

# MEMORIAL FÜR DIE LANDSGEMEINDE DES KANTONS GLARUS 2022

Vom Landrat beraten in den Sitzungen vom  
27. Januar 2021,  
10. und 24. Februar 2021,  
23. Juni 2021,  
3. und 17. November 2021,  
8. und 15. Dezember 2021,  
26. Januar 2022,  
9. und 23. Februar 2022

## Beilagen

Bericht zur Jahresrechnung 2021  
Übersicht über die Jahresrechnung 2021 und das Budget 2022  
Rechnungen der Fonds und Stiftungen  
Rechnungen der Versicherungskassen  
Rechnung der Glarnersach  
Rechnung der Glarner Kantonalbank  
Rechnung der Kantonsspital Glarus AG

## Inhaltsverzeichnis

§ 1	Eröffnung der Landsgemeinde	3
§ 2	Wahlen A. Landammann und Landesstatthalter B. Gerichtsbehörden C. Vereidigung	3
§ 3	Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2023	5
§ 4	A. Änderung des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz B. Memorialsantrag «Biodiversität im Kanton Glarus»	8
§ 5	Gesetz über die musikalische Bildung	15
§ 6	Änderung des Gesetzes über den Brandschutz und die Feuerwehr	23
§ 7	A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Gesetz über die Glarner Kantonalbank	28
§ 8	Änderung des Gesetzes über das Personalwesen	65
§ 9	Memorialsantrag «Slow Sundays im Klöntal»	72
§ 10	A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden	78
§ 11	Gesetz über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholischen Getränken	107
§ 12	Förderung der Digitalisierung A. Gesetz über die digitale Verwaltung B. Gewährung eines Rahmenkredits über 2 Millionen Franken für die Förderung der digitalen Transformation für die Jahre 2023–2027	130
§ 13	Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus	169
§ 14	Änderung der Verfassung des Kantons Glarus (Aufnahme des Klimaschutzes)	174
§ 15	A. Kinderbetreuungsgesetz B. Memorialsantrag «Gemeindeübergreifende Krippenfinanzierung»	184
§ 16	Änderung des Energiegesetzes (Erhöhung Dotation Energiefonds)	200
§ 17	Änderung der Verfassung des Kantons Glarus (Aufhebung der Höchstaltersgrenze für öffentliche Ämter)	209
	Unerheblich erklärter Memorialsantrag	218

## § 1 Eröffnung der Landsgemeinde

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

## § 2 Wahlen

### A. Landammann und Landesstatthalter

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

### B. Gerichtsbehörden

Die Landsgemeinde hat für die Amtsdauer 2022–2026 folgende richterliche Behörden zu wählen:

- a. das Obergerichtspräsidium, das Obergerichtsvizepräsidium und sieben Mitglieder des Obergerichts;
- b. das Verwaltungsgerichtspräsidium und acht Mitglieder des Verwaltungsgerichts; und
- c. zwei Kantonsgerichtspräsidien, das Kantonsgerichtsvizepräsidium und zwölf Mitglieder des Kantonsgerichts.

Beim Obergericht und beim Kantonsgericht sind die im Zuge der Reform der Gerichtsorganisation neu geschaffenen teileamtlichen Vizepräsidien neu zu besetzen. Zu beachten ist, dass in die Gerichtspräsidien und -vizepräsidien nur Personen gewählt werden können, die an einer Schweizer Hochschule ein Studium der Rechtswissenschaften mit Lizentiats- oder Masterabschluss absolviert haben. Beim Kantonsgericht wählt die Landsgemeinde die Mitglieder nicht mehr wie bis anhin direkt in die Straf- oder Zivilkammer. Das Kantonsgericht konstituiert sich neu selbst.

Folgende Richterinnen und Richter stellen sich für die Amtsdauer 2022–2026 zur Wiederwahl.

#### Obergericht

Präsidium:	Petra Hauser, Dr. iur., Näfels
Vizepräsidium:	neu zu besetzen
Mitglieder:	Monika Trümpi-Schneider, Ennenda Brigitte Müller-Rast, Mollis Marianne Dürst Benedetti, lic. iur., Schwanden Roger Feuz, Ennenda Mario Marti, MLaw, Ennenda Ruth Hefti, Braunwald vakant

Aufgrund des Rücktritts von André Pichon, Mühlehorn, per 30. Juni 2022 ergibt sich eine Vakanz.

#### Verwaltungsgericht

Präsidium:	Colin Braun, MLaw, Netstal
Mitglieder:	Ernst Luchsinger, Nidfurn Sally Leuzinger, Schwändi Michael Schlegel, Glarus Jolanda Hager, Niederurnen Walter Salvadori, Glarus Katia Weibel, Näfels Samuel Bisig, Ennenda Patrik Noser, Oberurnen

**Kantonsgericht**

Präsidiien:	Andreas Hefti, lic. iur., Glarus Daniel Anrig, lic. iur., Glarus
Vizepräsidium:	neu zu besetzen
Mitglieder:	Max Widmer, lic. iur., Netstal Beatrice Lienhard, Glarus Marcel Hähni, Riedern Ursula Elmer, Glarus Montserrat Rico Skorjanec, Riedern Christoph Zürrer, Glarus Andreas Kreis, lic. iur., Glarus Anita Staub, Bilten Nadja Künzli, Schwändi Sonja Gazzoli Zopfi, Glarus Renato Micheroli, Glarus Saskia Edskes, MLaw, Schwanden

**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 2023

### 1. Finanzielle Lage des Kantons Glarus; Ausblick

Die finanzielle Lage des Kantons Glarus erweist sich mit einem Nettovermögen von 170,1 Millionen Franken per 31. Dezember 2021 dank den erfolgreichen Ergebnissen der Vorjahre nach wie vor als sehr solide. Die Aussichten sind aber weiterhin durchzogen.

Das Budget für 2022 weist in der Erfolgsrechnung ein Defizit von 8,2 Millionen Franken aus. In der Investitionsrechnung sind Nettoinvestitionen von 34,5 Millionen Franken vorgesehen. Die Selbstfinanzierung beläuft sich auf 3,7 Millionen Franken und der Finanzierungsfehlbetrag beträgt 30,8 Millionen Franken. Der Selbstfinanzierungsgrad liegt bei 11 Prozent.

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan prognostiziert auch für die kommenden Jahre Aufwandüberschüsse zwischen 5,7 (2024) und 9,1 Millionen Franken (2026). Die Planperiode ist von einer ausserordentlich hohen Investitionstätigkeit geprägt, die trotz Erhebung zusätzlicher Bausteuerzuschläge nicht aus eigener Kraft finanziert werden kann. Der Selbstfinanzierungsgrad bewegt sich auf ungenügendem Niveau (13–28 %). Er ist weit entfernt von der wünschbaren Schwelle von 80 Prozent und der Idealfall mit einer Selbstfinanzierung von 100 Prozent dürfte in den Planjahren Wunschdenken bleiben. Entsprechend gross sind die Finanzierungsfehlbeträge. Sie bewegen sich zwischen 22,8 und 39,3 Millionen Franken pro Jahr. In diesem Umfang muss sich der Kanton auf dem Geld- und Kapitalmarkt laufend verschulden, um seine Investitionen zu finanzieren. Die langfristige Fremdvverschuldung steigt von 40 Millionen Franken per Ende 2021 auf über 190 Millionen Franken im Jahr 2026.

### 2. Erhöhung des Steuerfusses

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Kantonssteuerfuss für das Jahr 2023 von bisher 53 auf 58 Prozent der einfachen Steuer zu erhöhen. Nachfolgend wird die beantragte Erhöhung begründet sowie auf die Landratsdebatte dazu eingegangen.

#### 2.1. Begründung

Infolge der Annahme des Pflege- und Betreuungsgesetzes durch die Landsgemeinde 2021 übernimmt der Kanton ab dem Jahr 2023 bisher von den Gemeinden bezahlte Beiträge an die Pflegerestkosten, ungedeckte Heimkosten und weitere Beiträge wie gemeinwirtschaftliche Leistungen oder Defizitübernahmen der Spitex im Umfang von rund 8,1 Millionen Franken pro Jahr (Durchschnitt 2016–2020). Zudem wird mit weiteren Kosten für Beiträge an pflegende und betreuende Bezugspersonen (1 Mio. Fr.), Personalkosten (170 000 Fr.) und Kosten für subsidiäre Soforthilfemassnahmen (75 000 Fr.) gerechnet. Insgesamt ergeben sich damit erwartete Mehrkosten von rund 9,4 Millionen Franken ab dem Jahr 2023.

Um diese Mehrkosten finanzieren zu können, soll der Kantonssteuerfuss ab dem Jahr 2023 von 53 Prozent um 5 Prozentpunkte auf 58 Prozent erhöht werden. Dies entspricht zusätzlichen Steuereinnahmen von rund 9 Millionen Franken (1 Steuerprozent = 1,8 Mio. Fr.). Da die Gemeinden ihrerseits im Umfang von insgesamt über 8 Millionen Franken entlastet werden, sind sie angehalten, den Herbstgemeindeversammlungen 2022 eine entsprechende Senkung des Gemeindesteuerfusses zu unterbreiten. Die Erhöhung des Kantonssteuerfusses um 5 oder 6 Prozent und das entsprechende Vorgehen wurden bereits im Memorial für die Landsgemeinde 2021 (Teil 1, S. 32 f.) aufgezeigt.

#### 2.2. Beratung im Landrat

##### 2.2.1. Kommission

Die Erhöhung des Steuerfusses wurde von der Finanzaufsichtskommission unter der Leitung von Landrat Samuel Zingg, Mollis, im Rahmen des Budgets 2022 mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2023–2026 vorberaten.

In der Kommission wurde zunächst beantragt, auf eine Erhöhung des Steuerfusses für das Jahr 2023 zu verzichten. Es sei die Jahresrechnung 2023 abzuwarten. Erst dann wisse man, wie hoch die Mehrkosten zulasten des Kantons effektiv ausfallen würden. Dann könne man der Landsgemeinde immer noch eine entsprechende Erhöhung des Steuerfusses beantragen. Der Kanton könne aufgrund seiner hohen Reserven vorübergehende Defizite verkraften. Auch erlaube eine spätere Erhöhung, die finanziellen Auswirkungen der noch zu erarbeitenden Legislaturplanung 2023–2026 zu berücksichtigen.

Die Kommissionsmehrheit lehnte den Antrag auf Verzicht auf eine Steuerfusserhöhung jedoch ab. Die Landsgemeinde 2021 habe dem Pflege- und Betreuungsgesetz zugestimmt. Die Mehrkosten für den Kanton mit der geplanten Steuerfusserhöhung seien klar ausgewiesen worden. Mit einem Verzicht würde der finanzielle Spielraum des Kantons im Hinblick auf die Legislaturplanung 2023–2026, die Überprüfung der Steuerstrategie sowie die Prüfung des innerkantonalen Lastenausgleichs stark eingeschränkt. Grundsätze der ord-

nungsgemässen Rechnungslegung wie Vorsichtigkeit, Klarheit und Stetigkeit würden verletzt. Zudem würde die von der Kantonsverfassung geforderte Gegenfinanzierung von neu beschlossenen Ausgaben nicht eingehalten.

An einer zweiten Sitzung der Finanzaufsichtskommission wurde ein Rückkommensantrag gestellt. Neue Unterlagen hätten gezeigt, dass die Pflegerestkosten für den Kanton rund 4,5 Steuerfussprozente ausmachen würden. Im Sinne eines Kompromisses sei die Steuererhöhung auf 4 Prozentpunkte zu beschränken. Dem wurde entgegengehalten, dass zusätzlich noch rund 1 Million Franken für zusätzliche Ausgaben dazukommen (pflegende und betreuende Bezugspersonen, Personalkosten, subsidiäre Soforthilfemassnahmen). Dies ergebe in der Summe 5 Steuerprozente. Der Rückkommensantrag wurde in der Folge abgelehnt.

### 2.2.2. Landrat

Im Landratsplenum gab die Erhöhung des Steuerfusses erneut zu Diskussionen Anlass. Der in der Kommission unterlegene Antrag auf Erhöhung des Steuerfusses um lediglich 4 Prozentpunkte wurde mit derselben Argumentation noch einmal gestellt. Steuererhebung auf Vorrat sei zudem zu vermeiden. Der neu für die Langzeitpflege zuständige Kanton habe eine bessere Verhandlungsposition gegenüber den Leistungserbringern, was zu tieferen Kosten führen dürfte. Anpassungen im Finanzhaushaltrecht entlasteten die Gemeinwesen zusätzlich. Dies rechtfertige eine tiefere Steuererhöhung als vorgesehen. Ausserdem würde bei einem Abtausch von nur 4 Steuerfussprozentpunkten die Gemeinden Glarus Nord und Glarus Süd unter dem Strich entlastet. Nur die Gemeinde Glarus werde belastet, könne dies jedoch verkraften. Bei einem Abtausch von 5 Prozentpunkten würde hingegen nur Glarus Süd entlastet. Ein weiterer Antrag forderte eine noch tiefere Steuererhöhung, nämlich um 3 Prozentpunkte. Es sei die ursprünglich vorgesehene, aber aufgrund der Coronavirus-Pandemie wieder abgeblasene Steuersenkung um 1 Prozentpunkt weiterzuverfolgen. Schliesslich wurde auch der vollständige Verzicht auf eine Erhöhung im 2023 wieder beantragt; es sei zuzuwarten, bis die Gemeindeversammlungen die Steuern wie vorgesehen gesenkt hätten und die tatsächlichen Mehrkosten für den Kanton bekannt seien.

Der Landrat lehnte diese Anträge schliesslich allesamt ab und verblieb somit beim regierungsrätlichen Vorschlag einer Erhöhung um 5 Prozentpunkte. Die Berechnung der notwendigen Steuererhöhung aufgrund der Übernahme der Verantwortung für die Langzeitpflege durch den Kanton sei fundiert; es würden nicht nur Kosten von den Gemeinden übernommen. Durch das neue Pflege- und Betreuungsgesetz kämen auch neue Ausgaben hinzu. Die Gegenfinanzierung mit einer Erhöhung des Steuerfusses um 5–6 Prozentpunkte sei Gegenstand der Landsgemeindevorlage zum Pflege- und Betreuungsgesetz gewesen. Deren Ziel seien nicht Kosteneinsparungen, sondern eine bessere Langzeitpflege. Würde nun über eine unzureichende Gegenfinanzierung Druck aufgebaut, würde insbesondere die Unterstützung pflegender und betreuender Bezugspersonen ins Hintertreffen geraten. Wenn eine Steuerreduktion angestrebt werde, solle dies transparent im Rahmen einer entsprechenden Debatte und anhand der tatsächlichen Ausgaben eines Gemeinwesens beraten werden, nicht im Zuge einer Aufgabenverschiebung. Die anstehende Überprüfung der Steuerstrategie liefere die Grundlagen für eine solche Debatte.

Einig waren sich die Ratsmitglieder hingegen bezüglich der Erwartung, dass die Gemeinden ihren Gemeindeversammlungen eine Reduktion des Gemeindesteuerfusses unterbreiten, sollte die Landsgemeinde den Kantonssteuerfuss erhöhen.

## 3. Bausteuerzuschlag

Im Gegensatz zum Steuerfuss soll der Bausteuerzuschlag im 2023 unverändert bleiben. Dieser umfasst seit 2021 gemäss dem Beschluss der Landsgemeinde 2018 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 ab 2021 0,5 Prozent der einfachen Steuer und 5 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer zur Finanzierung des Kantonsbeitrags an die Sanierung der Lintharena SGU und 0,2 Prozent der einfachen Steuer zur Finanzierung des zusätzlichen freien Kantonsbeitrags an die Erweiterung der Lintharena SGU. Ebenfalls seit dem Jahr 2021 wird ein Bausteuerzuschlag von 0,5 Prozent der einfachen Steuer zur Finanzierung der Stichstrasse Näfels-Mollis erhoben.

Da per Ende 2020 der Bausteuerzuschlag von 1,5 Prozent der einfachen Steuer und 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer für die Gesamtanierung des Kantonsspitals Glarus wegfiel, reduzierte sich die Steuerbelastung vorübergehend um 0,3 Prozent der einfachen Steuer und 10 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer. Mittelfristig sind für die Querspange Netstal inkl. Ausbau Netstalerstrasse (2024), den Neubau auf dem Areal der Gewerblich-industriellen Berufsfachschule (Pflegeschule; 2027) sowie den Entwässerungsstollen Braunwald (2027) weitere Bausteuerzuschläge vorgesehen, womit dann auch das Niveau des Jahres 2020 übertroffen werden dürfte.

#### **4. Antrag**

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 und 131 Absatz 2 des Steuergesetzes den Steuerfuss für das Jahr 2023 von 53 auf 58 Prozent der einfachen Steuer zu erhöhen sowie den Bausteuerzuschlag auf 1,2 Prozent der einfachen Staatssteuer und 5 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer festzusetzen. Der Bausteuerzuschlag ist zweckgebunden wie folgt zu verwenden:*

- 0,5 Prozent der einfachen Steuer und 5 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer für die Sanierung der Lintharena SGU;*
- 0,2 Prozent der einfachen Steuer für die Erweiterung der Lintharena SGU;*
- 0,5 Prozent der einfachen Steuer für die Stichstrasse Näfels-Mollis.*

## § 4 A. Änderung des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz B. Memorialsantrag «Biodiversität im Kanton Glarus»

### *Die Vorlage im Überblick*

*Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz unterbreitet. Damit wird die Erhaltung und Förderung der Biodiversität im Kanton Glarus gesetzlich verankert und die Grundlage für die Erarbeitung einer umfassenden Biodiversitätsstrategie geschaffen. Ausgangspunkt dieser Vorlage ist ein im Mai 2019 eingereichter Memorialsantrag der GLP des Kantons Glarus.*

*Im Juni 2020 präsentierte der Regierungsrat seine Vorschläge zur Umsetzung des Memorialsantrags. Einerseits wird der Zweckartikel des kantonalen Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz mit dem Auftrag ergänzt, die Biodiversität sei zu fördern. Bisher enthielt er lediglich den Grundsatz, die biologische Artenvielfalt zu schützen. Im Sinne der Antragsteller wird zudem ein neuer Artikel 8a eingefügt, mit dem Auftrag an den Regierungsrat, eine Biodiversitätsstrategie zu erarbeiten und Massnahmen zum Schutz, zur Erhaltung und zur Förderung der Biodiversität zu treffen. In der Vernehmlassung wurde die Wichtigkeit der Biodiversität anerkannt. Unbestritten war auch, dass es eine Gesamtstrategie braucht, welche die bestehenden und die künftigen Massnahmen mit Zielen einbindet. Diese soll regelmässig überprüft werden.*

*Nach der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen wird der Regierungsrat bis 2023 eine Biodiversitätsstrategie erarbeiten, die mit den Vorgaben des Bundes übereinstimmt. Sie enthält die Ziele des Kantons bezüglich Biodiversität, Massnahmen zur Erreichung der Ziele, Kosten dieser Massnahmen und einen Zeitplan. Über die definitive Umsetzung der Massnahmen und die Freigabe der dafür notwendigen Mittel soll später befunden werden.*

*Der Inhalt war im Landrat wenig bestritten, allerdings wurde von einer Ratsminderheit deren Notwendigkeit in Frage gestellt. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit klarer Mehrheit, der Änderung des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz zuzustimmen und den Memorialsantrag als erledigt abzuschreiben. Die Behandlung der Vorlage war für die Landsgemeinde 2021 vorgesehen, wurde dort jedoch aus Zeitgründen auf 2022 verschoben. Wo notwendig, wurden die vorliegenden Erläuterungen aktualisiert.*

### 1. Der Memorialsantrag

Ein Stimmbürger reichte im Mai 2019 im Namen der GLP des Kantons Glarus einen Memorialsantrag in der Form der allgemeinen Anregung mit folgendem Wortlaut ein:

«Das Gesetz über den Natur- und Heimatschutz ist mit dem Konzept Biodiversität zu ergänzen sowie mit den Aufträgen an den Kanton Glarus:

- die Biodiversität gezielt und wirkungsvoll zu fördern,
- eine kantonale Biodiversitätsstrategie zu entwickeln,
- und zu ihrer Umsetzung jährlich genügend finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen.

#### *Begründung:*

Die Biodiversität hat sich in den letzten Jahrzehnten schweizweit markant verschlechtert. Verschiedene unabhängige Studien belegen, dass z.B. die Biomasse der Insekten selbst in Naturschutzgebieten bis zu 75 Prozent abgenommen hat. Es ist davon auszugehen, dass die Biodiversität im Kanton Glarus in ähnlichem Ausmass gefährdet ist wie in anderen Landesteilen.

Der Memorialsantrag «Biodiversität im Kanton Glarus» verfolgt verschiedene Ziele. Einerseits soll das Konzept «Biodiversität» im kantonalen Gesetz über den Natur- und Heimatschutz verankert werden. Der Begriff «Biodiversität» kommt im heutigen Gesetz nicht vor, während das Bundesgesetz über Natur- und Heimatschutz die Erhaltung der Biodiversität bereits im Jahr 2004 bzw. 2014 (Nagoya-Protokoll) eingeführt hat. Es ist deshalb angezeigt, dass auch das Glarner Gesetz mit den entsprechenden Bestimmungen bezüglich des Schutzes der Biodiversität ergänzt wird.

Andererseits erteilt der Memorialsantrag dem Kanton den Auftrag, die Biodiversität gezielt und wirkungsvoll auf dem ganzen Kantonsgebiet zu schützen und zu fördern. Zu diesem Zweck soll der Handlungsbedarf im Kanton ermittelt werden und entsprechend eine kantonale Biodiversitätsstrategie erarbeitet werden, welche geeignete Massnahmen und die hierzu nötigen Mittel definieren soll. Unser Nachbarkanton St. Gallen hat bereits einen Analysebericht zur Biodiversität im Kanton erstellt und kommt darin zum Schluss, dass die Massnahmen zum Erhalt und zur Förderung der Biodiversität mit Ausgaben verbunden sind, dass sich diese Investitionen aber lohnen, da ohne die entsprechenden Massnahmen die Kosten für die Gesellschaft mittel- und langfristig um ein Vielfaches höher sein werden.

Daher sollen für die Umsetzung der Biodiversitätsstrategie jährlich genügend finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Damit lehnt sich der Memorialsantrag auch unmittelbar an den Aktionsplan des Bundes an, der für 26 Massnahmen im Bereich der Biodiversität beachtliche Geldmittel zur Verfügung stellt – allerdings nur unter der Bedingung, dass sich der Kanton «in ähnlichem Umfang an der Finanzierung» beteiligt. Die vom Kanton Glarus bereitgestellten Geldmittel zur Förderung der Biodiversität werden also durch substantielle Bundesbeiträge ergänzt.

Die Dringlichkeit von Massnahmen zum Schutz der Biodiversität sind uns allen bekannt: Der Verlust an Biodiversität schädigt die Ökosysteme und reduziert deren Leistungen, was mittel- und langfristig zu immensen gesellschaftlichen Kosten führt. Von den zahlreichen Ökosystemleistungen seien hier nur einige wenige erwähnt:

- Sauerstoffproduktion, Bodenbildung, Erhaltung des Nährstoffkreislaufs
- Erosionsschutz, Hochwasserschutz, Bodenfruchtbarkeit, Bestäubung von Kulturpflanzen, biologische Schädlingsbekämpfung
- Nahrung und Futtermittel, Trinkwasser
- Erholung, Tourismus, Standortfaktor

Von einer intakten Biodiversität profitieren alle Bürger und viele Berufszweige wie Landwirtschaft und Tourismus sind direkt davon abhängig. Der Memorialsantrag ist bewusst als allgemeine Aufforderung formuliert. Dies ermöglicht bei der konkreten Umsetzung des Anliegens eine grosse Gestaltungs- und Mitsprachemöglichkeit für Regierung und Landrat. Der Memorialsantrag erteilt somit lediglich den Auftrag, die Rahmenbedingungen für die notwendige Gesetzesänderung auszuarbeiten; die konkrete Umsetzung und Ausgestaltung der Biodiversitätsstrategie ist in der Kompetenz der Verwaltung, des Parlaments und der Regierung.»

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag im September 2019 als rechtlich zulässig und erheblich. Der Regierungsrat beantragt vorliegend eine Änderung des kantonalen Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz (KNHG) zur direkten Umsetzung des Memorialsantrags.

## 2. Biodiversität als globale, nationale und regionale Verantwortung

Die Themen Biodiversität und Biodiversitätsverlust beschäftigen die Politik schon seit einiger Zeit. Am UNO-Erdgipfel in Rio de Janeiro wurde 1992 die Biodiversitätskonvention (Übereinkommen über die biologische Vielfalt) verabschiedet. Diese wurde mittlerweile von 168 Staaten, darunter der Schweiz, unterzeichnet. Die UNO-Generalversammlung hat das Jahr 2010 zum internationalen Jahr der Biodiversität ausgerufen. Im 2012 hat die UNO einen internationalen Wissenschaftsrat für Biodiversitätsfragen, die Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), geschaffen; den Weltbiodiversitätsrat. Im Mai 2019 hat dieser Rat die dramatischen Entwicklungen im Hinblick auf den Verlust der globalen Biodiversität in einem Bericht (Global Assessment Report) festgehalten. Der Bericht zeigt auf, dass ohne energische Gegenmassnahmen die Biodiversität in den nächsten Jahren dramatisch sinken wird. Die Biodiversität der Erde hat bereits in den vergangenen 50 Jahren einen katastrophalen Rückgang erlitten. Rund 500 000 Arten sind sogenannte «dead species walking»; sie sind ohne Gegenmassnahmen dem Tod geweiht. Betroffen sind alle Regionen der Welt, auch Europa und die Schweiz. Die Publikation dieses Berichts hat weltweit grosse Bestürzung ausgelöst.

Die Erhaltung der Biodiversität wird zurzeit in der Schweiz wie auch in anderen Ländern, beispielsweise in Deutschland, intensiv diskutiert. Im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) erscheint der relativ neue Begriff «Biodiversität» nicht direkt. Es wird stattdessen der Begriff «biologische Vielfalt» verwendet. Gemäss Artikel 1 NHG sind die einheimische Tier- und Pflanzenwelt sowie ihre biologische Vielfalt und ihr natürlicher Lebensraum zu schützen (Bst. d) sowie die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile durch die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile zu fördern (Bst. d<sup>bis</sup>). Der Bundesrat erliess im September 2017 einen Aktionsplan «Strategie Biodiversität Schweiz» und legte damit Ziele und Massnahmen auf nationaler Ebene fest.

## 3. Vergleich mit anderen Kantonen

Genf ist bisher der einzige Kanton, der ein eigenes Gesetz zur Biodiversität sowie eine dazugehörige Verordnung erlassen hat. Der Kanton Freiburg verwendet im Zweckartikel des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz den Begriff «Biodiversität» und hält fest, dass die einheimischen Arten und ihre natürlichen Lebensräume zu schützen sowie die Biodiversität zu fördern sei. Der Kanton und die Gemeinden gewährleisten die Umsetzung der Massnahmen zum Schutz der einheimischen Arten nach Bundesrecht und ergänzen diesen Schutz mit eigenen Massnahmen zugunsten der Biodiversität. Andere Kantone formulieren den Auftrag zum Schutz von Tieren und Pflanzen sowie deren Lebensräumen, d.h. den Auftrag zum Erhalt der Biodiversität, in der Verfassung (z. B. BE, OW, GR).

### 3.1. Biodiversitätsstrategien

Verschiedene Kantone haben bereits Biodiversitätskonzepte oder -strategien erarbeitet. Der Kanton St. Gallen verfügt seit 2017 über eine Strategie, der Kanton Luzern seit 2019. Auch im Kanton Bern erarbeitete die zuständige Direktion bereits 2015 ein Biodiversitätskonzept. 2019 legte der Berner Regierungsrat den Bericht «Sachplan Biodiversität» vor. In der Westschweiz kennen die Kantone Genf (2018) und Waadt (2019) eine solche Strategie. Die Kantone Aargau und Solothurn haben umfassende Strategien und Programme im Bereich Natur- und Landschaftsschutz verabschiedet, in denen die Biodiversität einen wichtigen Teilbereich darstellt.

### 3.2. Das Beispiel St. Gallen

Der Kanton St. Gallen ist aufgrund dessen Lage und der betroffenen Lebensräume am ehesten mit dem Kanton Glarus vergleichbar. Die Strategie des Kantons St. Gallen definiert ein langfristiges Ziel, drei Leitideen, drei Handlungsfelder und zehn Massnahmen inklusive Erfolgskontrolle. Im Massnahmenteil werden auch die voraussichtlichen Kosten im weitesten Sinn (inkl. Bekämpfung Neophyten, Beiträge an die Landwirtschaft) und die Beiträge des Bundes an diese Kosten ausgewiesen. Die Erarbeitung der Strategie hat 60'000 Franken an externen Kosten verursacht und einige Hundert interne Arbeitsstunden erfordert. Der Kanton St. Gallen ist flächenmässig dreimal grösser als der Kanton Glarus und verfügt innerhalb der Verwaltung über mehr Fachkräfte in diesem Fachbereich als der Kanton Glarus.

## 4. Stand im Kanton Glarus

Der Kanton Glarus ist gestützt auf das KNHG, aber auch aufgrund anderer Erlasse, bereits heute aktiv im Bereich Biodiversität tätig. Der Schutz von Lebensräumen, die Revitalisierung von Gewässern, die Waldbiodiversität und weitere Aufgaben sind in der Aufgabenpalette des Departements Bau und Umwelt enthalten und werden vom Kanton finanziert bzw. mitfinanziert. Auch im Bereich der Landwirtschaft unterstützen Bund und Kanton den Erhalt schützenswerter Lebensräume. Mit den Beiträgen für Biodiversitätsförderflächen und den Bewirtschaftungsbeiträgen des Naturschutzes im Bereich der Landwirtschaft soll der Tendenz zur Intensivierung der Nutzung auf bereits vorhandenen, ökologisch wertvollen Flächen entgegengewirkt werden.

In den vier Jahren 2016–2019 hat der Kanton durchschnittlich rund 1 Million Franken jährlich für die Biodiversität ausgegeben (s. nachfolgende Tabelle). Der Bund beteiligte sich mit rund 3,3 Millionen Franken jährlich. Finanzmittel Dritter (Gemeinden, Umweltorganisationen, Stiftungen usw.) sind in diesen Angaben nicht enthalten. Im Natur- und Landschaftsschutz floss das Geld zu einem grossen Teil in Beiträge für die Bewirtschaftung von Landwirtschaftsflächen und in die Aufwertung und den Erhalt von Biotopen. Im Bereich Waldbiodiversität floss das Geld vor allem in Sonderwaldreservate zur Förderung des Lebensraums für besondere Waldarten und teilweise in die Waldrandpflege und Naturwaldreservate. Die Landwirtschaft setzte das Geld für Qualitätsbeiträge der Stufe 2, Vernetzungsbeiträge und für die Landschaftsqualität ein. Von den insgesamt eingesetzten Geldern floss nur rund ein Sechstel in Massnahmen zur Förderung der Biodiversität (3,4 Mio. von 18 Mio. Fr.). Der grösste Teil der eingesetzten Gelder diente dem Erhalt der Biodiversität.

	<i>Natur- und Landschaftsschutz</i>		<i>Wald</i>		<i>Landwirtschaft</i>		<i>Total pro Jahr</i>	
	<i>Kanton (in Fr.)</i>	<i>Bund (in Fr.)</i>	<i>Kanton (in Fr.)</i>	<i>Bund (in Fr.)</i>	<i>Kanton (in Fr.)</i>	<i>Bund (in Fr.)</i>	<i>Kanton (in Fr.)</i>	<i>Bund (in Fr.)</i>
2016	159'708	198'796	649'527	0	296'678	2'670'099	1'105'913	2'868'895
2017	252'898	294'265	419'776	0	312'581	2'813'232	985'255	3'107'497
2018	271'419	290'671	270'437	0	442'791	3'198'275	984'647	3'488'946
2019	345'923	630'491	230'528	0	467'856	3'226'898	1'044'307	3'857'389

Zu einzelnen Themen schliesst der Kanton mit dem Bund Programmvereinbarungen über mehrere Jahre ab. Als Vorbereitung für die Programmvereinbarungen im Bereich Naturschutz erhalten die Kantone jeweils vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) einen umfangreichen Bericht, zuletzt den Bericht «Programm Naturschutz, Kanton Glarus, Nationale Prioritäten für die Programmvereinbarung der Periode 2020–2024». Dieser beschreibt den Zustand der Natur im jeweiligen Kanton und die wichtigsten Handlungsfelder. Dieser Bericht wurde dem Kanton Glarus im Oktober 2018 zugestellt. Der nächste Bericht ist Ende 2022 oder anfangs 2023 zu erwarten.

In den Schlussfolgerungen des Berichts wurden für den Kanton Glarus zwei Handlungsfelder zum Artenschutz aufgezeigt:

- Kantonale Planung der Arten- und Lebensraumförderung: Erstellen eines kantonalen Gesamtkonzeptes zur Arten- und Lebensraumförderung.
- Artenförderung: Erarbeitung und Umsetzung von Aktionsplänen für national prioritäre Arten, stärkere Berücksichtigung der national prioritären Arten im Unterhalt und Management der Biotope; Stärkung der

interkantonalen Zusammenarbeit beim Artenschutz; Unterstützung von kantonalen und regionalen Koordinations- und Beratungsstellen.

Der Bund kommt in seinem Bericht – wie die Urheber des Memorialsantrags – zum Schluss, dass ein kantonales Gesamtkonzept (Strategie) zur Biodiversität im Kanton Glarus noch fehlt.

## 5. Umsetzungsvorschlag

Der Bund verfügt in den Bereichen des Biotop- und Artenschutzes, der Parks von nationaler Bedeutung sowie beim Schutz der genetischen Ressourcen über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz (vgl. Art. 78 Abs. 4 Bundesverfassung). Mit Erlass des NHG hat er von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht. Den Kantonen kommt in diesen Bereichen gesetzgeberisch im Wesentlichen lediglich noch die Aufgabe zu, Vollzugsregelungen zu erlassen und für die Anwendung des Bundesrechts und des ergänzenden kantonalen Rechts zu sorgen. Insofern ist bei der Ausgestaltung der konkreten gesetzlichen Regelung auf eine bundesrechtskonforme Umsetzung des Memorialsantrags zu achten. Darin eingeschlossen ist auch eine völkerrechtskonforme Umsetzung, insbesondere in Bezug auf das Übereinkommen über die Biologische Vielfalt vom 5. Juni 1992 (Rio-Konvention).

Der Regierungsrat schlägt vor, dass einerseits der Zweckartikel des kantonalen Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz, welcher bereits den Grundsatz enthält, die biologische Artenvielfalt zu schützen, mit dem Auftrag zu ergänzen, die Biodiversität sei zu fördern. Im Sinne der Antragsteller wird zudem ein neuer Artikel 8a eingefügt, mit dem Auftrag an den Regierungsrat, eine Biodiversitätsstrategie zu erarbeiten und Massnahmen zum Schutz, zur Erhaltung und zur Förderung der Biodiversität zu treffen. Für die Umsetzung der Massnahmen bewilligt der Landrat im Rahmen des Budgetprozesses die Mittel. Der Beschluss über die einzelnen Ausgaben obliegt der finanzkompetenten Behörde.

## 6. Vernehmlassung

Die Vernehmlassungsteilnehmer befürworteten die Vorlage grundsätzlich. Die Wichtigkeit der Biodiversität wird allgemein anerkannt. Auch die Notwendigkeit, die bereits laufenden und zukünftigen Massnahmen in eine Strategie mit Zielen einzubinden, deren Erreichung regelmässig überprüft wird, war unbestritten. Von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmern wurde angeregt, die Anhörung der Gemeinden und der Interessenverbände bei der Erarbeitung der Strategie festzuschreiben. Artikel 8a Absatz 1 KNHG wurde entsprechend ergänzt.

Die Finanzierung wurde verschiedentlich thematisiert. In der Vorlage wird nun konkret aufgezeigt, was der Kanton in den letzten Jahren zur Förderung der Biodiversität bereits unternommen hat. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmer befürchteten einen Anstieg der Ausgaben. Anderen war bewusst, dass die Umsetzung Kosten verursachen wird. Zudem sei auf eine klare Zuteilung der künftigen Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu achten.

## 7. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### *Artikel 1; Zweck*

In Artikel 1 wird die Sachüberschrift angepasst («Zweck» statt «Grundsatz»). Zudem wird der Begriff «Umweltschutz» gestrichen, weil dieser heute enger definiert wird als in den 1970er Jahren während der Erarbeitung des KNHG. Heute wird unter dem Begriff «Umweltschutz» der Schutz der Umwelt vor schädlichen Eingriffen wie Lärm, Luftschadstoffen, Abfall oder Ähnlichem verstanden. Der Schutz der Landschaft, der Lebensräume und von Flora und Fauna wird mit dem Begriff «Natur- und Landschaftsschutz» beschrieben. Diese Begriffe haben auch in den entsprechenden Gesetzen Niederschlag gefunden.

Die bisherigen Begriffe «freilebende Tiere» und «wildwachsende Pflanzen» sollen durch «einheimische Lebewesen und deren Lebensräume» ersetzt werden, um die gebietsfremden Arten auszuschliessen.

Ähnlich wie im Kanton Freiburg wird im Zweckartikel des Gesetzes das Thema Biodiversität aufgenommen. Der Schutz, die Erhaltung und die Förderung der Biodiversität werden als Grundsatz des kantonalen Handelns im Naturschutzbereich konkret aufgeführt.

### *Artikel 8a; Biodiversitätsstrategie*

In dieser neuen Bestimmung wird festgehalten, dass der Regierungsrat eine Biodiversitätsstrategie festlegt. Die Gemeinden und Interessenverbände werden vor dem Beschluss der Strategie angehört.

Bei der Erarbeitung der Strategie müssen die Vorgaben des Bundes wie etwa die periodischen Berichte zu den Programmvereinbarungen berücksichtigt werden. Die Strategie wird periodisch überprüft, angepasst oder neu erarbeitet. Sie enthält die Ziele des Kantons bezüglich Biodiversität, die Massnahmen zur Erreichung der Ziele, die Kosten dieser Massnahmen und einen Zeitplan zur Realisierung der Massnahmen.

Das Ausmass wird durch den notwendigen Massnahmenbedarf bestimmt. Ein Teil der bisherigen Naturschutzbeiträge, beispielsweise für die Bewirtschaftung von Landwirtschaftsflächen, dient auch der Verbesserung der Biodiversität und wird in den künftigen Ausgaben mitberücksichtigt. Die erforderlichen Finanzmittel genehmigt die finanzkompetente Behörde.

## 8. Finanzielle Auswirkungen

Die Erarbeitung einer Biodiversitätsstrategie (ohne zusätzliche Kartierungen) löst externe Kosten von 50 000 bis 75 000 Franken aus. Die Verwaltung wird zudem einige Hundert Arbeitsstunden für die Begleitung der Erarbeitung der Biodiversitätsstrategie aufwenden müssen. Dazu wird eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt. Eine solche Strategie könnte frühestens bis Ende 2023 erarbeitet werden.

Auch die Umsetzung der Massnahmen einer Biodiversitätsstrategie wird in den Folgejahren je nach Umfang der Massnahmen jährliche Ausgaben generieren. Der Finanzaufwand ist abhängig vom Handlungsbedarf. Der Handlungsbedarf wiederum ergibt sich aus den Schlussfolgerungen der Biodiversitätsstrategie sowie aus den notwendigen Aktionsplänen. Welche und wie viele Aktionspläne notwendig werden, wird massgebend vom BAFU bestimmt, welches den Kantonen im Rahmen der Programmvereinbarungen Vorgaben macht.

## 9. Inkraftsetzung

Über den Zeitpunkt des Inkrafttretens entscheidet der Regierungsrat.

## 10. Beratung der Vorlage im Landrat

### 10.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Energie und Umwelt unter dem Vorsitz von Landrätin Susanne Elmer Feuz, Ennenda, befasste sich mit der Vorlage. Die Kommission führte eine intensive und breite Diskussion zur Vorlage bzw. zur Notwendigkeit der Auseinandersetzung mit der Biodiversität. Die Biodiversitätsstrategie solle aufzeigen, mit welchen Massnahmen das langfristige Überleben der Arten gesichert und der Anteil intakter, naturnaher Flächen erhalten und gefördert werden könnten.

Aus der Kommission wurde argumentiert, die Landwirtschaft sei von dieser Vorlage besonders betroffen. Dem wurde entgegengehalten, dass der Bereich Wald flächenmässig ebenso betroffen sei wie die Landwirtschaft. Ziel sei es, bei den Massnahmen zur Erhaltung und Förderung das Siedlungsgebiet wie auch den Wald und die Landwirtschaft miteinzubeziehen. Eine Strategie bzw. eine Gesamtbetrachtung über alle Bereiche sei wichtig, damit die Zielsetzungen und ein ausgewogenes Massnahmenpaket diskutiert und beschlossen werden könnten.

In der Detailberatung wurde beantragt, den Satz «Die Biodiversität ist zu schützen, zu erhalten und zu fördern» aus dem geänderten Artikel 1 Absatz 1 KNHG zu streichen, was von der Kommission aber klar abgelehnt wurde.

Diskutiert wurde ausserdem eine beschleunigte Erarbeitung der Strategie. Dies sei jedoch nicht notwendig: Zum Zeitpunkt der Kommissionsberatungen im Herbst 2020 erschien die ursprünglich vorgesehene Fertigstellung im 2022 aber als zeitgerecht. Sie erlaube, die Ergebnisse in die Verhandlungen mit dem Bund über die neue Programmvereinbarung einfließen zu lassen. Zudem wurden Bedenken dazu geäussert, ob es sich bei den Kosten der Umsetzung von Massnahmen der Biodiversitätsstrategie um gebundene Ausgaben handle und somit der Einflussnahme durch den Landrat entzogen seien. Dieser Befürchtung wurde entgegnet, dass mit dem Bund zwar Programmvereinbarungen geschlossen würden. Darin einigten sich der Bund und der Kanton über die Ziele und Finanzierung im Bereich Biodiversität. Würden diese Vereinbarungen nicht erfüllt, müssten dem Bund Gelder zurückerstattet werden. In der nächsten Programmvereinbarungsperiode würden die Mittel dann möglicherweise gekürzt. Die Budgetkompetenz des Landrates bleibe aber immer vorbehalten.

Für die Erarbeitung der Strategie werden externe Kosten von 50 000 bis 75 000 Franken erwartet. Aus der Kommission wurde die Notwendigkeit dieser Ausgaben hinterfragt. Das zuständige Departement Bau und Umwelt erläuterte, dass einerseits internes Fachwissen für die Erarbeitung benötigt werde, diese internen Ressourcen aber beschränkt seien. Deshalb brauche es eine externe Begleitung, welche insbesondere die Koordination des Projekts übernehme.

Die Kommission beschloss mit einer Gegenstimme, dem Landrat bzw. der Landsgemeinde die Gesetzesänderung zur Zustimmung zu unterbreiten. Auch sei der Memorialsantrag damit als erledigt abzuschreiben.

### 10.2. Landrat

Inhaltlich war die Vorlage im Landrat im Grundsatz bei allen Fraktionen unbestritten. Es wurde anerkannt, dass der Schutz des Lebensraumes eine wichtige Aufgabe sei und dafür brauche es auch finanzielle Mittel.

Kanton und Gemeinden wie auch die Landwirtschaft würden aber bereits viel leisten. Daher müssten die Biodiversitätsstrategie und neue Massnahmen mit Augenmass umgesetzt werden, immer auch mit Blick auf die Kosten.

Vonseiten der Landwirtschaft wurde eingewendet, dass im Kanton Glarus kein Handlungsbedarf bestehe. Die Glarner Landwirtschaft habe im Vergleich bereits heute einen hohen Anteil an Biodiversitätsflächen. Dagegen wurde von einem anderen Vertreter aus der Landwirtschaft vorgebracht, dass es im Kanton Glarus zwar viele Biodiversitätsflächen gebe, deren Qualität sei jedoch nicht immer optimal. Diese gelte es zu verbessern.

Von den Mitte-links-Fraktionen wurde dagegen mehr Einsatz für die Biodiversität gefordert. Rund 60 der im Kanton Glarus vorkommenden Tier- und Pflanzenarten stünden kurz vor dem Aussterben. Ein Weiterfahren wie bisher komme langfristig viel teurer zu stehen. Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage nach einer breiten Debatte letztendlich aber unbestritten.

In der Detailberatung wurde einzig ein Antrag abgelehnt, die im Gesetz festgehaltene Anhörung von Gemeinden und Interessenverbänden zur Biodiversitätsstrategie zu streichen, da diese so oder so erfolgen müsse.

In der zweiten Lesung war die Vorlage nicht mehr unbestritten. Biodiversität sei zwar wichtig, wurde von einer Fraktion bekräftigt. Trotzdem lehne sie die Vorlage ab. Es bestehe im Kanton Glarus kein Handlungsbedarf. Die Biodiversität in der Landwirtschaft werde vonseiten des Bundes stark gefördert und die Einhaltung von Vorgaben werde streng kontrolliert. Auch befinde man sich bezüglich künftiger Kosten auf unsicherem Boden, sie würden ins Unermessliche steigen. Dem wurde entgegengehalten, dass man die Biodiversität nicht nur aus dem Blickwinkel der Landwirtschaft betrachten dürfe. Der Wald und die Siedlungsgebiete seien ebenso wichtig. Von einer intakten Biodiversität würden nicht nur die Landwirtschaft, sondern auch die Gesellschaft und die Wirtschaft profitieren. Unbestritten sei, dass die Biodiversität heute gefährdet sei. Die Strategie stelle sicher, dass das Geld, das heute bereits für die Biodiversität ausgegeben werde, in Zukunft effizienter und zielgerichteter eingesetzt werden könne. Zudem sei der Landrat für die Freigabe der Mittel zuständig. Er bestimme, wieviel der Kanton dafür ausgeben dürfe.

Die ablehnende Fraktion blieb mit ihrer Haltung alleine. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit klarer Mehrheit, der Änderung des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz zuzustimmen und den Memorialsantrag als erledigt abzuschreiben.

## 11. Antrag

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen und den Memorialsantrag «Biodiversität im Kanton Glarus» als erledigt abzuschreiben:*

### **Änderung des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz**

(Vom .....

(Erlassen von der Landsgemeinde am .....

#### I.

GS IV G/1/1, Gesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 2. Mai 1971 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

#### **Art. 1 Abs. 1 (geändert)**

##### *Zweck (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Landschaft des Kantons Glarus, die Ortsbilder, geschichtlichen Stätten, Natur- und Kulturdenkmäler und Erholungsgebiete sowie die einheimischen Lebewesen und ihre Lebensräume zu schützen. Die Biodiversität ist zu schützen, zu erhalten und zu fördern. Zur Erhaltung des ökologischen Gleichgewichtes ist dem gemeinsamen Lebensraum von Mensch, Tier und Pflanze Sorge zu tragen.

**Art. 8a (neu)**

***Biodiversitätsstrategie***

<sup>1</sup> Der Regierungsrat beschliesst nach Anhörung der Gemeinden und der Interessenverbände eine Strategie zum Schutz, zur Erhaltung und zur Förderung der Biodiversität mit den notwendigen Massnahmen.

**II.**

Keine anderen Erlasse geändert.

**III.**

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

**IV.**

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

## § 5 Gesetz über die musikalische Bildung

---

### *Die Vorlage im Überblick*

*Anstoss für die vorliegende Totalrevision des Gesetzes über die musikalische Bildung gab eine im Juni 2020 durch den Landrat überwiesene Motion mehrerer Landratsmitglieder. Diese zielte einerseits darauf ab, die bei der Unterstützung von Musikunterricht bisher geltende Beschränkung auf die obligatorische Schulzeit aufzuheben. Andererseits forderte sie, der Kanton solle den Musikschulen ein zweckmässiges Ausgestalten einkommensabhängiger Tarife sowie Begabtenförderung ermöglichen.*

*Gestützt auf Artikel 67a der Bundesverfassung gelten in diesen Teilaspekten der Förderung musikalischer Bildung seit einigen Jahren zusätzliche Anforderungen des Bundes. Diese lassen sich durch die Musikschulen allein mit den ihnen bisher zur Verfügung stehenden Fördermitteln nicht erfüllen. In Umsetzung der Motion und des Bundesgesetzes über die Kulturförderung beantragte der Regierungsrat dem Landrat zuhanden der Landsgemeinde, die Vorgaben zum Umfang der öffentlichen Leistungen sowie zur Tarifgestaltung anzupassen. Der Kanton soll neben Kindern und Jugendlichen künftig auch junge Erwachsene bis zum vollendeten 20. Altersjahr oder bis zum Abschluss ihrer Erstausbildung, längstens aber bis zum vollendeten 25. Altersjahr, unterstützen. Zudem soll der Regierungsrat die öffentlichen Leistungen so ausgestalten, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten berücksichtigt wird und dass im Kanton Glarus generell fachlich qualifizierter Unterricht zu tragbaren, regional vergleichbaren Tarifen angeboten werden kann. Die Vorlage soll so rasch als möglich durch den Regierungsrat in Kraft gesetzt werden.*

*Im Landrat fand die Vorlage breite Unterstützung. Dieser beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage unverändert zuzustimmen. Die für die Landsgemeinde 2021 vorgesehene Beratung wurde indes aus zeitlichen Gründen auf die Landsgemeinde 2022 verschoben. Wo notwendig, wurden die Erläuterungen deshalb aktualisiert.*

---

## 1. Ausgangslage

### 1.1. Anstoss zur Gesetzesrevision

Mehrere Mitglieder des Landrates reichten im Dezember 2019 die Motion «Für eine Stärkung der musikalischen Bildung im Kanton Glarus» ein. Sie forderten darin eine Änderung des Gesetzes über die musikalische Bildung, wonach der Kanton Glarus den freiwilligen Musikunterricht für Kinder und Jugendliche mit Wohnsitz im Kanton durch Beitragsleistungen bis zum Ende ihrer Ausbildung auf der Sekundarstufe II fördert. Zudem ersuchten die Motionäre den Regierungsrat, die Einführung von Sozialtarifen für Musikunterricht sowie die Förderung musikalisch begabter Kinder und Jugendlicher zu prüfen. Sie begründeten ihre Forderungen unter anderem damit, dass die Gesetzgebung auf Bundesebene seit geraumer Zeit Vorgaben für die Musikschulen mache, welche diese ohne zusätzliche Leistungen der öffentlichen Hand nicht erfüllen könnten. Das Problem habe sich mittlerweile akzentuiert. Insbesondere sei das Preisniveau der Teilnehmerbeiträge im Kanton Glarus bereits heute überdurchschnittlich hoch, was letztlich im Widerspruch zu den entsprechenden Vorgaben des Bundesgesetzes über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG) stehe. Folglich sei ein zusätzliches Engagement des Kantons notwendig.

Nach einer positiven Stellungnahme durch den Regierungsrat überwies der Landrat im Juni 2020 die Motion; in der Folge wurde deren Umsetzung zügig vorangetrieben.

### 1.2. Geltendes Recht sowie Entwicklungen auf Bundes- und Kantonebene

Grundlage für die Förderung von Musikunterricht ist im Kanton Glarus das Gesetz über die musikalische Bildung von 2008. Es sieht vor, dass der Kanton an die Unterrichtskosten von schulpflichtigen Kindern – also bis längstens Ende Sekundarstufe I – pauschale Schülerbeiträge in der Höhe von 65 Prozent der durchschnittlichen Besoldungskosten (standardisiert, Basis Primarlehrerlohn) leistet. Ergänzend dazu hat der Verein Glarner Musikschule Anspruch auf einen Grundbeitrag an die weiteren Kosten, andere Institutionen können bei Eignung ebenfalls in dieser Form profitieren. Eine einkommensabhängige Förderung des Musikunterrichts (Sozialtarife) praktiziert der Kanton heute nicht, auch diesbezügliche oder weiterführende Vorgaben zu den Tarifen sieht die glarnerische Gesetzgebung nicht vor. Die Tarifgestaltung ist weitestgehend den Musikschulen überlassen.

Zum Zeitpunkt des Erlasses dieses bestehenden kantonalen Gesetzes gab es auf Bundesebene keinerlei Vorgaben, weder für die Kantone noch für die Musikschulanbieter selber. Nach der Annahme eines Gegenantrags zu einer eidgenössischen Volksinitiative zur Förderung der musikalischen Bildung hat der Bund

seine Gesetzgebung angepasst und neu die von der öffentlichen Hand unterstützten Musikschulen wie folgt verpflichtet:

- a. Es sind für alle Kinder und Jugendlichen bis zum Abschluss der Sekundarstufe II Tarife festzulegen, die deutlich unter den Tarifen für Erwachsene liegen.
- b. Es sind für Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen Familien zusätzliche Preisreduktionen gegenüber den ordentlichen Tarifen vorzusehen.

Diese Anpassung des KFG im Jahr 2016 erfolgte gestützt auf Artikel 67a Absatz 3 der Bundesverfassung. Dieser sieht vor, dass der Bund Grundsätze für den Zugang der Jugend zum Musizieren und die Förderung musikalisch Begabter festlegt. Im Kanton Glarus wurde die Umsetzung dieser neuen, übergeordneten Vorgaben aus dem KFG bisher den Musikschulen selbst überlassen. Die Förderpraxis der öffentlichen Hand wurde nicht darauf abgestimmt. Die Musikschulen stehen aus diesen Gründen vor erheblichen ungedeckten Kosten, zumal sich die Tarife für Kinder und Jugendliche gemäss Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020 (Kulturbotschaft) des Bundesrates «nicht bloss symbolisch» unterscheiden dürfen.

## 2. Zielsetzung

Das kantonale Recht ist den bundesrechtlichen Vorgaben bezüglich Ausdehnung auf die Sekundarstufe II und Einführung eines Sozialtarifs anzupassen. Das revidierte Gesetz soll zudem stärker auf Grundsätze und Anspruchsvoraussetzungen fokussieren und weniger Details regeln sowie zusätzlich ein Wirkungsziel festlegen. Wie das schon heute der Fall ist, soll der Regierungsrat das Ausführungsrecht erlassen und dabei insbesondere auch Leistungsvereinbarungen mit geeigneten Institutionen abschliessen können.

## 3. Totalrevision des geltenden Gesetzes

### 3.1. Tarifgestaltung auf der Sekundarstufe II

#### 3.1.1. Zuständigkeiten

Artikel 12a Absatz 1 KFG statuiert, dass von Kantonen oder Gemeinden unterstützte Musikschulen für alle Kinder und Jugendlichen bis zum Abschluss der Sekundarstufe II Tarife vorsehen müssen, die deutlich unter den Tarifen für Erwachsene liegen. Dieser Auftrag stützt sich auf die im Jahr 2012 von Volk und Ständen angenommene neue Verfassungsbestimmung zur Förderung der musikalischen Bildung ab und richtet sich vorab an die Musikschulen und ihre Trägerchaften. Obschon die Umsetzung dieses unbestrittenen Anliegens schon seit einiger Zeit ansteht, ist die Beachtung der gesetzlichen Vorgaben in der ganzen Schweiz erst lückenhaft in Gang gekommen. Der Bund hat daher in seiner Kulturbotschaft für die Jahre 2021–2024 festgestellt, es bedürfe zusätzlicher Anstrengungen des Bundes sowie der Kantone und Gemeinden als Träger der Musikschulen. Er stellt ausserdem in Aussicht, engere Vorgaben bezüglich Tarifgestaltung zu prüfen, wenn sich die Situation für die Kinder und Jugendlichen während der neuen Förderperiode nicht deutlich verbessere. Es besteht damit eindeutig Handlungsbedarf aufseiten der öffentlichen Hand. Es wäre nicht zulässig, für die Umsetzung der übergeordneten Vorgaben im Bereich der musikalischen Förderung einzig die Musikschulen selbst für verantwortlich zu erklären.

Die Glarner Musikschulen verfügen zur Erfüllung ihres Auftrags neben den Teilnehmerbeiträgen im Wesentlichen nur über die Kantonsbeiträge. Den Gemeinden kommen in Bezug auf die Förderung des freiwilligen Musikunterrichts mit dem im Jahr 2008 revidierten Gesetz keine Pflichten mehr zu. Sie erbringen aber freiwillig gewisse Leistungen, indem sie etwa Räumlichkeiten für den Unterricht zur Verfügung stellen. Während in den meisten anderen Kantonen ein direktes Engagement der Gemeinden üblich ist (Subventionierung der Tarife oder gar Anstellung und Finanzierung von eigenem Lehrpersonal), übernahm diese Rolle im Rahmen der Gemeindestrukturereform 2010 im Kanton Glarus vollständig der Kanton. Ein Miteinbezug der Gemeinden kommt demnach aus grundsätzlichen Erwägungen nicht in Frage. Zwar auferlegt das KFG den Kantonen keine direkte Unterstützungspflicht. Sinn und Zweck der Verfassungsbestimmung und seiner Konkretisierung im Gesetz ist aber, dass die Träger der Musikschulen die entsprechende Tarifgestaltung sicherstellen. Schweizweit verbreitet treten Gemeinden und Städte – und damit Exponenten der öffentlichen Hand – als Träger bzw. als Leistungsauftraggeber auf. Sie stehen damit in der Pflicht. Im Kanton Glarus ist der Kanton zwar nicht der Träger, er verkörpert aber durch die Aufgabenteilung die öffentliche Hand seither alleine.

#### 3.1.2. Handlungsmöglichkeiten

Sollen nun die Tarife auf Sekundarstufe II – also für Berufslernende und Mittelschüler – deutlich unter den Tarifen für Erwachsene liegen, können sie von den Institutionen nicht ohne zusätzliche Fördermittel kostendeckend ausgestaltet werden. Eine für den Kanton saldoneutrale Umsetzung der Vorlage wäre kontraproduktiv. Es wären dafür beispielsweise die Erwachsenentarife soweit anzuheben, dass diese in Dimensionen kämen, welche weite Teile der Bevölkerung von der Teilnahme ausschliessen würden. Zudem wäre sehr fraglich, ob dann bei Erwachsenen im Falle sehr hoher Preise überhaupt noch eine Nachfrage bestünde. Es kann damit ausgeschlossen werden, dass die verlangte Vergünstigung über eine Umverteilung von der einen zur

anderen Altersgruppe möglich ist. Auch wäre es verfehlt, über Vorgaben zu den Kosten auf die Tarife Einfluss nehmen zu wollen. Die Personalkosten sind die massgebliche Grösse. Diese richten sich gemäss einer statistischen Übersicht des Verbandes der Schweizer Musikschulen (VMS) vom Juni 2020 schweizweit in über 80 Prozent der Fälle nach kantonalem oder kommunalem Recht und bewegen sich parallel mit den Löhnen der Lehrpersonen in den Volksschulen. Sie sind damit im Kanton Glarus tiefer als in den meisten Nachbarantonen. Die gleiche Übersicht zeigt weiter auf, dass in der Schweiz durchschnittlich 32 Prozent der Kosten von den Erziehungsberechtigten getragen werden, im Kanton Glarus sind es hingegen 41 Prozent. Das Kostenniveau ist damit nicht die Ursache der heutigen, eher hohen Tarife. Vielmehr liegt es am tiefen, unterdurchschnittlichen Anteil der öffentlichen Hand an der Finanzierung der Kosten.

Die Glarner Musikschulen können diese finanziellen Herausforderungen nicht aus eigener Kraft bewältigen, wie sich als Fazit der obigen Ausführungen zeigt. Deshalb sind die rechtlichen Grundlagen zur Unterstützung des Musikunterrichts anzupassen. Im Gesetz ist zu verankern, dass das vor rund zehn Jahren eingeführte System mit pauschalen Schülerbeiträgen neu über die obligatorische Schulzeit hinaus die ganze Dauer der Erstausbildung weitgehend abdecken kann. Die bundesrechtliche Vorgabe verlangt, die Tarife für Kinder und Jugendliche deutlich günstiger als für Erwachsene auszugestalten. Damit ist es nötig, für Jugendliche auf der Sekundarstufe II die gleichen Tarife anzuwenden wie auf der Volksschulstufe.

### **3.2. Sozialtarife und Begabtenförderung**

Artikel 12a Absatz 2 KFG gibt vor, dass von Kantonen oder Gemeinden unterstützte Musikschulen bei der Festlegung der Tarife die wirtschaftliche Situation der Eltern oder anderer Unterhaltspflichtiger sowie den erhöhten Ausbildungsbedarf musikalisch Begabter berücksichtigen. Hier gilt das Gleiche wie bei der Tarifgestaltung auf Sekundarstufe II: Wirkungsvolle Sozialtarife können nicht durch eine Umlagerung der Kosten refinanziert werden. Entsprechend ist den Institutionen das Anbieten einkommensabhängiger Tarife mit spezifischen Förderbeiträgen seitens des Kantons zu ermöglichen bzw. sind sie dazu zu verpflichten. Es wird das Prinzip der Sozialtarife, wie es etwa im Bereich der Tagesstrukturen Anwendung findet, in angepasster Form übernommen.

Eine erweiterte Unterstützung von besonders begabten Lernenden erfolgt bereits im bestehenden System. Es werden den Musikschulen zu diesem Zweck mit einem Zusatzkontingent in beschränktem Umfang Förderlektionen entschädigt. Diesbezüglich ist keine Anpassung auf gesetzlicher Ebene nötig. Das Mass der möglichen Begabtenförderung kann auch in Zukunft in der Leistungsvereinbarung festgelegt werden.

### **3.3. Generelle Senkung des Tarifniveaus**

Im überregionalen Vergleich ist das hohe Tarifniveau der Glarner Musikschulen auffällig. Glarus befindet sich an der Spitze bei den eher teuren Städten, wofür auf den ersten Blick kein plausibler Grund erkennbar ist. Hohe Tarife behindern vielen Kindern und Jugendlichen den Zugang zu musikalischer Bildung. Deshalb sind die Teilnehmerbeiträge generell etwas zu senken, um sie dem Niveau der umliegenden Kantone anzunähern.

### **3.4. Berichterstattung**

Mit der Umsetzung der neu gestalteten Förderpraxis drängt sich auch eine verstärkte Kontrolle des Mitteleinsatzes auf. Mit einer Pflicht der Musikschulen zur regelmässigen Berichterstattung kann namentlich die Wirksamkeit des Sozialtarifs und der Senkung des Tarifniveaus überprüft und die Entwicklung der Nachfrage, auch als Folge der Ausdehnung auf die Sekundarstufe II, verfolgt werden. Ziel muss sein, dass das verstärkte Engagement nicht nur die Kosten für die Kinder und Jugendlichen senkt, sondern dass auch mehr Unterricht in Anspruch genommen wird.

### **3.5. Infrastruktur**

Die Schulhäuser der Gemeinden eignen sich ausgezeichnet, den Kindern den ausserschulischen Musikschulunterricht näherzubringen. Vielfach ist der Weg zur Musikschule bei weniger zentraler Wohnlage eine nur schwer überwindbare Hürde beim Erlernen eines Musikinstruments. Die Gemeinden können über einen einfachen Zugang zu ihren Schulhäusern ohne nennenswerten finanziellen Aufwand die musikalische Bildung direkt unterstützen und die Musikschulen von zusätzlichen Kosten entlasten.

## **4. Finanzielle Auswirkungen**

### **4.1. Grundsätzliches**

Bezüglich der finanziellen Auswirkungen der Gesetzesrevision ist grundsätzlich festzuhalten, dass das Gesetz nicht direkt bestimmt, wie gross der finanzielle Mehraufwand für den Kanton ausfallen wird. Wichtige Steuergrössen werden erst noch vom Regierungsrat zu bestimmen sein. Es ist jedoch klar, dass ein Sozialtarif, eine Ausdehnung der Beiträge auf die Zeit nach der obligatorischen Schulpflicht und eine Angleichung an das regionale Tarifniveau zu einem Mehraufwand führen werden. Zur mutmasslichen finanziellen Belastung des Kantons können im aktuellen Zeitpunkt die nachfolgenden Angaben gemacht werden.

#### 4.2. Ausdehnung der Beiträge über die Schulpflicht hinaus

Im Jahr 2019 haben Lernende nach abgeschlossener Schulpflicht an den Glarner Musikschulen Unterricht im Umfang von rund 90 Lektionen à 30 Minuten pro Woche besucht. Für diesen Unterricht sind pro Semester bis zu 900 Franken zu bezahlen. Soll das Schulgeld auf das Niveau der Tarife für schulpflichtige Lernende gesenkt werden, sind dafür voraussichtlich rund 140 000 Franken einzusetzen.

#### 4.3. Einführung Sozialtarif

Der Sozialtarif kann als Rabatt auf den ordentlichen Tarif verstanden werden. Die Beiträge der öffentlichen Hand sind im Umfang des gewährten Rabatts zu erhöhen. So können die Institutionen einen Ertrag erzielen, welcher nicht von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten abhängig ist. Ausgangspunkt ist die Schätzung, dass maximal 10 Prozent der Haushalte aller Lernenden über ein Einkommen verfügen, welches einen bestimmten Schwellenwert (z. B. nach der Berechnungsmethode für die Prämienverbilligung) unterschreitet. In dieser Kategorie würde ein maximaler Rabatt von 50 Prozent gewährt, abgestuft nach den individuellen Verhältnissen. Auf Basis dieser Annahmen und aufgrund von Schätzungen kann mit einem Aufwand von rund 15 000 Franken gerechnet werden.

#### 4.4. Anpassung an das Niveau der Tarife in der Region

Die Glarner Musikschule bietet aktuell Unterricht zu 30 Minuten pro Woche zum Tarif von 598 Franken pro Semester an, in der Modern Music School in Mitlödi sind dafür 680 Franken zu bezahlen. In der Region Linthebene bieten verschiedene Gemeinden (wie auch die Stadt St. Gallen) Unterricht für 400–500 Franken an, im Kanton Appenzell Ausserrhoden zu 490 Franken. In anderen Landesteilen wird der Unterricht zum Teil bereits für unter 400 Franken angeboten. Lediglich in grösseren Städten sind Tarife von 600 (Biel) bzw. 640 Franken (Konservatorium Zürich) zu entrichten. Die Glarner Musikschulen gehören damit zu den teuersten der ganzen Schweiz. Werden die Subventionen insgesamt um rund 75 000 Franken jährlich erhöht, können die Glarner Tarife an den oberen Rand der regional üblichen Werte (500 Fr.) gesenkt werden. Damit auch die Jugendlichen und jungen Erwachsenen nach der obligatorischen Schulpflicht in ähnlichem Umfang profitieren können, sind weitere 18 000 Franken einzusetzen.

#### 4.5. Gesamtkosten

Die Anpassungen haben insgesamt folgende Mehrkosten zur Folge:

Ausdehnung Unterstützung des Unterrichts auf Sekundarstufe II	140'000 Franken
Einführen Sozialtarif	15'000 Franken
Anpassung an regional übliches Niveau (während Schulpflicht)	75'000 Franken
Anpassung an regional übliches Niveau (Sekundarstufe II)	18'000 Franken
<i>Total</i>	<i>248'000 Franken</i>

Diese Mehrkosten führen zu einer voraussichtlichen Gesamtbelastung der Erfolgsrechnung des Kantons von rund 1 170 000 Franken. Sie sind im Budget 2022 bzw. im Aufgaben- und Finanzplan 2023–2026 bereits berücksichtigt. Der jährliche Aufwand für die Förderung der musikalischen Bildung hat sich seit dem Jahr 2010 von 1 166 136 Franken auf 918 895 Franken im Jahr 2019 reduziert. Ursache dieser Entwicklung war im Wesentlichen ein deutlicher Rückgang der Zahl der Musikschülerinnen und -schüler. Die zusätzlichen Aufwendungen führen damit voraussichtlich zu einer Belastung, wie sie vor zehn Jahren bestand. Die finanziellen Auswirkungen sind allerdings letztlich nicht abschliessend zu beurteilen, zumal die vorliegende Gesetzesrevision eine als ungenügend erkannte Förderpraxis angehen und einen gewissen Gestaltungsspielraum schaffen will.

### 5. Vernehmlassung

In der Vernehmlassung gingen total 31 Rückmeldungen ein, inhaltlich gaben 27 Adressaten eine Stellungnahme ab.

Der Entwurf des Musikschulgesetzes stiess mit einer einzigen Ausnahme bei allen Vernehmlassungsteilnehmern auf breite Unterstützung. Der Handlungsbedarf wurde anerkannt. Bezüglich der Methode der Unterstützung, der Einführung eines Sozialtarifs wie auch der Ausdehnung der kantonalen Leistungen auf Jugendliche, welche sich noch in einer Erstausbildung befinden, gab es praktisch einhellig positive Reaktionen. Verschiedentlich gingen Anträge zu einzelnen Punkten, Hinweise auf Unklarheiten und Anregungen zu Präzisierungen ein. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wurden überdies einige Formulierungen angepasst:

- Bei der Zielumschreibung des Gesetzes sind Hinweise zur Verdeutlichung der Begabtenförderung sowie bezüglich der Umschreibung des Leistungsumfangs eingeflossen.
- Ebenfalls eindeutiger gefasst wurde im Gesetzestext die Verknüpfung der Leistungsvereinbarungen mit den Pauschalen.

- Fragen und Unklarheiten bezüglich Berichterstattungspflicht und der Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Empfänger sowie dem Anwendungsbereich der Leistungsvereinbarungen wurden geklärt.

Nicht berücksichtigt werden konnte die Forderung nach einer kostenneutralen Umsetzung der Ausdehnung des Leistungsbereichs wie auch der Tarifsenkung und eine Beschränkung der Tarifiermässigung auf Jugendliche bis maximal 18 Jahre. Dieses Anliegen steht im Widerspruch zu den bundesrechtlichen Vorgaben und wäre auch nicht mit den tatsächlichen Verhältnissen bei Angebot und Nachfrage vereinbar. Verworfen wurden Ideen bezüglich Einführung einer zusätzlichen Regelungsebene (landrätliche Verordnung), der Bezeichnung einer Fachbehörde sowie einer Pflicht zur Veröffentlichung einer Wirksamkeitsanalyse.

## 6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### *Artikel 2; Gegenstand und Geltungsbereich*

Nicht unter dieses Gesetz fallen Leistungen für ausserkantonale Lernende oder für den Unterricht ausserhalb des Kantons.

### *Artikel 3; Leistungsumfang*

Absatz 1: Die Erweiterung der bisherigen Unterstützung erstreckt sich damit im Wesentlichen auf Jugendliche, solange sich diese noch in ihrer Erstausbildung befinden. Eine Grenze beim 18. Altersjahr wäre willkürlich. Es war gemäss den Materialien zum KFG (Kulturbotschaft 2016–2020) klarer Wille des Gesetzgebers, dass Jugendliche «bis zum Ausbildungsabschluss» gefördert werden. Der Eintritt in die Volljährigkeit wäre zudem kein plausibles Kriterium für eine Abgrenzung. Die gewählte Formulierung stellt eine übliche Umschreibung des angestrebten Wirkungszeitraums dar.

Absatz 2: Um dem Anspruch von Artikel 67a der Bundesverfassung gerecht zu werden, hat die öffentliche Hand Massnahmen zu ergreifen. Neben den Elternbeiträgen stehen den Musikschulen in der ganzen Schweiz faktisch nur die Beiträge der öffentlichen Hand zur Verfügung. Im Kanton Glarus hat seit der Gemeindefeststrukturreform weitgehend der Kanton die Rolle zugewiesen erhalten, welche schweizweit üblich sonst die Gemeinden übernehmen. Der Leistungsumfang der öffentlichen Hand bestimmt die Höhe der Elternbeiträge ganz direkt. Um eine angemessene Wirkung der Förderung zu erreichen, hat sich die Last der Eltern nach ihren wirtschaftlichen Möglichkeiten auszurichten. Zusätzlich sind dazu aber auch die regionalen Verhältnisse zu beachten.

### *Artikel 4; Leistungsvereinbarungen*

Wie bis anhin soll für Institutionen kein unbedingter Anspruch auf Abschluss einer Leistungsvereinbarung bestehen. Zu viele Anbieter würden unter Umständen zu einer unerwünschten Zersplitterung mit negativen Konsequenzen bezüglich Kosten und Qualität führen.

### *Artikel 5; Art der Beitragsleistungen*

Absatz 1: Diese Regelung entspricht inhaltlich der bisherigen, grundsätzlich bewährten Regelung.

Absatz 2: Der Musikschulunterricht findet insbesondere für die Jüngeren auch in den Schulhäusern in den Dörfern statt. Dies hat sich bewährt und erhöht die Zugänglichkeit zur musikalischen Bildung. Je länger die Reisewege sind, desto weniger sind die Kinder in der Lage, den Musikunterricht auswärts zu besuchen. Sie verzichten daher eher darauf. Die Gemeinden können mit dem Zugang zu ihren Schulhäusern ohne grossen Aufwand die musikalische Bildung unterstützen. Sie wurden seit der Neuordnung der Aufgabenteilung mit dem Kanton (Gemeindefeststrukturreform) von der früheren Mitübernahme eines Teils der Besoldungskosten der Musiklehrpersonen befreit. Mit dem unentgeltlichen Bereitstellen von Unterrichtsräumen können die Gemeinden dennoch einen angemessenen Beitrag an die Verwirklichung des Auftrags gemäss Artikel 67a der Bundesverfassung wie auch im Sinne des Kulturförderungsartikels der Kantonsverfassung leisten – ohne finanziellen Zusatzaufwand. Als Folge des expliziten Auftrags der Bundesverfassung sollen von der öffentlichen Hand geförderte Musikschulen gegenüber anderen externen Nutzungen durchaus bevorzugt behandelt werden; die Gemeinden sollen für die Musikstunden bei der Stunden- und Belegungsplanung eine bestmögliche Verknüpfung mit dem Schulbetrieb gewährleisten. Räume sollen möglichst gratis zur Verfügung gestellt werden. Mehr als tatsächlich anfallende Zusatzkosten sollten nicht verrechnet werden.

### *Artikel 6; Pauschalen*

Dieses Element ist neu und direkte Folge der entsprechenden Bestimmung im Kulturförderungsgesetz des Bundes. Es wird festgelegt, dass die Elternbeiträge zwingend sozial abzustufen sind. Die neue Formulierung entspricht den Vorgaben von Artikel 12a Absatz 2 KFG. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit könnte nach einem ähnlichen System, wie es für die familienergänzende Kinderbetreuung in Zukunft geplant ist, bemessen werden. Bei der Beurteilung der finanziellen Verhältnisse von Jugendlichen wird zusätzlich auch zu berücksichtigen sein, ob sie mit ihrer Ausbildung einen Verdienst erzielen. In solchen, voraussichtlich nicht

sehr zahlreichen Fällen wird nicht nur das Einkommen der Eltern bei der Bemessung der Pauschale zu berücksichtigen sein. Die wirtschaftliche Situation muss aber insgesamt mit möglichst geringem administrativem Aufwand und doch möglichst objektiv hergeleitet werden. Der Regierungsrat hat über die Methode der Bemessung wie auch über die Ausgestaltung des eigentlichen Sozialtarifs zu befinden.

#### *Artikel 7; Grundbeiträge*

Die Bemessung des Anteils der Grundbeiträge an den Kosten der Administration, der Schulleitung sowie an den Raumkosten hängt einerseits vom Mengenverhältnis der Schülerschaft gegenüber den erwachsenen Vollzahlern ab. Er dürfte etwas höher als bisher ausfallen, da die Lernenden der Sekundarstufe II den Schulpflichtigen nun gleichgestellt werden. Erwachsene haben mit ihrem Beitrag demgegenüber die ganzen Kosten des Unterrichts selber zu tragen. Dazu gehört auch ein Anteil an den Fixkosten für Leitung und Verwaltung. Die Bemessung wird grundsätzlich wie bisher direkt auf den Aufwand für das Personal und den weiteren Kosten gemäss Betriebsrechnung abstellen, soweit diese für die Musikschule notwendig sind und im Rahmen einer wirtschaftlich zweckmässigen Betriebsführung anfallen. Es ist vorgesehen, dass alle Anbieter mit Leistungsvereinbarung grundsätzlich auch einen Grundbeitrag beantragen können. Dazu könnten auch grössere Musikschulen von Musikvereinen zählen, wenn sie beispielsweise grossen administrativen Aufwand mit vielen Lernenden nachweisen können.

#### *Artikel 8; Aufsicht und Verfahren*

Absatz 1: Mit einer Pflicht der Musikschulen zur regelmässigen Berichterstattung kann unter anderem die Wirksamkeit des Sozialtarifs überprüft wie auch die Entwicklung der Nachfrage als Folge der Ausdehnung auf die Sekundarstufe II und der Senkung des Tarifniveaus verfolgt werden. Für die Berichterstattung wird es gewisse Vorgaben für die Anbieter geben müssen, damit nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine qualitative Beurteilung erfolgen kann. Zusätzlich wäre auch vorstellbar, in gewissen Abständen eine externe Beurteilung der Anbieter vornehmen zu lassen.

Absatz 2: Alle weiteren Vollzugsregelungen kann der Regierungsrat entweder wie bisher in den Leistungsvereinbarungen oder neu auch über eine eigentliche Vollzugsverordnung festlegen.

#### *Inkrafttreten*

Die Abrechnung der Kantonsbeiträge erfolgt jeweils per Schuljahr. Die neuen Bestimmungen sollen grundsätzlich auf das Schuljahr 2021/22 und damit ab August 2021 in Kraft treten. Nachdem unter den aktuellen Umständen der Termin der Landsgemeinde nicht mit Sicherheit vorausgesagt werden kann und sich Verzögerungen ergeben könnten, soll der Regierungsrat den konkreten Zeitpunkt festlegen.

## **7. Beratung der Vorlage im Landrat**

### **7.1. Kommission**

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres unter dem Präsidium von Landrätin Priska Müller Wahl, Niederurnen, nahm sich diesem Geschäft an. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Die Art und Weise der Umsetzung der Motion wurde ausdrücklich begrüsst. Die Kommission liess sich bestätigen, dass die erweiterte Unterstützung durch die öffentliche Hand zum Erreichen der angestrebten Ziele nötig ist und nicht durch die Verschiebungen von Finanzierungslasten oder durch Kosteneinsparungen erreicht werden kann. Sie nahm davon Kenntnis, dass verschiedene Details erst in der Umsetzung durch den Regierungsrat geklärt werden, wozu auch die Frage gehört, in welcher Art die Berichterstattung der Musikschulen genau zu erfolgen hat.

In der Detailberatung wurde bestätigt, dass die Kostenschätzung des Regierungsrates erst vorläufige Hinweise auf die zu erwartenden Mehrkosten gibt. Die Kostenfolgen einer steigenden Nachfrage seien dabei noch nicht berücksichtigt. Es sei aktuell nicht absehbar, in welchem Umfang die anvisierten Tarifsenkungen zu einer Ausdehnung des Unterrichts führen wird. Auf die Frage, in welchem Zeitpunkt die Ausbildung im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 des Gesetzentwurfs als abgeschlossen gelte, wurde festgehalten, dass damit ein Abschluss auf der Sekundarstufe II gemeint sei, was einem Lehrabschluss oder einer Matura entspreche. Positiv gewürdigt wurde das heutige Engagement der Gemeinden bezüglich Zurverfügungstellung von Schulräumen. Dieses kommunale Engagement werde im Rahmen der Möglichkeiten auch weiterhin erwartet.

Die vorberatende Kommission beantragte dem Landrat einstimmig, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

### **7.2. Landrat**

Auch im Landrat war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Alle Fraktionen begrüsst die Revision des Gesetzes über die musikalische Bildung. Die Vorlage regle, was notwendig sei, und setze die Vorgaben des Bundes um. Die neuen Sozialtarife würden wieder mehr Kindern und Jugendlichen eine gezielte musikalische Förderung ermöglichen. Die Ausweitung auf die Sekundarstufe II koste zwar etwas, sei aber auch das Nützlichste an der Vorlage, damit Jugendliche nicht während der Lehre mit der Musik aufhörten. Damit werde

auch das generationenübergreifende Vereinsleben gefördert. Die Vorlage sei heute reif, der Handlungsbedarf ausgewiesen. In der Detailberatung wurde einzig eine Frage nach der Förderung von Kindern im Vorschulalter gestellt, aber kein Änderungsantrag gestellt.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit wenigen Gegenstimmen, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

## 8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Gesetzentwurf zuzustimmen:

### **Gesetz über die musikalische Bildung (Musikschulgesetz, MSG)**

(Vom .....

Die Landsgemeinde,

gestützt auf Artikel 69 Absatz 1 der Kantonsverfassung,

erlässt:

#### I.

##### **Art. 1 Zweck**

<sup>1</sup> Allen Kindern und Jugendlichen soll zur Förderung ihrer musikalischen Bildung ein breites und qualitatives Angebot an freiwilligem Musikunterricht zu tragbaren Kosten zugänglich sein.

##### **Art. 2 Gegenstand und Geltungsbereich**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz regelt die Leistungen der öffentlichen Hand an Glarner Institutionen für die musikalische Bildung von Kindern und Jugendlichen im Kanton, sowohl in der Breiten- wie auch der Begabtenförderung.

##### **Art. 3 Leistungsumfang**

<sup>1</sup> Der Kanton unterstützt den Unterricht ab dem Eintritt in die Schulpflicht bis zum vollendeten 20. Altersjahr oder bis zum Abschluss einer Erstausbildung, längstens aber bis zum vollendeten 25. Altersjahr.

<sup>2</sup> Die öffentlichen Leistungen sind so zu bemessen, dass sie einen fachlich qualifizierten Unterricht zu tragbaren, regional vergleichbaren Kosten für die Erziehungsberechtigten ermöglichen.

##### **Art. 4 Leistungsvereinbarungen**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat kann mit geeigneten Institutionen Leistungsvereinbarungen abschliessen, um allen Lernenden ein breites Angebot in guter Qualität zu ermöglichen.

##### **Art. 5 Art der Beitragsleistungen**

<sup>1</sup> Der Kanton entrichtet im Rahmen von Leistungsvereinbarungen Schülerpauschalen an die Kosten des Unterrichts und leistet jährliche Grundbeiträge.

<sup>2</sup> Die Gemeinden stellen den Musikschulen im Rahmen ihrer Möglichkeiten Räumlichkeiten zur Verfügung.

##### **Art. 6 Pauschalen**

<sup>1</sup> Die Höhe der Pauschale wird pro Kopf und Semester festgelegt und berücksichtigt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten.

##### **Art. 7 Grundbeiträge**

<sup>1</sup> Grundbeiträge an die Institutionen decken einen angemessenen Anteil der Kosten der Administration, der Schulleitung sowie der Raumkosten.

**Art. 8** *Aufsicht und Verfahren*

<sup>1</sup> Institutionen mit Leistungsvereinbarungen sind zur Offenlegung ihrer Betriebsrechnung gegenüber dem Kanton verpflichtet und erstatten diesem jährlich Bericht.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt das Weitere, namentlich die für die Beitragsberechtigung erforderlichen Bedingungen, die beitragsberechtigten Unterrichtskosten, die Höhe des Grundbeitrags sowie die Aufsicht und das Verfahren.

**II.**

Keine anderen Erlasse geändert.

**III.**

GS IV B/6/1, Gesetz über die musikalische Bildung vom 4. Mai 2008, wird aufgehoben.

**IV.**

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.



grund der Gegenrechtsklausel können ausserkantonale Bewerber im Kanton Glarus nur tätig werden, wenn ihre Wohnsitzkantone den Glarner Kaminfeuern die Berufsausübung ebenfalls unter den gleichen Bedingungen im ganzen Kantonsgebiet erlauben. Diese Voraussetzung erfüllen ausschliesslich Kantone mit nicht monopolistisch organisiertem Kaminfeuernwesen. Das sind, in für die Bewerber wirtschaftlich interessanter Nähe zum Kanton Glarus, die Kantone Schwyz und Zürich. Weitere liberalisierte Kantone wie beispielsweise Uri, Thurgau und Schaffhausen liegen zu weit weg.

## 1.2. Entwicklung bei den Kaminfeuernbetrieben

Gegenwärtig besitzen zehn Kaminfeuern eine Zulassung für den Kanton Glarus. Drei Kaminfeuern sind hier ansässig und halten je einen grossen Kundenkreis. Zwei Kaminfeuern wohnen im Kanton Schwyz im unmittelbar angrenzenden Bezirk March. Sie bewirtschaften einen kleinen bis mittleren Kundenstamm. Zwei Kaminfeuern kommen aus dem Nachbarbezirk See-Gaster im Kanton St.Gallen. Einer bewirtschaftet einen grossen Kundenkreis im Kanton Glarus. Der andere Kaminfeuern unterhält einen mittleren Kundenkreis. Diese Kaminfeuern mit Wohnsitz in anderen Kantonen haben die Zulassung bereits vor der Gesetzesänderung im Jahre 2013 und damit vor der Einführung der Gegenrechtsklausel erworben. Nur drei Kaminfeuern aus dem Kanton Zürich nutzten nach der Liberalisierung die Möglichkeit, die Zulassung für den Kanton Glarus neu zu erwerben. Sie alle unterhalten jedoch nur einen sehr kleinen Kundenstamm.

Für die beiden Kaminfeuern aus dem Kanton St.Gallen hatte die Einführung der Gegenrechtsklausel im revidierten Brandschutzgesetz einschneidende Folgen. Während ihren Berufskollegen aus dem Kanton Schwyz die Zulassung aufgrund des dort bestehenden Gegenrechts weiter erteilt werden konnte, lag diese Voraussetzung für den Kanton St.Gallen nicht vor. Dort war das Kaminfeuernwesen nach wie vor monopolisiert. Die zwei Kaminfeuern aus dem Bezirk See-Gaster hätten folglich mit dem Inkrafttreten der Teilrevision des Brandschutzgesetzes anfangs 2014 entweder den Wohnsitz in den Kanton Glarus verlegen oder ihre Geschäftstätigkeit hier aufgeben müssen. Zum damaligen Zeitpunkt stand allerdings auch im Kanton St.Gallen eine Revision des Feuerschutzgesetzes im Raum. Zur Diskussion stand dabei insbesondere ebenfalls die Liberalisierung des Kaminfeuernwesens.

Zur Vermeidung von Härtefällen wurde deshalb in Artikel 17 des gestützt auf das angepasste Brandschutzgesetz erlassenen Kaminfeuernreglements eine Übergangsfrist vorgesehen. Danach sollten schon früher zugelassene ausserkantonale Kaminfeuern ohne Gegenrecht im eigenen Wohnsitzkanton eine befristete Zulassung von drei Jahren erhalten. Davon betroffen waren die zwei Kaminfeuern aus dem Kanton St.Gallen. Es sollte so vermieden werden, dass sie aufgrund eines eventuell nur temporären Zulassungsverbots bis zur Liberalisierung des Kaminfeuernwesens im eigenen Wohnsitzkanton ihren Kundenstamm im Kanton Glarus aufgeben mussten. Die Revision des Feuerschutzgesetzes im Kanton St.Gallen zog sich wider Erwarten länger hin. Seitens der Glarner wurde trotz Ablaufs der Übergangsfrist jedoch mit der Einleitung weiterer Schritten bis zur Klärung der künftigen Rechtslage im Nachbarkanton zugewartet. Im November 2019 hat das Parlament im Kanton St.Gallen das totalrevidierte Feuerschutzgesetz schliesslich verabschiedet. Das Kaminfeuernmonopol wurde jedoch nicht abgeschafft.

## 2. Handlungsbedarf

### 2.1. Zu knappes Angebot

Im vergangenen Jahr musste festgestellt werden, dass die Rückstände in der Kontrolle und Reinigung von Feuerungsanlagen im Kanton Glarus zunehmen und sich der Grenze des Vertretbaren nähern. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass ein Kaminfeuern mit einem grossen Kundenstamm seine Tätigkeit aufgeben musste. Fielen nun zusätzlich die beiden Kaminfeuern aus dem Kanton St.Gallen weg, könnte von den acht verbleibenden Kaminfeuern das vorhandene Arbeitsvolumen mittelfristig nicht mehr innerhalb der vorgegebenen Zeitintervalle bewältigt werden. Verschärft wird die Situation besonders dadurch, dass in den nächsten zehn Jahren fünf Kaminfeuern das Pensionsalter erreichen. Es ist somit für die Zukunft von einer Verknappung der Kaminfeuerndienstleistungen im Kanton Glarus auszugehen. Die Hauseigentümer werden immer mehr Mühe bekunden, einen Kaminfeuern innerhalb der vorgegebenen Fristen zu verpflichten. Die Folgen davon sind die Zunahme von Luftverunreinigungen und nicht entdeckten Mängeln. Dadurch nimmt das Risiko von Bränden zu. Sodann ist im Falle eines Nachfrageüberhangs mit Preissteigerungen zu rechnen. Hinsichtlich abgelegener Gebäude muss sogar davon ausgegangen werden, dass sich hierfür gar keine Kaminfeuern mehr finden lassen, da diese durch lukrativere Arbeiten im Tal ausgelastet sind.

### 2.2. Gegenmassnahmen

Um langfristig ein genügendes Angebot bei den Kaminfeuerndienstleistungen im Kanton Glarus sicherzustellen, ist es erforderlich, den Zugang zur Kaminfeuernertätigkeit zu erleichtern. Die im Brandschutzgesetz vorgesehene Gegenrechtsklausel ist deshalb aufzuheben. Den Kaminfeuern aus den Monopolkantonen, insbesondere aus den benachbarten Wirtschaftsräumen See-Gaster und Sarganserland, wird so der Markt geöffnet. Durch diese Erweiterung des Kreises der Anbieter lässt sich der bestehende bzw. sich abzeichnende Bedarf

an Kaminfegerdienstleistungen decken. Die Kontroll- und Reinigungsintervalle können wieder eingehalten und damit der notwendige Personen- und Sachwertschutz gewährleistet werden.

### 2.3. Weitere Änderungen

Im Zuge der vorliegenden Anpassung des Brandschutzgesetzes werden zusätzlich bei zwei die Kaminfegerzulassung betreffenden Bestimmungen minimale Präzisierungen des Gesetzeswortlauts vorgenommen. Im Weiteren soll im Gesetz eine Rechtsgrundlage dafür geschaffen werden, dass die Glarnersach für ihre Amtshandlungen, insbesondere für die Zulassung der Kaminfeger, kostendeckende Gebühren erheben kann.

## 3. Vernehmlassungsverfahren

In der Vernehmlassung gingen 20 externe und verwaltungsinterne schriftliche Stellungnahmen ein, inhaltlich äusserten sich elf Adressaten zur Vorlage. Die vorgeschlagene Anpassung des Brandschutzgesetzes stiess auf breite Zustimmung. Zwei Änderungsanträge betreffend Gebührenpflicht wurden nicht weiterverfolgt.

## 4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### *Artikel 9; Zuständigkeit der Glarnersach*

In Absatz 1 Buchstabe f soll ausdrücklich festgehalten werden, dass die Glarnersach neben der bereits aufgeführten Erteilung der Zulassung für die Kaminfeger auch für deren Entzug zuständig ist. Dies entspricht zwar der jetzigen Praxis und folgt eigentlich auch aus der zweckmässigen Auslegung der Bestimmung. Dennoch ist es angesichts des Umstandes, dass vorliegend die Regelung der Zuständigkeit in einem wichtigen Bereich betroffen ist, gerechtfertigt, der Klarheit halber zusätzlich die Kompetenz der Glarnersach für den Entzug der Zulassung aufzuführen.

### *Artikel 17; Zulassung*

Die in Absatz 2 Buchstabe d geregelte Gegenrechtsklausel, wonach ausserkantonale Kaminfeger im Kanton Glarus nur tätig sein dürfen, wenn in ihrem Wohnsitzkanton die Berufsausübung für die Glarner Kaminfeger unter den gleichen Bedingungen ebenfalls möglich ist, wird aufgehoben. Das ermöglicht auch Kaminfeuern aus Monopolkantonen, insbesondere aus den angrenzenden Wirtschaftsräumen, die Zulassung als Kaminfeger für den Kanton Glarus zu erwerben und ihre Dienstleistungen hier anzubieten. Es wird hierzu im Weiteren auf die entsprechenden Ausführungen in den Ziffern 1 und 2 verwiesen.

### *Artikel 19; Entzug der Zulassung*

In Absatz 1 wird klärend festgehalten, dass die Glarnersach für den Entzug der Zulassung zuständig ist. Im Weiteren kann hierzu auf die Ausführungen zu Artikel 9 verwiesen werden. Im neuen Absatz 3 wird die Regelung der Details für den Entzug dem Regierungsrat zugewiesen. Auch dies wird hier der Klarheit halber ausdrücklich festgehalten.

### *Artikel 20a; Gebühren*

Diese Bestimmung bildet die Rechtsgrundlage für die Erhebung von Gebühren für die Verrichtungen der Glarnersach im Bereich der Schadenverhütung (Art. 12 ff. Brandschutzgesetz). Diese haben kostendeckend zu sein (Abs. 1) und sind von den Verursachern zu tragen (Abs. 2). Zu denken ist vor allem an die Aufwendungen im Zusammenhang mit der Erteilung der Zulassung an die Kaminfeger (Prüfung der Unterlagen, Schulung über die Rechte und Pflichten und die Zurverfügungstellung von Dokumentations- und Rapportmaterial). Beim vorbeugenden Brandschutz betreffen dies die weiterführenden Dienstleistungen der Glarnersach (Einfordern fehlender bzw. Zurückweisung fehlerhafter Unterlagen zur Korrektur, wiederholte unentschuldigte Abwesenheit bei Kontrollterminen oder das Nichtbeheben von Mängeln innert vorgegebener Frist). Diese Leistungen sind im Laufe der letzten Jahre wesentlich zeitintensiver geworden. Der Mehraufwand soll dem Verursacher verrechnet werden können. In Absatz 2 wird hierfür eine explizite Rechtsgrundlage geschaffen. Betroffen sein können Kaminfeger oder Bauherren.

### *Artikel 20b; Höhe*

Die Höhe der Gebühren wird in einem Gebührentarif durch den Verwaltungsrat der Glarnersach festgelegt. Die Obergrenze liegt bei 5000 Franken. Für die Zulassung zur Kaminfegertätigkeit ist eine Gebühr von 500 Franken vorgesehen. Die wiederkehrenden Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Dokumentations- und Rapportmaterial sollen inskünftig mit einem Betrag zwischen 50 und 100 Franken entgolten werden. Im vorbeugenden Brandschutz können bei komplexen Bauprojekten aufwendige und entsprechend teure externe Gutachten erforderlich sein. Diese sollen weiterverrechnet werden können, was den Grund für die Höhe des Gebührenrahmens bildet. Im Übrigen liegen die meisten vorgesehenen Gebühren für die Amtshandlungen der Glarnersach zwischen 100 und 500 Franken.

## 5. Finanzielle Auswirkungen

Die Aufhebung der Gegenrechtsklausel hat unter dem Strich keine finanziellen Auswirkungen auf die Glarnersach. Durch die vorgesehene Erhebung von Gebühren fallen der Glarnersach Erträge in Form von Gebühreneinnahmen in der Höhe von rund 10 000 Franken pro Jahr zu. Diesen Erträgen stehen entsprechende Aufwendungen der Glarnersach gegenüber.

## 6. Inkraftsetzung

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Beabsichtigt ist aktuell ein Inkrafttreten am 1. Juli 2022.

## 7. Beratung der Vorlage im Landrat

Die Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Vorsitz von Landrat Bruno Gallati, Näfels, behandelte die Vorlage. Eintreten war in der Kommission unbestritten. In der Detailberatung wurden die Kontrollrückstände und die Vorgehensweise bei Kontrolle und Reinigung hinterfragt. Die Vertreter der Glarnersach erklärten dazu, dass der Anteil der nicht eingehaltenen Kontrollfristen tendenziell steigend sei. Die Hauptfrage – die Aufhebung der Gegenrechtsklausel – blieb in der Kommission unbestritten. Es sei jedoch wichtig, den einheimischen Kaminfeger-Nachwuchs zu fördern. In der Detailberatung wurde ein Antrag eingebracht, wonach der vom Verwaltungsrat der Glarnersach verabschiedete Gebührentarif noch durch den Regierungsrat zu genehmigen sei. Die Kommission lehnte diesen Antrag aber ab, weil eine solche Regelung nicht stufengerecht sei. Die Kommission beantragte dem Landrat einstimmig, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

Im Landrat selber war die Vorlage ebenso unbestritten. Im Bereich der Kontrolle und Reinigung von Feuerungen sei das Dienstleistungsangebot zu klein. Das Resultat davon seien Kontrollrückstände. Die Grenze des Erträglichen werde langsam erreicht. Im Oktober 2020 habe es in 264 Fällen Rückstände gegeben. Die Gegenrechtsklausel sei aufzuheben. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde ohne Gegenstimmen, der unveränderten Vorlage zuzustimmen.

## 8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

### **Änderung des Gesetzes über den Brandschutz und die Feuerwehr**

(Vom .....

(Erlassen von der Landsgemeinde am .....

#### I.

GS V C/1/1, Gesetz über den Brandschutz und die Feuerwehr (Brandschutzgesetz) vom 7. Mai 1995 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

#### **Art. 9 Abs. 1**

<sup>1</sup> Im Rahmen der Schadenverhütung nimmt die Glarnersach insbesondere folgende Aufgaben wahr:

f. *(geändert)* Erteilung und Entzug der Zulassung für die Kaminfeger und deren Beaufsichtigung.

#### **Art. 17 Abs. 2**

<sup>2</sup> Für die Erteilung sind folgende Bedingungen zu erfüllen:

c. *(geändert)* Kenntnisse der Brandschutzvorschriften.

d. *Aufgehoben.*

#### **Art. 19 Abs. 1 *(geändert)*, Abs. 3 *(neu)***

<sup>1</sup> Die Zulassung für die Ausübung der Kaminfegertätigkeit kann von der Glarnersach entzogen werden, wenn deren Inhaber:

*Aufzählung unverändert.*

<sup>3</sup> Der Regierungsrat regelt die erforderlichen Einzelheiten.

**Titel nach Art. 20 (neu)**

#### **2.4. Gebühren**

**Art. 20a (neu)**

**Grundsatz**

<sup>1</sup> Die Glarnersach kann für ihre Verrichtungen, insbesondere die Erteilung der Zulassung an Kaminfeger, die Durchführung von Kontrollen und weitere Dienstleistungen kostendeckende Gebühren erheben.

<sup>2</sup> Die Gebühren sind von derjenigen Person zu tragen, welche die Amtshandlung in eigenem Interesse beantragt oder durch ihr Verhalten veranlasst hat.

**Art. 20b (neu)**

**Höhe**

<sup>1</sup> Die Gebühren werden nach Aufwand festgelegt und können bis 5000 Franken betragen.

<sup>2</sup> Der Verwaltungsrat der Glarnersach bestimmt die Ansätze in einem Gebührentarif und regelt die weiteren Einzelheiten der Bemessung.

**II.**

Keine anderen Erlasse geändert.

**III.**

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

**IV.**

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

## § 7 A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Gesetz über die Glarner Kantonalbank

### **Die Vorlage im Überblick**

Die Glarner Kantonalbank (GLKB) wurde an der Landsgemeinde 1883 geschaffen. Seither versorgt sie die Bevölkerung und Wirtschaft mit banküblichen Dienstleistungen. Heute ist der Kanton Mehrheitseigner. In den 2000er Jahren verfolgte die Bank eine risikoreiche und befremdende Wachstumsstrategie. Ein Wertberichtigungsbedarf von 96,8 Millionen Franken und ein Verlust von 56,8 Millionen Franken in der Jahresrechnung 2008 waren die Folge. Die Politik reagierte umgehend: Der Landrat verabschiedete 2008 eine Eigentümerstrategie und die Landsgemeinde 2009 eine Änderung des Gesetzes über die Glarner Kantonalbank (Kantonalbankgesetz, KBG). Damit verbunden war die Vorgabe, dass sich die Bank so zu positionieren hat, dass sie mittel- bis langfristig (5–10 Jahre) auf die Staatsgarantie verzichten kann. Unter Staatsgarantie versteht man hier die Haftung des Kantons für die Verbindlichkeiten der Bank, falls diese aufgrund einer Krise nicht in der Lage ist, diesen nachzukommen.

Wie eine externe Evaluation zeigt, wurde die Eigentümerstrategie von Bank und Kanton umgesetzt. Sie hat sich bewährt. Die GLKB entwickelte sich gut. Die Bank hat ihre Rentabilität und ihre Eigenmittel deutlich verbessert. Davon profitierte der Kanton, welcher seit der Neuausrichtung Einnahmen von insgesamt über 77 Millionen Franken verbuchte. Als das wichtigste Element der Eigentümerstrategie bewährte sich die Professionalisierung und Entpolitisierung des damaligen Bankrates (heute: Verwaltungsrat). Dadurch entstand das Klima, innerhalb dessen die Vorgaben bezüglich Risikobeschränkung und Stärkung der Eigenmittel erfolgreich umgesetzt wurden. Ebenfalls positiv beurteilt wird die Verteilung der Risiken auf weitere Aktionäre nebst dem Kanton und auf die Inhaber der nachrangigen Obligationen und Darlehen.

### **Totalrevision des Kantonalbankgesetzes**

Die Voraussetzungen für eine Abschaffung der Staatsgarantie sind aufgrund der Entwicklung der Bank in den vergangenen Jahren geschaffen. Zu diesem Schluss kommt auch ein externes Gutachten. Die GLKB kann die meisten Stress-Szenarien auch ohne Staatsgarantie überstehen. Mit der vorliegenden Totalrevision des Kantonalbankgesetzes wird diese nun auftragsgemäss abgeschafft und die bewährte Strategie der Entpolitisierung fortgesetzt. Der Kanton muss nicht mehr zwingend in der strategischen Führung vertreten sein und seine Beteiligung am Aktienkapital wird schrittweise in eine Minderheitsbeteiligung reduziert. Die GLKB wird von einer spezialgesetzlichen in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft umgewandelt. Erhalten bleibt der Leistungsauftrag, wonach die GLKB zu einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der glarnerischen Wirtschaft beitragen muss.

### **Folgen der Abschaffung der Staatgarantie**

Die Abschaffung der Staatsgarantie bringt gewisse (vorübergehende) Nachteile für den Kanton hinsichtlich Einnahmen mit sich, jedoch nicht für die (Glarner) Kunden. Das durchschnittliche Kontoguthaben der einheimischen Bevölkerung bei der GLKB beträgt rund 50000 Franken. Dafür braucht es gar keine Staatsgarantie, weil in der Schweiz Einlagen bei jeder Bank bis 100000 Franken geschützt sind. Die Vorteile der Abschaffung überwiegen auch beim Kanton, weil er sich von einem finanziellen Risiko entlasten kann, falls die Bank wider Erwarten in arge Schieflage geraten sollte. Berechnungen zeigen, dass die Inanspruchnahme der Staatsgarantie den Kanton eine Summe von rund 300 bis 350 Millionen Franken kosten könnte. Daneben wäre mit gravierenden volkswirtschaftlichen Folgen zu rechnen. Die Steuern müssten erhöht und die Ausgaben gesenkt werden. Der Verlust an Attraktivität würde dazu führen, dass Unternehmen sowie gute Steuerzahler wegziehen, Arbeitsplätze verschwinden und die Immobilien im Wert fallen.

Statistische Werte zeigen, dass die GLKB im Kanton zwar eine starke Stellung einnimmt. Sie ist jedoch nicht systemrelevant und somit nicht «too big to fail». Die Marktanteile der GLKB in Bezug auf die einheimische Bevölkerung und Wirtschaft belaufen sich bei den natürlichen Personen auf mindestens 20 Prozent und bei den Firmen auf 67–80 Prozent. Es gibt auf dem Markt eine Vielzahl von Banken und Versicherungen, die ihre Produkte regional oder im ganzen Land anbieten. Die Konkurrenz ist gross, es bestehen genügend Angebote, um eine Immobilie im Kanton Glarus zu finanzieren oder sein Vermögen anzulegen. Einzig der Glarner Unternehmenssektor ist aufgrund seiner kleingewerblichen Struktur etwas verletzlich gegenüber Finanzierungsproblemen. Allerdings sind nur 6 Prozent der Firmen dringend auf die GLKB angewiesen. Das Ziel einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der glarnerischen Wirtschaft und der Bevölkerung dank Versorgung mit Bankdienstleistungen ist auch ohne GLKB sichergestellt. Sie muss im Krisenfall deshalb nicht zwingend vom Kanton gerettet werden. Ausserdem ist die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finma) als Aufsichtsbehörde vom Bundesgesetzgeber verpflichtet, im Bedarfsfall eine Bank zu retten oder zu sanieren. Das revidierte Bankensanierungs- und Bankeninsolvenzrecht räumt der Finma weitreichende Kompetenzen ein.

*Eine finanzielle Gefahr droht dem Kanton, wenn einerseits die Abschaffung der expliziten, gesetzlich verankerten Staatsgarantie zu einer impliziten Staatsgarantie führen würde. Eine implizite Staatsgarantie besteht, wenn der Kanton auch ohne rechtliche Verpflichtung nicht anders kann, als die Bank im Krisenfall zu retten. Andererseits gilt es zwei rechtliche Risiken – Haftung aus aktienrechtlicher Verantwortung und Vertrauenshaftung – zu beachten.*

#### **Von der Eigentümer- zur Beteiligungsstrategie; Reduktion der Kantonsbeteiligung**

*Die neue Rolle des Kantons in Bezug auf die Kantonalbank zeigt sich auch im Wechsel von der Eigentümer- zu einer Beteiligungsstrategie. Diese zeigt Lösungen auf, wie den geschilderten Gefahren vorgebeugt werden kann. Die Beteiligungsstrategie bildet die strategischen Ziele und Rahmenbedingungen des Kantons in Bezug auf seine Finanzbeteiligung an der GLKB ab. Der Regierungsrat definiert den ordnungspolitischen Rahmen sowie die Kriterien für den Erwerb und die Veräusserung bzw. den Umfang der Beteiligung. Gleichzeitig dient die Beteiligungsstrategie dem Kanton dazu, periodisch die Notwendigkeit und Zweckmässigkeit seiner Beteiligung zu überprüfen. Das neue Kantonalbankgesetz schreibt vor, dass der Kanton kapital- und stimmenmässig über mindestens ein Drittel des Kapitals plus eine Aktie verfügen muss. Heute verfügt der Kanton über rund 58 Prozent der Aktien; verpflichtet ist er zum Halten einer Mehrheit des Kapitals und der Stimmen.*

#### **Ausübung der Aktionärsrechte**

*Der Kanton wird sich auf die Ausübung seiner Aktionärsrechte beschränken, nicht aber die Kontrollmöglichkeit über seine Kantonalbank aus der Hand geben. Aktienrechtliche Massnahmen stellen sicher, dass nicht andere Investoren den Kanton Glarus als grössten Aktionär majorisieren oder gar die Kontrolle über die GLKB erlangen. Es ist sichergestellt, dass auch künftig keine zentralen Entscheide ohne Zustimmung des Kantons getroffen werden können. Der Regierungsrat wird allerdings nur noch im Rahmen seiner Aktionärsrechte eine Vertretung des Kantons für den Verwaltungsrat nominieren und wählen können. Der gesetzliche Anspruch des Kantons auf eine Vertretung im Verwaltungsrat entfällt.*

#### **Finanzielle Auswirkungen**

*Positiv zu würdigen sind die finanziellen Auswirkungen der Vorlage. Es kommt zwar auf der einen Seite aufgrund der Abschaffung der Staatsgarantie zu vorübergehenden Mindereinnahmen für den Kanton, weil die mit der Staatsgarantie verbundene Abgeltung entfällt. Ein tieferer Aktienanteil bedeutet zudem auch tiefere Dividendenerträge. Andererseits wird es Mehreinnahmen aufgrund von Aufwertungsgewinnen bzw. des Verkaufs von Aktien geben, welche die Mindereinnahmen bei Weitem kompensieren. Eine genaue Prognose des Gewinns ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, da zu viele Parameter noch unbekannt sind. Die Erträge können – viel breiter diversifiziert – reinvestiert werden. Der wohl zentrale Vorteil ist, dass der Kanton von einem grossen finanziellen Risiko (Staatsgarantie) entlastet wird.*

#### **Beratung der Vorlage im Landrat**

*Die Vorlage wurde im Landrat intensiv diskutiert. Ein Rückweisungsantrag an den Regierungsrat mit dem Auftrag, die Staatsgarantie beizubehalten und das Risiko für den Kanton anderweitig zu reduzieren, blieb in der Minderheit. Ebenfalls keine Mehrheit fand ein Antrag, die Beteiligung nicht auf ein Drittel plus eine Aktie, sondern nur auf die Hälfte plus eine Aktie zu reduzieren. Angenommen wurde hingegen ein Antrag, wonach ein Regierungsrats- oder Landratsmandat nicht unvereinbar mit einem GLKB-Verwaltungsratsmandat ist; Mitglieder des Regierungs- und des Landrates können somit auch künftig im Verwaltungsrat der GLKB Einsitz nehmen. Ein Anspruch auf einer Vertretung des Kantons wie bisher besteht jedoch nicht mehr. Ein Antrag auf Ablehnung der Vorlage wurde nach gewalteter Diskussion abgelehnt. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der bereinigten Vorlage zuzustimmen.*

*Die Beratung der Vorlage war ursprünglich für die Landsgemeinde 2021 vorgesehen. Aus zeitlichen Gründen wurde diese jedoch auf die Landsgemeinde 2022 verschoben. In der Zwischenzeit veränderte sich die Ausgangslage geringfügig: Verschiedene Kantonalbanken wandelten Wandeldarlehen in Aktien der GLKB um. Ausführungen zu diesem Punkt wurden in den nachfolgenden Erläuterungen aktualisiert.*

## **1. Ausgangslage**

### **1.1. Entwicklung der Glarner Kantonalbank von 1883 bis 2009**

Die Glarner Kantonalbank (GLKB) wurde an der Landsgemeinde 1883 geschaffen. Wie die meisten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstandenen Kantonalbanken sollte das neu geschaffene Institut Angebotslücken füllen, welche durch die privaten Banken damals nicht gedeckt waren. Die Industrialisierung, der Eisenbahnbau sowie die Geldbedürfnisse der öffentlichen Hand absorbierten grosse Teile des Privatkapitals, was zur Verknappung des Geldangebots und zur Erhöhung des Hypothekenzinssatzes führte. Als direkte

Folge konnten die Kreditbedürfnisse des kleinen Mannes nicht mehr befriedigt werden. Der Wucher blühte, und der Ruf nach staatlicher Regulierung des Kreditwesens wurde immer lauter. Zudem wurde gefordert, eine sichere und zinsbringende Anlagemöglichkeit zu schaffen, die den Sparwillen der Bevölkerung anregte und allen Bevölkerungsschichten eine Altersvorsorge ermöglichte. Die öffentliche Hand sah darin aber auch eine wesentliche Voraussetzung für eine wirtschaftliche Expansion des Kantons.

Der ursprüngliche Leistungsauftrag wurde im Lauf der Jahre weiterentwickelt. So erweiterte die Landsgemeinde 1961 den Geschäftszweck zu demjenigen einer Universalbank. Die Verfassung des Kantons Glarus (Kantonsverfassung, KV) erwähnt die Kantonalbank in Artikel 49 in knapper Form. Danach betreibt der Kanton eine Kantonalbank, deren Verbindlichkeiten er garantiert. Die Bank muss nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt werden und hat vor allem der gesamten Glarner Volkswirtschaft zu dienen. Die GLKB hat sich zu einer Universalbank entwickelt, die alle wichtigen Bankdienstleistungen für die Kunden im Kanton Glarus und den angrenzenden Wirtschaftsgebieten offeriert.

Bis Mitte der 2000er Jahre wurde die GLKB vor allem nach politischen Kriterien geführt. In dieser Zeit verfolgte die GLKB eine risikoreiche und befremdende Wachstumsstrategie, die auf drei Pfeilern beruhte: Erstens wurde in Zürich eine Filiale der GLKB eröffnet. Zweitens versuchte die GLKB im November 2006, die Bank Linth zu übernehmen. Drittens wurde ein Wachstum über die Vergabe von Krediten ausserhalb des angestammten Tätigkeitsgebietes angestrebt. Um gegenüber den dort ansässigen Banken konkurrenzfähig zu sein, wurden (zu) hohe Risiken eingegangen. Diese Strategie scheiterte in allen drei Bereichen und hatte einschneidende Konsequenzen für den Kanton und die Bank selber.

Der Regierungsrat forderte als Eigner von der Bank eine umfassende Risikoanalyse. Diese kam zum Schluss, dass die GLKB einen unmittelbaren Wertberichtigungsbedarf von rund 64 Millionen Franken aufwies. Die GLKB musste infolge der Aufarbeitung dann effektiv eine Wertberichtigung von 96,8 Millionen Franken vornehmen. Dies hatte einen Verlust von 56,8 Millionen Franken in der Jahresrechnung 2008 zur Folge. Der Kanton sah sich genötigt, das Dotationskapital mit einem Einschuss von insgesamt 25 Millionen Franken zu stützen, um die Bank für deren Überleben wieder mit genügend Eigenkapital auszustatten. Zudem musste er während Jahren ausbleibende bzw. reduzierte Gewinnablieferungen in Kauf nehmen. Diese fehlten in der Erfolgsrechnung des Kantons und waren nicht unerheblich.

Der Kanton reagierte sofort. Nach Vorliegen der Risikoanalyse definierte er eine Eigentümerstrategie für seine Bank (online in der Geschäftsdatenbank des Landrates verfügbar unter [www.gl.ch](http://www.gl.ch) → Parlament → Landrat → Geschäfte → Archiv). Diese ist nach wie vor gültig und baut auf den folgenden Grundsteinen auf:

- der Leistungsauftrag wird ausgeweitet bzw. konkretisiert;
- die Staatsgarantie bleibt erhalten;
- die von der Bank an den Kanton zu leistende Abgeltung für die Staatsgarantie orientiert sich am Risiko, das der Eigentümer trägt;
- die gesetzlichen Grundlagen für eine Umwandlung der GLKB in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft werden geschaffen;
- der Kanton bleibt Mehrheitsaktionär;
- es wird angestrebt, einen strategischen Partner an der GLKB zu beteiligen oder den Börsengang zu vollziehen;
- diese spezialgesetzliche Aktiengesellschaft untersteht der Steuerpflicht;
- Corporate Governance geht vor Political Governance.

Die Umsetzung der Eigentümerstrategie bedingte eine Anpassung des Gesetzes über die Glarner Kantonalbank (Kantonalbankgesetz, KBG), welcher die Landsgemeinde 2009 diskussionslos zustimmte. Die Gesetzesänderung brachte eine Anpassung an reale Gegebenheiten in Bezug auf die Bereiche Leistungsauftrag und Geschäftsgebiet. Es wurden Leitplanken bezüglich Geschäftspolitik und Zuständigkeiten gesetzt. Die Gesetzesänderung berücksichtigte aktuelle Trends und Empfehlungen betreffend Zuständigkeitsordnung und Zusammensetzung der Oberaufsicht und brachte eine Reduktion des finanziellen Risikos für den Kanton, indem die Rechtsform angepasst und die Eigenmittelausstattung erhöht wurde.

## 1.2. Entwicklung der Glarner Kantonalbank seit 2009

Die GLKB schaffte den Turnaround bereits ein Jahr später (2009) mit einem Reingewinn von 10,5 Millionen Franken. Mit der Auswechslung sämtlicher Organe (Verwaltungsrat, Geschäftsleitung, externe Revisionsstelle) in den Jahren 2008 und 2009 war die Grundlage für die Zukunftssicherung der GLKB gelegt. Die Verantwortlichen verfolgten eine Strategie, welche auf Nischen fokussierte und risikoarme Opportunitäten nutzte. So konnte sich die Bank erholen und erfolgreich entwickeln, wie die nachfolgend aufgeführten, wichtigsten Kennzahlen der GLKB zeigen (vgl. Ziff.1.2.1 bis 1.2.10 für den Zeitraum von 2009 bis und mit 2019). Die Meilensteine in diesem Zeitraum fassen die Entwicklung zusammen:

Jahr	Ereignis
2009	125-Jahr-Jubiläum / Auftrag Verantwortlichkeitsklage
2010	Umwandlung in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft

<i>Jahr</i>	<i>Ereignis</i>
2011	Aufnahme 40 Mio. Fr. nachrangige Wandeldarlehen von 8 Kantonalbanken
2012	Lancierung hypomat.ch – erste echte Online-Hypothek in der Schweiz
2013	Start Dualstrategie / Digitalisierungsstrategie
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Börsengang an die Schweizer Börse (SIX Swiss Exchange); Glarnerinnen und Glarner können sich an ihrer GLKB beteiligen; Hauptaktionär bleibt der Kanton Glarus mit 68,26 Prozent Beteiligung</li> <li>– Lancierung kontomat.ch und risikomat.ch als weitere Online Produkte</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lancierung viertes Onlineprodukt investomat.ch</li> <li>– Im März hiess das Kantonsgericht eine Verantwortlichkeitsklage gegen ehemalige Bankorgane teilweise gut. Im Mai 2015 haben alle Parteien Berufung eingereicht.</li> </ul>
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lizenzierung der Online-Hypothek hypomat.ch an Freiburger und Tessiner Kantonalbank</li> <li>– Einführung Videoidentifizierung für Neukunden</li> <li>– Lancierung der «GLKB Kreditfabrik» für die Verwaltung und Abwicklung von Finanzierungen für Dritte</li> </ul>
2017	Start Zusammenarbeit mit Finnova zur Entwicklung der Loan Advisory
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Refinanzierung und Aufstockung Additional Tier-1-Anleihe</li> <li>– Obergericht des Kantons Glarus weist die Verantwortlichkeitsklage gegen ehemalige Bankorgane an das Kantonsgericht zurück.</li> </ul>
2019	Vergleich im Verantwortlichkeitsprozess gegen ehemalige Bankorgane
2021	Umwandlung der Wandeldarlehen von acht Kantonalbanken; dadurch Reduktion der Beteiligung des Kantons an der GLKB von 68,28 auf 58,15 Prozent

#### *1.2.1. Bruttoertrag*

Wie jede Kantonalbank erzielt auch die GLKB den grössten Teil ihrer Erträge aus dem Zinsgeschäft. Der GLKB gelang es insbesondere in den vergangenen sechs Jahren, diese Ausprägung im Zinsdifferenzgeschäft durch die Digitalisierungsstrategie zu diversifizieren. Sie ist heute in der Lage, im Hypothekargeschäft mit Service-Dienstleistungen Erträge zu erwirtschaften, ohne diese Finanzierungen auf die eigene Bilanz zu nehmen. Viele Kostenelemente einer Hypothek entfallen dadurch und die Bank kann in ihrem Kerngeschäft risikoarme Kommissionserträge generieren. Während im 2009 Bruttoerträge von 51,2 Millionen Franken erwirtschaftet wurden, steht diese Zahl im 2019 bei 81,1 Millionen Franken. Dies entspricht einer Steigerung um 58,4 Prozent.

#### *1.2.2. Geschäftserfolg*

Der Geschäftserfolg zeigt die operative Leistung einer Bank. Im Quervergleich mit anderen Banken wird oft diese Zahl verwendet. Auch diese Leistungskennzahl konnte die GLKB um 56,9 Prozent oder um 10,9 Millionen Franken auf 30,0 Millionen Franken im 2019 sehr positiv entwickeln.

#### *1.2.3. Reingewinn*

Der Reingewinn ist die zentrale Kennzahl, um den unternehmerischen Erfolg zu messen. Die erfolgreiche Strategie der GLKB manifestiert sich in dieser Zahl eindrücklich. Sie konnte den Reingewinn von 10,4 auf 25,2 Millionen Franken steigern. Das entspricht einer Erhöhung um 140,8 Prozent.

#### *1.2.4. Bilanzsumme*

Die Erhöhung der Bilanzsumme der GLKB basiert auf der Ausweitung des Hypothekargeschäfts einerseits und andererseits auf dem substanziellen Ausbau der ihr anvertrauten Spar- und Deposit-Guthaben. Die positive Geschäftsentwicklung schlägt sich in einer Ausweitung der Bilanzsumme von 3,3 Milliarden Franken per 31. Dezember 2009 auf 6,4 Milliarden Franken per 31. Dezember 2019 nieder. Damit konnte das Geschäftsvolumen mit einer Steigerung um 94 Prozent beinahe verdoppelt werden.

#### *1.2.5. Eigene Mittel*

Eine der grössten Herausforderungen, die GLKB positiv zu entwickeln, bestand darin, die durch die Verluste arg in Mitleidenschaft gezogene Substanz in Form der eigenen Mittel zu stabilisieren und zu stärken. Im Rahmen der Neudefinition der Eigentümerstrategie folgte der Souverän dem Vorschlag von Regierungs- und Landrat und führte einen sogenannten «Glarner Finish» bezüglich der Eigenmittel der GLKB ein. Im Kantonalbankgesetz wurde bereits 2009 ein erforderlicher Eigenmitteldeckungsgrad von 165 Prozent vorgegeben. Die Vorgabe der eidgenössischen Gesetzgebung sieht einen solchen von 140 Prozent vor.

Im 2009 erfüllte die GLKB die Vorgabe des Kantonalbankgesetzes mit 191,9 Millionen Franken und einem Eigenmitteldeckungsgrad von 152 Prozent noch nicht. Per 31. Dezember 2019 kann die GLKB als eine sehr sichere und solide finanzierte Bank bezeichnet werden. Die anrechenbaren Eigenmittel betragen 538,5 Millionen Franken und der Eigenmitteldeckungsgrad liegt mit 235 Prozent höher, als es die gesetzliche Vorgabe verlangt.

Drei Faktoren trugen zu dieser Entwicklung hauptsächlich bei: Erstens nahm die GLKB Ende 2011 bei acht Kantonalbanken ein nachrangiges Wandeldarlehen von 40 Millionen Franken auf. Mit dieser Massnahme konnte der Eigenmitteldeckungsgrad damals um rund 28 Prozent erhöht werden.

Der zweite Meilenstein in der Stärkung der eigenen Mittel war der Börsengang vom Juni 2014. Nach einer Kapitalerhöhung, welche durch den Kanton Glarus fest gezeichnet wurde, platzierte die Bank 3 650 000 Aktien über die Schweizer Börse SIX bei mittlerweile mehr als 3000 Aktionärinnen und Aktionären. Im Eigenmitteldeckungsgrad schlug sich dieser Börsengang mit einem einmaligen Anstieg um knapp 40 Prozent nieder.

Als drittes Element nutzte die GLKB die Eigenmittelvorschriften und platzierte anrechenbare Anleihen am Kapitalmarkt. Diese unendlich laufenden Tier-1-Anleihen können dem Eigenkapital angerechnet werden. Per Ende 2019 beläuft sich der Bestand an solchen Tier-1-Anleihen auf 200 Millionen Franken.

Alle diese Massnahmen stärkten das risikotragende Eigenkapital. Andererseits konnte die Bank mit einer restriktiven Kreditrisikopolitik die Höhe der erforderlichen Eigenmittel bedeutend reduzieren. Somit konnte die Eigenmittelsituation auf der Bestandes- wie auch auf der Anforderungsseite verbessert werden. Das Ganze resultiert im Eigenmitteldeckungsgrad per Ende 2019 von 235 Prozent. Die Eigenmittelbedarfsquote konnte von 3,93 Prozent im 2009 auf 3,4 Prozent per Ende 2019 gesenkt werden. Damit kann die Aussage des risikoarmen Wachstums untermauert werden. Sie entspricht einer Risikominderung um 13,5 Prozent.

#### 1.2.6. Strategische Kennzahlen

Die gesamte prosperierende Entwicklung der GLKB zeigt sich in den strategischen Kennzahlen. Damit gibt der Verwaltungsrat der operativen Führung die Marschrichtung und die Langfristziele vor. Die Entwicklung dieser Kennzahlen in den Jahren 2009–2019 kommt in der nachfolgenden Tabelle (Werte in %) zum Ausdruck.

