

MEMORIAL FÜR DIE LANDSGEMEINDE DES KANTONS GLARUS **2018**

Vom Landrat beraten in den Sitzungen vom
9. November 2016,
27. September, 6. und 20. Dezember 2017,
24. Januar, 14. und 28. Februar 2018

Beilagen

Bericht zur Jahresrechnung 2017
Übersicht über die Jahresrechnung 2017 und das Budget für 2018
Rechnungen der Fonds und Stiftungen
Rechnungen der Versicherungskassen
Rechnungen der Glarnersach
Rechnung der Glarner Kantonalbank
Rechnung der Kantonsspital Glarus AG

Inhaltsverzeichnis

	Seite
§ 1 Eröffnung der Landsgemeinde	3
§ 2 Wahlen	3
A. Landammann und Landesstatthalter	
B. Gerichtsbehörden	
C. Vereidigung	
§ 3 Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2019	4
§ 4 Memorialsantrag «Änderung des Radroutengesetzes»	5
§ 5 Memorialsantrag «Öffentlichkeitsprinzip/Öffentlichkeitsgesetz»	10
§ 6 Memorialsantrag «Ergänzung von Artikel 200 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch» (Finanzierung Hochwasserschutz)	18
§ 7 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz	27
§ 8 Änderung des Einführungsgesetzes zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz	37
§ 9 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer	47
§ 10 Änderung des Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Landwirtschaft, über das bäuerliche Bodenrecht und über die landwirtschaftliche Pacht	55
§ 11 Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden	61
§ 12 A. Änderung des Gesetzes über die Förderung von Turnen und Sport	79
B. Gewährung eines erweiterten Kantonsbeitrags von maximal 18,7 Millionen Franken an die Sanierung und eines freien Beitrags von maximal 5,9 Millionen Franken an die Erweiterung der Lintharena SGU	
C. Gewährung eines Rahmenkredits über 20,1 Millionen Franken für die Jahre 2018–2022 für Beiträge an Sanierungen, Neu- und Erweiterungsbauten von Sportanlagen von kantonaler Bedeutung	
§ 13 Änderung des Strassengesetzes	101
§ 14 A. Änderung des Gesetzes zur Entwicklung des Tourismus	110
B. Gewährung eines Rahmenkredits über 12,5 Millionen Franken für die Jahre 2018–2028 an die Mitfinanzierung von touristischen Kerninfrastrukturen	

§ 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 und Landesstatthalter; Gesamterneuerungswahlen Gerichtsbehörden für die Amtsdauer 2018–2022)

A. Landammann und Landesstatthalter

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

B. Gerichtsbehörden

Die Landsgemeinde hat für die Amtsdauer 2018–2022 die Gerichtsbehörden zu wählen:

- a. das Obergerichtspräsidium und sieben Mitglieder des Obergerichts;
- b. das Verwaltungsgerichtspräsidium und acht Mitglieder des Verwaltungsgerichts;
- c. die beiden Kantonsgerichtspräsidien und vier Mitglieder der Strafkammer sowie acht Mitglieder der Zivilkammern des Kantonsgerichts.

Aufgrund des altersbedingten Rücktrittes von Dr. iur. Thomas Nussbaumer, Ennenda, per Ende der laufenden Amtsdauer ist das Präsidium des Obergerichts neu zu besetzen. Folgende weitere Rücktritte – alle per Ende der Amtsdauer – sind bis Redaktionsschluss bekannt:

- Dr. Hans-Jakob Schindler, Rüti, Verwaltungsgericht, 1. Kammer
- Gabriel Weber, Haslen, Verwaltungsgericht, 2. Kammer
- Matthias Luchsinger, Schwanden, Kantonsgericht, 2. Zivilkammer

Die Landsgemeinde hat somit entsprechende Neuwahlen vorzunehmen.

Folgende Richterinnen und Richter stellen sich für die Amtsdauer 2018–2022 zur Wiederwahl:

Obergericht

Präsidium: vakant

Mitglieder: Urs Menzi, Filzbach
 Monika Trümpi, Ennenda
 Brigitte Müller, Mollis
 Dora Brunner, Glarus
 Marianne Dürst Benedetti, lic. iur., Schwanden
 André Pichon, Mühlehorn
 Roger Feuz, Ennenda

Sollte ein Mitglied des Obergerichts ins Präsidium gewählt werden, ist eine Neuwahl eines Mitgliedes vorzunehmen.

Verwaltungsgericht

Präsidium: Markus Heer, Dr. iur., Niederurnen

Mitglieder: Hans Schegg, Matt
 Ernst Luchsinger, Nidfurn
 Viktor Sieber, Niederurnen
 Sally Leuzinger, Schwändi
 Michael Schlegel, Glarus
 Jolanda Hager, Niederurnen
 vakant
 vakant

Kantonsgericht

Präsidiën: Andreas Hefti, lic. iur., Glarus
 Daniel Anrig, lic. iur., Glarus

Strafkammer (vier Mitglieder)

Mitglieder: Max Widmer, lic. iur., Netstal
 Erika Schwab, Hätzingen
 Beatrice Lienhard, Glarus
 Montserrat Rico Skorjanec, Riedern

Zivilabteilung (acht Mitglieder)

Mitglieder: Doris Baumgartner, Engi
 Ruth Hefti, Braunwald
 Marcel Hähni, Riedern
 Ursula Elmer, Glarus
 Christoph Zürrer, Glarus
 Andreas Kreis, lic. iur., Glarus
 Anita Staub, Bilten
 vakant

Die Gerichtsbehörden konstituieren sich im Übrigen selbst.

C. Vereidigung

Nach erfolgter Wahl findet die Vereidigung der Gewählten statt; ebenso werden die an der Urne gewählten Mitglieder des Regierungsrates vereidigt.

§ 3 Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2019

Das Budget für das laufende Jahr weist in der Erfolgsrechnung ein Defizit von rund 1,3 Millionen Franken aus. In der Investitionsrechnung sind Nettoinvestitionen von 18,2 Millionen Franken vorgesehen. Die Selbstfinanzierung beläuft sich auf 6,2 und der Finanzierungsfehlbetrag beträgt 12 Millionen Franken. Der Selbstfinanzierungsgrad liegt bei tiefen 34 Prozent.

Bezüglich der finanziellen Zukunft des Kantons zeichnet sich keine Trendwende ab. Sie ist nach wie vor herausfordernd. Der Finanz- und Aufgabenplan 2019–2022 prognostiziert Aufwandüberschüsse zwischen 4,2 (2019) und 19,2 Millionen Franken (2022). Die Selbstfinanzierungsgrade liegen in der Planperiode zwischen 29 (2020) und 8 Prozent (2022). Insbesondere das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit verschlechtert sich stark auf bis zu -30 Millionen Franken. Grund für die düsteren Finanzperspektiven ist – neben einem Aufwandswachstum bei den Abschreibungen wegen anstehenden Infrastrukturinvestitionen sowie im Gesundheits- und Sozialbereich (Ergänzungsleistungen) – auch ein erwarteter Rückgang der Erträge.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 131 Absatz 2 des Steuergesetzes, den Steuerfuss für das Jahr 2019 auf 53 Prozent der einfachen Steuer sowie den Bausteuerzuschlag auf 2 Prozent der einfachen Steuer und 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer festzusetzen. Der Bausteuerzuschlag ist zweckgebunden wie folgt zu verwenden:

- 1,5 Prozent der einfachen Steuer und 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer für die Gesamtsanierung des Kantonsspitals;
- 0,25 Prozent der einfachen Steuer für die Gesamterneuerung der Lintharena SGU;
- 0,25 Prozent der einfachen Steuer für den Neubau der Mensa und für die Sanierung des Hauptgebäudes der Kantonalen Gewerblich-industriellen Berufsfachschule Ziegelbrücke.

§ 4 Memorialsantrag «Änderung des Radroutengesetzes»

Die Vorlage im Überblick

Im März 2016 reichte der Präsident des Vereins Pro Velo Linth im Namen des Vereinsvorstandes einen Memorialsantrag in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs ein. Darin beantragen die Antragsteller die Anpassung des bestehenden Radroutengesetzes aus dem Jahr 1983. Damit wollen sie im Wesentlichen erreichen, dass die kantonale Radroute künftig grundsätzlich zu asphaltieren ist, getrennt von den Fusswegen geführt werden muss und ganzjährig offenzuhalten ist. Zudem soll das Radroutennetz neu bis Mühlehorn ausgebaut werden. Zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben soll der Kanton innerhalb zweier Jahre ein entsprechendes Projekt mit Budgetkonzept erarbeiten, das seinerseits bis 2030 umzusetzen ist. Mit ihrem Antrag wollen die Antragsteller den Radverkehr fördern und dessen Attraktivität steigern. Radfahren sei klimafreundlich, gesundheitsfördernd und eine hervorragende Art der Fortbewegung. Das Rad geniesse zunehmende Beliebtheit.

Überprüfung der Radroute

Im Juni 2016 wurde das Kompetenzzentrum Fuss- und Veloverkehr der Hochschule für Technik Rapperswil (HSR) beauftragt, die kantonale Radroute zu prüfen, die Schwachstellen zu identifizieren und eine Empfehlung abzugeben, welche Schritte zur Planung eines attraktiven Radverkehrsnetzes im Kanton Glarus eingeleitet werden sollten. Das Kompetenzzentrum der HSR ist auf diese Fragestellungen spezialisiert.

Gemäss Analyse des Kompetenzzentrums ist eine Stärke der kantonalen Radroute ihr direkter Verlauf abseits von Hauptstrassen, die nur selten gequert werden müssen. Eine weitere Stärke ist ihre Führung in meist attraktiver und überwiegend ruhiger Umgebung. Damit entspricht die kantonale Radroute grundsätzlich sowohl den Anforderungen des Alltagsverkehrs hinsichtlich Direktheit als auch den Anforderungen des Freizeitverkehrs hinsichtlich Attraktivität. Die Schwächen der kantonalen Radroute liegen einzig darin, dass die grundsätzlich sehr guten Ausgangsbedingungen nicht optimal genutzt werden und dass die kantonale Radroute im Kanton zu wenig bekannt ist. Der Bericht zeigt insgesamt 18 Schwachstellen auf. Für eine Attraktivitätssteigerung sind diese Schwachstellen zu beseitigen.

Das Kompetenzzentrum empfiehlt anstatt einer Gesetzesänderung, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Interessengruppen und der Bevölkerung ein kantonales Radroutenkonzept auszuarbeiten, sodass die Route einen ihrer Bedeutung entsprechenden Stellenwert im Kanton erhält. Mit einem neuen Konzept solle die Linienführung überprüft sowie die Führungsformen und das anzustrebende Verkehrsregime festgelegt werden. Zusätzlich seien eine Massnahmenplanung zu erarbeiten, Prioritäten festzulegen und die Finanzierung zu klären.

Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat erachtet ein stärkeres Engagement für die kantonale Radroute als sinnvoll und zweckmässig. Die Entwicklung des Langsamverkehrs als wichtiger Bestandteil der Mobilität, insbesondere zur Entlastung anderer Mobilitätszweige, werde in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Die bisherigen Aufwendungen seien mit rund 100 000 Franken pro Jahr tief gewesen.

Das Hauptziel der Antragsteller ist ein attraktives Radroutennetz, das entsprechend gepflegt («gefördert») wird. Der Bericht des Kompetenzzentrums kommt zum Schluss, dass das Glarner Radroutennetz bereits gute Bedingungen aufweist. Der Regierungsrat ist bereit, einen Beitrag zur Attraktivitätssteigerung der Radroute zu leisten und diese – wo erforderlich – an neue Anforderungen anzupassen. Radikale und auch sehr teure Massnahmen wie eine vollständige Trennung von Rad- und Fusswegen sind aber nach Meinung des Regierungsrates nicht notwendig. Erste Schätzungen rechnen bei einer vollständigen Umsetzung des Memorialsantrags mit Investitionskosten von rund 18 Millionen Franken und zusätzlich jährlich wiederkehrenden Kosten von 300 000 Franken.

Hingegen soll der mit dem Memorialsantrag angeregte planerische Ansatz aufgegriffen und ein Radroutenkonzept erarbeitet werden. Der Memorialsantrag gebe gute Hinweise, welche Fragestellungen darin zu diskutieren sind. Doch auch die im Bericht zur Überprüfung der Radroute aufgezeigten Massnahmen seien nicht gratis zu haben. Für die Variante «lokale Optimierung», d. h. insbesondere die Umsetzung der lokalen Massnahmen sowie des Belageinbaus bei Strecken mit Kies, sei mit Investitionskosten von gut 8 Millionen Franken in den nächsten zehn bis zwölf Jahren zu rechnen. Die konsequente Umsetzung aller Massnahmenvorschläge bereits in den nächsten Jahren benötige ausserdem eine zusätzliche Stelle in der Hauptabteilung Tiefbau.

Die beantragten Gesetzesänderungen seien für die Umsetzung von Massnahmen zur Attraktivitätssteigerung bzw. Verbesserung von Schwachstellen der Radroute nicht notwendig. Zum einen seien die strikten Forderungen im Memorialsantrag nur mit sehr hohem Aufwand umsetzbar. Zum anderen fehle derzeit noch ein umfassendes Konzept. Regierungsrat und Landrat würden nun den Handlungsbedarf kennen und könnten im Rahmen ihrer Zuständigkeiten (Planung, Budgetierung) dafür sorgen, dass die notwendigen Arbeiten an die Hand genommen werden. Dabei stehen Sofortmassnahmen zur Behebung von Schwach-

stellen zugunsten der Verkehrssicherheit sowie die Ausarbeitung eines breit abgestützten Radroutenkonzepts im Vordergrund. Der Regierungsrat wird die Diskussion über das weitere Vorgehen sowie die Bereitstellung der notwendigen Mittel im Rahmen der Legislaturplanung 2019–2022 führen.

In der landrätlichen Debatte stellt sich nur eine Minderheit des Landrates hinter den Memorialsantrag. Die grosse Mehrheit beantragt der Landsgemeinde gemäss Antrag des Regierungsrates, den Memorialsantrag in dieser Form abzulehnen und auf eine Gesetzesänderung zu verzichten.

1. Ausgangslage

Der Memorialsantrag wurde im März 2016 durch den Präsidenten des Vereins Pro Velo Linth in dessen Auftrag eingereicht. Es handelt sich dabei um einen ausgearbeiteten Entwurf. Er lautet wie folgt:

Der Vorstand von Pro Velo Linth hat beschlossen, den folgenden Memorialsantrag einzureichen, der eine Attraktivitätssteigerung und Förderung des Radfahrens im Kanton Glarus zum Ziel hat. Das Radroutengesetz, erlassen von der Landsgemeinde am 1. Mai 1983, ist wie folgt anzupassen:

Radroutengesetz

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

Artikel 1; Radrouten

¹ Für den Fahrradweg werden vorwiegend auf dem Netz der bestehenden Strassen und Wege gemäss Art. 2 des Strassenverkehrsgesetzes sichere Radrouten signalisiert und ganzjährig offen gehalten. Die Radrouten stehen, wo nicht anders möglich auch dem Fussverkehr offen.

² Die Radrouten bestehen aus einer durchgehenden für Radfahrerinnen und Radfahrer geeigneten Verbindung von Linthal bis Bilten und Mühlehorn bis zu den anschliessenden ausserkantonalen Radrouten sowie aus Verbindungen zwischen den Dörfern. Unter geeigneter Verbindung ist zu verstehen, dass die Radrouten von Fusswegen, wo immer möglich, getrennt und asphaltiert sind. Zur Erreichung dieser Ziele erarbeitet der Kanton innerhalb von zwei Jahren ein Projekt und Budgetkonzept wie diese bis im Jahr 2030 umzusetzen sind.

³ Das Befahren der Radrouten mit Motorfahrrädern kann ganz oder auf bestimmten Teilstrecken verboten werden.

Artikel 2; Ausbau und Signalisation

¹ Der zweckdienliche Ausbau und die Signalisation dieser durchgehenden kantonalen Verbindung sowie der Verbindung zwischen den Dörfern ist Sache des Kantons.

² Der zweckdienliche Ausbau und die Signalisation von Verbindungen innerhalb der Dörfer ist Aufgabe der Gemeinden.

³ Die kantonale Radroute hat bei Ausbau, Signalisation und Unterhalt den gleichen Stellenwert wie ihn eine Kantonsstrasse für den motorisierten Verkehr geniesst.

Artikel 3; Enteignung und Eigentum

¹ Der Regierungsrat kann zur Sicherstellung der Radrouten und zum Zweck des Aus- und Neubaus von Strassen und Wegen für die Bedürfnisse des Fahrradverkehrs Dienstbarkeiten begründen oder nötigenfalls vom Enteignungsrecht Gebrauch machen.

² Das Verfahren richtet sich nach den kantonalen Bestimmungen über die Enteignung sowie den entsprechenden Bestimmungen des Strassenverkehrsgesetzes.

³ Bei Neuanlagen geht, sofern nicht entsprechende Dienstbarkeiten errichtet werden, das Eigentum der Radroute an diejenige Gemeinde, durch deren Gebiet sie führt.

Artikel 4; Unterhalt

Der Unterhalt der durchgehenden kantonalen Radrouten sowie der Verbindungen zwischen den Dörfern ist Sache des Kantons; der Unterhalt der Verbindungen innerhalb der Dörfer ist Sache der Gemeinden.

Artikel 5; Radroutenkonzept

Die Landsgemeinde stimmt dem Radroutengesetz mit der im Anhang zum Gesetz enthaltenen generellen Linienführung zu.

Artikel 6; Finanzierung

¹ Zur Finanzierung der Ausbaukosten steht jährlich der aufgrund des erarbeiteten Projekts und Budgetkonzeptes festgesetzte Betrag pro Jahr bis 2030 zur Verfügung. Der Unterhalt wird aus der laufenden Rechnung finanziert.

² Die jährlichen Bauprogramme sind dem Landrat zur Genehmigung vorzulegen.

Artikel 7; Rechtsschutz

Der Rechtsschutz gegen Verfügungen, gestützt auf dieses Gesetz und seine Ausführungsbestimmungen, richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz und bei Verfügungen, die in koordinierten Verfahren zu erlassen sind, nach dem Raumentwicklungs- und Baugesetz.

Artikel 8; Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt nach Annahme der Landsgemeinde in Kraft.

Begründung

Argumentarium zur Revision des Radroutengesetzes gemäss Vorschlag von Pro Velo Linth:

Radfahren ist klimafreundlich, gesundheitsfördernd und ein unbestritten hervorragendes Verkehrsmittel. Deshalb erachten wir es als notwendig den Veloverkehr zu fördern. Der kantonale Veloweg gewinnt Jahr für Jahr an Beliebtheit. Pendler und Familien benutzen den Veloweg per Velo, zu Fuss, mit Inlineskates oder eben mit dem Velo. Für Fussgänger wird es umso störender, je mehr Velos frequentieren.

Asphaltierung: Der kantonale Veloweg kann von Gesetzes wegen nur dort geteert werden, wo ein gleichwertiger Fussweg vorhanden ist. So wurde z. B. genau bis zum Martinsheim im Uschenriet geteert und von dort weiter Richtung Mitlödi ein Kieshartbelag eingebracht. Wenn auf einem solchen Belag, wie er im letzten Jahr auch von Mitlödi Richtung Schwanden eingebaut wurde, eine Schneeräumung möglich ist, braucht es nicht unbedingt einen Teerbelag. Würde im Memorialsantrag lediglich von Schneeräumung die Rede sein und kein bestimmter Belag erwähnt, würde es sich von alleine zeigen, ob die Belagsreparaturen zu gross würden, welche ein Schneepflug verursacht und dann, wo es möglich ist, doch geteert werden müsste. Für Rennvelofahrer ist und bleibt der Veloweg ungeeignet und es ist kein Thema dies zu ändern. Das Asphaltieren von Streckenabschnitten des Veloweges ist übrigens meistens durch die Mitbenützung durch Autos erforderlich geworden.

Fussgänger: Pro Velo Linth möchte einen attraktiven Veloweg für Pendler, Schüler, Ausflügler und Touristen. Um das zu erreichen ist das Anlegen von breiten Wegen oder eine Trennung von Fussgängern und Velofahrern erforderlich. So macht es den Fussgängern und Velofahrern mehr Spass und ist für alle sicherer. Der Velofahrer möchte durchaus auch mal schnell von A nach B gelangen und der Fussgänger nicht ständig durch überholende Velos gestört werden. Entlang weiter Strecken des Veloweges gibt es bereits getrennte Fusswege. Das Ergänzen durch weitere Fusswege ist ein vertretbarer Landverschleiss, umso mehr, da für Fussgänger so ziemlich am Wenigsten gemacht wird, da diese auch entlang von Strassen oder auf dem Veloweg gehen können.

Ausbau nach Mühlehorn und Asphaltierung bis Linthal: Gelbe Streifen auf den Strassen nach Elm und über den Kerenzerberg wären eigentlich das Minimum, aber sie machen das Gelände auch nicht flacher und es bleibt für Velofahrer unangenehm, entlang diesen, mit hohen Geschwindigkeiten befahrenen Strassen, zu fahren. Den Kerenzerberg und das Kleintal mit Velowegen zu erschliessen bleibt vorerst utopisch. Hingegen ist der Veloweg bereits ab dem Martinsheim Richtung Linthal eine Zumutung und zwar für alle. Schon nach der ersten Schneeräumung in diesem Winter war der Kies verschwunden und infolge des warmen Wetters sind die Wege matschig geworden.

Ganzjährige Offenhaltung: Der Schneepflug würde genauso oft pflügen wie bisher, z. B. zwischen Näfels und Netstal genau so viel wie nötig, aber bis Linthal. Wie viele Pendler im Winter den Veloweg auch nach Schwanden nutzen würden, kann erst gesagt werden, wenn die Möglichkeit gegeben ist. In Nidfurn geht der offizielle Veloweg durchs Jenny-Areal. Es bleiben dann noch ca. 50 Meter, wo die Langlaufloipe neben dem Veloweg liegt. Es könnte problemlos für die Velos geräumt werden – es hat genug Platz. Es bliebe nur eine rechtwinklige Überquerung der Loipe erforderlich. Wir haben mit dem Loipenpräsident gesprochen. Dieser hat uns Entgegenkommen signalisiert.

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag im Juni 2016 als rechtlich zulässig und erheblich.

2. Beurteilung der Radroute im Kanton Glarus

Das zuständige Departement Bau und Umwelt hat im Juni 2016 das Kompetenzzentrum Fuss- und Veloverkehr der Hochschule für Technik Rapperswil (HSR) beauftragt, die kantonale Radroute zu prüfen, die Schwachstellen zu identifizieren und eine Empfehlung abzugeben, welche Schritte zur Planung eines attraktiven Radverkehrsnetzes im Kanton Glarus eingeleitet werden sollten. Das Kompetenzzentrum der HSR ist auf diese Fragestellungen spezialisiert und bietet den Gemeinwesen zielgerichtete Unterstützung an, vorliegend auch im Sinne einer Impulsberatung. Für die Analyse wurde die Radroute abgefahren. Zur Vorbereitung wurden die Anforderungen an Radverkehrsverbindungen aus Gesetzen, Normen, Richtlinien, Handbüchern und Forschungsarbeiten zusammengetragen. Die Radroute wurde anschliessend hinsichtlich Signalisation, Regime und Belag sowie Mängel analysiert. Der Bericht ist in der Geschäftsdatenbank des Landrates online publiziert (www.gl.ch → Parlament → Geschäfte).

2.1. Bestandesaufnahme

Mit dem Radroutengesetz von 1983 wurde die kantonale Radroute definiert. Sie verläuft von Linthal bis Bilten auf einer Strecke von 37,5 Kilometern. Die Linienführung ist im Anhang zum geltenden Radroutengesetz hinterlegt und im kantonalen Geoinformationssystem abrufbar. Mit der durch den Kanton verlaufenden SchweizMobil-Route 4 (Alpenpanorama-Route) wird die kantonale Radroute auf 28,5 Kilometern gemeinsam geführt. In Niederurnen trennen sich die kantonale Radroute und die SchweizMobil-Route 4, die über den Bahnhof Ziegelbrücke nach Schänis und Uznach geführt wird. In Richtung Osten von Niederurnen nach Mühlehorn verläuft die SchweizMobil-Route 9 (Seen-Route, zum Teil auf Gebiet des Kantons St. Gallen). Dieser Abschnitt der SchweizMobil-Route 9 ist Teil des Umweltvelowegs von Zürich nach Chur. Zwischen Linthal und Mühlehorn verlaufen die SchweizMobil-Routen auf 15,3 Kilometern unabhängig von der kantonalen Radroute.

Auf 10,3 Kilometern ist die kantonale Radroute auch als Wanderweg ausgewiesen. Im Gegensatz zur SchweizMobil-Route und zu den Wanderwegen ist die kantonale Radroute mangelhaft signalisiert und im Strassenbild daher nicht wahrnehmbar. Die Feinerschliessung ist im Übrigen nicht Aufgabe der kantonalen Radroute, sondern in erster Linie Aufgabe der Gemeinden.

2.2. Bewertung

Gemäss Analyse des Kompetenzzentrums ist eine Stärke der kantonalen Radroute ihr direkter Verlauf abseits von Hauptstrassen, die nur selten gequert werden müssen. Eine weitere Stärke ist ihre Führung in meist attraktiver und überwiegend ruhiger Umgebung. Damit entspricht die kantonale Radroute grundsätzlich den Anforderungen des Alltagsverkehrs hinsichtlich Direktheit wie auch den Anforderungen des Freizeitverkehrs hinsichtlich Attraktivität.

Die Schwächen der kantonalen Radroute liegen vornehmlich darin, dass die grundsätzlich sehr gute Ausgangslage nicht optimal genutzt wird und dass die kantonale Radroute im Kanton zu wenig bekannt ist. Der Bericht zeigt zudem insgesamt 18 Schwachstellen (z. B. schlechte Sichtverhältnisse, unklare Verkehrsführung usw.) auf. Die Chancen für eine Attraktivitätssteigerung der Radroute liegen darin, diese Schwachstellen zu beseitigen und damit die gute Ausgangslage zu nutzen, um den Radverkehr im Kanton Glarus zu fördern.

Das Kompetenzzentrum empfiehlt, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Interessengruppen und der Bevölkerung ein neues kantonales Radroutenkonzept auszuarbeiten. Damit soll die Route einen ihrer Bedeutung entsprechenden Stellenwert im Kanton erhalten. Mit einem neuen Konzept sollen die Linienführung überprüft sowie die Führungsformen und das anzustrebende Verkehrsregime festgelegt werden. Zusätzlich seien eine Massnahmenplanung zu erarbeiten, Prioritäten festzusetzen und die Finanzierung zu klären.

Prinzipiell ist die Ausgangslage also gut. Die Bedingungen können aber zugunsten einer optimalen Nutzung des Radroutennetzes weiter verbessert werden. Die Analyse setzt dazu für die weiteren Arbeiten nicht auf eine Gesetzesanpassung, sondern auf ein unter Einbezug der Öffentlichkeit erarbeitetes, breit abgestütztes Konzept.

3. Zu den Forderungen im Memorialsantrag

Die Antragsteller beantragen Gesetzesanpassungen in fünf Punkten:

Grundsätzliche Asphaltierung

Die Forderung nach einer Asphaltierung der Route bedeutet, dass eine Strecke von rund 7,2 Kilometern neu asphaltiert werden müsste. Die Asphaltierung steht im Widerspruch zu den Anforderungen an Wanderwege, welche nicht asphaltiert werden sollten. Dies könnte zu einer Ersatzpflicht für die Wanderwege führen. Für die Kostenfolgen insgesamt (Belag und Ersatz) wird auf Ziffer 4 verwiesen.

Trennung Fusswege und Radverkehr

Das heutige Regime auf der Radroute wurde im Bericht analysiert. Bei der Radroute handelt es sich gemäss der Signalisierung nicht um einen Radweg. Eine Ausweisung der Radroute als Radweg erscheint auch nicht auf der ganzen Strecke bzw. an den wenigsten Stellen möglich, weil die notwendigen Flächen nicht zur Verfügung stehen bzw. deren Erwerb unverhältnismässig erscheint.

Die Auswirkung der Forderung nach Trennung des Fuss- und Radverkehrs muss ortsbezogen für jeden Teil der Route einzeln abgeklärt werden. Die Entflechtung von Fusswegen und Radverkehr ist jedenfalls in der praktischen (Planung, Landerwerb) wie auch in der finanziellen Umsetzung (vgl. Ziff. 4) eine enorme Herausforderung. Ein solcher Schritt bedarf deshalb einer vorgängigen vertieften Bedürfnisabklärung. Aus dem Bericht des Kompetenzzentrums ergibt sich diesbezüglich keine grundsätzliche Notwendigkeit.

Winterdienst

Die Forderung, die Radroute ganzjährig offenzuhalten, bedeutet, dass eine durchgehende Verbindung mit hoher Priorität geräumt werden müsste. Dazu müsste der Winterdienst auf der Radroute deutlich ausgeweitet werden. Gemäss Schätzung der Verwaltung ist mit Kosten von gut 220 000 Franken jährlich zu rechnen. Dabei wären die Zuständigkeiten sowie die Kostentragung (Gemeinde, Kanton) noch eindeutig festzulegen.

Ausbau bis Mühlehorn

Die Radroute Gäsi-Mühlehorn besteht bereits und liegt im Zuständigkeitsbereich des Kantons auf dem Grundeigentum des Bundes (Nationalstrasse). Hingegen ist sie nicht formell im Anhang des Radroutengesetzes aufgeführt. Dies mag ein Schönheitsfehler sein, der sich jedoch gestützt auf ein neu erarbeitetes Radroutenkonzept leicht beheben lässt.

Umsetzungsvorgaben

Eine Umsetzung aller Forderungen des Memorialsantrags bis 2030 ist faktisch nicht möglich. Die Erfahrung aus Strassenprojekten zeigt, dass die Beanspruchung von Grundeigentum Dritter sehr viel Zeit in Anspruch nimmt, insbesondere, wenn Rechtsmittel ergriffen werden. Ein Projekt (Mehrjahresprogramm) innert zwei Jahren zur Baureife zu führen, erscheint ebenfalls utopisch. Der Bericht zeigt bereits mit der Nennung der identifizierten Schwachstellen, dass sehr viele Teilprojekte anzugehen sind.

4. Finanzielle Auswirkungen

Für den Unterhalt der Radroute wurden in den vergangenen Jahren (2012–2016) durchschnittlich knapp 75 000 Franken ausgegeben. Zusätzlich wurden etwa 10–20 Stellenprozent aus der Hauptabteilung Tiefbau aufgewendet, abhängig von den Projekten. Insgesamt wurden somit bisher etwa 100 000 Franken für den jährlichen Unterhalt der Radroute aufgewendet.

Eine zuverlässige Zusammenstellung der finanziellen und personellen Auswirkungen des Memorialsantrags ist erst auf Grundlage konkreter Projekte möglich. Die Verwaltung hat dennoch versucht, die finanziellen Auswirkungen grob (aber eher vorsichtig) zu schätzen. Bei vollständiger Umsetzung des Memorialsantrags ist mit Investitionskosten von gut 18 Millionen Franken sowie mit jährlich wiederkehrenden Kosten von rund 700 000 Franken zu rechnen. Ins Gewicht fällt dabei vor allem die verlangte Entflechtung von Fuss- und Veloverkehr mit Kosten von rund 11,5 Millionen Franken für eine Strecke von rund 46,4 Kilometern. Erhebliche Kosten im Umfang von 3,6 Millionen Franken ergeben sich auch für den verlangten Belageinbau auf einer Strecke von 7,2 Kilometern. Für die im Bericht vorgeschlagenen lokalen Verbesserungsmassnahmen sind Kosten von 3 Millionen Franken zu veranschlagen.

Die Antragsteller fordern mit dem beantragten Artikel 6 Absatz 1 des Radroutengesetzes eine Umsetzung bis 2030. Diese Terminvorgabe bedingt zwei zusätzliche Stellen in der Hauptabteilung Tiefbau für die Projektierung, den Landerwerb und die Begleitung der Umsetzung mit jährlichen Personalkosten von 300 000 Franken.

Für eine Variante «lokale Optimierung», d. h. insbesondere die Umsetzung der im Bericht vorgeschlagenen lokalen Massnahmen sowie den Belageinbau bei Strecken mit Kies ist mit Investitionskosten von gut 8 Millionen Franken zu rechnen. Die konsequente Umsetzung aller Vorschläge bereits in den nächsten Jahren erfordert ebenfalls eine zusätzliche Stelle in der Hauptabteilung Tiefbau.

5. Haltung des Regierungsrates

Der Regierungsrat erachtet ein stärkeres Engagement bei der kantonalen Radroute für sinnvoll und zweckmässig. Die Entwicklung des Langsamverkehrs als wichtiger Bestandteil der Mobilität, insbesondere zur Entlastung anderer Mobilitätszweige, wird in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Er gibt jedoch zu bedenken, dass diesen Anstrengungen finanzielle und personelle Grenzen gesetzt sind.

Das Hauptziel der Antragsteller ist ein attraktives Radroutennetz, das gepflegt («gefördert») wird. Der Bericht des Kompetenzzentrums kommt zum Schluss, dass das Glarner Radroutennetz bereits gute Bedingungen bietet. Der Regierungsrat ist bereit, einen Beitrag zu einer Attraktivitätssteigerung zu leisten und die kantonale Radroute, wo erforderlich, an neue Anforderungen anzupassen. Radikale und auch sehr teure Massnahmen wie eine vollständige Trennung von Fusswegen und Radverkehr sind aber nach seiner Meinung nicht notwendig. Hingegen scheint es angezeigt, den mit dem Memorialsantrag angeregten planerischen Ansatz aufzugreifen und ein Radroutenkonzept erarbeiten zu lassen. Der Memorialsantrag gibt erste Hinweise, welche Fragestellungen darin zu diskutieren sind.

Die beantragten Gesetzesänderungen sind für die Ergreifung von Massnahmen zur Attraktivitätssteigerung bzw. Verbesserung von Schwachstellen nicht notwendig. Zum einen sind die strikten Forderungen im Memorialsantrag nur mit sehr hohem Mitteleinsatz umsetzbar. Zum anderen fehlt derzeit noch ein umfassendes Konzept (vgl. Ziff. 2.2).

Der Kanton hat den Zustand der Radroute prüfen lassen. Die HSR hat die Schwachpunkte der Radroute evaluiert und erste Empfehlungen abgegeben. Regierungs- und Landrat kennen nun den Handlungsbedarf und können im Rahmen ihrer Zuständigkeiten (Planung, Budgetierung) dafür sorgen, dass die notwendigen Arbeiten an die Hand genommen werden. Dabei stehen Projekte für Sofortmassnahmen zur Behebung von Schwachstellen zugunsten der Verkehrssicherheit sowie die Ausarbeitung eines breit abgestützten Radroutenkonzepts im Vordergrund. Der Regierungsrat wird die Diskussion über das weitere Vorgehen sowie die Bereitstellung der für diese Arbeiten notwendigen Mittel (vgl. Ziff. 4) im Rahmen der neuen Legislaturplanung 2019–2022 führen.

Basierend auf diesen Überlegungen beantragte der Regierungsrat dem Landrat, den Memorialsantrag der Landsgemeinde zur Ablehnung zu empfehlen und auf eine Gesetzesänderung zu verzichten.

6. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr unter dem Präsidium von Landrat Hans-Jörg Marti, Nidfurn, befasste sich mit der Vorlage. Sie diskutierte einzelne Schwachstellen im Radroutennetz. In der angeregten Diskussion konnte aufgezeigt werden, dass die Radroute im Kanton Glarus grundsätzlich in gutem Zustand ist und eine gute Ausgangslage aufweist. Dies werde in der Studie der HSR sehr detailliert aufgezeigt. Mit der Beseitigung der wenigen aufgezeigten Schwachstellen kann das Radroutennetz, das sich bereits jetzt auf hohem Niveau befindet, noch weiter verbessert werden. Bezüglich der gemeinsamen Führung von Rad- und Fussweg verweist die Kommission auf die Richtlinie Radverkehr. Diese bezeichne die gemeinsame Führung ausserorts als Regelfall. Dies trifft im kantonalen Radroutennetz zu 90 Prozent zu, was von der Kommission als sehr positiv aufgenommen wurde. Der einzige Wermutstropfen betreffe den Winter: Eine Strecke von 5,7 Kilometer sei nicht asphaltiert, 3,7 Kilometer davon nicht schwarz geräumt und auf 2 Kilometern erfolge aktuell gar keine Schneeräumung. Mit Ausnahme eines Kommissionsmitgliedes befürwortete die Kommission die vom Regierungsrat vorgeschlagene Vorgehensweise. Ein Konzept werde zeigen, welche Ausbauparallel mehrheitsfähig ist, und die dafür notwendigen Mittel können zur Verfügung gestellt werden. Die Gutheissung des Memorialsantrags sei hingegen ein unausgereifter Entscheid mit sehr hohen Kostenfolgen. Die Kommission beantragte die Ablehnung des Memorialsantrags.

In der landrätliche Debatte zeigten sich die gleichen Argumentationslinien. Die Befürworter des Memorialsantrags monierten fehlenden Mut der Regierung. Diese attestiere zwar, dass der Memorialsantrag durchaus prüfungswürdige Fragen aufgeworfen habe, sei aber dann doch gegen dessen Umsetzung. Radfahren habe heute einen anderen Stellenwert als vor 20 Jahren. Die Forderungen von Pro Velo Linth seien nicht abwegig, sondern zu unterstützen, zumal es der Landrat immer wieder verpasst habe, Geld für einen moderaten Ausbau der Radroute zu bewilligen. Ausserdem sei die Steigerung der Attraktivität der Radroute auch aus dem Blickwinkel der Tourismusförderung zu betrachten.

Der Memorialsantrag schiesse über das Ziel hinaus, wandten die Gegner ein. Der Antrag sei zu radikal und zu teuer. Getrennte Rad- und Wanderwege könne man sich nicht leisten. Eine komplette Trennung sei im engen Tal auch nicht möglich. Und bei der Schneeräumung seien andere Prioritäten zu setzen. Die Studie der HSR zeige jedoch einige Schwachpunkte auf, die sukzessive zu verbessern seien. Dies könne auch ohne Annahme des Memorialsantrags umgesetzt werden. Nachdem der Regierungsrat nochmals ein Bekenntnis zu einem stärkeren Engagement abgegeben hatte, stellte sich der Landrat mit klarer Mehrheit gegen den Memorialsantrag und beantragt der Landsgemeinde dessen Ablehnung.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag abzulehnen.

§ 5 Memorialsantrag «Öffentlichkeitsprinzip/Öffentlichkeitsgesetz»

Die Vorlage im Überblick

Im Dezember 2016 reichten zwei Vertreter der SP des Kantons Glarus einen Memorialsantrag in der Form einer allgemeinen Anregung ein. Damit wollen sie – nach Vorbild des Öffentlichkeitsgesetzes des Bundes – das Öffentlichkeitsprinzip auch für die kantonale und die kommunalen Verwaltungen im Kanton Glarus einführen und gesetzlich verankern. Darüber hinaus verzichten sie jedoch auf Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips. Die Antragsteller begründen ihr Anliegen mit dem Anspruch der Bevölkerung auf Transparenz. Diese stärken das Vertrauen der Menschen in die Behörden.

Das Öffentlichkeitsprinzip

Mit dem Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung erhält jede Person einen individuellen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Sie muss dafür kein besonderes Interesse nachweisen. Über die Gewährung des Zugangs wird aufgrund eines Gesuchs und nach einer Interessenabwägung im Einzelfall entschieden. Der Zugang kann nur zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen eingeschränkt werden. Im Streitfall kann der Zugang gerichtlich durchgesetzt werden.

Nach dem Wechsel des Bundes vom Geheimhaltungs- auf das Öffentlichkeitsprinzip im Jahr 2006 führte die Mehrheit der Kantone das Öffentlichkeitsprinzip in unterschiedlicher Ausprägung ein. Noch nicht eingeführt ist es neben dem Kanton Glarus in den Kantonen Luzern, Obwalden, Nidwalden, Appenzell Innerrhoden und Thurgau. Luzern und Thurgau haben die Einführung kürzlich abgelehnt.

Situation im Kanton Glarus

Gemäss Artikel 80 der Kantonsverfassung haben die Behörden die Öffentlichkeit laufend über die Sachgeschäfte und frühzeitig über wichtige Probleme und Vorhaben zu informieren. Regierungsrat und Verwaltung pflegen heute einen offenen Umgang mit Informationen. Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Glarus wurde 2003 und 2008 politisch diskutiert und abgelehnt. Die Verwaltung kommuniziert bereits umfangreich und offen, Nachfragen würden in der Regel nicht mit Verweis auf das Amtsgeheimnis geblockt, wurde damals argumentiert.

Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat vertritt nach wie vor die Ansicht, dass die kantonale Verwaltung eine aktive und offene Informationspolitik pflegt und dadurch die berechnete Forderung nach Transparenz zu einem grossen Teil erfüllt. Deshalb sieht er keinen unmittelbaren Handlungsbedarf. Er nimmt jedoch auch zur Kenntnis, dass das bestehende Geheimhaltungsprinzip mit Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit nicht mehr den heutigen Standards entspricht. Entsprechend gehen auch immer mehr Kantone vom Geheimhaltungs- auf das Öffentlichkeitsprinzip über.

Der Regierungsrat möchte sich dieser Entwicklung trotz Vorbehalten bezüglich allfälligen Mehraufwandes und Mehrkosten nicht verschliessen. Er ist bereit, das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung einzuführen und befürwortet den Memorialsantrag deshalb. Stimmt die Landsgemeinde dem Memorialsantrag im Sinne eines Grundsatzentscheids zu, wird der Regierungsrat eine konkrete Gesetzesvorlage zur Umsetzung ausarbeiten. Dabei wird zu prüfen sein, ob informations- und datenschutzrechtliche Belange – allenfalls gar mit dem Archivwesen – in einem einzigen, neuen Erlass zusammengefasst werden sollen. Eine zu weitgehende Gesetzgebung, die zu einem signifikanten Mehraufwand führt und erhebliche Mehrkosten nach sich zieht, lehnt der Regierungsrat hingegen ab. Zum Schutz des Kollegialitätsprinzips spricht er sich zudem bereits an dieser Stelle ausdrücklich dagegen aus, Regierungsratssitzungen öffentlich zu machen.

Der Landrat schloss sich dieser Sichtweise an. Er beantragt der Landsgemeinde einstimmig, dem Memorialsantrag zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Memorialsantrag

Der Memorialsantrag wurde im Dezember 2016 durch zwei Stimmbürger namens der SP des Kantons Glarus in der Form einer allgemeinen Anregung mit folgendem Wortlaut eingereicht:

Gemäss Artikel 58 der Kantonsverfassung reichen wir folgenden Memorialsantrag zuhanden der Landsgemeinde ein:

Es sei ein Öffentlichkeitsgesetz zu erstellen, um die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung des Kantons Glarus und seiner Gemeinden zu fördern.

Ausgangslage

Der Kanton Glarus kennt in seiner Gesetzgebung weder ein Öffentlichkeitsprinzip noch verfügt er über eine entsprechende Gesetzgebung. Der Anspruch eines Bürgers richtet sich nach den spezialgesetzlichen Normen und nach dem Datenschutzgesetz. Dies bedeutet, dass jemand, der Einsicht in amtliche Dokumente möchte, entweder ein Verfahren führt oder ein schutzwürdiges Interesse begründen muss. Und auch im zweiten Falle braucht es eine grosszügige Auslegung des Glarner Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

Andere Kantone und auch der Bund sind in diesem Punkt weitaus fortschrittlicher. So hat der Bund bereits 2004 für seine Verwaltung ein entsprechendes Gesetz verabschiedet, das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ). In den letzten Jahren haben auch unsere Nachbarkantone Schwyz, Zug, Uri und St. Gallen entsprechende Gesetze geschaffen und auch der Kanton Graubünden ist an der Einführung.

Inhalt Öffentlichkeitsgesetz

Mit einem Öffentlichkeitsgesetz ist nicht nur der Umgang mit Dokumenten zu regeln, sondern generell der Zugang der Öffentlichkeit zu Sitzungen der Exekutive und der Verwaltung.

Nach Auffassung der SP des Kantons Glarus hat sich der Regierungsrat dabei am BGÖ des Bundes zu orientieren, welches den Zugang der Öffentlichkeit zu den amtlichen Dokumenten gewährt.

Notwendigkeit

Nach Auffassung der SP des Kantons Glarus schuldet das Staatswesen der Öffentlichkeit in der heutigen Zeit Transparenz. Damit wird auch das Vertrauen zwischen den Bürgern und dem Staat erhöht oder es führt dazu, dass – sollte dort ein Graben bestehen – dieser wieder gefüllt werden kann.

Es ist an der Zeit, dass auch der Kanton Glarus als einer der allerletzten Kantone diesen Schritt macht und interessierten Bürgern Einblick in die Tätigkeit der Verwaltung gewährt. Heute ist alles, was nicht ausdrücklich öffentlich aufgelegt wird, klar nicht öffentlich und somit vertraulich, obwohl dies eigentlich gar nicht notwendig ist. Zukünftig soll alles öffentlich sein, ausser wenn es klar definierte Gründe gibt, dass etwas ausdrücklich als vertraulich behandelt werden muss.

Ein funktionierendes Öffentlichkeitsprinzip in den Kantonen wird mittlerweile eigentlich vorausgesetzt. So hat auf den 1. Juni 2014 der Bundesrat Änderungen des Umweltschutzgesetzes in Kraft gesetzt, die mit dem Beitritt zur Aarhus-Konvention verbunden sind. Das nationale Parlament hatte im September 2013 diesen Regelungen zugestimmt, bei welcher es um den Zugang zu Informationen und die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren im Umweltbereich in den letzten wenigen Kantonen ohne Öffentlichkeitsprinzip geht. Die Rechtssicherheit wäre klar höher, wenn der Kanton Glarus diese Regeln in einem eigenen Öffentlichkeitsgesetz einführen würde – für alle Verwaltungsbereiche und auch für die Gemeinden.

Antrag in der Form einer allgemeinen Anregung

Die SP des Kantons Glarus verzichtet ausdrücklich darauf, hinsichtlich der Detaillierung der verschiedenen Regelungen konkrete Vorgaben zu machen. Sie vertraut darauf, dass der Regierungsrat bei einer Annahme dieses Memorialsantrags dem Landrat und dann wieder der Landsgemeinde einen angemessenen Entwurf unterbreitet. Ob der Antrag so weit gehen soll wie im Kanton Solothurn, wo – übrigens seit Langem und ohne nennenswerte Probleme – sogar die Sitzungen des Regierungsrates öffentlich sind, wollen wir im Moment noch offenlassen.

1.2. Inhalt

Die Antragsteller wollen – nach Vorbild des Öffentlichkeitsgesetzes des Bundes (BGÖ) – das Öffentlichkeitsprinzip auch für die kantonale und die kommunalen Verwaltungen im Kanton Glarus einführen und gesetzlich verankern. Darüber hinaus verzichten sie jedoch auf Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung. Sollte die Landsgemeinde den Memorialsantrag annehmen, hätten der Regierungs- und der Landrat ihr später einen angemessenen Gesetzesentwurf zu unterbreiten. Der Landrat erklärte den Antrag im Februar 2017 für rechtlich zulässig und erheblich.

2. Öffentlichkeitsprinzip**2.1. Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung**

Unter dem Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung ist der Grundsatz zu verstehen, wonach jede Person einen individuellen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten hat. Sie muss dafür kein besonderes Interesse nachweisen. Über die Gewährung des Zugangs wird aufgrund eines Gesuchs und nach einer Interessenabwägung im Einzelfall entschieden. Der Zugang kann nur zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen eingeschränkt werden. Im Streitfall kann der Zugang gerichtlich durchgesetzt werden.

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung bedarf einer formell-gesetzlichen Regelung im kantonalen Recht. Aus der Bundesverfassung ergibt sich kein genereller Anspruch darauf, von der Verwaltung Einsicht in oder Auskunft über amtliche Dokumente zu erhalten. Das Grundrecht auf Meinungs- und Informationsfreiheit umfasst lediglich das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts verschafft Artikel 16 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV) weder einen grundrechtlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen der Verwaltung noch einen umfassenden Anspruch darauf, dass die Behörden die Öffentlichkeit von sich aus über ihre Tätigkeit informieren. Die Verwaltung an sich ist nicht öffentlich. Die Mitglieder der Behörden und die Angestellten der Verwaltung haben sich an das Amtsgeheimnis zu halten, deren vorsätzliche Verletzung nach Artikel 320 des Strafgesetzbuches strafbar ist.

2.2. Öffentlichkeitsprinzip in der Justiz

Das Prinzip der Justizöffentlichkeit beinhaltet die Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen und der Urteilsverkündung. Sie dient zunächst dem Schutz der an gerichtlichen Verfahren beteiligten Parteien. Deren korrekte Behandlung und gesetzmässige Beurteilung ist umso eher gewährleistet, als gerichtliche Verfahren öffentlich zugänglich sind. Darüber hinaus dient die Justizöffentlichkeit auch der gesellschaftlichen Kontrolle der Justiz. Im Gegensatz zum Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung ist die Justizöffentlichkeit bereits durch die Bundesverfassung grundrechtlich gewährleistet (Art. 30 Abs. 3 BV) und im Einzelfall gerichtlich durchsetzbar. Neben den Verfahrensparteien können sich auch unbeteiligte Dritte, also insbesondere Vertreterinnen und Vertreter der Medien, auf den grundrechtlichen Anspruch berufen. Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht nicht.

3. Pro und Kontra zum Öffentlichkeitsprinzip

3.1. Pro Öffentlichkeitsprinzip

Für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips werden folgende Gründe angeführt:

- Stärkung der Meinungsbildung und Verbesserung der demokratischen Mitwirkung: Informierte Bürgerinnen und Bürger können ihre Mitwirkungsrechte sowie ihre politischen Rechte besser wahrnehmen und sich besser an der Meinungs- und Willensbildung beteiligen.
- Stärkung der Gewaltenteilung und -hemmung: Die geschaffene Transparenz ermöglicht die gegenseitige Kontrolle und schützt die Bürgerinnen und Bürger vor unkontrollierter Macht.
- Schaffen von Vertrauen, Akzeptanz und Bürgernähe: Die geschaffene Transparenz macht staatliches Handeln verständlicher und nachvollziehbarer.
- Sicherstellung eines rechtsgleichen Zugangs zu amtlichen Informationen: Zugangsrechte sind nicht mehr von persönlichen Merkmalen oder der Interessenlage der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers abhängig.
- Nutzbarkeit von Informationsressourcen: Bürgerinnen und Bürger, aber insbesondere auch die Wirtschaft, erhalten Zugang zu wertvollen Informationsressourcen der Verwaltung (Gutachten, Studien usw.). Damit können sie aus einer Fülle zuverlässigen Wissens eigenen Nutzen ziehen und dieses innert gewisser Schranken kommerziell verwerten.
- Vermeidung von Indiskretionen: Eine allgemeine Kultur der Geheimhaltung führt zu vermehrten Indiskretionen, während ein offenerer Informationszugang zur Relativierung und zur objektivierten Beurteilung der Bedeutung solcher Vorfälle beiträgt.
- Klarere Fassung der Tragweite des Amtsgeheimnisses: Die Beschränkung der Geheimhaltung auf Informationen, bei welchen der Zugang aufgrund öffentlicher oder privater Interessen ausgeschlossen bleibt, begünstigt die tatsächliche Vertraulichkeit dieser Geschäfte.
- Justiziabilität des Zugangsrechts: Ein gestützt auf das Gesetz ergangener Behördenentscheid über die Verweigerung des Zugangs ist justiziabel, d. h. er kann auf dem Beschwerdeweg überprüft und damit das Zugangsrecht gerichtlich durchgesetzt werden.

3.2. Kontra Öffentlichkeitsprinzip

Gegen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wird insbesondere angeführt, dass der Unterschied zum Geheimhaltungsprinzip in der Praxis gar nicht so gross sei, wie er in der Theorie erscheint, weil:

- schon das geltende Recht viele Ausnahmen vom Geheimhaltungsprinzip vorsieht;
- die Verwaltung auch unter dem Geheimhaltungsprinzip eine offene Informationskultur pflegt;
- die elektronischen Kommunikationstechnologien die aktive Information der Behörden erleichtert und fördert, wodurch sich ein passives Zugangsrecht erübrigt.

Ausserdem werden folgende Gründe gegen das Öffentlichkeitsprinzip vorgebracht:

- Mehraufwand und Mehrkosten bei der Verwaltung: Die Bearbeitung der Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten sowie allfällige Rechtsstreitigkeiten führen bei der Verwaltung zu einem unverhältnismässigen Mehraufwand. Sie verursachen Mehrkosten.
- Schwächung des Kollegialitätsprinzips: Entscheide des Regierungsrates oder der Gemeindevorsteher-schaften sind Beschlüsse des Kollegiums und nach aussen von allen Mitgliedern als solche zu vertreten. Abweichende Einzelmeinungen dürfen und sollen nicht über das Öffentlichkeitsprinzip nach aussen getragen werden.
- Erschwerung der Entscheidprozesse: Der Druck, welcher durch die Medien gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip erzeugt wird, schränkt die Entscheidungsfreiheit der Verwaltung ein.
- Beeinträchtigung des Privatlebens und von Geschäftsgeheimnissen: Durch das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten besteht die Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung und der Bekanntgabe von Geschäftsgeheimnissen.

Inwiefern und wie stark die einzelnen Nachteile zum Tragen kommen, hängt insbesondere von der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips und dem Geltungsbereich des entsprechenden Gesetzes ab.

4. Situation in Bund und Kantonen

In der Schweiz galt bis vor gut 20 Jahren für den Umgang der Verwaltung mit Informationen das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt. Seither hat eine Entwicklung hin zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt stattgefunden. Beim Bund erfolgte der Paradigmenwechsel mit Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes am 1. Juli 2006, also vor rund zwölf Jahren.

Auf kantonaler Ebene kennen neben dem Kanton Glarus nur noch die Kantone Luzern, Obwalden, Nidwalden, Appenzell Innerrhoden und Thurgau das Geheimhaltungsprinzip. Die Behörden entscheiden in diesen Kantonen in eigener Kompetenz, welche amtlichen Dokumente und Informationen sie der Öffentlichkeit zugänglich machen wollen. Eine Ausnahme besteht einzig bezogen auf umweltrelevante Dokumente. Selbst in den Kantonen, die kein Öffentlichkeitsprinzip kennen, ist in diesem Bereich der Zugang aufgrund der Aarhus-Konvention seit Juni 2014 zu gewähren.

Die anderen Kantone bekennen sich generell zum Öffentlichkeitsprinzip. In zwölf Kantonen kommt diesem sogar Verfassungsrang zu. Eine Pionierrolle unter den Kantonen nahm der Kanton Bern ein, welcher den Wechsel hin zum Öffentlichkeitsprinzip bereits mit der Erneuerung seiner Verfassung im Jahr 1995 vollzogen hat. Demgegenüber trat das jüngste Öffentlichkeitsgesetz erst Ende 2016 im Kanton Graubünden in Kraft, wobei sich dessen Anwendungsbereich auf den Zugang zu amtlichen Dokumenten kantonaler Organe beschränkt. Auch im Kanton Luzern beabsichtigte die Regierung vor kurzem, das Öffentlichkeitsprinzip einzuführen. Das Kantonsparlament trat im November 2015 jedoch gar nicht erst auf die entsprechende Vorlage ein. Ebenfalls im November 2015 lehnte der Grosse Rat des Kantons Thurgau eine Motion zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ab, wobei sich – im Unterschied zum Kanton Luzern – zuvor bereits der Regierungsrat dagegen ausgesprochen hatte.

Bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips finden sich im Bund und in den Kantonen zahlreiche Gemeinsamkeiten. In einigen Punkten bestehen jedoch auch grössere Unterschiede: So sind beim Bund der Bundesrat und die Bundesversammlung vom Geltungsbereich ganz ausgenommen, während in den Kantonen die Exekutiv- und Legislativorgane in der Regel ebenfalls dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen. Der Bund und einige Kantone sehen für strittige Fälle ein dem Beschwerdeverfahren vorgeschaltetes Schlichtungsverfahren bei einer besonderen Behörde – beim Bund erfüllt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) diese Funktion – vor. Andere Kantone verzichten darauf. Unterschiede finden sich weiter bezüglich der Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip.

Zudem haben in den letzten Jahren immer mehr Kantone ihre Datenschutz- und Informationsgesetzgebung systematisch in einem einzigen Erlass zusammengeführt. Dies insbesondere, um den Schnittstellen und Zielkonflikten zwischen dem Recht auf Zugang zu Informationen und dem Recht der betroffenen Personen auf Schutz ihrer persönlichen Daten genügend Rechnung zu tragen. Für ein derart kombiniertes Gesetz haben sich z. B. die Kantone Zürich, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Genf, Neuenburg und Jura entschieden. Noch einen Schritt weiter gegangen sind die Kantone Aargau und Wallis, die zusätzlich zu den Informations- und Datenschutzbelangen auch das Archivwesen systematisch im selben Erlass geregelt haben. Hingegen wurde bei der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Graubünden auf eine integrierte Gesetzgebung verzichtet. Die modernen, integrierten Lösungen sollen ermöglichen, die Herausforderungen der heutigen Informations- und Kommunikationsgesellschaft umfassend zu meistern. Sie streben ein effizientes, die Grundrechte der betroffenen Personen respektierendes Informationsmanagement über den ganzen Lebenszyklus der Daten an, d. h. von der Entstehung bis zur Archivierung, Löschung oder Vernichtung.

Die Erfahrungen in den Kantonen zeigen, dass die mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips befürchteten Nachteile (z. B. die Beeinträchtigung des Kollegialitätsprinzips und des Meinungsbildungsprozesses innerhalb der Behörden, der Druck der Medien im Vorfeld von Entscheidungsprozessen, die Beeinträchtigung der Privatsphäre, Mehraufwand der Verwaltung und höhere Kosten) weitgehend ausgeblieben sind. Der Bund zog in einem ersten Evaluationsbericht aus dem Jahr 2009 ein positives Fazit zum BGÖ. Eine zweite Evaluation des Bundes im Jahr 2014 zeigte hingegen Defizite bei der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips auf. Einige Bundesbehörden hätten den Kulturwandel noch nicht vollzogen. Grundsätzlich seien sie aber in der Lage, mit dem Öffentlichkeitsprinzip umzugehen. Anlass zur Kritik gab auch die Dauer der Schlichtungsverfahren aufgrund fehlender Ressourcen beim EDÖB. Schliesslich fällt auf, dass die Zahl der Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten gestützt auf das BGÖ in den vergangenen Jahren beachtlich zugenommen hat und nicht davon auszugehen ist, dass dieser Trend in nächster Zeit gestoppt wird. Vielmehr dürften die mit der Digitalisierung stets neu entstehenden Möglichkeiten des elektronischen Darstellens und Kombinierens von unterschiedlichsten Informationen die Nachfrage der Öffentlichkeit nach bedürfnisgerecht aufbereiteten Daten eher noch ankurbeln. Der Bundesrat beabsichtigt, diesen Problemen und Entwicklungen mit einer Revision des BGÖ Rechnung zu tragen. Einen entsprechenden Auftrag zur Ausarbeitung einer Vorlage hat er anfangs April 2015 erteilt.

5. Situation im Kanton Glarus

Die Kantonsverfassung enthält in Artikel 80 einen allgemeinen Grundsatz zur Informationstätigkeit der Behörden. Danach haben die Behörden die Öffentlichkeit laufend über die Sachgeschäfte und frühzeitig über wichtige Probleme und Vorhaben zu informieren. Die Anwendung dieser Bestimmung ist mit einem weiten Ermessensspielraum verbunden, und es können daraus keine Rechtsansprüche abgeleitet werden. Die allgemeine, in der Kantonsverfassung verankerte Verpflichtung zur aktiven Information wird für die Gemeindevorsteherschaften durch Artikel 26 des Gemeindegesetzes (GG) und für den Regierungsrat und die Kantonsverwaltung durch Artikel 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) sowie die Artikel 34–36 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) konkretisiert. Die Informationstätigkeit des Regierungsrates und der Verwaltung wird zudem in einem Leitbild, weiter ausgeführt, das zuletzt Ende 2017 überarbeitet wurde. Es setzt den Verfassungsauftrag und die Vorgaben des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrechts um und bekennt sich zu einer aktiven, offenen und regelmässigen Kommunikation von Regierungsrat und Verwaltung. Es will Transparenz und Vertrauen schaffen, das gute Image des Kantons fördern und die Mitwirkungsrechte am politischen Entscheidungsprozess gewährleisten. Die Kommunikation – insbesondere via Social Media – soll verstärkt sowie die Lücken im Bereich Krisenkommunikation gefüllt werden.

Daneben finden sich im kantonalen Recht individuelle, auf eine bestimmte Person beschränkte Einsichts- und Auskunftsrechte. Das Auskunftsrecht des Einzelnen über seine personenbezogenen Daten stützt sich auf die Datenschutzgesetzgebung sowie auf das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung (Art. 13 BV). Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) umschreibt sodann das Recht der Verfahrensbeteiligten auf Akteneinsicht in hängigen Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren (Art. 67–69 VRG). Darüber hinaus gewährt die bundesgerichtliche Rechtsprechung das Recht auf Akteneinsicht auch ausserhalb eines hängigen Verfahrens direkt gestützt auf Artikel 29 Absatz 2 BV, vorausgesetzt, die Person kann ein eigenes schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen. Die datenschutzrechtlichen wie auch die verfahrensrechtlichen Einsichts- und Auskunftsrechte finden ihre Grenzen an überwiegenden entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen.

Das kantonale Datenschutzgesetz legt die Voraussetzungen für die Bearbeitung von Personendaten durch öffentliche Organe fest, wozu auch das Bekanntgeben von solchen Informationen an andere Behörden und Private gehört. Daneben finden sich punktuell weitere Bestimmungen, welche den Zugang zu amtlichen Informationen regeln, wie z. B. den Zugang zu archivierten Daten (Art. 11 und 14 Archivgesetz). Des Weiteren sind bestimmte öffentliche Register, welche die kantonale Verwaltung von Gesetzes wegen anzulegen und zu führen hat (z. B. Grundbuch, Handelsregister), allgemein zugänglich. In solche amtlichen Register kann jede Person Einsicht nehmen, wobei für die Einsichtnahme oder den Erhalt eines Registerauszugs teilweise ein Interessennachweis erbracht werden muss.

Amtliche Dokumente sowie Dokumente von Privaten, welche der Verwaltung übergeben wurden, sind schliesslich typischerweise während öffentlicher Auflageverfahren einem weiteren Personenkreis zugänglich. So regeln die Spezialerlasse des Planungs- und Bau- sowie des Beschaffungsrechts, dass z. B. Richt- und Nutzungspläne, Pläne im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens und Ausschreibungsunterlagen in Submissionsverfahren öffentlich aufzulegen sind.

Abgesehen von den individuellen Zugangsrechten und den spezialgesetzlichen Regelungen besteht im kantonalen Recht jedoch kein allgemeiner Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und Informationen, wie er von den Antragstellern im Memorialsantrag gefordert wird; es gilt das Amtsgeheimnis. Dieses ist auf kantonaler Ebene in Artikel 27 RVOG verankert. Für die kommunalen Behörden und Angestellten findet sich eine entsprechende Regelung in Artikel 77 GG. Auch das kantonale Personalgesetz (PG) hält die Angestellten zu Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten an, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind (Art. 26 PG). Für die Bekanntgabe von Amtsgeheimnissen bedarf es eines gesetzlichen Rechtfertigungsgrundes oder einer Entbindung von der Geheimhaltungspflicht durch die zuständige Behörde.

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Glarus wurde in jüngerer Zeit wiederholt politisch diskutiert und abgelehnt – insbesondere im Zusammenhang mit der neuen Verwaltungsorganisation. Im Bericht zum RVOG nahm der Regierungsrat dahingehend Stellung, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips einer einlässlichen gesetzlichen Regelung bedürfe. Es seien die Ausnahmen zu bestimmen, die namentlich im Interesse der Staatssicherheit, der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen sowie der Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger und der Geschäftsgeheimnisse gelten müssten. Zu regeln seien zudem das Verfahren und der Rechtsschutz. Es liege auf der Hand, dass die Umsetzung dieser gesetzlichen Bestimmungen durch die Verwaltung nicht ohne Kostenfolge wäre. Aus diesen Gründen sprach sich der Regierungsrat 2003 gegen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips aus. Durch eine offene Information könne auch mit (oder trotz) Geheimhaltungsprinzip eine Transparenz staatlichen Handelns erreicht werden, die sich

derjenigen unter dem Öffentlichkeitsprinzip annähere. An dieser Einschätzung hielt der Regierungsrat auch bei der Beantwortung einer Motion der SP-Landratsfraktion im Jahr 2008 fest. Die Verwaltung kommuniziere bereits umfangreich. Nachfragen würden in der Regel nicht mit Verweis auf das Amtsgeheimnis geblockt. Die Departemente und die Staatskanzlei würden Interessenabwägungen zugunsten einer offenen Information auch bei Geschäften vornehmen, die in ihrem Kernbereich unter das Amtsgeheimnis fallen würden. Selbst bei einer Einführung des Öffentlichkeitsprinzips sei nicht alles öffentlich, es gäbe zahlreiche und gewichtige Ausnahmen. Die Interessen betroffener Personen seien durch die datenschutz- und verfahrensrechtlichen Einsichts- und Auskunftsrechte genügend geschützt. Der Landrat folgte dieser Argumentation und lehnte die Motion im November 2008 ab.

6. Auswirkungen

In finanzieller Hinsicht hängen die Auswirkungen der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung in erster Linie von seiner konkreten Umsetzung ab. Je nach Umschreibung des Geltungsbereichs und der Ausnahmen sowie der Ausgestaltung des Rechtsschutzsystems dürften beim Kanton und den Gemeinden mehr oder weniger hohe Umsetzungskosten anfallen. Weiter sind die finanziellen Auswirkungen einerseits von der Anzahl der Gesuche abhängig, zu deren Bearbeitung personelle Ressourcen eingesetzt werden müssen; andererseits vom Inhalt der nachgesuchten Informationen bzw. dem damit verbundenen Aufwand für die Zusammenstellung und Aufbereitung.

Der Kanton Bern verfügt in der Schweiz über die längste Erfahrung mit dem Öffentlichkeitsprinzip. Demnach ist nicht mit einem wesentlichen Mehraufwand zu rechnen. So werden im Kanton Bern vergleichsweise wenige formelle Gesuche eingereicht und Rechtsstreitigkeiten sind selten. Die meisten Anfragen werden informell an die Behörden herangetragen. Die im Vorfeld der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips geäusserte Befürchtung, die Verwaltung werde mit Zugangsgesuchen und Rechtsmitteln überschwemmt, hat sich im Kanton Bern nicht bewahrheitet. Auch nach den Erfahrungen anderer Kantone wird bisher vom Zugangsrecht nur zurückhaltend Gebrauch gemacht. Im Kanton Zürich etwa sind gemäss Geschäftsbericht des Regierungsrates im Jahr 2015 insgesamt 416 formelle Informationsgesuche bei der Verwaltung eingegangen, wobei 300 Gesuche die Einsicht in abgeschlossene Strafuntersuchungen betrafen. Klammert man letztere aus, kommt man auf etwas mehr als 100 formelle Zugangsgesuche, was auch der Anzahl Gesuche im Jahr 2014 entspricht. Auch im Kanton Graubünden zeigen die ersten Erfahrungen mit dem Öffentlichkeitsgesetz, dass es zu keinem Ansturm der Bevölkerung auf die Verwaltung gekommen ist. Die meisten Anfragen stammten von Vertreterinnen und Vertretern der Medien. Beim Bund gingen im Jahr 2015 gemäss Tätigkeitsbericht des EDÖB mit 597 so viele formelle Zugangsgesuche wie noch nie seit dem Inkrafttreten des Gesetzes ein. Die in den Jahren 2009 und 2014 durchgeführten Evaluationen zum BGÖ kamen zum Schluss, dass mit Ausnahme von zwei sämtliche Verwaltungsstellen des Bundes in der Lage waren und sind, die Zugangsgesuche mit den vorhandenen Stellenbeständen zu bearbeiten. Das Problem seien nicht die fehlenden Ressourcen an sich, sondern die schwierige Planbarkeit aufgrund der Unvorhersehbarkeit der Gesuchseingänge sowie des zur Bearbeitung der Gesuche und zur Aufbereitung der nachgefragten Informationen erforderlichen Aufwands. Wenn viele oder aufwändige Gesuche eingehen würden, könne es zu Engpässen kommen. Hingegen mussten und werden wohl auch künftig beim EDÖB aufgrund seiner Funktion als Schlichtungsbehörde schrittweise zusätzliche personelle Kapazitäten aufgebaut werden müssen.

Allfälligen Missbräuchen des Öffentlichkeitsprinzips könnte bei der konkreten Ausgestaltung des Zugangsrechts mit einer Gebührenpflicht für erheblichen Aufwand bei der Suche, Zusammenstellung und Aufbereitung der amtlichen Dokumente entgegengewirkt werden. Auch könnten die neuen Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip in zeitlicher Hinsicht nur auf amtliche Dokumente anwendbar erklärt werden, die nach Inkrafttreten des Gesetzes erstellt oder empfangen wurden. Damit dürften die Auswirkungen insbesondere in der Einführungsphase gering bleiben, da das Öffentlichkeitsprinzip auf bestehende Dokumentenbestände keine Anwendung findet. In sachlicher Hinsicht könnte der Begriff der amtlichen Dokumente eng gefasst werden, sodass insbesondere Dokumente, die zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind, bereits von Gesetzes wegen nicht vom Zugangsrecht erfasst sind.

Nichtsdestotrotz gilt es anzumerken, dass die Beurteilung von Zugangsgesuchen zu amtlichen Dokumenten hohe Anforderungen an die Verwaltung und ihre Angestellten stellt. Die zuständigen Stellen haben bei jedem Gesuch zu prüfen, ob ein amtliches Dokument vorliegt, ob dieses in den Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips fällt und damit grundsätzlich zugänglich ist und falls ja, ob im Einzelfall wichtige öffentliche oder schützenswerte private Interessen dem Zugang entgegenstehen. Dies ist gegenüber heute zweifellos mit einem Mehraufwand verbunden. Dies gilt insbesondere mit Bezug auf die Prüfung, ob private Interessen (z. B. Geschäftsgeheimnisse, Personendaten) dem Zugang entgegenstehen, sind die betroffenen Personen doch vor der Zugangsgewährung im Sinne des rechtlichen Gehörs anzuhören. Durch eine aktive Informationspolitik, unter anderem mit Aufschaltung der wichtigen amtlichen Dokumente im Internet, kann die Anzahl der Zugangsgesuche positiv beeinflusst werden. Wichtig ist auch das Führen einer gut organisierten Aktenablage, welche das Auffinden der Dokumente erleichtert. Für die Angestellten der Kantons- und Gemeindeverwaltungen sind im Falle der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips Informations- und Schulungsanlässe

vorzusehen sowie Vollzugshilfen (Checklisten, Ablaufschemen, Gesuchsformulare, Musterverfügungen usw.) auszuarbeiten und zur Verfügung zu stellen, damit das Öffentlichkeitsprinzip umgesetzt und der Paradigmenwechsel vollzogen werden kann.