Kennzahl	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapitalrendite	5,53	5,52	4,27	5,01	6,20	6,30	6,10	6,70	7,90	8,40	9,50
Cost-Income-Ratio	62,66	66,60	71,79	69,07	62,70	59,90	60,30	57,80	55,60	55,00	56,80
Brutto-Gewinnspanne	-	-	-	-	0,39	0,40	0,37	0,48	0,51	-	-
Eigenmittelbedarfsquote	3,93	3,92	4,03	3,97	3,88	3,76	3,65	3,74	3,63	3,56	3,40
Eigenmitteldeckungsgrad	152,00	152,20	177,00	202,70	195,00	205,00	244,00	226,40	221,00	231,00	235,00
Refinanzierungsgrad	-	-	-	-	75,40	78,40	76,40	72,80	72,60	-	-
Steigerung bilanzneutrale Geschäfte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,60	21,10
Steigerung Betriebsertrag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,20	10,20

#### 1.2.7. Mitarbeiterbestand

Eine solche Entwicklung ist nur mit einer substanziellen Ausweitung des Personalbestands realisierbar. Sämtliche neuen Stellen wurden im Kanton Glarus geschaffen. Die Volkswirtschaft des Kantons kann somit auch auf dieser Ebene von der ausgezeichneten Entwicklung der GLKB profitieren. Die Zahl der Mitarbeitenden erhöhte sich von 182 auf 240 (+31,9%), während die Zahl der Vollzeitstellen von 149,7 auf 208,4 (+39,2%) stieg. In Anbetracht der substanziell höheren Wachstumsraten in den finanziellen Kennzahlen gegenüber der Entwicklung des Mitarbeiterbestandes kann von einer Effizienzsteigerung gesprochen werden.

#### 1.2.8. GLKB-Aktie

Wie erwähnt, ging die GLKB im Juni 2014 an die Schweizer Börse. Der Emissionspreis der Aktie lag bei 17.50 Franken. Der Kurs per Ende 2019 lag bei 33.30 Franken, Ende 2020 bei 29.80 Franken. Die in den sechs Jahren seit der Kotierung bis 2019 ausgeschütteten und eingerechneten Dividenden ergeben zusammen mit dem Kursgewinn eine Gesamtertragsrendite der GLKB-Aktie von 116 Prozent.

#### 1.2.9. Abgeltung Staatsgarantie

Die GLKB zahlt dem Kanton für die Gewährleistung der Staatsgarantie jährlich eine Abgeltung, eine Art Versicherungsprämie. Diese besteht gestützt auf die Verordnung über die Entschädigung der Staatsgarantie für die Kantonalbank aus zwei Komponenten. Einerseits soll die Risikoexposition des Kantons entschädigt werden und andererseits soll die Bank den theoretischen Refinanzierungsvorteil abgelteten. Aufgrund der Entwicklung der Eigenmittelverhältnisse sowie der Risiko vermeidenden Kreditpolitik musste die Bank seit Einführung dieser Verordnung für den Risikoteil mit Ausnahme für das Jahr 2011 nie eine Entschädigung leisten. Beim Refinanzierungsvorteil wird die Zinsdifferenz zwischen einer zweijährigen Bundesobligation und dem zweijährigen Swap-

satz auf dem bonitätsabhängigen Kapital berechnet. Diese Zinsdifferenz weitete sich in den letzten Jahren aus, weshalb von 2017 bis 2019 immer die Maximalabgeltung von 3 Millionen Franken zum Tragen kam.

#### 1.2.10. Total Ablieferung an Kanton / öffentliche Hand

Der Kanton profitierte vom guten Geschäftsgang der GLKB, nicht nur wegen der Dividende und der jährlich zu leistenden Abgeltung für die Staatsgarantie. So ist die GLKB mittlerweile vollumfänglich steuerpflichtig. Bis zum Geschäftsjahr 2011 konnten aufgrund der Verrechnung des Verlustvortrages keine Dividenden an den Kanton geleistet werden. Ab 2012 konnten in allen drei Bereichen – d.h. also Dividenden, Abgeltung der Staatsgarantie sowie Steuern – Einnahmen verzeichnet werden. Die nachfolgende Tabelle zeigt die ausgeschütteten Dividenden und abgelieferten Abgeltungen und Steuern zwischen 2009 und 2019 (in 1000 Fr.).

	Private	Öffentliche Hand			Total
	Dividenden	Dividenden	Abgeltung Staatsgarantie	Steuern	
2009	-	-	377	0	377
2010	-	0	500	434	934
2011	-	0	1'904	711	2'615
2012	-	4'900	1'510	694	7'104
2013	-	5'800	1'475	682	7'957
2014	2'190	4'710	1'275	790	8'965
2015	2'555	5'495	1'583	873	10'506
2016	2'920	6'280	2'976	3'342	15'518
2017	3'285	7'065	3'000	4'130	17'480
2018	3'650	7'850	3'000	4'259	18'759
2019	4'015	8'635	3'000	4'951	20'601
<b>Total</b>	<b>18'615</b>	<b>50'735</b>	<b>20'600</b>	<b>20'866</b>	<b>110'816</b>

#### 1.3. Externe Evaluationen

Der Regierungsrat setzte sich in der Legislaturplanung 2019–2022 das Ziel, die Eigentümerstrategie der GLKB rund zehn Jahre nach deren Inkrafttreten zu evaluieren. Die Evaluation soll einerseits rückblickend beurteilen, ob sich die Eigentümerstrategie bewährt hat. Andererseits ist eine (allfällige) Anpassung im Hinblick auf bestehende und künftige Entwicklungen zu prüfen. Dazu wurden zwei externe Gutachten in Auftrag gegeben: eine ökonomische Analyse der beiden Professoren Dr. Christoph Basten und Professor em. Dr. Urs Birchler vom Institut für Banking und Finance der Universität Zürich und ein juristisches Gutachten von Professor Dr. Christoph Bühler, ebenfalls von der Universität Zürich. Professor Bühler hat den Kanton schon bei der Erarbeitung der Eigentümerstrategie vor zwölf Jahren beraten.

Das ökonomische «Gutachten zur Eigentümerstrategie für die Glarner Kantonalbank» vom 5. November 2019 hatte dabei die folgenden Fragen zu beantworten:

- Wie wurde die Eigentümerstrategie in den Jahren 2009–2018 umgesetzt?
- Wie ist die Eigentümerstrategie rückwirkend im Vergleich zur allgemeinen Entwicklung im Bankensektor zu beurteilen? Welche Elemente haben sich bewährt bzw. nicht bewährt?
- Wie ist die Variante einer vollständigen Entpolitisierung zu würdigen? Als vollständige Entpolitisierung wurde die Abschaffung des Kantonalbankgesetzes, der Verzicht auf die Staatsgarantie, die Rückführung der Beteiligung des Kantons am Aktienkapital auf 51 Prozent bzw. 33 Prozent sowie der Verzicht auf weitere Vorgaben wie z. B. betreffend Geschäftsgebiet, politische Vertretung und dergleichen definiert. Die Beurteilung sollte insbesondere eine Sichtweise des Kantons als Eigentümer, seiner Bevölkerung und seiner Wirtschaft beinhalten (u. a. Vor- und Nachteile, Chancen und Risiken).
- Wie müsste als subsidiäre Variante zur vollständigen Entpolitisierung die Eigentümerstrategie – und damit verbunden gegebenenfalls das Kantonalbankgesetz – mit dem Ziel einer weiterhin eigenständigen und erfolgreichen Kantonalbank unter Berücksichtigung der erwarteten Entwicklungen in den nächsten fünf bis zehn Jahren angepasst werden?

Basierend auf dem ökonomischen Gutachten sollte schliesslich das Rechtsgutachten «Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Umwandlung der Glarner Kantonalbank (GLKB) in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft und zur Minimierung des Risikos einer impliziten Staatsgarantie nach Abschaffung der formellen Staatsgarantie» vom 15. April 2020 die folgenden Fragen beantworten:

- Wie müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen ausgestaltet werden, wenn die GLKB von einer spezialgesetzlichen in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft umgewandelt wird, damit der Kanton Glarus von einer Eigentümerstrategie zu einer Beteiligungsstrategie übergehen kann?

- Durch welche gesetzlichen Einschränkungen und Rahmenbedingungen kann das Risiko einer impliziten Staatsgarantie möglichst minimiert werden?

Aufgrund der Rückmeldungen in der Vernehmlassung liess das zuständige Departement Finanzen und Gesundheit bei Professor Bühler in einem Zusatzgutachten «Vinkulierung der Aktien der Glarner Kantonalbank» vom 23. November 2020 zudem prüfen, ob und wie eine Vinkulierung der Aktien der GLKB vorgenommen werden kann. Das Zusatzgutachten sollte die folgenden Fragen beantworten:

- Kann der Kanton Glarus mit einer Vinkulierungsklausel im Sinne von Artikel 685d ff. des Obligationenrechts (OR) in den Statuten der GLKB gewährleisten, dass er trotz einer Beteiligung von einem Drittel plus eine Aktie grösster Aktionär bleibt und inskünftig nicht durch andere Aktionäre majorisiert wird?
- Wie wäre eine solche Regelung im zu revidierenden Kantonalbankgesetz umzusetzen?
- Welche Auswirkungen hätte eine solche Regelung auf das Risiko einer impliziten Staatsgarantie?

Alle Gutachten sind in der Geschäftsdatenbank des Landrates online verfügbar ([www.gl.ch](http://www.gl.ch) → Parlament → Landrat → Geschäfte → Archiv).

## 2. Evaluation Eigentümerstrategie

### 2.1. Gutachten zur Eigentümerstrategie für die Glarner Kantonalbank

#### 2.1.1. Umsetzung der Eigentümerstrategie

In einem ersten Schritt beurteilte das Gutachten, inwiefern die Eigentümerstrategie umgesetzt wurde. Die Umsetzung oblag zum Teil direkt dem Kanton (Umwandlung in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, Revision des Kantonalbankgesetzes) und zum Teil der GLKB (Geschäftspolitik). Als Fazit kann festgehalten werden, dass die Eigentümerstrategie in den meisten Punkten ganz oder weitgehend umgesetzt wurde.

#### 2.1.2. Hat sich die Eigentümerstrategie bewährt?

In einem zweiten Schritt beurteilte das Gutachten, inwiefern die Eigentümerstrategie nicht bloss umgesetzt wurde, sondern sich auch bewährt hat. Als Kriterien für die Beurteilung dieser Fragestellung wurden verwendet: Wertschöpfung, Anlageseite und Finanzierungsseite. Danach folgt ein Gesamturteil.

##### 2.1.2.1. Wertschöpfung

Die Wertschöpfung setzt sich aus den Komponenten Zunahme der Börsenkapitalisierung, Dividenden an Privataktionäre, Ausschüttung an die öffentliche Hand sowie Personalkosten zusammen. Sie beläuft sich in der Periode 2009–2018 auf rund 350 Millionen Franken. Die GLKB hat demnach dem Kanton in den letzten Jahren via Abgeltung der Staatsgarantie und Dividenden beträchtliche Einnahmen beschert. Der Kanton habe 2008 bei der Formulierung der Eigentümerstrategie klugerweise darauf verzichtet, der Bank die Aufgabe einer Milchkuh zuzuweisen. Die Abgeltung der Staatsgarantie wurde als risikogerechte Versicherungsprämie konzipiert, und die Dividende ist eine Folge einer erfolgreichen Geschäftstätigkeit. Diese Elemente der Strategie haben sich gemäss Auffassung der externen Gutachter bewährt.

##### 2.1.2.2. Anlageseite

Die Beurteilung der Anlageseite erfolgte über die Kriterien Kreditversorgung des Kantons, Kreditwachstum und Kreditrisiken. Die GLKB hat ihren Leistungsauftrag erfüllt. 67–80 Prozent der Glarner Unternehmen benutzen die GLKB als Hauptbank und werden mit Investitionskrediten, Betriebskrediten und Handelsfinanzierungen versorgt. Hinsichtlich Kreditwachstum zeigte sich, dass das Wachstum des Hypothekarvolumens innerhalb des Kantons etwas schwächer ausfiel als bei einer Vergleichsgruppe aus Regional- und Sparkassen einerseits und Raiffeisenbanken andererseits. Umgekehrt verhält es sich mit der Zunahme der Hypothekarkredite an ausserkantonale Schuldner. Das Wachstum führte jedoch nicht zu höheren Kreditrisiken. Die Eigenmittelbedarfsquote der GLKB sank von 3,92 (2010) auf 3,56 Prozent (2018). Die Kreditrisiken der GLKB entsprechen der erwähnten Vergleichsgruppe.

##### 2.1.2.3. Finanzierungsseite

Die Finanzierungsseite umfasst die Finanzierungsstruktur und die Zinsänderungsrisiken. Die Finanzierungsstruktur erachtet das Gutachten als unproblematisch, auch wenn die Interbankenverpflichtungen bei der GLKB etwas höher ausfallen als im Mittel der Kantonalbanken. Das Gleiche gilt für die Zinsänderungsrisiken. Die Anfälligkeit der GLKB gegenüber den Zinsänderungsrisiken hat sich normalisiert, in einem Quervergleich der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (Finma) erweisen sich die Resultate der GLKB als unauffällig.

##### 2.1.2.4. Gesamturteil

Zusammenfassend kommen die Gutachter zum Schluss, dass die Eigentümerstrategie von Kanton und Bank (weitestgehend) umgesetzt wurde und sich bewährt hat. Die GLKB hat sich günstig entwickelt. Die Versorgung der kantonalen Wirtschaft und Bevölkerung mit Bankdienstleistungen gemäss Leistungsauftrag

funktioniert, die GLKB ist gemessen an der kantonalen Wirtschaftstätigkeit die zweitgrösste Kantonalbank der Schweiz. Gleichzeitig hat die Bank ihre Rentabilität und ihre Eigenmittelposition gestärkt.

Vielleicht das wichtigste Element der Eigentümerstrategie war die Professionalisierung und Entpolitisierung des Bankrates und späteren Verwaltungsrates. Dadurch entstand das Klima, in dem die Umsetzung der Vorgaben bezüglich Risikobeschränkung und Stärkung der Eigenmittel von der Bankleitung mitgetragen wurde. Ebenfalls positiv beurteilt wird die Verteilung der Risiken auf weitere Aktionäre und auf die Inhaber der nachrangigen Obligationen. Zur Risikostreuung beigetragen hat auch die Zulassung ausserkantonaler Kredite. Allerdings werden in diesem Bereich auch Grenzen sichtbar: Ein weiterer Anstieg des Anteils ausserkantonaler Hypotheken steht irgendwann mit dem Charakter der Bank als Kantonalbank mit Staatsgarantie im Widerspruch. Ausserdem stösst die angestrebte stärkere Risikostreuung (ausgehend vom damaligen Kantonsanteil von 68 % der Aktien) auf die Grenze der im Kantonalbankgesetz geforderten Mehrheitsbeteiligung.

Unklar ist, inwieweit die günstige Entwicklung der Bank seit 2008 der Eigentümerstrategie geschuldet ist oder dem ab 2010 günstigen Umfeld der Banktätigkeit. Hier ist den Gutachtern entgegenzuhalten, dass die Finanzkrise ab 2007 zu einer Regulierungsflut führte, was insbesondere für die kleinen Banken eine grosse Herausforderung für ihre Geschäftstätigkeit darstellte. Ausserdem ist das Zinsniveau mit den Negativzinsen aus den Fugen geraten, die tiefen Margen haben auch im Bankensektor zu Strukturbereinigungen geführt. Die Gutachter machen denn auch darauf aufmerksam, dass ein echter Test der Eigentümerstrategie erst bei einer geldpolitischen Normalisierung mit einem Anstieg des Zinsniveaus und Stress-Symptomen im Immobilienbereich zu erwarten ist. Die im Sinne der Strategie verbesserte und entpolitisierte Governance und die gestärkte Eigenmittelbasis dürften der Bank aber auch in einer ungünstigeren Konjunktur zugutekommen.

Die GLKB bescherte dem Kanton via Abgeltung der Staatsgarantie und Dividenden beträchtliche Einnahmen. Die Abgeltung der Staatsgarantie wurde als risikogerechte Versicherungsprämie konzipiert und die Dividende ist eine Folge der guten Geschäftstätigkeit. Auch diese Elemente der Strategie bewährten sich.

Grundlegende strategische Entscheide wie beispielsweise Kooperationen mit anderen Banken fielen im Beobachtungszeitraum nicht an. Hier wären die geltende Eigentümerstrategie bzw. die Staatsgarantie und die Aktienmehrheit des Kantons möglicherweise ein Hemmnis gewesen.

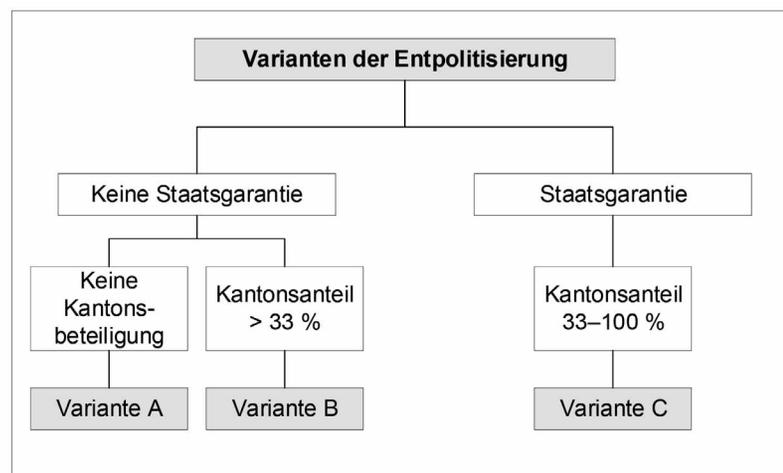
## 2.2. Selbstevaluation GLKB

Bereits vorgängig zum externen Gutachten zur Eigentümerstrategie nahm der Verwaltungsrat der GLKB eine Selbstevaluation vor und beurteilte, inwiefern die GLKB die Eigentümerstrategie umgesetzt hatte. Der Verwaltungsrat kam dabei zum Schluss, dass sämtliche Vorgaben aus der Eigentümerstrategie per Ende 2018 erfüllt waren. Die Ergebnisse der Selbstevaluation der GLKB sind in der Geschäftsdatenbank des Landrates online verfügbar ([www.gl.ch](http://www.gl.ch) → Parlament → Landrat → Geschäfte → Archiv). Der Selbstevaluation des Verwaltungsrates stimmt im Wesentlichen auch das Gutachten zur Eigentümerstrategie (s. Ziff. 2.1) zu. Eine Differenz besteht höchstens in den Bereichen Risikostreuung und Abbau der Staatsgarantie.

## 3. Handlungsoptionen und Handlungsbedarf

### 3.1. Handlungsoptionen

Die Eigentümerstrategie für die GLKB hat sich, wie dargelegt, bewährt. Dennoch bedingt eine sorgfältige Überprüfung der Eigentümerstrategie die Beantwortung der Frage, ob eine grundsätzliche Neuausrichtung im Hinblick auf eine weitere Entpolitisierung angebracht wäre. Der Kanton hat diesbezüglich drei Optionen einer ganzen oder teilweisen Trennung von Bank und Kanton, wie aus der nachfolgenden Abbildung hervorgeht.



#### *Variante A: Vollständige Trennung*

- Abschaffung der Staatsgarantie
- Aufhebung des Kantonalbankgesetzes und Verfassungsänderung
- Verkauf der Beteiligung des Kantons am Aktienkapital

Diese Variante wäre die radikalste Form einer Entpolitisierung. Die GLKB würde zu einer normalen Bank. Sie dürfte sich aufgrund der gesetzlichen Bedingungen (Art. 3a Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, Bankengesetz, BankG) nicht mehr «Kantonalbank» nennen.

#### *Variante B: Kantonalbank ohne Staatsgarantie*

- Abschaffung der Staatsgarantie
- Aktienanteil des Kantons von mindestens einem Drittel
- Kantonalbankgesetz allenfalls ohne Leistungsauftrag, Vorgaben zur Geschäftstätigkeit, u.Ä.

In dieser hybriden Variante versucht der Kanton, sich von der Staatsgarantie zu befreien, ohne der Bank den Wettbewerbsvorteil des Namens «Kantonalbank» zu entziehen.

#### *Variante C: Subsidiäre Variante*

- Beibehaltung der Staatsgarantie (eventuell nur für einen Teil der Verbindlichkeiten)
- Kanton weiterhin Mehrheitsaktionär

Diese Variante entspricht einer schrittweisen Weiterentwicklung des Status quo. Der Kanton würde seinen Aktienanteil abbauen, aber noch einen wesentlichen Anteil der Aktien und der Stimmen behalten.

Alle drei Varianten haben ihre spezifischen Vor- und Nachteile. Variante A wie auch Variante C widersprechen jedoch den Vorgaben, die in der Eigentümerstrategie beschlossen wurden. Der politische Wille und Auftrag waren klar: Die GLKB soll eine Bank des Kantons bleiben, aber mittelfristig auf die Staatsgarantie verzichten. Deshalb kommt nur Variante B in Frage. Dabei kommt der Abschaffung der Staatsgarantie eine zentrale Bedeutung zu.

### **3.2. Handlungsbedarf**

#### *3.2.1. Staatsgarantie*

Der Landrat macht in der Eigentümerstrategie der GLKB die verbindliche Vorgabe, sich so zu positionieren, dass es der GLKB mittel- bis langfristig (5–10 Jahre) möglich ist, auf die Staatsgarantie zu verzichten. Unbestritten war, dass falls der Kanton für die Verbindlichkeiten der GLKB geradestehen müsste, er in ernsthafte finanzielle Schwierigkeiten geraten würde. Der Vorschlag auf Verkleinerung des Haftungsrisikos stiess auf Verständnis. Auf der anderen Seite wurde die Abschaffung oder Beschränkung der Staatsgarantie zum damaligen Zeitpunkt aber als ungünstig beurteilt; erhebliche Nachteile für die GLKB wurden befürchtet. Man entschied sich deshalb für den Mittelweg, wonach die GLKB mittel- bis langfristig sich so zu positionieren hat, dass sie auf eine Staatsgarantie verzichten kann. Das bedeute, dass die GLKB eine hohe Rentabilität und hohe Eigenmittel erarbeiten musste. Der Landrat fügte der Eigentümerstrategie eine neue Ziffer 5.3 ein: «Die Bank positioniert sich als Zielvorgabe so, dass sie mittel- bis langfristig (5–10 Jahre) über eine Rentabilität und eine Eigenkapitalbasis verfügt, die ihr ermöglicht, auf eine Staatsgarantie zu verzichten.»

Damit verbunden war eine Diskussion über die Abgeltung der Staatsgarantie, die damals im Vergleich mit ähnlich gelagerten Banken eher tief war. Der Regierungsrat schlug vor, dass die Entschädigung zwischen 0,1 und 0,3 Prozent des gesetzlichen Eigenmittelbedarfs per Jahresende beträgt. Die vorberatende landrätliche Kommission konnte sich damit nicht anfreunden. Regierungs- und Landrat waren sich einig, dass die Staatsgarantie besser zu entschädigen ist und analog einer Versicherungsprämie auch dann zu bezahlen sei, wenn die GLKB ein schlechtes Ergebnis ausweise. Der Landrat änderte auch in diesem Punkt den Vorschlag des Regierungsrates und regelte in der Eigentümerstrategie in Ziffer 5.4: «Die Bank leistet dem Kanton für die Staatsgarantie eine jährliche Abgeltung. Diese Abgeltung bemisst sich nach der Höhe des Kostenvorteils, welcher die Kantonalbank bei der bonitätsabhängigen Mittelbeschaffung (Kassenobligationen, Interbanken- und Kapitalmarkt) durch die Staatsgarantie entsteht.» Diese Bestimmung wurde in Artikel 5 Absatz 3 KBG verankert. Der Regierungsrat regelte die Details in der Verordnung über die Entschädigung der Staatsgarantie für die Kantonalbank.

Das ökonomische Gutachten untersuchte die Frage, ob die GLKB in der Lage ist, auf die Staatsgarantie zu verzichten. Eine Staatsgarantie kommt in Krisenzeiten zum Tragen. Es stellt sich daher die zentrale Frage, ob die GLKB ohne Staatsgarantie eine Krise überstehen könnte. Hier spielen Faktoren auf beiden Seiten der Bilanz eine Rolle: Auf der Aktivseite das Verlustpotenzial auf dem Kreditportefeuille, auf der Passivseite die Gefahr eines Rückzugs von Kundengeldern oder von marktbasierter Finanzierung:

- Zunächst wurde analysiert, ob die GLKB ohne Staatsgarantie einen Verlust auf ihren Aktiven, wie er in einer ernsten Krise auftritt, absorbieren könnte. Die letzte grössere allgemeine Krise im Schweizer Bankensystem war die Regionalbankenkrise in den Jahren 1991–1996. Die Kreditverluste der Kantonalbanken in jenen Jahren überstiegen gesamthaft 5 Prozent ihrer Bilanzsumme. Die GLKB in ihrer heutigen Struktur mit

einem Bilanzanteil der Eigenmittel (hartes Eigenkapital) von 5,2 Prozent könnte einen solchen Verlust gerade noch verkraften, käme aber kaum um eine Rekapitalisierung herum. Ferner erlitten nach 1991 eine Reihe von Kantonalbanken grössere Verluste. Im Durchschnitt erreichten die Fehlbeträge 8 Prozent der Bilanzsumme (bei grosser Streuung von 0,7 bis 15 %). Der Verlust der GLKB im Jahr 2008 gehörte dabei zu den leichteren Fällen. In fünf der acht Fälle übertrafen die Verluste einen Eigenmittelanteil (hartes Kernkapital), wie ihn die GLKB per Ende 2018 auswies. In einem Worst-Case-Szenario müsste also mit einem Verlust gerechnet werden, der das harte Kernkapital der GLKB auffrisst. Allerdings hat die GLKB auch verlustabsorbierende nachrangige Anleihen im Umfang von 3 Prozent der Bilanzsumme ausstehend. Es müsste daher ein Verlust von über 9 Prozent der Bilanzsumme bzw. 13 Prozent des Kreditgeschäfts eintreten, bis nach den Eigenmitteln und den nachrangigen Verbindlichkeiten auch die Staatsgarantie zur Verlustdeckung herangezogen werden müsste.

- Grösstes Risiko für die Aktivseite der GLKB dürfte in nächster Zeit eine, vermutlich durch einen relativ abrupten Zinsanstieg ausgelöste, gesamtschweizerische Krise im Hypothekarmarkt sein. Die GLKB dürfte von einer solchen Krise eher unterdurchschnittlich betroffen sein, solange sie die bisherigen Kriterien für die Online- und Offline-Hypothekarvergabe auch künftig einhält. Zwar hat sich ihr Hypothekarvolumen in den vergangenen acht Jahren dank Ausgreifen in andere Kantone mehr als verdoppelt. Doch die Werte der Pfandobjekte ausserhalb des Heimkantons dürften bei Anfangsbelehungen von maximal zwei Dritteln auch nach einem deutlichen Preissturz mit hoher Wahrscheinlichkeit in den meisten Fällen ausreichen.
- Die grösseren Risiken nach einer Abschaffung der Staatsgarantie lauern grundsätzlich auf der Passivseite. Gegenwärtig sind diese Risiken eher versteckt: Aufgrund der expansiven Geldpolitik der Schweizerischen Nationalbank (SNB) seit 2009 verfügt die GLKB über Liquiditätspolster, mit der sie einen Abfluss von einem Fünftel der Kundengelder oder sämtlicher Gelder anderer Banken finanzieren könnte. Längerfristig, bei einer Normalisierung von Geldpolitik und Liquiditätssituation, hängt die Stabilität der Kundengelder am Vertrauen in die GLKB. Die GLKB finanziert sich leicht stärker als andere Kantonalbanken über das Interbankgeschäft. Diese Abhängigkeit von marktbasierter Finanzierung wurde von der Ratingagentur Standard & Poor's (S&P) als potenzielle Schwäche gewertet. In Krisenzeiten kann sich die Abhängigkeit von den Finanzmärkten – in Abwesenheit einer Staatsgarantie – als Achillesferse erweisen. Das Argument von S&P ist jedoch leicht übertrieben, weil sie vermutlich auch die nachrangigen Anleihen mit Forderungsverzicht zur Marktfinanzierung zählte. Die normalen Obligationen der GLKB können kaum zu einem akuten Problem werden, da ihre Fälligkeiten über die nächsten zehn Jahre fast gleichmässig gestaffelt sind. Der kritische Fall einer Vertrauenskrise wäre ein gravierendes Problem für alle Banken. Dieser Fall ist aufgrund der gegenwärtig guten Verfassung der GLKB unwahrscheinlich, aber wie die Erfahrung lehrt, nie ganz auszuschliessen. Anders als in einer allgemeinen Vertrauenskrise gegenüber den Banken wäre in einer Einzelkrise ein markanter Abfluss der Gelder anderer Banken und teilweise von Kundengeldern zu befürchten. Die Überlebensfähigkeit in einer individuellen Liquiditätskrise hängt am Bestand an Aktiven, die im Notfall von der SNB belehnt werden können, ab. Die GLKB, deren Hypothekarverträge in der überwiegenden Mehrheit eine Verbriefungsklausel aufweisen, ist diesbezüglich gut positioniert.

Zusammenfassend halten die Gutachter fest, dass die GLKB dank den seit 2008 erreichten Fortschritten ohne gesetzliche Staatsgarantie leben kann. Das grösste Risiko wäre das Liquiditätsrisiko bei einer Vertrauenskrise. Im Hinblick auf den Fall eines gravierenden individuellen Problems mit starkem Abfluss von Kundengeldern müsste deshalb stets ein genügender Anteil des Hypothekarportefeuilles verbrieft und handelbar bzw. mindestens belehnbar bleiben. Die GLKB könnte die meisten Stress-Szenarien auch ohne Staatsgarantie überstehen.

Die Abschaffung der Staatsgarantie hat Auswirkungen auf die Kunden der Kantonalbank sowie den Kanton. Erstere haben keine Sicherheit mehr, dass der Kanton im Falles eines Konkurses für ihre Vermögen haftet. Das durchschnittliche Guthaben der Glarner Bevölkerung bei der GLKB beträgt rund 50000 Franken. Ein Guthaben in dieser Höhe ist auch ohne Staatsgarantie geschützt. Im Konkursfall einer Bank in der Schweiz sind die Einlagen basierend auf einem dreistufigen System geschützt:

- Erstens werden privilegierte Einlagen sofort aus der vorhandenen Liquidität der konkursiten Bank ausbezahlt. Der Bundesgesetzgeber sieht in Artikel 37 Bankengesetz vor, dass Einlagen bei einer Bank im Fall ihres Zusammenbruchs bis 100000 Franken pro Einleger gegenüber den Forderungen der übrigen Gläubiger privilegiert werden. Die Privilegierung bedeutet, dass diese Einlagen vorab und ausserhalb der Kollokation sowie unter Ausschluss jeglicher Verrechnung aus den Aktiven der konkursiten Bank und damit vor den Forderungen der übrigen (nicht privilegierten) Gläubiger sofort befriedigt werden.
- Zweitens müssen die Banken ständig inländisch gedeckte Forderungen oder übrige in der Schweiz gelegene Aktiven im Umfang von 125 Prozent ihrer privilegierten Einlagen halten. Sollten die verfügbaren liquiden Mittel nicht zur Deckung aller privilegierten Einlagen ausreichen, kommt für die privilegierten Einlagen in einem zweiten Schritt die Einlagensicherung zum Zug. Dazu haben die Schweizer Banken und Effekthändler eine Vereinbarung über die Einlagensicherung unterzeichnet.
- Drittens werden schliesslich die privilegierten Einlagen im Konkursfall bevorzugt und gleichzeitig mit den anderen Forderungen der zweiten Konkursklasse gemäss Artikel 219 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) beglichen. Im Endeffekt heisst das, dass der Kanton eine Staatsgarantie aufrecht erhält, welche der durchschnittliche Glarner Kunde der GLKB gar nicht braucht.

Erst nach Abschluss einer oft langjährigen Liquidation käme eine allfällige Staatsgarantie zum Tragen. Der Kanton würde in diesem Fall für noch offene Forderungen aufkommen.

Die Nachteile der Abschaffung der Staatsgarantie für den Kanton sind finanzieller Natur (s. Ziff. 9). Umgekehrt stellt die Staatsgarantie für die Kantone zwar kein unmittelbares reales, dafür ein erhebliches potenzielles Risiko in den Büchern dar. Dieses Risiko kann veranschaulicht werden, indem man schaut, auf wie viele Schultern die Last verteilt werden kann. Man stellt mit anderen Worten die Bilanzsumme der Kantonalbank in Bezug zur Einwohnerzahl des Kantons. Je grösser die Bilanzsumme pro Kopf ist, desto grösser ist das Risiko für einen Kanton. Es zeigt sich, dass die GLKB betreffend Bilanzsumme pro Einwohner die zweitgrösste Kantonalbank und somit das Risiko für die Steuerzahler entsprechend gross ist. Nur im Kanton Appenzell Innerrhoden ist das Verhältnis noch ausgeprägter. Generell kann festgehalten werden, dass kleine Kantone wie Glarus, Appenzell Innerrhoden, Nidwalden oder Obwalden mit ihren Kantonalbanken ein grosses Risiko in ihrer Bilanz haben. Dies steht im Zusammenhang mit den Marktanteilen der Kantonalbanken. In kleinen Kantonen sind die Marktanteile substantiell höher als in grossen Kantonen.

Schon Verluste im Ausmass eines vergleichsweise kleinen Teils der Bilanzsumme könnten für die Kantonsfinanzen sehr teuer werden. Diese Thematik wurde im Rahmen der europäischen Schuldenkrise in mehreren Staaten sehr deutlich. Auch die Schweiz hat Erfahrungen. Die Kantonalbanken Solothurn und Appenzell Ausserrhoden wurden in den Jahren 1994 bzw. 1996 von Grossbanken übernommen; eine Rettung hätte die beiden Kantone aufgrund der notwendigen Steuererhöhungen und der Mobilität der Steuerzahler vermutlich ruiniert. Bei der Rettung der UBS mussten Bund und SNB vorübergehend einen Zehntel des schweizerischen Bruttoinlandsprodukts aufs Spiel setzen.

Die Abschaffung der Staatsgarantie hat Vor- und Nachteile. Die Vorteile überwiegen die Nachteile. Der Kanton Glarus würde in arge Schieflage geraten, sollte seine Kantonalbank die Staatsgarantie in Anspruch nehmen müssen. Interessanterweise haben jene Kantone, die eine tiefe Krise durchleiden mussten, ihre Institute entweder verkauft (Appenzell Ausserrhoden und Solothurn) oder die Staatsgarantie ganz abgeschafft (Bern, Genf und Waadt). Offenbar musste man zuerst schmerzhaft Erfahrungen machen, bevor die Gefahr wirklich erkannt und gebannt wurde.

### 3.2.2. Leistungsauftrag: GLKB «too important to fail»?

Die GLKB hat den gesetzlichen Auftrag, im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit zu einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der glarnerischen Wirtschaft beizutragen, indem sie die Bevölkerung des Kantons Glarus und bestimmte Kundengruppen mit Bankdienstleistungen versorgt. Im Vordergrund stehen dabei kleinere und mittlere Unternehmen, Privatpersonen, die Landwirtschaft und öffentlich-rechtliche Körperschaften. Sie muss sich an deren Grundbedürfnissen orientieren, zu welchen insbesondere das Anlage- und Spargeschäft, das Hypothekar- und Kreditgeschäft sowie der Zahlungsverkehr zählen (Art. 2 Abs. 2 KBG).

Ein Vergleich der GLKB mit anderen Kantonalbanken, Regionalbanken, Sparkassen und Raiffeisenbanken zeigt, dass diese Banken auf das Bilanzgeschäft fokussiert sind. Der Ertrag kommt im Wesentlichen aus dem Hypothekargeschäft, während das Anlagegeschäft eine vergleichsweise eher untergeordnete Rolle spielt. Das Hypothekargeschäft verlief bei der GLKB in der jüngeren Vergangenheit besser als bei den drei anderen Bankengruppen. Das vergleichsweise stärkere Wachstum des Hypothekargeschäfts bei der GLKB beruht jedoch massgeblich auf der Zunahme der Hypothekarkredite an ausserkantonale Schuldner. Der Marktanteil der GLKB bei den Glarner Hypotheken beträgt gemäss der Basisstudie «Bankenlandschaft Schweiz 2019» 54 Prozent. Weitere Banken mit einem bedeutenden Marktanteil sind die Raiffeisenbank mit 14 Prozent, gefolgt von der UBS mit 10 Prozent und der Glarner Regionalbank (GRB) mit 9 Prozent.

Die erwähnte untergeordnete Bedeutung des Anlage- und Spargeschäftes bei Regional-, Raiffeisen- und kleineren Kantonalbanken zeigt sich bei der GLKB in deren tiefen Marktanteil. Die Glarner Bevölkerung versteuerte in den Jahren 2017 und 2018 ein durchschnittliches Vermögen an Geld und Wertschriften von ziemlich genau 260 000 Franken pro Steuerpflichtigen (Ziffer 400 der Steuererklärung: Wertschriften und Guthaben in der Höhe von insgesamt etwa 6,1 Mia. Fr. bei rund 23 500 Steuerpflichtigen). Wie dargelegt, beträgt das durchschnittliche Kontovermögen eines Kunden bei der GLKB mit Wohnsitz Kanton Glarus rund 50 000 Franken. Der Rest (210 000 Fr.) befindet sich bei anderen Instituten.

Betreffend Kreditgeschäft nutzen 67–80 Prozent der Glarner Unternehmen die Kantonalbank als ihre Hauptbank. Dies, obwohl diese Dienstleistungen von mehreren anderen Banken angeboten werden. Allerdings werden selbst in den aktuellen Zeiten billigen Geldes Investitionskredite, Betriebskredite und Handelsfinanzierungen und insbesondere Leasing tendenziell eher von grösseren Unternehmen genutzt. So zeigt eine im Jahr 2019 durch ein Marktforschungsinstitut für die GLKB durchgeführte Umfrage, dass 82 Prozent der Glarner Unternehmen bei anstehenden Investitionen auf eigene, liquide Mittel zurückgriffen, 50 Prozent sogar ausschliesslich auf diese Quelle. Nur 34 Prozent der Unternehmen nutzten Bankkredite, und nur 6 Prozent waren ausschliesslich auf Bankkredite angewiesen.

Die statistischen Werte belegen, dass die GLKB im Kanton zwar eine starke Stellung einnimmt. Sie ist jedoch nicht systemrelevant und somit nicht «too big to fail». Die Marktanteile der GLKB in Bezug auf die einheimi-

sche Bevölkerung und Wirtschaft belaufen sich bei den natürlichen Personen auf mindestens 20 Prozent und bei den Firmen auf 67–80 Prozent, wobei nur 6 Prozent der Firmen auf die GLKB effektiv angewiesen sind.

Die GLKB erfüllt ihren Leistungsauftrag sehr gut, soweit er überhaupt notwendig ist. Dennoch stellt sich die Frage, was passiert, wenn der Leistungsauftrag wegfällt, bzw. ob ein Festhalten am Leistungsauftrag mit dem Wegfall der Staatsgarantie kompatibel ist. Für die im Gesetz erwähnten Grundbedürfnisse des Anlage- und Spargeschäftes sowie des Zahlungsverkehrs braucht es keinen Leistungsauftrag an die GLKB. Privatkonto- und Depositen-Kunden dürften keine grösseren Probleme haben. Sie können zu einer anderen Bank wechseln, das Angebot ist gross und jede Kundin und jeder Kunde ist willkommen. Der Zahlungsverkehr führt die GLKB in Kooperation mit der zum Post-Konzern gehörenden Swiss Post Solution (SPS) durch. Die SPS ist verantwortlich für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Inland und würde dies auch ohne Leistungsauftrag an die GLKB weiterhin ausführen. Beim Hypothekar- und Kreditgeschäft stellt sich hingegen sehr wohl die Frage, ob die Kantonalkbank «too important to fail» ist. Die Mehrzahl der Hypothekarkunden wird kein grösseres Problem haben, ihre Hypothek bei einem anderen Bankinstitut zu finanzieren. Der Hypothekarmarkt ist stark umkämpft, zumal neben Banken auch Versicherungen ihre Produkte im ganzen Land anbieten. Der Glarner Unternehmenssektor ist aufgrund seiner kleingewerblichen Struktur verletzlicher gegenüber Finanzierungsproblemen. 86 Prozent der Unternehmen im Kanton beschäftigen nur 1–9 Mitarbeiter, kommen aber zusammen auf immerhin 32 Prozent der Beschäftigten. Solche Unternehmen sind nicht kapitalmarktfähig und im Notfall auf Banken angewiesen. Finanzierungsschwierigkeiten dieser Unternehmen hätten zwar gesamtwirtschaftlich begrenzte Effekte. Angesichts starker Eigenfinanzierung werden trotz aktuell billigsten Geldes Investitionskredite, Betriebskredite und Handelsfinanzierungen vergleichsweise wenig genutzt, und wenn, dann eher von grösseren Unternehmen mit besseren Alternativen. Ein Problem der Verfügbarkeit von Bankkrediten scheint nicht zu bestehen. Dennoch ist rund ein Drittel der Unternehmen mindestens zu gewissen Zeiten bei der Investitionsfinanzierung auf Bankkredite angewiesen. Angesichts eines starken Schweizerfrankens kann sich dies ändern. Eine Kreditklemme im Krisenfall wäre damit in einzelnen Fällen durchaus möglich, zumal der Kreditbedarf der Unternehmen gerade in der Krise stark anzusteigen pflegt. Insgesamt wird das Risiko grösserer Kreditklemmen als Folge eines fehlenden Leistungsauftrags aber als beschränkt erachtet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Versorgung mit Bankdienstleistungen im Kanton auch ohne Leistungsauftrag der GLKB gewährleistet ist. Die Kantonalkbank besitzt zwar im Geschäft mit Hypotheken für Private und Krediten für Firmen eine marktdominante Stellung. Dennoch ist sie nicht «too important to fail». Es gibt auf dem Hypothekarmarkt eine Vielzahl von Banken und Versicherungen, die ihre Produkte im ganzen Land anbieten. Die Konkurrenz ist gross, es bestehen genügend Angebote, um eine Immobilie im Kanton Glarus ohne GLKB zu finanzieren. Die GLKB ist ferner wichtig für die Kreditversorgung von Glarner Unternehmen. Die GLKB als Kreditgeberin wäre für grössere Unternehmen aus den erwähnten Gründen relativ leicht ersetzbar: Es gibt genügend (Gross-)Banken, die eine Finanzierung anstelle der GLKB machen würden. Ein Vorbehalt ist bei kleineren und mittleren Unternehmen anzubringen. In Krisenzeiten könnten diese Firmen ohne GLKB in Schwierigkeiten geraten. Allerdings zeigt sich, dass nur ein Drittel aller KMU Bankkredite nutzt und nur 6 Prozent aller Unternehmen auf die Kreditversorgung angewiesen sind. Das gesetzliche Ziel einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der glarnerischen Wirtschaft und der Bevölkerung ist aus den dargelegten Gründen gewährleistet. Es braucht dafür nicht unbedingt einen Leistungsauftrag an die GLKB.

Ein Leistungsauftrag ist ein Ausdruck politischen Willens. Der Eigentümer fordert von seiner Bank ein gegenüber dem allgemeinen Bankgeschäft abweichendes Verhalten. Der Leistungsauftrag gebietet der Kantonalkbank, sich in bestimmten Situationen nach gesetzlich oder statutarisch vorgesehenen Kriterien anders zu verhalten als ein privater Konkurrent ohne einen solchen Leistungsauftrag. Der öffentliche Auftrag kann die jeweilige Kantonalkbank Geld kosten und den Unternehmensertrag mindern. Er kann insoweit einen Verzicht auf eine Gewinnmaximierung bedeuten. Mit der Staatsgarantie soll auf der anderen Seite die Refinanzierung der Kantonalkbanken erleichtert werden. Damit werden die Gewinneinbussen aus der Wahrnehmung des Leistungsauftrags kompensiert und die sich aus dem Leistungsauftrag ergebenden höheren Risiken abgedeckt.

In der Praxis lässt sich feststellen, dass der Leistungsauftrag der Kantonalkbanken namentlich vor dem Hintergrund der Entwicklung der Kantonalkbanken hin zu Universalbanken sowie aufgrund der Tatsache, dass die traditionellerweise von Kantonalkbanken wahrgenommenen Aufgaben auch durch private Banken erbracht werden, zunehmend in Frage gestellt wird.

In diesem Zusammenhang bestehen auch unterschiedliche Auffassungen darüber, ob ein Leistungsauftrag geeignet sei, die Existenz der Staatsgarantie zu rechtfertigen oder nicht. Grundsätzlich ist es verantwortbar und zulässig, dass der kantonale Gesetzgeber der GLKB weiterhin einen Leistungsauftrag erteilt, auch wenn die Staatsgarantie abgeschafft wird. Zu berücksichtigen ist aber, dass eine Abschaffung der Staatsgarantie bei einem gleichzeitigen Ausbau des öffentlichen Leistungsauftrags kaum nachvollziehbar wäre. Notwendig ist er nicht. Die Versorgung im Kanton mit Bankdienstleistungen ist auch ohne Leistungsauftrag sichergestellt. Es ist vielmehr eine politische Frage, ob am Leistungsauftrag festgehalten werden soll oder nicht.

#### 4. Von der Eigentümerstrategie zur Beteiligungsstrategie und die Rolle der impliziten Staatsgarantie

Es gibt verschiedene Gründe, die für eine Umwandlung der Eigentümerstrategie in eine Beteiligungsstrategie sprechen:

- Die Eigentümerstrategie setzt eine Stufe höher an als die Unternehmensstrategie, nämlich auf der Aktionärs-Ebene. Mit dem Instrument der Eigentümerstrategie gibt der Kanton als Allein- oder Mehrheitsaktionär die gewünschte strategische Entwicklung des Unternehmens und deren Rahmenbedingungen sowie seine Wertvorstellungen vor. In Ergänzung zu den gesetzlichen Bestimmungen stellt die Eigentümerstrategie ein dynamisches und flexibel einsetzbares Instrument dar, um den Autonomiegrad und die Gestaltungsfreiheit des Unternehmens zu konkretisieren.
- Mit der Beteiligungsstrategie nimmt der Kanton eher eine finanzielle Sichtweise ein. Die Beteiligungsstrategie sollte primär die strategischen Ziele und Rahmenbedingungen des Kantons in Bezug auf seine Finanzbeteiligung abbilden. Der Regierungsrat definiert in der Beteiligungsstrategie den ordnungspolitischen Rahmen sowie die Kriterien für den Erwerb und die Veräusserung bzw. den Umfang der Beteiligung an der Bank. Gleichzeitig dient die Beteiligungsstrategie dem Kanton dazu, periodisch die Notwendigkeit und Zweckmässigkeit seiner Beteiligung zu überprüfen. Die Beteiligungsstrategie sollte somit namentlich Auskunft geben über die strategischen Ziele und den Zweck, den der Kanton mit der Beteiligung verfolgt. Sie sollte auch Aussagen zur Art und zum Umfang der Beteiligung enthalten und den Risikoappetit des Kantons in Bezug auf die Beteiligung zum Ausdruck bringen. Sie enthält jedoch im Gegensatz zur Eigentümerstrategie grundsätzlich keine lenkenden Vorgaben zur Unternehmenspolitik der Kantonalbank.

Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft ist die ideale Gesellschaftsform für den Vollzug einer Eigentümerstrategie. So kann der Kanton seinen steuernden Einfluss wirksam auf den ausgegliederten Aufgabenträger durchsetzen. Im Gegensatz zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen, welche der Kanton bei einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft setzt und mit welchen dieser die Organisation und Struktur vorgibt und sich bestimmte Einflussmöglichkeiten auf die Kantonalbank in Abweichung von der aktienrechtlichen Ordnung vorbehält, ist er bei einer Kantonalbank in der Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft weitgehend an die zwingenden Bestimmungen des Bundesprivatrechts bzw. Aktienrechts gebunden.

Das private Aktienrecht sieht die Möglichkeit einer Staatsgarantie nicht vor, sie müsste im kantonalen Gesetz verankert werden. Allerdings stellt sich die Frage, ob mit dem Wechsel des Rechtskleides zu einer rein privatrechtlichen Kantonalbank und der formellen Abschaffung der (expliziten) Staatsgarantie nicht die Gefahr einer impliziten Staatsgarantie entsteht. Von «faktischem Beistandszwang» oder auch «impliziter» bzw. «versteckter» Staatsgarantie wird gesprochen, wenn es sich ein Kanton nicht leisten kann, sein finanziell in die Schieflage geratenes Bankinstitut zu liquidieren, weshalb er sich ungeachtet des Bestehens einer gesetzlich verankerten Staatsgarantie zur Sanierung der Bank gezwungen sieht.

##### 4.1. Rechtliche Haftungsrisiken

Das rechtliche Risiko des Kantons, auch nach einer Abschaffung der formellen Staatsgarantie für die Schulden der GLKB haftbar gemacht zu werden, lässt sich im Wesentlichen in zwei Gruppen einteilen, die in den zwei nachfolgenden Unterkapiteln erläutert werden.

###### 4.1.1. Haftung aus aktienrechtlicher Verantwortlichkeit

Ein gewisses Haftungsrisiko besteht für den Kanton hinsichtlich dessen aktienrechtlicher Verantwortlichkeit als «faktisches Organ» der GLKB dann, wenn sich der Kanton organotypisch in die Geschäftsführung der GLKB einmischt, ihm spezifische Pflichtwidrigkeiten in dieser von ihm ausgeübten Rolle nachgewiesen werden können und diese Pflichtverstösse adäquat kausal einen bestimmten, dem Gericht nachgewiesenen Schaden verursacht haben. Haftungsauslösend ist dabei nicht bereits der Umstand, dass der Kanton Hauptaktionär der GLKB ist oder bestimmte Vertreter zur Wahl in das oberste Aufsichts- und Leitungsorgan der GLKB vorschlägt, sondern die tatsächliche und andauernde Einflussnahme auf die Geschäftsführung der GLKB seitens des Kantons, sei es direkt durch die Erteilung von Weisungen an die Organe der GLKB, sei es indirekt durch die individuelle Weisungserteilung an die von ihr entsandten Vertreter im Verwaltungsrat der GLKB. Aus prozessrechtlichen Gründen sind einer aktienrechtlichen Verantwortlichkeitsklage gegen den Kanton als «faktisches Organ» für die Schulden der GLKB nach einer Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft und Abschaffung der Staatsgarantie allerdings relativ enge Grenzen gesetzt: Ausserhalb des Konkurses sind praktisch nur die aussenstehenden Minderheitsaktionäre zur Erhebung einer Verantwortlichkeitsklage auf Leistung an die Gesellschaft aktivlegitimiert. Im Konkurs könnte demgegenüber die Konkursverwaltung die Verantwortlichkeitsansprüche der indirekt geschädigten Gläubiger gegen den Kanton als faktisches Organ der GLKB einklagen.

Das Rechtsgutachten zeigt, wie der Kanton seine Haftung aus aktienrechtlicher Verantwortlichkeit vermeiden kann. Er reduziert sein Haftungsrisiko für die GLKB am stärksten, indem er seine Mehrheitsbeteiligung an der GLKB gemäss Artikel 8 KBG, seine ihm gesetzlich vorbehaltenen Einflussmöglichkeiten auf die Führung der Bank (jederzeitiges Auskunftsrecht des Landrates über die Angelegenheiten der Bank gemäss Art. 23 Abs. 3

KBG sowie diverse gesetzliche Vorgaben zur Organisation der Kantonalbank in Art. 12–22 KBG usw.) und seinen ihm gesetzlich eingeräumten Vertretungsanspruch im Verwaltungsrat der GLKB (Vertretung des Regierungsrates im Verwaltungsrat gemäss Art. 14 Abs. 2 KBG) aufgibt. Damit unterstreicht er, dass er auf die Kantonalbank keinen steuernden bzw. organotypischen Einfluss im Sinne der rechtlichen Anforderungen an die faktische Organschaft ausübt, sondern die GLKB vielmehr als eine reine Finanzbeteiligung betrachtet und sich diesbezüglich auf die Wahrnehmung seiner Rechte als Hauptaktionär namentlich in den Generalversammlungen der GLKB beschränkt.

Der Kanton hat dennoch die Möglichkeit, auf die GLKB als wichtige Finanzbeteiligung weiterhin Einfluss zu nehmen, ohne sich dadurch dem Risiko einer Verantwortlichkeit aus faktischer Organschaft auszusetzen. Die substantielle Beteiligung an der GLKB oder der Vorschlag von bestimmten Vertretern in das oberste Aufsichts- und Leitungsorgan der GLKB begründet keine faktische Organschaft. Vielmehr wäre dafür eine tatsächliche und andauernde Einflussnahme auf die Geschäftsführung der GLKB seitens des Kantons erforderlich. Der Kanton kann als Hauptaktionär also weiterhin der Generalversammlung bestimmte, aus seiner Sicht ihm geeignete Vertreter zur Wahl in den Verwaltungsrat vorschlagen. Diese müssen jedoch ihre Aufgaben grundsätzlich weisungsfrei und eigenverantwortlich wahrnehmen und sind primär dem Gesellschaftsinteresse verpflichtet. Der Regierungsrat darf somit den von ihm vorgeschlagenen Vertretern oder dem Gesamtverwaltungsrat keine Instruktionen zu konkreten Massnahmen der Geschäftsführung erteilen. Der Regierungsrat überwacht sodann grundsätzlich weiterhin die Einhaltung der Bestimmungen des (totalrevidierten) Kantonalbankgesetzes und übt weiterhin die dem Kanton in Bezug auf die GLKB zustehenden Aktionärsrechte aus (analog der bestehenden Regelung in Art. 23a KBG).

#### *4.1.2. Vertrauenshaftung des Kantons*

Eine Vertrauenshaftung wird nicht allein dadurch begründet, dass der Kanton eine massgebliche Beteiligung an der GLKB hält und bestimmte Vertreter zur Wahl in den Verwaltungsrat der GLKB vorschlägt. Eine Vertrauenshaftung des Kantons kommt grundsätzlich erst in Frage, wenn die vom Bundesgericht aufgestellten, relativ strengen Voraussetzungen erfüllt sind. Der Kanton müsste durch sein konkretes Verhalten in einer Sonderverbindung zu Dritten ein schützenswertes Vertrauen oder bestimmte Erwartungen erwecken, welche diese Dritten zu einem spezifischen Tun oder Unterlassen veranlasst, das sich später als schädlich herausstellt. Der Kanton müsste dieses in ihn berechtigterweise gesetzte Vertrauen anschliessend in krasser Weise verletzen.

Eine Vermeidung des Risikos der Vertrauenshaftung wird erreicht, indem sowohl der Kanton als auch die GLKB in ihrem Marktauftritt und in sämtlichen öffentlich zugänglichen Geschäftsunterlagen nicht den Eindruck erwecken, der Kanton sei Garant oder Solidarbürge für die Verbindlichkeiten der GLKB. Insbesondere aber kann eine Klarstellung erreicht werden, indem in der Kantonsverfassung und im Kantonalbankgesetz die Gewährleistung der Staatsgarantie nicht einfach nur gestrichen wird, sondern explizit festgehalten wird, dass eben keine Staatsgarantie besteht.

#### **4.2. Massnahmen zur Verhinderung der impliziten Staatsgarantie**

Der Kanton hat verschiedene Möglichkeiten, das Risiko eines faktischen Beistandszwangs einzuschränken bzw. zu vermeiden. Vorwegzunehmen ist, dass das juristische Gutachten eine Einschränkung des geografischen und sachlichen Geschäftskreises der GLKB im Leistungsauftrag bzw. Zweckartikel der Bank zur Verhinderung einer impliziten Staatsgarantie nicht empfiehlt. Der Geschäftskreis sollte offen formuliert werden, damit die GLKB als gleichberechtigter Partner im Wettbewerb mit anderen Banken wahrgenommen wird.

##### *4.2.1. GLKB als privatrechtliche Aktiengesellschaft*

Die GLKB ist heute eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft gemäss Artikel 763 OR. Diese Rechtsform erlaubt relativ weitgehende Eingriffe des Gesetzgebers in das Gefüge des Aktienrechts und ermöglicht es dem Kanton, der Kantonalbank bestimmte öffentlich-rechtliche Einschränkungen für ihre Tätigkeit aufzuerlegen. Aus diesen Sonderrechten ergeben sich auch gewisse Pflichten, unter die man auch die implizite Staatsgarantie subsumieren könnte. Beteiligt sich der Kanton jedoch an einer rein privatrechtlich strukturierten Aktiengesellschaft nach Artikel 620 ff. OR, so geniesst der staatliche Eigner im Vergleich zu einem privaten Investor grundsätzlich keine Sonderrechte. Bei der privatrechtlich organisierten Kantonalbank bestimmen sich die Organisation und damit auch die Informations- und Einsichtsrechte des Kantons nach dem Aktienrecht. Es gilt also der Umkehrschluss: Wer keine besonderen Rechte hat, hat auch keine besonderen Pflichten. Falls der Kanton in einem kantonalen Erlass in Bezug auf die Beteiligung an der privatrechtlichen GLKB bestimmte Rahmenbedingungen aufstellen und Leitplanken setzen will, dann sind diese Auflagen zwingend auf die aktienrechtliche Kompetenzordnung abzustimmen und mit den Mitteln des Aktienrechts (Vertretung in den Organen der Gesellschaft, Ausübung der Aktionärsrechte usw.) umzusetzen.

##### *4.2.2. Anforderungen an die Eigenmittelausstattung*

Die Eigenmittelanforderung des Kantons an seine Bank ist bereits heute schon das wohl zentrale Kernelement im Zusammenhang mit dem Risiko einer impliziten Staatsgarantie. Eigenmittel federn im Krisenfall Verluste ab und bilden die finanzielle Basis für allfällige Entwicklungs- und Wachstumsstrategien der Kanto-

nalbank. Der Kanton kann sein Risiko einer Haftung aus faktischem Beistandszwang insoweit mindern, indem die Kantonalbank über ausreichende Mittel zur Verlustdeckung verfügt. Diese greifen vor einer impliziten Staatsgarantie.

Das Rechtsgutachten empfiehlt, an diesem Instrument festzuhalten. Auflagen zur Eigenmittelausstattung im Kantonalbankgesetz würden bei einer privatrechtlich organisierten Kantonalbank zwar in ein gewisses Spannungsverhältnis zur aktienrechtlichen Kompetenzordnung treten, wonach an sich der Verwaltungsrat im Rahmen der bankenaufsichtsrechtlichen Vorgaben über die Höhe der Eigenmittelausstattung der Bank entscheidet und die Generalversammlung über die Dividende aus dem frei verwendbaren Bilanzgewinn beschliesst. Soweit jedoch die Auflagen des Kantons in Bezug auf die Kantonalbank, an welcher er massgeblich beteiligt ist, hinsichtlich der Eigenmittelausstattung strenger sind als die Vorgaben im Bankenaufsichtsrecht des Bundes, dürfte jedoch kein Konflikt im Verhältnis zum Bundesrecht bestehen.

Eine risikobegrenzende Massnahme wurde bereits vorweggenommen. Unter Risikogesichtspunkten ist die Beteiligung von Privaten an der Kantonalbank sinnvoll, da diese das finanzielle Klumpenrisiko des Kantons mindert. Namentlich die Börsenkotierung der Kantonalbank erweist sich im Zusammenspiel mit der Privatisierung als vorteilhaft, um zusätzliche Informationen für den Kanton zu gewinnen und die Eigenmittelbeschaffung zu vergünstigen. Durch die breite Streuung der Aktien beim Publikum und eine weitere Reduktion der Beteiligung des Kantons wird das Haftungsrisiko des Kantons gemindert. Ausserdem kann die Bank nachrangige Anleihen mit Forderungsverzicht ausgeben, welche von Privaten gezeichnet werden.

#### 4.2.3. Auflagen zur Berichterstattung der Eigenmittel- und Risikosituation der GLKB

Es stellt sich überdies die Frage, wie der Kanton sicherstellen kann, dass seine Auflagen gemäss Kantonalbankgesetz auch eingehalten werden. Bei der privatrechtlich organisierten Kantonalbank erfolgen die Informationsversorgung und Einflussnahme des Kantons im Rahmen seiner Rechte als Hauptaktionär über die Generalversammlung und die dort gewählten Verwaltungsräte. Dabei kann der Kanton auf sämtliche aktienrechtlichen Kontroll- und Aufsichtsmittel zurückgreifen. Das ist neben den Wahlrechten vornehmlich die Genehmigung des Jahresberichts und der Jahresrechnung. Weitere Aufsichtsmittel umfassen die Bekanntgabe des Geschäftsberichts, die Auskunfts- und Informationsrechte sowie das Recht auf Einleitung einer Sonderprüfung.

Die drei Kantone Bern, Luzern und St. Gallen haben eine privatrechtlich (BE, LU) bzw. gemischtwirtschaftlich (SG) organisierte Kantonalbank. Sie alle machen von der in Artikel 731a OR vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, die Aufgabe der aktienrechtlichen Revisionsstelle statutarisch zu erweitern. Diese muss zuhänden des jeweiligen Regierungsrates einen jährlichen Spezialbericht zur Eigenmittel- und Risikosituation der Bank bzw. zu den Haftungsrisiken des Kantons aus der Staatsgarantie erstatten.

#### 4.2.4. Bail-in-Verfahren als zusätzliche Absicherung für den Kanton

Das Risiko einer impliziten Staatsgarantie wird ferner durch das revidierte Bankensanierungs- und Bankeninsolvenzrecht des Bundes minimiert. Dieses sieht diverse Schutzvorkehrungen zur Verminderung des Risikos der Insolvenz einer Bank vor.

Besteht eine begründete Sorge, dass eine Bank überschuldet ist oder ernsthafte Liquiditätsprobleme hat, oder erfüllt diese die Eigenmittelvorschriften nach Ablauf einer von der Finma gesetzten Frist nicht, so kann die Finma zunächst Schutzmassnahmen anordnen. Falls die finanzielle Schieflage der Bank anhält oder sich verschärft und falls eine begründete Aussicht auf Sanierung der Bank oder auf Weiterführung einzelner Bankdienstleistungen besteht, kann die Finma ein Sanierungsverfahren einleiten. Sie erlässt dabei die für die Durchführung des Sanierungsverfahrens notwendigen Verfügungen und Anordnungen.

Geht die Bank trotz allem in Konkurs, so geht es hauptsächlich darum, die Einlagen der Privatkunden zu retten und die insolvente Bank so rasch und geräuschlos wie möglich abzuwickeln. Dadurch sollen Reputationsschäden für den Finanzmarkt wie etwa im Fall der Spar- und Leihkasse Thun verhindert werden. Zu diesem Zweck wurde in den vergangenen Jahren ein Sonderinsolvenzrecht entwickelt, das die geordnete Abwicklung von Banken bei gleichzeitiger Weiterführung von für die Volkswirtschaft vitalen Funktionen ermöglichen soll. Dazu steht den Behörden ein Instrumentenkasten zur Verfügung, der typischerweise den zwangsweisen Verkauf der Bank, die Übertragung von Unternehmensteilen oder Vermögenswerten auf einen neuen Rechtsträger oder auf eine Brückenbank (Bridge Bank) oder die Aufspaltung einer Bank in einen guten und einen schlechten Teil (Good/Bad Bank) umfasst.

Ein Abwicklungsinstrument, das in den vergangenen Jahren immer mehr in den Vordergrund getreten ist, ist der sogenannte Bail-in. Als Bail-in wird die Befugnis bezeichnet, zur Sanierung einer Bank die Passivseite einer Bankbilanz – also Fremd- und Eigenkapital – zu restrukturieren. Sowohl in der Abwicklungsstrategie der Finma für global systemrelevante Banken wie auch im neuen Bankeninsolvenzrecht der Europäischen Union (EU) ist der Bail-in das bevorzugte Abwicklungsinstrument. Das Konzept umfasst die Befugnis, Fremd- in Eigenkapital umzuwandeln (Debt-Equity-Swap) oder Fremdkapital ganz oder teilweise abzuschreiben (debt write-down). Zur Wahrung der Gläubigerhierarchie sind dazu auch Eingriffe in die Eigenkapitalstruktur notwendig, indem bestehendes Eigenkapital herabgesetzt und neues Eigenkapital ausgegeben wird.

Das Gesetz regelt den Bail-in wie auch die übrigen Abwicklungsinstrumente im Rahmen des Sanierungsverfahrens. Das Sanierungsverfahren kann also eine Fortsetzung der Geschäftstätigkeit der Bank wie auch ihre geordnete Zerschlagung durch Übertragung von Aktiven und Passiven auf eine Brückenbank oder durch Aufspaltung (Good/Bad Bank) zum Ziel haben. Geht es um die Weiterführung des Geschäftsbetriebs, so ist sicherzustellen, dass die Bank die Bewilligungsvoraussetzungen wieder einhält, namentlich, dass sie wieder über ausreichend Eigenkapital verfügt. Ist demgegenüber die Weiterführung einzelner Bankdienstleistungen das Ziel, so dient der Bail-in der Finanzierung einer ordentlichen Abwicklung beispielsweise durch Kapitalisierung einer Brückenbank.

Das Risiko eines faktischen Beistandszwangs kann somit praktisch ausgeschlossen werden. Die dargestellten Massnahmen gewährleisten, dass die Bank Konkurs gehen kann. Einerseits handelt es sich um präventive Vorkehrungen, die u. a. der Klarstellung dienen, dass der Kanton Glarus keine Staatsgarantie übernimmt. Sollte die Kantonbank dennoch dereinst gerettet werden müssen, ist die Firma als Regulatorin in der Verantwortung. Sie muss die Bank mittels den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten wieder auf die Beine bringen bzw. auf den Beinen halten. Im Vordergrund steht dabei das Bail-in-Verfahren.

#### **4.3. Massnahme zur Sicherstellung der Kontrollmöglichkeit des Kantons**

Wenn der Kanton einer Firma seinen Namen zur Verfügung stellt und einen erheblichen Teil seines Volksvermögens in diese Unternehmung investiert, ist der politische Wille klar: Der Kanton möchte gewisse Kontrollmöglichkeiten haben. Dies zeigen Diskussionen in der Vergangenheit und Gegenwart. Aus diesem Blickwinkel betrachtet ist nachvollziehbar, dass die heute gültigen Statuten der GLKB in Artikel 8 eine sogenannte Vinkulierungsbestimmung enthalten. Diese dient der Beschränkung des Stimmrechts. Das Schweizer Obligationenrecht unterscheidet zwei Arten von Vinkulierungsbestimmungen: Bei der Prozentvinkulierung wird ein Aktionär, der mit seinem Aktienanteil eine definierte Grenze überschreitet, als Aktionär ohne Stimmrecht eingetragene. Der Aktionär kann mit den Aktien, die über der Grenze liegen, weder das Stimmrecht noch die damit zusammenhängenden Rechte ausüben. Hingegen stehen dem Aktionär für alle Aktien die Vermögensrechte zu, also das Recht auf Dividende und Liquidationsanteil sowie das Bezugsrecht. Bei der Treuhändervinkulierung will man sicherstellen, dass alle Aktionäre mit offenem Visier auftreten. Die wirklichen Eigentumsverhältnisse müssen klar dargelegt werden, sodass die realen Eigentümer der Aktien und nicht die vorgeschobenen Treuhänder im Aktienregister aufgeführt werden. Der Zweck dieser Bestimmung liegt mithin in der Unterbindung des Strohmannertums zur Umgehung einer statutarischen Beschränkung. Daneben unterscheidet man noch Gruppenklauseln. Das sind Statutenbestimmungen, welche kapital- und stimmenmässig durch einheitliche Leitung oder auf andere Weise verbundene Unternehmen sowie all jene Personen, welche in Bezug auf Aktienbesitz und Stimmrechtsausübung gemeinsamen Absprachen unterstehen, als einen Aktionär betrachten.

##### *4.3.1. Heutige Lösung*

Die Statuten der GLKB sehen derzeit sowohl eine Prozent- als auch eine Treuhändervinkulierung vor. Die Prozentvinkulierung ist zudem mit einer Gruppenklausel kombiniert. Sie gilt jedoch nicht gleichermassen für alle Aktionäre: Der Kanton Glarus als Mehrheitsaktionär sowie Dritte, an welche der Kanton Glarus Teile seiner Aktienbeteiligung verkauft, sind von ihr ausgenommen. Vereinfacht gesagt, besagen heute die Statuten, dass ein Aktionär maximal 5 Prozent des Aktienkapitals halten darf, ohne dass sein Stimmrecht beschränkt wird. Der Aktienanteil, welcher die 5 Prozent-Schwelle überschreitet, berechtigt nicht zur Stimmabgabe. Wie erwähnt, gilt diese Einschränkung selbstverständlich nicht für den Kanton Glarus.

##### *4.3.2. Zukünftige Lösung*

Mit einer Vinkulierungsklausel in den Statuten der GLKB soll künftig gewährleistet werden, dass der Kanton Glarus stimmenmässig grösster Aktionär bleibt und nicht durch andere Aktionäre majorisiert werden kann, wenn die Bank in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft umgewandelt und der Kanton seinen Aktienanteil unter 50 Prozent senken wird. Funktional zweckmässig ist eine Prozent- sowie eine Treuhändervinkulierung, welche mit einer Gruppenklausel kombiniert wird. Zusätzlich ist mit einer sogenannten Petrifizierungsklausel in den Statuten sicherzustellen, dass die entsprechende Vinkulierungsbestimmung nur mit einem qualifizierten Quorum von zwei Dritteln der vertretenen Stimmen und der absoluten Mehrheit des vertretenen Aktienkapitals wieder aufgehoben oder gelockert werden kann.

Der Kanton Glarus soll seine Mitwirkung auf die Ausübung der Aktionärsrechte in der Generalversammlung fokussieren und nicht mehr zwingend mit einer Vertretung auf die strategische Führung der GLKB Einfluss nehmen. Er will aber auch auf der Aktionärssebene weiterhin seiner Rolle als Hüter der öffentlichen Interessen gerecht werden, indem er der grösste Aktionär bleibt und über seine Mindestbeteiligung von mehr als einem Drittel in der Generalversammlung eine Sperrminorität bzw. faktisch eine Kontrollmöglichkeit behält. In dieser Funktion kann er auch einen geeigneten Vertreter – das kann insbesondere auch ein Mitglied des Regierungs- oder Landrates sein – für den Verwaltungsrat nominieren. Die Vinkulierung in den Statuten der GLKB bezweckt, ihm diese Rolle als Hauptaktionär der GLKB zu sichern. Mit einer kombinierten Prozent- und Treuhändervinkulierung sowie einer Gruppenklausel wird also verhindert, dass ein anderer Investor den Kanton Glarus majorisieren oder gar die Kontrolle über die GLKB erlangen kann.

Vinkulierungsregelungen und Stimmrechtsbeschränkungen können abschreckend auf Investoren wirken und eine effiziente Preisbildung der Aktie behindern. Soweit bei einer Aktiengesellschaft eine Prozentklausel statutarisch vorgesehen ist, werden daher tendenziell höhere Prozentschwellen kleineren vorgezogen. Insgesamt kennt rund ein Fünftel aller börsenkotierten Gesellschaften im SPI eine Prozentvinkulierung. Die heutige Prozentvinkulierung sieht eine Schwelle von 5 Prozent vor. Da die Prozentvinkulierung in den Statuten der GLKB aufrechterhalten werden soll, stellt sich die zentrale und sensible Frage, wie hoch die Prozentschwelle nach der Umwandlung der GLKB in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft anzusetzen ist. Folgende Aspekte sind bei dieser Entscheidung besonders zu berücksichtigen:

- Wahrung der Marktfähigkeit des Aktientitels der GLKB;
- Verhinderung der Majorisierung des Kantons durch andere Grossaktionäre sowie von Übernahmeversuchen;
- Ermöglichung des Verkaufs grösserer Aktienpakete durch den Kanton im Zuge des Abbaus der Beteiligung;
- Benchmarkvergleich zu anderen Kantonalbanken.

Wird die Prozentschwelle bei der Vinkulierung hoch angesetzt (z. B. bei 20%), steigt theoretisch das Risiko, dass ein Drittinvestor zusammen mit weiteren Streuaktionären eine höhere Stimmkraft an der Generalversammlung erlangen und den Kanton als grössten Aktionär sogar überstimmen könnte. Dies gilt insbesondere, wenn der Anteil der sogenannten Dispoaktien, mit welchen keine Stimmrechte ausgeübt werden, wie bei der GLKB relativ klein ist. Immerhin dürfte in diesen Fällen, soweit Drittinvestoren sich im Hinblick auf die Stimmrechtsausübung absprechen, auch die erwähnte Gruppenklausel greifen und sich insoweit die Prozentvinkulierung auf alle sich entsprechend aufeinander abgestimmten Investoren zusammen erstrecken.

Abklärungen haben ergeben, dass es bei einem geringen Handelsvolumen wie demjenigen bei der GLKB (ca. 100'000 Fr. pro Tag) unabhängig vom Bestehen einer statutarischen Prozentgrenze sehr schwierig ist, innert nützlicher Frist einen grösseren Aktienanteil als 5 Prozent über die Börse aufzubauen. Aktionäre, welche direkt, indirekt oder in gemeinsamer Absprache mit Dritten Aktien einer börsenkotierten Gesellschaft erwerben oder veräussern und einen Grenzwert von 3, 5, 10, 15, 20, 25, 33 1/3, 50 oder 66 2/3 Prozent des Stimmrechts erreichen (unabhängig davon, ob ausübbar oder nicht), sind gemäss Bundesgesetz über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel (Finanzmarktinfrastukturgesetz, FinfraG) zur Meldung an die Gesellschaft und die Börse verpflichtet. Reine Finanzinvestoren neigen dazu, bereits den tiefsten Schwellenwert einer Beteiligung von 3 Prozent, welcher die Meldepflicht auslöst, möglichst nicht zu erreichen. Für Investoren besteht wegen des damit einhergehenden Risikos und administrativen Aufwands auch ohne eine Prozentvinkulierung ein gewisser Anreiz, keine Beteiligungen über 3 Prozent aufzubauen.

Das spezifische Ziel des Übergangs von der Eigentümerstrategie zu einer Beteiligungsstrategie, die Wahrung der Marktfähigkeit des Aktientitels der GLKB und die Ermöglichung des Verkaufs auch grösserer Aktienpakete durch den Kanton im Zuge des Abbaus der Beteiligung sprechen für eine höhere Prozentgrenze als 5 Prozent. Gegen eine deutlich über 10 Prozent liegende Limite spricht dagegen das Anliegen der Vermeidung einer Majorisierung durch andere Grossaktionäre sowie von Übernahmeversuchen. Unter allen relevanten Gesichtspunkten dürfte somit eine Prozentlimite von 10 Prozent der besonderen Konstellation bei der GLKB nach der Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ohne Staatsgarantie am besten entsprechen.

Doch welchen Einfluss hat die Vinkulierungsbestimmung auf das Risiko einer impliziten Staatsgarantie? Diese Frage wurde juristisch abgeklärt. Mit einer im Kantonalbankgesetz vorgeschriebenen und in den Statuten der GLKB konkret geregelten Vinkulierung gemäss Artikel 685a OR stellt der Kanton vor allem sicher, dass er im Zuge der Umwandlung der GLKB als grösster Aktionär nicht majorisiert werden kann. Er verschafft sich dadurch jedoch keine Einflussmöglichkeiten auf der obersten Führungsebene der GLKB. Der Kanton bringt mit dieser gesetzlichen und statutarischen Regelung lediglich deutlich zum Ausdruck, dass er künftig auf der Aktionärssebene die Kontrolle über seine substanzielle Finanzbeteiligung an der GLKB behalten und auch seine Rolle als Hüter des im Zweckartikel des Kantonalbankgesetzes näher definierten öffentlichen Interesses weiterhin wahrnehmen möchte. Indem sich der Kanton bei der Ausübung seiner Kontrollmöglichkeiten auf der Aktionärssebene darauf beschränkt, seine Aktionärsrechte wahrzunehmen, ohne in organotypischer Weise auch Einfluss auf die Führungsebene der GLKB zu nehmen, setzt er sich auch nicht einem erhöhten Risiko einer zivilrechtlichen Haftung aus. Die Vinkulierungsregelung hat auch keinen Einfluss auf das Risiko eines faktischen Beistandszwangs. Eine Vertrauenshaftung wird – wie dargelegt – nicht dadurch begründet, dass der Kanton eine massgebliche Beteiligung an der GLKB hält. Sie kommt erst in Frage, wenn der Kanton durch sein konkretes Verhalten in einer Sonderverbindung zu Dritten ein schützenswertes Vertrauen oder bestimmte Erwartungen erwecken würde, welche diese Dritten zu einem spezifischen Tun oder Unterlassen veranlassen, das sich später als schädlich herausstellt. Der Kanton müsste dieses in ihn berechtigterweise gesetzte Vertrauen anschlüssend in krasser Weise verletzen. Eine Vinkulierungsregelung lässt das Haftungsrisiko grundsätzlich unberührt. Die Vinkulierung gemäss Artikel 685a OR steht vielmehr im Einklang mit einer bei börsenkotierten privatrechtlichen Aktiengesellschaften verbreiteten und etablierten Praxis zur Absicherung der Stellung eines Hauptaktionärs unter gleichzeitiger Gewährleistung einer minimalen Streuung und Granularität im Publikumsaktionariat.

## 5. Beteiligungsstrategie Glarner Kantonalbank

### 5.1. Einführung

Es ist zumindest fraglich, ob die Versorgung von Privatpersonen, kleineren und mittleren Unternehmen oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit Geld- und Kreditdienstleistungen (Bankdienstleistungen) eine staatliche Aufgabe ist. Selbst wenn dem so wäre, kann eine private Organisation im Sinne des Subsidiaritätsprinzips diese Aufgabe sicher angemessen erfüllen. Der Kanton hat darum zu entscheiden, ob er eine Beteiligung an diesen privaten Organisationen hält und welche Strategie er damit verfolgt. Im Falle der GLKB hat man diesen Entscheid vor Jahrzehnten gefällt. Im Verlauf der Zeit hat man die Beteiligung angepasst und auch die Strategie verändert.

Der Kanton hält heute eine Beteiligung von 58 Prozent am Aktienkapital der GLKB. Er ist im Unterschied zu vor zehn Jahren – damals wurde die geltende Eigentümerstrategie definiert – nicht mehr alleiniger Besitzer der Bank. Heute gehört die GLKB zu über 40 Prozent privaten Kapitalgebern. Sie sind am Wohl und Gedeihen der GLKB genauso interessiert wie der Kanton. Ziel war, durch Veräusserung von Aktien eine Streuung des risikotragenden Kapitals zu erreichen (Ziff. 6 Eigentümerstrategie). Ferner hat der Kanton die Auflage gemacht, dass die GLKB sich mittelfristig so zu positionieren hat, dass sie ohne Staatsgarantie auskommen kann. Es wurde ein Zeitraum von fünf bis zehn Jahren als Vorgabe definiert (Ziff. 5 Eigentümerstrategie).

Der politische Auftrag war klar. Kanton und Bank haben diesen Auftrag umgesetzt bzw. darauf hingearbeitet, diesen Auftrag zu erfüllen. Eine rein finanzielle Betrachtung des Engagements bei der GLKB stellt sicher, dass der Kanton eine Sichtweise wie alle anderen Eigentümer einnimmt. Mit seiner Beteiligung erlaubt er der GLKB, die Bezeichnung «Kantonalbank» zu tragen. Dies berechtigt ihn im Gegenzug, die groben gesetzlichen Rahmenbedingungen zu setzen. Ansonsten ist sein Engagement aber primär finanzorientiert. Das ist im Übrigen schon heute teilweise der Fall. Er bringt dies zum Ausdruck, indem ein Teil der Aktien im Finanzvermögen verbucht ist.

Die Eigentümerstrategie wird aus diesen Gründen durch eine Beteiligungsstrategie abgelöst. Der Regierungsrat definiert in der Beteiligungsstrategie den ordnungspolitischen Rahmen, der relevant ist für seine Beteiligung bei der Kantonalbank. Sie enthält Richtlinien und Entscheidungskriterien für die Ausgestaltung der kantonalen Beteiligung.

### 5.2. Der Kanton Luzern als Muster

Der Kanton Luzern besitzt wie alle anderen Kantone auch Anteile an Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts. In der Beteiligungsstrategie zeigt der Regierungsrat seine strategischen Überlegungen in Bezug auf die Beteiligung des Kantons an seinen einzelnen Organisationen auf. Die Umsetzung erfolgt, indem zu jeder Organisation mit kantonalen Beteiligung umfangreichere Aussagen gemacht werden. Es erfolgen Darlegungen zur Risikobeurteilung sowie über die Strategie und deren Umsetzung. Die Art und der Umfang der Beteiligung werden dargestellt. Es werden Eckwerte der Jahresberichterstattung sowie der obersten Führungsorgane aufgezeigt.

Die Beteiligungsstrategie des Kantons Luzern ist eine gute Orientierungshilfe. Sie hat sich bereits bewährt und ist bei den verschiedenen Instanzen auf Ebene Politik und Wirtschaft (Unternehmen) etabliert.

### 5.3. Kernelemente der Glarner Beteiligungsstrategie

Ausgehend vom Grundmuster in Luzern nimmt die Beteiligungsstrategie des Kantons Glarus für seine Kantonalbank eine Adaption auf Glarner Verhältnisse vor. Einzelne Elemente der bisherigen Eigentümerstrategie, sofern sie sich bewährt haben und sich für die neue Zielsetzung empfehlen, werden übernommen. Wie im Kanton Luzern wirft die Beteiligungsstrategie den Blick in die Zukunft (was will man erreichen). Die Kernelemente werden im Folgenden aufgezeigt.

#### 5.3.1. Strategische Ziele der Beteiligung

- *Der Kanton beteiligt sich an der GLKB aus finanziellen Überlegungen:* Er erwartet von der Beteiligung eine marktgerechte Rendite, konkret eine jährliche Ausschüttung von mindestens 50 Prozent des Jahresgewinns.
- *Die Bank des Kantons erfüllt (weiterhin) einen Leistungsauftrag:* Sie trägt im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit zu einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der glarnerischen Wirtschaft bei, indem sie die Bevölkerung des Kantons Glarus und bestimmte Kundengruppen mit Bankdienstleistungen versorgt.

#### 5.3.2. Risiko der Beteiligung

- Die GLKB wird in eine rein privatwirtschaftliche Aktiengesellschaft umgewandelt.
- Die Staatsgarantie wird abgeschafft.
- Der Kanton verkauft Aktienbestände, um das risikotragende Kapital weiter zu streuen.
- Die Revisionsstelle wird verpflichtet, jährlichen einen Bericht zur Eigenmittel- und Risikosituation der GLKB zu erstellen.

- Die Eigenmittelanforderungen mit «Glarner Finish» bleiben höher als der Schweizer Standard.
- Die GLKB lässt ein Rating durch die Agentur S&P erstellen.
- Der Regierungsrat wirkt und kooperiert mit den Bundesaufsichtsbehörden bei einem drohenden Schadenfall in Richtung «Bail-in»-Verfahren.

### 5.3.3. Art und Umfang der Beteiligung

- Der Kanton reduziert sein Engagement schrittweise auf eine Minderheitsbeteiligung. Er behält in einem ersten Schritt noch die Mehrheitsbeteiligung an der Kantonalbank (mindestens 50,1 %). Er achtet auf die Marktaufnahmefähigkeit. Ein Verkauf wird bei guten Kursen angestrebt, damit für den Kanton ein Gewinn resultiert.
- Der Regierungsrat stellt sicher, dass die Beteiligung nicht den Eindruck erweckt, der Kanton sei Garant oder Solidarbürge für die Verbindlichkeiten der GLKB, was im Gesetz auch explizit klargestellt ist.

### 5.3.4. Führung

- Wählbar sind unabhängige Mitglieder des Verwaltungsrates im Sinne der Bestimmungen der Finma.
- Der Regierungsrat setzt die Beteiligungsstrategie um und überwacht deren Einhaltung. Der Landrat übt im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Vorschriften die Oberaufsicht über den Regierungsrat aus.
- Der Regierungsrat nutzt seine Beteiligung, um seine Aktionärsrechte an der Generalversammlung auszuüben. Es erfolgt keine politische Einflussnahme auf die Geschäftsführung der GLKB, weder direkt durch die Erteilung von Weisungen an die Organe der GLKB noch indirekt durch die individuelle Weisungerteilung an vom Kanton vorgeschlagene Verwaltungsräte.

## 6. Wegfall der Staatsgarantie: Beispiele

### 6.1. Berner Kantonalbank

Die Berner Kantonalbank (BEKB) verfügt wie die Genfer Kantonalbank (BCGE) und die Waadtländer Kantonalbank (BCV) über keine explizite Staatsgarantie mehr. Der Kanton Bern stimmte im November 1997 in einer Volksabstimmung der Umwandlung der BEKB in eine Aktiengesellschaft zu. Im September 2004 stimmte der Grosse Rat der Gesetzesänderung zum schrittweisen und vollständigen Wegfall der Staatsgarantie zu. Per 1. Januar 2006 wurde die Staatsgarantie in einem ersten Schritt bis auf Spargelder bis 100'000 Franken je Kunde aufgehoben. Per 31. Dezember 2012 fiel die Staatsgarantie definitiv weg. Die schrittweise Aufhebung war in der sehr aufwendigen Aufarbeitung der Krise der BEKB begründet. Nachdem die BEKB mit Geldern der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler des Kantons Bern saniert und vor der Insolvenz gerettet werden musste, wollte die Bank den Weg der Aufhebung der Staatsgarantie mit Bedacht angehen. Die Aufhebung der Staatsgarantie war für die BEKB hinsichtlich der Auswirkungen ein sogenannter Non-Event. Diese Aussage wird mit vier Kernaussagen untermauert:

- In Bezug auf die Entwicklung der Kundenausleihungen und der Kundengelder hatte der Wegfall der Staatsgarantie keine Auswirkungen. Die Geschäftsvolumina wuchsen seither weiter, zum Teil deutlich.
- Die Gewinne sind kontinuierlich gestiegen, die Dividende konnte 2019 zum 24. Mal in Folge erhöht werden.
- Im Vergleich zu anderen Banken erhält die BEKB (auch ohne Staatsgarantie) von der Ratingagentur Moody's nach wie vor eines der höchsten Ratings der Schweiz.
- Mit über 53'000 Aktionärinnen und Aktionären gehörte die BEKB bereits damals seit vielen Jahren zu den zehn grössten börsenkotierten Unternehmen der Schweiz.

Das Gesetz über die Aktiengesellschaft Berner Kantonalbank besteht aus 11 Artikeln, wobei die Artikel 1 und 7–11 die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft betreffen und heute keine Bedeutung mehr haben. Materiell beziehen sich noch vier Artikel auf die heutige BEKB. Der Inhalt dieser vier Artikel bezieht sich auf die Themen Zweck, Mehrheitsbeteiligung des Kantons, Organisation und Aufsicht sowie Verantwortlichkeit. Der Verwaltungsrat der BEKB setzt sich ausschliesslich aus unabhängigen Mandatsträgern zusammen. Weder der Regierungsrat noch der Grosse Rat des Kantons Bern sind darin vertreten.

### 6.2. Liechtensteinische Landesbank

Ein weiterer vergleichbarer Fall ist die Liechtensteinische Landesbank (LLB). Auch sie verfügt nicht mehr über eine Staatsgarantie. Bei der LLB wurde die Garantie des Landes Liechtenstein per 1. Juli 2019 komplett abgeschafft. Seit der Teilprivatisierung 1993 und dem im gleichen Jahr vollzogenen Börsengang umfasste die Staatsgarantie noch sämtliche Spareinlagen und Kassenobligationen.

Die Auswirkungen auf die Bank waren wie bei der BEKB minimal. Gemäss Auskunft der LLB hatte die Abschaffung der Staatsgarantie kundenseitig keinerlei Einfluss. Für die Refinanzierung hatte das Agenturrating eine höhere Bedeutung als die Staatsgarantie. Auch im Bereich der Refinanzierung war die Garantie-Abschaffung ein Non-Event. Die Belange der LLB sind im Gesetz über die Liechtensteinische Landesbank (LLBG) sowie in der «Beteiligungsstrategie der Regierung des Fürstentums Liechtenstein für die Beteiligung an der Liechtensteinischen Landesbank AG» vom 22. November 2011 geregelt.

## 7. Vernehmlassung

Der Regierungsrat führte bei 24 Organisationen (Gemeinden, politische Parteien, Wirtschaftsverbände; Departemente der kantonalen Verwaltung) eine Vernehmlassung durch. Innert Frist gingen 17 Rückmeldungen ein. Vier Adressaten teilten ihren Verzicht mit, womit insgesamt 13 Stellungnahmen ausgewertet werden konnten.

### 7.1. Vernehmlassungsergebnis

Der Vorentwurf der Änderung der Verfassung des Kantons Glarus und des totalrevidierten Kantonalbankgesetzes stiess in der Vernehmlassung grossmehrheitlich auf Zustimmung.

- Namentlich die Abschaffung der Staatsgarantie wurde ausser von einer Partei von allen Gemeinden, Parteien und Organisationen begrüsst. Die Vernehmlassungsteilnehmer beurteilten die Abschaffung der Staatsgarantie – angesichts der heutigen national geregelten Einlagensicherung, der beschränkten Wachstumsmöglichkeiten der GLKB innerhalb des Kantons und des für den Kanton bestehenden Risikos aufgrund der Grösse der GLKB – als einen folgerichtigen und zeitgemässen Schritt. Von der Abschaffung der Staatsgarantie wurden allgemein nur geringe praktische Auswirkungen erwartet. Eine Minderheit forderte, auf den vorgesehenen expliziten Ausschluss einer Unterstützung in einer Notlage zu verzichten.
- Umstritten war der Umfang der Kantonsbeteiligung. Insgesamt unterstützte eine knappe Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer die schrittweise Reduktion der heutigen Mehrheits- auf eine Minderheitsbeteiligung und die damit verbundene weitere Entpolitisierung. Mit dem Leistungsauftrag werde sichergestellt, dass sich die GLKB auch künftig im Kanton engagiere. Die Minderheit sprach sich hingegen für eine Beibehaltung der heutigen Mehrheitsbeteiligung aus. Es wurde befürchtet, dass als Folge einer Minderheitsbeteiligung das soziale und regionale Engagement sowie der volkswirtschaftliche Auftrag der Bank verloren gingen und auch nicht eingefordert werden könnten. Zudem gelte es zu verhindern, dass die Bank durch Dritte übernommen werden könne. Sollte die Mehrheitsbeteiligung beibehalten werden, forderten diese Vernehmlassungsteilnehmer zudem, dass der Kanton weiterhin im Verwaltungsrat ist. Als allfällige Alternative zu einer Mehrheitsbeteiligung wurde zudem die Vinkulierung der Aktien vorgeschlagen.
- Die GLKB als von der Gesetzesänderung direkt betroffene Institution begrüsst die vorgeschlagenen Änderungen und den Übergang von der Eigentümer- zur Beteiligungsstrategie. Sie verwies mit Blick auf den Leistungsauftrag und die Minderheitsbeteiligung auf den Umstand, dass es im ureigenen Interesse der Bank sei, im Heimmarkt eine führende Rolle einzunehmen. Die GLKB wisse, dass ihr Erfolg auf der Verankerung im Glarnerland gründe.

Neben den beiden Schwerpunkten äusserten sich die Vernehmlassungsteilnehmer auch noch zu folgenden Themen:

- *Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft*: Damit namentlich der Landrat im Krisenfall an die nötigen Informationen gelangen kann, wurde angeregt, die Beibehaltung einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft nochmals zu prüfen.
- *Leistungsauftrag*: Es wurde eine Verwesentlichung des Leistungsauftrages vorgeschlagen. Insbesondere sollen keine einzelnen Geschäftsfelder erwähnt werden. Alternativ wurde ein gänzlicher Verzicht auf den Leistungsauftrag angeregt. Zudem wurden verschiedene inhaltliche Begehren gestellt (Produkteangebot, Unterstützung von Projekten von volkswirtschaftlicher Bedeutung/Wohneigentumsförderung, keine Finanzierungen, welche dem Pariser Klimaabkommen widersprechen)
- *Verkauf der Aktien durch Beschluss Landsgemeinde oder Landrat*: Die Unterschreitung von gewissen Beteiligungsgrenzen soll nochmals von der Landsgemeinde oder dem Landrat bestätigt werden.
- *Einsatz in den Verwaltungsrat*: Kein Ausschluss von Mitgliedern des Landrates, kein Einsatz von Angehörigen der kantonalen Verwaltung.
- *Sonderberichterstattung*: Zusätzliche Berichterstattung an den Landrat.
- *Gleichmässige Verteilung der Gemeindesteuern auf alle drei Gemeinden*: Es wurde gefordert, dass die GLKB in jeder Gemeinde je ein Drittel des Gewinns versteuert.

### 7.2. Würdigung der Vernehmlassung durch den Regierungsrat

#### 7.2.1. Abschaffung der Staatsgarantie

Die Abschaffung der Staatsgarantie war im Grundsatz und mit einer Ausnahme unbestritten. Der Regierungsrat hielt deshalb an der Vernehmlassungsvorlage und damit auch am Ausschluss einer Unterstützung in Notlagen in der Kantonsverfassung fest. Dies sei ein zentraler Bestandteil der Revision, um eine allfällige implizite Staatsgarantie zu verhindern. Würde die Bestimmung gestrichen, bestünde die Gefahr, dass die GLKB von einer impliziten Staatsgarantie profitieren kann, ohne dafür eine Abgeltung zu leisten.

Diverse Vernehmlassungsteilnehmende wiesen zu Recht darauf hin, dass es unwahrscheinlich sei, dass der GLKB ein Totalverlust oder ein Konkurs widerfährt. Sie begründeten dies mit dem faktischen Beistandszwang des Kantons. Diese Begründung selbst jedoch ist falsch. Nicht der Kanton als Eigentümer verhindert ein solches Szenario, sondern die Finma. Diese ist vom Bundesgesetzgeber verpflichtet, den Untergang einer Bank zu verhindern. Das Bankensanierungs- und Bankeninsolvenzrecht wurde seit 2007 revidiert. Das Sagen bei einer Sanierung hat die Finma als Aufsichtsbehörde, nicht die Eigentümer der Bank. Die Finma wird primär

das Finanzsystem bei einer allfälligen Rettungsaktion im Auge behalten und erst subsidiär die Interessen der Bank und seiner Aktionäre.

### 7.2.2. Mehrheits- oder Minderheitsbeteiligung und Vinkulierung

Einziger in der Vernehmlassung sehr umstrittener Punkt war die Frage, ob der Kanton weiterhin das Sagen haben soll. Fast die Hälfte der Vernehmlassungsteilnehmenden hat sich dafür ausgesprochen, dass der Kanton seine Mehrheitsbeteiligung behalten soll, und begründet dies mit der Befürchtung, dass ansonsten das soziale und regionale Engagement sowie der volkswirtschaftliche Auftrag der Bank verloren gehen und die GLKB durch Dritte übernommen werden könnte. Diesen Bedenken gilt es, Rechnung zu tragen. Für die Sicherstellung der Anliegen der Mehrheitsbefürworter braucht es jedoch keine Mehrheitsbeteiligung, sondern entsprechende Vinkulierungsbestimmungen. Diese werden nun aufgrund der Vernehmlassung vorgesehen (s. Ziff. 4.3). Sie gewährleisten, dass die Kontrollmöglichkeiten des Kantons über seine Kantonalbank erhalten bleiben und nicht andere Investoren den Kanton Glarus als grössten Aktionär majorisieren oder gar die Kontrolle über die GLKB erlangen.

Folglich muss bei Annahme des Gesetzes die bestehende Vinkulierungsregelung in Artikel 8 der Statuten der GLKB gemäss den Erläuterungen unter Ziffer 4.3.2 durch die Generalversammlung – über den Kanton als Hauptaktionär – angepasst werden. Folgender Wortlaut ist dabei vorgesehen:

<sup>1</sup>Ein Erwerber von Aktien wird als Aktionär ohne Stimmrecht betrachtet, bis der Verwaltungsrat der Gesellschaft ihn gestützt auf ein Gesuch um Anerkennung als Aktionär mit Stimmrecht anerkannt hat. Lehnt der Verwaltungsrat das Gesuch um Anerkennung nicht innert 20 Tagen ab, ist der Erwerber als Aktionär mit Stimmrecht anerkannt.

<sup>2</sup>Der Verwaltungsrat kann die Eintragung eines Erwerbers als stimmberechtigter Aktionär in folgenden Fällen verweigern:

- a. Wenn ein einzelner Aktionär oder eine Gruppe von Aktionären gemäss Definition des Bundesgesetzes über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel mehr als 10 Prozent des Aktienkapitals auf sich vereinigt. Diese Begrenzung findet auch Anwendung im Fall der Zeichnung oder des Erwerbs von Namenaktien in Ausübung von Bezugs-, Options- oder Wandelrechten, die mit den durch die Gesellschaft oder Dritte ausgegebenen Wertpapieren oder sonstigen Instrumenten verbunden sind;
- b. wenn ein Aktionär auf Verlangen nicht ausdrücklich erklärt, dass die Aktien in eigenem Namen und auf eigene Rechnung erworben worden sind;
- c. soweit und solange die Eintragung die Gesellschaft daran hindern könnte, durch Bundesgesetze geforderte Nachweise über die Zusammensetzung des Kreises der Aktionäre zu erbringen.

<sup>3</sup>Die Gesellschaft ist berechtigt, die Genehmigung und die Eintragung im Aktienbuch, welche unter Verwendung falscher Angaben erlangt worden sind, nach Anhörung der betroffenen Personen mit Rückwirkung auf das Datum der Eintragung rückgängig zu machen.

Die Bestimmung zur Beschlussfassung durch die Generalversammlung (heute Art. 14 der Statuten) wäre sodann um einen Absatz mit folgendem Inhalt zu ergänzen:

Für die Aufhebung oder Lockerung der Beschränkung der Übertragung von Namenaktien (Art. 8) oder die Umwandlung von Namenaktien in Inhaberaktien ist die Zustimmung von zwei Dritteln der vertretenen Stimmen und der absoluten Mehrheit des vertretenen Kapitals notwendig.

Zu berücksichtigen ist, dass die Beteiligung des Kantons an der GLKB mittlerweile aufgrund der Ausübung von Wandlungsrechten Dritter noch vor dem einschlägigen Umwandlungsbeschluss der Generalversammlung auf 58 Prozent gesunken ist. Dadurch ist nicht gänzlich sichergestellt, dass dannzumal die erwähnten Vinkulierungs- und Petrifizierungsklauseln mit dem erforderlichen Zweidrittelsmehr der Aktienstimmen auch tatsächlich angenommen werden. Der kantonale Gesetzgeber kann dieses Risiko ausschliessen, indem er durch entsprechende Bestimmungen auf Stufe des Kantonalbankgesetzes sicherstellt, dass der Kanton selber bzw. der ihn auf Aktionärs Ebene vertretende Regierungsrat dann im Zuge der Umwandlung der GLKB in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft auch tatsächlich eine Vinkulierungs- und Petrifizierungsbestimmung in den Statuten der GLKB einführt. Entsprechend enthält das Kantonalbankgesetz in Ergänzung zu den Vinkulierungsbestimmungen ein qualifiziertes Mehrheitserfordernis für deren nachträgliche Aufhebung oder Lockerung.

### 7.2.3. Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft

Die geplante Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ist Ausdruck der mit der Vorlage angestrebten Abschaffung der Staatsgarantie und weiteren Entpolitisierung der GLKB, welche ihren Ausdruck auch in der Reduktion der Kantonsbeteiligung findet. Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft hat in einem Worst-Case-Szenario keine Vorteile gegenüber einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft. Zudem gäbe in einem solchen Fall die Finma als Aufsichtsbehörde den Takt an. Sie entscheidet und nicht die Politik bzw. der

Kanton als Aktionär. Davon abgesehen: Sollte die Unterstützung durch die Politik bzw. den Kanton gewünscht sein, hat die Bank ein ureigenes Interesse, dem Kanton alle gewünschten Informationen zukommen zu lassen, falls sie im Gegenzug eine Unterstützung erwarten darf.

#### *7.2.4. Leistungsauftrag*

Der Regierungsrat hielt am bestehenden, leicht verwesentlichten Leistungsauftrag unverändert fest. Aus dessen Sicht sind die Geschäftsfelder im aktuellen Leistungsauftrag allgemein genug gehalten, um eine Weiterentwicklung der GLKB zu ermöglichen. Wie die vergangenen Jahre zeigten, hat der bestehende Leistungsauftrag die Entwicklung der GLKB zu einer der digitalsten Banken der Schweiz nicht behindert.

Ein gänzlicher Verzicht auf den Leistungsauftrag oder ein Fokus auf nur vermeintlich ungenügend angebotene Dienstleistungen lehnte der Regierungsrat ab. Wie in der Vorlage erläutert, ist es legitim, einer Bank, die sich Kantonalbank nennen möchte, auch Vorgaben zu den zu erbringenden Leistungen aufzuerlegen. Schliesslich lehnte der Regierungsrat ein absolutes Verbot von Finanzierungen, welche dem Pariser Klimaabkommen widersprechen, ab. Er schlug aber aufgrund der Vernehmlassung vor, den Leistungsauftrag dahingehend zu ergänzen, dass die GLKB bei ihrer Geschäftstätigkeit soziale und ökologische Ziele wie die Einhaltung anerkannter nationaler und internationaler Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltschutzstandards zu beachten hat. Dies entspricht einer Verankerung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes im Leistungsauftrag.

#### *7.2.5. Verkauf der Aktien*

Für die Anlage des Finanzvermögens und damit auch für den Verkauf (bzw. allenfalls auch Ankauf) von Aktien, welche der Kanton nicht halten muss, ist gemäss Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe d KV der Regierungsrat zuständig. Eine Mitbestimmung des Landrates oder gar der Landsgemeinde beim Verkauf von Aktien bzw. bei allfälliger Überschreitung von gewissen Beteiligungsgrenzen widerspricht der Kantonsverfassung. Landsgemeinde und Landrat können und sollen im Rahmen der Beratung der vorliegenden Vorlage entscheiden, ob der Kanton an der Mehrheitsbeteiligung festhalten oder sich künftig auf eine Minderheitsbeteiligung beschränken soll. Mit diesem Entscheid legen sie auch fest, welcher Anteil der Aktien im Verwaltungs- und welcher Anteil im Finanzvermögen zu führen ist.

Neben der verfassungsmässig geregelten Zuständigkeit sprechen zudem auch praktische Überlegungen gegen eine Kompetenzübertragung an den Landrat oder gar die Landsgemeinde: Müsste der Regierungsrat öffentlich auskündigen, er beabsichtige demnächst den Verkauf einer gewissen Anzahl Aktien, kann dies bzw. die entsprechende Debatte in der Öffentlichkeit sowie im Landrat und allenfalls gar an der Landsgemeinde den Aktienkurs direkt beeinflussen. Zudem benötigte eine entsprechende breite Diskussion unweigerlich eine gewisse Zeit, in welcher sich der Aktienkurs auch aufgrund äusserer Umstände markant verändern könnte, sodass ein Verkauf nach Entscheid des Landrates bzw. der Landsgemeinde dann allenfalls aus finanzieller Sicht nur noch bedingt sinnvoll ist und der Regierungsrat von seinem geäusserten Vorhaben wieder Abstand nehmen muss.

#### *7.2.6. Einsitz in den Verwaltungsrat*

Im Sinne einer einfachen und klaren Regelung ist der Regierungsrat einverstanden, sämtliche Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung von einer Einsitznahme im Verwaltungsrat der GLKB auszuschliessen. Demgegenüber wollte der Regierungsrat nach der Vernehmlassung am Ziel der weiteren Entpolitisierung des Verwaltungsrates festhalten.

#### *7.2.7. Sonderberichterstattung*

Wie bei den Erläuterungen zu Artikel 7 (s. Ziff. 8.2) ausgeführt, soll die Revisionsstelle jährlich zuhanden des Regierungsrates einen Spezialbericht zur Eigenmittel- und Risikosituation der Bank abliefern. Dadurch kann der Regierungsrat die Einhaltung der im Leistungsauftrag vorgegebenen «gesunden Eigenmittelausstattung» (Art. 2 Abs. 3) überwachen. Selbstverständlich kann auch die landrätliche Geschäftsprüfungskommission im Rahmen der Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht in diese Zusatzberichterstattungen Einsicht nehmen. Auf eine generelle Weiterleitung der Berichte bzw. eine direkte Berichterstattung an den Landrat ist hingegen zu verzichten. Dies insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt der Haftung aus aktienrechtlicher Verantwortlichkeit. Es ist darauf zu achten, dass der Kanton keinen steuernden bzw. organotypischen Einfluss auf die GLKB ausübt, sondern diese in erster Linie als eine Finanzbeteiligung betrachtet und sich auf die Wahrnehmung seiner Rechte als (Haupt-)Aktionär namentlich an den Generalversammlungen der GLKB beschränkt. Eine stärkere Einflussnahme, wozu z. B. auch das jederzeitige Auskunftsrecht des Landrates gehört, könnte hingegen unter Umständen eine Haftung begründen.

#### *7.2.8. Gleichmässige Verteilung der Gemeindesteuern auf alle drei Gemeinden*

Ist eine (juristische) Person in mehreren glarnerischen Gemeinden steuerpflichtig, wird gemäss Artikel 205 des Steuergesetzes des Kantons Glarus (StG) zwischen den beteiligten Gemeinden durch die kantonale Steuerverwaltung eine Steuerauscheidung vorgenommen. Gemäss Artikel 205 Absatz 2 StG richtet sich die

Steuerausscheidung nach den Grundsätzen des Bundesrechts zur Vermeidung der interkantonalen Doppelbesteuerung.

Der Kanton Glarus hält sich bei der interkommunalen Steuerausscheidung der GLKB an das Kreisschreiben der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) und weist den einzelnen Gemeinden die steuerbaren Faktoren (für Gewinn und Kapital) basierend auf der jeweiligen AHV-Bruttolohnsumme zu. Zudem würde bei einer gleichmässigen Steuerausscheidung über den innerkantonalen Finanzausgleich eine Korrektur erfolgen: Die Gemeinden Glarus Süd und Glarus Nord würden etwas höhere Steuereinnahmen verbuchen, müssten aber gleichzeitig Mindereinnahmen beim Finanzausgleich in Kauf nehmen. Bei der Gemeinde Glarus verhält es sich gerade umgekehrt.

Aus Sicht des Regierungsrates wäre eine solche Regelung ein finanzielles Nullsummenspiel für die Gemeinden. Die GLKB soll als privatrechtliche Aktiengesellschaft gleich behandelt werden wie die anderen Unternehmen im Kanton Glarus. Zudem gebieten die horizontale und vertikale Steuerharmonisierung sowie die zahlreichen Fälle mit interkantonalem Bezug eine möglichst einheitliche Anwendung der vom Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) und vom Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) vorgegebenen Normen. Der Regierungsrat verzichtete deshalb auf eine Anpassung.

## 8. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### 8.1. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

#### *Artikel 49; Kantonalbank*

Artikel 49 KV ermöglicht es neu, dass der Kanton eine Kantonalbank betreiben kann, aber nicht muss. Im Sinne der angestrebten Reduktion des Risikos einer impliziten Staatsgarantie und Verhinderung einer allfälligen unbeabsichtigten Bestandesgarantie wird anstelle der gesetzlichen Verpflichtung eine Kann-Formulierung eingefügt. Gemäss Artikel 3a Bankengesetz gilt als Kantonalbank eine Bank, die aufgrund eines kantonalen gesetzlichen Erlasses als Anstalt oder Aktiengesellschaft errichtet ist. Der Kanton muss an der Bank eine Beteiligung von mehr als einem Drittel des Kapitals halten und über mehr als ein Drittel der Stimmen verfügen.

Da der Kanton Glarus eine Kantonalbank betreibt, muss er deren Errichtung in einem gesetzlichen Erlass regeln. Mit der Revision von Artikel 3a Bankengesetz, welche am 1. Oktober 1999 in Kraft trat, wurde die vollumfängliche Staatsgarantie als notwendiges Merkmal einer Kantonalbank aufgehoben. Die Staatsgarantie muss somit nicht mehr gewährt werden. Um das Risiko einer Vertrauenshaftung zu reduzieren, soll entsprechend im neuen Artikel 49 Absatz 3 KV (und Art. 9 KBG) explizit festgehalten werden, dass der Kanton die Verbindlichkeiten der GLKB nicht garantiert. Im Falle einer dringenden Sanierung sind Regierungs- und Landrat an die verfassungsmässige Kompetenzregelung gebunden. Eine solche Sanierung wäre nur im ordentlichen politischen Entscheidungsprozess möglich und nicht via Notrecht.

### 8.2. Gesetz über die Glarner Kantonalbank

#### *Artikel 1; Gegenstand*

Artikel 1 umschreibt den Inhalt des Gesetzes. Dieses regelt erstens die Umwandlung der GLKB von der Rechtsform einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft in diejenige einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft (Bst. a). Mit der Umwandlung der GLKB in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft muss sich der kantonale Gesetzgeber an das aktienrechtliche Regelwerk halten: Unter Vorbehalt anderslautender Bestimmungen im Bankengesetz ist in organisatorischer Hinsicht ausschliesslich privates Gesellschaftsrecht anwendbar.

Das Gesetz regelt sodann die Rechtsbeziehungen des Kantons zu seinem Bankinstitut (Bst. b). Es umfasst hauptsächlich Normen über die Gründung (inkl. Leistungsauftrag) bzw. Beteiligung sowie über das interne Verhältnis der in der Unternehmung tätigen Organe zum delegierenden Gemeinwesen. Das Kantonalbankgesetz setzt den Umfang der Kantonsbeteiligung fest und regelt die Wahrnehmung der Aktionärsrechte. Weitere Bestimmungen im Kantonalbankgesetz betreffen den Ausschluss der Staatsgarantie.

#### *Artikel 2; Umwandlung*

Die Umwandlung der GLKB von der Rechtsform einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft in diejenige einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft und die damit einhergehende Organisationsprivatisierung ist in einem kantonalen Erlass zu beschliessen. Der Gesetzgeber hat in einem Rechtssatz den Willen zu bekunden, seine Kantonalbank in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft zu überführen bzw. seine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft in eine solche nach Artikel 620 ff. OR zu transformieren. Auf Umwandlungen findet dabei das Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung sinngemäss Anwendung.

Die Umwandlung bedingt sodann eine Änderung der bestehenden Gesellschaftsstatuten. Über Statutenänderungen bestimmt die Generalversammlung unter Mitwirkung der kantonalen Stellen. Die Generalversammlung ist folglich das zuständige Organ für die Umwandlung. Für die Einberufung einer Generalversammlung, für die Einberufungsform sowie das zu einer Statutenänderung erforderliche Mehr sind das Kantonalbankgesetz und die Statuten massgebend.

Eine Umwandlung setzt an sich keine neue Bewilligung der Finma zum Geschäftsbetrieb voraus. Kantonalbankenumwandlungen bedingen jedoch regelmässig Statuten- und Reglementsänderungen. Diese sind ebenfalls der Finma anzuzeigen und dürfen nach Artikel 3 Absatz 3 Bankengesetz nicht ins Handelsregister eingetragen werden, bevor die Finma sie nicht genehmigt hat. Die Finma stellt dadurch die Einhaltung der bankengesetzlichen Bewilligungsvoraussetzungen sicher.

### *Artikel 3; Leistungsauftrag*

Artikel 98 Absatz 2 der Bundesverfassung sieht vor, dass der Bund bei der Regulierung der Banken der besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken Rechnung trägt und dass die Kantone befugt sind, Kantonalbanken zu führen. Eine Sonderbehandlung und Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit und Wettbewerbsneutralität ist jedoch nur notwendig und gerechtfertigt, wenn der Kantonalbank durch den kantonalen Gesetzgeber auch ein konkreter Leistungsauftrag erteilt wird, der sie verpflichtet, bestimmte Dienstleistungen zu erbringen oder Konditionen zu gewährleisten. Daher ist es grundsätzlich angezeigt, dass das Kantonalbankgesetz auch beim Übergang von einer Eigentümer- zu eine Beteiligungsstrategie weiterhin eine Zweckbestimmung enthält, aus welcher hervorgeht, welchen Leistungsauftrag der Kanton der GLKB erteilt.

Der Leistungsauftrag beantwortet letztlich die Frage, weshalb es eine Kantonalbank braucht. Der Betrieb der GLKB lag historisch betrachtet stets im Interesse der Glarner Volkswirtschaft. Dies ist auch ihr Zweck gemäss Artikel 49 Absatz 2 Satz 2 KV. Angesichts der geografischen Lage des Kantons Glarus, seiner Grösse und der besonderen strukturellen Bedürfnisse behielt die GLKB ihre Bedeutung für das Geld- und Kreditwesen sowie den Erhalt und Ausbau einer gesunden und nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung. Im Bewusstsein, dass dieser Aspekt zwar im Verlauf der Zeit an Bedeutung eingebüsst hat, besteht nach wie vor ein öffentliches Interesse an der Versorgung des ganzen Kantonsgebietes mit Bankdienstleistungen.

Die Absätze 1 und 2 decken sich mit den bisherigen Bestimmungen in Artikel 2 Absätze 1 und 2 KBG. Einzig die Landwirtschaft wird nicht mehr explizit erwähnt, sondern im Sinne der Verwesentlichung unter den kleinen und mittleren Unternehmen bzw. Privatpersonen subsummiert. Belassen wird auch der bisherige Artikel 2 Absatz 3 KBG, wonach die GLKB insbesondere Projekte mit volkswirtschaftlicher Bedeutung unterstützen und Finanzdienstleistungen im Rahmen der Wohneigentumsförderung erbringen kann.

Neu wird im Leistungsauftrag explizit verankert, dass die GLKB bei ihrer Geschäftstätigkeit soziale und ökologische Ziele wie die Einhaltung anerkannter nationaler und internationaler Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltschutzstandards zu beachten hat (Abs. 4). Es handelt sich dabei vereinfacht gesagt um eine Verpflichtung zum nachhaltigen Handeln. Diese Vorgabe deckt sich einerseits mit dem Leitbild der GLKB, wonach sich diese zur Nachhaltigkeit verpflichtet und ihr Handeln durch ökologisches, wirtschaftliches und soziales Denken geprägt ist. Andererseits sind Grundrechte, Arbeitsschutzvorgaben oder Umweltschutzziele wesentliche Elemente der Bundes- und Kantonsverfassung. Es ist daher selbstverständlich, dass auch eine Kantonalbank diese Ziele bei ihrer Geschäftstätigkeit beachtet. Die Einhaltung nationaler Standards ist zudem insofern selbstverständlich, als diese auch aufgrund entsprechender gesetzlicher Bestimmungen ohnehin massgebend sind. Konkret soll die GLKB bei ihrer Geschäftstätigkeit darauf achten, dass sie selber nicht in Bereichen tätig ist, in denen international anerkannte Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltschutzstandards verletzt werden, und dass sie nicht bewusst entsprechende Produkte anbietet. Mit international anerkannten Standards ist im Bereich der Menschenrechte primär die Internationale Menschenrechtscharta gemeint. Diese umfasst die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 und ihre beiden wichtigsten Umsetzungsinstrumente, den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I) und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II). Dieser Grundstock des universellen Menschenrechtsschutzes wird auf UNO-Ebene durch eine Reihe weiterer Kern-Menschenrechtsübereinkommen und deren Zusatzprotokolle ergänzt, von denen die meisten für die Schweiz verbindlich sind. Auf regionaler Ebene sind dies die einschlägigen Übereinkommen des Europarates, namentlich die Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Im Bereich der Arbeitsrechtsstandards sind die acht Kernübereinkommen der International Labour Organization (ILO) wesentlich. Zu respektieren sind ferner die internationalen Umweltstandards. Darunter können Standards verstanden werden, die das Völkerrecht (z. B. die Klimakonvention der Vereinten Nationen, das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht, die Immissionsgrenzwerte der Weltgesundheitsorganisation usw.) vorsieht. Die Umwelt oder deren Schutz ist dann betroffen, wenn es um die natürlichen Lebensgrundlagen geht. Darunter fallen namentlich der (fruchtbare) Boden, die (reine) Luft, das (saubere) Wasser und das Funktionieren des Ökosystems an sich.

#### Artikel 4; Eigenmittel

Die Eigenmittelplanung der Kantonalbank stellt namentlich im Zusammenhang mit dem Risiko einer impliziten Staatsgarantie des Kantons ein Kernelement dar: Eigenmittel federn im Krisenfall Verluste ab und bilden die finanzielle Basis für allfällige Entwicklungs- und Wachstumsstrategien der Kantonalbank. Der Kanton als Hauptaktionär hat ein zentrales Interesse an risikobegrenzenden Auflagen, auch um die Werthaltigkeit seines finanziellen Engagements zu schützen. Eine Vorgabe zur Eigenmittelausstattung bezweckt, dass die GLKB über ausreichende Mittel zur Verlustdeckung verfügt.

Auflagen zur Eigenmittelausstattung im Kantonalbankgesetz treten bei einer Kantonalbank, die als privatrechtliche Aktiengesellschaft organisiert ist, in ein gewisses Spannungsverhältnis zur aktienrechtlichen Kompetenzordnung, wonach an sich der Verwaltungsrat im Rahmen der bankenaufsichtsrechtlichen Vorgaben über die Höhe der Eigenmittelausstattung der Bank entscheidet und die Generalversammlung über die Dividende aus dem frei verwendbaren Bilanzgewinn beschliesst. Soweit jedoch die Auflagen des Kantons in Bezug auf die Kantonalbank, an welcher er massgeblich beteiligt ist, hinsichtlich der Eigenmittelausstattung strenger sind als die Vorgaben im Bankenaufsichtsrecht des Bundes, dürfte jedoch kein Konflikt im Verhältnis zum Bundesrecht bestehen. Immerhin kann das Spannungsfeld zur aktienrechtlichen Kompetenzordnung entschärft werden, indem die Grundanforderung einer gesunden Eigenmittelausstattung in den Leistungsauftrag bzw. Zweckartikel der Kantonalbank integriert wird.

Der Gesetzgeber muss definieren, was er unter einer gesunden Eigenmittelausstattung versteht. Damit die Details nicht auf Gesetzesstufe verankert werden müssen, bedarf es an Präzisierungen in den Materialien, welche für die Verantwortlichen auf Stufe Bank und Kanton massgebend sind. Das bedeutet für die GLKB, dass einerseits börsennotierte Kantonalbanken in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft und andererseits Banken mit einer etwa gleichen Grösse als Benchmark in Frage kommen. Acht Kantonalbanken aus den Kantonen St. Gallen, Luzern, Zug, Bern, Jura, Waadt, Genf und Wallis erfüllen dieses Kriterium. Eine vergleichbare Grösse wie die GLKB weisen die Obwaldner Kantonalbank, die Nidwaldner Kantonalbank, die Schaffhauser Kantonalbank, die Acrevis, die Hypothekbank Lenzburg, die Bank Linth sowie die Baloise Bank Soba auf. Der Eigenmitteldeckungsgrad dieser 15 Banken beträgt im Median 222 Prozent, der Wert der GLKB beläuft sich auf 235 Prozent (Stand Ende 2019).

Die GLKB verfügt somit im Moment über eine gesunde Eigenmittelsituation, die zweifelsohne marktkonform ist. Die gesunde Eigenmittelausstattung ist gefährdet, wenn sich diese Werte zuungunsten der GLKB entwickeln, d.h., wenn sie diese Schwellenwerte von Durchschnitt und Median der 15 Vergleichsbanken (deutlich) unterschreitet. Konkret verlangt der Gesetzgeber mit Blick auf das Ziel einer gesunden Eigenmittelausstattung, dass ausgehend von den definierten 15 Vergleichsbanken die Organe der GLKB eine Kapitalverstärkung planen müssen, wenn der Eigenmitteldeckungsgrad das 2. Quintil unterschreitet. Das bedeutet bei 15 Messungen mit Vergleichsbanken, dass die GLKB Massnahmen ergreifen muss, falls die Eigenmittel tiefer sind als jene der Bank mit der Nummer 6 in der Rangliste. Im heutigen Zeitpunkt wäre dies die Waadtländer Kantonalbank mit einer Eigenmittelausstattung von 215 Prozent. Es handelt sich somit um einen Automatismus, der mit einer Zeitverzögerung wirkt, aber die Sicherstellung der Anforderung einer gesunden Eigenmittelausstattung gewährleistet. Die Regelung ist im Übrigen strenger als der heutige Glarner Finish, der eine im Vergleich mit der bundesrechtlichen Vorgabe um 25 Prozentpunkte höhere Eigenmittelausstattung verlangt.

Unter Risikogesichtspunkten ist sodann die Beteiligung von Privaten an der GLKB sinnvoll, da diese das finanzielle Klumpenrisiko des Kantons mindert. Unter diesem Aspekt ist namentlich auch die Kotierung der Kantonalbank im Zusammenspiel mit der Privatisierung vorteilhaft, um zusätzliche Informationen für den Kanton zu gewinnen und die Eigenmittelbeschaffung zu vergünstigen. Die breite Streuung der Aktien beim Publikum und eine weitere Reduktion der Beteiligung des Kantons sind weitere risikobegrenzende Massnahmen für den Kanton. Diese Zielsetzung wird im Übrigen aus der bestehenden Eigentümerstrategie übernommen. Ausserdem kann die Bank nachrangige Anleihen mit Forderungsverzicht ausgeben, welche von Privaten gezeichnet werden.

Eine Bestimmung zur Höhe der Ausschüttung ist nicht mehr erlaubt. Das heutige Kantonalbankgesetz sieht eine Regelung der Reservebildung und Gewinnverteilung vor. Danach sind mindestens 40 Prozent zur Äufnung verschiedener Reserven vorgesehen. Maximal 60 Prozent des Gewinns können somit ausgeschüttet werden. Die GLKB begrüsst in ihrer Vernehmlassungsantwort den Wegfall der Bestimmung über die Gewinnausschüttung und machte gleichzeitig zuhanden der Materialien die Anmerkung, dass sich eine Ausschüttungsquote von 40 bis 60 Prozent bewährt habe. Die Festlegung der Gewinnausschüttung ist ein unentziehbares Recht der Generalversammlung gemäss Artikel 698 OR. Der kantonale Gesetzgeber kann in dieser Hinsicht das Bundesrecht nicht übersteuern, eine Bestimmung in dieser Hinsicht wäre unzulässig. Die Genehmigung der Jahresrechnung sowie die Beschlussfassung über die Verwendung des Bilanzgewinns, d.h. die Festsetzung der Dividenden und Tantiemen, fallen bei einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft in die Kompetenz und Verantwortung der Generalversammlung.

### *Artikel 5; Beteiligung des Kantons*

Absatz 1: Artikel 3a Bankengesetz schreibt als konstitutives Element einer Kantonalbank vor, dass der Kanton an der Bank eine Beteiligung von mehr als einem Drittel des Kapitals halten und über mehr als ein Drittel der Stimmen verfügen muss. Diese Regelung verfolgt einen doppelten Zweck:

1. Einerseits verfügt der Kanton mit einem Stimmrechtsanteil von mehr als einem Drittel über eine Sperrminorität. Er ist dadurch in der Lage, gegen wichtige Beschlüsse der Generalversammlung (z. B. Änderung des Gesellschaftszwecks, genehmigte oder bedingte Kapitalerhöhungen, Sitzverlegung und Auflösung der Gesellschaft) sein Veto einzulegen. Auf diese Weise kann der Kanton insbesondere auch seiner Rolle als Hüter der öffentlichen Interessen gerecht werden. Die Sperrminorität sichert eine dauerhafte und verlässliche Einflussmöglichkeit der Kantone auf ihre Kantonalbanken. Eine höhere Mindestbeteiligung würde demgegenüber die Privatisierungs- und Kooperationsfähigkeit der Kantonalbank signifikant schwächen, das Management in seiner Tätigkeit nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen behindern und das Interesse potenzieller privater Anleger reduzieren.
2. Andererseits wird durch die kantonale Beteiligung am Eigenkapital auch die rechtliche Bindung des Kantons zu «seiner» Bank ergänzt und vertieft. Unter der Bezeichnung «Kantonalbank» soll keine Bank betrieben werden, an welcher der betroffene Kanton überhaupt nicht oder nur in sehr beschränktem Ausmass beteiligt ist. Unter diesem Gesichtspunkt ist es unwesentlich, ob sich der Trägerkanton als Aktionär oder Partizipant engagiert. Unter Kapital ist daher Partizipations- und Aktienkapital zu verstehen.