7. Stellungnahme des Regierungsrates

Die kantonale Verwaltung pflegt heute im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben eine aktive und offene Informationspolitik und erfüllt dadurch die berechnete Forderung nach Transparenz zu einem grossen Teil. Daher sieht er keinen unmittelbaren Handlungsbedarf zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips. Die Gründe, welche den Regierungsrat in den Jahren 2003 und 2008 bewogen haben, sich gegen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips auszusprechen, gelten unverändert.

Der Regierungsrat nimmt jedoch auch zur Kenntnis, dass die bisherige Herstellung der Öffentlichkeit, bei welcher die Behörden den Zeitpunkt, Gegenstand und Inhalt der Information bestimmen, dem heutigen Umfeld einer modernen Informationsgesellschaft nicht mehr gänzlich zu genügen scheint. Entsprechend gehen auch immer mehr Kantone vom Geheimhaltungs- auf das Öffentlichkeitsprinzip über. Mit dem Kanton Glarus kennen nur noch sechs Kantone das Geheimhaltungsprinzip. Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips haben Bürgerinnen und Bürger, Unternehmerinnen und Unternehmer sowie Vertreterinnen und Vertreter der Medien nicht mehr nachzuweisen, dass sie ein schutzwürdiges Interesse haben, Zugang zu bestimmten amtlichen Informationen zu erhalten. Vielmehr muss die Behörde begründen, wenn sie ihnen keinen Zugang gewährt. Mit dem Öffentlichkeitsprinzip trägt die Behörde die Begründungspflicht und die Beweislast dafür, dass ein bestimmter gesetzlicher Ausschlussgrund im konkreten Fall den freien Zugang verwehrt. Im Unterschied zu den Informationen, die eine Behörde unter der Prämisse des Geheimhaltungsprinzips von sich aus bekannt gibt, bestimmt unter dem Öffentlichkeitsprinzip die gesuchstellende Person, worüber sie informiert werden will. Unter diesem Blickwinkel erscheint das Öffentlichkeitsprinzip als Teil des eingetretenen Kulturwandels hin zu einer offenen Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat in einer modernen Informationsgesellschaft. Der Regierungsrat möchte sich dieser Entwicklung trotz Vorbehalten bezüglich allfälligen Mehraufwandes und Mehrkosten nicht verschliessen. Er ist bereit, das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung einzuführen, falls sich die Landsgemeinde dafür aussprechen sollten. Deshalb befürwortet er den Memorialsantrag.

Gleichzeitig weist er darauf hin, dass bei Annahme des Memorialsantrags der Paradigmenwechsel gut vorbereitet werden muss bzw. sein will. Bei der Regelung des Öffentlichkeitsprinzips stellen sich zahlreiche konzeptionelle Fragen, angefangen beim Geltungsbereich und seinen Ausnahmen, über den Umfang des Zugangsrechts, dessen Ausschluss bis hin zum Zugangsverfahren und der Ausgestaltung des Rechtsschutzes. Des Weiteren gilt es die Schnittstellen und die Zielkonflikte mit spezialgesetzlichen Bestimmungen, Einsichts- und Auskunftsrechten zu eruieren und zu klären. In formeller Hinsicht wird bei der Ausarbeitung einer konkreten Gesetzesvorlage zu entscheiden sein, ob die informations- und datenschutzrechtlichen Belange – allenfalls gar zusammen mit dem Archivwesen – nach dem Vorbild von immer mehr Kantonen in einem integrierten, neuen Erlass systematisch zusammengefasst werden sollen. Da das kantonale Datenschutzgesetz aufgrund der Weiterentwicklung des europäischen Datenschutzrechts und der damit einhergehenden, momentan laufenden Totalrevision des Bundesdatenschutzgesetzes sowieso einer grösseren Überarbeitung bedarf, sieht der Regierungsrat die Chance für eine kombinierte Regelung der Informations- und Datenschutzbelange. In materieller Hinsicht strebt der Regierungsrat eine pragmatische Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips an, so wie sie insbesondere im Kanton Graubünden erfolgt ist. Eine zu weitgehende Gesetzgebung, die zu einem signifikanten Mehraufwand und erheblichen Mehrkosten führt, lehnt er hingegen ab. Zum Schutz des Kollegialitätsprinzips spricht er sich zudem bereits an dieser Stelle ausdrücklich dagegen aus, Regierungsratssitzungen für öffentlich zugänglich zu erklären. Die Beschlussfassung des Regierungsrates soll weiterhin unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgen. Schliesslich gilt es abschliessend zu betonen, dass der Paradigmenwechsel Zeit und Ressourcen benötigen und binden wird; abhängig von der konkreten Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips, der Anzahl Gesuche, die gestellt werden, und den Anforderungen an die Zusammenstellung und Aufbereitung der nachgefragten Informationen.

Aufgrund dieser Überlegungen verzichtet der Regierungsrat im Moment auf die Ausarbeitung einer konkreten Gesetzesvorlage. Es gilt, zunächst den Grundsatzentscheid der Landsgemeinde abzuwarten, bevor mit dem Gesetzgebungsprozess begonnen wird. Sollte sich die Landsgemeinde 2018 für den Memorialsantrag und somit für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips aussprechen, wird der Regierungsrat dies in die kommende Legislaturplanung und das dazugehörige Gesetzgebungsprogramm aufnehmen. Dieses Vorgehen ermöglicht es auch, die beabsichtigten Revisionen des Bundesdatenschutzgesetzes und des BGD bei der Ausarbeitung einer die informations- und datenschutzrechtlichen Belange integrierenden, kantonalen Lösung zu berücksichtigen.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Präsidium von Landrat Matthias Auer, Netstal, befasste sich mit der Vorlage. In den Kommissionsberatungen wurde darauf hingewiesen, dass im Falle der Annahme des Memorialsantrags durch die Landsgemeinde bei der konkreten Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips nicht nur der Schutz des Kollegialitätsprinzips auf Kantonsebene beim Regierungsrat beachtet werden müsse, sondern auch desjenigen auf Gemeindeebene. Auch Gemeinderatssitzungen sowie die entsprechenden Protokolle sollen nicht öffentlich sein. Dasselbe gelte für Sitzungen von landrätlichen Kommissionen. Ausserdem wurde festgehalten, dass Steuerdaten von Dritten weiterhin durch das Steuergeheimnis geschützt sind. Das Zugangsrecht sei auch unter dem Öffentlichkeitsprinzip grundsätzlich eine Holschuld. Es bestehe keine grundsätzliche Verpflichtung für Regierung und Verwaltung, alles zu publizieren. Ein Interesse an einer aktiven Kommunikation bestehe indes auch für die Verwaltung, wolle sie die Zahl der Einsichtsgesuche niedrig halten. Die Kommission diskutierte auch die finanziellen und personellen Auswirkungen. Im Antrag des Regierungsrates würden genaue Angaben dazu fehlen. Es sei davon auszugehen, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips insbesondere auch auf Gemeindeebene mit Mehrkosten verbunden sei. Bezüglich finanzieller und personeller Auswirkungen seien diese erst bei der Umsetzung genauer zu beziffern. Sie seien abhängig von der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips. Im Falle der Annahme des Memorialsantrags durch die Landsgemeinde strebe der Regierungsrat eine pragmatische Umsetzung an, die wie in anderen Kantonen zu keinen signifikanten Mehraufwänden führen sollte. Zudem könne man bei überdurchschnittlichem Aufwand durchaus Gebühren vorsehen. Die Kommission beantragte dem Landrat schliesslich einstimmig, den Memorialsantrag der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

In der Beratung im Landrat herrschte ebenso Einigkeit. Der Landrat sprach sich wie Regierungsrat und Kommission für den Wechsel zum Öffentlichkeitsprinzip aus. Es sei erfreulich, dass man gemerkt habe, dass sich die Ansprüche der Gesellschaft an die Transparenz von Behörden und Verwaltung geändert hätten. Auch wurde aber daran erinnert, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips mit Mehraufwand für die Verwaltung verbunden sei. Zudem wandten sich einige Votanten gegen die Extremform, die Verhandlungen des Regierungsrates und der Gemeinderäte dem Öffentlichkeitsprinzip zu unterstellen. Darunter würde die offene Diskussionskultur leiden und das Kollegialitätsprinzip ausgehöhlt.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde ohne Gegenstimmen, den Memorialsantrag anzunehmen. Stimmt diese zu, ist einer der nächsten Landsgemeinden ein Gesetz zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips zu unterbreiten.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem Memorialsantrag zuzustimmen.

§ 6 Memorialsantrag «Ergänzung von Artikel 200 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch» (Finanzierung Hochwasserschutz)

Die Vorlage im Überblick

Der Memorialsantrag der Gemeinderäte von Glarus und von Glarus Nord vom August 2016 fordert die Ergänzung von Artikel 200 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (EG ZGB) mit zwei neuen Absätzen. Damit wollen die Antragsteller die Rechtsgrundlagen dafür schaffen, dass die Gemeinden unter gewissen Voraussetzungen auf die vorgesehene Beteiligung der betroffenen Grundeigentümer an den Kosten von Hochwasserschutzmassnahmen verzichten können. Wuhrkorporationen, welche Aufgaben im Hochwasserschutz wahrnehmen, sollen zudem künftig durch die Gemeinden finanziell unterstützt werden können. Alternativ soll es auch möglich sein, dass die Gemeinden von den Korporationen einzelne Aufgaben übernehmen. Am Konzept des geltenden Rechts, wonach grundsätzlich die betroffenen Grundeigentümer die Kosten von Hochwasserschutzmassnahmen tragen müssen, soll jedoch festgehalten werden. Die vorgeschlagenen Ausnahmen sollen es allerdings erlauben, dringend anstehende Hochwasserschutzprojekte zeitnah zu realisieren. Dies ist laut den Antragstellern mit den aktuellen Rechtsgrundlagen nicht möglich. Insbesondere das durchzuführende Veranlagungsverfahren erweise sich als sehr zeitaufwändig.

Artikel 200 EG ZGB im 2014 zuletzt geändert

Zuletzt änderte die Landsgemeinde 2014 den Artikel 200 EG ZGB. Mit einem Memorialsantrag wollte die Gemeinde Glarus Süd damals den Gemeinden ein zusätzliches Instrument zur Finanzierung von Hochwasserschutzmassnahmen zur Verfügung stellen. Zwar konnten diese bereits zuvor Wuhraufgaben

übernehmen, doch sollten sie neu Beiträge von den dadurch entlasteten Eigentümern erheben können. Zuvor hatten sie diese Lasten vollumfänglich aus den allgemeinen Steuermitteln bestritten – es finanzierten also nicht nur die betroffenen Eigentümer, sondern alle Steuerzahler mit. In Absprache mit den damaligen Antragstellern wurde der Landsgemeinde 2014 ein Gegenvorschlag unterbreitet, welcher die Gemeinden verpflichtete, von den entlasteten Eigentümern Beiträge zu erheben. Die Gemeinden sollten solche Aufgaben also nicht allein über die allgemeinen Steuermittel finanzieren müssen. Dies hätte eine Zusatzbelastung der Gemeinden in unbekannter Höhe bedeutet. Der Ansatz, diese Aufgaben zu verstaatlichen, wurde verworfen.

Stellungnahme des Regierungsrates

In seiner Stellungnahme zum Memorialsantrag kommt der Regierungsrat zu folgenden Schlüssen:

- Die bestehende Regelung im EG ZGB führe nicht zu Verzögerungen, wie die Gemeinde Glarus Süd beweise. Diese hat das geltende Recht bereits mittels Reglement umgesetzt.
- Eine Umsetzung der bestehenden Regelung sei mit vertretbarem Aufwand möglich. Die Situation sei – entgegen der Meinung der Antragsteller – nicht verfahren.
- Ein Systemwechsel zum jetzigen Zeitpunkt sei falsch. Die vorgeschlagene Ergänzung orientiere sich nicht am geltenden Recht, sondern wolle dieses verwässern und aushebeln.

Die eingehende Prüfung des Memorialsantrags zeige nicht nur keine Notwendigkeit einer erneuten Gesetzesänderung, sondern in mehrfacher Weise eine Unvereinbarkeit mit dem geltenden Korporationsmodell. Der beantragte ausgearbeitete Entwurf würde die heutige Regelung zur Finanzierung des Hochwasserschutzes nicht nur (mit mehreren Varianten) ergänzen, sondern das ganze Korporationswesen im Bereich Hochwasserschutz auf den Kopf stellen. Er würde über kurz oder lang dazu führen, dass die Gemeinden wohl die Aufgaben der meisten Bach- und Runsenkorporationen übernehmen müssten und sich mit einer Fülle von Übernahmegesuchen konfrontiert sähen. Anders als durch ausnahmslose Übernahme sämtlicher Wuhraufgaben unter Verzicht auf Grundeigentümerbeiträge liessen sich die beantragten Regelungen nur schwer rechtsgleich anwenden. Die vollständige Übernahme des Hochwasserschutzes inkl. des ganzen Wuhrwesens beabsichtigen aber auch die Antragsteller nicht. Zudem würden sich die Mitglieder einer bestehenden Wuhrkorporation daran stossen, wenn die Aufgaben einer anderen Korporation durch die Gemeinde übernommen und finanziert werden, man selbst aber nach wie vor in der Pflicht ist – zumal sie nebst den Korporationsbeiträgen auch noch die von der Gemeinde übernommenen Aufgaben über die Steuern finanzieren müssen.

Sollte mit dem Memorialsantrag ein fundamentaler Systemwechsel beabsichtigt sein, so sei die beantragte Gesetzesergänzung der falsche Weg. Stattdessen wäre zu prüfen, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen man den Hochwasserschutz zur Gemeindeaufgabe erklären wollte. Die Gemeinden haben denn auch einen Systemwechsel abgelehnt, eine mit einem Vorbehalt.

Antrag an die Landsgemeinde

In der Debatte im Landrat prallten die divergierenden Standpunkte der Antragsteller und des Regierungsrates aufeinander. Die klare Mehrheit des Landrates folgte jedoch der Argumentation des Regierungsrates. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag abzulehnen.

1. Ausgangslage

1.1. Memorialsantrag

Der Memorialsantrag der Gemeinderäte von Glarus und von Glarus Nord vom 8. August 2016 fordert die Ergänzung von Artikel 200 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (EG ZGB) mit zwei neuen Absätzen 4 und 5. Artikel 200 EG ZGB würde gemäss Memorialsantrag neu wie folgt lauten:

Artikel 200

¹ Wenn die (...) erforderlichen Wuhrunge (...) nicht ohne weiteres von den Verpflichteten oder von den Gemeinden ausgeführt werden (...) haben alle Verpflichteten eine Korporation zu bilden.

² Die Beteiligungspflicht richtet sich nach der Grösse und nach dem Werte der Liegenschaften und Bauwerke sowie nach der ihnen voraussichtlich drohenden Gefahr, (...)

³ Veranlassen die Gemeinden das Erforderliche, so ziehen sie die dadurch entlasteten Grundeigentümer in angemessenem Umfang zur Kostentragung heran. Die Bemessung der Grundeigentümerbeiträge richtet sich nach der Grösse und dem Wert der Liegenschaften und Bauwerke (...).

⁴ Für Massnahmen, die auf einer zweckmässigen Planung beruhen und ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen, können die Gemeinden auf den Einzug von Grundeigentümerbeiträgen verzichten, wenn:

- a. an einer Massnahme ein besonders hohes Interesse der Allgemeinheit besteht;
- b. der Einzug von Grundeigentümerbeiträgen nicht verhältnismässig ist;
- c. die Belastung der in die Beitragspflicht einzubeziehenden Grundeigentümer nicht zumutbar ist.

⁵ Die Gemeinden können Wuhrkorporationen bei der Ausübung ihrer Aufgaben unterstützen oder einzelne Aufgaben übernehmen, wenn die Umsetzung von Hochwasserschutzmassnahmen und der Unterhalt an bestehenden Schutzbauten im besonderen Masse im öffentlichen Interesse stehen und auf einer zweckmässigen, von der Gemeinde mitgetragenen Planung, beruhen.

Mit den beantragten Ergänzungen wollen die Antragsteller die Rechtsgrundlagen dafür schaffen, dass die Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen auf die Beteiligung der Grundeigentümer an den Kosten des Hochwasserschutzes verzichten können (Abs. 4). Wuhrkorporationen sollen zudem künftig durch die Gemeinden finanziell unterstützt werden können. Alternativ soll es auch möglich sein, dass die Gemeinden von den Korporationen einzelne Aufgaben übernehmen (Abs. 5). Am Konzept des geltenden Rechts, wonach grundsätzlich die betroffenen Grundeigentümer die Kosten von Hochwasserschutzmassnahmen tragen müssen, soll festgehalten werden. Die vorgeschlagenen Ausnahmen sollen es allerdings erlauben, dringend anstehende Hochwasserschutzprojekte zeitnah zu realisieren. Das aktuell vorgesehene Veranlagungsverfahren (Perimeterverfahren) ist laut den Antragstellern sehr aufwändig und verhindert die rasche Umsetzung von Hochwasserschutzmassnahmen.

1.2. Der Memorialsantrag im Wortlaut

Die Gemeinderäte von Glarus und Glarus Nord reichten im August 2016 zwei Eingaben zum vorliegenden Memorialsantrag ein. Der wiedergegebene Wortlaut entspricht der kürzeren Fassung. Die ausführlichere ist in der Geschäftsdatenbank des Landrates einsehbar (www.gl.ch → Parlament → Geschäfte). Die Vorlage setzt sich mit beiden Eingaben auseinander und zitiert jeweils, soweit nicht anders bezeichnet, vor allem die ausführlichere Fassung.

In Anwendung von Artikel 58 ff. der Kantonsverfassung in Verbindung mit Artikel 88 Absatz 1 Buchstabe c des Gemeindegesetzes reichen die Vorsteherschaften der Gemeinden Glarus und Glarus Nord hiermit einen Memorialsantrag zuhanden der Landsgemeinde ein.

Ausgangslage

Obwohl der Kanton Glarus aufgrund seiner Topografie stark durch Hochwasser und Murgänge gefährdet ist, ist der Hochwasserschutz nach wie vor nur rudimentär geregelt. Basierend auf dem Grundsatz, dass der Hochwasserschutz grundsätzlich von denjenigen Eigentümern getragen werden soll, die von diesem Schutz profitieren, befinden sich die entsprechenden Bestimmungen im EG zum ZGB. Gleichzeitig sind neben den betroffenen Grundeigentümern auch die Gemeinden gefordert, diesen Schutz zur Wahrung ihrer Einwohner zu gewährleisten.

Vor der Gemeindefusion wurden diese Aufgaben von den glarnerischen Gemeinden unterschiedlich wahrgenommen. Dies führte im Jahre 2014 zu einem Memorialsantrag der Gemeinde Glarus Süd, welcher von der Landsgemeinde in der Form eines Gegenvorschlages von Regierungs- und Landrat angenommen wurde.

Mit diesem neuen Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB sollten die Gemeinden berechtigt erklärt werden, auf ihrem Gebiet ein Perimeterverfahren durchzuführen und die betroffenen Grundeigentümer zur Kostendeckung bei Hochwasserschutzmassnahmen miteinzubeziehen.

Bei der Umsetzung dieser Norm hat sich nun gezeigt, dass das Perimeterverfahren nach Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB sehr zeitaufwändig ist und die anstehenden Probleme nicht vollständig zu lösen vermag. Einerseits müssen die Gemeinden das entsprechende Reglement erlassen. Zudem müssen sie im Anschluss daran ein Perimeterverfahren durchführen. Im Rahmen eines solchen Perimeterverfahrens ist einerseits der Kreis der betreffenden Grundeigentümer wie deren Beitragspflicht festzulegen. Da es in vielen Fällen schwierig ist, den Kreis der betroffenen Grundeigentümer festzulegen und diesen ein umfassender Rechtsschutz via Einsprachebeschwerde an das Departement und in zweiter Instanz an das Verwaltungsgericht und sogar letztinstanzlich an das Bundesgericht zusteht, ist mit einer langen Dauer dieser Verfahren zu rechnen.

Hinzu kommt, dass der Regierungsrat aufgrund der neuen Gesetzesbestimmung beschlossen hat, keine Subventionen zu sprechen, wenn die Grundeigentümer nicht im Sinne von Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB in ihre Leistungspflicht einbezogen werden. Dies hat zur Folge, dass dringend anstehende Projekte blockiert sind und auf die lange Bank geschoben werden.

Deblockierung des Hochwasserschutzes durch Ergänzung von Artikel 200 EG ZGB

Um diese verfahrenre Situation zu lösen und den Hochwasserschutz zu beschleunigen, schlagen wir die Ergänzung von Artikel 200 EG ZGB mit zwei weiteren Absätzen vor:

Artikel 200 Absatz 4 EG ZGB (neu)

Für Massnahmen, die auf einer zweckmässigen Planung beruhen und ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen, können die Gemeinden auf den Einzug von Grundeigentümerbeiträgen verzichten, wenn:

- a. an einer Massnahme ein besonders hohes Interesse der Allgemeinheit besteht;
- b. der Einzug von Grundeigentümerbeiträgen nicht verhältnismässig ist;
- c. die Belastung der in die Beitragspflicht einzubeziehenden Grundeigentümer nicht zumutbar ist.

Artikel 200 Absatz 5 EG ZGB (neu)

Die Gemeinden können Wuhrkorporationen bei der Ausübung ihrer Aufgaben unterstützen oder einzelne Aufgaben übernehmen, wenn die Umsetzung von Hochwasserschutzmassnahmen und der Unterhalt an bestehenden Schutzbauten im besonderen Masse im öffentlichen Interesse stehen und auf einer zweckmässigen, von der Gemeinde mitgetragenen Planung beruhen.

Mit der Ergänzung unter Absatz 4 können diejenigen Fälle gelöst werden, bei welchen keine Korporationen bestehen und die Durchführung eines Perimeterverfahrens nach Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB unverhältnismässig ist. In diesem Fall können die Hochwasserschutzmassnahmen von der Gemeinde ausgeführt werden, ohne den Grundeigentümer miteinzubeziehen. In Ergänzung zur Lösung in Absatz 3 von Artikel 200 EG ZGB haben die Gemeinden auch in diesen Fällen Anspruch auf die Kantons- und Bundessubventionen.

In diesem Bereich sind einzelne Hochwasserprojekte spruchreif und können innert nützlicher Frist umgesetzt werden. Wie aus der gesetzlichen Formulierung zu ersehen ist, kommt Absatz 4 nur in denjenigen Fällen zum Tragen, in denen die einschränkenden Voraussetzungen dieser neuen Ziffer erfüllt sind.

Die Ergänzung durch Absatz 5 von Artikel 200 EG ZGB ist für diejenigen Fälle notwendig, in denen zwar Korporationen bestehen, diese aber ihren Aufgaben nicht oder nicht vollständig nachkommen. In diesen Fällen soll es den Gemeinden ermöglicht werden, die Korporationen bei ihren Aufgaben zu unterstützen oder einzelne Aufgaben direkt zu übernehmen und durch die Gemeinde ausführen zu lassen. Bei einer Annahme dieser Gesetzesänderungen bereits anlässlich der Landsgemeinde 2017 könnten mehrere spruchreife Hochwasserschutzprojekte effizient umgesetzt werden. Mit dieser neuen Regelung entstehen dem Kanton keine zusätzlichen Kosten, da es hier nur darum geht, die Subventionen auszulösen, welche vom Kanton mangels Perimeterverfahren zurückgehalten werden. Hinzu kommt, dass neben den kantonalen Beiträgen auch die Bundessubventionen für diese Projekte beansprucht werden können. Diese betragen jährlich für den ganzen Kanton verteilt mehrere hunderttausend Franken.

Entscheidend für die Änderung der gesetzlichen Grundlage ist aber die Tatsache, dass mit Annahme dieser zusätzlichen Bestimmungen der Hochwasserschutz für Projekte, die in einem besonderen Masse im öffentlichen Interesse stehen, nicht wegen der Durchführung eines langwierigen Perimeterverfahrens auf die lange Bank geschoben, sondern sofort umgesetzt werden können. Auch wenn mit dem späteren Erlass eines Wasserbaugesetzes eine grundlegend neue Regelung getroffen werden sollte, erfordert die heutige Gefahrensituation dieses schnelle Handeln im Sinne einer Übergangsregelung.

Bei diesem unterbreiteten Memorialsantrag geht es um die Sicherheit und den Schutz der Bevölkerung bei der Gefahr von Hochwasser. Die jüngsten Ereignisse aufgrund der Starkniederschläge vom Juni 2016 verlangen dringend nach Massnahmen. Im Sinne der Dringlichkeit bitten wir Sie, hochgeachteter Herr Landammann, sehr verehrte Frau Regierungsrätin, sehr geehrte Herren Regierungsräte, diesen Memorialsantrag beförderlich zu behandeln und in positivem Sinne dem Landrat zuhanden der Landsgemeinde 2017 zum Entscheid vorzulegen.

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag im November 2016 für rechtlich zulässig und erheblich.

2. Rückblick

Zuletzt änderte die Landsgemeinde 2014 Artikel 200 EG ZGB. Mit einem Memorialsantrag wollte die Gemeinde Glarus Süd damals den Gemeinden ein zusätzliches Instrument zur Finanzierung von Hochwasserschutzmassnahmen zur Verfügung stellen. Zwar konnten diese bereits zuvor Wuhraufgaben übernehmen, doch sollten sie neu Beiträge von den dadurch entlasteten Eigentümern erheben können. Zuvor hatten sie diese Lasten vollumfänglich aus den allgemeinen Steuermitteln bestritten.

Die Gemeinde Glarus Süd beantragte damals eine Kann-Formulierung. Mit dieser wäre es den Gemeinden freigestanden, ob sie Beiträge erheben wollen oder nicht. Diese Wahlmöglichkeit wurde im Zuge der Debatte thematisiert. Schliesslich entschied sich der Regierungsrat – nach Absprache mit den Antragstellern – für einen Gegenvorschlag, welcher eine Pflicht zur Erhebung von Beiträgen von entlasteten Grundeigentümern vorsah. Die Gemeinden sollten solche Aufgaben also nicht allein über die allgemeinen Steuermittel finanzieren müssen. Dies hätte eine Zusatzbelastung der Gemeinden in unbekannter Höhe bedeutet. Der Ansatz, diese

Aufgaben zu verstaatlichen, wurde somit verworfen. Für die Betroffenen sollte es jedoch keinen wesentlichen Unterschied bedeuten, ob sie einer funktionierenden Korporation angehören oder ob die Gemeinde die Aufgabe zu ihrer Entlastung übernimmt.

Der Gesetzgeber lehnte es denn auch ab, ohne Not in ein über Jahrzehnte gewachsenes System einzugreifen, welches die Wuhrpflicht und den Schutz der Ufer an Flüssen, Bächen und Runsen grundsätzlich dem Grundeigentum auferlegt (vgl. Art. 189 EG ZGB). Danach haben bei Bächen, «welche allgemeinen Schaden (...) drohen» (Art. 197 EG ZGB), die «Besitzer derjenigen Liegenschaften und Bauwerke, welche von den Flüssen (...) direkt begrenzt oder indirekt gefährdet sind» gemeinsam mit den Standortgemeinden die Lasten der Schutzmassnahmen zu tragen (vgl. Art. 198 Abs. 1 EG ZGB).

3. Stellungnahme des Regierungsrates im Allgemeinen

3.1. Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB führt nicht zu Verzögerungen

Die Antragsteller berichten von Problemen bei der Umsetzung von Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB und möglichen, sich hinziehenden Rechtsschutzverfahren, welche dringend anstehende Projekte blockieren könnten. Allerdings haben die Antragsteller die an der Landsgemeinde 2014 beschlossene Gesetzesergänzung offenbar noch nicht mit der Schaffung eines Reglements auf Stufe Gemeinde umgesetzt. Im Unterschied zu ihnen hat die Gemeinde Glarus Süd einen konkreten Lösungsansatz im kommunalen Recht realisiert. Dabei sind weder Umsetzungsprobleme noch irgendwelche Rechtsschutzverfahren bekannt geworden. Auch werden dort durch die bezeichnete Regelung keine Projekte blockiert.

Hochwasserschutzprojekte werden also nicht durch Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB bzw. durch das Beitrags- bzw. Veranlagungsverfahren blockiert. Bereits Ende Dezember 2015 stellte der Regierungsrat zuhanden der Glarner Gemeinden klar, dass «zwischen dem Beitrags- und dem Bewilligungsverfahren für die eigentlichen Schutzmassnahmen unterschieden werden muss. Einsprachen und Beschwerden gegen die Beitragspflicht oder die -bemessung betreffen die Ausgestaltung der fraglichen Schutzmassnahme nicht. Ein hängiges Rechtsmittel gegen den Kostenverteiler muss die Ausführung der betreffenden Schutzmassnahme nicht hemmen.» Es ginge «zu weit, Baufreigaben, Beitragszusicherungen und -auszahlungen davon abhängig machen zu wollen, dass die Gemeinden die Grundeigentümerbeiträge nach Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB bereits (rechtskräftig) veranlagt oder gar eingetrieben haben. Vielmehr muss es genügen, wenn die Gemeinde die entsprechenden generell-abstrakten Grundlagen geschaffen hat und gewillt ist, diese Vorgaben zu vollziehen bzw. die einzelnen Beiträge einzuziehen». Es sind demnach nicht allfällige Diskussionen oder Rechtsschutzverfahren um die Beitragspflicht oder -höhe, welche Schutzmassnahmen verzögern. Vielmehr beruhen diese allfälligen Verzögerungen darauf, dass das geltende Recht nicht umgesetzt und auf dessen Durchsetzung verzichtet wurde.

Selbstverständlich können Rechtsmittel im Baubewilligungsverfahren Hochwasserschutzprojekte verzögern. Solche Verfahren sind rechtsschutzfähig, unabhängig davon, ob ein Privater, eine Korporation oder eine Gemeinde Schutzmassnahmen realisieren will. Daran wollte die Gesetzesänderung im Jahr 2014 nichts ändern. Auch die nun beantragten Gesetzesergänzungen werden nicht dazu führen, dass die Gemeinden «abschliessend über die Finanzierung (Finanzierungsbeschluss) und die Umsetzung (Baubeschluss) der Hochwasserschutzprojekte befinden können». Die Rechtsordnung gewährleistet hier wie dort umfassenden Rechtsschutz. «Ohne Miteinbezug der Grundeigentümer» werden sich die anstehenden Hochwasserprobleme nicht lösen lassen. Dies widerspräche grundlegenden rechtsstaatlichen Prinzipien.

3.2. Umsetzung mit vertretbarem Aufwand möglich

Die Situation ist – entgegen der Meinung der Antragsteller – nicht verfahren. Die Rechtsordnung verlangt von den Gemeinden, welche sich im Hochwasserschutz betätigen wollen, zwar einen gewissen Aufwand. Dieser fällt unter Umständen jedoch bescheidener aus als bei Korporationen, weil die Gemeinden den Grad der Gefährdung durch ein Gewässer bei der Bemessung des Grundeigentümerbeitrags nicht zwingend beachten müssen. Selbstredend steht es ihnen frei, auch diesen Faktor in die Beitragsbemessung miteinfließen zu lassen. Die Aufzählung der Bemessungskriterien in Artikel 200 Absatz 3 Satz 2 EG ZGB ist keine abschliessende. Der Gesetzgeber hat den Gemeinden die Berücksichtigung des Gefahrenelements bei der Bemessung der Beiträge nicht zwingend vorschreiben wollen. Dass ihnen dies gestattet ist, steht ausser Frage.

Soweit die Antragsteller die Vielzahl möglicher Veranlagungen monieren und einen unverhältnismässigen Aufwand behaupten – einzelne Hochwasserschutzprojekte sollen ganze Ortschaften und bis zu 1300 Liegenschaften betreffen – ist darauf zu verweisen, dass die Gemeinden viele ihrer Aufgaben (Umweltschutz, Kehricht, Energie usw.) über zweckgebundene Abgaben finanzieren. Den Pflichtigen steht dabei regelmässig umfassender Rechtsschutz zur Verfügung. Auch die Veranlagung und der Einzug von Steuern sind mit Aufwand verbunden. Die blosse Vielzahl solcher ausnahmslos rechtsmittelfähiger Veranlagungen und Verfügungen hat nie ernsthaft dazu geführt, einen Verzicht in Erwägung zu ziehen. An Projekten der ange-

sprochenen Dimension zeigt sich denn auch die Bedeutung von Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB, der eine breite und angemessene Verteilung der Kosten auf die entlasteten Grundeigentümer erst ermöglicht. Dies betrifft Eigentümer von Liegenschaften, die entweder unmittelbar an ein Gewässer anstossen oder durch zu erstellende Schutzbauten vor Beschädigungen bewahrt werden sollen (vgl. Art. 189 EG ZGB). Dabei handelt es sich um zwingende Voraussetzungen. Liegenschaften, deren Eigentümer sonst wie von Schutzmassnahmen profitieren, sind nicht betroffen.

Das Projekt Hochwasserschutz Linth (HWS Linth) gab Anlass zu klären, wie sich mit vertretbarem Aufwand angemessene Grundeigentümerbeiträge erheben lassen. Ein interner Bericht bestätigt die Machbarkeit auch in Bezug auf dieses Grossprojekt und beschreibt die Vorgehensweise im Detail. Überdies war festzustellen, dass derartige Beitragsverfahren – in kleinerem Rahmen und teils pragmatisch – bereits erfolgreich durchgeführt wurden, und zwar bevor Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB beschlossen wurde. Namentlich der Gemeinderat Glarus hat ein solches Verfahren am Beispiel des Hochwasserschutzprojektes Hinteres Klöntal (HWS HK) durchgespielt und ist so den Weg vorangegangen, welchen die Landsgemeinde 2014 schliesslich auch vorsah. So sehr sich diese beiden Projekte in Bezug auf ihre Dimensionen unterscheiden, so sehr decken sie sich in Bezug auf die entscheidenden Parameter. Es verhält sich gar so, dass sich die Rechtslage heute sehr viel klarer präsentiert. Die Gemeinden sind mittlerweile nicht mehr auf eine vertragliche Regelung mit allen Beteiligten angewiesen. Darüber hinaus verfahren auch einzelne Korporationen nach denselben Grundsätzen, wie sie beim HWS HK angewendet wurden und wie sie im Übrigen auch im Kanton Appenzell Innerrhoden überall dort gelten, wo das Gemeinwesen Wuhraufgaben übernimmt. Damit ist klar, dass das geltende Recht problemlos umgesetzt werden kann und zu vernünftigen Ergebnissen führt.

Charakteristisch für all diese Beitragsverfahren ist, dass sich die Kostenbeteiligung der entlasteten Grundeigentümer nach dem Nutzen richtet, den die Investition verspricht. Dieser entspricht der «Gefahrenreduktion». Ermittelt wird dieser Nutzen anhand der Baugesuchsakten; beim HWS Linth anhand der Veränderung, welche sich beim Vergleich der aktuellen «Gefahrenkarte Wasser» mit der «Gefahrenkarte nach Massnahmen» ergibt. Als Basiswerte wurden im erwähnten Bericht zum Projekt HWS Linth die Versicherungssummen der betroffenen Gebäude verwendet. Beim Projekt HWS HK stützt sich die Veranlagung auf die Versicherungswerte der Liegenschaften, eine Bewertung von Kulturland und Strassen sowie auf das Ausmass der Gefahrenreduktion. In beiden Fällen kann mit dem Abstellen auf vorhandene Daten die Darstellung widerlegt werden, dass die Umsetzung von Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB nur mit übermässigem Aufwand möglich sei. Statt auf die Gebäudeversicherungssummen kann alternativ auch auf Kubaturen oder gewichtete Flächen abgestellt werden. Dies erhöhte zwar den Initialaufwand, führte jedoch gerade auch in weniger dicht überbauten Gebieten zu umfassenderen Lösungen.

Das Modell bietet auch eine Anleitung dafür, wie die geschützten Grundeigentümer zur Kostenbeteiligung für Ersatzinvestitionen herangezogen werden können, wenn sich aus diesen Massnahmen keine Verbesserung ergibt, weil damit nur der bestehende Schutz gewährleistet wird. Gleich verhält es sich bei blossen Unterhaltsarbeiten. Für solche Fälle bedarf es statt einer «Gefahrenkarte nach Massnahmen» einer solchen «vor (allen) Massnahmen», wie sie die Basis für die Festlegung eines jeden Perimeters bildet. Vergleicht man diese Gefahrenkarte mit der aktuellen, zeigt sich der Nutzen für die einzelnen Liegenschaften und Bauwerke. Daraus errechnet sich die Höhe des Perimeterbeitrags.

3.3. Kein Systemwechsel zum jetzigen Zeitpunkt

Es steht ausser Frage, dass sich die Gemeinde «massgebend» an den Kosten von Hochwasserschutzmassnahmen beteiligen darf. Ebenso klar ist, dass solche Lasten auch nur sehr wenige Personen treffen könnten, was deren Möglichkeiten übersteigen würde. Solche Szenarien rechtfertigen es, dass die Entlasteten nach Massgabe von Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB (nur) «angemessene» Beiträge zu leisten haben. Sie rechtfertigen es hingegen nicht, auf ein Veranlagungsverfahren grundsätzlich zu verzichten. Dies würde mit dem gesetzlichen Grundsatz brechen, wonach solche Lasten durch die Gefährdeten und die Standortgemeinde zu tragen sind, und wäre ein Eingriff in ein austariertes Wertesystem. Denn heute besteht der Grundsatz, dass der durch Hochwasserschutzmassnahmen entstehende individuelle Nutzen des Grundeigentümers dessen Beitrag an die Massnahmen beeinflusst. Ein Systemwechsel solcher Tragweite ist nicht im Rahmen einer als übergangsrechtlich bezeichneten Gesetzesergänzung zu vollziehen. Nachdem bereits mit Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB eine Übergangsregelung geschaffen wurde (vgl. Memorial 2014, S. 7–9), bedarf es offensichtlich keiner weiteren Übergangslösung. Dies umso weniger, als sich die vorgeschlagene Ergänzung nicht wie behauptet am geltenden Recht orientiert, sondern dieses verwässern und aushebeln will.

4. Stellungnahme des Regierungsrates zu den beantragten Ergänzungen

4.1. Zum beantragten Absatz 4

Artikel 200 Absatz 4

⁴ Für Massnahmen, die auf einer zweckmässigen Planung beruhen und ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen, können die Gemeinden auf den Einzug von Grundeigentümerbeiträgen verzichten, wenn:

- a. an einer Massnahme ein besonders hohes Interesse der Allgemeinheit besteht;
- b. der Einzug von Grundeigentümerbeiträgen nicht verhältnismässig ist;
- c. die Belastung der in die Beitragspflicht einzubeziehenden Grundeigentümer nicht zumutbar ist.

Wollen Gemeinden Massnahmen ergreifen, wird hierfür eine «zweckmässige Planung» (Bst. a) bestehen oder man wird diese zumindest für zweckmässig halten. Auch werden die Gemeinden kaum Massnahmen mit einem Kosten-/Nutzen-Verhältnis umsetzen wollen, welches sie als nicht gut einschätzen. In beiden Fällen handelt es sich offensichtlich um keine echten Voraussetzungen. Die Gemeinden könnten deshalb frei entscheiden, wann sie auf den Einzug von Grundeigentümerbeiträgen verzichten wollen.

Steht es den Gemeinden frei, ob sie Beiträge für die Kosten des Hochwasserschutzes erheben wollen, so macht man im Falle eines Verzichts den Hochwasserschutz zur Staatsaufgabe. Es wäre nun stossend, dass derjenige, welcher eine Liegenschaft in einem kaum gefährdeten Gebiet erwirbt und dafür einen höheren Preis bezahlt, über die Steuern auch die Schutzmassnahmen für günstiger erworbene Liegenschaften in gefährdeten Gebieten mitfinanzieren muss. Anders als nach Massgabe der differenzierten, geltenden Regelung, welche auf das Grundeigentum abstellt und die Beteiligungspflicht nach Massgabe der Grösse, des Wertes und der Gefährdung (bei einer Korporation) der betroffenen Liegenschaften und Bauwerke ermittelt, kann solchen Begebenheiten nicht Rechnung getragen werden, wenn die Finanzierung des Hochwasserschutzes über die allgemeinen Steuermittel erfolgt.

Genauso bleibt unklar, wann ein «besonders hohes Interesse der Allgemeinheit» (Bst. a) an einer Massnahme besteht und ob hier ein anderer Massstab gelten soll als nach Absatz 5, wonach eine Massnahme «im besonderen Masse im öffentlichen Interesse» (Abs. 5) stehen müsse. In beiden Fällen handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, deren Auslegung ein weites Feld für Rechtsschutzverfahren öffnen würde. Noch anspruchsvoller ist die Beurteilung der Frage, wann der Einzug von Grundeigentümerbeiträgen (nicht deren Höhe) unverhältnismässig wäre (vgl. Bst. b). Insbesondere regelt die Bestimmung nicht, was womit verglichen werden soll. Zudem handelt es sich beim Einzug um einen Aufwand, den jede Korporation seit Jahrzehnten zu bewältigen hat und welchen die Gemeinden teils bereits heute für diese betreiben. Jedenfalls droht sich auch hier viel Raum für Rechtsschutzverfahren aufzutun. «Nicht zumutbare» (Bst. c) Beiträge widersprüchen Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB, der von «angemessenen» Beiträgen handelt. Ob es sich bei den Buchstaben a–c schliesslich um kumulative oder alternative Voraussetzungen handelt, geht weder aus dem Normtext noch aus der Begründung hervor.

4.2. Zum beantragten Absatz 5

Artikel 200 Absatz 5

⁵ Die Gemeinden können Wuhrkorporationen bei der Ausübung ihrer Aufgaben unterstützen oder einzelne Aufgaben übernehmen, wenn die Umsetzung von Hochwasserschutzmassnahmen und der Unterhalt an bestehenden Schutzbauten im besonderen Masse im öffentlichen Interesse stehen und auf einer zweckmässigen, von der Gemeinde mitgetragenen Planung beruhen.

Nach heutigem System können die Grundeigentümer selber, die Gemeinde oder eine Korporation Aufgaben im Hochwasserschutz wahrnehmen. Diese drei Varianten sollen nun um zwei Verbund-Varianten ergänzt werden. Die Gemeinden sollen Korporationen einerseits bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen können. Dabei bleibt offen, in welchem Rahmen sie dies tun können. Andererseits sollen die Gemeinden die Möglichkeit haben, einzelne Aufgaben von Korporationen zu übernehmen. Voraussetzungen dafür sind erstens ein besonderes öffentliches Interesse an diesen Massnahmen und (kumulativ) zweitens das Vorliegen einer zweckmässigen und von der Gemeinde getragenen Planung. Diese Regelung erscheint wenig sinnvoll.

Zum einen werden die Gemeinden kaum eine Massnahme unterstützen wollen, deren Planung sie nicht mittragen. Ausserdem bleibt unklar, wann eine zu unterstützende oder zu übernehmende Massnahme als auf einer zweckmässigen, «von der Gemeinde mitgetragenen Planung» beruhend betrachtet werden kann.

Zum andern werden die Gemeinden kaum Massnahmen von Korporationen unterstützen wollen, welche sie als nicht «in besonderem Masse im öffentlichen Interesse» stehend einschätzen. Soweit von einzelnen Bächen allerdings allgemeiner Schaden droht, ist die Standortgemeinde bereits nach geltendem Recht in die Wuhrpflicht eingebunden. Daraus ergibt sich die Verpflichtung, entsprechende Massnahmen zumindest zu unterstützen. Ob der Gemeinde an das Gewässer angrenzende Liegenschaften gehören oder nicht, ist hier

nicht vorauszusetzen. Die einzige Ausnahme hinsichtlich der Beteiligungspflicht der Gemeinden gilt in Bezug auf Linth, Sernf und Löntschi (vgl. Art. 201 Abs. 2 EG ZGB). Hier ist die Gemeinde nur beteiligungspflichtig, soweit sich dies aus angrenzendem Grundbesitz ergibt. Im einen wie im anderen Fall kann eine solche Beteiligungspflicht einem Unterstützungsbeitrag im beantragten Sinne gleichkommen. Im Unterschied zur beantragten Regelung jedoch, welche keinerlei Kriterien für die Bemessung eines solchen Unterstützungsbeitrags erkennen lässt, handelte es sich im Rahmen einer Korporationslösung um einen gemäss Anlageverzeichnis klar definierten und überprüfbaren Beitrag. Im Falle einer Gemeindelösung nach Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB ergäbe sich der Unterstützungsbeitrag aufgrund eines entsprechenden generell-abstrakten Gemeindeerlasses.

Insofern bergen sämtliche in Absatz 5 formulierten Kriterien erheblichen Auslegungs- oder zusätzlichen Regelungsbedarf auf Verordnungsstufe und öffnen damit ein entsprechend weites Feld für allfällige Rechtschutzverfahren.

Der Antrag wird u. a. mit dem Hinweis erläutert, dass mit dem neuen Absatz 5 nur derjenige Fall geregelt werde, «bei welchem keine Korporationen bestehen und die Gemeinde ohne Miteinbezug der Grundeigentümer die anstehenden Hochwasserprobleme lösen will», wobei es aber auch Fälle gebe, «bei denen Korporationen bestehen, die ihre Aufgabe nicht oder mangelhaft wahrnehmen». Allerdings lässt dieser Wortlaut nicht erkennen, dass er nur Fälle regeln wollte, in denen keine Korporationen bestehen. Es entzieht sich jeder Logik, wie Gemeinden dort, wo keine Korporationen bestehen, «Wuhrkorporationen bei der Ausübung ihrer Aufgaben unterstützen oder einzelne (ihrer) Aufgaben» sollten übernehmen können. Den Fall hingegen, dass die Gemeinde statt einer Korporation solche Aufgaben erfüllt, regelt bereits das geltende Recht. Eine zusätzliche Regelung braucht es nicht. Die verwirliche Begründung des Antrags kann an sich nur erklären, dass sich diese nicht auf Absatz 5, sondern auf Absatz 4 beziehen sollte. Allerdings bliebe es auch dann dabei, dass das geltende Recht den Fall, dass keine Korporationen bestehen, bereits regelt. Ergänzungs- oder Änderungsbedarf bestünde auch diesfalls nicht.

Der beantragte Absatz 5 knüpft auch nicht daran an, dass einzelne Korporationen ihre Aufgaben «nicht oder mangelhaft wahrnehmen». Stattdessen sollen völlig andere Voraussetzungen für die Unterstützung einer Wuhrkorporation oder für die Übernahme einer ihrer Aufgaben gelten. Von mangelhafter Aufgabenerfüllung handelt der Gesetzestext nicht. Im Übrigen gilt dies auch für Absatz 4, soweit wiederum eine Verwechslung vorliegen sollte. Abgesehen davon, obläge es der Aufsichtsbehörde und nicht den Gemeinden, die Situation zu regeln, wenn eine Korporation ihren Aufgaben nicht oder nur mangelhaft nachkommen sollte. Schliesslich erschiene die Übernahme einzelner Aufgaben in solchen Fällen als «Sanktion» als inadäquat, wenn dies nicht auf Kosten der Pflichtigen erfolgt. Eine solche Einschränkung beinhaltet der beantragte Absatz 5 indessen nicht. Im Gegensatz dazu stellt das geltende Recht in diesem Sinne umfassende aufsichtsrechtliche Möglichkeiten zur Verfügung (vgl. Art. 138 ff. Gemeindegesetz). Die beantragte Regelung ist insofern nicht sachgerecht und erwiese sich, soweit sich die Kosten (sachgerecht) überwälzen liessen, als redundant.

Für Verbundlösungen typisch, vermischt die beantragte Regelung die Verantwortlichkeiten. Sie erscheint geradezu prädestiniert, in einem heiklen Bereich gefährliche Situationen und im Nachgang zu Schadenereignissen viel Raum für rechtliche Auseinandersetzungen zu schaffen. Auch stellt die Handhabung der beantragten Regelung höchste Anforderungen an das Gleichbehandlungsgebot. Welche Korporation soll nach Absatz 5 unterstützt werden, in welcher Form, in welchem Umfang und bei welcher übernimmt man gleich eine «einzelne Aufgabe»? Nachdem der beantragte Absatz 5 dieselben Voraussetzungen für einen Unterstützungsbeitrag wie auch für die Übernahme einer einzelnen Aufgabe formuliert, stellt sich die Frage, wann nur ein Beitrag gewährt und wann die Aufgabe übernommen werden sollte. Fraglich ist auch, worin eine «einzelne Aufgabe» besteht: Im Verhindern von Schäden entlang einer bestimmten Runse, in einer einzelnen Schutzmassnahme oder aber in einer Unterhaltsleistung? Welche Aufgaben verbleiben der Korporation, wenn die Gemeinde eine «einzelne Aufgabe» übernimmt? Wer trägt diesfalls die Verantwortung bei einem Ereignis? Wie begegnet die Gemeinde der nächsten Korporation, welche sich auf das Gleichbehandlungsgebot berufend die Gemeinde darum ersucht, auch für sie eine entsprechende Unterstützung zu bieten oder gleich eine «einzelne» bzw. allenfalls die einzige Aufgabe zu übernehmen?

Die beantragte Regelung ist also stark auslegungsbedürftig und erfordert sorgfältiges Ermessen – gerade auch, weil nicht sämtliche Schutz- oder Unterhaltsmassnahmen unterstützt oder übernommen werden können. Sie eröffnet damit ein weites Feld für juristische Auseinandersetzungen.

5. Fazit

Die Berechtigung einer Landsgemeindevorlage ergibt sich aus ihrer Notwendigkeit. Die eingehende Prüfung zeigt nicht nur keinerlei Notwendigkeit, sondern in mehrfacher Weise eine Unvereinbarkeit mit dem geltenden Korporationsmodell. Der mit dem vorliegenden Memorialsantrag beantragte, ausgearbeitete Entwurf würde die heutige Regelung zur Finanzierung des Hochwasserschutzes zudem nicht nur ergänzen, sondern das

ganze Korporationswesen im Bereich Hochwasserschutz auf den Kopf stellen. Die beantragte Regelung würde über kurz oder lang dazu führen, dass die Gemeinden wohl die Aufgaben der meisten Bach- und Runsenkorporationen übernehmen müssten und sich mit einer Fülle von Übernahmegesuchen konfrontiert sähen. Anders als durch ausnahmslose Übernahme sämtlicher Wuhraufgaben – unter Verzicht auf die Erhebung von Grundeigentümerbeiträgen – lassen sich die beantragten Regelungen nur schwer rechtsgleich anwenden. Die vollständige Übernahme des Hochwasserschutzes inklusive des ganzen Wuhrwesens beabsichtigen aber auch die Antragsteller nicht. Die beantragte Regelung würde dies auch gar nicht zulassen. Einerseits verlangt sie ein «besonders hohes Interesse der Allgemeinheit» (Abs. 4) an einer Schutzmassnahme und andererseits muss eine solche «im besonderen Masse im öffentlichen Interesse» (Abs. 5) liegen. Abgesehen davon würde sich im Falle der Übernahme sämtlicher Wuhraufgaben die Frage anschliessen, welche Bedeutung den ebenfalls beantragten «Unterstützungsbeiträgen» oder der «Übernahme einzelner Aufgaben» noch zukommen könnte. Jedenfalls werden sich die Mitglieder einer Wuhrkorporation daran stossen, wenn die Aufgaben einer anderen Korporation durch die Gemeinde übernommen und finanziert werden, man selbst aber nach wie vor in der Pflicht ist – zumal sie nebst den Korporationsbeiträgen auch noch die von der Gemeinde übernommenen Aufgaben über die Steuern finanzieren müssen.

Sollte mit dem Memorialsantrag ein fundamentaler Systemwechsel beabsichtigt sein, so ist die beantragte, überdies nur als übergangsrechtlich bezeichnete Gesetzesergänzung der falsche Weg. Stattdessen wäre zu prüfen, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen man den Hochwasserschutz zur Gemeindeaufgabe erklären wollte. Die Gemeinden haben denn auch einen Systemwechsel abgelehnt, eine mit einem Vorbehalt.

Ist kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf im beantragten Sinne auszumachen und sind überdies die mit dem Memorialsantrag verfolgten Absichten unklar, ist auf einen Gegenvorschlag zum ausgearbeiteten Entwurf zu verzichten.

6. Beratung der Vorlage im Landrat

6.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Energie und Umwelt unter dem Präsidium von Landrat Fridolin Staub, Bilten, befasste sich mit der Vorlage. Ihr lag zusätzlich ein Mitbericht der Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres vor. Ihrem Bericht legte die Kommission den erwähnten Vorschlag für ein Veranlagungsverfahren bei. Damit wollte sie zeigen, dass das geltende Recht ohne besonderen Aufwand umgesetzt werden könne.

Die Wichtigkeit des Hochwasserschutzes war in der Kommission unbestritten. Sie beurteilte jedoch die Anwendbarkeit der beantragten Ergänzung als höchst problematisch. Die Anwendung des heutigen Rechts habe hingegen seit dessen Inkraftsetzung in allen drei Gemeinden Hochwasserschutzmassnahmen ausgelöst: In Glarus Süd wurde dazu ein Reglement verabschiedet. Diverse Runsenkorporationen seien dort wieder aktiviert worden und die Gemeinde habe ein Perimeterverfahren durchgeführt. Das Projekt Guppenrunse mit einer Kostenschätzung von knapp 9 Millionen Franken sei auf gutem Weg, realisiert zu werden. In Glarus seien Sofortmassnahmen an der Plänggkirunse in Netstal getroffen worden, unterstützt mit Bundes- und Kantonsbeiträgen. In Oberurnen seien Massnahmen am Giessenbach im Rahmen von privaten Projekten ebenso mit Beiträgen unterstützt worden wie Sofortmassnahmen an zwei Bächen in Bilten.

Die Kommission kam zur Auffassung, dass sich der Hochwasserschutz auf den bestehenden Rechtsgrundlagen ohne Weiteres umsetzen lasse. Allerdings müssten dazu alle Gemeinden die notwendigen Reglemente erlassen. Nicht einverstanden war die Kommission zudem mit der Stossrichtung des Memorialsantrags, eine möglichst breite Verteilung der Kosten auf sämtliche Steuerzahlenden anzustreben. Weiter erachtet sie die Verknüpfung der Revision des Wasserrechtes mit dem Hochwasserschutz als problematisch. Das Gefahrenpotenzial von kleinen, nicht wasserzinsberechtigten Gewässern könne durchaus grösser sein als bei einem grösseren Gewässer. Die Kommission beantragte in der Folge einstimmig, den Memorialsantrag der Landsgemeinde zur Ablehnung zu unterbreiten.

6.2. Landrat

Die Debatte im Landrat verlief kontrovers. Die Antragsteller versuchten, den Landrat von der Begründetheit ihres Memorialsantrags zu überzeugen. Noch einig war man sich, dass der Hochwasserschutz von hoher Wichtigkeit für die Bevölkerung sei. Nicht mehr einig war man sich dann jedoch über die Tragweite der bestehenden und an der Landsgemeinde 2014 ergänzten Regelung von Artikel 200 EG ZGB. Die Antragsteller monierten, dass diese Regelung verschiedene Schutzprojekte in Glarus Nord und Glarus blockiere. Die Durchführung eines Perimeterverfahrens für das Hochwasserschutzprojekt Linth in der Gemeinde Glarus etwa sei angesichts der grossen Zahl der zu Veranlagenden viel zu aufwändig und fast nicht machbar. Man

wolle mit dem Memorialsantrag eine rasche Umsetzung des Hochwasserschutzes ermöglichen und anstehende Grossprojekte deblockieren.

Die Ratsmehrheit, die Kommission und der Regierungsrat verwiesen auf die guten Erfahrungen in Glarus Süd und auf mehrere bereits umgesetzte Projekte im ganzen Kanton. Zudem treffe die Behauptung, eine mögliche Einsprache gegen eine Anlageverfügung könne die Umsetzung eines Projektes blockieren, nicht zu. Das ebenfalls notwendige Baubewilligungsverfahren könne auch dann weitergeführt werden. Die beantragte Regelung sei zudem nur schwer rechtsgleich anwendbar, da unter bestimmten Voraussetzungen auf den Einzug von Grundeigentümerbeiträgen verzichtet werden könnte. Die Wuhrpflicht würde in diesen Fällen de facto zu einer Staatsaufgabe. Ein fundamentaler Systemwechsel werde mit dem Memorialsantrag zwar nicht angestrebt. Der Memorialsantrag führe aber in letzter Konsequenz zu einer Verstaatlichung des Hochwasserschutzes. Die Gemeinden selbst lehnten einen solchen Systemwechsel zudem ab. Somit ergebe sich kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Der Landrat beantragt daher der Landsgemeinde mit klarer Mehrheit, den Memorialsantrag anzulehnen.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag abzulehnen.

§ 7 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz

Die Vorlage im Überblick

Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (Kantonales Umweltschutzgesetz, EG USG) wurde von der Landsgemeinde 1989 beschlossen. Es basiert im Wesentlichen auf dem Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) von 1983. Ein beträchtlicher Teil des EG USG regelt die Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden im Bereich des Umweltschutzes. Seit 1989 waren aufgrund von Revisionen des Bundesgesetzes mehrmals Änderungen des EG USG notwendig. Das Rechtsgebiet des Umweltschutzes ist sehr dynamisch. Es werden immer wieder neue Herausforderungen thematisiert, die zu regeln sind (z. B. Nanopartikel, Ressourcenwirtschaft). So sind auch in jüngster Vergangenheit vom Bund wieder neue Vorschriften beschlossen worden (z. B. eine neue Abfallverordnung), welche Anpassungen im kantonalen Recht notwendig machen. Zudem hat sich der Aufgabenbereich der invasiven gebietsfremden Organismen (Neophyten oder Neozoen) entwickelt. Auch dieser ist nun im kantonalen Recht zu regeln. Darüber hinaus rechtfertigt sich aufgrund der Gemeindestrukturereform mit den nun grossen und fachlich professionell ausgestatteten Gemeinden die Überprüfung und Änderung von Zuständigkeiten.

Die Zuständigkeiten im Umweltschutz wurden Ende der 1980er Jahre festgelegt und in über 25 Jahren Praxis entsprechend umgesetzt. Die bisherige Aufgabenteilung hat sich auch nach der Gemeindestrukturereform im Grundsatz bewährt, sie kann jedoch in Einzelfällen – vor allem aufgrund von erhöhter Fachkompetenz bei den Gemeinden – verbessert werden. Im Rahmen dieser Gesetzesrevision sollen einzelne Anpassungen bei der Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Kanton vorgenommen werden.

So ist das EG USG an die neuen Vorgaben im Abfallrecht des Bundes anzupassen. Mit Inkraftsetzung der neuen Abfallverordnung des Bundes auf den 1. Januar 2016 wurde der Bereich der öffentlich zu entsorgenden Abfälle neu geregelt. Bei neuen Aufgaben – beispielsweise im Zusammenhang mit der Abfallentsorgung von Grossbetrieben oder der Bekämpfung von Neophyten – werden die Zuständigkeiten erstmals festgelegt. Andererseits werden bestehende Aufgaben vom Kanton zu den Gemeinden verschoben. Dies betrifft die Zuständigkeit für die Sammlung von Sonderabfällen aus Haushaltungen (Art. 33). Gleichzeitig sollen die Entsorgung von Sonderabfällen aus Haushaltungen und die Entwicklung zu Unterflursammelstellen neu geregelt werden.

Im Übrigen sind weitere Lücken im kantonalen Recht zu schliessen. Sie betreffen die Vorgaben zu privaten Kontrollen im Umweltschutzbereich analog zu denjenigen im Energiebereich (v. a. Schallschutz), Präzisierungen bei der Kontrolle offener Feuer, die Grundlage für den Erlass von Richtlinien zum Bodenschutz, die Präzisierung der Zuständigkeit bei Schadenfällen. Weiter sind neue Bestimmungen zur Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen (z. B. invasive Neophyten) ins kantonale Recht aufzunehmen, um die heutigen und die kommenden Aufgaben in diesem Bereich effizient angehen zu können. Vorgesehen

ist, dass der Landrat die Kompetenz erhalten soll, ergänzend zum Bundesrecht gewisse Arten als melde- oder bekämpfungspflichtig zu erklären. Das EG USG soll überdies mit Bestimmungen über die Nutzung von umweltrechtlichen Geodaten ergänzt werden.

Die geplanten Änderungen haben bescheidene personelle bzw. finanzielle Auswirkungen. Die Beiträge an Abfallsammelstellen können bei den Gemeinden höhere Ausgaben auslösen, welche jedoch über die Gebühren finanziert werden. Weiter führt die Verlagerung der Sonderabfallsammlung zu den Gemeinden beim Kanton zu einer Entlastung im Umfang von etwa 5000 Franken (externe Entsorgungskosten), welche künftig die Gemeinden über die Gebühren finanzieren müssen. Bezüglich des Personalaufwands ist bei den Gemeinden zusätzlich mit 15 Arbeitstagen zu rechnen. Die Kosten für die Bekämpfung von Neophyten belaufen sich zurzeit auf 50 000 Franken pro Jahr (Beiträge an die Gemeinden, Korporationen usw.). Diese Ausgaben könnten sich erhöhen.

Die Vorlage wurde im Landrat gründlich diskutiert, insbesondere die Bestimmungen zur Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Arten. Sie wurde schliesslich bis auf wenige Punkte gemäss regierungsrätlichem Vorschlag verabschiedet. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz in der bereinigten Fassung zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (Kantonales Umweltschutzgesetz, EG USG) wurde von der Landsgemeinde 1989 beschlossen. Es basiert im Wesentlichen auf dem Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) von 1983. Ein beträchtlicher Teil des EG USG regelt die Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden im Bereich des Umweltschutzes. Dabei orientierte sich der Gesetzgeber grundsätzlich am Subsidiaritätsprinzip gemäss Artikel 5a der Bundesverfassung: Was die Gemeinden leisten können, soll nicht von der übergeordneten kantonalen Ebene übernommen werden. Verschiedene Aufgaben wurden jedoch auch aufgrund der vorhandenen Fähigkeiten und Ressourcen der beiden Staatsebenen zugeordnet.

Seit 1989 waren aufgrund von Revisionen des Bundesgesetzes mehrmals Änderungen des EG USG notwendig. In der Vergangenheit waren insbesondere neue Rechtsgebiete wie das Abfallwesen, die Störfallvermeidung, der Lärmschutz, die Luftreinhaltung, die Gentechnik oder der Schutz vor nichtionisierender elektromagnetischer Strahlung im kantonalen Recht einzuführen.

Das Rechtsgebiet des Umweltschutzes ist sehr dynamisch. Es werden immer wieder neue Herausforderungen thematisiert, die einer Regelung bedürfen (z. B. Nanopartikel, Ressourcenwirtschaft). Auch in jüngster Vergangenheit beschloss der Bund verschiedene neue Vorschriften, welche Anpassungen im kantonalen Recht notwendig machen. Zudem hat sich der Aufgabenbereich invasive Organismen entwickelt, sodass auch dieses Thema im kantonalen Recht zu regeln ist. Darüber hinaus rechtfertigt sich aufgrund der Gemeindestrukturreform mit den nunmehr grossen und fachlich professionell ausgestatteten Gemeinden die Überprüfung und Änderung von Zuständigkeiten, auch mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip.

Die meisten Kantone haben im Umweltschutz- und Gewässerschutzbereich ähnliche Strukturen wie der Kanton Glarus. Anpassungen der rechtlichen Grundlagen – insbesondere aufgrund von Neuerungen im Bundesrecht – haben vor Kurzem auch folgende Kantone beschlossen: Appenzell Ausserrhoden, Zug, Wallis, Bern, Zürich und Luzern. In anderen Kantonen sind Änderungen in Vorbereitung.

2. Anpassungen in verschiedenen Bereichen

Die Zuständigkeiten im Umweltschutz wurden Ende der 1980er-Jahre festgelegt. Sie bewährten sich seither in der Praxis. Das gilt im Grundsatz auch für die Zeit nach der Gemeindestrukturreform. Die bisherige Aufgabenteilung kann jedoch in Einzelfällen – vor allem aufgrund der erhöhten Fachkompetenz bei den Gemeinden – verbessert werden. Deshalb werden mit dieser Gesetzesrevision einzelne Anpassungen bei der Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton vorgenommen (Zuständigkeit für Sonderabfallsammlungen aus Haushaltungen).

Ausserdem sind im EG USG Anpassungen an die neuen Vorgaben des Bundes im Abfallrecht (Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen, VVEA) erforderlich. Mit Inkraftsetzung der VVEA auf den 1. Januar 2016 wurde der Bereich der öffentlich zu entsorgenden Abfälle neu geregelt. Dies macht eine Delegation der Entsorgungsaufgaben an die Gemeinden notwendig. Gleichzeitig soll die Entsorgung von Sonderabfällen aus Haushaltungen und die Entwicklung hin zu Unterflursammelstellen neu geregelt werden.

Im Übrigen sollen weitere Lücken im kantonalen Recht geschlossen werden. Sie betreffen: die privaten Kontrollen im Umweltschutzbereich (Art. 7a), Präzisierungen bei der Kontrolle offener Feuer (Art. 16), eine Grundlage für den Erlass von Richtlinien zum Bodenschutz (Art. 25), die Präzisierung der Zuständigkeit bei

Schadenfällen (Art. 27). Weiter sind neue Bestimmungen zur Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen (z. B. von invasiven Neophyten) ins kantonale Recht aufzunehmen, um die heutigen und die kommenden Aufgaben in diesem Bereich effizient angehen zu können.

Schliesslich soll das EG USG mit Bestimmungen über die Nutzung von umweltrechtlichen Geodaten ergänzt werden.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Titel

Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz wird neu offiziell mit der Legalabkürzung EG USG abgekürzt.

Artikel 7a; Private Kontrolle

Analog zum kantonalen Energiegesetz (Art. 55) soll auch im EG USG eine Grundlage für die Anerkennung von privaten Kontrollen verankert werden. Im Umweltbereich sind es vor allem Vorgaben zum Schallschutz, deren Einhaltung privat kontrolliert werden könnte. Als Schallschutz werden die Dämmung gegenüber Aussenlärm sowie der Schutz vor Geräuschen haustechnischer Anlagen oder vor Körper- und Trittschall verstanden. Ein guter Schallschutz bei Neubauten und wesentlichen Umbauten trägt massgeblich zu einer guten Wohnqualität bei und steigert den Wert einer Liegenschaft. Die Vorgaben sind in der SIA Norm 181 und der Lärmschutzverordnung festgehalten. Entsprechende Vorarbeiten für die Kontrolle dieser Vorgaben sind in den Kantonen Zürich und St. Gallen bereits im Gang.

Die Überprüfung von Baugesuchen auf die Einhaltung der Anforderungen an den Schallschutz und die entsprechenden Kontrollen auf den Baustellen und bei Abnahmen müssten durch die Bauämter der Gemeinden durchgeführt werden. Diese können aufgrund der fehlenden personellen Ressourcen und der anspruchsvollen Materie diese Aufgabe jedoch kaum vollständig erfüllen. Die Erfahrung auch in anderen Kantonen zeigt, dass auf kommunaler Ebene der Vollzug heute nicht gut funktioniert und eine ähnliche Lösung wie bei den Energievorschriften anzustreben ist. Dazu ist eine entsprechende Kompetenzregelung notwendig.

Artikel 11a; Geodaten

Die Information der Öffentlichkeit über Belange des Umweltschutzes ist in Artikel 10e USG geregelt. Allgemein ist festgehalten, dass die Umweltinformationen wenn möglich als offene digitale Datensätze zur Verfügung zu stellen sind. Die umweltrechtlichen Geodaten wie der Lärmkataster, die Luftbelastungskarten, die Bodenbelastungen, der Kataster der belasteten Standorte, das Vorkommen von invasiven gebietsfremden Arten usw. sind wichtige Grundlagen für die Planung und Beurteilung von Vorhaben. Im Geoinformationsrecht wird bezüglich der Einschränkungen bei der Nutzung und Verfügbarkeit auf die Spezialgesetze verwiesen. Es soll deshalb im EG USG festgehalten werden, dass umweltrechtliche Geodaten öffentlich zugänglich sind und frei sowie kostenlos verwendet werden können.

Bei Informationen im Umweltschutzbereich gilt einerseits die Einschränkung bezüglich Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis sowie des Schutzes von überwiegenden privaten und öffentlichen Geheimhaltungsinteressen (Art. 10e USG). Andererseits ist die Datenschutzgesetzgebung zu beachten.

Für behördliche Tätigkeiten wie die Feuerungskontrolle, die Lärmsanierung von Anlagen, die Beurteilung von Risiken im Zusammenhang mit gelagerten Chemikalien usw. ist es notwendig, Personendaten mit Geodaten zu Geoinformationen verknüpfen zu können. Dazu soll eine ausdrückliche Rechtsgrundlage geschaffen werden. Weitergehende Bestimmungen in der Geoinformationsgesetzgebung des Bundes oder des Kantons bleiben vorbehalten.

Artikel 12; Kontrolle (Luftreinhaltung)

Es wird festgehalten, dass die Gemeinde für den Entscheid über die sofortige Stilllegung von Anlagen aufgrund einer Umweltgefährdung oder einer Überschreitung von Grenzwerten zuständig ist, nicht der Gemeinderat. Damit wird die Organisationsfreiheit der Gemeinden gewahrt.

Artikel 16; Verbote (Luftreinhaltung)

Es wird den Gemeinden überlassen, die interne Zuständigkeit für die Kontrolle offener Feuer, die Kontrolle von Holzfeuerungen und die Anordnung von Massnahmen zu bestimmen. Damit wird die Organisationsfreiheit der Gemeinden gewahrt.

Die Kostenpflicht richtet sich nach dem Verursacherprinzip. Der Landrat hat am 18. Februar 2015 eine flächendeckende Kontrolle von Holzfeuerungen beschlossen. In der Bundesgesetzgebung wird dies Anfang 2018 ebenfalls festgeschrieben.

Artikel 19; Aufgaben der Gemeinden (Lärmschutz)

Auch hier wird «der Gemeinderat» durch «die Gemeinde» ersetzt. Die Einschränkung «soweit nicht privatrechtliche Verhältnisse vorliegen» ist heute nicht mehr notwendig. Aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist zwischenzeitlich geklärt, in welchen Fällen die Lärmschutzvorgaben des Bundesrechts anzuwenden sind. An der Abgrenzung gegenüber der Zuständigkeit des Bundes (Nationalstrassen, Eisenbahnen, Flugplätze) und die Abgrenzung der Zuständigkeit gegenüber den kantonalen Behörden soll jedoch festgehalten werden.