Reduziert der Kanton seine Beteiligung unter die Schwelle der Mehrheit, so setzt er ein klares Zeichen, dass er seinen Einfluss als Eigner auf die Ausübung der Aktionärsrechte in der Generalversammlung beschränken möchte. Seine Rolle wird vergleichbar mit derjenigen eines grösseren Aktionärs bei einer privaten Aktiengesellschaft. Die politische und die unternehmerische Verantwortung werden klarer getrennt. Sind die Aktien der Kantonalbank jedoch, wie im Falle der GLKB, an der Börse kotiert und befindet sich ein substantieller Anteil im Besitz eines unkoordiniert agierenden Streuaktionariats, so kann der Kanton mit einer Beteiligung von über einem Drittel der Stimmen praxisgemäss nach wie vor die Kontrolle über die Kantonalbank ausüben. Aus diesem Grund schreibt auch Artikel 135 FinfraG vor, dass jede Person, die Beteiligungspapiere erwirbt und damit zusammen mit den Papieren, die sie bereits besitzt, den Grenzwert von einem Drittel der Stimmrechte einer Gesellschaft mit börsenkotierten Beteiligungsrechten überschreitet, für alle kotierten Beteiligungspapiere dieser Gesellschaft ein Kaufangebot unterbreiten muss (Angebotspflicht).

Der Kanton Glarus kann mithin durch die Reduktion seiner Mehrheitsbeteiligung bis zur zwingenden Untergrenze von einem Drittel plus eine Aktie nach aussen den Wechsel von der bisherigen Eigentümerstrategie hin zu einer Beteiligungsstrategie signalisieren. Faktisch behält er jedoch zumindest auf der Aktionärssebene aufgrund der Kotierung der Aktien der GLKB an der Börse die Kontrollmöglichkeit. Soll auch diese aufgegeben werden, so liesse sich das letztlich nur durch eine Dekotierung der Bank von der Börse erreichen.

Absatz 2: Wie bisher (Art. 23a Abs. 2 KBG) und auch bei den anderen kantonalen Beteiligungen soll der Regierungsrat die dem Kanton zustehenden Aktionärsrechte in der Generalversammlung ausüben. Angesichts des Wechsels von einer Eigentümer- zu einer Beteiligungsstrategie steht diese Regelung auch in Einklang mit Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe d KV, wonach der Regierungsrat für die Verwaltung des Kantonsvermögens zuständig ist.

Absatz 3: Die Vinkulierungsbestimmungen müssen in den Statuten enthalten sein. Sie können nicht ins Kantonalbankgesetz aufgenommen werden. Die Bestimmungen des Bundesprivatrechts sind zwingend. Öffentlich-rechtliche Sonderbestimmungen auf Stufe des Kantonalbankgesetzes, welche das Aktienrecht überlagern, sind nicht zulässig. Dies ist auch gar nicht nötig. Ist die Vinkulierungsregelung gemäss Artikel 685d OR mit der Umwandlung der GLKB in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft nämlich erst einmal eingeführt und hat sich der Kanton über das Kantonalbankgesetz eine Mindestbeteiligung von einem Drittel plus eine Aktie gesichert, kann diese Vinkulierungsregelung ohne seine Zustimmung künftig nicht mehr geändert oder aufgehoben werden. Die Beteiligung des Kantons an der GLKB sank mittlerweile aufgrund der Ausübung von Wandlungsrechten Dritter noch vor dem einschlägigen Umwandlungsbeschluss der Generalversammlung auf 58 Prozent. Dadurch ist dannzumal nicht mehr gänzlich sichergestellt, dass die vorerwähnten Vinkulierungs- und Petrifizierungsklauseln mit dem erforderlichen Zweidrittelmehr der Aktienstimmen auch tatsächlich zustande kommen. Darum ist im Gesetz sicherzustellen, dass der Kanton selber bzw. der ihn auf Aktionärssebene vertretende Regierungsrat im Zuge der Umwandlung der GLKB in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft auch tatsächlich eine Vinkulierungs- und Petrifizierungsbestimmung in den Statuten der GLKB einführt und die Vinkulierung später auch nicht wieder aufhebt, ohne dass der Gesetzgeber einer solchen Änderung vorher zustimmt.

### *Artikel 6; Organisation und Aufsicht*

Je mehr eine ausgegliederte Institution verselbständigt und dem direkten staatlichen Einfluss entzogen werden soll, desto weniger ist ein Anspruch auf eine Kantonsvertretung in den Leitungsorganen angebracht. Bei einer Beteiligungsstrategie nimmt der Kanton grundsätzlich keinen steuernden strategischen Einfluss mehr auf die Kantonalbank. Vielmehr sieht er seine Beteiligung in erster Linie als eine finanzielle Investition zur monetären Versorgung des Kantons. Die Ausführungen unter Ziffer 4.2 thematisieren, dass der Kanton Vor-

kehrungen treffen soll zur Vermeidung einer impliziten Staatsgarantie. Gefahr lauert bei der Haftung aus aktienrechtlicher Verantwortlichkeit. Der Kanton kann zu einem faktischen Organ der Bank werden, wenn er bestimmte Vertreter zur Wahl in das oberste Aufsichts- und Leitungsorgan der GLKB vorschlägt und über diese eine Einflussnahme auf die Geschäftsführung sicherstellen will.

Bei einer Kantonalbank in der Rechtsform einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft regelt der Kanton als Eigner, wie er von seiner Organisationskompetenz in Bezug auf die Kantonalbank Gebrauch macht und in welchen Bereichen er sich bestimmte – teilweise von der aktienrechtlichen Kompetenzordnung abweichende – Einflussmöglichkeiten vorbehält. Somit werden typischerweise die Organisation der Kantonalbank sowie die Zusammensetzung und Strukturierung der Organe im Kantonalbankgesetz geregelt. Bei einer Kantonalbank in der Rechtsform einer privaten Aktiengesellschaft nach Artikel 620 ff. OR verfügt der Kanton als Eigner demgegenüber über kein Ermessen zur einer von der zwingenden aktienrechtlichen Ordnung abweichenden Organisation der Kantonalbank. Soweit der Kanton im Rahmen des durch das Aktienrecht eingeräumten Ermessens auf die Organisation und Kompetenzordnung der Kantonalbank Einfluss nehmen möchte, muss er dies in seiner Rolle als Aktionär in der Generalversammlung auf der Ebene der Statuten tun. Es ist dem Kanton jedoch möglich, in das Kantonalbankgesetz eine Regelung in Bezug auf die Unvereinbarkeit seiner eigenen Amtsträger mit einer Einsitznahme im Verwaltungsrat der Kantonalbank aufzunehmen.

Der Kanton verzichtet mit Blick auf die mögliche Haftung aus aktienrechtlicher Verantwortlichkeit auf den ihm bisher gesetzlich eingeräumten Vertretungsanspruch im Verwaltungsrat der GLKB. Damit unterstreicht er, dass er auf die Kantonalbank keinen steuernden bzw. organotypischen Einfluss im Sinne der rechtlichen Anforderungen an die faktische Organschaft ausübt.

Mitglieder von Land- und Regierungsrat können aber weiterhin im Verwaltungsrat Einsitz nehmen. Der Kanton als grösster Aktionär kann ein Mitglied des Land- oder Regierungsrates jedoch ausschliesslich über die Wahrnehmung seiner Aktionärsrechte portieren bzw. wählen; damit wird das ausschliessliche Wahlrecht der Generalversammlung gewahrt. Nimmt ein Mitglied des Regierungs- oder des Landrates im Verwaltungsrat der GLKB Einsitz, hat es bei Geschäften des Landrates oder des Regierungsrates betreffend die GLKB in den Ausstand zu treten, da es bezüglich Aufsichts- oder Oberaufsichtsfunktion von Regierungs- und Landrat nicht mehr unabhängig ist. Auch hat es im Verwaltungsrat ohne Instruktion zu handeln. Eine strikte Unvereinbarkeit besteht künftig für Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung; sie können nicht mehr in den Verwaltungsrat der GLKB gewählt werden.

Die Zuständigkeit der Finma als Aufsichtsbehörde der GLKB bleibt durch den Rechtskleidwechsel der Bank unverändert.

#### *Artikel 7; Berichterstattung*

Gestützt auf Artikel 731a OR sollen die Aufgaben der Revisionsstelle dahingehend erweitert werden, als diese zuhanden des Regierungsrates einen jährlichen Spezialbericht zur Eigenmittel- und Risikosituation der Bank abliefern muss. Damit soll die Einhaltung der im Leistungsauftrag explizit erwähnten «gesunden Eigenmittelausstattung» überwacht werden.

#### *Artikel 8; Verantwortlichkeit und Haftung*

Auch hinsichtlich der Haftung besteht für die Organe der Kantonalbank im Rechtskleid der privatrechtlichen Aktiengesellschaft kein Raum für eine eigenständige Regelung im Kantonalbankgesetz. Massgeblich sind vielmehr die einschlägigen zivilrechtlichen Haftungsbestimmungen, namentlich die Vorschriften zur aktienrechtlichen Verantwortlichkeit im Obligationenrecht, auf welche zu verweisen ist.

#### *Artikel 9; Ausschluss der Staatsgarantie*

Wie unter Ziffer 4 erläutert, kann das Risiko einer Haftung des Kantons für die Verbindlichkeiten der GLKB durch eine blosse Abschaffung der formellen Staatsgarantie bei gleichzeitiger Beibehaltung des Namens «Kantonalbank» und einer entsprechenden Mindestbeteiligung von mehr als einem Drittel an der börsenkotierten Bank letztlich nicht völlig beseitigt werden. Dafür bedarf es flankierender Massnahmen. Zwecks Vermeidung des Risikos einer Vertrauenshaftung soll in der Kantonsverfassung (s. oben) und im Kantonalbankgesetz explizit festgehalten werden, dass keine Staatsgarantie besteht und der Kanton nicht als Garant oder Solidarbürge für die Verbindlichkeiten der GLKB haftet.

#### *Artikel 10; Übergangsbestimmungen zur Reduktion der Beteiligung des Kantons*

Die Bestimmungen zum Leistungsauftrag, zur gesunden Eigenmittelausstattung und zur Vinkulierung (inkl. Petrifizierungsklausel) müssen in den Statuten verankert werden. Sind sie einmal in den Statuten festgeschrieben, können sie nur mit einer Zweidrittelmehrheit wieder geändert werden (Art. 704 Abs. 1 OR). Weil der Kanton mittlerweile nicht mehr über zwei Drittel der Stimmen verfügt, ist er – je nach Beteiligung an der Generalversammlung – auf die Unterstützung von weiteren Aktionären angewiesen, um diese Bestimmungen in den Statuten verankern zu können.

Mit der vorliegenden Übergangsbestimmung soll daher gewährleistet werden, dass der Kanton seine Mehrheitsbeteiligung erst aufgibt, wenn diese Bestimmungen in den Statuten verankert sind und der Kanton auch mit einer Minderheitsbeteiligung von einem Drittel und einer Stimme sicherstellen kann, dass der Gesellschaftszweck und die Vinkulierung ohne seine Zustimmung nicht mehr geändert werden können. Es ist also einerseits eine Vorsichtsmassnahme, andererseits sollen die anderen Aktionäre damit motiviert werden, den entsprechenden Statutenbestimmungen zuzustimmen.

#### *Artikel 11; Übergangsbestimmungen zur Aufhebung der Staatsgarantie*

Der Kanton ist bei der Abschaffung der Staatsgarantie in materieller Hinsicht nicht völlig frei. Er hat dabei den Gläubiger- und Publikumschutz zu beachten. Im Auge zu behalten sind namentlich die Interessen der bestehenden Bankgläubiger. Das Gegenstück der durch die Bankgläubiger freiwillig vorgenommenen Einlage bei einer Kantonalbank ist grundsätzlich die Verpflichtung der Bank zur Verzinsung des Guthabens sowie die gesetzlich vorgesehene Pflicht des Kantons zur Befriedigung des durch Zahlungseinstellung bzw. Liquidation des Kreditinstituts erlittenen Ausfalls. Aufgrund dieser spezifischen Interessenlage verdient das subjektive Recht des Bankgläubigers besonderen Schutz und ist nach einem Teil der Lehre deshalb als «wohlerworbene Recht» zu qualifizieren. Als solches stehe es unter dem Schutz der Eigentumsgarantie und dürfe nur eingeschränkt (oder aufgehoben) werden, wenn diese Massnahme auf einer gesetzlichen Grundlage beruhe, im öffentlichen Interesse liege und gegen volle Entschädigung erfolge. Weil aber der Anspruch des Bankgläubigers nur unter der Bedingung einer Zahlungseinstellung oder Liquidation der Bank entsteht, gibt es auch nichts zu entschädigen, solange die Staatsgarantie nicht in Anspruch genommen wird.

Da der Bankkunde seine vertragliche Beziehung mit der Kantonalbank unter anderem deshalb eingegangen ist, weil er seine Gelder sicher anlegen wollte und auf die Haftung des Kantons als Instrument des Gläubigerschutzes vertraute, sind seine Interessen hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes zu wahren. Die Staatsgarantie als generell-abstrakte Norm stellt eine Vertrauensgrundlage dar, bei deren Änderung der Gesetzgeber an die Grundsätze des Vertrauensschutzes gebunden ist. Neben diesen Grundsätzen sind auch die bundesrechtlichen Schranken des Willkür- und des Rückwirkungsverbotens und – weil die Geschäftsbeziehungen zu den Bankkunden nicht nach öffentlichem Recht zu beurteilen sind – auch diejenigen des Privatrechts zu beachten.

Wie dieser Gläubigerschutz konkret ausgestaltet sein soll, ist nicht definiert. Zu denken ist zunächst etwa an eine frühzeitige Information, sodass die Kunden ihre Bankbeziehungen neu regeln bzw. sich auf die Beschränkung der Staatsgarantie einrichten können. Da die Beschränkung der Staatsgarantie einer Rechtsänderung bedarf, dürfte eine entsprechende Information des Publikums aufgrund der politischen Diskussion, die geführt werden muss, allerdings in der Regel weitgehend sichergestellt sein. In der Literatur besteht sodann weitgehend Einigkeit, dass die Staatsgarantie zur Einhaltung der verfassungsmässigen und privatrechtlichen Rahmenbedingungen des Bundesrechts in Bezug auf die bestehenden Rechtsbeziehungen mit den Gläubigern im bisherigen Umfang aufrechterhalten werden muss, und zwar bis zum Ablauf von ordentlichen Kündigungsterminen oder bis zum Ende der Laufzeit bei festen Verbindlichkeiten. Fehlt ein besonderer Termin, so müsse eine angemessene Übergangsfrist für bestehende Passivgeschäfte festgelegt werden. Als angemessen gilt eine Frist von drei Jahren. In den Kantonen Solothurn und Appenzell Ausserrrhoden wurde damals allen betroffenen Gläubigerkategorien eine Übergangsfrist von zwei Jahren gewährt.

Die GLKB selber steht mit verschiedenen Gläubigergruppen in unterschiedlichen Rechtsbeziehungen. Es existieren verschiedene Arten von Verbindlichkeiten mit vertraglichen Verpflichtungen. Ohne Regelung würden Garantien des Kantons bis 2035 bestehen. Wie vorgängig dargelegt, muss die Staatsgarantie bis zum Ablauf des ordentlichen Kündigungstermins oder bis zum Ende der Laufzeit der Verbindlichkeiten aufrechterhalten werden. Fehlt ein vertraglich vereinbarter Termin, ist bekanntlich eine angemessene Übergangsfrist festzulegen. Konkret sieht die Situation bei der Kantonalbank folgendermassen aus:

- *Verpflichtungen gegenüber Banken (inkl. Geldmarktpapiere):* Die Regelung bezüglich des Wegfalls der Staatsgarantie auf diesen Konten muss die Kantonalbank mit den jeweiligen Banken direkt vereinbaren. Die Staatsgarantie endet bei dieser Verpflichtungskategorie auf jeden Fall zwei Jahre nach dem geplanten Inkrafttreten des Gesetzes (voraussichtlich also 30. Juni 2025).
- *Verpflichtungen aus Kundeneinlagen:* Mit Blick auf den Wegfall der Staatsgarantie drängt sich jedoch eine für alle Passivprodukte generell grosszügigere Übergangsfrist als die Kündigungsfrist auf. In Anlehnung an die Erfahrungen anderer Banken soll die Staatsgarantie auf dem gesamten Kontosortiment pro Kunde (Einleger) ein Jahr nach dem geplanten Inkrafttreten des Gesetzes (voraussichtlich als 30. Juni 2024) auf maximal 250'000 Franken reduziert werden. Ein vollständiger Wegfall der Staatsgarantie auf sämtlichen Kontoprodukten und somit auf sämtlichen Kundeneinlagen ist nach 2,5 Jahren nach dem geplanten Inkrafttreten des Gesetzes (voraussichtlich also 31. Dezember 2025) vorgesehen.
- *Kassenobligationen, Schuldscheindarlehen, Obligationenanleihen, Privatplatzierungen, Tier-1-Anleihen, Pfandbriefdarlehen:* Bei allen gilt die Staatsgarantie bis zum Ablauf der vereinbarten festen Laufzeit bzw. Fälligkeit und sie fällt im Zeitpunkt der erfolgten Rückzahlung durch die GLKB dahin.
- *Nachrangige Wandeldarlehen, Aktienkapital:* Wie es der Name bereits sagt, sind diese Darlehen nachrangig und unterliegen somit nicht der Staatsgarantie. Dies ist in den entsprechenden Darlehensverträgen so

vereinbart und manifestiert. Beteiligungspapiere unterliegen bereits heute nicht der Staatsgarantie, da sie Eigenkapital und nicht Fremdkapital sind.

Auf sämtlichen Kategorien von Verbindlichkeiten, die nach dem Inkrafttreten des totalrevidierten Kantonalbankgesetzes abgeschlossen und eingegangen werden, besteht aufgrund der von der Landsgemeinde zu beschliessenden Abschaffung sowie der durch die Generalversammlung der GLKB voraussichtlich im April 2023 zu beschliessenden Anpassung der Statuten keine Staatsgarantie des Kantons Glarus mehr.

Die Verordnung über die Entschädigung der Staatsgarantie für die Kantonalbank vom 5. Oktober 2010 wird der Regierungsrat bei Annahme des Gesetzes durch die Landsgemeinde anpassen müssen. Die Staatsgarantie gilt ab dem 1. Januar 2026 noch auf einem Betrag von rund 740 Millionen Franken. Dieser nimmt laufend ab, bis die letzte Obligationenanleihe der GLKB zurückbezahlt ist. Damit der Aufwand für den Kanton und die GLKB nicht unverhältnismässig hoch wird, ist geplant, dass der Kanton eine Pauschalabgeltung mit der GLKB vereinbart. Diese wird für die Restlaufzeit der noch laufenden Obligationenanleihen voraussichtlich per 31. Dezember 2026 bezahlt und deckt sämtliche dazumal noch offenen, garantierten Verbindlichkeiten per Saldo aller Ansprüche ab.

Eine detaillierte Beschreibung und eine Bezifferung dieser Abgeltung – wie in der Vernehmlassung gefordert – ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Die Pauschalabgeltung hat sich aber ebenfalls nach dem Haftungsrisiko und der Höhe des Kostenvorteils zu bemessen, welcher der Bank bei der bonitätsabhängigen Fremdmittelbeschaffung durch die Staatsgarantie entsteht.

### **8.3. Gesetz über die Glarner Kantonalbank vom 4. Mai 2003**

Das Gesetz über die Glarner Kantonalbank vom 4. Mai 2003 ist mit Inkrafttreten des totalrevidierten Kantonalbankgesetzes aufzuheben.

### **8.4. Inkrafttreten**

Bei einer Umwandlung einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft wirkt nicht die Gesetzesänderung, sondern der Handelsregistereintrag konstitutiv. Daher ist der Zeitpunkt der Inkraftsetzung des neuen Kantonalbankgesetzes mit dem Eintrag ins Handelsregister zu koordinieren. Wie mehrfach erwähnt, bedarf es zudem eines Beschlusses der Generalversammlung der GLKB, die diesen Entscheid voraussichtlich im Frühling 2023 fällen würde. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens wird daher am besten durch den Regierungsrat bestimmt. Als Ziel wird ein Inkrafttreten in der ersten Hälfte 2023 angestrebt.

## **9. Finanzielle Auswirkungen**

### **9.1. Auswirkungen der Abschaffung der Staatsgarantie auf die Refinanzierungskosten der Glarner Kantonalbank**

#### *9.1.1. Beurteilung gemäss Gutachten zur Eigentümerstrategie*

Der Wegfall der Staatsgarantie wird dazu führen, dass die GLKB erstens ihre Fremdmittel höher verzinsen muss und zweitens kurzfristige oder auf Sicht lautende Fremdmittel im Krisenfall abfliessen könnten. Der letztere Effekt ist schwer quantifizierbar. Man muss sich daher im Folgenden auf den erstgenannten Punkt, auf eine Schätzung der Mehrkosten aufgrund höherer Risikoprämien, fokussieren. Diese Schätzung ist aber mit verschiedenen Unsicherheitsfaktoren behaftet. So ist die gegenwärtige Situation durch einen Anlagenotstand und tiefen bzw. sogar negativen Zinssätzen sowie verzerrten Risikoprämien gekennzeichnet. Es ist nicht absehbar, wie lange diese Situation anhält im Bewusstsein, dass theoretisch das Zinsniveau keinen direkten Einfluss auf die bonitätsbedingten Risikoaufschläge haben sollte.

Das Gutachten zur Eigentümerstrategie geht bei der Schätzung vom historischen Normalfall positiver Zinssätze aus. Die Berechnungen basieren auf verschiedenen Annahmen und führen zu Kostensteigerungen. Die Finanzierung der GLKB würde sich unter den gemachten Annahmen um rund 7,1 Millionen Franken verteuern, wenn die Staatsgarantie vollständig wegfiel, allerdings mit drei Einschränkungen:

- Die erhöhten Finanzierungskosten fielen nicht sofort an. Die ausstehenden Anleihen haben zeitlich gestaffelte Fälligkeiten. Eine Abschaffung der Staatsgarantie würde deshalb erst in rund zehn Jahren voll wirksam.
- Es wäre möglich, dass die Märkte annehmen, der Kanton lasse seine Bank im Ernstfall auch ohne formelle Garantie doch nicht ganz im Stich; in jenem Fall käme es zu geringeren Renditeaufschlägen.
- Zur Annahme, wonach das Rating der GLKB durch den Wegfall der Staatsgarantie schlechter wird, ist anzumerken, dass die Verschlechterung nicht zwangsläufig und insbesondere nicht unmittelbar eintritt. Die 7,1 Millionen Franken sind somit also der Maximalbetrag.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass bei einem Wegfall der Staatsgarantie auch deren Abgeltung an den Kanton entfiel. Diese betrug in den letzten Jahren jeweils 3 Millionen Franken. Netto ergäben sich für die GLKB also noch Mehrkosten der Finanzierung von 4,1 Millionen Franken pro Jahr. Dieser Betrag entspricht, bezogen auf das Geschäftsjahr 2018, 7 Prozent des Netto-Erfolgs im Zinsgeschäft von knapp 57 Millionen Franken bzw. einem Sechstel des Jahresgewinns oder gut einem Drittel der Dividende. Nicht eingerechnet ist eine tiefere

Steuerbelastung bei Wegfall eines Teils des Reingewinns. Der Wegfall der Staatsgarantie wäre also gesamthaft gesehen für die Bank und ihre Eigentümer aus Sicht der Gutachter nicht schmerzlos, aber verkraftbar.

### 9.1.2. Beurteilung der Glarner Kantonalbank

Anders sieht die Beurteilung der GLKB aus. Im Hinblick auf eine allfällige Abschaffung der Staatsgarantie beurteilte die GLKB, wie sich in einem solchen Szenario die Refinanzierungskosten der Bank verändern würden.

Auswirkungen auf die Konditionen der Produkte für Kundengelder sind keine zu erwarten. Wie erwähnt, löste die Abschaffung der Staatsgarantie weder bei der BEKB noch bei der LLB Kundenreaktionen aus. In beiden Fällen wurden weder die Produkte für die Kundinnen und Kunden dieser Institute, noch die Konditionen angepasst. Ebenfalls fand kein Kundengeldabfluss statt. Beide Banken konnten in der Folge der Abschaffung der Staatsgarantie ihre Volumina an Kundengeldern erhöhen. Zudem ist der Bankenmarkt derart kompetitiv, dass insbesondere Konto- und Sparkonditionen absolut konkurrenzfähig sein müssen. Bereits geringe Abweichungen in den Zinskonditionen führen zu umfangreichen Kundengeld-Migrationen. Auch dieser Fakt unterstreicht die potenzielle Unabhängigkeit der Kundengelder von der Staatsgarantie.

Anders könnte es sich mit den Geldern verhalten, die am Kapitalmarkt bei institutionellen Geldgebern oder bei Banken aufgenommen werden. Die Festlegung der Konditionen basiert in diesen Märkten auf dem Agentrating der GLKB. Die Bonitätsbeurteilung von S&P dürfte sich nach der allfälligen Aufhebung der Staatsgarantie verändern.

In den bisherigen Rating-Einstufungen erhöhte S&P bei der GLKB das Alleinstellungsrating aufgrund der expliziten Staatsgarantie um vier Stufen. Falls eine Herabstufung erfolgt, wird das Auswirkungen auf die Finanzierungskosten haben. Man darf davon ausgehen, dass die GLKB während dieser langen Übergangszeit andere zusätzliche Finanzierungsquellen erschliessen kann, um die Kosten gering zu halten. Im Idealfall gelingt es der Bank, dank ihrer Marktpositionierung und ihrem Netzwerk die zusätzlichen Refinanzierungskosten gegenüber heute weitgehend kostenneutral gestalten zu können.

Wird das potenziell zukünftige Rating mit gleich bewerteten Finanzinstituten bezüglich deren Refinanzierungskosten verglichen, ergibt sich ein Aufschlag auf die im Kapitalmarkt aufgenommenen Finanzierungen zwischen 25 und 30 Basispunkten. Damit erhöhen sich die jährlichen Refinanzierungskosten um rund 3 Millionen Franken. Dieser Betrag entspricht den in den letzten Jahren bezahlten Abgeltungen für die Staatsgarantie.

Damit kann aus Sicht der GLKB das Fazit gezogen werden, dass sich die Aufhebung der Staatsgarantie bezüglich der Finanzierungskosten der GLKB praktisch kostenneutral verhalten wird.

### 9.2. Auswirkungen der Abschaffung der Staatsgarantie auf den Kanton Glarus

Die Abschaffung der Staatsgarantie bedeutet für den Kanton Glarus den Wegfall der Abgeltung der Staatsgarantie und den Verzicht auf diese Einnahmen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Beträge, welche der Kanton seit 2009 von der GLKB erhalten hat (in 1000 Fr.). Die durchschnittliche Abgeltung der Staatsgarantie beläuft sich auf rund 2 Millionen Franken pro Jahr. Die drei Jahre von 2009 bis 2011 waren speziell: die Steuerpflicht begann erst im Mai 2010 und die enormen Wertberichtigungen aus der verfehlten Wachstumsstrategie ermöglichten erst ab dem Jahr 2012 die Ausschüttung einer Dividende. Seit dem Jahr 2012 haben sich die Einnahmen für den Kanton nahezu verdoppelt, was ein durchschnittliches Wachstum von rund 750'000 Franken pro Jahr bedeutet.

	<i>Dividende</i>	<i>Abgeltung Staatsgarantie</i>	<i>Kantonssteuern</i>	<i>Total</i>
2009	-	377	0	377
2010	0	500	200	700
2011	0	1'904	314	2'218
2012	4'900	1'510	308	6'718
2013	5'800	1'475	302	7'577
2014	4'710	1'275	332	6'317
2015	5'495	1'583	323	7'401
2016	6'280	2'976	981	10'237
2017	7'065	3'000	1'107	11'172
2018	7'850	3'000	1'184	12'034
2019	8'635	3'000	1'215	12'850
<i>Total</i>	<i>50'735</i>	<i>20'600</i>	<i>6'266</i>	<i>77'601</i>

Ausgehend von dieser Betrachtungsweise dürfte es knapp drei Jahre dauern, bis der Wegfall der Staatsgarantie kompensiert werden kann. Der Kanton muss in dieser Zeit aber nicht mit Mindereinnahmen rechnen. Einerseits fällt die Staatsgarantie zeitlich gestaffelt weg und nicht auf einen Schlag. Andererseits gibt es einen Aufwertungsgewinn aufgrund der Umbuchung von Aktien aus dem Verwaltungs- ins Finanzvermögen. Auf Basis des Börsenkurses von 33.30 Franken per Ende 2019 und unter Berücksichtigung der Umwandlung der Wandeldarlehen im 2021 (nicht aber der Kursveränderungen) hätte dieser Aufwertungsgewinn rund 29 Millionen Franken betragen. Beim Börsengang der GLKB wurde ein Fonds gebildet, aus welchem jährlich Beiträge entnommen und erfolgswirksam verbucht wurden. Beispielsweise könnte bei einem Einmalertrag von 29 Millionen Franken der Fonds für eine Dauer von zehn Jahren reaktiviert werden. Der Erfolgsrechnung würden dann jährlich rund 3 Millionen Franken zufließen. Die entgangenen Einnahmen aus der Staatsgarantie würden kompensiert.

Die Beteiligungsstrategie definiert, dass der Kanton seinen Aktienanteil reduziert. In der Vernehmlassung wurde zudem angeregt, den Verkaufserlös aus der Beteiligung analog zum Anlagekonzept für die Heimfallverzichtsabgeltung der Kraftwerke Linth-Limmern AG anzulegen. Damit könnte der Kanton das aufgrund der heutigen Beteiligung bestehende grosse Klumpenrisiko erheblich reduzieren und sein Finanzvermögen diversifizieren. Durch eine entsprechende Diversifikation könnten jährlich rund 4–5 Millionen Franken als Finanzertrag in die Erfolgsrechnung fließen.

Die GLKB wies darauf hin, dass eine schrittweise Reduktion der Kantonsbeteiligung anzustreben ist. Beim Verkauf der Aktien müsse auf die Aufnahmefähigkeit des Marktes geachtet werden. Eine geschickte Planung der Aktienverkäufe sei von immenser Wichtigkeit, um die Interessen der Gesellschaft und speziell der bestehenden Aktionäre zu wahren. In diesem Thema seien einige Risiken enthalten, die nur im engen Austausch zwischen Mehrheitsaktionär und Gesellschaft für alle Beteiligten interessenwährend gemildert werden könnten.

Bei einem Verkauf der Aktien wird der Kanton effektive Einnahmen verbuchen können. Die genaue Höhe hängt einerseits vom Börsenkurs der GLKB-Aktie zum Verkaufszeitpunkt ab. Andererseits ist die Anzahl an Aktien entscheidend, die verkauft werden. Es gelten die gleichen Überlegungen, die bereits vorgängig angestellt wurden.

Der Wegfall der Staatsgarantie hat für den Kanton umgekehrt zur Folge, dass er nicht mehr subsidiär für die Verbindlichkeiten der Kantonalbank haften muss. Die Bilanzsumme der GLKB beläuft sich per Ende 2019 auf 6,4 Milliarden Franken. Das anrechenbare Eigenkapital beläuft sich auf 538 Millionen Franken. Bei einem – wohlverstandenen völlig unrealistischen – Ausfall der gesamten Aktivbilanzpositionen müsste der Kanton im Umfang von nahezu 6 Milliarden Franken geradestehen. Eine realistische Schätzung der mutmasslichen Schadenhöhe für den Kanton bei Inanspruchnahme der Staatsgarantie ist sehr schwierig bis unmöglich. Für eine vergangenheitsbezogene statistische Annäherung kann beispielsweise die Regionalbankenkrise zwischen 1991 und 1996 herangezogen werden. Damals verloren die Kantonalbanken rund 6 Prozent auf ihrem Kreditgeschäft (Grossbanken 12 %, Regionalbanken 4 %). Bei einem Schadenereignis in dieser Grössenordnung wäre der Kanton mit 300 Millionen Franken gefordert.

Der grösste Verlust eines Kantons war wohl derjenige von Solothurn bei seiner Kantonalbank Mitte der 1990er Jahre. Der Kanton hätte für die Rettung und Weiterführung der Bank 1,2 Milliarden Franken an Bereinigungs- und Rekapitalisierungskosten aufwenden müssen. Die Stimmbevölkerung entschied sich in einer kantonalen Abstimmung für eine Vollprivatisierung und die Übernahme durch den Schweizerischen Bankverein. Dem Kanton entstanden trotzdem noch Kosten von 363 Millionen Franken, davon 193 Millionen Franken in Form von Garantien und 170 Millionen Franken aus der Abschreibung des Dotationskapitals. Die Bilanzsumme der Solothurner Kantonalbank zum damaligen Zeitpunkt (1993) betrug 6,248 Milliarden Franken. Die GLKB ist heute somit praktisch gleich gross wie ihr Pendant aus Solothurn damals. Geht man von der Annahme aus, dass für den Kanton Glarus bei dieser Grösse der Bank mit einer Bilanzsumme von etwas über 6 Milliarden Franken auch die Schadenssumme in etwa gleich hoch ausfallen würde, dann müsste man mit einer Garantieleistung von rund 360 Millionen Franken rechnen.

Die Inanspruchnahme der Staatsgarantie könnte den Kanton also eine Summe von 300 bis 350 Millionen Franken kosten. Beide Berechnungsvarianten kommen somit zu einem sehr ähnlichen Resultat, was vermuten lässt, dass man bei dieser Grössenordnung von einem einigermaßen realistischen Wert ausgehen darf. Es gilt nochmals zu betonen, dass man die Schadenssumme, die von der Staatsgarantie für den Kanton ausgeht, lediglich anhand von Plausibilitätsüberlegungen schätzen kann. Eine versicherungsmathematische Berechnung der Schadenssumme wäre eine Alternative. Doch auch bei dieser Vorgehensweise müssen Annahmen, z.B. zur Eintretenswahrscheinlichkeit, getroffen werden. Diese erweisen sich in der Realität erst im Nachhinein als wahr oder falsch. Es gibt mit anderen Worten somit keine Methode, welche ein zutreffendes Ergebnis garantiert.

Daneben würde eine Inanspruchnahme der Staatsgarantie gravierende volkswirtschaftliche Folgen haben. Die Steuern müssten erhöht und die Ausgaben gesenkt werden, um die finanzielle Last im kantonalen Haushalt tragen zu können. Die Finanzpolitik müsste also geändert werden, was für den Kanton ein Verlust an

Attraktivität bedeuten würde. Es wäre damit zu rechnen, dass Unternehmen und gute Steuerzahler wegziehen und auch Arbeitsplätze verschwinden könnten. Die Immobilien würden im Wert fallen.

Die Auswirkungen der Abschaffung der Staatsgarantie sind aus finanzieller Perspektive positiv zu würdigen. Es kommt zwar auf der einen Seite zu vorübergehenden Mindereinnahmen infolge der Abschaffung der Staatsgarantie. Andererseits kommt es zu Mehreinnahmen aufgrund von Aufwertungsgewinnen bzw. des Verkaufs von Aktien, welche die Mindereinnahmen bei Weitem kompensieren. Was unter dem Strich übrig bleibt, kann im Voraus nicht beziffert werden. Zu viele Parameter der Formel Preis (Börsenkurs) mal Menge (Anzahl Aktien) sind zum jetzigen Zeitpunkt noch unbekannt. Der wohl zentrale Vorteil ist aber, dass der Kanton gleichzeitig von einem grossen finanziellen Risiko (Staatsgarantie) entlastet wird.

## 10. Beratung der Vorlage im Landrat

### 10.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern unter der Leitung von Vizepräsident Thomas Tschudi, Näfels, befasste sich an drei intensiven Sitzungen ausführlich mit der Vorlage. Eintreten blieb unbestritten; das Thema sei wichtig und müsse jetzt angegangen werden. Die theoretischen Risiken dürften nicht unterschätzt werden. Der Kanton Glarus befinde sich aktuell in einer vorteilhaften Position. Die Bank habe sich positiv entwickelt und der Kanton habe in den vergangenen Jahren von guten Erträgen profitiert. Diese vorteilhafte Ausgangslage mache es gleichzeitig aber auch schwieriger, sich von der GLKB zu trennen – nur um damit ein rein hypothetisches Risiko zu vermeiden. Zur Senkung des Risikos gab es in der Kommission zwei Meinungen. Eine Minderheit wollte die operativen Risiken der Bank reduzieren, indem entweder das Geschäftsvolumen der Bank reduziert wird oder risikoreiche Aktivitäten von der Staatsgarantie ausgenommen werden. Die grosse Mehrheit der Kommission wollte die Risiken aber gleich wie der Regierungsrat reduzieren und die Staatsgarantie abschaffen. Allen Kommissionsmitgliedern war dabei bewusst, dass bei einer Abschaffung der expliziten Staatsgarantie das Risiko einer impliziten Staatsgarantie so tief wie möglich gehalten werden muss. Es gelte, das Zusammenspiel zwischen der GLKB und dem Kanton als Aktionär so auszugestalten, dass dem Kanton keine zusätzlichen Risiken aufgrund einer Vertrauenshaftung oder einer Haftung aus aktienrechtlicher Verantwortlichkeit entstehen können. Das Gutachten zeige, dass mit der Aufgabe der Mehrheitsbeteiligung, der gesetzlich vorgesehenen Einflussmöglichkeiten auf die Bankführung – insbesondere des Auskunftsrechts des Landrates und der gesetzlich vorgeschriebenen Vertretung des Kantons im Verwaltungsrat – dem Risiko der aktienrechtlichen Verantwortlichkeit und der damit verbundenen Möglichkeit einer impliziten Staatsgarantie am besten Rechnung getragen werden kann.

Auch in finanzieller Hinsicht sei eine implizite Staatsgarantie zu verhindern. Der Kanton erhalte als Abgeltung für die Staatsgarantie jährlich eine Art Versicherungsprämie. Diese Prämie könne der Kanton nicht mehr in Rechnung stellen, wenn er die explizite Staatsgarantie nicht mehr gewährleistet. Sollte künftig eine implizite Staatsgarantie bestehen, würde der Kanton zwar auf die jährliche Abgeltung verzichten müssen, gleichzeitig aber das Risiko weiterhin tragen.

Um das Risiko einer impliziten Staatsgarantie nicht zu vergrössern, nahm die Kommission in der Detailberatung lediglich geringfügige Änderungen am Vorschlag des Regierungsrates vor. So beantragte die Kommission eine weitergehende Änderung der Kantonsverfassung. Es soll nicht nur festgehalten werden, dass der Kanton die GLKB nicht retten muss. Auch soll der Kanton in Artikel 49 Absatz 1 der Kantonsverfassung nicht dazu verpflichtet sein, eine Kantonalbank zu führen. Artikel 49 Absatz 3 wurde zudem – in Absprache mit dem Regierungsrat – durch die Kommission weiter verwesentlich. Der ursprünglich vorgesehene Ausschluss einer Unterstützung der Bank auf Basis von Notrecht wurde weggelassen. Eine solche Unterstützung sei ohnehin nicht zulässig.

Auch beim Kantonalbankgesetz war es der Kommission wichtig, dass die Anpassungen immer unter dem Aspekt der Haftungsrisiken betrachtet werden. Die Beibehaltung der Mehrheitsbeteiligung fand keine Mehrheit. Ein entsprechender Antrag wurde deutlich abgelehnt. Entweder schaffe man die Staatsgarantie konsequent ab oder aber man lehne die Vorlage ab. Im zweiten Fall könne der Kanton immerhin noch von der jährlichen Abgeltung der Staatsgarantie profitieren. Das neue Gesetz sehe zudem Vinkulierungsbestimmungen vor, welche den Einfluss des Kantons Glarus in einem gewissen Rahmen absichern.

Ein Änderungsantrag zu Artikel 3 Absatz 3, wonach der Leistungsauftrag der GLKB die Unterstützung von Projekten mit volkswirtschaftlicher Bedeutung und Finanzdienstleistungen im Rahmen der Wohneigentumsförderung beinhalten soll, wurde knapp angenommen. Es handle sich dabei zwar nur um eine Kann-Formulierung. Diese verdeutliche jedoch das von der GLKB bereits geäusserte Bekenntnis zu ihrer Rolle im Kanton Glarus.

Ein Rückweisungsantrag an den Regierungsrat mit dem Auftrag, alternative Möglichkeiten einer Risikoreduktion zu prüfen, blieb in der Kommission in der klaren Minderheit. Die heutige Ausgestaltung der GLKB gemäss Kantonalbankgesetz sei grundsätzlich richtig. Sie beinhalte aber auch ein grosses potenzielles Risiko für den Kanton aufgrund der Staatsgarantie. Dieses Risiko hänge mit dem Wachstum der GLKB in den vergangenen Jahren zusammen und solle reduziert werden. Eine Reduktion des Geschäftsvolumens wurde jedoch von

mehreren Mitgliedern nicht als realistische Alternative beurteilt. Die GLKB sei im Vergleich zu anderen Banken heute eine kleine Bank. Müsse sie ihr Geschäftsvolumen reduzieren, könne die Bank letztlich ihre Dienstleistungen nur noch beschränkt anbieten und damit auch ihren Leistungsauftrag nicht mehr erfüllen. Damit würde das Risiko für den Kanton letztlich steigen, da die Bank nicht mehr solide wäre und kaum überleben könnte. Mit der vorliegenden Vorlage werde die GLKB hingegen auch in Zukunft ihre Leistungen für die Glarner Bevölkerung erbringen können, während das Risiko konsequent privatisiert werde.

Die Kommission beantragte dem Landrat, auf die Vorlage einzutreten und dieser mit den zwei Modifikationen in Artikel 49 der Kantonsverfassung und der Änderung von Artikel 3 des Kantonalbankgesetzes in zustimmendem Sinne der Landsgemeinde zu unterbreiten.

## 10.2. Landrat

### 10.2.1. Eintreten

Im Landratsplenum wurde eine ausgiebige Eintretensdebatte geführt. Eintreten auf die Vorlage blieb unbestritten. Der GLKB gehe es heute sehr gut. Nach dem Scheitern einer verfehlten Wachstumsstrategie nach der Jahrtausendwende habe der Kanton die Bank saniert, entpolitisiert und mit einer nachhaltigen Eigentümerstrategie versehen. Die GLKB sei seither stark gewachsen und habe in neue Geschäftsfelder expandiert. Dadurch sei aber auch das Risiko durch die bestehende explizite und implizite Staatsgarantie stark gewachsen. Der Kanton könnte – im heute eher unwahrscheinlichen Konkursfall – mit in den Abgrund gerissen werden. Allerdings nehme heute die Finma in einem Risikofall eine viel aktivere Rolle wahr; sie greife viele früher und mit einem breiten Instrumentarium ein, falls eine Bank gefährdet sei. Der Zeitpunkt sei jetzt dennoch günstig, auch dieses Risiko zu minimieren. Die Bank habe eine sehr gute Eigenmittelausstattung und sei in der Lage, die Bankrisiken selber zu tragen. Regierung und Landratsmehrheit hegten die Befürchtung, der Kanton könnte auch ohne Staatsgarantie haftbar gemacht werden, solange er als Mehrheitsaktionär Einfluss auf die Bank nehme. Daher sei insbesondere auf die Aktienmehrheit und auf das Recht auf einen Sitz im Verwaltungsrat zu verzichten.

Es wurde in der Eintretensdebatte weiter darauf hingewiesen, dass das vorliegende Geschäft auch die Anlagestrategie des Kantons betreffe. Der Kanton Glarus weise eine Bilanzsumme von 580 Millionen Franken aus. Der Marktwert der GLKB-Beteiligung betrage fast ein Drittel des Kantonsvermögens. Die durch den Abbau der Beteiligung frei werdenden Mittel könnten breit diversifiziert angelegt werden. Eine Reduktion der Beteiligung auf ein Drittel plus eine Aktie würde auf Basis des aktuellen Aktienpreises einen Verkaufserlös von rund 80 Millionen Franken ergeben. Die Reinvestition dieses Betrags könne – gut angelegt – eine ordentliche jährliche Rendite für den Kanton abwerfen. Ein gutes Beispiel für ein solches Vorgehen sei die Anlage der Abgeltung für den Heimfallverzicht betreffend Kraftwerke Linth-Limmern. Dort sei in den vergangenen Jahren eine Rendite von 4,9 Prozent erzielt worden.

Der Ratslinken ging der von Regierungsrat und Kommission vorgeschlagene Schritt zu weit. Sie war zwar für Eintreten, stellte jedoch einen Rückweisungsantrag. Es seien alternative Möglichkeiten einer Risikoreduktion ohne Abschaffung der Staatsgarantie zu prüfen. Glarnerinnen und Glarner identifizierten sich mit ihrer Kantonalbank. Diese solle sich auf deren Bedürfnisse konzentrieren, statt auf Wachstum ausserhalb des Kantons zu setzen. Auch mit der Abschaffung der Staatsgarantie sei es absehbar, dass der Kanton der Bank wieder zu Hilfe eilen würde, sollte sie in Schieflage geraten. Man habe dann die Gewinne und Erträge privatisiert, das implizite Risiko – auch von ausserkantonalen Geschäften – bleibe jedoch beim Staat hängen, ohne dass dieser dafür eine Abgeltung erhalte.

Nachdem Eintreten unbestritten war, wurde der Rückweisungsantrag mit wenigen Gegenstimmen abgelehnt.

### 10.2.2. Detailberatung

In der Detailberatung war die Abschaffung der expliziten Staatsgarantie in Kantonsverfassung und Gesetz nur noch wenig bestritten. Anträge, die Kantonsverfassung in der bisherigen Fassung zu belassen und die Staatsgarantie nicht abzuschaffen, wurden grossmehrheitlich abgelehnt. Der Landrat folgte bezüglich der Formulierung der Verfassungsbestimmung (insb. keine Pflicht zum Betrieb einer Kantonalbank) dem Antrag seiner Kommission, nachdem sich auch der Regierungsrat anschloss.

#### 10.2.2.1. Leistungsauftrag

Zum Leistungsauftrag wurde der Antrag gestellt, auf Artikel 3 Absatz 3 zu verzichten. Die dort umschriebenen Punkte seien unnötig und mit Blick auf die Loslösung der Bank vom Kanton inkonsequent. Dem wurde entgegengehalten, dass sich eine Umschreibung wesentlicher Grundbedürfnisse der Glarner Volkswirtschaft im Leistungsauftrag als Richtschnur niederschlagen sollte. Der Antrag wurde klar abgelehnt.

Zudem wurde eine Protokollerklärung zuhanden der Materialien abgegeben: Es solle nicht nur das Klima-Rahmenabkommen der UNO aus den 90er Jahren, sondern auch die heute gültigen Detailabkommen berücksichtigt werden. Auch die Biodiversität müsse erwähnt sein. Dies blieb unbestritten. Die Bank berücksichtige das Anliegen bereits. Das gehöre heute zu einem guten Geschäftsgebaren dazu.

#### 10.2.2.2. Höhe der Kantonsbeteiligung

Ebenfalls abgelehnt wurde ein Antrag, wonach der Kanton nach wie vor Mehrheitsaktionär bleiben solle. Die untere Limite der Beteiligung solle nicht bei einem Drittel plus eine Aktie, sondern bei der Hälfte plus eine Aktie liegen. Glarnerinnen und Glarner identifizierten sich mit ihrer Bank, dies solle sich auch in der Höhe der Beteiligung niederschlagen. Sie sei nicht nur für die Wirtschaft von Bedeutung, sondern auch für Sport und Kultur mit ihrem grossen Engagement im Kanton. Eine Mehrheitsbeteiligung führe nicht automatisch zu einer Pflicht des Kantons zur Unterstützung der Bank in Krise. Über eine solche müsse im unwahrscheinlichen Fall ohnehin diskutiert werden. Ausserdem bringe eine höhere Beteiligung langfristig höhere Erträge. Dies sei einer kurzfristigen Geldschwemme aufgrund von Aktienverkäufen vorzuziehen.

Dem wurde entgegengehalten, dass mit der Grösse der Beteiligung des Kantons an der Bank auch das Risiko steige, wenn es der Bank einmal schlecht gehen sollte. Der Kanton solle sich deshalb möglichst weit zurückziehen. Ein Drittel plus eine Aktie sei dabei die untere Grenze, sonst könnte sich die Bank nicht mehr als Kantonalbank bezeichnen. Nur so habe die Vorlage an der Landsgemeinde eine Chance und mache eine Beteiligung Sinn. Der Erlös aus dem Verkauf der Aktien könne auch anderswo gewinnbringend investiert werden. Eine breite Diversifikation der Vermögensanlagen senke das Risiko zusätzlich. Die aktuell sehr hohe Beteiligung an der GLKB sei ein Klumpenrisiko.

#### 10.2.2.3. Vertretung des Kantons im Verwaltungsrat

Intensiv wurde über eine mögliche Vertretung von Mitgliedern des Regierungsrates oder des Landrates im Verwaltungsrat der GLKB debattiert. Nur sehr knapp wurde vorerst ein Antrag abgelehnt, ein Mitglied des Regierungsrates solle dem Verwaltungsrat der Bank nach wie vor zwingend angehören. Es brauche im Verwaltungsrat einen Fürsprecher der Glarnerinnen und Glarner. Dieser solle sicherstellen, dass die öffentlichen Interessen auch langfristig gewahrt bleiben. Es könne zudem nicht sein, dass ausgerechnet der grösste Aktionär nicht im Verwaltungsrat vertreten sei. Die Gegner des Antrags argumentierten, der Verwaltungsrat müsse weiter entpolitisiert werden, um damit auch das Risiko des Kantons einer impliziten Staatsgarantie zu reduzieren. Das Rechtgutachten sei in dieser Frage klar. Der Regierungsrat könne als Aktionär über die Generalversammlung aber weiterhin Einfluss nehmen.

In zweiter Lesung wurde von mehreren Fraktionen beantragt, die vorgesehene Unvereinbarkeit des Amtes als Regierungs- oder Landrat mit jenem als Verwaltungsrat zu streichen. Der Anspruch des Kantons auf eine Vertretung im Verwaltungsrat sei zwar nicht mehr in die Vorlage aufzunehmen. Es solle aber trotzdem möglich sein, dass ein Mitglied des Regierungsrates – oder auch des Landrates – im Verwaltungsrat Einsitz nimmt. Der Kanton werde nach wie vor eine grosse Beteiligung an der Kantonalbank halten. Es sei bei Aktiengesellschaften üblich, dass ein Aktionär mit einer Beteiligung von mehr als zehn Prozent einen Sitz im Verwaltungsrat habe. Dieser wähle die Geschäftsleitung und präge damit den Charakter der Bank. Ein Teil des Landrates wollte zwar nicht, dass die Generalversammlung tatsächlich einen Regierungsrat in den Verwaltungsrat wählt. Aber man solle ihr dies auch nicht verbieten. Im Gegensatz dazu vertrat ein beachtlicher Teil des Landrates die Auffassung, er erwarte von der Regierung, dass sie auch tatsächlich eine Vertretung anstrebe. Der Regierungsrat hielt an der Unvereinbarkeitsbestimmung fest, dies im Blick auf eine möglichst weitgehende Minimierung des Haftungsrisikos. In einer Eventualabstimmung unterlag vorerst der Antrag, nur Mitglieder des Regierungsrates – nicht aber des Landrates – seien von der Unvereinbarkeit auszunehmen, gegenüber der vollständigen Streichung der Unvereinbarkeitsbestimmung. Am Schluss wurde der Antrag auf Streichung der Unvereinbarkeitsregelung für Mitglieder des Regierungs- und des Landrates mit grossem Mehr angenommen.

#### 10.2.2.4. Schlussabstimmung/Ablehnungsantrag

Aus der Ratslinken wurde in der Schlussabstimmung der Antrag gestellt, die Vorlage ganz abzulehnen. Die Staatsgarantie bringe dem Kanton pro Jahr 3 Millionen Franken ein. Werde diese mit der Vorlage aufgegeben, entfielen diese Einnahmen – das implizite Risiko bestehe aber weiter. Die Regierung verbreite zudem unnötig Angst, wenn sie sage, die Staatsgarantie sei für den Kanton ein Risiko. Wenn die Bank in der heutigen Grösse tatsächlich ein Risiko sei, solle man sie nicht verkaufen, sondern verkleinern.

Dagegen wurde eingewendet, die Bank müsse wachsen können, der Kanton als Heimmarkt sei für sie zu klein. Die Bank brauche eine gewisse Grösse und Substanz, um für ihr Kerngebiet, den Kanton Glarus, ihr breites Dienstleistungsangebot zu guten Konditionen erbringen zu können.

In der Schlussabstimmung beschloss der Landrat mit grossem Mehr, die so bereinigte Vorlage in befürwortendem Sinne der Landsgemeinde zu unterbreiten.

## 11. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Verfassungsänderung und nachstehendem Gesetzentwurf zuzustimmen:

### A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

(Vom .....

(Erlassen von der Landsgemeinde am .....

#### I.

GS I A/1/1, Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (Stand 1. Januar 2020), wird wie folgt geändert:

**Art. 49 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)**

<sup>1</sup> Der Kanton kann eine Kantonalbank betreiben.

<sup>2</sup> Die Kantonalbank muss nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt werden. Sie hat der gesamten Volkswirtschaft zu dienen.

<sup>3</sup> Der Kanton garantiert nicht für die Verbindlichkeiten der Kantonalbank.

#### II.

Keine anderen Erlasse geändert.

#### III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

#### IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

### B. Gesetz über die Glarner Kantonalbank (Kantonalbankgesetz, KBG)

(Vom .....

*Die Landsgemeinde,*

gestützt auf Artikel 49 der Kantonsverfassung,

*erlässt:*

#### I.

**Art. 1**      *Gegenstand*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz regelt:

a. die Umwandlung der Glarner Kantonalbank;

b. die Beziehungen des Kantons zur Glarner Kantonalbank.

## **Art. 2** *Umwandlung*

<sup>1</sup> Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes wird die Glarner Kantonalbank ohne Liquidation der bestehenden spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft nach Artikel 763 des schweizerischen Obligationenrechts (OR) durch eine rechtsformändernde Umwandlung nach Fusionsgesetz in eine Aktiengesellschaft im Sinne von Artikel 620 ff. OR mit Sitz in Glarus umgewandelt.

<sup>2</sup> Mit der Eintragung ins Handelsregister wird die Aktiengesellschaft Glarner Kantonalbank vollumfänglich Rechtsnachfolgerin der bisherigen spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft Glarner Kantonalbank.

<sup>3</sup> Die Firma (Glarner Kantonalbank) bleibt unverändert.

## **Art. 3** *Leistungsauftrag*

<sup>1</sup> Die Glarner Kantonalbank tätigt als Universalbank die banküblichen Geschäfte nach anerkannten Bankgrundsätzen.

<sup>2</sup> Sie trägt im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit zu einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Glarner Wirtschaft bei, indem sie die Bevölkerung des Kantons Glarus und bestimmte Kundengruppen mit Bankdienstleistungen versorgt. Im Vordergrund stehen dabei Privatpersonen, kleinere und mittlere Unternehmen und öffentlich-rechtliche Körperschaften.

<sup>3</sup> Sie kann insbesondere Projekte mit volkswirtschaftlicher Bedeutung unterstützen und Finanzdienstleistungen im Rahmen der Wohneigentumsförderung erbringen.

<sup>4</sup> Bei ihrer Geschäftstätigkeit beachtet die Glarner Kantonalbank soziale und ökologische Ziele wie die Einhaltung anerkannter nationaler und internationaler Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltschutzstandards.

## **Art. 4** *Eigenmittel*

<sup>1</sup> Die Glarner Kantonalbank verfügt über eine gesunde Eigenmittelausstattung, welche die Grundlage für weitere Wertschöpfungen bildet und zur Risikoreduktion sowie zur Wahrung der strategischen Handlungsfähigkeit beiträgt.

<sup>2</sup> Die Glarner Kantonalbank kann Kapital auch auf andere Weise als über die Herausgabe von Aktien aufnehmen, beispielsweise durch die Ausgabe von nachrangigen Anleihen mit Forderungsverzicht.

<sup>3</sup> Die Statuten regeln die Einzelheiten.

## **Art. 5** *Beteiligung des Kantons*

<sup>1</sup> Der Kanton verfügt kapital- und stimmenmässig über mindestens ein Drittel des Kapitals plus eine Aktie der Aktiengesellschaft Glarner Kantonalbank.

<sup>2</sup> Die dem Kanton gegenüber der Aktiengesellschaft Glarner Kantonalbank zukommenden Aktionärsrechte werden durch den Regierungsrat wahrgenommen.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat stellt in seiner Funktion als Vertreter des Kantons durch statutarische Vinkulierungsbestimmungen gemäss Artikel 685d Absatz 1 und 2 OR und ein qualifiziertes Mehrheitserfordernis für deren nachträgliche Aufhebung oder Lockerung sicher, dass der Kanton im Aktienregister der Glarner Kantonalbank als grösster Aktionär mit Stimmrecht eingetragen bleibt. Bei der Festlegung der prozentmässigen Begrenzung der Aktien gemäss Artikel 685d Absatz 1 OR ist zu berücksichtigen, dass die Handelbarkeit der Aktien der Glarner Kantonalbank nicht übermässig beeinträchtigt wird.

## **Art. 6** *Organisation und Aufsicht*

<sup>1</sup> Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung sind nicht in den Verwaltungsrat der Glarner Kantonalbank wählbar.

<sup>2</sup> Im Übrigen richten sich Organisation und Aufsicht nach den Statuten und nach den Bestimmungen des OR sowie der Finanzmarktgesetzgebung des Bundes.

<sup>3</sup> Die Glarner Kantonalbank steht als Kantonalbank im Sinne des Bankengesetzes vollumfänglich unter der Aufsicht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA.

**Art. 7** *Berichterstattung*

<sup>1</sup> Die aktienrechtliche Revisionsstelle erstattet dem Regierungsrat jährlich Bericht über die Eigenmittel- und die Risikosituation der Glarner Kantonalbank.

**Art. 8** *Verantwortlichkeit und Haftung*

<sup>1</sup> Für die zivilrechtliche Verantwortlichkeit und Haftung der Organe der Glarner Kantonalbank und ihrer Mitglieder gelten die Bestimmungen des Bundesprivatrechts.

**Art. 9** *Ausschluss der Staatsgarantie*

<sup>1</sup> Der Kanton Glarus haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Glarner Kantonalbank.

**Art. 10** *Übergangsbestimmung zur Reduktion der Beteiligung des Kantons*

<sup>1</sup> Der Kanton darf seine Beteiligung an der Glarner Kantonalbank erst unter die Hälfte plus eine Aktie des Kapitals und der Stimmen reduzieren, wenn die Anforderungen gemäss den Artikeln 3 und 4 sowie Artikel 5 Absatz 3 in den Statuten verankert sind.

**Art. 11** *Übergangsbestimmungen zur Aufhebung der Staatsgarantie*

<sup>1</sup> Soweit die Glarner Kantonalbank nicht in der Lage ist, ihren fälligen Verbindlichkeiten nachzukommen, haftet der Kanton für beim Inkrafttreten dieses Gesetzes bestehende Verbindlichkeiten noch in folgendem Umfang:

- a. gegenüber Banken längstens bis zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes;
- b. aus Kundeneinlagen vollumfänglich bis ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Gesetzes. Anschliessend reduziert sich die Haftung auf 250 000 Franken je Gläubiger und endet 2,5 Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes;
- c. für alle Übrigen bis zu deren Fälligkeit.

<sup>2</sup> Bis zum Wegfall der Staatsgarantie leistet die Glarner Kantonalbank dem Kanton eine Abgeltung.

<sup>3</sup> Die Abgeltung bemisst sich nach dem Haftungsrisiko und der Höhe des Kostenvorteils, welcher der Bank bei der bonitätsabhängigen Fremdmittelbeschaffung durch die Staatsgarantie entsteht.

<sup>4</sup> Die Abgeltung wird bis 2,5 Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes jährlich ausgerichtet. Die Abgeltung für die danach noch offenen Verbindlichkeiten wird gesamthaft für die Restlaufzeit 3,5 Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes fällig.

<sup>5</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

**II.**

Keine anderen Erlasse geändert.

**III.**

GS IX B/31/1, Gesetz über die Glarner Kantonalbank (Kantonalbankgesetz) vom 4. Mai 2003, wird aufgehoben.

**IV.**

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

## § 8 Änderung des Gesetzes über das Personalwesen

---

### **Die Vorlage im Überblick**

*Die Vorlage verankert den vom Schweizer Volk beschlossenen zweiwöchigen bezahlten Vaterschaftsurlaub und den von der Bundesversammlung erlassenen vierzehnwöchigen Urlaub für die Betreuung von schwer kranken oder verunfallten Kindern für erwerbstätige Eltern im Gesetz über das Personalwesen. Dieses gilt grundsätzlich für die Angestellten der kantonalen Verwaltung. Analog der Regelung für den Mutterschaftsurlaub soll dabei aber eine Lohnfortzahlung von 100 Prozent anstatt der bundesrechtlich vorgesehenen 80 Prozent gewährt werden. Die Mehrkosten für den Kanton gegenüber der aktuellen Regelung dürften rund 2000–3000 Franken pro Jahr betragen.*

*Die Vorlage war im Landrat unbestritten. Dieser beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage unverändert zuzustimmen.*

---

### **1. Ausgangslage**

#### **1.1. Vaterschaftsurlaub**

In der eidgenössischen Volksabstimmung vom 27. September 2020 nahm das Schweizer Volk eine Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerbssersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbssersatzgesetz, EOG) an. Damit wurde ein zweiwöchiger bezahlter Vaterschaftsurlaub (mit Taggeld gemäss Erwerbssersatzordnung, EO) eingeführt. Der Bundesrat setzte die Änderung bereits per 1. Januar 2021 in Kraft. Diese neue Regelung geht auf einen relativ kurzfristig im Parlament ausgearbeiteten Gegenvorschlag zur letztlich zurückgezogenen Volksinitiative «Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie» zurück, die einen mindestens vierwöchigen Vaterschaftsurlaub forderte.

#### **1.2. Betreuungsurlaub**

Die Arbeit von betreuenden Angehörigen ist für die Gesellschaft sehr wichtig. Sie übernehmen einen bedeutenden Teil der Pflege und Betreuung kranker und pflegebedürftiger Personen. Die Vereinbarkeit von Angehörigenbetreuung und Erwerbstätigkeit kann jedoch schwierig sein. Am 20. Dezember 2019 hat das Bundesparlament deshalb ein neues Gesetz zur Verbesserung der Situation von betreuenden Angehörigen verabschiedet. Der Bundesrat setzte dieses in zwei Etappen in Kraft. Mit der ersten Etappe, die am 1. Januar 2021 in Kraft trat, wird u. a. die Lohnfortzahlung bei kurzen Arbeitsabwesenheiten geregelt. Dieser bezahlte Urlaub ist bereits in Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe e der kantonalen Personalverordnung (PV) verankert. In einer zweiten Etappe wurde per 1. Juli 2021 der bezahlte 14-wöchige Urlaub für die Betreuung von schwer kranken oder verunfallten Kindern für erwerbstätige Eltern in Kraft gesetzt. Dieser über die Erwerbssatzordnung entschädigte Urlaub kann innerhalb von 18 Monaten bezogen werden, am Stück oder tageweise.

### **2. Personalpolitik des Kantons Glarus**

Der Kanton Glarus verfolgt eine moderne Personalpolitik. Dies zeigen die Revisionen des Gesetzes über das Personalwesen (Personalgesetz, PG) und der Personalverordnung, die per 1. August 2017 in Kraft traten. Mit der Änderung des Personalgesetzes wurden z. B. die Jahresarbeitszeit eingeführt, die externe Anlauf- und Meldestelle gesetzlich verankert, der Mutterschaftsurlaub von 14 auf 16 Wochen mit Lohnfortzahlung zu 100 Prozent ausgebaut sowie ein fünftägiger Vaterschaftsurlaub gewährt.

Grundlage für die Änderungen bildete das Leitbild zur Personalpolitik von 2016. Der Kanton Glarus möchte ein attraktiver Arbeitgeber sein, indem er seinen Mitarbeitenden sinnvolle Aufgaben und möglichst grossen Handlungsspielraum bietet, zeitgemässe Arbeitsplätze und -mittel sowie flexible Arbeitszeitmodelle zur Verfügung stellt und sich nicht zuletzt bei den Anstellungsbedingungen am Arbeitsmarkt orientiert. Eine weitere zentrale Aussage des Leitbildes ist, dass sich die kantonale Verwaltung um ihre Mitarbeitenden sorgt, indem sie ihre soziale Verantwortung wahrnimmt und den Mitarbeitenden zur Seite steht. Bei der Neuregelung des Vaterschaftsurlaubs und der Regelung des Betreuungsurlaubs ist dies zu beachten. Der Regierungsrat will mit seiner Personalpolitik Erreichtes pflegen, festigen und weiterentwickeln.

### 3. Vaterschaftsurlaub

#### 3.1. Aktuelle Rechtslage

##### 3.1.1. Anspruch nach Erwerbsersatzgesetz

Das EOG regelt den Anspruch von Vätern auf Taggelder für den bezogenen Vaterschaftsurlaub. Folgende Voraussetzungen sind zu erfüllen, um die höchstens 14 Taggelder (2 Wochen) beziehen zu können:

- Der Vater muss während neun Monaten unmittelbar vor der Geburt des Kindes obligatorisch im Sinne der AHV-Gesetzgebung versichert gewesen sein;
- er muss in dieser Zeit mindestens fünf Monate lang eine Erwerbstätigkeit ausgeübt haben; und
- er muss im Zeitpunkt der Geburt des Kindes erwerbstätig gewesen sein.

Analog zu den Regelungen betreffend Mutterschaftsurlaub und -entschädigung ist davon auszugehen, dass die Leistungen aus dem EOG während des Vaterschaftsurlaubs die Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers verdrängen. Die Entschädigung nach EOG schliesst somit ohne weitergehende Regelung Lohnfortzahlungsansprüche des Arbeitnehmers aus. Der Arbeitgeber muss also nicht das auf maximal 196 Franken pro Tag begrenzte Taggeld eines gut verdienenden Arbeitnehmers auf 80 Prozent seines Verdienstes aufstocken. Allerdings steht es den Arbeitnehmern und Arbeitgebern frei, eine andere Regelung anzuwenden. Bei privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen, also etwa bei einem privaten Unternehmen, wäre eine vertragliche Regelung zu treffen. Bei öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen, wie sie etwa in der kantonalen Verwaltung vor allem gelten, müssten Abweichungen im vorliegenden Personalgesetz festgelegt werden.

##### 3.1.2. Anspruch nach Personalgesetz

Nach Artikel 19a des geltenden Personalgesetzes hat ein Mitarbeiter bei Geburt eigener Kinder Anspruch auf fünf Tage bezahlten Urlaub. Das Personalgesetz macht den Urlaubsanspruch nicht von weiteren Anspruchsvoraussetzungen abhängig. Das heisst, der Vaterschaftsurlaub nach Artikel 19a PG ist einem Mitarbeiter auch dann zu gewähren, wenn er nach dem EOG nicht zum Bezug von Taggeldentschädigungen berechtigt ist, weil er die in Ziffer 3.1.1 erwähnten Voraussetzungen nicht erfüllt. Während dieser fünf Tage gewährt der Kanton eine Lohnfortzahlung von 100 Prozent. Dieser Lohnfortzahlungsanspruch geht – für diese fünf Tage – über die Taggeldentschädigung nach EOG (80 %) hinaus und verdrängt diese.

##### 3.1.3. Anwendbarkeit von Artikel 329g OR auf öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse

Die Bestimmungen des OR finden auf öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse, wie sie etwa in der kantonalen Verwaltung vor allem bestehen, keine Anwendung. Dies betrifft auch den Vaterschaftsurlaub nach Artikel 329g OR, den das Schweizer Volk auf zwei Wochen ausbaute. Vielmehr gelangen die Bestimmungen des OR auf die Arbeitsverhältnisse nach Personalgesetz nur soweit zur Anwendung, wie das kantonale Personalrecht keine eigene Regelung enthält (Art. 6 Abs. 2 PG). Mit Artikel 19a im Personalgesetz ist bereits eine Regelung zum Vaterschaftsurlaub vorhanden. Diese sieht für den Vaterschaftsurlaub von fünf Tagen eine Lohnfortzahlung von 100 Prozent vor. Zumindest für diese fünf Tage besteht also eine über die EOG-Entschädigungsregelung hinausgehende arbeitsrechtliche Regelung. Das heisst, die nach Personalgesetz öffentlich-rechtlich angestellten Väter sind – zumindest für die ersten fünf Tage – bereits heute bessergestellt als nach EOG, weil es sich bei ihrem Anspruch um einen arbeitsrechtlichen Lohnfortzahlungsanspruch von 100 Prozent und nicht um einen sozialversicherungsrechtlichen Taggeldanspruch von 80 Prozent bzw. maximal 196 Franken pro Tag handelt.

##### 3.1.4. Regelung seit 1. Januar 2021

Aufgrund der seit 1. Januar 2021 geltenden gesetzlichen Bedingungen wird den in der kantonalen Verwaltung angestellten Vätern im Sinne einer Übergangsregelung ein zweiwöchiger Vaterschaftsurlaub gewährt, wobei die ersten fünf Tage gestützt auf die Regelung im Personalgesetz als bezahlter Urlaub gelten und damit vollständig bezahlt sind (Lohnfortzahlung zu 100 %). Für die restlichen fünf Tage wird den Vätern 80 Prozent des zu Beginn des Anspruchs aktuellen Monatslohnes ausbezahlt. Damit kommen die EOG-Bestimmungen ergänzend zum bereits personalrechtlich geltenden Vaterschaftsurlaub zur Anwendung.

#### 3.2. Vergleich mit Verwaltungen und Unternehmen

Mit der bis Ende 2020 geltenden Regelung von fünf Tagen bezahltem Vaterschaftsurlaub bewegte sich der Kanton Glarus im interkantonalen Vergleich im Mittelfeld. Einige grössere Kantone gewährten bereits vor dem 1. Januar 2021 zehn oder mehr Tage Vaterschaftsurlaub. Einzelne Kantone beabsichtigen, diesen aufgrund des EOG noch weiter auszubauen. Eine Umfrage des Kantons Appenzell Ausserrhoden bei einzelnen Ostschweizer Kantonen ergab das Ergebnis gemäss nachfolgender Tabelle.

Kanton	Anzahl Tage	Inkraftsetzung	Entscheidinstanz
AI	10	1.1.2021	Parlament
AR	5	Anpassung auf 10 Tage in Arbeit (evtl. 5 Tage PG und 5 Tage PV)	Parlament oder RR
SH	10	1.1.2021	RR
SG	10	1.1.2021	RR
TG	10	1.1.2022	Parlament

Die Glarner Gemeinden gewährten bis anhin drei Tage bezahlten Vaterschaftsurlaub. Sie beabsichtigen die Einführung von zehn Tagen Vaterschaftsurlaub mit 100 Prozent Lohnfortzahlung.

Eine Umfrage bei grösseren Arbeitgebern im Kanton zeigte ein heterogenes Bild: Einzelne Firmen gewähren einen Vaterschaftsurlaub von zehn Tagen mit 100 Prozent Lohnfortzahlung, andere fünf Tage mit 100 Prozent Lohnfortzahlung und fünf Tage mit 80 Prozent Lohnfortzahlung, wieder andere nur das gesetzliche Minimum von zehn Tagen mit 80 Prozent Lohnfortzahlung nach EOG. Bei allen Unternehmen ist die neue Regelung jedoch besser als die bisherige.

### 3.3. Varianten und Kosten

Zwischen der Einführung des neuen Personalgesetzes per 1. August 2017 und 31. Dezember 2020 bezogen in der kantonalen Verwaltung insgesamt 34 Väter den fünftägigen Vaterschaftsurlaub. Die Kosten für den Kanton als Arbeitgeber beliefen sich dabei über die dreieinhalb Jahre auf insgesamt 51 000 Franken.

Der Regierungsrat prüfte zwei Varianten für die Umsetzung des zweiwöchigen Vaterschaftsurlaubs im kantonalen Personalrecht:

- Variante 1: 5 Tage Vaterschaftsurlaub mit 100 Prozent Lohnfortzahlung und 5 Tage mit 80 Prozent Lohnfortzahlung, ohne EOG-Lohndeckelung von 196 Franken pro Tag (entspricht der Übergangsregelung seit 1.1.2021)
- Variante 2: 10 Tage Vaterschaftsurlaub mit 100 Prozent Lohnfortzahlung

In der nachfolgenden Tabelle werden die Kosten für den Arbeitgeber (Variante 0; fünftägiger Vaterschaftsurlaub gemäss PG bis 31.12.2020) gegenübergestellt.

Jahr	Anzahl Väter	Kosten Arbeitgeber (in Fr.)		
		Variante 0	Variante 1	Variante 2
2017	6	8'590	2'150	3'870
2018	10	14'560	1'980	4'890
2019	9	13'210	1'580	4'220
2020	9	14'710	2'270	5'220
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>51'070</b>	<b>7'980</b>	<b>18'200</b>

Fazit: Die Variante 0 war – ohne Berücksichtigung der Erhöhung der EO-Beiträge um insgesamt 0,05 Lohnprozentpunkte – teurer als die neu möglichen, grosszügigeren Varianten 1 und 2. Das heisst: Eine Woche Vaterschaftsurlaub bis Ende Dezember 2020 war für den Arbeitgeber teurer als der neu zweiwöchige Vaterschaftsurlaub mit EO-Entschädigung.

Bei Variante 1 ist insbesondere stossend, dass sich Väter im tieferen Lohnbereich diese zweite Woche mit 80 Prozent Lohn allenfalls gar nicht leisten können oder wollen. Die Variante 1 kann ein Übergangsregime sein, solange es keine explizite Regelung im Personalrecht gibt.

Die Variante 2 entspricht der Regelung beim Mutterschaftsurlaub. Die Kosten für den Arbeitgeber sind dabei immer noch deutlich tiefer als beim bisherigen Vaterschaftsurlaub. Da aufgrund der Lohnfortzahlung auch in der zweiten Woche Vaterschaftsurlaub der Lohn zu 100 Prozent ausbezahlt wird, können sich auch Väter mit tieferen Löhnen oder kleineren Pensen den Bezug des Vaterschaftsurlaubs leisten.

### 3.4. Änderungsvorschlag

Die aktuelle Rechtslage zum Vaterschaftsurlaub mit unterschiedlicher Lohnfortzahlungspflicht ist aus Sicht des Regierungsrates mit Blick auf die angestrebte moderne Personalpolitik, einen möglichst einfachen Vollzug, aber auch auf die Gleichbehandlung mit dem Mutterschaftsurlaub nach Artikel 19 Personalgesetz unbefriedigend. Dieser schlug daher vor, einen bezahlten Vaterschaftsurlaub von zwei Wochen mit einer Lohnfortzahlung von 100 Prozent zu gewähren (Variante 2). Die Mehrkosten gegenüber der heutigen (Übergangs-)Regelung (Variante 1) sind mit 2000–3000 Franken pro Jahr äusserst bescheiden.

## 4. Betreuungsurlaub

### 4.1. Aktuelle Rechtslage

#### 4.1.1. Anspruch nach OR und Erwerbsersatzgesetz

Der Anspruch auf Betreuungsurlaub besteht dann, wenn Mitarbeitende Anspruch auf Betreuungsentschädigung nach EO haben. Anspruchsberechtigt sind Eltern eines minderjährigen Kindes, das gesundheitlich schwer beeinträchtigt ist. Die Definition der schweren gesundheitlichen Beeinträchtigung findet sich in Artikel 16o EOG. Der Anspruch auf Betreuungsentschädigung und -urlaub entsteht pro Krankheits- oder Unfallereignis. Der Betreuungsurlaub beträgt maximal 14 Wochen und ist innerhalb einer Rahmenfrist von 18 Monaten zu beziehen. Sind beide Eltern erwerbstätig, so hat jeder Elternteil Anspruch auf einen Betreuungsurlaub von höchstens sieben Wochen. Die Betreuungsentschädigung erfolgt in Form von maximal 98 Taggeldern der EO. Das Taggeld beträgt 80 Prozent des durchschnittlichen Erwerbseinkommens, das vor dem Beginn des Betreuungsurlaubs erzielt worden ist, und ist auf 196 Franken pro Tag begrenzt.

#### 4.1.2. Anspruch nach Personalgesetz

Im kantonalen Personalrecht findet sich keine Regelung für bezahlten Urlaub für die Betreuung von schwer kranken oder verunfallten Kindern.

#### 4.1.3. Anwendbarkeit von Artikel 329i OR auf öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse

Nach Artikel 342 Absatz 1 Buchstabe a OR finden die Bestimmungen des OR auf öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse, wie sie etwa in der kantonalen Verwaltung vor allem bestehen, keine Anwendung. Dies betrifft auch den Betreuungsurlaub nach Artikel 329i OR. Vielmehr gelangen die Bestimmungen des OR auf die Arbeitsverhältnisse nach Personalgesetz nur soweit zur Anwendung, wie das kantonale Personalrecht keine eigene Regelung enthält (Art. 6 Abs. 2 PG).

#### 4.1.4. Regelung seit 1. Juli 2021

Aufgrund der ab 1. Juli 2021 geltenden gesetzlichen Bedingungen wird den in der kantonalen Verwaltung anspruchsberechtigten Eltern 80 Prozent des zu Beginn des Anspruchs aktuellen Monatslohnes ausbezahlt. Damit wird eine dem OR entsprechende Übergangsregelung angewendet.

### 4.2. Situation im Kanton Glarus

In den vergangenen zehn Jahren kamen in der kantonalen Verwaltung einzig drei Betreuungsfälle vor, in welchen gemäss Artikel 30 Absatz 2 der zu diesem Zeitpunkt gültigen Personalverordnung je drei Tage bezahlter Urlaub gewährt wurden. Eine länger dauernde Abwesenheit von Mitarbeitenden für die Betreuung von schwer kranken oder verunfallten Kindern war hingegen nicht zu verzeichnen.

### 4.3. Änderungsvorschlag

Analog zur Regelung für den Mutter- und Vaterschaftsurlaub sowie der Lohnfortzahlung im Militär-, Zivilschutz- und zivilen Ersatzdienst soll im Sinne der modernen Personalpolitik und des einfachen Vollzugs auch im Falle eines bezahlten Urlaubs zur Betreuung von schwer kranken oder verunfallten Kindern eine Lohnfortzahlung von 100 Prozent anstatt der bundesrechtlich vorgesehenen 80 Prozent gewährt werden. Wie die Daten aus der Vergangenheit zeigen, dürfte ein solcher Betreuungsurlaub jedoch nur sehr selten anfallen. Allfällige Mehrkosten wären somit tragbar.

## 5. Vernehmlassung

22 Organisationen (Gemeinden, politische Parteien, Verband Glarner Staats- und Gemeindepersonal, Departemente der kantonalen Verwaltung) wurden zur Vernehmlassung eingeladen. Innert Frist gingen insgesamt 16 Rückmeldungen ein. Drei Vernehmlassungsadressaten teilten ihren Verzicht mit, womit insgesamt 13 Stellungnahmen ausgewertet werden konnten.

Alle Vernehmlassungsteilnehmenden stimmten den vorgeschlagenen Änderungen des Personalgesetzes grundsätzlich zu. Der Regierungsrat gehe bei der Überführung der neuen Bundesvorgaben ins Personalgesetz einen logischen und einfach umsetzbaren Weg, stelle eine Gleichbehandlung mit dem Mutterschaftsurlaub sicher und stärke die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Mütter und Väter sollten die Möglichkeit haben, die Betreuungsaufgaben ihren Lebensmodellen entsprechend aufteilen und partnerschaftlich wahrnehmen zu können. Zudem seien die Kosten tief, der Nutzen für die Begünstigten gross. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende hätten sich jedoch eine grosszügigere Lösung gewünscht. Der Kanton solle sich als moderner Arbeitgeber verhalten und den Vaterschaftsurlaub auf drei oder vier Wochen erhöhen.

Die breite Zustimmung aus der Vernehmlassung bestätigte, dass der Regierungsrat mit der vorgeschlagenen Anpassung des Personalgesetzes einen pragmatischen und transparenten Weg aufzeigt, der die politischen Gegebenheiten im Kanton widerspiegelt und die finanziellen Rahmenbedingungen des Kantons berücksich-

tigt. Eine darüber hinausgehende Regelung, welche voll zulasten des Arbeitgebers gehen würde, erachtet der Regierungsrat als nicht opportun. Dies nicht zuletzt auch aus Ressourcenüberlegungen, stellen doch Abwesenheiten – insbesondere für eine kleine und schlanke Verwaltung wie im Kanton Glarus – immer auch eine organisatorische Herausforderung dar. Auch ist der Regierungsrat der Meinung, dass sich eine moderne und familienfreundliche Personalpolitik nicht in erster Linie über die Anzahl bezahlter Urlaubstage definiert.

## 6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### *Artikel 19; Lohnfortzahlung bei Mutterschaft*

Der Wortlaut von Absatz 2 wird mit dem Ziel eines einheitlichen Verständnisses an diejenigen in den neuen Artikeln 19a Absatz 3 und 19b Absatz 3 PG sowie Artikel 16e EOG angepasst.

### *Artikel 19a; Lohnfortzahlung bei Vaterschaft*

Die Sachüberschrift und der Aufbau des Artikels orientieren sich an der Lohnfortzahlung bei Mutterschaft in Artikel 19 PG.

Absatz 1 wird dahingehend geändert, dass der Angestellte bei Geburt eigener Kinder analog zur Bundesregelung einen Anspruch auf zwei Wochen (d.h. 10 Arbeitstage) statt wie bisher fünf Tage bezahlten Urlaub hat (Abs. 1).

Der bisherige Absatz 2, wonach der Regierungsrat den Bezug des Vaterschaftsurlaubs regelt, wird aufgehoben. Die bundesrechtlichen Vorgaben, wonach der Vaterschaftsurlaub innert sechs Monaten nach der Geburt des Kindes tage- oder wochenweise bezogen werden kann, gelten damit subsidiär auch für die Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung. Grundsätzlich ist es zudem weiterhin möglich, unbezahlten Urlaub zu beziehen. Eine spezielle Erwähnung beim Vaterschaftsurlaub drängt sich jedoch nicht auf.

Die Lohnfortzahlung richtet sich analog der Regelung für die Berechnung des EO-Taggeldanspruchs (Art. 16l EOG) nach dem Beschäftigungsumfang bei Beginn des Anspruchs (Abs. 3).

Absatz 4 entspricht Artikel 19 Absatz 3 PG. Die Vaterschaftsentschädigung gemäss EOG geht an den Kanton, soweit er die volle Gehaltszahlung erbringt.

### *Artikel 19b; Lohnfortzahlung bei Betreuung kranker und verunfallter Kinder*

Der neue Artikel 19b PG gewährt für die Betreuung von schwer kranken oder verunfallten Kindern maximal 14 Wochen (d.h. 70 Arbeitstage) bezahlten Urlaub und damit eine volle Lohnfortzahlung (Abs. 1).

Sind beide Elternteile erwerbstätig, so hat die angestellte Person Anspruch auf einen Betreuungsurlaub von höchstens sieben Wochen. Sie kann eine abweichende Aufteilung beantragen (Abs. 2). Die Regelung entspricht derjenigen in Artikel 329i Absatz 3 OR.

Die Lohnfortzahlung richtet sich analog der Regelung für die Berechnung des EO-Taggeldanspruchs (Art. 16r EOG) nach dem Beschäftigungsumfang bei Beginn des Anspruchs (Abs. 3).

Absatz 4 entspricht Artikel 19 Absatz 3 PG. Die Erwerbsausfallentschädigung gemäss EOG geht an den Kanton, soweit er die volle Gehaltszahlung erbringt.

### *Artikel 58b; Übergangsbestimmung zur Änderung vom .....*

Wie unter Ziffer 3.1.4 und 4.1.4 ausgeführt, sind die bundesrechtlichen Bestimmungen seit dem 1. Januar 2021 bzw. 1. Juli 2021 in Kraft und gelangen (ergänzend zum personalgesetzlichen Anspruch) seither zur Anwendung. Da eine Anpassung des Personalgesetzes per 1. Januar 2021 nicht möglich gewesen ist, soll den anspruchsberechtigten Mitarbeitenden aber im Sinne einer arbeitnehmerfreundlichen Regelung rückwirkend die volle Lohnfortzahlung gewährt werden. Dies unter der Bedingung, dass sie sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung in einem ungekündigten Anstellungsverhältnis befinden. Diesen Mitarbeitenden würde dann entsprechend die Lohndifferenz von 20 Prozent für den bezogenen Urlaub nachträglich ausbezahlt.

### *Inkrafttreten*

Die Änderung des Personalgesetzes soll am 1. Juli 2022 in Kraft treten.

## 7. Finanzielle Auswirkungen

Beim Vaterschaftsurlaub ist gegenüber der seit 1. Januar 2021 geltenden Übergangsregelung mit geringen jährlichen Mehrkosten von 2000 bis 3000 Franken zu rechnen.

Für den Betreuungsurlaub liegen keinerlei Erfahrungswerte vor, zumal in den vergangenen zehn Jahren auch keine länger dauernden Abwesenheiten für die Betreuung von schwer kranken oder verunfallten Kindern bekannt sind. Entsprechend dürfte auch diese Regelung keine wesentlichen Mehrkosten zur Folge haben.

## 8. Beratung der Vorlage im Landrat

Die Vorlage wurde durch die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern unter dem Vorsitz von Landrat Luca Rimini, Näfels, beraten. Eintreten und Inhalt der Vorlage waren im Grundsatz unbestritten. Der Kanton wolle an einem modernen Personalgesetz festhalten und als attraktiver Arbeitgeber mit gutem Beispiel vorangehen. In der Kommission wurde lediglich ein Antrag auf Ausbau des Vaterschaftsurlaubs auf vier Wochen gestellt. Dieser ging der Kommission jedoch zu weit; er wurde mit Verweis auf die hohen Kostenfolgen für den Kanton sowie den erhöhten Druck auf die Privatwirtschaft aufgrund deutlich besserer Arbeitsbedingungen beim Kanton deutlich abgelehnt. Die Einführung des Betreuungsurlaubs mit voller Lohnfortzahlung war in der Kommission ebenfalls unbestritten. Diese begrüßte die Haltung des Regierungsrates und erachtete es als wichtig, den Mitarbeitenden bei privaten Schicksalsschlägen beizustehen und in diesen – zum Glück wenigen – Einzelfällen eine fortschrittliche Lösung anzubieten.

Auch im Landrat selber war Eintreten unbestritten. Alle Fraktionen unterstützten den Antrag von Regierungsrat und landrätlicher Kommission in inhaltlicher Hinsicht. Es wurde jedoch vereinzelt bedauert, dass der Regierungsrat nicht weitergegangen sei. Andere öffentliche und private Arbeitgeber seien fortschrittlicher. Aus Sicht des Regierungsrates sei eine weitergehende Lösung jedoch nicht mehrheitsfähig und auch nicht angezeigt. Die Unterstützung von Angehörigen mit spezifischen Betreuungsaufgaben wurde im Landrat als wichtig erachtet.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

## 9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

### Änderung des Gesetzes über das Personalwesen

(Vom .....

(Erlassen von der Landsgemeinde am .....

#### I.

GS II A/6/1, Gesetz über das Personalwesen (Personalgesetz, PG) vom 5. Mai 2002 (Stand 1. Juli 2018), wird wie folgt geändert:

#### Art. 19 Abs. 2 (geändert)

<sup>2</sup> Die Lohnfortzahlung richtet sich nach dem Erwerbseinkommen bei Beginn des Anspruchs.

#### Art. 19a Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu) Lohnfortzahlung bei Vaterschaft (Sachüberschrift geändert)

<sup>1</sup> Bei Geburt eigener Kinder hat der Angestellte Anspruch auf zwei Wochen bezahlten Urlaub.

<sup>2</sup> *Aufgehoben.*

<sup>3</sup> Die Lohnfortzahlung richtet sich nach dem Erwerbseinkommen bei Beginn des Anspruchs.

<sup>4</sup> Die Erwerbsausfallentschädigung gemäss dem eidgenössischen Erwerbsersatzgesetz geht an den Kanton, soweit er die volle Gehaltszahlung erbringt.

#### Art. 19b (neu)

##### Lohnfortzahlung bei Betreuung kranker und verunfallter Kinder

<sup>1</sup> Für die Betreuung eines minderjährigen Kindes, das gemäss dem eidgenössischen Erwerbsersatzgesetz wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigt ist, hat die angestellte Person einen Anspruch auf höchstens 14 Wochen Betreuungsurlaub.

<sup>2</sup> Sind beide Eltern erwerbstätig, so hat die angestellte Person Anspruch auf einen Betreuungsurlaub von höchstens sieben Wochen. Sie kann eine abweichende Aufteilung des Urlaubs beantragen.

<sup>3</sup> Die Lohnfortzahlung richtet sich nach dem Erwerbseinkommen bei Beginn des Anspruchs.

<sup>4</sup> Die Erwerbsausfallentschädigung gemäss dem eidgenössischen Erwerbsersatzgesetz geht an den Kanton, soweit er die volle Gehaltszahlung erbringt.

**Art. 58b (neu)**

*Übergangsbestimmung zu den Änderungen vom .....*

<sup>1</sup> Angestellten, die seit dem 1. Januar 2021 einen Vaterschaftsurlaub von zwei Wochen bezogen haben, wird die volle Lohnfortzahlung gemäss Artikel 19a ausgerichtet.

<sup>2</sup> Angestellten, die seit dem 1. Juli 2021 einen Betreuungsurlaub bezogen haben, wird die volle Lohnfortzahlung gemäss Artikel 19b ausgerichtet.

<sup>3</sup> Die volle Lohnfortzahlung setzt voraus, dass sich die angestellte Person im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen vom ..... in einem ungekündigten Arbeitsverhältnis zum Kanton befindet.

**II.**

Keine anderen Erlasse geändert.

**III.**

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

**IV.**

Diese Änderungen treten am 1. Juli 2022 in Kraft.

## § 9 Memorialsantrag «Slow Sundays im Klöntal»

### **Die Vorlage im Überblick**

Der von den Jungen Grünen und den Grünen in der Form einer allgemeinen Anregung eingereichte Memorialsantrag «Slow Sundays im Klöntal» will die gesetzlichen Grundlagen schaffen, um das Klöntal an mindestens acht Sonntagen im Jahr (vor allem über die Monate Juni–September) vom motorisierten Individualverkehr von morgens bis abends talein- und talauswärts bis auf notwendige Ausnahmen frei zu halten. Die Erholungsqualität im Klöntal soll so effektiv verbessert werden. Das Klöntal soll attraktiv bleiben und von durch den motorisierten Verkehr verursachten Konflikten entlastet werden. Regierungs- und Landrat äusserten zwar Verständnis für das Anliegen, lehnten Fahrverbote für den motorisierten Individualverkehr ins Klöntal an mindestens acht Sonntagen aus den folgenden Gründen jedoch ab.

### **Funktionierendes Verkehrskonzept der Gemeinde Glarus**

Nach der Neuordnung des Parkierungskonzepts im Klöntal im 2019 musste die Zufahrt zum Klöntal im 2020 insgesamt zwölf Mal eingeschränkt werden, weil die Kapazitätsgrenze der bestehenden Parkplätze erreicht war. Die Sperrungen erfolgten jeweils an Schönwetter-Wochenendtagen und dauerten vom späteren Vormittag bis in den frühen Abend. Das Verkehrskonzept der Gemeinde Glarus erwies sich insgesamt als tragfähige Grundlage für eine markante Entlastung des Klöntals an Spitzentagen. Die Verkehrssituation im Klöntal hat sich erheblich verbessert. Die kapazitätsbedingten Sperrungen stossen auf eine breite Akzeptanz unter den Auto- und Motorradfahrern. Die Gemeinde Glarus plant zudem einen Ausbau der bestehenden Busverbindungen an Spitzentagen.

### **Sperrung: Viel Aufwand für wenig Ertrag**

Ein komplettes Verbot des privaten motorisierten Verkehrs ins Klöntal an acht Sonntagen im Jahr ist nicht zielführend. Die Massnahme verursacht im Vergleich zu ihrem Nutzen unverhältnismässig hohe Infrastruktur- und Personalkosten. Dies gilt umso mehr bei einer kleineren Anzahl von betroffenen Sonntagen. Unter dem Strich ist nicht mit der Reduktion von Autofahrten bzw. CO<sub>2</sub>-Emissionen zu rechnen. Stattdessen wären unerwünschte zeitliche und örtliche Verlagerungseffekte zu befürchten, die das Image des Kantons als Tourismusdestination beschädigen würden. Zu befürchten sind zudem negative Auswirkungen auf die Tourismusbetriebe im Klöntal.

Der Memorialsantrag wurde im Landrat intensiv diskutiert. Ein Rückweisungsantrag mit dem Auftrag zur Ausarbeitung einer konkreten Vorlage wurde jedoch abgelehnt. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit klarer Mehrheit, den Memorialsantrag «Slow Sundays im Klöntal» abzulehnen.

## **1. Ausgangslage – der Memorialsantrag**

Am 8. September 2020 reichten die Jungen Grünen und die Grünen des Kantons Glarus den Memorialsantrag «Slow Sundays im Klöntal» mit folgendem Wortlaut ein:

«Gestützt auf Artikel 58 Absatz 3 der Kantonsverfassung reichen wir, die Jungen Grünen und die Grünen des Kantons Glarus, folgenden Memorialsantrag in Form einer allgemeinen Anregung ein:

Es werden gesetzliche Grundlagen mit wirksamen Massnahmen geschaffen, um das Klöntal an mindestens acht Sonntagen im Jahr (v. a. über die Sommermonate Juni–September) vom motorisierten Individualverkehr von morgens bis abends talein- und talauswärts bis auf notwendige Ausnahmen frei zu halten und so die Erholungsqualität effektiv zu verbessern.

### **Begründung:**

Das Klöntal ist ein attraktives und bekanntes Naherholungsgebiet, das viel zu bieten hat. Glarner\*innen und Gäste von nah und fern geniessen dabei die atemberaubende Naturschönheit. Dabei gerät genau das, was das Klöntal so einzigartig macht, immer mehr unter Druck. Insbesondere die Anreise ins Klöntal, von der Mehrheit mit dem eigenen Auto zurückgelegt, bietet an schönen Sonntagen wegen des Verkehrschaos immer wieder Anlass zu Konflikten. Dies stellt für Natur und Mensch im Klöntal eine grosse Belastung dar. Der Memorialsantrag will, dass der Kanton verstärkt dazu beiträgt, dass das Klöntal langfristig attraktiv bleibt und konfliktfreier wird. Darum soll das Klöntal an mindestens acht Sonntagen im Sommer ein möglichst autofreies Naherholungsgebiet sein für Glarner\*innen und Gäste, die Ruhe und Erholung in den Bergen suchen. Dazu gehört die Anreise mit dem Langsamverkehr: Für Erholungssuchende, die zu Fuss oder mit dem Velo anreisen, soll an diesen Sonntagen ein Klöntal ohne störendes Autoverkehrsaufkommen und ohne chaotische Parkierungszustände ermöglicht werden.

Bei den notwendigen Ausnahmen denken wir an die Blaulichtorganisationen, Bewilligungen für Anwohner\*innen und Arbeiter\*innen im Klöntal, Menschen mit Beeinträchtigung und an dringende land- und forstwirtschaftliche Transporte und Belieferungen der Gastrobetriebe.

Mit dem neuen Parkierungskonzept der Gemeinde Glarus wird zwar ein erster Schritt Richtung Entlastung des Klöntals gemacht. Es braucht aber mehr. Ein klareres Zeichen, dass eine andere Freizeitmobilität im Klöntal möglich und erwünscht ist. Die «Slow Sundays» und die damit verbundene Förderung des Langsamverkehrs sind ein wichtiger Beitrag zu einem nachhaltigen und naturnahen Tourismus. Dies beinhaltet auch die Sensibilisierung zum Umsteigen aufs Velo oder den öV und das Belohnen der Umsteigewilligen. Kombiniert mit attraktiven Angeboten der Gastronomie und den Anbieter\*innen von Übernachtungen kann so an der längerfristigen Zukunft der Tourismusdestination Klöntal gearbeitet werden. Verschiedene innovative Tourismusdestinationen zeigen, dass sich heutzutage diese Tourismusform immer mehr lohnt. Für velofahrende Tagesgäste und Wanderer\*innen ergibt sich weiterhin die Möglichkeit, ohne gefährlichen und störenden Autoverkehr die Strassen und Wege ins Klöntal zu nutzen und so auch die Anreise zu geniessen.

Der Kanton soll zum Gelingen mithelfen. Denn von einer gelungenen Umsetzung, die mit allen Akteur\*innen gut aufgegleist wird, kann auch der Kanton profitieren. Dazu braucht es eine gute Information über die «Slow Sundays» und ansprechende Anreisemöglichkeiten. Allenfalls könnten dafür auch Förder- und Werbemittel aus der Standortförderung genutzt werden. Diese Sonntage bieten Raum, um generell für den Langsamverkehr und das Umsteigen auf den öV zu werben.

Die Antragstellenden haben sich bewusst dazu entschieden, den Memorialsantrag als allgemeine Anregung einzureichen und so den Gesetzgebenden genügend Spielraum für die Ausarbeitung einer wirksamen und im Vollzug klaren Vorlage zu geben. Sie hoffen, dass innovative Mobilitätsideen mitgedacht werden und sehen es als Ergänzung zu den neusten Verkehrs- und Parkierungskonzepten der Gemeinde Glarus.

Die Jungen Grünen und die Grünen des Kantons Glarus haben sich verschiedene Gedanken zur möglichen Umsetzung gemacht und helfen gerne mit bei der Ausarbeitung.

Der Landrat erklärte den Antrag am 16. Dezember 2020 für rechtlich zulässig und erheblich. Dieser ist gemäss Artikel 59 Absatz 3 KV somit spätestens der übernächsten Landsgemeinde, also der Landsgemeinde 2022, vorzulegen.

## 2. Beurteilung

### 2.1. Heutige Situation

Das Klöntal ist wegen seiner landschaftlichen Schönheit ein beliebter Ausflugsort für Glarnerinnen und Glarner sowie für auswärtige Touristinnen und Touristen. Das Besucheraufkommen führt besonders an schönen Wochenenden in den Sommermonaten zu Verkehrsüberlastungen; überfüllte Parkplätze ziehen Verkehrsbehinderungen auf dem Anfahrtsweg nach sich.

Die Gemeinde Glarus hat daher in den Jahren ab 2019 in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei sowie der Axpo als Muttergesellschaft der Grundeigentümerin Kraftwerk Löntsch AG das bestehende Parkierungskonzept überarbeitet. Die Zahl der zur Verfügung stehenden Parkplätze wurde redimensioniert; diese wurden zudem besser geordnet. Zudem wurde ein Verkehrskonzept geschaffen und umgesetzt, das bei Erreichen der maximalen Parkplatzkapazität im Klöntal eine temporäre Zufahrtsbeschränkung vorsieht. Diese wird zeitgleich bereits auf dem Zubringer Näfels bzw. auf der Autostrasse N17 vorsegnalisiert.

Im Jahr 2020 musste die Zufahrt zum Klöntal insgesamt zwölf Mal eingeschränkt werden, nachdem die Kapazitätsgrenzen der bestehenden Parkplätze erreicht waren. Die Sperrungen erfolgten typischerweise an Schönwetter-Wochenendtagen, jeweils am späteren Vormittag, und dauerten bis in den frühen Abend. Das Verkehrskonzept der Gemeinde Glarus hat sich insgesamt als tragfähige Grundlage für eine markante Entlastung des Klöntals an sommerlichen Spitzentagen bewährt. Die kapazitätsbedingten Sperrungen stossen auf eine breite Akzeptanz unter den Auto- und Motorradfahrenden.

### 2.2. Memorialsantrag 1990

Bereits im Jahr 1990 hat die damalige Umweltgruppe Glarus einen ähnlich lautenden Memorialsantrag «zum Schutz des Klöntals» eingereicht. Dieser sah in Form einer konkreten Gesetzesvorlage die Sperrung der Klöntalerstrasse an acht bis neun Sonntagen zwischen dem 15. Juni und dem 15. September vor.

Der Regierungsrat lehnte den Memorialsantrag damals ab. Er begründete dies im Wesentlichen damit, dass ein solches Gesetz nur «mit rigorosen Kontrollen» durchgesetzt werden könne, es zu wirtschaftlichen Einschnitten für die Gaststätten im Klöntal komme und der Schadstoffausstoss nur unwesentlich gesenkt würde. Landrat und Landsgemeinde 1992 teilten die ablehnende Haltung.

## 2.3. Herausforderungen bei der Umsetzung des Memorialsantrags

### 2.3.1. Allgemeines

Touristisch beliebte Ziele stehen mit dem motorisierten Individualverkehr (MIV) generell in einem Spannungsverhältnis. Gerade die im Kanton Glarus beliebten Tagesdestinationen wie das Klöntal, das Oberseetal oder auch die Wintersportdestinationen mobilisieren an schönen Wochenenden Tausende von Auto- bzw. Motorradlenkerinnen und -lenkern. Dies führt regelmässig zu Überlastungssituationen auf den Strassen sowie zusätzliche Emissionen (Lärm, Abgase, Feinstaub usw.).

Der Regierungsrat brachte dem Memorialsantrag «Slow Sundays im Klöntal» in seiner Stellungnahme deshalb Verständnis entgegen. Die angestrebte Befreiung des Klöntals vom MIV an mindestens acht Sonntagen pro Jahr stellt einen überlegenswerten Kontrapunkt zum übrigen touristischen Angebot im Glarnerland dar. Die Auswirkungen erweisen sich allerdings als beträchtlich. Nachfolgend werden diese näher dargestellt und gewürdigt.

### 2.3.2. Häufigkeit der Sperrung und Planbarkeit

Die Antragstellerinnen wollen gesetzliche Grundlagen mit «wirksamen Massnahmen» schaffen, um das Klöntal an mindestens acht Sonntagen im Jahr für den MIV (bis auf notwendige Ausnahmen) zu sperren, um so die Erholungsqualität «effektiv» zu verbessern. Gesperrt werden müsste die Klöntalerstrasse (Kantonsstrasse) und die Sackbergstrasse (Gemeindestrasse). Auf der Pragelpassstrasse beim Abschnitt Richisau-Gampelbrücke besteht bereits heute an Wochenenden ein Fahrverbot für den motorisierten Verkehr.

Die Sperrungen sollen vorwiegend in den Monaten Juni bis September erfolgen, wenn eine besonders hohe Nachfrage nach einem Ausflug ins Klöntal besteht. Im Ergebnis bedeutet dies eine Sperrung an jedem zweiten Sonntag im genannten Zeitraum.

Die vom MIV befreiten Sonntage müssten um der Rechtssicherheit willen im Voraus bekannt sein, sei es durch Gesetz oder mittels delegierter Festlegung durch die zuständige Behörde. Nur so können sich die Gastro- und Tourismusbetriebe wie auch die Touristen auf die Situation einstellen. Diese notwendige Festlegung führt dazu, dass die Sperrtage ergebnislos auch an Schlechtwetter-Wochenenden stattfinden. Reduziert man die Anzahl Sonntage auf deren vier, ergeben sich im Ergebnis vielleicht effektiv zwei betroffene Schönwetter-Sonntage.

### 2.3.3. Richtplanung

Der kantonale Richtplan stellt das Planungsinstrument auf Kantonsebene dar. Er koordiniert raumwirksame Aktivitäten wie z.B. die Entwicklung von Siedlung, Verkehr und Infrastruktur und sorgt dabei auch für den Schutz von Natur und Landschaft. Dies geschieht mit verbindlichen Vorgaben über eine längere Zeit. Es gilt der Grundsatz: Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedürfen einer Grundlage im Richtplan. Darin wird konkret festgelegt, wie der Kanton sich räumlich ganzheitlich entwickeln soll, im Sinne einer kantonalen Raumentwicklungsstrategie.

Der gegenwärtig in Kraft stehende kantonale Richtplan 2004 sieht für den Verkehr in das Klöntal keine Einschränkungen vor. Der Richtplan 2018 gibt generelle Handlungsanweisungen in Bezug auf die «nachhaltige Entwicklung von Tourismus- und Erholungsgebieten». Er enthält jedoch keine Sperrungen von Zufahrtsachsen.

Der kommunale Richtplan der Gemeinde Glarus aus dem Jahr 2013 sah ursprünglich für das Klöntal vor, ein Verkehrskonzept und/oder eine Zufahrtsbeschränkung für den MIV an Spitzentagen zu prüfen. Die Gemeinde Glarus wollte als Produkt ein «Verkehrskonzept mit Zufahrtsbeschränkung als Eskalationsschritt und alternativer Erschliessung (Bus) an Spitzentagen» entwickeln. Der Kanton Glarus brachte dazu jedoch einen Genehmigungsvorbehalt an, mit dem Hinweis, dass Massnahmen der Gemeinde auf Kantonsstrassen aufgrund kantonalen Zuständigkeit ausgeschlossen sind.

Im Ergebnis findet der Memorialsantrag «Slow Sundays im Klöntal» in der gegenwärtigen kantonalen und kommunalen Richtplanung keinen Niederschlag. Die beabsichtigte Sperrung würde somit nicht den Planungsprozess in Abstimmung mit anderen raumwirksamen Bedürfnissen und Ressourcen durchlaufen. Dies ist jedoch für eine Umsetzung des Memorialsantrags nicht zwingend notwendig.

### 2.3.4. Ausbau öffentlicher Verkehr

Die Buslinie B 504 verbindet den Bahnhof Glarus mit dem Klöntal. Im Sommer 2022 verkehren die Busse sonntags stündlich. Die maximale Transportkapazität eines Busses kann mit 70 Personen beziffert werden. Bis zur Mittagszeit könnten an einem Sonntag mittels öV somit maximal 350 Personen ins Klöntal befördert werden.

Eine Sperrung des Klöntals für den MIV gemäss dem Memorialsantrag würde vor allem an schönen Tagen ein massiv erhöhtes Bedürfnis nach öffentlichen Transportmöglichkeiten generieren. Anlässlich von Verkehrserhebungen der Gemeinde Glarus an vier Sonntagen im August 2018 wurden – abhängig von der Wetterlage –

zwischen 1500 und 5000 Motorfahrzeuge bei der Klöntalerstrasse unterhalb des Rhodannenbergs gemessen. Geht man von einem durchschnittlichen Besetzungsgrad von 1,56 Personen pro Auto aus (Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Verkehrsverhalten der Bevölkerung, 2015), begeben sich an einem Wochenendtag im Sommer mindestens 2300 Personen ins Klöntal.

Selbst wenn ein Teil davon dem Klöntal bei einer Umsetzung des Memorialsantrags an den massgeblichen Sonntagen fernbliebe oder auf den Langsamverkehr (Fahrräder, Fussgänger) umstiege, könnte die Kapazität des heutigen öV den Transportbedarf nicht im Ansatz bewältigen. Es müsste ab Bahnhof Glarus im Minimum ein Busverkehr im Viertelstundentakt eingerichtet werden. Zudem müssten die Betriebszeiten gegenüber dem bestehenden öV-Angebot deutlich verlängert werden (ca. 6–20 Uhr).

### *2.3.5. Verlagerungseffekte*

Es ist davon auszugehen, dass eine Sperrung des Klöntals für den MIV an schönen Sonntagen zu erheblichen Verlagerungseffekten führen würde. Die örtliche Verlagerung des MIV würde das Kapazitätsproblem des Klöntals auf andere Destinationen (erfahrungsgemäss Oberseetal, Gäsi, Talalpsee, Gebiet Fronalpstock) verlagern. Es wäre auch mit einer zeitlichen Verlagerung des MIV auf ausserhalb der Sperrzeiten (z.B. vor 6 Uhr oder nach 20 Uhr) zu rechnen, womit das Ziel des Memorialsantrags, das Klöntal vom MIV zu befreien, verfehlt würde.

### *2.3.6. Ausnahmeregelungen*

Der Memorialsantrag will «notwendige Ausnahmen» des MIV auch während der Sperrzeiten zulassen. Die Antragstellerinnen verstehen darunter Blaulichtorganisationen, Bewilligungen für Anwohner und Angestellte, Personen mit Beeinträchtigungen, dringende land- und forstwirtschaftliche Transporte sowie die Zulieferer der Gastrobetriebe. Einzubeziehen wären wohl auch die Campingplatzbewohner und Ferienhausbesitzer. Trotz Erlass einer Sperre ist somit mit motorisiertem Verkehr zu rechnen.

### *2.3.7. Durchsetzung eines Fahrverbots*

Gegenwärtig wird der Verkehr ins Klöntal auf Veranlassung der Gemeinde Glarus dann beschränkt, wenn die Kapazität der Parkplätze ausgeschöpft ist. Dieser Fall tritt erfahrungsgemäss an sonnigen Wochenenden bzw. Feiertagen ein. Die Verkehrsbeschränkung bezieht sich nur auf die Zufahrt und nicht auf den weiterhin erlaubten, aus dem Klöntal abfliessenden Verkehr. Sie wird mit einer vorbereiteten Signalisation sowie mit Mitarbeitenden eines privaten Sicherheitsdienstes durchgesetzt. Die Akzeptanz dieser kapazitätsbedingten Sperrungen ist hoch, da zum Zeitpunkt des Beginns der Zufahrtsbeschränkungen zumindest der Grundbedarf an Mobilität mittels MIV bereits gedeckt ist.

Ein vollständiges bzw. ganztägiges Verbot für den MIV an einzelnen Sonntagen würde bei der Sperre selbst (erwartungsgemäss in Riedern) zu einem grossen Andrang führen. Es dürfte kein Auto oder Motorrad ins Klöntal fahren, gleichzeitig wären jedoch die (zahlreichen) Ausnahmen zu bewältigen. Ein solches Fahrverbot müsste für diese einzelnen Sonntage mit baulichen Massnahmen (Barriere ohne Umgehungsmöglichkeit mit Zufahrtskontrollsystem) flankiert und gleichzeitig personell betreut werden.

### *2.3.8. Zusätzliche Infrastruktur*

Die Umsetzung des Memorialsantrags generiert einen Mehrbedarf an Parkierungsmöglichkeiten im Gemeindegebiet, namentlich in den Ortsteilen Riedern und Glarus. Dies kann zu Konflikten mit den bestehenden Parkierungsbedürfnissen führen. Darüber hinaus wären die Einrichtung von Kreuzungsstellen Bus/Bus entlang des Klöntalersees, ein Wendeplatz im Bereich Rhodannenbergs sowie allenfalls weitere, zusätzlich zu erstellende Haltestellen notwendig.

### *2.3.9. Kosten*

Für den Kapazitätsausbau im öV muss pro Sonntag mit Betriebskosten von rund 25000 Franken gerechnet werden. Dazu kommen erhebliche Kosten für die oben erwähnte zusätzliche Infrastruktur (Buskreuzungsstellen, Bushalte- und Buswendeplätze; Barriere) sowie die jeweilige personelle Betreuung durch Sicherheitspersonal. Insgesamt und auf Dauer bestünde ein schlechtes Kosten-/Nutzen-Verhältnis zum erzielten Effekt sowie bei den Gastronomiebetrieben eine erhebliche Umsatzeinbusse.

## **2.4. Stellungnahme der Gemeinde Glarus**

Für die Gemeinde Glarus steht gemäss ihrer Stellungnahme vom April 2021 im Vordergrund, dass das ab 2019 für das Klöntal revidierte Verkehrs- und Parkierungskonzept mit entsprechender Kapazitätsbewirtschaftung auf grossen Anklang stiess und damit insbesondere die Parkierungsprobleme beseitigt werden konnten. Der Memorialsantrag stehe zwar grundsätzlich im Einklang mit den Anstrengungen der Gemeinde, «das Bergjuwel Klöntal» vor einer Übernutzung zu bewahren. Bei einer Annahme würde damit jedoch «keine einzige Autofahrt» entfallen, weil die Mobilität in der Schweiz und im Glarnerland dadurch nicht eingedämmt würde. Die Touristen würden an andere Orte ausweichen, was nicht mit einer nachhaltigen Verkehrslenkung vereinbar sei und zu zusätzlichen, imageschädigenden Verkehrsüberlastungen führen würde.

Das Vorhaben beeinträchtigt zudem die wirtschaftliche Tätigkeit der Gast- und Beherbergungsbetriebe im Klöntal, da die ganztägigen Total-Sperrungen in die Hauptsaison fielen. Ein touristischer Imageschaden wäre programmiert. Die wirtschaftlichen Auswirkungen wären nach Ansicht der Gemeinde erheblich, allein für die öffentliche Hand sei jährlich mit einem «höheren, sechsstelligen Betrag» zu rechnen.

Der Memorialsantrag schaffe überdies keine planungsrechtlichen Voraussetzungen für Begleitmassnahmen sowie die Schaffung temporärer Parkflächen. Die sich durch den Memorialsantrag ergebenden Fragen müssten vorab durch den Kanton im Rahmen der kantonalen Richtplanung behördenverbindlich gelöst werden.

Die Gemeinde Glarus bilanziert, dass eine nachhaltige Lösung nur mit einer geschickten Besucherlenkung erreicht werden kann. Der eingeschlagene Weg (Parkierungs- und Verkehrskonzept) sei mit einem verbesserten öV-Angebot weiterzuentwickeln. Der Memorialsantrag sei daher abzulehnen.

## 2.5. Schlussfolgerung

Die Verkehrssituation im Klöntal hat sich seit der Umsetzung des Parkierungs- und Verkehrskonzepts der Gemeinde Glarus erheblich verbessert. Zusammen mit kapazitätsorientierten Beschränkungen kann der MIV ins Klöntal mittels lenkenden Massnahmen sinnvoll bewältigt werden.

Ein komplettes Verbot des MIV ins Klöntal an acht Sonntagen im Jahr ist nicht zielführend. Die Massnahme ist mit dem kantonalen Richtplan nicht abgestimmt und verursacht im Vergleich zum Ergebnis für wenige Sonntage unverhältnismässig hohe Infrastruktur- und Personalkosten. Gleiches gilt umso mehr bei einer kleineren Zahl an Sonntagen. Unter dem Strich ist auch nicht mit der Reduktion von Autofahrten bzw. CO<sub>2</sub>-Emissionen zu rechnen. Stattdessen kommt es zu unerwünschten zeitlichen wie örtlichen Verlagerungseffekten, welche das Image des Kantons als Tourismusdestination beschädigen würden.

Zu begrüssen ist jedoch der Ausbau des öV, wie er von der Gemeinde Glarus geplant ist. Die bisherigen Busverbindungen werden an Spitzentagen den Transportbedürfnissen der Besucherinnen und Besucher nicht gerecht.

## 3. Beratung der Vorlage im Landrat

### 3.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr unter dem Vorsitz von Landrat Fridolin Staub, Bilten, befasste sich mit der Vorlage. Der regierungsrätliche Bericht lieferte der Kommission Stoff für eine breite Diskussion:

- Aus der Mitte der Kommission wurde gefragt, ob es Daten zu den durch den Regierungsrat in seiner Stellungnahme aufgezeigten Auswirkungen einer Sperrung des Klöntals an mindestens acht Sonntagen im Jahr auf den MIV gebe. Dazu wurde ausgeführt, dass zwar keine Statistiken oder ähnliche zahlenmässige Erhebungen existieren. Dass das aktuelle Parkierungs- und Verkehrskonzept massgebliche Verbesserungen brachte, beruhe auf den Auskünften von Vertretern der Gemeinde und der Kantonspolizei.
- Es wurde bemängelt, dass im Bericht des Regierungsrates der Langsamverkehr nicht ausreichend thematisiert werde. Durch die Motorfahrzeuge, die sich an Wochenenden auf den Strassen ins Klöntal bewegten, sei die Sicherheit der Velofahrerinnen und -fahrer gefährdet. Der Memorialsantrag ziele auch auf eine Verbesserung dieser Situation ab. Dem wurde entgegengehalten, dass dieser Aspekt indirekt im Zusammenhang mit den zu erteilenden Ausnahmegewilligungen und dem Ausbau des öV aufgegriffen worden sei. Daraus ergebe sich, dass eine Totalsperrung ohnehin nicht erfolgen könne. Vielmehr sei davon auszugehen, dass aufgrund zahlreicher Ausnahmegewilligungen und der notwendigen engeren Taktung des Busfahrplans auch an den «Slow Sundays» regelmässig motorisierte Fahrzeuge auf den Zufahrtsstrassen zum Klöntal unterwegs sein würden. Ungestört bzw. gefahrlos verlief der Langsamverkehr somit nicht. Für die Velofahrerinnen und -fahrer bilde gerade der Busverkehr eine Herausforderung, weniger die Autos und Töffs.
- Ausführlich diskutiert wurde die bei einer Sperrung für den MIV zu erwartenden wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Gastronomie und den Tourismus. Ein Teil der Kommission vertrat die Auffassung, die in der Stellungnahme des Regierungsrates behauptete erhebliche Umsatzeinbusse sei weder belegt noch zwingend. Der Memorialsantrag biete vielmehr eine Chance für Innovationen im hiesigen Fremdenverkehr, die andere Einnahmequellen erschliesse und so allfällige Einbussen kompensiere. Der andere Teil der Kommission bestritt dies vehement. Die Gastrobranche im Klöntal werde gerade an den umsatzstärksten schönen Tagen unter einer Sperrung leiden. Unter dem Strich erwiesen sich die wirtschaftlichen Nachteile als beträchtlich, wie andere Beispiele im Kanton gezeigt hätten. Zu erwähnen gelte es zudem, dass beträchtliche Summen in den Tourismus investiert worden seien, um die Besucherzahlen im Kanton zu erhöhen. Es sei zu vermeiden, diese Entwicklung durch Einschränkungen wieder auszubremsen.
- Mehrere Kommissionsmitglieder betrachteten den Memorialsantrag als zu starr und als zu weitgehend.
- Weiter brachten Kommissionsmitglieder Fragen ein, die in die Zuständigkeit der Gemeinde Glarus fallen und nicht in jene des Kantons. So wurde ins Feld geführt, dass die Sackbergstrasse ins Klöntal auch ein-zubeziehen sei. Dabei handelt es sich jedoch um eine Gemeindestrasse.

Bei einem als allgemeine Anregung formulierten Memorialsantrag sieht das Gesetz keinen Gegenvorschlag vor. Auch verzichtete der Regierungsrat darauf, bereits einen konkreten Gesetzentwurf zur allfälligen Umsetzung des Memorialsantrags auszuarbeiten. Im Rahmen der Detailberatung konnte daher nicht über Abänderungsanträge zur Vorlage befunden werden. Nach geführter Debatte sprach sich die Kommission klar dafür aus, dem Landrat die Ablehnung des Memorialsantrags zuhanden der Landsgemeinde zu beantragen.

## 3.2. Landrat

### 3.2.1. Rückweisungsantrag abgelehnt

Auch im Landrat wurde intensiv über den Memorialsantrag diskutiert. Von mehreren Votanten wurde kritisiert, dass der Regierungsrat keinen ausgearbeiteten Entwurf zur Umsetzung des Memorialsantrags vorgelegt habe. Eine Landratsmehrheit habe mit der Erheblicherklärung dem Regierungsrat den Auftrag erteilt, eine Vorlage zum als allgemeine Anregung eingereichten Memorialsantrag auszuarbeiten. Ein Votant beantragte daher die Rückweisung der Vorlage an den Regierungsrat. Dieser solle eine konkrete Vorlage präsentieren mit nur vier autofreien Sonntagen und unter anderem einem touristischen Nutzungskonzept für das Klöntal; acht autofreie Tage gingen zu weit. Dagegen wurde eingewendet, die Erheblicherklärung sei noch kein Auftrag an die Regierung, eine Vorlage auszuarbeiten. Dies bedeute vorerst nur, dass der Regierungsrat eine materielle Stellungnahme zum Memorialsantrag auszuarbeiten habe. Zudem solle zuerst die Landsgemeinde im Grundsatz über den Memorialsantrag entscheiden. Der Rückweisungsantrag wurde in der Folge klar abgelehnt.

### 3.2.2. Memorialsantrag eine Chance fürs Klöntal

Inhaltlich wurde von den Vertreterinnen der Antragstellenden Zustimmung zum Memorialsantrag beantragt. Die autofreien Sonntage seien eine Chance für das Klöntal. Der Langsamverkehr könne gefördert und eine neue Zielgruppe angesprochen werden. Diese sei nicht klein, wie Anlässe wie «Ride the Alps» beweisen würden: An einem Septembersonntag seien über 2500 Velofahrerinnen und Velofahrer über den autofreien Klausenpass gefahren. Der Tourismus im Klöntal könne, wenn er innovativ sei, die autofreien Sonntage als Event bewirtschaften. Mit dem Verkehrskonzept der Gemeinde dagegen würden Gäste, die unverhofft vor der gesperrten Strasse stehen würden, ins Bündnerland weitergeschickt. Man habe gehofft, dass der Regierungsrat den Ball aufnehme und Lösungen präsentiere. Stattdessen würden im Bericht des Regierungsrates nur Hindernisse aufgelistet.

### 3.2.3. Verkehrskonzept greift – wirtschaftliche Auswirkungen einschneidend

Auch die Gegner des Memorialsantrags bekannten sich zum «Juwel Klöntal». Es sei früher an schönen Wochenenden tatsächlich zu einem Chaos gekommen. Aber die Gemeinde habe das Problem angepackt. Deren Verkehrskonzept sehe vor, dass die Zufahrt gesperrt werde, wenn im Klöntal die Parkplätze voll sind oder die Rettungswege absehbar nicht mehr offengehalten werden können. Dieses Vorgehen sei bedarfsgerecht und flexibel. Eine starre Sperrung an acht im Voraus festgelegten Sonntagen, wie sie der Memorialsantrag verlange, sei dagegen sinnlos, weil sie auch an Tagen mit schlechtem Wetter gelten würde. Das Kosten-/Nutzen-Verhältnis sei angesichts der hohen Personal- und Infrastrukturkosten schlecht. Im Klöntal stünden zudem Arbeitsplätze in der Gastronomie auf dem Spiel. Diese sei darauf angewiesen, dass an schönen Sonntagen möglichst viele Menschen kämen. Mit einer Sperrung würden die Bemühungen zur Förderung des Tourismus zunichtegemacht.

In der Schlussabstimmung entschied sich der Landrat mit 35 zu 19 Stimmen dafür, den Memorialsantrag der Landsgemeinde zur Ablehnung zu beantragen.

## 4. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Slow Sundays im Klöntal» abzulehnen.

## § 10 A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden

### **Die Vorlage im Überblick**

Zusammen mit der Umsetzung der Gemeindestrukturreform führte der Kanton Glarus per 1. Januar 2011 mit dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) ein einheitliches Finanzhaushaltsrecht für den Kanton und die Gemeinden und als einer der ersten Kantone schweizweit das neue Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) ein.

Rund zehn Jahre nach der Einführung des Finanzhaushaltsgesetzes wurde dieses von einer Arbeitsgruppe mit Vertretern von Kanton und Gemeinden überprüft. Diese erarbeitete eine umfangreiche Revisionsvorlage. Ziel der Änderungen ist es, künftig über ein transparenteres, aber gleichzeitig möglichst einfaches und verständliches Finanzhaushaltsrecht zu verfügen. Die Schwerpunkte bilden dabei die folgenden vier Massnahmen:

1. *Finanzpolitische Reserve:* Anstelle der heute verwendeten zusätzlichen Abschreibungen soll die finanzpolitische Steuerung künftig über eine finanzpolitische Reserve erfolgen. Dieses Instrument ist transparenter als das bisher verwendete und erlaubt es, auch negative Ergebnisse zu glätten.
2. *Abschreibungsmethode:* Wie beim Bund und einer deutlichen Mehrheit der Kantone sollen die Abschreibungen künftig linear und nicht mehr degressiv erfolgen. Die Belastung durch die Abschreibungen bleibt damit über die Nutzungsdauer der Investitionen konstant.
3. *Geltungsbereich:* Das Finanzhaushaltsrecht gilt heute für den Kanton, die Gemeinden und die Zweckverbände sowie – vorbehältlich abweichender (gesetzlicher) Bestimmungen – auch für die Landeskirchen und die juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Letztere sind jedoch nicht verpflichtet, ihre Rechnungen nach HRM2 zu führen und auch für Zweckverbände kann der Regierungsrat Ausnahmen zum HRM2 beschliessen. Insbesondere diese Unterscheidung zwischen dem Finanzhaushaltsrecht und dem HRM2 hat sich als wenig praxistauglich erwiesen. Sie soll daher aufgehoben werden.
4. *Anpassung des FHG an die erfolgten Änderungen im Musterfinanzhaushaltgesetz und die geltende Praxis:* Das Finanzhaushaltsgesetz wird an zwischenzeitlich erfolgte Änderungen im Musterfinanzhaushaltgesetz (MFHG) der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) und an die gelebte Praxis von Kanton und Gemeinden angepasst.

Der Revisionsbedarf wurde in der Vernehmlassung von allen Teilnehmenden anerkannt und die Stossrichtung der Änderungen wird grossmehrheitlich unterstützt.

In der landrätlichen Debatte wurden vor allem die finanzpolitische Reserve, die Abschreibungsmethode, die Bausteuer sowie der Geltungsbereich nochmals diskutiert; der Landrat blieb aber mit einer Ausnahme auf der Linie von Regierungsrat und Kommission. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.

## **1. Ausgangslage**

### **1.1. Einführung des Finanzhaushaltsgesetzes und des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2**

Die Landsgemeinde verabschiedete 2009 das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz, FHG). Die Vorlage brachte ein einheitliches Finanzhaushaltsrecht für Kanton und Gemeinden und führte das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) in leicht reduzierter Version ab 1. Januar 2011 ein; vollständig gilt es seit 1. Januar 2015. Glarus war damit einer der ersten Kantone, die das HRM2 eingeführt haben. Mittlerweile haben alle 26 Kantone das HRM2 auf kantonaler Ebene und 23 Kantone auch auf kommunaler Ebene eingeführt

Das HRM2 orientiert sich an den internationalen Standards für öffentliche Gemeinwesen und wurde von der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen erarbeitet. Ziel ist, die Vergleichbarkeit der Rechnungen von Kanton und Gemeinden zu gewährleisten, indem die tatsächliche Vermögens- und Ertragslage abgebildet wird (sog. True and Fair View). Trotz der angestrebten Vergleichbarkeit gewährt das HRM2 den Kantonen in einzelnen Bereichen Spielraum. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Kantone auch verschiedentlich von den jeweiligen Empfehlungen abweichen. Mit der zweckgebundenen Bausteuer kennt auch der Kanton Glarus eine solche Abweichung zum HRM2.

## 1.2. Verworfenen Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes im 2015/2016

Im Dezember 2015 unterbreitete der Regierungsrat dem Landrat eine Änderung des FHG mit drei Schwerpunkten:

1. Einführung der sogenannten finanzpolitischen Reserve als Instrument der finanzpolitischen Steuerung, dafür Verzicht auf zusätzliche Abschreibungen.
2. Erfolgsneutrale Wertberichtigungen von Anlagen im Finanzvermögen über die Bilanz anstelle der Erfolgsrechnung.
3. Anpassung des FHG an die erfolgten Änderungen im Musterfinanzhaushaltsgesetz (MFHG) und die geltende Praxis.

Einzelne Bestimmungen sollten zudem verständlicher gefasst und andere gestrichen werden, da eine wortgetreue Umsetzung des HRM2 für eine kleine Verwaltung einen unverhältnismässigen Aufwand bedeutete. Auf die gemäss Legislaturplanung 2014–2018 angestrebte Einführung einer Ausgabenbremse verzichtete der Regierungsrat nach der Vernehmlassung von sich aus.

Auf Antrag der zuständigen landrätlichen Kommission Finanzen und Steuern beschloss der Landrat an seiner Sitzung vom 10. Februar 2016, auf die Vorlage nicht einzutreten. Bemängelt wurde einerseits die fehlende Substanz der Vorlage, nachdem die Kommission auch die finanzpolitische Reserve abgelehnt hat. Anträge, eine Ausgabenbremse doch noch aufzunehmen, wurden abgelehnt. Andererseits wurde auch kritisiert, dass die Gemeinden nur ungenügend in die Erarbeitung der Vorlage miteinbezogen wurden.

## 1.3. Vorliegende Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes

Trotz der verworfenen Vorlage zur Änderung des FHG im Jahr 2016 sah der Regierungsrat weiterhin die Notwendigkeit gewisser Anpassungen im Finanzhaushaltsrecht. Er hat daher die Änderung des FHG wieder in sein Gesetzgebungsprogramm 2019–2022 aufgenommen.

So sollen die im Rahmen der Revision im Jahr 2016 geplanten Anpassungen an erfolgte Änderungen im MFHG, die Berücksichtigung von neuen Fachempfehlungen sowie die damals angedachten Änderungen zwecks Entschlackung oder besserer Verständlichkeit nochmals diskutiert werden. Auch wenn es sich dabei um eher geringfügige Änderungen mit wenig politischem Gehalt handelt, sind diese für die Arbeit der (Finanz-) Verwaltungen von Kanton und Gemeinden wichtig.

Ebenfalls sollten nochmals die Möglichkeiten einer finanzpolitischen Steuerung inklusive des Umgangs mit Wertberichtigungen vertieft geprüft werden. Eine Umfrage bei den Gemeinden ergab zudem u.a. einen Diskussionsbedarf bei der Abschreibungsmethode und Klärungsbedarf im Kreditrecht.

## 2. Vorgehen

Als Konsequenz aus der Kritik über den mangelnden Einbezug der Gemeinden im Rahmen der verworfenen Änderung des FHG im Jahr 2016 wurde die aktuelle Vorlage von einer breit abgestützten Arbeitsgruppe im Auftrag von Kanton und Gemeinden erarbeitet. Der Arbeitsgruppe gehörten sämtliche Mitglieder der Handbuchkommission HRM2 an, namentlich die Finanzverwalter von Kanton und Gemeinden, die Fachstelle für Gemeindefragen, der Staatskassier, die kantonale Finanzkontrolle und der Präsident der landrätlichen Finanzaufsichtskommission. Die Arbeitsgruppe erarbeitete einen umfassenden Vorentwurf der Gesetzesänderung mit den dazugehörigen Erläuterungen. Sie verabschiedete den Gesetzentwurf nach einer Vernehmlassung zuhanden der politischen Behörden.

Die Arbeitsgruppe wird auf Basis der politischen Entscheide und Diskussionen an der Landsgemeinde und im Landrat auch die Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzhaushaltverordnung, FHV) zuhanden des Landrates vorbereiten.

## 3. Wesentliche Änderungen

### 3.1. Finanzpolitische Steuerung

Auch unter dem HRM2 ist grundsätzlich jedes Gemeinwesen selbst für die finanzpolitische Steuerung verantwortlich. Der Kanton Glarus kennt dabei neben den Vorgaben zum Haushaltgleichgewicht, zur Schuldenbegrenzung und zu den Finanzkennzahlen auch das Instrument der zusätzlichen Abschreibungen (Art. 61 Abs. 3 FHG). Zusätzliche Abschreibungen können bei Überschüssen vorgenommen werden. Sie verringern den Abschreibungsbedarf vorzeitig und entlasten so künftige Jahresrechnungen. Zusätzliche Abschreibungen sind im Handbuch zum HRM2 als Mittel der Finanzpolitik explizit vorgesehen und zulässig (Fachempfehlung Nr. 12, Ziff. 6). Diese Abschreibungen werden somit nicht durch den Wertverzehr oder eine vorzeitige Wertminderung eines Anlagegutes des Verwaltungsvermögens begründet. Ihr Zweck ist rein finanzpolitisch.

Durch die Erhöhung des Aufwandes wird ein allfälliger Ertragsüberschuss in der Erfolgsrechnung gesenkt. Ein Gemeinwesen, das die Erfolgsrechnung ausgeglichen gestalten will oder gesetzlich muss, erhält damit den Druck aufrecht, den übrigen Aufwand zu senken und/oder den Ertrag zu erhöhen bzw. den Steuerfuss

mindestens gleich hoch zu belassen oder sogar zu erhöhen. In der Bilanz wird das Verwaltungsvermögen durch zusätzliche Abschreibungen künstlich gesenkt und es entsteht eine Art von stillen Reserven in der Form einer Bilanzposition «Kumulierte zusätzliche Abschreibungen». Die nachfolgende Tabelle zeigt deren Höhe bei den Gemeinwesen im Kanton Glarus per 31. Dezember 2020.

<i>Kanton Glarus</i>	<i>Glarus Nord</i>	<i>Glarus</i>	<i>Glarus Süd</i>
121,0 Mio. Fr.	9,1 Mio. Fr.	19,0 Mio. Fr.	2,9 Mio. Fr.

Diese zusätzlichen Abschreibungen stellen aber eine asymmetrische Verbuchung dar, da die damit kreierte stillen Reserven nicht mehr aufgelöst werden können, um einen künftigen Aufwandüberschuss zu decken (oder einen Ertragsüberschuss zu erhöhen). Da das Verwaltungsvermögen definitionsgemäss nicht veräussert werden kann, können solche stillen Reserven nur immer weiter erhöht werden. Dies beeinträchtigt auch die Darstellung nach dem Grundsatz des True and Fair View, dem die Bilanz entsprechen sollte.

Damit werden die zusätzlichen Abschreibungen zu einem nur bedingt tauglichen Instrument der finanzpolitischen Steuerung. Dies insbesondere für Gemeinwesen, die strenge gesetzliche Budgetrichtlinien zu beachten haben (wie die Schuldenbremse). Sie können die stillen Reserven nicht dazu verwenden, um bei einer angespannten Finanzsituation die gesetzlichen Budgetrichtlinien trotzdem zu erfüllen.

Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS) ist daher der Meinung, dass auf die Verbuchung von zusätzlichen Abschreibungen insbesondere unter dem Gesichtspunkt des True and Fair View verzichtet werden sollte. Das SRS versteht aber, dass die Finanzpolitik unter gewissen Umständen die Jahresrechnung beeinflussen will oder sogar muss, insbesondere durch die Glättung der Ergebnisse. Es kann daher nachvollziehen, dass die Gemeinwesen zu diesem Zweck entsprechende Buchungen vornehmen wollen, obwohl es grundsätzlich von solchen abrät.

Für diesen Fall schlägt das SRS die Führung einer sogenannten finanzpolitischen Reserve als ein spezielles Reservekonto im Eigenkapital vor. Im Gegensatz zu den zusätzlichen Abschreibungen kann die Reserve mit dieser Lösung auch wieder aufgelöst werden. Die Einlagen und Entnahmen in bzw. aus dieser Reserve sind über den ausserordentlichen Aufwand bzw. Ertrag zu buchen. Damit beeinflussen diese Einlagen bzw. Entnahmen das operative Ergebnis nicht.

Die nachfolgende Tabelle fasst die Vor- und Nachteile der verschiedenen finanzpolitischen Steuerungsinstrumente zusammen.

	<i>Zusätzliche Abschreibungen</i>	<i>Finanzpolitische Reserve</i>	<i>True and Fair View (keine Instrumente)</i>
<b>Vorteile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zusätzliche Abschreibungen entsprechen dem Vorsichtsprinzip zugunsten künftiger Generationen</li> <li>- Fördert mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausgleich von Ertrags- und Aufwandüberschüssen</li> <li>- Transparente finanzpolitische Steuerung</li> <li>- Fördert stabile Fiskal- und Finanzpolitik</li> <li>- Steuererhöhungsbremse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zeigt tatsächliche Vermögens- und Ertragslage</li> <li>- Gewährleistet die Vergleichbarkeit der Rechnungen einzelner Gemeinwesen</li> </ul>
<b>Nachteile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bildung von stillen Reserven widerspricht True and Fair View</li> <li>- Nur zur Glättung von Ertragsüberschüssen einsetzbar/keine Reduktion von Aufwandüberschüssen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Widerspricht True and Fair View auf Stufe Gesamtergebnis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Starke Schwankungen des Finanzhaushalts möglich, was eine stabilitätsorientierte Fiskal- und Finanzpolitik erschwert</li> </ul>

Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, kennt die grosse Mehrheit der Kantone und Gemeinden Instrumente zur finanzpolitischen Steuerung. Fünf (auf Kantonsebene: OW, SH, TG, VS, ZG) bzw. sieben (auf Gemeindeebene: BE, GE, OW, SG, SO, TG, ZG) Kantone kennen dabei sogar sowohl das Instrument der zusätzlichen Abschreibungen als auch der finanzpolitischen Reserve. Sechs Kantone richten ihre Rechnungslegung hingegen ganz nach dem Prinzip des True and Fair View aus und verzichten auf jegliche Instrumente zur finanzpolitischen Steuerung. Auf Gemeindeebene sind dies vier Kantone.

Staatsebene	Zusätzliche Abschreibungen	Finanzpolitische Reserve		Keine Instrumente
		Zulässig	Zulässig und verwendet	
Kantone	AI, AR, FR, GL, OW, SG, SH, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG	BL, GE, NE, SH, VS, ZG	AG, BE, JU, NW, OW, TG	BS, GR, LU, SO, UR, ZH
Gemeinden	AR, BE, GE, GL, GR, OW, SG, SO, SZ, TG, UR, ZG	SG, SH, VS	BE, BL, GE, JU, NE, NW, OW, SO, TG, ZG, ZH	AG, FR, LU, TI

In Zusammenhang mit der verworfenen Änderung des FHG im Jahr 2016 schlug der Regierungsrat die Einführung einer finanzpolitischen Reserve anstelle der heute verwendeten zusätzlichen Abschreibungen vor. Er begründete diesen Vorschlag damit, dass dadurch die finanzpolitische Steuerung transparenter wird. Die Budgetbehörde erhält zudem die Möglichkeit, auch Aufwandüberschüsse und nicht bloss Ertragsüberschüsse in der Erfolgsrechnung zu glätten. Einzelfalllösungen wie die mehrjährige, erfolgswirksame Verbuchung des Nettoerlöses aus der Kapitalerhöhung und dem Börsengang der Glarner Kantonalbank werden obsolet. Die finanzpolitische Reserve erfüllt damit auch die Funktion einer Art Steuererhöhungsbremse. Sie erlaubt den mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung und damit eine auf Stabilität ausgerichtete Fiskalpolitik. In (konjunkturell) guten Zeiten wäre die Reserve zu öffnen und in schlechten, rezessiven Phasen könnte von der Reserve gezehrt werden, ohne den Steuereffuss zu ändern. Dies wurde in der Vergangenheit so praktiziert. Eine ähnliche Funktion übernehmen beim Kanton heute die Steuerreserven. Diese werden immer wieder beigezogen, um verschiedenste Ausgaben (z. B. für Covid-19-Massnahmen, Härteausgleich oder touristische Kerninfrastrukturen) vermeintlich erfolgsneutral zu verbuchen.

Der Regierungsrat erachtet im Sinne einer Gesamtwürdigung eine finanzpolitische Steuerung von Budget und Rechnung für eine stabile und damit nachhaltige Finanz- und Fiskalpolitik der öffentlichen Hand gleichwohl als sinnvoll und angebracht. Er vertritt dabei nach wie vor die Haltung, dass die finanzpolitische Reserve gemäss der Empfehlung des SRS das bevorzugte Instrument dafür ist. Anders als die zusätzlichen Abschreibungen kann sie auch bei Aufwandüberschüssen eingesetzt und damit wieder aufgelöst werden. Sie ist zudem insofern transparenter, als die entsprechenden Buchungen nur an einer Stelle im Budget bzw. der Jahresrechnung vorgenommen werden und sie im ausserordentlichen Ergebnis ausgewiesen wird. Anders als bei der Revision im Jahr 2016 soll aber auf eine zusätzliche erfolgsneutrale Wertberichtigung von Anlagen im Finanzvermögen über die Bilanz verzichtet werden. Damit wird vermieden, dass gleichzeitig verschiedene Instrumente der finanzpolitischen Steuerung eingesetzt werden, was letztlich die angestrebte Transparenz wieder vereiteln würde.

### 3.2. Abschreibungsmethode

Die Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens ist in Artikel 61 FHG geregelt. Anlagen des Verwaltungsvermögens (z. B. ein Bürogebäude der kantonalen Verwaltung), die durch Nutzung einem Wertverzehr unterliegen, sind planmässig je Anlagekategorie nach der angenommenen Nutzungsdauer degressiv abzuschreiben. Die angenommenen Nutzungsdauern und die Höhe der Abschreibungssätze je Anlagekategorie definiert der Landrat in der FHV. Diese orientiert sich hinsichtlich Nutzungsdauer und Abschreibungssätze der einzelnen Anlagekategorien an den Empfehlungen der FDK und der Konferenz der Kantonalen Aufsichtsstellen für Gemeindefinanzen (KKAG).

Hinsichtlich Abschreibungsmethode besteht eine der wenigen Wahlmöglichkeiten des HRM2: Die Kantone können sich für die lineare oder degressive Abschreibung entscheiden:

- Bei der linearen Abschreibung wird eine Investition über die Nutzungsdauer hinweg gleichmässig, d. h. mit jährlich gleichbleibenden Beträgen, abgeschrieben.
- Bei der degressiven Abschreibung fallen zu Beginn der Nutzungsdauer einer Investition höhere Abschreibungen an. Sie reduzieren sich jedoch jährlich.

Eine einmal gewählte Methode ist gemäss Fachempfehlung des SRS jedoch beizubehalten. Diese Empfehlung dürfte jedoch nicht als ein absolutes Verbot, sondern im Sinne eines Bekenntnisses zur Stetigkeit zu interpretieren sein. Ein Wechsel der Abschreibungsmethode soll daher nur wohlüberlegt und in Ausnahmefällen stattfinden.

Die ursprüngliche Wahl der degressiven Abschreibungsmethode im FHG stützte sich auf den Grundsatz, dass die Generation, die eine Investition beschliesst, die grösste Last tragen soll. Dieses Ziel wird mit der degressiven Methode besser erreicht, indem die Abschreibungen in den ersten Jahren höher ausfallen und sich im Laufe der Zeit reduzieren. Dies hat zur Folge, dass die Abschreibungssätze der FHV tendenziell im oberen Bereich der Empfehlungen der FDK liegen. Ein weiterer Grund ist das Vorsichtsprinzip, welches in Zeiten vor HRM2 die Praxis begründete, Verwaltungsvermögen möglichst schnell auf einen Erinnerungsfranken abzuschreiben. Bei überbordenden Investitionen greife wegen der zu Beginn höheren Abschreibungen die Schuldenbremse zudem früher, was zu sorgfältigerem Haushalten zwingt.

Der Bund und eine deutliche Mehrheit der Kantone und der Gemeinden kennen heute hingegen die lineare Abschreibungsmethode (s. nachfolgende Tabelle). Im Kanton Glarus wurden und werden grössere Bauvorhaben zudem jeweils über einen Bausteuerzuschlag finanziert. Damit werden die entsprechenden Investitionen nicht degressiv, sondern im Umfang der Bausteuererträge und damit mehr oder weniger linear abgeschrieben. Der mit der degressiven Abschreibungsmethode angestrebte Grundsatz, dass die Generation, die eine Investition beschliesst, die grösste Last tragen soll, wird damit gerade bei diesen grossen Bauvorhaben bewusst umgangen.

Staatsebene	Linear nach Nutzungsdauer	Degressiv nach Nutzungsdauer	Linear nicht nach Nutzungsdauer
Kantone	AG, AR, BE, BL, BS, GE, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, TG, UR, VD, ZG, ZH	AI, FR, GL, OW, SZ, TG, TI, VS	SG
Gemeinden	AG, AR, BE, BL, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, ZG, ZH	GL, OW, UR, VS, ZG	

In den Kantonen Obwalden und Thurgau sind lineare wie auch degressive Abschreibungen zulässig; in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Basel-Stadt und Waadt existieren auf Gemeindeebene keine Vorgaben. Die lineare wie auch die degressive Abschreibungsmethode hat ihre Vor- und Nachteile. Diese sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst. Letztendlich bleibt aber unabhängig von der Wahl der Abschreibungsmethode der abzuschreibende Betrag wie auch die Nutzungsdauer der Anlage unverändert. Es stellt sich damit grundsätzlich einzig die Frage, ob es angemessener ist, wenn die Generation, welche eine Ausgabe beschliesst, die grösste Last tragen soll, oder ob auch spätere Generationen, welche ebenfalls von der Investition profitieren, sich daran in gleichem Umfang beteiligen sollen. Diesbezüglich gilt es darauf hinzuweisen, dass bei werterhaltenden Investitionen in bestehende Objekte der Entscheidungsspielraum oftmals begrenzt ist. So belastet etwa die Fassadensanierung der Kantonsschule Glarus im Umfang von rund 11 Millionen Franken die heutige Generation stark, obwohl diese – da es sich um eine gebundene Ausgabe handelte – gar nicht über die Sanierung mitbestimmen konnte.

Abschreibungsmethode	Linear	Degressiv
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>– rechnerisch einfach</li> <li>– gleichmässiger Aufwand in allen Perioden</li> <li>– richtig bei ausschliesslich rechtlichen Ursachen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wirtschaftliche Ursachen sind gut berücksichtigt (Wertverminderung)</li> <li>– gleichmässiger Gesamtaufwand (hohe Abschreibung – geringe Reparaturen und umgekehrt)</li> </ul>
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>– entspricht nicht den komplexen Abschreibungsursachen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abschreibungsquoten verhalten sich umgekehrt zum technischen Verschleiss</li> <li>– rechnerisch kompliziert</li> <li>– Tarifgestaltung Spezialfinanzierungen</li> </ul>

Der Regierungsrat und die vorberatende Arbeitsgruppe favorisieren einen Wechsel zur linearen Abschreibungsmethode. Sie schlugen daher vor, Artikel 61 Absatz 2 FHG entsprechend anzupassen.

HRM2 verlangt True and Fair View, also eine Darstellung der Vermögen und der Ertragslage, welche den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. Mit der linearen Abschreibungsmethode werden keine stillen Reserven mehr gebildet. Gegen die Vornahme von degressiven Abschreibungen sprechen auch die ungleichmässigen, jährlich stark schwankenden Abschreibungsbelastungen, welche vor allem die Gebührenerhebungen bei den Sonderfinanzierungen (Spezialfinanzierungen) erschweren. Der Preisüberwacher hat die Glarner Gemeinden bereits auf diesen unbefriedigenden Umstand hingewiesen. Auch deshalb soll an der degressiven Abschreibungsmethode nicht mehr festgehalten werden.

Die angenommene Nutzungsdauer eines Objekts ist nicht von der Abschreibungsmethode abhängig. Die einzelnen Objekte sollen daher bei einem Wechsel der Abschreibungsmethode grundsätzlich ausgehend von ihrem Restbuchwert über die restliche Nutzungsdauer einfach linear statt degressiv abgeschrieben werden. Vereinzelt, insbesondere bei Investitionsbeiträgen, wurden bisher jedoch die Investitionskosten nicht einzelnen Objekten zugeordnet, sondern in der Anlagebuchhaltung aufsummiert und dann jeweils vom Restbuchwert abgeschrieben. Die restliche Nutzungsdauer lässt sich bei diesen Positionen kaum bzw. oft nur mit einem unverhältnismässig hohen Aufwand erheben. Diese Objekte sollen analog der Lösung für die Gemeinden im Kanton Bern innert acht bis sechzehn Jahren (bei Anlagekategorien mit einer Nutzungsdauer von min-

destens acht Jahren) von ihrem Restbuchwert linear abgeschrieben werden. Diese Abschreibungen gelten dann als ordentlich.

Als Folge des Wechsels der Abschreibungsmethode ist künftig zudem auf die heute gesetzlich mögliche, aber in der Praxis nicht wahrgenommene Möglichkeit von Vorfinanzierungen zu verzichten. Vorfinanzierung stellen Reserven dar, die vorsorglich für ein bestimmtes, jedoch noch nicht beschlossenes Vorhaben gebildet werden. Gemäss dem SRS ist das Instrument der Vorfinanzierung bei linearen Abschreibungen nicht mehr nötig, da die hohe Anfangsbelastung durch Abschreibungen entfällt. Vorfinanzierungen sind auch aus Sicht von True and Fair View klar abzulehnen. Sie widersprechen der generationengerechten Finanzierung: Die heutige Generation sollte nicht für die Finanzierung künftiger Investitionsprojekte aufkommen müssen. Zudem können Vorfinanzierungen anstehende Investitionsentscheide beeinflussen, da vorfinanzierte Investitionen allenfalls trotz schlechterem Kosten-/Nutzen-Verhältnis oder geringerer Dringlichkeit gegenüber anderen, dringenderen und nützlicheren Investitionen bevorzugt werden.

### 3.3. Geltungsbereich

Das FHG gilt heute für den Kanton, die Gemeinden und die Zweckverbände sowie – vorbehältlich abweichender (gesetzlicher) Bestimmungen – auch für die Landeskirchen und die juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Korporationen, öffentlich-rechtliche Anstalten wie Alters- und Pflegeheime oder Technische Betriebe). Letztere sind jedoch nicht verpflichtet, ihre Rechnungen nach HRM2 zu führen und auch für Zweckverbände kann der Regierungsrat Ausnahmen zum HRM2 beschliessen.

Namentlich die Unterscheidung zwischen dem Finanzhaushaltsrecht und dem HRM2 hat sich dabei als wenig praxistauglich erwiesen. So beantragte beispielsweise der Abwasserverband Glarnerland aufgrund einer Anforderung des Preisüberwachers die Umstellung von der degressiven auf die lineare Abschreibungsmethode. Da die degressive Abschreibungsmethode, welche grundsätzlich eine Wahlmöglichkeit gemäss HRM2 darstellt, aber im FHG explizit festgehalten und damit Bestandteil des Finanzhaushaltsrechts ist, konnte der Regierungsrat das Gesuch nicht bewilligen, auch wenn die lineare Abschreibung im vorliegenden Fall sachlich zweckmässiger gewesen wäre. Dies gälte zudem grundsätzlich auch für die Alters- und Pflegeheime und die Technischen Betriebe der Gemeinden, welche ihre Investitionen bereits bisher, teilweise gestützt auf entsprechende regierungsrätliche Richtlinien, ebenfalls linear abschreiben. Soweit diese Organisationen dem Finanzhaushaltsrecht unterstehen, stellen sich jedoch nicht nur Fragen hinsichtlich Abschreibungen, sondern grundsätzlich auch hinsichtlich weiterer Vorgaben und deren Umsetzung (z. B. erforderliche Anhänge für die Jahresrechnung, Umgang mit Krediten oder Budgetüberschreitungen).

Die Änderung des FHG soll daher genutzt werden, um den Geltungsbereich des Gesetzes klar zu definieren. Dabei soll auf die bisherige, wenig sinnvolle Trennung zwischen Finanzhaushaltsrecht einerseits und HRM2 andererseits verzichtet werden. Neu soll das Gesetz im Grundsatz zwingend ausschliesslich für den Kanton und die Gemeinden gelten. Für weitere juristische Personen des öffentlichen Rechts soll das FHG nur gelten, falls keine abweichenden gesetzlichen Bestimmungen existieren. Die Ausnahmen vom FHG sind dabei jeweils im entsprechenden Organisationserlass dezentral zu regeln.

### 3.4. Administrative Vereinfachungen

Die gesetzlichen Anforderungen wurden umfassend auf ihre Umsetzung und Umsetzbarkeit in der Praxis überprüft. Das FHG enthält heute in Anlehnung an das MFHG verschiedene Vorgaben, die in der Praxis nur sehr beschränkt umgesetzt werden (Inhalt des Aufgaben- und Finanzplans, Inhalt des Beteiligungs- und des Gewährleistungsspiegels, Umsetzung der Verpflichtungskreditkontrolle, Kosten- und Leistungsrechnung). Da deren Umsetzung nur einen sehr begrenzten Nutzen bei einem gleichzeitig unverhältnismässig hohen, insbesondere personellen, Aufwand mit sich bringen würde, werden die entsprechenden Bestimmungen an die heutige Praxis angepasst.

## 4. Vernehmlassung

Die Vernehmlassungsteilnehmer anerkannten in ihren Stellungnahmen den Revisionsbedarf des FHG. Zehn Jahre nach der Einführung des FHG und des HRM2 sei eine Überprüfung und Überarbeitung aufgrund der gemachten Erfahrungen sinnvoll. Die vorliegende Änderung der Verfassung sowie des FHG wurde folglich als notwendig, zeitgemäss und ausgewogen beurteilt. Die Gemeinden bedankten sich zudem für den engen Einbezug in die Ausarbeitung des Gesetzentwurfs.

Der Regierungsrat nahm erfreut zur Kenntnis, dass der Revisionsbedarf – anders als bei der verworfenen Änderung des FHG im Jahr 2016 – von allen Vernehmlassungsteilnehmern anerkannt wurde und die vier Schwerpunkte breit getragen wurden. Die Anpassungen des Geltungsbereichs sowie an die erfolgten Änderungen im MFHG und die geltende Praxis blieben gänzlich unbestritten. Der Wechsel in der finanzpolitischen Steuerung von den zusätzlichen Abschreibungen zu einer finanzpolitischen Reserve und von der degressiven zur linearen Abschreibungsmethode wurde grossmehrheitlich unterstützt. Der Regierungsrat hielt daher an der Stossrichtung der Vorlage unverändert fest.

Aufgenommen wurde zusätzlich die seit Langem gelebte Gleichstellung der Gerichte mit dem Regierungsrat und die Anpassung der Kompetenzen und Begriffe an das revidierte Gerichtsorganisationsgesetz (GOG). Auch die Praxis, dass der Budgetbehörde über wesentliche Nachtragskredite Bericht erstattet wird, soll im Gesetz festgehalten werden. Zudem wurde in den Übergangsbestimmungen geregelt, wie die kumulierten zusätzlichen Abschreibungen beim Wechsel zur finanzpolitischen Reserve aufzulösen sind.

Weitere Anträge lehnte der Regierungsrat ab. So soll insbesondere auch an der Bausteuer festgehalten werden. Diese erlaubt eine befristete, zweckgebundene Finanzierung von grossen Bauvorhaben. Dabei ist es auch sachlich richtig, dass das benötigte Kapital verzinst wird.

Ebenfalls nicht notwendig waren nach Auffassung des Regierungsrates gesetzliche Vorgaben zu allfälligen Sanierungsmassnahmen, die bei Unterschreitung gewisser Parameter zwingend zu ergreifen sind. Einerseits kennt das FHG mit den Vorgaben zum Haushaltsgleichgewicht und der Schuldenbegrenzung bereits gesetzliche Vorgaben. Die finanzpolitische Reserve ermöglicht hier künftig gar eine bessere Steuerung. Andererseits können die Stimmberechtigten einen Grossteil der Ausgaben und Einnahmen – soweit sie nicht durch den Bund fremdbestimmt sind – direkt selber beeinflussen. Wie bis anhin wird der Regierungsrat aber auch ohne gesetzliche Grundlage nicht zögern, dem Landrat und allenfalls der Landsgemeinde Massnahmen zur Verbesserung des Finanzhaushalts zu unterbreiten, falls dies nötig sein sollte.

## 5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### 5.1. Verfassung des Kantons Glarus

#### *Artikel 62; Landsgemeindememorial*

Auf die Vorgabe, wonach der Landsgemeinde mit dem Memorial die Jahresrechnung, der Finanzbericht sowie das Budget zur Kenntnis gebracht werden, soll aus ökologischen und wirtschaftlichen Gründen verzichtet werden. Es handelt sich bei diesen Beilagen um rein informative Unterlagen, welche von der Landsgemeinde nicht behandelt werden. Für interessierte Personen stehen die entsprechenden Unterlagen an den Landrat auf der Website des Kantons zur Verfügung. Ebenfalls besteht die Möglichkeit, gestützt auf das Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen Einsicht in entsprechende amtliche Dokumente zu nehmen oder sich direkt an die Finanzverwaltung zu wenden. Mit dem Verzicht auf die Beilage von Budget und Rechnung zum Memorial für die Landsgemeinde können pro Jahr über 900 000 Seiten Papier und rund 17 000 Franken eingespart werden.

#### *Artikel 90; Finanzbefugnisse*

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) ist ein unverbindliches Planungsinstrument, weshalb er gemäss Empfehlung des Handbuchs zum HRM2 durch das Parlament lediglich zur Kenntnis genommen werden sollte. Äusserungen des Parlaments zu den generellen Ergebnissen und zu Einzelheiten sollte der Regierungsrat bei der nächstmaligen Erstellung des Budgets und des IAFP berücksichtigen. Die Landsgemeinde 2009 entschied hingegen auf Antrag des Landrates und der vorberatenden landrätlichen Kommission, dass der IAFP durch den Landrat zu genehmigen sei. Die vergangenen Jahre haben jedoch gezeigt, dass die Genehmigung durch den Landrat keine optimale Lösung ist. Dies bestätigten auch entsprechende Diskussionen in der landrätlichen Finanzaufsichtskommission. Eine Nichtgenehmigung bedeutet nämlich, dass der IAFP durch den Regierungsrat zu überarbeiten ist. Dieser Prozess würde personelle Ressourcen beanspruchen, ohne an der Verbindlichkeit des überarbeiteten Ergebnisses etwas zu verbessern. Verweigert der Landrat hingegen die Kenntnisnahme, müsste der IAFP nicht überarbeitet werden. Der Regierungsrat hätte aber einen entsprechenden Anreiz, die vorgebrachten Kritikpunkte bei der nächstmaligen Erstellung zu berücksichtigen. Absatz 1 Buchstabe a soll daher dahingehend angepasst werden, dass der IAFP im Kanton dem Landrat jeweils zur Kenntnisnahme zu unterbreiten ist. Damit kann die angestrebte Unterscheidung zwischen dem verbindlichen Budget und dem unverbindlichen IAFP auch rechtlich klar zum Ausdruck gebracht werden. Die Artikel 11 Absatz 2 und 79 Absatz 1 Buchstabe e FHG sind ebenfalls entsprechend anzupassen.

### 5.2. Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden

#### *Titel*

Dem ausführlichen Titel sollen der bereits heute geläufige Kurztitel «Finanzhaushaltgesetz» und die Legalabkürzung «FHG» beigefügt werden. Kurztitel und Legalabkürzung erleichtern das Zitieren des Erlasses.

#### *Ingress*

Ein Ingress mit Verweis auf die kompetenzbegründenden Bestimmungen in der Kantonsverfassung – im vorliegenden Fall Artikel 52 mit den Grundsätzen zum Finanzhaushalt und Artikel 53 mit den Vorgaben für Budget und Rechnung – wird eingefügt.

### *Artikel 1; Ziele und Zweck*

Aufgrund der Anpassung des Geltungsbereichs (s. Ausführungen unter Ziff. 3.3 und zu Art. 2) wird in Artikel 1 präzisierend klargestellt, dass die Ziele und der Zweck dieses Gesetzes für die weiteren Organisationen des kantonalen und kommunalen Rechts nur subsidiär gelten.

### *Artikel 2; Geltungsbereich*

Der Geltungsbereich wird gemäss den Ausführungen unter Ziffer 3.3 geklärt, wobei auf die Unterscheidung zwischen dem Finanzhaushaltsrecht einerseits und dem HRM2 andererseits verzichtet wird. Neu soll das FHG im Grundsatz ausschliesslich für Kanton und Gemeinden gelten (Abs. 1). Für die Kirchgemeinden (Abs. 2) und die weiteren juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Abs. 3) soll das FHG nur gelten, falls keine abweichenden Bestimmungen existieren. Bei den juristischen Personen des öffentlichen Rechts des Kantons sind die Ausnahmen vom FHG dabei jeweils im entsprechenden Organisationserlass dezentral zu regeln. Für die heute in Absatz 3 erwähnten juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die Glarner Kantonalbank, die Stiftung Pensionskasse des Kantons Glarus und die Sozialversicherungen Glarus bestehen bereits solche spezialgesetzlichen Ausnahmen. Im Rahmen der Nebenänderungen werden zudem neu entsprechende Ausnahmen im Gemeindegesetz für öffentlich-rechtliche Korporationen (Art. 14 Abs. 6) und im Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus für privatrechtliche Korporationen (Art. 37 Abs. 2 EG ZGB) eingefügt. Ebenfalls wird eine Bestimmung für die Glarnersach im Gesetz über die Kantonale Sachversicherung Glarus (Art. 11 SachVG) aufgenommen sowie eine Präzisierung für die IV-Stelle (Art. 3 Abs. 2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung) vorgenommen. In Bezug auf die Alters- und Pflegeheime sowie die Technischen Betriebe erfolgt eine Neuregelung. Analog zur Regelung für die Korporationen in Artikel 14 Gemeindegesetz wird explizit festgehalten, dass sich die Buchführung und Rechnungslegung der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des kommunalen Rechts nach Artikel 957 ff. des Obligationenrechts richtet und die Bestimmungen des Finanzhaushaltsrechts nicht anwendbar sind. Damit wird positiv festgehalten, welche Bestimmungen massgebend sind. Dabei bleibt es selbstverständlich möglich, dass ergänzend auch anerkannte Rechnungslegungsstandards wie Swiss GAAP FER oder Empfehlungen von Curaviva angewendet werden können. Die Gemeinden können solche anerkannten Standards auch in ihrer Gemeindeordnung oder den Organisationsreglementen der Anstalten festlegen.

Die in der Praxis schon lange gelebte Gleichstellung der Judikative mit dem Regierungsrat soll verankert werden. Im neuen Absatz 7 wird klargestellt, dass die dem Regierungsrat übertragenen Aufgaben und Kompetenzen auch für die Verwaltungskommission der Gerichte bzw. das Obergericht und das Verwaltungsgericht, je in ihrem Zuständigkeitsbereich, gelten. Mit einer solchen Regelung können Widersprüche zum revidierten GOG verhindert werden, insbesondere bezüglich der Regelung des Budget- und Rechnungsprozesses (vgl. Art. 8 Abs. 2 Bst. c und Abs. 3, Art. 16 Abs. 1 Bst. d, Art. 21 Abs. 1 Bst. d GOG).

### *Artikel 6; Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung*

Im Sinne der Verwesentlichung wird der in Absatz 2 in der Grobeinteilung abgebildete Kontenrahmen HRM2 analog zu Artikel 7 Absatz 2 aufgehoben. Die Festlegung des Musterkontenplans soll durch den Regierungsrat im Handbuch HRM2 erfolgen (vgl. Art. 57 Abs. 3 Entwurf FHG, E-FHG).

### *Artikel 7; Posten der Investitionsrechnung*

In Absatz 2 sind die Sachgruppen der Investitionsrechnung aufgeführt. Das SRS hat dabei zwei Bezeichnungen angepasst («ausserordentliche Investitionsausgaben» statt «ausserordentliche Investitionen» und «Übertragung immaterielle Anlagen in das Finanzvermögen» statt «Abgang immaterieller Sachgüter»). Zudem gäbe es eine neue Position «Übertrag an Bilanz». Analog zu Artikel 6 Absatz 2 soll aber im Sinne der Verwesentlichung auf die Abbildung des Kontenrahmens HRM2 im Gesetz verzichtet werden. Die Festlegung und Nachführung des Musterkontenplans an die Entscheide des SRS soll stattdessen durch den Regierungsrat erfolgen (vgl. Art. 57 Abs. 3 E-FHG).

### *Ziffer 2.2; Integrierter Aufgaben- und Finanzplan*

In der Kapitelüberschrift und in den nachfolgenden Artikeln 11–14 und 81 sowie in Artikel 3 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung soll der Begriff «Finanz- und Aufgabenplan» durch den heute verwendeten Begriff des «Integrierten Aufgaben- und Finanzplans» ersetzt werden.

Aufgrund einer entsprechenden Empfehlung im «Handbuch zur politischen Planung und Steuerung des Kantons Glarus» wurde das Zusammenspiel zwischen Legislatur- und Jahresplanung einerseits und der Finanz- und Aufgabenplanung (FAP) andererseits überdacht. Im Sinne einer integrierten Planung sollte in der Finanz- und Aufgabenplanung auf die Legislaturziele und die Jahresplanung des Regierungsrates, aber auch weitere wichtige Ziele und Massnahmen der Departemente Bezug genommen und deren Umsetzung aufgezeigt werden. Um diese neue Sichtweise auszudrücken, wird seit dem Budget 2019 anstelle der bis dahin gebräuchlichen Bezeichnung «Budget 20XX; Finanz- und Aufgabenplan 20XX–20XX» analog zum Bund die Bezeichnung «Budget 20XX mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan 20XX–20XX» verwendet.

### *Artikel 11; Zuständigkeiten und Verfahren*

Absatz 1: Der IAFP wird von der Exekutive erstellt. Er umfasst die dem Budget folgenden Jahre und dient der mittelfristigen Planung und Steuerung von Finanzen und Leistungen. Der IAFP ist nicht verbindlich. Die Erfahrungen in den vergangenen Jahren haben gezeigt, dass der IAFP zwar insgesamt ein hilfreiches Mittel ist, um die mittelfristige finanzielle Entwicklung des Kantons bzw. der Gemeinden abschätzen zu können und allfälligen Finanzierungsbedarf von Grossprojekten aufzuzeigen. Hingegen ist die Genauigkeit der prognostizierten Kostenentwicklungen in vielen Bereichen ungenügend. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass viele Entwicklungen nur schwer abschätzbar sind. Dies betrifft die Ertrags- (Steuerertrag, Anteile am Finanzausgleich und am Gewinn der Schweizerischen Nationalbank) wie auch die Aufwandseite (gebundene Ausgaben, Übernahme von Bundesaufgaben). Andererseits fehlen in einer kleinen Verwaltung auch die personellen Ressourcen, um sich eingehend mit der finanziellen Planung über alle Bereiche hinweg auseinanderzusetzen. Eine Überprüfung und Begutachtung der langfristigen Finanzprognosen durch externe Fachleute oder Institutionen – wie vor allem in grösseren Kantonen üblich – erscheint aus finanziellen Gründen ebenfalls nicht als opportun, zudem ist auch deren Genauigkeit oftmals nicht wesentlich höher.

Das Verfahren zur Erstellung des IAFP soll daher vereinfacht werden, indem er neu nur für die auf das Budget folgenden drei statt vier Jahre zu erstellen ist. Zu Beginn einer Legislaturperiode stimmt er damit mit dem Legislaturprogramm überein. In den Folgejahren wird er im Sinne einer rollenden Planung jeweils weiterhin angepasst. Dies entspricht der Situation in vielen anderen Kantonen (u.a. ZH, LU, SZ, SH, SG, GR, AG, TG), in denen die Planungsperiode für den Finanzplan – entgegen der Empfehlung des Handbuchs zum HRM2 der Finanzdirektorenkonferenz – heute vier Jahre, d.h. ein Budgetjahr und drei Planjahre (1+3), anstatt fünf Jahre (1+4) beträgt.

Absatz 2: Die Kompetenz des Landrates zur Genehmigung des Finanzplans ist gemäss den Ausführungen zu Artikel 90 KV durch eine Kenntnisnahme zu ersetzen.

### *Artikel 13; Gliederung*

Absatz 1 Satz 2 hält heute fest, dass für den IAFP die funktionale Gliederung massgebend ist. In der Praxis trifft diese Vorgabe weder für den Kanton noch die Gemeinden zu. Sie erstellen den IAFP nach der institutionellen Gliederung und der Artengliederung, wobei erstere massgebend ist. Die funktionale Gliederung dient hingegen hauptsächlich finanzstatistischen Zwecken. Absatz 1 soll daher angepasst werden, wobei sich der Wortlaut an den Änderungen zu Artikel 17 Absatz 1 orientiert. Absatz 2 kann in der Folge aufgehoben werden.

### *Artikel 14; Inhalt*

Artikel 14 definiert den Inhalt des IAFP. Bis anhin beschränkte sich der IAFP auf die Inhalte gemäss den Buchstaben a–d. Da keine Planbilanz gemacht wurde, konnte auch keine Plangeldflussrechnung (Bst. e) erstellt werden, aus welcher sich dann wiederum die Entwicklung des Finanzierungsbedarfs abschätzen (Bst. f) und die Finanzierungsmöglichkeiten aufzeigen liessen (Bst. g). Auch fehlte damit eine wichtige Grundlage, um die Entwicklung einzelner Finanzkennzahlen (Nettoverschuldungsquotient, Nettoschuld pro Einwohner und Bruttoverschuldungsanteil) aufzeigen zu können (Bst. h). Angesichts des beschränkten Nutzens und der begrenzten personellen Ressourcen soll auch künftig auf die Umsetzung dieser Vorgaben verzichtet werden. Konsequenterweise sind diese Inhalte des IAFP daher aus dem Gesetz zu streichen.

### *Artikel 15; Zuständigkeiten und Verfahren*

Absatz 1: Im Sinne der Verwesentlichung soll in Absatz 1 pauschal von Budgetbehörde gesprochen werden, ohne diese zu nennen. Die Budgetbehörden von Kanton und Gemeinden sind bereits in der Kantonsverfassung geregelt (Art. 90 Abs. 1 Bst. a bzw. Art. 131 Abs. 1 Bst. f KV).

Absatz 3: Wie bereits bei den Erläuterungen zur Aufhebung von Artikel 62 Absatz 3 der Kantonsverfassung ausgeführt, soll künftig auf die Abbildung des Budgets im Memorial für die Landsgemeinde verzichtet werden. Absatz 3 ist daher aufzuheben.

### *Artikel 17; Gliederung*

Die Budgets von Kanton und Gemeinden sind gemäss heutiger Praxis primär nach der institutionellen Gliederung eingeteilt (vgl. Erläuterungen zu Art. 13). Um die Vergleichbarkeit mit anderen Kantonen und Gemeinden zu gewährleisten, wird zudem auch die funktionale Gliederung erstellt. Letztere wird in der Regel aber nicht in Zusammenhang mit der Budgetgenehmigung veröffentlicht. Die Beschränkung auf den Kanton in Absatz 1 Satz 1 kann daher gestrichen und Absatz 2 aufgehoben werden.

Absatz 1 Satz 2 kann im Sinne der Verwesentlichung ebenfalls weggelassen werden. Der Grundsatz, wonach sich die Rechnungslegung nach HRM2 richtet, ist bereits in Artikel 57 Absatz 1 festgehalten.

### *Artikel 18; Grundsätze*

Absatz 1 Buchstabe e wird sprachlich an das MFHG angepasst.

*Artikel 19; Inhalt*

Absatz 2 soll im Sinne einer Anpassung an die heutige Praxis aufgehoben werden. Informationen zur Finanzierung sind im Budget ohnehin enthalten (Informationen zu den diversen Erträgen, Finanzierungsüberschüsse/-fehlbeträge). Die Verpflichtungskredite sind ebenfalls im Budget enthalten, jedoch nicht spezifisch als solche gekennzeichnet. Über den Stand der Verpflichtungskredite wird zudem jeweils im Rahmen der Jahresrechnung summarisch Bericht erstattet (Art. 28 Abs. 1 Bst. g).

In Absatz 3 soll im Sinne einer Präzisierung klargestellt werden, dass nur die wesentlichen und nicht alle Veränderungen gegenüber dem Vorjahr zu begründen sind. Beim Kanton macht der Regierungsrat den Departementen in den Budgetrichtlinien dabei jeweils die Vorgabe, Abweichungen von mehr als 5000 Franken bzw. bei Positionen über 100000 Franken von 10 Prozent gegenüber der letzten Jahresrechnung zu kommentieren.

*Artikel 23; Inhalt*

Der Hinweis, wonach sich der Kontenrahmen der Bilanz (Abs. 2) sowie der Erfolgs- und Investitionsrechnung (Abs. 3) nach dem Kontenrahmen des HRM2 richtet, kann im Sinne der Verwesentlichung gestrichen werden. Der entsprechende Grundsatz ist in Artikel 57 Absatz 1 festgehalten.

*Artikel 25; Erfolgsrechnung*

Absatz 2 Satz 1: Die aufgeführten Bedingungen, damit Aufwand bzw. Ertrag als ausserordentlich gelten, müssen gemäss MFHG kumulativ erfüllt werden. Zudem muss der Betrag auch wesentlich sein.

Absatz 2 Satz 2: Die Einführung der finanzpolitischen Reserve bedingt den Verzicht auf die zusätzlichen Abschreibungen (s. Ziff. 3.1). Entsprechend ist der Hinweis auf die zusätzlichen Abschreibungen in Absatz 2 zu streichen. Da die finanzpolitische Reserve als ein spezielles Reservekonto im Eigenkapital geführt wird, gelten Veränderungen als Einlagen in bzw. Entnahmen aus Eigenkapital und damit ebenfalls als ausserordentlicher Aufwand bzw. Ertrag.

*Artikel 26; Investitionsrechnung*

Die aufgeführten Bedingungen, damit Investitionsausgaben bzw. -einnahmen als ausserordentlich gelten, müssen gemäss MFHG kumulativ erfüllt werden. Zudem muss der Betrag auch wesentlich sein.

*Artikel 27; Geldflussrechnung*

Der Wortlaut von Artikel 27 soll an den überarbeiteten Artikel im MFHG angepasst werden. Inhaltliche Änderungen sind damit nicht verbunden.

*Artikel 31; Beteiligungsspiegel*

Im Anhang zur Jahresrechnung haben Kanton und Gemeinden im Beteiligungsspiegel die kapitalmässigen Beteiligungen und die Organisationen, die durch das Gemeinwesen massgeblich beeinflusst werden, aufzuführen. In Absatz 2 sind dabei die pro Organisation wiederzugebenden Informationen aufgeführt.

Soweit der Kanton und die Gemeinden den Beteiligungsspiegel bisher überhaupt eingeführt haben, beschränkt sich dieser jedoch auf die Angabe des Namens und der Rechtsform der Organisation (Bst. a), der Tätigkeit und der zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben (Bst. b), des Gesamtkapitals der Organisation und des Anteils des Gemeinwesens (Bst. c) sowie des Anschaffungs- und Buchwertes der Beteiligung (Bst. d).

Die weiteren gesetzlich vorgesehenen Informationen (Bst. e–i) wurden hingegen nicht ausgewiesen, da die Erhebung derselben einen unverhältnismässigen Aufwand bedeuten würde und die entsprechenden Informationen in der Regel direkt in den Geschäftsberichten der jeweiligen Organisationen verfügbar sind. Bei verschiedenen Organisationen liegen zudem diese Informationen, insbesondere die Bilanz und die Erfolgsrechnung des letzten Jahres, zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Jahresrechnung durch den Regierungsrat bzw. den Gemeinderat noch gar nicht vor. Auf die Wiedergabe der Informationen gemäss den Buchstaben e–i im Beteiligungsspiegel ist daher – in Abweichung zum MFHG – zu verzichten.

*Artikel 32; Gewährleistungsspiegel*

Analog zum Beteiligungsspiegel (vgl. Art. 31) und entsprechend der heutigen Praxis soll auf die Angabe der detaillierten Informationen zu den einzelnen Verbindlichkeiten aus Ressourcengründen und aufgrund des geringen Nutzens verzichtet werden.

*Ziffer 2.5; Finanzpolitische Ziele und Steuerung*

Die Kapitelüberschrift wird aufgrund des neuen Artikels 34a allgemeiner gefasst.

#### *Artikel 34a; Finanzpolitische Reserve*

Eine finanzpolitische Reserve wird gebildet bzw. aufgelöst, um das Budget und die Jahresrechnung zu beeinflussen (s. Ziff. 3.1). Eine Einlage ist dabei nur zulässig, wenn die Jahresrechnung einen Ertragsüberschuss aufweist. Die Einlagen sind folglich auf die Höhe des Ertragsüberschusses begrenzt, d.h. sie dürfen nicht zu einem Aufwandüberschuss führen. Entnahmen sind umgekehrt nur möglich, wenn die Jahresrechnung mit einem Aufwandüberschuss abschliesst. Die Entnahme ist dabei maximal im Umfang der vorhandenen Reserven möglich, d.h. die finanzpolitische Reserve darf nicht negativ sein. Eine Einlage bei einem Aufwandüberschuss bzw. eine Entnahme bei einem Ertragsüberschuss widerspricht dem Zweck der Ausgleichsreserve. Einlagen in die und Entnahmen aus der finanzpolitischen Reserve sind zu budgetieren. Über die effektive Höhe der Einlagen oder Entnahmen entscheidet die Budgetbehörde mit der Genehmigung des Budgets bzw. der Jahresrechnung.

#### *Artikel 38; Ausgabenbewilligung*

Bei Buchstabe b werden die Änderungen der Artikel 40 und 41 nachvollzogen.

#### *Artikel 40; Gebundene Ausgabe*

Der Begriff der «gesetzlich gebundenen Ausgabe» wird im ganzen Gesetz durch den kürzeren Begriff der «gebundenen Ausgabe» ersetzt. Es handelt sich dabei um eine sprachliche Anpassung. Wie Artikel 40 bereits heute festhält, kann eine Ausgabe auch gebunden sein, wenn dies nicht in einem Gesetz oder in einer Verordnung festgehalten ist. Der verkürzte Begriff der gebundenen Ausgabe wird zudem auch im MFHG und in anderen Kantonen verwendet. Auch wenn der Zusatz «gesetzlich» gestrichen wird, gilt zudem gemäss Artikel 38 Absatz 1 Buchstabe a, dass die Ausgabe auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen muss.

Die Absätze 2 und 3, welche Ersatzanschaffungen und Gebäudearbeiten unter bestimmten Bedingungen als gebundene Ausgabe definieren, sollen zudem durch eine einfachere Regelung im neuen Absatz 1a ersetzt werden. Demnach würden sämtliche werterhaltenden Investitionen und Unterhaltsausgaben als gebunden gelten. Es handelt sich dabei um Ausgaben, die bestehende Vermögenswerte von Kanton oder Gemeinden in einem funktionsfähigen und dem bisherigen Zweck entsprechenden Zustand erhalten. Als nicht gebunden gelten hingegen weiterhin neue und wertvermehrnde Investitionen. Beispiele für entsprechende gebundene Ausgaben sind die Fassadensanierung der Kantonsschule und Strassen- bzw. Werkleitungssanierungen. Während der Regierungsrat die Fassadensanierung der Kantonsschule als solche gebundene Ausgabe qualifiziert und diese selber bewilligt hat, unterbreiten die Gemeinden hingegen den Gemeindeversammlungen oft noch Anträge für Verpflichtungskredite für Strassen- und Werkleitungssanierungen. Der Spielraum der Gemeindeversammlungen bei diesen Verpflichtungskrediten ist praktisch allerdings minimal. Soweit eine Strasse oder eine Werkleitung nämlich nicht aufgehoben werden soll, können die Investitionen allenfalls um einige wenige Jahre verschoben werden. Letztlich sind die Ausgaben aber früher oder später doch zwingend erforderlich, sofern die bisherigen Objekte in einem funktionsfähigen Zustand erhalten bleiben sollen. Entsprechend könnten die Gemeindeversammlungen künftig von solchen Geschäften ohne wesentlichen Entscheidungsspielraum für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger entlastet werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber, dass Investitionen mit wesentlichem Entscheidungsspielraum weiterhin den zuständigen Behörden (Landsgemeinde, Landrat oder Gemeindeversammlung) zu unterbreiten sind.

#### *Artikel 41; Entscheidungskompetenzen von kantonalen Verwaltungsbehörden*

Die in Artikel 41 enthaltenen Entscheidungskompetenzen von kantonalen Verwaltungseinheiten wurden an der Landsgemeinde 2006 in Zusammenhang mit der Verwaltungsorganisation 2006 eingeführt (s. Memorial für die Landsgemeinde 2006, S. 42). Sie regeln im Sinne einer Grundregel die Zuständigkeit zur Gewährung von finanziellen Leistungen, die durch Rechtssatz vorgesehen sind. Der Wortlaut ist allerdings sehr breit formuliert, sodass offenbleibt, ob mit dieser Regelung eine umfassende Delegation von Ausgabenkompetenzen von der Landsgemeinde und dem Landrat an den Regierungsrat bezweckt wird, ob nur bestimmte Ausgabenkompetenzen delegiert werden oder ob auch gebundene Ausgaben unter diese Bestimmung fallen. So kann Artikel 41 z.B. auch dahingehend interpretiert werden, dass über Beiträge an Spitäler, welche im Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) und damit in einem Rechtssatz vorgesehen sind, der Regierungsrat entscheiden müsste. Eine solche Auslegung wäre jedoch praktisch nicht handhabbar und angesichts des nicht vorhandenen Spielraums auch nicht sinnvoll. Leider ist aber auch den damaligen Erläuterungen nicht zu entnehmen, welches Ziel mit Artikel 41 genau erreicht werden sollte. Aufgrund der Verweise von anderen Gesetzen, die in Zusammenhang mit der Verwaltungsorganisation 2006 angepasst wurden, kann jedoch vermutet werden, dass es sich um eine Delegation der Ausgabenkompetenzen im Einzelfall handeln sollte. So verweisen verschiedene Gesetze und Verordnungen auf «die gemäss dem Finanzhaushaltsrecht zuständige Behörde». Es handelt sich dabei um die folgenden Bestimmungen:

- Artikel 203 EG ZGB
- Artikel 15 Absatz 3 und 17 Gesetz über den Natur- und Heimatschutz
- Artikel 2 Absatz 5 Verordnung über die Verhütung und Vergütung von Wildschäden
- Artikel 6 Absatz 3 Verordnung über die Fuss- und Wanderwege
- Artikel 21 Verordnung zum Energiegesetz

- Artikel 5 Verordnung über die Gewährung von Kantons- und Gemeindebeiträgen im Bereich Denkmalpflege und Ortsbildschutz

Entsprechende Regelungen waren zudem auch in den zwischenzeitlich aufgehobenen Einführungsgesetzen zum Bundesgesetz über die Landwirtschaft und zum Bundesgesetz über den Wald sowie dem Beschluss über die Ausrichtung von Beiträgen an die Kinderkrippen enthalten.

Bei diesen Bestimmungen handelt es sich überwiegend um Rechtssätze, wonach ein Kantonsbeitrag möglich, aber nicht zwingend ist (Kann-Bestimmung). Dies würde finanzhaushaltsrechtlich einer gesetzlichen Grundlage (Art. 38 Abs. 1 Bst. a FHG), aber noch keiner Gebundenheit (Art. 38 Abs. 1 Bst. b FHG) entsprechen, weshalb ohne Delegation der Ausgabenkompetenz ein Verpflichtungskredit durch die gemäss Kantonsverfassung zuständige Behörde zu beschliessen wäre.

In Zusammenhang mit der vorliegenden Änderung des FHG soll Artikel 41 aufgrund seiner breiten Interpretationsmöglichkeiten aufgehoben werden. Die Verweise auf «die gemäss dem Finanzhaushaltsrecht zuständige Behörde» in den aufgeführten Gesetzen sollen im Rahmen der Nebenänderungen aufgehoben werden. Stattdessen soll – wie in zahlreichen anderen Gesetzen üblich – die Zuständigkeit des Regierungsrates für allfällige Kantonsbeiträge im Sinne einer Delegation der Ausgabenkompetenzen direkt in den Erlassen festgehalten werden. Die erforderlichen Anpassungen in den landrätlichen Verordnungen sollen dabei in Zusammenhang mit der im Nachgang an die Landsgemeinde geplanten Änderung der FHV durch den Landrat vorgenommen werden.

#### *Artikel 46; Abrechnung*

Dieser Artikel wird beim Kanton wie auch bei den Gemeinden nicht strikt umgesetzt. Zwar führen alle eine Verpflichtungskreditkontrolle (vgl. Art. 47), eine eigentliche Rechenschaftsablage pro Kredit findet aber mehrheitlich nicht statt. Ebenfalls wird bei Verpflichtungskrediten nur selten eine Zeitdauer angegeben. Es kann daher auch nicht ermittelt werden, wann die Zeitdauer abgelaufen ist.

Der Artikel soll daher dahingehend präzisiert werden, dass die Abrechnung des Verpflichtungskredits der zuständigen Instanz unterbreitet werden muss. Dies kann z. B. im Rahmen der Jahresrechnung geschehen, indem die tatsächlichen Kosten dem bewilligten Kredit gegenübergestellt werden. Ausserdem wird der Fall der Berichterstattung, wenn nach Ablauf der Zeitdauer nicht mindestens die Hälfte umgesetzt ist, gestrichen.

#### *Artikel 47; Verpflichtungskreditkontrolle*

Die Buchhaltungssoftware (Abacus) lässt heute eine Erfassung der Verpflichtungskredite im Buchhaltungssystem selbst nicht zu. Kanton und Gemeinden müssen entsprechend die Verpflichtungskreditkontrolle ausserhalb des eigentlichen Buchhaltungssystems führen (z. B. im Excel). Absatz 1 soll daher an die heutigen technischen Möglichkeiten angepasst bzw. aufgehoben werden. Ob die Verpflichtungskreditkontrolle zentral durch die Finanzverwaltung und/oder dezentral durch die jeweiligen Verwaltungseinheiten geführt wird, ist den einzelnen Gemeinwesen zu überlassen. Im Anhang der Jahresrechnung ist aber alljährlich über den Stand der Verpflichtungskredite zu informieren (Art. 28 Abs. 1 Bst. g).

#### *Artikel 48; Zusatzkredit*

Absatz 3 ermöglicht in Fällen von zeitlicher Dringlichkeit, dass die Exekutive anstelle der eigentlich zuständigen finanzkompetenten Behörde über einen notwendigen Zusatzkredit befinden kann. Diese Bewilligung des Zusatzkredits bedarf aber zusätzlich der Zustimmung der landrätlichen Finanzaufsichtskommission bzw. der Geschäftsprüfungskommission der Gemeinde. Das Erfordernis der doppelten Zustimmung verhindert jedoch eine klare Zuständigkeit. Auch gab es in der Vergangenheit Fälle, in denen sich die Geschäftsprüfungskommissionen für einen solchen Entscheid als nicht zuständig erachteten. Im Sinne einer klaren Zuständigkeit soll die Bewilligung eines Zusatzkredites in Fällen von zeitlicher Dringlichkeit – analog zu den Kreditüberschreitungen zum Budgetkredit (Art. 52 Abs. 1 FHG) – alleine der Exekutive übertragen werden. Die zeitliche Dringlichkeit ist dabei wie bisher restriktiv auszulegen. Für solche Entscheide gilt zudem auch Artikel 43 Gemeindegesetz, wonach dringliche Beschlüsse der Vorsteherschaft der Gemeindeversammlung unterbreitet werden müssen, wenn dies mindestens 100 Stimmberechtigte innert 14 Tagen, nachdem der Beschluss bekannt gemacht wurde, verlangen.

#### *Artikel 51; Nachtragskredit*

Die Entscheidkompetenzen über Nachtragskredite beim Kanton sollen vereinfacht, die Schwellenwerte erhöht werden (Abs. 3). Die Departemente sollen neu über Nachtragskredite bis 10 000 Franken (bisher 5000 Fr.) selber entscheiden können. Die Zuständigkeit des Regierungsrates wird von bisher 25 000–75 000 Franken auf seine Ausgabenkompetenz für einmalige frei bestimmbare Ausgaben gemäss der Kantonsverfassung (Art. 100 Abs. 1 Bst. b) von 200 000 Franken erhöht. Er kann demnach nicht nur wie bisher Verpflichtungen bis 200 000 Franken eingehen, sondern auch die entsprechenden Zahlungen freigeben. Die Erhöhungen erscheinen auch mit Blick auf die Kompetenzen der Gemeinderäte (Glarus Nord: bis 100 000 Fr.; Glarus: 10 % oder 75 000 Fr.; Glarus Süd: 50 000 Fr.) gerechtfertigt. Der Landrat bleibt schliesslich für alle Nachtragskredite über 200 000 Franken zuständig.

Im Sinne der im ganzen Gesetz angestrebten Gleichstellung der Judikative mit der Exekutive sollen das Obergericht bzw. das Verwaltungsgericht hinsichtlich Nachtragskrediten den Departementen und die Verwaltungskommission der Gerichte dem Regierungsrat explizit gleichgestellt werden. Diese Änderung entspricht der bisherigen Praxis und berücksichtigt, dass die Verwaltungskommission der Gerichte und nicht etwa die beiden oberen Gerichte auch über die Anstellung von Mitarbeitenden entscheidet.

Analog zu den Regelungen bei den Kreditüberschreitungen (Art. 52 Abs. 3) und den Kreditübertragungen (Art. 53 Abs. 4) soll im neuen Absatz 5 ausdrücklich festgehalten werden, dass der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat der Budgetbehörde über wesentliche Nachtragskredite anlässlich der Genehmigung der Jahresrechnung Bericht erstatten muss. Damit wird eine Forderung aus der Vernehmlassung aufgenommen und die bisherige Praxis verankert. Die wesentlichen Nachtragskredite wurden nämlich bereits bisher im Anhang zur Jahresrechnung sowie im Detailkommentar aufgeführt. Als wesentliche Nachtragskredite gelten beim Kanton dabei die Nachtragskredite in der Kompetenz von Regierungsrat und Landrat. Die Regelung berücksichtigt damit, dass die Departemente Nachtragskredite in ihrem Zuständigkeitsbereich oftmals auch formlos gutheissen. Bei den Gemeinden hängt die Wesentlichkeit weitgehend von der Ausgestaltung des Nachtragskreditverfahrens (Abs. 4) ab.

#### *Artikel 54; Programmvereinbarungen mit dem Bund*

Mit dem Instrument der Programmvereinbarungen finanziert der Bund den Vollzugaufwand der Kantone bei Verbundaufgaben (Hauptstrassen, Lärmschutz mit Mineralölsteuererträgen, amtliche Vermessung, Natur- und Landschaftsschutz, Hochwasserschutz, Gewässerschutz, Natur- und Heimatschutz, Integration, Wald sowie Jagd und Fischerei) mit. Anstatt dass Einzelsubventionen gewährt werden, handeln Bund und Kanton einen Globalbeitrag für ein Programm aus, d. h. für ein koordiniertes, kohärentes Massnahmenpaket, welches sich in der Regel auf vier Jahre erstreckt. Die finanzielle Leistung des Bundes hängt von der Erreichung bestimmter Ziele, Erfolge und Wirkungen ab. Je nach Sachbereich verläuft die Trennlinie der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen anders, womit aus fachlicher Sicht für jede Verbundaufgabe eine differenzierte Programmsteuerung notwendig ist.

Der Bund steuert die Programmvereinbarungen über vierjährige Rahmenkredite, die durch die eidgenössischen Räte zu verabschieden sind. Die Ausrichtung der jährlichen Bundesmittel steht unter dem Budgetvorbehalt des Parlaments. Programmvereinbarungen stellen verwaltungsrechtliche Rechtsakte des Bundessubventionsrechts dar, d. h. in der Regel verwaltungsrechtliche Verträge gemäss den Artikeln 19–20a des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG). Im seltenen Fall von Anfechtung bzw. Verhandlungsmisserfolg wird der Inhalt einer Programmvereinbarung zu einer verwaltungsrechtlichen Verfügung gemäss den Artikeln 17 und 18 SuG. Programmvereinbarungen können keine rechtsetzenden Bestimmungen enthalten.

Die Möglichkeit des Bundes, den Inhalt von Programmvereinbarungen gegebenenfalls auch durch Verfügungen gemäss den Artikeln 17 und 18 SuG zu erlassen, weist auf ein Spannungsverhältnis zwischen Partnerschaftlichkeit und Verantwortlichkeit hin: Es ist der Bund, dem gemäss Artikel 49 Absatz 2 Bundesverfassung letztlich die Verantwortung für die Um- und Durchsetzung von Bundesrecht zukommt. Bei der Vereinbarung von Zielen in Programmvereinbarungen besteht folglich zuweilen nur ein beschränkter Verhandlungsspielraum, was von den Kantonen berücksichtigt werden muss.

Im Kanton Glarus ist gemäss Artikel 54 FHG der Regierungsrat für den Abschluss von Programmvereinbarungen zuständig. Diese Regelung ist insofern konsequent, als der Verhandlungsspielraum des Kantons beschränkt ist. Muss der Bund eine Verfügung erlassen, werden die durch den Kanton bereitzustellenden Finanzmittel zu gebundenen Ausgaben (Art. 40 Abs. 1 Bst. a). Insofern daher davon auszugehen ist, dass es sich bei den Ausgaben aufgrund von Programmvereinbarungen weitgehend um gebundene Ausgaben handelt, ist der Vorbehalt in Absatz 2 betreffend die verfassungsmässigen Ausgabenkompetenzen für frei bestimmbare Ausgaben obsolet und kann aufgehoben werden.

Würden die Programmvereinbarungen hingegen als freie Ausgaben qualifiziert – nur in seltenen Fällen erlässt der Bund eine Verfügung –, müsste streng genommen der Landrat, mehrheitlich aber die Landsgemeinde die entsprechenden Mittel als Rahmenkredit bewilligen. Dieses Vorgehen ist nicht praktikabel. Programmvereinbarungen regeln meist den Vollzug von Bundesvorgaben. Sie stellen das Ergebnis einer Verhandlung zwischen Bund und Kanton dar, die in einem zeitlich vernünftigen Rahmen zum Abschluss zu bringen ist. Landrat und Landsgemeinde kämen vielfach kaum umhin, das Verhandlungsergebnis lediglich zustimmend zu verabschieden. Der Bund hätte ferner – wie dargestellt – die Möglichkeit, eine Verfügung zu erlassen. Die entsprechenden Ausgaben wären spätestens dann als gebunden zu qualifizieren.

#### *Ziffer 3.5; Spezialfinanzierungen und Fonds*

Der Titel des Unterkapitels wird um den Inhalt des neuen Artikels 55a ergänzt.

### *Artikel 55; Spezialfinanzierungen*

Artikel 55 erhält eine Sachüberschrift, da sich der Titel des Unterkapitels erweitert hat und sich Artikel 55 nur auf die Spezialfinanzierungen bezieht.

### *Artikel 55a; Fonds*

Im FHG und in der FHV fehlen bisher Bestimmungen über die Fonds. Im HRM2 werden Fonds oftmals zusammen mit den Spezialfinanzierungen genannt. Die Unterscheidung zwischen Spezialfinanzierung und Fonds ist aber nicht immer klar und auch im Handbuch HRM2 nicht geregelt. Auch der Kanton und die Gemeinden verstehen nicht immer das Gleiche darunter.

Die Spezialfinanzierungen sind eigene Rechnungskreise, welche separat abgeschlossen werden. Für Spezialfinanzierungen gelten dieselben Grundsätze wie für den allgemeinen Finanzhaushalt (steuerfinanzierter Haushalt). Sie decken ihren Aufwand für den Betrieb, den Unterhalt, die Verwaltung, die Abschreibungen und die Zinsen für das investierte Kapital mit dem Entgelt (Beiträge, Gebühren) für ihre erbrachten Leistungen. Die Betriebsgewinne oder -verluste von Spezialfinanzierungen werden auf Spezialfinanzierungskonten (Ausgleichskonten) im zweckgebundenen Eigenkapital vorgetragen. Die Spezialfinanzierungskonten stellen die betrieblichen Reserven der Spezialfinanzierung dar. Interne Verrechnungen und Verzinsungen zwischen dem allgemeinen und dem gebührenfinanzierten Haushalt sind konsequent vorzunehmen (Vollkostenrechnung). Die Finanzierung der Betriebe über Steuererträge sowie Quersubventionierungen zwischen Betrieben sind unzulässig. Die Spezialfinanzierungen Wasser, Abwasser und Kehricht sind nach dem Kostendeckungs- und Verursacherprinzip zu führen.

Ein Fonds enthält aufgrund einer Rechtsgrundlage zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer bestimmten, aber nicht zwingend öffentlichen Aufgabe. Für einen Fonds wird keine besondere Rechnung geführt. Im Gegensatz zur Spezialfinanzierung dürfen Aufgaben, welche aus Fonds finanziert werden, auch mit Mitteln ausserhalb des Fonds finanziert werden. Fonds sind deshalb nicht wie die Spezialfinanzierungen dafür geschaffen, die verursachergerechte Finanzierung einer Aufgabe zu gewährleisten, sondern sorgen dafür, dass die Fondsgelder einzig für den Fondszweck verwendet werden.

Mit Artikel 55a wird eine gesetzliche Grundlage für die Fonds geschaffen. Absatz 1 hält fest, dass Fonds entweder – wie die Spezialfinanzierungen – auf einer gesetzlichen Grundlage oder dann auf Basis Zahlungen Dritter mit Zweckbindung wie Legate, Schenkungen oder Stiftungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit errichtet werden. Damit wird auch klargestellt, dass die Bildung von Fonds, wie sie etwa in Zusammenhang mit dem Börsengang der Glarner Kantonalbank vorgenommen wurde, um künftige Rechnungsergebnisse zu verbessern, nicht zulässig sind, da keine entsprechende gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Auf eine solche finanzpolitische Steuerung über Fonds ist im Sinne des True and Fair View zu verzichten. Damit wird auch sichergestellt, dass die finanzpolitische Steuerung des Finanzhaushalts einzig über die finanzpolitische Reserve erfolgt. Absatz 2 regelt zudem, dass Fonds wie Spezialfinanzierungen vorbehaltlich anderer gesetzlicher Bestimmungen zu verzinsen sind.

### *Artikel 57; Rechnungslegungsstandards*

In einem neuen Absatz 3 wird festgehalten, dass der Regierungsrat ergänzende Ausführungsbestimmungen zur Rechnungslegung und den Musterkontenplan im «Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2» erlässt. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich bisher in den Artikeln 14 und 15 FHV. Letztere können im Nachgang zur Änderung des FHG aufgehoben werden.

### *Artikel 60; Bewertungen des Fremdkapitals und des Finanzvermögens*

Eine systematische Neubewertung der übrigen Anlagen im Finanzvermögen soll von heute alle drei bis fünf auf alle fünf bis acht Jahre erhöht werden. Damit soll der Aufwand für diese in der Regel im Umfang beschränkten Wertberichtigungen reduziert und an die heutige Praxis angepasst werden. Damit werden auch die jährlichen Schwankungen in der Bewertung des Finanzvermögens reduziert.

Sollte bei einer Anlage eine dauerhafte Wertverminderung absehbar sein, käme zudem Absatz 3 zum Zuge und eine Wertberichtigung wäre bereits früher vorzunehmen.

### *Artikel 61; Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens*

Absatz 2: Die Abschreibungsmethodik soll von der bisherigen degressiven Abschreibung auf eine lineare Abschreibung angepasst werden (vgl. Ziff. 3.2).

Absatz 3: Mit der Einführung der finanzpolitischen Reserve sind die Regelungen betreffend zusätzliche Abschreibungen aufzuheben (s. Ziff. 3.1). Im Nachgang zur Änderung des FHG ist zudem Artikel 6 FHV aufzuheben.

### *Artikel 62; Konsolidierungskreis*

Da Artikel 2 Absatz 5 aufgehoben wird, sind die zu konsolidierenden Institutionen neu in Absatz 1 aufzuführen. Die Institutionen bleiben grundsätzlich unverändert, einzig die Vorsteherschaften und Delegiertenver-

sammlungen von Zweckverbänden müssen nicht mehr konsolidiert werden, da sie auch nicht mehr zwingend dem FHG unterstehen. Zudem wird der Begriff «Gerichtsverwaltung» durch den im revidierten GOG verwendeten Begriff «Verwaltung der Rechtspflege» ersetzt.

#### Artikel 63; Konsolidierungsmethode

In Absatz 1 ist der Verweis auf die Institutionen analog zu den Ausführungen zu Artikel 62 anzupassen.

Falls eine umfassendere Konsolidierung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie weiterer Behörden und Organisationen gemäss Artikel 62 Absatz 2 vorgenommen wird, soll dies nicht einzig nach der Methode der Vollkonsolidierung, sondern auch nach weiteren anerkannten Methoden wie der Quotenkonsolidierung oder der Equity-Bewertung möglich sein (Abs. 2).

#### Artikel 72; Kosten- und Leistungsrechnung

Eine verwaltungsweite Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung würde einen unverhältnismässigen Mehraufwand für die Verwaltungen von Kanton und Gemeinden verursachen, ohne dass diesem ein entsprechender Nutzen gegenüberstehen würde. Selbst bei einer Ausgestaltung als Basisvariante, wie sie im Memorial für die Landsgemeinde 2009 (S. 179) beschrieben ist, wären viele Umsetzungsfragen offen. Die Pflicht der Verwaltungseinheiten zur Führung einer bedürfnisgerechten Kosten- und Leistungsrechnung soll deshalb durch eine Kann-Formulierung ersetzt werden. Diese erlaubt es den Verwaltungseinheiten, bei Bedarf eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen, verpflichtet sie aber nicht dazu. Eine Ausnahme bilden weiterhin allfällige Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget, die zwingend eine Kosten- und Leistungsrechnung nach Produktgruppen führen müssen.

#### Artikel 79; Regierungsrat und Gemeinderat

Da der Landrat den IAFP neu nur zur Kenntnis nehmen und nicht mehr genehmigen soll (s. Erläuterungen zu Art. 90 KV), ist der Regierungsrat für den IAFP abschliessend und nicht mehr bloss für die Erstellung des Entwurfs zuständig. Absatz 1 Buchstabe e ist entsprechend anzupassen.

#### Artikel 81; Verwaltungseinheiten

Der Begriff Finanz- und Aufgabenplan wird durch den IAFP gemäss den Ausführungen zu Ziffer 2.2 ersetzt. Zudem wird der Begriff «Gerichtsverwaltung» durch den im revidierten GOG verwendeten Begriff «Verwaltung der Rechtspflege» ersetzt.

#### Artikel 98a; Übergangsbestimmung zur Änderung vom .....

Absatz 1: Die Änderung des FHG soll genutzt werden, um die Auflösung der geäußerten Aufwertungs- und Neubewertungsreserven zu regeln. Mit Umstellung auf das HRM2 waren die stillen Reserven aufzulösen, d. h. das Finanzvermögen (FV) auf Basis der Verkehrswerte aufzuwerten, die Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungen neu zu bewerten und die Darlehen und Beteiligungen/Grundkapitalien im Verwaltungsvermögen (VV) zum tatsächlichen Wert zu bilanzieren. Die durch die Neubewertungen entstandenen Differenzen waren erfolgsneutral auf die Neubewertungsreserven Finanzvermögen bzw. Aufwertungsreserven Verwaltungsvermögen zu buchen. Sie sind in der Bilanz dem Eigenkapital zugeordnet, werden aber gesondert ausgewiesen. Dies führte beim Kanton wie bei den Gemeinden zu wesentlich höheren Vermögenswerten. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Aufwertungs-, Neubewertungs- und Steuerreserven von Kanton und Gemeinden per 31. Dezember 2020.

in Mio. Fr.	Kanton	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd
Aufwertungsreserve VV	34,6	13,1	11,4	15,1
Neubewertungsreserve FV	139,3	22,0	8,5	27,0
Steuerreserven	33,3	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>207,1</b>	<b>35,2</b>	<b>19,9</b>	<b>42,2</b>

Das HRM2-Handbuch empfiehlt, den Saldo der Neubewertungsreserve für zukünftige Wertberichtigungen des Finanzvermögens und die Aufwertungsreserven zur Verminderung der durch das aufgewertete Verwaltungsvermögen erhöhten Abschreibungen zu verwenden. In der Folge wurde mit der Fachempfehlung Nr. 19 vom 24. Juni 2010 des SRS die Empfehlung insofern geändert, als bereits im Übergangsjahr zum HRM2 die Neubewertungsreserve per 31. Dezember aufzulösen war. Nachfolgende Wertberichtigungen des Finanzvermögens wären dann, ohne entsprechende Entnahmen aus der Neubewertungsreserve, immer erfolgswirksam zu buchen gewesen. Hingegen gelangte die interkantonale Koordinationsgruppe HRM2 der KKAG zur Auffassung, dass es in einer Übergangsphase angezeigt war, die Empfehlungen des SRS erst in einer späteren Phase umzusetzen. Erhebungen im Kanton Bern hätten gezeigt und würden auch in anderen Kantonen bestätigt, dass sich durch die Neubewertung bzw. durch die Auflösung der stillen Reserven die Vermögens-

lage jeweils stark verbessert. Werden diese im Sinne der Auslegung des SRS noch im gleichen Jahr zum Eigenkapital geschlagen und nicht mehr separat ausgewiesen, so würden daraus u.a. falsche Anreize aus eventuell überhöhtem Eigenkapital für Steuerfussreduktionen gemacht. Solche seien aber zumindest in der Übergangsphase nicht angezeigt, da sich die Auswirkungen des neuen Modells erst verzögert zeigten und damit erst noch Erfahrungen gesammelt werden müssten.

Das FHG ist im Kanton Glarus seit dem Jahr 2011 in Kraft, die Übergangsphase nach Einführung von HRM2 abgeschlossen. Mit den anstehenden Änderungen des FHG ist auch eine einheitliche Auflösung der Neubewertungs- und Aufwertungsreserven für den Kanton und die Gemeinden zu bestimmen. Es bietet sich eine Auflösung der Neubewertungs- und Aufwertungsreserven sowie auf Kantonsebene auch der Steuerreserven zugunsten der neuen finanzpolitischen Reserve an. Damit erhalten Kanton und Gemeinden eine Anfangsausstattung für die finanzpolitische Reserve, die sie bei allfälligen Aufwandüberschüssen verwenden können. Die Auflösung erfolgt dabei per 1. Januar 2023. Kanton und Gemeinden können bis dahin, sofern nötig, noch eine Bereinigung der entsprechenden Bilanzpositionen vornehmen.

**Absatz 2:** Als Folge des Wechsels bei der Abschreibungsmethode ist der Umgang mit den kumulierten zusätzlichen Abschreibungen in der Bilanz zu klären. Diese sollen mit dem Buchwert der entsprechenden Objekte verrechnet werden. Der resultierende neue Anlagewert entspricht dem bisherigen Nettobuchwert, auf welchem auch die Abschreibungen erfolgt sind.

**Absatz 3:** Wie unter Ziffer 3.2 ausgeführt, sollen die einzelnen Objekte bei einem Wechsel der Abschreibungsmethode grundsätzlich ausgehend von ihrem Restbuchwert über die restliche Nutzungsdauer einfach linear statt degressiv abgeschrieben werden.

**Absatz 4:** Vereinzelt, insbesondere bei Investitionsbeiträgen, wurden bisher jedoch die Investitionskosten nicht einzelnen Objekten zugeordnet, sondern in der Anlagebuchhaltung aufsummiert und dann jeweils vom Restbuchwert abgeschrieben. Die restliche Nutzungsdauer lässt sich bei diesen Positionen kaum bzw. oft nur mit einem unverhältnismässig hohen Aufwand erheben. Diese Objekte sollen analog der Lösung für die Gemeinden im Kanton Bern innert acht bis sechzehn Jahren von ihrem Restbuchwert linear abgeschrieben werden. Bei einer kürzeren Nutzungsdauer gilt diese als Höchstwert.

### **5.3. Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung**

#### *Artikel 3; Planung; Legislaturprogramm*

Der Begriff Finanzplanung wird durch den Begriff «Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung» gemäss den Ausführungen zum Unterkapitel 2.2 des FHG ersetzt.

### **5.4. Gemeindegesetz**

#### *Artikel 14; Öffentlich-rechtliche Korporationen*

Es wird festgehalten, dass für die Rechnungslegung von öffentlich-rechtlichen Korporationen die Bestimmungen des Obligationenrechts und nicht des FHG gelten (vgl. Erläuterungen zu Art. 2 E-FHG).

### **5.5. Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus**

#### *Artikel 37*

Es wird festgehalten, dass für die Rechnungslegung von privatrechtlichen Korporationen die Bestimmungen des Obligationenrechts und nicht des FHG gelten (vgl. Erläuterungen zu Art. 2 E-FHG).

#### *Artikel 203*

Da Artikel 41 FHG aufgehoben wird, ist die Zuständigkeit des Regierungsrates für die Zusprechung von Kantonsbeiträgen bei ausserordentlich hohen Sicherungsarbeiten in Artikel 203 zu verankern.

### **5.6. Gesetz über den Natur- und Heimatschutz**

Da Artikel 41 FHG aufgehoben wird, ist die Zuständigkeit des Regierungsrates (ab 25000 Fr.) bzw. des zuständigen Departements (bis 25000 Fr.) für die Zusprechung von Kantonsbeiträgen in den Artikeln 15 und 17 zu verankern.

### **5.7. Gesetz über die Kantonale Sachversicherung Glarus**

#### *Artikel 11*

Es wird klargestellt, dass für die Rechnungslegung der Glarnersach anerkannte Standards und Regeln gelten. Im Vollzugsreglement zum SachVG soll dabei im Nachgang zur Gesetzesänderung der aktuell geltende Standard Swiss GAAP FER 41 verankert werden. Die Bestimmungen des FHG werden als nicht anwendbar erklärt (vgl. Erläuterungen zu Art. 2 E-FHG).

## 5.8. Steuergesetz

### *Artikel 129; Zweck der Bausteuer*

Es wird klargestellt, dass eine Bausteuer ausschliesslich für grosse frei bestimmbare Bauvorhaben erhoben werden kann. Eine Erhebung der Bausteuer für gebundene Bauvorhaben wie den Entwässerungsstollen Braunwald soll hingegen nicht möglich sein. Gebundene Ausgaben, bei denen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht entscheiden können, ob sie realisiert werden sollen oder nicht, sind folglich zwingend mit dem ordentlichen Steuerertrag zu finanzieren. Damit wird sichergestellt, dass die Bausteuer ihren ursprünglichen Zweck als «Preisschild» für ein grosses frei bestimmbares Bauvorhaben behält. Mit dem Wechsel von der degressiven auf die lineare Abschreibungsmethode entfällt zudem das Argument, wonach Bauvorhaben, die nicht mittels Bausteuerzuschlag finanziert werden, die Erfolgsrechnung in den ersten Jahren übermässig belasten. Mit dieser Änderung sowie dem Wechsel der Abschreibungsmethode wird auch den Bedenken der landrätlichen Finanzaufsichtskommission Rechnung getragen, welche diese in ihrem Mitbericht zum freien Kantonsbeitrag über maximal 1622500 Franken für den Entwässerungsstollen Braunwald vom 23. September 2020 geäussert hat.

### *Artikel 206a; Zweck der Bausteuer*

Analog zur kantonalen (vgl. Art. 129 StG) soll auch die kommunale Bausteuer nur für grosse, frei bestimmbare Bauvorhaben erhoben werden dürfen.

## 5.9. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung

### *Artikel 3; Aufsicht*

Es wird klargestellt, dass für die Rechnungslegung der IV-Stelle Glarus die Bundesvorschriften und nicht das FHG gelten (vgl. Erläuterungen zu Art. 2 E-FHG).

## 5.10. Inkrafttreten

Die Änderungen sollen zeitnah in Kraft treten und bereits für die neue Legislatur 2023–2026 gelten. Sie sollen folglich erstmals bereits für das Budget 2023 mit IAFP 2024–2026 und die Jahresrechnung 2023 wirksam sein. Die Bestimmungen zum Budget und IAFP sind daher bereits per 1. Juli 2022, die übrigen Bestimmungen per 1. Januar 2023 in Kraft zu setzen.

Die rasche Inkraftsetzung bedingt, dass dem Landrat möglichst unmittelbar nach der Annahme des FHG durch die Landsgemeinde die Änderung der FHV unterbreitet werden kann, damit die Budgets von Kanton und Gemeinden auf den neuen Abschreibungssätzen und Zinssätzen basieren können.

## 6. Finanzielle Auswirkungen

Die Änderungen haben keine direkten finanziellen Auswirkungen. Würde hingegen auf die diversen administrativen Vereinfachungen verzichtet, würden die Finanzverwaltungen von Kanton und Gemeinden zusätzlich personelle Ressourcen für eine gesetzeskonforme Umsetzung des FHG benötigen.

## 7. Beratung der Vorlage im Landrat

### 7.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern unter dem Präsidium von Landrat Luca Rimini, Näfels, befasste sich mit der Vorlage. Diese begrüsst es, dass für die Ausarbeitung der Vorlage das Gespräch mit den Gemeinden und weiteren Beteiligten gesucht wurde und so eine breit abgestützte Vorlage entstehen konnte. Eintreten auf die Vorlage war in der Kommission unbestritten.

#### *7.1.1. Anpassungen im Landsgemeindememorial*

Die Kommission war mit dem Verzicht auf den Abdruck der Jahresrechnung, des Finanzberichts und des Budgets im Landsgemeindememorial grundsätzlich einverstanden. Interessierte Bürgerinnen und Bürger sollten bei Bedarf aber auch künftig in die Jahresrechnung und das Budget Einsicht nehmen bzw. diese physisch zugesandt erhalten können.

#### *7.1.2. Geltungsbereich des Finanzhaushaltsgesetzes*

Die Anpassungen bezüglich Geltungsbereich in Artikel 2 waren innerhalb der Kommission nicht bestritten. Diese unterstützte zunächst die ursprüngliche Stossrichtung des Regierungsrates, wonach das Finanzhaushaltsrecht im Grundsatz vordringlich für den Kanton und seine Gemeinden gelten soll, wenn keine anderslautende Bestimmung existiert. Bei den Alters- und Pflegeheimen sowie bei den Technischen Betrieben sollten Ausnahmen jeweils in der jeweiligen Gemeindeordnung oder im entsprechenden Organisationsreglement festgehalten werden.

Diese Frage wurde von der Kommission aber nach einem erfolgreichen Rückweisungsantrag im Landrat zuhanden der zweiten Lesung nochmals thematisiert. Dieser forderte eine Ausnahmebestimmung für selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten der Gemeinden auf kantonalesgesetzlicher Stufe. Es ging dabei um die Frage, ob und wie weit das Finanzhaushaltsgesetz für diese gilt. Der Antragsteller erachtete eine Delegation der Regelungskompetenz für Anstalten der Gemeinden an die Gemeinden als ungenügende Lösung. Soll direkt auf kantonaler Ebene eine Ausnahme für die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke sowie die Alters- und Pflegeheime oder allenfalls gleich von sämtlichen kommunalen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten vom Finanzhaushaltsrecht bzw. vom HRM2 verankert werden, drängt sich eine Regelung im FHG auf. Hier diskutierte die Kommission zwei Möglichkeiten:

- Beibehalten des bisherigen Artikel 2 Absatz 4 FHG: Die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke sowie die Alters- und Pflegeheime bleiben damit vorbehaltlich entsprechender gesetzlicher Ausnahmebestimmungen dem FHG unterstellt, müssen ihre Rechnungen jedoch weiterhin nicht gemäss HRM2 führen. Damit wird allerdings auch die schwierige Unterscheidung zwischen Finanzhaushaltsrecht und HRM2 beibehalten, welche mit der Revision vermieden werden sollte.
- In Artikel 2 Absatz 4 FHG wird analog zur Regelung für die Korporationen in Artikel 14 Gemeindegesetz explizit festgehalten, dass sich die Buchführung und Rechnungslegung der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des kommunalen Rechts nach Artikel 957 ff. Obligationenrecht richtet und die Bestimmungen des Finanzhaushaltsrechts nicht anwendbar sind. Damit wird positiv festgehalten, welche Bestimmungen massgebend sind. Dabei bleibt es selbstverständlich möglich, dass ergänzend auch anerkannte Rechnungslegungsstandards wie Swiss GAAP FER oder Empfehlungen von Curaviva angewendet werden können.

Ein Mitglied beantragte die Beibehaltung von Artikel 2 Absatz 4 Satz 1 FHG. Die bestehende Regelung habe sich bewährt, ein akuter Handlungsbedarf bestehe nicht. Demgegenüber wurde auf die erwähnten Schwierigkeiten bei der Abgrenzung des Finanzhaushaltsrechts vom HRM2 hingewiesen. Für die vom Regierungsrat vorgeschlagene und von der Kommission ursprünglich unterstützte Version wurde vor allem argumentiert, dass die Gemeinden den für die einzelnen Organisationen passenden Rechnungslegungsstandard autonom festlegen können. Mit einer Vorgabe des Rechnungslegungsstandards auf kantonaler Ebene würde dieser Gestaltungsspielraum eingeschränkt.

Nach kurzer Diskussion und Bereinigung folgte die Kommission jedoch dem alternativen Vorschlag. Dieser führe zu einer klaren und einheitlichen Regelung auf kantonaler Stufe. Die Gemeinden müssten die Ausnahmen dadurch nicht mehr selbst auf ihrer Stufe regeln. Die betroffenen Anstalten hätten zudem früh Rechtssicherheit.

### *7.1.3. Gliederung des Aufgaben- und Finanzplans*

Die Kommission beantragte eine Änderung in Artikel 13 Absatz 1. Dort soll neu eine Kann- statt einer verpflichtenden Formulierung Eingang finden. Dadurch müsste der Aufgaben- und Finanzplan nicht mehr zwingend sowohl in der institutionellen wie auch in der funktionalen Gliederung erstellt werden. Diese Änderung entspreche einem Wunsch der Gemeindevertreter. Die Gemeinden würden den IAFP heute nur in der funktionalen Gliederung erstellen. Das solle auch in Zukunft möglich bleiben. Andernfalls entstehe grosser Mehraufwand ohne konkreten Gegenwert.

### *7.1.4. Einführung der finanzpolitischen Reserve*

Die Kommissionsmehrheit unterstützte die Einführung einer finanzpolitischen Reserve anstelle der heute verwendeten zusätzlichen Abschreibungen. Letztere seien aus Sicht von True and Fair View nur bedingt tauglich, da sie die richtige Interpretation von Bilanz und Erfolgsrechnung für Aussenstehende erschweren. Die finanzpolitische Reserve sei transparenter und für die Stimmbevölkerung auch besser zu verstehen. Da die Reserve bei Aufwandüberschüssen wieder aufgelöst werden könne, gewähre sie den Behörden einen grösseren Handlungsspielraum und ermögliche eine Glättung der Rechnung sowie letztlich auch eine nachhaltigere Steuerpolitik. Denn mit der finanzpolitischen Reserve könnten die Aufwandüberschüsse temporär mit Entnahmen aus der Reserve gedeckt werden, statt die Steuern erhöhen zu müssen. Umgekehrt sei es bei hohen Reserven eher möglich, eine Steuersenkung zu erwirken.

Demgegenüber wurde betont, dass auch eine finanzpolitische Reserve nichts an der Ertragskraft eines Gemeinwesens ändere. Mit den bisherigen zusätzlichen Abschreibungen würden zudem die künftigen Rechnungen direkt entlastet. Auch Steuersenkungen seien daher mit zusätzlichen Abschreibungen möglich. Ein Antrag, die zusätzlichen Abschreibungen beizubehalten und auf die Einführung einer finanzpolitischen Reserve zu verzichten, wurde schliesslich abgelehnt.

### *7.1.5. Neue Definition der gebundenen Ausgaben*

Die vorgeschlagene Änderung von Artikel 40 wurde grundsätzlich begrüsst. Insbesondere die Gemeindeverksammlungen würden von unbestrittenen Geschäften im Bereich des Tiefbaus entlastet. Ob es sich bei einer Investition um eine Werterhaltung bzw. eine Aktualisierung auf den heutigen Standard oder eine Wertvermehrung handelt, werde jedoch weiterhin im Einzelfall zu prüfen und zu diskutieren sein. Bei wertvermehrenden

Investitionen sei weiterhin ein Verpflichtungskredit einzuholen. Die Kommission diskutierte auch, ob eine Regelung sinnvoll wäre, wonach bei gewissen Objekten auch bei werterhaltenden Investitionen ein Verpflichtungskredit eingeholt werden muss. Eine solche gesetzliche Regelung ist nach Auffassung einer Mehrheit der Kommission aber nicht notwendig und auch nur schwer zu definieren.

#### *7.1.6. Wechsel bei der Abschreibungsmethode*

Verschiedene Mitglieder beantragten, die bisherige degressive Abschreibungsmethode beizubehalten. Aus ihrer Sicht ist es gerechtfertigt, dass die Generation, welche eine Investition beschliesst, auch einen Grossteil der Abschreibungen trägt. Die degressive Abschreibung entspreche zudem der realen Wertverminderung einer Anlage besser. Würden ferner nicht nur die Abschreibungen, sondern auch die Unterhaltskosten berücksichtigt, gestalte sich auch der Gesamtaufwand eines Objekts über seine Nutzungsdauer gleichmässiger als bei der linearen Abschreibungsmethode. Ausschläge in der Erfolgsrechnung aufgrund hoher Abschreibungen zu Beginn der Nutzungsdauer könnten bei Bedarf mit Entnahmen aus der finanzpolitischen Reserve geglättet werden. Einzelne Mitglieder konnten sich zudem vorstellen, die lineare Abschreibungsmethode nur für die Spezialfinanzierungen einzuführen, um der diesbezüglichen Kritik des Preisüberwachers Rechnung zu tragen. Für die öffentlich-rechtlichen Anstalten könne zudem gemäss Artikel 2 Absatz 3 ohnehin eine andere Abschreibungsmethode festgelegt werden.

Andere Mitglieder unterstützten den Wechsel zur linearen Abschreibungsmethode. Lineare Abschreibungen seien einfacher und würden die Erfolgsrechnung gleichmässiger belasten. Dies führe zu einer besseren Planbarkeit. Die lineare Abschreibungsmethode sei insofern fairer, als auch künftige Nutzer eine Investition angemessen mitfinanzieren müssten. Indem grosse Bauvorhaben oft über eine Bausteuer finanziert werden, werde schon heute gerade bei hohen Investitionen von der degressiven Abschreibungsmethode und dem propagierten Grundsatz der Generationengerechtigkeit abgewichen. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass auch der Bund und eine deutliche Mehrheit der Kantone linear abschreiben. Ebenfalls sei eine einheitliche Abschreibungsmethode anzustreben – verschiedene Abschreibungsmethoden für Spezialfinanzierungen oder über die Bausteuer seien zu vermeiden. Die Kommission sprach sich in der Folge knapp für den Wechsel von der degressiven zur linearen Abschreibungsmethode aus.

#### *7.1.7. Bausteuer*

Ein Mitglied beantragte, die Bausteuer abzuschaffen. Der Antrag wurde mit dem Wechsel der Abschreibungsmethode begründet. Der wichtigste Grund für den Einsatz der Bausteuer sei die Möglichkeit der annähernd linearen Abschreibung von hohen Investitionen im Umfang des Bausteuerertrags. Würde sowieso linear abgeschrieben, falle dieses Argument für die Bausteuer weg. Ob die für die Finanzierung eines Bauvorhabens benötigten Steuern als Bausteuer oder normale Steuer bezeichnet werde, sei letztlich unerheblich. Zudem sei nicht nachvollziehbar, dass die Bausteuer jedes Jahr von der Stimmbevölkerung bestätigt werden müsse, wenn ein Objekt über mehrere Jahrzehnte abgeschrieben werde.

Demgegenüber wurde argumentiert, dass die Bausteuer nicht bloss eine nahezu lineare Abschreibung ermögliche, sondern vielmehr auch zweckgebunden und befristet sei. Sie schränke damit den Handlungsspielraum der Exekutive ein. Ist ein über die Bausteuer finanziertes Objekt vollständig abgeschrieben, entfalle sie automatisch. Würde das Objekt hingegen über die ordentliche Steuer finanziert, bestehe das Risiko, dass der Steuerfuss nach Wegfall der Abschreibungen unverändert beibehalten werde. Schliesslich könne ein bausteuerfinanziertes Objekt auch über eine kürzere Dauer abgeschrieben werden, wenn die Stimmbevölkerung einen höheren Steuerfuss beschliesst. Die Kommission lehnte die Abschaffung der Bausteuer schliesslich ab.

#### *7.1.8. Antrag*

Die Kommission Finanzen und Steuern beantragte dem Landrat, der ursprünglich nur in Artikel 13, zuhanden der zweiten Lesung auch noch in Artikel 2 angepassten Vorlage zuzustimmen.

## **7.2. Landrat**

### *7.2.1. Eintreten*

Im Landrat wurde bereits in der Eintretensdebatte engagiert diskutiert. Inhaltlich ging es den Votanten um die Frage, wie das angestrebte Prinzip von True and Fair View umgesetzt bzw. wie wahr und transparent die Kantons- und Gemeindefinanzen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern ausgewiesen werden sollen. Es sei wichtig, Anpassungen im Finanzhaushaltsrecht noch einmal zu führen, nachdem auf eine ähnliche Vorlage im 2016 gar nicht erst eingetreten wurde. Nun soll für eine längere Zeit wieder Klarheit über die Ausgestaltung des Finanzhaushaltsrechts geschaffen werden. Klarheit bedeute in diesem Fall auch mehr Transparenz. Die Vorlage führe näher an das Prinzip von True and Fair View als das aktuelle Finanzhaushaltsrecht. Nichtsdestotrotz gehörten auch politische Wertungen, Beurteilungen und Lenkung dazu. Es sei sinnvoll und angebracht, das Budget und die Jahresrechnung finanzpolitisch zu steuern, um eine stabile, nachhaltige Finanz- und Fiskalpolitik gewährleisten zu können. Auch seien die verschiedenen Nebenänderungen wichtig, um den Finanzverwaltungen die Arbeit ein wenig zu erleichtern bzw. um die gesetzlichen Grundlagen zu aktualisieren und die gelebte Praxis darin abzubilden.

Ein Votant zeigte sich hingegen kritisch. Die Vorlage bzw. das Zusammenspiel der einzelnen Anpassungen sei nicht stimmig und würde der Zielsetzung eines transparenteren und verständlicheren Finanzhaushaltsrechts widersprechen. Als Beispiel wurde die Einführung der finanzpolitischen Reserve genannt. Dieses neue Instrument sei nur eine weitere Möglichkeit, die Rechnung zu verfälschen. Dem Prinzip von True and Fair View entspreche man jedoch nur, wenn man sowohl auf dieses Instrument wie auch auf zusätzliche Abschreibungen verzichte. Ein Antrag auf Nichteintreten wurde trotz dieses kritischen Votums mangels Erfolgsaussichten aber nicht gestellt. Eintreten auf die Vorlage blieb somit unbestritten.

## 7.2.2. Detailberatung

### 7.2.2.1. Geltungsbereich des Finanzhaushaltsgesetzes

Nach einem erfolgreichen Rückweisungsantrag, dem neuen Vorschlag der Kommission (s. Ziff. 7.1.2) und dem regierungsrätlichen Einverständnis zur Anpassung wurde der neue Artikel 2 Absatz 4 in die Vorlage aufgenommen.

### 7.2.2.2. Gliederung des Aufgaben- und Finanzplans

Die von der Kommission beantragte Änderung von Artikel 13 (s. Ziff. 7.1.3) wurde vom Landrat nochmals kurz diskutiert. HRM2 verpflichte zu einer funktionalen und institutionellen Gliederung von Budget und Aufgaben- und Finanzplan. Ziel sei eine durchgängige Vergleichbarkeit aller Staatshaushalte in der Schweiz sowie über die Budget- und Finanzplanjahre hinweg. Der Kanton handhabe dies so, die Gemeinden seien mit dem Kommissionsantrag nicht mehr dazu verpflichtet. Dies widerspreche der Zielsetzung der Vergleichbarkeit. Die Bestimmung sei deshalb an die Kommission zur Überarbeitung zurückzuweisen.

Die Kommission formulierte ihren Antrag jedoch ausdrücklich auf Wunsch der Gemeinden. Diese würden das Budget im gleichen Detaillierungsgrad wie die Rechnung erstellen. Es werde auf jede Kostenstelle und auf jede Kostenart heruntergebrochen. Der Finanzplan mit seiner Unverbindlichkeit werde hingegen nicht so detailliert erstellt. Wenn die Gemeinden den Aufgaben- und Finanzplan in derselben Detailtiefe wie das Budget erarbeiten müssten, führte dies zu einem hohen Mehraufwand, dessen Nutzen fraglich sei. Der Kommissionsantrag mache es den Gemeinden einfacher. Diese müssten den Aufgaben- und Finanzplan wie bisher nicht ganz so detailliert ausarbeiten. Der Rückweisungsantrag wurde in der Folge grossmehrheitlich abgelehnt.

### 7.2.2.3. Einführung der finanzpolitischen Reserve

Intensiv diskutiert wurde das neue Instrument der finanzpolitischen Reserve. Die Ratsmehrheit unterstützte dessen Einführung, da damit eine Verschleierung von Überschüssen nicht mehr so einfach möglich sei. Der finanzpolitischen Reserve könnten – im Gegensatz zu einem System mit zusätzlichen Abschreibungen – Mittel entnommen werden, wenn dies notwendig sei. Sie erlaube damit den Ausgleich von Ertrags-, aber eben auch Aufwandüberschüssen. Dies solle zu einer transparenteren finanzpolitischen Steuerung führen, indem Entnahmen und Einlagen in die Reserve über den ausserordentlichen Aufwand bzw. über den ausserordentlichen Ertrag gebucht werden. Diese würden im Budget oder in der Jahresrechnung im ausserordentlichen Ergebnis aufscheinen. Dadurch werde das operative Ergebnis nicht beeinflusst. Dies fördere eine stabile Steuer- und Finanzpolitik. Nachhaltig sei das neue Instrument, weil es aufgrund der Möglichkeit des Ausgleichs von Defiziten zu einem gewissen Grad als Bremse für Steuererhöhungen wirkt.

Dem wurde entgegengehalten, die finanzpolitische Reserve sei nur eine weitere Möglichkeit, Budget und Jahresrechnung zu beeinflussen. Man könnte auch von «beschönigen» oder «verfälschen» sprechen. Sie beinhalte zudem einen Konstruktionsfehler, weil die Steuern in schlechten Zeiten kaum angehoben werden könnten, solange Defizite aus der Reserve ausgeglichen werden könnten. Mit klarer Mehrheit wurde ein Streichungsantrag jedoch abgelehnt. Auch ein Rückweisungsantrag mit dem Ziel, eine Bestimmung mit einem Steuersenkungsmechanismus bei wiederholten Überschüssen bzw. hohen Reserven einzufügen, fand keine Mehrheit. In zweiter Lesung wurde dieses Ansinnen nochmals eingebracht, zuerst mit Antrag, eine landrätliche Verordnung dazu vorzusehen, dann mit dem konkreten Antrag. Beide Anträge wurden mit deutlicher Mehrheit abgelehnt.

### 7.2.2.4. Neue Definition der gebundenen Ausgaben

Auch zu Artikel 40 wurde ein Rückweisungsantrag gestellt. Dieser forderte eine Überprüfung der Regelung, dass werterhaltende Investitionen und Ausgaben für den Unterhalt grundsätzlich als gebundene Ausgaben gewertet werden. Mit dem Ziel, Gemeindeversammlungen von unbestrittenen Geschäften zu entlasten, war der Antragsteller zwar noch einverstanden. Aber werterhaltende Investitionen in «Nice-to-have»-Objekte müssten der Gemeindeversammlung explizit vorgelegt werden (z. B. die Sanierung der Rutschbahn in der Lintharena SGU in zwanzig Jahren). Die Stimmberechtigten müssten über die Notwendigkeit erneut diskutieren können.

Dem wurde entgegengehalten, dass die neue Regelung vollauf genüge; denn auch Ausgaben für «Nice-to-have»-Themen müssten weiterhin mit dem ordentlichen Budget bewilligt werden. Die Stimmberechtigten

könnten an der Gemeindeversammlung bei Bedarf also auch künftig eingreifen. Der Rückweisungsantrag wurde schliesslich mit klarer Mehrheit abgelehnt.

#### 7.2.2.5. Wechsel bei der Abschreibungsmethode

Gleich engagiert wie in der Kommission wurde auch im Plenum über die Abschreibungsmethode debattiert. Lineare Abschreibungen öffneten Tür und Tor für eine freimütige Haushaltspolitik, wurde gegen den geplanten Systemwechsel argumentiert. Die einfachere Handhabung von linearen Abschreibungen sei kein Argument; die Fachleute hätten heute keine Probleme mit den degressiven Abschreibungen. Die lineare Abschreibung würde den Spardruck zwar kurzfristig reduzieren, aber nur auf Kosten nachfolgender Generationen, die nicht über die Investition mitentscheiden konnten. Die bisherige degressive Abschreibung entspreche zudem dem realen Wertverzehr eher.

Es sei nicht fair, dass nur die beschliessende Generation die Kosten einer Investition tragen solle, wurde dem entgegengehalten. Auch kommende Generationen würden schliesslich davon profitieren. Es sei letztendlich eine Frage der politischen Philosophie, wie man die Abschreibungen mit Blick auf die Generationengerechtigkeit handhaben wolle. Klar sei, dass lineare Abschreibungen einfacher anzuwenden seien und die Planung erleichtern würden. Bei grösseren Investitionen, die via Bausteuer finanziert werden, werde dies schon heute so gemacht. Die Mehrheit der Kantone und der Bund würden linear abschreiben. Auch die Fachleute hätten sich für diese Methode ausgesprochen. Die Änderung der Methode öffne weder Tür und Tor für ein Ausgabenwachstum, noch gefährde sie die Nachhaltigkeit. Bei gleicher Investitionssumme werde am Ende bei beiden Methoden gleich viel abgeschrieben. Auch hier folgte der Landrat mit grossem Mehr Regierungsrat und Kommission und entschied sich für die lineare Abschreibung.

#### 7.2.2.6. Bausteuer

Als Folge des Entscheids für eine lineare Abschreibung erfolgte ein Antrag auf Abschaffung der Bausteuer. Diese habe nur aufgrund der Möglichkeit zur linearen Abschreibung ihre Berechtigung gehabt, da hohe Abschreibungen zu Beginn der Nutzungsdauer und damit Ausschläge in der Erfolgsrechnung verhindert werden konnten. Da nun generell abgeschrieben werde, sei die Bausteuer hinfällig.

Dem wurde entgegengehalten, dass die Bausteuer für Transparenz Sorge. Anders als bei einer Finanzierung über die ordentlichen Steuermittel verschwinde das für das Vorhaben zusätzlich eingenommene Geld nicht irgendwo, sondern sei zweckgebunden. Mehr Transparenz lasse sich nicht erreichen. Der Vorteil sei zudem, dass eine mit der Bausteuer finanzierte Ausgabe für die Stimmberechtigten ein konkretes Preisschild erhalte. Im Gegensatz zu einer normalen Steuererhöhung sei die Bausteuer befristet und falle automatisch weg, wenn die Investition abgeschrieben ist. Auch dieser Antrag wurde mit grosser Mehrheit abgelehnt und die Bausteuer somit beibehalten.

#### 7.2.2.7. Antrag

Vor der Schlussabstimmung wurde, nachdem die Antragsteller in der Detailberatung nicht durchgedrungen waren, ein Ablehnungsantrag gestellt. Der Landrat verabschiedete die Vorlage mit einer Dreiviertelmehrheit wie beraten in zustimmendem Sinn zuhanden der Landsgemeinde.

## 8. Antrag

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Verfassungsänderung und nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:*

## A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

(Vom .....)

(Erlassen von der Landsgemeinde am .....)

### I.

GS I A/1/1, Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (Stand 1. Januar 2020), wird wie folgt geändert:

#### Art. 62 Abs. 3 *(aufgehoben)*

<sup>3</sup> *Aufgehoben.*

#### Art. 90 Abs. 1

<sup>1</sup> Dem Landrat stehen zu:

- a. *(geändert)* die Festsetzung des Budgets, die Prüfung und Abnahme der Jahresrechnung und die Kenntnisnahme des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans;

### II.

Keine anderen Erlasse geändert.

### III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

### IV.

Diese Änderungen treten am 1. Juli 2022 in Kraft.

## B. Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden

(Vom .....)

(Erlassen von der Landsgemeinde am .....)

### I.

GS VI A/1/2, Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden vom 3. Mai 2009 (Stand 1. Januar 2020), wird wie folgt geändert:

#### Titel *(geändert)*

Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz; FHG)

#### Ingress *(geändert)*

Die Landsgemeinde,  
gestützt auf Artikel 52 und 53 der Kantonsverfassung,  
erlässt:

#### Art. 1 Abs. 1 *(geändert)*

<sup>1</sup> Mit diesem Gesetz sollen die Organe von Kanton, Gemeinden und allenfalls weiteren Organisationen des kantonalen und kommunalen öffentlichen Rechts:

*Aufzählung unverändert.*

**Art. 2 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (geändert), Abs. 5 (aufgehoben), Abs. 6 (aufgehoben), Abs. 7 (neu)**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz gilt für den Kanton und die Gemeinden.

<sup>3</sup> Des Weiteren gilt das Gesetz unter Vorbehalt abweichender gesetzlicher Bestimmungen für juristische Personen des öffentlichen Rechts.

<sup>4</sup> Die Buchführung und Rechnungslegung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des kommunalen Rechts richtet sich nach Artikel 957 Absatz 1 Obligationenrecht. Die Bestimmungen des Finanzhaushaltsrechts sind nicht anwendbar.

a. *Aufgehoben.*

b. *Aufgehoben.*

<sup>5</sup> *Aufgehoben.*

<sup>6</sup> *Aufgehoben.*

<sup>7</sup> In diesem Gesetz dem Regierungsrat übertragene Aufgaben und Kompetenzen gelten auch für die Verwaltungskommission der Gerichte bzw. in ihrem Zuständigkeitsbereich für das Obergericht und das Verwaltungsgericht. Vorbehalten bleibt das Gerichtsorganisationsgesetz.

**Art. 6 Abs. 2 (aufgehoben)**

<sup>2</sup> *Aufgehoben.*

**Art. 7 Abs. 2 (aufgehoben)**

<sup>2</sup> *Aufgehoben.*

**Titel nach Art. 10 (geändert)**

## **2.2. Integrierter Aufgaben- und Finanzplan**

**Art. 11 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)**

<sup>1</sup> Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan ist vom Regierungsrat bzw. vom Gemeinderat jährlich für die auf das Budget folgenden drei Jahre zu erstellen.

<sup>2</sup> Er ist im Kanton dem Landrat jeweils mit dem Budget zur Kenntnisnahme zu unterbreiten. In den Gemeinden bestimmt die Gemeindeordnung das Verfahren.

**Art. 12 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan dient der mittelfristigen Planung und Steuerung von Finanzen und Leistungen.

**Art. 13 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben)**

<sup>1</sup> Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan kann sowohl nach der institutionellen als auch nach der funktionalen Gliederung eingeteilt werden.

<sup>2</sup> *Aufgehoben.*

**Art. 14 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan enthält:

d. *(geändert)* die Planinvestitionsausgaben und -einnahmen für die Bereiche gemäss Buchstabe b.

e. *Aufgehoben.*

f. *Aufgehoben.*

g. *Aufgehoben.*

h. *Aufgehoben.*

**Art. 15 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (aufgehoben)**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat erstellt jährlich den Budgetentwurf und legt ihn der Budgetbehörde zur Genehmigung vor.

<sup>3</sup> *Aufgehoben.*

**Art. 17 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben)**

<sup>1</sup> Das Budget ist sowohl nach der institutionellen als auch nach der funktionalen Gliederung einzuteilen.

<sup>2</sup> *Aufgehoben.*

**Art. 18 Abs. 1**

<sup>1</sup> Die Budgetierung richtet sich nach den Grundsätzen der Jährlichkeit, der Spezifikation, der Vollständigkeit, der Vergleichbarkeit und der Bruttodarstellung. Es bedeuten:

- e. *(geändert)* Bruttodarstellung: Aufwand und Ertrag sowie Ausgaben und Einnahmen sind getrennt voneinander, ohne gegenseitige Verrechnung, in voller Höhe auszuweisen.

**Art. 19 Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (geändert)**

<sup>2</sup> *Aufgehoben.*

<sup>3</sup> Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat hat die einzelnen Budgetpositionen, insbesondere jene mit wesentlichen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr, in einem begleitenden Bericht zu begründen.

**Art. 23 Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (geändert)**

<sup>2</sup> *Aufgehoben.*

<sup>3</sup> Die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung sind gleich darzustellen wie im Budget.

**Art. 25 Abs. 2 (geändert)**

<sup>2</sup> Aufwand und Ertrag gelten als ausserordentlich, wenn mit ihnen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte, sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen, sie nicht zum operativen Bereich gehören und der Betrag wesentlich ist. Als ausserordentlicher Aufwand bzw. ausserordentlicher Ertrag gelten auch die Abtragung des Bilanzfehlbetrags sowie Einlagen in und Entnahmen aus Eigenkapital.

**Art. 26 Abs. 2 (geändert)**

<sup>2</sup> Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen gelten als ausserordentlich, wenn mit ihnen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte, sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen, sie nicht zum operativen Bereich gehören und der Betrag wesentlich ist.

**Art. 27 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Geldflussrechnung gibt Auskunft über die Herkunft und die Verwendung der Liquidität.

<sup>2</sup> Die Geldflussrechnung ist in drei Stufen gegliedert. Die erste Stufe zeigt den Geldfluss aus operativer Tätigkeit auf. Die zweite Stufe zeigt den Geldfluss aus Investitions- und Anlagentätigkeit auf. Die dritte Stufe zeigt den Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit auf.

**Art. 31 Abs. 2**

<sup>2</sup> Der Beteiligungsspiegel enthält pro Organisation:

- b. *(geändert)* Gesellschaftszweck;
- d. *(geändert)* Anschaffungswert und Buchwert der Beteiligung.
- e. *Aufgehoben.*
- f. *Aufgehoben.*
- g. *Aufgehoben.*
- h. *Aufgehoben.*
- i. *Aufgehoben.*

**Art. 32 Abs. 2 (aufgehoben)**

<sup>2</sup> *Aufgehoben.*

**Titel nach Art. 33 (geändert)****2.5. Finanzpolitische Ziele und Steuerung**

**Art. 34a (neu)***Finanzpolitische Reserve*

<sup>1</sup> Die finanzpolitische Reserve wird gebildet bzw. aufgelöst, um das Budget und die Jahresrechnung zu beeinflussen.

<sup>2</sup> Eine Einlage ist höchstens im Umfang eines Ertragsüberschusses zulässig.

<sup>3</sup> Eine Entnahme ist höchstens im Umfang der bestehenden finanzpolitischen Reserve zulässig.

<sup>4</sup> Die Budgetbehörde entscheidet mit der Genehmigung des Budgets bzw. der Jahresrechnung über Einlagen oder Entnahmen. Diese sind über den ausserordentlichen Aufwand bzw. Ertrag zu verbuchen.

**Art. 38 Abs. 1**

<sup>1</sup> Jede Ausgabe bedarf:

b. (*geändert*) soweit sie nicht gebunden (Art. 40) ist, der Erteilung eines Verpflichtungskredits (Art. 42) oder eines Zusatzkredits (Art. 48) und

**Art. 40 Abs. 1 (*geändert*), Abs. 1a (*neu*), Abs. 2 (*aufgehoben*), Abs. 3 (*aufgehoben*), Abs. 4 (*geändert*)***Gebundene Ausgabe (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Eine Ausgabe ist gebunden, wenn sie:

*Aufzählung unverändert.*

<sup>1a</sup> Gebunden sind zudem werterhaltende Investitionen und Unterhaltsausgaben.

<sup>2</sup> *Aufgehoben.*

<sup>3</sup> *Aufgehoben.*

<sup>4</sup> Gebundene Ausgaben beschliesst der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat.

**Art. 41**

*Aufgehoben.*

**Art. 46 Abs. 1 (*geändert*)***Abrechnung (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Die Abrechnung eines Verpflichtungskredits muss der zuständigen Instanz zur Kenntnis unterbreitet werden, wenn der Zweck erreicht ist, wenn er abgelaufen ist oder wenn das Vorhaben aufgegeben wird.

**Art. 47 Abs. 1 (*aufgehoben*)***Verpflichtungskreditkontrolle (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> *Aufgehoben.*

**Art. 48 Abs. 3 (*geändert*)**

<sup>3</sup> Erträgt die Ausführung eines Vorhabens keinen Aufschub, so kann der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat die Ermächtigung zur Inangriffnahme und Fortsetzung des Vorhabens schon vor der Bewilligung des erforderlichen Zusatzkredites erteilen.

**Art. 51 Abs. 3 (*geändert*), Abs. 5 (*neu*)**

<sup>3</sup> Beim Kanton entscheidet über Nachtragskredite:

a. (*neu*) bis 10'000 Franken: das zuständige Departement bzw. das Obergericht oder das Verwaltungsgericht;

b. (*neu*) bis 200'000 Franken: der Regierungsrat bzw. die Verwaltungskommission der Gerichte;

c. (*neu*) über 200'000 Franken: der Landrat.

<sup>5</sup> Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat erstattet der Budgetbehörde über wesentliche Nachtragskredite anlässlich der Genehmigung der Jahresrechnung Bericht.

**Art. 54 Abs. 2 (*aufgehoben*)**

<sup>2</sup> *Aufgehoben.*

**Titel nach Art. 54 (geändert)**

### **3.5. Spezialfinanzierungen und Fonds**

**Art. 55**

*Spezialfinanzierungen (Sachüberschrift geändert)*

**Art. 55a (neu)**

*Fonds*

<sup>1</sup> Fonds liegen vor, wenn Mittel zur Erfüllung bestimmter Aufgaben zweckgebunden sind. Die Errichtung eines Fonds bedarf einer gesetzlichen Grundlage oder zweckgebundener Zahlungen Dritter.

<sup>2</sup> Fonds sind zu verzinsen, sofern die gesetzliche Grundlage nichts anderes bestimmt. Die landrätliche Verordnung regelt die Einzelheiten.

**Art. 57 Abs. 3 (neu)**

<sup>3</sup> Der Regierungsrat erlässt gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen das Handbuch «Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2». Es enthält ergänzende Ausführungsbestimmungen und den Musterkontoplan.

**Art. 60 Abs. 2 (geändert)**

<sup>2</sup> Anlagen im Finanzvermögen werden bei erstmaliger Bilanzierung zu Anschaffungskosten bilanziert. Entsteht kein Aufwand, wird zu Verkehrswerten zum Zeitpunkt des Zugangs bilanziert. Folgebewertungen erfolgen zum Verkehrswert am Bilanzierungsstichtag, wobei eine systematische Neubewertung der Finanzanlagen jährlich, der übrigen Anlagen periodisch, d. h. alle fünf bis acht Jahre stattfindet.

**Art. 61 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (aufgehoben)**

<sup>2</sup> Anlagen des Verwaltungsvermögens, die durch Nutzung einem Wertverzehr unterliegen, werden planmässig je Anlagekategorie nach der angenommenen Nutzungsdauer linear abgeschrieben. Es ist eine Anlagebuchhaltung zu führen. Die landrätliche Verordnung regelt das Nähere, insbesondere die Höhe der Abschreibungssätze.

<sup>3</sup> *Aufgehoben.*

**Art. 62 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Zum Konsolidierungskreis gehören die folgenden Institutionen:

- a. *(neu)* beim Kanton: Landsgemeinde, Landrat, Regierungsrat, gerichtliche Behörden, kantonale Kommissionen, kantonale Verwaltung und unselbstständige Anstalten des Kantons sowie Verwaltung der Rechtspflege;
- b. *(neu)* bei den Gemeinden: Gemeindeversammlung, Gemeindeparlamente, Gemeinderat, Gemeindekommissionen, Gemeindeverwaltungen und unselbstständige Anstalten der Gemeinden.

**Art. 63 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)**

<sup>1</sup> Die in Artikel 62 Absatz 1 genannten Institutionen werden nach der Methode der Vollkonsolidierung in die Jahresrechnung integriert.

<sup>2</sup> Die in Artikel 62 Absatz 2 genannten Institutionen werden nach einer anerkannten Methode in die Jahresrechnung konsolidiert, falls eine Konsolidierung vorgenommen wird.

**Art. 72 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Verwaltungseinheiten können eine auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete Kosten- und Leistungsrechnung führen. Für Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget ist die Führung einer Kosten- und Leistungsrechnung nach Produktgruppen obligatorisch.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat regelt bei Bedarf das Nähere.

**Art. 79 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Dem Regierungsrat bzw. dem Gemeinderat obliegt die Aufsicht über das Haushaltswesen. Die Aufsichtsbehörde ist insbesondere zuständig für:  
e. (geändert) den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan;

**Art. 81 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Einheiten der kantonalen Verwaltung, der Verwaltung der Rechtspflege und der kommunalen Verwaltung sind verantwortlich für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihnen anvertrauten Kredite und Vermögenswerte, für die Genauigkeit und Vollständigkeit ihres Integrierten Aufgaben- und Finanzplans, ihres Budgets sowie ihrer Abrechnungen sowie für die Geltendmachung finanzieller Ansprüche gegenüber Dritten.

**Art. 98a (neu)**

*Übergangsbestimmung zur Änderung vom .....*

<sup>1</sup> Die Aufwertungsreserve Verwaltungsvermögen, die Neubewertungsreserve Finanzvermögen und die Steuerreserven werden per 1. Januar 2023 zugunsten der finanzpolitischen Reserve aufgelöst.

<sup>2</sup> Die kumulierten zusätzlichen Abschreibungen werden per 1. Januar 2023 mit dem Buchwert der Anlagen des Verwaltungsvermögens verrechnet.

<sup>3</sup> Die Anlagen des Verwaltungsvermögens werden mit Inkrafttreten der Änderung von Artikel 61 Absatz 2 auf ihrem Buchwert über die restliche Nutzungsdauer linear abgeschrieben.