Artikel 23; Aufgaben der Gemeinden (umweltgefährdende Chemikalien und Organismen)

Die Gemeinden sind zuständig für die Kontrolle der Anwendung von Düngern und Pflanzenschutzmitteln gemäss der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung des Bundes. Weil es vor allem um Abstandsvorschriften geht, ist es zweckmässig, auch die Kontrolle der Einhaltung der Abstandsvorschriften gemäss der Gewässerschutzgesetzgebung den Gemeinden zu überbinden. Aufgrund von Artikel 2 Absatz 1 ist dies bereits der Fall. Wegen der immer wieder auftretenden Fragen bezüglich Zuständigkeit wird dies neu ausdrücklich formuliert.

Artikel 25; Bodenschutz

Beim Bodenschutz ist entscheidend, wie vor Ort vorgegangen wird. Eine Richtlinie des Departements könnte das richtige Vorgehen unterstützen. Es wird eine gesetzliche Grundlage für eine solche Richtlinie geschaffen. Anwendungsfälle ergeben sich bei Baubewilligungsverfahren.

Artikel 27; Dienste für den Katastrophenschutz

Zur Verdeutlichung und gestützt auf die bisherige Praxis wird neu festgehalten, dass die Kostenverteilungsverfügungen für Einsätze der Öl-/Chemiewehr von der zuständigen Verwaltungsbehörde erlassen werden. Pro Jahr werden etwa 30 derartige Verfügungen erlassen.

Artikel 30; Aufgaben der Gemeinde (Abfälle)

Aufgrund der neuen Bestimmungen des Abfallrechts (Art. 13 VVEA) ist die Öffentlichkeit zuständig für die Sammlung und Verwertung von Abfällen aus Haushaltungen und von Unternehmen mit bis zu 250 Vollzeitstellen. Grössere Unternehmen sind neu von der Pflicht zur Abgabe der Abfälle an das Gemeinwesen befreit. Im EG USG wird diese Zuständigkeit für die Sammlung und Verwertung von Abfällen mit der Einschränkung der grossen Betriebe wie bisher an die Gemeinden delegiert. Gleichzeitig soll analog zum Bundesrecht (Art. 13 Abs. 3 VVEA) festgelegt werden, dass die Gemeinden für die notwendige Infrastruktur wie beispielsweise Sammelstellen sorgen. Neu sollen die Gemeinden bei Bauvorhaben vorschreiben können, dass Unterflursammelbehälter oder Containerhäuschen erstellt werden. Dadurch können unschöne Strassensammlungen vermieden und eine effiziente Abfallsammlung sichergestellt werden. Die zunehmend breiteren und längeren Sammelfahrzeuge können in einzelnen dicht überbauten Quartieren nicht mehr eingesetzt werden. Dort bietet sich der Bau von Unterflursammelbehältern an. Die Gemeinden sollen die Möglichkeit erhalten, den Standard der Unterflurcontainer vorgeben zu können. Damit kann sichergestellt werden, dass mit einheitlichen Leerungseinrichtungen (Kräne, Hakengeräte usw.) und damit mit einem Sammelfahrzeug alle Sammelbehälter bedient werden können. Die Gemeinden sollen Einzugsgebiete sowie den Betrieb vorschreiben können und überdies die Möglichkeit erhalten, beispielsweise aufgrund von Bestimmungen in ihren Abfallreglementen Beiträge an Unterflurcontainer auf privatem Grund zu gewähren. Zudem haben die Gemeinden in ihren Abfallreglementen die massgebenden Kriterien und Vorgaben für zentrale unter- und oberirdische Sammelstellen zu regeln.

Artikel 31; Aufgaben des Kantons (Abfälle)

Aufgrund der neuen Bestimmungen des Abfallrechts (Art. 4 VVEA) müssen die Kantone alle fünf Jahre eine «Abfallplanung» erstellen. Bereits bisher bestand im Kanton Glarus eine Pflicht, alle fünf Jahre ein «Konzept zur Abfallbewirtschaftung» zu erarbeiten. Die Beschlusskompetenz lag beim Regierungsrat. Der Kanton Glarus ist damit einer der wenigen Kantone, die schon eine regelmässig aktualisierte Planung erarbeitet haben. Die Bezeichnung der Planung soll an die Bundeterminologie angepasst werden. Die Beschlusskompetenz soll wie in den anderen Kantonen der Ostschweiz neu beim zuständigen Departement liegen.

Artikel 31a; Pflichten der Verursacher und Inhaber von Abfällen

Aufgrund der neu eingeschränkten Zuständigkeit der öffentlichen Hand bezüglich Entsorgungspflicht ist das Zuweisungsrecht der kantonalen Verwaltungsbehörde ebenfalls im Rahmen des Bundesrechts eingeschränkt.

Artikel 33; Sonderabfälle

Neue Bestimmungen des Bundesrechts verpflichten die Kantone, die Sonderabfälle aus Haushaltungen und eingeschränkt aus Betrieben zu sammeln und zu entsorgen. Sie können diese Aufgabe an die Gemeinden delegieren. Bisher wurden diese Haushaltssammlungen im Kanton Glarus gestützt auf das ursprüngliche Giftgesetz durch das Lebensmittelinspektorat durchgeführt. Dieses betrieb in Glarus eine Sammelstelle und in Bilten (Kläranlage) ein Zwischenlager. Die Sammelstelle in Glarus kann aus Platzgründen nicht mehr betrieben werden und auch die personelle Betreuung ist mittelfristig nicht mehr sichergestellt. Die Aufgaben des Lebensmittelinspektorats werden neu durch das Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit des Kantons Graubünden wahrgenommen. Im Laufe der letzten zehn Jahre wurden vom Lebensmittelinspektorat jährlich zwischen 1350 und 2350 Kilogramm Sonderabfälle gesammelt, was reine Entsorgungskosten von 3000 bis 4000 Franken ausgelöst hat.

Absätze 2 und 3: Die heute in der Chemikaliengesetzgebung verwendeten Begriffe «gefährliche Stoffe und Zubereitungen» sollen anstelle der alten Begriffe «Gifte und schadstoffhaltige Produkte» verwendet werden. Zudem wird mit einem Verweis klargestellt, dass es sich um Stoffe und Zubereitungen im Sinne der Chemikaliengesetzgebung handeln muss. Auch soll die Verpflichtung zur Rücknahme von gefährlichen Stoffen und Zubereitungen durch Verkaufsstellen auf nicht gewerbliche Verwenderinnen und Verwender beschränkt werden. Gewerbliche Verwender sind davon ausgeschlossen. Waffen und Munition fallen nicht unter den Anwendungsbereich von Absatz 2.

Absatz 4: Es ist vorgesehen, dass die Gemeinden ab Mitte 2021 für die Sammlung von Sonderabfällen sorgen und die in allen drei Gemeinden geplanten zentralen Sammelstellen dafür ausrüsten. Es ist auch aus der Sicht der Konsumenten sinnvoll, wenn Sonderabfälle aus Haushaltungen wie Altfarben, Säure, Lösungsmittel, Altmedikamente usw. am gleichen Ort entsorgt werden wie verwertbare Abfälle (Altpapier, Altglas, Metall, Grubengut usw.). Die Kosten für diese Sammlung können über die Spezialrechnung Abfall abgerechnet werden.

Absatz 5: Die Gemeinden sollen sich für die Sammlung von Sonderabfällen zusammenschliessen und auch Dritte damit beauftragen können.

Artikel 34; Deponien und durch Abfälle belastete Standorte

Die Zuständigkeiten für Abklärungen und Sanierungen von belasteten Standorten und Deponien sollen präzisiert bzw. differenziert werden. Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde soll in Zukunft die nötigen Untersuchungen der belasteten Standorte veranlassen können. Aufgrund dieser Abklärungen soll das zuständige Departement dafür sorgen, dass die belasteten Standorte saniert werden, soweit dies notwendig ist.

Ziffer 2.7; Invasive gebietsfremde Organismen

Es wird ein neues Kapitel «Invasive gebietsfremde Organismen» im Abschnitt «Begrenzung der Umweltbelastung» in das Kantonale Umweltschutzgesetz eingefügt. Die bundesrechtlichen Ziele und Vorgaben im Bereich der invasiven gebietsfremden Organismen (invasive Neophyten und invasive Neozoen) sind in der entsprechenden Strategie des Bundesrates vom 18. Mai 2016 festgehalten. Es sind Anpassungen des Bundesrechts vorgesehen, welche aber noch nicht konkret vorliegen. Bei der Umsetzung des kantonalen Impulsprogrammes 2014–2016 hat sich gezeigt, dass für eine effiziente Bekämpfung klare Vorgaben und eine Unterstützung der Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen durch den Kanton sowie bei speziellen Arten Pilotversuche zur Bekämpfung notwendig sind.

Als Ergänzung zu den bundesrechtlichen Regelungen werden nun die wichtigsten Aufgaben im kantonalen Gesetz verankert. Die Detailregelungen erfolgen in der landrätlichen Verordnung. Dies gewährleistet die notwendige Flexibilität in einem sich verändernden Bereich. Im Kantonalen Umweltschutzgesetz soll dem Kanton die Möglichkeit gegeben werden, Gemeinden, andere Körperschaften des öffentlichen Rechts (z. B. Linthverwaltung, Korporationen) oder Private (insbesondere Betreiber von Deponien, Steinbrüchen, Kiesgruben) zur Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen zu verpflichten, wenn Schutzgüter gemäss der Freisetzungsverordnung (FrSV) des Bundes beeinträchtigt werden. Der Kanton unterstützt die Bekämpfung mit einem finanziellen Beitrag.

Artikel 36a; Melde- und Bekämpfungspflicht

Absatz 1: Um eine Übersicht über die Vorkommen von verbotenen invasiven gebietsfremden Organismen zu erhalten, soll eine Meldepflicht eingeführt werden können. Nur auf der Basis dieser Kenntnisse können eine Risikobeurteilung und allenfalls ein Massnahmenplan erarbeitet werden. Der Landrat soll die Kompetenz erhalten, die Meldepflicht für einzelne oder alle verbotenen Arten im Kanton Glarus einzuführen (Abs. 5). Dies auch im Hinblick auf die Pflicht des Kantons, Angaben über das Auftreten von invasiven gebietsfremden Organismen zu sammeln und einen Kataster zu erstellen. Entsprechende elektronische Hilfsmittel sind in

Ausarbeitung bzw. stehen bereits zur Verfügung. Bei den «an Grundstücken berechtigten Personen» handelt es sich um dinglich berechnigte (v. a. Eigentümer) sowie um relativ berechnigte Personen (v. a. Pächter bzw. Bewirtschafter).

Absatz 2: Das Bundesrecht enthält nur für einzelne Arten (z. B. die gesundheitsgefährdende *Ambrosia artemisifolia*) eine Bekämpfungspflicht. Der Landrat soll darüber hinaus eine solche Pflicht für einzelne Arten einführen können (Abs. 5), wenn Schutzgüter gemäss Artikel 52 FrSV gefährdet werden. Die Erfahrung mit der *Ambrosia* zeigt, dass eine Bekämpfungspflicht rasch zu einem Rückgang bzw. zu einer Tilgung der entsprechenden Art führt. Voraussetzung ist das Vorhandensein von geeigneten Bekämpfungsmethoden für die jeweiligen Arten.

Absatz 3: Die Unterstützung der Betroffenen bei der Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen ist notwendig. Sie ist auch gerechtfertigt, weil die Grundeigentümer je nach Verbreitungsart nur zum Teil für die Vorkommen auf ihrem Grundeigentum verantwortlich sind.

Absatz 4: Falls Pilotversuche für die Bekämpfung von Arten notwendig sind, sollen sie durch den Kanton geplant, durchgeführt und finanziert werden. Bisher wurden Pilotversuche für die Bekämpfung von Nuttals Wasserpest im Obersee auf dem Gemeindegebiet von Glarus Nord und in Zusammenarbeit mit verschiedenen Kantonen für die Bekämpfung des Japanknöterichs durchgeführt.

Absatz 5: In der landrätlichen Verordnung sollen die Vorgaben präzisiert werden.

Artikel 36b: Aufgaben des Kantons (invasive gebietsfremde Organismen)

Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde soll die in der Freisetzungsverordnung genannten Aufgaben der Information und des Katasters der Vorkommen von invasiven gebietsfremden Organismen (Art. 52 Abs. 2 FrSV) übernehmen sowie für die Anordnung von Massnahmen gemäss Artikel 52 Absatz 1 FrSV zuständig sein.

Artikel 36c; Aufgaben der Gemeinden (invasive gebietsfremde Organismen)

Die Entsorgung von Abfällen ist gemäss diesem Gesetz grundsätzlich Sache der Gemeinden. Konsequenterweise und weil die Abfälle aus der Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Arten dezentral anfallen, sollen die Gemeinden für die Bereitstellung von geeigneten Entsorgungsmöglichkeiten für Kleinmengen an invasiven Arten aus Haushaltungen zuständig sein.

Artikel 39; Gebühren

Die Gebühren für Amtshandlungen im Zusammenhang mit dem Umweltschutzgesetz bemessen sich nach den Vorgaben des Verwaltungsrechtspflegegesetzes oder im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens. Eine eigenständige Gebührenverordnung ist nicht notwendig.

4. Finanzielle Auswirkungen

Einerseits werden Zuständigkeiten für die neuen Aufgaben – etwa im Zusammenhang mit der Abfallentsorgung von Grossbetrieben (Art. 30) oder der Bekämpfung von invasiven Neophyten (Art. 36a) – festgelegt. Diese Aufgaben sind aufgrund von Bundesrecht zu erfüllen. Andererseits werden Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden verschoben. Dies betrifft die Zuständigkeit für die Sammlung von Sonderabfällen aus Haushaltungen, welche neu den Gemeinden obliegt (Art. 33).

Punktuell weisen die geplanten Änderungen personelle bzw. finanzielle Auswirkungen auf, etwa bei der privaten Kontrolle der Einhaltung von Schallschutz-Vorschriften (Art. 7a). Die privaten Kontrollen unterstützen jedoch den Kanton wie auch die Gemeinden bei der effizienten Behandlung von Baugesuchen. Die Beiträge an Sammelstellen (Art. 30 Abs. 6) können bei den Gemeinden höhere Ausgaben auslösen, welche über die Gebühren finanziert werden. Weiter führt die Verlagerung der Sonderabfallsammlung zu den Gemeinden (Art. 33) beim Kanton zu einer Entlastung im Umfang von jährlich etwa 5000 Franken (externe Entsorgungskosten), welche künftig die Gemeinden über die Gebühren finanzieren müssen. Bei den Gemeinden ist insgesamt mit einem personellen Mehraufwand von etwa 15 Arbeitstagen zu rechnen. Dieser Aufwand entfällt beim Kanton.

Die Kosten für die Bekämpfung gebietsfremder Organismen (Art. 36a Abs. 4) belaufen sich zurzeit auf 50 000 Franken pro Jahr (Beiträge des Kantons an die Gemeinden). Diese Ausgaben könnten sich erhöhen.

5. Vernehmlassung

Der Regierungsrat führte eine Vernehmlassung zu den Änderungen im EG USG durch. Die Vorlage stiess auf gute Resonanz. Auf die einzelnen Anträge konnte entweder durch eine Anpassung des Gesetzesentwurfs

oder durch eine Berichtigung oder Ergänzung der Erläuterungen eingegangen werden. Insbesondere wird die Zuständigkeit für die Sammlung der Sonderabfälle aus Haushaltungen und der nicht betriebsspezifischen Sonderabfälle aus Betrieben erst per 1. Juli 2021 vom Kanton an die Gemeinden übergehen.

6. Beratung der Vorlage im Landrat

6.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Energie und Umwelt unter dem Präsidium von Landrat Fridolin Staub, Bilten, befasste sich eingehend mit der Vorlage. Eintreten auf diese war unbestritten. In der Detailberatung beschäftigte sich die Kommission insbesondere mit der vom Regierungsrat beantragten Streichung der Unterstützung der Gemeinden durch den Kanton bei der Feuerungskontrolle. Es wurde bezweifelt, dass die Gemeinden das Thema Feuerungskontrolle ohne Unterstützung des Kantons bewältigen können. Es sei wichtig, dass der Kanton weiterhin koordinierend eingreifen könne. Deshalb beantragte die Kommission dem Landrat, auf die im Entwurf vorgesehene Streichung von Artikel 14 Absatz 1 b zu verzichten. Zudem ergänzte und verdeutlichte sie auf die zweite Lesung hin nach verschiedenen Aufträgen Artikel 30 Absatz 5, in dem es um die Aufgaben der Gemeinden im Abfallbereich geht. So schlug die Kommission vor, dass die Gemeinden im Abfallreglement die massgebenden Kriterien regeln müssen, unter welchen sie zentrale Sammelstellen für Siedlungsabfälle oder für Separatabfälle vorschreiben. Ebenso unterbreitete die Kommission dem Landrat nach einer Frage aus dem Plenum zuhanden der zweiten Lesung die Präzisierung in Artikel 33 Absatz 2, wonach Verkaufsstellen von gefährlichen Stoffen und Zubereitungen nur die daraus entstandenen Abfälle von nicht gewerblichen Verwenderinnen und Verwendern zurücknehmen und entsorgen müssen. Dieser Pflicht unterliegen nur Abfälle nach Definition der Chemikaliengesetzgebung. Waffen und Munition würden im Übrigen nicht dazugehören.

Einverstanden war die Kommission mit der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Streichung der Vorschrift, wonach die Entsorgung von Abfällen soweit als möglich im eigenen Kantonsteil erfolgen müsse (Art. 29 Abs. 3). Sie hielt anlässlich der zweiten Lesung auch nach einem gegenteiligen Antrag aus dem Plenum am Streichungsantrag fest, da hier grundsätzlich Submissionsrecht zur Anwendung komme und diese Bestimmung nicht mehr zeitgemäss sei. Ebenfalls hielt sie zuhanden der zweiten Lesung an den neuen Bestimmungen und am Konzept zum Umgang mit den gebietsfremden invasiven Arten fest. Der Bund regle hier nur das Minimum, die Kantone müssten ergänzend zum Bundesrecht weitergehende Massnahmen anordnen können. Der Landrat habe dies mit der Verordnung nach wie vor in der Hand.

Die Kommission beantragte dem Landrat, die so bereinigte Vorlage zuhanden der Landsgemeinde zu verabschieden.

6.2. Landrat

Eintreten auf die Vorlage war auch im Plenum grundsätzlich unbestritten. Die Notwendigkeit der Revision sei ausgewiesen. In der Detailberatung blieb der Antrag der vorberatenden Kommission, auf die Streichung von Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b zu verzichten, unbestritten. Im Übrigen wurden verschiedene Rückweisungs- und Änderungsanträge gestellt, die teils nochmals in der Kommission beraten wurden.

Umstritten war unter anderem die Streichung von Artikel 29 Absatz 3, wonach die Entsorgung von Abfällen soweit als möglich im Kanton erfolgen müsse. In der zweiten Lesung entschied der Landrat trotz gegenteiligen Antrag knapp, die Bestimmung beizubehalten.

Diskutiert wurden auch die Vorschriften für die Errichtung zentraler Sammelstellen in Artikel 30 Absatz 5. Diese wurden teils als weitgehender Eingriff in das Privateigentum angesehen. Eine Beschränkung auf grössere Bauvorhaben und eine Pflicht zur Mitfinanzierung lehnte der Landrat ab. Schliesslich beschloss er auf Antrag der vorberatenden Kommission in zweiter Lesung eine Ergänzung dieser Bestimmung, wonach die Gemeinden die massgebenden Kriterien im Abfallreglement zu regeln haben. Desgleichen beschloss er die von der Kommission vorgeschlagene Verdeutlichung von Artikel 33 Absatz 2.

Ein Rückweisungsantrag und diverse Änderungsanträge zum ganzen Kapitel über die gebietsfremden invasiven Arten wurden abgelehnt. Der Antragsteller wehrte sich, weil der Entwurf über die Bundesvorgaben zur Meldung und Bekämpfung von gebietsfremden Arten, insbesondere Neophyten, hinaus- und damit zu weit gehe. Es sollen nur die vom Bund vorgesehenen Arten gemeldet oder bekämpft werden müssen, ohne zusätzlichen Spielraum auf Stufe Kanton. Die Grundeigentümer seien schliesslich selbst daran interessiert, die unerwünschten Eindringlinge loszuwerden. Es brauche keine neuen Sanktionen. Ausserdem habe der Kanton nicht nur einen Beitrag an die Bekämpfung zu zahlen, sondern die Kosten ganz zu übernehmen. Kommission und Regierungsrat waren anderer Meinung. Invasive Pflanzen breiteten sich im Kanton aus, auch in höheren Lagen. Je länger gewartet werde, desto höher stiegen die Kosten, um sie zu bekämpfen. Das Gesetz schaffe eine Grundlage für die Bekämpfung und ermögliche die Berücksichtigung der Gege-

benheiten des Kantons Glarus. Der Landrat könne zudem die Einzelheiten regeln und eingreifen, wenn man zu weit gehe. Glarus solle auch ohne Bundeszwang handeln können. Die klare Ratsmehrheit folgte dieser Argumentation.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2018)

I.

GS VIII B/1/3, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (Kantonales Umweltschutzgesetz) vom 7. Mai 1989 (Stand 1. Juli 2011), wird wie folgt geändert:

Titel (geändert)

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (Kantonales Umweltschutzgesetz; EG USG)

Art. 7a (neu)

Private Kontrolle

¹ Die Vollzugsbehörden von Kanton und Gemeinden können Private mit Vollzugaufgaben bei der Kontrolle und Überwachung betrauen.

² Der Regierungsrat kann interkantonale Vereinbarungen über die Kontrolle umweltrechtlicher Vorgaben durch Private abschliessen.

Art. 11a (neu)

Geodaten

¹ Umweltrechtliche Geodaten und Geoinformationen sind öffentlich zugänglich und gemäss den Bestimmungen der Geoinformationsgesetzgebung frei nutzbar.

² Für behördliche Zwecke dürfen umweltrechtliche Geodaten mit Personendaten verknüpft werden. Weitergehende Bestimmungen in der Geoinformationsgesetzgebung des Bundes oder des Kantons bleiben vorbehalten.

Art. 12 Abs. 3 (geändert)

³ Die Gemeinde oder, wenn die Kontrolle dem Kanton obliegt, das zuständige Departement kann die sofortige Stilllegung einer Anlage verfügen, wenn diese eine Umweltgefährdung darstellt oder wenn die massgebenden Grenzwerte deutlich oder seit langer Zeit überschritten werden.

Art. 16 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Abfälle dürfen ausserhalb von Anlagen nicht verbrannt werden; ausgenommen ist das Verbrennen natürlicher Wald-, Feld- und Gartenabfälle, wenn dadurch keine übermässigen Immissionen entstehen. Die Gemeinden sind zuständig für die Durchsetzung dieses Verbots. Sie veranlassen Kontrollen von Anlagen, die zu Klagen Anlass geben, und führen periodische Kontrollen bei allen Holzfeuerungen durch.

² Gewerbliche Tätigkeiten, bei denen lästige oder schädliche Luftverunreinigungen entstehen und die nach dem Stand der Technik in Gebäuden oder Anlagen durchgeführt werden, sind im Freien verboten. Die Gemeinden ordnen die notwendigen Massnahmen an.

Art. 19 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)

¹ Soweit weder eine kantonale Behörde noch eine Bundesbehörde zuständig ist, ergreift die Gemeinde die notwendigen Massnahmen gegen übermässigen Lärm. Die Umweltschutzfachstelle unterstützt die Gemeinden mit Empfehlungen und Beratungen.

² Unter Vorbehalt von Artikel 20 vollzieht die Gemeinde im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens die Vorschriften der eidgenössischen Lärmschutzverordnung und erteilt die Zustimmung zu Bau und Änderung von lärmigen Anlagen, die keine Baubewilligung bzw. keine Bewilligung nach dem eidgenössischen Arbeitsgesetz benötigen.

³ Die Gemeinde kann ihre Kontrollaufgaben auch Privaten übertragen.

Art. 23 Abs. 1 (geändert)*Aufgaben der Gemeinden (Sachüberschrift geändert)*

¹ Die Gemeinden sorgen in Zusammenarbeit mit der zuständigen kantonalen Verwaltungsbehörde für den Vollzug und die Kontrolle der im Rahmen der eidgenössischen Chemikalienrisikoreduktionsverordnung (ChemRRV) und der Gewässerschutzverordnung (GSchV) erlassenen Anwendungseinschränkungen von Dünger (Anhang 2.6 Ziff. 32 und 33 ChemRRV und Art. 41c Abs. 3 GSchV). Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde koordiniert die Massnahmen der Gemeinden.

Art. 25 Abs. 1a (neu)*Bodenschutz (Sachüberschrift geändert)*

^{1a} Das zuständige Departement kann Richtlinien über den Schutz des Bodens erlassen.

Art. 27 Abs. 2 (geändert)

² Die Kosten des Einsatzes des Katastrophenschutzes trägt grundsätzlich der Verursacher. Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde erlässt die entsprechenden Anordnungen.

Art. 30 Abs. 1 (geändert), Abs. 4 (neu), Abs. 5 (neu), Abs. 6 (neu)

¹ Die Gemeinden sorgen dafür, dass die festen Siedlungsabfälle aus Haushalt und Unternehmen gemäss den Vorgaben des Bundesrechts durch getrennte Einsammlung, stoffgerechte Verwertung oder Beseitigung umweltschonend entsorgt werden. Sie können Betrieben und Privaten vorschreiben, dass wiederverwertbare oder kompostierbare Abfälle gesondert der Verwertung zu übergeben sind.

⁴ Die Gemeinden sorgen für die notwendige Infrastruktur und die Durchführung von Sammlungen für Siedlungsabfall und verwertbare Abfälle.

⁵ Sie können bei Bauvorhaben vorschreiben, dass zentrale ober- oder unterirdische Sammelbehälter für Siedlungsabfall und einzelne verwertbare Abfälle errichtet werden und Vorgaben für deren Lage, den Bau, den Benutzerkreis, den Betrieb und die erforderlichen technischen Einrichtungen machen. Die Gemeinden regeln die massgebenden Kriterien im Abfallreglement.

⁶ Die Gemeinden können an die Errichtung und den Betrieb dieser Behälter Beiträge ausrichten.

Art. 31 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Das zuständige Departement erlässt eine Abfallplanung. Es überprüft alle fünf Jahre die Wirksamkeit der Abfallplanung und nimmt die erforderlichen Anpassungen vor.

² Die Abfallplanung gibt den Bedarf an Entsorgungs- und Aufbereitungsanlagen an und hält deren mögliche Standorte fest.

Art. 31a Abs. 1 (geändert)

¹ Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde kann im Rahmen des Bundesrechts die Verursacher von Abfällen verpflichten, ihre Abfälle geeigneten Entsorgungs- oder Verwertungsanlagen zuzuführen, wenn dies zur Sicherstellung einer stoffgerechten Behandlung nötig ist oder wenn ein Abgeber grössere Abfallmengen in einer weiter entfernten Anlage entsorgen bzw. verwerten will, obwohl eine näher gelegene Anlage dazu gleichermassen geeignet wäre.

Art. 33 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (geändert), Abs. 5 (neu)

² Wer gefährliche Stoffe oder Zubereitungen im Sinne der Chemikaliengesetzgebung verkauft, muss die entstandenen Abfälle oder Reste von nicht gewerblichen Verwenderinnen und Verwendern zurücknehmen und einer umweltgerechten Entsorgung zuführen.

³ Fallen in einem privaten Haushalt kleine Mengen von Sonderabfällen, gefährlichen Stoffen oder Zubereitungen an, müssen diese den Verkaufsstellen derartiger Produkte oder einer öffentlichen Sammelstelle übergeben werden. Die Verkaufsstellen sind verpflichtet diese Abfälle anzunehmen und korrekt zu entsorgen.

⁴ Der Kanton bzw. ab dem 1. Juli 2021 die Gemeinden sorgen dafür, dass Sonderabfälle aus Haushalten und nicht betriebsspezifische Sonderabfälle bis zu 20 Kilogramm pro Anlieferung aus Unternehmen mit weniger als zehn Vollzeitstellen getrennt gesammelt und entsorgt werden. Sie sorgen für die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur, insbesondere für die Einrichtung von Sammelstellen.

⁵ Die Gemeinden können sich für die Sammlung von Sonderabfällen zusammenschliessen oder Dritte damit beauftragen.

Art. 34 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Das zuständige Departement erstellt ein öffentlich zugängliches Verzeichnis der Deponien und der anderen durch Abfälle belasteten Standorte im Kantonsgebiet. Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde sorgt dafür, dass die nötigen Untersuchungen dieser Standorte durchgeführt werden.

² Das zuständige Departement sorgt dafür, dass Deponien und andere durch Abfälle belastete Standorte saniert werden, wenn sie zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen.

Titel nach Art. 36 (neu)**2.7. Invasive gebietsfremde Organismen****Art. 36a (neu)****Melde- und Bekämpfungspflicht**

¹ Der Kanton kann die an Grundstücken berechtigten Personen verpflichten, den zuständigen Behörden invasive gebietsfremde Organismen auf ihrem Grundstück zu melden.

² Er kann sie, ergänzend zu den bundesrechtlichen Bestimmungen, zur Bekämpfung invasiver gebietsfremder Organismen auf dem entsprechenden Grundstück verpflichten, sofern zu erwarten ist, dass durch das Vorhandensein der jeweiligen Organismen oder ihre Ausbreitung Schutzgüter gemäss Artikel 52 der Freisetzungsverordnung beeinträchtigt werden.

³ Der Kanton leistet an die Kosten dieser Bekämpfungsmassnahmen einen finanziellen Beitrag.

⁴ Der Kanton übernimmt die Kosten von Pilotversuchen zur Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Arten.

⁵ Der Landrat regelt die Einzelheiten der Meldepflicht, die Voraussetzungen und den Umfang der Bekämpfungspflicht, die Bemessung der Kantonsbeiträge an Bekämpfungsmassnahmen und die Definition von Pilotversuchen.

Art. 36b (neu)*Aufgaben des Kantons*¹ Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde:

- a. informiert die Öffentlichkeit über den Umgang mit invasiven gebietsfremden Organismen;
- b. erfasst die Standorte von invasiven gebietsfremden Organismen in einem Verzeichnis;
- c. ordnet die notwendigen Bekämpfungsmassnahmen gemäss der Freisetzungsverordnung an.

Art. 36c (neu)*Aufgaben der Gemeinden*¹ Die Gemeinden sorgen im Rahmen der Abfallentsorgung dafür, dass Kleinmengen an invasiven gebietsfremden Organismen aus Haushalten korrekt entsorgt werden können.**Art. 39 Abs. 2 (aufgehoben)**² *Aufgehoben.***II.**

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Juli 2018 in Kraft.

§ 8 Änderung des Einführungsgesetzes zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Einführungsgesetzes zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz (EG zum TSchG und TSG) unterbreitet. Mit der Änderung soll die Pflicht für Ersthundehalter zur Absolvierung eines Hundekurses im kantonalen Recht verankert werden, nachdem der Bund diese per Ende 2016 wieder aufgehoben hat. Die Bewilligungspflicht für die Mehrhundehaltung soll hingegen abgeschafft werden. Zudem soll die gesetzliche Grundlage für die Entschädigung von Tierverlusten – insbesondere zugunsten der Bienenzucht – erweitert werden.

Ausgangslage

Mit Inkrafttreten des neuen eidgenössischen Tierschutzgesetzes am 1. September 2008 wurden in der Schweiz obligatorische Ausbildungen mit Sachkundenachweis (SKN) für Hundehalterinnen und Hundehalter eingeführt. Dadurch war jede Person, die einen Hund kaufen wollte, schweizweit verpflichtet, einen SKN über ihre Kenntnisse über die Haltung von Hunden und den Umgang mit ihnen (SKN 1) sowie einen SKN, wonach der Hund in Alltagssituationen kontrolliert geführt werden kann (SKN 2), zu erbringen. In der Sommer- und Herbstsession 2016 haben die eidgenössischen Räte die Motion «Aufhebung des Obligatoriums für Hundekurse» gegen den Willen des Bundesrates angenommen. In der Folge beschloss der Bundesrat die Aufhebung der Ausbildungspflicht per 31. Dezember 2016.

Ausbildungspflicht für Ersthundehalter

Das SKN-Obligatorium führte aus Sicht des Regierungsrates dazu, dass die Hundehalter grundsätzlich besser für die Bedürfnisse der Hundehaltung sensibilisiert worden sind und damit für eine tiergerechtere Haltung besorgt waren. Als eine Konsequenz nahmen die schweren Vorfälle mit Hunden ab. Der Erfolg des Obligatoriums kann allerdings nicht mit Statistiken belegt werden. Um die Fortschritte und positiven Erfahrungen mit den SKN-Kursen zu erhalten, soll im EG zum TSchG und TSG der Besuch eines einstufigen kynologischen Ausbildungslehrgangs (KAL) anstelle des zweistufigen SKN für Ersthundehalter obligatorisch erklärt werden. Die Gemeinden sollen weiterhin für die Kontrolle der Anforderungen an Ersthundehalter zuständig sein.

Gewisse Kantone kennen bereits auf kantonaler Ebene eine Ausbildungspflicht für bestimmte Hunderasen (AG, FR, GE, GL, TG, TI, VD, ZH). Andere Kantone sehen nach der Abschaffung des SKN die Notwendigkeit und befürworten deswegen neu die Einführung einer kantonalen Pflicht für den Besuch eines Hunde-Erziehungskurses, speziell für Ersthundehalter (BE, BL, BS, TI, VD, VS, ZH). Einzig GR hat dies bis jetzt knapp abgelehnt.

Abschaffung der Bewilligungspflicht für Mehrhundehaltung

Die Mehrhundehaltungen bestehen meistens aus zwei oder mehr Tieren von kleinen und Kleinstrassen, die nur ein äusserst geringes Gefährdungspotenzial aufweisen. Auch führte die Bewilligungspflicht nicht zu einer Begrenzung der Mehrhundehaltungen, wie die Entwicklung der erteilten Bewilligungen zeigt. Angesichts des fehlenden Nutzens der Bewilligungspflicht für Mehrhundehaltungen ist der damit verbundene administrative Verwaltungsaufwand nicht zu rechtfertigen. Daher ist die Bewilligungspflicht für Mehrhundehaltungen aufzuheben.

Die Bewilligungspflicht für Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial hat sich hingegen in den vergangenen Jahren bewährt. Die Sicherheit im öffentlichen Raum konnte dadurch positiv beeinflusst werden. Sie soll daher beibehalten werden und deren Abschaffung wurde nicht in die Vorlage aufgenommen.

Entschädigung von Tierverlusten

Artikel 24 EG zum TSchG und TSG soll im Übrigen so angepasst werden, dass der Regierungsrat – wie in anderen Kantonen auch – ergänzend zu den bundesrechtlichen Bestimmungen weitere Entschädigungen für Tierverluste in Zusammenhang mit Tierseuchen vorsehen kann. Konkret geht es um Faulbrut und Sauerbrut als zu bekämpfende Tierseuchen bei den Bienen. Die Faul- und die Sauerbrut sind sehr ansteckende bakterielle Erkrankungen der Bienenbrut. Mit dieser Änderung soll die Grundlage geschaffen werden, dass die Imker entschädigt werden können (100 Fr. pro Volk), wenn deren Völker auf Anordnung des Kantonstierarztes wegen dieser Krankheit vernichtet werden müssen. Die bisher herangezogenen Rechtsgrundlagen genühten nicht für die Weiterführung dieser Praxis, welche bis Ende 2017 befristet war.

Im Landrat wurde einzig die Einführung des neuen, obligatorischen Ausbildungslehrgangs für Ersthundehalter diskutiert. Ein Ablehnungsantrag fand aber keine Mehrheit. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

In der Sommer- und Herbstsession 2016 haben die eidgenössischen Räte die Motion «Aufhebung des Obligatoriums für Hundekurse» angenommen. In der Folge beschloss der Bundesrat die Aufhebung der Ausbildungspflicht per 31. Dezember 2016.

Als Folge der Aufhebung reichte die BDP-Landratsfraktion im Dezember 2016 eine Interpellation betreffend die Fortführung der Hundekurse ein. In seiner Antwort vom Februar 2017 anerkannte der Regierungsrat die Fortschritte und positiven Entwicklungen, die der obligatorische Erwerb des Sachkundenachweises (SKN) mit sich brachte. Er signalisierte seine Absicht, im Einführungsgesetz zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz (Kantonales Tierschutz- und Tierseuchengesetz, EG zum TSchG und TSG) den Besuch eines kynologischen Ausbildungslehrgangs (KAL) für Ersthundehalter für obligatorisch zu erklären.

Im Gegenzug soll die Bewilligungspflicht für die Haltung von mehr als einem Hund pro Haushalt aufgehoben werden. Diese verursacht einen unverhältnismässig hohen administrativen Aufwand, ohne die Sicherheit im öffentlichen Raum zu verbessern. Die Bewilligungspflicht für Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial hat sich hingegen grundsätzlich bewährt. Sie soll daher beibehalten werden.

Schliesslich soll dem Regierungsrat ermöglicht werden, in Ergänzung zu den Bundesvorschriften Entschädigungen für Tierverluste ausrichten zu können.

2. Ausbildungspflicht für Ersthundehalter

2.1. Entwicklung der Beziehung Mensch-Hund

Die Beziehung Mensch-Hund hat sich gegenüber früher merklich verändert. Auf der einen Seite wird oftmals die geforderte Verantwortung für den Hund ungenügend wahrgenommen. Auf der anderen Seite hat sich der Hund vom Nutztier in Hof und Haus zum sozialen und emotionalen Partner des Menschen gewandelt. Dadurch sind die Anforderungen an den Hund im Laufe der Zeit stark gestiegen. Früher war es völlig normal, dass ein Hund einen Hof bewacht und dass sich die Menschen vor dem Hund achten. Heute wird erwartet, dass der Hund zwar den Hof bewacht, aber weder Spaziergänger noch Kinder oder Fahrradfahrer nehmen Rücksicht auf ihn und sein Territorium. Ein Hund muss heute tolerieren, dass ihn jemand unvermittelt streichelt oder am Schwanz zupft. Eltern lassen ihre Kleinkinder unbeschwert auf angeleinte Hunde zulaufen, im Vertrauen darauf, dass der Hund dies akzeptieren wird. Zudem wird der Hund immer mehr als Partner vermenschlicht; die örtliche wie auch emotionale Bindung an den Menschen hat sich über die Zeit verstärkt. Dadurch sind die Tiere immer mehr gesellschaftlichen Problemen wie Lärm, Hektik, Stress und psychischem Druck ausgesetzt. Die Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit der Hunde steigen. Ihre soziale Kompetenz wird stark gefordert und immer häufiger sogar überfordert. Gerade in den letzten zehn Jahren ist diese Entwicklung bedenklich schnell fortgeschritten. Immer häufiger werden psychische Probleme in Form von groben Verhaltensstörungen bei Hunden diagnostiziert, die zu einem grossen Teil durch die Überforderung der Tiere ausgelöst werden. Die Palette der Symptome ist sehr unterschiedlich und kann sich z. B. durch auffälliges oder aggressives Verhalten zeigen.

2.2. Aufhebung des eidgenössischen Sachkundenachweises

Mit Inkrafttreten des neuen eidgenössischen Tierschutzgesetzes am 1. September 2008 wurden in der Schweiz obligatorische Ausbildungen mit SKN für Hundehalterinnen und Hundehalter eingeführt. Dadurch war jede Person, die einen Hund erwerben wollte, schweizweit verpflichtet, einen SKN über ihre Kenntnisse betreffend die Haltung von Hunden und den Umgang mit ihnen (SKN 1) sowie einen SKN, wonach der Hund in Alltagssituationen kontrolliert geführt werden kann (SKN 2), zu erbringen. Der SKN 1 war vor dem Erwerb des Hundes, der SKN 2 innerhalb eines Jahres nach Erwerb zu erbringen.

Im März 2016 hat das zuständige Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) eine Evaluation zu Wirkung, Zweckmässigkeit und Qualität der SKN-Ausbildungen publiziert. Die Evaluation wird darin wie folgt zusammengefasst: «Rund 80 Prozent der befragten Hundehalter/innen haben die erforderlichen SKN-Kurse besucht und halten somit ihre Ausbildungspflicht ein. Die Kurse werden von den befragten Akteuren hinsichtlich Gestaltung, Nützlichkeit, Qualität und Wirkung positiv bewertet und das Obligatorium ist akzeptiert. Ambivalent bewertet wird die Pflicht für Zweithundehalter/innen. Kritisch zu bewerten ist das Fehlen von fundierten Fakten (z. B. deutliche Abnahme von Vorfällen mit Hunden, deutliche Verhaltensunterschiede zwischen Personen mit/ohne Kursbesuch), welche dem Obligatorium eine klar objektive Wirkung zuschreiben könnten. Der Vollzug und die Qualitätssicherung der Kurse werden zudem als noch nicht optimal betrachtet.»

Aufgrund der Evaluation forderte Ständerat Ruedi Noser (ZH) mittels Motion im März 2016, dass der Bundesrat das Obligatorium für den Erwerb eines SKN aufhebe. Damit könne die Eigenverantwortung gestärkt werden. Zudem sei der Aufwand für eine Durchsetzung der Bestimmungen gross, während nicht durchgesetzte Obligationen rechtsstaatlich störend seien.

Der Bundesrat lehnte in seiner Stellungnahme vom Mai 2016 eine Aufhebung des Obligatoriums ab. Aus seiner Sicht fiel das Resultat der Evaluation insgesamt positiv aus. Er verwies dabei insbesondere auf die folgenden Ergebnisse:

- Die obligatorischen SKN-Ausbildungen werden von der Bevölkerung (87 % gut bis sehr gut) wie auch von den Hundehalterinnen und Hundehaltern (70 % eher positiv und positiv) befürwortet.
- Die kantonalen Veterinärbehörden beurteilen die SKN-Ausbildungen ebenfalls mit 85 Prozent als positiv bzw. eher positiv. Ein Grossteil ist der Meinung, dass die SKN-Ausbildungen das korrekte Führen und Erziehen von Hunden positiv beeinflussen und zu einem verbesserten Tierwohl führen.
- Gestaltung, Nützlichkeit und Qualität der SKN-Ausbildungen werden von Hundehalterinnen und Hundehaltern, welche die Ausbildungen absolviert haben, gesamthaft gesehen als gut bewertet.
- Obwohl nicht eindeutig messbar, berichtet die Mehrheit der Hundehalterinnen und Hundehalter von positiven Veränderungen in ihrem Verhalten aufgrund der SKN-Ausbildungen.
- Viele Hundehalterinnen und Hundehalter besuchen nach den obligatorischen SKN-Ausbildungen mit ihren Hunden freiwillig weitere Hundekurse, weil sie erkannt haben, dass die vierstündige SKN-Ausbildung (Praxis) zwar eine Basis für eine gute Beziehung zwischen Halter und Hund ist, für eine umfassende Erziehung und Ausbildung der Hunde jedoch zusätzliche Ausbildungen sinnvoll sind.

Die Evaluation der SKN-Ausbildungen habe aber auch einen gewissen Verbesserungsbedarf aufgezeigt:

- Die Ausbildungsanforderungen, die beim Erwerb des zweiten und jeden weiteren Hundes erfüllt sein müssen, sind zu streng.
- Der Vollzug in Bezug auf die SKN-Ausbildungen ist uneinheitlich und wenig systematisch; die Quote der Nichtabsolventen ist zu hoch.

Der Bundesrat stellte daher in Aussicht, dass im Rahmen der laufenden Revision der Tierschutzverordnung (TSchV) eine Lockerung der obligatorischen Ausbildung für Personen, die nicht zum ersten Mal einen Hund erwerben, sowie Massnahmen zur Verbesserung des Vollzugs vorgeschlagen werden sollen. Die eidgenössischen Räte nahmen die Motion Noser in der Sommer- und Herbstsession 2016 entgegen dem Antrag des Bundesrates an. Der Bundesrat beschloss darauf im November 2016 die Aufhebung von Artikel 68 TSchV und damit der Ausbildungspflicht per 31. Dezember 2016. Folglich besteht seit dem 1. Januar 2017 kein SKN-Obligatorium mehr.

2.3. Interpellation «Fortführung der Hundekurse»

Als Folge der Aufhebung des SKN-Obligatoriums reichte die BDP-Landratsfraktion im Dezember 2016 eine Interpellation betreffend die Fortführung der Hundekurse ein. In seiner Antwort vom Februar 2017 anerkannte der Regierungsrat die Fortschritte und positiven Entwicklungen, die das SKN-Obligatorium mit sich brachte:

- Viele Tierschutz- und Haltungsprobleme konnten mit den Kursen präventiv verhindert werden, da das Wissen der Hundehalter verbessert wurde, insbesondere auch in der Haltung von Klein- und Zwerghunden (Schosshündchen, die zuvor nur in der Wohnung und auf dem Arm gehalten wurden).
- Das Benehmen der Hunde in der Öffentlichkeit verbesserte sich eindeutig, weil der Umgang mit Hunden in der Öffentlichkeit instruiert und geschult wurde. Dadurch erhöhte sich die Akzeptanz der Hunde durch Nichthundehalter und die Sicherheit im öffentlichen Raum nahm markant zu.
- Allfällige Haltungsprobleme bzw. auffällige Problemhunde konnten durch die Zusammenarbeit zwischen den Anbietern von SKN-Kursen und der Vollzugsstelle frühzeitig erkannt werden.
- Die SKN förderten das Interesse der Hundehalter, nach dem obligatorischen SKN-Kurs weiterhin eine Hundeschule zu besuchen, um den Hund gesellschaftstauglich erziehen und artgerecht halten zu können.

Das SKN-Obligatorium führte aus Sicht des Regierungsrates dazu, dass die Hundehalter grundsätzlich besser für die Anforderungen an die Hundehaltung sensibilisiert worden sind und damit für eine tiergerechtere Haltung besorgt waren. Als eine Konsequenz nahmen die schweren Vorfälle im Vollzugsbereich der Hundegesetzgebung ab. Der Erfolg des Obligatoriums kann allerdings nicht mit Statistiken belegt werden, da die Meldepflicht für Vorfälle mit Hunden bzw. übermässiges Aggressionsverhalten von Hunden erst zusammen mit dem Obligatorium für die SKN-Kurse eingeführt wurde.

Um die erwähnten Fortschritte und positiven Erfahrungen mit den SKN-Kursen zu erhalten, signalisierte der Regierungsrat seine Absicht, im EG zum TSchG und TSG den Besuch eines KAL für Ersthundehalter für obligatorisch zu erklären. Indem der Kursbesuch nur für Ersthundehalter obligatorisch sein soll, wird auch ein Teil der Kritik der nationalen Evaluation berücksichtigt.

2.4. Entwicklungen seit der Aufhebung des SKN-Obligatoriums

Mit einem obligatorischen KAL für Ersthundehalter stünde den Vollzugsbehörden ein präventives Instrument zur Hand, das eventuellen Tierschutzfällen und Vorfällen mit auffälligen Hunden entgegenwirken würde. Den Bedarf an präventiven Massnahmen zeigten bereits die ersten drei Quartale im 2017: Seit Abschaffung des obligatorischen SKN war ein deutlicher Anstieg der Zahl von Neuhundehaltern zu verzeichnen, wobei die Sparte Import-Hunde und illegale Importe einen bedenklichen Anteil ausmacht und ebenfalls eine klare Zunahme zeigt. Die häufig fehlende Prägung auf den Menschen und die fehlende Sozialisierung von Import-Hunden, kombiniert mit dem fehlenden Fachwissen der Neuhundehalter, stellen ein nicht unerhebliches Risiko für Mensch und Tier dar.

2.5. Situation in anderen Kantonen

Gewisse Kantone kennen bereits auf kantonaler Ebene eine Ausbildungspflicht für bestimmte Hunderassen (AG, FR, GE, GL, TG, TI, VD, ZH). Andere Kantone sehen nach der Abschaffung des SKN die Notwendigkeit und befürworten deswegen die Einführung einer kantonalen Pflicht für den Besuch eines Hunde-Erziehungskurses, speziell für Ersthundehalter (BE, BL, BS, TI, VD, VS, ZH). Im Kanton Graubünden lehnte der Grosse Rat die Einführung eines obligatorischen SKN für Hundehalter jedoch im Oktober 2017 mit 54 zu 51 Stimmen ab. Zudem gab es auch verschiedene politische Vorstösse (z. B. ZH), die nach der Aufhebung des schweizerweiten SKN-Obligatoriums eine Lockerung von weiteren kantonalen Hundebestimmungen forderten.

2.6. Kynologischer Ausbildungslehrgang

Das Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit Graubünden (ALT), welches das Veterinärwesen und damit auch die Hundegesetzgebung seit dem 1. März 2016 im Auftrag des Kantons Glarus vollzieht, hat nach Aufhebung des SKN-Obligatoriums einen KAL zusammengestellt. Er soll den Hundehaltern helfen, die nötige Fachkompetenz in der Hundehaltung zu erlangen. Damit die Ausbildung transparent ist und den aktuellen, kynologischen Grundsätzen und Themen (Lernverhalten und Lerntheorie) entspricht, hat das ALT den KAL zusammen mit ausgewählten SKN-Instruktoren erarbeitet. Bei der Auswahl der SKN-Instruktoren wurden bewusst verschiedene Ausbildungsrichtungen, Regionen und andere Aspekte miteinbezogen, damit alle Faktoren berücksichtigt werden.

Der KAL umfasst die beiden Lehrgänge KAL 1 und KAL 2. Die Hundehalter lernen, was eine gesellschaftstaugliche und tierschutzkonforme Hundehaltung bedeutet. Dazu gehört das Wissen um Ansprüche und Grundbedürfnisse sowie damit verbunden das Erlernen der Basis des Ausdrucks- und Kommunikationsverhaltens der Hunde. Die Kurse dienen nicht dazu, einen Hund vollständig und abschliessend zu erziehen oder gar zu therapieren. Sie vermitteln das aktuelle Basiswissen, das für eine korrekte Hundeeziehung und -haltung erforderlich ist (KAL 1) oder sie werden als eine Standortbestimmung für Hund, Halter und das Team Hund-Halter genutzt (KAL 2). Die Kurse können von allen Ausbildnern angeboten werden, die eine Leistungsvereinbarung mit dem ALT abgeschlossen haben. Zum einen können die Lehrgänge als freiwilliges Ausbildungselement ins Repertoire der Hundeschule aufgenommen werden, zum anderen werden sie vom ALT auf Basis von Artikel 191 TSchV angeordnet. Dieser Artikel besagt,

- dass die kantonale Behörde für Tierhalterinnen und Tierhalter, betreuende Personen oder Betriebe Ausbildungsmassnahmen anordnen kann, wenn Mängel betreffend die Fütterung, die Betreuung oder die Pflege der Tiere oder andere Verstösse gegen die Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung festgestellt worden sind (Abs. 1);
- dass die kantonale Behörde Hundehalterinnen und Hundehalter dazu verpflichten kann, Hundeeziehungskurse zu besuchen oder die erworbenen Fähigkeiten überprüfen zu lassen, wenn sie Mängel im Umgang mit Hunden festgestellt hat (Abs. 2);
- dass die Kosten für die zusätzliche Ausbildung zulasten der Betriebe oder der Tierhalterinnen und Tierhalter gehen (Abs. 3).

Für Ersthundehalter soll der Besuch des KAL 1 obligatorisch sein. Dabei sind die theoretischen und praktischen Themen und Ziele so gewählt, dass die wichtigsten Punkte für eine gesellschaftstaugliche, tierschutzkonforme Hundehaltung genannt werden und der Anreiz und das Interesse für eine weitergehende freiwillige Ausbildung geschaffen wird. Der KAL 1 umfasst einen theoretischen Teil von zwei Lektionen und einen praktischen Teil von vier Lektionen (à 45–60 Minuten). Der Besuch des KAL 1 kostet pauschal 240 Franken.

Für Personen, die einen Hund mit erhöhtem Gefährdungspotenzial oder mehr als einen Hund pro Haushalt halten und damit unter die Bewilligungspflicht gemäss Artikel 27 EG zum TSchG und TSG fallen, hat der Regierungsrat den Besuch des KAL 1 als Bewilligungsvoraussetzung in eigener Kompetenz auf Verordnungsstufe ab dem 1. August 2017 für obligatorisch erklärt.

3. Aufhebung der Bewilligungspflicht für Mehrhundehaltungen

Die Landsgemeinde 2012 führte nach einer emotionalen Debatte eine Bewilligungspflicht für die Haltung von Hunden mit erhöhtem Gefährdungspotenzial und für Haltungen mit mehr als einem Hund pro Haushalt ein (Art. 27 EG zum TSchG und TSG). Gestützt auf Artikel 27 Absatz 3 EG zum TSchG und TSG bezeichnete der Regierungsrat in der Verordnung zum kantonalen Tierschutz- und Tierseuchengesetz (Veterinärverordnung, VetV) die bewilligungspflichtigen Hunderassen und die Bewilligungsvoraussetzungen. Die Verordnung ist seit dem 1. Januar 2014 in Kraft.

3.1. Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial

Gemäss Artikel 19 VetV gelten heute folgende zwölf Rassen als Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial. Sie sind daher bewilligungspflichtig:

- a. American Staffordshire Terrier;
- b. American Pit Bull Terrier;
- c. Bull Terrier;
- d. Staffordshire Bull Terrier;
- e. Rottweiler;
- f. Dobermann;
- g. Hovawart;
- h. Dogo Argentino;
- i. Cane Corso;
- j. Rhodesian Ridgeback;

- k. Deutscher Schäferhund;
- l. Belgischer Schäferhund;
- m. Mischlinge dieser Rassen.

Die Bezeichnung der bewilligungspflichtigen Rassen basierte einerseits auf den in verschiedenen (kantonalen) Rasselisten am häufigsten erwähnten sogenannten Kampfhunderassen und andererseits auf der Statistik des Kantons Glarus über die Vorfälle mit Hunden in den Jahren 2007–2009. Man war sich dabei bewusst, dass es problematisch ist, die Gefährlichkeit eines Hundes auf dessen Herkunft (Rasse) abzustützen, weil es in jeder Hunderasse Problemtiere geben kann bzw. die Hunde sich nicht so einfach kategorisieren lassen. Verschiedene Kriterien wie die artgerechte Haltung, das rechtzeitige Erlernen von Gehorsam und Führigkeit sowie der korrekte Umgang des Halters mit dem Tier wirken sich positiv oder eben negativ auf das Gefährdungsrisiko aus, das von einem Hund gegenüber anderen Tieren und Menschen ausgehen kann. Auch hängt der mögliche Schaden eines Bisses wesentlich von der Grösse des Hundes ab.

Die Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial und deren Halter haben eine Prüfung über Gehorsam und Führigkeit des Hundes abzulegen. Die Prüfung muss bis zum zweiten Lebensjahr absolviert sein. Ist dies nicht der Fall, prüft der Kantonstierarzt, ob die Haltung des Hundes unter Auflagen zum Schutz der Allgemeinheit bewilligt werden kann. Andernfalls wird die Bewilligung verweigert.

3.2. Mehrhundehaltungen

Der Begriff «Mehrhundehaushalt» bezeichnet die Haltung von mehr als einem Hund in der gleichen Wohneinheit (z. B. Haus, Wohnung) während mehr als drei Monaten (Art. 20 VetV). Eine Mehrhundehaltung liegt somit auch dann vor, wenn die Hunde, die sich zusammen in derselben Wohneinheit aufhalten, auf verschiedene Personen registriert sind.

Ein Mehrhundehaushalt, der aus Hunden besteht, die keiner Rasse mit erhöhtem Gefährdungspotenzial angehören, erhält prüfungsfrei eine Bewilligung, sofern kein spezielles Risiko oder keine Missachtung des Tierwohls bekannt ist. Führt der Haushalt mindestens einen Hund mit erhöhtem Gefährdungspotenzial gelten auch die Bewilligungsvoraussetzungen für Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial.

3.3. Entwicklung der bewilligungspflichtigen Hundehaltungen

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der erteilten Bewilligungen für Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial und Mehrhundehaltungen seit Einführung der Bewilligungspflicht per 1. Januar 2014. Am 31. Dezember 2016 entfielen rund 60 Prozent aller Bewilligungen auf Mehrhundehaltungen ohne einen Hund mit erhöhtem Gefährdungspotenzial. Bei den Hunden mit erhöhtem Gefährdungspotenzial machen der Deutsche und der Belgische Schäferhund zusammen 44 Prozent aller bewilligten Hunde aus.

	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	Vorfälle
Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial	125	147	160	22
American Staffordshire Terrier	4	4	5	2
American Pit Bull Terrier	3	3	3	1
Bull Terrier	2	2	2	0
Staffordshire Bull Terrier	3	3	3	0
Rottweiler	11	13	14	4
Dobermann	1	2	2	0
Hovawart	7	7	7	2
Dogo Argentino	0	0	1	0
Cane Corso	0	2	2	1
Rhodesian Ridgeback	7	7	9	2
Deutscher Schäferhund	40	46	50	9
Belgischer Schäferhund	17	18	20	1
Mischlinge dieser Rassen	30	40	42	0
Mehrhundehaltungen mit min. einem Hund mit erhöhtem Gefährdungspotenzial	53	61	71	3
Mehrhundehaltungen ohne Hund mit erhöhtem Gefährdungspotenzial	203	275	335	9
<i>Total</i>	<i>381</i>	<i>483</i>	<i>566</i>	<i>34</i>

Die Kategorie «Vorfälle» umfasst Tierschutzkontrollen, die Anordnung von Massnahmen wie Maulkorb- und/oder Leinenpflicht oder Verbot des Ausführens durch Drittpersonen, Meldungen von aggressivem Verhalten, Hund-Hund- oder Hund-Mensch-Vorfälle in den Jahren 2014–2016.

Der Vollzug der Hundegesetzgebung (Erteilung der Bewilligungen und Vollzug der Tierschutzbestimmungen) ist mit direkten Kosten von netto rund 38 000 Franken pro Jahr verbunden. Die nachfolgende Tabelle zeigt den Aufwand im 2016 im Detail.

	<i>Stunden</i>	<i>Franken</i>
Total Personalkosten	472 h	45'300
davon Sachbearbeitung amtlicher Tierarzt	300 h	33'600
davon Sekretariatsarbeiten	172 h	11'700
Total Erträge (Gebühren)		7'200
Nettokosten		38'100

3.4. Beurteilung der Bewilligungspflicht

Aus Sicht der Vollzugsbehörden hat sich die Bewilligungspflicht für Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial bewährt. Die Sicherheit im öffentlichen Raum konnte dadurch positiv beeinflusst werden. Die Bewilligungspflicht soll daher beibehalten werden.

Hingegen zeigt sich bei der Bewilligungspflicht für Mehrhundehaltungen kein solcher Effekt. Die Mehrhundehaltungen bestehen meistens aus zwei oder mehr Tieren von kleinen und Kleinstrassen, die nur ein äusserst geringes Gefährdungspotenzial aufweisen. Auch führte die Bewilligungspflicht nicht zu einer Begrenzung der Mehrhundehaltungen, wie die Entwicklung der erteilten Bewilligungen eindrücklich zeigt. Angesichts des fehlenden Nutzens der Bewilligungspflicht für Mehrhundehaltungen ist der damit verbundene administrative Aufwand nicht zu rechtfertigen. Aus Sicht des Regierungsrates ist daher die Bewilligungspflicht für Mehrhundehaltungen aufzuheben.

4. Entschädigung von Tierverlusten

Der Bund bezeichnet im Tierseuchengesetz (TSG) und in der Tierseuchenverordnung (TSV) die auszurotten, zu bekämpfenden und zu überwachenden Tierseuchen. Gemäss Artikel 4 Buchstaben o und p TSV gelten u. a. die Faulbrut und die Sauerbrut als zu bekämpfende Tierseuchen. Die Faul- und die Sauerbrut sind sehr ansteckende bakterielle Erkrankungen der Bienenbrut. Die Bekämpfung der beiden Tierseuchen ist in den Artikeln 269–274 TSV geregelt. Sind mehr als die Hälfte der Völker bzw. deren Brut befallen, sind alle Völker (auch die noch gesunden) zu vernichten. Trotz der Vernichtung nimmt der Infektionsdruck am Ort des Geschehens jedoch nur vorübergehend ab. Früher oder später baut sich wieder ein neuer Infektionsherd auf, weil der Erreger nicht vernichtet, sondern nur in der Menge reduziert wird. Es ist deshalb fraglich, ob die heutigen Bekämpfungsverfahren wirklich zum Ziel führen. Bedauerlicherweise gibt es dazu aber bis heute keine echten Alternativen.

Auf Antrag des Vereins Glarner Bienenfreunde (VGB) beschloss der Regierungsrat 2015, dass Imkerinnen und Imker für Bienenvölker, die gestützt auf eine Verfügung des Kantonstierarztes wegen Sauerbrut vernichtet werden müssen, eine Entschädigung von 100 Franken pro Volk erhalten. Die Entschädigung wird aus dem Tierseuchenfonds geleistet und entspricht ungefähr der Höhe, wie sie auch andere Kantone kennen (u. a. GR, NW, OW, SG, SZ, UR, ZH). Mit der Entschädigung anerkannte der Regierungsrat die Bedeutung der Bienen und die wertvolle Arbeit der Imkerinnen und Imker. Sie beeinflusst zudem die Meldepflicht der Imkerinnen und Imker positiv und motiviert sie, auch nach Sauerbrutfällen mit aufwändigen Sanierungsarbeiten weiterhin Bienenvölker zu pflegen. Die Kosten beliefen sich bisher auf insgesamt 10 200 Franken (2015: 5 Völker; 2016: 18 Völker; 2017: 79 Völker).

Da der erwähnte Beschluss vom 1. Januar 2015 bis am 31. Dezember 2017 befristet war, beantragte der VGB im Frühjahr 2017, die bisherige Entschädigung auch in den kommenden Jahren beizubehalten. Neu sollen zudem auch wegen Faulbrut vernichtete Völker mit 100 Franken pro Bienenvolk entschädigt werden. Bei der Prüfung des neuerlichen Antrags des VGB wurde festgestellt, dass die beim Beschluss im Jahr 2015 herangezogene Rechtsgrundlage in Artikel 22 Absatz 2 EG zum TSchG und TSG nicht korrekt ist. Artikel 22 EG zum TSchG und TSG regelt die Bekämpfung von Tierseuchen und von weiteren Tierkrankheiten. Bei den Zahlungen an die Imkerinnen und Imker handelt es sich jedoch nicht um Beiträge zur Bekämpfung der Tierseuchen, sondern um Entschädigungen für Tierverluste. Für diese besteht in Artikel 24 EG zum TSchG und TSG eine spezifische Regelung. Demnach leistet der Kanton grundsätzlich Entschädigungen für Tierverluste in Zusammenhang mit Tierseuchen. Allerdings enthält Absatz 1 einen expliziten Vorbehalt der bundesrechtlichen Ausnahmen und Einschränkungen. Eine solche bundesrechtliche Einschränkung besteht

im vorliegenden Fall in den Artikeln 272 bzw. 274 TSV, wonach die Tierverluste für wegen Faulbrut oder Sauerbrut vernichtete Bienenvölker nicht entschädigt werden. Der Kanton kann daher heute grundsätzlich keine Entschädigungen für Tierverluste leisten, wenn diese im Bundesrecht ausgeschlossen sind.

Artikel 24 EG zum TSchG und TSG soll daher so angepasst werden, dass der Regierungsrat – wie in anderen Kantonen auch – ergänzend zu den bundesrechtlichen Bestimmungen weitere Entschädigungen für Tierverluste in Zusammenhang mit Tierseuchen vorsehen kann.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 24; Entschädigung von Tierverlusten

Absatz 1: Der Kanton soll künftig auch Entschädigungen für Tierverluste gemäss kantonalrechtlichen Bestimmungen leisten können. Entsprechend ist der Vorbehalt der bundesrechtlichen Ausnahmen und Einschränkungen aufzuheben. Der neue Wortlaut orientiert sich an Artikel 44 Absatz 1 des Bündner Veterinärgesetzes.

Absatz 4: Der Regierungsrat soll die Entschädigungen für Tierverluste in Ergänzung zur eidgenössischen Gesetzgebung festlegen können. Da das Verfahren gemäss den Absätzen 2 und 3 bei Tieren mit geringem Wert unverhältnismässig aufwändig wäre, soll er die entsprechenden Entschädigungen pauschalisieren können.

Artikel 26a; Anforderungen für Ersthundehalter

Absatz 1: Der neue Artikel 26a verpflichtet Ersthundehalter zum Besuch eines KAL innert eines Jahres nach Erwerb des Hundes. Die Zielsetzung des KAL entspricht dabei dem bisherigen SKN (vgl. aArt. 68 TSchV). Der Halter muss nachweisen, dass er über die Kenntnisse betreffend die Haltung von Hunden und den Umgang mit ihnen verfügt (Theorie) und dass er fähig ist, den Hund in Alltagssituationen kontrolliert zu führen (Praxis). Da das Obligatorium ein relativ starker Eingriff in die Freiheit der Hundehalter ist, muss es in einem Gesetz im formellen Sinn verankert werden.

Absatz 2: Der Regierungsrat regelt in der Veterinärverordnung, welche Anforderungen der Nachweis gemäss Absatz 1 erfüllen muss. Die rechtliche Ausgestaltung wird sich dabei an Artikel 23a VetV orientieren, der den entsprechenden Nachweis für bewilligungspflichtige Hundehaltungen bereits heute regelt.

Artikel 27; Bewilligungspflicht

Die Bewilligungspflicht soll auf Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial beschränkt werden. Die Bewilligungspflicht für Mehrhundehaltungen ist aufgrund ihres fehlenden Nutzens aufzuheben.

Artikel 30; Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen an Ersthundehalter und der Versicherungspflicht

Da bereits die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über den SKN den Gemeinden oblag, sollen diese neu für die Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen an Ersthundehalter zuständig sein.

Inkrafttreten

Die Änderung des EG zum TSchG und TSG soll am 1. Juli 2018 in Kraft treten.

6. Vernehmlassung

Der Regierungsrat führte bei den Gemeinden, den interessierten Verbänden, Organisationen und Fachpersonen, den Tierärzten, den politischen Parteien und den Departementen der kantonalen Verwaltung eine Vernehmlassung durch.

Die Vernehmlassungsteilnehmer unterstützten dabei die vorgeschlagenen Änderungen grossmehrheitlich. Eine Vernehmlassung forderte einen Verzicht auf die Änderung von Artikel 26a (Kurspflicht für Ersthundehalter), auch wurden weitergehende Forderungen gestellt. Zwei Vernehmlassungen votierten für die Beibehaltung der Bewilligungspflicht für Mehrhundehaushalte. Aus ihrer Sicht könnten Mehrhundehaushalte tierschützerisch schnell zu einem Problem werden. Die Änderung von Artikel 24 betreffend Entschädigung von Tierverlusten wurde grundsätzlich in allen Vernehmlassungen unterstützt.

Aufgrund der grossmehrheitlich befürwortenden Stellungnahmen drängten sich keine Anpassungen der Vorlage auf.

7. Personelle und finanzielle Auswirkungen

7.1. Vollzugsbehörden

Die Kontrolle der Einhaltung der Ausbildungsanforderungen an Ersthundehalter obliegt in erster Linie den Gemeinden (Art. 30 EG zum TSchG und TSG). Im Vergleich zur Kontrolle des SKN reduziert sich der Aufwand allerdings, da dieser neu nur noch bei Ersthundehaltern und nicht bei jedem neu erworbenen Hund anfällt.

Beim ALT fällt ein gewisser Aufwand für die Anordnung von Massnahmen an, um die Einhaltung der Ausbildungspflicht sicherzustellen. Auf der Gegenseite wird die Aufhebung der Bewilligungspflicht für Mehrhundehaltungen eine Entlastung bringen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass sich der personelle und finanzielle Aufwand im Vergleich zur Situation im Jahr 2016 leicht reduzieren lässt.

Die Entschädigungen von Tierverlusten für wegen Sauerbrut vernichtete Bienenvölker beliefen sich in den Jahren 2015–2017 auf zwischen 500 und 7900 Franken pro Jahr. Es wird damit gerechnet, dass pro Jahr rund 50–100 Bienenvölker wegen Faul- oder Sauerbrut vernichtet werden müssen. Folglich ist mit jährlichen Entschädigungen zwischen 5000 und 10 000 Franken zu rechnen. Nach Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe c EG zum TSchG und TSG werden diese aus dem Tierseuchenfonds bezahlt.

7.2. Hundehalter

Die Hundehalter bezahlen für die Absolvierung des KAL 1 einmalig und pauschal 240 Franken (s. Ziff. 2.6). Sie werden damit im Vergleich zur Situation mit SKN entlastet (SKN 1: 100–150 Fr. einmalig; SKN 2: 150–200 Fr. bei jedem neu erworbenen Hund).

Für die Halterinnen und Halter von mehr als einem Hund pro Haushalt entfällt zudem die heutige Bewilligungsgebühr von 60 Franken.

7.3. Imkerinnen und Imker

Um die bisherigen und neuen Kosten für Tierverluste im Speziellen und das Bienenwesen im Allgemeinen mindestens teilweise decken zu können, beabsichtigt der Regierungsrat, im Nachgang zur Gesetzesänderung die Beiträge der Bienenbesitzer zugunsten des Tierseuchenfonds von heute 0.50 auf 1.00 Franken je Bienenvolk zu erhöhen. Dies entspricht auch den Abgaben in vielen anderen Kantonen (s. nachfolgende Tabelle). Bei rund 1000 betreuten Bienenvölkern erhöht sich damit der Beitrag der Imkerinnen und Imker um 500 Franken auf rund 1000 Franken pro Jahr. Wie der VGB im Rahmen der Vernehmlassung mitteilte, ist er mit der angedachten massvollen Erhöhung einverstanden.