<sup>4</sup> Lässt sich bei Anlagen im Verwaltungsvermögen die restliche Nutzungsdauer nicht mit vertretbarem Aufwand ermitteln, werden diese auf ihrem Buchwert über acht bis sechzehn Jahre linear abgeschrieben. Gilt für eine Anlagekategorie eine kürzere Nutzungsdauer, gilt diese als Höchstwert.

**II.****1.**

GS II A/3/2, Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz; RVOG) vom 2. Mai 2004 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

**Art. 3 Abs. 2 (geändert)**

<sup>2</sup> Die Planungen nennen die Ziele und deren Prioritäten. Der Regierungsrat sorgt für die Abstimmung mit der Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung gemäss dem Finanzhaushaltgesetz.

**2.**

GS II E/2, Gemeindegesetz vom 3. Mai 1992 (Stand 1. Juli 2018), wird wie folgt geändert:

**Art. 14 Abs. 6 (neu)**

<sup>6</sup> Ihre Rechnungslegung richtet sich nach Artikel 957 Absätze 2 und 3 Obligationenrecht. Die Bestimmungen des Finanzhaushaltsrechts sind nicht anwendbar.

**3.**

GS III B/1/1, Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch; EG ZGB) vom 7. Mai 1911 (Stand 1. Januar 2022), wird wie folgt geändert:

**Art. 37 Abs. 2 (neu)**

<sup>2</sup> Die Rechnungslegung für Korporationen richtet sich nach Artikel 957 Absätze 2 und 3 Obligationenrecht.

**Art. 203 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> An die Kosten der in den Artikeln 189, 196 und 197 dieses Gesetzes geforderten Sicherungsarbeiten, sofern sie das Mass des gewöhnlichen Unterhaltes erheblich übersteigen, kann der Regierungsrat einen den Verhältnissen entsprechenden Beitrag leisten.

4.

GS IV G/1/1, Gesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 2. Mai 1971 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

**Art. 15 Abs. 3 (geändert)**

<sup>3</sup> Das zuständige Departement entscheidet über Beitragsgewährungen im Einzelfall bis 25 000 Franken, über höhere Beiträge beschliesst der Regierungsrat; über Beitragsrückforderungen entscheidet die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde.

**Art. 17 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu)**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat kann den Vereinigungen von kantonaler Bedeutung, die sich vorwiegend dem Natur- und Heimatschutz widmen, an die Kosten ihrer im öffentlichen Interesse liegenden Tätigkeit Beiträge gewähren. Vorbehalten bleibt Absatz 2.

<sup>2</sup> Über Beiträge gemäss Absatz 1 bis 25 000 Franken entscheidet das zuständige Departement.

5.

GS V D/1/1, Gesetz über die Kantonale Sachversicherung Glarus (Sachversicherungsgesetz, SachVG) vom 2. Mai 2010 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

**Titel nach Art. 10 (geändert)****2.4. Rechnungslegung und Revision****Art. 11 Abs. 1a (neu)**

<sup>1a</sup> Die Rechnungslegung erfolgt nach anerkannten Standards und Regeln. Die Bestimmungen des Finanzhaushaltsrechts sind nicht anwendbar.

6.

GS VI C/1/1, Steuergesetz (StG) vom 7. Mai 2000 (Stand 1. Februar 2022), wird wie folgt geändert:

**Art. 129 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Für die Finanzierung grosser, frei bestimmbarer Bauvorhaben kann der Kanton eine zweck- und objektgebundene Bausteuer erheben.

**Art. 206a Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Für die Finanzierung grosser, frei bestimmbarer Bauvorhaben können die politischen Gemeinden eine zweck- und objektgebundene Bausteuer erheben.

7.

GS VIII D/12/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 1. Mai 2011 (Stand 1. Januar 2012), wird wie folgt geändert:

**Art. 3 Abs. 3 (geändert)**

<sup>3</sup> Die Rechnungslegung richtet sich nach den Bundesvorschriften. Die Bestimmungen des Finanzhaushaltsrechts sind nicht anwendbar.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

**IV.**

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2023 in Kraft mit folgenden Ausnahmen:

Am 1. Juli 2022 treten in Kraft: Im Erlass VI A/1/2: Gliederungstitel 2.2., Art. 11 Abs. 1, Art. 11 Abs. 2, Art. 13 Abs. 1, Art. 13 Abs. 2, Art. 14 Abs. 1, Art. 15 Abs. 1, Art. 15 Abs. 3, Art. 17 Abs. 1, Art. 17 Abs. 2, Art. 18 Abs. 1, Art. 19 Abs. 2, Art. 19 Abs. 3; Im Erlass II A/3/2: Art. 3 Abs. 2.

## § 11 Gesetz über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholischen Getränken

### **Die Vorlage im Überblick**

*Der Landsgemeinde wird ein totalrevidiertes Gesetz über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholischen Getränken (Gastgewerbegesetz) unterbreitet. Dieses klärt den Umgang mit neuen Gastgewerbe- und Beherbergungsformen (Take-aways, Fast Food, Besenbeizen, Foodtrucks, Catering, Bed and Breakfast) und schafft bessere rechtliche Grundlagen für die Gastronomie im Kanton Glarus. Die Anpassungen wurden so liberal, einfach und unbürokratisch wie möglich ausgestaltet.*

### **Klare Voraussetzungen für die Erteilung einer Gastgewerbebewilligung**

*Zur Ausübung des Gastgewerbes ist eine Bewilligung erforderlich. Für deren Erhalt musste die gesuchstellende Person bisher einen guten Leumund vorweisen können. In der Praxis gab es Diskussionen, was darunter zu verstehen ist. Diese Diskussionen sollen künftig entfallen. Neu bietet die persönliche Bewilligungsvoraussetzung die Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung. Dabei wird im Gesetz detailliert aufgeführt, unter welchen Umständen eine solche in der Regel gegeben ist (u. a. Handlungsfähigkeit, Erfüllung der wirtschaftlichen Voraussetzungen zur Führung eines gastgewerblichen Betriebs, kein schwerwiegender Verstoss gegen rechtliche Vorschriften im Zusammenhang mit dem Gastgewerbe in den letzten drei Jahren).*

### **Weiterhin keine Wirteprüfung**

*Im Kanton Glarus wird weiterhin auf eine Wirteprüfung verzichtet. Andere Möglichkeiten eines Fähigkeitsnachweises wie ein Gastronomie-Grundkurs oder ein Lehrabschluss wurden nach vertiefter Prüfung nicht weiterverfolgt. Sie bieten keine Garantie für eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität. Stattdessen werden die persönlichen Voraussetzungen für den Erhalt der Gastgewerbebewilligung konkreter gefasst.*

### **Neue Gastronomie- und Beherbergungsformen**

*Neue und von klassischen Restaurations- und Hotelbetrieben abweichende Gastronomieformen wie z. B. Take-aways, Foodtrucks, Catering, Besenbeizen, Bed and Breakfast usw. hielten im Kanton Glarus Einzug. Betriebe, die weniger als sechs Steh- oder Sitzplätze aufweisen und keine alkoholischen Getränke abgeben, bleiben weiterhin von der Bewilligungspflicht für die Ausübung des Gastgewerbes ausgenommen. Darunter fallen nun auch die neueren Gastronomieformen im Bereich des Fast Food. In diesen Betrieben erfolgt jedoch eine regelmässige Lebensmittelkontrolle vor Ort.*

*Wurde unter geltendem Recht die gewerbsmässige Beherbergung von Gästen noch als gastgewerbliche Tätigkeit behandelt, fallen Beherbergungsbetriebe künftig nur noch dann unter das Gastgewerbegesetz, wenn sie Speisen oder Getränke gegen ein Entgelt abgeben. Die reine Beherbergung ohne Abgabe von Speisen oder Getränken wie z. B. das Vermieten von Wohnraum (Ferienwohnungen, Privatzimmer) wird neu nicht mehr als gastgewerbliche Tätigkeit im Gesetz aufgeführt. Anbieter von Bed and Breakfast waren unter geltendem Gastgewerbegesetz bewilligungspflichtig. Neu werden diese Betriebe von der Bewilligungspflicht ausgenommen, sofern sie ausschliesslich Frühstück und alkoholfreie Getränke anbieten. Dies drängt sich angesichts der Bewilligungsfreiheit von kleinen Imbissständen aus Gründen der Gleichbehandlung auf.*

### **Keine Umgehung der Bewilligungspflicht durch Vereinswirtschaften**

*Zunehmend wurden Vereine gegründet, um die Bewilligungspflicht für Gastgewerbebetriebe zu umgehen und in Vereinslokalitäten gastgewerbliche Tätigkeiten auszuüben. Mangels ausdrücklicher Meldepflicht stellten die Behörden regelmässig erst im Nachhinein das Bestehen solch problematischer Vereinswirtschaften fest. Im revidierten Gastgewerbegesetz werden die Voraussetzungen für das Entfallen der Bewilligung bei Vereinswirtschaften deshalb genauer gefasst.*

### **Weitere Anpassungen**

*Folgende Bereiche wurden ebenfalls neu geregelt:*

- Ausbau des Jugendschutzes: Anpassung an die heute geltenden Standards;
- Schaffung klarer Rechtsgrundlagen für das Führen mehrerer Betriebe und Regelung der damit verbundenen Verantwortlichkeiten inkl. Stellvertretungspflicht;
- Erfassung des Kleinhandels mit sämtlichen alkoholischen Getränken mittels einer Meldepflicht;
- Schaffung fundierter Rechtsgrundlagen für Verwaltungsmassnahmen, insbesondere für Verwarnungen und Zwangsschliessungen sowie klarere Regeln zum Bewilligungsentzug;

- Unterscheidung zwischen Gebühren und Abgaben: einheitliche Verwendung der Begriffe und Gleichbehandlung von Gastgewerbe- und reinen Handelsbetrieben.

#### **Keine finanziellen und personellen Auswirkungen**

*In der Vernehmlassung stiess die Revisionsvorlage auf breite Zustimmung. Diese führt weder beim Kanton noch bei den Gemeinden zu substanziellen zusätzlichen finanziellen oder personellen Aufwendungen. Das neue Gastgewerbegesetz soll bis Ende 2022 in Kraft gesetzt sein.*

#### **Beratung im Landrat**

*Im Landrat wurde die Aufzählung der Freinächte mit dem «Schmutzigen Donnerstag» ergänzt. Zudem wurde der Jugendschutz liberaler geregelt, als dies der Regierungsrat ursprünglich vorschlug. Die Auflage, dass Jugendliche unter 12 Jahren nur in Begleitung Erwachsener oder mit Erlaubnis der Erziehungsberechtigten Gastgewerbebetriebe betreten dürfen, wurde gestrichen. Auch wurde die Altersgrenze für unbegleitete Jugendliche, die sich nach 22 Uhr in Gastgewerbebetrieben aufhalten dürfen, von 16 auf 14 Jahre reduziert. Diskutiert, aber belassen wurde hingegen die neue Abgabenregelung, welche eine höhere einmalige Abgabe auf den Handel und den Ausschank von gebrannten Wassern anstelle jährlich wiederkehrender Abgaben vorsieht. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit klarer Mehrheit, dem totalrevidierten Gastgewerbegesetz zuzustimmen.*

## **1. Ausgangslage**

Das derzeit geltende Gesetz über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern (Gastgewerbegesetz, GGG) stammt aus dem Jahr 1998. Im Zuge der damaligen Revision wurde – dem Liberalisierungsgedanken folgend – insbesondere auf den Fähigkeitsausweis bzw. die Wirteprüfung verzichtet, die Schliessungszeiten flexibilisiert und die Zuständigkeit für die Bewilligungserteilung vom Kanton auf die Gemeindeebene verlagert. Seit der Einführung des heutigen Gastgewerbegesetzes vor über 20 Jahren fand eine Veränderung der Konsum- und Verpflegungsgewohnheiten der Bevölkerung statt. Es etablierten sich immer mehr neue Gastgewerbe- und Beherbergungsformen, die vom klassischen Restaurationsbetrieb abweichen (Take-aways, Fast Food, Besenbeizen, Foodtrucks, Catering, Bed and Breakfast usw.). Dies führte zunehmend zu Unklarheiten hinsichtlich deren rechtlichen Behandlung durch die Vollzugsbehörden.

Auch in diversen anderen wesentlichen Bereichen wirft das geltende Gastgewerbegesetz in der Praxis regelmässig Fragen zu seiner Anwendung auf. Beispielhaft lassen sich in diesem Zusammenhang die erforderlichen persönlichen Voraussetzungen für die Erteilung und den Entzug der Gastgewerbebewilligung, die Führung mehrerer Betriebe oder die Sonderregelung für Vereinswirtschaften nennen. In Bezug auf die Einordnung neuerer Themen und Phänomene im Gastgewerbe erweisen sich die vorhandenen Bestimmungen des geltenden Gastgewerbegesetzes somit schon seit einiger Zeit oftmals als zu wenig konkret. Dies führt immer wieder zu Rechtsunsicherheiten bei den für den Vollzug zuständigen Gemeinden und folglich auch im Gastgewerbe. Ebenfalls ist der Jugendschutz mit Blick auf die in den vergangenen Jahren erhöhten Standards in der Alkoholprävention heute nur knapp geregelt.

Aktuell sind Bewilligungen für rund 280 Gastgewerbebetriebe (Restaurants, Bars, Hotels, Imbisswagen usw.), 20 Bed-and-Breakfast-Betriebe sowie 70 Kleinhandelsbetriebe erteilt. Die Gastronomie bildet im Kanton Glarus einen wichtigen Leistungsträger im Tourismus.

## **2. Vorgehensweise**

Im Mai 2018 fand ein Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern des Branchenverbands Gastro Glarnerland, der Gemeinden und des Departements Sicherheit und Justiz statt. Dort wurden die erwähnten Unzulänglichkeiten des geltenden Gastgewerbegesetzes erstmals systematisch erhoben. Diskussionsgegenstand bildete dabei ebenfalls, ob zur Steigerung der Qualität wieder der Nachweis genügender fachlicher Kenntnisse als Voraussetzung für die Erteilung der Gastgewerbebewilligung einzuführen sei. Es bestand Einigkeit darüber, dass Handlungsbedarf besteht. Dies gab den Anstoss, eine Revision des aktuellen Gastgewerbegesetzes anzustossen. Die Arbeiten wurden in der Folge jedoch sistiert. Grund dafür war, dass Art und Umfang des Anpassungsbedarfs bei den im heutigen Gastgewerbegesetz ebenfalls geregelten Spielautomaten und Werten infolge des totalrevidierten Bundesgesetzes über Geldspiele noch unklar waren. Die Revision des Gastgewerbegesetzes wurde in die Legislaturplanung 2019–2022 aufgenommen.

2020 erfolgte die Wiederaufnahme der Arbeiten. Es fanden weitere Sitzungen mit Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden sowie Gastro Glarnerland statt, in denen die aktuelle Situation, Probleme beim Vollzug und mögliche, vom Departement Sicherheit und Justiz zwischenzeitlich erarbeitete Anpassungsvorschläge nochmals näher diskutiert wurden. Vorgesehen war, diese der Landsgemeinde 2021 zu unterbreiten und das revidierte Gastgewerbegesetz per 1. Januar 2022 in Kraft zu setzen. Da in Bezug auf die Umsetzung der revidierten Bestimmungen jedoch keine spezielle Dringlichkeit besteht, wurde angesichts der pandemischen

Lage entschieden, die Unterbreitung der Vorlage an die Landsgemeinde und damit auch die Inkraftsetzung des Gesetzes um ein Jahr zu verschieben.

### 3. Leitgedanke und Ziele

Das Gastgewerbegesetz soll möglichst optimale rechtliche Rahmenbedingungen für die Gastronomie im Kanton schaffen. Die vorzunehmenden Anpassungen sind daher so liberal, einfach und unbürokratisch wie möglich auszugestalten. Gleichzeitig sollen sie dem in den letzten Jahren gestiegenen öffentlichen Interesse am Schutz der Gesundheit, der Jugend sowie an Ruhe und Ordnung ausreichend Rechnung tragen und die Gleichbehandlung in der Gastronomie gewährleisten. Angestrebt wird das Ziel einer möglichst praktikablen Rechtsanwendung. Dazu gehört insbesondere, dass Begrifflichkeiten, Zuständigkeiten sowie Rechte und Pflichten im Erlass deutlich genug umschrieben sind. Dies nicht zuletzt, um die Qualität der Gastronomie im Kanton zu sichern, indem klare und präzise rechtliche Rahmenbedingungen für alle Beteiligten bestehen.

### 4. Wesentliche Aspekte der Vorlage

#### 4.1. Allgemeines

Die Ausübung des Gastgewerbes ist wie bisher auf Gesetzesstufe zu regeln, zumal es um die Begründung von Rechten und Pflichten der Bevölkerung geht. Obwohl keine markanten inhaltlichen Änderungen gegenüber der geltenden Regelung vorgenommen werden müssen, müssten durch die angezeigten Konkretisierungen weit mehr als der Hälfte der Bestimmungen des heutigen Erlasses angepasst werden. Zudem kommen einige neue Artikel hinzu. Es erfolgt deshalb eine Totalrevision des geltenden Gesetzes. Auf diese Weise kann auch der Aufbau des Erlasses neu und besser strukturiert werden.

Das Grundkonzept beruht nach wie vor darauf, dass jede entgeltliche Abgabe von Speisen und Getränken zum Konsum an Ort und Stelle als bewilligungspflichtige gastgewerbliche Tätigkeit gilt. Dieses Prinzip gilt aber nicht absolut. Im Gesetz werden Ausnahmen für verschiedene Gastgewerbeformen vorgesehen. Auch dies entspricht weitgehend der aktuellen Rechtslage. Es soll ausserdem weiterhin zwischen dem Gastgewerbe und dem Handel mit alkoholischen Getränken unterschieden werden. Der Bereich Spiel und Wetten entfällt künftig, da diese Thematik im Kantonalen Geldspielgesetz geregelt wird.

#### 4.2. Weiterhin keine Wirteprüfung

Dem Leitgedanken einer liberalen, einfachen und unbürokratischen Revision entsprechend, wird auf die Wiedereinführung der Wirteprüfung als Voraussetzung für die Ausübung des Gastgewerbes verzichtet. Aus der Praxis ergibt sich kein Anlass für eine derart weitgehende Massnahme im Kanton Glarus, zumal die Qualität der gastronomischen Dienstleistungen im Kanton Glarus insgesamt keine nennenswerten Klagen verursacht. Vertieft diskutiert wurde das Verlangen anderweitiger fachlicher Nachweise für die Führung eines Gastgewerbebetriebs, die weniger weit gehen, wie zum Beispiel die Absolvierung eines Grundkurses in Gastronomie oder ein Lehrabschluss in diesem Bereich, um die gute Qualität weiterhin sicherzustellen. Trotz der durchaus für eine solche Lösung sprechenden Argumente bietet aber auch dies letztlich keine Garantie für eine deutliche Verbesserung der Dienstleistungen oder die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben in den Betrieben. Eine spezielle Ausbildung wurde deshalb mit Blick auf den Leitgedanken der Revision nicht als Voraussetzung für die Führung eines Gastgewerbebetriebs in die Vorlage aufgenommen. Stattdessen sollen aber die im geltenden Recht eher allgemein formulierten persönlichen Voraussetzungen für den Erhalt der Gastgewerbebewilligung klarer gefasst werden (s. hierzu auch die Ausführungen in Ziff. 4.5). Neben dem Kanton Glarus wird heute in sieben weiteren Kantonen (Uri, Schwyz, Zürich, Zug, Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, Neuenburg) keine Ausbildung für die Führung eines Gastgewerbebetriebs vorausgesetzt.

#### 4.3. Regelung neuer Gastronomieformen

Folgende neuen bzw. vom klassischen Restaurations- und Hotelbetrieb abweichende Gastronomieformen lassen sich im Kanton feststellen:

- Imbiss, Take-away, Foodtrucks;
- Catering, Hauslieferung;
- Besenbeizen;
- privatorganisierte Gastronomie;
- Parahotellerie (Bed and Breakfast, Airbnb).

Bereits gemäss dem geltenden Gastgewerbegesetz werden diejenigen Betriebe, die weniger als sechs Steh- oder Sitzplätze aufweisen und keine alkoholischen Getränke abgeben, von der Bewilligungspflicht für die Ausübung des Gastgewerbes ausgenommen. Einfache Imbissstände ohne Einrichtungen zum Konsum an Ort und Stelle bzw. mit weniger als sechs Steh- oder Sitzplätzen und ohne Alkoholausschank unterlagen deshalb bisher keiner Bewilligungspflicht. Darunter fallen auch die neueren Gastronomieformen im Bereich des Fast Food. Sie sollen auch in Zukunft nicht anders behandelt werden und bewilligungsfrei bleiben.

Durch das Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit erfolgt aber bei diesen Betrieben eine regelmässige Lebensmittelkontrolle vor Ort. Sodann haben sie ein Selbstkontrollkonzept zu erstellen. Gemäss Artikel 20 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV) besteht für sämtliche Lebensmittelbetriebe – auch diejenigen, die nicht unter das Gastgewerbegesetz fallen – eine Meldepflicht. Auch Besenbeizen, d.h. kleine saisonal oder zeitlich beschränkte Gastwirtschaften, sollen bei weniger als sechs Steh- oder Sitzplätzen keine Betriebsbewilligung benötigen, sofern sie keinen Alkohol ausschänken. Gleiches gilt für Hauslieferungen, sofern keine gebrannten Wasser zu Trinkzwecken verkauft werden.

Im Bereich Catering (professionelles Bereitstellen von Speisen und Getränken an beliebigem Ort) ist zwischen ordentlichen Restaurationsbetrieben, die auch Catering anbieten, und eigenständigen Cateringbetrieben zu unterscheiden. Erstere besitzen bereits eine gültige Gastgewerbebewilligung. Liefert ein Cateringbetrieb die Verpflegung für eine öffentliche Veranstaltung, ist der Veranstalter bewilligungspflichtig. Belieferungen nicht öffentlicher Anlässe bedürfen grundsätzlich keiner Gastgewerbebewilligung. Catering an sich bleibt nach wie vor bewilligungsfrei, was im Wesentlichen der bisherigen Praxis entspricht.

Bezüglich der rechtlichen Handhabung der neueren Erscheinungsformen in der Parahotellerie wird auf die Ausführungen im folgenden Kapitel verwiesen.

#### **4.4. Beherbergung keine gastgewerbliche Tätigkeit**

Weiterhin entscheidendes und zweckmässiges Abgrenzungskriterium für die Beurteilung einer gastgewerblichen Leistung bildet das Abgeben von Speisen oder Getränken zum Genuss an Ort und Stelle. Wurde unter geltendem Recht die gewerbsmässige Beherbergung von Gästen noch als gastgewerbliche Tätigkeit behandelt, fallen Beherbergungsbetriebe inskünftig nur noch dann unter das Gastgewerbegesetz, wenn sie Speisen oder Getränke verkaufen. Weil das Gastgewerbegesetz vor allem einen gesundheitspolizeilichen Zweck hat, gibt es für die reine Beherbergung keinen speziellen Regelungsbedarf. Dies unabhängig davon, ob die Tätigkeit gewerbsmässig erfolgt oder nicht. Schon im bisherigen Erlass finden sich praktisch keine eigenen, auf diesen Bereich bezogenen Bestimmungen mit besonderen Rechten und Pflichten. Die reine Beherbergung ohne Abgabe von Speisen oder Getränken, wie z.B. das Vermieten von Wohnraum (Ferienwohnungen, Privatzimmer usw.) ist deshalb nicht mehr als gastgewerbliche Tätigkeit im Gesetz aufzuführen.

Entsprechend stellen Übernachtungsmöglichkeiten, die über Plattformen wie Airbnb angeboten werden, gemäss neuem Gastgewerbegesetz keine gastgewerbliche Tätigkeit dar und sind demzufolge nicht bewilligungspflichtig. Anbieter des ebenfalls im Bereich der Beherbergung von Gästen aufgekommenen neueren Geschäftsmodells Bed and Breakfast waren unter geltendem Gastgewerbegesetz bewilligungspflichtig. Neu sollen diese Betriebe, sofern sie ausschliesslich Frühstück und alkoholfreie Getränke anbieten, von der Bewilligungspflicht ausgenommen sein (Art. 7 Abs. 1 Bst. i). Dies drängt sich angesichts der ebenfalls bestehenden Bewilligungsfreiheit von kleinen Imbissständen aus Gründen der Gleichbehandlung auf.

Vorbehalten bleiben nach wie vor die Bestimmungen zur Erhebung von Kurtaxen gemäss Artikel 12 ff. des Gesetzes zur Entwicklung des Tourismus (Tourismusentwicklungsgesetz, TEG). Diese sehen eine Meldepflicht der gewerbsmässig Beherbergenden gegenüber den zuständigen Gemeindestellen vor. Bei Plattformen wie Airbnb ermöglichen es die öffentlich verfügbaren Informationen, zu kontrollieren, ob die Anbieter ihren Pflichten nachkommen.

#### **4.5. Klare Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung**

Die Bewilligungsvoraussetzungen werden gegenüber heute griffiger gestaltet. Diskussionen in der Praxis, was unter einem guten Leumund zu verstehen ist, sollen entfallen, indem dieser nicht mehr als Bedingung für die Ausübung des Gastgewerbes genannt wird. Neu bietet die persönliche Bewilligungsvoraussetzung die Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung. Dabei wird im Gesetz detailliert aufgeführt, unter welchen Umständen diese Gewähr in der Regel gegeben ist. Durch die Neuformulierung der Bestimmung fällt die Überprüfung der Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung inskünftig leichter und es wird gleichzeitig eine klare gesetzliche Grundlage hinsichtlich dieses zentralen Punktes geschaffen. Dem teilweise bestehenden Bedürfnis, ungeeignete Personen besser von der Branche fernzuhalten, um die Qualität der Gastronomie im Kanton zu steigern, lässt sich so entsprechen. Die Bewilligungspraxis soll allerdings dadurch nicht restriktiv werden. Die Verweigerung beschränkt sich auf vorsätzliche oder grobfahrlässige Regelverstösse. Die Erfüllung der Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung zur Ausübung des Gastgewerbes werden jeweils im Einzelfall geprüft.

#### **4.6. Keine Umgehung durch Vereinswirtschaften**

Das geltende Gastgewerbegesetz regelt, unter welchen Voraussetzungen Lokale von Vereinen nicht unter das Gastgewerbegesetz fallen bzw. nicht bewilligungspflichtig sind. Die betreffenden Bestimmungen erwiesen sich in der praktischen Anwendung gerade in den letzten Jahren als zu wenig griffig. Zunehmend mussten Vereinsgründungen zur Umgehung der Bewilligungspflicht festgestellt werden. Diese hatten den blossen Zweck, in den Vereinslokalitäten gastgewerbliche Tätigkeiten auszuüben. Mangels ausdrücklicher Meldepflicht stellten die Behörden regelmässig erst im Nachhinein das Bestehen problematischer Vereinswirtschaften fest, wodurch sich das Verfahren für deren Untersagung sehr aufwendig gestaltete. Im revidierten Gast-

gewerbegesetz sollen deshalb die Voraussetzungen für das Entfallen der Bewilligung bei Vereinskassen einerseits genauer gefasst bzw. erweitert werden. Andererseits sind diese nur auf Gesuch hin von der Bewilligungspflicht zu befreien. Dadurch lässt sich die Kontrolle und damit auch die Gleichbehandlung gegenüber den bewilligungspflichtigen Gastgewerbebetrieben besser gewährleisten.

#### 4.7. Weitere Anpassungen

Die Vorlage beinhaltet im Weiteren die folgenden weiteren Revisionspunkte:

- Ausbau des Jugendschutzes: Anpassung an die heute geltenden Standards;
- Vollzug durch Gemeinden: Zusammenfassung und Aufzählung der wichtigsten Vollzugsaufgaben der Gemeinden im Gesetz an einer Stelle;
- Führung mehrerer Betriebe: Schaffung klarer Rechtsgrundlagen für das Führen mehrerer Betriebe und Regelung der damit verbundenen Verantwortlichkeiten inkl. Stellvertretungspflicht;
- Öffnungszeiten: Anpassung an die Praxis, Klarstellung der Begrifflichkeiten und stufengerechte Normierung der Zuständigkeiten sowie übersichtliche Strukturierung des Themas;
- Erfassung des Kleinhandels mit sämtlichen alkoholischen Getränken: Einführung einer Meldepflicht nicht nur für den Kleinhandel mit gebrannten Wassern zu Trinkzwecken (Spirituosen usw.), sondern für alle alkoholischen Getränke;
- Verwaltungsmassnahmen: Schaffung fundierter Rechtsgrundlagen, insbesondere Vorsehen der Möglichkeit von Verwarnungen und Zwangsschliessungen sowie Formulierung klarerer Regeln zum Bewilligungsentzug;
- Unterscheidung zwischen Gebühren und Abgaben: einheitliche Verwendung der Begriffe und gleiche Ausgestaltung der Leistungspflicht bei den gastgewerblichen Betrieben und reinen Handelsbetrieben.

#### 5. Vernehmlassungsverfahren

In der Vernehmlassung stiess die Revisionsvorlage von ihrer Zielsetzung her, die Anpassungen so liberal, einfach und unbürokratisch wie möglich auszugestalten, auf breite Zustimmung. Die Beibehaltung des Verzichts auf eine Wirteprüfung und die prägnanter gefassten Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung wurden genauso wie die Berücksichtigung der neuen Formen im Gastgewerbe positiv gewürdigt. Die Vernehmlassungsadressaten sprachen sich im Ergebnis mehrheitlich gegen die Einführung anderweitiger, weniger weit als die Wirteprüfung gehender fachlicher Nachweise für die Führung eines Gastgewerbebetriebs aus.

Es wurden aufgrund der Rückmeldungen verschiedene Anpassungen umgesetzt:

- Streichung der Bewilligungspflicht für die Überlassung von Räumen und Plätzen zum Konsum von Speisen und Getränken an Dritte.
- Verzicht auf eine obligatorische Stellungnahme der Stelle für Suchtprävention im Rahmen der Erteilung der Gastgewerbebewilligung: Den Gemeinden steht es frei, die für die Suchtprävention zuständige Stelle bei Bedarf zu konsultieren.
- Beschränkung des Verbots der Abgabe von alkoholischen Getränken auf allgemein zugängliche Automaten: Alkoholische Getränke dürfen nicht mit «allgemein zugänglichen» Automaten, d. h. solche ohne Kontrollfunktion, abgegeben werden. Der Verkauf von Alkohol über Automaten, die etwa eine Altersprüfung durchführen können, ist somit erlaubt.
- Erlaubnis von unentgeltlichen bzw. nicht kostendeckenden Degustationen von alkoholischen Getränken. Eine Meldepflicht für nichtbewilligungspflichtige Degustationen wird nicht eingeführt.
- Weitere berücksichtigte Anliegen sind die Einführung einer Meldepflicht bei Aufgabe der Geschäftstätigkeit, die Streichung der ursprünglich neu vorgesehenen generellen Freinächte nach Gemeindeversammlungen, die Plafonierung der neu einmaligen Abgabe auf dem Ausschank bzw. dem Handel mit gebrannten Wassern zu Trinkzwecken auf einen Höchstwert von 2500 Franken und eine Ergänzung der Straftatbestände.

Nicht berücksichtigt wurden unter anderem folgende Anliegen:

- Einführung eines fachlichen Nachweises als Voraussetzung für die Bewilligungserteilung.
- Verzicht auf eine Abgabe auf den Ausschank von gebrannten Wassern zu Trinkzwecken im Gastgewerbe: Durch die Einführung einer kombinierten Einmalabgabe ist eine Mehrbelastung der Gastgewerbe- und Handelsbetriebe nicht zu erwarten.
- Vollständige Aufhebung der Altersgrenze für den Zutritt zu gastgewerblichen Betrieben: Die Erziehung von Kindern und Jugendlichen als alleinige Aufgabe der Eltern wird dadurch nicht in Frage gestellt. Vielmehr sollen diese mit den gesetzlichen Regelungen bei der Wahrnehmung der Erziehung unterstützt werden.
- Erhöhung der maximal zulässigen Zahl der Steh- und Sitzplätze bei bewilligungsfreien Betrieben.
- Ausdehnung bei den Öffnungszeiten und bei den Freinächten: Eine generelle Verlängerung der Öffnungszeiten wird abgelehnt. Aufgrund des Schutzzwecks des Gastgewerbegesetzes soll am vorgeschlagenen System mit der Möglichkeit, dauernde oder für den Einzelfall bestimmte Verlängerungen zu verlangen, auch im Interesse der Gemeinden jedoch festgehalten werden. Damit wird man einerseits dem Einzelfall gerechter und hat andererseits auch bessere Steuerungsmöglichkeiten.

## 6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### 6.1. Gesetz über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholischen Getränken

#### *Titel*

Der Titel des Gesetzes fasst die beiden darin geregelten Bereiche zusammen, nämlich einerseits das Gastgewerbewesen und andererseits den Handel mit alkoholischen Getränken. Im Unterschied zum bisherigen Gesetz beschränkt sich der Titel nicht nur auf den Kleinhandel mit gebrannten Wassern. Er ist damit präziser. Schon der heute geltende Erlass umfasst implizit auch den Handel mit alkoholischen Getränken auf kantonaler Stufe. Als Kurztitel wird «Gastgewerbegesetz» beibehalten und «GGG» als Legalabkürzung eingeführt.

#### *Ingress*

Die Regelung des Gastgewerbewesens fällt in die Kompetenz der Kantone. Im Ingress wird daher auf die allgemeine Kompetenz der Landsgemeinde zum Erlass von Gesetzen in Artikel 69 Absatz 1 der Kantonsverfassung verwiesen. Es gibt nur wenige bundesrechtliche Vorgaben, die eine Regelung auf kantonaler Stufe verlangen. Diese werden im Ingress ebenfalls genannt.

#### *Artikel 1; Gegenstand und Zweck*

Gegenstand des Gesetzes bildet das Gastgewerbewesen und der Handel mit alkoholischen Getränken. Entsprechend dem Titel des Erlasses wird die Bestimmung präzisiert, indem nicht nur auf den Handel mit gebrannten Wassern, sondern auf den Handel mit alkoholischen Getränken insgesamt Bezug genommen wird. Der Zweck ist ebenfalls weitgehend gleich wie im geltenden Recht. Der Schutz der Gesundheit wird allerdings als wichtige Zielbestimmung des Gesetzes explizit erwähnt. Im Unterschied zum früheren Recht ist der Vollzug des Bundesrechts nicht zu erwähnen. Dieser bildet nur einen untergeordneten Zweck des vorliegenden Erlasses.

#### *Artikel 2; Ausübung eines Gastgewerbes*

Als Ausübung des Gastgewerbes gilt wie bisher die entgeltliche Abgabe von Speisen oder Getränken zum Konsum an Ort und Stelle. Dabei umfasst der Begriff «Getränke» alkoholische wie alkoholfreie Getränke. Die kleineren Gastgewerbebetriebe, die weniger als sechs Steh- oder Sitzplätze aufweisen, werden abweichend von der jetzigen Regelung nicht in der vorliegenden Bestimmung von den grösseren Betrieben abgegrenzt, sondern systemgerecht neu unter den Ausnahmen von der Bewilligungspflicht aufgeführt (Art. 7 Abs. 1 Bst. d). Die Durchführung von Veranstaltungen, an denen Speisen und Getränke gegen Entgelt an einen unbestimmten Personenkreis abgegeben werden (Festwirtschaften im Rahmen eines öffentlichen Anlasses, Kränzli, Partys mit Zutritt für ein breiteres Publikum usw.), fällt ebenfalls unter den Anwendungsbereich der vorliegenden Bestimmung, was im Wesentlichen der bisherigen Praxis entspricht. Das Zurverfügungstellen von Räumlichkeiten oder Plätzen zum Konsum von Speisen und Getränken wird nicht mehr zu den gastgewerblichen Tätigkeiten gezählt.

Die Beherbergung von Gästen alleine gilt künftig ebenfalls nicht mehr als gastgewerbliche Tätigkeit. Beherbergungsbetriebe sollen nur dann und insoweit unter das Gastgewerbegesetz fallen, als in ihnen Speisen und Getränke zum Konsum an Ort und Stelle abgegeben werden (s. hierzu Ausführungen unter Ziff. 4.4)

#### *Artikel 3; Handel mit alkoholischen Getränken*

Neu wird der Handel mit sämtlichen alkoholhaltigen Getränken vom Gastgewerbegesetz erfasst und der Begriff des Handels genauer definiert. Als solcher gilt vorliegend nur der Kleinhandel mit nichtgebrannten alkoholischen Getränken (Wein, Bier usw.) sowie mit gebrannten Wassern (Spirituosen usw.). Nicht hierzu zählt der Grosshandel. Darunter ist die Abgabe an Wiederverkäufer und an Unternehmen, die gebrannte Wasser in ihrem Betrieb verarbeiten, zu verstehen. Jeder andere Handel, einschliesslich des Ausschankes, gilt als Kleinhandel (Art. 39 Abs. 3 und 4 AlkG).

#### *Artikel 4; Departement*

Das Departement Sicherheit und Justiz beaufsichtigt weiterhin auf kantonaler Stufe die Gemeinden hinsichtlich ihrer Vollzugstätigkeit bzw. der korrekten Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen zum Gastgewerbe. Neu wird festgelegt, dass es hierzu auch Weisungen und Richtlinien erlassen kann. Zu denken ist vor allem an die Klärung von Auslegungsfragen im Hinblick auf eine einheitliche Rechtsanwendung wie z. B. die Richtlinien des Departements vom Juni 2010 zur Anwendung der Bestimmungen zum Passivraucherschutzgesetz. Artikel 14 Absatz 2 sieht vor, dass für bestimmte Anlässe einzelne Freinächte festgelegt werden können, die für alle Betriebe im Kanton, in einer Gemeinde oder einzelnen Ortschaften gelten. Die Gewährung von generellen Freinächten soll im Kanton auf Departementsstufe erfolgen. Vorgesehen hierfür ist das Departement Sicherheit und Justiz (Abs. 2). Eine Zuordnung dieser Kompetenz an den Regierungsrat erweist sich als nicht stufengerecht.

#### *Artikel 5; Gemeinde*

Wie bisher sind grundsätzlich die Gemeinden zuständig für den Vollzug der Vorschriften über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholischen Getränken. Diese kommunale Vollzugszuständigkeit ist sachgerecht und bewährte sich. Die Gemeinden sollen ihre Vollzugsaufgaben intern ganz oder teilweise einem Gemeinderat oder einer Verwaltungsstelle übertragen können. Auf Gesetzesstufe wird die Zuständigkeit deshalb nicht weiter eingegrenzt, wie dies heute teilweise der Fall ist. Eine Delegation der Kompetenzen ist vor allem dort geboten, wo kurzfristig zu entscheiden ist, z. B. bei Gelegenheitswirtschaften im Rahmen von bestimmten Anlässen. Heute ist die Zuständigkeit für die Erteilung und den Entzug der Bewilligung explizit dem Gesamtgemeinderat zugewiesen.

Zur besseren Abgrenzung werden die wichtigsten Vollzugsaufgaben der Gemeinden im Gesetz neu einzeln aufgezählt. Sie sind insbesondere zuständig für die Erteilung und den Entzug von Bewilligungen, die Festsetzung und den Bezug der Abgaben auf gebrannten Wassern zu Trinkzwecken und die Beaufsichtigung der Betriebe, d. h. sie haben zu überwachen, ob deren Tätigkeit ordnungsgemäss erfolgt und bei Abweichungen einzuschreiten. Vor der Erteilung einer Bewilligung ist, entsprechend der heutigen Regelung, stets die Stellungnahme der für die Bereiche Lebensmittel und Brandschutz zuständigen kantonalen Behörden einzuholen. Sodann wurde eine Rechtsgrundlage geschaffen, damit die Gemeinden daneben auch andere Amtsstellen, z. B. die Kantonspolizei oder das Arbeitsamt, konsultieren können (Abs. 2). Auf die obligatorische Einholung einer Stellungnahme der Stelle für Suchtprävention wird verzichtet.

#### *Artikel 6; Bewilligungspflicht*

Es wird festgehalten, dass die Ausübung eines Gastgewerbes gemäss Artikel 2 allgemein einer Bewilligungspflicht unterliegt. Es bestehen jedoch Ausnahmen, die in Artikel 7 abschliessend geregelt werden. Ebenfalls festgehalten wird die Möglichkeit von Auflagen und Bedingungen sowie Befristungen einer Bewilligung (Abs. 2). Sodann wird mit Absatz 3 eine Rechtsgrundlage geschaffen, um Bewilligungen provisorisch zu erteilen, wenn gewisse Bewilligungsvoraussetzungen im Zeitpunkt der Gesuchstellung noch nicht erfüllt sind, von deren Erfüllung jedoch in absehbarer Zeit ausgegangen werden kann. Zu denken ist hier insbesondere an noch ausstehende Unterlagen oder Berichte. Mit der provisorischen Bewilligung wird dem Gesuchsteller in der Regel eine Frist gesetzt, um die fehlenden Bewilligungsvoraussetzungen zu erfüllen. Bei Nichterfüllen fällt die provisorische Bewilligung automatisch dahin.

#### *Artikel 7; Ausnahmen*

Absatz 1 führt abschliessend die Betriebe auf, die zwar eigentlich eine gastgewerbliche Tätigkeit ausüben, aber keiner Bewilligung bedürfen. Es handelt sich dabei um Betriebe, bei denen keine zusätzliche, über die Lebensmittelkontrolle hinausgehende, staatliche Aufsicht erwartet wird. Im Zuge der Revision wurden die Begrifflichkeiten aktualisiert, konkretisiert und präzisiert. Als Abgrenzungskriterien für eine Befreiung der Bewilligungspflicht diente wie im geltenden Recht im Wesentlichen insbesondere der soziale Charakter des Betriebs bzw. keine Abgabe von Speisen und Getränken an einen grösseren unbestimmten Personenkreis (Bst. a, b, c sowie e und f).

Weitere Ausnahmen bestehen wie bisher für kleinere Gastgewerbe, die weniger als sechs Steh- und Sitzplätze aufweisen und keine alkoholischen Getränke abgeben (Bst. d), sowie, im Zusammenhang mit der Regelung neuer Gastronomieformen, für Beherbergungsbetriebe, die nur Frühstück und alkoholfreie Getränke anbieten (Bst. i). Somit werden auch Bed-and-Breakfast-Betriebe, für die bisher eine Bewilligung verlangt wurde, bewilligungsfrei, sofern sie ausschliesslich Frühstück und alkoholfreie Getränke anbieten. Das Catering selbst ist grundsätzlich bewilligungsfrei, da es sich dabei nicht um die Abgabe von Speisen und Getränken zum Konsum an Ort und Stelle, also kein Gastgewerbe handelt. Es gehört deshalb nicht in den Ausnahmekatalog für gastgewerbliche Tätigkeiten. Für die von der Bewilligungspflicht ausgenommenen Betriebe gelten, vorbehältlich anderer Regelungen (Art. 11 Abs. 2), sinngemäss die Bestimmungen des Gastgewerbegesetzes (Abs. 3).

Neu können Lokale von Vereinen nur noch auf Gesuch hin und unter abschliessenden Voraussetzungen von der Bewilligungspflicht befreit werden (Abs. 2). Dies, um den in der Praxis vermehrt festgestellten Vereinsgründungen zwecks Umgehung der Bewilligungspflicht entgegenzuwirken. Zusätzlich zu den bereits unter geltendem Recht genannten Voraussetzungen für die Befreiung von der Bewilligungspflicht wird neu auch verlangt, dass die Lokale nach aussen hin nicht wie ein Gastgewerbebetrieb in Erscheinung treten, die Zutrittsberechtigung in geeigneter Weise kontrollieren und nicht regelmässig über die Öffnungszeiten gemäss Artikel 11 geöffnet sind (Bst. d–g). Buchstabe g wurde redaktionell angepasst und ein neuer Absatz 3 eingefügt, wonach die Bestimmungen des Gesetzes auch für nichtbewilligungspflichtige Gastgewerbebetriebe für anwendbar erklärt werden.

#### *Artikel 8; Geltung*

In Bezug auf die persönliche Geltung der Bewilligung bleibt die Regelung im Grundsatz unverändert. Sie lautet auf die für die Betriebsführung verantwortliche Person. Es muss sich dabei um eine natürliche Person

handeln. Die Gastgewerbebewilligung stellt eine gewerbepolizeiliche Bewilligung dar, die unter anderem von Voraussetzungen abhängig ist, die nur eine natürliche Person erfüllen kann (vgl. Art. 9).

Hinsichtlich der Bewilligungsarten wurden die Bestimmungen des geltenden Gastgewerbegesetzes ergänzt. Dieses sieht heute zwar vor, dass Bewilligungen zur Ausübung des Gastgewerbes sich auf einen bestimmten Betrieb oder Anlass beziehen, verlangt aber gleichzeitig, dass sie in der Regel auf unbestimmte Zeit ausgestellt werden. Das ist widersprüchlich, zumal Anlässe naturgemäss befristet sind. Es wird heute sodann eine Vielzahl von zeitlich begrenzten Festwirtschaftsbewilligungen ausgestellt. Im revidierten Gastgewerbegesetz ist deshalb die Möglichkeit der Erteilung einer Bewilligung für einen bestimmten dauerhaften Betrieb und für einen bestimmten kurzfristigen Betrieb oder Anlass ausdrücklich vorgesehen. Dadurch erhalten die Gelegenheitswirtschaften eine klare Rechtsgrundlage.

In Absatz 3 findet sich neu die Möglichkeit, dass ein Gastgewerbebetrieb nach Versterben des Bewilligungsinhabers oder der Bewilligungsinhaberin zeitlich befristet weitergeführt werden kann. Zu denken ist hier z. B. an Familienmitglieder. Der Personenkreis ist jedoch nicht eingeschränkt. Wie bis anhin wird die Bewilligung nur auf einen bestimmten Betrieb einer bestimmten Person ausgestellt, weshalb auch alle Änderungen hinsichtlich Tätigkeiten und Räumlichkeiten bzw. Flächen bewilligungspflichtig sind (Abs. 4). Da die Bewilligung auf eine Person lautet, ist sie nicht übertragbar. Zusätzlich wurde in Absatz 5 die Meldepflicht bei Aufgabe der Geschäftstätigkeit aufgenommen.

#### *Artikel 9; Persönliche Voraussetzungen*

Eine Bewilligung für die Ausübung eines Gastgewerbes erhält, wer die Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung bietet. Dies erfordert einerseits neben der Handlungsfähigkeit (Abs. 1 Bst. a) den Nachweis einer ausreichenden Haftpflichtversicherung (Abs. 1 Bst. b), andererseits das Erfüllen der wirtschaftlichen Voraussetzungen zur Führung eines gastgewerblichen Betriebs (Abs. 1 Bst. c). Das heisst, es dürfen keine offenen Betreibungen bzw. Verlustscheine, die ihren Grund in der Nichtbezahlung von Löhnen, öffentlichen Abgaben usw. haben, bestehen. Die offenen Forderungen müssen mit der gastwirtschaftlichen Betriebsführung im Zusammenhang stehen. Des Weiteren darf die gesuchstellende Person in den letzten drei Jahren nicht wiederholt oder in schwerwiegender Weise gegen rechtliche Vorschriften in Bereichen, die im Zusammenhang mit dem Gastgewerbe stehen, verstossen haben (Abs. 1 Bst. d). Zwecks Vermeidung von Umgehungen soll auch keine Bewilligung an jemanden erteilt werden, der oder die in einem Abhängigkeits- oder Weisungsverhältnis zu einer Person steht, die sich solche Regelverstösse hat zu Schulden kommen lassen (Abs. 1 Bst. e). Ein Abhängigkeits- oder Weisungsverhältnis (Arbeitsvertrag, Franchisingvertrag usw.) kann im Rahmen der Bewilligungserteilung z. B. mittels Fragebogen ermittelt werden.

Die Bewilligungspraxis soll allerdings im Sinne des Gesetzes nicht restriktiv sein. Eine Verweigerung hat sich auf vorsätzliche oder grobfahrlässige Regelverstösse zu beschränken. Die Erfüllung der Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung zur Ausübung des Gastgewerbes sind jeweils im Einzelfall zu prüfen. Die hierfür zuständigen Gemeinden können alle kantonalen Amtsstellen konsultieren, soweit deren Aufgabenbereiche betroffen sind (Art. 5 Abs. 2). Der bisherigen Praxis entsprechend ist neu im Gesetz verankert, dass dem Bewilligungsgesuch ein aktueller Strafregisterauszug (relevant ist der Zeitpunkt der Gesuchseinreichung) beizulegen ist. Ebenfalls verlangt werden ein aktuelles Handlungsfähigkeitszeugnis und Betreibungsregisterauszüge und zwar über die letzten drei Jahre. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Betreibungsregisterauszüge nur Auskünfte über Betreibungen in einem Betreibungskreis geben und deshalb bei einem Umzug in einen anderen Betreibungskreis die bestehenden Betreibungen nicht übertragen werden. Es soll mit dieser Bestimmung also vermieden werden, dass ein Gesuchsteller durch Umzug in einen anderen Kanton seine betreibungsrechtliche Vergangenheit verschleiern kann (Abs. 2).

#### *Artikel 10; Betriebliche Voraussetzungen*

Neu werden die betrieblichen Bewilligungsvoraussetzungen im Gesetz konkret umschrieben. So wird festgehalten, dass gastgewerbliche Räume, Anlagen und Einrichtungen den bau-, feuer- und lebensmittelpolizeilichen sowie arbeitsrechtlichen Vorschriften entsprechen und die Lärmschutzbestimmungen einhalten müssen (Abs. 1). Vor der Erteilung einer Bewilligung ist, entsprechend der heutigen Regelung, stets die Stellungnahme der für die Bereiche Lebensmittel und Brandschutz zuständigen kantonalen Behörden einzuholen (Art. 5 Abs. 2). Gesetzlich verankert wird, dass gastgewerbliche Betriebe ihrer Grösse und Art entsprechende Toiletten anbieten müssen, was heute der Vollzugspraxis entspricht (Abs. 2).

Um zu verhindern, dass nach Bewilligungserteilung eine nicht gesetzeskonforme Erweiterung oder Umnutzung des Betriebs erfolgt, wird ausdrücklich festgehalten, dass Projektunterlagen (Pläne, Baubeschrieb usw.) für Neu- und Umbauten gastgewerblicher Räume, Anlagen und Einrichtungen (inkl. Gartenwirtschaften) der Gemeinde vorgängig zur Prüfung vorzulegen sind (Abs. 3). Dies auch, um frühzeitig beratend Einfluss nehmen und die baupolizeiliche Kontrolle wahrnehmen zu können. Die Formulierung hat hinsichtlich des Zeitpunkts der Prüfung gegenüber der Vernehmlassungsvorlage eine Präzisierung erfahren. Der Regierungsrat wird zudem in Absatz 4 ermächtigt, Normen oder Richtlinien anerkannter Fachverbände für verbindlich zu erklären. Zu denken ist hierbei z. B. an die Richtlinien von Gastrosuisse im Zusammenhang mit Lebensmittelrecht

und -hygiene oder Arbeitssicherheit oder die bereits heute zur Anwendung kommenden Richtlinien der Planungshilfe für Gastwirtschaftsbetriebe der Schweizerischen Lebensmittelinspektoren.

#### *Artikel 11; Grundsatz*

Im Sinne des besseren Verständnisses werden neu nicht mehr wie bisher die Schliessungszeiten, sondern die Öffnungszeiten gastgewerblicher Betriebe geregelt. Die Öffnungszeiten sind am Wochenende im Gesetz bis 1 Uhr festgelegt, was der bisherigen Praxis der Bewilligungsbehörden entspricht (Abs. 1). Freinächte beziehen sich im allgemeinen Verständnis auf sämtliche gastgewerblichen Betriebe. Entsprechend soll die Aufhebung der Öffnungszeiten für Hochzeiten in einer bestimmten Gaststätte nicht wie bisher als Freinacht betrachtet werden. Sie ist zur klareren Abgrenzung zwischen Öffnungszeiten und Freinächten neu als Ausnahme unter den Öffnungszeiten zu regeln (Abs. 2). Diese Ausnahmeregelung für Hochzeitsgesellschaften soll nach wie vor gelten.

#### *Artikel 12; Verlängerungen*

Die Gemeinden können dauernde Verlängerungen der Öffnungszeiten bewilligen, sofern Jugendschutz, öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit gewährleistet sind (Abs. 1). Sie können auch in Einzelfällen eine Verlängerung bzw. Aufhebung der Öffnungszeiten bewilligen. Die einzelnen Zuständigkeiten innerhalb der Gemeinde sind mit Blick auf die Gemeindeautonomie nicht mehr wie bisher im Gesetz festzulegen. Das geltende Gastgewerbegesetz stammt aus der Zeit vor der Bildung der drei Gemeinden, als ein solcher Detaillierungsgrad noch angemessen erschien. Die Zuständigkeiten sollen von der Gemeinde selber bestimmt werden (Art. 5 Abs. 1 Bst. b). Um die Einhaltung der Bestimmungen des Gastgewerbegesetzes zu gewährleisten, können die Verlängerungsbewilligungen mit Auflagen verbunden werden (Abs. 3).

#### *Artikel 13; Verkürzungen*

Die Gemeinden haben wie bisher die Möglichkeit, von den in Artikel 11 geregelten ordentlichen Öffnungszeiten für Gastgewerbebetriebe abweichende, kürzere Öffnungszeiten anzuordnen, wenn der Jugendschutz und die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit dies erfordern.

#### *Artikel 14; Freinächte*

Die Regelung der Freinächte entspricht inhaltlich weitgehend den geltenden Bestimmungen, wird insgesamt jedoch übersichtlicher strukturiert und begrifflich klarer gefasst. Freinächte sollen sich, dem allgemeinen Verständnis folgend, auf sämtliche gastgewerblichen Betriebe im Kanton, den Gemeinden oder einer Ortschaft beziehen (s. hierzu auch im Zusammenhang mit der Behandlung von Hochzeitsgesellschaften die Ausführungen zu Art. 11). Die gesetzlich festgelegten Freinächte werden um die Nacht auf den Freitag vor der Herrensfasnacht («Schmutziger Donnerstag») ergänzt. Darüber hinaus wurde bezüglich Freinächte in den Gemeinden (Art. 14 Abs. 1 Bst. b) präzisiert, dass die Freinacht nur für jene Ortschaft gilt, in der das Kirchweihfest stattfindet, und nicht für das gesamte Gemeindegebiet.

Dem Kanton und den Gemeinden wird sodann gegenüber heute eine weitergehende Kompetenz eingeräumt, für bestimmte Anlässe einzelne Freinächte festzulegen (Abs. 2). Im Kanton ist hierfür die Zuständigkeit beim Departement Sicherheit und Justiz vorgesehen (Art. 4 Abs. 2).

#### *Artikel 15; Betriebsführung*

In diesem Artikel werden die Rechte und Pflichten des Bewilligungsinhabers oder der Bewilligungsinhaberin in Bezug auf die Betriebsführung aufgeführt, nämlich die Durchsetzung des Jugendschutzes, der Schutz der Gesundheit der Gäste und des Personals sowie die Gewährleistung der Ruhe, Ordnung und Sicherheit (Abs. 1). Personen, die ihren Aufforderungen nicht Folge leisten, können von ihnen unter Mithilfe der Polizei weggewiesen werden (Abs. 2). Bewilligungsinhaber haben sodann sicherzustellen, dass die unmittelbare Umgebung nicht durch übermässige Einwirkungen beeinträchtigt wird. Zu denken ist dabei z. B. an Lärmbeeinträchtigungen durch Gäste, Fahrzeuge oder Abfall (Abs. 3).

#### *Artikel 16; Mehrere Betriebe und Stellvertretung*

In der Branche lässt sich das Bedürfnis feststellen, dass mehrere Gastbetriebe unter einer Leitung an mehreren Standorten geführt werden können. Im geltenden Gastgewerbegesetz fehlt dafür eine klare Rechtsgrundlage. Es bestand grundsätzlich die eher restriktive Praxis, dass die Bewilligungsinhaberin bzw. der Bewilligungsinhaber selber in ausreichendem Umfang vor Ort präsent sein musste, um die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben an die Betriebsführung zu gewährleisten. Neu wird eine explizite Regelung im Gesetz vorgesehen, die es einer Person ermöglicht, Inhaberin mehrerer Gastgewerbebewilligungen zu sein. Für jeden Betrieb, den sie nicht selber führen kann, hat sie jedoch einen verantwortlichen Betriebsleiter oder eine verantwortliche Betriebsleiterin als Stellvertretung einzusetzen, die der zuständigen Bewilligungsbehörde zu melden ist (Abs. 1).

Auch bei persönlichen Abwesenheiten hat der Bewilligungsinhaber bzw. die Bewilligungsinhaberin eine verantwortliche Person mit der Stellvertretung zu beauftragen. Länger als vier Wochen dauernde Abwesenheiten

sind der zuständigen Behörde zu melden (Abs.2). Den Stellvertretungen kommen die gleichen Rechte und Pflichten wie den Bewilligungsinhabern zu, die Gesamtverantwortung für die Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes trägt jedoch der Bewilligungsinhaber oder die Bewilligungsinhaberin (Abs.3). Kommen die Stellvertretungen den gesetzlichen Anforderungen an die Betriebsführung nicht nach, kann dies den Entzug der Bewilligung zur Folge haben. So kann ein rechtsgleicher Vollzug gewährleistet und ein Unterlaufen der Anforderung an die Betriebsführung verhindert werden.

Die Stellvertretungen haben die gleichen Rechte und Pflichten wie die Bewilligungsinhaber. Die Gesamtverantwortung tragen jedoch die Bewilligungsinhaber. Es ist deshalb nicht nötig, dass die Stellvertreter ebenfalls die persönlichen Voraussetzungen von Artikel 9 erfüllen müssen. Sodann schliesst der Wortlaut von Artikel 16 Absatz 2 sowohl Abwesenheiten der Bewilligungsinhaber als auch der Stellvertretung im Sinne der dauernden Geschäftsführung ein.

#### *Artikel 17; Zutritt*

Jugendlichen unter 14 Jahren, die nicht von Erwachsenen begleitet sind, ist der Aufenthalt in gastgewerblichen Betrieben nach 22 Uhr untersagt. Die für den Betrieb verantwortliche Person hat, z.B. in Form einer Ausweiskontrolle, dafür zu sorgen, dass diese Bestimmung eingehalten wird.

#### *Artikel 18; Alkoholfreie Getränke*

Diese Bestimmung sieht vor, dass in gastgewerblichen Betrieben mit Alkoholausschank mindestens drei verschiedene alkoholfreie Getränke preisgünstiger angeboten werden müssen als das billigste alkoholhaltige Getränk in gleicher Menge. 22 Kantone kennen einen solchen sogenannten Sirupartikel. Wie bei Tabakwaren beeinflusst auch bei alkoholischen Getränken der Preis das Konsumverhalten. Insbesondere bei Jugendlichen in Ausbildung, die über ein beschränktes Budget verfügen, darf der Zusammenhang zwischen Preis und konsumiertem Getränk auch heute nicht ausser Acht gelassen werden.

#### *Artikel 19; Abgabeverbote*

Die Abgabe von alkoholischen Getränken an Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren sowie die Abgabe von gebrannten Wassern an Jugendliche unter 18 Jahren bleibt wie im bisherigen Recht verboten. Präzisierend wurde in Buchstabe b hinzugefügt, dass es sich um gebranntes Wasser zu Trinkzwecken handelt und dass auch verdünnte Getränke auf Basis von gebrannten Wassern, sogenannte Alcopops, unter dieses Verbot fallen (Abs.1 Bst.b). Das geltende Recht sieht ein Abgabeverbot an betrunkene, psychisch kranke, alkohol- oder drogenabhängige Personen vor. Wann eine Krankheit oder eine Abhängigkeit gegeben ist, lässt sich vor Ort kaum feststellen. Diese Bestimmung erweist sich daher als unpraktikabel und wurde deshalb angepasst bzw. auf offensichtliche Fälle von Betrunkenen oder unter Drogen stehenden Personen eingegrenzt (Abs.1 Bst.c).

Im Sinne eines verbesserten Jugendschutzes wird die Abgabe alkoholischer Getränke mittels allgemein zugänglichen Automaten (also solche ohne Alterskontrolle) ausdrücklich verboten. Sodann wird im Gesetz verankert, dass sich Jugendliche beim Erwerb von alkoholischen Getränken künftig immer ausweisen müssen (Abs.2). Massgebliche Beurteilungsgrundlage für das Verkaufspersonal ist das äussere Erscheinungsbild der Käuferin oder des Käufers. Bereits wird für die Gastronomie, den Detailhandel und die Veranstalter von Anlässen die Möglichkeit angeboten, eine Online-Schulung zum Thema Jugendschutz und Alkohol zu absolvieren. Die Alterslimiten für die Abgabe von alkoholischen Getränken ergeben sich aus dem Bundesrecht (Art.41 Abs.1 Bst.i AlkG und Art.14 Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände) und werden der Klarheit und Vollständigkeit halber im Gesetz aufgeführt.

#### *Artikel 20; Rauchen in Innenräumen*

Im geltenden Gastgewerbegesetz findet sich zum Rauchen in den Lokalitäten nur am Rande im Zusammenhang mit der Bewilligungspflicht eine Regelung. Diese verlangt die Einreichung eines Gesuchs beim Gemeinderat. In der vorliegenden Bestimmung wird in Form eines eigenen Artikels deutlicher verankert, dass für das Rauchen in Innenräumen die Bestimmungen des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen (Passivraucherschutzgesetz) gelten. Dieses untersagt grundsätzlich das Rauchen in geschlossenen Räumen, die öffentlich zugänglich sind oder mehr als einer Person als Arbeitsplatz dienen (Art.2 Abs.1 Passivraucherschutzgesetz). In Restaurants, Hotels, Cafés, Bars, Nachtclubs, Besenbeizen usw. gilt demzufolge ein Rauchverbot. Das Passivraucherschutzgesetz sieht jedoch die Möglichkeit für zwei Ausnahmen vor: Fumoirs (Art.2 Abs.2 Passivraucherschutzgesetz) und Raucherbetriebe (Art.3 Passivraucherschutzgesetz).

Beide Ausnahmen sollen wie bisher unverändert erlaubt sein. Fumoirs und Raucherlokale sind im Kanton seit dem Inkrafttreten des Passivraucherschutzgesetzes im Juni 2010 gestattet. Die Einzelheiten zu deren Ausgestaltung werden in den Richtlinien des Departements Sicherheit und Justiz vom Juni 2010 geregelt. Der Vollzug läuft unproblematisch. Raucherbetriebe sind gemäss Artikel 3 Passivraucherschutzgesetz bewilligungspflichtig. Fumoirs können ebenfalls der Bewilligungspflicht unterstellt werden (Art.4 Passivraucherschutzgesetz). Dies ist bisher nicht erfolgt, wird jedoch in der vorliegenden Bestimmung nachgeholt (Abs.2). Es erweist sich als zweckmässig, auch die Fumoirs der Bewilligungspflicht zu unterstellen, zumal sie gemäss

Passivraucherschutzgesetz bestimmten Voraussetzungen zu genügen haben. Bisher sahen die Richtlinien des Departement Sicherheit und Justiz lediglich die vorgängige Deklaration vor, was allerdings faktisch einem Bewilligungsverfahren gleichkam.

#### *Artikel 21; Gästekontrolle*

Die bisherige Bestimmung zur Gästekontrolle wird präziser gefasst, insbesondere hinsichtlich der Aufbewahrungsdauer der Daten (Abs.4) und möglichem kriminalpolizeilichem Verwendungszweck (Abs.3). Auf Anregung im Vernehmlassungsverfahren erfolgte zudem eine technologieneutrale Formulierung. Vorbehalten bleiben die Meldepflichten von ausländischen Gästen gemäss Bestimmungen des Ausländerrechts (Art.16 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration) und die Bestimmungen zur Erhebung von Kurtaxen gemäss Artikel 12 ff. des Tourismusentwicklungsgesetzes (vgl.hierzu auch die Ausführungen in Ziff.4.4). In Absatz 5 wurde die Kompetenz, den Umfang der zu bearbeitenden Personendaten näher zu regeln, an den Regierungsrat delegiert.

#### *Artikel 22; Bewilligungspflicht*

Das geltende Gastgewerbegesetz erklärt heute nur den Kleinhandel mit gebrannten Wassern gemäss den Vorschriften des Alkoholgesetzes des Bundes als bewilligungspflichtig. Hinsichtlich der Voraussetzungen für den Handel mit den übrigen, d.h. ausschliesslich durch natürliche Vergärung gewonnenen, alkoholischen Getränken (Bier, Wein usw.) weist es keine Regelung auf. Dies verursachte im Vollzug immer wieder Klärungsbedarf in Bezug auf die Rechtslage, weshalb neu sämtliche alkoholischen Getränke vom Geltungsbereich des Gesetzes erfasst werden und nicht nur gebranntes Wasser (s.hierzu auch Ausführungen oben zum Titel und Art.1).

Die Abgabe von alkoholischen Getränken in Gastwirtschaften oder Gelegenheitswirtschaften zum Konsum an Ort und Stelle richtet sich nach den Bestimmungen über die Ausübung des Gastgewerbes gemäss Artikel 6 ff. (Abs.4). Der Handel mit gebrannten Wassern zu Trinkzwecken erfordert gemäss Artikel 41a Absatz 1 AlkG eine Bewilligung. Dies wird in Absatz 1 der Klarheit halber nochmals festgehalten. Bewilligungsbehörde ist die Gemeinde (Art.5 Abs.1 Bst.a). Für den Kleinhandel mit ausschliesslich durch natürliche Vergärung gewonnenen alkoholischen Getränken ist nach wie vor keine Bewilligungspflicht vorgesehen, jedoch wird eine Meldepflicht eingeführt (Abs.1). Dadurch lässt sich die erforderliche Kontrolle, insbesondere die Einhaltung des Jugendschutzes, besser gewährleisten. Ohne Meldepflicht in diesem Bereich haben die Behörden keinen Überblick über die bestehenden Handelsbetriebe im Kanton. Auch die Bewilligung für den Handel mit alkoholischen Getränken kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden (Abs.2).

#### *Artikel 23; Geltung*

Im geltenden Recht wurde lediglich auf die Bewilligungsbestimmungen bei der gastgewerblichen Tätigkeit verwiesen und diese sinngemäss als anwendbar für den Kleinhandel mit gebrannten Wassern erklärt. Neu wird das Bewilligungswesen für den Kleinhandel mit alkoholischen Getränken in Artikel 22 ff. separat geregelt.

#### *Artikel 24; Voraussetzungen*

Wie bei der Bewilligung zur Ausübung des Gastgewerbes ist auch beim Handel mit gebrannten Wassern die Gewähr für eine einwandfreie Tätigkeit Grundvoraussetzung für die Erteilung der Bewilligung. Wann diese Gewähr in der Regel gegeben ist, wird präzisierend aufgeführt. Inhaltlich decken sich die Voraussetzungen weitgehend mit denjenigen des geltenden Rechts.

#### *Artikel 25; Handelsverbote*

Die Abgabeverbote für alkoholische Getränke werden mit dieser Bestimmung auch hinsichtlich von Verkaufslokalen präzisiert und im Sinne eines verbesserten Jugendschutzes erweitert. Buchstabe a verweist bezüglich des Verbots der Abgabe von gebrannten Wassern zu Trinkzwecken auf Artikel 41 Absatz 1 AlkG. Neu wird die Abgabe von alkoholischen Getränken an Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren auch für den Handel explizit verboten (Abs.1 Bst.b). Im bisherigen Gastgewerbegesetz findet sich hierfür keine klare Regelung. Das bereits bestehende Verbot der Abgabe von gebrannten Wassern an Jugendliche unter 18 Jahren wird sodann ergänzt mit den sogenannten Alcopos (Abs.1 Bst.c). Auch die Abgabe alkoholischer Getränke über allgemein zugängliche Automaten ist verboten (Abs.1 Bst.e). Jugendliche haben auch in Verkaufslokalen beim Erwerb alkoholischer Getränke immer einen Ausweis vorzuweisen (Abs.2). Das Alkoholgesetz des Bundes sieht unter bestimmten Voraussetzungen verschiedene Ausnahmen zum Handelsverbot im Bereich gebranntes Wasser vor, wie beispielsweise auf Strassen und Plätzen oder zu Werbezwecken (Art.41 Abs.2 AlkG). Die Gemeinden werden hierfür als zuständige Behörde definiert. Zudem werden die Degustationen der Klarheit halber als einer jener Fälle ausdrücklich aufgeführt, die gemäss Artikel 41 Absatz 2 des Alkoholgesetzes vom Abgabeverbot ausgenommen sind (Abs.3).

*Artikel 26; Gebühren*

Diese Bestimmung entspricht weitgehend dem bisherigen Gastgewerbegesetz. Sie bildet die Rechtsgrundlage für die Erhebung von Gebühren für die Amtshandlungen der Vollzugsbehörden im Gastgewerbewesen. Diese haben kostendeckend zu sein (Abs. 1) und sind von den Verursachern zu tragen (Abs. 2). Zu denken ist hier an Bewilligungsgebühren, zu denen auch Aufwendungen im Vorfeld, wie Einfordern und Prüfen von Unterlagen, gehören oder an die Vornahme von Kontrollen. Die Höhe der Gebühren ist von der Gemeinde in einem Gebührentarif festzulegen (Abs. 3). Mit Blick auf die Gemeindeautonomie wird keine Höchstgrenze mehr im Gesetz vorgeschrieben.

*Artikel 27; Abgabe auf gebrannten Wassern zu Trinkzwecken*

Gemäss Artikel 41a Absatz 6 AlkG haben die Kantone für den Kleinhandel mit gebrannten Wassern zu Trinkzwecken eine Abgabe zu erheben, deren Höhe sich nach Art und Bedeutung des Geschäftsbetriebs bemisst. Der Ausschank gilt auch als Kleinhandel (Art. 39 Abs. 4 AlkG). In dieser Bestimmung wird festgelegt, dass für den Ausschank und den Handel mit gebrannten Wassern eine einmalige Abgabe zu entrichten ist (Abs. 1). Damit werden die Gastgewerbebetriebe und Handelsbetriebe gleichbehandelt. Der Höchstbetrag der Abgabe wird auf 2500 Franken festgelegt.

*Artikel 28; Festsetzung der Abgaben*

In dieser Bestimmung werden die Modalitäten bei der Festsetzung der Abgabe geregelt. Bei den Betriebsinhaberinnen und -inhabern können für die Ermittlung der Abgabenhöhe die notwendigen Unterlagen eingefordert werden (Abs. 1). Erfolgt ein Wechsel bei der Inhaberschaft, ist von den neuen Bewilligungsinhaberinnen und -inhabern wieder eine einmalige Abgabe zu entrichten (Abs. 2). Bei einer Vergrösserung des Betriebs ist die Gebühr sodann anzupassen (Abs. 3). Diese Regelungen entsprechen weitgehend der bisher gelebten Praxis. Diese wird vorliegend in eine gesetzliche Grundlage überführt. Die Abgaben fallen weiterhin den Gemeinden zu.

*Artikel 29; Kontrolle*

Damit die Vollzugsorgane im Gastgewerbewesen ihre Aufgaben wahrnehmen können, ist erforderlich, dass sie jederzeit (auch unangemeldet) Kontrollen vor Ort vornehmen können und ihnen dazu der Zugang zu sämtlichen Betriebseinrichtungen und Einsicht in die Geschäftsunterlagen jederzeit gewährt wird. Für diese Befugnis wird neu eine Rechtsgrundlage geschaffen. Vorbehalten bleiben die Befugnisse der Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung.

*Artikel 30; Bewilligungsentzug*

Die Bestimmung sieht vor, dass die Bewilligung grundsätzlich zu entziehen ist, wenn die entsprechenden Entzugsgründe vorliegen. Die heutige Regelung räumt den Behörden hier einen relativ grossen Ermessensspielraum ein. Dies führte immer wieder zu Unsicherheiten in der Praxis. Die Entzugsgründe werden nun konkreter und kohärent gefasst:

- Nichterfüllen der persönlichen und betrieblichen Bewilligungsvoraussetzungen gemäss Art. 9 ff. und 24 (Abs. 1 Bst. a);
- Verursachung übermässiger Immissionen (Abs. 1 Bst. b);
- Nichtnachkommen der Pflichten dieses Gesetzes gemäss Artikel 15 ff. und Artikel 25 sowie 26 und 27 (Abs. 1 Bst. c);
- Verstoss gegen Auflagen (Abs. 1 Bst. d);
- wiederholter Konsum oder Handel mit illegalen Betäubungsmitteln im Betrieb (Abs. 1 Bst. e);
- wiederholtes illegales Glückspiel im Betrieb (Abs. 1 Bst. f).

Beim Entzug ist dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen. In Absatz 2 wird deshalb bestimmt, dass in leichten Fällen sowie bei erstmaligen Pflichtversäumnissen eine Verwarnung oder eine Auflage bzw. Bedingung angeordnet werden kann. Im geltenden Recht findet sich keine gesetzliche Grundlage für die Schliessung eines Betriebs, der trotz Entzug der Bewilligung weitergeführt wird. Der Klarheit halber wird in Absatz 3 festgehalten, dass mit dem Entzug der Bewilligung zugleich die Schliessung des Betriebs innert Monatsfrist verfügt wird.

*Artikel 31; Zwangsschliessung*

Im heutigen Gastgewerbegesetz findet sich keine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Vornahme einer Zwangsschliessung eines Betriebs. Diese hatte sich bisher auf die allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG) zu stützen. Da es sich bei der Zwangsschliessung um eine einschneidende Massnahme handelt, die sich im Gastgewerbewesen als letzter Ausweg aufdrängen kann, ist es angebracht, dafür eine konkrete Rechtsgrundlage vorzusehen. In der vorliegenden Bestimmung wird den Gemeinden daher die Kompetenz eingeräumt, Betriebe, die ohne Bewilligung oder trotz Entzug der Bewilligung geführt bzw. weitergeführt werden, mit sofortiger Wirkung schliessen zu können (Abs. 1 Bst. a). Eine Zwangsschliessung kann auch verfügt werden, wenn sich das Einhalten der

Monatsfrist gemäss Artikel 30 Absatz 3 nicht rechtfertigen lässt, so bei schweren Verstössen gegen Vorschriften dieses Gesetzes oder unmittelbarer Gefährdung der Gesundheit von Personen (Abs. 1 Bst. b). Da es sich bei Zwangsschliessungsverfügungen regelmässig um dringliche Sofortmassnahmen handelt, soll Beschwerden gegen diese keine aufschiebende Wirkung zukommen (Art. 35 Abs. 3).

#### *Artikel 32; Erlöschen*

Wie im geltenden Recht erlischt die Bewilligung mit dem Tod des Bewilligungsinhabers oder der Bewilligungsinhaberin (Abs. 1 Bst. a). Neu besteht die Möglichkeit, dass der Gastgewerbebetrieb in diesem Fall von einer für die Betriebsführung verantwortlichen Person, z.B. dem überlebenden Ehegatten, für höchstens ein Jahr weitergeführt wird (Art. 8 Abs. 3). Der weitere Erlöschungsgrund des Nichtgebrauchens der Bewilligung während mehr als zwei Jahren (Abs. 1 Bst. b) entspricht ebenfalls der geltenden Regelung. Nicht mehr als Erlöschungsgrund wird der Abbruch oder die Zweckänderung der Räume oder Betriebseinrichtungen aufgeführt. Dabei handelt es sich um Sachverhalte, die unter Umständen nicht sofort erstellt werden können, sondern in einem länger dauernden, eventuell sogar strittigen Verfahren festgestellt werden müssen und deshalb unpraktikable Erlöschungsgründe darstellen. Da sämtliche Änderungen im Betrieb bewilligungspflichtig sind (Art. 7 Abs. 4), kann eine Zweckänderung ohne entsprechende Bewilligung vielmehr einen Entzugsgrund gemäss Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe a darstellen. Sodann wird neu geregelt, dass bei befristeten Bewilligungen die Bewilligung nach Ablauf der Frist erlischt (Bst. c). Diese Rechtsfolge tritt auch bei provisorischen Bewilligungen (Art. 6 Abs. 3) ein, wenn die fehlenden Bewilligungsvoraussetzungen innert angesetzter Frist nicht erfüllt werden. Es dürfte zweckmässig sein, in diesen Fällen die Rechtsfolge des Erlöschens in der Bewilligung explizit zu erwähnen. Zusätzlich wurde die Meldung der Aufgabe des Gastgewerbes bzw. des Handels mit gebrannten Wassern als Erlöschungsgrund aufgenommen (Bst. d).

#### *Artikel 33; Strafbestimmungen*

Die Strafbestimmung im geltenden Gastgewerbegesetz erweist sich aus rechtsstaatlicher Sicht als sehr unbestimmt. Neu wird im Gesetz abschliessend aufgezählt, welche Widerhandlungen mit Busse bestraft werden. Strafbar macht sich u.a., wer ohne Bewilligung ein Gastgewerbe ausübt oder mit gebrannten Wassern handelt (Abs. 1 Bst. a), wer Öffnungszeiten missachtet oder seine im Zusammenhang mit der Betriebsführung und dem Jugendschutz stehende Pflicht zur Zutrittsregelung verletzt (Abs. 1 Bst. b) oder wer die Abgabeverbote alkoholischer Getränke missachtet (Abs. 1 Bst. c). Ebenfalls mit Busse bestraft wird, wer als Gast den Aufforderungen der Bewilligungsinhaberin oder des Bewilligungsinhabers bzw. seines Personals hinsichtlich der Durchsetzung des Jugend- und Gesundheitsschutzes sowie der Ruhe, Ordnung und Sicherheit oder zur Einhaltung der Schliessungszeiten keine Folge leistet (Bst. f). Darunter fällt auch die «Überhöckerbusse». Mit Absatz 2 wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, um bei leichten Fällen auf eine Anzeige bzw. Strafe verzichten zu können. In Abweichung zu Artikel 18 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung soll damit richtigerweise in schweren Fällen eine Anzeige erfolgen müssen, auch wenn es sich um eine Übertretung handelt. Zudem wird in Absatz 2 festgehalten, dass Verwaltungsmassnahmen unabhängig vom Ausgang des Strafverfahrens angeordnet werden können.

#### *Artikel 34; Mitteilung*

Für die Wahrnehmung ihrer Aufsichtsaufgaben sind die Vollzugsbehörden darauf angewiesen, dass sie über Verstösse gegen das Gastgewerbegesetz informiert werden. Die Strafentscheide sollen ihnen daher von Strafbehörden jeweils zur Kenntnis gebracht werden (Abs. 1). In den Vollzug der gesetzlichen Bestimmungen im Gastgewerbe sind, insbesondere bei der Prüfung der Voraussetzungen zur Bewilligungserteilung, verschiedene Verwaltungsstellen involviert. Absatz 2 hält fest, dass sämtliche Daten, wozu auch die besonders schützenswerten Daten gemäss Datenschutzrecht gehören, ausgetauscht werden dürfen, sofern sie für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben relevant sind.

#### *Artikel 35; Verfahren und Rechtsschutz*

Es gilt grundsätzlich der Regelinstanzenzug gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz (Art. 103 ff. VRG). Neu sind daher Beschwerden gegen Entscheide des Gemeinderates nicht mehr an den Regierungsrat, sondern an das zuständige Departement, vorliegend das Departement Sicherheit und Justiz, zu richten (Art. 103 Abs. 2 VRG). Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb in diesem Fall vom Regelinstanzenzug abgewichen werden sollte, zumal das Departement auch die Aufsicht über den Vollzug dieses Gesetzes durch die Gemeinde ausübt (Art. 4). Gegen erstinstanzliche Entscheide des Departements steht nach wie vor die Beschwerde an den Regierungsrat offen. Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates sowie Beschwerdeentscheide des Departements unterliegen der Beschwerde ans Verwaltungsgericht (Art. 105 Abs. 1 Bst. a und b VRG). Neu wird in Absatz 3 festgehalten, dass Beschwerden gegen Bewilligungen einer Gelegenheitswirtschaft sowie gegen Zwangsschliessungsverfügungen keine aufschiebende Wirkung haben, was aufgrund der besonderen Natur dieser Verwaltungshandlungen in Bezug auf die Dringlichkeit angezeigt ist.

*Artikel 36; Gelegenheitswirtschaften*

Der Regierungsrat kann, sofern erforderlich, zum Vollzug des Gesetzes ausführende Bestimmungen erlassen. Dies ist bei den Gelegenheitswirtschaften vorgesehen. Auch für sie gelten grundsätzlich die Bestimmungen des Gastgewerbegesetzes. Davon soll jedoch auf Verordnungsstufe punktuell im Sinne einer weniger weitgehenden Regelung abgewichen werden können, insbesondere hinsichtlich der Bewilligungsvoraussetzungen. Angesichts der kurzfristigen Existenz der Gelegenheitswirtschaften erweist es sich nicht als erforderlich, bei ihnen genau die gleich hohen Anforderungen zu stellen wie bei den dauerhaften Gastgewerbebetrieben. Die Unterschiede in der Handhabung sollen transparent sein, weshalb ihre Regelung auf Verordnungsstufe vorgesehen ist und nicht wie bisher der Praxis überlassen wird. Weiterer Regelungsgegenstand der Verordnung kann die Festlegung von verwaltungsinternen Zuständigkeiten bilden.

*Artikel 37; Übergangsrecht*

Hängige Bewilligungsverfahren sind nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes nach neuem Recht zu beurteilen. Bisherige Bewilligungen bleiben gültig.

**6.2. Weiteres anzupassendes Recht***6.2.1. Gesetz zur Entwicklung des Tourismus*

Da die reine Beherbergung von Gästen ohne die Abgabe von Speisen und Getränken zum Konsum an Ort und Stelle gemäss neuer Regelung nicht mehr als gastgewerbliche Tätigkeit gilt, ist der Verweis in Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 1 TEG auf das Gastgewerbegesetz zu streichen.

*6.2.2. Gesetz über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern*

Mit dieser Vorlage erfolgt eine Totalrevision des bisherigen Gastgewerbegesetzes, womit dieses durch den neuen Erlass ersetzt wird und damit aufzuheben ist.

**7. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Mit der vorliegenden Totalrevision des Gastgewerbegesetzes ergeben sich weder für den Kanton noch für die Gemeinden nennenswerte zusätzliche finanzielle und personelle Aufwendungen. Entsprechendes kann für das Gastgewerbe gesagt werden. Die Gemeinden haben Einbussen im Bereich der Abgaben hinzunehmen, die jedoch von geringerem Umfang sind.

**8. Inkrafttreten**

Die Inkraftsetzung des Gesetzes soll durch den Regierungsrat festgelegt werden. Vorgesehen ist, die Inkraftsetzung bis Ende 2022 vorzunehmen.

**9. Beratung der Vorlage im Landrat****9.1. Kommission**

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Präsidium von Landrat Bruno Gallati, Näfels, befasste sich mit der Vorlage. Die Kommission trat stillschweigend auf diese ein.

In der Detailberatung gab vorerst Artikel 14 betreffend die Freinächte Anlass zu Anträgen und Wortmeldungen. Die Kommission ordnete die Aufzählung der Freinächte chronologisch und sprach sich für die Aufnahme der Nacht vom «Schmutzigen Donnerstag» auf den Freitag als neue Freinacht auf. Diese Ergänzung war in der Kommission unbestritten.

Eine grössere Diskussion erwuchs zu Artikel 17 betreffend den Zutritt zu gastgewerblichen Betrieben. Hier gingen die Meinungen in der Kommission weit auseinander. Bekämpft wurde in der Kommission der ursprüngliche Vorschlag des Regierungsrates, der vorsah, dass Kinder unter 12 Jahren gastgewerbliche Betriebe, mit Ausnahme solcher in Sportanlagen und Jugendzentren, nur in Begleitung von Erwachsenen oder mit Erlaubnis von Erziehungsberechtigten betreten dürfen. Auch wurde die vom Regierungsrat vorgeschlagene Altersgrenze von 16 Jahren für das Aufenthaltsverbot für unbegleitete Jugendliche in Gastwirtschaftsbetrieben nach 22 Uhr in Frage gestellt. Auch wenn der Jugendschutz hoch zu gewichten sei, wurde der regierungsrätliche Vorschlag in der Kommission als zu weitgehend beurteilt. Minderjährige seien heute selbstständiger unterwegs als früher. Kinder sollten sich deshalb generell nicht nur alleine etwa in Skigebieten oder Sportzentren in Gastgewerbebetrieben verpflegen können, sondern beispielsweise auch an Dorfanlässen oder an einem Chlausmarkt. Ebenso unverhältnismässig sei, dass sich Jugendliche unter 16 Jahren nach 22 Uhr nicht mehr in Betrieben des Gastgewerbes aufhalten dürfen. Die Überprüfung des Ausweises und ein konsequent durchgesetztes Verbot des Alkoholausschanks an Jugendliche vor Ort garantiere den Jugendschutz ausreichend. Dürften sich unter 16-Jährige nicht mehr mit ihren zwischen 16 und 18 Jahre

alten Freunden in einem Gastgewerbebetrieb aufhalten, würden sie nach draussen gedrängt, wo sie sich nicht mehr in einem beaufsichtigten Umfeld befänden. Die Erziehung von Kindern liege überdies nicht in den Händen des Staates, sondern sei Aufgabe der Eltern. Dagegen wurde eingewendet, die Stärkung des Jugendschutzes sei eine der Leitlinien für die Vorlage gewesen. In der Alkoholprävention sei das Zutrittsverbot ein gängiges Instrument. Das aktuelle Gastgewerbegesetz enthalte noch kein solches. Dieses sei deshalb neu aufgenommen worden. Der Gesellschaft komme die Verantwortung zu, im Bereich des Alkoholkonsums gewisse Vorgaben zu machen. Nicht alle Jugendlichen könnten auf ein Elternhaus zählen, in dem die Gefahren des Alkoholkonsums ausreichend vermittelt würden.

Die Kommission beschloss schliesslich, das Verbot für unter 12-Jährige, sich ohne Begleitung Erwachsener oder ohne Erlaubnis der Erziehungsberechtigten in einem Gastgewerbebetrieb aufzuhalten, gänzlich zu streichen. Ausserdem senkte die Kommission die Altersgrenze für das Verbot, sich nach 22 Uhr noch in Gastgewerbebetrieben aufzuhalten, von 16 auf 14 Jahre. Eine vollständige Streichung von Artikel 17 wurde hingegen als nicht zielführend taxiert. Mit Stichentscheid des Kommissionspräsidenten wurde ein entsprechender Antrag abgelehnt.

Die Kommission ergänzte schliesslich Artikel 25 Absatz 3, indem sie ein konkretes Beispiel, (Degustationen) aufgenommen hat. In der Schlussabstimmung stimmte die Kommission der durch sie an drei Stellen veränderten Vorlage mit fünf zu einer Stimme bei zwei Enthaltungen zu.

## 9.2. Landrat

Im Landrat war das Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. In der Detailberatung war der Jugendschutz das Hauptthema, während die übrigen von der Kommission eingebrachten Änderungen («Schmutziger Donnerstag» als zusätzliche Freinacht, redaktionelle Anpassungen und Ergänzungen) zu keinen weiteren Wortmeldungen Anlass gaben und stillschweigend übernommen wurden.

Bezüglich Jugendschutz waren die beiden vom Regierungsrat vorgeschlagenen Alterslimiten für den Zutritt von Jugendlichen zu Gastgewerbebetrieben in Artikel 17 umstritten. Für die Beibehaltung einer generellen Altersgrenze von 12 Jahren für den Besuch von Gastwirtschaftsbetrieben durch unbegleitete Jugendliche votierte eine Ratsminderheit. Aus Sicht des Jugendschutzes sei es wichtig, den Zutritt zu Restaurants und Bars für unbegleitete Kinder zu beschränken; diese hätten dort nichts zu suchen. Die Ratsmehrheit erachtete ein solches Verbot jedoch als nicht zeitgemäss und wenig praxistauglich. Sie folgte somit der Kommission und sprach sich für die Streichung des Zutrittsverbots für Kinder unter 12 Jahren aus.

Noch kontroverser wurde die von der Kommission vorgeschlagene Altersgrenze von 14 Jahren für den Besuch von Gastwirtschaftsbetrieben nach 22 Uhr diskutiert. Mit Verboten erziehe man die Jugendlichen nicht zu verantwortungsbewussten Menschen. Diese bräuchten Freiräume, um sich miteinander treffen und diskutieren zu können. Es brauche kein Partyverbot für Jugendliche. Die neuen Vorschriften seien nicht nötig. Es genügten die Bestimmungen über den Alkoholausschank, die bloss konsequent umgesetzt werden müssten. Es sei nicht Sache des Gesetzgebers, sondern der Eltern, zu bestimmen, um welche Zeit die Kinder am Abend das Restaurant verlassen müssten. Und es sei besser, die Jungen würden in der Beiz sitzen, als dass sie draussen herumlungern. Der Regierungsrat wehrte sich für die Altersgrenze; man wolle den Jugendlichen nicht jeglichen Kontakt verwehren, aber gewisse Grenzen müssten aus Sicht des Jugendschutzes gesetzt werden. Diese seien eine Art Notbremse, wenn Eltern nicht in der Lage seien, ihre Kinder vom abendlichen Besuch der Beiz abzuhalten.

Weiter wurde beantragt, die abendliche Altersgrenze statt auf 14 (Vorschlag Kommission) auf 16 Jahre (ursprünglicher Vorschlag Regierungsrat) festzulegen, sofern sie nicht gänzlich gestrichen würde. Die Umsetzung der bestehenden Altersgrenzen von 16 und 18 beim Alkoholausschank sei schon schwierig genug für die Wirte und Wirtinnen. Man solle nicht noch eine dritte Altersgrenze einführen. Dagegen wurde eingewendet, dass Jugendliche im ersten Lehrjahr oder Kantischülerinnen und -schüler in der vierten Klasse miteinander abends etwas unternehmen können müssten. Nicht alle seien aber bereits 16 Jahre alt. Eine Altersgrenze von 16 Jahren trenne natürliche Freundeskreise und sei somit realitätsfremd. Der Eventualantrag unterlag schliesslich mit einem Stimmenverhältnis von zwei zu eins, der Landrat folgte bezüglich Altersgrenze dem Kommissionantrag mit einer Altersgrenze von 14 Jahren. Anschliessend votierte der Landrat mit fast ebenso klarer Mehrheit gegen die generelle Streichung dieser Altersgrenze.

In erster Lesung wurden zudem Fragen zur neuen Gebühren- und Abgabenregelung gestellt. In der zweiten Lesung wurde die neue Regelung der Abgabe auf den Ausschank bzw. den Handel mit gebrannten Wassern – eine einmalige Abgabe von maximal 2500 Franken auf Ausschank und Handel statt wie bisher eine jährlich wiederkehrende Abgabe von maximal 1500 Franken bloss auf den Handel – bekämpft. Ein Teil des Landrates erachtete den neuen Maximalbetrag als zu hoch. Man müsse ein Zeichen für das von der Coronavirus-Pandemie getroffene Gastgewerbe setzen. Es wurde ein Antrag auf eine Reduktion auf 1500 Franken gestellt. Regierung und Kommission verwiesen darauf, dass das neue Regime unter dem Strich zu einer tieferen Gesamtbelastung führe. Mit knapper Mehrheit beliess der Landrat den Maximalbetrag bei 2500 Franken. Stillschweigend stimmte der Landrat zudem einer Präzisierung von Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b in dem Sinne zu, dass eine Kilbi-Freinacht nur für den betroffenen Ortsteil und nicht für die ganze Gemeinde gilt.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit klarer Mehrheit dem so bereinigten Gesetz über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholischen Getränken zuzustimmen.

## 10. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Gesetzentwurf zuzustimmen:

### **Gesetz über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholischen Getränken**

(Gastgewerbegesetz, GGG)

(Vom .....

Die Landsgemeinde,

gestützt auf Artikel 69 Absatz 1 der Kantonsverfassung, Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe b, Artikel 41a und Artikel 57 Absatz 5 des Alkoholgesetzes (AlkG) sowie Artikel 4 des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen,

erlässt:

#### I.

### 1. Allgemeine Bestimmungen

#### Art. 1 *Gegenstand und Zweck*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz regelt die Ausübung des Gastgewerbes sowie den Handel mit alkoholischen Getränken.

<sup>2</sup> Es bezweckt den Schutz der Gesundheit und der Jugend sowie die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit.

#### Art. 2 *Ausübung eines Gastgewerbes*

<sup>1</sup> Ein Gastgewerbe übt aus, wer entgeltlich Speisen oder Getränke zum Konsum an Ort und Stelle abgibt.

#### Art. 3 *Handel mit alkoholischen Getränken*

<sup>1</sup> Handel mit alkoholischen Getränken betreibt, wer solche verkauft, vermittelt oder auf andere Weise gegen Entgelt oder zu Werbezwecken abgibt.

### 2. Zuständigkeiten und Kompetenzen

#### Art. 4 *Departement*

<sup>1</sup> Das zuständige Departement beaufsichtigt den Vollzug dieses Gesetzes. Es kann hierzu Weisungen und Richtlinien erlassen.

<sup>2</sup> Das zuständige Departement legt die generellen Freinächte im Kanton fest.

#### Art. 5 *Gemeinde*

<sup>1</sup> Soweit das kantonale Recht keine andere Stelle bezeichnet, vollzieht die Gemeinde dieses Gesetz. Sie ist insbesondere zuständig für:

- a. die Erteilung und den Entzug von Bewilligungen für die Ausübung des Gastgewerbes und den Handel mit gebrannten Wassern zu Trinkzwecken;
- b. die Erteilung und den Entzug von Bewilligungen für Verlängerungen der Öffnungszeiten;
- c. die Festlegung von Freinächten in den Gemeinden bzw. Ortschaften;
- d. die Befreiung von Vereinslokalen von der Bewilligungspflicht;
- e. die Beaufsichtigung der gastgewerblichen Betriebe und der Handelsbetriebe für alkoholische Getränke;
- f. die Verfügung von Verkürzungen der Öffnungszeiten und von anderweitigen Auflagen;

- g. die Festsetzung und den Bezug der Abgaben;
- h. die Erteilung und den Entzug von Bewilligungen für Raucherbetriebe und Fumoirs in gastgewerblichen Betrieben.

<sup>2</sup> Die Gemeinden können die kantonalen Amtsstellen konsultieren, soweit deren Aufgabenbereiche betroffen sind. Sie holen vor der Erteilung einer Bewilligung die Stellungnahmen der für die Bereiche Lebensmittel und Brandschutz zuständigen kantonalen Behörden ein.

### 3. Ausübung des Gastgewerbes

#### 3.1. Bewilligung

##### Art. 6 Bewilligungspflicht

<sup>1</sup> Die Ausübung eines Gastgewerbes ist bewilligungspflichtig.

<sup>2</sup> Die Bewilligung kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden sowie befristet werden.

<sup>3</sup> Sind die gesetzlichen Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung noch nicht erfüllt, kann von deren Erfüllung jedoch in absehbarer Zeit ausgegangen werden, kann eine provisorische Bewilligung erteilt werden.

##### Art. 7 Ausnahmen

<sup>1</sup> Keiner Bewilligung bedürfen:

- a. Spitäler und Kliniken, soweit Speisen und Getränke nur an die Patienten und Patientinnen, deren Besucher und Besucherinnen und das Personal abgegeben werden;
- b. Alters- und Pflegeheime sowie Einrichtungen für Menschen mit einer Behinderung, soweit Speisen und Getränke nur an die Bewohner und Bewohnerinnen, deren Besucher und Besucherinnen und das Personal abgegeben werden;
- c. Kinder- und Schulheime sowie Kindertagesstätten, soweit Speisen und Getränke nur an die Bewohner und Bewohnerinnen bzw. Betreuten, deren Besucher und Besucherinnen und das Personal abgegeben werden;
- d. Betriebe für die Abgabe von Speisen und alkoholfreien Getränken mit bis zu sechs Steh- oder Sitzplätzen zum Konsum an Ort und Stelle;
- e. Jugendllokale, die sich keinem wirtschaftlichen Zweck widmen;
- f. Schul- und Betriebskantinen, soweit Speisen und Getränke nur an die Schüler und Schülerinnen bzw. Angestellten, deren Besucher und Besucherinnen und das Personal abgegeben werden;
- g. Alp- oder Sömmerungsbetriebe, wenn die Abgabe von Speisen und Getränken zur Hauptsache der Direktvermarktung von Alpprodukten dient;
- h. Unterkunftshütten des Schweizerischen Alpenclubs sowie im Gebirge gelegene Unterkunftshütten von Vereinen und ideellen Institutionen;
- i. Beherbergungsbetriebe, die ausschliesslich Frühstück und alkoholfreie Getränke anbieten.

<sup>2</sup> Lokale von Vereinen können auf Gesuch von der Bewilligungspflicht befreit werden, wenn sie:

- a. ausschliesslich im Rahmen von Vereinsanlässen betrieben werden;
- b. grundsätzlich nur Mitgliedern und ausnahmsweise Gästen in deren Begleitung offen stehen;
- c. innerhalb der Vereinstätigkeit eine untergeordnete Stellung einnehmen;
- d. nach aussen nicht wie ein gastgewerblicher Betrieb in Erscheinung treten;
- e. hinsichtlich der Zutrittsberechtigung in geeigneter Weise einer Kontrolle unterliegen;
- f. nicht regelmässig über die Öffnungszeiten gemäss Artikel 11 geöffnet sind; und
- g. für Gäste nicht den Erwerb der Vereinsmitgliedschaft verlangen.

<sup>3</sup> Die Ausnahme von der Bewilligungspflicht entbindet die Betriebe nicht von der sinngemässen Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes, insbesondere hinsichtlich Öffnungszeiten, Betriebsführung und Jugendschutz.

**Art. 8** *Geltung*

<sup>1</sup> Die Bewilligung lautet auf die für die Betriebsführung verantwortliche natürliche Person.

<sup>2</sup> Sie wird für einen bestimmten dauerhaften Betrieb (Gastwirtschaft) oder für einen bestimmten kurzfristigen Betrieb (Gelegenheitswirtschaft) erteilt.

<sup>3</sup> Stirbt der Bewilligungsinhaber oder die Bewilligungsinhaberin, kann das Gastgewerbe mit der geltenden Bewilligung von einer für die Betriebsführung verantwortlichen Person höchstens ein Jahr lang weiter ausgeübt werden.

<sup>4</sup> Die Bewilligung ist nicht übertragbar und gilt nur für die genehmigten Tätigkeiten, Räumlichkeiten und Flächen. Alle Änderungen sind bewilligungspflichtig.

<sup>5</sup> Wird die Ausübung des Gastgewerbes aufgegeben, hat die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber dies der zuständigen Bewilligungsbehörde zu melden.

**Art. 9** *Persönliche Voraussetzungen*

<sup>1</sup> Die Bewilligung für die Ausübung des Gastgewerbes wird einer Person erteilt, die Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung bietet. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn sie:

- a. handlungsfähig ist;
- b. über eine ausreichende Haftpflichtversicherung verfügt;
- c. die wirtschaftlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt;
- d. in den letzten drei Jahren nicht wiederholt oder nicht in schwerwiegender Weise gegen rechtliche Vorschriften in folgenden Bereichen verstossen hat:
  1. Gastgewerbe;
  2. Lebensmittel und Hygiene;
  3. Suchtprävention (Alkohol, Betäubungsmittel, Geldspiel);
  4. Arbeit und Ausländer;
  5. Brandschutz.
- e. nicht in einem Weisungs- und Abhängigkeitsverhältnis zu einer Person steht, auf die Buchstabe d zutrifft.

<sup>2</sup> Dem Gesuch für die Bewilligung sind insbesondere ein aktuelles Handlungsfähigkeitszeugnis, ein aktueller Strafregisterauszug und Betriebsregisterauszüge über die letzten drei Jahre beizulegen.

**Art. 10** *Betriebliche Voraussetzungen*

<sup>1</sup> Die gastgewerblichen Räume, Anlagen und Einrichtungen müssen den bau-, feuer- und lebensmittelpolizeilichen sowie arbeitsrechtlichen Anforderungen entsprechen und den durch den Betrieb verursachten Immissionen auf die unmittelbare Nachbarschaft gebührend Rechnung tragen.

<sup>2</sup> Gastgewerbliche Betriebe müssen Toiletten anbieten, die der Grösse und Art des Betriebes angepasst sind.

<sup>3</sup> Die Projektunterlagen (Pläne, Baubeschrieb usw.) für Neu- und Umbauten gastgewerblicher Räume, Anlagen und Einrichtungen sind der Gemeinde vor Baubeginn zur Prüfung vorzulegen.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat kann Normen oder Richtlinien anerkannter Fachverbände für verbindlich erklären.

**3.2. Öffnungszeiten****Art. 11** *Grundsatz*

<sup>1</sup> Gastgewerbliche Betriebe dürfen von 05.00 Uhr bis 24.00 Uhr, in den Nächten auf den Samstag und den Sonntag bis 01.00 Uhr geöffnet sein.

<sup>2</sup> Die Öffnungszeiten gelten nicht für die beherbergten Gäste sowie für Hochzeitsgesellschaften.

**Art. 12** *Verlängerungen*

<sup>1</sup> Verlängerungen der Öffnungszeiten können für einen bestimmten gastgewerblichen Betrieb dauernd bewilligt werden, wenn aufgrund dessen Lage, Art und Bedeutung sowie der bisherigen Betriebsführung anzunehmen ist, dass der Jugendschutz und die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit gewährleistet sind.

<sup>2</sup> In Einzelfällen kann für Veranstaltungen oder Anlässe in einem bestimmten gastgewerblichen Betrieb eine Verlängerung beziehungsweise Aufhebung der Öffnungszeiten bewilligt werden.

<sup>3</sup> Verlängerungsbewilligungen können mit Auflagen und Bedingungen gemäss Artikel 6 Absatz 2 verknüpft sowie befristet werden.

#### **Art. 13 Verkürzungen**

<sup>1</sup> Kürzere Öffnungszeiten können für einen einzelnen gastgewerblichen Betrieb angeordnet werden, wenn der Jugendschutz und die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit dies erfordern.

#### **Art. 14 Freinächte**

<sup>1</sup> Freinächte, an denen sämtliche gastgewerblichen Betriebe unbeschränkt geöffnet bleiben können, sind:

- a. im Kanton:
  1. die Nacht auf den Neujahrstag;
  2. die Nächte auf den Freitag, den Samstag und den Sonntag der Herrenfasnacht sowie die Nächte auf den Samstag und den Sonntag der alten Fasnacht;
  3. die Nacht auf den Tag nach der Näfelser Fahrt;
  4. die Nacht auf den Landsgemeindemontag;
  5. die Nacht auf den 2. August.
- b. in der Gemeinde:
  1. die Nächte auf den Kirchweihsamstag und -sonntag in der betreffenden Ortschaft.

<sup>2</sup> Für bestimmte Anlässe können einzelne Freinächte festgelegt werden, die für alle Betriebe im Kanton, einer Gemeinde oder einzelne Ortschaften gelten.

### **3.3 Betriebsführung und Jugendschutz**

#### **Art. 15 Betriebsführung**

<sup>1</sup> Bewilligungsinhaberinnen oder Bewilligungsinhaber sind verpflichtet, im Betrieb für die Durchsetzung des Jugendschutzes, für den Schutz der Gesundheit der Gäste und des Personals sowie für Ruhe, Ordnung und Sicherheit zu sorgen.

<sup>2</sup> Personen, die den Anforderungen der Bewilligungsinhaberinnen oder Bewilligungsinhaber oder deren Personal im Zusammenhang mit Absatz 1 nicht Folge leisten, sind von diesen wegzuweisen. Nötigenfalls kann hierzu die Hilfe der Polizei in Anspruch genommen werden.

<sup>3</sup> Bewilligungsinhaberinnen oder Bewilligungsinhaber haben sicherzustellen, dass die unmittelbare Umgebung nicht durch übermässige Einwirkungen beeinträchtigt wird.

#### **Art. 16 Mehrere Betriebe und Stellvertretung**

<sup>1</sup> Eine Person kann Inhaberin von mehreren Bewilligungen für die Ausübung des Gastgewerbes sein. Sie hat in diesem Fall für jeden Betrieb eine verantwortliche Betriebsleiterin oder einen verantwortlichen Betriebsleiter als Stellvertretung einzusetzen, die der zuständigen Gemeindebehörde zu melden ist.

<sup>2</sup> Bei Abwesenheiten ist von den Bewilligungsinhaberinnen oder Bewilligungsinhabern eine verantwortliche Person mit der Stellvertretung zu beauftragen. Länger als vier Wochen dauernde Abwesenheiten sind der zuständigen Gemeindebehörde zu melden.

<sup>3</sup> Bewilligungsinhaberinnen oder Bewilligungsinhaber tragen die Verantwortung dafür, dass die Bestimmungen dieses Gesetzes in ihren Betrieben eingehalten werden. Den Stellvertretungen kommen die gleichen Rechte und Pflichten zu.

#### **Art. 17 Zutritt**

<sup>1</sup> Jugendliche unter 14 Jahren, die nicht von Erwachsenen begleitet sind, dürfen sich in den gastgewerblichen Betrieben nach 22.00 Uhr nicht aufhalten.

**Art. 18** *Alkoholfreie Getränke*

<sup>1</sup> Gastgewerbliche Betriebe haben mindestens drei alkoholfreie Getränke nicht teurer anzubieten als das billigste alkoholhaltige Getränk in gleicher Menge.

**Art. 19** *Abgabeverbote*

<sup>1</sup> Verboten ist die Abgabe von:

- a. alkoholischen Getränken an Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren;
- b. gebrannten Wassern zu Trinkzwecken oder verdünnten Getränken auf deren Basis an Jugendliche unter 18 Jahren;
- c. alkoholischen Getränken an offensichtlich Betrunkene oder offensichtlich unter Drogen stehende Personen;
- d. alkoholischen Getränken mittels allgemein zugänglichen Automaten.

<sup>2</sup> Jugendliche haben beim Erwerb von alkoholischen Getränken immer einen amtlichen Ausweis vorzuweisen.

<sup>3</sup> Die zuständige Gemeindebehörde kann in den von Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 2 AlkG genannten Fällen Ausnahmen vom Abgabeverbot für gebranntes Wasser zu Trinkzwecken bewilligen.

**Art. 20** *Rauchen in Innenräumen*

<sup>1</sup> Das Rauchen in Innenräumen von gastgewerblichen Betrieben richtet sich nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen.

<sup>2</sup> Raucherlokale und Fumoirs sind bewilligungspflichtig.

**Art. 21** *Gästekontrolle*

<sup>1</sup> Wer gewerbsmässig Gäste beherbergt, muss eine Gästekontrolle führen.

<sup>2</sup> Die Beherbergerin oder der Beherberger stellt sicher, dass die Gäste den Meldeschein entsprechend den Angaben ihres amtlichen Ausweises korrekt ausfüllen und unterzeichnen.

<sup>3</sup> Die Meldescheine sind der Kantonspolizei zu kriminalpolizeilichen Zwecken auf Verlangen zuzustellen.

<sup>4</sup> Die Daten sind während dreier Jahre aufzubewahren.

<sup>5</sup> Der Regierungsrat regelt den Umfang der Personendaten, die im Bereich der Gästekontrolle bearbeitet werden.

<sup>6</sup> Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über die Meldepflichten gemäss den Vorschriften des Ausländerrechts sowie des Tourismusentwicklungsgesetzes.

**4. Handel mit alkoholischen Getränken****Art. 22** *Bewilligungspflicht*

<sup>1</sup> Der Handel mit gebrannten Wassern zu Trinkzwecken ist bewilligungspflichtig. Für die übrigen alkoholischen Getränke besteht eine Meldepflicht.

<sup>2</sup> Die Bewilligung kann zur Gewährleistung der Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes mit Auflagen und Bedingungen verbunden sowie befristet werden.

<sup>3</sup> Die Abgabe von alkoholischen Getränken in Gastwirtschaften oder Gelegenheitswirtschaften zum Konsum an Ort und Stelle richtet sich nach den Bestimmungen über die Ausübung des Gastgewerbes gemäss Artikel 6 ff.

**Art. 23** *Geltung*

<sup>1</sup> Die Bewilligung lautet auf die für die Betriebsführung verantwortliche natürliche Person.

<sup>2</sup> Die Bewilligung ist nicht übertragbar und gilt nur für die genehmigten Tätigkeiten, Räumlichkeiten und Flächen. Alle Änderungen sind bewilligungspflichtig.

**Art. 24** *Voraussetzungen*

<sup>1</sup> Die Bewilligung für den Handel mit gebrannten Wassern zu Trinkzwecken wird einer Person erteilt, die Gewähr für eine einwandfreie Tätigkeit bietet. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn sie:

- a. handlungsfähig ist;
- b. in den letzten drei Jahren nicht wiederholt oder nicht in schwerwiegender Weise gegen rechtliche Vorschriften in folgenden Bereichen verstoßen hat:
  - 1. Lebensmittel und Hygiene;
  - 2. Suchtprävention (Alkohol, Betäubungsmittel, Geldspiel);
  - 3. Arbeit und Ausländer;
  - 4. Brandschutz.
- c. nicht in einem Weisungs- und Abhängigkeitsverhältnis zu einer Person steht, auf die Buchstabe b zutrifft.

<sup>2</sup> Dem Gesuch für die Bewilligung sind insbesondere ein aktuelles Handlungsfähigkeitszeugnis, ein aktueller Strafregisterauszug und Betreibungsregisterauszüge über die letzten drei Jahre beizulegen.

<sup>3</sup> Hinsichtlich der Räumlichkeiten für den Verkauf und die Lagerung der gebrannten Wasser zu Trinkzwecken gilt Artikel 10 sinngemäss.

**Art. 25** *Handelsverbote*

<sup>1</sup> Verboten ist die Abgabe von:

- a. gebrannten Wassern zu Trinkzwecken in den von Artikel 41 Absatz 1 AlkG genannten Fällen;
- b. alkoholischen Getränken an Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren;
- c. verdünnten Getränken auf der Basis von gebrannten Wassern zu Trinkzwecken an Jugendliche unter 18 Jahren;
- d. alkoholischen Getränken an offensichtlich Betrunkene oder offensichtlich unter Drogen stehende Personen;
- e. alkoholischen Getränken mittels Automaten, die allgemein zugänglich sind.

<sup>2</sup> Jugendliche haben beim Erwerb von alkoholischen Getränken immer einen amtlichen Ausweis vorzuweisen.

<sup>3</sup> Die zuständige Gemeindebehörde kann in den von Artikel 41 Absatz 2 AlkG genannten Fällen, insbesondere für Degustationen, Ausnahmen vom Handelsverbot für gebrannte Wasser zu Trinkzwecken bewilligen.

**5. Gebühren und Abgaben****Art. 26** *Gebühren*

<sup>1</sup> Die Vollzugsbehörden erheben für ihre Amtshandlungen kostendeckende Gebühren.

<sup>2</sup> Die Gebühren sind von derjenigen Person zu tragen, welche die Amtshandlung in eigenem Interesse beantragt oder durch ihr Verhalten veranlasst hat.

<sup>3</sup> Die Gemeinde erlässt für die von ihr zu erhebenden Gebühren einen Gebührentarif und regelt die Einzelheiten der Bemessung.

**Art. 27** *Abgabe auf gebrannten Wassern zu Trinkzwecken*

<sup>1</sup> Gastgewerbliche Betriebe und Handelsbetriebe haben für den Ausschank beziehungsweise den Handel mit gebrannten Wassern zu Trinkzwecken eine einmalige Abgabe zu entrichten.

<sup>2</sup> Die Höhe der Abgabe richtet sich nach der Art und Bedeutung des Betriebs und beträgt höchstens 2500 Franken.

<sup>3</sup> Die Gemeinde erlässt einen Abgabetarif und regelt die Einzelheiten der Bemessung.

**Art. 28** *Festsetzung der Abgaben*

<sup>1</sup> Bewilligungsinhaberinnen und Bewilligungsinhaber haben die für die Festsetzung der Abgabe notwendigen Unterlagen einzureichen.

<sup>2</sup> Bei einem Wechsel der Inhaberschaft wird die Abgabe neu erhoben.

<sup>3</sup> Wird ein Betrieb vergrössert, ist die Differenz der Abgaben zwischen dem bestehenden und dem neuen Betrieb zu entrichten.

<sup>4</sup> Die Abgabe wird in den Bewilligungen zur Ausübung des Gastgewerbes beziehungsweise zum Handel mit gebrannten Wassern zu Trinkzwecken festgesetzt und zusammen mit der Bewilligungsgebühr erhoben.

<sup>5</sup> Die Abgaben fallen den Gemeinden zu.

## 6. Verwaltungsmassnahmen und Strafen

### Art. 29 *Kontrolle*

<sup>1</sup> Die Aufsichts- und Vollzugsorgane können jederzeit Kontrollen vornehmen sowie die Bewilligungsvoraussetzungen überprüfen. Sie sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

<sup>2</sup> Die Aufsichts- und Vollzugsorgane sowie die Kantonspolizei haben im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung Zugang zu allen Betriebseinrichtungen, die der Ausübung des Gastgewerbes oder dem Handel mit alkoholischen Getränken dienen, und können Einsicht in die Geschäftsbücher und Belege nehmen.

### Art. 30 *Bewilligungsentzug*

<sup>1</sup> Die Bewilligung für die Ausübung des Gastgewerbes und für den Handel mit gebrannten Wassern zu Trinkzwecken wird entzogen, wenn:

- a. die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind;
- b. der Betrieb übermässige Immissionen verursacht;
- c. den Pflichten gemäss diesem Gesetz nicht nachgekommen wird;
- d. gegen Auflagen verstossen wird;
- e. im Betrieb wiederholt illegale Betäubungsmittel konsumiert oder gehandelt werden;
- f. im Betrieb wiederholt illegales Geldspiel betrieben wird.

<sup>2</sup> In leichten Fällen sowie bei erstmaligen Versäumnissen kann eine Verwarnung erteilt oder Auflagen oder Bedingungen verfügt werden.

<sup>3</sup> Mit dem Entzug der Bewilligung wird zugleich die Schliessung des Betriebs innert Monatsfrist verfügt.

### Art. 31 *Zwangsschliessung*

<sup>1</sup> Die Gemeinde kann die sofortige Zwangsschliessung anordnen, wenn:

- a. der Betrieb ohne Bewilligung oder trotz Entzug der Bewilligung geführt bzw. weitergeführt wird;
- b. Ruhe, Ordnung oder Sicherheit ernsthaft gestört oder die Gesundheit von Personen unmittelbar gefährdet sind.

### Art. 32 *Erlöschen*

<sup>1</sup> Die Bewilligung erlischt:

- a. mit dem Tod des Bewilligungsinhabers oder der Bewilligungsinhaberin, vorbehältlich Artikel 8 Absatz 3;
- b. wenn während mehr als zwei aufeinanderfolgenden Jahren von ihr kein Gebrauch gemacht wurde;
- c. mit Ablauf der Frist, für die sie erteilt wurde;
- d. mit Meldung der Aufgabe des Gastgewerbes bzw. des Handels mit gebrannten Wassern.

### Art. 33 *Strafbestimmungen*

<sup>1</sup> Mit Busse wird bestraft, wer:

- a. ohne Bewilligung ein Gastgewerbe ausübt oder mit gebrannten Wassern zu Trinkzwecken handelt;
- b. die mit der Bewilligung erteilten Befugnisse überschreitet, die Öffnungszeiten und Zutrittsregelungen nicht beachtet;
- c. das Verbot des Handels bzw. der Abgabe von alkoholischen Getränken gemäss den Bestimmungen dieses Gesetzes missachtet;
- d. seinen Pflichten im Zusammenhang mit der Führung der Gästekontrolle nicht nachkommt;
- e. Auflagen missachtet oder der Schliessung des Betriebes nicht nachkommt;
- f. als Gast den Aufforderungen der Bewilligungsinhaberin oder des Bewilligungsinhabers bzw. seines Personals zur Durchsetzung des Jugend- und Gesundheitsschutzes sowie zur Ruhe, Ordnung und Sicherheit oder zur Einhaltung der Schliessungszeiten keine Folge leistet.

<sup>2</sup> In leichten Fällen kann auf eine Anzeige oder eine Strafe verzichtet werden. Verwaltungsmassnahmen können unabhängig vom Ausgang des Strafverfahrens angeordnet werden.

#### **Art. 34** *Mitteilung*

<sup>1</sup> Die gestützt auf dieses Gesetz ergangenen Strafentscheide sind den zuständigen Vollzugsbehörden mitzuteilen.

<sup>2</sup> Sämtliche beim Vollzug dieses Gesetzes erlangten Daten dürfen, soweit sie die Empfängerinnen und Empfänger für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen, weitergegeben werden.

### **7. Rechtsschutz**

#### **Art. 35** *Verfahren und Rechtsschutz*

<sup>1</sup> Verfahren und Rechtsschutz richten sich unter Vorbehalt der nachfolgenden Absätze nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

<sup>2</sup> Beschwerden gegen raumwirksame Verfügungen, die im koordinierten Verfahren zu erlassen sind, richten sich nach dem Raumentwicklungs- und Baugesetz.

<sup>3</sup> Beschwerden gegen Bewilligungen einer Gelegenheitswirtschaft gemäss Artikel 8 Absatz 2 sowie gegen Zwangsschliessungsverfügungen gemäss Artikel 31 haben keine aufschiebende Wirkung.

### **8. Weitere Bestimmungen**

#### **Art. 36** *Gelegenheitswirtschaften*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat kann für Gelegenheitswirtschaften Erleichterungen vorsehen, insbesondere hinsichtlich der persönlichen und betrieblichen Voraussetzungen.

#### **Art. 37** *Übergangsrecht*

<sup>1</sup> Bisherige Bewilligungen bleiben gültig. Änderungen und Entzug richten sich nach neuem Recht.

<sup>2</sup> Bei Inkrafttreten dieses Gesetzes hängige Gesuche sind nach neuem Recht zu beurteilen.

## **II.**

GS IX C/1/1, Gesetz zur Entwicklung des Tourismus (Tourismusentwicklungsgesetz, TEG) vom 6. Mai 2007 (Stand 1. Juli 2018), wird wie folgt geändert:

#### **Art. 13 Abs. 1**

<sup>1</sup> Eine Kurtaxe haben zu entrichten:

- a. die Betreiber von
  1. (geändert) gewerbsmässigen Beherbergungsbetrieben,

## **III.**

GS IX B/22/1, Gesetz über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern (Gastgewerbegesetz) vom 3. Mai 1998, wird aufgehoben.

## **IV.**

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

## § 12 Förderung der Digitalisierung

### A. Gesetz über die digitale Verwaltung

### B. Gewährung eines Rahmenkredits über 2 Millionen Franken für die Förderung der digitalen Transformation für die Jahre 2023–2027

#### **Die Vorlage im Überblick**

Die Vorlage «Förderung der Digitalisierung» zeigt auf, wie mehrere strategische Ziele der Legislaturplanung 2019–2022 umgesetzt werden sollen, u. a. die Entwicklung und Umsetzung einer Digitalisierungsstrategie für die kantonale Verwaltung, die Zusammenführung von Informatikstrukturen und -diensten von Kanton und Gemeinden, die Schaffung von Möglichkeiten zur Förderung der digitalen Transformation und die Schaffung einer Fachstelle Digitale Verwaltung. Um diese Ziele zu erreichen, ist ein technisches Konzept (Front-Office-Konzept) sowie ein gesetzlicher Rahmen notwendig. Das Gesetz über die digitale Verwaltung (DVG) schafft die rechtlichen Voraussetzungen für die Förderung der Digitalisierung in Handlungsfeldern, die sich nicht allein auf den öffentlichen Bereich fokussieren. Alle diese Faktoren (Strategie, Technologie, Organisation, Recht) sind voneinander abhängig und können nicht isoliert betrachtet werden.

#### **Front-Office-Konzept für ein Behördenportal**

Das Front-Office-Konzept zeigt auf, wie der Anteil an Verwaltungsabläufen, die bisher mit hohem manuellem Aufwand abgewickelt wurden, durch die Einführung von digitalen, automatisierten Prozessen gesenkt werden kann. Es beschreibt die Voraussetzungen und Grundlagen zur Gestaltung durchgängig digitaler Prozesse sowie die Ziele und Ausgestaltung des sogenannten Front-Offices mit einem zentralen Zugangspunkt – dem Behördenportal. Angestrebt wird, dass Privatpersonen, Unternehmen und Behörden/Institutionen über einen einzigen digitalen Zugang Dienstleistungen von Kanton und Gemeinden beziehen. Der Kunde soll immer die gleichen Navigationselemente und Eingabemasken sehen und sich auf dem Portal schnell zurechtfinden. Er soll einen Prozess starten und dann ein digitales Resultat erhalten, das er später jederzeit in seinem digitalen Benutzerkonto abrufen kann. Medienbrüche soll es keine mehr geben, das Ausdrucken von Kopien soll möglich, aber nicht mehr notwendig sein. Eine Liste der über das Behördenportal anzubietenden Dienste wurde erstellt, priorisiert und aufgrund technisch und organisatorisch sinnvoller Abläufe in einer Roadmap festgehalten.

#### **Zusammenarbeit Kanton und Gemeinden**

Die Landsgemeinde sprach sich 2016 im Grundsatz für die Zusammenführung der Informatikstrukturen und -dienste von Kanton und Gemeinden aus, aber gegen eine gemeinsame selbstständige Organisation. Die Vorlage beinhaltet nun eine Zusammenführung der Informatik von Kanton und Gemeinden beim Kanton. Umgesetzt werden soll die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden durch die Übernahme und nachmalige Auflösung des Informatikdienstleisters der Gemeinden, der Glarus hoch3 AG. Die bisherigen Organisationen von Kanton und Gemeinden ergänzen sich ideal und können organisatorisch und räumlich gut zusammengeführt werden. Ein Teil der Glarus-hoch3-Serverinfrastruktur befindet sich bereits jetzt in einem kantonalen Rechenzentrum.

Auch wenn die Gemeinden künftig Informatik-Leistungen beim Kanton beziehen müssen, sollen ihnen weiterhin adäquate Mitwirkungsmöglichkeiten auf strategischer und operativer Ebene zur Verfügung stehen: Zum einen über eine regelmässig zu erneuernde, nach aussen ausgerichtete E-Government-Strategie, zum anderen über eine nach innen gerichtete Informatik-Strategie. Erstellt werden diese Strategien wie heute durch ein gemeinsames Strategie- und Steuerungsorgan unter Einbezug von Gemeinden und Fachpersonen sowie der zukünftigen Fachstelle Digitale Verwaltung als fixe Planungs- und Koordinationsstelle. Verabschiedet werden diese Strategien durch den Regierungsrat.

Für die Umsetzungsphase des Behördenportals ab 2023 sollen drei Projektleiter/-innen eingesetzt werden, wodurch der gesamte Personalbestand der kantonalen Abteilung Informatik – inklusive vier Lernende – auf insgesamt 21,2 Vollzeitäquivalente anwächst. Finanziert wird der Betrieb über das Budget des Kantons bzw. über Leistungsvereinbarungen mit den Gemeinden. Damit liegt die Freigabe der benötigten Finanzmittel wie bisher bei den Budgetbehörden, also dem Landrat bzw. den Gemeindeversammlungen. Kanton und Gemeinden gehen davon aus, dass sich die bisherigen, auf einen Standard-Arbeitsplatz bezogenen Jahreskosten kaum verändern bzw. sich durch Skaleneffekte sogar leicht reduzieren.

#### **Förderung der digitalen Transformation**

Um die Digitalisierung auch in privaten und unternehmerischen Handlungsfeldern fördern zu können, soll der Kanton Finanzhilfen an Private für innovative Vorhaben im Bereich der digitalen Transformation ausrichten können. Dafür wird im DVG die rechtliche Basis geschaffen und zusätzlich ein Rahmenkredit in der Höhe von 2 Millionen Franken für die Jahre 2023–2027 beantragt.