AG	AI	BE	GR	OW	SG	SO	SZ	ZH
1.00 Fr.	5.00 Fr.	3.00 Fr.	5.00 Fr.	1.50 Fr.	1.00 Fr.	1.00 Fr.	1.00 Fr.	1.10 Fr.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Gesundheit und Soziales unter dem Vorsitz von Landrat Emil Küng, Obstalden, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf diese war unbestritten. Die Kommission liess sich nochmals über die Grundlagen der neuen Regelung zum kynologischen Ausbildungslehrgang, zur Abschaffung der Bewilligungspflicht für Mehrhundehaltungen, zur Liste mit den bewilligungspflichtigen Hunderassen und zur Entschädigungsregelung bei der Bekämpfung der Faul- und Sauerbrut unterrichten: Im Kanton Glarus soll die Überprüfung der Einhaltung des Hundekurs-Obligatoriums für Ersthundehalter in Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem kantonstierärztlichen Dienst erfolgen. Stellen die Gemeinden fest, dass ein Hundehalter die erforderliche Ausbildung nicht innert der gesetzlichen Frist absolviert hat, melden sie die entsprechenden Hundehalter dem kantonstierärztlichen Dienst. Dieser wird dann die notwendigen Massnahmen zur Durchsetzung der Ausbildungspflicht ergreifen. Weiter nahm die Kommission davon Kenntnis, dass sich die Liste mit den bewilligungspflichtigen Hunderassen (Rasseliste) grundsätzlich bewährt habe, auch wenn sich die Gefährlichkeit eines Hundes nicht allein auf dessen Herkunft (Rasse) abstützen lasse. Zudem gelte die Aufhebung der Bewilligungspflicht für professionelle Hundezüchter und -händler nicht. Wer gewerbsmässig Hunde hält bzw. mit diesen handelt, benötige weiterhin eine separate Bewilligung. In der Detailberatung wurden keine Änderungsanträge gestellt. Die Kommission Gesundheit und Soziales beantragte dem Landrat, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

Im Landrat selber war Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. Zu Diskussionen gab einzig die Kurspflicht für Ersthundehalter Anlass. Ein Votant machte sich für eine Streichung des Obligatoriums stark. Wer sich erstmals einen Hund anschaffe, sei in der Regel schon als Kind mit einem Hund aufgewachsen und wisse, wie man ein Tier versorge. Es sei nicht einzusehen, Leuten einen Kurs aufzuzwingen, der ihnen nichts bringe. Zudem sei der Kontrollaufwand unverhältnismässig hoch. Dem wurde entgegengehalten, dass die

Rückmeldungen von Teilnehmern auf die Kurse gut seien. Auch sei die Fortführung dieser Kurse in der Vernehmlassung klar befürwortet worden. Es gehe auch nicht um den Hund, sondern um den Hundehalter, der immer etwas dazulernen könne. Mit klarer Mehrheit blieb der Landrat beim Hundekurs-Obligatorium für Ersthundehalter. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Einführungsgesetzes zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2018)

I.

GS IV G/3/2, Einführungsgesetz zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz (Kantonales Tierschutz- und Tierseuchengesetz, EG zum TSchG und TSG) vom 6. Mai 2012 (Stand 4. Mai 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 24 Abs. 1 (*geändert*), Abs. 4 (*neu*)

¹ Der Kanton leistet Entschädigungen für Tierverluste im Zusammenhang mit Tierseuchen entsprechend der eidgenössischen Gesetzgebung und ergänzender kantonaler Bestimmungen.

⁴ Der Regierungsrat bestimmt die Entschädigungen für Tierverluste in Ergänzung zur eidgenössischen Gesetzgebung. Er kann in diesen Fällen eine pauschale Entschädigung festlegen.

Art. 26a (*neu*)

Anforderungen an Ersthundehalter

¹ Personen, die erstmals einen Hund erwerben, müssen innert eines Jahres nach Erwerb des Hundes einen Nachweis über ihre Kenntnisse und Fähigkeiten betreffend die Haltung von Hunden und den Umgang mit ihnen erbringen.

² Der Regierungsrat regelt die Anforderungen an den Nachweis.

Art. 27 Abs. 1 (*geändert*)

¹ Die Haltung eines Hundes mit erhöhtem Gefährdungspotenzial bedarf der Bewilligung des Kantonstierarztes.

Art. 30 Abs. 1 (*geändert*)

Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen an Ersthundehalter und der Versicherungspflicht (Sachüberschrift geändert)

¹ Die Gemeinden kontrollieren die Einhaltung der Anforderungen an Ersthundehalter gemäss Artikel 26a und bei gleichem Anlass auch die Einhaltung der Versicherungspflicht gemäss Artikel 29.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Juli 2018 in Kraft.

§ 9 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer

Die Vorlage im Überblick

Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (EG GSchG) wurde von der Landsgemeinde 1995 beschlossen. Ein beträchtlicher Teil des EG GSchG regelt die Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden im Bereich des Gewässerschutzes. Seit 1995 wurden aufgrund von Revisionen des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (GSchG) mehrmals Änderungen des EG GSchG vorgenommen.

Eine erneute Anpassung des EG GSchG ist aus folgenden Gründen notwendig: Der Bund hat zwischenzeitlich im Bereich des Gewässerschutzes verschiedene neue Vorschriften, beispielsweise betreffend Gewässerrevitalisierungen oder Sanierungen im Zusammenhang mit der Nutzung der Wasserkraft, erlassen. Hier sind die richtigen Zuständigkeiten im kantonalen Recht noch festzulegen. Das Rechtsgebiet Gewässer- und Umweltschutz ist zudem insgesamt sehr dynamisch. Es werden fortlaufend neue Herausforderungen thematisiert, die zu regeln sind (z. B. Nanopartikel, Mikroverunreinigungen, Gewässerrevitalisierung). Andere Regelungen wie jene der Düngerabnahmeverträge wurden aufgehoben, was ebenfalls Anpassungen im kantonalen Recht erfordert. Darüber hinaus rechtfertigt sich aufgrund der Gemeindestrukturreform mit den grossen und fachlich professionell ausgestatteten Gemeinden die Überprüfung und Änderung von Zuständigkeiten.

Die Zuständigkeiten im Gewässerschutz wurden anfangs der 1990er-Jahre festgelegt und in über 25 Jahren Praxis entsprechend umgesetzt. Die bisherige Aufgabenteilung hat sich auch nach der Gemeindestrukturreform im Grundsatz bewährt, sie kann jedoch in Einzelfällen – vor allem aufgrund von erhöhter Fachkompetenz bei den Gemeinden – verbessert werden.

Zudem sollen mit der vorliegenden Revision – gestützt auf die langjährige Vollzugspraxis – Präzisierungen im Gesetzestext vorgenommen werden. Dies betrifft beispielsweise die Vorgaben betreffend das Abstellen ausgedienter Fahrzeuge, das Bewilligungsverfahren für Erdsonden und die Gebühren für Trinkwassernutzungen. Dagegen kann die Grundlage für Beiträge des Kantons an Gewässerschutzmassnahmen aufgehoben werden, weil die als Anschubfinanzierung für Kanalisationsbauten vorgesehenen Beiträge überholt sind und auch auf Bundesebene keine Beiträge mehr ausbezahlt werden.

Weiter soll das Instrument der kommunalen gewässerschutzrechtlichen Bewilligung, wie es in den meisten anderen Kantonen üblich ist, eingeführt werden. Das EG GSchG soll überdies mit Bestimmungen über die Nutzung von gewässerschutzrechtlichen Geodaten ergänzt werden.

Bezüglich des personellen Mehraufwandes werden etwa gleich grosse Aufgabenbereiche von den Gemeinden zum Kanton wie vom Kanton zu den Gemeinden verschoben. Auch sind die Folgen des Wegfalls gewisser Gebühren bescheiden für die Haushalte von Kanton und Gemeinden. Die finanziellen Folgen sind somit gering.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz, EG GSchG) wurde von der Landsgemeinde 1995 beschlossen. Ein beträchtlicher Teil des Gesetzes regelt die Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden im Bereich des Gewässerschutzes. Dabei orientierte sich der Gesetzgeber grundsätzlich am Subsidiaritätsprinzip gemäss Artikel 5a der Bundesverfassung: Was die Gemeinden leisten können, soll nicht von der übergeordneten kantonalen Ebene übernommen werden. Verschiedene Aufgaben wurden jedoch auch aufgrund der vorhandenen Fähigkeiten und Ressourcen der beiden Staatsebenen zugeordnet.

Seit 1995 waren aufgrund von Revisionen des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (GSchG) mehrmals Änderungen des EG GSchG notwendig. Die letzte Revision erfolgte 2010 mit der Verankerung des Gewässerrenaturierungsfonds. Eine erneute Anpassung ist notwendig, weil der Bund zwischenzeitlich im Gewässerschutz verschiedene neue Vorschriften erlassen hat (z. B. betreffend Gewässerrevitalisierungen oder Sanierung der Wasserkraft). Hier sind die richtigen Zuständigkeiten im kantonalen Recht noch festzulegen. Das Rechtsgebiet Gewässer- und Umweltschutz ist insgesamt sehr dynamisch. Es werden fortlaufend neue Herausforderungen thematisiert, die einer Regelung bedürfen (z. B. Nanopartikel, Mikroverunreinigungen, Gewässerrevitalisierung). Die Regelung anderer Themen ist hingegen nicht mehr notwendig (z. B. Düngerabnahmeverträge), was ebenfalls Anpassungen im kantonalen Recht erfordert. Darüber hinaus rechtfertigt sich aufgrund der Gemeindestrukturreform mit den nunmehr grossen und fachlich professionell

nell ausgestatteten Gemeinden die Überprüfung und Änderung von Zuständigkeiten, auch mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip.

Die meisten Kantone haben im Umwelt- und Gewässerschutzbereich ähnliche Strukturen wie der Kanton Glarus. Anpassungen der rechtlichen Grundlagen – insbesondere aufgrund von Neuerungen im Bundesrecht – haben vor Kurzem auch folgende Kantone beschlossen: Appenzell Ausserrhoden, Zug, Wallis, Bern, Zürich und Luzern. In anderen Kantonen sind Änderungen in Vorbereitung.

2. Grundzüge der Vorlage

Die Zuständigkeiten im Gewässerschutz wurden anfangs der 1990er-Jahre festgelegt. Sie bewährten sich seither in der Praxis. Das gilt im Grundsatz auch für die Zeit nach der Gemeindestrukturreform. Die bisherige Aufgabenteilung kann jedoch in Einzelfällen – vor allem aufgrund der erhöhten Fachkompetenz bei den Gemeinden – verbessert werden.

Zudem sollen mit der vorliegenden Revision – gestützt auf die langjährige Vollzugspraxis – Präzisierungen im Gesetzestext vorgenommen werden. Dies betrifft etwa die Vorgaben betreffend Abstellen ausgedienter Fahrzeuge (Art. 10), das Bewilligungsverfahren für Erdsonden (Art. 14) und die Gebühren für Trinkwassernutzungen (Art. 13). Dagegen kann die Grundlage für Beiträge des Kantons an Gewässerschutzmassnahmen (Art. 18) aufgehoben werden, weil die als Anschubfinanzierung für Kanalisationsbauten vorgesehenen Beiträge überholt sind und auch auf Bundesebene keine Beiträge mehr ausbezahlt werden. Im Weiteren soll das Instrument der kommunalen gewässerschutzrechtlichen Bewilligung, wie es in den meisten anderen Kantonen üblich ist, eingeführt werden (Art. 4a). Das EG GSchG soll überdies mit Bestimmungen über die Nutzung von gewässerschutzrechtlichen Geodaten ergänzt werden.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Titel

Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer wird neu offiziell mit der Legalabkürzung EG GSchG abgekürzt.

Artikel 2; Ausführung der Gewässerschutzgesetzgebung

In fast allen Kantonen werden gewässerschutzrechtliche Bewilligungen bei Bauvorhaben (Art. 17 GSchG) von den Gemeinden erteilt. Im Kanton Glarus erteilte bisher bei Vorhaben, welche ohnehin eine Gewässerschutzbewilligung des Kantons benötigen (z. B. Industrieanlagen, Deponien, Kraftwerke), dieser selbst die notwendige Bewilligung gestützt auf Artikel 7 Absatz 2. Seit der Gemeindefusion werden jedoch in einer Gemeinde systematisch Bewilligungen gestützt auf Artikel 17 GSchG erteilt. Neu soll mit Artikel 2 Absatz 1a klargestellt werden, dass im Grundsatz die Gemeinden für die Erteilung der Bewilligungen gestützt auf das Gewässerschutzrecht zuständig sind. Die Zuständigkeiten des Kantons werden ausdrücklich ausgenommen.

Artikel 3a; Geodaten

Die gewässerschutzrechtlichen Geodaten (z. B. Grundwasserschutzbereiche, Grundwasserschutzareale, Grundwasserschutzzonen, Erdsondenausschlussgebiete) sind wichtige Grundlagen für die Planung und Beurteilung von Vorhaben. Im Geoinformationsrecht wird bezüglich der Einschränkungen bei der Nutzung und Verfügbarkeit auf die Spezialgesetze verwiesen. Es soll deshalb im EG GSchG festgehalten werden, dass gewässerschutzrechtliche Geodaten öffentlich zugänglich sind und frei sowie kostenlos verwendet werden können.

Bezüglich Informationen im Gewässerschutzbereich gilt einerseits die Einschränkung von Artikel 50 GSchG bezüglich Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis sowie des Schutzes von überwiegenden privaten und öffentlichen Geheimhaltungsinteressen. Andererseits ist die Datenschutzgesetzgebung zu beachten.

Für behördliche Tätigkeiten wie den Erlass von Grundwasserschutzzonen, die Erarbeitung und Aktualisierung der generellen Entwässerungsplanungen (GEP), die Erhebung von Wasser- und Abwassergebühren usw. ist es notwendig, Personendaten mit Geodaten zu Geoinformationen verknüpfen zu können. Dazu soll eine ausdrückliche Rechtsgrundlage geschaffen werden. Weitergehende Bestimmungen in der Geoinformationsgesetzgebung des Bundes oder des Kantons bleiben vorbehalten.

Artikel 5; Nicht verschmutztes Abwasser

Absatz 1: Die Einleitung von nicht verschmutztem Abwasser in ein Oberflächengewässer muss gemäss Artikel 7 Absatz 1 GSchG bewilligt werden. Neu werden diese Bewilligungen von der Gemeinde statt wie bisher vom Kanton erteilt. Diese Bewilligung ist vor allem bei neuen oder geänderten Bauten im Zusammenhang mit Baubewilligungsverfahren notwendig. Bei nicht verschmutztem Abwasser handelt es sich

in der Regel um Dachwasser, manchmal auch um Platzwasser. Die Gemeinden müssen bereits aufgrund ihres GEP die Versickerung prüfen und anordnen. Falls dies nicht möglich ist und Rückhaltmassnahmen getroffen werden, kann eine Einleitung in ein Gewässer bewilligt werden. Es ist zweckmässig und effizient, für denselben Tatbestand (Entsorgung von nicht verschmutztem Abwasser, sei es über Versickerung oder Einleitung in ein Gewässer) eine einzige Zuständigkeit festzulegen und diese Aufgabe gesamthaft der Gemeinde zu übergeben. Auf diese Weise muss sich nur eine Behörde mit der Ableitung des Dachwassers beschäftigen.

Zusätzlich zu den Abklärungen im Rahmen des GEP (z. B. Versickerungskarte) sollen neu auch Detailabklärungen (z. B. Versickerungsversuche) als Grundlage für eine Bewilligung zur Einleitung in ein Gewässer dienen. Die Richtlinie des zuständigen Departements Bau und Umwelt, erarbeitet von der fachlich zuständigen Abteilung Umweltschutz und Energie, bildet den Rahmen für die Bewilligung der Einleitung von nicht verschmutztem Abwasser in ein Oberflächengewässer durch die Gemeinden.

Absatz 2: Bisher galt die Vorgabe, dass das Versickernlassen bei Industrie- und Gewerbebauten von der kantonalen Verwaltungsstelle (Abteilung Umweltschutz und Energie), jenes von allen anderen Bauten von der Gemeinde bewilligt wird. Dies wurde damit begründet, dass bei Industrie- und Gewerbebauten ein höheres Risiko für Gewässerverschmutzungen besteht. Seit 1995 wurden die gesamtschweizerischen Vorgaben für den Umschlag und die Lagerung von Stoffen bei Betrieben verschärft, konkretisiert und in verschiedenen Richtlinien und Vollzugsempfehlungen festgehalten. Dadurch konnte das Risiko von Verschmutzungen von beispielsweise Platzwasser durch Havarien deutlich gesenkt werden. Die Beurteilung des Versickerns von nicht verschmutztem Abwasser kann sich darum heute für Betriebe wie auch für Wohnbauten auf abwassertechnische Aspekte beschränken, die im GEP festgehalten sind. Es ist daher auch in diesem Fall zweckmässiger, wenn die Gemeinde als einzige Instanz derartige Gesuche auf der Basis des GEP behandelt. Auch hier soll eine Richtlinie mit klaren Vorgaben und Eckwerten des zuständigen Departements den Rahmen für die Bewilligung der Versickerungsanlagen durch die Gemeinden bilden.

Artikel 6; Verschmutztes Abwasser; Aufgaben der Gemeinden

Absatz 1: Die Gemeinden sind zuständig für die Bewilligung von Abwasseranlagen. Davon ausgenommen sind Abwasservorbehandlungsanlagen in Industrie- und Gewerbebetrieben, Abwasseranlagen von kommunalen und privaten Kläranlagen und neu auch Lageranlagen für Hofdünger und flüssiges Gärgut (vgl. Art. 7 Abs. 1).

Absatz 3: Ausserhalb des Bereichs öffentlicher Kanalisationen muss die Gemeinde die zweckmässige Behandlung von Abwasser anordnen. Gemäss bisherigem Gesetzestext muss dies «in Zusammenarbeit mit der kantonalen Gewässerschutzfachstelle» erfolgen.

Diese Formulierung löste immer wieder Diskussionen über die Zuständigkeit aus. Sie soll ersetzt werden durch eine Vorgabe, wonach das zuständige Departement zwar Richtlinien dazu erarbeitet, der Entscheid aber allein durch die Gemeinde zu fällen ist.

Artikel 7; Verschmutztes Abwasser; Aufgaben des Kantons

Absatz 1: Die bisherige Formulierung, wonach eine kantonale Behörde bei industriellen oder gewerblichen Einleitern von verschmutztem Abwasser die Einhaltung der Grenzwerte prüft und bei allen anderen eine Gemeindebehörde, hat immer wieder zu Diskussionen geführt. Der ursprüngliche Ansatz war es, dass bei fachlich anspruchsvollen Einleitungen und Vorbehandlungen eine kantonale Stelle zuständig sein soll und bei allen anderen eine kommunale. Dieser Grundsatz wird (wie in vielen anderen Kantonen, z. B. AR) beibehalten, aber im Gesetz klarer formuliert. Zudem soll klar zum Ausdruck kommen, dass private und kommunale Kläranlagen in die Zuständigkeit des Kantons fallen und die Kontrolle von Lagereinrichtungen für Hofdünger und flüssiges Gärgut ebenfalls Aufgabe des Kantons ist. Die letztere Zuständigkeit war bisher zu wenig klar formuliert. Sie lag aufgrund der generellen Zuweisung von Artikel 2 Absatz 1 nach Auffassung des Kantons bei den Gemeinden. Bisher war dies aber von geringer Relevanz. Die Kontrollen der Hofdüngeranlagen wurden erst ab 2016 aufgenommen.

Absatz 2: Durch die Präzisierung und Ergänzung von Absatz 1 ist Absatz 2 nicht mehr notwendig.

Artikel 8; Betriebe mit Nutztierhaltung

Absatz 2: Die Bestimmung betreffend die Genehmigung von Düngerabnahmeverträgen kann aufgehoben werden, weil dieses Instrument seit einigen Jahren nicht mehr existiert. Es wurde durch ein Programm zur Überwachung der Hofdüngerflüsse abgelöst.

Absatz 3: Es wird festgehalten, dass die Gemeinde für den Entscheid zur Verwertung von häuslichem Abwasser zuständig ist, nicht der Gemeinderat. Damit wird die Organisationsfreiheit der Gemeinden gewahrt. Verwiesen werden muss zudem auch auf Artikel 12 Absatz 5 GschG, denn Absatz 4 beschreibt den Regelfall und Absatz 5 den Ausnahmefall. Absatz 5 kam jedoch im Kanton Glarus noch nie zur Anwendung.

Artikel 9; Planerischer Schutz

Absatz 2: Ergänzt werden die bisherigen Bestimmungen durch Vorgaben für die Aufhebung von Grundwasserschutzzonen. Dies ist im Zuge der Gemeindefusion und der Möglichkeit, Wasserversorgungen zusammenlegen zu können, aktuell geworden. Gleichzeitig wird ergänzt, dass Grundwasserschutzzonen für Fassungen im öffentlichen Interesse notwendig sind. Wann eine Grundwasserschutzzone von öffentlichem Interesse ist, wurde durch die Gerichtspraxis weitestgehend geklärt.

Absatz 3: Wie in Artikel 8 wird «der Gemeinderat» durch «die Gemeinde» ersetzt.

Artikel 9a; Schutz von besonders gefährdeten Gewässerschutzbereichen

Der Begriff «Vorkehrungen» ist zu unscharf und zu wenig umfassend. Durch die Verwendung des Begriffs «Eingriffe» wird der Schwerpunkt auf bauliche oder nutzungsmässige Veränderungen mit Beeinträchtigungspotenzial gelegt.

Artikel 10; Ablagerung ausgedienter Gegenstände

Die Bestimmung über die Bewilligung von Sammelplätzen wird gestrichen, da diese mit den neuen Abfallvorschriften des Bundes ohnehin bewilligungspflichtig werden. Es wird jedoch explizit festgehalten, dass die Gemeinden für den Vollzug dieser Bestimmungen zuständig sind. Dies ergab sich grundsätzlich bereits bisher aus Artikel 2 Absatz 1.

Die Begriffe «Fahrzeuge» und «Geräte» werden aufgrund der Praxiserfahrungen im Sinne einer Präzisierung mit «Fahrzeugteilen» und «Pneus» ergänzt.

Artikel 11; Schadendienst; Gewässerschutzpolizei

Absatz 1: Es wird festgehalten, dass der Regierungsrat Betriebe mit einer erheblichen Gefährdung – wie in anderen Kantonen auch – zu einem eigenen Schadendienst verpflichten kann. Falls von Betrieben eine erhebliche Gefährdung ausgeht, so muss diese gestützt auf die Störfallverordnung reduziert werden. Die Ausrüstung eines eigenen Schadendienstes ist eine sekundäre Massnahme. In den letzten 20 Jahren musste diese Bestimmung im Kanton nie angewandt werden, weshalb sie neu in eine Kann-Formulierung überführt wird.

Artikel 13; Bewilligung für Wasserentnahmen; Sanierungen

Trinkwassernutzungen über Quellen oder Grundwasserfassungen bestehen seit Jahrzehnten, teilweise sogar länger. Sie verfügen in vielen Fällen über keine öffentlich-rechtliche Bewilligung. Dies muss in vielen Fällen nachgeholt werden, analog der industriellen und Wärmepumpen-Bewilligungen. Eine Gebührenerhebung für diese seit Langem betriebenen und lebenswichtigen Trinkwassernutzungen ist aber nicht sinnvoll. Bei der Vernehmlassung zum Wassergesetz (2007) ist die Gebührenpflicht für Trinkwassernutzungen vehement abgelehnt worden.

Artikel 14; Erdsonden

Erdsonden versorgen in der Regel Einfamilienhäuser oder kleinere Mehrfamilienhäuser mit Wärme. In den vergangenen Jahren wurden jeweils null bis zwei Fälle pro Jahr behandelt. Analog der Bewilligung für Grundwasser-Wärmepumpen in der gleichen Grössenordnung (bis 200 Minutenliter) werden die Erdsonden bzw. deren Betrieb neu von der zuständigen Verwaltungsbehörde bewilligt.

Artikel 15a; Gewässerraum und Revitalisierung von Gewässern

Im Zuge der neuen Vorgaben im Gewässerschutzgesetz betreffend Revitalisierung von Gewässern (2011) werden für einige der den Kantonen zugewiesenen Aufgaben die Zuständigkeiten geregelt. Das Verfahren ist aufgrund des Bundesrechts vorgegeben. Die Planungen von Revitalisierungen gemäss Artikel 41d der Gewässerschutzverordnung des Bundes (GSchV) werden vom Regierungsrat erlassen. Er hat dies im 2014 getan. Die Planungen müssen alle zwölf Jahre ergänzt werden. Bewilligungsinstanz für Ausnahmen im Sinne von Artikel 41c Absatz 4bis (Düngungsvorschriften für Gewässerräume jenseits von Verkehrsflächen) ist die zuständige Verwaltungsbehörde. Anordnungen zur Sanierung betreffend Schwall und Sunk und Geschiebehauhalt werden vom zuständigen Departement vorgenommen. Die Kontrolle der Düngungsvorschriften in den Gewässerräumen wird von den Gemeinden und damit von der gleichen Instanz vorgenommen, welche seit 1992 auch die Düngungsvorschriften entlang von Gewässern und anderen Objekten gemäss den Vorschriften der Chemikalien-Risiko-Reduktionsverordnung (ChemRRV) kontrollieren muss.

Artikel 18; Kantonsbeiträge (an neue öffentliche Gewässerschutzanlagen)

Absatz 2 soll im Sinne des Nachvollzugs von Bundesrecht aufgehoben werden, da staatliche Beiträge an Abwasseranlagen auch im Bundesgesetz im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte weggefallen sind.

Artikel 18e; Beiträge (an die Renaturierung von Gewässern)

Die maximale Beitragshöhe von 50 Prozent für Revitalisierungsprojekte soll für kantonale Projekte nicht gelten. In diesen Fällen gibt es neben dem Bund, der in der Regel einen Grundbeitrag von 35 Prozent leistet, keinen anderen Beitragszahler. Deshalb muss der Kanton die gesamten Kosten abzüglich des Bundesbeitrags erbringen. Diese Kosten können über den Revitalisierungsfonds abgerechnet werden.

Artikel 22a; Gebühren

Die Gebühren für Amtshandlungen im Zusammenhang mit dem Gewässerschutzgesetz bemessen sich nach den Vorgaben des Verwaltungsrechtspflegegesetzes oder im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens. Eine eigenständige Gebührenverordnung ist nicht notwendig. Absatz 2 wird aufgehoben.

Artikel 23a; Übergangsbestimmungen

Der Artikel ist nicht mehr relevant. Er kann aufgehoben werden.

Artikel 24; Strafbestimmungen

Die Beschränkung auf kantonale Vorschriften für Tankanlagen ist nicht zweckmässig. Die Vorschrift gilt subsidiär zum Bundesrecht, sodass keine Einschränkungen gemacht werden müssen bzw. sollen.

4. Finanzielle Auswirkungen

Einerseits werden Zuständigkeiten für neue Aufgaben – beispielsweise im Zusammenhang mit den Gewässerräumen (Art. 15a) – festgelegt. Diese Aufgaben sind aufgrund des Bundesrechts zu erfüllen. Andererseits werden Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinde verschoben. Es gilt neu der Grundsatz, dass alle Aufgaben im Zusammenhang mit Bauvorhaben (ausser Industrieanlagen mit Vorbehandlung) durch die Gemeinden bewilligt und kontrolliert werden.

Die Verlagerung der Zuständigkeit für die Erteilung von Bewilligungen für die Einleitung von nicht verschmutztem Abwasser in Gewässer vom Kanton zu den Gemeinden verursacht bei letzteren personellen Mehraufwand (Art. 5 Abs. 2). Auf der anderen Seite geht die bisher im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden liegende Aufgabe der Kontrolle von Güllegruben und der maximalen Tierbestände in Landwirtschaftsbetrieben auf den Kanton über (Art. 7 Abs. 1). Diese Verschiebung verursacht beim Kanton einen zusätzlichen Arbeitsaufwand von mehr als 20 Arbeitstagen. Die mit der Vorlage befassten Fachleute gehen davon aus, dass bezüglich des personellen Mehraufwandes etwa gleich grosse Aufgabenbereiche von den Gemeinden zum Kanton wie vom Kanton zu den Gemeinden verschoben werden.

Punktuell haben die geplanten Änderungen auch finanzielle Auswirkungen. Einerseits ist hier der Wegfall von Gebühren für im öffentlichen Interesse liegende Trinkwasserfassungen zu erwähnen. Die finanziellen Auswirkungen eines Verzichtes sind aber gering. Mit dem Wegfall von Kantonsbeiträgen an den Bau neuer öffentlicher Gewässerschutzanlagen (Art. 18) kann mittelfristig Geld gespart werden. Die höheren Beiträge für Kantonsprojekte bei Revitalisierungen werden dem entsprechenden Fonds belastet. Insgesamt sind die finanziellen Auswirkungen der Vorlage gering.

5. Vernehmlassung

Die Vorlage stiess insgesamt auf gute Resonanz. Befürchtungen Einzelner, die Gemeinden könnten mit übermässigem Mehraufwand belastet werden, kann entgegengehalten werden, dass der Kanton im Gegenzug Aufgaben von den Gemeinden übernimmt. Auf die einzelnen Anträge konnte entweder durch eine Anpassung des Gesetzentwurfs oder durch eine Berichtigung oder Ergänzung der Erläuterungen eingegangen werden.

6. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Energie und Umwelt unter dem Präsidium von Landrat Fridolin Staub, Bilten, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten war unbestritten. Sie diskutierte verschiedene Bestimmungen:

- Nach einem Hinweis aus dem Landrat in erster Lesung wurde Artikel 8 Absatz 3 (Betriebe mit Nutztierhaltung) nochmals überprüft und mit einem zusätzlichen Verweis auf das Bundesrecht ergänzt.
- Die Kommission erachtete die bisherige Verpflichtung der Betriebe zur Bereitstellung eines eigenen Schattendienstes als sehr weitgehend. Bei Einführung neuer Chemikalien in Betrieben finde jedoch jeweils eine Überprüfung der Gefährdung im Hinblick auf Artikel 11 Absatz 2 statt. Zudem sei die Bestimmung in den letzten Jahren nicht angewandt worden, sodass die Umformulierung in eine Kann-Vorschrift der richtige Weg sei.

- Die Unentgeltlichkeit von Wasserentnahmen durch die Gemeinden für im öffentlichen Interesse liegende Trinkwasserversorgungen wurde ebenfalls diskutiert. Mit der Ergänzung von Artikel 13 Absatz 3 werde lediglich bisheriges Recht verbrieft.
- Der Verzicht auf Kantonsbeiträge an den Bau neuer öffentlicher Gewässerschutzanlagen im Sinne einer Anschubfinanzierung wird unterstützt. Diese seien zwar in der Anfangsphase sehr wichtig gewesen, hätten jetzt aber keine praktische Bedeutung mehr. Im Kanton erhielten nur zwei Projekte Kantonsbeiträge, auch schweizweit würden kaum mehr Subventionen für Abwasserprojekte gesprochen. Dies widerspreche dem geltenden Verursacherprinzip.

Die Kommission beantragte dem Landrat, der Vorlage mit der Ergänzung in Artikel 8 Absatz 3 zuzustimmen.

Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. In der Debatte wurden verschiedene Änderungs- und Rückweisungsanträge gestellt, die bis auf einen jedoch alle erfolglos blieben. So wurde eine Beibehaltung der alten Fassung von Artikel 5 Absatz 1 betreffend nicht verschmutztes Abwasser nach kurzer Diskussion abgelehnt. Wesentlich sei, dass für die Regelung nun die Gemeinden aufgrund des generellen Entwässerungsplanes zuständig seien. Der Verweis in Artikel 8 Absatz 3 (Betriebe mit Nutztierhaltung) wurde nach einer Intervention und nochmaliger Prüfung durch die Kommission ergänzt. Abgelehnt wurden Änderungs- und Ergänzungsanträge zu Artikel 13 (Bewilligung für Wasserentnahmen) und insbesondere zu Artikel 18 (Kantonsbeiträge an Abwasseranlagen). Auch bei letztem Punkt setzte sich die Fassung von Regierungsrat und Kommission trotz Gegenvoten klar durch.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der geringfügig ergänzten Vorlage unverändert zuzustimmen.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2018)

I.

GS VIII B/21/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz) vom 7. Mai 1995 (Stand 1. Juli 2011), wird wie folgt geändert:

Titel (geändert)

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz; EG GSchG)

Art. 2 Abs. 1a (neu)

^{1a} Die Gemeinden sind zuständig für die Erteilung von Bewilligungen mit Ausnahme von Artikel 7, 12, 14 und 15.

Art. 3a (neu)

Geodaten

¹ Gewässerschutzrechtliche Geodaten und Geoinformationen sind öffentlich zugänglich und gemäss den Bestimmungen der Geoinformationsgesetzgebung frei nutzbar.

² Für behördliche Zwecke dürfen gewässerschutzrechtliche Geodaten mit Personendaten verknüpft werden. Weitergehende Bestimmungen in der Geoinformationsgesetzgebung des Bundes oder des Kantons bleiben vorbehalten.

Art. 5 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Die Gemeinden sorgen dafür, dass die Grundeigentümer das nicht verschmutzte Abwasser versickern lassen. Das Versickernlassen von nicht verschmutztem Abwasser bewilligt die Gemeinde. Das zuständige Departement erarbeitet dazu Richtlinien.

² Erlauben die örtlichen Verhältnisse das Versickernlassen von nicht verschmutztem Abwasser gemäss dem GEP oder aufgrund von Detailabklärungen nicht, so kann es mit Bewilligung der Gemeinde in ein oberirdisches Gewässer geleitet werden. Das zuständige Departement erarbeitet dazu Richtlinien.

Art. 6 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (geändert)

¹ Die Gemeinden sorgen für Planung, Bau, Betrieb und Unterhalt öffentlicher Kanalisationen und zentraler Abwasserreinigungsanlagen einschliesslich der Verwertung oder Entsorgung der Rückstände. Sie sind zuständig für die Bewilligung und Kontrolle aller Abwasseranlagen mit Ausnahme von Artikel 7 Absatz 1.

³ Ausserhalb des Bereichs öffentlicher Kanalisationen ordnet die Gemeinde eine den Verhältnissen entsprechende und dem Stand der Technik angepasste andere zweckmässige Behandlung und Beseitigung der Abwässer an. Das zuständige Departement erarbeitet dazu Richtlinien.

Art. 7 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben)

¹ Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde ist für die Bewilligung und Kontrolle von Abwasser-Vorbehandlungsanlagen in Industrie- und Gewerbebetrieben, von kommunalen und privaten Kläranlagen sowie für die Kontrolle von Lagereinrichtungen für Hofdünger und flüssiges Gärgut zuständig.

² *Aufgehoben.*

Art. 8 Abs. 2, Abs. 3 (geändert)

² Der zuständigen kantonalen Verwaltungsbehörde obliegen:

b. *Aufgehoben.*

c. *(geändert)* der Entscheid über Ausnahmen von den Anforderungen an die Nutzfläche im Sinne von Artikel 25 Absatz 5 der eidgenössischen Gewässerschutzverordnung (GSchV).

³ Für Landwirtschaftsbetriebe mit erheblichem Rindvieh- und Schweinebestand entscheidet die Gemeinde über die Verwertung von häuslichem Abwasser gemäss Artikel 12 Absätze 4 und 5 des Bundesgesetzes.

Art. 9 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)

² Die Gemeinden scheidet die Grundwasserschutzzonen für Fassungen im öffentlichen Interesse im Sinne von Artikel 20 des Bundesgesetzes aus und legen die notwendigen Eigentumsbeschränkungen fest. Die Ausscheidung sowie die Aufhebung von Schutzzonen und die dazu gehörigen Reglemente bedürfen der Genehmigung des zuständigen Departements.

³ Die Schutzzonepläne und die zugehörigen Reglemente werden in der Gemeinde während 30 Tagen öffentlich aufgelegt. Wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse hat, kann innerhalb der Auflagefrist bei der Gemeinde schriftlich Einsprache erheben. Diese leitet die Einsprache mit ihrer Stellungnahme an das zuständige Departement weiter, welches darüber im Rahmen des Genehmigungsverfahrens entscheidet.

Art. 9a Abs. 1 (geändert)

¹ Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde entscheidet über die Bewilligung für Eingriffe und Vorkehrungen in besonders gefährdeten Bereichen im Sinne von Artikel 19 Absatz 2 des Bundesgesetzes.

Art. 10 Abs. 1 (geändert)

¹ Das Ablagern von wassergefährdenden Abfällen sowie das Stehenlassen ausgedienter Fahrzeuge, Fahrzeugteile, Pneus, Geräte und dergleichen ist verboten. Die Gemeinden sind für den Vollzug zuständig.

Art. 11 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Regierungsrat sorgt für einen Schadendienst. Er kann Betriebe, von denen eine erhebliche Gefährdung ausgeht, verpflichten, einen eigenen Schadendienst oder geeignete Einsatzmittel bereitzustellen.

Art. 13 Abs. 3 (geändert)

³ Der Landrat regelt die Gebührenpflicht für Wasserentnahmen nach Absatz 1, soweit sie nicht nach der Energiegesetzgebung festgelegt ist. Entnahmen für im öffentlichen Interesse liegende Trinkwasserversorgungen sind von Gebühren befreit.

Art. 14 Abs. 1 (geändert)

¹ Für den Betrieb von Erdsonden zur Gewinnung von Wärme bedarf es einer Bewilligung der zuständigen kantonalen Verwaltungsbehörde.

Art. 15a (neu)*Gewässerraum und Revitalisierung von Gewässern*

¹ Planungen von Revitalisierungen im Sinne von Artikel 41d GSchV werden vom Regierungsrat erlassen.

² Die Gemeinden sind zuständig für die Kontrolle des Ausbringens von Dünger und Pflanzenschutzmitteln im Gewässerraum.

³ Die kantonale Verwaltungsbehörde ist Bewilligungsinstanz für Ausnahmen gemäss Artikel 41c Absatz 4^{bis} GSchV.

⁴ Das zuständige Departement ordnet Massnahmen zur Verbesserung von Schwall und Sunk bzw. des Geschiebehaushaltes an.

Art. 18 Abs. 2 (aufgehoben)

² *Aufgehoben.*

Art. 18e Abs. 2 (geändert)

² Der Landrat kann pro Massnahmenbereich Maximalbeiträge festlegen. Die Beitragshöhe beträgt in der Regel maximal 50 Prozent der anfallenden Kosten. Für Projekte des Kantons kann ein höherer Beitrag ausgesprochen werden.

Art. 22a Abs. 2 (aufgehoben)

² *Aufgehoben.*

Art. 23a

Aufgehoben.

Art. 24 Abs. 1

¹ Mit Haft oder Busse wird bestraft, wer vorsätzlich:

- d. (geändert) Vorschriften über Tankanlagen für wassergefährdende Flüssigkeiten missachtet.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Juli 2018 in Kraft.

§ 10 Änderung des Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Landwirtschaft, über das bäuerliche Bodenrecht und über die landwirtschaftliche Pacht

Die Vorlage im Überblick

Der Landrat unterbreitet der Landsgemeinde eine Änderung des Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Landwirtschaft, über das bäuerliche Bodenrecht und über die landwirtschaftliche Pacht (EG LwG).

Ausgangslage und Zielsetzung

Die Landsgemeinde verabschiedete im Mai 2014 das EG LwG. Daraufhin wurde das Vollzugsrecht angepasst. Das Bundesrecht ist jedoch dynamisch, insbesondere in Bezug auf die Regelung der Direktzahlungen. Nach rund vier Jahren besteht deshalb wieder Anpassungsbedarf.

Ein Ziel der Teilrevision des EG LwG stellt die Liberalisierung der kantonalen Vorgaben dar. Einzelne Bestimmungen schränken die Glarner Alpbetriebe in ihrer Bewirtschaftungsfreiheit, insbesondere im Vergleich mit Alpbetrieben in anderen Kantonen, ein. Gesamtschweizerisch verbindliche Bestimmungen der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (DZV) regeln die Alp-Bewirtschaftung auch weiterhin. Es droht kein Wildwuchs. Insbesondere bedeuten die vorgesehenen Änderungen auch keine Intensivierung. Sie ermöglichen aber eine Flexibilisierung der Bewirtschaftung. Weiter soll das EG LwG vereinfacht, verwesentlicht und besser mit dem Bundesrecht abgestimmt werden.

Inhalt der Teilrevision

Folgende Regelungen werden angepasst:

- *Bezüglich Bewirtschaftung der Alpen soll das Verbot der Düngung mit alpfremdem Dünger gestrichen werden. Es handelt sich dabei jedoch nur um eine Verwesentlichtung, nicht um eine Abschaffung des Verbots. Dass die Düngung mit alpeigenem Dünger zu erfolgen hat und Ausnahmen von der kantonalen Vollzugsbehörde bewilligt werden müssen, regelt bereits die DZV des Bundes. Auf eine Wiederholung im kantonalen Recht ist zu verzichten. Beibehalten wird jedoch das Verbot, Raufutter und Dünger von Alpen wegzuführen.*
- *Gestrichen werden soll auch die Bestimmung über die sogenannte höchstzulässige Bestossung der Alpen. Sie ist eine Glarner Eigenart. Da der Bund die Nutzung der Alpen über den sogenannten Normalbesatz regelt, ist der Nutzen einer zusätzlichen kantonalen Regelung fraglich. Der Normalbesatz ist der einer nachhaltigen Nutzung entsprechende Tierbesatz einer Alp. Für jeden Alpbetrieb ist der Normalbesatz für Schafe und übrige raufutterverzehrende Nutztiere (RVGE) wie etwa Rinder gemäss den Vorgaben des Bundesrechts festzulegen. Diese Regelung genügt. Eine restriktivere, starre Regelung für RVGE mit einer höchstzulässigen Bestossung ist unflexibel und nicht notwendig.*

- *Beibehalten wird aufgrund der Vernehmlassung die Festlegung des spätesten Alpabfahrtstermins, obwohl dieser immer wieder zu Diskussionen Anlass gab. Auch andere Kantone kennen einen spätesten Alpabfahrtstermin, allerdings regelt dies nur der Kanton Glarus auf Gesetzesstufe.*
- *Bei freiwilligen Meliorationen sind allfällige Vorkaufsrechte für Meliorations-Körperschaften notwendig, weshalb die entsprechende Regelung beibehalten werden soll. Vorkaufsrechte für Gemeinden sind demgegenüber nicht mehr notwendig. Es gehört nicht zu den Kernaufgaben einer Gemeinde, Alpen zu betreiben bzw. solche aufzukaufen.*
- *Die Landwirtschaftskommission soll von 12 auf 10 Mitglieder verkleinert werden. Auf Ersatzmitglieder wird verzichtet. In der Praxis hat sich gezeigt, dass der Ausschuss Pacht kaum zum Einsatz gelangt. Die vereinzelt Anfragen können durch die übrigen Mitglieder der Landwirtschaftskommission übernommen werden. Ersatzmitglieder können nur sinnvoll eingesetzt werden, wenn sie regelmässig zum Einsatz kommen. Dies war nicht der Fall, weshalb künftig auf Ersatzmitglieder verzichtet wird. Stattdessen sollen sich die Kommissionsmitglieder gegenseitig vertreten. Auch die Beratungs- und Informationsaufgaben beim Herdenschutz können durch die verkleinerte Kommission ab Sommer 2018 ohne Probleme übernommen werden. Die beiden speziell ausgebildeten, im Kanton verankerten Herdenschutzbeauftragten sind bereits seit einem Jahr auf Mandatsbasis angestellt, weshalb ihr Einbezug in die Landwirtschaftskommission zweckmässig ist. Der Herdenschutz gewinnt an Bedeutung, insbesondere infolge der Rückkehr von Grossraubtieren wie dem Wolf.*
- *Gestrichen werden soll die Regelung der Zuständigkeiten der Gerichtsbehörden, da dies im Gerichtsorganisationsgesetz geregelt ist. Ergänzt werden soll hingegen der Rechtsschutz. Der Rechtsweg auf kantonaler Stufe ist abschliessend zu definieren.*
- *Überarbeitet werden auch die Strafbestimmungen. Bis anhin wurden Verstösse gegen Bestimmungen des kantonalen Rechts mittels Kürzung der Sömmerungsbeiträge geahndet. Eine solche Kürzung ist jedoch nur noch bei Verstössen gegen die DZV möglich. Verstösse gegen kantonales Recht dürfen nicht mittels Kürzung von Bundessubventionen bestraft werden. Es ist deshalb eine gesetzliche Grundlage für Verwaltungssanktionen bei Verstössen gegen kantonales Recht zu schaffen. Zusätzlich sind die Zuständigkeit der Vollzugsbehörde sowie die Bussenhöhe zu definieren.*

Finanzielle und personelle Folgen

Die geplanten Änderungen wirken sich in finanzieller Hinsicht kostenneutral aus. Die Integration der Herdenschutzbeauftragten in die Landwirtschaftskommission ergibt lediglich eine Kostenverschiebung. Durch die Reduktion der Zahl der Mitglieder der Landwirtschaftskommission sind geringfügige Einsparungen zu erwarten. Alle übrigen Änderungen haben keine finanziellen oder personellen Auswirkungen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Änderung des Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Landwirtschaft, über das bäuerliche Bodenrecht und über die landwirtschaftliche Pacht zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Die Landsgemeinde verabschiedete im Mai 2014 das Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Landwirtschaft, über das bäuerliche Bodenrecht und über die landwirtschaftliche Pacht (EG LwG). Daraufhin wurden die dazugehörigen Verordnungen angepasst, revidiert oder aufgehoben sowie die notwendigen Weisungen erlassen. Die Praxis hat nun gezeigt, dass nach rund vier Jahren wieder Anpassungsbedarf besteht.

2. Vorvernehmlassungs- und Vernehmlassungsverfahren

Bevor im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren aufgrund der geplanten Änderungen ein erster Gesetzesentwurf ausgearbeitet und in die Vernehmlassung geschickt wurde, stellte man die in Frage stehenden Änderungen im Rahmen einer Vorvernehmlassung zur Diskussion. Eine Mehrheit der Stellungnahmen äusserte sich grundsätzlich positiv zur geplanten Teilrevision. Auf Ablehnung stiess jedoch die Absicht, die Qualifikation der Alpen als Gewerbe und den spätesten Alpabfahrtstermin aufzugeben. Die Rückmeldungen wurden soweit möglich in die Vernehmlassungsvorlage eingearbeitet, womit die Interessierten nochmals Gelegenheit erhielten, sich detailliert mit der Thematik auseinanderzusetzen.

Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass die Streichung der Regelung zur Alpdüngung (Art. 3 Abs. 1 EG LwG) sowie derjenigen über die höchstzulässige Bestossung (Art. 4 Abs. 1 EG LwG) die Befürchtung schürt, dass die Intensität der Alpnutzung zum Nachteil der Biodiversität ansteigen werde. Ein angestrebtes Ziel der vorliegenden Teilrevision stellt die Liberalisierung der kantonalen Vorgaben dar, da einzelne Bestimmungen die Glarner Alpbetriebe in ihrer Bewirtschaftungsfreiheit, insbesondere im Vergleich mit Alpbetrieben in anderen Kantonen, einschränken. Es droht jedoch kein Wildwuchs, da die gesamtschweizerisch verbind-

lichen Bestimmungen der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (DZV) die Alpbewirtschaftung auch weiterhin regeln. Die vorgesehenen Änderungen bedeuten nicht zwangsläufig eine Intensivierung, ermöglichen aber eine Flexibilisierung der Bewirtschaftung. So wird beispielsweise mit der Aufhebung der Bestossungslimite nach Grossvieheinheiten zugunsten einer Regelung nach Normalstössen die Möglichkeit eröffnet, den Tierbesatz besser dem Futterangebot anzupassen. Dadurch kann eine Alp oder einzelne Stäfel standortgerechter bewirtschaftet werden. Auch die Streichung des Verbots von alpfremdem Dünger hat nicht notwendigerweise die befürchteten Konsequenzen. Derzeit unterstehen im Kanton Glarus sämtliche Alpbetriebe der DZV. Diese untersagt die Zufuhr von alpfremdem Dünger gleich wie die bestehende kantonale Regelung. Selbst wenn dem künftig einmal nicht mehr so sein sollte, gewährleistet die Umwelt- und Gewässerschutzgesetzgebung, dass Alpen nicht im Übermass genutzt und vor allem gedüngt werden können, sodass die Biodiversität darunter leiden würde. Gerade diese bundesrechtlichen Vorgaben bieten den nötigen Rahmen für eine nachhaltige und standortgerechte Bewirtschaftung unter Berücksichtigung der Erhaltung der Biodiversität.

Weiter hat man sich auch in der Vernehmlassung mehrheitlich für die Beibehaltung des derzeit geltenden spätesten Alpbefahrtstermins ausgesprochen und die vorgeschlagene Variante, diesen auf den letzten Samstag vor dem 6. Oktober zu legen, abgelehnt. Zwei Vernehmlassungen wollen dagegen den Termin ganz streichen und diesen in die Kompetenz der Alpeigentümer stellen. Dies erscheint jedoch nicht mehrheitsfähig. Schliesslich wurden vereinzelt noch andere Änderungen angeregt. Sie wurden jedoch, da nicht mehrheitsfähig, nicht umgesetzt.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 3; Bewirtschaftung der Alpen

Dass die Düngung einer Alp mit alpeigenem Dünger zu erfolgen hat und Ausnahmen von der kantonalen Vollzugsbehörde bewilligt werden müssen, regelt auch Artikel 30 Absatz 1 Sätze 2 und 3 DZV. Auf eine Wiederholung im kantonalen Recht ist zu verzichten. Derzeit unterstehen sämtliche Alpbetriebe der DZV; Änderungen sind hier keine zu erwarten, zumal die Alpbewirtschaftung künftig ohne staatliche Subventionen kaum attraktiv und finanzierbar sein wird.

Das Verbot, Raufutter (z. B. Stroh oder Heu) und Dünger von Alpen wegzuführen (Abs. 2), geht auf die Zeit vor dem an der Landsgemeinde 2000 erlassenen ersten kantonalen Landwirtschaftsgesetz zurück. Es sollen dem Alpbetrieb keine alpeigenen Dünger abhandkommen und es soll kein Alpdünger für die Produktion von Futter für alpfremdes Vieh eingesetzt werden. Der auf Alpen anfallende Dünger sowie das dort wachsende Futter sollen ausschliesslich den Alptieren dienen. Grundsätzlich ist heute das Wegführen von Dünger oder Futter, insbesondere von Raufutter, von den Alpen kaum mehr relevant. Dennoch soll am kantonalen Verbot festgehalten werden. Mit einer Aufhebung dieses Verbots könnten falsche Anreize gesetzt werden, nachdem schon zu beobachten war, dass vereinzelt Gras von futterbaulich wertvollen Flächen auf Alpen geschnitten und weggeführt wurde.

Von diesem Verbot nicht erfasst ist die Wegfuhr von Mähgut von Feuchtwiesen, Nasswiesen sowie Flachmooren für die Streuegewinnung; dieses gilt weder als Raufutter noch als Dünger im Sinne von Artikel 3 Absatz 2.

Artikel 4; Höchstzulässige Bestossung

Die Bestimmung über die sogenannte höchstzulässige Bestossung wird aufgehoben. Sie ist eine Glarner Eigenart. Da der Bund die Nutzung der Alpen über den Normalbesatz regelt, erscheint die Notwendigkeit einer zusätzlichen kantonalen Regelung fraglich. Der Normalbesatz ist der einer nachhaltigen Nutzung entsprechende Tierbesatz, umgerechnet in sogenannte Normalstösse (NST). Ein NST entspricht der Sömmerung einer raufutterverzehrenden Grossvieheinheit (RGVE; z. B. Rinder, Schafe, Ziegen) während 100 Tagen (Art. 39 DZV). Für jeden Sömmerungsbetrieb ist der Normalbesatz für Schafe und übrige raufutterverzehrende Nutztiere festzulegen (Art. 40 DZV).

Mit der Festlegung der höchstzulässigen Bestossung bestimmt der Kanton Glarus zusätzlich eine restriktivere, weil starre Obergrenze für den Besatz mit Gross- und Kleinvieh. Liegt beispielsweise der Normalbesatz eines Sömmerungsbetriebs bei 20 NST, können nach Bundesrecht 16 Rinder während 125 Tagen oder 26 2/3 Rinder während 75 Tagen gesömmert werden. Die Sömmerungsdauer kann also in Abhängigkeit der Anzahl Tiere variieren – und umgekehrt. Setzt demgegenüber der Kanton die höchstzulässige Bestossung für denselben Sömmerungsbetrieb auf 20 RGVE Grossvieh fest, liegt im ersten Fall eine Unterstossung und im zweiten Fall eine Überstossung vor. Die Regelung über den Normalbesatz ist flexibel, die kantonale Regelung über die höchstzulässige Bestossung ist – vorbehaltlich der Ausnahmeregeln nach den Absätzen 2 und 3 – starr. Dass flexible Lösungen anspruchsvoller und aufwändiger zu kontrollieren sind, ist hinzunehmen.

Die Bundesregelung über den Normalbesatz genügt. Eine zusätzliche kantonale Regelung zur Nutzung der Alpen braucht es nicht. Vielmehr erscheint es notwendig, die Alpen künftig auch im Hinblick auf sinnvolle Herdenschutzmassnahmen eventuell anders als bisher bestossen zu können. Im Alpurbar, welches weiterhin geführt wird, kann zusätzlich zu den verfügbaren NST angegeben werden, ob es sich um einen Sömmerungsbetrieb handelt, der mit Gross- oder mit Kleinvieh bestossen werden kann; nicht jede Alp eignet sich für die Beweidung durch Grossvieh. Entfällt Absatz 1, werden auch die Absätze 2 und 3 hinfällig.

Artikel 5; Alpodnung, Alpabfahrtstermin

Obwohl insbesondere die Festlegung des spätesten Alpabfahrtstermins immer wieder zu Diskussionen Anlass gibt, soll auf eine solche Regelung nicht verzichtet werden. Auch andere Kantone kennen einen spätesten Alpabfahrtstermin. Allerdings regelt dies nur der Kanton Glarus auf Gesetzesstufe.

Artikel 9; Vorkaufsrechte kantonalen Rechts

Bei freiwilligen Meliorationen sind allfällige Vorkaufsrechte für Meliorations-Körperschaften notwendig, weshalb die Regelung nach Absatz 1 Buchstabe a beibehalten werden soll. Vorkaufsrechte für Gemeinden (Bst. b) sind demgegenüber nicht mehr notwendig. Es gehört nicht zu den Kernaufgaben einer Gemeinde, Alpen zu betreiben bzw. solche aufzukaufen. Dies umso mehr, als Alpen in der Regel defizitär betrieben werden und auch Privatalpen nicht wesentlich schlechter funktionieren. Aufgrund der Änderungen in Absatz 1 kann Absatz 2 ersatzlos gestrichen werden.

Artikel 14; Landwirtschaftskommission

Absatz 1: In der Praxis hat sich seit der Totalrevision 2014 gezeigt, dass der Ausschuss Pacht der Landwirtschaftskommission kaum zum Einsatz gelangt. Die vereinzelt Anfragen können durch die übrigen Mitglieder der Kommission übernommen werden; die Zahl der Kommissionsmitglieder kann reduziert werden, wobei dies durch die neuen Aufgaben im Bereich des Herdenschutzes teilweise wieder kompensiert wird. Es ist festzustellen, dass Ersatzmitglieder nur sinnvoll eingesetzt werden können, wenn sie regelmässig zum Einsatz kommen. Dies war nicht zu gewährleisten, weshalb künftig auf Ersatzmitglieder verzichtet werden soll. Stattdessen sollen sich die Kommissionsmitglieder gegenseitig vertreten. Die Landwirtschaftskommission soll künftig aus zehn und nicht mehr aus zwölf Mitgliedern bestehen. Fachkompetenz wie organisatorische Überlegungen sprechen zwar für eine noch tiefere Mitgliederzahl. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass sämtliche Mitglieder einen landwirtschaftlichen Hintergrund aufweisen, bei welchem naturgemäss die meiste Arbeit in den Sommermonaten anfällt. In derselben Zeit sind jedoch auch die zeitintensiven Alpinspektionen und Ertragswertschätzungen durchzuführen, was insbesondere im Hinblick auf die beidseitige Wetterabhängigkeit schnell zu Engpässen führen kann. Dies bedingt eine Anzahl von zehn Mitgliedern, sollen Vertretungen gewährleistet werden können.

Absatz 2 Buchstabe d: Die Beratung und Kontrolle im Bereich des Herdenschutzes wird zur Aufgabe der Landwirtschaftskommission; Artikel 10^{ter} Absatz 4 der Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung) verpflichtet die Kantone dazu, den Herdenschutz in die landwirtschaftliche Beratung zu integrieren. Zwar hat der Kanton mit dem Plantahof eine Leistungsvereinbarung betreffend die landwirtschaftliche Beratung abgeschlossen, doch sollen im Bereich des Herdenschutzes die Beratungs- und Informationsaufgaben ab Sommer 2018 durch die Landwirtschaftskommission wahrgenommen werden, dies insbesondere infolge der Rückkehr von Grossraubtieren (Wolf). Die beiden speziell ausgebildeten, im Kanton verankerten Herdenschutzbeauftragten sind bereits seit einem Jahr auf Mandatsbasis angestellt, weshalb ihr Einbezug in die Landwirtschaftskommission zweckmässig erscheint. Mögliche notwendige strukturelle Anpassungen auf Alpen zur Umsetzung effizienter Herdenschutzmassnahmen können so im Rahmen der Alpinspektionen diskutiert werden.

Artikel 16; Vollzugsbehörde

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung.

Artikel 17; Gerichtsbehörden

Absatz 2 kann gestrichen werden. Zum einen ist die Aufzählung der Rechtsgeschäfte, für welche das Kantonsgericht zuständig ist, nicht abschliessend und zum anderen bestimmt das Gesetz über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus (s. Art. 13, 14) die Zuständigkeit des Zivilgerichts bzw. des Einzelrichters.

Artikel 19; Rechtsschutz

In Absatz 2 ist der Rechtsmittelweg auf kantonaler Stufe abschliessend zu benennen.

Artikel 20; Strafbestimmungen

Absatz 1: Bis anhin wurden Verstösse gegen Bestimmungen des kantonalen Rechts mit Kürzungen der Sömmerungsbeiträge geahndet. Eine solche Kürzung ist jedoch nur noch bei Verstössen gegen die DZV möglich. Verstösse gegen kantonales Recht dürfen nicht mittels Kürzung von Bundessubventionen bestraft

werden. Es ist deshalb eine gesetzliche Grundlage für diese Verwaltungssanktionen zu schaffen. Zusätzlich sind neben dieser Grundlage die Zuständigkeit sowie die Bussenhöhe zu definieren. Die entsprechende Kompetenz soll der Vollzugsbehörde zukommen; es handelt sich um eine Vollzugsaufgabe. Mit der Zuweisung zum Departement käme zudem eine weitere Behörde zu den bereits zahlreichen involvierten (Art. 12–17) hinzu. Selbstredend kann die Verhängung einer Verwaltungssanktion beschwerdeweise überprüft werden (vgl. Art. 19). Die maximale Sanktion im Wiederholungsfall orientiert sich am bisherigen Rahmen, wie dies jeweils mit dem Sömmerungsbeitrag verrechnet wurde. Als Verstösse kommen unwahre oder täuschende Angaben in einem Verfahren betreffend die Gewährung kantonaler Leistungen oder im Bewilligungsverfahren nach dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) in Frage oder wenn jemand erhebliche Tatsachen in solchen Verfahren verschweigt. Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass die Schaffung dieser Sanktionsmöglichkeit die Einleitung eines Strafverfahrens nicht verunmöglicht und Verwaltungssanktionen auch in anderen Bereichen durchaus üblich sind.

Absatz 3: Der bisherige Absatz 3 kann gestrichen werden. Die Strafbestimmungen des Bundes sind nicht ausdrücklich vorzubehalten. Stattdessen soll eine Regelung aufgenommen werden, welche es dem Departement – im Interesse einer möglichst einheitlichen Rechtsanwendung – erlaubt, entsprechende Richtlinien zu erlassen.

Überprüfungen ohne Änderungsbedarf

Der Bund erarbeitet zurzeit Kriterien, um die Handhabe bei Strukturverbesserungen zu verschärfen. Je nachdem ist nach Erlass der bundesrechtlichen Kriterien eine Änderung der kantonalen Regelungen nochmals zu überprüfen. Sodann plant der Bund, per 1. April 2018 eine neue Anleitung für die Ertragswertschätzung in Kraft zu setzen. Diejenigen der Sömmerungsbetriebe dürften sodann höher ausfallen. In der Folge könnte der Pachtzinszuschlag reduziert werden, was auf Verordnungsstufe zu bewerkstelligen wäre.

Nebst einigen anderen Punkten wurde der Vorbehalt, wonach Sömmerungsbetriebe mit mehr als 30 Normalstössen den Regeln über landwirtschaftliche Gewerbe unterstehen, diskutiert. Er soll beibehalten werden.

4. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die geplanten Änderungen wirken sich in finanzieller Hinsicht kostenneutral aus. Die Verschiebung der Herdenschutzbeauftragten in die Landwirtschaftskommission ergibt lediglich eine Kostenverschiebung. Durch die Reduktion der Zahl der Mitglieder der Landwirtschaftskommission sind geringfügige Einsparungen zu erwarten. Alle übrigen Änderungen haben keine finanziellen Auswirkungen. Auch in personeller Hinsicht sind keine Auswirkungen zu erwarten. Die beiden Herdenschutzbeauftragten sind bereits seit geraumer Zeit tätig und anderweitige Anstellungen ergeben die Gesetzesänderungen nicht.

5. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres unter dem Vorsitz von Landrätin Daniela Bösch, Niederurnen, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf diese war unbestritten. Zu Artikel 3 wurde beantragt, den Absatz 1 entgegen dem Vorschlag des Regierungsrates nicht zu streichen. Bereits 2014 habe es grosse Diskussionen über das Verbot von alpfremdem Dünger gegeben. Das Argument der Verwesentlichung bzw. Vermeidung von Doppelspurigkeiten sei nicht einleuchtend, zumal die kantonale Regelung auf Gesetzesstufe, die Bundesvorschrift aber lediglich auf Verordnungsstufe sei. Mit dem Verweis, dass das Bundesrecht so oder so dem kantonalen Recht vorgehe und diese Frage auf Stufe Bund geregelt sei, wurde der Antrag in der Kommission abgelehnt. Auch weitere Änderungsanträge zur Beibehaltung der Bestossungslimiten oder der Mitgliederzahl der Landwirtschaftskommission wurden klar abgelehnt. Die Kommission beantragte dem Landrat, der Landsgemeinde den unveränderten Gesetzesentwurf zu unterbreiten.

Im Landrat selber war Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. Diskutiert wurde nochmals das Verbot von alpfremdem Dünger. Es wurde beantragt, dieses nicht aus dem kantonalen Gesetz zu streichen. Das Verbot habe sich bewährt und die Landsgemeinde 2014 habe dieses in der Vorlage belassen. Nachdem ausgeführt wurde, dass ein solches implizit weiterhin gelte, da der Bund seine Direktzahlungen für Alpbetriebe an den Verzicht auf alpfernden Dünger knüpfe, blieb dieser Antrag in der klaren Minderheit. Auch weitere Änderungsanträge etwa zur Beibehaltung der Regelung über die höchstzulässige Bestossung der Alpen fanden keine Mehrheit. Neu soll hier das flexiblere Bundesrecht gelten. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der unveränderten regierungsrätlichen Vorlage zuzustimmen.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Landwirtschaft, über das bäuerliche Bodenrecht und über die landwirtschaftliche Pacht

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2018)

I.

GS IX D/1/1, Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Landwirtschaft, über das bäuerliche Bodenrecht und über die landwirtschaftliche Pacht (EG LwG) vom 4. Mai 2014 (Stand 4. Mai 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 1 (aufgehoben), Abs. 2 (geändert)

¹ *Aufgehoben.*

² Es ist untersagt, Raufutter und Dünger von Alpen wegzuführen. Mähgut von Feuchtwiesen, Nasswiesen sowie Flachmooren kann zum Zweck der Streuegewinnung weggeführt werden.

Art. 4

Aufgehoben.

Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 (aufgehoben)

¹ Es werden folgende Vorkaufsrechte eingeräumt:

b. Aufgehoben.

² *Aufgehoben.*

Art. 14 Abs. 1 (geändert), Abs. 2

¹ Die Landwirtschaftskommission besteht aus zehn Mitgliedern. Die kantonale Vollzugsbehörde ist als Mitglied vertreten und führt das Sekretariat. Die Kommission kann Ausschüsse bilden.

² Sie ist zuständig für:

- c. (geändert)* die Schlichtung in Streitigkeiten über landwirtschaftliche Pachtverhältnisse;
- d. (neu)* die Beratung und Kontrolle im Bereich des Herdenschutzes.

Art. 16 Abs. 1 (geändert)

¹ Die kantonale Vollzugsbehörde entscheidet über Unterstützungs- und Beitragsgesuche, soweit dieses Gesetz keine andere Zuständigkeit bestimmt.

Art. 17 Abs. 2 (aufgehoben)

² *Aufgehoben.*

Art. 19 Abs. 2 (geändert)

² Die Entscheide der Kommission für Strukturverbesserungen und Betriebshilfe unterliegen der Beschwerde an den Regierungsrat und anschliessend der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Verwaltungsgericht.

Art. 20 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (geändert)

¹ Die kantonale Vollzugsbehörde bestraft vorsätzliche oder fahrlässige Widerhandlungen gegen dieses Gesetz mit einer Busse bis 3000 Franken. Dieser Rahmen halbiert sich bei Geringfügigkeit und verdoppelt sich in Wiederholungsfällen.

³ Das Departement erlässt entsprechende Richtlinien.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten sofort in Kraft.

§ 11 Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Die Vorlage im Überblick

Der Glarner Finanzausgleich besteht aus zwei verschiedenen Gefässen. Mit dem sogenannten Ressourcenausgleich sollen die Unterschiede in der Steuerkraft und der Steuerbelastung der Gemeinden verkleinert werden. Der Ressourcenausgleich wird von den Gemeinden finanziert. Reiche Gemeinden unterstützen arme Gemeinden im Sinne der sogenannten horizontalen Solidarität. Ob eine Gemeinde Anspruch auf eine Ausgleichszahlung hat, hängt vom Erreichen einer sogenannten Mindestausstattung ab: Beträgt die Steuerkraft einer Gemeinde weniger als 85 Prozent des Durchschnitts aller Gemeinden, hat sie einen Anspruch auf eine Ausgleichszahlung. Das zweite Gefäss besteht im Lastenausgleich. Mit ihm werden gewisse Lasten, welche die Gemeinden zu tragen haben, abgegolten. Zu diesen Lasten gehören Alpen, Wald und eine geringe Bevölkerungsdichte. Der Lastenausgleich wird vom Kanton jährlich mit 1 Million Franken dotiert. Es handelt sich somit um eine sogenannte vertikale Solidarität zwischen Kanton und Gemeinden. Insgesamt erfüllt der Finanzausgleich den Zweck, die finanzielle Autonomie und Selbstverantwortung der Gemeinden zu stärken.

Der Finanzausgleich insgesamt und seine beiden Ausgleichsgefässe erfüllen gemäss dem sogenannten Wirksamkeitsbericht 2 ihren Zweck mehrheitlich. Dieser bestätigt damit die (positiven) Ergebnisse einer Studie des Thinktanks Avenir Suisse aus dem Jahr 2013, die den Glarner Finanzausgleich in einem Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme zum Sieger erkor. Der Glarner Finanzausgleich erweist sich als sehr effizient. Die Steuergelder werden sparsam und wirksam verteilt. Die rein ökonomische Betrachtung unterscheidet sich jedoch von der Frage, ob der Finanzausgleich auch die Solidarität zwischen den Gemeinwesen sicherstellt. Im Vordergrund der politischen Diskussion steht dabei die Unterstützung der Gemeinde Glarus Süd.

Auf der Grundlage des Wirksamkeitsberichts 2, einer Vernehmlassung und intensiven parlamentarischen Beratungen schlagen Landrat und Regierungsrat eine Anpassung des Finanzausgleichs und damit eine Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FAG) vor. Diese Änderung soll folgende Eckpunkte umfassen:

- Das aktuelle System des Ressourcenausgleichs mit einer Mindestausstattung von 85 Prozent wird durch ein System mit einem sogenannten konstanten Disparitätenabbau (Disparität bedeutet Ungleichheit) von 20 Prozent ersetzt. Das bisherige System löste keine Ausgleichszahlungen aus, weil alle Gemeinden über der Mindestausstattung von 85 Prozent lagen. Das neue System ist wirksamer, es löst in jedem Fall Ausgleichszahlungen aus. Diese werden jedoch neu bei 500 000 Franken begrenzt.*

- Bei der Berechnung der Steuerkraft bzw. des Ressourcenpotenzials einer Gemeinde werden die quellenbesteuerten Einkommen neu zu 75 statt wie bisher zu 100 Prozent berücksichtigt. Die Erträge aus der Wasserkraft werden weiterhin nicht berücksichtigt.
- Der Lastenausgleich gilt künftig nur noch übermässige Lasten ab. Die bisherige anteilmässige Abgeltung der Lasten ist aufzugeben. Die Lastenausgleichselemente und ihre Indikatoren (Alpen: Anzahl Stösse; Wald: Waldfläche; Bevölkerungsdichte: Einwohner pro Quadratkilometer) werden hingegen unverändert beibehalten. Es werden auch keine neuen Lastenausgleichselemente hinzugefügt. Die Dotation des Lastenausgleichs beträgt weiterhin 1 Million Franken und wird nicht an die Teuerung angepasst. Der Lastenausgleich wird weiterhin allein durch den Kanton finanziert.
- Der Gemeinde Glarus Süd wird ab 2019 ein befristeter Härteausgleich von 4 Millionen Franken, verteilt auf fünf Jahre gewährt, wobei sich die Ausgleichszahlungen schrittweise reduzieren. Er wird aus den Steuerreserven des Kantons finanziert. Für 2018 hat der Landrat dafür zusätzlich bereits einen Verpflichtungskredit von 750 000 Franken gewährt.

In der nachfolgenden Tabelle werden die wesentlichen Unterschiede zwischen neuem und altem Finanzausgleich dargestellt.

Position	Finanzausgleich bisher	Finanzausgleich neu
Ressourcenausgleich	- Mindestausstattung von 85 %	- Disparitätenabbau von 20 % - Begrenzung auf max. 500'000 Fr.
Lastenausgleich	- Dotation 1 Mio. Fr. - Anteilmässige Aufteilung unter allen Gemeinden	- Dotation 1 Mio. Fr. - Nur zugunsten Gemeinden mit übermässigen Lasten
Härteausgleich	- Nicht vorgesehen	- 4 Mio. Fr. an Glarus Süd, über fünf Jahre verteilt - Nachtragskredit von 0,75 Mio. Fr. für 2018
Finanzielle Auswirkungen (Ø 2011–2016)	Glarus Nord: 190'000 Fr. Glarus: 145'000 Fr. Glarus Süd: 665'000 Fr. Kanton: -1'000'000 Fr.	Glarus Nord: 245'000 Fr. Glarus: -435'000 Fr. Glarus Süd: 1'980'000 Fr. Kanton: -1'790'000 Fr.

Der Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden hat über den Ressourcenausgleich zu erfolgen. Der vorgeschlagene Disparitätenabbau ist ein wirksameres System, um einen effektiven Ausgleich der Steuerkraft und der Steuerbelastung unter den Gemeinden zu ermöglichen. Beim Lastenausgleich, der wie bisher mit 1 Million Franken dotiert ist und vom Kanton finanziert wird, soll mit dem Verzicht auf die bisher praktizierte anteilmässige Abgeltung der Lasten eine Angleichung an den Lastenausgleich des Bundes stattfinden. Der Härteausgleich zugunsten von Glarus Süd trägt der schwierigeren Situation der Gemeinde im Vergleich mit den beiden anderen Gemeinden Rechnung. Auch die Kosten für den Härteausgleich von insgesamt 4,75 Millionen Franken gehen zulasten des Kantons.

Die vorgeschlagene Anpassung des Finanzausgleichs führt nicht nur zu einer Angleichung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden, sondern gewährleistet auch die horizontale Solidarität zwischen den Gemeinden als selbstverständliches Element eines jeden Finanzausgleichssystems. Die Gemeinde Glarus Süd erhält neu eine höhere Ausgleichszahlung als bisher. Die Anpassung kommt der Gemeinde Glarus Nord ebenfalls zugute, sie ist (weiterhin) eine Nehmergemeinde. Die Gemeinde Glarus wird hingegen zu einer Gebergemeinde.

Im Landrat wurde die Vorlage kontrovers diskutiert. Ein erster, von der landrätlichen Kommission modifizierter Vorschlag, welcher den Kanton stärker belastet hätte, wurde Ende 2016 an die Kommission zurückgewiesen. Diese erarbeitete eine neue Vorlage, die der Landrat im Sinne eines Kompromisses trotz Änderungsanträgen mit klarer Mehrheit in befürwortendem Sinne zuhanden der Landsgemeinde verabschiedet hat. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dieser Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Wirksamkeitsbericht 1

Die Landsgemeinde beschloss 2006 die schweizweit grösste Gemeindestrukturreform mit der Reduktion von 68 sich überlagernden Körperschaften auf drei Einheitsgemeinden per 1. Januar 2011. In diesem Zusammenhang verabschiedete sie 2010 das totalrevidierte Finanzausgleichsgesetz. Dieses lehnt sich eng an den nationalen Finanzausgleich an und besteht aus einem Ressourcen- und einem Lastenausgleich. Mit der Einführung des neuen Finanzausgleichs ging zudem eine umfassende Aufgabenentflechtung und Neuaufteilung der Steuererträge zwischen Kanton und Gemeinden einher. Aufgrund der unsicheren finanziellen Auswirkungen verpflichtete die Landsgemeinde den Regierungsrat, dem Landrat nach Vorliegen der Rechnungen 2011 von Kanton und Gemeinden einen Bericht zum Finanzausgleich vorzulegen (Wirksamkeitsbericht 1). Um eine neutrale Beurteilung zu gewährleisten, wurde ein externes Büro mit der Analyse beauftragt. Die Untersuchung aus dem Jahr 2012 kam zum Schluss, dass die Aufgabenentflechtung korrekt geplant und umgesetzt sei. Die finanziellen Be- und Entlastungen würden bis auf wenige kleine Differenzen mit der Prognose übereinstimmen. Eine Änderung des Steuersystems zwischen Kanton und Gemeinden dränge sich nicht auf. Die Haushaltsneutralität sei eingehalten, die Steuerzahlenden von Kanton und Gemeinden werden durch die Aufgabenentflechtung wegen der Gemeindestrukturreform nicht zusätzlich belastet. Da der Wirksamkeitsbericht 1 noch keine Aussagen über die mittel- und langfristigen Wirkungen des neuen Finanzausgleichs machen konnte, verpflichtete der Landrat den Regierungsrat dazu, einen zweiten Wirksamkeitsbericht im August 2016 vorzulegen.

1.2. Motion «Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes als Sofortmassnahme» und Ausgleichsbeitrag an die Gemeinden

Mittels einer Motion forderten Landrätinnen und Landräte aus Glarus Süd im November 2012 eine Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs von heute 1 Million auf neu 5 Millionen Franken pro Jahr. Die Forderung wurde primär mit den schlechten finanziellen Aussichten der Gemeinde Glarus Süd begründet.

Regierungs- und Landrat lehnten eine solche pauschale Erhöhung mit Verweis auf die Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts 1 ab. Gemäss diesem ist der Lastenausgleich erst mittelfristig und dannzumal hinsichtlich der Ausgleichskriterien wie auch der Dotation zu überprüfen. Auch stünde die Erhöhung im Widerspruch zum Gesetzeszweck, der nur die Abgeltung übermässiger, unbeeinflussbarer Lasten und keine Strukturhaltung vorsieht.

Stattdessen erklärten sich Regierungs- und Landrat aber bereit, die Mindereinnahmen der Gemeinden aufgrund temporär tieferer Steuererträge in den Jahren 2011–2013 pauschal mit einem einmaligen freiwilligen Ausgleichsbeitrag von 7 Millionen Franken zu kompensieren. Die Gemeinden sollten damit im Nachgang der Gemeindestrukturreform ein letztes Mal durch den Kanton unterstützt werden. Die Landsgemeinde 2014 genehmigte diese freie Ausgabe.

Die Motion wurde indes bis zum Vorliegen des Wirksamkeitsberichts 2 pendent gehalten. Sie wurde erst im Frühjahr 2018 im Zusammenhang mit der Verabschiedung der vorliegenden Vorlage abgeschlossen.

2. Allgemeine Erläuterungen zum Finanzausgleich

2.1. Finanzausgleich vor 2011

Der Finanzausgleich vor 2011 kannte ebenfalls eine Art Ressourcenausgleich unter den Gemeinden. Die Einkommens- und Gewinnsteuern wurden im Verhältnis 67,6 Prozent für den Kanton und 32,4 Prozent für die Gemeinden aufgeteilt. Die Verteilung des 32,4-Prozent-Anteils unter den Gemeinden erfolgte nach einem ausgeklügelten Schlüssel: der den Ortsgemeinden zustehende Anteil wurde nicht nur nach eigenem Aufkommen, sondern auch nach der Bevölkerungszahl verteilt – jede Gemeinde erhielt je Einwohner gleich viel. Je grösser der Teil, der nach Bevölkerung (und nicht nach Aufkommen) verteilt wurde, desto stärker war die Wirkung des Finanzausgleichs.

Daneben existierte ein Lastenausgleich, der damals aber nicht vom Kanton, sondern von den Gemeinden finanziert wurde. 0,64 Prozent der Einkommens- und Gewinnsteuern (2010 brutto rund 730 000 Fr.) wurden aufgrund der Kriterien Alpen, Wald, Bevölkerungsdichte und Standortnachteil verteilt.

Die Schulgemeinden erhielten einen Anteil von insgesamt 17 Prozent der Einkommens- und Gewinnsteuern. Diese Steuereinnahmen wurden primär nach Schülerzahlen und sekundär nach Schulstandorten verteilt und somit ebenfalls nicht nach Aufkommen. Zudem erhielten defizitäre Schulgemeinden Beiträge aus dem Ausgleichsfonds für finanzschwache Orts- und Schulgemeinden sowie aus der Laufenden Rechnung des Kantons.

Der alte Finanzausgleich brachte eine hohe Ausgleichswirkung, verletzte aber die Vorgabe der Eigenverantwortung, das Subsidiaritätsprinzip und teilweise die fiskalische Äquivalenz. Er war intransparent, schlecht steuerbar und führte zu Fehlanreizen wie etwa die Erhaltung von zu kleinen Schulen oder überhöhten Baustandards usw.

2.2. Finanzausgleich seit 2011

Mit Blick auf die Gemeindestruktureform wurde der alte Finanzausgleich an der Landsgemeinde 2010 totalrevidiert. Die Revision lehnte sich eng an den Finanzausgleich des Bundes an. Wie dieser besteht der kantonale Finanzausgleich seit 2011 aus einem Ressourcen- und einem Lastenausgleich.

2.2.1. Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich soll Unterschiede zwischen den Gemeinden, die sich aufgrund unterschiedlicher Wirtschafts- und Steuerkraft ergeben, mildern. Verfügt eine ressourcenschwache Gemeinde über eigene frei nutzbare Mittel von weniger als 85 Prozent des kantonalen Durchschnitts (Mindestausstattung), finanzieren die übrigen Gemeinden einen Ausgleich bis auf dieses Niveau. Allfällige Beiträge aus dem Ressourcenausgleich sind dabei nicht zweckgebunden. Die Gemeinden können die Beiträge also nach eigenen Prioritäten (z. B. Steuersenkungen, Schuldenabbau, Ausbau Infrastruktur) verwenden.

Der Ressourcenausgleich wird auf Basis des Ressourcenpotenzials bzw. des Ressourcenindex einer Gemeinde, d. h. den fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen je Einwohner, berechnet. Grundlage dazu sind die Erträge aus der einfachen Steuer. Der Ressourcenindex entspricht dem Verhältnis des Ressourcenpotenzials der Gemeinde zum kantonalen Durchschnitt (100 %). Er gibt Aufschluss über die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde im Vergleich zum Durchschnitt der Gemeinden. Folglich gilt: Je höher der Ressourcenindex, umso leistungsfähiger (finanziell reicher) ist die Gemeinde.

Das Ressourcenpotenzial kann eine Gemeinde nicht direkt beeinflussen. Insbesondere ist es unabhängig vom Steuerfuss und dem finanziellen Aufwand einer Gemeinde. Damit stärkt der Ressourcenausgleich die finanzielle Autonomie und Selbstverantwortung der Gemeinden.

Da der Ressourcenindex seit 2011 in keiner Gemeinde unter die gesetzliche Mindestausstattung fiel, flossen bisher keine Ausgleichszahlungen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Ressourcenindizes in den Jahren 2012–2016.

	2012	2013	2014	2015	2016
Glarus Nord	95 %	98 %	97 %	94 %	95 %
Glarus	106 %	107 %	109 %	111 %	110 %
Glarus Süd	101 %	95 %	93 %	96 %	97 %
Ø Kanton	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

2.2.2. Lastenausgleich

Der Lastenausgleich unterstützt Gemeinden, die aufgrund von strukturellen Gegebenheiten übermässige und weitgehend unbeeinflussbare Lasten zu tragen haben. Der Lastenausgleich soll dabei nur grosse Lastenunterschiede ausgleichen. Sind alle Gemeinden von einer Last nahezu gleich betroffen, erfolgt kein Ausgleich.

Der Lastenausgleich wird durch den Kanton finanziert. Er ist mit 1 Million Franken pro Jahr dotiert. Die Beiträge sind – wie beim Ressourcenausgleich – nicht zweckgebunden. Kriterien für die Mittelaufteilung sind Alpen (20 % der zur Verfügung stehenden Summe; nach Anzahl der Stösse), Wald (20 %; nach Anzahl Hektaren) und Bevölkerungsdichte (60 %; nach Einwohner je Quadratkilometer). Grösster Empfänger von Zahlungen aus dem Lastenausgleich war in den Jahren 2011–2016 die Gemeinde Glarus Süd. Sie erhielt rund 665 000 Franken oder zwei Drittel der zur Verfügung stehenden Summe. Glarus Nord wurde in diesem Zeitraum mit rund 190 000 Franken unterstützt und Glarus mit 145 000 Franken.

2.3. Die beiden Finanzausgleichssysteme im Vergleich

Der wesentliche Unterschied zwischen dem alten und dem neuen Finanzausgleich ist, dass nicht mehr auf die Ausgaben der Gemeinden, sondern auf deren finanzielle Leistungsfähigkeit Rücksicht genommen wird. Es zeigt sich, dass Glarus Nord und Glarus vom Systemwechsel stark profitierten. Während die ehemaligen Gemeinden von Glarus Nord und Glarus im Jahr 2010 unter dem alten Finanzausgleich netto Ausgleichszahlungen an die ehemaligen Gemeinden in Glarus Süd leisteten, mussten sie unter dem neuen Finanzausgleich 2011 bisher keine solchen erbringen. Im Gegenzug muss Glarus Süd aufgrund seines über der Mindestausstattung liegenden Ressourcenindex auf Ausgleichszahlungen aus den anderen Gemeinden verzichten. Diese Mindereinnahmen werden auch nicht vollumfänglich durch den erhöhten und vom Kanton

finanzierten Lastenausgleich kompensiert. Neben den Steueranteilen, die aufgrund von Einwohnern, Lasten und Schülerzahlen gleichmässig über alle Gemeinden bzw. anhand nicht direkt beeinflussbarer Kriterien verteilt wurden, fehlen Glarus Süd im Vergleich zum alten Finanzausgleich auch Ausgleichszahlungen, die aufgrund der Ausgaben bzw. Defizite der Gemeinden und der Anzahl von Schulstandorten bezahlt wurden. Insgesamt brachte der Systemwechsel der Gemeinde Glarus Nord eine Verbesserung um rund 1,5 und der Gemeinde Glarus eine solche um rund 1,7 Millionen Franken. Die Gemeinde Glarus Süd musste hingegen eine Verschlechterung um rund 800 000 Franken hinnehmen.

Mit der Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden wurden auch die Steuererträge neu verteilt. Die nachfolgende Tabelle zeigt das Steueraufkommen der Gemeinden in den Jahren 2010 (inkl. Finanzausgleichszahlungen) und 2016 (ohne Finanzausgleichszahlungen).

<i>in Fr.</i>	<i>2010</i>	<i>2016</i>	<i>Veränderung</i>
Glarus Nord	27'029'673	42'803'976	+15'774'303
Glarus	22'205'812	34'976'743	+12'770'931
Glarus Süd	17'151'282	24'072'806	+6'921'524
<i>Total Gemeinden</i>	<i>66'386'767</i>	<i>101'853'525</i>	<i>+35'466'758</i>

Die Gemeinden erhielten 2016 für die Finanzierung ihrer neuen Aufgaben zwischen 6,9 und 15,8 Millionen Franken bzw. zwischen 40 und 58 Prozent höhere Steuererträge als 2010. Ein weiterer Effekt ist aus dieser Tabelle nur indirekt ersichtlich: Die Steuerbelastung wurde zwecks Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Jahr 2010 auf den schweizerischen Durchschnitt gesenkt. Die Folge waren vorübergehende Steuerausfälle von bis zu 20 Millionen Franken pro Jahr bei Kanton und Gemeinden. Die Steuerausfälle – oft auch als Fusionsdividende bezeichnet – wurden zwischenzeitlich mehr als kompensiert. Der Steuerertrag für Kanton und Gemeinden (Einkommens-, Quellen-, Vermögens-, Gewinn- und Kapitalsteuern) betrug im Jahr 2009, also vor Inkrafttreten der grossen Steuersenkung, 175,9 Millionen Franken. 2016 machte der Steuerertrag für Kanton und Gemeinden 187,8 Millionen Franken aus. Dem Kanton wie auch den Gemeinden stehen somit deutlich mehr Steuermittel zur Verfügung als vor der Steuersenkungsrunde.

3. Überprüfung des Finanzausgleichs

Der Glarner Finanzausgleich wurde in zwei Wirksamkeitsberichten in den Jahren 2012 und 2015 sowie in einem Kantonsmonitoring von Avenir Suisse im Jahr 2013 umfassend untersucht und beurteilt. Die Ergebnisse werden im Folgenden zusammengefasst wiedergegeben.

3.1. Kantonsmonitoring zum Finanzausgleich von Avenir Suisse

2013 präsentierte der Thinktank Avenir Suisse eine umfassende Auslegeordnung und Bewertung der kantonalen Finanzausgleichssysteme. Im Gesamtranking wurde der Finanzausgleich des Kantons Glarus als Sieger erkoren. Bewertet wurde, ob der Finanzausgleich den Anforderungen an einen modernen Finanzausgleich entspricht, wie intensiv die Umverteilung ist und ob der Finanzausgleich Fehlanreize mit sich bringt. Avenir Suisse kritisierte beim Finanzausgleich des Kantons Glarus einzig die ausschliesslich vertikalen Transferzahlungen, da dabei kein Gegengewicht zu den Empfänger Gemeinden bestehe.

3.2. Wirksamkeitsbericht 2

Gestützt auf den Auftrag des Landrates aus dem Wirksamkeitsbericht 1, liess der Regierungsrat im Jahr 2015 erneut eine umfassende externe Überprüfung des Finanzausgleichs auf Basis der Werte der Jahre 2011–2014 durchführen. Auch dieser Wirksamkeitsbericht 2 zieht eine positive Bilanz. Die Ziele und Zwecke des Finanzausgleichs wurden mehrheitlich erfüllt:

- Die Unterschiede in der Steuerkraft zwischen den Gemeinden verringerten sich gegenüber der Situation vor 2011 deutlich, wenngleich sie im Verlauf der Periode 2011–2014 wieder leicht zunahmten.
- Das Ziel einer Annäherung der Steuerbelastung unter den Gemeinden wurde erreicht.
- Der Finanzausgleich stärkte die finanzielle Autonomie und Selbstverantwortung der Gemeinden.
- Auch der Lastenausgleich erreichte seine Ziele grundsätzlich. So profitierte die strukturschwächste Gemeinde Glarus Süd am meisten vom Lastenausgleich und die Lastenausgleichselemente bildeten die richtigen Lasten ab. Einzig die Dotation des Lastenausgleichs wurde als eher klein beurteilt.

Der Wirksamkeitsbericht 2 zeigte trotz dieses positiven Fazits verschiedene Optionen auf, wie der Glarner Finanzausgleich weiterentwickelt werden kann. Der Regierungsrat hat diese intensiv geprüft, wie in den nachfolgenden Kapiteln dargelegt wird.

Der Wirksamkeitsbericht 2 ist in der Geschäftsdatenbank des Landrates abrufbar (www.gl.ch → Parlament → Geschäfte).

3.2.1. Ressourcenausgleich

Konstanter Disparitätenabbau: Der Wirksamkeitsbericht 2 schlägt vor, anstelle des heutigen Systems mit einer Mindestausstattung von 85 Prozent ein System mit einem konstanten Disparitätenabbau (d. h. Abbau von Ungleichheit) einzuführen. Damit würde ein definierter Prozentsatz des über dem kantonalen Durchschnitt liegenden Ressourcenpotenzials einer Gemeinde an die Gemeinden mit einem unterdurchschnittlichen Ressourcenindex umverteilt. Damit könnten einerseits die (zunehmenden) Unterschiede in der Steuerkraft zwischen den Gemeinden wirksamer ausgeglichen und andererseits der Standortwettbewerb gestärkt werden, sofern eine Gemeinde dereinst unter der Mindestausstattung liegen würde.

Quellenbesteuerte Einkommen: Die quellenbesteuerten Einkommen der natürlichen Personen (Quellensteuern) sollen bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials anstatt zu 100 Prozent analog zum nationalen Finanzausgleich nur noch zu 75 Prozent angerechnet werden. Damit würde dem Umstand Rechnung getragen, dass nicht alle Quellensteuerzahler zur ständigen Wohnbevölkerung zählen. Das Ressourcenpotenzial pro Kopf würde damit präziser berechnet. Zudem sind die Quellensteuererträge im Vergleich zu den übrigen Steuern auch wesentlich volatil. Mit einer reduzierten Berücksichtigung kann der Ressourcenausgleich stabilisiert werden.

Erträge aus der Wasserkraft: Die Erträge aus der Wasserkraft (Wasserzinsen bzw. Wasserwerksteuern, Bezugsrechte und Vorzugsenergie) kommen im Kanton Glarus den Gemeinden und Privaten zugute. Vor allem die Gemeinde Glarus Süd erzielt mit rund 2,6 Millionen Franken (2015–2016) substanzielle Erträge. Glarus Nord nimmt mit der Wasserkraft rund 100 000 und Glarus rund 430 000 Franken ein. Insgesamt verzeichnet Glarus Süd also rund fünfmal höhere Erträge aus der Wasserkraft als die beiden anderen Gemeinden zusammen. Bereits bei Einführung des geltenden Finanzausgleichs wurde daher deren Berücksichtigung kontrovers diskutiert, letztlich aber abgelehnt.

Auf nationaler Ebene berücksichtigen die Kantone Wallis und Graubünden die Wasserzinsen in ihrem innerkantonalen Finanzausgleich. Der Kanton Wallis rechnet sie im Sinne eines Kompromisses aber lediglich zu 75 Prozent an. Die Kantone Uri und Obwalden, die ebenfalls bedeutende Wasserzinsen generieren, verzichten auf einen Einbezug. Im Kanton Uri vereinnahmt der Kanton allerdings sämtliche Wasserzinsen für sich, weshalb die Gemeinden diese auch nicht als Ressource nützen können. Im Kanton Obwalden werden die Wasserzinsen zwischen Kanton und Gemeinden je hälftig aufgeteilt.

Der Wirksamkeitsbericht 2 empfiehlt eine Berücksichtigung der Wasserzinsen wie im Kanton Wallis zu 75 Prozent. Da die Wasserzinsen zwischen den Gemeinden äusserst ungleich verteilt sind, hat ein Einbezug grosse Auswirkungen auf das Ressourcenpotenzial. Deren Einbezug sei daher – gemäss Wirksamkeitsbericht – für einen fairen Finanzausgleich nötig.

3.2.2. Lastenausgleich

Übermässige Belastung: Der Lastenausgleich soll Gemeinden, die durch spezifische und nicht beeinflussbare Verhältnisse übermässig belastet sind, einen finanziellen Ausgleich gewähren. Diesen Grundsatz erfüllt der Lastenausgleich heute nicht, da auch die Gemeinden Glarus Nord und Glarus, die bei sämtlichen Lastenausgleichselementen unterdurchschnittliche Werte aufweisen und folglich nicht übermässig belastet sind, einen anteilmässigen Ausgleich erhalten. Würden tatsächlich nur übermässige Lasten ausgeglichen, käme die gesamte Dotation des Lastenausgleichs der Gemeinde Glarus Süd zugute. Eine solche Lösung entspräche auch dem Lastenausgleich des Bundes, von dem nur Kantone profitieren, die überdurchschnittliche Belastungen tragen müssen.

Indikatoren: Der Wirksamkeitsbericht 2 untersuchte, wie gut die einzelnen Lastenausgleichselemente mit den jeweiligen Indikatoren Stösse (Alpen), Waldfläche (Wald) und Einwohner pro Quadratkilometer (Bevölkerungsdichte) abgebildet werden. Die Indikatoren Stösse und Bevölkerungsdichte wurden dabei als gut bzw. als vertretbar beurteilt. Hingegen wird für den Wald die Prüfung eines besseren Indikators empfohlen, da der Zusammenhang zwischen der Waldfläche und den Aufwänden für den Wald statistisch nicht signifikant ist und bloss 6 Prozent der Aufwände erklärt. Ein besserer Indikator konnte allerdings nicht gefunden werden.

Dotation: In Bezug auf die Dotation des Lastenausgleichs kommt der Wirksamkeitsbericht 2 zum Schluss, dass diese eher tief ist. Der Vergleich mit dem nationalen Finanzausgleich wird im Wirksamkeitsbericht 2 allerdings nicht korrekt vorgenommen. Während beim kantonalen Lastenausgleich die Dotation zum effektiven Aufwand für die Lastenausgleichselemente bzw. zu sämtlichen Nettoaufwänden der Gemeinden für

die Lastenausgleichselemente Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte ins Verhältnis gesetzt wurden, wird beim Bund nur die Dotation der jeweiligen Ausgleichsgefässe zu den Sonderlasten, d. h. den übermässigen Lasten, ins Verhältnis gesetzt. Im Fall des Kantons Glarus betragen die übermässigen Lasten der Gemeinde Glarus Süd in den Jahren 2011–2014 durchschnittlich rund 1,75 Millionen Franken. Die Dotation des Lastenausgleichs von 1 Million Franken deckte damit in den Jahren 2011–2014 rund 57 Prozent der Sonderlasten. Der Glarner Lastenausgleich ist damit wesentlich grosszügiger dotiert als jener des Bundes, der im Schnitt nur 13,1 Prozent der Sonderlasten ausgleicht. Ein interkantonaler Vergleich der Dotationen der Lastenausgleiche kann ohne eine solide Berechnung nicht vorgenommen werden, da die Dotation wesentlich von der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und der Gemeindestruktur im jeweiligen Kanton abhängig ist.

Im Weiteren empfiehlt der Wirksamkeitsbericht 2, auch die Dotation des Lastenausgleichs analog zum Lastenausgleich des Bundes an die Teuerung zu koppeln. Aufgrund der negativen Teuerung in den letzten Jahren, hätte sich die Dotation damit leicht reduziert.

Weitere Lastenausgleichselemente: Neben den bestehenden Lastenausgleichselementen Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte wurden weitere Elemente wie Standortnachteil, Höhe und Steilheit, Zentrumslasten, Altersstruktur und Bildung geprüft. Letztlich werden aber alle möglichen zusätzlichen Elemente aus wissenschaftlicher Sicht zur Ablehnung empfohlen. Dies gilt auch und insbesondere für die Lasten Altersstruktur und Bildung mit den Indikatoren Anteil Hochbetagte und Anteil Schüler. Bei beiden Elementen wurden ein hohes Bestimmtheitsmass und ein statistisch signifikanter Einfluss festgestellt. Allerdings verhalten sich beide Indikatoren wechselseitig, d. h. je tiefer der Anteil Hochbetagter bzw. Schüler ist, desto höher sind die Lasten. Plausibel wäre eigentlich: Je weniger Hochbetagte oder Schüler eine Gemeinde hat, desto geringer sind die Kosten. Wieso jedoch ein tieferer Anteil an Hochbetagten und Schülern höhere Kosten fürs Alter bzw. die Bildung verursachen soll, kann der Wirksamkeitsbericht 2 nicht nachvollziehbar begründen. Insgesamt drängen sich daher keine weiteren Lastenausgleichselemente auf.

Finanzierung: Gemäss den Erwägungen von Avenir Suisse sind aus politökonomischen Gründen Systeme mit vorwiegend horizontalem Ausgleich jenen mit vorwiegend vertikalem Ausgleich vorzuziehen, da die Tendenz zum ständigen Ausbau des Instrumentariums bei Ersteren deutlich schwächer ist. Entsprechend könnte der Lastenausgleich wie der Ressourcenausgleich neu vollständig oder teilweise durch die Gemeinden finanziert werden.

4. Finanzielle Autonomie und Selbstverantwortung: Blick auf die Gemeinden

Der Lastenausgleich ist ein Topf, der vom Kanton finanziert wird und aus dem die Gemeinden ohne Zweckbindung jährlich einen Beitrag erhalten. Daneben mildern Bund und Kanton die vielfältigen Lasten der Gemeinden projekt- und sachbezogen. Diese finanziellen Leistungen erfolgen zweckgebunden, mindern aber ebenfalls die Ausgabenlast der Gemeinden. Die nachfolgende Tabelle zeigt dies illustrativ anhand von Investitionsbeiträgen in diversen Bereichen wie etwa Anlagen für sportliche Ausbildung (KASAK), Wasserbauten, Natur- und Landschaftsschutz, Abwasserreinigung oder Wald. Wegen ihrer Topografie profitiert davon insbesondere die Gemeinde Glarus Süd.

in Fr.	2012	2013	2014	2015	2016	Ø 2012–2016
Glarus Nord	2'112'241	1'902'549	2'046'280	1'959'628	2'107'983	2'025'736
Glarus	937'676	718'063	914'146	971'990	1'453'918	999'159
Glarus Süd	3'153'456	2'308'174	2'916'983	3'938'760	3'465'982	3'156'671
<i>Total</i>	<i>6'203'373</i>	<i>4'928'786</i>	<i>5'877'408</i>	<i>6'870'379</i>	<i>7'027'884</i>	<i>6'181'566</i>

Mit der Gemeindestrukturreform wurden die Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden umfassend entflochten. Es gelten insbesondere die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Jedes Gemeinwesen soll in seinem Zuständigkeitsbereich autonom und in eigener Verantwortung handeln. Es liegt damit in erster Linie an den Gemeinden zu entscheiden, welche Leistungen sie in welchem Umfang anbieten und wie sie diese finanzieren. Es ist das gute Recht der Gemeinden, sich teurere Infrastrukturen (wie etwa zusätzliche Schulstandorte) zu leisten. Das Prinzip der finanziellen Autonomie und Selbstverantwortung bedeutet aber, dass die Gemeinden die bestellten Leistungen auch selber finanzieren. Die Solidarität unter den Gemeinden sowie zwischen Kanton und Gemeinden darf nicht dazu führen, dass teure Strukturerhaltung in einer Gemeinde von anderen Gemeinwesen finanziert werden muss.

5. Weitere Massnahmen des Kantons zugunsten der Gemeinden

Der Kanton ist sich der finanziellen Herausforderungen der Gemeinden bewusst. Er kann und will diese aber nicht über längere Zeit finanziell unterstützen. Einerseits fehlen ihm dazu die Mittel, andererseits würden damit die Gemeindestrukturreform und ihre Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz gefährdet. Trotzdem hat der Kanton die Gemeinden im Zusammenhang mit der Gemeindestrukturreform mit verschiedenen Massnahmen zusätzlich unterstützt:

- Ausgleich Vermögensverhältnisse: Der Kanton glich die Vermögensverhältnisse der Gemeinden im Rahmen der Gemeindestrukturreform mit insgesamt 11,7 Millionen Franken (einmalig) aus.
- Ausgleichsbeitrag an die Gemeinden: Der Kanton gewährte den Gemeinden 2014 angesichts ihrer schlechten finanziellen Aussichten ein letztes Mal im Nachgang zur Gemeindestrukturreform eine direkte finanzielle Unterstützung von insgesamt 7 Millionen Franken (einmalig).
- Steuerfuss: Der Kanton hat seinen Steuerfuss an der Landsgemeinde 2013 um 1 Prozent reduziert. Die Gemeinden konnten ihren Steuerfuss damit entsprechend erhöhen, ohne dass die Steuerpflichtigen stärker belastet werden. Die Gemeinden profitierten dabei wiederkehrend von rund 1,3 Millionen Franken pro Jahr.
- Ergänzungsleistungen für Heimbewohner: Der Kanton hat die Ergänzungsleistungen für Heimbewohner erhöht. Die Gemeinden können von tieferen Restkosten der Pflegefinanzierung profitieren, was diese um wiederkehrend 1 Million Franken pro Jahr entlastet.
- Hoheitliche Arbeiten der Revierförster: Der Kanton gilt den Gemeinden ab 2016 die hoheitlichen Arbeiten der Revierförster nicht mehr über den Lastenausgleich, sondern mit 300 000 Franken pro Jahr ausserhalb desselben ab, ohne dass die Dotation des Lastenausgleichs entsprechend reduziert wurde.

6. Vernehmlassung

Die Vernehmlassung zu einer ersten regierungsrätlichen Vorlage, welche die Schlussfolgerungen des Wirksamkeitsberichts 2 – Einführung eines Systems mit konstantem Disparitätenabbau, nur noch Abgeltung von übermässigen Lasten, verminderte Berücksichtigung der Quellensteuererträge bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials – umsetzen wollte, erfolgte in zwei Stufen. Einerseits wurden die Gemeindepräsidenten angehört, andererseits eine formelle Vernehmlassung bei den Gemeinden, den politischen Parteien und den Departementen durchgeführt.

6.1. Gemeindepräsidenten

Die Gemeindepräsidenten würdigten die Vorlage aufgrund einer ersten Sichtung als technisch und methodisch nachvollziehbar sowie verständlich und qualitativ gut. Sie teilten darüber hinaus die Schlussfolgerung des Wirksamkeitsberichts 2, wonach der Glarner Finanzausgleich seine gesetzlichen Zwecke mehrheitlich erfülle. Der Finanzausgleich sei aus ökonomischer Sicht ein funktionierendes System. Fundamentale Änderungen seien darum nicht nötig. Die Meinungen und Interessen gingen hinsichtlich der Frage auseinander, ob es überhaupt Änderungen am Finanzausgleich brauche oder nicht und falls ja, welche.

Die Gemeindepräsidenten teilten diesbezüglich die Ansicht, dass Glarus Süd zusätzlich finanziell unterstützt werden soll, wobei die Unterstützung aber keine Anreize zur Strukturhaltung beinhalten dürfe. Ebenfalls bekannten sie sich im Grundsatz zu einem System, das neben einer vertikalen auch eine funktionierende horizontale Solidarität via Ressourcenausgleich umfasst. Über das Ausmass der Solidarität müsse jedoch im demokratischen Prozess entschieden und ein Deckel für die horizontale Solidarität geprüft werden.

6.2. Parteien, Gemeinden und Departemente

Insgesamt gingen zwölf Stellungnahmen ein, wobei sich neun davon umfassend zur Vorlage äusserten. Fünf Vernehmlassungen teilten dabei die Schlussfolgerung des Wirksamkeitsberichts 2, dass der Glarner Finanzausgleich die gesetzlichen Ziele und Zwecke mehrheitlich erreiche bzw. erfülle. Vier Teilnehmer teilten diese Schlussfolgerung nicht. Trotz diesem mehrheitlich positiven Fazit zum Finanzausgleich sahen sieben von neun Vernehmlassungen einen grundsätzlichen Bedarf für eine Anpassung des Finanzausgleichs.

Im Fokus der Kritik stand dabei insbesondere der Ressourcenausgleich, der nicht funktioniere und keinen Ausgleich zwischen den Gemeinden herstelle. Entsprechend unterstützten sieben der neun Vernehmlassungen die Einführung eines Systems mit konstantem Disparitätenabbau anstelle des geltenden Systems mit einer Mindestausstattung. Der Disparitätenabbau solle dabei wie vom Wirksamkeitsbericht 2 empfohlen 40 Prozent betragen.

Mit Blick auf die Berechnung des Ressourcenpotenzials unterstützte eine Mehrheit der Vernehmlassungen eine reduzierte Berücksichtigung der Quellensteuer. Der Verzicht auf die Berücksichtigung der Erträge aus der Wasserkraft war hingegen umstritten. Weiter wurde gefordert, dass nur Zahlungen ausgerichtet werden sollten, wenn eine Gemeinde ein negatives Nettovermögen pro Kopf ausweise. Ausserdem sollte eine Obergrenze für die Beiträge pro Gemeinde und eine gemischte Finanzierung von Kanton und Gemeinden eingeführt werden.

Beim Lastenausgleich unterstützte eine klare Mehrheit den Vorschlag, dass künftig nur noch übermässige Lasten (anstelle der heute praktizierten anteilmässigen Abgeltung der Lasten) abgegolten werden. Bei den bisherigen Lastenausgleichselementen Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte wurde eine Beibehaltung der jeweiligen Indikatoren (Anzahl Stösse, Waldfläche, Einwohner pro Quadratkilometer) mehrheitlich unterstützt. Abgelehnt wurde zudem eine Ergänzung des Lastenausgleichs mit neuen Elementen. Fünf Vernehmlassungen forderten eine höhere Dotation des Lastenausgleichs (zwischen 2,5 und 5 Mio. Fr.), zwei eine tiefere (0,7–0,8 Mio. Fr.). Eine höhere Dotation wurde u. a. mit der Erfüllung der Motion «Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes als Sofortmassnahme» und den Zahlungen aus dem Lastenausgleich des NFA, die vor allem der Gemeinde Glarus Süd zugeordnet werden können, begründet. Eine Anbindung der Dotation des Lastenausgleichs an die Teuerung wurde knapp unterstützt, eine horizontale Finanzierung des Lastenausgleichs durch die Gemeinden abgelehnt.

7. Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

7.1. Vorlage des Regierungsrates

Auf der Grundlage des Wirksamkeitsberichts 2 und einer Würdigung der Vernehmlassungen schlug der Regierungsrat im August 2016 eine Anpassung des Finanzausgleichs und damit eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vor. Die Änderung sollte folgende Eckpunkte umfassen:

- Der aktuelle Ressourcenausgleich mit einer garantierten Mindestausstattung von 85 Prozent wird durch ein System mit einem konstanten Disparitätenabbau von 30 Prozent ersetzt.
- Bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials werden die quellenbesteuerten Einkommen neu zu 75 anstatt wie bisher zu 100 Prozent berücksichtigt. Die Erträge aus der Wasserkraft werden weiterhin nicht berücksichtigt.
- Der Lastenausgleich gilt künftig nur übermässige Lasten ab. Die bisherige anteilmässige Abgeltung der Lasten ist aufzugeben.
- Die Lastenausgleichselemente und ihre Indikatoren (Alpen: Anzahl Stösse; Wald: Waldfläche; Bevölkerungsdichte: Einwohner pro Quadratkilometer) werden unverändert beibehalten. Es werden auch keine neuen Lastenausgleichselemente hinzugefügt.
- Die Dotation des Lastenausgleichs wird unverändert bei 1 Million Franken beibehalten und nicht an die Teuerung angepasst. Der Lastenausgleich wird weiterhin allein durch den Kanton finanziert.

Der Regierungsrat erachtete das vorgeschlagene System mit Disparitätenabbau für den Ressourcenausgleich als ein wirksames Mittel, um einen effektiven Ausgleich der Steuerkraft und der Steuerbelastung unter den Gemeinden zu ermöglichen. Der nationale Finanzausgleich wie auch die allermeisten kantonalen Finanzausgleiche würden neben einer vertikalen auch eine horizontale Solidarität kennen. Auch der nationale Finanzausgleich werde nicht nur vom Bund finanziert. Die ressourcenstarken Kantone würden einen erheblichen finanziellen Beitrag leisten, von dem die ressourcenschwachen Kantone wie Glarus profitieren. Ähnlich sehe es bei anderen innerkantonalen Finanzausgleichen aus. Die finanzstarken würden den finanzschwächeren Gemeinwesen auf gleicher Staatsebene helfen. Auch der alte Finanzausgleich vor 2011 stellte die horizontale Solidarität sicher. Obwohl auch der geltende Glarner Finanzausgleich mit dem Ressourcenausgleich theoretisch über ein Instrument der horizontalen Solidarität verfügt, komme dieses bisher nicht zum Tragen. Es würden nur vertikale Ausgleichszahlungen fliessen. Die Solidarität solle jedoch nicht nur zwischen dem Kanton und seinen drei Gemeinden, sondern auch unter den Gemeinden spielen.

Das Modell mit Disparitätenabbau gewährleiste diese horizontale Solidarität. Damit könne den seit 2011 feststellbaren wachsenden Unterschieden in den Ressourcenindizes entgegengewirkt werden, bevor eine Gemeinde unter die gesetzliche Mindestausstattung falle. Anders als bei einem System mit Mindestausstattung seien zudem die Anreize für eine Verbesserung des Ressourcenpotenzials vorhanden. Der Disparitätenabbau solle allerdings möglichst moderat ausgestaltet sein, um keine negativen Anreize bei Geber- und Nehmergemeinden zu schaffen. Da die Glarner Gemeinden im interkantonalen Vergleich zudem die geringsten Steuerkraftdisparitäten aufweisen, schlug der Regierungsrat einen Disparitätenabbau von 30 Prozent – anstatt 40 Prozent wie im Wirksamkeitsbericht 2 empfohlen – vor. Beim aktuellen Gemeindesteuerfuss von 63 Prozent entspreche dies einem Ausgleich von effektiv 18,9 Prozent des durchschnittlichen kantonalen Ressourcenpotenzials pro Kopf.

Bei der Berechnung des Ressourcenausgleichs erachtete der Regierungsrat eine reduzierte Berücksichtigung der quellenbesteuerten Einkommen als gerechtfertigt. Damit werde dem Umstand Rechnung getragen, dass nicht alle Quellensteuerzahler zur ständigen Bevölkerung zählen und das Ressourcenpotenzial mit der heutigen Methode nicht ganz korrekt berechnet wird. Die Erträge aus der Wasserkraft sollten hingegen bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials weiterhin nicht berücksichtigt werden, da es sich dabei nach Auffassung des Regierungsrates um die Abgeltung von Eigentümerrechten und nicht um Steuern handelt. Die Argumente aus dem Memorial für die Landsgemeinde 2010 gegen einen Einbezug hätten weiterhin Gültigkeit. Zudem solle damit bewusst auch die Gemeinde Glarus Süd unterstützt werden.

Beim Lastenausgleich solle mit dem Verzicht auf die bisher praktizierte anteilmässige Abgeltung der Lasten eine Angleichung an den Lastenausgleich des Bundes stattfinden. Dem Kanton sei bewusst, dass alle Gemeinden Lasten tragen müssen. Abgeltungsberechtigt sollen aber nur übermässige Lasten sein, wie dies eigentlich auch der klare Wortlaut von Artikel 8 FAG und die Erläuterungen im Memorial 2010 nahelegen.

Eine Anpassung der Dotation des Lastenausgleichs erschien dem Regierungsrat nicht gerechtfertigt. Bereits heute gelte der Lastenausgleich 57 Prozent der übermässigen Lasten ab. Er sei damit wesentlich grosszügiger dotiert als der Lastenausgleich des Bundes, der nur 13 Prozent der übermässigen Lasten abgilt. Sachlich gar keine Begründung sah der Regierungsrat für die von den Gemeinden geforderte Erhöhung der Dotation über die ausgewiesenen übermässigen Lasten von 1,75 Millionen Franken hinaus. Eine solche Erhöhung würde letztlich zu einer Zweckentfremdung des Lastenausgleichs führen. Soll ein Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden erzielt werden, so sei dieses Ziel über den Ressourcenausgleich anzustreben. Vielmehr sei daher eigentlich eine Senkung der Dotation des Lastenausgleichs naheliegend. Der Regierungsrat wollte allerdings die Solidarität mit den Gemeinden betonen und lehnte daher auch eine Senkung der Dotation ab.

Neue Lastenausgleichselemente wie Bildung oder Hochbetagte seien zu gegebener Zeit erneut zu prüfen. Zum damaligen Zeitpunkt drängten sich für den Regierungsrat jedoch keine Änderungen auf. Die staatlichen Ausgaben für Hochbetagte würden überdies besonders im Gesundheits- und Sozialbereich anfallen. Dieser falle mit Ausnahme der Langzeitpflege in die Zuständigkeit des Kantons. Da der Finanzausgleich ohnehin von Zeit zu Zeit auf seine Zweckerfüllung überprüft werden soll, könne auch auf eine Anbindung der Dotation an die Teuerung verzichtet werden.

7.2. Überarbeitete Vorlage des Landrates

7.2.1. Vorschlag der Kommission von 2016

Die vorberatende landrätliche Kommission Finanzen und Steuern veränderte die regierungsrätliche Vorlage vom August 2016 zulasten des Kantons. Sie reduzierte zwar den Disparitätenabbau auf 20 Prozent, erhöhte jedoch den Lastenausgleich auf jährlich 2 Millionen Franken und fügte zugunsten von Glarus Süd zusätzlich einen Härteausgleich von 10 Millionen Franken für zehn Jahre ein. Dies hätte den Anteil des Kantons am Finanzausgleich von jährlich 1 auf 3 Millionen Franken erhöht. Hinter dieser Vorlage konnte der Regierungsrat nicht mehr stehen. Nach einer engagierten Debatte wies der Landrat die Vorlage im November 2016 an die Kommission Finanzen und Steuern zurück. Zu prüfen waren insbesondere: ein Modell ohne Ressourcenausgleich, dafür mit Erhöhung des Lastenausgleichs mit Gemeindebeiträgen nach Ressourcenpotenzial; ein Ausgleichsbeitrag nur für Glarus Süd; ein Entwicklungsfonds für Glarus Süd; zusätzliche Steuerprozentanteile zugunsten der Gemeinden. Alle diese Varianten wurden in der Kommission jedoch aus verschiedenen Gründen abgelehnt. Sie hätten allerdings auch dem geltenden Finanzausgleichsgesetz widersprochen. Schon damals war man sich jedoch einig, dass die Gemeinde Glarus Süd aufgrund ihrer Lasten stärker unterstützt werden soll.

7.2.2. Vorschlag der Kommission von 2017/2018

Die Kommission einigte sich nach der Rückweisung im Verlaufe des Jahres 2017 auf eine Lösung auf Basis des heutigen Finanzausgleichsgesetzes und den Änderungsvorschlägen des Regierungsrates vom August 2016. Wie der Wirksamkeitsbericht 2 aufzeige, habe sich der heutige Finanzausgleich im Grundsatz bewährt. Die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Anpassungen beim Ressourcenausgleich (Wechsel von einem System mit Mindestausstattung zu einem System mit Disparitätenabbau) und beim Lastenausgleich (nur noch Ausgleich der übermässigen Lasten) seien sinnvoll und kämen vor allem der Gemeinde Glarus Süd zugute.

Ferner sprechen in den Augen der Kommission auch die heute noch unklaren Auswirkungen der Steuervorlage 17 (Nachfolgeprojekt der Unternehmenssteuerreform III) für eine grundsätzliche Beibehaltung des heutigen Finanzausgleichs: Im Rahmen der Steuervorlage 17 ist angedacht, dass der Kanton einen höheren Anteil an den direkten Bundessteuern erhält, mit denen er eine Senkung der kantonalen Gewinnsteuern gegenfinanzieren kann. Da vom höheren Anteil an den direkten Bundessteuern nur der Kanton profitiert, die Senkung der Gewinnsteuern aber wahrscheinlich auch zu Einbussen bei den Gemeinden führt, sind diese allenfalls in geeigneter Form vom Kanton am höheren Anteil an den direkten Bundessteuern zu beteiligen. Dies kann z. B. über eine Änderung des Steuerfusses oder über den Finanzausgleich erfolgen. Eine Totalrevision oder eine umfassende Änderung des Finanzausgleichsgesetzes zum jetzigen Zeitpunkt würde eine mögliche Kompensation über den Finanzausgleich allenfalls erschweren.

Die Änderung gemäss Kommission soll folgende Eckpunkte umfassen:

- Der aktuelle Ressourcenausgleich mit einer garantierten Mindestausstattung von 85 Prozent wird durch ein System mit einem konstanten Disparitätenabbau von 20 Prozent ersetzt. Der Betrag aus dem Ressourcenausgleich wird bei 500 000 Franken begrenzt.
- Bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials werden die quellenbesteuerten Einkommen neu zu 75 statt wie bisher zu 100 Prozent berücksichtigt. Die Erträge aus der Wasserkraft werden weiterhin nicht berücksichtigt.
- Der Lastenausgleich gilt künftig nur übermässige Lasten ab. Die bisherige anteilmässige Abgeltung der Lasten ist aufzugeben.
- Die Lastenausgleichselemente und ihre Indikatoren (Alpen: Anzahl Stösse; Wald: Waldfläche; Bevölkerungsdichte: Einwohner pro Quadratkilometer) werden unverändert beibehalten. Es werden auch keine neuen Lastenausgleichselemente hinzugefügt.
- Die Dotation des Lastenausgleichs wird unverändert bei 1 Million Franken beibehalten und nicht an die Teuerung angepasst. Der Lastenausgleich wird weiterhin allein durch den Kanton finanziert.
- Der Gemeinde Glarus Süd wird ab 2019 ein befristeter Härteausgleich von 4 Millionen Franken, verteilt auf fünf Jahre gewährt, wobei sich die Ausgleichszahlungen schrittweise reduzieren. Er wird aus den Steuerreserven des Kantons finanziert. Für 2018 hat der Landrat dafür zusätzlich bereits einen Verpflichtungskredit von 750 000 Franken gewährt.

Der Ressourcenausgleich wird im Vergleich zum Antrag des Regierungsrates moderater ausgestaltet. Konkret soll der Disparitätenabbau 20 anstatt 30 Prozent betragen und der Ausgleichsbeitrag auf 500 000 Franken begrenzt werden. Die Ausgleichszahlungen für die Gebergemeinde(n) werden damit berechnen- und planbarer. Durch die Einführung einer Obergrenze für den Ausgleichsbeitrag kann der Ausgleich der Unterschiede in der Steuerkraft aber – je nach Rechnungsjahr – nur bedingt gewährleistet werden. Dies ist aber vertretbar und insbesondere eine Verbesserung gegenüber der heutigen Situation, in der im Ressourcenausgleich gar keine Ausgleichszahlungen fliessen. Der Lastenausgleich ist gegenüber dem Vorschlag des Regierungsrates unverändert zu belassen.

Zur Unterstützung der Gemeinde Glarus Süd soll im Finanzausgleichsgesetz zudem ein auf fünf Jahre befristeter Härteausgleich geschaffen werden. Dieser wird mit insgesamt 4 Millionen Franken dotiert, wobei sich die jährlichen Ausgleichszahlungen schrittweise reduzieren. Da die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes erst per 1. Januar 2019 in Kraft treten soll, wurde dem Landrat ergänzend ein separater Verpflichtungskredit für einen Härteausgleich von 750 000 Franken zugunsten der Gemeinde Glarus Süd im Jahr 2018 beantragt. Diesen hat der Landrat in eigener Kompetenz bereits bewilligt. Insgesamt soll die Gemeinde Glarus Süd also mit 4,75 Millionen Franken während sechs Jahren unterstützt werden. Der Härteausgleich soll aus den Steuerreserven finanziert werden. Er belastet damit die Erfolgsrechnung des Kantons nicht.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die wesentlichen Eckpunkte des heutigen Finanzausgleichs betreffend die einzelnen Ausgleichsgefässe und die finanziellen Auswirkungen bei einer Anwendung in den Jahren 2011–2016 im Vergleich zum Antrag des Regierungsrates vom August 2016 und dem vorliegenden Antrag der Kommission.

	<i>Aktueller Finanzausgleich</i>	<i>Antrag Regierungsrat vom 30.8.2016</i>	<i>Antrag Kommission vom 6.12.2017</i>
Ressourcenausgleich	- Mindestausstattung von 85 %	- Disparitätenabbau von 30 %	- Disparitätenabbau von 20 % - Begrenzung auf max. 500'000 Fr.
Lastenausgleich	- Dotation 1 Mio. Fr. - anteilmässige Aufteilung unter allen Gemeinden	- Dotation 1 Mio. Fr. - nur zugunsten Gemeinden mit übermässigen Lasten	- Dotation 1 Mio. Fr. - nur zugunsten Gemeinden mit übermässigen Lasten
Härteausgleich zugunsten von Glarus Süd	- nicht vorgesehen	- nicht vorgesehen	- 4 Mio. Fr. über 5 Jahre verteilt - Nachtragskredit von 0,75 Mio. Fr. für 2018
Finanzielle Auswirkungen (Ø 2011–2016)	GLN: 190'000 Fr. GLM: 145'000 Fr. GLS: 665'000 Fr. Kt.: -1'000'000 Fr.	GLN: 420'000 Fr. GLM: -745'000 Fr. GLS: 1'325'000 Fr. Kt.: -1'000'000 Fr.	GLN: 245'000 Fr. GLM: -435'000 Fr. GLS: 1'980'000 Fr. Kt.: -1'790'000 Fr.

8. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Titel

Der Titel wird um die auch in anderen Kantonen übliche Legalabkürzung «FAG» ergänzt. Die Legalabkürzung erleichtert das Zitieren des Erlasses.

Ingress

Der Ingress nimmt neu auf die Verfassungsbestimmung zum Finanzausgleich Bezug. Diese regelt, dass der Finanzausgleich aus einem Ressourcen- und einem Lastenausgleich besteht. Der Ressourcenausgleich wird von den Gemeinden, der Lastenausgleich vom Kanton finanziert.

Artikel 3; Grundsatz

Absatz 1: Der neue Ressourcenausgleich mit dem Disparitätenabbau mildert die unter Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a und d angestrebten und hier wiederholten Ziele eines Ausgleichs der Unterschiede in der Steuerkraft und der Steuerbelastung im Gegensatz zum heutigen System mit einer Mindestausstattung effektiv und nicht nur theoretisch (bisher Soll-Formulierung). Hingegen wird keine Mindestausstattung an Finanzmitteln mehr garantiert.

Absatz 2: Damit die Gemeinden die möglichen Ausgleichszahlungen besser planen können, soll der Ressourcenausgleich und damit auch der Ausgleich der Unterschiede in der Steuerkraft und in der Steuerbelastung (Abs. 1) begrenzt werden. Damit erhöht sich die Berechenbarkeit der Ausgleichszahlungen für die Gemeinden. Die entsprechende absolute Grenze wird bei den Grundsätzen der Bemessung des Ressourcenausgleichs in Artikel 3 Absatz 2 erwähnt wie auch in Artikel 6. Die 500 000 Franken beziehen sich dabei auf die gesamte Ausgleichssumme im Ressourcenausgleich und folglich nicht zwingend auf den Ausgleichsbeitrag einer einzelnen Gemeinde: Weisen zwei Gemeinden einen Ressourcenindex über 100 Prozent auf, so bezahlen sie zusammen höchstens 500 000 Franken und nicht die eine Gemeinde z. B. 420 000 Franken und die andere Gemeinde 325 000 Franken. Bei einem Ressourcenausgleich mit Disparitätenabbau von 20 Prozent (s. Art. 6 Abs. 1) hätte die Ausgleichssumme in den Jahren 2014–2016 die Limite von 500 000 Franken überschritten und wäre entsprechend gekürzt worden.

Absatz 3: Im Sinne eines Grundsatzes sollen die bisher unter Artikel 6 Absatz 1 sowie Artikel 7 Absatz 1 beschriebenen Ausgleichsrechte bzw. -pflichten hier zusammengefasst werden.

Artikel 4; Ressourcenpotenzial und Ressourcenindex

Quellenbesteuerte Einkommen sollen nicht mehr wie bisher voll (zu 100 %), sondern zu einem reduzierten Satz von 75 Prozent angerechnet werden.

Artikel 5; Mindestausstattung

Artikel 5 ist aufzuheben, da der neue Ressourcenausgleich keine Mindestausstattung garantiert, sondern einen konstanten Disparitätenabbau vornimmt.

Artikel 6; Berechnung des Ressourcenausgleichs

Absatz 1: Der Ressourcenausgleich reduziert die Disparitäten um 20 Prozent, jedoch höchstens um 500 000 Franken. Mit der Reduktion des Prozentsatzes kann der Nichtberücksichtigung der Wasserzinsen bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials angemessen Rechnung getragen werden. Falls später eine Erhöhung des Prozentsatzes erforderlich wird, ist dies zudem leichter zu bewerkstelligen als eine spätere Senkung.

Absatz 2: In Absatz 2 wird die Formel für die Berechnung des Ausgleichsbeitrags definiert. Diese entspricht der Formel gemäss Anhang B des Wirksamkeitsberichts 2. Für die Einwohnerzahl der Gemeinde wird gemäss steter Praxis die mittlere ständige Wohnbevölkerung verwendet. Ergänzend zur Formel im Anhang B findet eine Multiplikation mit dem durchschnittlichen, gewichteten Gemeindesteuerfuss statt. Ohne diese Multiplikation würde der Ressourcenausgleich zu hoch ausfallen, es würde das Ressourcenpotenzial des gesamten Steueraufkommens des Kantons (Kanton und Gemeinden) ausgeglichen. Effektiv muss aber nur bei demjenigen Teil der einfachen Steuer, den die Gemeinden erhalten, ein Ausgleich erfolgen. Bei einem Gemeindesteuerfuss von aktuell 63 Prozent beträgt der Disparitätenabbau damit effektiv nur 12,6 Prozent.

Absatz 3: Liegen die gemäss Absatz 2 berechneten Ausgleichsbeiträge insgesamt über 500 000 Franken, müssen sie aufgrund des festgelegten absoluten Ausgleichsbeitrags von höchstens 500 000 Franken auf diesen Betrag gekürzt werden. Die entsprechende Kürzung soll dabei im Verhältnis der berechneten Ausgleichsbeiträge (linear) erfolgen.

Artikel 7; Finanzierung des Ressourcenausgleichs

Die erhaltenen und zu leistenden Ausgleichsbeiträge gemäss Artikel 6 ergeben in der Summe immer null. Es muss daher nicht mehr wie bisher speziell geregelt werden, wer die Ausgleichsbeiträge finanziert. Artikel 7 kann aufgehoben werden.

Artikel 8; Grundsatz

Bisher wurde der Lastenausgleich nicht nur «Gemeinden, die durch spezifische und nicht beeinflussbare Verhältnisse übermässig belastet sind» gewährt (Art. 8 FAG). Die Dotation von 1 Million Franken wurde stattdessen anteilmässig zu den Lasten auf die Gemeinden verteilt. Neu soll der finanzielle Ausgleich nur noch Gemeinden gewährt werden, die durch die in Artikel 9 beschriebenen Lasten übermässig, d. h. im Vergleich zu den anderen Gemeinden überdurchschnittlich, belastet sind. Die einzelnen Lastenausgleichselemente werden dabei weiterhin je für sich beurteilt. So ist es theoretisch denkbar, dass eine Gemeinde beim Lastenausgleichselement Alpen und eine andere beim Lastenausgleichselement Wald übermässig belastet ist. Entsprechend erhielte die eine Gemeinde die Ausgleichszahlungen für die Alpen und die andere diejenigen für den Wald. Faktisch dürfte jedoch die Gemeinde Glarus Süd sämtliche Ausgleichszahlungen erhalten, da sie aktuell bei allen drei Lastenausgleichselementen deutlich übermässig belastet ist.

Mit dieser Änderung der Berechnungsmethodik wird auch eine Übereinstimmung mit dem Lastenausgleich des Bundes erzielt. So spricht auch der Bund in Artikel 7 und 8 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich von übermässigen Lasten. Von den entsprechenden Lastenausgleichszahlungen profitieren dabei aber ebenfalls nicht sämtliche Kantone, sondern nur Kantone, die bei den entsprechenden Kriterien eine überdurchschnittliche Belastung aufweisen.

Da der Wortlaut von Artikel 8 klar ist und auch der Bund die gleichen Begriffe verwendet, bedingt die beschriebene Änderung der Berechnungsmethodik keine gesetzlichen Anpassungen. Die beabsichtigte Praxisänderung wird daher an dieser Stelle nur ausführlich erläutert.

Artikel 9; Kriterien für den Lastenausgleich

Absatz 1: Im Sinne einer sprachlichen Korrektur wird präzisiert, dass das Lastenausgleichselement Wald heisst. Die Waldfläche ist der Indikator.

Absatz 2: Die Kompetenzdelegation an den Regierungsrat zur Regelung der massgebenden Faktoren kann aufgehoben werden. Die Berechnungsmethodik des Lastenausgleichs ergibt sich aufgrund der Parameter in den Artikeln 8–11 und den Erläuterungen im Memorial für die Landsgemeinde 2010 bzw. in dieser Vorlage.

Artikel 10a; Härteausgleich

Die Gemeinde Glarus Süd soll vom Kanton während fünf Jahren einen Härteausgleich von insgesamt 4 Millionen Franken erhalten. Die Auszahlung des Härteausgleichs erfolgt dabei nicht gleichmässig über die Jahre verteilt, sondern – in Anlehnung an den Härteausgleich des Bundes – im Zeitverlauf abnehmend. Der Härteausgleich soll aus den Steuerreserven des Kantons finanziert werden. Dadurch wird die Erfolgsrechnung nicht direkt belastet. Allerdings reduziert sich das Kantonsvermögen entsprechend um 4 Millionen Franken.

Artikel 12; Berechnung und Auszahlung der Ausgleichsbeiträge

Absatz 1: Die Berechnungen des Ressourcen- und des Lastenausgleichs sollen neu jeweils auf Basis der vorletzten Steuerabrechnung und nicht mehr aufgrund der Steuerabrechnung des aktuellen Jahres vorgenommen werden. Demnach wären z. B. die Ausgleichsbeiträge für das Jahr 2019 auf Basis der Steuerabrechnung 2017 zu berechnen. Gemäss bisheriger Methode wären die Ausgleichsbeiträge erst anfangs des Jahres 2020 auf Basis der Zahlen des Jahres 2019 berechnet und zugunsten bzw. zulasten der Jahresrechnung 2019 verbucht worden. Durch diese Anpassung sind die Ausgleichsbeiträge jeweils bereits im Frühjahr des Vorjahres bekannt und können für die Budgetierung berücksichtigt werden. Dies ermöglicht insbesondere den Gemeinden eine bessere Planbarkeit und eine korrekte Budgetierung.

Absatz 3: Es wird explizit festgehalten, dass die Ausgleichsbeiträge an die Gemeinden ohne Zweckbindung ausgerichtet werden. Für den Ressourcenausgleich war diese Regelung bisher in Artikel 3 Absatz 1 verankert. Für den Lastenausgleich ergab sie sich aus den Erläuterungen im Memorial für die Landsgemeinde 2010.

Inkrafttreten

Das Gesetz soll per 1. Januar 2019 in Kraft treten und würde damit erstmals für den Finanzausgleich 2019 angewendet. Der Finanzausgleich 2018, der anfangs 2019 berechnet wird, erfolgt hingegen nach den geltenden Regeln.

9. Finanzielle Auswirkungen

Die nachfolgende Tabelle zeigt die finanziellen Auswirkungen einer Änderung des Finanzausgleichs auf Basis der durchschnittlichen Werte in den Jahren 2011–2016. Dem aktuellen Finanzausgleich (und jenem von vor 2011) wurden die Werte eines Finanzausgleichs auf Basis des Antrags des Regierungsrates (Ressourcenausgleich mit einem Disparitätenabbau von 30 %, Lastenausgleich) und des Landrates (Ressourcenausgleich mit einem Disparitätenabbau von 20 % und einer Begrenzung auf 500 000 Fr., Lastenausgleich, Härteausgleich für fünf Jahre) gegenübergestellt. Bei beiden Anträgen werden die quellenbesteuerten Einkommen mit einem reduzierten Faktor von 0,75 berücksichtigt.

Die Ausgleichszahlungen zugunsten der Gemeinde Glarus Süd erhöhen sich in beiden Varianten gegenüber heute deutlich. Auch die Gemeinde Glarus Nord profitiert von der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, obwohl sie auf die bisherigen Ausgleichszahlungen aus dem Lastenausgleich verzichten müsste. Die Gemeinde Glarus muss neu Ausgleichszahlungen in den Ressourcenausgleich leisten und auf die Zahlungen aus dem Lastenausgleich verzichten. Sie wird damit deutlich belastet. Die finanzielle Belastung des Kantons bleibt mit Ausnahme des befristeten Härteausgleichs gemäss Antrag des Landrates, der aus den Steuerreserven finanziert wird, gegenüber heute gleich.

Zu beachten ist, dass einerseits die aufgeführten Ausgleichszahlungen Durchschnittswerte darstellen. So wären insbesondere die Ausgleichszahlungen im Ressourcenausgleich gemäss Antrag des Regierungsrates sehr schwankend gewesen und hätten sich zwischen 500 000 Franken und 1,1 Millionen Franken pro Jahr bewegt. Andererseits stellen die Werte eine Momentaufnahme dar. Der Finanzausgleich ist ein dynamisches System. Welche Ausgleichszahlungen künftig effektiv erforderlich sind, hängt von der Entwicklung des Ressourcenpotenzials und damit von der wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Gemeinden ab. Hier setzt die im Antrag des Landrates enthaltene Beschränkung der Ausgleichszahlungen aus dem Ressourcenausgleich auf 500 000 Franken eine wirksame Grenze.

<i>in Fr.</i>	<i>Glarus Nord</i>	<i>Glarus</i>	<i>Glarus Süd</i>	<i>Kanton</i>
Alter Finanzausgleich (2010)				
<i>Total</i>	<i>-1'325'000</i>	<i>-1'575'000</i>	<i>1'475'000</i>	<i>410'000</i>
Aktueller Finanzausgleich				
Ressourcenausgleich	0	0	0	0
Lastenausgleich	190'000	145'000	665'000	-1'000'000
<i>Total</i>	<i>190'000</i>	<i>145'000</i>	<i>665'000</i>	<i>-1'000'000</i>
Finanzausgleich gemäss Antrag Regierungsrat				
Ressourcenausgleich	420'000	-745'000	325'000	0
Lastenausgleich	0	0	1'000'000	-1'000'000
<i>Total</i>	<i>420'000</i>	<i>-745'000</i>	<i>1'325'000</i>	<i>-1'000'000</i>
Finanzausgleich gemäss Antrag Landrat an die Landsgemeinde				
Ressourcenausgleich	245'000	-435'000	190'000	0
Lastenausgleich	0	0	1'000'000	-1'000'000
Härteausgleich	0	0	790'000	-790'000
<i>Total</i>	<i>245'000</i>	<i>-435'000</i>	<i>1'980'000</i>	<i>-1'790'000</i>

10. Beratung der Vorlage im Landrat

10.1. Debatte im 2016

10.1.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern unter der Leitung von Landrat Roland Goethe, Glarus, befasste sich im Herbst 2016 an zwei Sitzungen mit der damaligen regierungsrätlichen Vorlage. Eintreten war unbestritten. Einen Rückweisungsantrag, mit welchem ein Verbleib beim bisherigen System, eine Begrenzung des Ressourcenausgleichs, die Berücksichtigung der Vermögenslage der Gemeinden sowie die Prüfung der Dotation des Lastenausgleichs und weiterer Lastenausgleichselemente wie Bildung und Zentrumslasten gefordert wurden, lehnte die Kommission klar ab.

In der Detailberatung wurde sehr kontrovers und intensiv diskutiert. Inhaltlich nahm die Kommission gewichtige Modifikationen am regierungsrätlichen Vorschlag vor. Ein Rückweisungsantrag mit dem Auftrag, eine Begrenzung der Ausgleichszahlungen der Gebergemeinden zu prüfen, wurde abgelehnt. Dasselbe gilt für Anträge, wonach der Ressourcenausgleich gesamthaft maximal 1 Million Franken betragen und an Empfängergergemeinden mit Nettovermögen keine Ausgleichszahlungen erfolgen sollen. Bei Artikel 4 wurde der Antrag, die Wasserzinsen einzubeziehen, abgelehnt. Mit Einbezug der Wasserzinsen wäre Glarus Süd in den vergangenen Jahren mehrmals zur Gebergemeinde geworden. Das sei nicht nachvollziehbar, wolle man doch Glarus Süd unterstützen.

Diskutiert wurde auch, ob das System mit Mindestausstattung beibehalten werden soll – allerdings mit einem höheren Prozentsatz von 95 Prozent. Die Kommission trat jedoch für den Systemwechsel ein. Allerdings reduzierte die Kommission den Disparitätenabbau von 30 auf 20 Prozent.

Ein Antrag auf eine Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs auf jährlich 3 Millionen Franken wurde in der Kommission am intensivsten diskutiert. Dieser Antrag wurde als Kompromiss zwischen der Motion «Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes als Sofortmassnahme» bzw. den Vernehmlassungsantworten der Gemeinden und dem regierungsrätlichen Vorschlag betrachtet. Mit dem Beitrag aus dem Lastenausgleich dürfe jedoch keine Strukturhaltung gefördert werden. Wenn sich Glarus Süd teure Strukturen leisten möchte, müsse sie diese auch selber finanzieren.

Die Kommission kam deshalb zum Schluss, dass es ehrlicher und transparenter sei, Glarus Süd mit einem zusätzlichen Gefäss zu unterstützen. Ein zusätzlicher, befristeter Härteausgleich ermögliche es, die Situation in ein paar Jahren wieder zu prüfen. Dadurch würde für Glarus Süd ein Anreiz geschaffen, sich zu verbessern. Die Variante Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs auf 2 Millionen Franken plus ein auf zehn Jahre befristeter Härteausgleich in Höhe von jährlich 1 Million Franken, finanziert aus dem Kantonsvermögen, obsiegte in der Eventualabstimmung gegenüber der Variante mit einer Dotation des Lastenausgleichs von 1 Million Franken sowie einem zusätzlichen Härteausgleich von 0,5 Millionen Franken pro Jahr während fünf Jahren. In der Schlussabstimmung obsiegte die Variante der Kommission über den regierungsrätlichen Antrag.

10.1.2. Landrat

In der ersten Debatte im Landrat im Herbst 2016 war Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. Einig war man sich im grossen Ganzen, dass der Gemeinde Glarus Süd stärker unter die Arme gegriffen werden müsse. Nicht mehr einig war man sich über die Form der Unterstützung. Die Kommissionsvariante wurde als zu aggressiv kritisiert. In der Debatte wurden verschiedene Rückweisungsanträge gestellt. Einer von ihnen wollte auf der Basis des geltenden Finanzausgleichsgesetzes eine etwas weniger starke Unterstützung von Glarus Süd geprüft haben. Eine zweite Variante wollte einen völligen Umbau des FAG ohne Ressourcen- und Lastenausgleich, dafür mit einer Bestimmung zur grosszügigen Unterstützung nur von Glarus Süd. Verschiedene Redner, mehrheitlich aus Glarus Süd, setzten sich aber für die Kommissionsvariante ein. Glarus Süd habe schon viel gespart und es sei im Interesse auch der anderen Gemeinden und des Kantons, wenn es dem Süden gut gehe. Der Vorschlag der Kommission sei ein Kompromiss und auch der Kanton Glarus sei auf Stufe Bund auf die Solidarität der Geberkantone angewiesen. Der Sprecher des Regierungsrates votierte jedoch mit klaren Worten für eine Rückweisung an die Kommission. Solidarität sei keine Einbahnstrasse und Glarus Süd müsse vermehrt Einsparpotenzial, z. B. bei den Schulen, nutzen. Zudem erfolge der Finanzausgleich gemäss Vorschlag Kommission auf dem Buckel des Kantons, ohne dass man eine Gegenfinanzierung aufzeige. Mit einem sehr knappen Ergebnis wurde die Vorlage zur erneuten Beratung an die vorberatende Kommission zurückgewiesen.

10.2. Debatte im 2017/2018

10.2.1. Kommission

Nach der knappen Rückweisung erarbeitete die Kommission Finanzen und Steuern eine neue Vorlage. In ihren Beratungen orientierte sich die Kommission an folgenden Grundsätzen:

1. Der Finanzausgleich soll nach ökonomischen Kriterien ausgestaltet sein und positive Anreize für die Gemeinden setzen:
 - Der Ressourcenausgleich soll allen ressourcenschwachen Gemeinden zugutekommen.
 - Der Lastenausgleich soll nur unbeeinflussbare Lasten abgelten.
2. Der Finanzausgleich soll keine blosse Strukturhaltung fördern.
3. Der Finanzausgleich soll ein in sich selbst stimmiges System sein, das auch in einem veränderten Umfeld funktioniert.
4. Der Finanzausgleich soll nicht mit anderen Vorlagen (z. B. Sanierung Lintharena SGU oder Mitfinanzierung touristische Kerninfrastrukturen) und beeinflussbaren Lasten (z. B. Schulstandorte oder Langzeitpflege) vermischt werden.
5. Die Gemeinde Glarus Süd soll gegenüber dem Status Quo finanziell stärker unterstützt werden.
6. Der Finanzausgleich soll ein für alle (Geber- und Nehmergemeinwesen) tragbarer Kompromiss sein.

Vorerst wurden die zwei Anträge aus der ersten Beratung der Vorlage im Landrat diskutiert und abgelehnt. Beim einen Antrag wurde die Vermischung der beiden Gefässe Ressourcen- und Lastenausgleich bemängelt. Das Ressourcenpotenzial hätte nur noch der Berechnung des Lastenausgleichs gedient. Dies hätte dazu geführt, dass nicht die ressourcenschwachen, sondern jene Gemeinden mit übermässigen Lasten vom Finanzausgleich profitiert hätten. Dieser Antrag wurde in der Folge zurückgezogen. Beim zweiten Antrag – nur Unterstützung von Glarus Süd – war sich die Kommission einig, dass dieser ökonomischen Kriterien – etwa einer Anreizwirkung – nicht genügt. Faktisch würde der Finanzausgleich abgeschafft. Es gäbe keine horizontale Solidarität zwischen den Gemeinden mehr.