### **Gesetz über die digitale Verwaltung**

Mit Erlass des DVG werden die rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung des Front-Office-Konzepts mit einem zentralen Behördenportal und für die Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden geschaffen. Die wesentlichen Inhalte sind:

- Grundsatz des digitalen Primats: Die Verwaltung handelt digital;
- Obligatorium zur Nutzung des digitalen Kanals für Behörden, juristische Personen und berufsmässig handelnde natürliche Personen;
- Behördenportal (u. a. Regelung von Rechten und Pflichten der Nutzerinnen und Nutzer);
- Zusammenarbeit bei der Digitalisierung (Zusammenführung Informatikdienste von Kanton und Gemeinden, Schaffung von Grundlagen für Zusammenarbeit mit Bund und anderen Kantonen);
- Finanzhilfen zur Förderung der digitalen Transformation (Finanzhilfen zur Unterstützung der digitalen Transformation von Privaten und Unternehmen);
- Schaffung einer Fachstelle Digitale Verwaltung;
- Haftungsausschluss;
- Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs im Verwaltungsverfahren (Regelung der Schriftlichkeit, elektronische Unterschrift usw.).

### **Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Für die Umsetzung des Front-Office-Konzepts sind Einmalkosten von 2,9 Millionen Franken für die Beschaffung der Portallösung, der Basisdienstleistungen und der einzelnen individuellen Dienstleistungen sowie jährlich wiederkehrende Kosten von 885 000 Franken für Lizenzen sowie für die neue Fachstelle Digitale Verwaltung und drei IT-Projektleiter/-innen vorgesehen. Der Landrat kann über die Bewilligung der Budgetkredite den Umfang des Ausbaus wie auch dessen zeitliche Staffelung weiterhin direkt beeinflussen. Die Einholung von Verpflichtungskrediten für einzelne Ausbauschritte entfällt hingegen. Dies gilt auch für die Gemeinden, die sich an den Kosten anteilmässig beteiligen müssen. Zusätzlich fallen die erwähnten Kosten von 2 Millionen Franken für den Rahmenkredit zur Förderung der digitalen Transformation an.

### **Antrag an den Landrat**

Der Landrat unterstützte die Stossrichtung der Vorlage, nahm jedoch einige wenige Anpassungen am Gesetzentwurf vor. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der so bereinigten Vorlage zuzustimmen.

## **1. Einleitung**

### **1.1. Megatrend Digitalisierung**

Die Digitalisierung ist ein Megatrend, der sich auf allen Ebenen von Gesellschaft und Wirtschaft auswirkt. Zu den wichtigsten Auswirkungen der Digitalisierung gehört das Ersetzen menschlicher Arbeit durch Automation, Software und Roboter. Die Digitalisierung bringt eine Vielzahl von Veränderungen mit sich, welche primär durch die zunehmenden Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) ausgelöst werden. Staat, Unternehmen und Bevölkerung sind diesen Veränderungen gleichermaßen ausgesetzt.

Es entspricht einem Bedürfnis und je länger, desto mehr auch einer Erwartung der Bevölkerung und der Unternehmen, Dienstleistungen der Verwaltung auf dem digitalen Weg nutzen zu können. Neue, digitale Prozesse versprechen mehr Effizienz für alle Beteiligten und sind jederzeit verfügbar. Die Digitalisierung verändert die Art und Weise, wie künftig gelernt, gearbeitet, gewirtschaftet und kommuniziert wird. Der digitale Wandel schafft neue Handlungsmöglichkeiten und stellt Politik, Wirtschaft und Gesellschaft vor neue Herausforderungen. Auch der Kanton Glarus muss sich diesen Herausforderungen stellen.

### **1.2. Legislaturplanung 2019–2022**

Der Politische Entwicklungsplan 2020–2030 enthält u.a. das Ziel, dass der Kanton Glarus die Chancen der Digitalisierung für die Wirtschaft und für die öffentliche Verwaltung erkennt und nutzt. Die Legislaturplanung 2019–2022 enthält in den Legislaturzielen mehrere Massnahmen zur Digitalisierung in den Bereichen E-Government, Schule und Wirtschaft. Eines der Hauptziele ist die Erarbeitung einer Digitalisierungsstrategie für die kantonale Verwaltung. Unter dem Legislaturziel 2 «Die öffentliche Verwaltung ist in den Kernbereichen digitalisiert» sind folgende Massnahmen enthalten:

- M 2.1: Erarbeitung einer Digitalisierungsstrategie für die kantonale Verwaltung
- M 2.2: Schaffung einer Fachstelle E-Government (Fachstelle Digitale Verwaltung)
- M 2.3: Prüfung der Zusammenführung der Informatik des Kantons und der Gemeinden
- M 2.4: Einführung eines betrieblichen Kontinuitätsmanagements für die kantonale Verwaltung

### 1.3. Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden

Der Landsgemeinde 2016 wurde ein Gesetz über die Informatik des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Informatikgesetz) unterbreitet. Der Gesetzentwurf sah vor, dass die Informatik des Kantons (Informatikdienst) und die Informatik der Gemeinden (Glarus hoch3 AG) in einer neu zu gründenden selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt im Besitz von Kanton und Gemeinden zusammengeführt werden. Die Landsgemeinde wies den Gesetzentwurf jedoch an den Regierungsrat zurück, verbunden mit dem Auftrag, innert nützlicher Frist einen verbesserten Vorschlag für die Zusammenführung der Informatikinfrastrukturen und -dienste von Kanton und Gemeinden vorzulegen.

Der Regierungsrat hat den Auftrag der Landsgemeinde 2016 als Massnahme in die Legislaturplanung 2019–2022 aufgenommen. Der vorliegende Gesetzentwurf greift diesen auf. Dabei ist auf den Investitionszyklus von rund fünf Jahren zur Erneuerung der Informatik Rücksicht zu nehmen. Dieser hat bei den Gemeinden 2018 begonnen und dauert damit bis Ende 2022. Beim Kanton erfolgt die Erneuerung rollend.

### 1.4. Digitalisierungsstrategie des Kantons Glarus

Der Kanton Glarus und seine Gemeinden verfügen seit 2013 über eine gemeinsame E-Government-Strategie. Diese enthält strategische Ziele betreffend die Digitalisierung der Verwaltung sowie Grundsätze zur Zielerreichung. Sie war bis 2020 angelegt. Die Strategie wurde überprüft und als umfassende Digitalisierungsstrategie (DIGLA) neu aufgelegt. Die Digitalisierungsstrategie ist unter [www.gl.ch/digitalisierung](http://www.gl.ch/digitalisierung) einsehbar.

#### 1.4.1. Ziele und Vorgehen

Die Arbeiten am Projekt DIGLA wurden im Januar 2019 aufgenommen. Für den Strategieprozess wurden folgende Ziele definiert:

- Eine Digitalisierungsstrategie des Regierungsrates für den Kanton Glarus gemäss der vom Landrat genehmigten Legislaturplanung 2019–2022 ist per Ende Oktober 2019 beschlossen.
- Die Digitalisierungsstrategie deckt alle Handlungsfelder im Bereich der Digitalisierung ab, in denen der Kanton als Institution Gestaltungsmöglichkeiten hat.
- Die Digitalisierungsstrategie ist mit einer Roadmap für die Umsetzung ergänzt. Die Roadmap zeigt die Massnahmen auf strategischer Ebene inkl. grober Terminplanung auf und enthält eine Aufwand- und Kostenschätzung.

Die in der zweiten Projektphase durchgeführte Maturitätsanalyse hatte zum Ziel, den Stand und Handlungsbedarf inkl. Priorisierung auf Basis von sieben Digitalisierungsthemen zu eruieren. Als Fazit ergab sich, dass sich die Maturität in den einzelnen Bereichen überall auf ähnlich tiefem Niveau bewegt und somit in Bezug auf alle Themen Handlungsbedarf besteht.

Parallel zur Maturitätsanalyse wurde von der Kontaktstelle für Wirtschaft eine Befragung von 54 Vertretern verschiedener Anspruchsgruppen durchgeführt. Ziel dieser Befragung war, Erwartungen und Befürchtungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung kennenzulernen. Die Rolle des Kantons und strategische Weichenstellungen sollten daraus abgeleitet, definiert und geplant werden. Die Chancen der Digitalisierung überwiegen in den Augen der Befragten klar. Zudem wurde bei der Bewältigung der digitalen Transformation eine aktive Rolle des Kantons gewünscht.

#### 1.4.2. Vision

Die Vision soll die übergeordnete Ausrichtung des Kantons in punkto Digitalisierung wiedergeben. Sie ist aus den Ergebnissen der Maturitätsanalyse sowie der Befragung von Anspruchsgruppen bzw. als Kondensat der definierten strategischen Handlungsfelder entstanden. Der Digitalisierungsstrategie liegt – unter Berücksichtigung des Politischen Entwicklungsplans 2020–2030 – folgende Vision zugrunde:

- Der Kanton Glarus verfügt über schlagkräftige Strukturen, um schnell, flexibel und zielgerichtet die Herausforderungen des digitalen Wandels zu meistern.
- Die Bevölkerung im Kanton Glarus verfügt über die notwendigen Fähigkeiten, um sich in der digitalen Welt zu bewegen.
- Die kantonale Verwaltung nutzt die Digitalisierung und gestaltet diese nach dem Grundsatz «Digital First» aktiv mit. Die Menschen und Unternehmen nutzen digitale Dienstleistungen einfach und effizient.

#### 1.4.3. Strategische Handlungsfelder

Die strategischen Handlungsfelder definieren die Richtung, welche der Kanton Glarus in einem bestimmten und im digitalen Wandel relevanten Themenbereich künftig einschlagen möchte. Folgende sechs Handlungsfelder wurden definiert:

1. Schaffen von zukunftsfähigen Rahmenbedingungen und Prozessen zur Umsetzung der Strategie
2. Höhere Orientierung an Kundenbedürfnissen und Schaffen einer Kultur der Offenheit gegenüber dem digitalen Wandel
3. Schaffen attraktiver politischer und finanzieller Rahmenbedingungen für Wirtschaft, Bildung und Forschung
4. Bürger/-innen und Arbeitnehmende für den digitalen Wandel befähigen und zur Ausschöpfung von entstehenden Potenzialen aus- und weiterbilden
5. Schaffen einer zukunftsfähigen IKT-Infrastruktur
6. E-Government digital und kundengerecht ausbauen

Für jedes Handlungsfeld wurden zwei bis fünf Ziele und drei bis elf Massnahmen entwickelt.

#### 1.4.4. Roadmap

In der Roadmap werden sämtliche Massnahmen zur Zielerreichung priorisiert und auf einen Zeitstrahl gelegt. Eine initiale Roadmap wurde mit der Digitalisierungsstrategie freigegeben. Sie enthält aktuell 40 Massnahmen in den vorerwähnten Handlungsfeldern. Darin enthalten sind auch Priorisierungen, Zuständigkeiten und eine Kostenschätzung. Die Roadmap ist ein «lebendiges» Dokument. Das heisst, dass die Massnahmen laufend überprüft und angepasst werden.

#### 1.4.5. Kostenschätzungen

Die aktuelle Kostenschätzung rechnet gesamthaft mit einmaligen Kosten von 2,9 Millionen Franken und wiederkehrenden Kosten von rund 0,9 Millionen Franken für die Umsetzung der initialen Roadmap. Darin nicht enthalten sind die Kosten für die eigentliche Digitalisierung der Behördendienstleistungen, insbesondere von Back-Office-Anwendungen.

Die Bestimmung der zu digitalisierenden Prozesse und Dienstleistungen sowie eine präzisere Kostenermittlung sind eine Schlüsselmassnahme der Strategie. Mit der Umsetzung dieser Schlüsselmassnahmen wurden diese Zahlen noch vertiefter verifiziert.

#### 1.4.6. Sofortmassnahmen

Der Erfolg der Strategie hängt wesentlich von der raschen Umsetzung gewisser Schlüsselmassnahmen ab. Diese Schlüsselmassnahmen sind:

1. Schaffung von geeigneten organisatorischen Strukturen für die Umsetzung von Strategie und Roadmap inklusive Schaffung einer E-Government-Fachstelle (Fachstelle Digitale Verwaltung).
2. Bereitstellung der finanziellen Mittel für die Umsetzung von Strategie und Roadmap.
3. Erarbeiten eines Front-Office-Konzepts zur Beantwortung der Frage, welche Dienstleistungen den Kunden künftig in welcher Form angeboten werden sollen.
4. Konkrete Planung von departementsspezifischen Massnahmen und Projekten durch die Departemente in Abstimmung mit dem Front-Office-Konzept.
5. Prüfung des Bedarfs an Anpassungen von gesetzlichen Grundlagen sowie deren Umsetzung.

Diese Sofortmassnahmen bilden Bestandteil dieser Landsgemeindevorlage. Diese war ursprünglich auf die Landsgemeinde 2021 vorgesehen, musste bedingt durch die Coronavirus-Pandemie aber auf 2022 verschoben werden.

## 2. Front-Office-Konzept

### 2.1. Ausgangslage

Der Regierungsrat genehmigte im Januar 2021 das Front-Office-Konzept und die dazugehörige Roadmap als erste Sofortmassnahme zur raschen Umsetzung der Digitalisierungsstrategie (einsehbar unter [www.gl.ch/digitalisierung](http://www.gl.ch/digitalisierung)). Ziel ist es, dass Privatpersonen, Unternehmen und Behörden/Institutionen über ein einziges digitales Front-Office – das Behördenportal – Dienstleistungen von Kanton und Gemeinden beziehen können.

Die Frontend-Services, mehrheitlich als integrierende Funktionalitäten des Portals, bilden das eigentliche «Schaufenster» nach aussen zu den Kunden:

- Die E-Services (kantonale und kommunale digitale Dienstleistungen und Prozesse) stellen die fachlichen Leistungen für die Kunden digital zur Nutzung zur Verfügung. Ergänzend und unterstützend werden Daten aus verschiedenen Registern soweit erlaubt und notwendig in die Prozessabwicklung integriert (Datenservices).
- Weiter Bestandteil sind die Funktionsbausteine aus dem Bereich Identity and Access Management (IAM), welche die Benutzer- und Berechtigungsverwaltung für externe und verwaltungsinterne Benutzer sicherstellen sowie Funktionsbausteine, welche die Prozessabwicklung und Leistungserstellung nach Bedarf

unterstützen können. Diese sind teilweise bereits vorhanden oder müssen gemäss Front-Office-Konzept noch beschafft oder aufgebaut werden.

Durch ein breit abgestütztes Projektteam mit Vertretungen aus den Departementen und Gemeinden wurde eine Liste mit Dienstleistungen erstellt, die sich für die digitale Umsetzung besonders eignen. Zudem wurde der Entwurf in einer konferenziellen Vernehmlassung mit zusätzlichen Vertretungen aus Bevölkerung und Wirtschaft verifiziert.

Wie diese Geschäfte im Hintergrund technisch abgewickelt werden (weitgehend über bestehende, aber miteinander verbundene Systeme), wird der Kunde nicht wahrnehmen. Im Gegenteil: Er soll – egal mit welchem Endgerät – immer die gleichen Navigationselemente und Eingabemasken sehen und sich auf dem Portal schnell zurechtfinden. Wie z.B. vom E-Banking gewohnt, soll der Kunde den Prozess starten können und dann ein digitales Resultat erhalten, das er später jederzeit in seinem digitalen Benutzerkonto abrufen kann. Medienbrüche soll es keine mehr geben, das Ausdrucken von Kopien soll möglich, aber nicht mehr notwendig sein.

## 2.2. Ziele und Grundsätze

Das Front-Office-Konzept beschreibt die Voraussetzungen und Grundlagen zur Gestaltung durchgängig digitaler Prozesse sowie die Ziele und Ausgestaltung eines Front Offices mit einem zentralen Zugangspunkt – dem Behördenportal.

Die bereitgestellten Services und Funktionalitäten müssen so konzipiert sein, dass sie im Back-Office, d.h. in der Verwaltung, einfach und effizient verarbeitet werden können. Das Ergebnis muss dem Kunden ebenso einfach und effizient präsentiert werden können. Der Kunde soll nur den Anfang und das Ende eines durchgängig digitalen und somit möglichst medienbruchfreien Prozesses sehen. Das Projekt ist ein umfassendes technisches, aber auch ein herausforderndes Organisationsentwicklungsprojekt. Es fusst auf der Einhaltung der folgenden wichtigen Grundsätze:

- Umsetzung von durchgängigen Prozessen;
- Standardisierung von Prozessen;
- Einhaltung Informationssicherheit und Datenschutz;
- keine Individuallösungen, Orientierung an erfolgreichen Lösungen anderer Kantone und Gemeinden;
- keine Silolösungen nur für einzelne Bereiche.

## 2.3. Zentrale Voraussetzungen

Damit das Behördenportal umgesetzt werden kann, müssen verschiedene Grundlagen geschaffen sein. Nebst der Portallösung sind eine sichere elektronische Identität (E-ID) sowie E-Signaturen Voraussetzung für das Front-Office-Konzept. Sie ermöglichen im Zusammenspiel mit verschiedenen elektronischen Services wie einer behördenübergreifenden Stammdatenverwaltung eine enorme Vereinfachung und Beschleunigung sämtlicher Prozesse.

## 2.4. Dienstleistungsangebote

Im Front-Office-Konzept haben die kantonalen Departemente und Gemeinden 20 Dienstleistungen identifiziert, die in einer ersten Ausbaustufe realisiert werden können. Unterschiedliche Anträge aus allen Verwaltungsbereichen sollen digital und einheitlich abgewickelt werden: Bewilligungen, Gesuche, Beglaubigungen, Beurkundungen, Petitionen, Apostillen, Anmeldungen, Umzugsmeldungen, Raum- und Fahrzeugbuchungen, Jagd- und Fischereipatente, Ausstellung von Duplikaten usw. Aber auch komplexere Geschäfte wie Baubewilligungen, Steuererklärungen oder Abklärungen beim Handelsregister- oder Grundbuchamt können über das Portal abgewickelt werden.

## 2.5. Blick über die Kantonsgrenze

Der Kanton Glarus ist hier nicht mehr Pionier. Bereits nach der Jahrtausendwende wollte man über das Portal «ch.ch» eine gesamtschweizerische Lösung einführen. Diese Lösung setzte sich aber nur zum Teil durch. In einigen Kantonen sind Behördenportale bereits ganz oder teilweise umgesetzt:

- Die Kantone Freiburg, Jura, Solothurn, St. Gallen, Graubünden und Luzern verfügen via iGovPortal.ch über bereits funktionierende Portale oder stehen kurz vor der Einführung.
- Die Kantone Zürich, Bern, Basel-Stadt, Aargau und Schaffhausen verfügen über eigene Lösungen.
- Weitere Kantone sind an der Evaluation von Portallösungen.

## 2.6. Umsetzung und Zeitplan

Im Front-Office-Konzept sind zwölf Handlungsfelder zur Umsetzung beschrieben. Klare Rechtsgrundlagen und eine saubere Daten- und Systemarchitektur sowie Regelungen im Bereich Berechtigungen, Sicherheit und Datenschutz sind ebenso wichtig wie eine umfassende Organisationsentwicklung. Mit jedem digitalisierten Portalprozess muss auch ein Organisationskonzept verbunden sein. Nach fünf Jahren sind Lösung und Ressourcen zu überprüfen. Der Zeitplan sieht vor, nach einem Landsgemeindeentscheid im Jahr 2022 das Portal zu beschaffen und aufzusetzen. Danach werden die neuen digitalen Dienste und Prozesse in einem

ersten Teilausbau implementiert. Mit der zweiten Ausbaustufe mit weiteren Services soll bereits 2024 begonnen werden.

## 2.7. Finanz- und Personalbedarf

Die einmaligen Kosten zur Umsetzung des Front-Office-Konzepts werden mit knapp 2,9 Millionen Franken veranschlagt, die wiederkehrenden Kosten sind mit 885'000 Franken pro Jahr beziffert. Diese Schätzungen beruhen auf gemeinsam abgestimmten Werten der beauftragten externen Beratungsfirma und des Informatikdienstes des Kantons. Diese Mittel sind grossmehrheitlich gebundene Ausgaben und sind über den ordentlichen Budgetweg vom Landrat zu sprechen. Nicht enthalten sind die Kosten der eigentlichen Digitalisierung der Behördendienstleistungen, insbesondere von Back-Office-Anwendungen.

Zur Umsetzung ist die Schaffung einer Fachstelle Digitale Verwaltung vorgesehen, welche wie in anderen Kantonen und Unternehmen die Digitalisierung über alle Bereiche hinweg koordiniert. Für die Umsetzung sind drei zusätzliche IT-Projektleiter/-innen notwendig.

## 3. Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden

### 3.1. Grundkonzept der Zusammenarbeit

Mit der Rückweisung des Informatikgesetzes hat sich die Landsgemeinde 2016 im Grundsatz zwar für eine Zusammenführung der Informatikinfrastrukturen und -dienste von Kanton und Gemeinden ausgesprochen, gleichzeitig aber eine gemeinsame selbstständige Organisation abgelehnt. Aus Sicht des Kantons sind daher im Grundsatz nur noch zwei Varianten einer Zusammenführung der Informatik von Kanton und Gemeinden denkbar:

1. Die Gemeinden können die von ihnen benötigten IKT-Leistungen auf freiwilliger Basis im Rahmen von Leistungsvereinbarungen beim Kanton beziehen.
2. Die Gemeinden werden gesetzlich verpflichtet, die von ihnen benötigten IKT-Leistungen beim Kanton zu beziehen.

Beide Varianten bedürfen einer Gesetzesanpassung. Gemäss Artikel 106 des Gemeindegesetzes können die Gemeinden heute grundsätzlich nur wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verwaltungsaufgaben aus der allgemeinen Verwaltung ausgliedern und auf Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts übertragen. Entsprechend wären bei der Variante 1 in einem ersten Schritt die übertragbaren Verwaltungsaufgaben im Gemeindegesetz zu ändern. Ergänzend könnte analog zur Regelung betreffend Gemeindearchive auch noch festgehalten werden, dass sich der Kanton bestimmte Aufgaben gegen Erstattung der vollen Kosten durch die Gemeinden zur Ausführung übertragen lassen kann. In einem nächsten Schritt müsste dann jede Gemeinde einer Übertragung der IKT-Leistungen in ihrer Gemeindeordnung oder mittels besonderem Beschluss der Stimmberechtigten zustimmen. Bei Variante 2 müsste in einem Gesetz festgeschrieben werden, dass die Gemeinden ihre IKT-Leistungen beim Kanton beziehen müssen.

Der Regierungsrat hat sich aus den nachfolgenden Gründen für die Variante 2 und damit einen verpflichtenden IKT-Leistungsbezug der Gemeinden beim Kanton entschieden. Die nachfolgend genannten Gründe, welche mit einer grösseren Organisation verbunden sind, waren dabei bereits in den Erläuterungen zum Informatikgesetz aufgeführt (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2016, S.86):

- Das Handlungsfeld 6 der Digitalisierungsstrategie («E-Government digital und kundengerecht ausbauen») und das Front-Office-Konzept sehen als zentrale Massnahmen auf der technischen Seite die Beschaffung, Realisierung und Einführung eines gemeinsamen integrierten Behördenportals von Kanton und Gemeinden für Bürgerinnen und Bürger vor.
- Mit dem DVG werden für Kanton und Gemeinden verbindliche Grundsätze zum Verwaltungshandeln wie der digitale Primat, die Pflicht zum digitalen Verkehr oder die einmalige Datenbeschaffung verankert.
- Ein grösserer Betrieb ermöglicht eine Spezialisierung der Mitarbeitenden und den Aufbau von speziellem Fachwissen. Dies erhöht indirekt die Servicequalität.
- Durch die grössere Anzahl an Mitarbeitenden können Stellvertretungen sichergestellt werden, sodass ein Ausfall von Schlüsselpersonen weniger negative Auswirkungen auf den Betrieb hat.
- Die Koordination bei gemeinsamen Vorhaben wird sowohl in operativer als auch strategischer Hinsicht einfacher und besser, da sie zentral in einem Gremium und nicht in zwei Gremien erfolgt.
- Durch gemeinsame Standards können Schnittstellen in den Informatikanwendungen zwischen Kanton und Gemeinden reduziert werden, für die ansonsten separate Lösungen entwickelt werden müssten.
- Die grössere Anzahl betreuter Arbeitsplätze ermöglicht, bei der Beschaffung von Hard- und Software Mengenrabatte zu erzielen.
- Durch die Konsolidierung von Prozessen, Hardware, Software und Infrastruktur können mittelfristig Produktivitätsgewinne und Kosteneinsparungen bzw. eine Dämpfung des Kostenwachstums erzielt werden.
- In Bezug auf die Sicherstellung des Datenschutzes und der Datensicherheit ermöglicht eine gemeinsame Organisation einheitliche und sicherere Lösungen als bei kleineren Einheiten. Gerade die Cybersicherheit

hat sich in den vergangenen Jahren als immer grösseres Handlungsfeld mit entsprechendem Ressourcenbedarf erwiesen.

### **3.2. Zusammenführung der Informatik von Kanton und Gemeinden**

Die Informatik von Kanton und Gemeinden soll zusammengeführt werden, indem die Gemeinden (inkl. Schulen) gesetzlich verpflichtet werden, ihre IKT-Leistungen beim Kanton bzw. dem kantonalen Informatikdienst zu beziehen. Der Informatikdienst soll zudem auch IKT-Leistungen auf freiwilliger Basis für die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten von Kanton und Gemeinden (Glarnersach, Sozialversicherungen Glarus, Alters- und Pflegeheime, Technische Betriebe) sowie weitere Organisationen, welche öffentliche Aufgaben für den Kanton oder die Gemeinden erfüllen (z. B. Spitex-Organisationen), erbringen können.

Dabei soll der bereits bisher geltende Grundsatz «Gleiches gleich lösen» der Glarus hoch3 AG weiterhin gelten. Nur mit einer Standardisierung der eingesetzten IKT-Mittel können die angestrebten Effizienzgewinne erzielt und ein effektiver und sicherer Betrieb der IKT-Infrastruktur gewährleistet werden. Deshalb wird es nicht möglich sein, dass die Anwenderinnen und Anwender aus sämtlichen am Markt verfügbaren Hard- und Softwareangeboten auswählen können. Die Erfahrungen des Kantons mit einer eingegrenzten Produktpalette zeigen aber, dass für die unterschiedlichen Bedürfnisse stets Lösungen gefunden und diese damit sehr gut befriedigt werden können. Die Auswahl der Fachanwendungen für die einzelnen Behördendienstleistungen muss und soll – in Abstimmung mit dem Informatikdienst – aber weiterhin den einzelnen Leistungsbezügern obliegen, da diese die funktionalen Anforderungen am besten beurteilen können. Der Informatikdienst stellt dabei deren Betrieb sicher. Damit ist gewährleistet, dass die Fachanwendungen primär die notwendigen Fachanforderungen erfüllen.

Im Bereich der Schulen haben die Volksschulen eine gemeinsame Informatik-Lösung auf Basis von Microsoft Office 365 erarbeitet, um die zukünftigen Anforderungen an die Informatikinfrastruktur an den Schulen abzudecken und das Synergiepotenzial auszunutzen. Die dafür nötige Basisinfrastruktur wird bereits im Rechenzentrum des Kantons betrieben. Diese bewährte Lösung soll weitergeführt werden.

Die Einzelheiten der zu erbringenden Leistungen werden in Leistungsvereinbarungen zwischen dem Regierungsrat und den einzelnen Gemeinden festgehalten. Den Leistungsbezügern werden jeweils die Vollkosten der von ihnen bezogenen IKT-Leistungen verrechnet.

### **3.3. Mitwirkung der Gemeinden**

Gerade weil die Gemeinden künftig ihre IKT-Leistungen beim Kanton beziehen müssen, sollen ihnen Mitwirkungsmöglichkeiten auf strategischer und operativer Ebene zur Verfügung stehen.

Auf strategischer Ebene ist vorgesehen, dass der Regierungsrat periodisch, mindestens aber alle vier Jahre eine E-Government- und eine Informatik-Strategie erlässt. Die E-Government-Strategie umfasst den Einsatz von digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien, damit die Bevölkerung und die Wirtschaft wichtige Geschäfte mit den Behörden elektronisch abwickeln können. E-Government ist nach aussen gerichtet und bezieht sich auf die verschiedenen Anspruchsgruppen von Kanton und Gemeinden. Die Informatik-Strategie richtet sich hingegen gegen innen. Sie legt u. a. fest, über welche grundlegenden Hard- und Softwarekomponenten die Arbeitsplätze und der Informatikdienst verfügen und wie die Schnittstellen und die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden, aber auch den einzelnen Verwaltungseinheiten ausgestaltet werden soll.

Die Strategien sollen wie heute mit dem IT-Steuerungsausschuss unter Einbezug von Vertretern der Gemeinden sowie weiteren Fachpersonen erarbeitet werden. Die Entwürfe werden in der Folge im Rahmen einer Vernehmlassung bei den verschiedenen Anspruchsgruppen, insbesondere den Gemeinderäten, in Konsultation gegeben. Da der Kanton jedoch Eigner des Informatikdienstes ist und bleibt, obliegt es letztlich einzig dem Regierungsrat, die Strategie zu genehmigen. Dem Landrat ist über die Umsetzung der Strategien mindestens alle vier Jahre Bericht zu erstatten.

Auch die Fachstelle Digitale Verwaltung, welche für die Umsetzung der E-Government-Strategie zuständig ist, ist gesetzlich verpflichtet, den Einbezug der Gemeinden sicherzustellen.

Auf operativer Ebene erfolgt der Einbezug der Gemeinden im Wesentlichen über die Leistungsvereinbarungen. Die Gemeinden können in deren Rahmen insbesondere den Umfang der IKT-Leistungen sowie die benötigten Fachanwendungen selber festlegen.

### **3.4. Umsetzung**

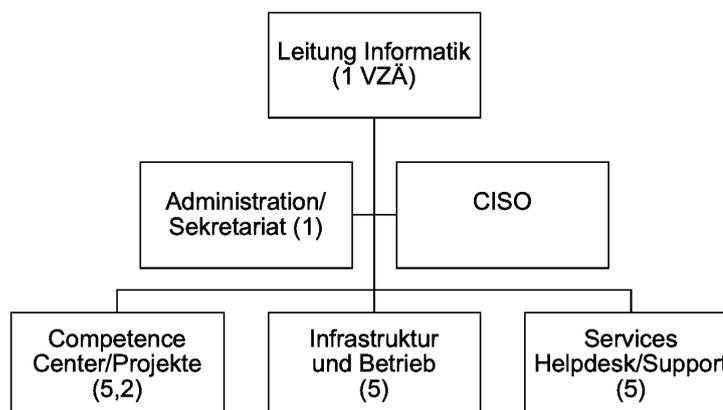
#### *3.4.1. Organisation*

Die Mitarbeitenden der Glarus hoch3 AG sollen per Januar 2023 vom Kanton übernommen und in den Informatikdienst integriert werden. In der Folge kann die Glarus hoch3 AG aufgelöst werden.

Die Organisationen ergänzen sich ideal. Die Glarus hoch3 AG hat viel Know-how im Support- und Helpdesk-Bereich wie auch in der IT-Projektleitung. Der Betrieb der beiden Glarus-hoch3-Rechenzentren sowie der Netzwerk- und Sicherheitsinfrastruktur ist an externe Firmen ausgelagert. Im Gegensatz dazu betreibt der

Informatikdienst die zwei kantonalen Rechenzentren und auch die Server-, Netzwerk- und Sicherheitsinfrastruktur selber und hat somit viel Know-how in diesen Bereichen. Der Kanton verfügt ebenso über einen kompetenten Support und führt einen zentralen Helpdesk. Es soll geprüft werden, ob der Betrieb der Rechenzentren sowie der Netzwerk- und Sicherheitsinfrastruktur für die Gemeinden nach Ablauf der Verträge mit den Lieferanten wieder selber übernommen werden, um das Synergiepotenzial nutzen zu können. So werden z. B. momentan für beide Organisationen separate Mail- und Datenbankserver betrieben. Diese Server könnten zusammengeführt und künftig gemeinsam betrieben werden. Die zusätzlichen Personalkosten für die dafür benötigten Systemadministratoren würden durch die wegfallenden Dienstleistungs- und Betriebskosten der externen Firmen mehr als kompensiert.

Der Informatikdienst wird neu in drei Bereiche gegliedert, dazu sind für Administration und IT-Sicherheit (Sicherheitsverantwortlicher, Chief Information Security Officer, CISO) je eine Stabsstelle vorgesehen. Diese schlanke Organisation ist heute Standard und die Grundlage für einen effizient geführten Informatik-Betrieb. Die nachfolgende Abbildung zeigt das künftige Organigramm des Informatikdienstes ab 2023 mit den vorgesehenen Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Lernende werden dabei nicht berücksichtigt.



Hauptaufgabenfelder sind:

- Leitung der Informatik
- Administration und Sekretariat
- CISO: Verantwortlich für die Informationssicherheit, ist ebenso Mitarbeitende(r) der Abteilung Infrastruktur und Betrieb
- Competence Center/Projekte: Leiten von IT- und Digitalisierungsprojekten (DIGLA), Führen der Standardgruppen für den gemeinwesenübergreifenden Erfahrungsaustausch und die Koordination der Bedürfnisse innerhalb der Fachbereiche
- Infrastruktur und Betrieb: Verantwortlich für den Betrieb der Rechenzentren sowie der Netzwerk- und Sicherheitsinfrastruktur
- Services Helpdesk/Support: Benutzersupport, Betrieb des zentralen Helpdesks, Betrieb der PC-Infrastruktur

### 3.4.2. Personalbestand

Mit der Integration der Mitarbeitenden der Glarus hoch3 AG in den kantonalen Informatikdienst steigt dessen Personalbestand von bisher 8 VZÄ um 6,2 VZÄ der Glarus hoch3 AG und beträgt neu 14,2 VZÄ. Dazu wird auch der Informatiklernende der Glarus hoch3 AG übernommen, sodass mit den drei Auszubildenden des Informatikdienstes künftig vier Lernende zum Informatiker bzw. zur Informatikerin ausgebildet werden. Schliesslich werden aufgrund der Umsetzung der Digitalisierungsstrategie unabhängig vom Zusammenschluss des Informatikdienstes mit der Glarus hoch3 AG zwei zusätzliche IT-Projektleiter/-innen und ein/e Applikationsmanager/-in / Projektleiter/-in benötigt. Insgesamt werden damit für die Erfüllung des Auftrags des Informatikdienstes 17,2 VZÄ sowie vier Lernende notwendig sein. Neue mögliche Kunden wie z. B. die Alters- und Pflegeheime sind nicht berücksichtigt.

### 3.4.3. Infrastruktur

Die gemeinsame Informatik wird zentral in Glarus stationiert. Damit kann die Nähe zur kantonalen Verwaltung wie auch zu den einzelnen Gemeinden optimal gewährleistet werden. Dazu werden die bestehenden Räumlichkeiten des Informatikdienstes in der Liegenschaft Baer ausgebaut und erweitert. Mit der Realisierung dieser Umnutzung wird Raum für 15–17 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen. Der bereits für das Jahr 2021 bewilligte Budgetkredit beläuft sich auf 960 000 Franken.

Der operative Betrieb wird zusammengeführt, möglichst ohne die Kunden einzuschränken. Alle Angestellten der kantonalen und kommunalen Verwaltung arbeiten vor wie auch nach der Zusammenführung mit ihren PC-Arbeitsplätzen und den gewohnten Programmen. Ein grosser Vorteil ist, dass ein Teil der Server der Glarus hoch3 AG physisch bereits in einem kantonalen Rechenzentrum stationiert ist. Dies ermöglicht, den Betrieb

der IKT-Infrastruktur eins zu eins weiterzubetreiben, um dann Schritt für Schritt die beiden Umgebungen zusammenzuführen.

#### 3.4.4. Finanzierung

Wie erwähnt, werden mit den Gemeinden Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Dabei werden einerseits die Leistungen und andererseits die entsprechenden Entschädigungen verbindlich festgelegt. Dieses Vorgehen verschafft den Leistungsbezügern wie auch dem Informatikdienst Planungssicherheit. Bei den Leistungsbezügern unterliegt die Freigabe der benötigten Finanzmittel wie bis anhin der zuständigen Budgetbehörde: Beim Kanton ist es der Landrat, bei den Gemeinden die Gemeindeversammlung.

Gemeinkosten, wie der Betrieb der Basisinfrastruktur, sind über einen geeigneten Umlageschlüssel (Anzahl PC-Arbeitsplätze, Anzahl Nutzer) verursachergerecht auf die Leistungsbezügler wie bisher zu verteilen. Anfallende Investitionen werden direkt durch die Leistungsbezügler finanziert und sind durch die zuständige Budgetbehörde freizugeben.

Die nachfolgende Tabelle zeigt den angefallenen bzw. geplanten Aufwand für die IKT-Leistungen des Kantons und der Glarus hoch3 AG in den Jahren 2020–2026 (in 1000 Fr.). Der Finanzplan basiert dabei auf den Planrechnungen des kantonalen Informatikdienstes und der Glarus hoch3 AG. Die Kosten des Informatikdienstes enthalten dabei auch die Aufwendungen rund um die Einführung des Behördenportals (vgl. Ziff. 2.7). Neue Kunden wie z. B. die Alters- und Pflegeheime sind hingegen nicht berücksichtigt. Die Zahlen in Klammern ab 2023 geben die rein kantonalen Kosten nach dem Zusammenschluss der IT-Organisationen wieder.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Personal- und Sachaufwand (ohne Abschreibungen)	6'391	7'182	8'119	8'600	8'600	8'400	8'400
– Informatikdienst	3'073	3'853	4'449	(4'904)	(4'915)	(4'944)	(4'974)
– Glarus hoch3 AG	3'318	3'329	3'670	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Investitionskosten	1'176	915	2'702	3'310	2'600	1'800	2'000
– Informatikdienst	1'069	815	2'090	(2'310)	(1'600)	(1'550)	(1'825)
– Glarus hoch3 AG	107	100	612	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.

Es ist die Erwartung von Kanton und Gemeinden, dass der Aufwand durch den Zusammenschluss höchstens in gleichem Rahmen anfällt, wie er bei zwei eigenständigen Organisationen angefallen wäre. Mittelfristig sollen durch die erwähnten Vorteile Kosteneinsparungen bzw. eine Dämpfung des Kostenwachstums und Produktivitätsgewinne erzielt werden können. Der effektive Aufwand ist letztlich aber primär von den bestellten Leistungen abhängig. In den Jahren 2023 und 2024 ist mit einem höheren Investitionsbedarf für den Ersatz der Netzwerk-, Server- und PC-Arbeitsplatzinfrastruktur für die Gemeinden zu rechnen. Die Systeme wurden 2018 in Betrieb genommen und müssen nach rund fünf Jahren ersetzt werden.

Beim Kanton wie auch bei der Glarus hoch3 AG beliefen sich die Kosten im Jahr 2020 für einen standardisierten Büroarbeitsplatz auf knapp 2500 Franken. Diese Kosten beinhalten alle Aufwände für den Betrieb der IT-Basisinfrastruktur inklusive PC, Lizenzen (Windows, Office, Hilfsprogramme), Wartung, Hotline, externe Dienstleistungen, Netzwerk, Server, Sicherheitseinrichtungen, Mail, Internetzugang, Telefonie (ohne Gesprächsgebühren) und das IT-Personal. Nicht eingerechnet sind die Kosten für den Betrieb von spezialisierten Fachapplikationen wie z. B. für die Steuerverwaltung, das Strassenverkehrsamt oder die Geschäftsverwaltung, welche den jeweiligen Leistungsbezügern verursachergerecht verrechnet werden.

Die Kosten für einen standardisierten Büroarbeitsplatz werden sich auch künftig nur marginal verändern. Steigen werden jedoch die Kosten für die Umsetzung der Digitalisierung. Auch die Lizenzkosten für Fachapplikationen nehmen tendenziell zu. Durch die Zusammenlegung werden Synergien genutzt und Produktivitätsgewinne erzielt werden können. Es ist schwer abzuschätzen, wie sich diese finanziell auswirken.

Für den unter Ziffer 3.4.3 erwähnten Aus- bzw. Umbau der Liegenschaft Baer sind Investitionen von rund 960 000 Franken notwendig. Diese fliessen als Teil der Infrastrukturkosten in die anzustrebende Vollkostenrechnung ein und werden den Leistungsbezügern dann anteilmässig verrechnet.

## 4. Förderung der digitalen Transformation

### 4.1. Grundlagen

Die Digitalisierungsstrategie, das Front-Office-Konzept sowie die dazugehörige Umsetzungs-Roadmap enthalten diverse Massnahmen in unterschiedlichen Handlungsfeldern, die sich nicht allein auf die öffentliche Verwaltung fokussieren. Unter anderem soll auch die digitale Transformation ausserhalb der eigentlichen Verwaltung gefördert werden. Ein Blick auf neuere Initiativen in Nachbarkantonen zeigt, in welcher Richtung diese eine Förderung vorsehen.

- Der Kanton St.Gallen schafft mit dem Gesetz über E-Government wichtige Grundlagen für die Entwicklung des E-Governments und der Zusammenarbeit von Kanton und politischen Gemeinden – dies im Interesse der Bevölkerung und der Wirtschaft. Die Botschaft beleuchtet insbesondere den Nutzen von E-Government. Die bisherige Zusammenarbeit des Kantons mit den politischen Gemeinden soll auf der Basis der gemeinsamen E-Government-Strategie fortgesetzt werden. Dazu soll eine E-Government-Organisation als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit gemeinsamer Finanzierung und paritätisch besetzten Gremien geschaffen werden. Die Botschaft regelt vor allem die Finanzierung dieser neuen Organisation. Konkret enthält sie Grundlagen zur (gemeinsamen) Finanzierung von E-Government-Projekten (Anstossfinanzierung und Betriebskosten), die Finanzierung von E-Government-Services, die vom Kooperationsgremium als strategisch beurteilt werden und weitere Finanzierungen, vor allem im öffentlichen Bereich.
- Der Kanton Graubünden geht einen Schritt weiter und gibt mittels eines Rahmenkredits 40 Millionen Franken zur Förderung der digitalen Transformation frei. Diese Förderung erfolgt mit einem neuen, befristeten Gesetz. Es regelt im Wesentlichen, wie das Geld zu verwenden ist. Jede aus Mitteln des Kredits geförderte Massnahme muss einerseits einen Veränderungsprozess im Sinn der digitalen Transformation zum Inhalt haben und andererseits mit dem festgelegten Zweck und den Zielen vereinbar sein. Es sollen die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft des Wirtschaftsstandorts Graubünden gesteigert, der Wohn- und Wirtschaftsstandort Graubünden attraktiver gestaltet oder zusätzliche Wertschöpfungspotenziale in Graubünden erschlossen werden. Das Gesetz ist offen gestaltet, damit alle Massnahmen und Vorhaben gefördert werden können, welche die digitale Transformation im Sinne der Zielsetzungen begünstigen oder beschleunigen. Ein Fachgremium begleitet die Umsetzung dieses Gesetzes. Graubünden möchte schwerpunktmässig die Digitalisierung in den Bereichen Wirtschaft und Tourismus vorantreiben. Ebenso zählt der Bildungsbereich zu den wichtigen Feldern, die Bereiche Gesundheitswesen sowie Mobilität und Verkehr runden die Förder-Schwerpunktt Themen ab. Die Digitalisierung der Behördenprozesse wird jedoch nicht aus dem Rahmenkredit finanziert.

#### 4.2. Umsetzung

Mit dem DVG wird die gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung von Finanzhilfen an Private zur Förderung der digitalen Transformation im Kanton Glarus geschaffen. Zudem ist die Finanzierung sicherzustellen. Vorgeschlagen wird eine Finanzierung über einen Rahmenkredit. Mit der Vorlage soll daher ein Rahmenkredit von 2 Millionen Franken zur Förderung der digitalen Transformation für die Jahre 2023–2027 gewährt werden.

Der Kanton soll – in Ergänzung zur Gestaltung der Digitalisierung im eigenen Zuständigkeitsbereich – einen zusätzlichen Beitrag zugunsten der digitalen Transformation aufseiten der Kunden leisten können. Konkret sind Massnahmen in Form von Förder- und Unterstützungsbeiträgen an Private und Unternehmen zur Förderung innovativer Projekte und Start-ups (z. B. Private-Public-Partnerschaften, Smart City, Open Data, Datenintegration und -auswertungen, künstliche Intelligenz) gemeint. Weitere, auch vertrauensbildende Beiträge könnten in den Bereichen Kommunikation, Motivation und Sensibilisierung oder in den Bereichen Sicherheit und Datenschutz geleistet werden.

### 5. Gesetz über die digitale Verwaltung

#### 5.1. Ausgangslage

##### 5.1.1. Handlungsbedarf und Ziele

Eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Digitalisierungsstrategie ist, die notwendigen Rahmenbedingungen für die digitale Transformation zu schaffen. Dazu gehört auch die Prüfung und Anpassung bestehender sowie die Schaffung neuer gesetzlicher Grundlagen für den elektronischen Geschäftsverkehr zwischen den Kunden und der Verwaltung. Die mit Erlass des DVG vorgeschlagenen Bestimmungen dienen dieser Zielsetzung und schaffen die rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung des Front-Office-Konzepts mit einem zentralen Behördenportal.

Des Weiteren sollen mit dem DVG die Strukturen für die künftige Steuerung der digitalen Transformation und zur Erbringung der Informatikdienstleistungen für den Kanton und die Gemeinden gesetzlich geregelt werden. Dabei geht es insbesondere um die Frage, wie die Informatikdienste des Kantons und der Gemeinden erfolgreich zusammengeführt und die IKT-Dienstleistungen künftig auch für weitere öffentlich-rechtliche Institutionen wie die kantonalen und kommunalen öffentlich-rechtlichen Anstalten aus einer Hand angeboten werden können.

##### 5.1.2. Regelungskonzept

Für die gesetzliche Implementierung von E-Government besteht in den Kantonen eine Reihe von unterschiedlichen Regelungskonzepten. Während einige Kantone die Bestimmungen betreffend E-Government im allgemeinen Verfahrensrechtserlass verankern, haben sich andere Kantone für eine Regelung in einem speziellen E-Government-Erlass oder in fachspezifischen Spezialerlassen entschieden. Im Vergleich mit anderen Kanto-

nen hinkt der Kanton Glarus im Bereich des E-Government hinterher. Die Regelung des elektronischen Geschäftsverkehrs fand bis anhin keinen Eingang ins Glarner Recht.

Mit Blick auf das Ziel des Kantons, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen die beim Kanton und den Gemeinden nachgefragten Behördendienstleistungen künftig elektronisch über einen zentralen Zugangspunkt in Anspruch nehmen sollen und die elektronischen Dienstleistungen konsequent an ihren Bedürfnissen auszurichten sind, dürfte eine reine Integration von E-Government in das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG) nicht genügen. Eine parallele Gesetzgebung, bei welcher die Bestimmungen zum elektronischen Rechtsverkehr im VRG mit einem E-Government-Gesetz ergänzt werden, welches den rechtlichen und organisatorischen Rahmen für die Digitalisierung der Verwaltung schafft, erscheint für die Bedürfnisse des Kantons Glarus besser geeignet. Hingegen ist eine Regelung in fachspezifischen Spezialerlassen ungeeignet, da damit letztlich Insellösungen geschaffen werden. Dies ist auch aus rechtsstaatlicher Sicht nicht zu begrüssen, führt dies doch zu einer Zerstückelung der Rechtsvorschriften und ist der Rechtssicherheit abträglich.

## 5.2. Wesentliche Inhalte

Die wesentlichen Inhalte der Gesetzesvorlage sind:

- *Digitaler Primat*: Die Digitalisierung ist nur erfolgreich, wenn sie möglichst durchgängig erfolgt. Je optionaler sie für alle Beteiligten ist, desto mehr müssen bestehende papiergebundene Abläufe parallel weitergeführt werden. Das DVG sieht daher den digitalen Primat vor: Die kantonalen und kommunalen Behörden arbeiten und kommunizieren grundsätzlich digital und nur in Ausnahmefällen auf Papier.
- *Obligatorium zur Nutzung des digitalen Kanals*: Behörden, Unternehmen und professionelle Benutzende (z.B. Treuhänder) werden zur Nutzung digitaler Kanäle verpflichtet. Wo der Kanton und die Gemeinden mit anderen Privatpersonen interagieren, können nicht-digitale Kanäle weiterverwendet werden. Die Behörden wirken aber darauf hin, sukzessive möglichst alle Geschäftsprozesse zu digitalisieren. Sie schaffen Anreize dafür, digitale statt analoge Kanäle zu wählen, und stellen das Vertrauen der Bevölkerung in die Informationssicherheit und den Datenschutz der digitalen Kanäle sicher.
- *Zusammenarbeit bei der Digitalisierung*: Digitalisierung ist eine behörden- und staatsebenenübergreifende Aufgabe. Dies ergibt sich nicht nur aus der Notwendigkeit der Standardisierung, sondern auch daraus, dass an Geschäftsprozessen oft mehrere Behörden unterschiedlicher Staatsebenen (Bund, Kanton, Gemeinden) beteiligt sind. Das DVG bildet den gesetzlichen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden durch die Zusammenführung der Informatikdienste und schafft die gesetzlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen Kantonen.
- *Schaffung einer Fachstelle Digitale Verwaltung*: Mit der neu geschaffenen Fachstelle soll der komplexe Digitalisierungsprozess besser koordiniert und Wissen gebündelt werden. Eine Fachstelle ist effektiv, ermöglicht die Nutzung von Synergien und erlaubt eine umfassende und vernetzte Perspektive. Die Fachstelle ist als Dienstleisterin für alle Verwaltungseinheiten auf kantonaler und kommunaler Ebene zu verstehen und setzt die Digitalisierungsstrategie mit diesen zusammen um.
- *Finanzhilfen zur Förderung der digitalen Transformation*: Der Kanton soll – ergänzend zur Digitalisierung seiner Behördendienstleistungen – einen Beitrag zur digitalen Transformation der Wirtschaft und Gesellschaft leisten, indem er finanzielle Unterstützungen an Private und Unternehmen ausrichten kann.
- *Behördenportal*: Die Realisierung eines gemeinsamen Behördenportals von Kanton und Gemeinden, über das Nutzerinnen und Nutzer Verwaltungsgeschäfte elektronisch abwickeln können, ist ein zentraler Teil zur Umsetzung der Digitalisierungsstrategie. Mit dem DVG werden die rechtlichen Grundlagen für die Organisation, den Betrieb und die Nutzung des Portals geschaffen. Es regelt insbesondere die wichtigsten Rechte und Pflichten der Nutzerinnen und Nutzer, also insbesondere das kostenlose Nutzungsrecht, die Pflicht zur Eröffnung eines Benutzerkontos, die Pflicht zur Erfassung bestimmter Daten im Benutzerkonto und das Recht auf jederzeitige Auflösung des Benutzerkontos.
- *Haftungsausschluss*: Aus technischen Gründen kann nicht sichergestellt werden, dass alle Dienstleistungen des Behördenportals oder anderer behördlicher Zustellplattformen rund um die Uhr verfügbar sind. Es besteht die Möglichkeit, dass vorübergehend nicht auf die elektronischen Kanäle zugegriffen oder diese nicht genutzt werden können. Weil es Sache der Betroffenen ist, dafür zu sorgen, dass fristwahrende Eingaben rechtzeitig verschickt werden, haben die Gemeinwesen nicht für verspätete Eingaben oder andere Versäumnisse einzustehen.
- *Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs*: Das kantonale Verwaltungsverfahren ist im geltenden Verwaltungsrechtspflegegesetz durch ein strenges Schriftformerfordernis gekennzeichnet. Darunter ist nach dem allgemeinen Sprachgebrauch die Überlieferung des Textes auf Papier, versehen mit einer eigenhändigen Unterschrift, zu verstehen. Für die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs in Verwaltungsverfahren ist eine spezifische Regelung im kantonalen Recht erforderlich. Mit den parallel zum Erlass des DVG vorgeschlagenen Änderungen des VRG soll der elektronische Rechtsverkehr auch für Verwaltungsverfahren eingeführt werden. Voraussetzung ist auch hier, dass die Behörden den elektronischen Rechtsverkehr überhaupt anbieten.

### 5.3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

#### 5.3.1. Gesetz über die digitale Verwaltung

##### *Artikel 1; Gegenstand*

Die Bestimmung gibt die Themen wieder, die im Gesetz abgehandelt werden. Hervorzuheben gilt, dass es sich beim Gesetz weder um ein klassisches Informatikgesetz, noch um ein klassisches E-Government-Gesetz oder um ein Behördenportalgesetz handelt. Vielmehr soll mit dem DVG der organisatorische und rechtliche Rahmen für die Digitalisierung der Verwaltung von Kanton und Gemeinden an sich abgesteckt werden.

##### *Artikel 2; Geltungsbereich*

**Absatz 1:** Die Bestimmung umschreibt den persönlichen Geltungsbereich. Dieser soll möglichst umfassend sein. Dabei ist auf einen funktionellen und nicht organisatorischen Behördenbegriff abzustellen. Massgebend ist die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, also die Besorgung gesetzlich übertragener Staatsaufgaben durch das Gemeinwesen. Ob ein Gemeinwesen in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe handelt, ist nach den gemeinhin anerkannten verwaltungsrechtlichen Grundsätzen zu bestimmen. Nicht massgebend ist dabei die Rechtsform, in welcher das Gemeinwesen organisiert ist.

**Absatz 2:** Vom Geltungsbereich explizit ausgenommen werden die gerichtlichen Behörden gemäss dem Gerichtsorganisationsgesetz (GOG). Dies vor dem Hintergrund, dass einerseits das von der Landsgemeinde 2021 erlassene totalrevidierte GOG vorsieht, dass die Verwaltungskommission der Gerichte die notwendigen Regelungen zur elektronischen Übermittlung und zur elektronischen Aktenführung erlässt. Andererseits jedoch auch, weil die elektronische Kommunikation im Justizbereich durch das Bundesrecht geregelt wird bzw. geregelt werden soll. Diesbezüglich ist insbesondere auf das laufende Gesetzgebungsprojekt des Bundes für den Erlass eines Bundesgesetzes über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) hinzuweisen. Soweit sich der Anwendungsbereich des BEKJ über die Gerichte hinaus künftig auch auf die Staats- und Jugendanwaltschaft, die Kantonspolizei und allenfalls die Justizvollzugsbehörden erstreckt, fallen diese Bereiche bei der Abwicklung des digitalen Behördenverkehrs unter das Regime des Bundes. Dies ergibt sich bereits aus dem Grundsatz, wonach höherrangiges Bundesrecht dem kantonalen Recht vorgeht. Im Übrigen trägt auch Artikel 20 des vorliegenden Entwurfs (E-DVG) diesem Umstand Rechnung, indem er die Übermittlung von Daten und Dokumenten über andere Zustellplattformen als das kantonale Behördenportal nicht ausschliesst (Abs. 1) bzw. einen Vorbehalt zugunsten spezifischer Informations- und Kommunikationslösungen enthält (Abs. 2).

##### *Artikel 3; Digitaler Primat*

**Absatz 1:** Als primär programmatische Bestimmung ist der digitale Primat als Handlungsauftrag an alle Behörden zu verstehen, die Digitalisierung von Behördendienstleistungen konsequent umzusetzen. Ein Recht Privater auf digitalen Verkehr mit dem Staat lässt sich daraus erst ableiten, wenn die Gesetzgebung oder die Behörden die dafür zu nutzenden Mittel bezeichnet haben (vgl. Art. 4 Abs. 2 E-DVG). Sobald diese Mittel – etwa zum sicheren Austausch von Daten und Dokumenten mit dem Staat (Art. 20 E-DVG) – bestehen und bezeichnet sind, dürfen Behörden z. B. die Entgegennahme digitaler Eingaben in der vorgeschriebenen Form nicht ablehnen. Private müssen hinnehmen, dass der Staat mit ihnen digital kommuniziert, soweit sie zum digitalen Verkehr mit der Verwaltung verpflichtet sind (Art. 4 Abs. 1 E-DVG). Auf jeden Fall haben sie aber keinen Anspruch darauf, Informationen oder Publikationen des Staates in gedruckter statt digitaler Fassung zu erhalten. Der Vorbehalt «ausser wenn sie ihre Aufgaben sonst nicht wirksam erfüllen können» bringt zum Ausdruck, dass viele Staatsaufgaben ihrer Natur nach gar nicht digital erfüllt werden können. Denkbar sind auch Aufgaben, deren Digitalisierung zwar technisch möglich wäre, dadurch jedoch die Aufgabenerfüllung behindert würde. In solchen Fällen verfügen die Behörden über ein Ermessen, wie weitgehend sie ihre Prozesse und Dienstleistungen digitalisieren. Die blosse Bequemlichkeit einer Behörde, der Aufwand für die Digitalisierung oder die Notwendigkeit, persönliche Arbeitsmethoden anpassen zu müssen, kann dagegen kein Grund für einen Verzicht sein.

**Absatz 2:** In einigen Rechtsgebieten ist der Grundsatz des digitalen Primats bereits umgesetzt. So z. B. in der Publikationsgesetzgebung, die vorsieht, dass die im Internet veröffentlichte Version der kantonalen Gesetzessammlung (seit 2014) oder der amtlichen Bekanntmachungen (seit 2021) rechtsverbindlich ist. Dieser Grundsatz soll künftig allgemein gelten. Wo noch physische Dokumente eingereicht werden, sind diese zu digitalisieren (Art. 7 E-DVG). Der Grundsatz des digitalen Primats verpflichtet die Behörden, die Fachgesetzgebung dort anzupassen, wo sie der Verwendung von digitalen Dokumenten entgegensteht.

**Absatz 3:** Personen, die nicht in der Lage sind, auf digitale Informationen des Staates zuzugreifen, können diese bei den zuständigen Behörden einsehen und nötigenfalls auch eine Kopie auf Papier verlangen. Die Bestimmung trägt einem Urteil des Bundesgerichts Rechnung, wonach der Staat bei der Einführung von elektronischen Behördendienstleistungen «in vernünftigem Rahmen» dort «Ausweichmöglichkeiten vorzusehen [hat], wo die Beschränkung des Zugangs zu staatlichen Aktivitäten oder Informationen im Ergebnis zu

einem Verlust der Teilhabe der Betroffenen insbesondere an staatlichen Entscheiden und Leistungen und damit zu einer Ausgrenzung führen kann».

Absatz 4: Der digitale Primat gilt, wenn der besonderen Gesetzgebung (Gesetze oder Verordnungen) nichts anderes zu entnehmen ist.

#### *Artikel 4; Digitaler Verkehr mit Behörden*

Absatz 1: Die Pflicht zum digitalen Verkehr mit der Verwaltung ist eine Voraussetzung für die konsequente Digitalisierung von Behördendienstleistungen. Sie gilt für Personen, von denen erwartet werden kann, dass sie über ein mit dem Internet verbundenes Endgerät verfügen und dieses bedienen können. Dies sind einerseits Mitarbeitende von Behörden (Bst. a); andererseits juristische Personen bzw. deren Organe, Angestellte und Hilfspersonen (Bst. b), weil die Konstituierung einer juristischen Person mit administrativen und organisatorischen Aufgaben verbunden ist, die heute nicht mehr ohne IKT-Mittel erfüllt werden können. Es sind zudem Personen, die beruflich mit dem Staat zu tun haben (Bst. c), z. B. als Gesuchstellende für eine kommerzielle Tätigkeit oder im Rahmen der Ausübung eines freien Berufs. Für die übrigen Personen bleibt der digitale Verkehr mit den Behörden freiwillig.

Absatz 2: Der digitale Verkehr kann erst erfolgen, wenn es dafür geeignete Mittel gibt. Diese können aufgabenspezifisch oder allgemein durch die Gesetzgebung oder durch die zuständigen Behörden bezeichnet werden, indem sie insbesondere vorschreiben, dass bestimmte Gesuche über ein bestimmtes Formular auf einer bestimmten Webseite einzureichen sind. Die Behörde muss klar angeben, zu welchen Zwecken mit welchen Mitteln mit ihr digital verkehrt werden muss. Die so bezeichneten Mittel müssen eine ihrem Verwendungszweck angemessene Sicherheit gewährleisten, d. h. sie müssen insbesondere gewährleisten, dass alle Beteiligten wissen, dass sie mit der richtigen Person bzw. der zuständigen Behörde verkehren und dass die ausgetauschten Informationen keinen Unbefugten zugänglich sind (vgl. Art. 20, 27 und 28 E-DVG). Sie müssen zudem grundsätzlich kostenlos genutzt werden können (vgl. Art. 34 E-DVG). Selbst wenn die für den digitalen Verkehr zu verwendenden Mittel bezeichnet sind, gilt für die dem Obligatorium unterliegenden Personen eine Übergangsfrist von zwei Jahren (vgl. Art. 36 E-DVG).

Absatz 3: Natürliche Personen, die nicht zum digitalen Verkehr mit Behörden verpflichtet sind, sollen mit Anreizen dazu motiviert werden können, digitale Kanäle zu nutzen. Damit helfen sie mit, Kosten zu sparen. Schliesslich ist die digitale Transformation der Verwaltung nur wirksam, wenn über kurz oder lang auf (parallele) papiergebundene Prozesse verzichtet werden kann.

#### *Artikel 5; Digitale Inklusion*

Je mehr sich die Digitalisierung durchsetzt, desto wichtiger ist es, sicherzustellen, dass möglichst wenige Menschen den Anschluss an die digitale Welt verlieren und damit unter anderem von der digitalen Interaktion mit Behörden ausgeschlossen werden. Dafür steht der Begriff der digitalen Inklusion. Der Grundsatz der digitalen Inklusion vermittelt keinen Anspruch darauf, vom Staat z. B. einen Zugang zum Internet oder einen Computer zu erhalten. Er schreibt den Behörden aber vor, bei ihren digitalen Leistungen darauf zu achten, dass sie von möglichst vielen Menschen genutzt werden können. Zu den potenziell benachteiligten Bevölkerungsgruppen können etwa ältere Menschen, Menschen mit Beeinträchtigungen, Migrantinnen und Migranten oder Menschen mit niedriger Bildung gehören. Digitale staatliche Dienstleistungen bieten umgekehrt aber auch die Chance, bislang benachteiligte Menschen im Kontakt mit Behörden zu stärken. Als wichtiger Grundsatz einerseits, aber auch mit Blick auf die Einschränkungsmöglichkeiten andererseits, soll die digitale Inklusion auf Gesetzesstufe verankert werden.

Absatz 1: Zur Einfachheit der Nutzung von Leistungen gehört eine intuitive Bedienung und Zugänglichkeit von Benutzeroberflächen. Die Einfachheit der Nutzung ist dabei massgeblich von der Komplexität der Aufgabe abhängig, welcher die Leistung dient, sowie von der Zielgruppe, an welche sie sich richtet. Dass staatliche digitale Leistungen barrierefrei sein müssen, also auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind, ergibt sich bereits aus dem Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen. Wegen der praktischen Bedeutung dieses Grundsatzes wird er im DVG nochmals aufgegriffen. Zur Umsetzung der Barrierefreiheit gibt es internationale technische Standards, etwa die Web Content Accessibility Guidelines (WCAG). Digitale Behördendienstleistungen müssen so ausgestaltet sein, dass sie auf möglichst vielen Endgeräten und Betriebssystemen genutzt werden können. Weil immer mehr Personen das Internet vorwiegend über das Smartphone nutzen, sind Webportale, die sich auch an Private richten, grundsätzlich mobile-fähig zu gestalten. Problematisch wären auch Lösungen, die an ein bestimmtes Betriebssystem gebunden sind, und mit anderen verbreiteten Systemen nicht genutzt werden können.

Absatz 2: Auch der Grundsatz der digitalen Inklusion gilt nicht absolut. So ist es regelmässig nicht möglich, moderne Websites auf älteren Geräten, Betriebssystemen oder Webbrowsern zu nutzen. Denn diese verfügen in technischer Hinsicht zum Teil nicht über die erforderlichen Funktionen oder weisen Sicherheitslücken auf. Des Weiteren kann es auch aus Kostengründen vertretbar sein, Fachapplikation, die sich lediglich an einen kleinen Benutzerkreis richten, nicht für den Gebrauch mit mehreren Betriebssystemen anzupassen.

### *Artikel 6; Datenbeschaffung*

Diese Bestimmungen verankern das Once-Only-Prinzip. Demnach sollen Private nicht bei jedem Kontakt mit der Verwaltung ihre Daten neu angeben müssen. Diese werden zentral bearbeitet und den Behörden, die sie benötigen, zur Verfügung gestellt. Das Once-Only-Prinzip ist Voraussetzung für ein modernes Datenmanagement in der Verwaltung und für behördenübergreifende digitale Geschäftsprozesse. Gleichzeitig ist seine Verfassungs- bzw. Rechtmässigkeit in der Lehre umstritten. Der Regierungsrat erachtet das Prinzip jedoch als rechtmässig, will es aber auf Gesetzesstufe verankern. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die Datenschutzgesetzgebung unverändert anwendbar bleibt. Insbesondere dürfen zentrale Datensammlungen nicht zu Selbstbedienungsläden für Behörden werden. Durch konsequente und regelmässig überprüfte Berechtigungsregelungen und Aufzeichnungen der Zugriffe ist sicherzustellen, dass jede Behörde und jede Person nur die Daten bearbeitet, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben benötigt – also die Daten, die sie sonst auch selbst erfasst und bearbeitet hätte. Als programmatische Bestimmung richtet sich der Grundsatz primär an Behörden, standardisierte Daten nicht mehrfach, sondern nur einmal zu erfassen bzw. diese von bereits bestehenden zentralen Datensammlungen abzurufen.

### *Artikel 7; Digitalisierung von physischen Dokumenten*

**Absatz 1:** Der Digitalisierung von weiterhin auf Papier eingehenden Dokumenten kommt künftig eine hohe Bedeutung zu, da die Akten nur noch elektronisch geführt werden (Art. 3 E-DVG). Ausnahmen bestehen nur, wenn sich die physisch eingereichten Dokumente aus technischen oder beweisrechtlichen Gründen nicht dafür eignen.

**Absatz 2:** Die Bestimmung bildet die formell-gesetzliche Grundlage für die Vernichtung von digitalisierten Dokumenten. Wird ein Dokument gescannt und das Original vernichtet, spricht man von ersetzendem Scannen. Dieses soll künftig die Regel sein. Alternativ bzw. ausnahmsweise bestünde auch die Möglichkeit, das Original nach dem Scanvorgang zurückzuschicken. Ein ersetzendes Scannen kommt dort nicht in Frage, wo das Beweisinteresse für die Verwendung des Dokuments in einem Verfahren gross ist. Ist es gross und somit stark zu gewichten, darf zwar gescannt werden, jedoch nicht ersetzend. Weiter ist vor dem Scannen die Echtheit des Originals festzustellen. Bestehen Zweifel, ob es sich bei der zu scannenden Vorlage um das Original handelt, z. B. durch das Fehlen einer Unterschrift, muss das Dokument weiterhin physisch aufbewahrt werden.

**Absatz 3:** Ein für sämtliche, dem Gesetz unterstellte Behörden einheitlich geregeltes Vorgehen zur Digitalisierung von Dokumenten dient der Rechtssicherheit. Diesbezüglich wird der Regierungsrat insbesondere die technischen Anforderungen an die digitalisierten Dokumente (Auflösung; schwarz-weiss, Graustufe oder Farbe; OCR/Texterkennung usw.) sowie die Anforderung an die Qualitätssicherung zu regeln haben. Dabei kann er sich an der bereits bestehenden Richtlinie des Landesarchivs zum ersetzenden Scannen in der kantonalen Verwaltung orientieren oder in der Ausführungsgesetzgebung gar gänzlich darauf verweisen.

### *Artikel 8; Open-Source-Software und Open Government Data*

Auf Anregung aus der Vernehmlassung soll ein zusätzlicher Artikel zum Thema Open-Source-Software und Open Government Data eingefügt werden. Damit wird auch die gesetzliche Grundlage geschaffen, damit das geplante Konzept für Einsatzmöglichkeiten von Open (Government) Data für Wirtschaft, Bildung und Forschung umgesetzt werden kann.

Open-Source-Software ist Software, die als Quelltext öffentlich verfügbar ist und von allen eingesehen, geändert, genutzt und weiterverbreitet werden kann. Eine Open-Source-Lizenzierung kann aus altruistischen Motiven erfolgen, aber auch, um die Abhängigkeit vom Entwicklerunternehmen zu reduzieren. Open Government Data sind staatliche Daten, die von allen zu jedem Zweck genutzt und weiterverbreitet werden dürfen. Die Idee dahinter ist, dass staatliche Daten ein Rohstoff sind, welcher der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft zum Schaffen von Mehrwert zugänglich sein soll. Da es sich bei der Publikation von Software und von Daten um eine auf Dauer angelegte Staatsaufgabe handelt, ist sie gesetzlich zu verankern. Mit der Bestimmung wird keine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass der Staat allein zum Zweck der Open-Source-Publikation z. B. Software entwickeln lässt, sondern sie ermöglicht nur die Weiterverwendung von Werken und Daten durch die Allgemeinheit, welche der Staat für seine Aufgabenerfüllung ohnehin erstellen (lassen) muss.

**Absatz 1:** Die Vorschrift bezieht sich auf alle Formen von «open content»: Software und Daten, die wohl die wichtigsten Anwendungsfälle darstellen, aber auch z. B. Texte und Bilder. Damit sind auch Dokumentationen der Software und Daten erfasst, aber auch andere staatliche Inhalte, deren Nutzung für Dritte von Interesse sein kann. Eine Publikation als «open content» schafft auch Rechtssicherheit für die Nutzenden, wenn nicht klar ist, ob die vom Staat veröffentlichten Werke allenfalls bereits als amtliche Berichte urheberrechtsfrei sind (Art. 5 Abs. 1 Bst. c Bundesgesetz über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte, Urheberrechtsgesetz, URG).

**Absatz 2:** Typische Open-Source-Lizenzen wie die GNU General Public License (GPL) oder die European Union Public Licence (EUPL) haben die in Absatz 2 umschriebenen Eigenschaften: Sie erlauben allen die kostenlose Nutzung, Weitergabe und Veränderung der Inhalte und sie schliessen die Haftung der Lizenzgeber-

schaft aus. Viele Lizenzen sehen eine «Copyleft»-Bestimmung vor, wonach, wer so lizenzierte Inhalte nutzt, deren allfällige Anpassungen («abgeleitete Werke», z. B. Verbesserungen der Software) ebenfalls veröffentlichten muss. Ob der Einsatz von Copyleft-Bestimmungen im öffentlichen Interesse ist, hat die zuständige Behörde im Einzelfall zu beurteilen. Für Inhalte, die nicht Software sind, gibt es ähnliche Standardlizenzen, z. B. die Creative-Commons-Lizenz. Die Vorschrift ist eine Kann-Bestimmung, weil insbesondere mit Open-Data-Publikationen, aber auch mit einer Open-Source-Publikation nicht unwesentliche Kosten verbunden sein können. Die staatlichen Angebote müssen daher auch von der Nachfrage abhängig gemacht werden können.

Absatz 3 stellt klar, dass auch Open-Content-Publikationen den Einschränkungen unterliegen, die sich aus der restlichen Gesetzgebung ergeben. Personendaten können in der Regel nicht als Open Data veröffentlicht werden, weil diesfalls die restriktiven Voraussetzungen der Datenschutzgesetzgebung für die Veröffentlichung von Personendaten zu beachten sind.

#### *Artikel 9; Grundsatz*

Absatz 1: Die Bestimmung bringt zum Ausdruck, dass der Kanton und die drei Gemeinden im Informatikbereich zusammenarbeiten und die Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologien zur Verbesserung ihrer Aufgabenerfüllung und zur Vereinfachung des Geschäftsverkehrs «gemeinsam» nutzen wollen.

Absatz 2: Als strategische Grundlage für die Zusammenarbeit sollen eine «gemeinsame» E-Government- und eine «gemeinsame» Informatik-Strategie dienen.

#### *Artikel 10; E-Government- und Informatik-Strategie*

Absatz 1: Um zu gewährleisten, dass Kanton und Gemeinden ihre digitalen Behördendienstleistungen koordiniert und auf einem gemeinsamen Behördenportal anbieten können, erlässt der Regierungsrat eine Strategie. Diese besteht einerseits aus einer E-Government- und andererseits aus einer Informatik-Strategie. Die E-Government-Strategie umfasst den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien, damit die Bevölkerung und die Wirtschaft wichtige Geschäfte mit den Behörden digital abwickeln können. E-Government ist gegen aussen gerichtet und bezieht sich auf die verschiedenen Anspruchsgruppen von Kanton und Gemeinden. Die Informatik-Strategie richtet sich hingegen gegen innen. Sie legt insbesondere fest, über welche grundlegenden Hard- und Softwarekomponenten die Arbeitsplätze und der Informatikdienst verfügen und wie die Schnittstellen und die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden, aber auch den einzelnen Verwaltungseinheiten ausgestaltet werden sollen.

Absatz 2: Im Sinne einer gemeinsamen Strategie und des gemeinsamen Bezugs von Informatikdienstleistungen sind die Gemeinden und Fachpersonen bei der Erarbeitung mit einzubeziehen. Der Regierungsrat wird dazu wie heute mit dem IT-Steuerungsausschuss eine Kommission mit Vertretern von Kanton und Gemeinden sowie weiteren Fachpersonen einsetzen, welche die Grundlagen erarbeitet. Die Entwürfe werden in der Folge im Rahmen einer Vernehmlassung bei den verschiedenen Anspruchsgruppen, insbesondere den Gemeinderäten, in Konsultation gegeben. Da der Kanton jedoch Eigner des Informatikdienstes ist und bleibt, obliegt es letztlich dem Regierungsrat, die Strategie zu erlassen. Die Strategien sind durch die Kommission innerhalb der vier Jahre regelmässig zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen.

Absatz 3: Die Strategien, insbesondere die E-Government-Strategie, hat sich an übergeordneten Planungen des Bundes zu orientieren.

Absatz 4: Der Regierungsrat hat dem Landrat mindestens alle vier Jahre Bericht über die Umsetzung der E-Government-Strategie und der Informatik-Strategie zu erstatten. Der Landrat kann zudem im Rahmen des Budgets weiterhin steuernd auf die Informatik Einfluss nehmen.

#### *Artikel 11; Fachstelle Digitale Verwaltung*

Absatz 1: Mit der neu geschaffenen Fachstelle Digitale Verwaltung soll der komplexe Digitalisierungsprozess behördenübergreifend besser koordiniert und Wissen gebündelt werden. Eine Fachstelle ist effektiv, ermöglicht die Nutzung von Synergien und erlaubt eine umfassende und vernetzte Perspektive. Da die Fachstelle innerhalb der Verwaltung eine Querschnittsaufgabe erfüllt, rechtfertigt sich eine Verankerung auf Gesetzesstufe, wie dies für andere Querschnittsämter wie z. B. den Personaldienst auch der Fall ist.

Absatz 2: Die Fachstelle erbringt ihre Dienstleistungen nicht nur verwaltungsintern, sondern sorgt auch dafür, dass die Gemeinden genügend einbezogen werden. Schliesslich vertritt sie den Kanton auch in interkantonalen oder nationalen Gremien.

Absatz 3: Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung soll auf die nähere Umschreibung der (weiteren) Aufgaben und Befugnisse der Fachstelle auf Gesetzesstufe verzichtet werden. Diese Aufgabe wird an den Regierungsrat delegiert.

### *Artikel 12; Informatikdienst des Kantons*

Absätze 1 und 3: Die Bestimmung legt fest, für wen der Informatikdienst seine Dienstleistungen im Bereich der Informatik und Kommunikation erbringen muss. Er macht dies einerseits wie bisher für die kantonale Verwaltung (Bst.a) und die gerichtlichen Behörden (Bst.b). Andererseits erbringt er seine Dienstleistungen neu auch für die Gemeinden (Bst.c). Die Gemeinden sind damit gesetzlich verpflichtet, ihre IKT-Dienstleistungen über den kantonalen Informatikdienst zu beziehen. Der genaue Inhalt der Leistungen und deren Finanzierung richtet sich nach Artikel 13 und 14 E-DVG. Mit der Erwähnung der gerichtlichen Behörden wird der generelle Geltungsbereich des Gesetzes (Art.2 E-DVG) für den Bereich der Zusammenarbeit mit dem Informatikdienst punktuell ausgedehnt. Was zu den «zentralen Informatik- und Kommunikationsdienstleistungen» gehört, soll auf Verordnungsebene geregelt werden. Absatz 4 bildet dafür die Delegationsgrundlage. Neben der Einrichtung und Betreuung der Informatik- und Kommunikationsinfrastruktur an Arbeitsplätzen und dem Betrieb der Basisinfrastruktur zählt zu den Aufgaben des Informatikdienstes insbesondere auch der Betrieb von Fachanwendungen. Dieser hat sich, wie unter Ziffer 3.2 ausgeführt, nach den Anforderungen der Leistungsbezüger zu richten. Keine wesentlichen IKT-Dienstleistungen sind spezifische Fachanwendungen wie z.B. das Polycorn-Funknetz der Kantonspolizei, die sinnvollerweise durch die Leistungsbezüger selber beschafft und betrieben werden.

Absatz 2: Darüber hinaus kann der Informatikdienst seine Dienstleistungen auch weiteren Leistungsbezügern anbieten. Voraussetzung dafür ist ebenfalls der Abschluss einer Leistungsvereinbarung. Bei den Leistungsbezügern muss es sich um solche handeln, die öffentliche Aufgaben erfüllen. Dazu zählen die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten von Kanton und Gemeinden (Bst.a), also die Glarner Sach, die Sozialversicherungen Glarus, die Alters- und Pflegeheime und die Technischen Betriebe der Gemeinden. Unter die weiteren Organisationen des privaten oder öffentlichen Rechts (Bst.b) fallen in erster Linie die Pensionskasse Glarus oder die Spitex-Organisationen. Sie werden bereits heute durch den kantonalen Informatikdienst bzw. die Glarus hoch3 AG betreut und sollen auch künftig eine Leistungsvereinbarung abschliessen können. In Frage kommen ferner Zweckverbände, öffentliche Unternehmen im (mehrheitlichen) Eigentum von Kanton und/oder Gemeinden (z.B. Autobetrieb Sernftal AG, Braunwald-Standseilbahn AG) oder Organisationen mit öffentlichem Leistungsauftrag (z.B. Einrichtungen für Menschen mit Behinderung). Nicht zulässig ist die Erbringung von Dienstleistungen für Dritte ohne öffentliche Zwecksetzung. Damit soll eine Konkurrenzierung privater Informatik- und Kommunikationsdienstleistungsanbieter ausgeschlossen werden.

### *Artikel 13; Leistungsvereinbarung*

Absatz 1: Die konkrete Zusammenarbeit des kantonalen Informatikdienstes mit den Gemeinden und allenfalls weiteren externen Leistungsbezügern wird in Leistungsvereinbarungen verbindlich geregelt. Aufseiten des Kantons ist der Regierungsrat für den Abschluss zuständig.

Absatz 2: Gegenstand der Leistungsvereinbarungen ist die Festlegung der Art, des Umfangs, der Abgeltung und der Qualität der zu erbringenden Leistungen. Der Umfang richtet sich insbesondere nach der vom Leistungsbezüger gewünschten Anzahl Arbeitsplätze und den benötigten Fachanwendungen sowie aller damit zusammenhängenden Infrastrukturen. Die Qualität der Leistungen umfasst Aspekte wie die Verfügbarkeit, die Sicherheit, die Supportorganisation oder das Problemmanagement, wie sie heute in der «Richtlinie Wartung und Betrieb der IKT-Infrastruktur» festgehalten sind. Für die Abgeltung sind die Vorgaben gemäss Artikel 14 E-DVG massgebend.

### *Artikel 14; Finanzierung*

Absatz 1: Die Leistungen des Informatikdienstes werden den Leistungsbezügern grundsätzlich zu Vollkosten verrechnet: Die Details der Abgeltung werden in den Leistungsvereinbarungen geregelt (vgl. Art.13 Abs.2 E-DVG). Die Kosten setzen sich dabei zusammen aus den Betriebskosten der Basisinfrastruktur (PC-/Laptop-Arbeitsplätze, Netzwerk-, Server-, Speicher- und Sicherheitssysteme, Telefonie, verwaltungswelt eingesetzte Applikationen, E-Government-Dienstleistungen, Lizenzen, Wartung, Personal, Allgemeynkosten), Betriebskosten für Fachanwendungen (Server, Lizenz- und Wartungskosten) und den projektbezogenen Kosten. Während die Betriebskosten für Fachanwendungen und die projektbezogenen Kosten sich relativ einfach ausscheiden und den einzelnen Leistungsbezügern zurechnen lassen, ist dies bei der Basisinfrastruktur mit verhältnismässigem Aufwand nur beschränkt möglich. Die Kosten der Basisinfrastruktur sollen daher anhand eines zweckmässigen Umlageschlüssels auf die einzelnen Leistungsbezüger verteilt werden. Zweckmässig dürfte dabei voraussichtlich eine Verrechnung basierend auf der Anzahl Benutzer und PC/Laptop-Arbeitsplätze sein. Selbstverständlich können die Leistungsbezüger dabei die Kosten- und Leistungsrechnung, welche die Grundlage für die Berechnung der Vollkosten bildet, auch selber einsehen.

Absatz 2: Bei gemeinsamen Projekten, von denen Kanton und Gemeinden in ähnlichem Umfang profitieren, ist ein geeigneter Kostenschlüssel zu definieren. Vorgeschlagen wird eine Aufteilung im Verhältnis der Bevölkerung, wobei die Finanzierung auch projektspezifisch erfolgen kann. Eine Aufteilung der Kosten im Verhältnis der Bevölkerung dürfte z.B. beim geplanten Behördenportal sinnvoll sein, da sich dieses an die Bevölkerung in ihrer Gesamtheit richtet und nicht von den IT-Arbeitsplätzen in den einzelnen Gemeinwesen abhängig ist.

Absatz 3: Die Bestimmung stellt den Bezug zu den verfassungs- bzw. finanzhaushaltsrechtlichen Budget- und Ausgabenkompetenzen her. Lehnt z.B. der Landrat oder eine Gemeindeversammlung die budgetierten Kosten für ein Projekt ab, so darf dieses nicht umgesetzt werden bzw. hat sich auf diejenigen Gemeinwesen zu beschränken, welche dem Projekt zugestimmt haben.

#### *Artikel 15; Zugriffs- und Bearbeitungsrechte*

Absatz 1: Als Betreiber der Informations- und Kommunikationsinfrastruktur und von Fachanwendungen muss der Informatikdienst im Rahmen der Erfüllung seiner Aufgaben regelmässig auf Sach- und Personendaten der Leistungsbezüger zugreifen. Mit dieser Bestimmung wird die, vor allem für den Zugriff auf besonders schützenswerte Personendaten, notwendige formell-gesetzliche Grundlage geschaffen.

Absatz 2: Während Absatz 1 den Informatikdienst ermächtigt, bildet Absatz 2 die gesetzliche Grundlage für Leistungsbezüger, dem Informatikdienst ihre Daten zugänglich machen zu dürfen. Grenze bildet auch hier die Notwendigkeit der vom Informatikdienst nachgefragten Daten zur Erfüllung seiner Aufgaben.

#### *Artikel 16; Auslagerung*

Absatz 1: Nach Artikel 12 Absatz 4 E-DVG kann der Informatikdienst einzelne Aufgaben und somit insbesondere einzelne Datenbearbeitungsvorgänge an Dritte auslagern. Soweit der Beauftragte nicht bereits selbst der kantonalen Datenschutzgesetzgebung untersteht, hat der Informatikdienst geeignete Massnahmen zu ergreifen, um dasjenige Datenschutzniveau sowie diejenigen Anforderungen an die Betriebs- und Datensicherheit sicherzustellen, wie sie gelten würden, wenn er die Aufgaben selbst erfüllen würde (Bst. b). Darüber hinaus hat er dafür zu sorgen, dass er seine Aufgaben gegenüber den Leistungsbezügern auch weiter erbringen kann, wenn der Beauftragte seinen Betrieb einstellt oder vertragsbrüchig wird (Bst. a). Als geeignete Mittel werden explizit Vereinbarungen oder Auflagen genannt, welche im Zusammenhang mit der Auslagerung mit dem Beauftragten abgeschlossen werden. Als weitere geeignete Mittel käme z.B. die Vereinbarung einer Konventionalstrafe oder der Vorbehalt eines direkten Weisungsrechts in Betracht.

Absatz 2: Die Bestimmung wurde aufgrund einer berechtigten Rückmeldung aus der Vernehmlassung aufgenommen. Mit ihr soll sichergestellt werden, dass der Informatikdienst im Rahmen der Auslagerung einzelner Aufgaben gestützt auf Artikel 12 Absatz 4 E-DVG nicht Daten weitergibt, über die er mangels materieller Verantwortung gar nicht verfügen darf. In diesen Fällen hat der Informatikdienst das Einverständnis der nach Artikel 32 E-DVG für die Bearbeitung der Daten verantwortlichen Behörde einzuholen.

Absatz 3: Den verschiedenen datenschutz- und datensicherheitsrechtlichen Aspekten ist nicht erst im Zeitpunkt der Auftragserteilung Rechnung zu tragen, sondern bereits bei der Auswahl des Auftragnehmers, also insbesondere im Rahmen des Beschaffungsverfahrens.

#### *Artikel 17; Abschluss von Vereinbarungen*

Absatz 1: Eine Erfolg versprechende Möglichkeit, E-Government in der Schweiz zu koordinieren und in effiziente Bahnen zu lenken, bietet der Weg über E-Government-spezifische öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen. So basiert auch die gegenwärtige Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen im Rahmen von Digitale Verwaltung Schweiz auf einer öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung. Die Bestimmung schafft für den Kanton die Rechtsgrundlage für den Abschluss von Vereinbarungen, welche die technische und organisatorische Umsetzung einer Zusammenarbeit im Bereich des E-Governments und deren Finanzierung zum Gegenstand haben. Die Einschränkung auf die «technische und organisatorische Umsetzung» bringt zum Ausdruck, dass nicht die Grundlage für eine inhaltliche Regelung der Zusammenarbeit an sich gelegt wird, sondern nur für die Umsetzung einer Zusammenarbeit, die anderswo ihre rechtlichen Grundlagen findet (z.B. für gemeinsame Beschaffungen im kantonalen Beschaffungsrecht oder im interkantonalen Recht). So ginge insbesondere eine Vereinbarung, welche die beteiligten Gemeinwesen verbindlich zur Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen (etwa bei der gemeinsamen Beschaffung bestimmter Güter) verpflichtet, über diesen Rahmen hinaus. Dafür wären spezifischere Rechtsgrundlagen erforderlich. Hingegen könnte gestützt auf die vorliegende Bestimmung eine Vereinbarung darüber abgeschlossen werden, wie gemeinsame Beschaffungen auf technischer und organisatorischer Ebene abzuwickeln sind. Da es sich somit um untergeordnete, in der Regel rein rechtsgeschäftliche Vereinbarungen handelt, ist dafür der Regierungsrat zuständig.

Absatz 2: In der Praxis hat es sich als zweckmässig erwiesen, für eine längerfristige Zusammenarbeit im Bereich von E-Government unter verschiedenen Gemeinwesen eigene Rechtsträger zu gründen, oft in der Form eines Vereins oder einer Aktiengesellschaft. Diese Organisationen können für alle beteiligten Gemeinwesen Fachpersonal anstellen oder Aufträge erteilen, um etwa eine Applikation gemeinsam zu entwickeln und zu pflegen, Beschaffungen durchzuführen oder gemeinsame Infrastrukturleistungen zu betreiben. Zu den Beispielen für eine solche Zusammenarbeit gehören etwa die Digitale Verwaltung Schweiz, die eOperations AG oder der Verein simap.ch. Die Bestimmung schafft für den Kanton die Rechtsgrundlage für Beteiligungsprojekten.

**Absatz 3:** Der Abschluss von Vereinbarungen nach Artikel 17 E-DVG ist nur zulässig, soweit die dazu erforderlichen Rechtsgrundlagen bereits anderweitig vorhanden sind. So soll sich z.B. die Bearbeitung von Personendaten nach den geltenden Datenschutzbestimmungen richten und nicht (in abweichender Weise) in der Vereinbarung selbst geregelt werden.

#### *Artikel 18; Finanzhilfen*

**Absätze 1 und 2:** Die Digitalisierungsstrategie betrifft nicht nur die kantonale Verwaltung, sondern geht über deren institutionellen Grenzen hinaus. Sie dient als Basis für sämtliche Digitalisierungsbestrebungen gegenüber Einwohnerinnen und Einwohnern, Unternehmen und anderen Institutionen. Der Kanton soll dabei einen finanziellen Beitrag an solche Bestrebungen Privater leisten können. Die Bestimmung schafft dafür die gesetzliche Grundlage. Die finanzielle Unterstützung soll insbesondere dazu beitragen, Anfangsschwierigkeiten eines Projektes überwinden zu helfen und schneller eine günstige Entwicklung herbeizuführen. Es handelt sich somit typischerweise um Anschubfinanzierungen. Die Finanzhilfen können dabei für innovative Vorhaben Privater zur Förderung und Weiterentwicklung der Digitalisierung ausgerichtet werden. Zuständig für die Ausrichtung ist der Regierungsrat. Er entscheidet im Rahmen der von der Landsgemeinde bewilligten Kredite und legt die weiteren Voraussetzungen und Einzelheiten in einer Verordnung fest.

#### *Artikel 19; Zweck des Behördenportals*

**Absatz 1:** Durch das Behördenportal wird der elektronische Zugang für Privatpersonen, Unternehmen sowie Behörden zur Abwicklung von Geschäften mit der kantonalen und den kommunalen Verwaltungen unterstützt. Es bildet den zentralen Zugangspunkt für die nachgefragten Behördendienstleistungen («One-Stop-Shop-Prinzip»). Das Portal soll Behördendienstleistungen umfassen, die bereits heute teilweise elektronisch zur Verfügung stehen. Darüber hinaus soll es neu auch die Abwicklung von Behördendienstleistungen ermöglichen, die bislang nicht elektronisch verfügbar sind. Mit der laufenden technischen Entwicklung wird sich der Anwendungsbereich des Behördenportals ständig erweitern. Entsprechend sind die im Gesetzestext gewählten Formulierungen in einem weiten Sinne zu verstehen und beinhalten grundsätzlich auch die Zustellung von Entscheiden (Verfügungen) über das Behördenportal.

**Absatz 2:** Die Digitalisierung von Behördendienstleistungen kann nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn sie als medienbruchfreie, durchgängige End-to-End-Prozesse ausgestaltet werden. Der Prozess muss über alle beteiligten Stellen, Services, Basisdienste und Fachapplikationen (Back-Office) gestaltet werden. In der Ziellösung fällt kein Papier mehr an, das manuell verarbeitet werden muss. Dabei sind insbesondere die Bestimmungen über die Informationssicherheit und über den Datenschutz einzuhalten.

#### *Artikel 20; Übermittlung von Daten und Dokumenten*

**Absatz 1:** Das Behördenportal stellt die erforderliche Infrastruktur für die elektronische Geschäftsabwicklung und Kommunikation und den damit verbundenen Austausch von Daten und Dokumenten zur Verfügung. Die eigentliche Bearbeitung erfolgt dann in den Fachanwendungen der jeweils zuständigen Behörden. Neben dem Behördenportal gibt es bereits für bestimmte Geschäfte vom Bund anerkannte Zustellplattformen (z.B. Incamail der Post). Die Verwendung solcher Zustellplattformen soll auch durch den Kanton anerkannt werden können. Zuständig für die Anerkennung ist der Regierungsrat, für deren Einsatz bzw. konkrete Verwendung die jeweils zuständige Behörde.

**Absatz 2:** Die Bestimmung lässt die Möglichkeit offen, dass kantonale oder kommunale Behörden, die bereits über spezifische Informatiklösungen verfügen oder in Zukunft verfügen werden, das Behördenportal zur Übermittlung von Daten und Dokumenten nicht nutzen. Das gilt etwa für Lösungen, die zusammen mit anderen Kantonen oder Gemeinden entwickelt wurden, oder wenn die kantonalen oder kommunalen Behörden vom Bund zur Verfügung gestellte Applikationen, die bereits Online-Services anbieten, nutzen oder aufgrund von Vorgaben des übergeordneten Rechts sogar nutzen müssen.

**Absatz 3:** Die rechtlichen Anforderungen an die einzelnen Komponenten, die es zum Aufbau und den Betrieb des Behördenportals braucht, sind durch den Regierungsrat festzulegen. Dies betrifft auch die Regelung der weiteren Aspekte der Übermittlung von Daten und Dokumenten (Zustellung, Empfang, Quittierung usw.).

#### *Artikel 21; Nichterreichbarkeit des Behördenportals*

**Absätze 1 und 2:** Für den Fall, dass das Behördenportal oder die bezeichnete Zustellplattform am Tag des Fristablaufs nicht erreichbar ist, werden laufende Fristen – gesetzliche wie gesetzte – verlängert und zwar bis auf den Folgetag, nachdem das Behördenportal oder die Zustellplattform wieder erreichbar ist. Fällt dieser Tag auf ein Wochenende oder einen anerkannten Feiertag, verlängert sich die Frist bis zum nächsten Werktag. Im Übrigen richtet sich der Fristenlauf für das Verfügungsmässige Staatshandeln weiterhin nach dem VRG, wo diesbezüglich mit Erlass des DVG ebenfalls neue Bestimmungen aufgenommen werden (vgl. Art. 32 Abs. 1a und Art. 34 Abs. 3 E-VRG). Im DVG wird lediglich der Spezialfall geregelt, was mit den Fristen passiert, wenn das Behördenportal nicht erreichbar ist.

**Absatz 3:** Die Nichterreichbarkeit muss nicht unbedingt mit einer Störung am Behördenportal oder an der Plattform selbst zusammenhängen. Da es sich beim Internet um ein Netzwerk handelt, kann eine Störung an

einem beliebigen Punkt auftreten. In diesem Fall können einzelne Benutzerinnen und Benutzer nicht mehr auf das Behördenportal oder die Plattform zugreifen, für andere Benutzerinnen und Benutzer bleibt das Portal bzw. die Plattform weiterhin erreichbar. Aus Sicht des Behördenportals oder der Plattform wird in diesem Fall keine Störung verzeichnet. Für den Fall der Nichterreichbarkeit bei Fristablauf wird kein strikter Beweis verlangt, sondern lediglich ein Glaubhaftmachen.

#### *Artikel 22; Zugriff auf amtliche Register*

**Absatz 1:** Die Bestimmung schafft eine Rechtsgrundlage, damit die Behörden im Zusammenhang mit dem Identifizierungsverfahren und zur Klärung ihrer Zuständigkeiten bei der Benutzung des Behördenportals oder anderer Zustellplattformen auf die Daten der kantonalen Einwohnerregisterplattform zugreifen bzw. diese abfragen können.

**Absatz 2:** Die Versichertennummer gemäss Artikel 50c Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) darf nach den Vorgaben des AHVG nur selektiv verwendet werden (vgl. Art. 50e AHVG). Eine Behörde darf die Versichertennummer nur dann führen, wenn dies in einem Gesetz vorgesehen ist. Die Versichertennummer darf deshalb für den Datenabgleich mit der kantonalen Einwohnerregisterplattform nur dann genutzt werden, wenn für die Aufgabenerfüllung der abfragenden Behörde eine gesetzliche Grundlage für die Führung der Versichertennummer besteht.

**Absatz 3:** Mit dieser Bestimmung wird die erforderliche Rechtsgrundlage für Online-Zugriffe auf weitere amtliche Register geschaffen. Behörden dürfen jene Sach- und Personendaten in weiteren amtlichen Registern automatisiert abrufen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Voraussetzung dafür ist, dass die betroffene Person dem Abruf der Daten zugestimmt hat. Die Möglichkeit, auf weitere amtliche Register zuzugreifen und die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten online abzufragen, stellt eine Vereinfachung bei der Bearbeitung von Geschäftsfällen dar. Bei einem Gesuch um eine Bewilligung für eine berufliche oder gewerbliche Tätigkeit muss z. B. kein Betriebsregisterauszug mehr eingereicht werden. Die Bewilligungsbehörde kann die Daten zur Gesuchstellerin oder zum Gesuchsteller direkt im Betriebsregister abfragen. Dasselbe gilt für Angaben aus dem Handelsregister für juristische Personen, Personengesellschaften oder Einzelunternehmen. Für die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller führt dies zu einem geringeren Aufwand bei der Zusammenstellung der Gesuchsunterlagen. In zeitlicher und personeller Hinsicht entfällt die Beschaffung der Registerauszüge, in finanzieller Hinsicht entfallen die Gebühren für die Registerauszüge. Auf Behördenseite verringert sich der Aufwand ebenfalls, weil es nicht mehr nötig ist, die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller zur Nachreichung fehlender Unterlagen aufzufordern. Anstelle der Nachreichung der Unterlagen können die Behörden die fehlenden Angaben direkt in den weiteren amtlichen Registern abfragen. Selbstredend erstreckt sich das Zustimmungserfordernis nicht auf Daten von amtlichen Registern, die bereits von Gesetzes wegen öffentlich zugänglich sind und somit auch von den Behörden frei abgerufen werden können.

#### *Artikel 23; Zweck des Benutzerkontos*

Wer das Behördenportal benutzen will, muss über ein Benutzerkonto verfügen, das sich einer bestimmten natürlichen Person (Art. 24 E-DVG) oder einem bestimmten Unternehmen (Art. 25 E-DVG) zuordnen lässt.

#### *Artikel 24; Persönliches Benutzerkonto*

Für die Eröffnung eines Benutzerkontos müssen die Nutzerinnen und Nutzer bestimmte Personendaten erfassen. Welche das sind, wird der Regierungsrat in der Verordnung festlegen. Dabei kann er die Angabe der Versichertennummer gemäss Artikel 50c Absatz 1 AHVG vorsehen.

#### *Artikel 25; Nicht-persönliches Benutzerkonto*

**Absätze 1 und 2:** Die Dienstleistungen des Behördenportals sollen auch juristischen Personen und Personengesellschaften des Privatrechts, juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie Einzelunternehmen zugänglich sein. Dies erfolgt über ein sogenanntes nicht-persönliches Benutzerkonto. Natürliche Personen, welche über ein persönliches Benutzerkonto und über eine Vertretungsberechtigung verfügen, können für juristische Personen und Personengesellschaften des Privatrechts und für juristische Personen des öffentlichen Rechts ein nicht-persönliches Benutzerkonto erstellen. Dasselbe gilt für die Inhaberinnen und Inhaber eines Einzelunternehmens. Über dieses nicht-persönliche Konto kann die vertretungsberechtigte natürliche Person bestimmte Dienstleistungen, die vom Portal angeboten werden und die auf Unternehmen oder auf die öffentliche Hand ausgerichtet sind, auch für juristische Personen, Personengesellschaften und Einzelunternehmen nutzen. So könnte eine natürliche Person zugunsten einer juristischen Person oder Personengesellschaft des Privatrechts oder für ein Einzelunternehmen z. B. eine Mutation im Handelsregister veranlassen, einen Antrag auf Arbeitsbewilligung einreichen, eine Änderung in der Geschäftsleitung oder in der Zusammensetzung der Gesellschafter bekanntgeben oder statistische Angaben an die Behörden übermitteln. Zugunsten einer juristischen Person könnte eine vertretungsberechtigte natürliche Person z. B. die Statuten eines Zweckverbands oder ein Gemeindereglement zur Genehmigung einreichen oder statistische Angaben an den Kanton übermitteln.

**Absatz 3:** Für die Erstellung eines nicht-persönlichen Benutzerkontos müssen die natürlichen Personen bestimmte Daten erfassen. Welche Daten dies sind, legt der Regierungsrat fest. Er kann insbesondere die Angabe der Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) verlangen.

#### *Artikel 26; Benutzeridentität*

**Absatz 1:** Nach der Kontoeröffnung wird den Nutzerinnen und Nutzern automatisch eine eindeutige und unveränderliche Benutzeridentität zugeteilt.

**Absätze 2 und 3:** Auch wenn das E-ID-Gesetz in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 7. März 2021 abgelehnt worden ist, kann davon ausgegangen werden, dass in der Zukunft eine auf Bundesebene staatlich anerkannte elektronische Identität (E-ID) verfügbar sein wird. Natürlichen Personen, die über eine solche E-ID verfügen, sollen deshalb die Möglichkeit erhalten, ihr Benutzerkonto mit dieser E-ID zu verknüpfen. Dadurch können die Attribute, die in der E-ID hinterlegt sind, für die Identitätsprüfung verwendet werden. Die Bestimmung ist so formuliert, dass neben der auf Bundesebene anerkannten elektronischen Identität auch weitere, durch den Kanton anerkannte elektronische Identitäten mit dem Benutzerkonto verknüpft werden können. Dafür soll der Regierungsrat auf Verordnungsstufe die Anforderungen definieren sowie die technische Umsetzung regeln.

#### *Artikel 27; Authentisierung und Authentifizierung*

**Absatz 1:** Nutzerinnen und Nutzer können unabhängig von ihrem Aufenthaltsort auf ihr Benutzerkonto zugreifen. Der Zugang ist von zu Hause, vom Arbeitsplatz, von einem Computer mit Internetanschluss oder von mobilen Geräten im In- und Ausland aus nutzbar. Für die Nutzung der vom Portal angebotenen Dienstleistungen müssen sich die Nutzerinnen und Nutzer authentisieren. Durch die Authentisierung erbringen sie den Nachweis ihrer Identität durch ein technisches Verfahren. Damit wird sichergestellt, dass nur autorisierte Nutzerinnen und Nutzer auf das Portal bzw. das Benutzerkonto Zugriff haben.

**Absätze 2 und 3:** Abhängig vom Schutzbedarf der Daten, welche bei den einzelnen Geschäftsarten bearbeitet werden (vgl. Art. 32 Abs. 2 E-DVG), werden unterschiedliche Vertrauensstufen definiert sowie eine einstufige oder zweistufige Authentifizierung vorgeschrieben. Die Einzelheiten dazu werden nicht im Gesetz geregelt, sondern auf Verordnungsstufe konkretisiert. Dabei dürfte der Regierungsrat auf die Standards des Vereins eCH abstellen, konkret auf den eCH-Standard 0170, Qualitätsmodell zur Authentifizierung von Subjekten. Dieser unterscheidet aktuell vier Authentisierungsstufen von kein oder minimales bis hohes Vertrauen.

#### *Artikel 28; Zugriffsrechte*

**Absatz 1:** Neben den Nutzerinnen und Nutzern haben auch die Mitarbeitenden der kantonalen und kommunalen Verwaltung, welche dazu autorisiert und mit entsprechenden Aufgaben betraut sind, Zugriff auf das Benutzerkonto. Die nach Artikel 32 E-DVG verantwortliche Behörde hat die Zugriffsberechtigungen für ihre Mitarbeitenden festzulegen.

**Absatz 2:** Des Weiteren soll technisch ermöglicht werden, dass die Nutzerinnen und Nutzer sich bei der Abwicklung von Geschäften über das Behördenportal vertreten lassen können. Zu denken ist dabei insbesondere an Treuhänderinnen oder Treuhänder sowie an Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, welche für die Nutzerinnen und Nutzer z. B. die Steuererklärung einreichen oder Eingaben im Rahmen von (erstinstanzlichen) Verwaltungsverfahren machen. Die Nutzerinnen und Nutzer sollen diesen Personen dafür eine Zugriffsberechtigung erteilen können. Die Erteilung einer Zugriffsberechtigung setzt voraus, dass die stellvertretende Person selbst über ein Benutzerkonto verfügt.

**Absatz 3:** Der Umfang der Zugriffsberechtigung kann unterschiedlich ausgestaltet sein. Sie ist grundsätzlich unterteilt in eine Berechtigung zur Abfrage und eine Berechtigung zur Bearbeitung.

#### *Artikel 29; Protokollierung und Datensicherung*

**Absatz 1:** Um die Nachvollziehbarkeit der Handlungen in den persönlichen und nicht-persönlichen Benutzerkonten zu gewährleisten, werden die Zugriffe der Nutzerinnen und Nutzer, der vertretungsberechtigten Personen sowie die Zugriffe der autorisierten Behördenmitarbeitenden aufgezeichnet.

**Absatz 2:** Die Einzelheiten der Protokollierung, die Erstellung von Sicherungskopien, die Einsichtnahme in die aufgezeichneten Daten und die Dauer der Speicherung werden in einer Verordnung geregelt.

#### *Artikel 30; Auflösung des Benutzerkontos*

**Absätze 1 und 3:** Die Nutzerinnen und Nutzer haben jederzeit die Möglichkeit, ihr persönliches Benutzerkonto aufzulösen bzw. auflösen zu lassen. Mit der Auflösung werden auch alle im Benutzerkonto gespeicherten Daten vollständig gelöscht. Will eine Nutzerin oder ein Nutzer erneut über das Behördenportal Geschäfte tätigen, muss sie oder er ein neues Benutzerkonto eröffnen. Eine Reaktivierung des alten Kontos ist ausgeschlossen. Eine Wiederanmeldung ist erst nach der Eröffnung eines neuen Benutzerkontos möglich. Dasselbe gilt für das nicht-persönliche Benutzerkonto einer juristischen Person, einer Personengesellschaft oder eines Einzelunternehmens.

Absatz 2: Wird ein Benutzerkonto mehr als zwei Jahre nicht genutzt, wird es von Amtes wegen aufgelöst. Die Nutzerinnen und Nutzer werden vorab über die bevorstehende Kontoauflösung und Datenlöschung informiert. Sie erhalten dadurch Gelegenheit, sich wieder in ihrem Benutzerkonto anzumelden und dadurch die Kontoauflösung zu verhindern. Darüber hinaus rechtfertigt auch ein erheblicher oder wiederholter Verstoss gegen die Nutzungsbedingungen (z.B. ungenügender Schutz des eigenen Informations- und Kommunikationssystems gemäss Art. 33 Abs. 2 E-DVG) eine Auflösung von Amtes wegen. Erforderlich ist auch hier eine vorgängige Information.

#### *Artikel 31; Betreiber*

Die technische Verantwortung für den Betrieb des Behördenportals liegt beim Informatikdienst. Er ist es auch, der über die Auflösung von Benutzerkonten von Amtes wegen (Art. 30 Abs. 2 E-DVG) entscheidet.

#### *Artikel 32; Behörden*

Absatz 1: Die Verantwortlichkeit der Fachbehörden ergibt sich aus der Spezialgesetzgebung.

Absatz 2: Die verantwortlichen Fachbehörden erstellen eine Schutzbedarfsanalyse für Dienstleistungen und die damit verbundenen Sach- und Personendaten, die sie über das Behördenportal anbieten wollen. Die Analyse bildet die Basis zur Festlegung der notwendigen Schutz- und Authentisierungsverfahren (vgl. Art. 27 E-DVG).

Absatz 3: Bei Beteiligung mehrerer Fachbehörden an der Geschäftsabwicklung ist zu bestimmen, welcher Behörde die Federführung zukommt.

#### *Artikel 33; Datenschutz und Datensicherheit*

Absatz 1: Die Bestimmung regelt die Pflicht der Behörden zum Schutz von Daten auf dem Behördenportal vor Verlust, Entwendung und unzulässigem Bearbeiten durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen. Im Übrigen gelten bezüglich Datenschutz und Datensicherheit die allgemeinen Anforderungen gemäss der kantonalen Datenschutzgesetzgebung. Daraus folgt auch, dass eine Behörde nur Zugriff auf diejenigen Daten auf dem Portal haben darf, welche ihren Aufgabenbereich betreffen (vgl. Art. 28 E-DVG).

Absatz 2: Die Bestimmung verpflichtet die Nutzerinnen und Nutzer, das von ihnen für die Nutzung des Behördenportals eingesetzte Informationssystem (PC, Laptop, Tablet, Smartphone) in angemessener Weise zu schützen. Diese Schutzmassnahmen dienen einerseits dem Schutz der eigenen Interessen der Nutzerinnen und Nutzer, andererseits aber auch den Interessen des Kantons und der anderen Nutzerinnen und Nutzer. Da es sich beim Behördenportal um ein vernetztes System handelt, müssen alle an das Netz angeschlossenen Behörden sowie die Nutzerinnen und Nutzer angemessene Sicherheitsmassnahmen treffen, damit der Schutz für das gesamte System gewährleistet werden kann.

#### *Artikel 34; Nutzungs- und Zugangskosten*

Absatz 1: Die Nutzung des Behördenportals als solche ist kostenlos. Werden jedoch kostenpflichtige Leistungen über das Portal abgewickelt – z. B. die Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung oder eines Fischereipatents –, richtet sich die Kostentragung nach den jeweiligen Gebührenbestimmungen. Im Gegensatz zu einer Rückmeldung aus der Vernehmlassung kommt der Bestimmung durchaus eine gewisse normative Bedeutung zu. Die kostenlose Nutzung des Behördenportals schliesst nämlich aus, dass die Behörden die mit dem Betrieb des Behördenportals verbundenen Kosten über die Gebührenbestimmungen in der Sachgesetzgebung im Rahmen der Bemessung der Gebühren nach dem Kostendeckungsprinzip in die Berechnung mit einfließen lassen dürfen. Über das Behördenportal abgewickelte, gebührenpflichtige Geschäfte dürften somit in der Tendenz für die Gebührenpflichtigen günstiger werden (vgl. auch Art. 4 Abs. 3 E-DVG).

Absatz 2: Während die Nutzung des Behördenportals gemäss Absatz 1 für die Nutzerinnen und Nutzer kostenlos ist, sind die Zugangskosten durch diese selbst zu tragen. Dazu gehören insbesondere die Kosten für deren Internetverbindung, deren Authentifizierungsmittel und deren qualifizierte elektronische Signatur.

#### *Artikel 35; Haftungsausschluss*

Das Behördenportal ist eine Dienstleistung des Kantons und der Gemeinden. Aus technischen Gründen – z. B. bei Wartungsarbeiten, bei einem technischen Defekt oder im Falle eines Stromunterbruchs – ist es möglich, dass nicht auf das Portal zugegriffen oder dieses nicht genutzt werden kann. Es kann nicht sichergestellt werden, dass alle Dienstleistungen des Portals rund um die Uhr verfügbar sind. Deshalb können der Kanton und die Gemeinden auch nicht für Versäumnisse einstehen, die darauf zurückzuführen sind, dass das Portal nicht funktionsfähig ist. Der Kanton und die Gemeinden übernehmen keine Haftung für verspätete Eingaben oder andere Versäumnisse, welche auf die mangelnde Funktionalität des Portals zurückzuführen sind. Sie haften insbesondere nicht, wenn das Portal aus technischen Gründen vorübergehend nicht verfügbar ist, wenn elektronische Übermittlungen über das Portal nicht möglich sind oder wenn das Portal den Empfang elektronischer Eingaben nicht oder nicht fristgerecht bestätigt. In Artikel 21 E-DVG ist zudem hinsichtlich der Fristen eine grosszügige Regelung für den Fall, dass das Behördenportal nicht erreichbar ist, vorgesehen.

### *Artikel 36; Übergangsbestimmung betreffend digitaler Verkehr*

Personen, die nach diesem Gesetz zum digitalen Verkehr mit Behörden verpflichtet sind (Art. 4 Abs. 1 E-DVG), wird zur Umstellung auf die elektronische Geschäftsabwicklung eine Übergangsfrist von zwei Jahren eingeräumt. Die Frist beginnt nicht etwa mit dem Inkrafttreten zu laufen, sondern ist abhängig vom Zeitpunkt, in dem die Gesetzgebung oder die Behörden die für den digitalen Verkehr zu verwendenden Mittel bezeichnen (Art. 4 Abs. 2 E-DVG). Es handelt sich somit nicht um eine absolute, sondern um eine relative Frist.

### *Artikel 37; Übernahme von Arbeitsverhältnissen*

**Absatz 1:** Im Rahmen der Vernehmlassung wurde die Frage aufgeworfen, was mit den Arbeitsverhältnissen der Glarus hoch3 AG bei ihrer Auflösung bzw. bei der Übernahme der Aufgaben der Glarus hoch3 AG durch den kantonalen Informatikdienst geschieht. Die Bestimmung stellt nun klar, dass der Kanton die bei der Glarus hoch3 AG bestehenden Arbeitsverhältnisse grundsätzlich übernimmt. Mit dieser Bestimmung soll für die Mitarbeitenden der Glarus hoch3 AG frühzeitig Rechtssicherheit geschaffen werden. Die automatische Übernahme der bestehenden Arbeitsverhältnisse ist im Übrigen auch im Interesse des Kantons, bleibt damit doch das Know-how der Mitarbeitenden erhalten.

**Absatz 2:** Da die Arbeitsverhältnisse der Glarus hoch3 AG nicht dem kantonalen Personalrecht unterstehen und sich dadurch auch die Anstellungsbedingungen in wesentlichen Punkten wie z. B. beim Lohn bzw. beim Lohnsystem von den Anstellungsbedingungen gemäss dem kantonalen Personalrecht unterscheiden, gilt es, die Arbeitsverhältnisse in das kantonale Personalrecht zu überführen. Dazu räumt das Gesetz eine Frist von maximal drei Jahren ein.

### *5.3.2. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege*

#### *Artikel 4a; Schriftlichkeit*

**Absatz 1:** Ist im Privatrechtsverkehr für einen Vertrag Schriftform vorgegeben, so muss dieser die Unterschriften aller Personen tragen, die durch ihn verpflichtet werden sollen. Der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellt ist seit dem 1. Januar 2017 die mit einem qualifizierten Zeitstempel verbundene qualifizierte elektronische Signatur gemäss Bundesgesetz über die elektronische Signatur (ZertES). Die Bestimmung knüpft an dieser Gleichstellungsnorm des Obligationenrechts an. Elektronisch übermittelte Eingaben werden in ihrer Wirkung mit herkömmlichen gleichgestellt, wenn sie mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind. Als solche gilt grundsätzlich nur eine qualifizierte elektronische Signatur, die auf einem qualifizierten Zertifikat einer anerkannten Anbieterin von Zertifizierungsdiensten beruht. Nicht erforderlich für die elektronisch übermittelte Eingabe ist die Verbindung der qualifizierten elektronischen Signatur mit einem qualifizierten Zeitstempel.

**Absatz 2:** Da die Beschaffung und der Einsatz von qualifizierten elektronischen Signaturen vor allem für Privatpersonen relativ teuer und umständlich sind, soll der Regierungsrat Erleichterungen vorsehen können. Solche Erleichterungen kommen insbesondere dort in Frage, wo digitale Behördenlösungen der Zukunft auf Webportalen oder Mobile-Apps basieren, in die sich die Benutzenden mit ihrer elektronischen Identität einloggen können, und die die nötige Verschlüsselung und Nachvollziehbarkeit ohne weiteres Zutun der Benutzenden sicherstellen.

#### *Artikel 7a; Plattform für die elektronische Kommunikation*

Der Artikel sieht vor, dass die Vorschriften des DVG auch für erstinstanzliche Verfahren sowie für Verwaltungsbeschwerdeverfahren vor Verwaltungsbehörden zur Anwendung gelangen. Diese Verfahren können künftig über das Behördenportal oder über eine anerkannte Zustellplattform abgewickelt werden, sobald die zuständigen Behörden diese als für die digitale Abwicklung des jeweiligen Verwaltungsverfahrens zu verwendende Mittel bezeichnet haben (Art. 4 Abs. 2 E-DVG). Hingegen ist das DVG nicht anwendbar auf Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, also insbesondere auf Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren (Art. 105 ff. VRG), sowie auf Verfahren vor den unabhängigen Rekurskommissionen und den weiteren verwaltungsunabhängigen Kommissionen.

#### *Artikel 9a; Führung und Weitergabe von Akten*

**Absatz 1:** Obwohl bereits in Artikel 7 E-DVG die Verpflichtung zur Digitalisierung von physischen Dokumenten enthalten ist und damit das Führen einer elektronischen Akte impliziert wird, statuiert Absatz 1 diese Pflicht nochmals explizit. Dies hat zur Folge, dass physisch eingereichte Dokumente zu digitalisieren sind und die elektronische Akte als massgeblich gilt (vgl. Art. 3 Abs. 2 E-DVG). Die Pflicht zur Digitalisierung der Dokumente gilt nur für Behörden, nicht aber für Private. Die Aktenweitergabe erfolgt ebenfalls elektronisch, entweder über das Behördenportal oder über eine Fachapplikation, sofern der digitale Kanal überhaupt offensteht.

**Absatz 2:** Auch im Verwaltungsverfahren kann es Beweismittel geben, die sich nicht in elektronische Dokumente wandeln lassen, ohne dass für die Beurteilung wichtige Informationen verloren gehen (vgl. zur Eignung Erläuterungen zu Art. 7 E-DVG). Auch können technische Schwierigkeiten einer Digitalisierung entgegenstehen. Für solche Fälle gibt es die Ausnahmeregelung von Absatz 2.

*Artikel 18a; Pflicht zum digitalen Verkehr*

Absätze 1 und 2: Mit diesen Bestimmungen wird das Obligatorium für erstinstanzliche Verwaltungsverfahren eingeführt. Darunter fallen Personen, die berufsmässig handeln, sowie juristische Personen. Aufgrund einer Rückmeldung aus der Vernehmlassung wurde der Kreis der vom Obligatorium berufsmässig handelnden Personen über die Anwältinnen und Anwälte hinaus auf solche ausgedehnt, die bereit sind, in einer unbestimmten Anzahl von Fällen eine Vertretung zu übernehmen. Damit wird auch eine Harmonisierung der mit Erlass des BEKJ beabsichtigten Regelung auf Bundesebene erreicht. Erfasst werden somit neu insbesondere Treuhänderinnen und Treuhänder, Steuerrechtsexpertinnen und Steuerrechtsexperten, aber auch Architektinnen und Architekten, sofern sie ihre Dienstleistungen berufsmässig anbieten.

Absatz 3: In analoger Weise zu einer fehlerhaften Eingabe (Art.28 Abs.4 VRG) oder einer fehlerhaften Beschwerdeschrift (Art.91 Abs.1 VRG) sieht die Bestimmung vor, dass bei einer Eingabe von physischen Dokumenten von einer dem Obligatorium unterstehenden Person eine Frist für die elektronische Einreichung angesetzt wird, ansonsten die Eingabe unbeachtlich bleibt. Dies gilt nur, soweit sich die Dokumente auch zur elektronischen Eingabe eignen.

*Artikel 28; Form des Verfahrens und der Eingabe*

Absatz 1: Nichtstreitige, sprich erstinstanzliche Verwaltungsverfahren können auch elektronisch durchgeführt werden.

Absatz 3: Eingaben können neu auch elektronisch gemacht werden. Mit der Bestimmung wird die Gleichwertigkeit zwischen konventioneller und elektronischer Eingabe erreicht.

*Artikel 29; Vorladungen*

Absatz 1: Vorladungen können neu auch auf elektronischem Weg erfolgen.

*Artikel 30; Zustellungen*

Absatz 2a: Die Bestimmung schafft die gesetzliche Grundlage für die elektronische Zustellung von Vorladungen, Entscheiden und anderen behördlichen Mitteilungen. Gleichzeitig führt sie einen Anspruch auf elektronische Zustellung ein.

Absatz 3: Parteien im Ausland mussten bis anhin ein Zustelldomizil in der Schweiz bezeichnen. Um den elektronischen Rechtsverkehr zu fördern, wird von Parteien im Ausland nicht mehr weiter verlangt, ein Zustelldomizil in der Schweiz zu verlangen. Sie können stattdessen ein Benutzerkonto auf der jeweiligen Plattform bezeichnen. Dabei muss es sich nicht um das eigene Benutzerkonto handeln, sondern es kann auch das Benutzerkonto einer Drittperson sein.

*Artikel 32; Berechnung*

Absatz 1a: Mit dieser Bestimmung werden die postalischen Zustellungsmodalitäten ebenfalls für die elektronische Zustellung übernommen. Die Zustellung gilt beim erstmaligen Abruf auf der Plattform als erfolgt. Wird die Mitteilung nicht abgeholt, so gilt sie am siebten Tag nach der Übermittlung an die Plattform als zugestellt, sofern mit einer Zustellung gerechnet werden musste. Damit wird eine Regelung der Zivilprozessordnung analog angewendet.

*Artikel 34; Einhaltung der Frist*

Absatz 3: Die Bestimmung regelt die Einhaltung der Frist bei der elektronischen Zustellung einer Eingabe. Wie bei der Zustellung einer Eingabe per Post ist für die Fristwahrung bei der elektronischen Übermittlung der Zeitpunkt massgebend, an welchem die Sendung eine bestimmte, zeitlich und örtlich nachvollziehbare «Schnittstelle» passiert. Beim herkömmlichen Versand liegt diese Schnittstelle bei der Übergabe der Sendung an die Post (vgl. Abs. 1; «Übergabeprinzip»). Bei der elektronischen Übermittlung ist der Zeitpunkt des Ausstellens der Eingangsquittung durch die Zustellplattform massgebend. Die Eingabefrist gilt als gewahrt, wenn die Plattform den Eingabezeitpunkt in der automatisch ausgestellten Quittung vor Fristende festhält. Die Quittung muss vor Ablauf der Frist, also bis 24 Uhr am letzten Tag der Frist, ausgestellt werden («Empfangsprinzip»). Dabei ist der Zeitpunkt des Ausstellens der Quittung und nicht das Eintreffen derselben bei der Partei massgebend. Mit der elektronischen Quittung hat der Absender die Gewähr, dass die elektronisch übermittelte Sendung auf der von der Behörde bezeichneten Zustellplattform eingegangen ist. Fehlt die Quittung, muss der Absender von einer fehlgeschlagenen Zustellung ausgehen und Vorkehrungen treffen, um die Frist anderweitig zu wahren. Bei einer Nichterreichbarkeit der Zustellplattform besteht zudem die Möglichkeit einer Fristverlängerung nach Artikel 21 E-DVG. Schliesslich regelt die Bestimmung auch die Fälle, in denen die Behörde die Nachreichung von Dokumenten auf Papier verlangen kann. Diese Regelung darf aber nicht dazu führen, dass die Behörden standardmässig die Nachreichung auf Papier verlangen.

*Artikel 50; Auskünfte anderer Behörden*

Auskünfte von anderen Behörden können künftig auch auf elektronischem Weg eingeholt werden.

**Artikel 51; Auskünfte von Drittpersonen**

Auskünfte von Drittpersonen können künftig auch auf elektronischem Weg eingeholt werden.

**Artikel 63; Anhörung der Parteien**

Absatz 2: Die Parteien können auch in elektronischer Form angehört werden.

**Artikel 67; Akteneinsicht**

Absatz 1: Die Akten werden im Verwaltungsverfahren elektronisch geführt und weitergegeben (Art. 9a E-VRG). Deshalb erfolgt hier eine redaktionelle Änderung, die hervorhebt, dass die Akteneinsicht zwar bei einer Behörde weiterhin möglich ist. Die Einsicht erfolgt jedoch in der Art und Weise, wie die Verfahrensakten vorliegen. Soweit diese nur in elektronischer Form vorliegen, kann die Akteneinsicht bei der Behörde auf einem Computer, einem Notebook, einem Tablet-Computer oder auf anderen Geräten erfolgen.

Absatz 3a: Die Bestimmung schafft die gesetzliche Grundlage für die elektronische Akteneinsicht. Da die Akten künftig elektronisch geführt werden, könne sie den Verfahrensparteien elektronisch über die Plattform zugestellt werden. Die Gewährung der Akteneinsicht über die Plattform bedeutet einen kleineren Aufwand als dies heute bei Akteneinsicht vor Ort der Fall ist. Zudem hat die elektronische Akteneinsicht den Vorteil, dass die Behörde weiterhin mit der Akte arbeiten kann, auch wenn Verfahrensparteien Akteneinsicht nehmen.

**Artikel 76; Form**

Die Anpassungen stellen klar, dass Entscheide künftig auch auf elektronischem Weg eröffnet werden können.

**Artikel 140; Übergangsrecht**

Absatz 3: Die Übergangsbestimmung für Personen, die in Verwaltungsverfahren zum digitalen Verkehr mit Behörden verpflichtet sind, entspricht derjenigen im E-DVG.

**5.4. Inkrafttreten**

Der Regierungsrat soll über den Zeitpunkt des Inkrafttretens befinden. Dieser ist davon abhängig, wann mit der Beschaffung und dem Aufbau des Behördenportals begonnen wird und wie die weiteren Umsetzungs- und Vorbereitungsarbeiten voranschreiten. Vorgesehen ist ein Inkrafttreten am 1. Januar 2023.

**6. Personelle und finanzielle Auswirkungen****6.1. Kosten**

Die nachstehend aufgeführten Kosten sind Kostenschätzungen (Stand Mai 2021). Sie wurden mit der Roadmap ermittelt und basieren auf Erfahrungswerten, Vergleichen mit anderen Lösungen und Erfahrungen des externen Beraters. Für den Auf- und Ausbau des Behördenportals gemäss Roadmap rechnet der Regierungsrat mit einmaligen Kosten von 2,9 Millionen Franken und jährlich wiederkehrenden Kosten von 885'000 Franken.