Die Kommission nahm sich die Zeit, weitere Varianten zu prüfen. Dazu gehörten ein Gesetz zur Förderung von Glarus Süd oder ein zusätzliches Steuerprozent zugunsten der Gemeinden. In der Diskussion wurden sich die Kommissionsmitglieder jedoch nicht einig, weshalb auch diese zwei Varianten wieder verworfen wurden.

Die Kommission einigte sich schliesslich darauf, die neue Vorlage auf Basis des aktuellen Finanzausgleichs aufzubauen, gerade weil sich dieser im Grundsatz bewährt habe. Der Wechsel vom System mit Mindestausstattung zum System mit Disparitätenabbau beim Ressourcenausgleich und der Grundsatz, künftig nur noch übermässige Lasten auszugleichen, wurden unterstützt. Die Kommission sprach sich aber dafür aus, dass der Ressourcenausgleich für die Gebergemeinden moderater und besser planbar wird. Entsprechend solle der Disparitätenabbau nur 20 Prozent betragen und der Ausgleichsbeitrag auf maximal 500 000 Franken begrenzt werden. Ausserdem sei die Berechnung des Ressourcen- und Lastenausgleichs neu auf Basis der vorletzten Steuerabrechnung vorzunehmen. Das ermögliche den Gemeinden nebst besserer Planbarkeit auch eine genauere Budgetierung.

Zur Unterstützung von Glarus Süd beantragte die Kommission, ab 2019 einen befristeten Härteausgleich von insgesamt 4 Millionen Franken für fünf Jahre zu gewähren. Die jährlichen Zahlungen sollen schrittweise reduziert werden. Für das Jahr 2018 beantragte die Kommission einen ergänzenden Verpflichtungskredit für einen Härteausgleich für Glarus Süd über 750 000 Franken. Der Härteausgleich soll aus den Steuerreserven des Kantons finanziert werden.

Die einstimmige Kommission betonte, dass die verschiedenen Elemente des Kommissionsantrags zwingend nicht einzeln, sondern gesamthaft zu beurteilen seien. Eine Änderung des einen Elements stelle die anderen Elemente infrage. Die Vorlage der Kommission sei nun ausgewogen und sehe einen modernen Finanzausgleich vor. Die Kommission beantragte dem Landrat, der so modifizierten Vorlage unverändert zuzustimmen.

10.2.2. Landrat

Die von der vorberatenden Kommission überarbeitete Vorlage fand im Landrat eine bessere Aufnahme als die Vorlage 2016, auch wenn niemand mit dem Vorschlag vollständig zufrieden war. Unbestritten war, dass die drei Glarner Gemeinden unterschiedliche Lasten zu tragen haben und dafür unterschiedliche finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen.

Auch die Kommission bekräftigte, dass ihre erneuerte Vorlage ein politischer Kompromiss zwischen allen Beteiligten sei, der wenn immer möglich unverändert zuhänden der Landsgemeinde verabschiedet werden müsse. Wenn man an den einzelnen Elementen des Ressourcen-, Lasten- oder Härteausgleichs etwas ändere, drohe der Kompromiss wieder aus dem Gleichgewicht zu kommen. So stimmten denn auch alle drei Gemeindepräsidenten und der Regierungsrat dem Kompromiss – mit mehr oder weniger Zähneknirschen – zu. Aus dem Norden wurde eingewendet, der Kompromiss sei jetzt vor allem für Glarus Süd gut, müsse aber

schon bald wieder neu ausgehandelt werden und sei somit wenig zukunftstauglich. Auch die Gemeinde Glarus Nord habe aufgrund ihres Wachstums aussergewöhnliche Lasten zu tragen. Versuche, am Kompromiss der vorberatenden Kommission etwas zu ändern, scheiterten klar, so unter anderem die Streichung der Begrenzung der Zahlung aus dem Ressourcenausgleich bei 500 000 Franken. Auch der Antrag auf eine Erhöhung der Zahlung des Kantons in den Lastenausgleich bei gleichzeitiger Streichung des Härteausgleichs wurde abgelehnt. So passierte die zweite Kommissionsvorlage die Detailberatung unverändert.

In der Schlussabstimmung stellte sich eine klare Landratsmehrheit hinter die Vorlage. Der Landrat empfiehlt der Landsgemeinde, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

11. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS VI A/2/1, Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz) vom 2. Mai 2010 (Stand 1. Januar 2011), wird wie folgt geändert:

Titel (geändert)

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz; FAG)

Ingress (geändert)

Die Landsgemeinde,
gestützt auf Artikel 55a der Verfassung des Kantons Glarus,
erlässt:

Art. 3 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)

¹ Der Ressourcenausgleich mildert die Unterschiede in der Steuerkraft und in der Steuerbelastung unter den Gemeinden.

² Der Ressourcenausgleich wird aufgrund des Ressourcenpotenzials der Gemeinden bemessen. Er beträgt maximal 500 000 Franken.

³ Liegt das Ressourcenpotenzial pro Einwohner einer Gemeinde über dem kantonalen Durchschnitt, so ist sie ausgleichspflichtig. Liegt das Ressourcenpotenzial pro Einwohner einer Gemeinde unter dem kantonalen Durchschnitt, so ist sie ausgleichsberechtigt.

Art. 4 Abs. 2 (geändert)

² Die Basis für die Berechnung des Ressourcenpotenzials bildet der Ertrag der einfachen Steuer aus der Einkommens-, der Gewinn-, der Vermögens- und der Kapitalsteuer, wobei die quellenbesteuerten Einkommen mit dem Faktor 0,75 gewichtet werden. Dieser Ertrag wird durch die Zahl der Einwohner der Gemeinde dividiert.

Art. 5

Aufgehoben.

Art. 6 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)

¹ Der Ressourcenausgleich reduziert die Differenz des Ressourcenpotenzials pro Einwohner einer Gemeinde zum kantonalen Durchschnitt um 20 Prozent, jedoch höchstens um 500 000 Franken.

² Der Ausgleichsbeitrag berechnet sich wie folgt: Der Ressourcenindex einer Gemeinde (Art. 4 Abs. 3) wird von 100 abgezählt; das Ergebnis wird multipliziert mit dem Disparitätenabbau in Prozent (Abs. 1), dem Ressourcenpotenzial pro Einwohner des Kantons, der Einwohnerzahl der Gemeinde und dem durchschnittlichen, gewichteten Gemeindesteuerfuss. Dieses Ergebnis wird durch 100 geteilt.

³ Liegt der Ausgleichsbeitrag über 500 000 Franken, wird er auf diesen Beitrag gekürzt. Die Kürzung der einzelnen Ausgleichsbeiträge erfolgt im Verhältnis der gemäss Absatz 2 berechneten Ausgleichsbeiträge.

Art. 7

Aufgehoben.

Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 (aufgehoben)

¹ Für den Lastenausgleich werden folgende Lastenausgleichselemente berücksichtigt:

a. (geändert) Alpen;

b. (geändert) Wald;

² *Aufgehoben.*

Titel nach Art. 10 (neu)**3a. Härteausgleich****Art. 10a (neu)****Härteausgleich**

¹ Der Kanton gewährt der Gemeinde Glarus Süd einen Härteausgleich von 4 Millionen Franken.

² Der Ausgleichsbeitrag wird wie folgt ausbezahlt:

a.	im Jahr 2019:	1 500 000 Fr.;
b.	im Jahr 2020:	1 000 000 Fr.;
c.	im Jahr 2021:	750 000 Fr.;
d.	im Jahr 2022:	500 000 Fr.;
e.	im Jahr 2023:	250 000 Fr.

³ Er wird aus den Steuerreserven finanziert.

Art. 12 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (neu)

¹ Die Berechnungen des Ressourcen- und des Lastenausgleichs erfolgen im Zusammenhang mit der vorletzten Steuerabrechnung.

³ Die Ausgleichsbeiträge werden den Gemeinden ohne Zweckbindung ausgerichtet.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2019 in Kraft.

- § 12 A. Änderung des Gesetzes über die Förderung von Turnen und Sport**
B. Gewährung eines erweiterten Kantonsbeitrags von maximal 18,7 Millionen Franken an die Sanierung und eines freien Beitrags von 5,9 Millionen Franken an die Erweiterung der Lintharena SGU
C. Gewährung eines Rahmenkredits über 20,1 Millionen Franken für die Jahre 2018–2022 für Beiträge an Sanierungen, Neu- und Erweiterungsbauten von Sportanlagen von kantonaler Bedeutung

Die Vorlage im Überblick

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dass sich der Kanton an den Kosten der Sanierung sowie der Erweiterung der Lintharena SGU in Näfels von total 35,8 Millionen Franken (24,1 Mio. Fr. für die reine Sanierung plus 11,7 Mio. Fr. für die attraktivitätssteigernde Erweiterung) beteiligen soll. Die Beitragsgewährung erfolgt in zwei Stufen:

- An die gemäss dem Kantonalen Sportanlagenkonzept (KASAK) beitragsberechtigten Kosten für die Sanierung der Lintharena SGU soll ein Kantonsbeitrag von 17 Millionen Franken (+/-10 %), im Maximum 18,7 Millionen Franken, gewährt werden
- An die weiteren Kosten für attraktivitätssteigernde Massnahmen soll ein freier Beitrag von 50 Prozent, im Maximum 5,9 Millionen Franken, gewährt werden.

Damit das Sanierungsprojekt wie vorgesehen umgesetzt werden kann, ist eine Änderung des Gesetzes über die Förderung von Turnen und Sport (GTS) notwendig. Auch diese wird im Rahmen dieser Vorlage unterbreitet.

Ausserdem wird der Landsgemeinde ein Rahmenkredit für die Jahre 2018–2022 für Beiträge an bauliche Massnahmen an verschiedenen Sportanlagen von 20,1 Millionen Franken (inkl. Sanierungsbeitrag Lintharena SGU) vorgelegt.

Dringender Sanierungsbedarf

Die letzte Sanierung der Lintharena SGU erfolgte in den Jahren 2002–2005. An den Kosten der Sanierung von rund 31 Millionen Franken beteiligte sich der Kanton damals mit Beschluss der Landsgemeinde 2001 mit einem Beitrag von 13,5 Millionen Franken. Das Hallenbad wurde bei der damaligen Sanierung nur marginal berücksichtigt. Es entspricht in seinen Grundzügen immer noch dem Stand von 1975 und erfüllt die heutigen Ansprüche nicht mehr. Der Handlungsbedarf ist ausgewiesen.

Bei der letzten Sanierungsvorlage ging man davon aus, dass die Lintharena SGU nach der Sanierung selbsttragend betrieben und Überschüsse in einen Fonds zur Erneuerung der Liegenschaft eingelegt werden können. Der damaligen Zuversicht steht die heutige Gewissheit gegenüber, dass insbesondere ein Hallenbad aus Erträgen der Benutzerinnen und Benutzer zwar betrieben, aber niemals langfristig unterhalten oder gar erneuert werden kann. Aktuell schiebt die Genossenschaft Lintharena SGU als Trägerin der Anlage ein Investitionsvolumen für den reinen Werterhalt (ohne Erweiterungen) von mindestens 24 Millionen Franken vor sich her. Ausserdem erfordern die Finanzen der Genossenschaft eine Sanierung. Der Bilanzverlust erreichte per Ende 2016 die Höhe von knapp 2 Millionen Franken.

Vor diesem Hintergrund gewährte der Landrat im Februar 2017 der Genossenschaft einen Kantonsbeitrag von maximal 925 000 Franken für die Planung der anstehenden Sanierung. Gleichzeitig beauftragte er den Regierungsrat, ihm über die zukünftige Trägerschaft und den zukünftigen Betrieb der Lintharena SGU Bericht zu erstatten.

Sanierungsprojekt / Höhe des Kantonsbeitrags

Nach Genehmigung des Projektierungskredits im Februar 2017 wurden eine Zustandsanalyse der gesamten Haustechnik, des Gastrobereichs, der Schwimmbecken und der Badewassertechnik sowie eine Schadstoffuntersuchung durchgeführt. Es zeigte sich ein erheblicher Sanierungsbedarf in den Bereichen Gebäude- und Badewassertechnik, Schadstoffe, Brand- und Erdbebenschutz, Elektroinstallationen sowie Lüftung und Kanalisation. Gestützt auf die Zustandsanalyse erarbeiteten die Planer folgende zwei Varianten:

- Variante 1 (Sanierung und Erweiterung): Diese Variante umfasst die komplette Sanierung der Anlage inklusive der Sanierung der Mehrbettzimmer. Zur Steigerung der Attraktivität und zur teilweisen Kompensation des bisherigen Freibades soll das Hallenbad um ein Warmwasseraussenbecken erweitert werden. Mit einem Kinderplanschbereich und einer Rutschbahn für Kinder und Jugendliche soll das Zielpublikum erweitert werden. Das Lernschwimmbecken soll mit einem Hubboden ausgestattet werden, sodass es möglichst viele Nutzergruppen anspricht. Der Saunabereich soll komplett erneuert werden. In einem Ersatzneubau sollen zusätzliche Fussballgarderoben für die Fussballplätze

entstehen. Im Aussenbereich sollen das Freibad aufgehoben und der Park neu und attraktiv gestaltet werden. Schliesslich soll auch der bestehende Kunstrasen Fussballplatz saniert werden. Die Kosten für diese Variante belaufen sich auf total 35,8 Millionen Franken (+/-10 %). Bei der Umsetzung dieser Variante rechnet der Verwaltungsrat der Genossenschaft mit einem jährlichen Betriebsdefizit von 795 000 Franken (Investitionskostenanteil nicht eingerechnet in der Annahme, dass die öffentliche Hand diesen leistet).

- Variante 2 (reine Sanierung): Diese Variante beschränkt sich auf die reine Sanierung der bestehenden Elemente ohne attraktivitätssteigernde Erweiterungen. Sie umfasst im Wesentlichen die notwendigen Anpassungen an geänderte Normen und Vorschriften samt den nötigen Anpassungen im Aussenbereich. Bei dieser Variante entfällt der geplante Anbau mit dem Warmwasseraussenbecken, dem Kinderspielbereich, der Rutschbahn und der Saunaanlage. In der vorberatenden landrätlichen Kommission wurde festgestellt, dass bei dieser Variante Garderobenraum wegfallen würde. Um die Gemeinde bei einem allfälligen Ersatzneubau von Fussballgarderoben zu unterstützen, ergänzte der Landrat den ursprünglich vom Regierungsrat hergeleiteten KASAK-Beitrag um 900 000 Franken. Bei der Umsetzung dieser Variante rechnet der Verwaltungsrat mit einem jährlichen Betriebsdefizit von 1,02 Millionen Franken.

Der Verwaltungsrat und der Planungsausschuss der Lintharena SGU sowie der Gemeinderat Glarus Nord empfehlen, die Variante 1 mit einer Gesamtsanierung und einem maximalen Ausbau zu realisieren. Mit einem attraktiven Angebot könne das Hallenbad im Konkurrenzumfeld bestehen und die Besucherzahlen steigern. Mit einem maximalen Ausbau könne das Betriebsergebnis nachhaltig verbessert werden. Ein Aussenbecken sei die perfekte Alternative zum Freibad, das aufgehoben werden soll. Eine reine Sanierungsvariante führe zu einer deutlichen Verschlechterung des Betriebsergebnisses.

Aus Sicht des Regierungsrates soll der Kanton die Sanierung des Hallenbades zu 100 Prozent finanzieren. An den weiteren Anlageteilen soll er sich gemäss Ansätzen des KASAK beteiligen. Daher erachtet der Regierungsrat ausschliesslich die ergänzte Variante 2 als finanzierbar. An attraktivitätssteigernden Massnahmen wollte er sich nicht beteiligen. Der Landrat sprach sich hingegen für die Unterstützung von Variante 1, also eine Sanierung und Erweiterung, aus. Dazu soll nebst dem Beitrag an die Sanierung der KASAK-Anlagenteile auch ein zusätzlicher freier Beitrag gesprochen werden.

Änderung des Gesetzes über die Förderung von Turnen und Sport

Die Beteiligung des Kantons an der Sanierung der Lintharena SGU soll über Anpassungen im GTS realisiert werden:

- Gleichstellung von Sanierungen mit Neu- und Erweiterungsbauten: Bisher existiert einzig eine gesetzliche Grundlage für Kantonsbeiträge an Neu- und Erweiterungsbauten von Sportanlagen. Neu sollen auch Sanierungen unterstützt werden können. Anlagen müssen im KASAK-Inventar aufgeführt sein, um Kantonsbeiträge erhalten zu können.
- Erweiterte Kantonsbeiträge: Der ordentliche Beitragssatz von Kantonsbeiträgen für bauliche Massnahmen bei Sportanlagen beträgt 20–40 Prozent. Neu besteht im Gesetz für Anlagen mit besonders hohem Investitionsbedarf die Möglichkeit eines erweiterten Beitrags. Voraussetzung dafür ist, dass es sich um ein übergeordnetes Zentrum mit hoher Anziehungskraft handelt, und dass ein Investitionsvolumen ansteht, das weder von der Standortgemeinde noch von Dritten selber getragen werden kann. Im Moment trifft dies bei den im KASAK inventarisierten Anlagen einzig auf die Lintharena SGU zu.
- Mitwirkungsrechte des Kantons und Mitverpflichtung der Gemeinden: Werden bedeutende Anlagen vom Kanton mit erweiterten Beiträgen unterstützt, soll dieser auch seinen Einfluss geltend machen können und die Gemeinden mitverpflichten können. Eine entsprechende gesetzliche Grundlage wird geschaffen.
- Rahmenkredit für ordentliche Beiträge, Objektkredit für erweiterte Beiträge: Der Landrat bzw. die Landsgemeinde bewilligen künftig periodisch Rahmenkredite, mit denen in der KASAK-Investitionsplanung registrierte Bauvorhaben mitfinanziert werden können. Gestützt auf eine Gesamtkostenschätzung bereits anstehender und möglicher Projekte beantragt der Landrat der Landsgemeinde, einen Rahmenkredit für die Jahre 2018–2022 in der Höhe von 20,1 Millionen Franken. Der Beitrag an die Sanierung der Lintharena SGU ist darin inbegriffen.
- Lineare Abschreibung des Gemeindeanteils an Projekte, die mit einem erweiterten Kantonsbeitrag unterstützt werden: Zur Verbesserung der finanziellen Tragbarkeit wird – abweichend von den allgemeinen finanzhaushaltsrechtlichen Vorgaben – eine spezialrechtliche Regelung für Standortgemeinden geschaffen. Sie sollen ihren Anteil an Projekten, die mit einem erweiterten Kantonsbeitrag unterstützt werden, linear abschreiben können. Der Entscheid über die Abschreibungsmethode obliegt der Gemeindeversammlung.

Lehnt die Landsgemeinde die Änderung des GTS (Teil A der Vorlage) ab, besteht für einen erweiterten Beitrag an die Sanierung der Lintharena SGU (Teil B der Vorlage) sowie die Gewährung eines Rahmenkredits für Beiträge an Sanierungen sowie Neu- und Erweiterungsbauten von Sportanlagen (Teil C der Vorlage) keine Rechtsgrundlage. Der Beitrag und der Rahmenkredit könnten nicht gesprochen werden.

Finanzielle Auswirkungen und Tragbarkeit

Die Finanzierung der anstehenden Investitionen in die Lintharena SGU stellt für den Kanton wie auch die Standortgemeinde eine grosse finanzielle Herausforderung in Form von zusätzlichen Abschreibungen dar. Die Sanierung der Lintharena SGU soll daher durch einen Bausteuerzuschlag von 0,5 Prozent auf die einfache Steuer und einen Zuschlag von 5 Prozent auf die Erbschafts- und Schenkungssteuer (ab 2021) finanziert werden. Zur Finanzierung des zusätzlichen, freien Kantonsbeitrags an die Kosten der Erweiterung soll der Bausteuerzuschlag nochmals um 0,2 Prozentpunkte erhöht werden, womit sich dieser auf total auf 0,7 Prozent belaufen würde. Dies ist verkräftbar, sind doch in nächster Zeit einige über die Bausteuer finanzierte Objekte abgeschrieben. Neben dem Abschreibungsaufwand ergeben sich für den Kanton keine weiteren Kosten. Insbesondere ist kein Beitrag an die Betriebskosten vorgesehen.

Die Investitionskosten für die Gemeinde Glarus Nord belaufen sich bei Variante 1 auf rund 12 Millionen Franken. Der Gesamtaufwand der Gemeinde Glarus Nord für die Lintharena SGU für Betrieb und Abschreibungen betrug im 2016 rund 1,3 Millionen Franken. Nach der Sanierung ergibt sich bei einem Übergang zur linearen Abschreibungsmethode eine Gesamtbelastung von rund 2 Millionen Franken jährlich. Die Gemeindeversammlung muss dem Projekt noch zustimmen.

Trägerschaft und Betrieb

Zur Regelung der künftigen Trägerschaft wurden verschiedene Beteiligungsmodelle und -formen analysiert und bewertet. Die Übernahme der Liegenschaft durch die Gemeinde Glarus Nord und die damit verbundene Trennung zwischen Eigentum und Betrieb wird als die beste Lösung erachtet. Mit der Übernahme des Eigentums durch die Gemeinde ist die Genossenschaft nicht mehr direkt für die Liegenschaft, sondern ausschliesslich für den Betrieb verantwortlich. Rechte und Pflichten zwischen der Lintharena SGU und den Benutzern sind vertraglich zu regeln. Als Eigentümerin würde die Gemeinde Glarus Nord für den Erhalt der Gebäude sorgen. Sie würde einen Betriebsbeitrag an die Genossenschaft leisten und mit ihr eine Leistungsvereinbarung abschliessen. Die Verantwortung für den Betrieb verbleibt bei der Genossenschaft als Betriebsgesellschaft, welche für alle Verbindlichkeiten haftet. Die Übernahme der Liegenschaft benötigt die Zustimmung der Gemeindeversammlung.

Die Debatte im Landrat verlief sehr kontrovers. Quer durch den Landrat machte man sich für eine der beiden Varianten stark. Der Landrat votierte letztendlich mit knapper Mehrheit, der Landsgemeinde die umfassende Vorlage mit Sanierung und Erweiterung zu empfehlen.

1. Ausgangslage

1.1. Gesetzlicher und konzeptioneller Rahmen für die Förderung von Sport(infrastruktur)

Der Kanton verfügt seit den Siebzigerjahren über ein Sportförderungsgesetz, das Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport (GTS). Dieses regelt neben einigen organisatorischen Belangen insbesondere die Subventionierung von Anlagen für sportliche Ausbildung. Das Gesetz hält fest, dass der Kanton unter gewissen Bedingungen Beiträge an die Errichtung und Erweiterung von Sportanlagen leistet, sofern diese mindestens einem kantonalen Bedürfnis entsprechen. Dem Regierungsrat wird eine koordinierende Funktion rund um die verschiedenen Bauvorhaben zugewiesen, wobei ihm dafür das Instrument des Kantonalen Sportanlagenkonzepts (KASAK) zur Verfügung steht. Der Landrat hat die erste Version des Konzepts (KASAK I) im Herbst 2015 genehmigt, und zwar samt dem zugehörigen Inventar. Darin sind die Anlagen von kantonalen Bedeutung abschliessend aufgezählt, für welche Kantonsbeiträge überhaupt in Frage kommen (u. a. Lintharena SGU Näfels, Sportanlage Buchholz Glarus, Sporthalle Buchen Schwanden). Der Kantonsbeitrag bemisst sich auf Basis eines technisch bzw. aufgrund sportlicher Kriterien hergeleiteten Beitragssatzes.

Bereits beim Erlass des ersten KASAK wurde die Bedeutung einzelner Anlageteile der Lintharena SGU – und damit die Höhe des kantonalen Beitragssatzes bei allfälligen Bauvorhaben – intensiv diskutiert. Es wurde offensichtlich, dass in diesem Fall wohl eine übergeordnete Bedeutung vorliegt, da neben den sportlichen auch sehr gewichtige weitere Interessen des Kantons bestehen – sei es in touristischer, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher oder kultureller Hinsicht. Da bei der Lintharena SGU nun ein grosses Sanierungsprojekt und Kantonsbeiträge anstehen, ist dieses Thema vertieft anzugehen. Gleichzeitig können weitere grundsätzliche Fragen geklärt werden, die sich in den ersten Jahren seit Inkrafttreten des ersten KASAK mehrfach stellten. Insbesondere gestaltete sich die koordinierende Beitrags- und Finanzplanung für den Kanton bisher eher schwierig, da stets isoliert im Einzelfall statt etwa aufgrund mehrjähriger Planungen und Rahmenkredite entschieden werden musste.

1.2. Dringender Sanierungsbedarf bei der Lintharena SGU

Die letzte Sanierung der Lintharena SGU erfolgte in den Jahren 2002–2005. Im Memorial zur Landsgemeinde 2001 wurde die Ausgangslage damals folgendermassen beschrieben: «Es zeigt sich, dass die Gebäudesubstanz und die technischen Einrichtungen der Erneuerung bedürfen. Das Angebot an Betätigungs- und Nutzungsmöglichkeiten entspricht nicht mehr in allen Teilen den heutigen Anforderungen. Dringend sind jedoch nicht nur die bauliche Sanierung und die Erneuerung, sondern es sind zudem die Finanzen des Betriebes auf neue Grundlagen zu stellen.» Die Landsgemeinde sprach darauf einen Kantonsbeitrag von 13,5 Millionen Franken für eine Gesamterneuerung im Umfang von gut 31 Millionen Franken. Nur am Rande berücksichtigt wurde bei den Bauarbeiten das Hallenbad. Dieses entspricht heute in seinen Grundzügen immer noch dem Stand von 1975 und erfüllt die heutigen Ansprüche nicht mehr. Der Handlungsbedarf ist akut.

Gemäss Memorial ging man 2001 davon aus, die Institution Lintharena SGU könne nach der Sanierung selbsttragend betrieben und Überschüsse könnten in einen Fonds zur Erneuerung der Liegenschaft eingelegt werden. Dieser einstigen Zuversicht über die Möglichkeiten eines Sportzentrums steht heute das Wissen gegenüber, dass insbesondere ein Hallenbad aus Erträgen der Benutzer unter Umständen betrieben, aber niemals langfristig unterhalten oder gar erhalten werden kann. Gemäss dem für Sportanlagen geltenden Grundsatz müssten pro Jahr 3–5 Prozent der Baukosten investiert werden, um den Wert der Anlage zu erhalten. Bei einem Versicherungswert von rund 44 Millionen Franken macht das für die Lintharena SGU pro Jahr zwischen 1,3 und 2,2 Millionen Franken aus. Diesen Betrag kann der Betrieb niemals aus eigener Kraft erwirtschaften.

Aktuell schiebt die Trägerschaft – die Genossenschaft Lintharena SGU – ein Investitionsvolumen für den reinen Werterhalt und ohne Erweiterungen von mindestens 24 Millionen Franken vor sich her. Sie vermag diese Investitionen nicht zu stemmen. Ausserdem erfordern die Finanzen der Institution eine Sanierung. Die in bisherigen Leistungsvereinbarungen mit den Trägergemeinden festgelegten Abgeltungen waren offenbar zu tief. Der Bilanzverlust erreichte darum per Ende 2016 die Höhe von knapp 2 Millionen Franken.

1.3. Koordiniertes Vorgehen

Der Verwaltungsrat der Lintharena SGU intensivierte vor rund zweieinhalb Jahren die Suche nach einer nachhaltigen Lösung. In neuer Zusammensetzung ab Mai 2015 legte er einerseits eine neue strategische Ausrichtung fest (s. Ziff. 3.1.1). Andererseits suchte er das Gespräch mit dem Kanton und der Standortgemeinde Glarus Nord im Hinblick auf die notwendige Beteiligung an der Finanzierung der anstehenden Investitionen. Vor einer Beschlussfassung über Beiträge der öffentlichen Hand waren fundierte Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten. Die involvierten Parteien einigten sich zunächst auf ein schrittweises Vorgehen: Planung der baulichen Sanierung und Erarbeitung eines detaillierten Kostenvoranschlags als erster Schritt, damit Regierungsrat und Gemeinderat im Herbst 2017 über Projekt und Beiträge entscheiden können; darauf folgend der zweite Schritt mit der Beratung der Vorlage im Landrat und der Verabschiedung zuhanden der Landsgemeinde 2018. Nach einem positiven Entscheid kann in einem dritten Schritt sehr rasch mit den Sanierungsarbeiten begonnen werden, die im Sommer 2021 ihren Abschluss finden sollen.

Der Landrat stützte dieses etappenweise Vorgehen, als er im Februar 2017 der Genossenschaft Lintharena SGU einen Kantonsbeitrag von maximal 925 000 Franken für die Planung der anstehenden Sanierung gewährte. Gleichzeitig beauftragte er den Regierungsrat, ihm über die künftige Trägerschaft und den künftigen Betrieb der Lintharena SGU Bericht zu erstatten.

1.4. Landsgemeindevorlage mit drei zusammenhängenden Elementen

Der Regierungsrat nahm das Projekt Lintharena SGU zum Anlass, Anpassungen im GTS zu beantragen. Damit soll einerseits das Kantonsengagement rund um die Lintharena SGU in der Planung gemäss KASAK abgebildet werden. Andererseits soll zur besseren Koordination von baulichen Massnahmen bei Sportanlagen, die sich im KASAK-Inventar befinden, neu das Instrument des Rahmenkredits eingeführt werden. Gleichzeitig kann der für die Sanierung der Lintharena SGU notwendige ausserordentliche Kantonsbeitrag auf eine gesetzliche Basis gestellt werden. Heute sind gemäss GTS ausschliesslich Kantonsbeiträge an Neu- und Erweiterungsbauten bis zu einem Maximum von 40 Prozent der anrechenbaren Kosten möglich, nicht aber darüber hinausgehende Leistungen aufgrund der übergeordneten Bedeutung der Lintharena SGU oder für Sanierungen. Dies gilt es zu korrigieren, zumal heute vielmehr das Erhalten bereits bestehender statt das Bauen neuer Sportanlagen im Fokus steht.

Weiter hat sich gezeigt, dass für dermassen kapitalintensive Investitionen die geltenden Regeln des Finanzhaushaltsrechts den Gemeinden bezüglich Abschreibungen nicht genügend Spielraum lassen. Es wird deshalb für die Sanierung der Lintharena SGU eine spezialrechtliche Regelung im GTS angestrebt, um für die Gemeinde Glarus Nord die Tragbarkeit ihres Investitionsanteils sicherzustellen.

Lehnt die Landsgemeinde die Änderung des GTS (Teil A der Vorlage) ab, besteht für einen erweiterten Beitrag an die Sanierung der Lintharena SGU (Teil B der Vorlage) sowie die Gewährung eines Rahmenkredits für Beiträge an Sanierungen sowie Neu- und Erweiterungsbauten von Sportanlagen (Teil C der Vorlage) keine Rechtsgrundlage. Der Beitrag und der Rahmenkredit könnten somit nicht gesprochen werden.

2. Änderung des Gesetzes über die Förderung von Turnen und Sport (Teil A)

2.1. Neue gesetzliche Basis für Beiträge an Sanierungen, Neu- und Erweiterungsbauten von Sportanlagen

2.1.1. Keine Unterscheidung zwischen Sanierungen und Neu-/Erweiterungsbauten

Das geltende Recht sieht vor, dass der Kanton Beiträge zwischen 20 und 40 Prozent an die Erstellung oder Erweiterung von Sportanlagen von mindestens kantonaler Bedeutung leistet (Art. 9 und 10 GTS). Beiträge an die Sanierung bestehender Anlagen sind im Gesetz nicht vorgesehen. Diese Regelung widerspiegelt die Aufbruchsstimmung zu Beginn der Siebzigerjahre mit der Einführung von «Jugend + Sport» auf Bundesebene und der verbreiteten Erstellung von Sportanlagen im ganzen Land.

Mit dem KASAK besteht seit 2015 ein Instrument, mit dem der Kanton die Erstellung, die Erweiterung aber auch die Sanierung von bedeutenden Sportanlagen im Kanton koordiniert (der Landrat hat bei der erstmaligen Genehmigung des KASAK erklärt, auch bei Sanierungen bei der Bemessung allfälliger Kantonsbeiträge dieselben Massstäbe anwenden zu wollen). Eine jährlich nachgeführte Übersicht beschreibt die verschiedenen Bauvorhaben und zeigt den Mittelbedarf des Kantons auf. Diese Informationen fliessen in das Budget bzw. den Finanzplan ein.

Gemäss aktuell geltendem Recht stellen Beiträge an Neu- und Erweiterungsbauten – im Unterschied zu Sanierungen – gebundene Ausgaben dar, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht. Diese Ausrichtung ist heute nicht mehr zeitgemäss. Die grosse Herausforderung der Sportförderung ist heute die Sanierung und weniger die Erweiterung von Anlagen. Neues Hauptziel der Förderung von Sportanlagen soll daher der Erhalt von Anlagen mit kantonaler Bedeutung sein, nicht der Bau von zusätzlichen Anlagen oder Teilen davon. Aus diesem Grund erfolgt mit der Revision von Artikel 9 des GTS eine Gleichstellung: Sanierung, Neu- und Erweiterungsbauten werden neu grundsätzlich gleich behandelt. Einen Anspruch auf Beiträge gibt es nicht – die entsprechenden Ausgaben gelten nicht als gebunden. Kompensiert wird die Abkehr vom bisherigen Mechanismus, indem neu das Instrument des Rahmenkredits eingeführt wird. Die gegenteilige Option, auch Beiträge an Sanierungen als gebunden zu klassieren, wäre aus heutiger Sicht mit der Budgethoheit des Landrates nicht mehr vereinbar: Die Pflicht zur Leistung von Beiträgen an Sanierungen von bestehenden KASAK-Anlagen hätte weitreichende Konsequenzen für die Kantonsfinanzen.

Ordnungspolitische Überlegungen sprechen ebenfalls dafür, staatliche Unterstützung für Sportanlagen als freie Ausgaben zu taxieren. Es handelt sich hier nicht um Kerninfrastrukturen, welche für die staatliche Aufgabenerfüllung zwingend notwendig sind. Sportanlagen dienen in erster Linie der Freizeitbeschäftigung der Bevölkerung.

2.1.2. Höhe der Beitragssätze

2.1.2.1. Ordentliche Beiträge

Der mögliche Beitragssatz für ordentliche Kantonsbeiträge an bauliche Massnahmen bei Sportanlagen (20–40 %) kann wie bisher im Gesetz bestehen bleiben.

2.1.2.2. Erweiterte Beiträge

Neu soll im Gesetz zusätzlich die Möglichkeit eines erweiterten Beitrags geschaffen werden, wenn bei einer Sportanlage ein besonders hoher Investitionsbedarf besteht. Die Anlage muss zudem folgende objektiven Kriterien erfüllen:

- a. Es handelt sich um besonders hohe Anlagekosten, die ohne erweiterte Unterstützung durch den Kanton weder von der Standortgemeinde noch von Dritten finanziert und abgeschrieben werden können.
- b. Die Anlage hat eine Gesamtwirkung, welche über die sportliche Betätigung hinausgeht und ein Zentrum mit Anziehungskraft darstellt.

Diese Kriterien erfüllt aktuell bei den im KASAK inventarisierten Anlagen einzig die Lintharena SGU. Ihre besonders kostenintensive Sanierung ist denn auch Auslöser für die Gesetzesänderung.

Erweiterte Beiträge sollen von zusätzlichen, weitgehenden Mitwirkungsrechten des Kantons und einer verbindlichen Mitverpflichtung der Gemeinden abhängig gemacht werden können, um damit den besonderen Umständen gerecht zu werden. Die Mitwirkung kann über die Beteiligung an der Trägerschaft oder einen Anspruch auf Vertretung in Leitungsorganen erreicht werden. In Fällen von Anlagen, welche nicht im Eigentum der Gemeinden stehen, kann die Mitverpflichtung der Gemeinden über einen Vorbehalt oder auch

über eine entsprechende Vereinbarung erreicht werden. Damit lässt sich rechtfertigen, dass derart bedeutungsvolle Anlagen zu einem grossen Teil vom Kanton finanziert werden, dieser dann aber auch seinen Einfluss entsprechend geltend machen kann.

2.1.3. Neues Instrument des Rahmenkredits

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung wird das neue Instrument des Rahmenkredits geschaffen. Dieser ist quasi der Ersatz für den bisher gesetzlich verankerten Anspruch auf Beiträge an Neu- und Erweiterungsbauten. Aus dem Rahmenkredit können Beiträge an Sanierungen, Neu- und Erweiterungsbauten von Sportanlagen finanziert werden. Er gilt für eine Periode von vier Jahren. Die Genehmigung eines Rahmenkredits verschafft aber den einzelnen Projekten nach wie vor keinen Anspruch auf einen Beitrag.

2.1.4. Finanzkompetenzen

2.1.4.1. Rahmenkredit

Für die Bewilligung eines Rahmenkredits ist je nach dessen Höhe der Landrat bzw. die Landsgemeinde zuständig. Somit kann im Sinne einer mittel- bis langfristigen Finanzplanung über die Bemessung der Rahmenkredite von den dafür zuständigen politischen Instanzen das Finanzvolumen festgelegt und dabei die Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt werden.

2.1.4.2. Ordentliche Beiträge

Für Objekte, welche im KASAK-Inventar aufgenommen und in der Planung berücksichtigt sind, können ordentliche Beiträge unter Berücksichtigung des gesetzlichen Spielraums (Beitragshöhe 20–40 %) und des gewährten Rahmenkredits direkt vom Regierungsrat bemessen und gesprochen werden.

2.1.4.3. Erweiterte Beiträge

Für erweiterte Beiträge an KASAK-Anlagen mit besonders hohem Investitionsbedarf ist in jedem Fall ein Verpflichtungskredit der gemäss verfassungsmässiger Ausgabenkompetenz zuständigen Instanz nötig. Damit wird – zusätzlich zur in Ziffer 2.1.2.2 erwähnten Beurteilung objektiver Kriterien – stets auch eine politische und demokratische Bewertung ermöglicht.

2.1.5. Anpassung der Verfahrensabläufe

Im jährlichen Budgetprozess und besonders für den Finanzplan bildet die Übersicht über die geplanten Bauvorhaben der Träger der im KASAK-Inventar verzeichneten Anlagen eine wichtige Grundlage. Die Erfahrungen mit den jährlich mittels Umfrage ermittelten Angaben sind allerdings eher ernüchternd. Die Verlässlichkeit der gemachten Angaben ist bescheiden, vielfach sind sie mehr eine Sammlung von Wunschvorstellungen als Resultat konkreter Planung. Für den Kanton stellt sich dabei das Problem, dass er nicht selber als Bauherr auftritt und damit an den Planungsprozessen nicht beteiligt ist. Trotzdem hat er ein legitimes Interesse daran, die Ausgaben für Beiträge an Sportanlagen planen zu können.

In Ergänzung zum bisherigen Planungsablauf wird der Landrat bzw. die Landsgemeinde neu über die Höhe des Rahmenkredits beschliessen können. Als Grundlage dafür werden die aktuellsten Angaben aus der rollenden KASAK-Investitionsplanung dienen. Damit kann einerseits eine mittelfristige Planung der Belastung der Staatsrechnung der Finanzlage des Kantons angepasst werden. Andererseits kann der Regierungsrat gestützt auf diesen Kredit für die einzelnen Projekte Beiträge gewähren, sobald die entsprechenden Bauvorhaben genügend beurteilbar sind.

Die erforderliche Genehmigung des KASAK durch den Landrat kann künftig im Rahmen der Beratung des Rahmenkredits erfolgen. Damit wird der ganze Prozess demjenigen auf Bundesebene für das Nationale Sportanlagenkonzept oder auch in anderen Kantonen angenähert. Der Vorteil dieses neuen Ablaufs liegt darin, dass die Finanzplanung verlässlicher wird. Für die Träger der Anlagen ergibt sich in bestimmbarem Umfang Planungssicherheit und für die kantonale Finanzplanung werden verlässliche Maximalwerte festgelegt.

2.2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 3; Regierungsrat

Neu regelt Artikel 9d die Kompetenzen des Regierungsrates bezüglich der Höhe von Beiträgen, weshalb Artikel 3 Absatz 1 (wie auch Art. 10 Abs. 2) aufgehoben werden kann.

Artikel 9; Beiträge des Kantons

Es wird nicht mehr zwischen Sanierung bzw. Neu- und Erweiterungsbau unterschieden. Die Anlagen müssen weiterhin von kantonaler Bedeutung sein und dürfen nicht bloss die Bedürfnisse einer Gemeinde oder eines

Dorfes abdecken. Solche Anlagen bestehen in der Regel nur einmal im Kanton und werden von den entsprechenden kantonalen Sportverbänden als Zentrum genutzt. Die Bedeutung bemisst sich anhand der Verbreitung der Sportarten, aber auch anhand der erzielten Erfolge bei Wettkämpfen.

Artikel 9a; Planung

Absatz 1: Die schon unter bisherigem Recht dem Regierungsrat zufallende Koordinationsaufgabe wird mit einer Pflicht zur Planung erweitert. Der Landrat wird in die Planung eingebunden. Damit werden die Grundlagen dafür geschaffen, dass der Landrat über Rahmenkredite entscheiden kann.

Absatz 2: Der Landrat kann in einem Rahmen, der über die bestehende verfassungsmässige Kompetenzgrenze hinausgeht, Kredit gewähren. Diese Erweiterung der Kompetenz (Delegation durch die Landsgemeinde an den Landrat) ist vergleichbar mit der Lösung im Bereich der Landwirtschaftsgesetzgebung, welche dem Landrat eine unbeschränkte Kompetenz zur Gewährung von Rahmenkrediten einräumt. Das mögliche Volumen von 5 Millionen Franken ist etwas höher als die kumulierte, jährliche Ausgabenkompetenz über 1 Million Franken für eine Vierjahresperiode.

Artikel 9b; Ordentliche Beiträge

Dieser Artikel entspricht im Wortlaut dem bisherigen Artikel 10 Absatz 2, welcher aufgehoben werden kann. Der damit festgelegte Bemessungsrahmen wird mit der Kategorie der ordentlichen Beiträge verbunden, was sich im geänderten Titel des Artikels zeigt. Die erweiterten Beiträge gemäss Artikel 9c gehen über diesen Rahmen hinaus.

Artikel 9c; Erweiterte Beiträge

Alle Anlagen von kantonaler Bedeutung lassen sich bezüglich ihrer sportlichen Wirkung in aktuell drei Kategorien des KASAK einteilen. Es gibt jedoch darüber hinaus Anlagen mit besonders hohem Anlagewert und einer übergeordneten Wirkung. An solchen Anlagen kann für den ganzen Kanton ein besonders grosses und zusätzliches Interesse bestehen. Beispiel für eine solche Anlage ist die Lintharena SGU mit ihrem Hallenbad. Für Anlagen dieser Kategorie soll der Kanton höhere Beiträge leisten können. Dazu müssen objektive Voraussetzungen erfüllt sein und zusätzlich ein entsprechender politischer Entscheid gefällt werden. Zwar wäre es grundsätzlich immer möglich, gestützt auf einen Einzelfallentscheid zusätzliche Beiträge zu leisten, ohne dafür eine gesetzliche Grundlage zu haben. Das Legalitätsprinzip gebietet jedoch, diese Möglichkeit im Gesetz vorzusehen.

Absatz 1: Falls die beiden objektiven Voraussetzungen gemäss Artikel 9c Absatz 1 Buchstaben a und b erfüllt sind, ergibt sich daraus noch kein Anspruch auf Beiträge. Dieser Grundsatz zeigt sich in der Kann-Formulierung. Ein Anspruch besteht erst, wenn auch die politischen Voraussetzungen gegeben sind und ein entsprechender Verpflichtungskredit gesprochen wird. Es handelt sich damit bei den erweiterten Beiträgen in jedem Fall um freie, also nicht um gebundene Ausgaben.

Von einem übergeordneten Zentrum mit hoher Anziehungskraft kann dann gesprochen werden, wenn über die rein sportliche Wirkung hinaus auch verschiedene weitere Bedürfnisse abgedeckt werden. Diese erweiterte Anziehungskraft kann sich auf die touristische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Nutzung beziehen. Sie ist dann gegeben, wenn einerseits eine grosse Vielfalt besteht und auch die übersportlichen Bereiche für sich von erheblicher Bedeutung sind.

Absatz 2: Zur Sicherung der Interessen des Kantons sind geeignete Massnahmen zu treffen. Es wird eine Pflicht des Kantons statuiert, Mitwirkungsrechte und Verpflichtungen einzufordern. Es ist ausserdem sicherzustellen, dass insbesondere die Rolle der Standortgemeinde für den Betrieb einer solchen Anlage geregelt ist.

Artikel 9d; Entscheidkompetenz

Der Rahmenkredit umreisst zusammen mit der dazugehörigen KASAK-Investitionsplanung den Handlungsspielraum für den Regierungsrat. Es kann damit ein Stück weit die bisherige Verlässlichkeit von Kantonsbeiträgen für notwendige Neu- und Erweiterungsbauten aufrechterhalten werden. Dieser Spielraum ist auch für eine speditive Bearbeitung von Beitragsgesuchen nötig. Er erlaubt eine verantwortungsvolle Finanzplanung und sorgt damit für einen zielgerichteten Einsatz der Mittel des Kantons. Es wird hier auch ausdrücklich von ordentlichen Beiträgen gesprochen, welche sich im Rahmen von Artikel 9b Absatz 1 (entspricht inhaltlich Art. 10 Abs. 2 bisher) bewegen.

Absatz 2 der Bestimmung verweist auf die Bedeutung des Unterschieds zwischen den beiden Beitragsarten. Erweiterte Beiträge sind als freie Ausgaben von jener Instanz zuzusprechen, welche über die dazu von der Verfassung eingeräumte Finanzkompetenz verfügt, also vom Landrat bis zu 1 Million Franken und darüber hinaus von der Landsgemeinde.

Artikel 9e; Abschreibung Gemeindeanteil für erweiterte Beiträge gemäss Artikel 9c

Die grundsätzlichen Erläuterungen zu diesem Artikel finden sich in Kapitel 3.4.2. Neu kann jede Standortgemeinde ihren Anteil an Projekten mit erweiterten Kantonsbeiträgen linear statt degressiv abschreiben.

3. Gewährung eines erweiterten Kantonsbeitrags an die Sanierung und eines freien Beitrags an die Erweiterung der Lintharena SGU (Teil B)

3.1. Die Lintharena SGU in der Zukunft – Strategie und Trägerschaft

3.1.1. Künftige strategische Ausrichtung

Auf Basis einer Situationsanalyse erstellte der Verwaltungsrat drei Szenarien für die zukünftige strategische Ausrichtung der Lintharena SGU. Im ersten Szenario wird das Angebot auf das eines reinen Gemeindeporthaus reduziert, im zweiten werden die bestehenden Anlagen grundsätzlich erhalten und im dritten ist die Erweiterung zu einem regionalen Freizeit- und Sportzentrum vorgesehen. Nach erfolgloser Suche nach Investoren für das dritte Szenario wurde in Absprache mit Vertretern der Trägergemeinden, des Kantons und der Glarner Kantonalbank entschieden, dieses nicht weiter zu prüfen. Als einzige realistische Variante wurde das zweite Szenario erkannt und zwar in Form eines Sport- und Veranstaltungszentrums mit kantonaler Ausstrahlung, welches in etwa der Lintharena SGU in ihrer heutigen Form entspricht, allerdings mit einem optimierten, wieder stärker auf den Sport fokussierten Angebot.

In der Folge hat der Verwaltungsrat die bestehende Angebotspalette vertieft überprüft und festgelegt, welche Angebote weitergeführt bzw. welche eingestellt werden. Faktisch hat er damit den Grundstein für die neue Strategie gelegt: Die Bereiche Hallenbad, Sauna, Fitness, Massage, Klettern, Fussball und Sporthallen sowie Sportlager, Restaurant und Hotel bleiben bestehen. Auf das Freibad, das Indoor-Schiessen, Catering und selber organisierte Events wird in Zukunft verzichtet.

3.1.2. Neue Trägerschaft

3.1.2.1. Analyse verschiedener Trägerschaftsmodelle

Der Regierungsrat hatte bereits mit der Bereitstellung der Mittel für die Planung der Sanierung erklärt, dass seitens des Kantons ein Beitrag an die Sanierungskosten vorgesehen ist. Ein weiteres Engagement – etwa die Übernahme der Liegenschaft durch den Kanton – kam für den Regierungsrat nicht in Frage. Diese Haltung wurde bei der Gewährung des Planungsbeitrags durch den Landrat im Frühjahr 2017 als richtig taxiert. In Übereinstimmung mit dem Regierungsrat wurde in den landrätlichen Beratungen ausserdem festgehalten, dass über die Art und Weise der Sicherung des Kantonsbeitrags noch zu entscheiden sei.

Von grundlegender Bedeutung zur Klärung dieser Frage ist die Form der künftigen Trägerschaft der Lintharena SGU. Die grundsätzlich möglichen Konstellationen ergeben sich aus untenstehender Tabelle.

		BEREITSTELLUNG	
		öffentlich	privat
BETRIEB	öffentlich	traditionelles Modell, Anlagen mit öffentlichem Charakter	kaum vorhanden
	privat	zunehmende Verbreitung (Modell 2)	kommerziell orientierte Anlage SGU heute (Modell 1)

Ein Projektausschuss mit Vertretern des Regierungsrates, des Gemeinderates Glarus Nord sowie des Verwaltungsrates hat mit Experten aus der Verwaltung verschiedene Rechtsformen und Teilnehmungsmodelle analysiert und bewertet. Insbesondere befasste er sich auch mit der Idee, die Verantwortung für die Liegenschaft von jener für den Betrieb zu teilen. Im Vordergrund standen letztlich zwei Modelle:

Trägerschaftsmodell 1 – Status quo (mit allfälligen Anpassungen)

Das Eigentum verbleibt bei der bisherigen Trägerschaft. Die Genossenschaft könnte – sofern sie einer Änderung der Rechtsform zustimmt – in eine Aktiengesellschaft oder eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt umgewandelt werden. Aus Genossenschaftskapital würde Aktienkapital, wobei die Teilnehmungsverhältnisse angepasst und Kapitalanteile mit Stimmrechten verknüpft werden könnten. Wie weit neben Glarus Nord noch weitere Gemeinden oder Kleinaktionäre beteiligt sein sollen, wäre zu klären. Je nach gewählter Teilnehmungsform und Rechtsform der Trägerschaft verändern sich die Einfluss- bzw. die Mitbestimmungsmöglichkeiten. Eine Umwandlung der Rechtsform ist aber in jedem Fall recht aufwändig und birgt Risiken. Bleibt es hingegen bei der bisherigen Genossenschaft, kann der Umfang der Teilnehmung nicht mit entsprechenden Stimmrechten verknüpft werden. Es wäre allenfalls der Anspruch des Kantons auf Vertretung im Verwaltungsrat in den Statuten zu regeln.

Zwischen der Trägerschaft und den unterschiedlichen Interessen- und Nutzergruppen werden Vereinbarungen über die Abgeltung des Betriebsaufwandes geschlossen. Die Verhältnisse zwischen der Lintharena SGU und den Nutzergruppen werden individuell geregelt. Der Kanton übernimmt keine Betriebskosten und leistet ausschliesslich Investitionsbeiträge oder zeichnet Aktienkapital. Die Gemeinde deckt das Betriebsdefizit aus dem Sportbereich ab (Schwimmbad, Hallenbad, Turnhalle, Fussballplatz). Weitere Betriebsdefizite aus Sauna, Gastronomie oder Hotellerie sind hingegen nicht durch die Gemeinde zu tragen.

Trägerschaftsmodell 2 – Trennung von Eigentum und laufendem Betrieb (Eigentum Anlagen zu Gemeinde Glarus Nord)

Die Gemeinde Glarus Nord übernimmt die Liegenschaft mit den Gebäuden zu alleinigem Eigentum (ohne die Unterbaurechte). Der Beitrag des Kantons gemäss Entscheidung der Landsgemeinde fliesst an die Gemeinde Glarus Nord. Er wird mit Auflagen verknüpft, ähnlich wie dies bei der Sanierung des Kunsthhauses Glarus der Fall ist, allenfalls erweitert durch eine Vereinbarung zwischen Kanton und Gemeinde.

Als Folge ist die Genossenschaft nicht mehr direkt für die Liegenschaft, sondern ausschliesslich für den Betrieb verantwortlich. Vereinbarungen zwischen der Lintharena SGU, Gemeinden (Schulen) und weiteren Benutzern regeln deren Rechte und Pflichten. Die Gemeinde Glarus Nord sorgt für den Erhalt der Gebäude, leistet einen Betriebsbeitrag und nimmt damit über eine Leistungsvereinbarung mit der Genossenschaft Einfluss auf den Betrieb. Weitere finanzielle Mittel für den Betrieb sind nicht vorgesehen. Die Verantwortung für das operative Ergebnis trägt die Genossenschaft als Betriebsgesellschaft, welche für alle Verbindlichkeiten haftet.

Der Eigentumsübergang der Liegenschaft bedingt eine entsprechende Klärung der Verbindlichkeiten zwischen der Genossenschaft und der Gemeinde Glarus Nord. Die Übernahme der Liegenschaft benötigt die Zustimmung der Gemeindeversammlung. Die Statuten der Genossenschaft sind der neuen Funktion als Betreiberin mit Leistungsauftrag anzupassen. Möglich wäre auch, dass die Gemeinde den Auftrag zum Betrieb der Anlage neu ausschreibt.

Weitere geprüfte, jedoch verworfene Modelle

- Status quo (unverändert)
- Kanton als Eigentümer und Betreiber der Anlage (Kantonalisierung)
- Zweckverband (Gemeinde, Kanton und St. Galler Gemeinden)
- Rein privatwirtschaftliche Trägerschaft
- Aktiengesellschaft statt Genossenschaft
- Öffentlich-rechtlich selbstständige Anstalt

3.1.2.2. Bewertung der Trägerschaftsmodelle 1 und 2

Beide Trägerschaftsmodelle weisen spezifische Vor- und Nachteile auf, welche vom Betrachtungswinkel abhängen.

- Beim bisherigen Trägerschaftsmodell bleibt eine unmittelbare Einflussnahme der öffentlichen Hand auf die Trägerschaft in Form der Genossenschaft (insbesondere für den Kanton) dringend nötig, aber weiterhin eher schwierig, falls kein Wechsel der Rechtsform zu einer Aktiengesellschaft begangen wird. Es bleibt der Interessenkonflikt der Trägerschaft in ihrer Doppelrolle als Eigentümerin einer Sportanlage, die sich unmöglich aus dem Betriebsertrag langfristig refinanzieren kann (Hallenbad), und als Dienstleistungsanbieterin, die einen reibungslosen Betrieb – flexibel und publikumswirksam bei möglichst geringem Aufwand – anzustreben hat.

- Die Aufteilung und Trennung dieser beiden Rollen bringt demgegenüber eine Klärung: Der betriebliche Teil wird einer privatwirtschaftlich funktionierenden Gesellschaft zugeordnet, die Verantwortung zur Refinanzierung der Liegenschaft direkt dem örtlich zuständigen Gemeinwesen. Die Unterstützung der Gemeinde als Eigentümerin der Anlage durch den Kanton mit Beiträgen zu Bauvorhaben bedarf keiner weiteren Sicherungsmassnahmen. Eine demokratische bzw. politische Kontrolle ist auf der Ebene der Gemeinde (im Unterschied zu einer privatwirtschaftlichen Trägerschaft) direkt garantiert.

Das Modell 2 der Gemeindetragerschaft, kombiniert mit einer Leistungsvereinbarung mit einem privatrechtlich organisierten Anlagebetreiber, ist aus der Sicht des Kantons deshalb die beste Variante.

3.1.2.3. Haltung der Gemeinde Glarus Nord

Die Haltung des Gemeinderates Glarus Nord deckt sich mit jener von Regierungs- und Landrat. Er anerkennt, dass die Gemeinde zur Beitragsleistung verpflichtet ist, und dass eine Infrastruktur dieser Art in dieser Gröszenordnung von der öffentlichen Hand zur Verfügung zu stellen ist. Aus Gründen der finanziellen Tragbarkeit kann die Gemeinde jedoch nur in beschränktem Umfang an die Kosten der Sanierung beitragen. Ausgehend vom bisherigen Engagement mit Genossenschaftskapital und Betriebsbeiträgen wird die Gemeinde Glarus Nord in Zukunft gleichwohl stärker belastet und einen erhöhten Anteil tragen.

3.2. Die Lintharena SGU in der Zukunft – Sanierungs- und Erweiterungsprojekt

3.2.1. Projektorganisation

Der Verwaltungsrat der Lintharena SGU ist in der aktuellen Planungsphase oberste verantwortliche Instanz des Planungsprojekts. Zur Steuerung wurde ein Planungsausschuss eingesetzt, in welchem der Kanton zwei Sitze beansprucht. Zusätzlich wurde eine Begleitgruppe einberufen, welche seit dem Zeitpunkt der Vergabe der Generalplanung die Interessen und das Fachwissen der direkt betroffenen Sportvereine/-verbände einfließen lässt. Mit der Übernahme der Infrastruktur durch die Gemeinde Glarus Nord wäre die Projektorganisation für die Phase der Ausführung des Bauprojekts zu überprüfen und eventuell zu justieren. Angesichts der vorgesehenen Dimension des Kantonsbeitrags ist jedoch auch weiterhin für eine starke Vertretung des Kantons in der Projektsteuerung zu sorgen.

3.2.2. Zustands- und Umfeldanalyse

Nach Genehmigung des Projektierungskredits wurden als Grundlage für die Generalplanersubmission Zustandsanalysen der gesamten Haustechnik (Elektro-, Heizungs-, Lüftungs- und Klimaanlage), des Gastrobereichs, der Schwimmbecken und der Badewassertechnik sowie eine Schadstoffuntersuchung erstellt. Zudem wurden sämtliche Gebäude aufgenommen. Im Rahmen der Projektierung wurden folgende weitere Untersuchungen zur Erreichung einer hohen Kostensicherheit vorgenommen:

- Aufnahmen der Kanalisation;
- Zustandsanalyse der Tragstruktur;
- Grobklärungen Erdbebensicherheit;
- Erarbeiten eines Brandschutzkonzeptes.

Die Aufnahmen der Kanalisation zeigten Sanierungsbedarf. Deren schlechter Zustand ist für die Geruchsemissionen in den Garderoben verantwortlich. Bei den Elektroinstallationen erfordern aktuelle Normen eine Abtrennung zwischen Mittelspannung und Hauptverteilung mit einer Neuordnung aller Schaltschränke. Die Gebäude- und die Badewassertechnik sind am Ende der Lebensdauer angelangt und erfüllen heutige Normen nicht mehr. Die Lüftung ist zu erneuern, wobei bereits sanierte Teile in ein neues Konzept eingebunden werden können. Öffentliche Bauten und Anlagen mit grossen Besucherzahlen unterstehen zahlreichen besonderen Normen. Es ist auch aus diesem Grund eine Schadstoffsanierung nötig und es sind Anpassungen an die aktuellen Normen betreffend Brand- und Erdbebenschutz, Statik, Arbeitssicherheit und Umweltschutz umzusetzen.

3.2.3. Variante 1 (Sanierung und Erweiterung)

Die von Planern und dem Verwaltungsrat ausgearbeitete Variante 1 umfasst die komplette Sanierung der Anlage inklusive der Sanierung der Mehrbettzimmer. Zur Steigerung der Attraktivität der Anlage und zur teilweisen Kompensation des bisherigen Freibades wird das Hallenbad um ein Warmwasseraussenbecken erweitert. Damit soll die gesamte Nutzergruppe von Badbesuchern ganzjährig gut angesprochen werden. Mit einem Kinderplanschbereich und einer Rutschbahn für Kinder und Jugendliche soll zudem das Zielpublikum erweitert werden. Das Lernschwimmbecken wird mit einem Hubboden ausgestattet, um möglichst viele Nutzergruppen optimal bedienen zu können. Der Saunabereich wird komplett erneuert – mit Option auf einen späteren, zusätzlichen Ausbau. Im Erweiterungsbau, welcher zur Steigerung der Attraktivität des Badbereichs notwendig ist, entstehen zusätzliche Fussballgarderoben. Im Aussenbereich werden das Freibad aufgehoben und der Park neu und attraktiv gestaltet. Ausserdem wird der bestehende Kunstrasen-fussballplatz saniert.

3.2.4. Variante 2 (reine Sanierung)

Gestützt auf die Planungsarbeiten hat der Verwaltungsrat auch eine Variante 2 ohne attraktivitätssteigernde Erweiterungen skizziert. Sie beschränkt sich auf die reine Sanierung der bestehenden Elemente und umfasst im Wesentlichen die notwendigen Anpassungen an geänderte Normen und Vorschriften samt den nötigen Anpassungen im Aussenbereich. Bei dieser Variante entfällt der westseitig geplante Anbau mit dem Warmwasseraussenbecken, dem Kinderplanschbereich, der Rutschbahn, und der Saunaanlage. Verschiedene Untervarianten mit reduzierten Erweiterungen sind vom Verwaltungsrat verworfen worden. In der vorbereitenden landrätlichen Kommission wurde festgestellt, dass bei Variante 2 Garderobenraum wegfallen würde. Um die Gemeinde bei einem allfälligen Ersatzneubau von Fussballgarderoben zu unterstützen, ergänzte der Landrat den ursprünglich vom Regierungsrat hergeleiteten KASAK-Beitrag um 900 000 Franken.

3.2.5. Gegenüberstellung Baukosten

Die nachfolgende Tabelle schlüsselt die Kosten der beiden Varianten gemäss der ursprünglichen Planung des Verwaltungsrates auf (Genauigkeit +/-10 %).

Beschreibung Anlageteil	Kosten Variante 1 (in Fr.)	Kosten Variante 2 (in Fr.)
Sanierung Hallenbad inkl. Hubboden	10'700'000	10'700'000
Sanierung Garderoben	2'800'000	2'800'000
Erweiterung Hallenbad/Kinderspielbereich/Garderoben Fussball/Allgemeine Kosten	5'000'000	0
Anbau Rutschbahn und Sauna	3'600'000	0
Aussenbecken	1'850'000	0
Ertüchtigung Tragwerk (Schneelast und Erdbeben)	1'950'000	1'950'000
Sanierung Mehrbettzimmer	1'200'000	1'200'000
Sanierung Hotel	350'000	350'000
Sanierung Küche	700'000	700'000
Sanierung Infrastruktur allgemein	2'750'000	2'750'000
Sanierung Kunstrasenplatz	750'000	750'000
Umgebungsanpassung	1'500'000	1'100'000
Total	33'150'000	22'300'000
Mehrwertsteuer (8 %)	2'650'000	1'800'000
Total inkl. Mehrwertsteuer	35'800'000	24'100'000

3.2.6. Betriebskosten

Planer wie Verwaltungsrat gehen gestützt auf Erfahrungen bei vergleichbaren Projekten davon aus, dass die Attraktivitätssteigerungsmodule (nur in Variante 1 enthalten) zu einer Verbesserung der Erträge führen. Die Gründe lägen in höheren Besucherzahlen und auch in den moderat höheren Eintrittspreisen für die Module Aussenbecken, Sauna und Wellness. Der Verwaltungsrat hat die nachfolgende Planerfolgsrechnung aufgestellt. Sie lässt jedoch den Investitionskostenanteil ausser Betracht in der Annahme, dass dieser von der öffentlichen Hand übernommen wird.

	Erträge (in Fr.) nach Umsetzung der Variante 1	Erträge (in Fr.) nach Umsetzung der Variante 2
Bäder	670'000	520'000
Sauna/Massagen	220'000	0
Kletter- und Boulderhalle	280'000	280'000
Übrige Erträge	350'000	345'000
Total Erträge Sport	1'520'000	1'145'000
Erträge Gastro	1'700'000	1'470'000
Übrige Erträge	215'000	215'000
Total Erträge	3'435'000	2'830'000

	<i>Aufwand (in Fr.) nach Umsetzung der Variante 1</i>	<i>Aufwand (in Fr.) nach Umsetzung der Variante 2</i>
Betriebskosten	-2'955'000	-2'795'000
Brutto Betriebserfolg	480'000	35'000
Übriger Betriebsaufwand	-1'110'000	-910'000
Abschreibungen/Abgaben/ Finanzaufwand (ohne Abschreibung Investitionen von Kanton und Gemeinde)	-165'000	-145'000
<i>Betriebsdefizit</i>	<i>-795'000</i>	<i>-1'020'000</i>

Laut Verwaltungsrat zeigten Beispiele andernorts, dass ein ganzjährig benutzbares thermales Aussenbecken jeweils einen grossen Besuchermagneten darstelle. Nur wenn dieses realisiert werde, könne eine nachhaltige Verbesserung der Ertragslage erreicht werden. Die in der Planerfolgsrechnung eingesetzten Zahlen seien konservativ gerechnet und es wäre bei Umsetzung der Variante 1 (Sanierung und Erweiterung) nach rund drei Jahren eine Verbesserung des Betriebsergebnisses in einer Grössenordnung von bis zu 500 000 Franken realisierbar.

3.2.7. Vorschlag des Verwaltungsrates

Der Verwaltungsrat und der Planungsausschuss der Lintharena SGU empfehlen, die Variante 1 mit einer Gesamtanierung und einem maximalen Ausbau zu realisieren. Begründet wird dies folgendermassen:

- Mit einem attraktiven Angebot könne das Hallenbad gegen die Konkurrenz bestehen und die Frequenzen und Besucherzahlen steigern.
- Mit einem maximalen Ausbau könne das Betriebsergebnis nachhaltig verbessert werden, da mit diesem Angebot auch die Eintrittspreise moderat erhöht werden können.
- Ein Aussenbecken sei die perfekte Alternative zum noch bestehenden Freibad. Dessen Schliessung könne mit dem vorgeschlagenen Ersatz politisch gut vertreten werden.
- Ein reduzierter Ausbau bringe nur geringe Einsparungen im Bereich von rund 10 Prozent, jedoch eine deutliche Verschlechterung des Betriebsergebnisses. Falls aus finanziellen Gründen Abstriche am Projekt notwendig würden, empfiehlt der Verwaltungsrat, den Ausbau und die Sanierung der Fussballfelder in einer späteren Etappe zu realisieren. Diese Etappierung führe zu keinen Mehrkosten für Provisorien.

3.2.8. Haltung des Regierungsrates zum Vorschlag des Verwaltungsrates

Der Regierungsrat hat auf Basis der vorliegenden Zahlen und Rahmenbedingungen zunächst geprüft, wie sich der Kantonsbeitrag bemessen könnte und welche finanziellen Folgen für Kanton und Gemeinde Glarus Nord sich daraus ergeben. Er sah gestützt auf diese grundsätzlichen Überlegungen vor, dass die Sanierung des Hallenbades zu 100 Prozent kantonal finanziert wird. An den weiteren Sportanlagen wollte sich der Regierungsrat gemäss Ansätzen des KASAK beteiligen. Auf dieser Basis erachtete der Regierungsrat ausschliesslich die Variante 2 (reine Sanierung) als finanzierbar. In der Landratsdebatte schloss er sich schliesslich der ergänzten Variante 2 (zusätzlicher Beitrag für allfälligen Ersatzneubau Fussballgarderoben) an.

3.2.9. Haltung des Gemeinderates zum Vorschlag des Verwaltungsrates

Der Gemeinderat Glarus Nord zeigte sich von der Variante 1 grundsätzlich überzeugt. Diese sei betriebswirtschaftlich interessanter und trage auch aus touristischer Sicht wesentlich zur Attraktivitätssteigerung der Gemeinde und des Kantons bei. Aus Sicht des Gemeinderates stellt die Variante 2 eine ungenügende Lösung dar, welche die heutigen Bedürfnisse nicht zu befriedigen vermöge. Die Gemeinde sei jedoch nicht in der Lage, einen einmaligen Sanierungsbeitrag von mehr als 12 Millionen Franken an Variante 1 zu leisten. Der Gemeinderat Glarus Nord erhoffte sich, dass der Kanton die fehlenden finanziellen Mittel für die gemäss Variante 1 vorgesehene Erweiterung zur Verfügung stellt. Unter diesen Voraussetzungen könne der Gemeinderat die Trägerschaft gemäss Modell 2 übernehmen.

3.2.10. Haltung des Landrates

Der Landrat befürwortete nach einer kontroversen Debatte schliesslich Variante 1, also eine Sanierung und eine Erweiterung der Lintharena SGU (Argumente s. Ziff. 6). Dazu soll zum Sanierungsbeitrag im Rahmen des KASAK ein zusätzlicher, freier Beitrag für die Erweiterung gesprochen werden. Der Landrat wählte somit eine zweistufige Beitragsgewährung.

3.2.11. Fazit

Der Gemeinderat strebt mit Variante 1 einen Ausbau der Anlagen zur Attraktivitätssteigerung an. Der Regierungsrat sah hingegen keine Möglichkeit, sich stärker als für die geringfügig ergänzte Variante 2 zu engagieren. Er verwies diesbezüglich auf das Äquivalenzprinzip. Demnach hat dasjenige Gemeinwesen eine Leistung zu finanzieren, welches eine solche bestellt. Der Landrat hingegen stellte sich hinter die Variante 1 mit Sanierung und Erweiterung der Lintharena. Diese wird der Landsgemeinde vorliegend beantragt.

3.3. Finanzielle Auswirkungen

3.3.1. Kantonsbeitrag und Gemeindeanteil

In Anwendung der neuen gesetzlichen Bestimmungen (s. Ziff. 2) ist über die Höhe des Kantonsbeitrags für das ganze Projekt zu befinden. Dabei wurden die einzelnen Anlageteile, welche gemäss Inventar des KASAK für Kantonsbeiträge vorgesehen sind, gemäss Kriterien des KASAK ausgeschieden. Diesen Anlageteilen wurden die anrechenbaren Kosten zugeordnet. Kosten, welche nicht zugeordnet werden können, wurden anteilig nach plausiblen Kriterien aufgeteilt. In einem weiteren Schritt war zu prüfen, für welche Anlageteile ein erweiterter Beitrag (mehr als 40 %) gesprochen werden soll. In der Folge war die Höhe dieses ausserordentlichen Beitrags zu bestimmen. Schlussendlich ergab sich der gesamte Kantonsbeitrag an die Sanierung aus der Summe der einzeln hergeleiteten Beiträge.

Die Lintharena SGU verfügt über fünf im KASAK-Inventar verzeichnete Anlageteile, für die aufgrund ihrer Bedeutung jeweils ein unterschiedlicher Beitragssatz vorgesehen ist: Dreifachturnhalle (Beitragssatz 40 %), Kunstrasenplatz (30 %), Fussballplatz (20 %), Kletterhalle (35 %) und Hallenbad (30 %). Die Kletterhalle und der Fussballplatz sind von der anstehenden Sanierung allerdings nicht betroffen. Der Landrat erachtete zudem die Garderoben für die Fussballer als Bestandteil der KASAK-Anlagen Kunstrasenplatz und Fussballplatz. Deshalb kann auch deren Ersatzneubau mit KASAK-Beiträgen unterstützt werden.