Die einmaligen Kosten gemäss der Roadmap «Umsetzung Front-Office-Konzept» umfassen insbesondere die Beschaffung der Portal-Lösung, die Beschaffung der Basisdienstleistungen sowie die Anschaffung der einzelnen individuellen Dienstleistungen. In den wiederkehrenden Kosten sind einerseits die Kosten für die Lizenzen der Basisdienste und der individuellen Dienstleistungen enthalten, andererseits auch die Kosten für die Schaffung der Fachstelle Digitale Verwaltung mit einer Vollzeitstelle sowie die Anstellung von drei Projektleiter/-innen beim Informatikdienst. In den Kosten nicht enthalten sind namentlich die Kosten in Zusammenhang mit der Online-Steuererklärung von einmalig rund 300'000 Franken und wiederkehrend 420'000 Franken (natürliche und juristische Personen). Diese sind direkt mit der von der Landsgemeinde bereits beschlossenen Änderung des Steuergesetzes verbunden, auch wenn die Online-Steuerklärung ebenfalls in die Portal-Lösung integriert wird. Die nachfolgende Tabelle bietet eine Übersicht über die geschätzten Kosten.

Neben den Kosten für den Auf- und Ausbau des Front-Office fallen zudem auch Kosten von 2 Millionen Franken für den Rahmenkredit zur Förderung der digitalen Transformation an.

<i>in Fr.</i>	<i>Einmalige Kosten</i>	<i>Wiederkehrende Kosten</i>
Gesamtkosten Front Office	2'935'000	885'000
Beschaffung Portal-Lösung	1'895'000	225'000
Leistungen Ausbaustufe 1	340'000	0
Beschaffung der Basisdienstleistungen	390'000	110'000
Fachstelle Digitale Verwaltung	0	150'000

<i>in Fr.</i>	<i>Einmalige Kosten</i>	<i>Wiederkehrende Kosten</i>
IT-Projektleiter/-innen / Applikationsmanager/-in (3 Vollzeitstellen)	0	400'000
Diverse weitere Kosten	310'000	0
Rahmenkredit «Förderung digitale Transformation»	2'000'000	0
<b>Gesamtkosten Digitalisierungsstrategie</b>	<b>4'935'000</b>	<b>885'000</b>

## 6.2. Schaffung Fachstelle Digitale Verwaltung

Bereits in der Legislaturplanung 2019–2022 ist die Schaffung einer Fachstelle E-Government/Digitalisierung vorgesehen. Diese wurde jedoch bis zum Vorliegen der Digitalisierungsstrategie und der Landsgemeindevorlage zu deren Umsetzung zurückgestellt.

Die Grundlagen liegen nun vor. Eine Schlüsselmassnahme der Digitalisierungsstrategie zur Erreichung der strategischen Ziele bildet die Schaffung einer Digitalisierungsfachstelle. Die neue Fachstelle hat folgende Kernaufgaben:

- Umsetzung und Weiterentwicklung der Digitalisierungsstrategie in Zusammenarbeit mit den Departementen und Gemeinden, Planung der weiteren Digitalisierungsschritte;
- Planung und Umsetzung des Front-Office-Konzepts in Etappen in Zusammenarbeit mit dem Informatikdienst, den Departementen und den Gemeinden (Umsetzung der Roadmap);
- Planung und Umsetzung der Vorgaben von E-Government / Digitale Verwaltung Schweiz;
- Monitoring neuer Technologien (z. B. Internet of Things, Blockchain) im Hinblick auf einen möglichen Einsatz im Kanton.

Die Fachstelle wird künftig eine zentrale Rolle in der Weiterentwicklung und Digitalisierung des Kantons spielen. Sie hat auch eine wichtige Scharnierfunktion in der Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden bei der Erarbeitung und Umsetzung der E-Government-Strategie. Sie ist Fach- und Anlaufstelle für das gemeinsame Strategiegremium, welche die Strategien zuhanden des Regierungsrates aufzubereiten hat.

Da eine solche Stelle bisher fehlte, musste das notwendige Wissen extern eingekauft werden. Auch hier ist es wichtig, dieses Fachwissen in der Verwaltung selbst aufzubauen. Praktisch alle anderen Kantone verfügen heute bereits über ein solche Fachstelle. Aber auch in mittleren und grossen Unternehmen im privaten Sektor wurden dafür Fachstellen in Form von Chief Digital Officers oder Ähnlichem geschaffen.

Der entsprechende Personalaufwand wurde durch den dafür zuständigen Landrat unter Vorbehalt der Zustimmung der Landsgemeinde zum DVG bereits bewilligt.

## 6.3. Schaffung Stellen für IT-Projektleiter/-innen

Die Umsetzung der Digitalisierungsstrategie wird einen digitalen Innovationsschub auslösen und benötigt auch personelle Ressourcen auf der operativen Ebene. Benötigt werden zwei zusätzliche IT-Projektleiter/-innen und ein/e Applikationsmanager/-in / Projektleiter/-in beim Informatikdienst, um die einzelnen Massnahmen zur Umsetzung des Front-Office-Konzepts mit den Departementen und den Gemeinden planen, beschaffen und umsetzen zu können. Diese Ressourcen fehlen heute beim Informatikdienst. Auch nach der Zusammenlegung der Informatik von Kanton und Gemeinden werden nicht genügend IT-Projektleiter/-innen vorhanden sein, um die neuen Aufgaben stemmen und mehrere Dutzend neue Projekte zeitgerecht und in guter Qualität umsetzen zu können.

Der entsprechende Personalaufwand wurde durch den dafür zuständigen Landrat unter Vorbehalt der Zustimmung der Landsgemeinde zum DVG bereits bewilligt.

## 6.4. Finanzierung

Das DVG verankert den digitalen Primat, die Pflicht zum digitalen Verkehr mit Behörden und weitere Grundsätze zum digitalen Verwaltungshandeln. Es hält zudem fest, dass der Informatikdienst ein Behördenportal betreiben muss, auf welchem Kanton und Gemeinden ein vielfältiges Angebot an Behördendienstleistungen anbieten. Folglich sind die aufgeführten Kosten notwendig, um eine gesetzlich geordnete Verwaltungsaufgabe zu erfüllen. Mit der Annahme des DVG werden die entsprechenden Ausgaben finanzhaushaltsrechtlich zu gebundenen Ausgaben. Der Landrat kann aber über die Bewilligung der Budgetkredite den Umfang des Ausbaus wie auch deren zeitliche Staffelung weiterhin direkt beeinflussen. Die Einholung von Verpflichtungskrediten für einzelne Ausbauschritte ist hingegen nicht erforderlich.

Hinsichtlich der Finanzierung gilt es ferner zu beachten, dass die erwähnten gesetzlichen Grundlagen auch für die Gemeinden gelten. Da gemäss Artikel 14 Absatz 2 E-DVG gemeinsame Projekte im Verhältnis der Bevölkerung von Kanton und Gemeinden oder projektbezogen zu finanzieren sind, haben sie sich an den anfallenden Kosten – soweit sie davon ebenfalls profitieren und es sich nicht um spezifische Behördendienstleistungen des Kantons handelt – ebenfalls zu beteiligen. Wird davon ausgegangen, dass die Gemeinden

grundsätzlich von allen in der Tabelle unter Ziffer 6.1 aufgeführten Komponenten mit Ausnahme der kantonalen Behördendienstleistungen profitieren, müssen sich die Gemeinden an den verbleibenden Kosten von einmalig rund 2,7 Millionen Franken und wiederkehrend 885'000 Franken beteiligen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, welche Kosten die einzelnen Gemeinwesen bei einer Verteilung nach den Bevölkerungszahlen ungefähr tragen müssten. Hinzu kämen dann noch die einzelnen Behördendienstleistungen von Kanton und Gemeinden.

<i>in Fr.</i>	<i>Bevölkerung per 31.12.2020</i>	<i>Anteil</i>	<i>Einmalige Kosten</i>	<i>Wiederkehrende Kosten</i>
Kanton Glarus	40'846	50 %	1'348'000	443'000
Gemeinde Glarus Nord	18'829	23 %	621'000	204'000
Gemeinde Glarus	12'536	15 %	414'000	136'000
Gemeinde Glarus Süd	9'481	12 %	313'000	103'000
<i>Schätzung Gesamtkosten</i>		<i>100 %</i>	<i>2'695'000</i>	<i>885'000</i>

Für den Kanton Glarus kommen zusätzlich zu den einmaligen Kosten von rund 1,35 Millionen Franken die Kosten für die kantonalen Behördendienstleistungen (Leistungen Ausbaustufe 1 ohne Baubewilligungsverfahren) von 240'000 Franken sowie der Rahmenkredit von 2 Millionen Franken hinzu. Der Kanton Glarus hat damit in diesem ersten Schritt einmalige Kosten von rund 3,6 Millionen Franken und wiederkehrende Kosten von 443'000 Franken zu tragen.

## 6.5. Volkswirtschaftlicher Nutzen

Den Kosten für die Förderung der Digitalisierung steht auch ein Nutzen für die Bevölkerung, die Unternehmen und die öffentliche Verwaltung gegenüber. So werden die Bevölkerung und Unternehmen die benötigten Behördendienstleistungen künftig mit dem Behördenportal über einen zentralen Zugangspunkt erhalten. Die Suche nach dem richtigen Ansprechpartner für ein Anliegen bei Kanton oder Gemeinde wird erleichtert, Personen- und Unternehmensdaten müssen nur einmal erfasst werden und die Produkte der Behördendienstleistungen stehen auch für eine elektronische Weiterverwendung zur Verfügung. Die öffentliche Verwaltung kann damit gegenüber ihren Kunden die Aufträge in zeitgemässer Form erledigen. Diese profitiert selbst, indem sie die benötigten Daten in digitaler und weiterbearbeitbarer Form erhält. Das Einscannen von Dokumenten fällt mit der Zeit weitgehend weg. Die Pflege von Personen- und Unternehmensdaten kann zentral erfolgen, was deren Aktualität gewährleistet. Um das volle Effizienzpotenzial der Digitalisierung ausschöpfen zu können, muss aber nicht bloss das Front-, sondern wie ausgeführt auch das Back-Office digitalisiert werden. Nur so sind standardisierte, durchgängige und (weitgehend) automatisierte Prozesse möglich.

Den Kosten steht zudem ein Einsparpotenzial bei den personellen Ressourcen gegenüber. Eine Quantifizierung desselben ist jedoch zum aktuellen Zeitpunkt kaum möglich. Es ist zwar zu erwarten, dass aufgrund des Behördenportals zahlreiche Verwaltungseinheiten von Posteingangs- und -ausgangsarbeiten zeitlich entlastet werden. Diese Einsparungen verteilen sich aber auf eine Vielzahl von Verwaltungseinheiten und -aufgaben, sodass sie zwar in der Summe beachtlich sind, aber eine effektive Einsparung von personellen Ressourcen aufgrund der Verteilung über die gesamte Verwaltung kaum möglich sein dürfte. Ein deutliches Einsparpotenzial kann aber erwartet werden, wenn auch die Back-Office-Prozesse weitgehend automatisiert werden. Schliesslich gilt es auch darauf hinzuweisen, dass es die Digitalisierung in den letzten Jahren erlaubt hat, dass zahlreiche Verwaltungsbereiche mit gleichbleibenden oder nur leicht ansteigenden personellen Ressourcen die stetig steigende Aufgabenlast bewältigen konnten. Insofern ermöglicht die Digitalisierung bereits heute, dass keine zusätzlichen personellen Ressourcen benötigt werden.

Mit dem Rahmenkredit zur Förderung der digitalen Transformation ermöglicht der Kanton zudem Investitionen in die Digitalisierung, die Privaten und Unternehmen zugutekommen.

## 7. Vernehmlassung

### 7.1. Vernehmlassungsergebnisse

In der Vernehmlassung beurteilte die klare Mehrheit der 25 Vernehmlassungsteilnehmenden die Digitalisierungsstrategie und die dazugehörige Roadmap als angemessen. Die Bedeutung und Chancen der Digitalisierung für den Kanton wurden betont. Auch die Stossrichtung des Front-Office-Konzepts und das etappenweise Vorgehen wurden grossmehrheitlich unterstützt. Ein «Single Point of Entry» für die Dienstleistungen von Kanton und Gemeinden und eine Koordination derselben untereinander sei wichtig. Die Behördendienstleistungen müssten rund um die Uhr verfügbar sein und zu geringen Kosten angeboten werden. Die digitale Transformation müsse nicht bloss den Front-Office-Bereich, sondern auch die Verwaltungsprozesse im Back-Office-Bereich miteinbeziehen.

Auch die Bereitstellung der erforderlichen personellen Ressourcen stiess im Grundsatz auf eine breite Zustimmung. Es müssten jedoch weiteres Synergiepotenzial gesucht, Einsparungen aufgezeigt oder die zusätzlichen personellen Ressourcen nach einem Initialaufwand wieder reduziert werden.

Der gemeinsame Bezug von IKT-Dienstleistungen von Kanton und Gemeinden mit einem kantonalen Informatikdienst wurde von der grossen Mehrheit der Teilnehmenden unterstützt. Es sei sinnvoll, wenn der Kanton und die Gemeinden Synergien aufgrund einer Standardisierung bei der Beschaffung und im Betrieb der IKT-Leistungen nutzen können. Nachdem die Landsgemeinde 2016 eine gemeinsame Anstalt abgelehnt habe, erscheine die Lösung mittels Leistungsvereinbarungen zielführend. Der Informatikdienst müsse sich dabei als Dienstleister verstehen und seine Leistungen in hoher Qualität zu marktgerechten Preisen erbringen. Zudem seien die Gemeinden und allenfalls weitere Leistungsbezüger bei der Erarbeitung einer gemeinsamen E-Government- und Informatik-Strategie wie vorgesehen angemessen miteinzubeziehen.

Die Förderung der digitalen Transformation durch Finanzhilfen an Private wurde nur von knapp zwei Dritteln unterstützt. Sie war der umstrittenste Teil der Vernehmlassungsvorlage. Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende vertraten die Haltung, dass die Förderung der digitalen Transformation bei Privaten keine Staatsaufgabe sei und falls doch, dann in den Bereich der Wirtschaftsförderung gehöre. Zudem müssten Unternehmen heute ohnehin digital auf dem Laufenden sein. Deshalb habe sich eine staatliche Unterstützung, soweit sie überhaupt erfolgen soll, auf die Aus- und Weiterbildung der Bevölkerung sowie Infrastruktur zu begrenzen. Die Höhe des Rahmenkredits von 2 Millionen Franken war für die Vernehmlassungsteilnehmenden schwierig zu beurteilen.

Beim Gesetz über die digitale Verwaltung war eine klare Mehrheit mit der Einführung des digitalen Primats einverstanden. Es wurde aber auch betont, dass der analoge Weg weiterhin möglich und entsprechende Zugangsmöglichkeiten bestehen bleiben müssen. Die Verpflichtung von Behörden, Unternehmen und natürlichen Personen, die mit Behörden im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit verkehren, zum digitalen Verkehr mit Behörden wurde von zwei Dritteln der Vernehmlassungsteilnehmenden unterstützt. Auch hier forderten einzelne Vernehmlassungsteilnehmende, dass ein analoger Verkehr mit den Behörden weiterhin möglich sein müsse. Statt auf eine Verpflichtung solle eher auf (finanzielle) Anreize gesetzt werden. Zudem seien angemessene Übergangsfristen vorzusehen.

## 7.2. Beurteilung der Vernehmlassungen

Insgesamt stiessen Stossrichtung der Vorlage und Notwendigkeit der digitalen Transformation der Verwaltung in der Vernehmlassung auf breite Unterstützung. Damit die Digitalisierung tatsächlich stattfindet und die angestrebten Effizienzgewinne auch realisiert werden können, ist es aus Sicht des Regierungsrates unerlässlich, dass Behörden, Unternehmen und natürliche Personen, die mit Behörden im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit verkehren, nach einer Übergangsfrist zum digitalen Verkehr mit den Behörden verpflichtet sind. Müssen digitale und analoge Kanäle über längere Zeit hinweg parallel betrieben werden, könnten verschiedene Effizienzgewinne nicht bzw. nur beschränkt erzielt werden. Privatpersonen dürfen mit den Behörden hingegen auch in Zukunft analog verkehren.

Der Regierungsrat und die Gemeinderäte hielten auch an der gesetzlichen Pflicht zur Zusammenarbeit und dem Bezug von IKT-Dienstleistungen über den kantonalen Informatikdienst fest. Eine solche verpflichtende Zusammenarbeit macht aufgrund der erhofften Synergien, der Grösse der Organisation und des gemeinsamen Behördenportals Sinn. Eine freiwillige Zusammenarbeit würde neben gesetzlichen Grundlagen auf Kantonsebene auch eine Anpassung der Gemeindeordnungen bedingen, die Planbarkeit für den Informatikdienst erschweren und die Umsetzung verzögern. Selbstverständlich wird sich der Informatikdienst aber auch bei einer verpflichtenden Zusammenarbeit – wie bereits bis anhin für die kantonale Verwaltung – auch für die Gemeinden als Dienstleister um qualitativ hochstehende und wirtschaftliche IKT-Leistungen bemühen.

Der Regierungsrat hielt schliesslich auch am Rahmenkredit und den gesetzlichen Bestimmungen für die Förderung der digitalen Transformation bei Privaten fest. Die finanzielle Unterstützung dient wesentlichen Zielen der Digitalisierungsstrategie und hilft der Bevölkerung sowie der Wirtschaft des Kantons Glarus, die Herausforderungen des digitalen Wandels schnell, flexibel und zielgerichtet zu meistern und sich in der digitalen Welt zu bewegen.

Im Übrigen hat der Regierungsrat aufgrund der Vernehmlassung den Gesetzentwurf an verschiedenen Stellen noch verwesentlich und die Erläuterungen ergänzt bzw. präzisiert. Zudem hat er auch einen Artikel in Bezug auf die Fragestellungen im Bereich Open-Source-Software / Open Government Data aufgenommen.

## 8. Beratung der Vorlage im Landrat

### 8.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern unter dem Vorsitz von Landrat Luca Rimini, Näfels, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf diese war unbestritten. Der Kanton Glarus und die Gemeinden müssten sich dem Megatrend der Digitalisierung stellen. Trotz den unbestrittenen Vorteilen der Digitalisierung

gelte es aber auch, die damit verbundenen Nachteile zu beachten. So sei darauf zu achten, dass Personen, die nicht digital verkehren wollen oder können, nicht ausgeschlossen werden. In der Detailberatung wurde nicht nur der Gesetzentwurf, sondern auch die finanziellen Folgen diskutiert.

#### 8.1.1. Kosten

Die Kommission befasste sich eingehend mit den Folgekosten und den personellen Konsequenzen. Sie stellte fest, dass die Kosten für die Digitalisierung im Bereich Back-Office noch nicht bekannt sind; Abklärungen seien im Gang. Die entsprechenden Aufwände würden dem Landrat mit dem (Informatik-)Budget zur Bewilligung beantragt. Die geschätzten Personalkosten seien realistisch, wobei der Stellenmarkt gerade in diesem Bereich dynamisch sei. Die Kostenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden gemäss Ziffer 6.4 beinhalte nur Schätzwerte. Die effektive Aufteilung sei davon abhängig, welche Dienstleistungen Kanton und Gemeinden in den einzelnen Ausbaustufen digitalisieren und wie genau die Kostenschätzung zutrifft.

#### 8.1.2. Fachstelle Digitale Verwaltung / IT-Projektleitende

In der Kommission war die Schaffung zusätzlicher Stellen für die Fachstelle Digitale Verwaltung und die IT-Projektleitung unbestritten. Die Fachstelle Digitale Verwaltung soll – wie in den meisten Kantonen üblich – bei der Staatskanzlei angesiedelt werden. Damit werde auch eine neutralere Priorisierung der Projekte der verschiedenen Anspruchsgruppen ermöglicht.

Damit die Digitalisierungsstrategie umgesetzt werden kann, bedarf es aus Sicht der Kommission neben den IT-Projektleitenden auch der Mitarbeitenden in den Departementen und Gemeinden. Diese müssten die Projekte gemeinsam und im Rahmen ihrer vorhandenen Ressourcen umsetzen. Die Kommission unterstrich die Wichtigkeit der Zusammenarbeit und die Notwendigkeit von Prozessmodellierungsfähigkeiten. Die Digitalisierung könne nur erfolgreich sein, wenn die Prozesse neu gedacht werden.

#### 8.1.3. Gesetz über die digitale Verwaltung

##### 8.1.3.1. Digitaler Primat

Zu Artikel 3 E-DVG wurde gefordert, dass jede Person bei der zuständigen Behörde einen Auszug des digitalen Dokuments auf Papier verlangen kann, ohne dass sie das Vorliegen von bestimmten Voraussetzungen glaubhaft machen muss. Dies sah der regierungsrätliche Entwurf noch so vor. Eine Lenkung hin zur digitalen Form müsse durch möglichst einfache digitale Dienstleistungen erfolgen. Die Kommission beantragte eine entsprechende Lockerung der Bestimmung.

##### 8.1.3.2. Digitaler Verkehr mit Behörden

Der Grundsatz, wonach Behörden, juristische Personen und berufsmässig handelnde Personen zum digitalen Verkehr mit den Behörden verpflichtet sind, war in der Kommission unbestritten. Verschiedene Mitglieder äusserten sich jedoch gegen eine bevorzugte Behandlung von digital eingereichten Begehren. Eine solche sah der Regierungsrat in seiner Vorlage vor, um Anreize zu schaffen. Eine bevorzugte Behandlung widerspreche dem Gleichbehandlungsgebot. Der digitale Verkehr solle primär durch ein besseres Angebot überzeugen. Dem wurde entgegnet, dass so oder so eine Priorisierung von Begehren stattfinden müsse und mit der bevorzugten Behandlung von digital eingereichten Begehren ein gewünschter Digitalisierungsschub erreicht werde. Schliesslich belies die Kommission die Möglichkeit, Anreize für die freiwillige Nutzung der digitalen Möglichkeit für natürliche Personen, im Gesetz. Die Anreize sollen dort aber nicht weiter konkretisiert werden. Ausserdem zeigt die Formulierung der Kommission klarer auf, dass sich die Bestimmung auf natürliche Personen, die nicht berufsmässig handeln, bezieht.

##### 8.1.3.3. E-Government- und Informatik-Strategie

Die Kommission diskutierte kontrovers, ob die E-Government- und die Informatik-Strategie gemäss Artikel 10 E-DVG vom Landrat genehmigt werden müssten. Es sei sicherzustellen, dass der Landrat darauf ausreichend Einfluss nehmen könne. Dies sei über eine Genehmigung der Strategien und zusätzlich eine Berichterstattung über deren Umsetzung möglich. Dem wurde entgegengehalten, dass der Regierungsrat als oberste leitende und planende Behörde des Kantons das richtige Gremium für die Genehmigung sei. Er habe auch die übergeordnete Digitalisierungsstrategie erlassen, weshalb es sachlogisch sei, dass er auch die E-Government- und die Informatik-Strategie genehmige. Zudem könne der Landrat im Rahmen des Budgets über den Umfang des Ausbaus wie auch deren zeitliche Staffelung weiterhin direkt Einfluss nehmen. In Bezug auf die Berichterstattung wurde entgegnet, dass eine regelmässige gesetzlich vorgesehene Berichterstattungspflicht immer auch Verwaltungsaufwand verursache. Der Landrat habe zudem über seine beiden Aufsichtskommissionen jederzeit die Möglichkeit, benötigte Informationen einzuholen und Aufträge zu erteilen. Die Kommission lehnte in der Folge eine Genehmigung der E-Government- und der Informatik-Strategie durch den Landrat ab, votierte jedoch für eine periodische Berichterstattung an den Landrat.

#### 8.1.3.4. Informatikdienst des Kantons

Die Kommission diskutierte die Pflicht der Gemeinden, ihre Informatikdienstleistungen beim Kanton zu beziehen. Eine Zusammenarbeit sei zwar sinnvoll, aber nur soweit der Informatikdienst des Kantons hinsichtlich Qualität und Kosten marktkonforme Dienstleistungen erbringen könne. Aus Sicht des Regierungsrates wie auch der in der Kommission vertretenen Gemeinderäte ist eine verpflichtende Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden im Informatik-Bereich jedoch zentral – alle vier Gemeinwesen sollten diesen Weg gemeinsam gehen. Das DVG schaffe ein gemeinsames Behördenportal und definiere verbindliche Grundsätze zum digitalen Verwaltungshandeln von Kanton und Gemeinden. Zudem liessen sich damit Skaleneffekte und eine Spezialisierung erreichen. Nur mit einer verpflichtenden Zusammenarbeit bestehe für den Informatikdienst zudem Planungssicherheit. Der Informatikdienst habe in der Vergangenheit ausserdem bewiesen, dass er qualitativ gute Leistungen wirtschaftlich erbringen kann. Die verpflichtende Zusammenarbeit blieb letztlich unbestritten; Anträge wurden dazu keine gestellt.

#### 8.1.3.5. Finanzhilfen an Private

Kontrovers war die Haltung zum beantragten Artikel 18 E-DVG, der die Finanzhilfen an Private regelt. Streichungsanträge wurden gestellt. Es sei nicht Aufgabe des Staates, Finanzhilfen an Private für die digitale Transformation auszurichten. Die Unternehmen müssten heutzutage in diesem Bereich selber kompetent sein. Es sei fraglich, dass der Kanton hier wesentliche Impulse setzen könne. Auch sei es nicht Aufgabe des Kantons, Grundkompetenzen im IKT-Bereich zu fördern. Der Kanton solle sich darauf beschränken, dass er seine eigenen Dienstleistungen möglichst einfach und günstig der Bevölkerung digital anbieten kann. Andere Mitglieder begrüsst die Gesetzesbestimmung. Damit würden Digitalisierungsimpulse über die Verwaltung hinaus für die Gesellschaft und die Wirtschaft im Kanton Glarus ermöglicht. Selbstverständlich sei es wichtig, dass möglichst keine Mitnahmeeffekte entstünden und nur Vorhaben unterstützt würden, die anderweitig nicht zustande kämen.

Unklarheiten bestanden schliesslich bezüglich Verhältnis zwischen den geplanten Finanzhilfen sowie den Standortförderungsaktivitäten des Departements Volkswirtschaft und Inneres. Diesbezüglich wurde erläutert, dass mit Artikel 18 E-DVG, wie in der Legislaturplanung und Digitalisierungsstrategie erwähnt, die gesetzliche Grundlage für innovative Förderaktivitäten im Bereich der Digitalisierung geschaffen werden soll. Anders als bei der allgemeinen Standortförderung werde der Fokus klar auf die Digitalisierung gelegt und es seien auch A-fonds-perdu-Beiträge möglich. Die Koordination der verschiedenen Förderaktivitäten werde durch den Regierungsrat gewährleistet.

Die Kommission beantragte mit Stichentscheid des Präsidenten die Streichung von Artikel 18 E-DVG und als Folge davon die Streichung von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c.

#### 8.1.3.6. Zweck des Behördenportals

Die Kommission diskutierte, ob es sinnvoll sei, in Artikel 19 Absatz 2 E-DVG von einem «möglichst sicheren» digitalen Geschäftsverkehr zu sprechen. Gemäss den Erläuterungen im regierungsrätlichen Antrag beziehe sich das «sicher» insbesondere auf die Bestimmungen über die Informationssicherheit und über den Datenschutz. Diese seien aber ohnehin einzuhalten. Die Kommission beschloss daher, Artikel 19 Absatz 2 E-DVG entsprechend zu verwerflichen.

#### 8.1.3.7. Auflösung des Benutzerkontos

Es wurde bestätigt, dass bei einer Auflösung des Benutzerkontos sämtliche gespeicherten Daten gelöscht werden. In den Fachanwendungen der einzelnen Verwaltungseinheiten bleiben sie jedoch bestehen und müssen gemäss der Archivgesetzgebung auch archiviert werden.

#### 8.1.3.8. Übergangsbestimmung betreffend digitalen Verkehr

Die Kommission diskutierte, ob anstelle einer relativen Frist eine absolute Frist zur Einführung des digitalen Verkehrs verankert werden sollte. Bei Behördendienstleistungen, die zu einem späteren Zeitpunkt auf dem Behördenportal zugänglich gemacht würden, bestünde die Verpflichtung zur Nutzung dann per sofort. Die Kommission erachtete die relative Frist im vorliegenden Fall jedoch als zweckmässiger.

#### 8.1.4. Kommissionsantrag

Die Kommission beantragte dem Landrat, dem gemäss Kommission geänderten Entwurf des DVG und der Erhöhung des Personalaufwands für die Fachstelle Digitale Verwaltung sowie die IT-Projektleiter/-innen zuzustimmen. Aufgrund der Streichung von Artikel 18 E-DVG bzw. des damit verbundenen Wegfalls der gesetzlichen Grundlage für Finanzhilfen für Private entfiel in der Kommission die Beschlussfassung über den Rahmenkredit.

## 8.2. Landrat

### 8.2.1. Eintreten

Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Die Vorlage wurde durchwegs begrüsst, insbesondere die Einführung eines Behördenportals, der Zusammenschuss der Informatik von Kanton und Gemeinden unter dem Dach des Kantons sowie das Gesetz über die digitale Verwaltung. Man müsse den Weg der digitalen Transformation gehen, die Vorlage fördere dies und schaffe dafür die Grundlagen. Man dürfe aber jene nicht vergessen, die nicht mehr in der Lage seien, mit der Digitalisierung Schritt zu halten. Auch wurde anerkannt, dass es dafür zusätzliche personelle Ressourcen brauche; deren Wirkung müsse aber evaluiert werden. Der Regierungsrat schloss sich den Anträgen der vorberatenden Kommission mit Ausnahme des Streichungsantrags zu Artikel 18 E-DVG betreffend die Finanzhilfen an Private an. Dieses Thema sollte in der Folge auch die Detailberatung dominieren.

### 8.2.2. Detailberatung

#### 8.2.2.1. Digitaler Verkehr mit Behörden

Aus dem Rat wurde beantragt, Artikel 4 E-DVG betreffend den digitalen Verkehr mit Behörden zu streichen. Behörden, juristische Personen und natürliche Personen, die mit Behörden im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit verkehren – nicht aber Privatpersonen – würden verpflichtet, im Verkehr mit den Behörden digitale Kanäle zu nutzen. Man greife hier dem Bundesgesetzgeber vor, es gehe zu schnell. Auch könne es Fälle geben, in denen die Pflicht mangels Kenntnisse nicht erfüllt werden könne. Dem wurde entgegengehalten, dass der Umgang mit digitalen Instrumenten in der Berufswelt bereits Usus sei. Man müsse hier den konsequenten Weg gehen, um die Digitalisierung voranzutreiben. Dies sei auch ein Ansporn für Unternehmen, in die Digitalisierung zu investieren. Der Streichungsantrag wurde grossmehrheitlich abgelehnt.

#### 8.2.2.2. Finanzhilfen an Private

Wie schon in der Kommission gab auch im Plenum Artikel 18 E-DVG und der damit verbundene Rahmenkredit von 2 Millionen Franken zu intensiven Diskussionen Anlass. Mit diesem wollte der Regierungsrat in den Jahren 2023–2027 innovative Vorhaben im Bereich digitale Transformation von Privaten fördern. Einem Teil des Landrates war nicht klar, was damit konkret gefördert werden soll. Es sei nicht nötig, dass man die wirtschaftliche Innovation fördere, die Privatwirtschaft sei dazu selber in der Lage. Es müsse auch niemand geschult werden, etwas online zu bestellen. Es gebe bereits genügend Fördertöpfe und -programme. Hier werde nur Aktivismus betrieben und Steuergeld «verbrannt», gerade auch, weil mit 2 Millionen Franken keine breite Wirkung erzielt werden könne.

In der Detailberatung wurde zudem im Sinne eines Kompromisses eine verschlankte Version der regierungsrätlichen Fassung beantragt, welche nur noch innovative Vorhaben im Bereich der digitalen Transformation als Fördertatbestand nennt. Die ursprünglich vom Regierungsrat ebenfalls vorgesehenen Fördertatbestände Aus- und Weiterbildung sowie Stärkung der IKT-Infrastrukturen würden dadurch wegfallen. Der Regierungsrat brauche ein flexibles Instrument, um auf Bedürfnisse und Anliegen von Privaten und Unternehmen reagieren zu können. Dies sei ein Herzstück der Vorlage. Von Regierungsseite wurde betont, dass der Kanton Graubünden Pate für die Regelung gestanden habe. Projekte könnten beispielsweise Online-Marketing-Tools für den Tourismus sein, ein Werkzeug für die Telemedizin fernab der Zentren oder eine Plattform für Lebensmittelproduzenten und Gastronomie zur Vermarktung von lokalen Produkten. Solche Projekte bräuchten manchmal eine Initialzündung, damit sie überhaupt in Gang kämen.

In erster Lesung sprach sich der Landrat eventual für die regierungsrätliche Fassung aus, schloss sich am Ende aber mit knapper Mehrheit dem Streichungsantrag der Kommission an.

In zweiter Lesung wurde der Kompromissvorschlag nochmals eingebracht. Auch wurde nochmals die ursprüngliche Regierungsfassung zur Diskussion gestellt. Mit den gleichen Argumenten wie in der ersten Lesung wurde gefochten. Es sei nicht Aufgabe des Staates in private und allenfalls riskante Digitalisierungsprojekte zu investieren. Auch der Kommissionspräsident hielt am Streichungsantrag der Kommission fest. Der Regierungsrat setzte sich nochmals für seine Vorlage ein, eventual für den Kompromissvorschlag. Die Wirtschaftsförderung solle hier um ein spezifisches Instrument erweitert werden; den KMU und der Industrie fehlten oft die Mittel zur digitalen Transformation. In der erneuten Abstimmung obsiegte der Kompromissvorschlag über die regierungsrätliche Fassung. Mit äusserst knappem Mehr beschloss der Landrat schliesslich, Artikel 18 E-DVG gemäss Kompromissvorschlag in der Vorlage zu belassen.

#### 8.2.2.3. Regelung der Zustellung im Verwaltungsverfahren

Die Regelung der Fristen bzw. der Zustellung im Verwaltungsverfahren wurde auf Antrag aus der Ratsmitte bürgerfreundlicher gefasst und ergänzt. Bei der Zustellung von elektronischen Dokumenten via Behördenportal beginnen Fristen für die Adressaten, die auf der Abrufquittung ausgewiesen wird, nur dann zu laufen, wenn der Adressat einer digitalen Akte mit deren Eintreffen rechnen musste. Damit wird eine Regelung aus dem Bundesrecht übernommen.

#### 8.2.2.4. Höhe des Rahmenkredits

Abschliessend wurde beantragt, den Rahmenkredit für Finanzhilfen an Private von 2 auf 1 Million Franken zu reduzieren. Kleinere Projekte benötigten kleinere Beiträge. Auch wurde ein Antrag auf Rückweisung an den Regierungsrat gestellt mit dem Auftrag, die Höhe der benötigten Summe vertieft abzuklären. Dem wurde entgegnet, die Summe sei nicht analytisch hergeleitet entstanden. Man gehe hier gleich vor wie beim Tourismusfonds. Eine gewisse Dotation sei aber notwendig, jährlich stünden nur 400000 Franken zur Verfügung. Der Rückweisungs- wie auch der Kürzungsantrag wurden in der Folge klar abgelehnt.

#### 8.2.3. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit klarem Mehr, der gemäss Beratung bereinigten Vorlage zuzustimmen.

### 9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Gesetzentwurf sowie dem Beschlussentwurf zuzustimmen:

## A. Gesetz über die digitale Verwaltung (DVG)

(Vom .....

Die Landsgemeinde,

gestützt auf Artikel 69 Absatz 1 und Artikel 102 Absatz 2 der Kantonsverfassung,

erlässt:

I.

### 1. Allgemeine Bestimmungen

#### Art. 1 *Gegenstand*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz regelt:

- a. die Grundsätze für die Digitalisierung von Behördendienstleistungen;
- b. die Grundlagen für die innerkantonale und interkantonale Zusammenarbeit sowie die Zusammenarbeit mit dem Bund im Bereich der Digitalisierung von Behördendienstleistungen;
- c. die Ausrichtung von Finanzhilfen an Private zur Förderung der digitalen Transformation in der Wirtschaft und Gesellschaft;
- d. die Organisation, den Betrieb und die Nutzung des Behördenportals des Kantons Glarus und seiner Gemeinden.

#### Art. 2 *Geltungsbereich*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz gilt für Behörden und Träger öffentlicher Aufgaben des Kantons und der Gemeinden unabhängig von ihrer Rechtsform (Behörden).

<sup>2</sup> Es gilt nicht für die gerichtlichen Behörden gemäss Gerichtsorganisationsgesetz (GOG).

### 2. Grundsätze

#### Art. 3 *Digitaler Primat*

<sup>1</sup> Die Behörden handeln, informieren und kommunizieren in digitaler Form, ausser wenn sie ihre Aufgaben sonst nicht wirksam erfüllen können.

<sup>2</sup> Die rechtlich massgebliche Form von Dokumenten ist die digitale.

<sup>3</sup> Jede Person kann bei der zuständigen Behörde einen Auszug des digitalen Dokuments auf Papier verlangen.

<sup>4</sup> Besondere Bestimmungen, insbesondere in der Verfahrensgesetzgebung, bleiben vorbehalten.

#### **Art. 4** *Digitaler Verkehr mit Behörden*

<sup>1</sup> Zum digitalen Verkehr mit Behörden sind verpflichtet:

- a. andere Behörden;
- b. juristische Personen;
- c. natürliche Personen, die mit Behörden im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit verkehren.

<sup>2</sup> Die Pflicht zum digitalen Verkehr mit Behörden gilt, soweit die Gesetzgebung oder die Behörden die dafür zu verwendenden Mittel bezeichnen.

<sup>3</sup> Die Behörden können Anreize für die freiwillige Nutzung des digitalen Verkehrs durch natürliche Personen schaffen.

#### **Art. 5** *Digitale Inklusion*

<sup>1</sup> Digitale Behördendienstleistungen müssen durch die nachfragenden Personen möglichst einfach und mit den allgemein üblichen Mitteln der Informations- und Kommunikationstechnologien genutzt werden können, insbesondere auch von Menschen mit Behinderungen.

<sup>2</sup> Einschränkungen sind insbesondere aus Gründen der Wirtschaftlichkeit, der technischen Machbarkeit oder der Sicherheit zulässig.

#### **Art. 6** *Datenbeschaffung*

<sup>1</sup> Personen- und Sachdaten werden von den Behörden wenn möglich nur einmal beschafft und geführt.

#### **Art. 7** *Digitalisierung von physischen Dokumenten*

<sup>1</sup> Die Behörden lesen physisch eingereichte Dokumente elektronisch ein. Ausgenommen sind Dokumente, die sich aus technischen oder beweisrechtlichen Gründen nicht dafür eignen.

<sup>2</sup> Die physisch eingereichten Dokumente werden nach ihrer Digitalisierung in der Regel vernichtet. Vorbehalten bleibt ihre Verwendung im Verfahren.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat regelt das Verfahren zur Digitalisierung von physischen Dokumenten.

#### **Art. 8** *Open-Source-Software und Open Government Data*

<sup>1</sup> Die Behörden können Software, andere Immaterialgüter und Daten unter einer Lizenz veröffentlichen, welche die kostenlose Nutzung, Weitergabe und Veränderung durch alle erlaubt.

<sup>2</sup> Die Lizenz kann:

- a. die Haftung der veröffentlichenden Behörde ausschliessen;
- b. den nutzenden Personen die Pflicht auferlegen, abgeleitete Werke unter den gleichen Bedingungen zu veröffentlichen.

<sup>3</sup> Besondere Bestimmungen, insbesondere über den Geheimnisschutz, bleiben vorbehalten.

### **3. Zusammenarbeit**

#### **3.1. Kanton und Gemeinden**

##### **Art. 9** *Grundsatz*

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden nutzen Informations- und Kommunikationstechnologien zur Verbesserung ihrer Aufgabenerfüllung und zur Vereinfachung des Geschäftsverkehrs gemeinsam. Sie orientieren sich am Stand der Technik.

<sup>2</sup> Sie legen periodisch eine gemeinsame E-Government- und eine gemeinsame Informatik-Strategie fest.

##### **Art. 10** *E-Government- und Informatik-Strategie*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat erlässt periodisch, mindestens jedoch alle vier Jahre, eine E-Government- und eine Informatik-Strategie.

<sup>2</sup> Die Strategien werden unter Einbezug von Vertretern der Gemeinden und von Fachpersonen erarbeitet und regelmässig überprüft.

<sup>3</sup> Sie berücksichtigen die Bedürfnisse von Kanton und Gemeinden sowie der Bevölkerung und der Wirtschaft. Sie beachten übergeordnete Planungen sowie die Vorgaben des Bundes.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat erstattet dem Landrat mindestens alle vier Jahre Bericht über die Umsetzung der E-Government- und Informatik-Strategie.

#### **Art. 11** *Fachstelle Digitale Verwaltung*

<sup>1</sup> Die Fachstelle Digitale Verwaltung ist für die koordinierte Umsetzung der E-Government-Strategie zuständig.

<sup>2</sup> Sie stellt den Einbezug der Gemeinden sicher und vertritt den Kanton im Bereich E-Government in interkantonalen und nationalen Gremien.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat legt die weiteren Aufgaben der Fachstelle und deren Befugnisse fest.

#### **Art. 12** *Informatikdienst des Kantons*

<sup>1</sup> Der Informatikdienst des Kantons (Informatikdienst) erbringt zentrale Informatik- und Kommunikationsdienstleistungen für:

- a. die kantonale Verwaltung gemäss Artikel 15 Absatz 1 und 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes;
- b. die gerichtlichen Behörden gemäss GOG;
- c. die Gemeinden.

<sup>2</sup> Er kann seine Dienstleistungen ausserdem erbringen für:

- a. die selbstständigen öffentlich-rechtlichen kantonalen und kommunalen Anstalten;
- b. weitere Organisationen des privaten und öffentlichen Rechts, die öffentliche Aufgaben für den Kanton oder die Gemeinden erfüllen.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat legt die Aufgaben, Funktionen und Zuständigkeiten des Informatikdienstes fest.

<sup>4</sup> Der Informatikdienst kann einzelne Aufgaben an Dritte übertragen.

#### **Art. 13** *Leistungsvereinbarung*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat schliesst mit den Gemeinden und gegebenenfalls mit den Organisationen nach Artikel 12 Absatz 2 Leistungsvereinbarungen über die durch den Informatikdienst zu erbringenden Informations- und Kommunikationsdienstleistungen ab.

<sup>2</sup> Die Leistungsvereinbarung regelt insbesondere Art, Umfang, Abgeltung und Qualität der zu erbringenden Leistungen.

#### **Art. 14** *Finanzierung*

<sup>1</sup> Die Informations- und Kommunikationsdienstleistungen des Informatikdienstes werden den Leistungsbezügern zu Vollkosten verrechnet.

<sup>2</sup> Gemeinsame Projekte werden im Verhältnis der Bevölkerung von Kanton und Gemeinden oder projektbezogen finanziert.

<sup>3</sup> Die Bewilligung der Aufwände und Ausgaben bedarf der Genehmigung durch die zuständigen Behörden.

#### **Art. 15** *Zugriffs- und Bearbeitungsrechte*

<sup>1</sup> Als Betreiber der Informations- und Kommunikationsinfrastruktur und von Fachanwendungen stehen dem Informatikdienst die für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Zugriffs- und Bearbeitungsrechte auf Sach- und Personendaten sowie besonders schützenswerte Personendaten zu.

<sup>2</sup> Die für die Bearbeitung von Sach- und Personendaten sowie besonders schützenswerten Personendaten verantwortlichen Behörden dürfen diese dem Informatikdienst bekannt geben, soweit sie dieser zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt.

#### **Art. 16** *Auslagerung*

<sup>1</sup> Lagert der Informatikdienst die Erfüllung einzelner Aufgaben aus (Art. 12 Abs. 4), so hat er durch Vereinbarung, Auflagen oder auf andere geeignete Weise sicherzustellen, dass:

- a. die staatliche Aufgabenerfüllung auch dann ohne wesentliche Beeinträchtigung gewährleistet ist, wenn der Auftragnehmer Abmachungen nicht einhält oder die Geschäftstätigkeiten einstellt;

b. der Auftragnehmer mindestens dieselben Anforderungen hinsichtlich Datenschutz sowie Daten- und Betriebssicherheit einhält, wie sie für den Informatikdienst gelten.

<sup>2</sup> Sind von der Auslagerung Daten betroffen, für welche die Verantwortlichkeit nicht beim Informatikdienst liegt, so setzt die Auslagerung die Zustimmung der für die Bearbeitung dieser Daten verantwortlichen Behörde (Art. 32) voraus.

<sup>3</sup> Den Aspekten des Datenschutzes sowie der Daten- und Betriebssicherheit ist bereits bei der Auswahl des Auftragnehmers Rechnung zu tragen.

### **3.2. Weitere Gemeinwesen**

#### **Art. 17 Abschluss von Vereinbarungen**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat kann mit anderen schweizerischen Gemeinwesen und Organisationen Vereinbarungen über die technische und organisatorische Umsetzung der Zusammenarbeit im Bereich des E-Government und über deren Finanzierung abschliessen.

<sup>2</sup> Die Vereinbarungen können die Schaffung von oder die Beteiligung an gemeinsamen Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit vorsehen.

<sup>3</sup> Soweit die Vereinbarungen weitergehender Rechtsgrundlagen bedürfen, etwa weil die Rechtsstellung Privater in Bezug auf den Datenschutz oder in Verfahren betroffen ist, sind sie zulässig, wenn die dafür erforderlichen gesetzlichen Grundlagen bestehen.

### **3.3. Finanzhilfen an Private**

#### **Art. 18 Finanzhilfen**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat kann im Rahmen bewilligter Kredite Finanzhilfen an Private für innovative Vorhaben im Bereich der digitalen Transformation ausrichten.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat legt die Voraussetzungen fest und regelt die Einzelheiten.

## **4. Behördenportal**

### **4.1. Allgemeine Bestimmungen**

#### **Art. 19 Zweck des Behördenportals**

<sup>1</sup> Das Behördenportal bietet digitale Behördendienstleistungen des Kantons und der Gemeinden an.

<sup>2</sup> Es ermöglicht Privatpersonen und Unternehmen, Geschäfte mit den Behörden über das Internet medienbruchfrei abzuwickeln.

#### **Art. 20 Übermittlung von Daten und Dokumenten**

<sup>1</sup> Die Übermittlung von Daten und Dokumenten im Rahmen digitaler Behördendienstleistungen erfolgt je nach Vorgabe der zuständigen Behörde über das Behördenportal oder über eine durch den Regierungsrat anerkannte Zustellplattform.

<sup>2</sup> Vorbehalten bleiben Fälle, in denen Behörden über spezifische Informations- und Kommunikationslösungen zur Übermittlung von Daten und Dokumenten verfügen.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat legt die Anforderungen an die Komponenten des Behördenportals fest und regelt den Ablauf der Übermittlung.

#### **Art. 21 Nichterreichbarkeit des Behördenportals**

<sup>1</sup> Ist das Behördenportal oder die durch die Gesetzgebung oder die Behörde bezeichnete anerkannte Zustellplattform am Tag, an dem die Frist abläuft, nicht erreichbar, so verlängert sich die Frist bis zum Tag, welcher auf den Tag folgt, an dem das Behördenportal oder die Plattform erstmals wieder erreichbar ist.

<sup>2</sup> Fällt der Folgetag auf einen Samstag, einen Sonntag oder einen staatlich anerkannten Feiertag, so endet die Frist am nächstfolgenden Werktag.

<sup>3</sup> Die Nichterreichbarkeit ist von der Nutzerin oder dem Nutzer glaubhaft zu machen.

#### **Art. 22** *Zugriff auf amtliche Register*

<sup>1</sup> Die Behörden dürfen Daten der kantonalen Datenplattform gemäss dem Einführungsgesetz zum Registerharmonisierungsgesetz abfragen und sich systematisch melden lassen für:

- a. die Identifizierung von Nutzerinnen und Nutzern;
- b. die Abklärung der Zuständigkeit.

<sup>2</sup> Die Abfrage darf mit der Versichertennummer gemäss Artikel 50c des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV-13-Nr.) getätigt werden, wenn die abfragende Behörde die Versichertennummer für die Erfüllung ihrer Aufgaben verwenden darf.

<sup>3</sup> Die Behörden dürfen durch ein automatisiertes Verfahren Einsicht in Daten von weiteren amtlichen Registern nehmen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen, sofern die Nutzerin oder der Nutzer dem Abruf zugestimmt hat.

### **4.2. Benutzerkonto**

#### **Art. 23** *Zweck des Benutzerkontos*

<sup>1</sup> Die Nutzung des Behördenportals setzt die Eröffnung eines Benutzerkontos voraus.

<sup>2</sup> Es dient der Identifizierung der Nutzerinnen und Nutzer.

#### **Art. 24** *Persönliches Benutzerkonto*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat legt die Personendaten fest, die bei der Eröffnung des persönlichen Benutzerkontos angegeben werden müssen.

<sup>2</sup> Er kann die Erfassung der AHV-13-Nr. vorsehen.

#### **Art. 25** *Nicht-persönliches Benutzerkonto*

<sup>1</sup> Vertretungsberechtigte natürliche Personen, die über ein persönliches Benutzerkonto verfügen, können zusätzlich ein nicht-persönliches Benutzerkonto erstellen:

- a. für juristische Personen und Personengesellschaften des Privatrechts;
- b. für juristische Personen des öffentlichen Rechts;
- c. für Einzelunternehmen.

<sup>2</sup> Über das nicht-persönliche Benutzerkonto können die natürlichen Personen jene digitalen Behördendienstleistungen nutzen, die auf Unternehmen ausgerichtet oder für die öffentliche Hand vorgesehen sind.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat legt die Daten fest, die bei der Eröffnung eines nicht-persönlichen Benutzerkontos angegeben werden müssen. Er kann die Erfassung der Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) vorsehen.

#### **Art. 26** *Benutzeridentität*

<sup>1</sup> Mit der Eröffnung des Benutzerkontos erhält die Nutzerin oder der Nutzer eine eindeutige und unveränderliche elektronische Benutzeridentität.

<sup>2</sup> Bereits bestehende, vom Kanton anerkannte elektronische Benutzeridentifikationen können mit dem Benutzerkonto des Behördenportals verknüpft und für die Abwicklung von Geschäften verwendet werden.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat regelt die technische Umsetzung und legt die Anforderungen für die Anerkennung weiterer Benutzeridentifikationen fest.

#### **Art. 27** *Authentisierung und Authentifizierung*

<sup>1</sup> Nutzerinnen und Nutzer haben sich vor jeder Geschäftsabwicklung zu authentisieren.

<sup>2</sup> Abhängig vom Schutzbedarf der nachgefragten Behördendienstleistung gelten unterschiedliche Vertrauensstufen.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat legt die Vertrauensstufen fest. Er regelt das Verfahren der Authentisierung und Authentifizierung.

**Art. 28 Zugriffsrechte**

<sup>1</sup> Autorisierte Mitarbeitende der Behörden haben Zugriff auf das Benutzerkonto, soweit dies zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist.

<sup>2</sup> Die Nutzerinnen und Nutzer können stellvertretenden Personen, die selber über ein Benutzerkonto verfügen, die Berechtigung erteilen, ein oder mehrere Geschäfte für sie abzuwickeln, und sie dafür mit den erforderlichen Zugriffsrechten ausstatten.

<sup>3</sup> Die Zugriffsberechtigung ist unterteilt in eine Berechtigung zur Abfrage und in eine Berechtigung zur Bearbeitung.

**Art. 29 Protokollierung und Datensicherung**

<sup>1</sup> Jeder Zugriff auf das Benutzerkonto wird zwecks Nachvollziehbarkeit protokolliert.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der Protokollierung, die Erstellung von Sicherungskopien, die Einsichtnahme in die aufgezeichneten und gesicherten Daten sowie die Dauer der Speicherung.

**Art. 30 Auflösung des Benutzerkontos**

<sup>1</sup> Nutzerinnen und Nutzer können die Auflösung ihres Kontos jederzeit veranlassen.

<sup>2</sup> Der Kanton kann das Benutzerkonto nach vorgängiger Mitteilung an die Nutzerin oder den Nutzer auflösen:

- a. wenn sich die Nutzerin oder der Nutzer länger als zwei Jahre nicht mehr im Behördenportal angemeldet hat;
- b. bei erheblichen oder wiederholten Verstössen gegen die Nutzungsbedingungen.

<sup>3</sup> Mit der Auflösung werden auch die im Benutzerkonto gespeicherten Daten gelöscht.

**4.3. Verantwortlichkeiten****Art. 31 Betreiber**

<sup>1</sup> Der Informatikdienst ist verantwortlich für den technischen Betrieb, den Unterhalt und die Weiterentwicklung des Behördenportals.

<sup>2</sup> Er entscheidet über die Auflösung von Benutzerkonten gemäss Artikel 30 Absatz 2.

**Art. 32 Behörden**

<sup>1</sup> Die Behörden sind verantwortlich für die Bearbeitung ihrer Daten gemäss dem jeweils anwendbaren Recht.

<sup>2</sup> Sie legen den Schutzbedarf für die Daten, die im Bearbeitungsprozess im Behördenportal erzeugt, angezeigt oder übermittelt werden, fest.

<sup>3</sup> Sind mehrere Behörden an der Geschäftsabwicklung beteiligt, ist eine hauptverantwortliche Behörde zu bestimmen.

**4.4. Datenschutz****Art. 33 Datenschutz und Datensicherheit**

<sup>1</sup> Die Behörden stellen mit angemessenen technischen und organisatorischen Massnahmen sicher, dass die Daten auf dem Behördenportal gegen Verlust, Entwendung und unzulässiges Bearbeiten geschützt werden.

<sup>2</sup> Die Nutzerinnen und Nutzer des Behördenportals sind verantwortlich dafür, ihr eigenes Informations- und Kommunikationssystem angemessen zu schützen, insbesondere gegen:

- a. Datenverlust;
- b. Viren und sonstige Schadprogramme;
- c. unbefugte Zugriffe und unzulässige Datenmanipulationen.

#### 4.5. Kosten

##### Art. 34 *Nutzungs- und Zugangskosten*

<sup>1</sup> Die Nutzung des Behördenportals ist für die Nutzerinnen und Nutzer kostenlos.

<sup>2</sup> Die Zugangskosten, wie für Telekommunikation und Authentifizierungsmittel, tragen die Nutzerinnen und Nutzer.

#### 4.6. Haftung

##### Art. 35 *Haftungsausschluss*

<sup>1</sup> Der Kanton und die Gemeinden haften nicht für verspätete Eingaben oder andere Versäumnisse, welche auf die mangelnde Funktionalität des Behördenportals oder anderer anerkannter Zustellplattformen zurückzuführen sind.

<sup>2</sup> Sie haften insbesondere nicht, wenn:

- a. das Behördenportal oder andere anerkannte Zustellplattformen aus technischen Gründen vorübergehend nicht verfügbar sind;
- b. elektronische Übermittlungen über das Behördenportal oder über andere anerkannte Zustellplattformen nicht möglich sind;
- c. das Behördenportal oder andere anerkannte Zustellplattformen den Empfang elektronischer Eingaben nicht oder nicht fristgerecht bestätigen.

### 5. Schlussbestimmungen

##### Art. 36 *Übergangsbestimmung betreffend digitaler Verkehr*

<sup>1</sup> Ab dem Zeitpunkt, in dem die Gesetzgebung oder die Behörden die für den digitalen Verkehr zu verwendenden Mittel bezeichnen, können Behörden und Personen, die zum digitalen Verkehr mit Behörden verpflichtet sind (Art. 4 Abs. 1), Daten und Dokumente noch während zweier Jahre physisch übermitteln.

##### Art. 37 *Übernahme von Arbeitsverhältnissen*

<sup>1</sup> Mit der Übernahme der Aufgaben der Glarus hoch3 AG durch den Informationsdienst übernimmt der Kanton die bestehenden Arbeitsverhältnisse der Glarus hoch3 AG.

<sup>2</sup> Die Anstellungsbedingungen sind spätestens innert drei Jahren seit der Übernahme in das kantonale Personalrecht zu überführen.

## II.

GS III G/1, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 4. Mai 1986 (Stand 1. Februar 2022), wird wie folgt geändert:

##### Art. 4a (neu)

###### *Schriftlichkeit*

<sup>1</sup> Wo nach diesem Gesetz Schriftlichkeit verlangt wird, ist die qualifizierte elektronische Signatur gemäss Bundesgesetz über die elektronische Signatur der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellt.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann für elektronische Eingaben Erleichterungen vorsehen.

##### Art. 7a (neu)

###### *Plattform für die elektronische Kommunikation*

<sup>1</sup> Das Gesetz über die digitale Verwaltung ist auf die Verfahren nach diesem Gesetz anwendbar.

<sup>2</sup> Davon ausgenommen sind die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, den unabhängigen Rekurskommissionen sowie den verwaltungsunabhängigen Kommissionen.

**Art. 9a (neu)***Führung und Weitergabe von Akten*

<sup>1</sup> Die Behörden führen die Akten digital und geben sie elektronisch weiter.

<sup>2</sup> Ausgenommen sind Akten, die sich aus technischen oder beweisrechtlichen Gründen nicht eignen.

**Art. 18a (neu)***Pflicht zum digitalen Verkehr*

<sup>1</sup> Personen, die berufsmässig handeln, und juristische Personen können den Austausch von Dokumenten mit den Behörden nur über die jeweilige Plattform für die Übermittlung elektronischer Dokumente abwickeln.

<sup>2</sup> Als berufsmässig handelnde Person gilt:

- a. wer nach dem kantonalen Anwaltsgesetz zur Parteivertretung vor glarnerischen Gerichten berechtigt ist;
- b. wer bereit ist, in einer unbestimmten Vielzahl von Fällen die Vertretung zu übernehmen.

<sup>3</sup> Wer zur Benutzung der jeweiligen Plattform für die Übermittlung elektronischer Dokumente verpflichtet ist und Eingaben auf Papier einreicht, dem setzt die Behörde eine angemessene Frist für die elektronische Einreichung mit der Androhung, dass die Eingabe sonst unbeachtet bleibt.

<sup>4</sup> Ausgenommen sind Dokumente, die sich aus technischen oder beweisrechtlichen Gründen nicht eignen.

**Art. 28 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (geändert)**

<sup>1</sup> Das nichtstreitige Verfahren erster Instanz kann im Rahmen dieses Gesetzes mündlich, schriftlich oder elektronisch durchgeführt werden.

<sup>3</sup> Eine Eingabe ist grundsätzlich schriftlich oder elektronisch zu machen. Ein Begehren kann bei der zuständigen Behörde aber auch zu Protokoll gegeben werden.

**Art. 29 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Vorladung muss schriftlich oder elektronisch und, dringliche Fälle ausgenommen, spätestens 14 Tage vor dem angesetzten Termin erfolgen.

**Art. 30 Abs. 2a (neu), Abs. 3 (geändert)**

<sup>2a</sup> Die Parteien können überdies ein Benutzerkonto auf der jeweiligen Plattform für die Übermittlung elektronischer Dokumente angeben und verlangen, dass der Austausch von Dokumenten mit ihnen über dieses abgewickelt wird.

<sup>3</sup> Parteien mit Wohnsitz, Sitz oder regelmässigem Aufenthalt im Ausland müssen auf Verlangen der Behörde in der Schweiz ein Zustelldomizil oder ein Benutzerkonto auf der jeweiligen Plattform für die Übermittlung elektronischer Dokumente bezeichnen. Leistet eine Partei dieser Aufforderung nicht Folge, können die Zustellungen unterbleiben oder durch öffentliche Bekanntmachung erfolgen.

**Art. 32 Abs. 1a (neu)**

<sup>1a</sup> Bei der Zustellung über die jeweilige Plattform für die Übermittlung von elektronischen Dokumenten beginnt die Frist im Zeitpunkt zu laufen, der auf der Abrufquittung ausgewiesen wird, spätestens jedoch am siebten Tag nach der Übermittlung, sofern die Person mit einer Zustellung rechnen musste.

**Art. 34 Abs. 3 (neu)**

<sup>3</sup> Bei elektronischer Einreichung einer Eingabe ist für die Einhaltung der Frist der Zeitpunkt massgebend, der in der Eingangsquittung ausgewiesen ist. Die Behörde kann die Nachreichung von Dokumenten auf Papier verlangen, wenn:

- a. aufgrund technischer Probleme die Gefahr besteht, dass die Bearbeitung innert nützlicher Frist nicht möglich ist;
- b. die Dokumente auf Papier zur Überprüfung der Echtheit oder zur weiteren Verwendung notwendig sind.

**Art. 50 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Behörde kann von anderen Behörden, die aufgrund ihrer amtlichen Tätigkeit Auskunft geben können, nach den Bestimmungen über die Amts- und Rechtshilfe (Art. 24–25) einen schriftlichen oder elektronischen Bericht zum Nachweis von Tatsachen einholen.

**Art. 51 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Wenn die Umstände es rechtfertigen, kann die Behörde von vertrauenswürdigen und zur Auskunft fähigen privaten Personen mündliche, schriftliche oder elektronische Auskünfte einholen.

**Art. 63 Abs. 2 (geändert)**

<sup>2</sup> Die Behörde muss die Parteien vor Erlass einer Verfügung oder vor einem sonstigen Entscheid zum Sachverhalt und zur Rechtslage persönlich, schriftlich oder elektronisch anhören.

**Art. 67 Abs. 1 (geändert), Abs. 3a (neu)**

<sup>1</sup> Jede Partei hat Anspruch darauf, in ihrer Angelegenheit folgende Akten in der Form einzusehen, in der sie vorliegen:

*Aufzählung unverändert.*

<sup>3a</sup> Personen, die mit der Behörde über die jeweilige Plattform für die Übermittlung von elektronischen Dokumenten kommunizieren, wird die Akteneinsicht auf dieser Plattform gewährt.

**Art. 76 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Behörde eröffnet den Parteien den Entscheid schriftlich oder elektronisch; notfalls macht sie ihn nach Artikel 31 öffentlich bekannt.

**Art. 140 Abs. 3 (neu)**

<sup>3</sup> Personen, die zum digitalen Verkehr mit Behörden verpflichtet sind (Art. 18a), können Daten und Dokumente noch während zweier Jahre physisch übermitteln. Die Frist beginnt mit dem Tag zu laufen, an dem die Behörden die jeweilige Plattform für die Übermittlung bezeichnen.

**III.**

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

**IV.**

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

## **B. Beschluss über die Gewährung eines Rahmenkredits über 2 Millionen Franken für die Förderung der digitalen Transformation für die Jahre 2023–2027**

(Erlassen von der Landsgemeinde am .....)

Für Finanzhilfen an Private gemäss Artikel 18 des Gesetzes über die digitale Verwaltung wird für die Jahre 2023–2027 ein Rahmenkredit in der Höhe von 2 Millionen Franken bewilligt.

## § 13 Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus

---

### **Die Vorlage im Überblick**

*Mit dem Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen vom Dezember 2018 wird der Schutz vor häuslicher Gewalt und Nachstellungen (Stalking) gestärkt. Die Bestimmung ermöglicht die bessere Durchsetzung von Schutzmassnahmen in Form von zivilrechtlichen Rayon- oder Kontaktverboten, indem sie eine gesetzliche Grundlage für die gerichtliche Anordnung einer elektronischen Überwachung schafft. Ein Rayonverbot verbietet einer Person, ein bestimmtes Gebiet für eine bestimmte Dauer zu betreten. Ein Kontaktverbot untersagt die Kontaktaufnahme mit einer bestimmten Person für eine bestimmte Dauer.*

*Um die bundesrechtlichen Vorgaben zu erfüllen, muss das kantonale Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus angepasst werden. Zu regeln ist die Umsetzung. Die finanziellen Auswirkungen hängen davon ab, in wie vielen Fällen die Glarner Gerichte eine elektronische Überwachung anordnen. Bisher wurden im Schnitt jährlich ein Dutzend Kontakt- und Rayonverbote verhängt, wobei nicht in jedem dieser Fälle eine elektronische Überwachung hätte angeordnet werden können (technische Machbarkeit, Verhältnismässigkeit usw.).*

*Die Gesetzesänderung wurde durch den Landrat dringlich per 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt und gilt bis zur Landsgemeinde 2022, die diese Gesetzesänderung definitiv zu verabschieden hat. Die Vorlage war im Landrat unbestritten und wurde einhellig begrüsst. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus zuzustimmen.*

---

## **1. Ausgangslage**

### **1.1. Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen**

Mit dem Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen vom 14. Dezember 2018 wird der Schutz vor häuslicher Gewalt und Nachstellungen (Stalking) gestärkt. Mit dem Erlass wurden verschiedene Gesetze geändert, unter anderem das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB). Dort stehen Verbesserungen in Artikel 28b betreffend den Schutz der Persönlichkeit im Vordergrund. Diese Bestimmung erlaubte den Betroffenen bisher, beim Gericht ein zivilrechtliches Rayon- oder Kontaktverbot zu erwirken. Ein Rayonverbot verbietet einer Person, ein bestimmtes Gebiet für eine bestimmte Dauer zu betreten. Ein Kontaktverbot untersagt die Kontaktaufnahme mit einer bestimmten Person für eine bestimmte Dauer. Um die angeordneten Schutzmassnahmen besser durchsetzen zu können, wurde nun mit Artikel 28c ZGB eine gesetzliche Grundlage für die gerichtliche Anordnung einer elektronischen Überwachung bei häuslicher Gewalt und Stalking geschaffen.

### **1.2. Elektronische Überwachung**

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung (auch Electronic Monitoring, EM) wird derzeit nur im Strafverfahren als Strafvollzugsform oder zur Überwachung von Ersatzmassnahmen eingesetzt. Beim EM wird der zu überwachenden Person ein Sender (meist am Fussgelenk) angelegt, der Messwerte an die EM-Server übermittelt und so die Ortung des Senders erlaubt. Die Überwachung erfolgt derzeit passiv: Die ermittelten Positionsdaten werden während der Bürozeiten (nachträglich) ausgewertet. Eine Echtzeitüberwachung erfolgt (noch) nicht. Das EM hat somit primär Kontroll- und Beweissicherungsfunktion. Es kann damit zudem weder eine schriftliche noch eine telefonische Kontaktaufnahme mit der zu schützenden Person verhindert bzw. erkannt werden. EM verkürzt zwar die Reaktionszeit bei einem Verstoß gegen ein Kontakt- oder Rayonverbot. Eine Tat kann damit aber nicht verhindert werden. EM ist somit kein Sicherungs-, sondern ein Überwachungsinstrument.

### **1.3. Bestehende Regelung im Strafrecht**

Gemäss Artikel 31 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches im Kanton Glarus (Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch, EG StGB) und Artikel 29a ff. der kantonalen Verordnung über den Vollzug in den Bereichen Strafprozess, Straf- und Massnahmenvollzug und Opferhilfe (VSMO) ist die Fachstelle Justizvollzug für die strafrechtlich angeordneten elektronischen Überwachungen zuständig. Im Rahmen ihrer Vollzugskompetenzen prüft sie insbesondere die gesetzlichen Voraussetzungen für das EM und erlässt die entsprechenden Verfügungen. Das Organisatorische (z. B. persönliche Voraussetzungen, technische Machbarkeit) sowie die soziale Betreuung der überwachten Person werden durch die Bewährungshilfe wahrgenommen. Die technische Umsetzung des EM hat der Kanton Glarus – wie die meis-

ten kleineren Kantone – delegiert. So nimmt der Kanton Zürich insbesondere die technischen Abklärungen vor. Er stellt die technische Infrastruktur (EM-Server und Sender) zur Verfügung und ist für die Montage und Demontage der Sender zuständig. Zu diesem Zweck besteht mit dem Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung des Kantons Zürich seit 1. Januar 2018 ein Leistungsvertrag betreffend Nutzung des Systems Electronic Monitoring mit fester Laufdauer von zwei Jahren, wobei die Vereinbarung vertragsgemäss seit Ablauf der zwei Jahre jeweils stillschweigend um ein weiteres Jahr verlängert wurde. Dies im Sinne einer Übergangslösung, bis das geplante nationale EM-System in Betrieb ist. Dies wird voraussichtlich im Verlaufe des Jahres 2023 der Fall sein.

## 2. Handlungsbedarf

Die Möglichkeit der elektronischen Überwachung eines zivilrechtlichen Rayon- oder Kontaktverbots wurde auf den 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt. Gemäss Artikel 28c ZGB müssen die Kantone eine Stelle bezeichnen, die für den Vollzug der elektronischen Überwachung zuständig ist. Zudem müssen sie das Vollzugsverfahren regeln sowie dafür sorgen, dass die aufgezeichneten Daten über die überwachten Personen nur zur Durchsetzung des Verbots verwendet und spätestens zwölf Monate nach Abschluss der Schutzmassnahme gelöscht werden. Es besteht somit Handlungsbedarf auf kantonalebene.

Ursprünglich wurde davon ausgegangen, dass für den Einsatz des EM im zivilrechtlichen Bereich keine spezielle Grundlage im kantonalen Recht mehr erforderlich ist. Die schon bestehenden Bestimmungen im EG StGB und in der VSMO wurden als genügend erachtet. Zwischenzeitlich musste jedoch festgestellt werden, dass für die Umsetzung des Bundesrechts wider Erwarten eine eigene kantonale Rechtsgrundlage auf formell-gesetzlicher Stufe für die Regelung der Zuständigkeiten und das Verfahren erforderlich ist.

## 3. Umsetzung

Es ist vorgesehen, die Regelung des Vollzugs (Zuständigkeiten, Verfahren usw.) in einem neuen Artikel 15d des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (EG ZGB) an den Regierungsrat zu delegieren. So kann auf organisatorische Bedürfnisse flexibler reagiert werden. Die Bezeichnung der zuständigen Verwaltungsbehörde sowie die Bestimmung der Einzelheiten zum Vollzugsverfahren (Verfahrensabläufe und Informationsflüsse) erfolgen somit in einer regierungsrätlichen Verordnung.

Wie in Ziffer 1.3 erwähnt, hat der Kanton Glarus bereits für den Bereich des Strafrechts die technische Durchführung des EM an den Kanton Zürich delegiert. Diese Zusammenarbeit drängt sich auch im Bereich des EM im Zivilrecht auf, um Synergien nutzen zu können. Bei der Prüfung des Schutzes gewaltbetroffener Personen im Kanton wurden im Hinblick auf die Umsetzung der sogenannten Istanbul-Konvention zudem Optimierungsmöglichkeiten im Polizeigesetz festgestellt. Sie betreffen die Regelungen zur häuslichen Gewalt (z. B. Fristen, gerichtliche Beurteilung, Stalking). Die Anpassungen wurden für die in der nächsten Legislaturperiode geplante Totalrevision des Polizeigesetzes vorgesehen, da sie sich nicht direkt aus der Umsetzung des neuen Artikels 28c ZGB ergeben und diesbezüglich auch kein dringender Handlungsbedarf besteht.

## 4. Vernehmlassungsverfahren

Die Vorlage stiess in der Vernehmlassung auf breite Zustimmung. Es wurden keine inhaltlichen Änderungsanträge gestellt und die vorgeschlagene kantonale Umsetzung wurde unterstützt. Einzig die geplante dringliche Inkraftsetzung wurde in Frage gestellt. Verwaltungintern wurde auf die bereits massgebende Rolle der Bewährungshilfe beim Vollzug des strafrechtlichen EM und die Wichtigkeit eines koordinierten Vorgehens hingewiesen und dass die Delegationsnorm im Hinblick auf die nationale EM-Lösung ab 2023 offener zu fassen sei.

## 5. Erläuterung der Bestimmung

### *Artikel 15d*

Der Regierungsrat wird in Form einer Delegationsnorm beauftragt, den Vollzug der gerichtlich angeordneten elektronischen Überwachung zum Schutz gewaltbetroffener Personen in einer Verordnung zu regeln (Abs. 1). Im Zentrum stehen die Bezeichnung der zuständigen Vollzugsstelle sowie die Regelung des Vollzugsverfahrens. Es kann darauf verzichtet werden, diese Präzisierung im Gesetz vorzunehmen. Es wird sodann eine gesetzliche Grundlage für die Auslagerung der mit dem technischen Vollzug zusammenhängenden Aufgaben durch das zuständige Departement an Dritte geschaffen (Abs. 2). Angesichts der verhältnismässig geringen Zahl der zu erwartenden Fälle im Kanton Glarus ist hier eine eigenständige Durchführung wenig zweckmässig. Für den Kanton Glarus besteht – wie bereits erwähnt – schon bezüglich der strafrechtlichen elektronischen Überwachung eine Vereinbarung mit dem Kanton Zürich. Diese wurde für die zivilrechtliche elektronische Überwachung entsprechend angepasst.

Im Hinblick auf die Einführung der nationalen EM-Lösung ab 2023 soll die Delegationsbestimmung (Abs. 2) etwas offener formuliert und nicht nur auf den technischen Bereich beschränkt werden. Dies auch, um bei einer allfälligen (teilweisen) Auslagerung der Aufgaben der EM-Vollzugsstelle einen erneuten Gang vor die Landsgemeinde zu vermeiden. Die Anordnung von EM führt zu verschiedenen Kosten (Abklärungsauftrag, Installation, Deinstallation, Überwachung und Miete Sender). In Absatz 3 wird für deren Festlegung das Gericht für zuständig bezeichnet. Gemäss Artikel 28c Absatz 3 ZGB können die Kosten der Massnahme der überwachten Person auferlegt werden. Praxismässig werden beim EM im Strafrecht der überwachten Person nicht die Vollkosten, sondern nur ein reduzierter Ansatz auferlegt. Dabei handelt es sich in der Regel um 20 Franken pro Tag. Dieser Ansatz wird als Grundsatz auch für das EM im zivilrechtlichen Bereich empfohlen. Es bleibt jedoch zu beachten, dass bei der Auferlegung der Kosten an die zu überwachende Person richterliche Unabhängigkeit besteht und es durchaus angemessen sein kann, der zu überwachenden Person höhere oder tiefere Kosten aufzuerlegen.

## 6. Grundzüge der vorgesehenen Regelung auf Verordnungsstufe

Die Grundzüge der gestützt auf Artikel 15d EG ZGB zu schaffenden Verordnung werden nachfolgend kurz dargestellt.

### 6.1. Zuständigkeit

Es ist zweckmässig, bei der Einführung des EM im Zivilrecht auf bereits bestehende Strukturen bzw. die Organisation aus dem Straf- und Massnahmenvollzug zurückzugreifen und diese analog zu regeln. Die Fachstelle Justizvollzug ist derzeit für die strafrechtliche Anordnung der elektronischen Überwachung zuständig. Die Machbarkeitsabklärung, Berichterstattung, Meldepflichten usw. werden durch die Bewährungshilfe (in Zusammenarbeit mit der technischen Vollzugsstelle des Kantons Zürich) getätigt. Dieser bereits im Rahmen des Vollzugs des strafrechtlichen EM erarbeitete und bewährte Prozess soll auch bei der Umsetzung des zivilrechtlichen EM beibehalten werden. Da für die Anordnung des EM im zivilrechtlichen Bereich das Gericht zuständig ist, verbleibt hier der Fachstelle Justizvollzug vorwiegend eine Vermittlungs- bzw. Koordinationsfunktion.

### 6.2. Verfahren

Der grobe Ablauf des Verfahrens gestaltet sich wie folgt:

- Die zuständige kantonale Stelle (EM-Vollzugsstelle) klärt in Zusammenarbeit mit dem technischen Anbieter vor Anordnung der EM-Überwachung auf Anfrage des Gerichts ab, ob eine solche technisch überhaupt durchführbar ist und erstellt einen Bericht (Machbarkeitsbericht) zuhanden des Gerichts.
- Das Gericht legt die Dauer der Überwachung mittels EM fest und weist die zu überwachende Person auf ihre Mitwirkungspflicht und die Folgen bei Missachtung der Anordnungen und Weisungen hin.
- Das Gericht teilt seinen Entscheid an die EM-Vollzugsstelle, die Kantonspolizei und eventuell auch an andere Amtsstellen sowie an die gefährdete und die zu überwachende Person mit.
- Die EM-Vollzugsstelle informiert bei Verstössen die Kantonspolizei und die gefährdete Person.
- Die EM-Vollzugsstelle stellt dem Gericht einen Monat vor Ablauf einen Verlaufsbericht im Hinblick auf eine allfällige Verlängerung der Massnahme und nach Beendigung des EM einen Schlussbericht zu.
- Die EM-Vollzugsstelle ist verantwortlich für die Löschung der Daten im Überwachungssystem spätestens zwölf Monate nach Abschluss des EM.

## 7. Finanzielle Auswirkungen

Bei der vorliegenden Anpassung des EG ZGB handelt es sich um die Umsetzung von Bundesrecht. Da sich die Überwachung von zivilrechtlichen Massnahmen im Wesentlichen nicht von den Überwachungen von Ersatzmassnahmen im Strafrecht unterscheidet, können die bereits vorhandenen Prozesse grösstenteils übernommen werden. Für die Durchführung von EM im strafrechtlichen Bereich sind folgende Leistungsvergütungen vereinbart:

- Jährliche Fixkosten für das System:	3'800 Fr.
- Aufsetzen der Überwachung	
Radiofrequenz-Überwachung:	875 Fr.
GPS-Überwachung:	940 Fr.
- Beendigung der Überwachung:	815 Fr.
- Tagespauschale	
Radiofrequenz-Überwachung:	60 Fr.
GPS-Überwachung:	120 Fr.

Im Kanton Glarus wurde erst kürzlich die erste elektronische Überwachung im Strafvollzug angeordnet. Solche scheiterten bisher jeweils an den fehlenden rechtlichen Voraussetzungen. Dementsprechend sind bislang im Bereich EM vor allem lediglich die jährlichen Fixkosten angefallen. Wie hoch die genauen Mehrkosten für die hinzukommenden Überwachungen von zivilrechtlich angeordneten Kontakt- und Rayonverboten sein

werden, hängt davon ab, wie viele Fälle von den Gerichten angeordnet werden. Das Kantonsgericht verhängt im jährlichen Durchschnitt zwölf zivilrechtliche Rayon- und Kontaktverbote, wobei hier künftig nicht automatisch auch die elektronische Überwachung angeordnet werden kann (technische Machbarkeit, Verhältnismässigkeit usw.). Vielmehr ist nur mit einer eher geringen Anzahl von EM-Anordnungen im Zivilrecht zu rechnen. Dies auch darum, weil häufig mit anderen Verfahren ein effektiverer Schutz erreicht werden kann (polizeiliche Schutzmassnahmen bei häuslicher Gewalt, strafprozessuale Zwangsmassnahmen wie z. B. Untersuchungshaft). Die Aufgabe soll daher einstweilen bis zum Vorliegen von Erfahrungswerten über den Aufwand mit dem bestehenden Personalbestand bei der Fachstelle Justizvollzug angegangen werden.

## **8. Dringliche Inkraftsetzung**

Auf das Inkrafttreten der bundesrechtlichen Bestimmungen betreffend EM von zivilrechtlichen Rayon- oder Kontaktverboten am 1. Januar 2022 hat auch die kantonale rechtliche Umsetzungsgesetzgebung vorzuliegen. Da die Landsgemeinde erst nach der Inkraftsetzung der neuen bundesrechtlichen Bestimmungen stattfindet, war es erforderlich, dass der Landrat gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f der Kantonsverfassung anstelle der Landsgemeinde die kantonale Bestimmung im EG ZGB vorläufig dringlich in Kraft setzt. Der Beschluss des Landrates gilt bis zur nächsten Landsgemeinde. Dieser ist die Gesetzesänderung erneut zu unterbreiten.

## **9. Beratung der Vorlage im Landrat**

### **9.1. Kommission**

Die Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter der Leitung von Landrat Bruno Gallati, Näfels, befasste sich mit der Vorlage. Sie trat stillschweigend auf diese ein. In der Detailberatung wurde in einem Votum die elektronische Überwachung zwar begrüsst. Diese dürfe aber auf keinen Fall als Hafterleichterung gewährt werden. Als Schönheitsfehler wurde die dringliche Inkraftsetzung durch den Landrat bezeichnet. Diese sei jedoch gemäss Rückmeldung der Gerichte begründet. Es wurde dabei verdeutlicht, dass es bei dieser Massnahme um den Schutz von gewaltbetroffenen Personen geht. Dies entspreche einem aktuellen Bestreben von Bund und Kanton. Änderungsanträge wurden in der Kommission keine gestellt. Die Kommission beantragte einstimmig, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

### **9.2. Landrat**

Im Landrat war Eintreten ebenfalls unbestritten und die Vorlage stiess auf einhellige Zustimmung. Es wurde daran erinnert, dass der Schutz von Gewaltopfern verbessert werden müsse. Betroffen seien meist Frauen. Auch im Kanton Glarus habe sich die Zahl der Fälle von häuslicher Gewalt, die von der kantonalen Opferberatungsstelle behandelt würden, innert kurzer Zeit verdoppelt. Kritisiert wurde erneut einzig die dringliche Inkraftsetzung. Die Regelung auf Bundesebene war seit drei Jahren bekannt. Der Kanton habe genügend Zeit gehabt, um zu reagieren. Man sei allerdings lange davon ausgegangen, dass eine kantonale Einföhrungsgesetzgebung gar nicht nötig sei.

Auf eine entsprechende Frage wurde nochmals betont, dass das Überwachungssystem aktuell nur passiv, d. h. zur nachträglichen Kontrolle, eingesetzt werden könne. Es sei jedoch angedacht, dieses auch aktiv einzusetzen, sobald die technischen und organisatorischen Voraussetzungen geschaffen seien. Aktuell dürfe es nicht für Hafterleichterungen eingesetzt werden.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde einstimmig, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

## **10. Antrag**

*Der Landrat beantragt Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:*

## Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus

(Vom ....)

(Erlassen von der Landsgemeinde am .....

### I.

GS III B/1/1, Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch; EG ZGB) vom 7. Mai 1911 (Stand 1. Januar 2020), wird wie folgt geändert:

#### Art. 15d (*neu*)

<sup>1</sup> Der Regierungsrat regelt den Vollzug der gerichtlich angeordneten elektronischen Überwachung zum Schutz gewaltbetroffener Personen (Art. 28c Abs. 1 ZGB und Art. 343 Abs. 1<sup>bis</sup> ZPO) in einer Verordnung.

<sup>2</sup> Das zuständige Departement kann die technische Umsetzung beziehungsweise den Vollzug der elektronischen Überwachung einer Stelle ausserhalb der Verwaltung übertragen.

<sup>3</sup> Das Gericht, das die elektronische Überwachung anordnet, auferlegt die Kosten des Vollzugs der überwachten Person unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Verhältnisse.

### II.

Keine anderen Erlasse geändert.

### III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

### IV.

Diese Änderung tritt sofort in Kraft.

## § 14 Änderung der Verfassung des Kantons Glarus (Aufnahme des Klimaschutzes)

---

### **Die Vorlage im Überblick**

*Es ist wissenschaftlich belegt, dass sich das aktuelle Klima eindeutig erwärmt und diese Erwärmung vom Menschen verursacht ist. Die Veränderungen im Klimasystem beeinflussen den Menschen und seine Umwelt bereits heute. Die Klimaveränderung ist zwar ein globales Problem, wirkt sich aber in der Schweiz vor allem in den Alpen überdurchschnittlich stark aus. Die Auswirkungen werden umso gravierender, wenn die Klimaerwärmung nicht auf maximal 1,5 Grad gegenüber der vorindustriellen Zeit begrenzt wird. Deshalb beschloss der Bundesrat im August 2019, dass die Schweiz bis 2050 nicht mehr Treibhausgase ausstossen soll, als natürliche und technische Speicher aufnehmen können (Netto-Null-Ziel). Kurz davor reichten mehrere Mitglieder des Landrates die Motion «Aufnahme des Klimaschutzes in die Kantonsverfassung» ein. Der Landrat überwies die Motion im Februar 2020.*

*Der Landsgemeinde wird zur Umsetzung des Anliegens der Motion die Schaffung einer eigenen Bestimmung zum Klimaschutz in der Verfassung des Kantons Glarus vorgeschlagen. Diese verlangt als Zielvorgabe, dass sich der Kanton Glarus und die Gemeinden aktiv im Klimaschutz einsetzen und den erforderlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele von Kanton und Bund sowie der für die Schweiz verbindlichen internationalen Abkommen leisten. Neben der Reduktion der Treibhausgasemissionen beinhaltet der Klimaschutz auch eine Anpassung an die bzw. eine Begrenzung der nachteiligen Auswirkungen der Klimaveränderung. Entsprechende Massnahmen sind zu treffen. Die neue Verfassungsbestimmung erwähnt zudem das Prinzip der Nachhaltigkeit: Beim Klimaschutz müssen Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft gleichermassen berücksichtigt werden.*

*Im Landrat wurde intensiv um den Wortlaut der neuen Bestimmung gerungen. Die Kommission schlug erfolgreich Präzisierungen vor, die schliesslich auch vom Regierungsrat unterstützt wurden. Andere Änderungs- oder Ablehnungsanträge blieben hingegen erfolglos. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Verfassungsänderung zuzustimmen.*

---

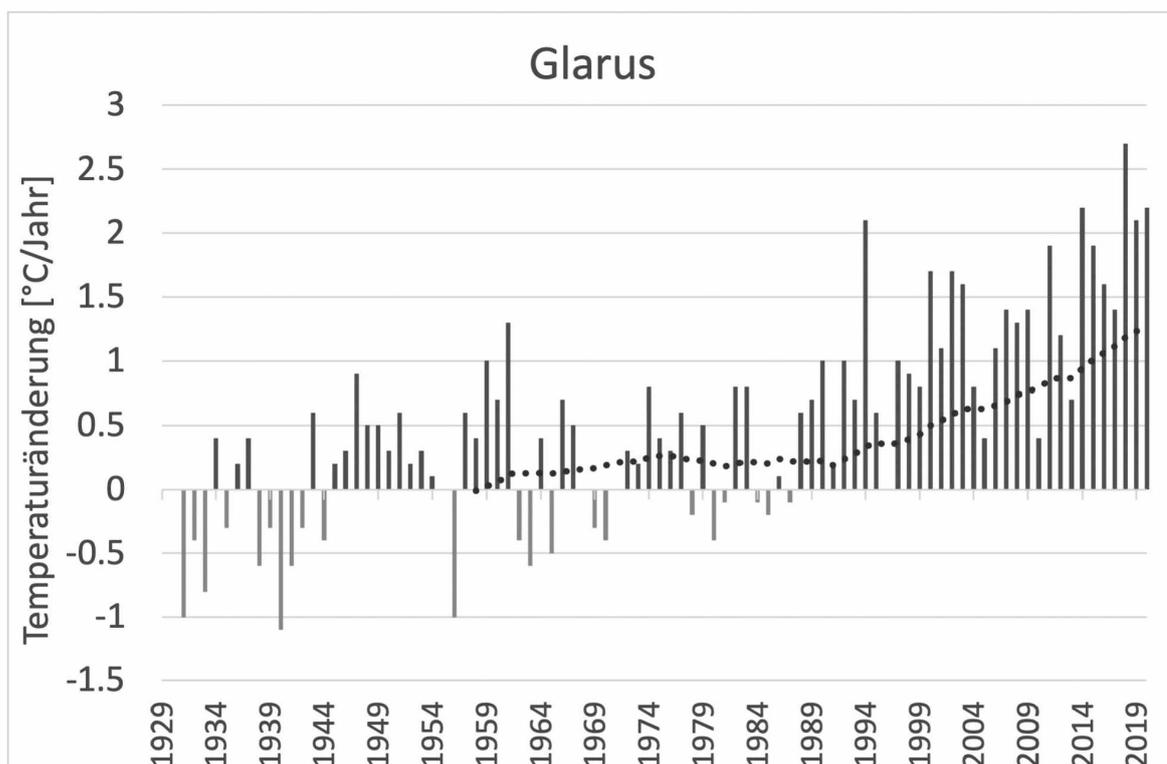
## **1. Ausgangslage**

### **1.1. Klimaveränderung**

Natürliche Schwankungen des Klimas sind Teil der Erdgeschichte. Verantwortlich dafür sind Änderungen in der Sonneneinstrahlung und der natürliche Treibhauseffekt. Das letzte Mal war es – global betrachtet – in der letzten Zwischeneiszeit vor rund 120 000 Jahren 1 bis 1,5 Grad wärmer als heute. Dies war gleichzeitig auch die wärmste Phase auf der Erde seit der Entstehung des modernen Menschen.

In der internationalen Klimaforschung besteht seit längerem der Konsens, dass eine Erhöhung der globalen Durchschnittstemperatur um mehr als 1,5 Grad gravierende Risiken mit sich bringt. Dazu gehören häufigere und länger andauernde Wetterextreme, Hitzewellen, Dürreperioden und häufigere und intensivere Starkniederschläge. Diese Änderungen wirken sich auf verschiedene Bereiche wie z. B. auf die Tier- und Pflanzenwelt, das Schmelzen der Gletscher und Eispole oder das Auftauen von Permafrostböden aus und bewirken mittelfristig einen deutlichen Anstieg des Meeresspiegels.

Seit Beginn der systematischen Messungen 1864 hat sich die Erdoberfläche im globalen Mittel aussergewöhnlich stark erwärmt. Die durchschnittliche globale Temperaturerhöhung gegenüber 1864 beläuft sich auf rund 1 Grad. Die Erwärmung in der Schweiz seit 1864 ist mit 2 Grad doppelt so hoch. In Glarus lag die Jahresmitteltemperatur im Jahr 2020 um 2,2 Grad höher als das langjährige Mittel von 1961 bis 1990 (8 Grad) und seit 1988 lag sie immer darüber. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Abweichung der Jahresmitteltemperatur zur Referenzperiode (1961–1990) in Glarus. Die gepunktete Linie zeigt das gleitende 30-Jahres-Mittel.



## 1.2. Verursacher von Treibhausgasen

Spätestens seit dem fünften Sachstandsbericht des Weltklimarates aus dem Jahr 2014 ist klar, dass die Erwärmung des Klimasystems eindeutig und der menschliche Einfluss auf das Klimasystem belegbar ist. Die seit Beginn des 20. Jahrhunderts zunehmende Konzentration der Treibhausgase in der Atmosphäre – insbesondere von Kohlenstoffdioxid (CO<sub>2</sub>) – verändert das globale Klima. Die Treibhausgase vermindern die Rückstrahlung von Wärme von der Erdoberfläche in den Weltraum.

Seit Beginn der Industrialisierung nimmt ihre Konzentration aufgrund menschlicher Aktivitäten zu. Zu den Treibhausgasen gehören neben Kohlenstoffdioxid auch Methan (CH<sub>4</sub>) und Lachgas (N<sub>2</sub>O). Kohlendioxid in der Atmosphäre ist der Haupttreiber des menschengemachten Klimawandels. Hauptverursacher der Treibhausgasemissionen in der Schweiz sind (2019):

- Abfall: 1,6 Prozent
- Synthetische Gase: 3,4 Prozent
- Gebäude: 24,2 Prozent
- Verkehr: 32,4 Prozent
- Industrie: 24,3 Prozent
- Landwirtschaft: 14,0 Prozent

Beim Sektor Verkehr sind die Emissionen aus dem internationalen Flug- und Schiffsverkehr nicht enthalten.

Die Treibhausgasemissionen in der Schweiz sind seit 1990 um 14 Prozent gesunken. Dies gilt jedoch nur für die im Inland verursachten Emissionen. 2015 wurden in der Schweiz pro Kopf 5,5 Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente (Masseinheit zur Vereinheitlichung der Klimawirkung der unterschiedlichen Treibhausgase) ausgestossen. Dabei ist der internationale Flug- und Schiffsverkehr nicht eingerechnet. Addiert man die durch Importgüter im Ausland verursachten Treibhausgasemissionen, beläuft sich das Total der Pro-Kopf-Emissionen gemäss Bundesamt für Umwelt auf mehr als das Doppelte, nämlich 14 Tonnen (2018). Damit liegt der sogenannte Treibhausgas-Fussabdruck der Schweiz weit über dem Schwellenwert der Belastbarkeitsgrenze des Planeten von höchstens 0,6 Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten pro Kopf und Jahr.

## 1.3. Folgen der Klimaveränderung für den Kanton Glarus

Mit dem Klimawandel nehmen extreme Wetterereignisse weltweit zu. In der Schweiz handelt es sich dabei primär um trockene Sommer, heftige Niederschläge, mehr Hitzetage und schneearme Winter.

Der Kanton Glarus ist verschiedenen Herausforderungen und Risiken ausgesetzt. Er befindet sich in der Klimaregion der Alpen, welche von den Folgen des Klimawandels besonders betroffen ist. Die Klimaszenarien der Schweiz zeigen, wo und wie der Klimawandel die Schweiz trifft, wenn heute keine wirkungsvollen Klimaschutzmassnahmen ergriffen werden. Steigen die globalen Treibhausgasemissionen weiter ungebremst an, ist in den Alpen ab Mitte des 21. Jahrhunderts mit der schweizweit stärksten Erwärmung zu rechnen. Es wird

erwartet, dass die Jahresmitteltemperatur um weitere 2–4 Grad im Vergleich zu heute (Referenzperiode 1981–2010) steigt. Im Vergleich zum vorindustriellen Niveau hat die Temperatur aber bereits um 2 Grad zugenommen. Werden alle Simulationen berücksichtigt, könnte die Durchschnittstemperatur in den Alpen sogar um 4–8 Grad im Sommer zunehmen.

Die Winterniederschläge werden wahrscheinlich zunehmen. Aufgrund der wärmeren Temperaturen fallen diese aber vermehrt als Regen anstatt Schnee. Deshalb nimmt die Anzahl Tage mit Neuschnee ab. Während heute in Glarus im Schnitt während 22 Tagen Neuschnee fällt, sind es Ende dieses Jahrhunderts noch zwölf Tage. Entsprechend schrumpfen die schneereichen Gebiete. Die Schneeschmelze setzt bereits früher im Jahr ein, wodurch dieses Wasser im Sommer fehlt. Starkniederschläge werden in Zukunft wahrscheinlich merklich häufiger und intensiver. Dies betrifft alle Jahreszeiten, aber besonders den Winter. Auch seltene Extremereignisse wie ein Jahrhundertniederschlag fallen deutlich heftiger aus. In Kombination mit trockenen Sommern führt dies zu Veränderungen im Wasserhaushalt. Abflüsse im Winter werden ohne Klimaschutzmassnahmen bis Ende dieses Jahrhunderts im Vergleich zur Referenzperiode (1981–2010) im Kanton Glarus zunehmen und im Sommer stark bis sehr stark abnehmen.

Die klimatischen Veränderungen haben somit vielfältige Folgen für den Kanton Glarus:

- Betroffen ist der *Tourismus*. Steigende Temperaturen verändern die Bedingungen für den Winter- und den Sommertourismus im Kanton Glarus. Die Skigebiete sind heute bereits mit abnehmender Schneesicherheit konfrontiert, was einschneidende Auswirkungen auf die Wirtschaftsstruktur haben wird. Anpassungsmassnahmen im Bereich Tourismus sollen dazu beitragen, dass sich bietende Chancen im Sommertourismus (Erfrischungstourismus in den Bergen) genutzt werden. Bereits heute ist an warmen Sommerwochenenden der Ansturm beispielsweise auf die beiden Bergseen Obersee und Klöntalersee gross. Dies bringt verschiedene Herausforderungen mit sich.
- Der starke Rückgang der *Gletscher* und das Auftauen der *Permafrostböden* im Alpenraum sind eine Folge des Klimawandels. Gemäss hydrologischen Szenarien sind die Glarner Gletscher bis zum Ende des 21. Jahrhunderts praktisch verschwunden.
- Extreme Wetterereignisse haben einen Einfluss auf *Naturgefahrenereignisse* und auf den *Wasserhaushalt*. Durch die schmelzenden Gletscher entstehen Gletscherseen und Hängegletscher verlieren an Stabilität. Das Auftauen der Permafrostböden, zunehmende Starkniederschläge und der Gletscherschwund verursachen ein häufigeres Auftreten von Murgängen und Erdbeben. Die Häufigkeit und Intensität von Hochwasserereignissen wird wahrscheinlich ansteigen, da es im Winter vermehrt auf Schnee regnen wird und Starkniederschläge zunehmen werden.
- Trockene Sommer, wärmere Temperaturen und eine geringere Wasserverfügbarkeit im Sommer sind wiederum Herausforderungen für die *Waldpflege* und die *Landwirtschaft*. Es muss vermehrt Wasser auf Alpen geflogen werden, wie dies im Sommer 2018 der Fall war. Die Waldpflege muss sich an eine Verschiebung der Höhenstufen anpassen. So wird beispielsweise der heutige Waldbestand der subalpinen Stufe bei einem mässigen Klimawandel bis Ende Jahrhundert praktisch komplett verschwinden. Fichten, Buchen und allenfalls Tannen werden Probleme mit zunehmenden Trockenperioden haben.
- Die *alpinen Lebensräume* verschieben sich durch die wärmeren Temperaturen immer weiter in die Höhe, wodurch sie immer kleiner werden. Viele Arten werden von diesem Lebensraumverlust betroffen sein. Pro Jahrzehnt müssten die Arten 60–70 Höhenmeter zurücklegen, um unter den ihnen angestammten klimatischen Bedingungen weiterleben zu können. Vielen Arten gelingt dies nicht. Wärmere Temperaturen haben auch Einfluss auf die Verbreitung von invasiven *gebietsfremden Arten*, auf kälteempfindliche *Schadorganismen* und *krankheitsübertragende Organismen* wie Mücken oder Zecken. So können sich Zecken bei wärmeren Temperaturen besser vermehren und dies über eine längere Zeitspanne im Jahr. Buschmücken sind im Kanton Glarus bereits weitverbreitet. Die Tigermücke hat den Weg über die Alpen bereits geschafft.

Der Klimawandel ist zwar ein globales Problem, äussert sich aber in der Schweiz vor allem in alpinen Lagen überdurchschnittlich. Als Gebirgskanton ist der Kanton Glarus besonders stark betroffen. Er kann den Klimawandel zwar nicht alleine stoppen. Er hat aber ein besonderes Interesse, dessen Auswirkungen auf Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft zu beschränken. Vor diesem Hintergrund ist eine Vorbildfunktion des Kantons Glarus in dieser Fragestellung wichtig.

## 2. Internationale, nationale und kantonale Klimaschutzpolitik

Grundsätzlich geht es im Klimaschutz nicht darum, das Klima, sondern vielmehr die menschliche Gesellschaft vor den unerwünschten Auswirkungen des Klimawandels zu schützen. Denn die Natur wird sich evolutionsbedingt an die neuen Bedingungen anpassen, wenn auch nur mit einem grossen Artenverlust. Die Frage ist jedoch, ob sich die veränderten Lebensbedingungen auch für die menschliche Gesellschaft eignen. Für diese, oder zumindest grosse Teile davon, wird die Klimaveränderung eine immense Herausforderung sein. Irgendwann wird eine Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels nicht mehr möglich sein, weil durch den Wandel die Ressourcen knapp geworden sind oder gar nicht mehr zur Verfügung stehen.

Im Klimaschutz gibt es zwei Handlungsfelder:

- Durch die Verminderung der Treibhausgase muss die Ursache des Klimawandels angegangen werden. Die Hauptemittenten sind so zu steuern, dass sich die Treibhausgasemissionen genügend reduzieren, um schwerwiegende Folgen des Klimawandels zu verhindern.
- Gleichzeitig ist es unumgänglich, sich an die bereits vorhandenen und weiteren Folgen des Klimawandels anzupassen. Klimabedingte Herausforderungen werden in allen Politikbereichen (s.dazu auch Ziff.1.3) erwartet und erfordern entsprechende Anpassungsmassnahmen (z.B. veränderte Waldbewirtschaftung oder Begrünung verbauter Siedlungsflächen).

Durch eine weltweite Reduktion der Treibhausgasemissionen fallen die Folgen des Klimawandels weniger stark aus. Dadurch sinkt auch der Anpassungsbedarf. Beide Ansätze (Verminderung und Anpassung) werden heute bereits verfolgt.

Der Klimawandel beschäftigt sowohl die internationale, nationale als auch kantonale Politik. Auf allen drei Ebenen versucht man, politische wie auch technische Antworten auf den Klimawandel zu finden.

### 2.1. Internationale Klimaschutzpolitik

Der Klimaschutz hat Ende des 20. Jahrhunderts die globale politische Ebene erreicht. 1992 haben die Vereinten Nationen in Rio de Janeiro das Rahmenabkommen zur Klimaveränderung (UNFCCC) verabschiedet. Seit 1995 finden jährliche Klimakonferenzen der UNFCCC-Unterzeichnerstaaten statt. Auch die Schweiz ist Mitglied dieser Klimakonferenz. Ein weiterer entscheidender Schritt der internationalen Klimapolitik ist das Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015. Im Dezember 2015 haben sich alle 196 UN-Mitgliedstaaten mit der UNO-Klimakonvention auf ein klimapolitisches Ziel geeinigt. Mit der Ratifizierung verpflichten sich die Staaten zu folgenden Punkten:

- Den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf «deutlich unter 2 Grad» zu begrenzen, sodass die Risiken und Auswirkungen des Klimawandels erheblich vermindert werden. Es werden «Anstrengungen unternommen, [...] um den Temperaturanstieg auf 1,5 Grad über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen».
- Die Fähigkeit der Länder zu stärken, sich an die nachteiligen Auswirkungen anzupassen und auf einen emissionsarmen Entwicklungspfad einzuschwenken. Die weltweiten Finanzmittelflüsse so auszurichten, dass diese mit den obigen Zielsetzungen vereinbar sind.

Über die Massnahmen und Strategien zur Umsetzung dieser Zielvorgaben wird seither diskutiert. Der erste, wenig beachtete Bericht des Weltklimarates erschien im Jahre 1990 und wurde anschliessend alle fünf Jahre neu herausgegeben. Im Bericht des Weltklimarates von 2018 zeigt der Weltklimarat auf, dass die Nettoemissionen auf null reduziert werden müssen, um die globalen Temperaturen zu stabilisieren.

Aus der 2-Grad-Obergrenze bzw. dem 1,5 Grad-Ziel lässt sich die Menge an Treibhausgasemissionen berechnen, die noch in die Atmosphäre gelangen darf. Bei gleichbleibenden Treibhausgasemissionen wäre das verfügbare Budget bis ungefähr 2050 vollständig aufgebraucht. «Netto-Null» bedeutet, dass alle durch Menschen verursachten Treibhausgasemissionen durch Reduktionsmassnahmen oder natürliche Speicherung wieder aus der Atmosphäre entfernt werden müssen und somit die Klimabilanz der Erde netto, also nach den Abzügen durch natürliche und künstliche Treibhausgassenken, null beträgt. Bei der Klimaneutralität geht es darum, nicht mehr Treibhausgasemissionen auszustossen, als gleichzeitig abgebaut oder gespeichert werden kann. Mit Klimaneutralität würde sich die globale Temperatur langfristig stabilisieren. Eine weltweite Klimaneutralität bis zur Mitte dieses Jahrhunderts ist nach Einschätzung des Weltklimarates die Voraussetzung dafür, dass die Ziele des Pariser Übereinkommens erreicht werden. Je später das Netto-Null-Ziel erreicht wird, desto grösser wird der Bedarf an natürlichen und künstlichen Senken.

Als natürliche Treibhausgassenken gelten vor allem die Aufforstung von Wäldern oder andere natürliche langfristige Bindungsarten von CO<sub>2</sub>. Bei künstlichen Senken oder auch Carbon-Capture-and-Storage-Verfahren (CCS) kommen Techniken zum Einsatz, welche CO<sub>2</sub> aus der Atmosphäre entfernen und einlagern.

Das Netto-Null-Ziel bis 2050 entspricht dem wissenschaftlichen und internationalen politischen Konsens (Übereinkommen von Paris). Das Ziel hat sich auch in der Bevölkerung als Begriff durchgesetzt und kann als Synonym zu Klimaneutralität verstanden werden. Da es sich beim Klimawandel um ein globales Phänomen handelt, spielt es keine Rolle, wo auf der Erde die Treibhausgasemissionen verursacht bzw. kompensiert werden. Deshalb hat man sich international darauf geeinigt, auf das Territorialprinzip abzustellen. Dies bedeutet, dass die Klimaneutralität von den Vertragsparteien für das eigene Territorium erreicht werden muss. Die Klimaneutralität der Schweiz wird dementsprechend an den auf hiesigem Boden ausgestossenen Treibhausgasen gemessen. Die für die Produktion von Importgütern emittierten Treibhausgase sind folglich dem Produktionsland und nicht der Schweiz zuzuschreiben.

Der Umgang mit dem CO<sub>2</sub>-Ausstoss des internationalen Güter- und Personentransports ist nicht im Übereinkommen von Paris enthalten und damit zurzeit noch ungelöst.

## 2.2. Nationale Klimaschutzpolitik

Im Jahr 1999 trat die erste Fassung des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen (CO<sub>2</sub>-Gesetz) in Kraft. 2008 wurde die CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffen in der heutigen Form eingeführt. Die Kompetenz zur Festlegung der Erhöhungsschritte liegt bei der Bundesversammlung.

Auch für die Schweiz war das Übereinkommen von Paris ein wichtiger Schritt. Sie hat das Abkommen im Jahr 2017 ratifiziert. Die unterzeichnenden Staaten verpflichten sich, alle fünf Jahre neue Reduktionsziele einzureichen. Die Schweiz hat sich im Moment zu einer Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2030 um 50 Prozent gegenüber 1990 verpflichtet. 2017 wurde zudem die Energiestrategie 2050 in der Referendumsabstimmung deutlich angenommen. Auch diese war für die nationale Klimapolitik wegweisend.

Aktuell wird die Gletscher-Initiative behandelt, die das Übereinkommen von Paris und das Netto-Null-Ziel bis 2050 in der Verfassung verankern will.

Im Januar 2021 hat der Bundesrat überdies die «Langfristige Klimastrategie der Schweiz» verabschiedet. Diese verfolgt ebenfalls das Netto-Null-Ziel bis 2050. Dieses Klimaziel hat der Bundesrat aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse bereits Ende August 2019 bekannt gegeben.

Massnahmen zur Anpassung an die negativen Auswirkungen des Klimawandels sind bereits heute nötig und werden in Zukunft immer wichtiger. Der Bund hat ein Netzwerk für die Erarbeitung, Bündelung und Verbreitung von Klimadienleistungen ins Leben gerufen, mit dem Ziel, diese Dienstleistungen für eine resiliente Schweiz zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zu koordinieren. Im August 2020 hat er den Aktionsplan 2020–2025 zur Anpassung an den Klimawandel verabschiedet.

## 2.3. Kantonale Klimaschutzpolitik

Das Klima macht keinen Halt an der Kantonsgrenze. Damit die Schweiz das Netto-Null-Ziel 2050 erreichen kann, müssen auch die Kantone und die Gemeinden ihren Beitrag leisten. Der Gebirgskanton Glarus ist von den klimabedingten Risiken besonders betroffen. Eine wirksame Klimapolitik ist für den Kanton Glarus deshalb besonders wichtig.

### 2.3.1. Umgang mit dem Klimawandel

Der Kanton Glarus publizierte 2019 einen Bericht über den «Umgang mit der Klimaveränderung im Kanton Glarus». Dieser zeigt auf, in welchen Bereichen Auswirkungen zu erwarten sind und wie diesen mit Anpassungsmassnahmen zu begegnen ist. Viele Massnahmen wurden oder werden bereits umgesetzt. In einem Fortschrittsbericht 2021 wurde der Umsetzungsstand dieser Massnahmen aufgezeigt; neue Massnahmen wurden hinzugefügt.

Mit dem neuen Aktionsplan des Bundes «Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz 2020–2025» vom August 2020 kommen weitere Massnahmen dazu. Diese können oft nur in Zusammenarbeit von Bund, Kanton und Gemeinden umgesetzt werden.

### 2.3.2. Kantonales Energiegesetz

An der Landsgemeinde im September 2021 wurde die Änderung des kantonalen Energiegesetzes angenommen. Das Ziel war, die Mustervorschriften 2014 der Kantone im Energiebereich (MuKE 2014) in das kantonale Recht zu übernehmen. Dadurch soll der Einsatz von fossilen Energieträgern im Gebäudebereich nochmals deutlich sinken. Mit der Übernahme der MuKE 2014 wurden Voraussetzungen geschaffen, die energetische Qualität von Neubauten und Umbauten gemäss dem Stand der Technik zu erhöhen. Die Landsgemeinde verschärfte das Gesetz zusätzlich.

### 2.3.3. Kantonale Energieplanung 2035

Seit 2012 verfügt der Kanton Glarus über eine kantonale Energieplanung (Energiekonzept 2012). Sie ist 2020 ausgelaufen. Als Anschlussplanung wurde die kantonale Energieplanung 2035 erarbeitet und im Dezember 2021 verabschiedet. Die kantonale Energieplanung legt die Grundlage für die kantonale Energiepolitik der kommenden Jahre, definiert Ziele und legt Massnahmen in den Bereichen Gebäude, Mobilität, Betriebe, Raumplanung und Energieversorgung fest.

### 2.3.4. Energiefonds

Mit dem Energiefonds sollen vorrangig die Ziele der kantonalen Energieplanung erreicht werden. Die Zielerreichung erfolgt mit konsequenter Förderung von Energieeffizienzmassnahmen an Gebäuden, dem Aufbau und der Erweiterung bestehender Wärmeverbände, der Förderung der Nutzung von Sonnen- und Holzenergie und des effizienten Energieeinsatzes.

### 2.3.5. Stand Klimathematik in anderen Kantonen

Bis jetzt haben nur wenige andere Kantone den Klimaschutz in der Verfassung verankert. In verschiedenen Kantonen (z. B. BE, LU, ZH) wurden im Laufe der Jahre 2018 und 2019 Vorstösse zur Aufnahme des Klimaschutzes in die Kantonsverfassung eingereicht:

- Genf war der erste Kanton, welcher im Rahmen der Totalrevision seiner Kantonsverfassung im Jahr 2012 eine Bestimmung einführte, wonach der Staat Massnahmen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen umsetzt.
- Im Kanton Appenzell Ausserrhoden, wo die jüngste Totalrevision einer Kantonsverfassung im Gange ist, hat die eingesetzte Verfassungskommission im Oktober 2020 den Verfassungstext, inklusive Aufnahme eines Klimaartikels, einstimmig verabschiedet. Nun arbeitet die Verfassungskommission einen Entwurf des neuen Verfassungstextes zuhanden des Regierungsrates aus.
- Im Kanton Bern hat das Stimmvolk im September 2021 einem neuen Artikel in der Kantonsverfassung zugestimmt.
- Im Kanton Luzern wurde ein Vorstoss zur Aufnahme der Klimathematik in die Verfassung abgelehnt.
- Im Kanton Zürich hat der Kantonsrat Ende Juni 2021 in erster Lesung einer parlamentarischen Initiative zur Verankerung des Klimaschutzes in der Kantonsverfassung in abgeänderter Form zugestimmt.
- An der Volksabstimmung vom 14. Februar 2022 wurde im Kanton Basel-Landschaft die Gesetzesinitiative «Klimaschutz» abgelehnt. Diese verlangte, dass die verbindliche Umsetzung des Pariser Klimaabkommens auf kantonaler Ebene in einem neuen Klimaschutzgesetz festgeschrieben wird.

## 3. Vorschlag zur Umsetzung des Vorstosses

### 3.1. Neuer Verfassungsartikel

In der Motion wurde vorgeschlagen, den Klimaschutz in Artikel 22 der Verfassung des Kantons Glarus (Kantonsverfassung, KV) betreffend den Schutz der Umwelt aufzunehmen. Dieser beinhaltet neben dem Umweltschutz auch den Schutz des Menschen und die Schönheit und Eigenart der Landschaft, der Ortsbilder und der Natur- und Kulturdenkmäler. Die Ergänzung dieses Artikels mit dem Thema Klimaschutz hätte einen langen und unübersichtlichen Artikel zur Folge.

Während der Erarbeitung der Kantonsverfassung von 1988 hatte der Klimaschutz noch nicht dieselbe öffentliche Aufmerksamkeit wie heute, weshalb der Klimaschutz in der Kantonsverfassung auch nicht erwähnt wird. Aufgrund des Klimawandels und der Dringlichkeit, dieses Thema anzugehen, ist die Verankerung des Klimaschutzes in einem separaten Artikel in der Kantonsverfassung angezeigt. Der Regierungsrat erarbeitete deshalb einen neuen Artikel 22a. Dieser nimmt das Anliegen der Motion auf.

### 3.2. Verankerung und Zielsetzung Klimaschutz

Mit der Aufnahme des Klimaschutzes in die Kantonsverfassung soll die Grundlage für weitere gesetzgeberische Arbeiten gelegt werden. Der Verfassungsartikel soll ein klares Bekenntnis zum Klimaschutz beinhalten und das öffentliche Bewusstsein, dass Klimaschutz eine gesellschaftliche Aufgabe ist, stärken. Kanton und Gemeinden sollen eine aktive Klimaschutzpolitik betreiben und im jeweiligen Kompetenzbereich rasche und effiziente Massnahmen definieren.

Mit der Verankerung des Klimaschutzes in der Kantonsverfassung werden nicht direkt konkrete Massnahmen oder gar Verhaltensänderungen festgelegt. Der Einbezug des Themenbereichs Klimaschutz in die Verfassung stellt eine erste Stufe in der Auseinandersetzung des Kantons und der Gemeinden mit diesem Thema dar. Mit einer Verfassungsbestimmung wird sichergestellt, dass der Kanton und die Gemeinden eine aktive Klimaschutzpolitik betreiben können. Dies beinhaltet Massnahmen zur Verminderung von Treibhausgasemissionen und zur Anpassung an den Klimawandel.

## 4. Vernehmlassung und Anpassungen durch den Landrat

Die Vorlage durchlief im Sommer 2021 ein Vernehmlassungsverfahren. Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden befürwortete die Aufnahme des Klimaschutzes in die Kantonsverfassung. Die Dringlichkeit des Themas und die Notwendigkeit von Massnahmen, welche zur Erreichung der Klimaneutralität beitragen, wurden allgemein anerkannt. Den meisten Teilnehmenden war es wichtig, dass der Verfassungsartikel möglichst schnell umgesetzt wird. Darin soll nach Auffassung Einzelner ein klares Klimaziel genannt werden und nicht nur implizit in den Materialien auf die Klimaziele des Pariser Übereinkommens verwiesen werden. Darauf verzichtete der Regierungsrat jedoch. Er erachtete es als unnötig, in der Kantonsverfassung die Klimaziele des Bundes zu wiederholen; ein allgemeiner Verweis genügt. Auch lehnte er die Aufnahme einer konkreten Frist zur Erreichung der Klimaneutralität aus denselben Gründen ab. Genauere Zielvorgaben wie zum Beispiel ein kantonales Netto-Null-Ziel bis 2040 können auf Gesetzesstufe benannt werden. Der Vorschlag, dass Kanton und Gemeinden Massnahmen zur Erreichung der Klimaziele umsetzen sollen, wurde aufgenommen. Weitergehende Forderungen, unter anderem eine Priorisierung von Klimaschutzmassnahmen bei

Umweltanliegen, wurden nicht berücksichtigt. Die Formulierung in Absatz 2 ist umfassend und beinhaltet das Nachhaltigkeitsprinzip mit den Pfeilern Ökologie, Wirtschaft und Soziales. Das gilt auch für eine geforderte Biodiversitätsverträglichkeit.

Der Landrat nahm in seinen Beratungen zusätzliche Anpassungen vor:

- Der Begriff «Klimaschutz» wurde in den Abschnittstitel aufgenommen.
- Ergänzt wurde, dass sich Kanton und Gemeinden nur für die Begrenzung der nachteiligen Auswirkungen der Klimaveränderung einsetzen.
- Neu werden auch kantonale Klimaziele vorgesehen, die aber auf Gesetzesstufe auszuformulieren wären.

## 5. Erläuterungen zur Bestimmung

### 2.1 Abschnittstitel

Der Klimaschutz wird gleichberechtigt mit den anderen Themen Umweltschutz und Raumordnung im Abschnittstitel erwähnt.

#### *Artikel 22a; Klimaschutz*

Der einleitende Grundsatz in Absatz 1 gibt eine generelle Ausrichtung des staatlichen Handelns im Bereich des Klimaschutzes vor. Der Kanton und die Gemeinden setzen sich gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten aktiv für die Begrenzung der Klimaveränderung und deren Auswirkungen ein. Es wird betont, dass es nur um die Begrenzung von nachteiligen Auswirkungen gehen kann. Bei ersterem handelt es sich um Massnahmen gegen die weitere Erderwärmung, somit um die Reduktion von Treibhausgasen, und um die Anpassung an die Auswirkungen der Klimaveränderung, wie z.B. Schutz vor Naturgefahren oder Anpassungen in der Forst- und Landwirtschaft. Dazu sollen der Kanton und die Gemeinden den erforderlichen Beitrag zur Erreichung der kantonalen Klimaziele, denjenigen des Bundes sowie der für die Schweiz verbindlichen internationalen Abkommen leisten. Im Moment ist dies das Ziel Netto-Null bis 2050 und das Pariser Klimaabkommen. In Zukunft können aber nach neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen auch andere Klimaziele gelten oder andere internationale Klimaabkommen relevant werden. Konkrete Aufgaben werden in einer Sachgesetzgebung zu formulieren sein. Der Kanton kann sich selber eigene Klimaziele setzen.

Absatz 2 formuliert die Aufgabe des Kantons und der Gemeinden, geeignete Massnahmen umzusetzen, damit die in Absatz 1 erwähnten Klimaziele erreicht werden. Der Klimaschutz beinhaltet Massnahmen zur Begrenzung der Klimaveränderung und Massnahmen zur Anpassung an die Auswirkungen dieser Entwicklung. Welche Massnahmen dazu notwendig und welche prioritär anzugehen sind, wird in den nachfolgenden Gesetzgebungen festgehalten. Weiter beinhaltet der Absatz allgemeine Vorgaben, wie die Massnahmen zum Klimaschutz auszugestaltet sind. Sie sollen ökologisch, sozial und wirtschaftlich nachhaltig ausgestaltet sein.

Die Massnahmen zum Klimaschutz sollen die Wirtschaft des Kantons Glarus insgesamt stärken, auch wenn einzelne von ihnen die Wirtschaft beeinträchtigen können. Eine Stärkung beinhaltet auch die Anpassung an die Auswirkungen der Klimaveränderung und die Umstellung der Wirtschaft auf nachhaltige Prozesse und nachwachsende Rohstoffe sowie die damit verbundene Schaffung von zukunftsfähigen Arbeitsplätzen. Die Massnahmen müssen sozial nachhaltig sein. Sie dürfen nicht dazu führen, dass sozial Benachteiligte durch die Massnahmen massiv stärker belastet werden. Auch müssen die Massnahmen im Klimaschutz ökologisch nachhaltig sein und somit wichtige Ziele wie etwa der Schutz der Biodiversität, des Bodens und der Landschaft beachten. Gerät die Umwelt aus dem Gleichgewicht, hat dies wiederum massive Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Gesellschaft.

Das Übereinkommen von Paris von 2015 formuliert das Ziel, «Finanzflüsse in Einklang mit einer treibhausgasarmen und gegenüber Klimaveränderungen widerstandsfähigen Entwicklung zu bringen». Die klimaverträgliche Ausrichtung der Finanzflüsse soll dazu beitragen, die globale Klimaerwärmung auf deutlich unter 2 Grad zu begrenzen. Absatz 3 nimmt diese Forderung aus dem Übereinkommen von Paris und der Motion auf, beschränkt sich aber auf das Setzen von wirksamen finanziellen Anreizen.

Der Kanton und die Gemeinden setzen finanzielle Anreize über öffentliche Abgaben wie Lenkungssteuern oder Gebühren und Fördermittel (z.B. Energiefonds) zugunsten des Klimaschutzes. Damit diese Anreize in den entsprechenden Gesetzen formuliert werden können (z.B. Steuergesetz), ist es wichtig, dass die Kantonsverfassung diesen Auftrag enthält. Welche finanziellen Anreize gesetzt werden, um die Klimaziele zu erreichen, wird mit den entsprechenden Gesetzgebungen konkretisiert.

## 6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die neue Verfassungsbestimmung hat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Es ist jedoch klar, dass die Klimaveränderung bzw. die Umsetzung von Massnahmen zum Klimaschutz Kostenfolgen hat. Die Kosten werden umso grösser ausfallen, je länger nichts gegen die Klimaveränderung unternommen wird. Es müssen

eine Reihe von Massnahmen getroffen werden, um eine weitere Erwärmung des Klimasystems zu unterbinden sowie um auf die Auswirkungen des Klimawandels zu reagieren.

Die Höhe der Kosten ist von der kantonalen Planung und den Vorgaben des Bundes abhängig (Gesetzgebungsarbeiten, Massnahmenplanungen, Umsetzungskosten). Ein Grossteil dieser Kosten fällt aber unabhängig davon an, ob der Kanton den Klimaschutz mit einer Bestimmung in der Verfassung verankert oder nicht, so etwa Kosten für die Folgefinanzierung des Energiefonds bis 2035. Gleichzeitig dürften dem Kanton ein etwa doppelt so hoher Betrag aus Bundesmitteln (CO<sub>2</sub>-Abgabe, Klimafonds) zur Verfügung stehen.

Neben Kosten entstehen mit dem Klimaschutz aber auch ökonomische Chancen für den Kanton Glarus. Mit finanziellen Anreizen z.B. für Gebäudesanierungen profitieren das lokale Bau- und Installationsgewerbe sowie die Glarner Produzenten von Bau- und Dämmstoffen, wodurch die kantonale Wirtschaft und somit der Arbeitsmarkt im Kanton gestärkt werden. Durch den vermehrten Einsatz von modernen und effizienten Energietechnologien werden die Innovation und das Know-how gefördert und damit der Wirtschaftsstandort Glarus gestärkt und konkurrenzfähig gehalten.

Aufgrund der Verankerung der neuen Verfassungsbestimmung ergeben sich weder auf Ebene des Kantons noch auf Ebene der Gemeinden unmittelbare personelle Auswirkungen. Im Rahmen von nachfolgenden Gesetzgebungsarbeiten sowie Planungen ist allfälliger Personalbedarf zu klären.

## 7. Nachfolgende Gesetzgebung

Nach der Annahme der Verfassungsbestimmung müssen gesetzliche Vorgaben erarbeitet werden. Dies kann durch einen speziellen Abschnitt im kantonalen Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz oder durch ein eigenes Gesetz erfolgen.

## 8. Inkraftsetzung

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

## 9. Beratung der Vorlage im Landrat

### 9.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Energie und Umwelt unter dem Vorsitz von Landrätin Susanne Elmer Feuz, Ennenda, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf diese war unbestritten. Nur ein kleiner Teil der notwendigen Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen würde freiwillig geschehen. Der Grossteil müsste durch politische Massnahmen gefordert und gefördert werden. In der Kommission wurde die Einschätzung, dass Selbstverantwortung allein nicht zum Ziel führt, geteilt. In der Detailberatung beriet die Kommission verschiedene Ergänzungen.

#### 9.1.1. Titel von Abschnitt 2.1

Die Kommission begrüsst, dass der Klimaschutz in einem eigenen Verfassungsartikel verankert wird. Aufgrund der Bedeutung des Themas soll der Klimaschutz auch in den Abschnittstitel aufgenommen werden. Diese Ergänzung war unbestritten.

#### 9.1.2. Artikel 22a Absatz 1

Der Wortlaut der neuen Verfassungsbestimmung wurde eingehend diskutiert, da gerade in einem schlicht und knapp gehaltenen Verfassungsartikel jedes Wort bedeutsam werden kann. Als wichtig wurde erachtet, dass lediglich die negativen Auswirkungen der Klimaveränderung zu begrenzen sind. Dies wird mit einer entsprechenden Ergänzung um den Begriff «nachteilig» ausgedrückt. Die Kommission sprach sich weiter gegen die Aufnahme eines kompetitiven Ansatzes und damit gegen Verstärkungen wie «aktiv» oder «prioritär» aus.