Für die Kosten, welche dem Hallenbad zugeordnet werden können, soll ein erweiterter Beitrag gesprochen werden. Das Hallenbad erfüllt die vom revidierten Gesetz aufgestellten Bedingungen für einen Beitragssatz von mehr als 40 Prozent. Es verursacht besonders hohe Kosten und ist Teil eines Zentrums von übergeordneter Bedeutung, was den objektiven Elementen gemäss dem neuen Artikel 9c Absatz 1 GTS entspricht. Die zusätzlich notwendige politische Bewertung erfolgt durch den Entscheid der Landsgemeinde über diese Vorlage. Angesichts von Bedeutung und technisch bedingtem Kostenniveau ist für das Hallenbad ein Beitragssatz von 100 Prozent vorzusehen. In der nachfolgenden Tabelle wird der Kantonsbeitrag an die Sanierung der KASAK-Anlageteile und den Ersatzneubau von Fussballgarderoben (letzterer ist als Erweiterung der KASAK-Anlageteile Fussballplatz und Kunstrasenplatz zu betrachten) hergeleitet.

<i>(Beträge in Fr.)</i>	<i>Hallenbad</i>	<i>Kunstrasenplatz</i>	<i>Linthhalle</i>	<i>Ersatzneubau Fussball- garderoben</i>
Anrechenbare Kosten	15'154'655	849'955	3'989'193	3'309'491
Beitragssatz	100 %	30 %	40 %	20 % / 30 %
Kantonsanteil	15'154'655	254'987	1'595'677	900'000
Kantonsbeitrag total	17'905'318			

Von den 17,9 Millionen Franken Kantonsbeitrag ist der bereits im Frühjahr 2017 durch den Landrat gesprochene Planungsbeitrag von 925 000 Franken abzuziehen. Diese Planungskosten sind in den rund 24,1 Millionen Franken berücksichtigt. Der Planungsbeitrag wurde der Erfolgsrechnung 2017 belastet und stellt damit eine erste Teilzahlung des gesamten Kantonsbeitrags dar. Der für die Bauphase ab 2019 noch zu leistende Betrag an die Sanierung (inkl. Ersatzneubau der Fussballgarderoben) wird sich damit gerundet auf noch 17 Millionen Franken belaufen.

Die Planung des Sanierungsprojekts erfolgte gemäss Auftrag an den Generalplaner mit einer Kostengenauigkeit von +/-10 Prozent. Diese Toleranz gilt es bei der Bemessung des Kantonsbeitrags an die Sanierung zu berücksichtigen. Dieser erhöht oder reduziert sich in diesem Umfang, was im Beschlussentwurf so festgehalten wird (17 Mio. Fr. +/-10 % = max. 18,7 Mio. Fr. Kantonsanteil).

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde die finanzielle Unterstützung von Variante 1. Zusätzlich zur Sanierung bzw. dem oben hergeleiteten Sanierungsbeitrag soll also auch eine Erweiterung durch den Kanton unterstützt werden. Allerdings soll der Kanton maximal 50 Prozent der Kosten für die Erweiterung oder maximal 5,9 Millionen Franken übernehmen. Insgesamt beteiligt sich der Kanton also mit maximal 24,6 Millionen Franken an der Sanierung und Erweiterung der Lintharena SGU.

Die Gemeinde Glarus Nord hat einen Restbetrag von rund 12 Millionen Franken zu finanzieren. Zusätzlich muss berücksichtigt werden, dass die geplanten Bauarbeiten zu einem Betriebsunterbruch während rund eines ganzen Jahres führt. Dies hat für die Genossenschaft und die Gemeinde zusätzliche finanzielle Konsequenzen.

Der Baukostenanteil von Genossenschaft bzw. Gemeinde lässt sich durch Verhandlungen mit potenziellen weiteren Geldgebern (St. Galler Gemeinden, Kanton St. Gallen, Dritte) allenfalls noch reduzieren. Die Verhandlungen sind Sache der Genossenschaft bzw. der Gemeinde und können vom Kanton unterstützt werden.

3.3.2. Wiederkehrende Kosten

Im künftigen Betrieb werden über eine Leistungsvereinbarung zwischen dem Betreiber der Anlage und der Gemeinde als Auftraggeberin der Umfang und die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen festzulegen sein. Gegenstand der Vereinbarung wird der Betrieb der Anlage sein, jedoch ohne Anlageteile für Klettern und Bouldern sowie den Skatepark. Es wird zu regeln sein, welche Leistungen der Betreiber zu erbringen hat, an wen sich das Angebot richten soll und wie die Kostentragung für Betrieb und Unterhalt zwischen Anlageeigentümerschaft und Betreiber aufgeteilt wird. Weiter wird es Leistungsaufgaben sowie Vorgaben zur Organisation des Betreibers samt Mitbestimmungsrechten der Gemeinde geben.

Die Gemeinde sorgt für die Erhaltung der Anlage. Es ist Sache der Gemeinde, ob die Bewirtschaftung der Immobilie mit den bestehenden Ressourcen bewältigt werden kann oder nicht. Dieser Aspekt findet in der vorliegenden Kostenanalyse deshalb keine Beachtung. Kanton und Gemeinde werden die in die Liegenschaft investierten Beiträge je selber abschreiben. Der Kanton wird hingegen keine Beiträge zur Deckung eines allfälligen Betriebsverlusts leisten. Das Betriebsrisiko geht gemäss den Regelungen in der Leistungsvereinbarung zulasten des Betreibers.

3.4. Finanzielle Tragbarkeit

Gemäss Artikel 54 der Kantonsverfassung müssen die Behörden bei der Vorbereitung von Erlassen und Beschlüssen in jedem Fall die finanziellen Auswirkungen beurteilen und – wenn erforderlich – zusätzliche Deckung schaffen. Das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (FHG) führt bei den Grundsätzen der Haushaltsführung unter Artikel 8 das Haushaltsgleichgewicht auf, wonach Aufwand und Ertrag auf Dauer im Gleichgewicht zu halten sind. Die Finanzierung der Sanierung und Erweiterung der Lintharena SGU stellt für den Kanton wie auch die Standortgemeinde eine grosse finanzielle Herausforderung dar. Dies in einer Situation, in welcher der Kanton künftig ohnehin Defizite im zweistelligen Millionenbereich erwartet (siehe Finanz- und Aufgabenplan 2019–2022).

3.4.1. Finanzielle Tragbarkeit für den Kanton

Der Kanton Glarus plant aktuell sieben Grossprojekte mit geschätzten Nettoinvestitionen von rund 130 Millionen Franken: Neben der Sanierung der Lintharena SGU sind dies die Erweiterung der Berufsfachschule Ziegelbrücke (20,5 Mio. Fr.), die Stichstrasse Näfels-Mollis (9,8 Mio. Fr.), die Sanierung der Braunwald-Standseilbahn (34,5 Mio. Fr.), das Entwässerungsprojekt Braunwald (11,7 Mio. Fr.), die Mitfinanzierung der touristischen Kerninfrastrukturen in Glarus Süd (12,5 Mio. Fr.) sowie die Querspange Netstal (17,1 Mio. Fr.). Dem Grundsatz, wonach Aufwand und Ertrag des Kantons auf Dauer im Gleichgewicht zu halten sind, lässt sich mit diesem Investitionsvolumen nicht Folge leisten. Allein die Abschreibungen der Projekte würden die Kantonsrechnung in den ersten Jahren mit zusätzlich etwa 9 Millionen Franken belasten. Aus diesem Grund ist die Finanzierung des Projekts Lintharena SGU mittels einer Bausteuer zu gewährleisten. Neben dem Abschreibungsaufwand ergeben sich für den Kanton keine weiteren Kosten. Insbesondere ist kein Beitrag an die Betriebskosten vorgesehen.

Da gemäss den Vorschriften des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) mit der Abschreibung von Anlagen im Bau erst mit deren Inbetriebnahme zu beginnen ist, wäre die Bausteuer für den Beitrag an die Sanierung und Erweiterung der Lintharena SGU frühestens ab 2022 nötig. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde allerdings eine Abschreibung bereits ab 2021. Gemäss Artikel 7 Absatz 1 FHV können bausteuerfinanzierte Objekte – in Abweichung zur grundsätzlich degressiven Abschreibungsmethode im Finanzhaushaltsrecht – im Umfang der erzielten Bausteuererträge und damit annähernd linear abgeschrieben werden. Der jährliche Abschreibungsbedarf gemäss Annuitätenrechnung (Zinssatz 1,4625 %, Abschreibungsdauer 33 Jahre) beträgt bei einem Beitrag von 24,6 Millionen Franken 945 000 Franken. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus kalkulatorischer Verzinsung und Abschreibung (=Annuität). Um diese zu finanzieren, wäre ein Bausteuerzuschlag von rund 0,6 Prozent zur einfachen Steuer notwendig. Als Berechnungsgrundlage wird davon ausgegangen, dass 1 Prozent Kantonssteuerertrag 1,6 Millionen Franken entspricht (Durchschnitt der Finanzplanperiode 2019–2022). Aufgrund des speziellen Gebäudes der Lintharena SGU war der Landrat der Auffassung, dass eine Nutzungsdauer von 33 Jahren eher zu lang angesetzt ist. Er sprach sich daher für einen Bausteuerzuschlag von 0,7 Prozent auf der einfachen Steuer plus 5 Prozent auf der Erbschafts- und Schenkungssteuer (nur Sanierungsbeitrag) aus. Basierend auf dem aktuellen Steueraufkommen würde dies

die Abschreibungsdauer um rund 8 auf 25 Jahre verkürzen. Vorbehalten bleiben zusätzliche Abschreibungen aus dem Cashflow, soweit dies die Finanzlage zulässt. Die Finanzierung mittels Bausteuer ist zweckgebunden und belastet die Erfolgsrechnung des Kantons nicht. Sie stellt eine Spezialfinanzierung im Sinne von Artikel 55 FHG dar. Die Finanzplanung sieht momentan vor, dass trotz Erhebung einer neuen Bausteuer für die Lintharena SGU und hohen Investitionen das Steuerniveau im Bereich Bausteuer im Vergleich zum heutigen Zustand sogar sinkt.

3.4.2. Finanzielle Tragbarkeit für die Gemeinde Glarus Nord

Ausgangspunkt für die Berechnung der Tragbarkeit ist der vorgängige Verkauf der Immobilie durch die Genossenschaft an die Gemeinde. Dieser könnte im Jahr 2019 zu einem voraussichtlichen Verkaufspreis von rund 3,6 Millionen Franken erfolgen. Vorgelagert würden eine Wertberichtigung der Beteiligung an der Genossenschaft seitens der Gemeinde sowie eine Kapitalherabsetzung auf Seite der Genossenschaft vorgenommen. Dieses Vorgehen bietet den Vorteil, dass sich für die Gemeinde durch den tieferen Buchwert die Abschreibungen auf der bestehenden Anlage reduzieren. Ausserdem kann so im gleichen Zug die finanzielle Sanierung der Genossenschaft durch die Verrechnung des Bilanzverlustes von rund 2 Millionen Franken erfolgen. Vorbehalten bliebe die entsprechende Zustimmung durch die Gemeinde- und insbesondere die Genossenschaftsversammlung. Die künftigen Kosten für die Gemeinde setzen sich damit zur Hauptsache aus dem Betriebsbeitrag gemäss Leistungsvereinbarung sowie den Abschreibungen der Investitionskosten zusammen. Bei der vom Landrat beantragten Variante ergeben sich für die Gemeinde Glarus Nord Investitionskosten von rund 12 Millionen Franken.

Gemäss Artikel 61 Absatz 2 FHG sind Anlagen des Verwaltungsvermögens, die durch Nutzung einem Wertverzehr unterliegen, planmässig je Anlagekategorie nach der angenommenen Nutzungsdauer degressiv abzuschreiben. Bei dieser Methode fallen die Abschreibungen in den ersten Jahren nach einer Investition höher aus und reduzieren sich im Laufe der Zeit. Der Kanton Glarus hat sich bei der Einführung von HRM2 bewusst für die degressive anstelle der linearen Abschreibungsmethode entschieden. Dadurch trägt die Generation, die eine Investition beschliesst, auch die grösste Last. Dieser Grundsatz ist Ausdruck des Vorsichtsprinzips. Der Landrat hat diesen Grundsatz im Jahr 2015 bestätigt.

Im Falle der Lintharena SGU wäre die finanzielle Belastung für die Standortgemeinde in den ersten Jahren jedoch so gross, dass die Gemeinderechnung in Schieflage zu geraten drohte. Müsste die Gemeinde den Investitionsbeitrag von rund 12 Millionen Franken gemäss den geltenden Finanzhaushaltsvorschriften degressiv mit einem Satz von 12 Prozent abschreiben, würde dies die Gemeinderechnung in den ersten Jahren mit beinahe 1,5 Millionen Franken belasten. Das würde den Rahmen – zusammen mit den Beiträgen aus der Leistungsvereinbarung – sprengen.

Die Gemeinde soll daher die Möglichkeit erhalten, ihren Investitionsanteil – wie der Kanton auch – linear abzuschreiben. Unter Berücksichtigung des Abschreibungsbedarfs der bestehenden Liegenschaft ergibt sich bei einer linearen Abschreibung über 33 Jahre in den Jahren 2021–2037 ein Abschreibungsbedarf von rund 610 000 Franken pro Jahr. Von 2038 bis 2053, wenn die heute bestehende Liegenschaft abgeschrieben ist, reduziert sich dieser auf rund 420 000 Franken.

Der Regierungsrat hat mehrere Varianten geprüft, wie der Gemeinde Glarus Nord lineare Abschreibungen ermöglicht werden können:

- Generelle Einführung der linearen Abschreibungsmethode;
- Lineare Abschreibungen für grosse Investitionen;
- Freie Wahl der Abschreibungsmethode;
- Ausnahmeregelung für die Lintharena SGU.

Aufgrund des Variantenvergleichs wird eine spezialgesetzliche Regelung im GTS vorgeschlagen (Art. 9e). Dank dieser hat die Standortgemeinde die Möglichkeit, ihren Beitrag an die Sanierung und Erweiterung der Lintharena in Abweichung zum Finanzhaushaltsgesetz über die Nutzungsdauer linear abzuschreiben zu können. Über die anzuwendende Abschreibungsmethode entscheidet die Gemeindeversammlung.

Damit wird der Gemeinde Glarus Nord eine ähnliche Regelung wie beim Kanton (s. Ziff. 3) ermöglicht. Die Gemeindeversammlung entscheidet also nicht nur, ob sie die Lintharena SGU übernehmen will, sondern ebenfalls über die Abschreibungsmethode. Sie hat dabei abzuwägen, ob sie den Grundsatz, wonach die Generation, die eine Investition beschliesst, auch die grösste Last tragen soll, höher gewichtet und damit in den ersten Jahren eine stärkere Belastung der Erfolgsrechnung in Kauf nehmen will, oder ob sie die finanzielle Last gleichmässig auf einem konstanten Niveau über 33 Jahre verteilen will.

Unter Berücksichtigung sämtlicher Kosten aus dem Leistungsauftrag, Schulschwimmen usw. betrug der Gesamtaufwand der Gemeinde Glarus Nord für die Lintharena SGU im Rechnungsjahr 2016 rund 1,3 Millionen Franken. Nach der Sanierung und Erweiterung ergibt sich eine jährliche Gesamtbelastung von rund 2 Millionen Franken – allerdings nur unter der Voraussetzung, dass ein Übergang zur linearen Abschreibungsmethode stattfindet.

4. Gewährung eines Rahmenkredits für die Jahre 2018–2022 für Beiträge an Sanierungen, Neu- und Erweiterungsbauten von Sportanlagen von kantonaler Bedeutung (Teil C)

Dem Regierungsrat sind aktuell die in der nachfolgenden Tabelle beschriebenen Projekte bekannt, welche im Zeitraum 2018–2022 realisiert werden sollen. Sie erfüllen voraussichtlich die geltenden Bedingungen für einen Beitrag aus dem KASAK-Rahmenkredit. Beitragsberechtigt bzw. anrechenbar sind Kosten von Infrastrukturen, welche direkt oder indirekt für die Sportfunktion wichtig sind (z. B. auch Tribünen). Die Grob-schätzungen der Investitionskosten basieren auf Erfahrungswerten und auf Angaben der Gemeinden sowie der Trägerschaften von privatrechtlich organisierten Anlagen. In der Tabelle berücksichtigt sind explizit nur Projekte rund um Sportanlagen, welche im Inventar der KASAK-Anlagen (genehmigt vom Landrat am 30. September 2015) aufgenommen sind. Nicht berücksichtigt ist der zusätzliche, freie Beitrag von 5,9 Millionen Franken an die Erweiterung der Lintharena SGU, welcher nicht auf den KASAK-Regeln basiert.

<i>Projekt</i>	<i>Grobschätzung Investitionen (in Fr.)</i>	<i>Kantonsanteil (in Fr.)</i>	<i>Geplanter Zeitpunkt</i>
Gesamtsanierung Lintharena SGU, Näfels	24'100'000 +/-10 %	max. 18'700'000	2018–2021
Sanierung Kletterhalle 1, Näfels	400'000	140'000	2020–2021
Sanierung Dreifachturn- halle Buchholz, Glarus	3'500'000	700'000	2021
Neue Linien/Steige; Sanierungen Kletter- steige, Braunwald	90'000	30'000	2018–2020
Weitere Projekte im Rahmen einer rollenden Planung	2'000'000	530'000	2018–2022
<i>Total</i>	<i>30'090'000</i>	<i>20'100'000</i>	

In der rollenden Planung sind mögliche Projekte aufgeführt, welche zurzeit noch nicht detailliert bekannt sind.

Die Tabelle zeigt auf, dass in den nächsten vier Jahren weitere wichtige Bauten bzw. Sanierungen von Sportanlagen anstehen und Gesamtkosten von gut 30 Millionen Franken auslösen. Im Zentrum stehen dabei vor allem die Anlagen der Lintharena SGU. Gestützt auf diese Gesamtkostenschätzung muss für die Jahre 2018–2022 ein Kantonsbeitrag in der Höhe von 20,1 Millionen Franken zur Verfügung gestellt werden.

5. Vernehmlassung

Der Entwurf der Vorlage stiess in der Vernehmlassung auf ein gutes Echo und erwies sich damit im Grundsatz als unbestritten. Zu gewissen Aspekten sind Fragen aufgeworfen worden bzw. Hinweise zu Klärungsbedarf eingegangen. Beim Entwurf der Änderungen der gesetzlichen Grundlagen hat sich gezeigt, dass der Rechtstext zu wenig deutlich aufzeigte, wie ordentliche und erweiterte Beiträge zusammenhängen und wie die künftige Kompetenzordnung aussehen soll. Dementsprechend wurden die neuen Bestimmungen verdeutlicht. Zusätzlich konnten Unklarheiten über die Rechtsnatur der künftigen Beitragsansprüche beseitigt werden. Zu den wichtigsten inhaltlichen Anpassungen gehört die genauere Umschreibung der Voraussetzungen für höhere Kantonsbeiträge direkt im Gesetz. Zudem enthält das Gesetz nun eine ausdrückliche Kompetenzordnung.

Die Beurteilung der Kostenfolgen des Sanierungs- und Erweiterungsprojekts basiert auf aktualisierten und besser abgestützten Zahlen in einer definierten Bandbreite von +/-10 Prozent, wie dies bereits zuvor beabsichtigt war und verschiedentlich gefordert wurde. Nach der Vernehmlassung wurden auch die Auswirkungen auf die Finanzlage der Standortgemeinde sowie die Möglichkeit einer spezifischen Form der Abschreibung in die Vorlage aufgenommen. Die Koppelung der Vorlage zur Anpassung der Rechtsgrundlagen an die Gewährung des Kantonsbeitrags und einen ersten Rahmenkredit wurde in der Vernehmlassung grossmehrheitlich begrüsst.

Verworfen wurde die Anregung einer Minderheit, der Kanton solle bei Anlagen mit übergeordneter Bedeutung jeweils das Eigentum übernehmen, statt lediglich höhere Beiträge leisten. Ebenfalls abgelehnt wurde das Ansinnen, es sei die Modellwahl für die zukünftige Trägerschaft in der Vorlage ausdrücklich offen zu lassen. Die Landsgemeinde soll wissen, an wen der Kantonsbeitrag geht.

6. Beratung der Vorlage im Landrat

6.1. Kommissionen

6.1.1. Spezialkommission

Für die Vorberatung der Vorlage wurde aufgrund von deren Tragweite eine landrätliche Spezialkommission unter dem Präsidium von Landrat Christian Marti, Glarus, eingesetzt. Diese beriet die Vorlage mit Blick auf die finanziellen Möglichkeiten von Kanton und Gemeinde Glarus Nord, ordnungspolitische Grundsatzfragen, volkswirtschaftliche Fragestellungen (z. B. zu Arbeitsplätzen und Wertschöpfung) und die Attraktivität des Glarnerlandes als Lebens- und Freizeitraum für Gäste, aber insbesondere auch für die Glarnerinnen und Glarner.

Eintreten war in der Kommission grundsätzlich unbestritten. Die Ausarbeitung weiterer Ausbauvarianten oder ein Modulaufbau sei mit erheblichen Mehrkosten und zeitlichem Mehrbedarf verbunden. Ein Antrag auf Rückweisung der Vorlage an den Regierungsrat mit dem Auftrag, zuhanden der Landsgemeinde 2019 zwei getrennte Vorlagen über die Sanierung und über den Ausbau, Positionierung als Sport- und Veranstaltungszentrum mit stärkerem Sportfokus und veränderten Beitragssätzen vorzulegen, wurde knapp abgelehnt. Die Strategie sei in der Vorlage aufgezeigt und werde von den Beteiligten unterstützt. Die Sanierung sei dringend und die Vorlage transparent. Abgelehnt wurde auch ein Antrag, wonach der Kanton die Lintharena SGU übernehmen soll. Insbesondere wurde auch dessen Umsetzbarkeit angezweifelt.

6.1.1.1. Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport

Mehrere Anträge verfolgten das Ziel, die Kantonsbeiträge gemäss Artikel 9 Absatz 1 GTS bzw. einzelne Arten von Beiträgen als gesetzliche Verpflichtung auszugestalten: Ein erster Antrag wollte sämtliche Beiträge als gebunden erklären, mit der Konsequenz, dass in jedem Fall alleine der Regierungsrat über Beiträge in quasi beliebiger Höhe hätte befinden können. Ein weiterer Antrag zielte darauf, die bestehende Rechtslage (gesetzlicher Anspruch auf Beiträge an die Errichtung und Erweiterung und «Kann-Beiträge» für die Sanierung von Anlagen) beizubehalten. Ein dritter Antrag bezweckte, die bisherige Rechtslage umzudrehen und eine gesetzliche Bindung von Kantonsbeiträgen ausschliesslich bei Sanierungsprojekten vorzusehen. Die vom Regierungsrat beantragte Fassung mit der Kann-Formulierung obsiegte letztlich gegenüber allen Abänderungsanträgen. Die Kommissionmehrheit war davon überzeugt, dass in Kombination mit dem neuen Instrument des Rahmenkredits (Art. 9a Abs. 2 GTS) ein guter Ausgleich zwischen Ausgabenkompetenzen von Landrat und Landsgemeinde einerseits und raschen Entscheiden und Planungssicherheit für die Trägerschaften von Sportanlagen andererseits erreicht werden könne.

Artikel 9c Absatz 2 GTS in der regierungsrätlichen Fassung sah vor, dass erweiterte Beiträge mit Mitwirkungsrechten und Verpflichtungen verknüpft werden können. Für die Kommission war die gewählte Formulierung allerdings zu unbestimmt. Insbesondere wurde befürchtet, dass damit zu wenig deutlich werde, dass der Kanton zwingend Mitwirkungsrechte und Verpflichtungen einzufordern habe. Die Kommission beantragte deshalb, statt der Kann-Formulierung eine Verpflichtung zur Einforderung dieser Rechte vorzusehen.

Die Einführung der Möglichkeit, Beiträge der Standortgemeinde in Abweichung zum Finanzhaushaltsgesetz linear abschreiben zu können, war im Grundsatz unbestritten. Für die Kommission war die gewählte Formulierung mit ihrer Beschränkung auf die Lintharena SGU jedoch zu eng. Die Kommissionsfassung ermöglicht nun jeder Standortgemeinde, bei Projekten mit erweiterten Kantonsbeiträgen ihren Anteil linear statt degressiv abzuschreiben.

Der Entwurf des GTS wurde somit mit zwei Änderungen zuhanden des Landrates verabschiedet. Alle weiteren Anpassungen des Gesetzes fanden die diskussionslose Zustimmung der Kommission.

6.1.1.2. Gewährung von Kantonsbeiträgen

Ein Antrag wollte die Höhe des Kantonsbeitrags an die Sanierung methodisch auf einem anderen Weg herleiten mit dem Ziel, zu einem deutlich höheren Kantonsanteil von gegen 26 Millionen Franken zu gelangen und damit die Variante mit Sanierung und Erweiterung zu unterstützen. Die Kommission wollte daraufhin eine grosse Sanierungsvariante ausgearbeitet haben. Für diese Kommissionsversion wurde vorausgesetzt, dass sich der Kantonsbeitrag nach wie vor auf das revidierte GTS sowie die KASAK-Grundlagen abstützt, um dem vom Regierungsrat gewählten Grundprinzip treu bleiben zu können. Dabei wurden zwei mögliche Änderungen diskutiert:

- Die vom Regierungsrat vorgelegte, reine Sanierungsvariante sah keine Beiträge an den Ersatzneubau von Garderoben für die Fussballplätze vor, da diese Teil des Erweiterungsbaus sind. Neu sollten deshalb zwei Drittel der Kubatur des Erweiterungsbaus auf der Westseite mit geschätzten Baukosten von rund 5 Millionen Franken ebenfalls als Teil der beiden KASAK-Anlageteile Fussball- und Kunstrasenplatz bei der Bemessung des Sanierungsbeitrags berücksichtigt werden. Die Anlagekategorie «Garderoben» fällt nach Meinung der Kommission auf der Grundlage des GTS sowie des KASAK unter die subventionsbe-

rechtigten Anlageteile. Deshalb wollte die Kommission den notwendigen Ausbau der Garderoben für die Aussenplätze neu im Kantonsbeitrag an die Sanierung berücksichtigen (vgl. dazu Ziff. 3.2.4).

- Als zweite mögliche Ergänzung wurde eine Anhebung der Ansätze für ordentliche KASAK-Beiträge auf bis zu 100 Prozent diskutiert. Diese betragen gemäss geltendem Recht 20–40 Prozent und kommen gemäss Vorschlag des Regierungsrates bei allen KASAK-Anlageteile der Lintharena SGU ausser beim Hallenbad (erweiterter Beitrag von 100 %) zur Anwendung.

Beide zusätzlichen Herleitungselemente führen unabhängig voneinander zu einem höheren Kantonsbeitrag. Würden beide Möglichkeiten vollständig ausgeschöpft, könnte der Kantonsbeitrag an die Sanierung von 17,9 auf rund 23,5 Millionen Franken erhöht werden. Wird lediglich der Fussballgarderobenteil zusätzlich mit den ordentlichen KASAK-Beitragsätzen berücksichtigt, so erhöht sich der Kantonsbeitrag um rund 900 000 Franken.

Diese beiden Änderungen zur regierungsrätlichen Vorlage wurden in der Kommission intensiv diskutiert. Auf der einen Seite wurde argumentiert, der Kanton solle sich nicht von den plausiblen und bewährten Beitragssätzen gemäss KASAK/GTS entfernen, weshalb nur die kleine Ergänzung mit den Garderoben in Frage komme. Eine überladene Vorlage habe an der Landsgemeinde keine Chance. Auf der anderen Seite wurde geltend gemacht, der Kanton könne sich über die Refinanzierung via Bausteuerzuschlag auch eine grosszügigere Haltung gut leisten. Eine Erhöhung des Kantonsbeitrags auf 23,5 Millionen Franken könne gemäss einer Abschätzung des Departements Finanzen und Gesundheit mit einem um 0,2 Prozentpunkte erhöhten Bausteuerzuschlag abgedeckt werden. Die Bedeutung der ganzen Anlage und die finanzielle Lage der Gemeinde würden einen höheren Beitrag rechtfertigen.

In der Bereinigung der Kommissionsvarianten setzte sich die kleine Ergänzung (Zusatzbeitrag für Fussballgarderoben) gegenüber der grossen Variante und auch gegenüber dem ursprünglichen Antrag des Regierungsrates knapp durch. Die Kommission sprach sich damit für eine modifizierte Variante 2 aus. Diese hat einen um 900 000 Franken höheren Sanierungsbeitrag von maximal 18,7 Millionen Franken zur Folge.

Zuhanden der zweiten Lesung erarbeitete die Kommission auch eine Ergänzung des Beschlusstwurfs für den Fall, dass sich der Landrat für die Variante Sanierung und Erweiterung entscheiden sollte. Diesfalls soll der Beschlusstwurf mit einem zusätzlichen, freien Beitrag von 50 Prozent an die Kosten der Erweiterung, im Maximum 5,9 Millionen Franken, ergänzt werden. Dieser freie Beitrag sei mit zusätzlichen 0,2 Prozent Bausteuerzuschlag auf die einfache Steuer zu finanzieren.

6.1.1.3. Gewährung eines Rahmenkredits

Entsprechend der Erhöhung des Kantonsbeitrags war der Rahmenkredit in der Kommissionsfassung analog von 19,1 auf 20,1 Millionen Franken zu erhöhen. Die Zusammensetzung des Kredits aus dem Sanierungsbeitrag für die Lintharena SGU, den absehbaren Beiträgen für die weiteren Projekte sowie einer zusätzlichen guten halben Million Franken für noch nicht genauer spezifizierte Projekte wurde nach kurzer Diskussion gutgeheissen.

6.1.2. Finanzaufsichtskommission

Die landrätliche Finanzaufsichtskommission unter der Leitung von Landrat Kaspar Becker, Ennenda, befasste sich vorwiegend mit den finanziellen Konsequenzen dieser Vorlage. Sie führte keine Detailberatung der gesamten Vorlage und verzichtete auf die Detailberatung der Änderung des Gesetzes über die Förderung von Turnen und Sport. Grundlage der Beratungen waren die Beschlüsse der vorberatenden Spezialkommission, also die Vorlage mit einem erhöhten Kantonsbeitrag an die Sanierung aufgrund des Einbezugs eines Teils der Fussballgarderoben.

Weitgehend einig war sich die Finanzaufsichtskommission, dass eine Abschreibungsdauer von 33 Jahren für eine Anlage wie die Lintharena SGU zu lang sei. Damit künftigen Generationen nicht hohe Abschreibungsbestände überlassen werden, solle die Abschreibung der Lintharena SGU in weniger als 33 Jahren und allenfalls linear erfolgen. Ebenfalls diskutiert wurde die Möglichkeit eines Bausteuerzuschlags für die Gemeinde Glarus Nord. Dies hätte allerdings eine Änderung der Kantonsverfassung, des Finanzhaushaltgesetzes und des Steuergesetzes zur Folge und würde HRM2 widersprechen. Deshalb konnte das Anliegen nicht im Rahmen dieser Vorlage behandelt werden.

Zur Finanzierung des Sanierungsbeitrags wurden folgende Anträge gestellt:

- Erhebung der Bausteuer ab 1. Januar 2021, nicht wie vom Regierungsrat vorgeschlagen erst ab 1. Januar 2022;
- Erhebung eines Bausteuerzuschlags von 0,5 Prozent auf die einfache Steuer, nicht wie vom Regierungsrat vorgeschlagen 0,4 Prozent;
- Erhebung eines Bausteuerzuschlags von 5 bzw. 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer; die regierungsrätliche Vorlage sah keinen Bausteuerzuschlag auf die Erbschafts- und Schenkungssteuer vor.

Alle Anträge hatten zum Ziel, den Beitrag an die Sanierung der Lintharena SGU von maximal 18,7 Millionen Franken in weniger als 33 Jahren generationengerecht abzuschreiben. Die Kommission stimmte für eine schnellere Abschreibung, also die Erhebung eines Bausteuerzuschlags von 0,5 Prozent auf die einfache Steuer und von 5 Prozent auf die Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie eine Erhebung dieser Zuschläge bereits ab 1. Januar 2021.

Der Antrag, den Rahmenkredit für Sanierungen, Neu- und Erweiterungsbauten von Sportanlagen für die Jahre 2018–2022 von 19,1 auf 20,1 Millionen Franken zu erhöhen, war unbestritten. Zudem beantragte die Finanzaufsichtskommission, sämtlichen übrigen Anträgen der vorberatenden Spezialkommission über die Gewährung eines erweiterten Kantonsbeitrags an die Sanierung der Lintharena SGU unverändert zuzustimmen.

6.2. Landrat

6.2.1. Erste Lesung

Der Landrat hat die Vorlage umfassend und kontrovers beraten. In erster Lesung wurden rund 60 Voten dazu abgegeben. Eintreten auf die Vorlage war jedoch unbestritten. Den Rückweisungsantrag, wie er bereits in der Kommission gestellt wurde, lehnte der Landrat nach kurzer Diskussion klar ab. Es sei unrealistisch, eine vollständig überarbeitete Vorlage schon 2019 bereit zu haben.

Der Kommissionssprecher hielt fest, dass es bei dieser Vorlage nicht ausschliesslich um die Lintharena SGU gehe. Die Änderungen im GTS würden den bisherigen Rahmen und die Möglichkeiten für Beitragsgewährungen unabhängig von der Lintharena SGU erweitern. Mit der anstehenden Sanierung verschiedener Anlageteile der Lintharena SGU könnten die erweiterten Möglichkeiten des revidierten GTS ein erstes Mal angewendet werden. Die starke, im Sinne des Gesetzestextes erweiterte kantonale Unterstützung sei notwendig, um die dringenden Sanierungsarbeiten durchführen zu können. Es gehe – auf Grundlage des GTS – in dieser Vorlage nicht um Rutschbahnen, Aussenbäder, Freibäder oder Saunen. Dies seien keine KASAK-Anlageteile. Für Anlageteile, welche der Erholung und der Freizeitbeschäftigung dienen, bestehe im GTS keine Grundlage. Auch die Strategie der Lintharena SGU sei nicht Bestandteil der Vorlage. Die Strategiedefinition sei Aufgabe des Verwaltungsrates. Auch wurde in aller Deutlichkeit festgehalten, dass es auch künftig wieder Beiträge der öffentlichen Hand an die Lintharena SGU brauchen werde.

Inhaltlich stand die Frage im Mittelpunkt, ob nur eine Sanierung (mit dem Ersatzneubau der Fussballgarderoben) oder eine Sanierung und Erweiterung durch den Kanton unterstützt werden soll. Schon am Anfang der Debatte wurde ein Antrag auf Erhöhung des Kantonsbeitrags gestellt. Die Lintharena sei nicht nur in sportlicher, sondern auch touristischer, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht wichtig. Es sei deshalb gerechtfertigt, dass der Kanton nicht nur die Sanierung der eigentlichen Sportanlagen mitfinanziere, sondern auch die Erweiterung. Die Variante mit Erweiterung sei kein Luxus und wenn man schon viele Millionen investiere, erwarte die Bevölkerung, dass das Angebot grösser und nicht kleiner werde. Das zusätzliche Angebot bringe mehr Gäste und damit ein kleineres Betriebsdefizit. Zudem bringe eine Erweiterung auch einen touristischen Mehrwert, weil die Lintharena SGU eine Alternative bei schlechtem Wetter darstelle. Man solle dies auch im Zusammenhang mit der Vorlage betreffend die öffentliche Mitfinanzierung touristischer Kerninfrastrukturen sehen.

Wenn die Lintharena SGU zusätzliche Angebote bieten wolle, müsse sie dafür eine andere Geldquelle finden, wurde von den Gegnern der Erweiterungsvariante entgegengehalten. Ein Ausbau im Vergnügungsbereich sei nicht Sache bzw. Aufgabe des Kantons, sondern müsse durch die Gemeinde oder Dritte getragen werden. Der Kanton sei mit den erweiterten KASAK-Beiträgen schon sehr grosszügig. Auch wurde bezweifelt, ob ein Ausbau wirklich mehr Einnahmen in die Kasse bringe. Man könne in einer ersten Phase nur sanieren und in einer zweiten dann immer noch ausbauen. Kommissionspräsident und Regierungssprecher verfochten nochmals die Sanierungsvariante der Kommission, der sich der Regierungsrat angeschlossen hatte.

In der Detailberatung wurden bereits in der Kommission gestellte Anträge auf Einführung einer Möglichkeit eines Bausteuerzuschlags für die Gemeinden, eine Abschreibung innert 25 Jahren oder eine degressive Abschreibung klar abgelehnt. Hier setzte sich der Antrag der Finanzaufsichtskommission klar durch, welcher einen Bausteuerzuschlag von 0,5 Prozent auf die einfache Steuer und einen Zuschlag von 5 Prozent auf die Erbschafts- und Schenkungssteuer vorsah. Auch ein Antrag auf Erhöhung des letzteren auf 15 Prozent unterlag. Ebenfalls abgelehnt wurde ein Antrag, wonach der Kanton die Trägerschaft der Lintharena SGU übernimmt und diese nach dem Muster des Kantonsspitals als Aktiengesellschaft führt. Die Gemeinde würde dem Kanton auch nicht einfach so den Boden abtreten. Die Vorlage sehe vor, dass die Gemeinde die Liegenschaften übernimmt und der bestehenden Genossenschaft zum Betrieb mittels Leistungsvereinbarung überlässt.

Die Abstimmung über die Varianten unter Namensaufruf ergab schliesslich eine Patt-Situation. Der Landratspräsident gab den Stichentscheid zuhanden der Kommissionsfassung, also für die Variante 2.

6.2.2. Zweite Lesung

In der zweiten Lesung diskutierte der Landrat nochmals die beiden Varianten. Die Argumentationslinien waren die gleichen wie in der ersten Lesung.

Dabei wurde konkret der Antrag gestellt, für die Erweiterung zusätzlich einen freien Kredit von 5,9 Millionen Franken zu gewähren und dies ohne prozentualen Anteil an den erwarteten Kosten der Erweiterung. Die vorberatende Kommission schlug hingegen vor, den Kantonsbeitrag an eine Erweiterung auf 50 Prozent oder maximal 5,9 Millionen Franken der Kosten der «attraktivitätssteigernden Erweiterung» festzulegen. Die Lintharena SGU trage zur Attraktivität des ganzen Kantons bei, die Zahlen seien plausibel und es sei nicht möglich, in dieser Konstellation private Investoren ins Boot zu holen, argumentierten die Befürworter des Beitrags an die Erweiterung. Dem wurde entgegnet, auch bei einem Ausbau könne man bestehenden Bädern in der Umgebung keine Konkurrenz machen. Auch wurden die Zahlen zur Betriebsrechnung und die Tragbarkeit der Erweiterung für die Gemeinde bezweifelt. Letzterem traten die Befürworter eines Ausbaus entgegen, die Bevölkerung in Glarus Nord sei bereit, dafür die Steuern zu erhöhen.

In der Diskussion setzte sich die Variante mit Sanierung und Erweiterung durch. Allerdings soll der zusätzliche, freie Beitrag auf 50 Prozent der Kosten für die Erweiterung oder 5,9 Millionen Franken beschränkt werden. Man wollte den Bauherren keinen Blankoscheck ausstellen. Der Antrag ohne prozentuale Beschränkung sei ein Freipass für die Gemeinde. Nur mit der Beschränkung könne verhindert werden, dass die Gemeinde den zusätzlichen Beitrag zweckentfremde, um sich selber zu entlasten.

In der Schlussabstimmung änderte der Landrat seine Meinung aus der ersten Lesung also: Eine knappe Mehrheit stimmte für die Sanierung und die Erweiterung der Lintharena SGU. An die Sanierung der Lintharena SGU soll ein Beitrag von 17 Millionen, im Maximum 18,7 Millionen Franken, gewährt werden. Für die Erweiterung der Lintharena soll zusätzlich ein freier Beitrag von 50 Prozent an die Kosten der Erweiterung, im Maximum 5,9 Millionen Franken, gewährt werden. Finanziert werden sollen dies Beiträge mit einem Bausteuerzuschlag auf die einfache Steuer von 0,5 Prozent für den Beitrag an die Sanierung und 0,2 Prozent für den freien Beitrag an die Erweiterung. Für die Finanzierung des Sanierungsbeitrags soll zusätzlich ein Zuschlag von 5 Prozent auf die Erbschafts- und Schenkungssteuer erhoben werden. Beide Zuschläge gelten ab 2021. Der Rahmenkredit von 20,1 Millionen Franken für Sanierungen, Neu- und Erweiterungsbauten von Sportanlagen für die Jahre 2018–2022 sowie die Änderung des Gesetzes über die Förderung von Turnen und Sport in der durch den Landrat bereinigten Fassung waren unbestritten.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der so bereinigten Vorlage zuzustimmen.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehenden Gesetzesänderungen und Beschlussentwürfen zuzustimmen:

Änderung des Gesetzes über die Förderung von Turnen und Sport

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2018)

I.

GS IV D/1/1, Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport vom 6. Mai 1973 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 1 (aufgehoben), Abs. 2 (geändert)

¹ *Aufgehoben.*

² *Der Regierungsrat wählt die Sportkommission. Aufzählung unverändert.*

Art. 9 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben)

¹ Der Kanton kann Beiträge an die Errichtung, Erweiterung und Sanierung von Sportanlagen leisten, sofern diese mindestens einem kantonalen Bedürfnis entsprechen und die Gemeinden und/oder Dritte sich mit angemessenen Beiträgen beteiligen.

² *Aufgehoben.*

Art. 9a (neu)*Planung*

¹ Der Regierungsrat koordiniert die finanzielle Unterstützung der verschiedenen Bauvorhaben und legt seine Planung dem Landrat periodisch zur Genehmigung vor.

² Der Landrat kann für eine Planungsperiode von vier Jahren einen Rahmenkredit bis zu fünf Millionen Franken bewilligen.

Art. 9b (neu)*Ordentliche Beiträge*

¹ Der Kantonsanteil beträgt je nach der Bedeutung der Anlage und der finanziellen Leistungsfähigkeit privater Empfänger 20–40 Prozent der anerkannten Gesamtkosten; die Kosten für den Landerwerb werden nicht subventioniert.

Art. 9c (neu)*Erweiterte Beiträge*

¹ An Sportanlagen mit einem hohen Investitionsbedarf kann ein erweiterter, über Artikel 9b hinausgehender Kantonsbeitrag ausgerichtet werden, wenn sie:

- a. ohne erweiterte Unterstützung durch den Kanton weder von den Standortgemeinden noch von Dritten finanziert werden können; und
- b. eine Gesamtwirkung erzielen, welche über die sportliche Betätigung hinausgeht und damit ein übergeordnetes Zentrum mit hoher Anziehungskraft bilden.

² Erweiterte Beiträge werden mit Mitwirkungsrechten des Kantons und Verpflichtungen der Gemeinden verknüpft.

Art. 9d (neu)*Entscheidkompetenz*

¹ Der Regierungsrat befindet über die Gewährung von ordentlichen Beiträgen im Rahmen der bewilligten Rahmenkredite.

² Die Zuständigkeit für Entscheide über erweiterte Beiträge richtet sich nach der verfassungsmässigen Kompetenzordnung.

Art. 9e (neu)*Abschreibung Gemeindeanteil für erweiterte Beiträge gemäss Artikel 9c*

¹ Der Anteil der Standortgemeinde an Projekten, die mit erweiterten Kantonsbeiträgen unterstützt werden, kann in Abweichung zu Artikel 61 Absatz 2 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden über die Nutzungsdauer linear abgeschrieben werden.

² Die Gemeindeversammlung entscheidet mit der Bemessung des Gemeindeanteils über die anzuwendende Abschreibungsmethode.

Art. 10

Aufgehoben.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten sofort in Kraft.

Beschluss über die Gewährung eines erweiterten Kantonsbeitrags von maximal 18,7 Millionen Franken an die Sanierung und eines freien Beitrags von maximal 5,9 Millionen Franken an die Erweiterung der Lintharena SGU

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2018)

1. An die Kosten der Sanierung der Lintharena SGU gewährt der Kanton der Gemeinde Glarus Nord einen Beitrag von 17 Millionen Franken (+/- 10 %), im Maximum 18,7 Millionen Franken.
2. Der Kantonsbeitrag steht unter der Voraussetzung, dass:
 - a. eine Trägerschaft gemäss Modell 2 zum Tragen kommt;
 - b. die bauliche Sanierung von einer Vertretung des Kantons begleitet wird;
 - c. das Bauvorhaben der Submissionsgesetzgebung untersteht;
 - d. die Sanierung aller KASAK-Anlagen vollständig umgesetzt wird;
 - e. die nötigen Beschlüsse der Gemeindeversammlung von Glarus Nord vorliegen.
3. Zur Finanzierung des Kantonsbeitrags an die Sanierung der Lintharena SGU erhebt der Kanton ab dem 1. Januar 2021 einen zweckgebundenen Bausteuerzuschlag von 0,5 Prozent der einfachen Steuer und fünf Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer. Die jährliche Abschreibung des Kantonsbeitrags erfolgt im Umfang des Bausteuerertrags.
4. Der Regierungsrat wird ermächtigt, zusätzliche Abschreibungen zulasten der Erfolgsrechnung des Kantons vorzunehmen.
5. An die Kosten der attraktivitätssteigernden Erweiterung der Lintharena SGU gewährt der Kanton der Gemeinde Glarus Nord einen zusätzlichen, freien Beitrag von 50 Prozent, im Maximum 5,9 Millionen Franken.
6. Der zusätzliche, freie Beitrag steht unter Voraussetzung der Bedingungen von Ziffer 2.
7. Zur Finanzierung des zusätzlichen, freien Kantonsbeitrags erhebt der Kanton ab dem 1. Januar 2021 einen zweckgebundenen Bausteuerzuschlag von 0,2 Prozent der einfachen Steuer. Die jährliche Abschreibung des Kantonsbeitrags erfolgt im Umfang des Bausteuerertrags.

Beschluss über die Gewährung eines Rahmenkredits über 20,1 Millionen Franken für die Jahre 2018–2022 für Beiträge an Sanierungen, Neu- und Erweiterungsbauten von Sportanlagen von kantonaler Bedeutung

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2018)

1. Für Beiträge an bauliche Massnahmen bei Sportanlagen von kantonaler Bedeutung wird für die Jahre 2018–2022 ein Rahmenkredit in der Höhe von 20,1 Millionen Franken bewilligt.

§ 13 Änderung des Strassengesetzes

Die Vorlage im Überblick

Das Strassengesetz (StrG) ist aus verschiedenen Gründen einer Teilrevision zu unterziehen. Folgende Punkte stehen im Vordergrund:

- Die Bestimmungen zu den Gemeindeverbindungsstrassen, welche seit der Gemeindestrukturereform nicht mehr bestehen, werden aufgehoben.*
- Die Bestimmungen über Beitragsleistungen der Gemeinden an den Kanton oder umgekehrt werden aufgehoben. Das Strassenwesen ist bezüglich der Finanzierung neu keine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden mehr. Es wird entflechtet.*
- Strassen sollen künftig nach den üblichen Abschreibungsregeln gemäss Finanzhaushaltgesetz abgeschrieben werden.*

In absehbarer Zeit gelangen mehrere grosse kantonale Strassenprojekte zur Ausführung. Nach bisherigem Recht müssten sich die Gemeinden mit namhaften Beiträgen an den Kosten dieser Projekte beteiligen. Mit der Entflechtung der Aufgaben im Strassenwesen und damit dem Wegfall der Gemeindebeiträge – insbesondere an die verschiedenen kantonalen Strassenprojekte – muss der Kanton mit zusätzlichen Ausgaben von rund 20 Millionen Franken rechnen. Die Gemeinden hingegen werden durch diese Vorlage kurz- und mittelfristig deutlich entlastet. Sie profitieren im Umfang von mindestens 850 000 Franken pro Jahr. Auf eine Kompensation dieser Lastenverschiebung über eine Anpassung des Schlüssels zur Verteilung der Einnahmen aus der Motorfahrzeugsteuer zwischen Kanton und Gemeinden wird verzichtet.

Die Finanzierung der Strassen beruht ausserdem auf altrechtlichen Bestimmungen. Diese stehen im Widerspruch zu anderen Gesetzen und entsprechen auch nicht der gelebten Praxis. So sollen die Überschüsse der Verkehrssteuern sowie die anderen Erträge des Strassenverkehrsamtes nicht mehr dazu verwendet werden müssen, um Investitionen in Strassen über die planmässigen Abschreibungen hinaus zusätzlich abzuschreiben. Damit werden auch die Strassen, wie vom Finanzhaushaltgesetz verlangt, über die angenommene Nutzungsdauer abgeschrieben.

Ein Rückweisungsantrag zu dieser Vorlage wurde im Landrat klar abgelehnt. Dieser empfiehlt der Landsgemeinde, der Änderung des Strassengesetzes gemäss landrätlicher Fassung zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Mit der Umsetzung der Gemeindestrukturereform wurden die Aufgaben der öffentlichen Hand – Kanton und Gemeinden – entflochten und zugeordnet. Das galt auch für den Bereich des Strassenwesens. Der Auftrag in diesem Zusammenhang umfasste vier Punkte:

- Zuständigkeit Kanton und Gemeinden für die jeweils eigenen Strassen
- Gemeindeverbindungsstrassen entfallen
- Strassenverzeichnisse nachführen
- Überprüfung der Verteilung des Ertrags der Motorfahrzeugsteuern

Auf eine sofortige Änderung des Strassengesetzes wurde damals aber verzichtet, in der Meinung, dass diese Anpassungen im Rahmen einer späteren Totalrevision erfolgen könnten. 2011 gab der Regierungsrat einen Entwurf der Totalrevision in die Vernehmlassung. Insbesondere die Vorschläge zu einer Anpassung des Kantonsstrassennetzes (Verzeichnis) stiessen jedoch in der Vernehmlassung auf sehr grossen Widerstand.

Auf die Totalrevision wurde deshalb verzichtet. Mit der nun vorliegenden Teilrevision wird der damalige Auftrag umgesetzt. Die Neuordnung des Kantonsstrassennetzes ist vorderhand jedoch kein Thema mehr.

Mit der vorliegenden Aufgabenentflechtung haben Kanton und Gemeinden neu jeweils für Bau, Unterhalt und Finanzierung der eigenen Strassen aufzukommen. Gemäss aktuellem Gesetz entrichtet der Kanton auf der einen Seite für Neubau, Korrektion, Belagseinbau und -änderung Beiträge an die Gemeinden. Für Gemeindeverbindungsstrassen ist dies obligatorisch, für «Gemeindestrassen von besonderer Bedeutung» möglich. Auf der anderen Seite müssen sich die Gemeinden an Kantonsstrassen beteiligen. Diese Beitragsleistungen an das jeweils andere Gemeinwesen sollen künftig entfallen. Von der Entflechtung ausgenommen sind der Bau, der Betrieb und der Unterhalt von Beleuchtungsanlagen, die Reinigung öffentlicher Strassen innerhalb der geschlossenen Ortslage sowie die Glatteisbekämpfung. Die Kategorie der sogenannten Gemeindeverbindungsstrassen wird im Übrigen mit dieser Gesetzesänderung gänzlich abgeschafft.

Mit der vorliegenden Entflechtung der Aufgaben im Strassenwesen kann den Ängsten der Gemeinden bezüglich ihrer Beitragspflicht an die neusten kantonalen Grossprojekte, namentlich die Stichstrasse Näfels-Mollis und die Querspange Netstal, begegnet werden.

Die Teilrevision des Strassengesetzes soll darüber hinaus genutzt werden, um die Abschreibung der Strassen im Grundsatz auf die planmässige Abschreibung von 10 Prozent über 40 Jahre zu begrenzen. Dies entspricht der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons und seiner Gemeinden (Finanzhaushaltverordnung, FHV). Gemäss heutiger Rechtslage sind die Überschüsse der Verkehrssteuern sowie die anderen Erträge des Strassenverkehrsamtes unbegrenzt für die Tilgung der Strassenbauschuld zu verwenden. Dies führt dazu, dass die Investitionen in Strassen in der Regel jeweils gleich im Zeitpunkt der Aktivierung vollständig abgeschrieben werden müssen. Die über die planmässigen Abschreibungen hinausgehenden Abschreibungen gelten dabei gemäss FHV als zusätzliche Abschreibungen. Diese alte Regelung widerspricht den neuen Vorgaben des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG), wonach Anlagen des Verwaltungsvermögens über die angenommene Nutzungsdauer abzuschreiben sind, und dem Prinzip des «True and Fair View». Sie führt zudem dazu, dass der Kanton gemäss dem Finanz- und Aufgabenplan 2019–2022 insbesondere in den Jahren 2021 (2,5 Mio. Fr.) und 2022 (5,6 Mio. Fr.) umfangreiche zusätzliche Abschreibungen vornehmen muss, welche die Erfolgsrechnung mit ohnehin prognostizierten Defiziten im zweistelligen Millionenbereich (2021: -14,2 Mio. Fr.; 2022: -19,2 Mio. Fr.) massiv belasten.

Am Grundsatz, wonach die Motorfahrzeugsteuer und andere im Zusammenhang mit den Strassen stehenden Abgaben auch für diese zu verwenden sind, soll im Übrigen weiterhin im Gesetz beibehalten werden. Er steht nicht zur Diskussion.

2. Finanzielle Auswirkungen

2.1. Folgen der Aufgabenentflechtung

2.1.1. Beiträge der Gemeinden an den Kanton

Die Gemeinden haben sich bisher im Bereich der Kantonsstrassen an den Neubau-, Korrektions-, Belagseinbau- und Belagsänderungskosten sowie an den Lärmsanierungskosten innerhalb der geschlossenen Ortslage mit durchschnittlich 850 000 Franken pro Jahr beteiligt (vgl. nachfolgende Tabelle).

Rechnungsjahr	Gemeindebeiträge
2016	635'271 Fr.
2015	642'002 Fr.
2014	780'196 Fr.
2013	1'611'515 Fr.
2012	505'750 Fr.

Diese Kosten dürften sich künftig wegen Grossprojekten wie der Stichstrasse Näfels-Mollis oder der Querspange Netstal noch leicht erhöhen. Dadurch würden auch die Beiträge der Gemeinden höher als bisher ausfallen. Zwar lässt sich deren Entwicklung nur schwer prognostizieren. Gemäss heutigem Wissensstand würden die Gemeindebeiträge angesichts der zahlreichen Grossprojekte in den nächsten Jahren mindestens 19,8 Millionen Franken betragen, wie die nachfolgende Tabelle zeigt.

<i>Projekt</i>	<i>Gesamtkosten</i>	<i>Gemeindebeiträge</i>
Stichstrasse Näfels-Mollis	18,70 Mio. Fr.	7,48 Mio. Fr.
Linthbrücke Mitlödi	4,20 Mio. Fr.	1,68 Mio. Fr.
Linthbrücken Schwanden	3,50 Mio. Fr.	1,40 Mio. Fr.
Umgestaltung Hauptstrasse Glarus	1,00 Mio. Fr.	0,40 Mio. Fr.
Querspange Netstal	17,10 Mio. Fr.	6,84 Mio. Fr.
Belagssanierungen (nächste 5 Jahre)	5,00 Mio. Fr.	2,00 Mio. Fr.
<i>Total</i>	<i>49,50 Mio. Fr.</i>	<i>19,80 Mio. Fr.</i>

Aufgrund der Aufgabenentflechtung und des damit verbundenen Wegfalls der Beiträge der Gemeinden entgehen dem Kanton somit in den nächsten Jahren Einnahmen/Gemeindebeiträge von mindestens 19,8 Millionen Franken.

2.1.2. Beiträge des Kantons an die Gemeinden

In den vergangenen Jahren hat der Kanton nur noch vereinzelt und vorwiegend kleinere Beiträge an Gemeindeverbindungsstrassen bezahlt. Seit 2012 wurden bei diesen keine grösseren Belagsarbeiten mehr ausgeführt und entsprechend auch keine Beitragsgesuche beim Kanton eingereicht. Beiträge an eine Gemeindestrasse wurden letztmals 2009 ausgerichtet.

<i>Projekt/Strasse</i>	<i>Zeitraum</i>	<i>Kantonsbeiträge</i>
Allmeind-/Dorfstrasse Engi	2007–2009	316'124 Fr.
Dorfstrasse Matt	2007	45'870 Fr.
Ennetbühlerstrasse Ennenda	2009	60'000 Fr.
Bahnhofstrasse Ennenda	2009–2010	138'418 Fr.
Bahnhofstrasse Nidfurn–Haslen	2009–2012	201'867 Fr.
Thonerstrasse Schwanden	2010–2011	400'000 Fr.
Oberrütelistrasse Mollis	2012	19'467 Fr.

2.1.3. Fazit

Der Kanton hat in der Vergangenheit somit deutlich geringere Beiträge an die Gemeinden ausgerichtet, als dies umgekehrt der Fall war. Deshalb lassen sich die künftig fehlenden Gemeindebeiträge an den Kanton nicht mit dem Wegfall der Kantonsbeiträge an die Gemeinden kompensieren.

2.2. Keine Änderung des Verteilschlüssels bei der Motorfahrzeugsteuer

Der Kanton wird durch die vorgesehene Änderung finanziell also stark belastet, die Gemeinden hingegen erheblich entlastet. Artikel 54 der Kantonsverfassung verlangt grundsätzlich, dass die Behörden bei der Vorbereitung von Erlassen und Beschlüssen in jedem Fall die finanziellen Auswirkungen beurteilen müssen und, wenn erforderlich, zusätzliche Deckung beschaffen. Der Finanz- und Aufgabenplan 2019–2022 des Kantons sieht hohe Defizite vor, die nicht zuletzt auf grosse Investitionsprojekte zurückzuführen sind. Die vorgeschlagene, zusätzliche Lastenverschiebung im Strassenbereich, die im aktuellen Finanz- und Aufgabenplan nicht abgebildet ist, würde die Situation noch weiter verschärfen. Die Gemeinden haben sich in der Vergangenheit mit rund 850 000 Franken im Durchschnitt pro Jahr an den Kosten für die Kantonsstrassen beteiligt. Kurz- und mittelfristig ist deren Entlastung aufgrund der degressiven Abschreibungspraxis sogar noch viel höher. Unberücksichtigt bleiben die zusätzlichen Kosten für den Unterhalt der neuen Kantonsstrassen, welche schwierig zu beziffern sind. Sie hängen von externen, nicht beeinflussbaren Faktoren ab (z. B. Winterunterhaltsdienst).

Die regierungsrätliche Vorlage sah eine Kompensation der Lastenverschiebung via Anpassung des Verteilschlüssels bei der Motorfahrzeugsteuer vor. Bisher erhielt der Kanton fünf Sechstel der entsprechenden Steuereinnahmen, die Gemeinden einen Sechstel. Der Regierungsrat schlug vor, dem Kanton neu acht Neuntel und den Gemeinden einen Neuntel zuzuweisen. Für die Gemeinden hätte diese Neuerung Mindereinnahmen von 650 000 Franken bedeutet. Der Landrat hat eine Änderung des Verteilschlüssels jedoch abgelehnt. Allenfalls müssen die Kantonsstrassenprojekte nun anderweitig finanziert werden, beispielsweise durch eine Erhöhung der allgemeinen Steuern, einen Bausteuerzuschlag oder durch die Erhöhung der Verkehrssteuern.

Die Frage, welcher Verteilschlüssel bei der Motorfahrzeugsteuer korrekt ist, lässt sich nur schwer beantworten. Dazu müssten der Kanton und alle Gemeinden zuerst eine Strassenrechnung unter Berücksichtigung aller mit dem Strassenverkehr zusammenhängenden Kosten nach einheitlicher Methodik vornehmen. Eine solche Analyse ist ohne zusätzliche Ressourcen oder externe Unterstützung für eine kleine Verwaltung, wie sie der Kanton und insbesondere auch die Gemeinden haben, nicht machbar.

Immerhin kann gestützt auf die Strassenrechnung des Bundes, die auch kantonale Daten berücksichtigt, gesagt werden, dass die Motorfahrzeugsteuer insgesamt nicht zu hoch bemessen ist. Die Analyse zeigt, dass die Nutzer der Strassen die durch sie verursachten Lasten mit den geschuldeten Abgaben und Motorfahrzeugsteuern nicht decken können. Die Verkehrsteilnehmer decken nur rund 89 Prozent der mit dem motorisierten Strassenverkehr verbundenen Kosten. Der Rest wird von der Allgemeinheit getragen.

3. Abschreibungspraxis

Das bisherige Recht sieht vor, dass die Überschüsse der Verkehrssteuern sowie die anderen Erträge des Strassenverkehrsamtes für die laufenden Kosten der für den Einzug von Strassenverkehrsabgaben und Gebühren zuständigen Behörde, der Kantonsstrassen sowie für die Tilgung der Strassenbauschuld verwendet werden. Dies führt dazu, dass die Investitionen in Strassen in der Regel jeweils gleich im Zeitpunkt der Aktivierung vollständig abgeschrieben werden müssen. Diese Abschreibungspraxis ist verfehlt. Sie hat zur Folge, dass Neuinvestitionen in Strassen nicht werthaltig sind. Diese Regelung widerspricht denn auch den Vorgaben des Finanzhaushaltgesetzes, wonach Anlagen des Verwaltungsvermögens, die durch Nutzung einem Wertverzehr unterliegen, planmässig nach der angenommenen Nutzungsdauer abzuschreiben sind, und dem Prinzip des «True and Fair View». Die Finanzhaushaltsverordnung sieht entsprechend planmässige Abschreibungen von 10 Prozent über 40 Jahre vor.

Die heutige Regelung führt zudem dazu, dass der Kanton gemäss dem Finanz- und Aufgabenplan 2019–2022 insbesondere in den Jahren 2021 (2,5 Mio. Fr.) und 2022 (5,6 Mio. Fr.) umfangreiche zusätzliche Abschreibungen vornehmen muss, weil Strassenbauprojekte beendet werden und abgeschrieben werden müssten. Diese zusätzlichen Abschreibungen belasten die Erfolgsrechnung mit ohnehin prognostizierten Defiziten im zweistelligen Millionenbereich (2021: -14,2 Mio. Fr.; 2022: -19,2 Mio. Fr.) massiv. Bei einer Abschreibung nach der Nutzungsdauer werden zusätzliche Abschreibungen nicht ausgeschlossen. Sie sind aber nur zulässig bei einem positiven Jahresabschluss unter Einhaltung der Bedingungen gemäss Artikel 6 FHV. Die Änderung der Abschreibungspraxis führt dazu, dass der Kanton in den kommenden Jahren von zusätzlichen Abschreibungen – insbesondere in den Jahren 2021 und 2022 – entlastet wird. Dadurch verringern sich die erwarteten Defizite im Finanz- und Aufgabenplan.

4. Vernehmlassung

An der Vernehmlassung haben alle drei Gemeinden, drei Parteien sowie drei Departemente teilgenommen. Die Vorlage zur Bereinigung der Pendenzen aus der Aufgabenentflechtung wurde grundsätzlich begrüsst. Der Regierungsrat nahm zur Kenntnis, dass mehrere Vernehmlassungsteilnehmer bedauerten, dass die Vorlage nicht als Totalrevision ausgearbeitet wurde. Die derzeitige Vorlage konzentriert sich auf die Pendenzen aus der Aufgabenentflechtung und ist als Finanzvorlage zu verstehen. Der Regierungsrat sieht die Trennung der wesentlichen (und dringlichen) Finanzfragen von den weiteren Fragen als Vorteil: Eine folgende Vorlage kann sich unbelasteter und intensiver den vornehmlich fachlichen Fragestellungen widmen.

Eine Gemeinde beantragte eine Neuverteilung der Motorfahrzeugsteuern zugunsten der Gemeinden, was vom Regierungsrat mit Blick auf eine zusätzliche Deckung abgelehnt wurde.

Das Gros der Vernehmlassungsteilnehmer hat die Beschränkung der Teilrevision auf die Pendenzen aus der Aufgabenentflechtung anerkannt. Auf die ausserhalb der Teilrevision liegenden Anliegen wurde nicht eingetreten. Klarzustellen ist, dass die Vorlage keine Auswirkungen auf das bestehende Kantonsstrassennetz hat. Gemeindeverbindungsstrassen standen bisher und bleiben auch nach der Aufhebung dieser Kategorie weiterhin im Eigentum der Gemeinden bzw. Bestandteil des Strassennetzes der Gemeinden. Das gerügte fehlende Verzeichnis der Kantonsstrassen wurde als Entwurf mit der Vorlage nachgeliefert. Dieser ist in der Geschäftsdatenbank des Landrates online abrufbar (www.gl.ch → Parlament → Geschäfte).

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

5.1. Strassengesetz

Artikel 2, Artikel 3, Artikel 10, Artikel 19, Artikel 56, Artikel 60, Artikel 70, Artikel 77, Artikel 80

Die Kategorie der Gemeindeverbindungsstrasse besteht nicht mehr. Alle Bestimmungen werden entsprechend angepasst bzw. aufgehoben.

Artikel 9; Gemeindeverbindungsstrassen

Diese Bestimmung ist obsolet und wird aufgehoben.

Artikel 10; Gemeindestrassen

Diese Bestimmung wird präzisiert. Der Begriff «Ortschaften» ist nach der Gemeindefeststellungsreform nicht mehr geeignet, den Zweck von Gemeindestrassen zu definieren. Gemeindestrassen sind demnach neu vorwiegend dem inneren Verkehr der Gemeinde und der Erschliessung dienende öffentliche Strassen, welche Teile einer Gemeinde miteinander, mit anderen Gemeinde- oder Kantonsstrassen verbinden.

Artikel 36; Gemeindebeiträge an die Erstellungskosten (Kantonsstrassen)

Gemäss Artikel 36 sind die Gemeinden, durch deren Gebiet sich die Kantonsstrasse zieht, oder welche in der Umgebung des Strassenzuges liegen und ein besonderes Interesse an der Kantonsstrasse haben, zu einer angemessenen Beitragsleistung verpflichtet. Diese Bestimmung hat für die Gemeinden je nach Projekt sehr hohe Kostenfolgen. So müsste sich die Gemeinde Glarus Nord nach geltendem Strassengesetz mit rund 7,5 Millionen Franken an den Gesamtkosten der Stichstrasse Näfels-Mollis von 18,7 Millionen Franken beteiligen. Glarus Nord hat denn auch im Rahmen der Vernehmlassung zum Vorprojekt zur Stichstrasse beantragt, diese sei im Hinblick auf das neue Strassengesetz vollständig durch den Kanton zu finanzieren. Glarus Nord sei mit der Ortsdurchfahrt von Näfels bereits erheblich belastet und habe in den vergangenen Jahren bereits grosse Beiträge geleistet. Auch die Gemeinde Glarus Süd ersuchte im Rahmen der Vernehmlassung zum Auflageprojekt Ersatz Linthbrücken Bahnhofstrasse Schwanden um die Überarbeitung des Strassengesetzes. Die Gemeinde Glarus Süd habe im Budget 2018 keinen Beitrag an die Gesamtkosten von 3,56 Millionen Franken eingestellt. Nach geltendem Strassengesetz hätte sich die Gemeinde mit 1,4 Millionen Franken zu beteiligen.

Artikel 37; Ortsumfahrungen und andere Strassenverlegungen

Die Bestimmungen betreffend die Beiträge an Ortsumfahrungen gemäss Absatz 1 und der Begriff «Gemeindeverbindungsstrassen» in Absatz 2 sind zu streichen.

Abschnitt 2.3, Gemeindeverbindungsstrassen; Artikel 38–43

Dieser Abschnitt ist hinfällig und wird aufgehoben.

Artikel 46; Kantonsbeitrag an die Erstellungskosten (Gemeindestrassen)

Nach dem Prinzip der Aufgabenentflechtung werden keine Beiträge mehr an Gemeindestrassen von besonderer Bedeutung ausgerichtet. Die Kann-Bestimmung wird aufgehoben. Als Beiträge an eine Gemeindestrasse wurden letztmals 2009 der Gemeinde Glarus 30 000 Franken für die Sanierung der Sackbergstrasse gewährt.

Artikel 48; Kantonsbeitrag an die Unterhaltskosten (Gemeindestrassen)

Nach dem Prinzip der Aufgabenentflechtung und im Sinne der Verwesentlichung richtet der Kanton keine direkten Beiträge an die Gemeindestrassen aus. Die Beteiligung der Gemeinden an den Motorfahrzeugsteuern ist im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (EG SVG) zu regeln, wobei die Gemeinden diese Beiträge grundsätzlich analog dem Kanton für alle Kosten in Zusammenhang mit dem Strassenverkehr verwenden können und nicht bloss für die Unterhaltskosten der Gemeindestrassen.

Artikel 51; Kantonsbeitrag an die Erstellungskosten (Korporationsstrassen)

Der Verweis auf Artikel 46 ist zu streichen, weil Artikel 46 aufgehoben wird. Inhaltlich wird die bestehende Obergrenze für den Kantonsbeitrag an die Erstellung von Korporationsstrassen von höchstens 30 Prozent übernommen. Dieser Maximalansatz gilt bei Korporationsstrassen, welche die Funktion von Gemeindestrassen mit besonderer Bedeutung erfüllen.

Artikel 88; Zweckgebundene Einnahmen, weitere Einnahmen

Im Sinne der Verwesentlichung ist Artikel 88 aufzuheben. Die Beiträge des Bundes (Abs. 1 Bst. a) sowie der dem Kanton zufallende Anteil am Benzinzoll (Abs. 1 Bst. b) sind im Bundesrecht geregelt. Die Motorfahrzeugsteuern sind im EG SVG geregelt (Abs. 1 Bst. c). Die Beiträge der Gemeinden an den Kanton entfallen (Abs. 1 Bst. d).

Soweit Einnahmen einem bestimmten Zweck zugehalten werden, ist deren Verwendung in den entsprechenden Spezialgesetzen zu regeln. Darüber hinaus erforderliche Finanzierungsbeiträge bedürfen keiner speziellen Regelung. Sie werden wie andere Aufgaben auch aus den allgemeinen Erträgen der Jahresrechnung finanziert. Ein entsprechender Beschlussvorbehalt des Landrates für die Finanzierung der Strassen (Abs. 2) ist dazu heute nicht mehr notwendig.

Artikel 91; Neueinteilung

Diese Bestimmung betrifft ebenfalls Beitragsleistungen und bezieht sich auf aufzuhebende Artikel. Sie kann aufgehoben werden. Die Voraussetzungen für die Aufnahme in eine andere Strassenkategorie sind zudem in Artikel 4 geregelt.

5.2. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr

Artikel 10; Verwendung des Steuerertrages

Absatz 1: Es wird allgemein festgehalten, dass die Motorfahrzeugsteuern zur Deckung der mit dem Strassenverkehr zusammenhängenden Kosten zu verwenden sind. Diese Zweckzuweisung ergibt sich aus der Natur der Motorfahrzeugsteuer als eine Kostenanlastungssteuer. Dies bedeutet, dass die entsprechenden Erträge im Grundsatz für alle Aufgaben verwendet werden müssen, die mit dem Verkehr zusammenhängen. Die Regelung ist dabei bewusst offen formuliert. Die Erstellung und Führung einer detaillierten Strassenrechnung wird nicht verlangt. Da eine spezialgesetzliche Regelung fehlt, gilt für die Abschreibungen der Strassen zudem neu im Grundsatz die generelle Bestimmung in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b FHV, wonach die Strassen mit einem degressiven Satz von 10 Prozent über 40 Jahre abzuschreiben sind.

Absatz 2: Der Landrat hat eine Änderung des Verteilschlüssels bei der Motorfahrzeugsteuer abgelehnt. Es bleibt daher beim bisherigen Verteilschlüssel (5/6 Kanton, 1/6 Gemeinden). Die Formulierung der Bestimmung wurde jedoch angepasst.

Absatz 3: Da Artikel 48 StrG und damit die direkte Bindung des Gemeindeanteils an die Unterhaltskosten der Strassen entfällt, ist der bisher in Absatz 1 enthaltene Verweis auf Artikel 48 StrG aufzuheben. Der Landrat soll weiterhin den Verteilschlüssel des Gemeindeanteils festlegen. Dieser sieht aktuell vor, dass je ein Drittel der Verkehrssteuern nach der Anzahl der in den Gemeinden gelösten Fahrzeuge, der Einwohnerzahl gemäss Eidgenössischer Volkszählung und der produktiven Gemeindefläche verteilt wird.

6. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr unter der Leitung von Landrat Hans-Jörg Marti, Nidfurn, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten war in der Kommission unbestritten. Sie stellte einleitend fest, dass es sich auf den ersten Blick um eine Strassengesetzvorlage light handle und auf den zweiten Blick fast ausschliesslich Artikel zu finanziellen Aspekten angepasst werden. Ursache für die Minirevision seien grössere Strassenbauprojekte (Stichstrasse, Querspange, Linth/Sernf-Brücken Schwanden und Mitlödi), die in den nächsten Jahren anstehen und nebst dem Kanton die Gemeinden finanziell stark belasten würden. Auch gehe es um die nach der Gemeindestrukturreform noch hängige Bereinigung bzw. Aufhebung der Gemeindeverbindungsstrassen. Ebenso werde mit dieser Vorlage das Verzeichnis der Kantonsstrassen veröffentlicht. Auch wenn alle eine umfassende Revision des Strassengesetzes erwartet hätten, sei es vor allem für die Gemeinden wichtig, dass die vorliegende Teilrevision durch die Landsgemeinde verabschiedet werden könne.

In der Detailberatung wurde intensiv diskutiert, inwiefern die Einnahmen aus der Motorfahrzeugsteuer und andere Abgaben im Zusammenhang mit dem Verkehr die Kosten der Strassen decken könnten. Die Zahlen des Bundes legen nahe, dass dieser Kostendeckungsgrad rund 90 Prozent beträgt. Da der Kanton und die Gemeinden keine eigene Strassenrechnung führen, lässt sich der Kostendeckungsgrad nicht eruieren. In der Kommission wurde jedoch davon ausgegangen, dass er bei den Gemeinden ungleich kleiner sei als beim Kanton. Deshalb und weil eine saubere Grundlage fehlt, wollte die Kommission auf eine Anpassung des Verteilschlüssels bei der Motorfahrzeugsteuer zugunsten des Kantons verzichten. Sie belies den Anteil des Kantons bei fünf Sechsteln der entsprechenden Steuereinnahmen. Die Gemeinden erhalten weiterhin einen Sechstel. Die Kommission war sich dabei bewusst, dass dies zu einer stärkeren Belastung des Kantons und im Gegenzug zu einer Entlastung der Gemeinden führt. Da verschiedene grosse Projekte anstünden, müsse man ehrlicherweise auch darauf hinweisen ist, dass diese Projekte allenfalls mittels Bausteuerzuschlag und/

oder Erhöhung der Verkehrssteuer zu finanzieren seien. Einer Präzisierung von Artikel 10 Absatz 1 des Strassengesetzes stimmte die Kommission im Übrigen einstimmig zu.

Im Landrat selber war Eintreten ebenfalls unbestritten. Einen Rückweisungsantrag, mit dem eine Totalrevision des Strassengesetzes gefordert wurde, lehnte der Landrat nach kurzer Diskussion ab. Die «Revision light» sei notwendig, da sonst die Gemeinden mit den anstehenden kantonalen Strassenbauprojekten übermässig belastet würden. Der Regierungsrat schloss sich in der Detailberatung den Anträgen der vorbereitenden Kommission an, insbesondere dem Belassen des Verteilschlüssels bei der Motorfahrzeugsteuer. Unterschiedliche Auffassungen bestanden einzig bei der Frage, wie weit der Kanton durch die Übernahme der Umfahrungen bis Glarus durch den Bund be- oder entlastet werde. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde ohne Gegenstimmen, der so bereinigten Vorlage gemäss Kommissionsfassung zuzustimmen.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Strassengesetzes

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2018)

I.

GS VII C/11/1, Strassengesetz vom 2. Mai 1971 (Stand 1. Juli 2011), wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 1

¹ Die Strassen werden nach der Verkehrsbedeutung, dem Verkehrswert und dem Verkehrsbedürfnis in folgende Kategorien eingeteilt:

b. Aufgehoben.

Art. 3 Abs. 1, Abs. 2

¹ Zur Einreihung der Strassen in die verschiedenen Kategorien und Klassen sind zuständig:

b. (geändert) der Regierungsrat für die Korporationsstrassen, die verschiedene Gemeinden umfassen;

² Zur Versetzung von Strassen in eine andere Kategorie sind zuständig:

a. (geändert) der Landrat für eine Gemeindestrasse in eine Kantonsstrasse und von einer Kantonsstrasse II. Klasse in eine solche I. Klasse und umgekehrt;

Art. 9

Aufgehoben.

Art. 10 Abs. 1 (geändert)

¹ Gemeindestrassen sind vorwiegend dem inneren Verkehr der Gemeinde und der Erschliessung dienende öffentliche Strassen, welche Teile einer Gemeinde miteinander, mit anderen Gemeinde- oder Kantonsstrassen verbinden.

Art. 19 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Strassenverzeichnisse für die Kantonsstrassen, alten Landstrassen, Passwege und mit Kantonsbeiträgen erstellten Wanderwege werden vom zuständigen Departement, für die übrigen Strassen vom Gemeinderat geführt.

Art. 36

Aufgehoben.

Art. 37 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Die Strassenbaulast für Ortsumfahrungen von Kantonsstrassen obliegt dem Kanton.

² Bei Ortsumfahrungen und Verlegungen von Kantonsstrassen entscheidet der Regierungsrat nach Anhören des Gemeinderates über Eigentum und Baulast der bisherigen Strasse.

Titel nach Art. 37

2.3. (aufgehoben)

Art. 38

Aufgehoben.

Art. 39

Aufgehoben.

Art. 40

Aufgehoben.

Art. 41

Aufgehoben.

Art. 42

Aufgehoben.

Art. 43

Aufgehoben.

Art. 46

Aufgehoben.

Art. 48

Aufgehoben.

Art. 51 Abs. 2 (geändert)

² Wenn Korporationsstrassen die Funktion von Gemeindestrassen mit besonderer Bedeutung erfüllen, können Beiträge bis zu höchstens 30 Prozent ausgerichtet werden.

Art. 56 Abs. 2 (geändert)

² Auf den Gemeindestrassen obliegt die Schneeräumung den Gemeinden und auf den übrigen Strassen den Strasseneigentümern.

Art. 60 Abs. 1 (geändert)

¹ Nach Ablauf der Einsprachefrist hat der Gemeinderat die Strassenpläne betreffend die Kantonsstrassen nebst allfälligen Einsprachen mit seiner Vernehmlassung dem Regierungsrat zur Genehmigung einzureichen. Die übrigen Strassenpläne unterliegen der Genehmigung durch den Gemeinderat.

Art. 70 Abs. 1, Abs. 2 (geändert)

¹ Neue bauliche Anlagen, einschliesslich Tankanlagen, Verkaufsautomaten, Schaukästen und dergleichen, die sich über das Erdniveau erheben, müssen mit der Flucht folgende Mindestabstände zur Strassengrenze einhalten:

b. Aufgehoben.

² Bei neuen baulichen Anlagen unter der Erdoberfläche beträgt der Mindestabstand zu den Kantons- und Gemeindestrassen 4 Meter und zu allen übrigen, dem öffentlichen Verkehr dienenden Strassen 2 Meter.

Art. 77 Abs. 3 (geändert)

³ Entlang von Kantons- und Gemeindestrassen ausserhalb des eigentlichen Algebietes besteht bei freiem Weidgang für den Anstösser Abschrankungspflicht.

Art. 80 Abs. 1 (geändert)

¹ Für Wälder längs öffentlicher Strassen ist von der Strassengrenze bei Kantonsstrassen ein Abstand von 3 bis 6 Meter und bei Gemeindestrassen ein solcher von 2 bis 3 Meter einzuhalten.

Art. 88

Aufgehoben.

Art. 91 Abs. 1 (aufgehoben)

¹ *Aufgehoben.*

II.

GS VII D/11/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (EG SVG) vom 5. Mai 1985 (Stand 1. Januar 2012), wird wie folgt geändert:

Art. 10 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)

¹ Die Verkehrssteuern sind zur Deckung der mit dem Strassenverkehr zusammenhängenden Kosten zu verwenden.

² Sie werden wie folgt aufgeteilt:

- a. (neu)* fünf Sechstel zugunsten des Kantons;
- b. (neu)* ein Sechstel zugunsten der Gemeinden.

³ Der den Gemeinden zustehende Anteil wird gemäss einem vom Landrat definierten Schlüssel verteilt.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Juli 2018 in Kraft.

§ 14 A. Änderung des Gesetzes zur Entwicklung des Tourismus B. Gewährung eines Rahmenkredits über 12,5 Millionen Franken für die Jahre 2018–2028 an die Mitfinanzierung von touristischen Kerninfrastrukturen

Die Vorlage im Überblick

Die Sportbahnen in Braunwald und Elm stehen unter wirtschaftlich hohem Druck. Sie begehren finanzielle Unterstützung durch den Kanton. Dieser verpflichtete die beiden Gesellschaften im Juli 2016 zur Erarbeitung eines Sanierungskonzepts und eines nachhaltigen Businessplans. Gleichzeitig formulierte der Regierungsrat die Bedingungen, die ein Sanierungskonzept und ein Businessplan erfüllen müssen, damit der Kanton auf die Rückzahlung von ausstehenden Investitionshilfe-Darlehen im Umfang von 5,2 Millionen Franken verzichtet und sich damit an einer finanziellen Sanierung beteiligt. Der Kanton stand seither mit den Sportbahnen Elm AG und den Sportbahnen Braunwald AG in einem regelmässigen Austausch zu den Themen Sanierung und zukünftiger, nachhaltiger Betrieb. Beide Gesellschaften sind an der Ausarbeitung dieser Konzepte.

Nebst der Sanierung der beiden Bergbahngesellschaften müssen gleichzeitig die Voraussetzungen für einen nachhaltig kostendeckenden Betrieb der Bergbahnen geschaffen werden. Nur so erscheint eine finanzielle Sanierung auch sinnvoll. Dabei ist die Rolle der öffentlichen Hand nach erfolgter Sanierung klar zu definieren. Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des Kantons und der Gemeinde Glarus Süd nahm sich dieser Aufgabe an. Sie arbeitete eine Vorlage aus, welche die öffentliche Mitfinanzierung der beiden Bergbahnen für die nähere Zukunft regeln soll. Die Arbeitsgruppe ging dabei von folgenden Annahmen aus:

- Der alpine Tourismus hat grosse Ertragsprobleme. Mehr als zwei Drittel der Bergbahnen in der Schweiz sind ohne Unterstützung der öffentlichen Hand nicht überlebensfähig.
- Die beiden Bergbahnen in Elm und Braunwald sind Schlüsselinfrastrukturen, deren Ausfall grosse wirtschaftliche Konsequenzen für die übrigen Akteure in der Region hätte – insbesondere auch mit Blick auf die betroffenen Arbeitsplätze (Systemrelevanz). Das Risiko ist zu gross, um als Kanton und Gemeinde bei einem möglichen Ausfall einer der beiden Betriebe unvorbereitet zum Handeln gezwungen zu sein.

Die Arbeitsgruppe diskutierte verschiedene Lösungsansätze. Schliesslich entschied sich der Regierungsrat für eine Variante, welche die Gründung einer speziellen Gesellschaft (einer sogenannten FinanzInfra-Gesellschaft) mit Beteiligung des Kanton, der Gemeinde Glarus Süd und der betroffenen Bergbahnen vorsieht. Mit der Gesellschaft sollen klar definierte touristische Kerninfrastrukturen wie zum Beispiel Hauptzubringer-Bahnen oder Beschneiungsanlagen durch den Kanton und die Gemeinde Glarus Süd mitfinanziert werden können. Der maximale Beitragssatz soll dabei 40 Prozent betragen. Weil touristische Infrastrukturprojekte bisher nur mit einem Beitrag von 25 Prozent unterstützt werden können, ist dazu eine Anpassung des Gesetzes zur Entwicklung des Tourismus (Tourismusentwicklungsgesetz, TEG) notwendig. Ebenso wird darin neu die Grundlage dafür geschaffen, dass sich die Gemeinden überhaupt an einer Institution wie der FinanzInfra-Gesellschaft beteiligen können. Diese soll im Übrigen auch Teile der notwendigen Abschreibungen und Zinskosten für die unterstützten Kerninfrastrukturen finanzieren können. Der Vorteil einer FinanzInfra-Gesellschaft liegt insbesondere in der Sicherung der Investitionen. Über die Gesellschaft finanzierte Infrastrukturanlagen gehören dieser und verbleiben damit im Besitz der vom Kanton dominierten Gesellschaft.

Rahmenkredit über 12,5 Millionen Franken

Für die öffentliche Mitfinanzierung von touristischen Kerninfrastrukturen in den Jahren 2018–2028 ist ein Betrag von 12,5 Millionen Franken vorgesehen. Der entsprechende Rahmenkredit ist vorliegend durch die Landsgemeinde zu bewilligen. 2,5 Millionen Franken sind dabei als Aktienkapital für die neu zu gründende FinanzInfra-Gesellschaft vorgesehen. Für Beiträge an Investitionsvorhaben sind 10 Millionen Franken vorgesehen. Damit können – bei einem Beitragssatz von 40 Prozent – Gesamtinvestitionen von 25 Millionen Franken unterstützt werden. Konkrete Projekte liegen derzeit noch nicht vor. Von den Bergbahnen in Planung sind eine Anlage zur Sicherstellung der Schneesicherheit in Elm (momentane Kostenschätzung 17 Mio. Fr.) sowie eine Ganzjahres-Freizeitanlage in Braunwald (momentane Kostenschätzung 5 Mio. Fr.). Damit Beiträge effektiv ausbezahlt werden, müssen die Projekte hohe Auflagen erfüllen. So muss ein Gesuchsteller darlegen, dass er die in der sogenannten Bergbahnstrategie formulierten Finanzkennzahlen (nachhaltige Bilanz- und Ertragskennzahlen) erreicht. Diese setzen voraus, dass die Gesuchsteller ihre Bilanzen sanieren sowie einen Businessplan und ein nachhaltiges Projekt vorlegen. Ansonsten ist es unmöglich, die geforderten Kennzahlen zu erreichen. Blosser Strukturhaltung wird nicht unterstützt. Ausserdem wird von den Bergbahnen erwartet, dass sie untereinander zusammenarbeiten und sich aktiv an der geplanten gesamtkantonalen Tourismus-Trägerschaft beteiligen. Über die Freigabe der Mittel aus dem Rahmenkredit entscheidet in jedem Fall der Landrat. Eine breite politische Diskussion über den konkreten Einsatz des Geldes ist somit gewährleistet.

Weitere Gesetzesänderungen

Der Rahmenkredit für die Mitfinanzierung öffentlicher Kerninfrastrukturen steht nebst dem bereits bisher bestehenden Tourismuskredit zur Verfügung. Mit letzterem wurden kleinere Projekte im Tourismusbereich gefördert. Der Landrat konnte bisher theoretisch unbegrenzt hohe Einlagen in den Tourismuskredit tätigen. In der Praxis legte er jeweils 0,5–0,6 Millionen Franken pro Jahr ein (2–2,4 Mio. Fr. für 4 Jahre). Neu soll diese Einlage auf 4 Millionen Franken für vier Jahre begrenzt werden. Sollen höhere Einlagen getätigt werden, ist ein Landsgemeindebeschluss notwendig. Daneben soll die Änderung des TEG genutzt werden, um Präzisierungen im Bereich der Kurtaxen vorzunehmen. Insbesondere werden neu deren Maximalbeträge im Gesetz verankert.

Im Landrat stellte sich eine klare Mehrheit hinter die Vorlage und damit auch hinter die vorberatenden Kommissionen. Einzelne Ablehnungsanträge wurden deutlich abgelehnt. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Gesetzesänderung zuzustimmen und den Rahmenkredit über 12,5 Millionen Franken zu gewähren.

1. Ausgangslage

Die Sportbahnen Braunwald und Elm stehen wirtschaftlich unter grossem Druck. Sie begehren die finanzielle Unterstützung durch den Kanton. Im Juli 2016 hat der Regierungsrat das Departement Volkswirtschaft und Inneres (DVI) beauftragt, die Sportbahnen Elm AG und die Sportbahnen Braunwald AG zur Erarbeitung eines Sanierungskonzepts und eines nachhaltigen Businessplans zu verpflichten. Gleichzeitig hat er die Bedingungen formuliert, die ein Sanierungskonzept und ein Businessplan erfüllen müssen, damit der Kanton auf die Rückzahlung der ausstehenden Investitionshilfedarlehen (IH-Darlehen) im Umfang von 5,2 Millionen Franken verzichtet und sich damit an einer finanziellen Sanierung der beiden Sportbahnen beteiligt. Seither steht das DVI mit diesen in einem regelmässigen Austausch zu den Themen Sanierung und zukünftiger, nachhaltiger Betrieb.

Die Sportbahnen Braunwald AG hat zusammen mit einem externen Fachexperten ein Turnaround-Konzept erarbeitet. Im März 2017 wurden die Resultate einer Delegation des Regierungsrates, weiteren Gläubigern, der Gemeinde Glarus Süd und der Braunwald-Standseilbahn AG vorgestellt. Momentan befindet sich der Verwaltungsrat der Sportbahnen Braunwald in Einzelverhandlungen mit diesen Anspruchsgruppen, um die im Turnaround-Konzept definierten Massnahmen in finanzieller und infrastruktureller Hinsicht auf ihre Umsetzbarkeit zu prüfen.

Bei den Sportbahnen Elm AG befasste sich eine Delegation des Verwaltungsrates intensiv mit Lösungsalternativen für eine Sanierung und eine nachhaltige Zukunft des Betriebs. Im Vordergrund stehen hier Bestrebungen zur Sicherstellung der Schneesicherheit. Dem Regierungsrat wurden die Zwischenresultate dieser Arbeiten im Herbst 2017 zur Kenntnis gebracht, das Konzept befindet sich momentan in der weiteren Detailausarbeitung.

Nebst der unausweichlichen Sanierung der beiden Bergbahngesellschaften müssen gleichzeitig die Voraussetzungen für einen kostendeckenden Betrieb geschaffen werden. Nur so erscheint eine finanzielle Sanierung auch nachhaltig sinnvoll. Die Rolle der öffentlichen Hand nach erfolgter Sanierung ist klar zu definieren. Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des DVI, des Departements Finanzen und Gesundheit und der Gemeinde Glarus Süd hat sich dieser Aufgabe angenommen und eine Vorlage ausgearbeitet, welche die öffentliche Mitfinanzierung der beiden Bergbahnen für die nähere Zukunft regeln soll. Die Arbeitsgruppe ging dabei von folgenden Prämissen aus:

- Der alpine Tourismus hat grosse Ertragsprobleme, mehr als zwei Drittel der Bergbahnen in der Schweiz sind ohne Unterstützung der öffentlichen Hand nicht überlebensfähig.
- Die beiden Bergbahnen sind Schlüsselinfrastrukturen, deren Ausfall grosse wirtschaftliche Konsequenzen für die übrigen Akteure in der Region hätte (Systemrelevanz).

Mit dieser Vorlage soll die öffentliche Mitfinanzierung von touristischen Kerninfrastrukturen geregelt werden. Dazu wird eine Anpassung des Gesetzes zur Entwicklung des Tourismus (Tourismusentwicklungsgesetz, TEG) unterbreitet. Das Überleben der Sportbahnen Braunwald und Elm als Betreiber von zentralen touristischen Kerninfrastrukturen in Glarus Süd ist sicherzustellen und es ist die direkt und indirekt damit verbundene Wertschöpfung und Beschäftigung mittels folgender Massnahmen bzw. Bedingungen zu erhalten:

- Sanierung der Sportbahnen gemäss den durch den Regierungsrat definierten Bedingungen;
- Beiträge der öffentlichen Hand an neue bzw. den Ersatz bestehender touristischer Kerninfrastrukturen (wie etwa Hauptzubringer oder Anlagen zur Gewährleistung der Schneesicherheit);
- keine Beiträge der öffentlichen Hand an den laufenden Betrieb der Anlagen;
- Mitsprache und Miteigentum der öffentlichen Hand bei bzw. an den Investitionen;
- Gewährleistung von wirtschaftlich möglichst nachhaltigen Investitionen (es gelten die Bedingungen gemäss der Bergbahnstrategie);

- Sicherstellung der Zusammenarbeit und Koordination zwischen den einzelnen touristischen Akteuren und auf gesamtkantonaler Ebene.

Um die im letzten Absatz formulierten Zielsetzungen zu erreichen, soll eine sogenannte FinanzInfra-Gesellschaft gegründet werden. Mit dieser können der Kanton und die Gemeinden klar definierte Arten von Kerninfrastrukturen mitfinanzieren. Dafür wird im Gesetz die Beteiligung der Gemeinden an Institutionen wie der FinanzInfra-Gesellschaft ermöglicht, der Begriff der touristischen Kerninfrastruktur eingeführt und für deren Mitfinanzierung ein maximaler Beitragssatz von 40 Prozent festgelegt. Für die übrigen Infrastrukturen verbleibt der maximale Beitragssatz bei 25 Prozent. Ausserdem soll die FinanzInfra-Gesellschaft einen Teil der laufenden Kosten (Aufwand für Zinsen und Abschreibungen sowie für den Betrieb der FinanzInfra-Gesellschaft) tragen. Um diese mit genügend Geld ausstatten zu können, wird der Landsgemeinde ein Rahmenkredit über 12,5 Millionen Franken vorgelegt.

Weil dieser Rahmenkredit dem Tourismus nebst den ordentlichen Einlagen in den Tourismusfonds zur Verfügung steht, soll die Einlagenhöhe neu begrenzt werden. Bisher legte der Landrat im Budgetprozess jährlich 0,5–0,6 Millionen Franken in diesen Fonds ein (2–2,4 Mio. Fr. für 4 Jahre). Neu kann dieser für eine Vierjahresperiode maximal 4 Millionen Franken einlegen. Sollen höhere Einlagen getätigt werden, ist ein Landsgemeindebeschluss notwendig.

Nebst der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die öffentliche Mitfinanzierung von touristischen Kerninfrastrukturen soll die Änderung des TEG genutzt werden, um Präzisierungen im Bereich der Kurtaxen vorzunehmen. Insbesondere werden neu deren Maximalbeträge im Gesetz verankert.

2. Vorschlag des Regierungsrates zur öffentlichen Mitfinanzierung von touristischen Kerninfrastrukturen

2.1. Einbettung der Vorlage in die Tourismusstrategie 2016–2019

In der Förderperiode 2012–2015 wurde ein kantonales Produktmanagement aufgebaut. Dieses ist für die Produktentwicklung im Bereich des Glarner Tourismus zuständig. Das Produktmanagement ist nun in der laufenden Förderperiode durch eine zu schaffende kantonale Trägerschaft auch institutionell zu festigen und nachhaltig zu sichern. Die Arbeiten dazu starteten im Mai 2017. Inzwischen haben alle Beteiligten mit Schlüsselfunktion die Absicht erklärt, die neue kantonale Trägerschaftslösung gemeinsam zu unterstützen. Damit die künftige Tourismusorganisation ihren Betrieb 2019 aufnehmen kann, behandeln der Landrat und die Gemeindeversammlungen die Vorlage noch im laufenden Jahr. Um auch diese Meilensteine zu erreichen, arbeitet das Projektteam derzeit an der Konkretisierung des Leistungsauftrags der Organisation. Das beste Produktmanagement und das beste Marketing können jedoch nur erfolgreich operieren, wenn die Leistungsträger konkurrenzfähige Produkte anbieten. Die touristischen Kerninfrastrukturen spielen dabei eine zentrale Rolle.

Die Tourismusstrategie 2016–2019 setzt durch die Stärkung der Leistungsebene (Infrastruktur-Unterstützung via TEG und von Kerninfrastrukturen durch die vorliegend vorgeschlagene separate Förderung) wie auch der Vermarktung (Trägerschaftslösung «Glarner Tourismus») an diesen zwei zentralen Handlungsfeldern an. Die beiden Bausteine müssen Hand in Hand entwickelt werden.

2.2. Definition von touristischen Kerninfrastrukturen

Zentral ist die Frage, welche Arten von Investitionen mit öffentlichen Mitteln unterstützt werden sollen. Der Regierungsrat orientierte sich dabei am Grundsatz, dass nur Investitionen in Güter mit einem öffentlichen Charakter, die systemrelevant für eine volkswirtschaftlich bedeutende Branche sind, unterstützungswürdig sein können. Nicht die gesamten Infrastrukturen der beiden Bergbahnen in Elm und Braunwald werden diesem Erfordernis gerecht. Konkret handelt es sich bei touristischen Kerninfrastrukturen, welche neu gemäss TEG von höheren Beitragssätzen profitieren können, um Infrastrukturen,

- die wesentlich für die touristische Attraktivität der Region sind;
- deren Ausfall wirtschaftliche Konsequenzen für die übrigen Akteure in der Region haben («Umwegrentabilitäten», Systemrelevanz);
- die (oft) nicht kostendeckend erstellt und betrieben werden können.

Voraussetzung für eine allfällige Mitfinanzierung durch die öffentliche Hand ist, dass eine touristische Kerninfrastruktur alle drei Kriterien erfüllt. Aus heutiger Sicht trifft dies auf folgende Anlagen zu:

- die Bergbahnen (Haupt-Transportanlagen) Braunwald und Elm;
- deren Beschneigungs- und Pisteninfrastrukturen.

2.3. Voraussetzungen für die Unterstützung durch die öffentliche Hand

Schon heute konzentriert sich die Rolle der öffentlichen Hand grundsätzlich auf jene der Koordinatorin und Förderin:

- Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen für touristische Betriebe;
- Erhebung von Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben;
- gezielte finanzielle Unterstützung von ausgewählten touristischen Projekten.

Die öffentliche Hand sollte weder Prozesse begleiten oder planen noch Massnahmen ergreifen. Sie soll sich hingegen als Finanzierungspartnerin von touristischen Kerninfrastrukturen betätigen können, wenn:

- ein klares öffentliches Interesse (Erhalt von Arbeitsplätzen, wirtschaftliche Perspektive für Glarus Süd und den Kanton) an der Infrastruktur besteht;
- ein rein privatwirtschaftlicher Ansatz die Investitionen und den Betrieb nicht sicherstellt;
- bestehende private Initiativen im Kanton nicht konkurrenziert werden;
- die Infrastrukturen in der Region nachhaltig Wert schaffen;
- die Unternehmung sich über horizontale und vertikale Kooperation aktiv an der touristischen Destinationsbildung beteiligt bzw. wenn sie sich im Einklang mit der Glarner Tourismusstrategie positioniert und dementsprechend in das kantonale Marketing (Marke «Glarnerland»; Angebot entsprechender Produkte) eingebunden ist.

Zusätzlich ist eine Finanzierung zwingend an die Anforderungen an einen wirtschaftlich nachhaltig operierenden Betrieb geknüpft: Marktseitig bedarf es eines überzeugenden Geschäftskonzeptes, betriebswirtschaftlich ist das Erreichen von relevanten Kennwerten (u. a. EBITDA) zu dokumentieren. Die Bedingungen wurden im Rahmen der Bergbahnstrategie definiert. Diese ist in der Geschäftsdatenbank des Landrates abrufbar (www.gl.ch → Parlament → Geschäfte). Die öffentliche Hand gewährt keine Beiträge an den laufenden Betrieb der Sportbahnen.

2.4. Mögliche Varianten einer öffentlichen Mitfinanzierung

Der Regierungsrat hat drei Varianten für eine öffentliche Mitfinanzierung geprüft:

- Variante 1: Neues eigenständiges Bergbahngesetz oder Erweiterung des heutigen Tourismusentwicklungsgesetzes zwecks Mitfinanzierung von touristischen Kerninfrastrukturen.
- Variante 2: Schaffung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft zwecks Mitfinanzierung von touristischen Kerninfrastrukturen.
- Variante 3: Verzicht auf eine Mitfinanzierung.

Der Regierungsrat schliesst Variante 3 aus. Er erachtet das Risiko eines Ausfalls der touristischen Kerninfrastrukturen und den damit einhergehenden volkswirtschaftlichen Schaden als zu gross, als dass sich die Öffentlichkeit einer Unterstützung entziehen könnte. Ein komplett neues Gesetz nur für die Bergbahnen beurteilt er als nicht nötig. Das bestehende Gesetz zur Entwicklung des Tourismus bietet bereits einen geeigneten und bewährten Gesetzesrahmen, um die Förderung von touristischen Kerninfrastrukturen zu regeln. Daneben will der Regierungsrat die Vorteile nutzen, die eine FinanzInfra-Gesellschaft gemäss Variante 2 mit sich bringt. Er schlägt deshalb vor, die touristischen Kerninfrastrukturen durch eine Kombination der Varianten 1 und 2 umzusetzen.

2.5. Vorschlag des Regierungsrates

2.5.1. Ziele

Es ist das Überleben der Sportbahnen Braunwald und Elm als Betreiber von zentralen touristischen Kerninfrastrukturen in Glarus Süd sicherzustellen. Die damit direkt und indirekt verbundene Wertschöpfung und Beschäftigung sollen erhalten werden.

2.5.2. Absicht

Kanton, Gemeinde Glarus Süd und die Sportbahnen gründen zur Finanzierung von ausgewählten touristischen Kerninfrastrukturen eine (oder zwei separate) FinanzInfra-Gesellschaft mit den folgenden Beteiligungsquoten:

- Kanton: 64 Prozent des Aktienkapitals.
- Standortgemeinde: 16 Prozent des Aktienkapitals.
- Sportbahnen Elm und Braunwald: je 10 Prozent des Aktienkapitals.

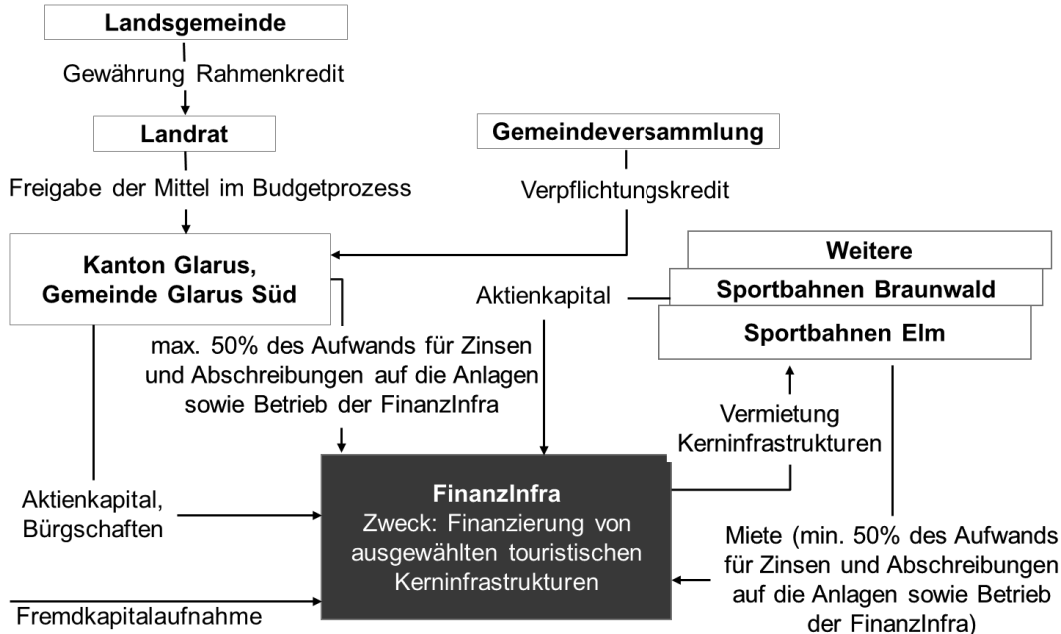
Die Funktionsweise dieser Gesellschaft lässt sich wie folgt darstellen:

- Der Betreiber (vorliegend z. B. eine der beiden Sportbahnen) arbeitet ein Investitionsprojekt aus, welches vom Regierungsrat vorgeprüft wird. Gestützt darauf stellt der Regierungsrat dem Landrat Bericht und Antrag. Dieser entscheidet, ob eine Unterstützung gewährt werden kann (Freigabe der Mittel).

- Nach einer positiven Entscheidung des Landrates über das konkrete Investitionsprojekt, kann die FinanzInfra AG gegründet werden. Zunächst ist das Aktienkapital zu zeichnen. Anschliessend muss das nötige Fremdkapital beschafft werden, bevor die Arbeiten durch die Organe der FinanzInfra AG ausgeschrieben und schliesslich vergeben werden, um die entsprechende Investition in die touristische Kerninfrastruktur tätigen zu können. Es ist denkbar, dass alle Vorhaben über eine einzige FinanzInfra-Gesellschaft abgedeckt werden.

Die Investitionen verbleiben im Eigentum der FinanzInfra AG, welche diese der jeweiligen Betreiberin zu einem reduzierten Zins vermietet. Diese kann die Anlage bzw. die Investition nutzen. Schliesslich erstattet die FinanzInfra AG dem Landrat Bericht.

In der nachfolgenden Grafik ist die Systematik des Vorschlags aufgezeichnet:



Die Landsgemeinde bewilligt einen Rahmenkredit, um einerseits durch Zeichnung von Aktienkapital die FinanzInfra-Gesellschaft gründen zu können und andererseits mittels Beiträgen einen Teil der Kosten der unterstützten Infrastrukturen zu übernehmen. Letzteres geschieht in der Form, dass die Sportbahnen keine kostendeckende Miete für die Nutzung der Infrastruktur bezahlen. Diese Kosten übernimmt der Kanton zu maximal 40 Prozent, die Standortgemeinde zu maximal 10 Prozent. Die öffentliche Hand übernimmt also maximal 50 Prozent dieser Kosten.

Dieser Rahmenkredit steht ähnlich wie beim Strassenbauprogramm während den nächsten zehn Jahren zur Verfügung. Beiträge für konkret vorgelegte Investitionsvorhaben müssen aber im jährlichen Budgetprozess jeweils vom Landrat freigegeben werden.

2.5.3. Begründung des Vorschlags des Regierungsrates

Der Regierungsrat favorisiert die skizzierte Variante aus folgenden Gründen:

- Einzelne Infrastrukturen der Sportbahnen erfüllen die Anforderungen an eine touristische Kerninfrastruktur und sorgen für die Erzielung von Umwegrentabilitäten. Sie sollen daher erhalten und wenn möglich gestärkt werden. Die Anlagen, die mit öffentlichen Geldern finanziert werden, bleiben durch die Gründung einer FinanzInfra-Gesellschaft im Eigentum der öffentlichen Hand. Es ist zwar anzustreben, dass der Zinsvorteil einer «reinen» FinanzInfra-Gesellschaft für die Sportbahnen eine ausreichende Unterstützung darstellt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Sportbahnen ihren finanziellen Verpflichtungen (Begleichung der Kosten für Zinsen und Abschreibungen auf die Anlagen) bei einer solchen Lösung nicht nachkommen können. Dadurch würde die gleiche Situation wie bei den heutigen IH-Darlehen entstehen. Aus diesem Grund will sich der Regierungsrat auch an den Kosten für die Infrastruktur (Aufwand für Zinsen und Abschreibungen für die Anlagen) und für den Betrieb der FinanzInfra-Gesellschaft beteiligen.
- Der Erlass eines separaten Gesetzes nur zur Regelung der Unterstützung von touristischen Kerninfrastrukturen ist nicht nötig, da sich das bestehende TEG seit seinem Erlass durch die Landsgemeinde vor zehn Jahren bestens bewährt hat. Alle im bestehenden Gesetz festgehaltenen Grundsätze (Nachhaltigkeit, Verbot der Strukturhaltung, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Wertschöpfung des

glarnerischen Tourismus, Abgleich mit den Entwicklungszielen von Kanton und Gemeinden, Subsidiarität des Mitteleinsatzes, Erfordernis von genügend Eigenmitteln) gelten auch für die neu von höheren Beitragssätzen profitierenden touristischen Kerninfrastrukturen.

- Durch die Freigabe der Mittel durch den Landrat im Zuge des jährlichen Budgetprozesses ist gewährleistet, dass eine fundierte Diskussion den Einsatz der öffentlichen Gelder politisch legitimiert.

2.5.4. Umsetzung auf kantonaler Ebene

Die skizzierte Variante soll durch folgende Massnahmen umgesetzt werden:

- Anpassung des TEG:
 - Der Beitrag an Investitionen in touristische Kerninfrastrukturen beträgt maximal 40 Prozent (bisher max. 25 %).
 - Neu sollen sich explizit auch die Gemeinden an Institutionen beteiligen und Finanzhilfen gewähren können (Ergänzung der bisherigen Bestimmung, welche nur den Kanton in dieser Rolle vorsah).
- Finanzbeschluss:
 - Ausgaben im Tourismusbereich gelten als freie Ausgaben, es besteht kein Rechtsanspruch auf kantonale Mittel (Kann-Formulierung im TEG).
 - Bereitstellung der finanziellen Mittel durch die Landsgemeinde nach Begrenzung der entsprechenden Kompetenz des Landrates.

2.5.5. Rechtliche Umsetzung in der Gemeinde Glarus Süd

Der Gemeinderat Glarus Süd beantragt der Gemeindeversammlung einen Verpflichtungskredit für eine Unterstützung der Kerninfrastrukturen der Sportbahnen.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Titel

Das Gesetz zur Entwicklung des Tourismus wird neu offiziell mit der Legalabkürzung TEG abgekürzt.

Artikel 2; Instrumente

Es wird eine begriffliche Anpassung vorgenommen, weil sich auch die Gemeinden der Instrumente sollen bedienen können, welche das TEG bislang allein dem Kanton zur Verfügung stellt.

Absatz 1 Buchstabe e: Im Vordergrund steht die Möglichkeit, sich an Institutionen (Bst. e) mittels Beiträgen (Art. 4 Abs. 1 Bst. a) beteiligen zu können. Darunter fällt auch die Beteiligung an Gesellschaften (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2007, S. 9).

Absatz 2: Namentlich sollen nebst dem Kanton auch die Gemeinden Finanzhilfen gewähren bzw. konkret Beiträge für Infrastrukturanlagen (Bst. e) und an Institutionen (Bst. h) sprechen können.

Artikel 5; Ansätze

Das geltende Recht sieht vor, dass an Investitionen in touristische Infrastrukturen ein Beitrag aus dem Tourismusfonds von maximal 25 Prozent der massgebenden Kosten geleistet werden kann. Neu sollen Investitionen in touristische Kerninfrastrukturen stärker gefördert werden können. Dazu wird in Artikel 5 ein neuer Absatz 2 geschaffen, der den Maximalansatz für Investitionen in systemrelevante touristische Kerninfrastrukturen von zumindest regionaler Bedeutung, die ansonsten nicht kostendeckend betrieben werden können, auf 40 Prozent festlegt.

Absatz 2: Investitionen in die «Kerninfrastruktur» sollen stärker gefördert werden können. Solche Unterstützungen sind nur möglich, wenn sie zumindest für die touristische Attraktivität der Region wesentlich sind und deren Ausfall wirtschaftliche Konsequenzen für die übrigen Akteure in der Region hätte (Umwegrentabilitäten) sowie wenn sie ohne diese Beiträge nicht kostendeckend erstellt und betrieben werden könnten. Diese Voraussetzungen erfüllen aktuell einzig die Haupttransportanlagen der Sportbahnen Braunwald und Elm sowie die dortigen Beschneiungs- und Pisteninfrastrukturen. Es gilt dies namentlich nicht für einzelne ihrer Skilifte, für ihre Gastrobetriebe und für andere Bergbahnen.

Artikel 10; Tourismusfonds

Die Beiträge für den Tourismus sind gemäss Artikel 10 über den Tourismusfonds zu finanzieren, wobei der Landrat die entsprechenden Einlagen jeweils für vier Jahre festsetzt. Bei der Festsetzung der Einlagen ist der Landrat nicht an die generellen verfassungsmässigen Finanzkompetenzen (1 Mio. Fr. einmalig bzw. 0,2 Mio. Fr. wiederkehrend; vgl. Art. 90 Abs. 1 Bst. b Kantonsverfassung) gebunden, wie die Einlagen in der Vergangenheit von 2 bis 2,4 Millionen Franken pro Vierjahresperiode (0,5–0,6 Mio. Fr. pro Jahr) belegen. Der Gesetzgeber hat seine Finanzkompetenz im Bereich des Tourismus an den Landrat delegiert. Folglich könnte

der Landrat auch im vorliegenden Fall der Mitfinanzierung von touristischen Kerninfrastrukturen grundsätzlich unbeschränkte finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Der Regierungsrat wäre bei der Beitragsgewährung allerdings an die Kriterien des TEG und insbesondere auch an den heutigen Höchstansatz von 25 Prozent bei Infrastruktur-Investitionen (Art. 5) gebunden.

Auch wenn der Landrat damit rechtlich über eine unbeschränkte Finanzkompetenz zugunsten des Tourismusfonds verfügt, dürften im Vergleich zu heute merklich höhere Einlagen, insbesondere für umstrittene Vorhaben, politisch zu breiten Diskussionen führen. Die Finanzkompetenz des Landrates zugunsten des Tourismusfonds soll daher beschränkt werden, damit bei grösseren Vorhaben die Landsgemeinde nicht nur politisch, sondern auch rechtlich für die Beschlussfassung legitimiert ist. Konkret ist die Kompetenz des Landrates für Einlagen in den Tourismusfonds auf maximal 4 Millionen Franken für eine Vierjahresperiode zu beschränken. Die Grenze liegt damit fast doppelt so hoch wie die heute effektiv vorgenommenen Einlagen. Damit verfügt der Landrat über genügend Spielraum, um weitere Projekte wie z. B. eine touristische Vermarktungsorganisation für den Kanton mit Mitteln aus dem Tourismusfonds zu unterstützen.

Hingegen wären für Vorhaben, die über die Grenze von 4 Millionen Franken hinausgehen, neu die generellen verfassungsmässigen Finanzkompetenzen massgebend. Entsprechend ist für die öffentliche Mitfinanzierung der touristischen Kerninfrastrukturen auch ein separater Rahmenkredit der Landsgemeinde erforderlich. Damit wird von Anfang an – und über den Landrat hinaus – eine breite und transparente Diskussion über die Aufgaben und unterstützungswürdigen Anliegen der öffentlichen Hand im Tourismusbereich gewährleistet.

Artikel 12; Grundsatz

Die Gesetzesänderung wird auch für Präzisierungen im Bereich der Kurtaxe genutzt. So war bisher unklar, ob jemand für den Aufenthalt im eigenen Ferienhaus oder in der eigenen Ferienwohnung ebenfalls eine Kurtaxe zu entrichten hat. Die Bestimmung handelte bisher nämlich nur vom «Beherbergen von Gästen», während der Ferienhausbewohner nicht «beherbergter Gast» im engeren Sinne ist. Es wird nun klargestellt, dass auch der Bewohner einer eigenen Ferienwohnung oder eines eigenen Ferienhauses eine Kurtaxe bezahlen muss.

Artikel 15; Ansätze für Kurtaxen

Bei der Kurtaxe handelt es sich um eine sogenannte Kostenanlastungssteuer. Sie benötigt als solche in den Grundzügen einer Regelung in einem Gesetz im formellen Sinne. Die heutige Regelung auf Verordnungsstufe genügt nicht. Entsprechend wird den Gemeinden die Kompetenz zugewiesen, in eigenem Ermessen eine Pauschale und eine Tagestaxe festzulegen. Das Ermessen wird durch die Definition von Maximalansätzen eingeschränkt. Zusätzlich sind die Jahrespauschalen für «Massenlager» (Art. 12 Abs. 2 TEG) bzw. von «Gruppenunterkünften» (Art. 13 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 TEG) zu regeln.

Artikel 16; Verwendung der Mittel

Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung haben die Gemeinden Kurtaxen für die Finanzierung von touristischen Angeboten einzusetzen. Demgegenüber dürften Tourismusförderungsabgaben für die Marktbearbeitung eingesetzt werden. Sie wären in einem (kommunalen) Gesetz im formellen Sinne zu regeln.

4. Gewährung eines Rahmenkredits über 12,5 Millionen Franken in den Jahren 2018–2028 für die Mitfinanzierung von touristischen Kerninfrastrukturen

Der Landsgemeinde wird ein Rahmenkredit über 12,5 Millionen Franken unterbreitet. Dieses Geld soll während der Jahre 2018–2028 speziell zur finanziellen Unterstützung von touristischen Kerninfrastrukturen gemäss neuer Regelung im TEG verwendet werden. Die Höhe des beantragten Rahmenkredits ergibt sich aufgrund der Angaben zu den anstehenden Investitionsvorhaben der Bergbahnen Braunwald und Elm, jeweils auf das Machbare heruntergebrochen, und der für den Betrieb und das Funktionieren der FinanzInfra-Gesellschaft zwingend benötigten Mittel.

Für die Unterstützung von Investitionsvorhaben werden voraussichtlich 10 Millionen Franken benötigt. Allerdings sind dazu erst Projektideen mit sehr groben Kostenschätzungen vorhanden. Aussagen zu deren Unterstützungswürdigkeit können derzeit nicht gemacht werden. Vorgesehen sind eine Anlage zur Sicherstellung der Schneesicherheit in Elm (momentane Kostenschätzung 17 Mio. Fr.) sowie eine Ganzjahres-Freizeitanlage in Braunwald (momentane Kostenschätzung 5 Mio. Fr.). Mit den vorgesehenen 10 Millionen Franken für Investitionsvorhaben könnten bei einem Beitragssatz des Kantons von 40 Prozent Gesamtinvestitionen von 25 Millionen Franken unterstützt werden.

Die übrigen 2,5 Millionen Franken sind für die Zeichnung von Aktienkapital der FinanzInfra-Gesellschaft veranschlagt. Die jeweiligen Anteile am Gesamtkredit für Aktienkapital oder die Unterstützung von Investitionsvorhaben können sich in Abhängigkeit der konkreten Projekte verschieben. Über die Freigabe der Mittel entscheidet in jedem Fall der Landrat über das Budget. Eine breite politische Diskussion über den konkreten Einsatz des Geldes ist somit gewährleistet.

5. Vernehmlassung

Bis Ende September 2017 wurde eine Vernehmlassung bei interessierten Kreisen und den kantonalen Departementen durchgeführt. Zusätzlich fand am 21. August 2017 eine Informationsveranstaltung zur Vernehmlassungsvorlage statt. Die Vernehmlassungsteilnehmer lassen sich dabei grob in zwei Gruppen einteilen: Die eine lehnt jede öffentliche Mitfinanzierung von touristischen Kerninfrastrukturen ab. Dies entweder aus ordnungspolitischen Gründen, weil der Ausfall der Kerninfrastrukturen volkswirtschaftlich verkraftbar sei oder weil es für die dafür vorgesehenen Mittel bessere Verwendungszwecke gebe. Die andere Gruppe unterstützt den Einsatz von öffentlichen Mitteln zur Mitfinanzierung von touristischen Kerninfrastrukturen im vorgesehenen Ausmass und macht auch keine Abänderungsvorschläge zur gewählten Finanzierungsform, zur Gründung einer Finanzinfra-Gesellschaft, zu den Beteiligungsquoten und zur Mitfinanzierung des Aufwandes für Abschreibungen und Zinsen.

Zwar wurde allgemein anerkannt, dass sich die Bergbahnen und der Tourismus – speziell in Glarus Süd – in einer sehr schwierigen Lage befinden. Auch war der grossen Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer die Rolle der Bergbahnen als Motor des gesamten Tourismus sowie die hohe gegenseitige Abhängigkeit der einzelnen Akteure im Tourismus (Beherbergungsbetriebe, Bergbahnen, Ausflugsattraktionen) bewusst. Viele von ihnen erwähnten jedoch, dass die Bedeutung der Bergbahnen der Öffentlichkeit zu wenig bewusst sei. Dazu ist festzuhalten, dass die Tourismuswirtschaft rund 9 Prozent an die Wertschöpfung der Exportwirtschaft beiträgt bzw. rund 4,5 Prozent des kantonalen Bruttoinlandprodukts generiert. Sie gehört als Exportbranche zu den Wirtschaftsmotoren des Kantons Glarus und ist insgesamt gleichbedeutend wie die Branche Gummi- und Kunststoffwaren oder die Pharma-Branche. Auch ist die Tourismuswirtschaft massgeblich dafür verantwortlich, dass der Kanton Glarus einen derart hohen Freizeitwert bieten kann. Dieser ist wichtig für die Attraktivität des Standorts für Zuzüger und Einheimische.

Bezüglich der Definition der touristischen Kerninfrastrukturen unterschieden sich die Meinungen der Vernehmlassungsteilnehmer hingegen grundlegend. Elf Teilnehmer unterstützten die Definition ganz oder teilweise, acht sprachen sich gegen diese aus.

Die Frage, ob eine öffentliche Unterstützung der beschriebenen Kerninfrastrukturen möglich sein soll, wurde wiederum sehr unterschiedlich beurteilt. Die Mehrheit begrüsst eine Unterstützung vor allem aus folgenden Gründen:

- Glarus Süd und der ganze Kanton seien dringend auf funktionierende touristische Kerninfrastrukturen angewiesen. Ohne Unterstützung drohten grosse wirtschaftliche Konsequenzen.
- Die Branche sei nicht fähig, die betriebswirtschaftlich notwendigen Mittel alleine zu erwirtschaften. Dies sei kein Glarner Phänomen, schweizweit würden sich die gleichen Herausforderungen stellen. Jeder Kanton und/oder die Standortgemeinden würden ihre Bergbahnen finanziell unterstützen.

Die meistgenannten Gründe gegen eine öffentliche Mitfinanzierung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Regierungsrat muss strategische Vorgaben machen, welche Infrastrukturen überhaupt im gesamt-öffentlichen Interesse liegen und nicht einfach Projekte von Gesuchstellern übernehmen.
- Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Bergbahnbranche sei zu gering, als dass sich eine Unterstützung rechtfertigen liesse.
- Eine Unterstützung diene lediglich der Strukturhaltung.
- Das heutige Instrumentarium (TEG) reiche aus. Mit der skizzierten Vorlage weiche man von einer bewährten Förderstrategie ab und halte nicht mehr alle Bedingungen des Gesetzes ein.
- Ohne Kenntnis von Businessplänen kaufe der Steuerzahler die Katze im Sack. Die Faktenlage, was genau unterstützt werde, sei nicht klar.
- Eine bessere Alternative zur Unterstützung von touristischen Kerninfrastrukturen wäre die Senkung der Steuersätze oder Investitionen in Innovationsprojekte.

Der Regierungsrat hat im Sommer 2016 festgehalten, dass er nur dann auf die Amortisation der ausstehenden kantonalen IH-Darlehen verzichtet, wenn ein Sanierungskonzept und ein Businessplan u. a. strenge Bedingungen gemäss Bergbahnstrategie erfüllen. Heute erfüllt keine Sportbahn diese nachhaltig zu erreichenden Kennzahlen. Trotzdem will der Regierungsrat an den formulierten Bedingungen festhalten. Nur so ist gewährleistet, dass die von der Landsgemeinde zur Verfügung gestellten Mittel in nachhaltige und betriebswirtschaftlich fundierte Vorhaben investiert werden. Mit diesen Bedingungen und damit, ob diese Voraussetzungen als erfüllt zu erachten sind, wird sich der Landrat im Rahmen der Budgetdebatte auseinandersetzen können, wenn ihm die definitiven Projekte vorgelegt werden und er eine gesamtwirtschaftliche Würdigung vornehmen kann.

Der Regierungsrat sah aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse keinen Anlass für eine Anpassung der Vorlage.

6. Finanzielle Auswirkungen

Bei der Beurteilung der finanziellen Auswirkungen ist zwischen dem Verzicht auf die Rückzahlung der ausstehenden Investitionshilfedarlehen (Forderungsverzicht), der Zeichnung von Aktienkapital der angestrebten FinanzInfra-Gesellschaft (Beteiligung) und den Beiträgen zur Teildeckung des Aufwands (Subventionen) derselben zu unterscheiden. Die Beteiligung und die Subventionen sind aus dem beantragten Rahmenkredit für den Landrat von 12,5 Millionen Franken zu finanzieren, wobei das Verhältnis zwischen Beteiligung und Subvention wie auch der Zeitpunkt der Ausgaben noch offen sind.

6.1. Forderungsverzicht

Der Verzicht auf die Rückzahlung der ausstehenden Investitionshilfedarlehen kann vom Regierungsrat bei Erfüllung der Anforderungen gemäss Artikel 10 Absatz 2 des Finanzhaushaltgesetzes und den vom Regierungsrat im Sommer 2016 festgelegten Bedingungen beschlossen werden. Dabei handelt es sich zwar um einen wichtigen Faktor für die öffentliche Mitfinanzierung der touristischen Kerninfrastrukturen, er kann den Sportbahnen aber auch unabhängig von der Zustimmung der Landsgemeinde zur Vorlage oder der Beantragung von Beiträgen gewährt werden.

Ein Verzicht auf die Rückzahlung der ausstehenden Investitionshilfedarlehen hätte eine Wertberichtigung von 5,2 Millionen Franken (3,4 Mio. Fr. Investitionshilfedarlehen des Kantons und 50 Prozent der Investitionshilfedarlehen des Bundes von 3,5 Mio. Fr.) zulasten der Erfolgsrechnung zur Folge. Da die Wertberichtigung des Kantonsdarlehens mit keinem Geldfluss verbunden ist, handelt es sich hierbei um einen reinen Buchverlust. Beim Bundesdarlehen kann der Bund dem Kanton die Hälfte des Betrags, also 1,75 Millionen Franken, in Rechnung stellen.

6.2. Beteiligung

Bei der Beteiligung an der FinanzInfra-Gesellschaft handelt es sich um Verwaltungsvermögen. Buchhalterisch liegt ein Aktivtausch und nicht ein Aufwand vor. Die Beteiligung belastet damit die Erfolgsrechnung des Kantons nicht. Solange die Infrastrukturen der FinanzInfra-Gesellschaft werthaltig sind bzw. der Aufwand für Abschreibungen, Zinsen und Betrieb der Gesellschaft durch die Beiträge der Sportbahnen, des Kantons und der Gemeinde gedeckt sind, behält die Beteiligung auch ihren Wert. Da diese im Verwaltungsvermögen zu führen ist (es handelt sich um Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen; Art. 3 Abs. 2 Finanzhaushaltgesetz), ist die Zeichnung der Beteiligung über die Investitionsrechnung zu buchen. Im Finanzplanjahr 2019 wurden dafür einstweilen pauschal 2,5 Millionen Franken eingesetzt, wobei die Höhe und der Zeitpunkt zu überprüfen sind.

6.3. Subventionen

Bei den Kantonsbeiträgen an die FinanzInfra-Gesellschaft für Abschreibungen, Zinsen und Betrieb der Gesellschaft handelt es sich um eine Subvention und damit eine Ausgabe. Im Finanz- und Aufgabenplan 2019–2022 wurden dafür im Jahr 2019 einstweilen pauschal 10 Millionen Franken eingestellt. Die Höhe wie auch der Zeitpunkt dieser Ausgabe werden sich erst bei Vorliegen von konkreten Projekten der Sportbahnen definitiv festlegen lassen. Zu beachten ist, dass der Landrat auch bei Vorliegen eines Rahmenkredits einen Budgetkredit für die jährlichen Ausgaben bewilligen muss (Art. 38 Finanzhaushaltgesetz). Insofern lassen sich die entsprechenden Ausgaben auch planen.

Damit die Beiträge an die FinanzInfra-Gesellschaft die Erfolgsrechnung nicht belasten, sollen diese über Entnahmen aus den Steuerreserven finanziert werden. Die Subvention ist damit erfolgsneutral, das Eigenkapital nimmt jedoch um diesen Betrag ab. Zudem muss der Kanton zur Finanzierung der Zahlungen Liquidität aufnehmen und Zinsen bezahlen. Dieses Vorgehen einer Finanzierung über die Steuerreserven wurde auch beim Ausgleichsbeitrag an die Gemeinden gewählt.

7. Beratung der Vorlage im Landrat

7.1. Kommissionen

7.1.1. Spezialkommission

Für die Vorberatung der Vorlage wurde aufgrund von deren Tragweite eine landrätliche Spezialkommission unter dem Präsidium von Landrat Christian Marti, Glarus, eingesetzt. Die Kommission hörte sämtliche Beteiligten an. Diese seien sich bewusst, dass der Fortbestand der beiden Sportbahnen ohne Unterstützung durch öffentliche Gelder mittel- bis langfristig nicht zu gewährleisten sein wird. Öffentliche Unterstützung sei andernorts der Regelfall. Die Kommission stützte dann auch die grundsätzliche Haltung des Regierungsrates, dass die Politik der Entwicklung nicht einfach zusehen könne, sondern einen konkreten Vorschlag zur öffentlichen Mitfinanzierung touristischer Kerninfrastrukturen unterbreiten müsse. Die Sportbahnen hätten

eine Ankerwirkung, die touristisch, wirtschaftlich (insbesondere auch für das Gewerbe in Glarus Süd) und gesellschaftlich von Bedeutung sei. Eintreten auf die Vorlage war in der Kommission folglich unbestritten.

In der Detailberatung wurden einzelne Eckpunkte der Vorlage kontrovers diskutiert. So wurde beantragt, es seien in Artikel 2 Absatz 1 TEG die Gemeinden zu streichen. Tourismusförderung solle weiterhin Sache des Kantons sein. Auf eine geteilte Zuständigkeit sei zu verzichten. Dem wurde entgegengehalten, dass die Gemeinden auch ohne diese klärende Regelung entsprechend tätig sein könnten. Die vorliegende Regelung wolle die Position der Gemeinden stärken und Klarheit schaffen. Ausserdem wurde auf eine Diskrepanz zur Lintharena SGU verwiesen. Dort ist für die Gemeinde eine tragende Rolle vorgesehen. Der Antrag wurde schliesslich abgelehnt. Das gleiche Schicksal ereilte ein Antrag, wonach nur «zukunftsrelevante» Infrastrukturen unterstützt werden dürften (Art. 5). Nicht zukunftsrelevant seien etwa Schneekanonen, da diese nicht nachhaltig seien. Eine Mehrheit der Kommission sah hinter dieser Ergänzung keinen Mehrwert, da die einem Infrastrukturprojekt zugrunde liegende Businesspläne ohnehin immer zukunftsgerichtet sind.

Hingegen beantragte die Kommission eine Anpassung des Kreditbeschlusses, wonach Beschaffungsprojekte der FinanzInfra-Gesellschaft dem Submissionsgesetz zu unterstellen sei. Dies verhindere Mausecheln und schaffe Klarheit. Ein Gegenantrag, der einheimische Anbieter schützen wollte, blieb erfolglos.

Im Rahmen der Schlussabstimmung wurde die Ablehnung der gesamten Vorlage beantragt. Dieser wurde damit begründet, dass es falsch wäre, staatliche Gelder in eine Branche zu investieren, die mit schrumpfender Nachfrage, sinkenden Preisen und der zunehmenden Klimaerwärmung zu kämpfen habe. Künstliche Beschneidung löse das Problem nicht und sei mit dem hohen Wasserverbrauch und den Eingriffen in das Landschaftsbild eine ökologische Belastung.

Dem wurde entgegengehalten, dass hier nicht für die nächsten 40 Jahre, aber vielleicht für die kommenden 10–20 Jahre geplant werde. Während dieser Zeit könne man etwas bewirken und davon ausgehen, dass Wintertourismus betrieben werden könne. Die damit verbundenen Arbeitsplätze müsse man erhalten. Sie seien für Glarus Süd sehr wichtig.

Die Änderungen im Bereich der Kurtaxe hiess die Kommission ohne Weiteres gut.

Die landrätliche Spezialkommission beantragte dem Landrat, der so bereinigten Vorlage zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen.

7.1.2. Finanzaufsichtskommission

Nebst der eingesetzten Spezialkommission beschäftigte sich die auch Finanzaufsichtskommission (FAK), präsiert von Landrat Kaspar Becker, Ennenda, mit der Vorlage. Sie widmete sich den finanziellen Aspekten. Eintreten war zwar in der Kommission nicht ganz unbestritten, wurde dann aber doch mit deutlichem Mehr beschlossen. Die FAK erachtete den Rahmenkredit über 12,5 Millionen Franken als eigentliches Impulsprogramm. Mit diesem würden die Sportbahnen die Sicherheit erhalten, ihre angedachten Projekte im Detail auszuarbeiten und dem Regierungsrat zur Antragstellung an den Landrat zu unterbreiten. Die Vorlage sei zudem finanziell verkraftbar.

Im Rahmen der Detailberatung wurde rege diskutiert, ob und wie die Aufsicht über die FinanzInfra-Gesellschaft durch kantonale Stellen (landrätliche Geschäftsprüfungs- und Finanzaufsichtskommission sowie Finanzkontrolle) gewährleistet werden kann. Da diese Gesellschaft jedoch privatrechtlich organisiert ist, gibt es für eine solche Aufsicht keine rechtliche Grundlage.

Ein Antrag, wonach der Landrat über die Gründung einer FinanzInfra-Gesellschaft entscheiden soll, wurde knapp abgelehnt. Hingegen beschloss die Kommission, dem Regierungsrat zu empfehlen, nur eine einzige FinanzInfra-Gesellschaft zu gründen. Ansonsten unterstützte die FAK die Vorlage in der Version der vorberatenden Spezialkommission.

7.2. Landrat

Eintreten war im Landratsplenum unbestritten. Dennoch wurde im Rahmen der Eintretensdebatte rege diskutiert. Die Befürworter verwiesen auf die Bedeutung des Tourismus für Glarus Süd, der dort in wirtschaftlicher Hinsicht wohl als einziger Wirtschaftszweig Entwicklungschancen biete. Dennoch sei er stark unter Druck. Mit der Unterstützung von Kerninfrastrukturen könnten Investitionen angestossen werden. Die Vorlage sei besonders auch deshalb gut, weil sie früh genug komme und nicht erst, wenn Feuer im Dach sei. Es könnten in Ruhe die Bedingungen für eine Unterstützung diskutiert und definiert werden. Diese seien hart. Es werde nicht nach dem Giesskannenprinzip Geld verteilt. Einige Redner mahnten die betroffenen Sportbahnen, dass bei einer öffentlichen Unterstützung die Kooperation untereinander erwartet werde.

Gegen die Vorlage wurde eingewendet, dass diese nicht nachhaltig sei. Öffentliche Gelder sollten nicht in einen Markt investiert werden, der künftig noch stärker unter Druck gerate. Mit dem Geld könne die Binnenwirtschaft sinnvoller gefördert werden, etwa mit Gebäudeprogrammen. Und vor allem sei die beantragte

öffentliche Mitfinanzierung touristischer Kerninfrastrukturen in ökologischer Hinsicht – etwa mit Blick auf Schneekanonen und dafür notwendige Speicherseen – problematisch.

In der Detailberatung wurde ein Antrag auf Ablehnung von Artikel 5 Absatz 2 und damit die gesetzliche Grundlage für die öffentliche Mitfinanzierung von touristischen Kerninfrastrukturen gestellt. Es wurde befürchtet, dass die strengen Bedingungen für die Unterstützung nicht aufrechterhalten und bald einmal durch laschere Vorgaben ersetzt würden. Ausserdem lasse die Vorlage viele Fragen offen (z. B. zur Zusammensetzung der FinanzInfra-Gesellschaft, zur Haftung oder zur Aufsicht). Der Stimmbürger müsse die Katze im Sack kaufen. Seitens der Befürworter wurde entgegnet, dass der Ablehnungsantrag auf das Herzstück der Vorlage ziele. Ohne dieses könne man nicht handeln, wenn dies angezeigt sei. Grundlagen seien rechtzeitig zu schaffen. Auch werde bewusst vieles offen gelassen. Die Vorlage weise für ein Landsgemeindegeschäft die richtige Flughöhe auf. Die Stimmbürger könnten einen Grundsatzentscheid fällen. Dieser Argumentation folgte schliesslich eine klare Mehrheit des Landrates. Ebenso wurde ein Antrag auf Halbierung der Einlagen in den Tourismusfonds von 4 auf 2 Millionen Franken für vier Jahre abgelehnt. Ausserdem fand ein Antrag, der die Sportbahnen verpflichten wollte, Einheimischen stark reduzierte Billette anzubieten, kein Gehör.

Am Ende der Debatte wurde ein Antrag auf Ablehnung der gesamten Vorlage intensiv diskutiert. Der Antragsteller begründete dies mit den bereits erwähnten ökologischen und ökonomischen Vorbehalten gegen die Vorlage. Er stellte sich auf den Standpunkt, dass die Sportbahnen auch ohne Unterstützung überleben könnten, allenfalls redimensioniert. Ein Schuldenschnitt und Investitionen durch Private sei dem staatlichen Eingriff vorzuziehen. Ausserdem könne der Kanton zinslose Darlehen gewähren oder im Rahmen des bestehenden Tourismusfonds helfen, der nun mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet werde.

Vonseiten der Befürworter wurde einmal mehr auf die Bedeutung der Sportbahnen und insbesondere des Wintertourismus für die Region verwiesen. Ein blosser Schuldenschnitt würde ausserdem nicht helfen. Die Sportbahnen hätten dadurch zwar weniger Schulden, könnten deswegen aber nicht stärker investieren. Die FinanzInfra-Gesellschaft sei ein erprobtes Instrument und allemal besser als A-fonds-perdu-Beiträge, da die Gesellschaft die mitfinanzierten Infrastrukturen als Wert besitze. Ausserdem könne die FinanzInfra-Gesellschaft zu günstigeren Konditionen Fremdkapital aufnehmen als Private.

Die klare Mehrheit des Landrates entschied sich dafür, der Landsgemeinde die Vorlage wie beraten zur Zustimmung zu unterbreiten.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung sowie dem Beschlussentwurf zuzustimmen:

Änderung des Gesetzes zur Entwicklung des Tourismus

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2018)

I.

GS IX C/1/1, Gesetz zur Entwicklung des Tourismus (Tourismusentwicklungsgesetz) vom 6. Mai 2007 (Stand 1. Juli 2011), wird wie folgt geändert:

Titel (geändert)

Gesetz zur Entwicklung des Tourismus (Tourismusentwicklungsgesetz, TEG)

Art. 2 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Der Kanton und die Gemeinden

- a. (geändert) erleichtern die Verwirklichung innovativer und nachhaltiger Projekte,
- b. (geändert) schaffen gute Rahmenbedingungen für den glarnerischen Tourismus,
- c. (geändert) unterstützen die Zusammenarbeit im Tourismus über politische und institutionelle Grenzen hinweg,
- d. (geändert) können konzeptionelle Grundlagen wie Statistiken, Wertschöpfungs- und Machbarkeitsstudien erstellen oder unterstützen,
- e. (geändert) können sich an Institutionen beteiligen.

² In ausgewählten Fällen können sie Finanzhilfen gewähren für
Aufzählung unverändert.

Art. 5 Abs. 2 (neu)**Ansätze (Sachüberschrift geändert)**

² Für Investitionen in systemrelevante, touristische Kerninfrastrukturen zumindest regionaler Bedeutung, die ansonsten nicht kostendeckend erstellt und betrieben werden könnten, gilt ein Maximalansatz von 40 Prozent.

Art. 10 Abs. 3 (geändert)

³ Der Landrat kann jeweils bis zu vier Millionen Franken für vier Jahre in den Tourismuskontofonds einlegen.

Art. 12 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Die Gemeinden erheben eine Kurtaxe für das Beherbergen von Gästen sowie für den Aufenthalt in Ferienhäusern und Ferienwohnungen. Sie können ausserdem eine Tourismusförderungsabgabe erheben.

² Als Beherbergen gilt das entgeltliche und unentgeltliche Überlassen von Wohnraum, Platz in einem Massenlager oder der Möglichkeit zum Campieren. Dauert das Überlassen länger als einen Monat, so können Pauschalen erhoben werden.

Art. 15 Abs. 1 (geändert)**Ansätze für Kurtaxen (Sachüberschrift geändert)**

¹ Die Gemeinden legen die Tagestaxen und die Pauschalen fest. Die Tagestaxe für Gäste beträgt höchstens fünf Franken. Die Jahrespauschalen betragen höchstens 450 Franken pro Objekt oder 9 Franken pro Schlafplatz in Gruppenunterkünften und Clubhäusern.

Art. 16 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Kurtaxen sind für die Finanzierung von touristischen Einrichtungen, Veranstaltungen und Dienstleistungen zu verwenden, die überwiegend im Interesse der Gäste liegen. Die Tourismusförderungsabgaben sind für die Marktbearbeitung im Tourismus zu verwenden.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Juli 2018 in Kraft.

Beschluss über die Gewährung eines Rahmenkredits über 12,5 Millionen Franken für die Jahre 2018–2028 an die Mitfinanzierung von touristischen Kerninfrastrukturen

(Erlassen von der Landsgemeinde am 2018)

1. Für die öffentliche Mitfinanzierung von touristischen Kerninfrastrukturen in den Jahren 2018–2028 wird ein Rahmenkredit von maximal 12,5 Millionen Franken gewährt.
2. Die mitzufinanzierenden touristischen Kerninfrastrukturen müssen die Bestimmungen des Tourismusentwicklungsgesetzes erfüllen.
3. Für die Beschaffung touristischer Kerninfrastrukturen nach Ziffer 1 gilt die Submissionsgesetzgebung
4. Der Landrat entscheidet über die Freigabe der Mittel
5. Die Beiträge werden aus den Steuerreserven finanziert. Ausgenommen davon sind Beteiligungen an Institutionen.