Auch keine Aufnahme fand eine Priorisierung einzelner Klimaschutzmassnahmen auf Verfassungsebene. Solche Schwerpunkte seien auf Gesetzesstufe in einem politischen Prozess zu erarbeiten. Allerdings liess die Kommission die Möglichkeit für raschere und ambitionierte Zielvorgaben offen. Es sollen nicht nur die Klimaziele des Bundes und der internationalen Abkommen übernommen werden, sondern der Kanton soll auch selbst Ziele setzen können. Diese wären allerdings auf Gesetzesstufe zu erarbeiten. Eine Kommissionsminorität sah keinen Bedarf für kantonale Klimaziele, da die vom Bund gesteckten Ziele realistisch und verbindlich seien.

#### 9.1.3. Artikel 22a Absatz 2

Weiter wollte die Kommission, dass Klimaschutzmassnahmen umwelt-, sozial- und wirtschaftsverträglich ausgestaltet werden, wie dies bereits der Regierungsrat vorschlug. Diese drei Bereiche bilden den Kern des Begriffs Nachhaltigkeit; sie sollen in der Verfassung alle gleich stark gewichtet werden. Eine allfällige Priorität

sierung oder Gewichtung von einzelnen Aspekten könne über die Gesetzgebung erfolgen. Die Kommission lehnte die explizite Aufnahme des Nachhaltigkeitsbegriffs folglich ab.

#### 9.1.4. Artikel 22a Absatz 3

Intensiv wurde über finanzielle Anreize zur Erreichung der Klimaziele sowie über klimaverträgliche Kapitalanlagen diskutiert. Die Kommission verzichtete darauf, festzuschreiben, dass die kantonalen Finanzströme und Kapitalanlagen klimaverträglich auszurichten seien. Dass klimaverträgliche Kapitalanlagen und Finanzströme grosses Potenzial haben und gerade auch für die Schweiz relevant werden könnten, sei zwar nachvollziehbar. Für die Kommission überwog allerdings, dass die Definition von klimaverträglichen Kapitalanlagen zu wenig ausgereift sei, um solche in die Verfassung zu schreiben. Der Bund habe deutlich bessere Möglichkeiten, Standards zu definieren und umzusetzen. Nachhaltige Finanzflüsse seien auch Teil des Pariser Übereinkommens und somit indirekt berücksichtigt.

#### 9.1.5. Antrag

Die Kommission beantragte dem Landrat, der Verfassungsänderung mit den von der Kommission beschlossenen Änderungen zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen.

### 9.2. Landrat

#### 9.2.1. Eintreten

Auch im Landrat war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Klimaschutz sei auch für den Kanton Glarus so wichtig, dass er in die Kantonsverfassung gehöre. Die Klimaveränderung sei ein grosses Problem. Es dürfe keine Zeit verloren gehen, insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass der Kanton Glarus als Alpenkanton überdurchschnittlich von der Klimaveränderung betroffen ist. Man unterstützte die Bemühungen um das Netto-Null-Ziel für den CO<sub>2</sub>-Ausstoss bis 2050 zu erreichen. Dafür brauche es Massnahmen von Bund, Kanton und Gemeinden. Die Lebensgrundlagen seien aktuell und insbesondere für künftige Generationen gefährdet. Nur auf Freiwilligkeit zu setzen, sei verfehlt. Es brauche lenkende Massnahmen. Allerdings wurde auch angemahnt, nicht zu überborden.

#### 9.2.2. Detailberatung

In der Detailberatung wurde engagiert über die neue Verfassungsbestimmung diskutiert. Unbestritten war zunächst die Ergänzung des Titels mit dem Begriff Klimaschutz.

##### 9.2.2.1. Artikel 22a Absatz 1

Der Landrat diskutierte die Ergänzung der Kommission, wonach sich Kanton auch eigene Klimaziele setzen kann. Aus dem Rat wurde dazu beantragt, bei der ursprünglichen Fassung des Regierungsrates zu bleiben. Wer von eigenen, kantonalen Zielen spreche, wolle, dass der Kanton Glarus ambitionierter sei als der Bund mit seinem Netto-Null-Ziel bis 2050. Die kantonale Energieplanung reiche als Instrument. Der Regierungsrat unterstützte jedoch die Kommissionsfassung. Es sei durchaus denkbar, dass sich der Kanton in gewissen Bereichen ambitioniertere Ziele setze, wenn dies sinnvoll sei. Der Landrat schloss sich mit grossem Mehr der Fassung der Kommission an.

##### 9.2.2.2. Artikel 22a Absatz 2

Es wurde beantragt, einen Zusatz aufzunehmen, wonach der Klimaschutz die Versorgungssicherheit nicht gefährden dürfe. Es könne nicht sein, dass aufgrund der Klimaschutzmassnahmen später der Strom fehle, um beispielsweise Wärmepumpen zu betreiben. Dem wurde entgegengehalten, dass die Massnahmen zum Klimaschutz umwelt-, sozial- und wirtschaftsverträglich sein müssten. Darin sei die Versorgungssicherheit berücksichtigt. Der Landrat blieb bei der ursprünglichen Fassung.

##### 9.2.2.3. Artikel 22a Absatz 3

Von linker Ratsseite wurde wie in der Kommission beantragt, Kanton und Gemeinden sollten verpflichtet werden, ihre Kapitalanlagen klimaverträglich auszurichten. Die Schweiz habe damit einen grossen Hebel zugunsten des Klimaschutzes in der Hand. Dem wurde entgegengehalten, das Anliegen sei bereits im Verfassungstext enthalten. Über den Verweis auf das Pariser Übereinkommen werden nachhaltige Finanzflüsse indirekt berücksichtigt. Ausserdem sei eine solche Regelung auf Bundesebene zu treffen. Wiederum wurde auf die fehlende Definition der klimaverträglichen Kapitalanlagen verwiesen. Der Antrag wurde schliesslich mehrheitlich abgelehnt.

##### 9.2.2.4. Schlussabstimmung

Im Rahmen der Schlussabstimmung wurde ein Ablehnungsantrag gestellt. Mit dem Klimaschutz in der Verfassung werde ein zu einseitiges Versprechen abgegeben, während der Aspekt der Versorgungssicherheit auf der Strecke geblieben sei. Auch gebe es noch viele offene Fragen zur Energiewende. Dem wurde entgegen-

gehalten, dass das Thema klar verfassungswürdig sei. Man müsse jetzt ein Zeichen setzen und den Weg, den die Landsgemeinde mit der Verschärfung des Energiegesetzes 2021 vorgezeichnet habe, weitergehen. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde schliesslich, der gemäss Kommission bereinigten Vorlage zuzustimmen.

## 10. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Verfassungsänderung zuzustimmen:

### Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

(Vom .....

(Erlassen von der Landsgemeinde am .....

#### I.

GS I A/1/1, Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (Stand 1. Januar 2020), wird wie folgt geändert:

**Titel nach Titel 2. (geändert)**

#### 2.1. Umweltschutz, Klimaschutz und Raumordnung

**Art. 22a (neu)**

*Klimaschutz*

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden setzen sich für die Begrenzung der Klimaveränderung und deren nachteiligen Auswirkungen ein. Sie leisten den erforderlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele des Kantons, des Bundes und der für die Schweiz verbindlichen internationalen Abkommen.

<sup>2</sup> Sie sorgen dafür, dass dazu geeignete Massnahmen umgesetzt werden. Die Massnahmen zum Klimaschutz sind umwelt-, sozial- und wirtschaftsverträglich auszugestalten.

<sup>3</sup> Sie setzen finanzielle Anreize zur Erreichung der Klimaziele.

#### II.

Keine anderen Erlasse geändert.

#### III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

#### IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

## § 15 A. Kinderbetreuungsgesetz

### B. Memorialsantrag «Gemeindeübergreifende Krippenfinanzierung»

#### **Die Vorlage im Überblick**

*Das im Rahmen der Legislaturplanung 2019–2022 entstandene Rahmenkonzept «Frühe Kindheit» dient als strategischer Leitfaden im Bestreben der öffentlichen Hand, die Eltern der jüngsten Glarnerinnen und Glarner in ihren Betreuungs-, Erziehungs- und Bildungsaufgaben wo nötig zu stärken. Wer Unterstützung will oder braucht, soll diese möglichst niederschwellig in Anspruch nehmen können. Alle Familien mit kleinen Kindern sollen Zugang zu einem vielfältigen, qualitativen und bedarfsgerechten Angebot haben. Im Bereich der familien- und schulergänzenden Betreuung besteht viel Potenzial. Mit dem neuen Kinderbetreuungsgesetz werden verschiedene Optimierungen rund um die Förderung der Betreuung von Kindern im institutionellen Rahmen bezweckt. Damit können Kinder in ihrer Entwicklung besser unterstützt und die Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit verbessert werden.*

*Das Kinderbetreuungsgesetz ersetzt die wenigen, im Gesetz über Schule und Bildung vorhandenen Bestimmungen zur Fördertätigkeit von Kanton und Gemeinden. Es regelt die Grundzüge und damit insbesondere die Kompetenzen von Landrat und Regierungsrat sowie die Rollenteilung zwischen Kanton, Gemeinden und Anbietern. Konkret wird das bestehende Fördersystem mit einkommensabhängigen Pauschalbeiträgen erweitert und auf Tagesfamilien ausgedehnt. Neu werden auch Spielgruppen gefördert. Für Familien gilt neu innerkantonale Freizügigkeit bei der Wahl einer Betreuungsinstitution. Der Sozialtarif wird ausgebaut und neu stufenlos bemessen. Beitragsberechtigte Institutionen benötigen künftig eine Bewilligung des Kantons und unterstehen dessen Aufsicht. Der Umfang der öffentlichen Leistungen wird basierend auf einem Normkostenmodell hergeleitet: Einer bestimmten Betreuungsleistung sind normierte Kosten zugewiesen, die modellhaft und einkommensabhängig auf Eltern, Kanton und Gemeinde aufgeteilt werden. Gemäss ersten Hochrechnungen und Schätzungen wird der Kanton mit rund 220'000 Franken jährlich zusätzlich belastet, die Gemeinden voraussichtlich in ähnlichem Umfang. Der Bund beteiligt sich an diesen zusätzlichen Aufwendungen anfangs mit maximal 65 Prozent, wobei sein Engagement über drei Jahre verteilt schrittweise abnimmt.*

*Mit einer einheitlichen Regelung im ganzen Kanton wird auch dem Anliegen des Memorialsantrags «Gemeindeübergreifende Krippenfinanzierung» entsprochen. Artikel 12 des Kinderbetreuungsgesetzes räumt den Eltern einen ausdrücklichen Anspruch auf Unterstützung auch ausserhalb der Wohngemeinde ein. Der Memorialsantrag kann damit als erledigt abgeschrieben werden.*

*Im Landrat war die Vorlage weitgehend unbestritten. Dieser beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage unverändert zuzustimmen.*

## **1. Ausgangslage**

### **1.1. Grundlagenbericht**

In der frühen Kindheit werden wichtige Weichen für die Entwicklung von Kindern gestellt. Bereits der Grundlagenbericht «Wirksame Familienpolitik im Kanton Glarus» aus dem Jahr 2014 machte deutlich, dass dazu Handlungsfragen zu klären wie auch konkrete Massnahmen zu benennen sind. Aus diesem Grund wurde die frühkindliche Förderung in den Politischen Entwicklungsplan 2020–2030 sowie in die Legislaturplanung 2019–2022 aufgenommen. Der Regierungsrat verabschiedete im Juli 2020 das Rahmenkonzept «Frühe Kindheit» (online verfügbar unter [www.gl.ch](http://www.gl.ch) → Bildung und Kultur → Online-Schalter → Familie) und legte die strategische Ausrichtung einer Politik der frühen Kindheit im Kanton Glarus fest. Er priorisierte damit verschiedene Handlungsfelder mit den dazugehörigen Massnahmen gemäss ihrer Bedeutung und Dringlichkeit. In erster Linie ist daher der Angebotszugang für alle zu gewährleisten. Die Koordination ist zu verbessern und es sind auch die rechtlichen Grundlagen nachzuführen.

### **1.2. Memorialsantrag «Gemeindeübergreifende Krippenfinanzierung»**

In das gleiche Handlungsfeld gehört der Ende 2019 von einem Stimmberechtigten eingereichte Memorialsantrag «Gemeindeübergreifende Krippenfinanzierung». Dieser fordert, den Eltern die institutionelle Betreuung ihrer Kinder auch ausserhalb der Wohngemeinde zu erleichtern, und hat folgenden Wortlaut:

«Hiermit reiche ich gestützt auf unsere Kantonsverfassung folgenden Memorialsantrag ein:

Es seien das Bildungsgesetz zu überarbeiten, so dass die Gemeinden verpflichtet werden, Krippen, Hort und andere Tagesstrukturangebote in den anderen Glarner Gemeinden zu subventionieren.

**Begründung:**

Als Präsident der Kinderkrippe Glarus muss ich immer wieder zur Kenntnis nehmen, dass wir Eltern aus den anderen Gemeinden abweisen müssen, weil diese nicht in der Lage sind, ohne Subventionierung einen Krippenplatz zu finanzieren. Das geht in unserer Krippe nur, wenn die Eltern ihren Wohnsitz im Kanton Glarus haben. Für mich und alle anderen, welche in diesem Bereich engagiert sind, ist es unverständlich, dass die Gemeinden in den letzten 10 Jahren seit der Fusion keinen Konsens zu diesem Thema gefunden haben. Dabei würde eben diese gemeindeübergreifende Finanzierung vielen Eltern helfen und unseren Kanton in diesem Bereich auch attraktiver machen. Denn man muss nicht zwingend seine Kinder in der Wohngemeinde in eine Tagesstruktur bringen, sondern es macht durchaus Sinn, dies in der Gemeinde zu machen, in der man arbeitet. Wenn man also im Süden wohnt, und im Norden arbeitet, so soll man dort auch seine Kinder in die Krippe bringen können und dabei auf die Subventionierung der Wohngemeinde zählen können. Schlussendlich profitiert auch die Gemeinde von diesem Mehrwert, durch höhere Steuereinnahmen oder auch durch die Steigerung der Lebensqualität.»

## 2. Situationsanalyse als Grundlage für die Umsetzung des Konzepts

### 2.1. Familienergänzende Kinderbetreuung als Gegenstand der Analyse

Als eines der Hauptziele ist im Konzept definiert, dass alle Familien mit kleinen Kindern Zugang zu einem vielfältigen, qualitativen und bedarfsgerechten Angebot haben. Insbesondere sollen die Angebote für alle Bevölkerungsschichten bezahlbar sein. Es sollen Tarifsysteme gelten, welche die Hürden für Familien mit tiefem Einkommen senken. Kanton und Gemeinden sollen die Angebote in einem angemessenen Rahmen (mit) finanzieren. Vor diesem Hintergrund sind nachfolgend insbesondere die Strukturen, Zuständigkeiten und Förderangebote im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung (inkl. Spielgruppen) zu durchleuchten und auf konkreten Handlungsbedarf bezüglich Zugang, Verfügbarkeit und Abstimmung zu überprüfen.

### 2.2. Überblick über die von der öffentlichen Hand unterstützte Fremdbetreuung

Im Jahr 2018 standen im Kanton Glarus rund 5000 Kindern bis zum 12. Altersjahr rund 500 Betreuungsplätze gegenüber. Dieses Verhältnis von Betreuungsplätzen in Kinderkrippen und Tagesstrukturen gegenüber der Zahl aller Kinder wird auch als Versorgungsgrad bezeichnet. Die nachfolgende Tabelle zeigt den Versorgungsgrad in den drei Glarner Gemeinden:

	Anzahl Kinder bis 12 Jahre	Betreuungsplätze	Versorgungsgrad
Glarus Nord	2'523	274	11 %
Glarus	1'533	146	10 %
Glarus Süd	970	82	8 %
Kanton Glarus	5'026	502	10 %

### 2.3. Zahlen und Fakten

Im Kanton Glarus gab es zum Erfassungszeitpunkt an fünf Standorten Angebote für die Betreuung von vorschulpflichtigen Kindern, ein sechster Ort befand sich damals im Aufbau (Engi, Glarus Süd).

#### 2.3.1. Geografische Verteilung und Kapazität der Kinderkrippen

Von 1601 Kindern im Alter bis 4 Jahre im Kanton Glarus besuchten im Jahr 2018 15 Prozent mindestens zeitweise eine Kinderkrippe. Zwischen Wohn- und Betreuungsort wird nicht unterschieden, was sich in einem hohen Wert der Betreuung in der Gemeinde Glarus zeigt. Dieser Grad der Betreuung ist vom Versorgungsgrad zu unterscheiden. Der Versorgungsgrad ist regelmässig höher, da die Zahl der betreuten Kinder mit ihren individuell unterschiedlichen Betreuungsbedürfnissen höher ist als die maximale Platzzahl gemäss Betriebsbewilligung. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zahl der Kinder bis 4 Jahre, die im Kanton Glarus betreut werden:

	Glarus Süd	Glarus	Glarus Nord	ganzer Kanton
Kinderzahl	314	504	783	1'601
davon betreut	6 %	22 %	13 %	15 %

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Kapazitäten der Kinderkrippen im Kanton Glarus. Die Zahl der betreuten Kinder entspricht dabei dem Durchschnitt der Jahre 2017–2019. Die Krippe in Engi befindet sich im Aufbau.

	<i>Schwanden</i>	<i>Engi</i>	<i>Glarus</i>	<i>Riedern</i>	<i>Näfels</i>	<i>Niederurnen</i>
Verfügbare Plätze	variabel	6	36	40	50	24
Zahl betreuter Kinder	17,2	3	56,4	56,5	65,2	38

### 2.3.2. Einkommensverhältnisse der Eltern

Zu den effektiven Einkommensverhältnissen der Eltern liegen Daten in unterschiedlicher Qualität vor. Auf dieser Datenbasis kann die Tendenz beobachtet werden, dass die Einkommen der Eltern im Bereich Kinderkrippen deutlich höher sind als bei den Tagesstrukturen. Der Median der Familieneinkommen beträgt im Krippenbereich über den ganzen Kanton hinweg rund 83000 Franken, wogegen bei den Tagesstrukturen das entsprechende Einkommen (je nach Gemeinde) zwischen 51000 und 57000 Franken deutlich tiefer liegt. In der Gemeinde Glarus Süd fällt auf, dass sich die Medianeinkommen in den beiden Bereichen nur unwesentlich unterscheiden.

### 2.3.3. Verteilung der Finanzierungslast (Kinderkrippen)

Zur Verteilung der Finanzierungslast zwischen Eltern, Gemeinde, Kanton und Dritten liegen für das Rechnungsjahr 2018 die in der nachfolgenden Tabelle dargestellten Daten vor (Beträge in Fr.; Beiträge der Sozialhilfe sind nicht berücksichtigt).

<i>Kostenanteil*</i>	<i>Schwanden**</i>	<i>Glarus**</i>	<i>Riedern**</i>	<i>Näfels</i>	<i>Niederurnen</i>	<i>ganzer Kanton</i>
Eltern	167'500	730'000	501'446	548'062	220'000	2'167'008
% -Anteil	42 %	78 %	74 %	64 %	58 %	67 %
Gemeinde	172'205	120'000	95'994	127'238***	87'000	602'437
% -Anteil	43 %	13 %	14 %	15 %	23 %	19 %
Kanton	56'410	74'000	70'597	104'873	64'195	370'075
% -Anteil	14 %	8 %	10 %	12 %	17 %	11 %
Dritte		12'000	11'967	69'560	10'000	103'527
<i>Total</i>	<i>396'115</i>	<i>936'000</i>	<i>680'004</i>	<i>849'733</i>	<i>381'195</i>	<i>3'243'047</i>

\* Basis sind die tatsächlich verfügbaren Abrechnungen

\*\* gemischt Hort und Kinderkrippe

\*\*\* inkl. Verlustausgleich, Zahlung erfolgte im Folgejahr

Die Erfolgsrechnungen der bestehenden Institutionen lassen nur zum Teil direkten Rückschluss auf den Bereich der Kinderkrippen zu. In Schwanden besteht ein gemischtes Angebot und gut 40 Prozent der betreuten Kinder sind schulpflichtig. Auch in Riedern und Glarus sind einige der betreuten Kinder nicht mehr im Krippenalter. Da die vorliegenden Betriebsrechnungen nicht zwischen den von kantonaler Seite unterschiedlich stark unterstützten Bereichen unterscheiden, können die Daten nur beschränkt verglichen werden.

Das aktuelle System der Kantonsbeiträge für die Kinderkrippen basiert auf ungefähr 10 Prozent der Besoldungskosten für die Betreuung. Dies ist deutlich weniger als bei den Tagesstrukturen für schulpflichtige Kinder (Ausgangsbasis 50% der Besoldungskosten). Der Anteil der Gemeinden ist demgegenüber bei den Tagesstrukturen traditionell deutlich tiefer als bei den Kinderkrippen.

### 2.3.4. Elternbeiträge in Abhängigkeit zu ihrem Einkommen

Die Beiträge der Eltern an die Kosten der Betreuung ihrer Kinder in Kinderkrippen oder Tagesstrukturen sind vom Einkommen (EK) abhängig. Die nachfolgende Tabelle bietet eine Übersicht über die Tarife der Glarner Kinderkrippen (in Fr.):

	<i>Schwanden</i>	<i>Glarus</i>	<i>Riedern</i>	<i>Näfels</i>	<i>Niederurnen</i>
Maximaltarif	83.25	110.00	120.00	110.00	100.00
EK 50'000 Fr.	42.10	49.50	49.50	50.00	55.00
Minimaltarif	21.75	21.50	21.50	40.00	35.00

Die Tarife der Tagesstrukturen sehen wie folgt aus (in Fr.):

	<i>Glarus Süd</i>	<i>Glarus</i>	<i>Glarus Nord</i>
Maximaltarif	52.80	45.20	45.20
EK 50'000 Fr.	30.50	29.20	27.20
Minimaltarif	17.60	16.10	16.20

Für die Eltern ist die externe Betreuung in der Kinderkrippe mit deutlich höheren Kosten verbunden als in den Tagesstrukturen während der Schulpflicht. Die Minimaltarife pro Tag in einer Tagesstruktur belaufen sich im ganzen Kanton auf unter 20 Franken gegenüber den Kinderkrippen, bei denen sie zum Teil doppelt so hoch liegen. Die Maximaltarife für Vollzahler liegen für einen Krippenplatz zum Teil deutlich über 100 Franken gegenüber den Tagesstrukturen, bei denen die Maximaltarife um 50 Franken pro Tag (in den Ferien gegen 80 Fr.) betragen.

## **2.4. Weitere Angebote**

Im Kanton bestehen weitere Angebote für die ausserfamiliäre Betreuung. Dazu gehören Tagesfamilien und Spielgruppen. Da diese Angebote nicht mit Kantonsbeiträgen unterstützt werden, existieren dazu nur wenig statistische Daten.

### *2.4.1. Tagesfamilien*

Der Tagesfamilienverein Glarnerland vermittelt Tagesfamilienplätze, welche zu einkommensabhängigen Tarifen von 50 bis 100 Franken pro Betreuungstag angeboten werden. Die Elternbeiträge decken rund 80 Prozent der Kosten ab, der Rest wird aus Beiträgen der öffentlichen Hand und aus Spenden bestritten.

Die Zahl der betreuten Kinder variiert recht stark und unterliegt stärkeren Schwankungen als bei der institutionellen Betreuung. 2019 wurden im Kanton Glarus 59 Kinder in Tagesfamilien betreut.

### *2.4.2. Spielgruppen*

Gemäss einer Umfrage der Fach- und Kontaktstelle SpielgruppenleiterInnen Glarnerland bestehen aktuell im Kanton 19 Spielgruppen mit 61 beschäftigten Spielgruppenleiterinnen. Wöchentlich finden 657 Spielgruppenbesuche statt. In dieser Zahl werden Kinder, die mehrmals wöchentlich eine Spielgruppe besuchen, mehrfach gezählt. Es werden damit wöchentlich 657 Lektionen erteilt. Über die Verteilung der Spielgruppen auf Standorte und Gemeinden liegen keine aktuellen Zahlen vor.

Den Spielgruppen kommt in der Phase der frühen Kindheit eine wichtige Rolle beim Erwerb von sozialen Kompetenzen und beim Spracherwerb zu. Die Spielgruppen finden zunehmend Verbreitung. Auch für Kinder, welche bis zum Eintritt in den Kindergarten keine ausserfamiliäre Betreuung erleben, stellt der Besuch einer Spielgruppe häufig ein wichtiger erster Schritt aus dem meist eher kleinen Kreis der Familie dar. Bestehende Entwicklungsstörungen können so früh erkannt und angegangen werden. Damit werden die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Schullaufbahn verbessert.

Im Rahmen des Kantonalen Integrationsprogramms (KIP) werden Spielgruppen insofern unterstützt, dass beim Führen einer «Integrativen Spielgruppe mit Sprachförderung» die Kosten für eine zweite Leiterin übernommen werden. Die Integrativen Spielgruppen sind besonders geeignet, Kinder ohne ausreichende Deutschkenntnisse und mit fremdem kulturellem Hintergrund auf den Eintritt in die Schulpflicht vorzubereiten.

## **3. Bewertung der Glarner Verhältnisse im interkantonalen Umfeld**

### **3.1. Betreuungsangebote**

Aus einer vom St.Galler Kantonsrat veranlassten Untersuchung über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen vom August 2018 kann auch für die Situation im Kanton Glarus einiges abgeleitet werden. Im Kanton St.Gallen standen im Jahr 2016 für 65000 Kinder im Alter zwischen 0 und 12 Jahren insgesamt 3800 Betreuungsplätze zur Verfügung. Dies entspricht einem Versorgungsgrad von 6 Prozent, was deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt von 10 Prozent liegt. Während das Angebot vor allem in den städtischen Zentren gut bis sehr gut ausgebaut ist, liegt der Versorgungsgrad in einem Drittel der Gemeinden – meist sind dies kleine, ländliche Gemeinden – bei unter 1 Prozent.

Im Jahr 2018 standen im Kanton Glarus gut 5000 Kindern bis zum 12. Altersjahr insgesamt rund 500 Betreuungsplätze gegenüber. Damit bewegt sich der Versorgungsgrad im Kanton Glarus im gesamtschweizerischen Schnitt. Zu beachten bleibt, dass in der ganzen Schweiz grosse Anstrengungen im Gang sind, zur Förderung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie die bestehenden Betreuungsangebote stark auszubauen. Innerkantonal bestehen zwischen den drei Gemeinden nur wenig Unterschiede. Es darf damit jedoch keine generelle Aussage zum tatsächlichen Bedarf an Betreuungsplätzen gemacht werden. Relevant sind vor Ort die tatsächlichen Verhältnisse, welche durch die Nachfrage seitens der Eltern bestimmt werden. Es ist denn auch erst kürzlich ein neues Krippenangebot im Sernftal entstanden. In Glarus Nord herrscht an gewissen Standorten ein akuter Mangel an Plätzen in den Tagesstrukturen. Auch bezüglich der Betreuung sehr kleiner Kinder besteht zum Teil kein genügendes Angebot.

Insgesamt kann jedoch die Angebotsvielfalt als ausreichend bezeichnet werden (Alternativangebote, Spielgruppen, Krabbelgruppen, kurzfristige Betreuungsangebote usw.).

## 3.2. Finanzierung

### 3.2.1. Anteil der öffentlichen Hand

Die familien- wie auch die schulergänzenden Angebote werden gemäss der erwähnten Untersuchung vor allem durch Elternbeiträge sowie Subventionen der öffentlichen Hand finanziert. In wenigen Fällen beteiligen sich auch die Arbeitgeber an den Kosten. Die finanzielle Belastung der Eltern ist hoch, tragen sie im Kanton St. Gallen doch durchschnittlich 63 Prozent der Kosten. Die Gemeinden beteiligen sich dort mit 27 Prozent. Die restlichen Kosten tragen Arbeitgeber, Bund oder weiteren Akteurinnen und Akteure. In der Deutschschweiz sind die Verhältnisse ähnlich, hingegen werden die Eltern in der Westschweiz zum Teil deutlich weniger belastet. Sehr gross ist der Unterschied gegenüber den meisten umliegenden Ländern, wo die familienergänzende Betreuung regelmässig viel stärker von der öffentlichen Hand unterstützt wird und alle Eltern deutlich weniger belastet werden.

Im Kanton Glarus gibt es bei den Anteilen der öffentlichen Hand vor allem im Bereich der Kinderkrippen zwischen den Gemeinden recht grosse Unterschiede. Die günstigsten Tarife gelten in Glarus Süd, wo sich die Gemeinde sehr viel stärker an den Kosten beteiligt. Insgesamt übernimmt die öffentliche Hand einen vergleichsweise kleineren Anteil als im Durchschnitt der Schweiz.

### 3.2.2. Anteil der Eltern

Ein Vergleich mit verschiedenen Anbietern in anderen Kantonen lässt zumindest auf den ersten Blick vermuten, dass die Tarifsituation für die betroffenen Familien durchaus vergleichbar ist. Die Ausgestaltung des aktuellen Glarner Sozialtarifs ist hingegen nicht direkt mit anderen Systemen vergleichbar, da keine entsprechenden Daten zugänglich sind.

Grundsätzlich sticht ins Auge, dass die Belastung der Eltern für die externe Betreuung vor dem Eintritt ihrer Kinder in die Schulpflicht fast doppelt so hoch ist wie danach. Dies dürfte dafür verantwortlich sein, dass Eltern mit eher geringem Einkommen deutlich seltener ihre Kinder bereits vor der Schulpflicht in eine kostenpflichtige externe Betreuung geben, als dies später der Fall ist.

Erweitert der Elternteil, der die Kinder bisher betreut, seine Erwerbstätigkeit um einen Arbeitstag, so wird ein zusätzlicher Betreuungstag nötig. Der Zusatzverdienst für einen Tag steht damit den entsprechenden Zusatzkosten für die Betreuung direkt gegenüber. Dies bedeutet, dass schon bei einem durchschnittlichen Familieneinkommen eine eher bescheiden bezahlte, zusätzliche Erwerbstätigkeit des zweiten Elternteils das Einkommen gar nicht erhöht, sondern vielmehr belastet. Selbst besser bezahlte Tätigkeiten erhöhen das Familieneinkommen nur geringfügig. In vielen Fällen lohnt sich die Erweiterung der Erwerbstätigkeit damit überhaupt nicht.

## 4. Veränderte Rahmenbedingungen auf Bundesebene

Der Bund hat seinen Fokus bei der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit auf die Ermässigung der Elternbeiträge ausgedehnt und entsprechend sein Förderprogramm erweitert:

- Der Bund unterstützt neu jene Kantone und Gemeinden finanziell, die ihre Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung erhöhen, um die Kosten für die Eltern zu senken. Je stärker in einem Kanton die kantonalen und kommunalen Subventionen erhöht werden, desto höher fällt der Beitrag des Bundes aus.
- Weiter finanziert der Bund auch Projekte mit, die das Betreuungsangebot auf kantonaler, regionaler oder kommunaler Ebene besser auf die Bedürfnisse der Eltern abstimmen. So sollen zum Beispiel Projekte für Betreuungsangebote ausserhalb der üblichen Öffnungszeiten oder Projekte für eine ganztägige Betreuung von Schulkindern gefördert werden.
- Die Gesuche sind zwingend vor der Subventionserhöhung bzw. vor Beginn des Projekts einzureichen.
- Während der Laufzeit (5 Jahre) der neuen Finanzhilfen des Bundes kann pro Kanton nur ein Gesuch eingereicht werden.
- Die finanziellen Beiträge des Bundes erstrecken sich über drei Jahre und sind degressiv (65 % im ersten Bezugsjahr, 35 % im zweiten Bezugsjahr und 10 % im dritten Bezugsjahr) ausgestaltet.

## 5. Handlungsfelder und Optimierungsmassnahmen

### 5.1. Erkannte Hindernisse für eine bessere Versorgung

#### 5.1.1. Hohe Kosten im Vorschulbereich

Die Kosten der Eltern für die Krippenphase sind deutlich höher als nach Eintritt der Schulpflicht ihrer Kinder. Der hauptsächliche Grund dafür ist der Umstand, dass nur für die Zeit ausserhalb des Schulunterrichts Betreuungskosten anfallen. Im Krippenbereich stehen jedoch in der Regel Kosten für eine ganztägige Betreuung an. Zudem ist der Betreuungsaufwand für Kinder im Vorschulbereich höher. Die Vereinbarkeit der

Erwerbstätigkeit mit den weiteren familiären Verpflichtungen ist aus diesem Grund für viele Familien mit vorschulpflichtigen Kindern alleine aus finanziellen Gründen stark eingeschränkt.

#### 5.1.2. Schwelleneffekte

Grobe und starre Abstufungen der Sozialtarife führen zu unerwünschten Schwelleneffekten, wenn das Erwerbseinkommen ansteigt.

#### 5.1.3. Beschränkte Mobilität, ungenügende Flexibilität

Die Mobilität zwischen den Glarner Gemeinden ist für die Eltern nicht gewährleistet. Die Gemeinden unterstützen häufig nur dann, wenn das Kind in der Wohngemeinde der Eltern betreut wird. Die Betreuung am Arbeitsort der Eltern wird somit benachteiligt. Unterschiedliche Subventionssysteme sind zwischen den Gemeinden nicht kompatibel. Diese Schwäche des nicht einheitlich regulierten Subventionssystems für Kinderkrippen ist seit Längerem bekannt und wurde unterdessen auch mit dem Memorialsantrag «Gemeindeübergreifende Krippenfinanzierung» aufgegriffen. Angebote sind für die Bedürfnisse der Eltern nicht flexibel genug. Kurzfristige Wechsel im Umfang der Betreuung sind nur beschränkt möglich oder dann deutlich teurer.

#### 5.1.4. Ungleiche Angebote in den Gemeinden

Ein ungleiches Angebot in den Gemeinden führt zu «Betreuungstourismus». Anbieter von Kinderkrippen mit privater Trägerschaft haben Schwierigkeiten, einen kostendeckenden Betrieb zu garantieren und halten deshalb ihr Angebot aus Kostenüberlegungen knapper oder weniger flexibel, als es der Nachfrage entsprechen würde.

## 6. Grundzüge der gesetzlichen Regelung

### 6.1. Eckpunkte

Die Diskussion zwischen dem kantonalen Departement Bildung und Kultur und den Gemeinden ergab, dass im Sinne einer Weiterentwicklung des bisherigen Systems (Modell Status quo plus) eine Vorlage zu Anpassung der gesetzlichen Grundlagen auszuarbeiten ist. Folgende Elemente bilden die Eckpunkte für eine gesetzliche Regelung:

- Bewilligungspflicht für alle Angebote mit öffentlicher Unterstützung;
- umfassende Aufsicht des Kantons über alle Arten von institutionellen Angeboten auf Kantonsgebiet;
- Freizügigkeit für die Eltern innerhalb des Kantons;
- Sozialtarif bzw. Reduktion der Elternbeiträge in Abhängigkeit des Einkommens;
- Normkostenmodell als Grundlage zur Herleitung der Höhe der Beiträge der öffentlichen Hand (Pauschalbeiträge) für einen Mindestumfang von Betreuungsangeboten.

### 6.2. Regelungs- und Handlungsebenen

Die Regelung der Kinderbetreuung erfolgt auf verschiedenen Stufen:

- Auf Stufe Gesetz (Landsgemeinde) werden das Grundprinzip der Unterstützung durch die öffentliche Hand, die Rolle von Kanton und Gemeinden, Ansprüche der Erziehungsberechtigten und der Wirkungsbereich in örtlicher und sachlicher Hinsicht festgelegt.
- Der *Landrat* bestimmt über die maximalen Pauschalbeiträge das Mass der Unterstützung.
- Der *Regierungsrat* regelt den Vollzug. Insbesondere legt er das Grundangebot und den dazugehörigen Sozialtarif fest.
- Auf Stufe *Departement/Fachstelle* sind Bewilligung, Aufsicht, fachliche Beratung und Beitragsabrechnung angesiedelt.
- *Gemeinden* können für allfällige Erweiterungen über das Grundangebot hinaus sorgen und auch als Träger oder Auftraggeber auftreten.
- *Privatrechtliche Trägerschaften* betreiben Angebote. Anbieterverbänden können im Auftrag des Kantons in bestimmten Teilbereichen Aufgaben übertragen werden (Aufsicht, Weiterbildung, Koordination).

### 6.3. Grundlagen für die Bestimmung von Normkosten in einem Modell

#### 6.3.1. Ausgangslage für die Kostentragung

Ausgangspunkt ist der schweizweite Erfahrungswert von rund 100 Franken für die Kosten der Betreuung eines vorschulpflichtigen Kindes für einen Tag. Diese Kosten sind bei sehr guter und regelmässiger Auslastung deutlich tiefer. Realistischerweise ist aber auch mit dem Gegenteil, also höheren tatsächlichen Kosten zu rechnen. Vor allem in der Aufbauphase oder bei einer Vergrösserung der Kapazität kann es zusätzlich teurer werden. Eine analytische Herleitung über Betreuungsschlüssel, Lohn- und Infrastrukturkosten dürfte zum gleichen Resultat führen. Diese Kosten werden von Vollzahlern zu 100 Prozent übernommen (nicht ausgewiesene Kosten für Infrastruktur und Overhead kommen eventuell aber noch dazu). Bei maximalem Sozialtarif

hat bisher der Kanton ungefähr 25 Prozent von diesem Ausgangswert (12.50 Fr. pro Halbtag) übernommen. Um den aktuell tiefsten Tarif von rund 20 Franken pro Tag auch auf weitere Institutionen ausdehnen zu können, muss eine Ermässigung von 80 Prozent vorgesehen werden. Dort, wo 40–60 Prozent der Kosten für die Ermässigung schon bisher von den Gemeinden übernommen werden, ist dieses Ziel bereits erreicht. Es gibt aber auch Hinweise auf eine Querfinanzierung in gewissen Bereichen. Zusätzlich werden bestimmte Anteile von der Trägerschaft aus Eigen- oder Drittmitteln bestritten.

Bei den Tagesstrukturen (Kinderbetreuung während der Schulpflicht) kann mit Normkosten von rund 50 Franken pro Tag gerechnet werden. Der Elterntarif beträgt bei maximaler Ermässigung 16–18 Franken pro Tag. Der maximale Kantonsbeitrag beträgt aktuell 38.50 Franken. Mit dem Anteil des Kantons wird den Gemeinden also etwas mehr als nur der Sozialtarif erstattet (Kantonsbeitrag plus Elternbeitrag ist zusammen grösser als Vollzahler tarif). Es ist aber davon auszugehen, dass die Gemeinden den Vollzahlern nicht die ganzen tatsächlich anfallenden Kosten überbinden (z.B. Liegenschaftsaufwand, Overhead-Kosten usw.) und damit aktuell den vorgesehenen Mindestanteil (mind. 10%) übernehmen. An dieser Aufteilung soll auch in Zukunft festgehalten werden.

### 6.3.2. Was legt ein Normkostenmodell fest?

Im Wesentlichen bestimmt das Normkostenmodell die Dauer der täglichen Betreuung im Grundangebot und beschreibt auf Basis von Eckwerten für die Unterstützung durch die öffentliche Hand den Kostenrahmen für die Eltern. Es legt somit Folgendes fest:

- Umfang des Grundangebots: Im Vorschulbereich bedeutet das eine regelmässige Betreuung tagsüber inkl. Mittagsverpflegung. Die Tagesstrukturen decken in Ergänzung zum Schulbetrieb die gleichen Tageszeiten ab.
- Richtwert für Höchstkosten für das reine Grundangebot für vollzahlende Eltern pro Tag und Kind in den Bereichen Vorschulpflicht und Schulpflicht.
- Höchstbeitrag zugunsten der Eltern mit Anspruch auf maximale Vergünstigung des Volltarifs pro Tag und Kind und je nach Angebot.
- Die Anbieter können über das Kostenmodell hinaus sowohl für kurzfristig in Anspruch genommene wie auch zusätzliche oder erweiterte Angebote die zusätzliche Abgeltung regeln.
- Kanton und Gemeinden leisten insgesamt mindestens Beiträge im Umfang der Ermässigung gemäss Sozialtarif.

Hingegen bestimmt das Normkostenmodell keine verbindlichen Höchsttarife für vollzahlende Eltern für die konkreten Angebote. Hier soll – wie bereits bisher – ein gewisser Wettbewerb der verschiedenen Anbieter herrschen dürfen, welche sich mit besonders flexiblen oder auch kurzfristig anpassbaren Angeboten trotz etwas höheren Tarifen bei den Eltern erfolgreich empfehlen können. Der als Ausgangsbasis hinterlegte Wert der ungefähren, durchschnittlichen Kosten nimmt für sich nicht in Anspruch, in jedem Fall die vollen effektiven Kosten abzudecken. Er bildet vielmehr die Basis für die Höhe der Mindestunterstützung durch die öffentliche Hand und ersetzt damit die bisherigen Ausgangswerte gemäss geltendem Recht (50% der reinen Besoldungskosten bei Tagesstrukturen bzw. 10% bei den Kinderkrippen).

### 6.3.3. Für wen gilt das Normkostenmodell und was ist die angestrebte Wirkung?

Das Normkostenmodell gilt für alle Anbieter mit öffentlicher Unterstützung für ein definiertes Grundangebot. Mit der Beschreibung der Verteilung der Kostentragung in einem normalen Anwendungsfall dient das Modell als Richtschnur für die Bemessung der Beiträge der öffentlichen Hand sowie für die Bestimmung der Elterntarife durch die Institutionen. Zur Verbesserung der Situation für die Eltern soll der Sozialtarif deutlich ausgebaut und damit die Tarife für alle «Nichtvollzahler» gesenkt werden. Nach einer Ausdehnung und Ausfinanzierung des Sozialtarifs ist zu erwarten, dass damit bisher allenfalls nötige Querfinanzierungen wegfallen werden. Damit kann über die Klärung der Finanzierungslast im Rahmen der Normkostenmodelle auch auf die Zusammensetzung der Kostentragung insgesamt eingewirkt werden. Dies dürfte sich auch für vollzahlende Eltern positiv auswirken.

### 6.3.4. Anrechenbares Einkommen für den Sozialtarif

Aus der bisherigen Praxis wurde das Anliegen formuliert, bei der Bemessung des Einkommens gewisse steuerrechtlich zulässige Abzüge zu kompensieren. Es würden sonst die faktischen wirtschaftlichen Verhältnisse verzerrt dargestellt. Als neuer Ansatz für die Bemessung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit war vorerst geplant, das Bruttoeinkommen mit gewissen Abzügen (analog Bemessung der Individuellen Prämienverbilligung) zu verwenden. Ein solcher Ansatz würde jedoch die bisher gültigen Schwellen in vielen Fällen um mehrere Zehntausend Franken verschieben und zu einer vollständig neuen Sozialtarifskala führen. Zudem wären gewisse Abzüge zusätzlich nötig, was sich als recht aufwendig herausgestellt hat. Daher ist weiterhin von der bisherigen Anknüpfung am steuerbaren Einkommen auszugehen. Dieser Wert ist jedoch dort zu korrigieren, wo sonst die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verzerrt dargestellt würde (insb. bei Einkauf in die berufliche Vorsorge und Sanierung einer selbstbewohnten Liegenschaft).

### 6.3.5. Abstufung des Sozialtarifs (mögliche Regelung)

Mit einem stufenlosen Tarif können Schwelleneffekte vermieden werden. Der neue Sozialtarif wird daher mit einer mathematischen Formel stufenlos festgelegt.

Vom Regierungsrat festzusetzende Stellgrößen für den Sozialtarif könnten sein:

Einkommen, bis zu dem die maximale Vergünstigung gilt (untere Einkommensgrenze):	30'000 Fr.
Einkommen, ab dem keine Vergünstigung mehr erfolgt (obere Einkommensgrenze):	110'000 Fr.

### 6.4. Höchstwerte der Pauschalbeiträge und Umfang des Grundangebots

Der Landrat bestimmt die Höhe der maximalen Pauschalbeiträge in Bezug auf das Grundangebot. Die Maximalpauschale ist in ihrer Höhe so zu bemessen, dass damit den Erziehungsberechtigten die Inanspruchnahme des Grundangebots gemäss ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ermöglicht wird. Mit der Festlegung des Grundangebots durch den Regierungsrat wird ein zeitlicher Rahmen gesetzt und über den Umfang der Betreuung pro Tag, pro Woche und das ganze Jahr befunden. Werden darüberhinausgehende, erweiterte Ansprüche an die Betreuung gestellt, so sind diese von den Betroffenen oder von dritter Seite (z. B. vom Arbeitgeber) abzudecken. Angebote können damit der Nachfrage entsprechend erweitert werden, sie lösen damit aber keine zusätzlichen Pauschalen aus.

### 6.5. Beispiele Normkostenmodell

Nachfolgend werden zwei beispielhafte Normkostenmodelle aufgezeigt.

<i>Beispiel Normkostenmodell Tagesstrukturen und Tagesfamilien (schulergänzende Betreuung)</i>	
Beschreibung des Betreuungsangebots (qualitativ):	Betreuung der Kinder in Ergänzung zum Schulunterricht mit Verpflegung über Mittag und Begleitung bei den Hausaufgaben nach dem Unterricht.
Betreuungszeiten und Betreuungswochen pro Jahr (quantitativ):	Während jeder Schulwoche in Ergänzung zum Schulunterricht (1 h am frühen Morgen, 2 h über Mittag, 2–4 h am Nachmittag)
Ausgangsbasis Tagesnormkosten je Kind und Tag	50 Fr.
Elternbeitrag bei vollem Sozialtarif	15 Fr. (bei mehreren Kindern 12 Fr.)
Maximalwert Pauschalbeitrag	35 Fr. (38 Fr.)

<i>Beispiel Normkostenmodell Kinderkrippen und Tagesfamilien (familienergänzende Betreuung)</i>	
Beschreibung des Betreuungsangebots (qualitativ):	Ganztägige Betreuung der Kinder inkl. Verpflegung (Frühstück und Mittagessen)
Betreuungszeiten und Betreuungswochen pro Jahr (quantitativ):	5 Tage die Woche ganztags während 48 Wochen im Jahr
Ausgangsbasis Tagesnormkosten je Kind und Tag	100 Fr.
Elternbeitrag bei vollem Sozialtarif	20 Fr. (bei mehreren Kindern 16 Fr.)
Maximalwert Pauschalbeitrag	80 Fr. (84 Fr.)

Ob die bisher verwendeten Betreuungseinheiten von zwei Stunden bzw. von Halbtagen auch im zukünftigen Modell die bestmöglichen, kleinsten Abrechnungseinheiten darstellen, wird später noch zu prüfen sein. Ziel muss jedoch bleiben, ein einfaches pauschales System zu behalten, welches bei möglichst tiefem Administrationsaufwand eine vertretbare Genauigkeit der Zuweisung der Mittel sicherstellt.

### 6.6. Ausüben der Aufsicht, Teilbereiche mit einfacher Meldepflicht

Im Bereich der Tagesstrukturen, Kinderkrippen und Tagesfamilien gilt für die institutionelle Betreuung von Bundesrechts wegen (Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern, Pflegekinderverordnung, PAVO) eine Bewilligungspflicht und eine damit direkt verknüpfte Aufsicht. Private Betreuung von nur wenigen Kindern fällt nicht darunter. Spielgruppen unterstehen keinen besonderen bundesrechtlichen Bestimmungen. Das kantonale Recht kann in diesem Bereich eine grundsätzliche Meldepflicht vorsehen, damit ein Überblick über das Angebot möglich wird. Spielgruppen, die Leistungen der öffentlichen Hand beanspruchen wollen, brauchen aber zusätzlich eine Bewilligung und unterstehen damit einer fachlichen Aufsicht. Die Aufsicht über Spielgruppen könnte einem Verband übertragen werden, der über eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton gesteuert und entschädigt würde.

## 7. Memorialsantrag wird erfüllt

Mit dem Memorialsantrag «Gemeindeübergreifende Krippenfinanzierung» wird verlangt, das Gesetz über Schule und Bildung (Bildungsgesetz) so zu überarbeiten, dass die Gemeinden verpflichtet würden, Kinderkrippen, Horte und andere Tagesstrukturangebote in den anderen Glarner Gemeinden zu subventionieren. Institutionen müssten immer wieder Eltern aus den anderen Gemeinden abweisen, weil diese nicht in der Lage seien, ohne Subventionierung einen Krippenplatz zu finanzieren. Es mache durchaus Sinn, die Kinder in jener Gemeinde in die Betreuung zu geben, in der man arbeite. Mit der vorgesehenen einheitlichen Regelung im ganzen Kanton wird diesem Anliegen entsprochen. Artikel 12 des Kinderbetreuungsgesetzes räumt den Eltern einen ausdrücklichen Anspruch auf Unterstützung auch ausserhalb der Wohngemeinde ein. Der Memorialsantrag kann damit als erledigt abgeschrieben werden.

## 8. Finanzielle Auswirkungen

Die Mehrbelastung von Kanton und Gemeinden kann anhand einer Modellrechnung auf Basis der Zahlen 2020 hergeleitet werden. Die Auswirkungen der geplanten Anpassungen bei der Bemessung des anrechenbaren Einkommens, des neuen linearen Sozialtarifs und des Mehrkinderrabatts können hingegen nur beschränkt berechnet und daher nur ungefähr abgeschätzt werden. Es fehlen die dafür notwendigen genaueren Daten. Es ist davon auszugehen, dass die Auswirkungen gering sein werden und im Rahmen der jährlich schwankenden Nachfrage kaum sichtbar werden dürften. Der hauptsächliche Unterschied wird sich bei den Kinderkrippen und Tagesfamilien im Vorschulbereich zeigen, wo eine deutliche Verstärkung des Sozialtarifs vorgesehen ist.

Bei einer Erhöhung des maximalen Kantonsanteils pro Halbtage im Vorschulbereich von 12.50 auf 20 Franken (bzw. auf 40 Fr. pro ganzem Tag) ist für den Kanton mit Mehrausgaben von rund 185'000 Franken pro Jahr zu rechnen. Die Ausdehnung auf die Tagesfamilien kann betragsmässig ebenfalls nur abgeschätzt werden, da keine Einkommensdaten für eine Hochrechnung vorliegen. Im Sinne einer Annäherung kann jedoch vom Anteil dieser Betreuungsform bei der Rückerstattung der Elternbeiträge vom März bis Juni 2020 (Lockdown, Covid-Verordnung) im Verhältnis zum Volumen der bestehenden Kinderkrippen ausgegangen werden. Auf dieser Grundlage dürften damit in diesem Bereich bis zu 35'000 Franken zusätzlich anfallen. Eine relativ grosse Bedeutung für die Abschätzung der Zusatzkosten wird auch die Entwicklung der Nachfrage haben. Diese soll im Sinne einer Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit zunehmen. In welchem Umfang dieses Bemühen Erfolg haben wird, kann jedoch nur schwer abgeschätzt werden. Angaben zu entsprechenden Mehrkosten wären daher reine Spekulation und damit nicht zielführend. Insgesamt könnten damit rund 220'000 Franken an zusätzlichen Kosten für den Kanton anfallen. Bei den Gemeinden ist insgesamt mit Mehrkosten in vergleichbarem Umfang zu rechnen.

Was die Kosten einer Vergünstigung des Besuchs einer Spielgruppe betrifft, so können dazu im Moment nur sehr zurückhaltend Aussagen gemacht werden. Ein grosser Teil der Kinder, welche im Jahr vor dem Eintritt in den Kindergarten nicht zumindest teilweise ausserfamiliär betreut werden, besuchen bereits heute eine Spielgruppe. Es ist nur schwer abschätzbar, wie viele Familien ihre Kinder nicht in die Spielgruppe schicken, weil die Kosten dafür zu hoch sind. Für solche Fälle, in denen objektiv gesehen die Kosten nicht tragbar sind, käme eine Vergünstigung in Frage. Was das für finanzielle Folgen hätte und wie allfällige Mitnahmeeffekte zu vermeiden wären, müsste von den dafür zuständigen Gemeinden erhoben werden.

## 9. Bundessubventionen

Die Finanzhilfen des Bundes erstrecken sich über drei Jahre und sind degressiv ausgestaltet. Im ersten Jahr werden maximal 65 Prozent, im zweiten Jahr maximal 35 Prozent und im dritten Jahr maximal 10 Prozent der erhöhten Subventionen durch den Bund mitfinanziert (Durchschnitt über alle drei Jahre: 37%). Die Mehrausgaben bei Kanton und Gemeinden werden sich damit erst im vierten Betriebsjahr vollständig auswirken. Werden Bundessubventionen beansprucht, so dürfen die Elterntarife mittelfristig (mind. 6 Jahre) nicht wieder erhöht werden.

## 10. Vernehmlassung

Die Vernehmlassung hat ein grosses Echo ausgelöst. Insgesamt gingen 36 Stellungnahmen aus dem Kreis der direkt Angesprochenen, aber auch von interessierten Dritten ein. Die Vorlage wurde sehr gut aufgenommen. Keine einzige Stellungnahme war grundsätzlich negativ und auch alle wesentlichen Elemente des Gesetzes sind in fast sämtlichen Eingaben begrüsst worden.

Der Regierungsrat reagierte auf zwei zentrale Anliegen aus der Vernehmlassung. Entsprechende Anpassungen sind im vorliegenden Gesetzentwurf berücksichtigt:

- Vorgaben bezüglich der Ertragssituation der Betreuungsinstitutionen und der Tragbarkeit der Kosten für Eltern wurden im Gesetz einfacher dargestellt. Es wurde auf die allgemeine Festlegung von Eckwerten und auf eine förmliche Festlegung von Normkostenmodellen verzichtet. Der Regierungsrat soll wie bisher das

Grundangebot festlegen (den zeitlichen Umfang der abgegoltenen Betreuung), der Landrat steuert wie im aktuellen Recht über die Maximalpauschalen. Das bisherige Zuständigkeitsverhältnis zwischen Regierungsrat und Landrat blieb bestehen. Das Gesetz setzt neu aber insofern Leitplanken, als die Auswirkungen dieser Entscheide in einem Normkostenmodell aufgezeigt werden müssen. Die politischen Entscheide sind damit herzuleiten und nachvollziehbar zu machen. Damit kann willkürlichen oder bloss finanzpolitisch motivierten Interventionen der Politik auf das System der Kinderbetreuung vorgebeugt werden.

- Für die Spielgruppen ist ein System von Pauschalen und Kostenmodell nicht angezeigt, da zu kompliziert und den tatsächlichen Bedürfnissen nicht angemessen. Die Gemeinden können die ausgewiesenen Bedürfnisse über Leistungsvereinbarungen in geeigneter Form und auf die lokalen Gegebenheiten abgestimmt abgelden.

Nicht berücksichtigt hat der Regierungsrat Vorschläge zur Ausdehnung der Beitragspflicht auch auf ausserkantonale Betreuung, zur Schaffung einer zusätzlichen Anlaufstelle für Personal und Eltern oder zur vollständigen Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden.

## 11. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### *Artikel 1; Zweck*

Bereits Artikel 34 der Verfassung des Kantons Glarus (Kantonsverfassung, KV) verpflichtet Kanton und Gemeinden, die Familie als Grundlage der Gemeinschaft zu schützen und zu festigen. Artikel 38 KV weist die Regelung der Kinderhorte direkt dem Kanton zu.

### *Artikel 2; Gegenstand*

Nicht Gegenstand dieses Erlasses ist die Betreuung von Kindern im privaten Rahmen wie zum Beispiel durch Verwandte, in gegenseitiger Selbsthilfe oder in der Nachbarschaft, soweit diese nicht gemäss Bundesrecht einer Bewilligungspflicht untersteht.

### *Artikel 3; Geltungsbereich*

Buchstabe a: Kinderkrippen werden auch als Kindertagesstätten (Kita) bezeichnet.

Buchstabe b: Schulergänzende Tagesstrukturen werden auch als Hort oder Kinderhort bezeichnet.

Buchstabe c: Als Tagesfamilien gelten Familien, welche die Betreuung fremder Kinder im Rahmen einer Organisation erbringen, welche in der Regel die Vermittlung und Entschädigung der Betreuung übernimmt und die Beiträge dafür einzieht. Tagesfamilien können Kinder im Alter vor dem Eintritt in die Schulpflicht wie auch im Alter der Schulpflicht aufnehmen.

Buchstabe d: Spielgruppen sind zur Hauptsache auf die Unterstützung der frühkindlichen Entwicklung ausgerichtet. Sie leisten damit aber gleichzeitig auch einen wichtigen Beitrag im Bereich der Betreuung.

### *Artikel 4; Aufsicht*

Absatz 1: Die Betreuung in Kinderkrippen und Tagesstrukturen untersteht gemäss Bundesrecht (PAVO) einer Aufsicht. Spielgruppen unterstehen von Bundesrechts wegen keiner Aufsicht. Der Kanton beaufsichtigt die Spielgruppen, sobald sie zu Empfängern von Leistungen werden, um die Erfüllung des Zwecks der finanziellen Unterstützung sicherzustellen. Es obliegt damit dem Anbieter, zu entscheiden, ob er um eine Bewilligung ersuchen will, um Beiträge zu erlangen, oder ob er als freier Anbieter darauf verzichtet.

Absatz 2: Vorstellbar wäre zum Beispiel die Delegation der direkten Aufsicht über die einzelnen Spielgruppen an einen Fachverband oder bezüglich der einzelnen Tagesfamilien an den Tagesfamilienverein.

### *Artikel 5; Betriebsbewilligung*

Eine Betriebsbewilligung ist zu erteilen, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind. Ein besonderer Bedarfsnachweis für die angebotenen Leistungen ist keine Voraussetzung. Für die Beurteilung der Qualität sollen die interkantonal üblichen Kriterien des einschlägigen Fachverbandes gelten, soweit diese auf die hiesigen Verhältnisse übertragbar sind. Im Bereich der Spielgruppen wird eine einzelne Person die Voraussetzungen bezüglich Trägerschaft in der Regel nur erfüllen können, wenn sie einer grösseren Institution angeschlossen ist. Vorstellbar wäre auch die Erteilung einer Bewilligung an eine Vereinigung von Spielgruppenleiterinnen, die je auf eigene Rechnung tätig sind und sich zumindest einer gemeinsamen Qualitätssicherung unterstellen.

### *Artikel 6; Grundsatz*

Institutionelle Betreuung bedingt regelmässige Strukturen, setzt eine verbindliche, in der Regel vertragliche Vereinbarung voraus und erfolgt grundsätzlich gegen Entgelt.

*Artikel 7; Beiträge*

Absatz 1: Damit wird die eigentliche Betreuung in Krippen, Tagesstrukturen und Tagesfamilien abgedeckt. Die Unterstützung der Spielgruppen richtet sich nach Artikel 8 und wird von den Gemeinden bezüglich Form und Umfang selber bestimmt.

Absatz 2: Darunter können Anschubfinanzierung, Grundbeiträge oder Projektbeiträge fallen, um insbesondere neue Formen erproben oder spezifische Bedürfnisse abdecken zu können.

*Artikel 8; Unterstützung von Spielgruppen*

Die Gemeinden sind weitgehend frei in der Wahl der Form und des Umfangs der nötigen Unterstützung von Spielgruppen.

*Artikel 9; Normkostenmodelle und Grundangebot*

Absatz 1: Normkostenmodelle bilden den Normalfall der Kostentragung für das Grundangebot ab. Die Anbieter sind in der Bestimmung ihrer Tarife grundsätzlich aber frei und können über den Rahmen des Kostenmodells hinaus sowohl für kurzfristig in Anspruch genommene, wie auch zusätzliche oder erweiterte Angebote die zusätzliche Abgeltung regeln. Mit der Beschreibung der Verteilung der Kostentragung in einem «normalen» Anwendungsfall dient das Modell als Richtschnur für die Bemessung der Beiträge der öffentlichen Hand sowie für die Bestimmung der Elterntarife durch die Institutionen.

*Artikel 10; Bemessung der Pauschalbeiträge*

Absatz 1: Die Beitragspauschale soll der Institution einen Betreuungsertrag ermöglichen, welcher unabhängig ist von den Einkommensverhältnissen der Eltern. Der Landrat bestimmt in einer Verordnung das Ausmass der finanziellen Belastung von Kanton und zum Teil auch der Gemeinden. Damit können sich die für den Vollzug zuständigen Exekutivbehörden Regierungs- und Gemeinderat auf diese Werte abstützen. Die daraus resultierenden Ausgaben können in diesem Sinne als gebunden gelten. Für die Eltern wie auch die betroffenen Institutionen wird damit eine angemessene Planungssicherheit erreicht.

Absatz 3: Zum Beispiel für reine Betreuung nur für den Mittagstisch kann ein vereinfachtes Verfahren für die Bemessung angewendet werden. Der administrative Aufwand soll so in Grenzen und die Zugangshürde für die Eltern möglichst tief gehalten werden.

*Artikel 11; Sozialtarif*

Absatz 2: Bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze besteht Anspruch auf den vollen Pauschalbeitrag. Bei einem höheren Einkommen reduziert sich der Pauschalbeitrag proportional bis zu einer weiteren Einkommensgrenze. Liegt das Einkommen darüber, ist der volle Elternbeitrag zu bezahlen. Vorgesehen ist eine stufenlose Berechnung, um Schwelleneffekte zu verhindern.

Absatz 4: Steuerabzüge, welche etwa zur Förderung von energetischen Sanierungen von Gebäuden oder zur Verbesserung der Altersvorsorge zulässig sind, werden kompensiert.

Absatz 5: Die Institutionen gewährten den Mehrkinderabatt bereits bisher verbreitet. Bei der Bemessung wurden die Beiträge der öffentlichen Hand jedoch nicht berücksichtigt. Neu wird diese zusätzliche Vergünstigung dem bisherigen Sozialtarif hinzugefügt.

Absatz 6: Ziel ist es, gegenüber den Eltern sichtbar zu machen, in welchem Umfang sie von öffentlichen Beiträgen profitieren.

*Artikel 13; Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden*

Absatz 2: Mit dieser Bestimmung wird implizit die mit einem Memorialsantrag eingeforderte Freizügigkeit bei der Wahl des Betreuungsortes durch die Erziehungsberechtigten erfüllt.

*Artikel 14; Erhebung des Entwicklungsstandes; Förderangebote*

Die Zuständigkeit und Häufigkeit der Befragungen sowie die Kriterien für die Beurteilung der Erheblichkeit des Rückstands wird der Regierungsrat in der Verordnung regeln. Gleiches gilt für die Aufteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden.

Hier wird in Absatz 2 der Begriff «Erziehungsberechtigte» verwendet. Dies im Unterschied zum 2. Abschnitt dieses Gesetzes, in dem der Begriff «Eltern» Anwendung findet. Geht es um Fördermassnahmen, sollen die Erziehungsberechtigten als die tatsächlich für die Kinder zuständigen Personen angesprochen werden. Dies im Unterschied zum Bereich der Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im 2. Abschnitt unter dem Titel der Leistungen der öffentlichen Hand. Dort ist unabhängig von der tatsächlichen Erziehungsberechtigung des einzelnen Elternteils die finanzielle Situation beider Eltern zu beachten. Ein Elternteil ohne Erziehungsberechtigung fällt in finanzieller Hinsicht nicht automatisch ausser Betracht.

### *Artikel 15; Verpflichtung zum Besuch von Förderangeboten*

Als passende Angebote könnten zum Beispiel in der Gemeinde bestehende «Sprachspielgruppen» darstellen. Mit der Verpflichtung geht es darum, allfällige sprachliche Defizite zu beheben, welche in Zusammenhang mit einer fremden Umgangssprache in der Familie stehen. Für allgemeine Entwicklungsrückstände ist eine entsprechende Verpflichtung nicht vorgesehen.

## **12. Anpassung des bisherigen Rechts und weitere Umsetzungsarbeiten**

Als Folge des neuen Gesetzes können die Artikel 54 Absatz 4, 105 Absatz 3 sowie 105a des Bildungsgesetzes aufgehoben werden. Ausserdem wird der Landrat Artikel 22 der Verordnung über die Volksschule aufheben können. Der Regierungsrat wird alle Vollzugsfragen zu klären haben, die aktuell zum Teil noch in der Verordnung über den Vollzug der Gesetzgebung zur Volksschule geregelt sind (Art. 13–15). Dazu gehören neben der Bezeichnung der Aufgaben der Fachstelle und der Delegation der Aufsicht in bestimmten Bereichen u. a. Vorgaben zu Betriebsbewilligungen, die Bemessung des Sozialtarifs sowie neu die Umschreibung des Grundangebots. Auch die Regelungen des Regierungsrates werden analog der Entstehung der Gesetzesvorlage in enger Zusammenarbeit mit den Anbietern der Betreuungsangebote und den Gemeinden ausgearbeitet. Es wird ein Systemwechsel im Schuljahr 22/23 angestrebt, voraussichtlich mit Wirkung ab Rechnungsjahr 2023.

## **13. Beratung der Vorlage im Landrat**

### **13.1. Kommission**

#### *13.1.1. Eintreten*

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres unter der Leitung von Landrätin Priska Müller Wahl, Niederurnen, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf diese war unbestritten. Die Vorlage sei für den Kanton aus drei Gründen wichtig: Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Chancengerechtigkeit bis zum Schuleintritt und Standortattraktivität für Kanton und Gemeinden. Begrüsst wurde die Freizügigkeit zwischen den Gemeinden sowie die schlanke und offene Gestaltung des Gesetzes, welches eine Unterstützung von Tagesfamilien sowie von Tagesstrukturen und Kinderkrippen zulässt. Die Freizügigkeit führe aber nicht zu einer Aufnahmepflicht für eine Betreuungsinstitution, die Anbieter hätten hier weiterhin volle unternehmerische Freiheit. Auch entstünden den Gemeinden keine Kosten für allfällige Überkapazitäten. Mit dem System von Pauschalbeiträgen pro betreutes Kind werde dies verhindert.

#### *13.1.2. Detailberatung*

##### **13.1.2.1. Finanzielles / Betriebsbewilligung**

Zunächst liess sich die Kommission bestätigen, dass sich die errechneten Mehrkosten auf die Phase nach dem Auslaufen der Anschubfinanzierung des Bundes beziehen. Bei der Festlegung des Sozialtarifs würden die Abstufung und deren Wirkung anhand von Fallbeispielen überprüft. Die Frage einer regelmässigen Überprüfung der Höhe der Pauschalen werde in der Verordnung geklärt, desgleichen die Details der Betriebsbewilligung und die Fragen der Qualitätssicherung.

##### **13.1.2.2. Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden**

Diskutiert wurde der Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden für die Pauschalbeiträge im Vorschulbereich. Ein erster Antrag zielte auf eine volle Übernahme der Kosten durch den Kanton ab. Ein zweiter Antrag wollte die vom Regierungsrat vorgeschlagene hälftige Kostentragung von Kanton und Gemeinden im Verhältnis ein Drittel zu zwei Dritteln auf den Kanton verschieben. Das vorliegende Gesetz übertrage den Gemeinden mit den Spielgruppen zusätzliche Aufgaben, die sie alleine zu finanzieren hätten. Kinderbetreuung im Vorschulbereich sei eine Sozialaufgabe, für die der Kanton zuständig sei. Dem wurde entgegengehalten, eine Verschiebung der Lastenverteilung greife in das Gleichgewicht des innerkantonalen Finanzausgleichs ein. Der Kanton beteilige sich schon bei den schulischen Tagesstrukturen, welche eigentlich zum Volksschulbereich und damit in die Zuständigkeit der Gemeinden gehörten, massgeblich. Ein gutes Angebot diene zudem der Standortattraktivität der Wohngemeinde. Der Antrag auf volle Kostenübernahme durch den Kanton unterlag in einer ersten Abstimmung dem Antrag für einen Kostenverteiler zwei Drittel Kanton / ein Drittel Gemeinden. In der folgenden Abstimmung obsiegte die regierungsrätliche Fassung mit klarem Mehr gegenüber dem Änderungsantrag.

##### **13.1.2.3. Obligatorische Förderangebote**

Artikel 15 des Kinderbetreuungsgesetzes räumt den Gemeinden das Recht ein, für vorschulpflichtige Kinder obligatorische Sprachkurse vorzusehen, wenn diese nicht genügend gut Deutsch sprechen können. Es wurde beantragt, diese Bestimmung zu streichen. Mit einem Obligatorium erziele man kaum eine Verbesserung. Die erste Erfahrung der Familien mit dem kommunalen Bildungssystem solle nicht in einen Zwang münden. Es

sei fraglich, ob eine Anordnung durchgesetzt werden könne. Dem wurde entgegengehalten, das Kind müsse im Zentrum stehen. Artikel 15 schaffe eine Möglichkeit, Ungleichheiten abzubauen. Das Kind gewinne einen persönlichen Vorteil in Schule und Gesellschaft. Bei Uneinsichtigkeit solle eine Anordnung im Notfall auch gegen den Willen der Eltern zulässig sein. Die späteren Kosten seien viel höher und ein früher Spracherwerb sei sehr wichtig. Der Antrag auf Streichung wurde knapp abgelehnt.

### 13.1.3. Antrag

Die Kommission beantragte dem Landrat schliesslich, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

## 13.2. Landrat

Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage völlig unbestritten. Alle Fraktionen begrüßten und unterstützten das neue Kinderbetreuungsgesetz. Auch der Abschreibung des Memorialsantrags wurde stillschweigend zugestimmt. Das neue Gesetz fördere die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Chancengleichheit für die Kinder. Eine Fraktion setzte jedoch Fragezeichen hinter die Folgekosten. Nicht mehr diskutiert wurde die Möglichkeit, Kinder zum Besuch von Förderangeboten zu verpflichten.

In der Detailberatung wurde einzig ein Antrag zum Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden gestellt. Der Kanton solle die Kosten für die Subventionierung im Vorschulbereich alleine tragen. Wer bestelle, solle bezahlen. Der Kanton könne sich das leisten. Die Gemeinden gäben schon heute viel Geld für die Betreuungsinfrastruktur aus. Gegen eine Änderung wehrten sich die Kommissionspräsidentin und der Regierungsrat. Man solle nicht bei jeder Vorlage versuchen, die Kosten auf den Kanton zu überbinden. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden werde im innerkantonalen Finanzausgleich berücksichtigt. Eine solche Diskussion sei in grösserem Kontext zu führen. Der Kanton beteilige sich zudem im Schulbereich, obwohl dort eigentlich die Gemeinden zuständig wären. Der Landrat lehnte den Antrag nach kurzer Diskussion mit klarer Mehrheit ab.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem Kinderbetreuungsgesetz unverändert zuzustimmen und den Memorialsantrag «Gemeindeübergreifende Krippenfinanzierung» als erledigt abzuschreiben.

## 14. Antrag

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Gesetzentwurf zuzustimmen und den Memorialsantrag «Gemeindeübergreifende Krippenfinanzierung» als erledigt abzuschreiben:*

### **Kinderbetreuungsgesetz**

**(KiBG)**

(Vom .....

*Die Landsgemeinde,*

gestützt auf Artikel 38 der Kantonsverfassung,

*erlässt:*

I.

#### **1. Allgemeiner Teil**

##### **Art. 1 Zweck**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz bezweckt, die Betreuung der Kinder im Vorschul- und Schulalter zu fördern, um sie in ihrer Entwicklung zu unterstützen und die Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit zu erhöhen.

##### **Art. 2 Gegenstand**

<sup>1</sup> Das Gesetz regelt:

- a. die Bewilligungspflicht und die Aufsicht über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung;
- b. die Leistungen der öffentlichen Hand an die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung;
- c. die frühkindliche Sprachentwicklung.

**Art. 3 Geltungsbereich**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz ist anwendbar auf:

- a. Kinderkrippen zur Betreuung der Kinder im Vorschulalter;
- b. Tagesstrukturen zur Betreuung der Kinder ab Eintritt in die Schulpflicht;
- c. Tagesfamilien zur Mitbetreuung fremder Kinder;
- d. Spielgruppen zur Aufnahme von Kindern im Vorschulalter während bestimmter Wochentage für wenige Stunden.

**Art. 4 Aufsicht**

<sup>1</sup> Die zuständige Fachstelle beaufsichtigt die familien- und schulgänglichen Betreuungsangebote, soweit diese:

- a. gemäss Bundesrecht einer Aufsichtspflicht unterstehen; oder
- b. gemäss diesem Gesetz finanzielle Leistungen der öffentlichen Hand beziehen.

<sup>2</sup> Sie kann bestimmte Aufgaben an Dritte übertragen.

**Art. 5 Betriebsbewilligung**

<sup>1</sup> Das zuständige Departement erteilt die Betriebsbewilligung, wenn die Anbieter in struktureller, fachlicher, örtlicher und finanzieller Hinsicht Gewähr für ein Angebot in ausreichender Qualität bieten.

**2. Leistungen der öffentlichen Hand****Art. 6 Grundsatz**

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden unterstützen gemeinsam die familien- und schulgängende Kinderbetreuung im institutionellen Rahmen.

**Art. 7 Beiträge**

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden richten Anbietern von Kinderkrippen, Tagesstrukturen und Tagesfamilien für jedes betreute Kind jährlich einen einkommensabhängigen Pauschalbeitrag an die Betreuungskosten aus, wenn sie:

- a. über eine Betriebsbewilligung verfügen; und
- b. die Abdeckung des Grundangebots gemäss Normkostenmodell gewährleisten.

<sup>2</sup> Sie können weitere Beiträge leisten.

**Art. 8 Unterstützung der Spielgruppen**

<sup>1</sup> Die Gemeinden unterstützen Spielgruppen im Rahmen von Leistungsvereinbarungen, namentlich:

- a. mit finanziellen Beiträgen;
- b. durch das Bereitstellen von Räumlichkeiten.

**Art. 9 Normkostenmodelle und Grundangebot**

<sup>1</sup> Normkostenmodelle beschreiben ein Grundangebot in Tagesfamilien, Kinderkrippen und Tagesstrukturen und zeigen standardisierte Betriebskosten und ihre Finanzierung durch die Eltern und die öffentliche Hand auf.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat legt das Grundangebot fest und bestimmt damit die Art der Betreuung und die Dauer des Angebots.

**Art. 10 Bemessung der Pauschalbeiträge**

<sup>1</sup> Der Landrat legt den Maximalwert der Pauschalbeiträge fest. Er orientiert sich an den Kosten für ein Grundangebot gemäss Normkostenmodell und der Zielgrösse für die Höhe der Elternbeiträge.

<sup>2</sup> Die Höhe der Pauschalbeiträge richtet sich nach dem Umfang der täglich in Anspruch genommenen Betreuung und nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern gemäss Sozialtarif.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat kann die Festlegung der Pauschalbeiträge in vereinfachter Form vorsehen, wenn damit ein unverhältnismässiger Verwaltungsaufwand vermieden wird.

**Art. 11 Sozialtarif**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat legt mit dem Sozialtarif die Höhe der Pauschalbeiträge in Abhängigkeit zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern fest.

<sup>2</sup> Er legt fest, bis zu welcher Einkommensgrenze ein Anspruch auf einen maximalen Pauschalbeitrag besteht und ab welcher Einkommensgrenze der Anspruch auf einen Pauschalbeitrag entfällt. Zwischen diesen Einkommensgrenzen sinkt der Pauschalbeitrag mit steigendem Einkommen der Eltern proportional.

<sup>3</sup> Massgebend für die Berechnung des Anspruches ist das anrechenbare Einkommen der Eltern. Dieses basiert auf dem steuerbaren Einkommen.

<sup>4</sup> Steuerrechtlich zulässige Abzüge sind zu kompensieren, wenn sie die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verzerren.

<sup>5</sup> Der Sozialtarif wird zusätzlich erhöht, wenn mehrere Kinder der gleichen Familie betreut werden.

<sup>6</sup> Die Anbieter weisen bei der Rechnungsstellung für die Elternbeiträge den Anteil der Reduktion gemäss Sozialtarif aus.

**Art. 12 Erweiterte Angebote**

<sup>1</sup> Die Gemeinden können mit Anbietern Vereinbarungen abschliessen, namentlich über zeitlich erweiterte oder örtlich und inhaltlich spezifizierte Betreuungsangebote.

**Art. 13 Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden**

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden finanzieren die Pauschalbeiträge für die Betreuung im Vorschulbereich je zur Hälfte.

<sup>2</sup> Die Gemeinde des Wohnorts trägt den Gemeindeanteil.

<sup>3</sup> Der Kanton übernimmt die Kosten für die Pauschalbeiträge im Bereich der schulergänzenden Betreuung.

**3. Unterstützung der frühkindlichen Sprachentwicklung****Art. 14 Erhebung des Entwicklungsstandes; Förderangebote**

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden erheben im Rahmen von regelmässigen, systematischen Befragungen den sprachlichen Entwicklungsstand von vorschulpflichtigen Kindern.

<sup>2</sup> Sie weisen Erziehungsberechtigte, deren Kinder insbesondere bei den Deutschkenntnissen erhebliche Rückstände aufweisen, auf entsprechende Förderangebote hin.

**Art. 15 Verpflichtung zum Besuch von Förderangeboten**

<sup>1</sup> Die Gemeinden können Kinder mit unzureichenden Deutschkenntnissen ein Jahr vor Kindergarten Eintritt verpflichten, geeignete Förderangebote zu besuchen.

**II.**

GS IV B/1/3, Gesetz über Schule und Bildung (Bildungsgesetz) vom 6. Mai 2001 (Stand 1. August 2017), wird wie folgt geändert:

**Art. 54 Abs. 4 (aufgehoben)**

<sup>4</sup> *Aufgehoben.*

**Art. 105 Abs. 3 (aufgehoben)**

<sup>3</sup> *Aufgehoben.*

**Art. 105a**

*Aufgehoben.*

**III.**

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

**IV.**

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

## § 16 Änderung des Energiegesetzes (Erhöhung Dotation Energiefonds)

### **Die Vorlage im Überblick**

*Die Landsgemeinde 2010 schuf den sogenannten Energiefonds. Mit diesem Fonds werden seither Vorhaben zur rationellen Energieanwendung, zur Nutzung erneuerbarer Energien und zum Klimaschutz finanziell gefördert. Obwohl der Energiefonds nach einer Dotation mit 9 Millionen Franken seit 2011 fast jedes Jahr vom Landrat zusätzlich mit 100 000 Franken geöfnet wurde, werden die zur Verfügung stehenden Mittel bald ausgeschöpft sein. Die Finanzierung muss deshalb neu geregelt werden. Es besteht breiter Konsens zum Förderprogramm, dessen Notwendigkeit zur Erreichung der Klimaziele sowie die positiven wirtschaftlichen Effekte.*

*Die Folgefinanzierung des Energiefonds wird den Kanton bis 2035 gemäss Landratsbeschluss 24 Millionen Franken kosten. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus einer Einmaleinlage von 12 Millionen Franken im 2023 und jährlichen Beiträgen von 1 Million Franken in den Jahren 2024–2035. Der Regierungsrat hat zudem die Möglichkeit, Ertragsüberschüsse aus der Jahresrechnung in den Energiefonds einzulegen. Gleichzeitig dürfte dem Kanton ein etwa doppelt so hoher Betrag aus Bundesmitteln (CO<sub>2</sub>-Abgabe, Klimafonds) zur Verfügung stehen. Die Fördergelder werden Privaten, Unternehmen und öffentlichen Körperschaften im Kanton Glarus sowie dem lokalen Gewerbe zugutekommen. Die verstärkte Nutzung einheimischer erneuerbarer Energien und die Erhöhung der Energieeffizienz von Gebäuden wirken sich positiv auf die Wirtschaftsentwicklung im Kanton Glarus aus. Jeder Förderfranken löst ein Mehrfaches an Investitionsvolumen und damit an Aufträgen für Fachfirmen aus. Für das Gewerbe und die Industrie ergeben sich zusätzliche Innovationsimpulse. Gleichzeitig verringert sich die Abhängigkeit der Energiezufuhr aus dem Ausland. Dies führt zu einer besseren Versorgungssicherheit im Kanton Glarus.*

*Der Regierungsrat sprach sich indes für eine tiefere Dotation aus. Er wollte den Energiefonds einmalig mit einem Betrag von 10 Millionen Franken und anschliessend von 2024 bis 2035 jährlich mit 770 000 Franken äfnen. Dies ergibt ein Total von rund 19,2 Millionen Franken. Der Regierungsrat stützte sich bei der Bemessung des Beitrags auf die Energieplanung 2035 und ein damit verbundenes Förderzenario. Der Landrat beschloss schliesslich nach intensiver Debatte die höhere Dotation von 24 Millionen Franken, um die Förderung zu stärken, insbesondere, um weitere Förderbereiche erschliessen und neue Technologien fördern zu können.*

### **1. Ausgangslage**

Die Landsgemeinde 2010 hat im kantonalen Energiegesetz (EnG) die Grundlagen für den sogenannten Energiefonds beschlossen. Dieser dient der finanziellen Förderung von Vorhaben zur rationellen Energieanwendung, zur Nutzung erneuerbarer Energien und zum Klimaschutz. Er wurde von der Landsgemeinde mit 9 Millionen Franken dotiert. Zwar war die nachhaltige Finanzierung des Energiefonds in der damaligen landrätlichen Debatte ein Thema; entsprechende Anträge wurden gestellt. Diese wurden jedoch mit der Begründung abgelehnt, dass zuerst einmal die vorgesehenen Finanzmittel sinnvoll eingesetzt werden sollen. Im Memorial zur Landsgemeinde 2010 wurde zur Zukunft des Energiefonds festgehalten, der Landrat habe diesem jährlich über die laufende Rechnung Beiträge zuzuweisen. Sind die Fondsmittel aufgebraucht, habe die Landsgemeinde über eine Aufstockung zu befinden.

In der Jahresrechnung des Kantons werden die Ausgaben des Energiefonds jährlich ausgewiesen. Über dessen Bestand wird per Ende eines Jahres mit dem Jahresbericht zum Energiefonds Bericht erstattet. Daraus geht hervor, dass der Energiefonds, welcher seit der Startdotation mit 9 Millionen Franken fast jedes Jahr vom Landrat mit zusätzlich 100 000 Franken geöfnet wurde, bald ausgeschöpft sein wird. Über eine Neuregelung der Finanzierung muss deshalb bis 2022 entschieden werden.

#### **1.1. Entwicklung auf Bundesebene**

Der Bundesrat hat 2013 die Energiestrategie 2050 beschlossen und in der Folge Anpassungen im eidgenössischen Energiegesetz in die Wege geleitet. Dieses wurde im Mai 2017 anlässlich einer Referendumsabstimmung vom Stimmvolk angenommen. Das angepasste Energiegesetz trat Anfang 2018 in Kraft. Im August 2019 beschloss der Bundesrat das Netto-Null-Ziel bis 2050 und im Januar 2021 eine neue Klimastrategie.

Eine Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes wurde im Juni 2021 von den Stimmberechtigten abgelehnt. Der Bundesrat überarbeitet derzeit die gesetzlichen Regelungen, die es ermöglichen, die Klimaziele trotzdem zu erreichen. Auf Massnahmen, die zur Ablehnung des CO<sub>2</sub>-Gesetzes beigetragen haben, soll dabei verzichtet werden.

Trotz der Rückschläge beim CO<sub>2</sub>-Gesetz zeigen diese Entwicklungen auf Bundesebene deutlich, dass der Bundesrat und das Parlament einschneidende Massnahmen zur Erreichung des Netto-Null-Zieles umsetzen

wollen. Diese Massnahmen konzentrieren sich hauptsächlich auf den Energiebereich. Dort sollen weiterhin und verstärkt Fördermassnahmen zur Anreizbildung eingesetzt werden. Dabei kommt den Kantonen eine wichtige Rolle zu.

### 1.2. Entwicklung auf Kantonsebene

2012 hat der Regierungsrat das Energiekonzept 2012 mit verschiedenen Massnahmen mit einem Zeithorizont bis 2020 beschlossen. Ein Teil der Massnahmen betraf auch die Bewirtschaftung des Energiefonds. Mit der Umsetzung von Massnahmen wurden zwar einige Verbesserungen erzielt, aber die gesetzten Ziele konnten nicht vollumfänglich erreicht werden. Ende 2020 wurde als Nachfolgeplanung die Energieplanung 2035 erarbeitet. Diese enthält eine Reihe von Grundsätzen (Energieversorgung bis 2050 klimaneutral, Kanton und Gemeinden handeln vorbildlich, erhöhte Gebäudesanierungsrate, Nutzung von Abwärme, Gasversorgung bis 2050 klimaneutral, Einsatz alternativer Technologien im Verkehr usw.). Darauf basierend werden wiederum 18 Massnahmen vorgeschlagen.

Die Landsgemeinde 2021 stimmte einer weitgehenden Übernahme der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE 2014) in das kantonale Energiegesetz zu. Darüber hinaus wurden drei Anträge zur Verschärfung der Vorlage angenommen.

Das kantonale Energiegesetz (z.B. im Bereich der kommunalen Energieplanung, Ersatz von Heizsystemen, Vorbildfunktion) sowie der kantonale Energiefonds (Gebäudesanierungen) sind wichtige Instrumente zur Umsetzung der Energieplanung.

### 1.3. Politische Vorstösse

Zudem waren drei politische Vorstösse aus dem Landrat hängig, die Forderungen im Zusammenhang mit dem Energiefonds bzw. der Förderpolitik beinhalteten. Diese Vorstösse wurden im Rahmen dieser Vorlage behandelt und durch den Landrat als erledigt abgeschrieben.

## 2. Funktion des Energiefonds

Der Energiefonds dient der finanziellen Förderung von Vorhaben zur rationellen Energieanwendung, zur Nutzung erneuerbarer Energien und zum Klimaschutz. Die Einzelheiten zu den beitragsberechtigten Anlagen sind in einer landrätlichen und einer regierungsrätlichen Verordnung festgehalten. Der Landrat legte im September 2010 fest, dass die Fördermittel zu etwa zwei Dritteln für Gebäudesanierungen und zu etwa einem Drittel für erneuerbare Energien eingesetzt werden müssen. Die Höhe der Ausgaben ist letztlich abhängig von der Zahl und dem Umfang der eingehenden Gesuche.

Die Energieförderung ist ein wichtiges Mittel zur Erreichung der Ziele des Klimaschutzes und der Energiepolitik. Neben den gesetzlichen Vorgaben (z.B. zu Wärmedämmvorschriften von Gebäuden) stehen dem Bund und den Kantonen vor allem Förderinstrumente zur Verfügung. Sämtliche Kantone betreiben eine Energieförderung im Gebäudebereich. Das Ausmass und die Objekte der Förderung werden im «Harmonisierten Fördermodell der Kantone» (HFM 2015) beschrieben. Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Energieförderung mit einem Anteil der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Abgabe. Maximal ein Drittel dieser Einnahmen oder maximal 450 Millionen Franken pro Jahr dürfen dafür ausgegeben werden. Die Finanzierung des Kantonsanteils an der Förderung erfolgt in den meisten Kantonen aus der laufenden Rechnung. In einigen Kantonen (z.B. AR, GL, TG) wurde ein Energiefonds bereitgestellt.

In der im Januar 2021 vom Bundesrat verabschiedeten langfristigen Klimastrategie der Schweiz wird festgehalten, dass das Gebäudeprogramm unbefristet weitergeführt werden soll und neu über den Klimafonds finanziert wird. Es unterstützt über Globalbeiträge an die Kantone energetische Sanierungen, den Einsatz erneuerbarer Energie, Gebäudetechnik und Ersatzneubauten. Nach der Ablehnung des CO<sub>2</sub>-Gesetzes, auf dem diese Strategie basiert, läuft die Finanzierung des Gebäudeprogramms durch den Bund weiter wie bisher. Die langfristige finanzielle Ausgestaltung ist derzeit noch nicht abschliessend geklärt. Gegenwärtig muss davon ausgegangen werden, dass der Bund die kantonalen Fördergelder maximal verdoppelt. Nimmt man diesen Faktor 2 als Grundlage und rechnet den pauschalen Sockelbeitrag des Bundes mit ein, ergibt sich ein Faktor von rund 2,5 für globalförderberechtigte Massnahmen.

### 2.1. Wirkungsanalyse

Das Bundesamt für Energie führt jedes Jahr eine Wirkungsanalyse der Förderung der einzelnen Kantone durch. Im Durchschnitt der Jahre 2010–2020 weist der Kanton Glarus die Werte gemäss nachfolgender Tabelle auf.

	Kanton Glarus	Schweiz
CO <sub>2</sub> -Wirkungsfaktor über Lebensdauer	17 kg CO <sub>2</sub> pro Förderfranken	19 kg CO <sub>2</sub> pro Förderfranken
Gesamte vermiedene CO <sub>2</sub> -Emissionen über Lebensdauer	142'000 Tonnen	14,6 Millionen Tonnen
Pro Einwohner	3,55 Tonnen CO <sub>2</sub>	1,72 Tonnen CO <sub>2</sub>

Das Förderprogramm des Kantons Glarus schneidet im Vergleich vor allem beim Aspekt «vermiedene CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Einwohner» sehr gut ab. Der CO<sub>2</sub>-Wirkungsfaktor schwankt sehr stark und ist abhängig von einzelnen grossen Projekten mit grossen CO<sub>2</sub>-Einsparungen wie Fernwärmeleitungen oder grossen Holzfeuerungen.

## 2.2. Sanierungsrate im Gebäudebereich

Aus dem Energiefonds des Kantons Glarus wurden in den Jahren 2011–2020 total 2283 Objekte mit insgesamt 15,5 Millionen Franken unterstützt. Davon hat der Bund etwa 9 Millionen und der Kanton etwa 6,5 Millionen Franken beigetragen. Der Beitrag des Bundes ist seit 2017 deutlich angestiegen.

Im ganzen Kanton gibt es gemäss Angaben des Bundesamtes für Statistik (2020) rund 13 200 Wohngebäude. Der Gebäudepark im Kanton Glarus ist verglichen mit anderen Kantonen überdurchschnittlich alt. Unter den 2283 geförderten Objekten gibt es Mehrfachzahlungen von Bauten, bei denen beispielsweise zuerst die Fenster ersetzt wurden und später die Heizung. Es wurden auch Massnahmen bei Nicht-Wohngebäuden gefördert, beispielsweise Beleuchtungen in Betrieben.

Unter den Wohngebäuden im Kanton wurden rund 9900 vor 1980 bzw. 11 000 vor 1990 erstellt. Sie weisen einen energetischen Sanierungsbedarf auf. Insgesamt dürften in den vergangenen zehn Jahren bei etwa 16–18 Prozent der sanierungsbedürftigen Gebäude im Kanton energiesparende Massnahmen mit Unterstützung des Energiefonds ausgeführt worden sein. Bei einer gleichbleibenden Sanierungsrate dürfte es unter Berücksichtigung einer üblichen Rate an Abrissen und Ersatzneubauten noch etwa 40–50 Jahre dauern, bis der gesamte ältere Gebäudebestand des Kantons Glarus energetisch erneuert wird.

## 3. Prüfung zusätzlicher Förderbereiche

Unter dem Eindruck der eingereichten Vorstösse im Landrat, der Klima- und Energiestrategie des Bundes und der kantonalen Energieplanung 2035 wurden zusätzliche Förderbereiche geprüft. Der Mittelbedarf für deren Finanzierung wurde anhand von drei Szenarien abgeschätzt:

- Szenario 1: «Weiter wie bis anhin»
- Szenario 2: Energieplanung 2035
- Szenario 3: Energieplanung 2035+

### 3.1. Erhöhte Förderung für eine Verbesserung der Gebäudehülle

Die energetische Sanierung von Gebäuden ist im Kanton Glarus angesichts des überdurchschnittlich alten Gebäudebestandes von grosser Wichtigkeit. Falls die Förderung nur im Rahmen der letzten Jahre und mit Unterstützung des Bundes erfolgt, werden dafür Kantonsbeiträge im Umfang von etwa 362 000 Franken pro Jahr benötigt (Szenario 1). Damit können bis 2035 etwa 2100 oder knapp 20 Prozent der sanierungsbedürftigen Wohngebäude energetisch saniert werden.

Der Bedarf nach baulichen Sanierungen von Gebäuden wird noch 40–50 Jahre hoch bleiben. Falls eine Beschleunigung der Erneuerungsrate angestrebt wird, so könnte dieser Betrag beispielsweise auf einen Kantonsanteil von etwa 720 000 Franken verdoppelt werden (Szenario 2). Die Gemeinde Glarus Süd, in welcher die Beiträge für eine Dämmung der Gebäudehülle um 25 Prozent höher sind als in den anderen Gemeinden, weist eine deutlich höhere Anzahl Gesuche auf, als dies in den anderen Gemeinden der Fall ist. In den Jahren 2017–2020 gingen in der Gemeinde Glarus Süd pro 1000 Gebäude 25 Prozent mehr Gesuche für eine energetische Sanierung der Gebäudehülle ein (20,8 Gesuche pro 1000 Gebäude) im Gegensatz zu den anderen beiden Gemeinden (15,6 Gesuche pro 1000 Gebäude). Dies deutet darauf hin, dass eine erhöhte Fördersumme mehr Sanierungen auslösen kann.

Im Szenario 3 wird mit einer etwa dreifachen Förderrate (1,08 Mio. Fr. pro Jahr) gegenüber dem heutigen Zustand gerechnet.

### 3.2. Stärkere Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien

Für die Förderung von erneuerbarer Energien wie Solarwärme, Wärmepumpen, Fernwärme oder Holz werden aus kantonalen Mitteln heute etwa 166 000 Franken pro Jahr ausgegeben (Szenario 1). Im Szenario 2 wird davon ausgegangen, dass die Fördersumme für diesen Bereich um 70 Prozent erhöht wird. Das Szenario 3 beinhaltet eine weitere Erhöhung auf das Dreifache des heutigen Betrags.

### 3.3. Mobilität; direkte Beiträge an Fahrzeuge mit alternativen Antrieben

Im Bereich der Mobilität ist denkbar, dass künftig im Rahmen einer regionalen Förderung von Elektromobilität oder anderen alternativen Antrieben, beispielsweise in Braunwald, die Hälfte des Mehrpreises eines Fahrzeuges mit alternativem Antrieb vom Energiefonds vergütet wird. Im Falle von Braunwald ist auf diese Weise mit einem Förderbetrag von etwa 600 000 bis 700 000 Franken für etwa 70 Fahrzeuge über 5–10 Jahre zu rechnen. Für ein Projekt in Braunwald ist aufgrund der schmalen, steilen Strassen mit überdurchschnittlichen Kosten zu rechnen. Es ist zu erwarten, dass noch in anderen Regionen ähnliche Bestrebungen aufkommen und deshalb mit einem jährlichen Förderbeitrag von 75 000 Franken bis 2035 total etwa 150 Fahrzeuge (Szenario 2) bzw. mit 150 000 Franken etwa 300 Fahrzeuge (Szenario 3) gefördert werden können. Die Förderung findet im Rahmen bewilligter regionaler Projekte statt, sodass die Anzahl Fahrzeuge gestützt auf die zur Verfügung stehenden Mittel gesteuert werden kann.

### 3.4. Mobilität; Förderung von Ladestationen

Im Bereich der Ladestationen besteht die Möglichkeit, Förderbeiträge an Ladestationen in Mehrfamilienhäusern, Parkhäusern, an öffentlichen Parkplätzen usw., abhängig von der Leistung in Kilowatt (kW) und der Zahl der Ladepunkte, auszubehalten. Andere Kantone, beispielsweise der Kanton Wallis im August 2020, haben eine solche Förderung bereits beschlossen. Der Förderbeitrag könnte bei einem Ladepunkt 700 Franken (unter 11 kW), 1500 Franken (11–22 kW) bzw. 2000 Franken (über 22 kW) betragen. Bei mehr als einem Ladepunkt vergrössert sich der Beitrag. Mit einem Förderbetrag von 100 000 Franken pro Jahr (Szenarien 2 und 3) und einem Bundesbeitrag von 50 Prozent könnten bis 2035 etwa 500–650 Ladestationen gefördert werden.

### 3.5. Förderung Winterstrom durch Fotovoltaikanlagen

Im Bereich der Förderung der Winterproduktion von Energie mittels Fotovoltaik ist ein ähnliches Förderprogramm wie im Kanton Graubünden möglich. Ein einmaliger Kantonsbeitrag wäre für die Investition in Fassadenanlagen mit einer minimalen Globalstrahlung und Exposition im Umfang von 300 Franken/Kilowatt-Peak (kWp) denkbar. Mit einer Fördersumme von 200 000 Franken pro Jahr bis 2035 (Szenario 2) könnten damit Fotovoltaikanlagen mit einer Leistung von 8700 kWp gefördert werden. Der jährliche Zubau würde bei 670 kWp liegen. Der bisherige Zubau aller Typen von Fotovoltaikanlagen im Kanton lag zwischen 2010 und 2020 bei durchschnittlich 850 kWp jährlich mit einer klar steigenden Tendenz in den letzten Jahren. Im Szenario 3 wird die Fördersumme auf 400 000 Franken pro Jahr verdoppelt, was einen Zubau von etwa 1340 kWp pro Jahr auslösen würde.

### 3.6. Batteriespeicher

Batteriespeicher sind interessante Einrichtungen zum Ausgleich des Elektrizitätsbedarfes wie zum Beispiel die Umlagerung eigener Fotovoltaikproduktion in die Nacht. Die Technik für diese Speicher entwickelt sich sehr schnell. Wichtige Punkte zu deren Betrieb, den Anschluss an das Netz des lokalen Versorgers und zu den Netznutzungstarifen sind jedoch noch nicht geregelt. Von einer Förderung von Batteriespeichern wird deshalb wie in den meisten Kantonen (ausser TG, SH und VD) in den Szenarien 1 und 2 abgesehen. Angesichts der zukunftssträchtigen Technik wird im Szenario 3 eine Förderung im Umfang von 50 000 Franken pro Jahr aufgenommen. Damit könnten bis 2035 gegen 100 Batterieanlagen gefördert werden.

### 3.7. Darstellung Finanzbedarf Energiefonds bis 2035 für die drei Szenarien

Die drei nachfolgenden Tabellen geben den Finanzbedarf bis 2035 für die drei erwähnten Förderszenarien wieder. Dabei wurden die Bundesbeiträge und damit der Finanzbedarf insgesamt im Nachgang zur Debatte im Landrat noch angepasst. In der Zwischenzeit hat sich gezeigt, dass die möglichen Bundesbeiträge aufgrund der Tendenz in den Kantonen und der Formulierung im Entwurf des neuen CO<sub>2</sub>-Gesetzes auf das 2,5-Fache des Kantonsbeitrags anzupassen sind. Der Faktor 3, welcher ursprünglich angenommen wurde, ist aus heutiger Sicht nicht mehr realistisch. Auf den kantonalen Beitrag hat diese Anpassung keinen Einfluss; die Herleitung des kantonalen Finanzbedarfs bleibt unverändert.

Szenario 1 «Weiter wie bis anhin»			
Kategorie	Finanzbedarf (Fr.) (2023–2035)	Bundesbeitrag (Fr.) (2023–2035)	Kantonsbeitrag (Fr.) (2023–2035)
<i>Gebäudeprogramm</i>			
Gebäudehülle	16'471'000	11'765'000	4'706'000
Minergie	1'183'000	845'000	338'000
Erneuerbare Energien	7'553'000	5'395'000	2'158'000
Machbarkeitsstudien Energie Coaching	910'000	650'000	260'000
Fenster / C-Bauteile	1'430'000		1'430'000

<i>Szenario 1 «Weiter wie bis anhin»</i>			
<i>Kantonale Förderung</i>			
Spezielle kantonale Pilotprojekte	650'000		650'000
Thermische Solaranlagen Neu- bau	260'000		260'000
Gebäudeautomation Beleuchtung	390'000		390'000
<b>Total</b>	<b>28'847'000</b>	<b>18'665'000</b>	<b>10'192'000</b>

<i>Szenario 2 «Energieplanung 2035»</i>			
Kategorie	Finanzbedarf (Fr.) (2023–2035)	Bundesbeitrag (Fr.) (2023–2035)	Kantonsbeitrag (Fr.) (2023–2035)
<i>Gebäudeprogramm</i>			
Gebäudehülle	28'000'000	20'000'000	8'000'000
Minergie	1'183'000	845'000	338'000
Erneuerbare Energien	12'845'000	9'175'000	3'670'000
Machbarkeitsstudien Energie Coaching	910'000	650'000	260'000
Fenster / C-Bauteile	1'430'000		1'430'000
<i>Kantonale Förderung</i>			
Spezielle kantonale Pilotprojekte	650'000		650'000
Thermische Solaranlagen Neu- bau	260'000		260'000
Gebäudeautomation Beleuchtung	390'000		390'000
Option Mobilität, regionale Projekte alternative Antriebe	975'000		975'000
Option Elektromobilität. Lade- stationen	1'300'000	Noch nicht bekannt; Annahme: 650'000	650'000
Option Fotovoltaik Winterstrom	2'600'000		2'600'000
<b>Total</b>	<b>50'543'000</b>	<b>31'320'000</b>	<b>19'223'000</b>

<i>Szenario 3 «Energieplanung 2035+»</i>			
Kategorie	Finanzbedarf (Fr.) (2023–2035)	Bundesbeitrag (Fr.) (2023–2035)	Kantonsbeitrag (Fr.) (2023–2035)
<i>Gebäudeprogramm</i>			
Gebäudehülle	49'140'000	35'100'000	14'040'000
Minergie	1'183'000	845'000	338'000
Erneuerbare Energien	22'659'000	16'185'000	6'474'000
Machbarkeitsstudien Energie Coaching	910'000	650'000	260'000
Fenster / C-Bauteile	1'430'000		1'430'000
<i>Kantonale Förderung</i>			
Spezielle kantonale Pilotprojekte	650'000		650'000
Thermische Solaranlagen Neu- bau	260'000		260'000
Gebäudeautomation Beleuchtung	390'000		390'000

Szenario 3 «Energieplanung 2035+»			
Option Mobilität, regionale Projekte alternative Antriebe	1'950'000		1'950'000
Option Elektromobilität. Ladestationen	1'300'000	Noch nicht bekannt; Annahme: 650'000	650'000
Option Fotovoltaik Winterstrom	5'200'000		5'200'000
Option Batteriespeicher	650'000		650'000
<i>Total</i>	<i>85'722'000</i>	<i>53'430'000</i>	<i>32'292'000</i>

### 3.8. Vorschlag des Regierungsrates

Zusammenfassend ist in den drei Szenarien von folgendem kantonalem Finanzierungsbedarf für den Energiefonds bis 2035 gemäss der nachfolgenden Tabelle auszugehen.

	<i>Insgesamt bis 2035</i>	<i>Pro Jahr</i>
Szenario 1	10'192'000 Fr.	784'000 Fr.
Szenario 2	19'223'000 Fr.	1'480'000 Fr.
Szenario 3	32'292'000 Fr.	2'484'000 Fr.

Angesichts der Vorgaben des Bundes im Rahmen der Energiestrategie 2050 und der Klimastrategie von 2021 mit den dazugehörigen Gesetzesbestimmungen sowie der im Entwurf vorliegenden Energieplanung 2035 des Kantons Glarus sprach sich der Regierungsrat für das Szenario 2 und somit eine Fondseinlage von rund 19,2 Millionen Franken aus. Dieses Szenario ermöglicht es, noch besser und in Abstimmung mit dem Zeitplan des Bundes in die Zukunft des Kantons zu investieren.

## 4. Finanzierungsmodalitäten

Im Hinblick auf eine Konstanz in der Energieförderung soll die Finanzierung in Abstimmung mit der Energieplanung bis ins Jahr 2035 gesichert werden. Es ist vorgesehen, im Jahr 2023 eine Initialdotation mit Mitteln aus den Steuerreserven vorzunehmen und in den Jahren 2024–2035 jeweils jährlich wiederkehrend kleinere Einlagen aus der Erfolgsrechnung zu finanzieren.

In der Vernehmlassungsvorlage wurden weitere Varianten zur Diskussion gestellt:

- Einmalige Dotation;
- Verzicht auf Startdotation und nur jährliche Einlagen.

Ausserdem wurde vorgeschlagen, die Wasserwerksteuer für die Finanzierung der Einlagen heranzuziehen.

## 5. Vernehmlassung

Grundsätzlich bestand in der Vernehmlassung ein breiter Konsens zum Förderprogramm. Dessen Notwendigkeit zur Erreichung der Klimaziele sowie die positiven wirtschaftlichen Effekte wurden in zahlreichen Stellungnahmen unterstrichen. Alle Vernehmlassungen unterstützten eine Weiterführung der Finanzierung des Förderprogramms und nahezu alle waren mit den gegenwärtigen Massnahmen einverstanden oder überwiegend einverstanden.

Die grosse Mehrheit der 26 Teilnehmenden befürwortete eine Erweiterung der Fördermassnahmen, nur zwei waren gegen einen weiteren Ausbau. Ausserdem wurden zahlreiche weitere Vorschläge unterbreitet. Diese Anliegen wurden teilweise in die Vorlage übernommen. Bezüglich Ersatz fossiler Heizungen ist zu berücksichtigen, dass eine Ersatzinvestition in fossile Heizungen heute deutlich unter den Kosten für eine erneuerbare Lösung liegt. Der Heizungsersatz ohne Förderung wird zu einer zu hohen wirtschaftlichen Belastung für manchen Hauseigentümer führen und der Heizungsersatz würde deshalb unnötig herausgezögert. Dies ist nicht im Sinne der Klimastrategie. Die Förderung des Ersatzes von fossilen Heizungen soll daher vorläufig bis 2030 befristet werden. Der Regierungsrat behält sich vor, diesen Förderbereich nach 2030 zu streichen.

Bezüglich Finanzierung gingen die Meinungen deutlich auseinander: Der Mehrheit der Teilnehmenden war die vom Regierungsrat vorgeschlagene Dotation von insgesamt rund 19,2 Millionen Franken zu knapp bemessen; eine Minderheit erachtete die vorgesehenen Ausgaben als zu hoch. Eine dritte Gruppe befürwortete die Dotation als angemessen. Von den drei Varianten zur Finanzierung erhielt die nun vorgesehene Kombination aus Initialdotation und jährlicher Dotation den grössten Zuspruch. Auf eine Verknüpfung mit der Wasserwerksteuer wird verzichtet.

## 6. Erläuterungen zur Bestimmung

### Artikel 36; Finanzierung

Der Energiefonds wird gemäss Beschluss des Landrates im 2023 mit einer Anfangsdotation von 12 Millionen Franken geüfnet und anschliessend mit jährlich 1 Million Franken alimentiert (Abs.2). Dies ergibt ein Total von 24 Millionen Franken bis 2035. Ausserdem hat der Regierungsrat die Möglichkeit, Ertragsüberschüsse aus der Jahresrechnung als zusätzliche Einlage in den Energiefonds zu verwenden (Abs.2a). Der Landrat ging somit bezüglich der Höhe der Dotation weiter, als dies der Regierungsrat ursprünglich vorschlug (s.Ziff.3.8). Mit den nun zur Verfügung stehenden Mitteln sowie dem Bundesbeitrag kann das vom Regierungsrat bevorzugte Förderszenario 2 sicher abgedeckt werden. Zusätzliche Förderbereiche bzw.eine verstärkte Förderung in bestehenden Förderbereichen werden durch die erhöhte Dotation ermöglicht.

## 7. Finanzielle Auswirkungen

### 7.1. Kanton

Die Folgefinanzierung des Energiefonds wird den Kanton bis 2035 24 Millionen Franken kosten. Gleichzeitig dürften dem Kanton für globalförderberechtigte Massnahmen ein etwa doppelt so hoher Betrag aus Bundesmitteln (CO<sub>2</sub>-Abgabe, Klimafonds) zur Verfügung stehen. Die Fördergelder werden Privaten, Unternehmen und öffentlichen Körperschaften im Kanton Glarus und in einem hohen Ausmass letztlich auch dem lokalen Gewerbe zugutekommen.

Die verstärkte Nutzung einheimischer erneuerbarer Energien und die Erhöhung der Energieeffizienz von Gebäuden wirken sich positiv auf die Wirtschaftsentwicklung im Kanton Glarus aus. Jeder Förderfranken löst ein Mehrfaches an Investitionsvolumen und damit an Aufträgen an Fachfirmen aus. Für das Gewerbe und die Industrie ergeben sich zusätzliche Innovationsimpulse. Gleichzeitig mindert sich die Auslandsabhängigkeit bei der Energie. Dies führt zu einer besseren Versorgungssicherheit im Kanton Glarus.

### 7.2. Gemeinden

Die Gemeinden haben in den vergangenen zehn Jahren Beiträge im Umfang von total 450000 Franken aus dem Energiefonds (inkl.Anteil Bundesbeiträge) erhalten. Die Technischen Betriebe haben zusätzliche Beiträge in ähnlicher Höhe empfangen. Die Gemeinden und die Technischen Betriebe der Gemeinden gehören mithin zu den grössten Empfängern von Beiträgen aus dem Energiefonds. Die Gemeinde Glarus hat 2019 einen eigenen Energiefonds beschlossen. Dieser soll kommunale Massnahmen wie Gebäudesanierungen, Wärmeverbunde, Massnahmen der Energiestadt usw.(zusätzlich) fördern. Er wird durch eine Abgabe auf der Elektrizität finanziert.

Die Gemeinden und die Technischen Betriebe der Gemeinden werden weiterhin Beiträge (Kantons- und Bundesbeiträge) für energieeffiziente Sanierungen ihrer Gebäude sowie für den Bau von Wärmeverbunden erhalten. Bei einer Ausdehnung der Förderbereiche des Energiefonds sind zusätzlich auch im Bereich der Ladestationen und der Fotovoltaikanlagen an Fassaden Beiträge zuhanden der Gemeinden und der Technischen Betriebe denkbar.

## 8. Inkraftsetzung

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung.

## 9. Beratung der Vorlage im Landrat

### 9.1. Kommission

#### 9.1.1. Eintreten

Die landrätliche Kommission Energie und Umwelt unter der Leitung von Landrätin Susanne Elmer Feuz, Ennenda, nahm sich der Vorlage an. Eintreten war unbestritten. Es handelt sich im Kern um eine Finanzvorlage. Nichtsdestotrotz befasste sich die Kommission auch inhaltlich und über den rein finanziellen Rahmen hinaus mit dem Thema. Der Energiefonds könne als Erfolgsgeschichte bezeichnet werden. Er setze die Mittel hochwirksam ein, sei effizient, effektiv und ein wichtiges Instrument der Klima- und Energiestrategie. Die Zahl der Gesuche und die Höhe der Auszahlungen seien stetig steigend. Investitionen in Gebäudehüllen und den Heizungsersatz hätten grosses Potenzial und einen grossen Wirkungsgrad. Das privat investierte Geld in diesem Bereich werde durch den Kanton aufgestockt und durch Beiträge des Bundes noch einmal verdoppelt bis verdreifacht. Da die Mittel des Fonds demnächst ausgeschöpft seien, brauche es einen Entscheid über eine Anschlusslösung.

### 9.1.2. Detailberatung

In der Kommission blieb die vom Regierungsrat vorgeschlagene Finanzierungsvariante mit Initialdotation und jährlichen Einlagen im Grundsatz unbestritten. Wichtig war für die Kommission der Verzicht auf eine Verknüpfung mit der Wasserwerksteuer.

Mit der Diskussion über die aus dem Fonds zu unterstützenden Massnahmen befand die Kommission auch über die Höhe der Initialdotation und über die jährlichen Einlagen. Der vom Regierungsrat beantragten Initialdotation von 10 Millionen Franken und den jährlichen Einlagen bis 2035 von 770 000 Franken, also gesamt haft rund 19,2 Millionen Franken, liegen die Massnahmen aus dem Szenario 2 zugrunde. Angedacht ist eine Weiterführung des bisher bewährten Programms bei einer Verdoppelung der Beiträge für Massnahmen im Bereich der Gebäudehülle und 70 Prozent höheren Beiträgen für erneuerbare Energien. Neu können aber auch regionale Mobilitätsprojekte – z.B. in Braunwald –, Elektromobilität bzw. 500–650 Ladestationen bei Mehrfamilienhäusern und im öffentlichen Raum sowie Winterstrom mittels Fotovoltaik gefördert werden. Man wolle also ein grosses Massnahmenbündel ermöglichen. Die definitive Ausgestaltung des Energiefonds und der Förderbereiche würden jedoch nicht mit dieser Vorlage abschliessend geregelt. Definitiv bestimmt werden die zu fördernden Massnahmen in der landrätlichen Verordnung zum Energiesgesetz.

Für die Kommission waren auch Batteriespeicher interessant. Die Energiespeicherung sei eine der grossen Herausforderungen der Energieplanung und der Energiesicherheit – Stichwort Versorgungssicherheit. Angesichts der rasanten Entwicklung und der noch offenen Fragen sei der Einsatz von öffentlichen Fördergeldern aus Sicht der Kommission im Moment jedoch noch nicht zielführend oder sinnvoll.

Da der regierungsrätliche Vorschlag mit rund 19,2 Millionen Franken bis 2035 bereits eine gute Verdoppelung des bisherigen Finanzrahmens darstellt, fanden Anträge auf die Erhöhung der Initialdotation und/oder der jährlichen Dotation keine Mehrheit. Die Kommissionsminderheit erhoffte sich von einer höheren Ausstattung des Fonds die Möglichkeit, weitere Massnahmen wie zum Beispiel eben Batteriespeicher unterstützen zu können. Aber auch höhere Beitragssätze bei den bewährten Methoden und Massnahmen – allenfalls für soziale Härtefälle – waren ein Thema. Mit der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Variante könne weiterhin ein effizienter und effektiver Energiefonds mit einem noch besseren Wirkungsgrad und erweitertem Wirkungsbereich betrieben werden. Zusätzlich nahm eine deutliche Kommissionsmehrheit aber einen Teuerungsausgleich bei den jährlichen Einlagen in die Vorlage auf.

### 9.1.3. Antrag

Die Kommission beantragte dem Landrat, der Landsgemeinde die Vorlage gemäss ursprünglichem Vorschlag des Regierungsrates, ergänzt mit einem Teuerungsausgleich auf den jährlichen Einlagen, zu unterbreiten.

## 9.2. Landrat

### 9.2.1. Eintreten

Auch der Landrat beschloss geschlossen Eintreten auf die Vorlage. Die Stossrichtung der Vorlage war unbestritten. Die Ratsrechte unterstützte die Vorlage des Regierungsrates mit der Ergänzung der Kommission (Teuerungsausgleich), während die Mitte-links-Fraktionen weitergehende Anträge ankündigten.

### 9.2.2. Detailberatung

In der Detailberatung wurde aus den Reihen der Mitte-links-Fraktionen eine Erhöhung der Dotation beantragt: Die Initialdotation soll demgemäss 12 Millionen Franken und die jährlichen Einlagen in den Jahren 2024–2035 1 Million Franken betragen. Daraus ergibt sich ein Total von 24 Millionen Franken bis 2035. Damit könnten zusätzliche Förderbereiche – etwa die für die Zukunft wichtigen Batteriespeicher – abgedeckt und die Förderung gegenüber dem vom Regierungsrat verfolgten Förderszenario 2 zusätzlich verstärkt werden – etwa auch zugunsten von Härtefällen, die durch das von der Landsgemeinde beschlossene Verbot von fossilen Heizungen entstehen könnten. Es lohne sich, jetzt Geld in die Hand zu nehmen. Denn je früher man etwas gegen die Klimaveränderung unternehme, desto tiefer sei später der Preis, den man bezahle.

Die Ratsrechte und der Regierungsrat sprachen sich gegen eine weitere Erhöhung aus. Die Vorlage des Regierungsrates sei abgestimmt auf das Szenario 2 bzw. auf die Energieplanung 2035. Schon mit dem Vorschlag des Regierungsrates, der von der Kommission unterstützt wurde, würden die bisher zur Verfügung stehenden Fördermittel verdoppelt. Es könne nicht konkret aufgezeigt werden, wofür das zusätzliche Geld benötigt wird. Die Vorlage des Regierungsrates sei in sich geschlossen und stimmig. Man dürfe nicht vergessen, dass es um Steuergelder gehe. Diese müssten zielgerichtet eingesetzt werden. Ein ineffizienter Mitteleinsatz schade dem Programm.

Mit 32 zu 24 Stimmen beschloss der Landrat in erster Lesung eine Erhöhung der Dotation auf die beantragten total 24 Millionen Franken. Die Frage wurde in zweiter Lesung jedoch nochmals sehr ausgiebig diskutiert. Ein Antrag auf Aussetzen der Debatte, um Abklärungen zum Verwendungszweck der zusätzlichen Mittel treffen zu können, wurde abgelehnt. Ein Rückweisungsantrag an den Regierungsrat scheiterte ebenfalls. Mit 33 zu 25 Stimmen sprach sich der Landrat schliesslich definitiv für die in erster Lesung beschlossene höhere

Dotation des Fonds aus. Somit sollen dem kantonalen Energiefonds bis 2035 nicht nur 19, sondern 24 Millionen Franken zur Verfügung stehen. Nicht mehr diskutiert wurde der von der Kommission beantragte Teuerungsausgleich. Dieser war nicht Bestandteil des Erhöhungsantrags und fand somit nicht Eingang in die Vorlage.

### 9.2.3. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit 33 zu 16 Stimmen bei 9 Enthaltungen, der so bereinigten Vorlage zuzustimmen.

## 10. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

### Änderung des Energiegesetzes

(Vom .....

(Erlassen von der Landsgemeinde am .....

#### I.

GS VII E/1/1, Energiegesetz (EnG) vom 7. Mai 2000 (Stand 1. Juli 2016), wird wie folgt geändert:

#### **Art. 36 Abs. 2 (geändert), Abs. 2a (neu), Abs. 3 (aufgehoben)**

<sup>2</sup> Der Energiefonds wird 2023 mit 12 Millionen Franken und in den Jahren 2024–2035 jährlich mit 1 Million Franken dotiert.

<sup>2a</sup> Der Regierungsrat kann Ertragsüberschüsse in der Jahresrechnung für die Einlage in den Energiefonds verwenden. Wird durch solche Einlagen das Gesamttotal von 24 Millionen Franken früher erreicht, entfällt die jährliche Einlage.

<sup>3</sup> *Aufgehoben.*

#### II.

Keine anderen Erlasse geändert.

#### III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

#### IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

## § 17 Änderung der Verfassung des Kantons Glarus (Aufhebung der Höchstaltersgrenze für öffentliche Ämter)

### **Die Vorlage im Überblick**

Die in der Glarner Kantonsverfassung verankerte Höchstaltersgrenze von 65 Jahren für Mitglieder des Regierungsrates, die beiden Glarner Vertretungen im Ständerat sowie für sämtliche Richterinnen und Richter bildete seit ihrem Erlass im Jahr 1988 wiederholt Thema der politischen Debatte im Kanton Glarus. Letztmals lehnte die Landsgemeinde 2000 einen Memorialsantrag ab, welcher eine Aufhebung der Höchstaltersgrenze forderte. Nachdem die Frage im Landrat 2016 wieder aufgenommen wurde, kam der Regierungsrat in einem Bericht 2018 nach einer Würdigung der Glarner Höchstaltersgrenze aus rechtswissenschaftlicher Sicht zum Schluss, dass die Frage, ob ältere Menschen von der Ausübung politischer Ämter durch Altersgrenzen ausgeschlossen werden sollen, primär gesellschaftspolitischer und nicht juristischer Natur sei. Entsprechend sah sich der Regierungsrat nicht veranlasst, von sich aus tätig zu werden. Nach seiner Auffassung hat sich die geltende Regelung zur Erreichung der damit angestrebten Ziele in der Praxis bewährt.

Mit der nun vorgeschlagenen Änderung der Kantonsverfassung wird ein parlamentarischer Auftrag – basierend auf einer Motion der landrätlichen Kommission Recht, Sicherheit und Justiz – aus dem Jahr 2019 umgesetzt. Damit forderte der Landrat die – zumindest teilweise – Aufhebung der Höchstaltersgrenze. Der Regierungsrat sprach sich im Grundsatz weiterhin für deren Beibehaltung aus, schlug jedoch eine differenziertere Lösung vor. So soll die Höchstaltersgrenze künftig nur noch für die Mitglieder des Regierungsrates sowie für die Gerichtspräsidien und die künftigen teilamtlichen Gerichtsvizepräsidien gelten. Bei diesen Funktionen steht die Organfunktion im Vordergrund. Die Höchstaltersgrenze für Milizrichterinnen und -richter sowie für die beiden Glarner Vertretungen im Ständerat soll jedoch abgeschafft werden. Eine Ausweitung der Höchstaltersgrenze auf Mitglieder kommunaler Behörden kann und soll im Zusammenhang mit der anstehenden Totalrevision des Gemeindegesetzes diskutiert und auf Gesetzesstufe verankert werden.

Die differenzierte Umsetzung der Motion wurde in der Vernehmlassung als ausgewogen und sachgerecht begrüsst. Das Festhalten an der Höchstaltersgrenze für Mitglieder des Regierungsrates sowie für die Gerichtspräsidien und die künftigen Gerichtsvizepräsidien unter gleichzeitiger Aufhebung der Höchstaltersgrenze für Milizrichterinnen und -richter wurde in der Vernehmlassung breit mitgetragen; eine generelle Aufhebung wird nur noch vereinzelt gefordert. Umstritten blieb in der Vernehmlassung die Aufhebung der Höchstaltersgrenze für das Amt als Ständerätin bzw. als Ständerat.

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz sprach sich in Vorberatung der Vorlage für eine andere Lösung aus. Sie schlug für die Gerichtspräsidien und -vizepräsidien analog der Regelung für Bundesrichter eine Höchstaltersgrenze von 68 Jahren, für die Mitglieder des Regierungsrates eine solche von 65 Jahren vor. Mit der Abschaffung der Höchstaltersgrenze für Milizrichterinnen und -richter war sie einverstanden. Im Landrat selber wurden diese Fragen kontrovers diskutiert. Dieser schloss sich schliesslich dem Vorschlag des Regierungsrates an. Zuvor lehnte er Anträge auf die vollständige Streichung der Höchstaltersgrenze aus der Kantonsverfassung, auf deren Aufhebung auch für die Mitglieder des Regierungsrates sowie auf deren Beibehaltung für die Vertretungen im Ständerat ab. Künftig soll die Höchstaltersgrenze zudem nicht mehr mit der fixen Zahl 65, sondern mit dem höheren ordentlichen Rentenalter gemäss AHV-Gesetzgebung (aktuell 65 Jahre) definiert werden. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde grossmehrheitlich, der so bereinigten Verfassungsänderung zuzustimmen.

## **1. Ausgangslage**

### **1.1. Geltendes Recht**

Die Verfassung des Kantons Glarus (Kantonsverfassung, KV) enthält in Artikel 78 Absatz 5 eine obere Altersgrenze zur Ausübung bestimmter, abschliessend aufgezählter öffentlicher Ämter. Sie liegt beim vollendeten 65. Altersjahr. Wer die Altersgrenze im Amt erreicht, scheidet auf die nächstfolgende Landsgemeinde bzw. auf Ende Juni aus dem Amt aus, darf also das laufende Amtsjahr, nicht jedoch die laufende Amtsperiode beenden. Obwohl nicht explizit geregelt, schliesst die Bestimmung sinngemäss auch eine spätere Wahl oder Wiederwahl aus. Im Ergebnis wird somit in persönlicher Hinsicht sämtlichen Stimmberechtigten ab Alter 65 das passive Wahlrecht für die abschliessend aufgezählten politischen Ämter entzogen (Wegfall einer Wählbarkeitsvoraussetzung). In sachlicher Hinsicht werden von der Altersgrenze neben den Mitgliedern des Regierungsrates (Exekutive), die beiden Vertretungen im Ständerat (Legislative auf Bundesebene) sowie sämtliche Richterinnen und Richter (Judikative) erfasst. Nicht darunter fallen hingegen die Glarner Vertretung im Nationalrat, Landrätinnen und Landräte sowie die Mitglieder politischer Behörden (Exekutive und Legislative) auf

kommunaler Ebene. Schliesslich differenziert die Bestimmung nicht zwischen einer voll- oder nebenamtlichen Ausübung eines von der Altersgrenze betroffenen Amtes.

Die Bestimmung fand – ausgehend von einem Abänderungsantrag eines Bürgers – im Rahmen der letzten Totalrevision an der Landsgemeinde 1988 Eingang in die Kantonsverfassung. Bei der Gewährleistung der neuen Kantonsverfassung durch den Bund stellte der Bundesrat die Zwecktauglichkeit von Höchstaltersgrenzen zwar in Frage, beantragte der Bundesversammlung jedoch, auch diese Bestimmung zu gewährleisten. In der Folge gewährleisteten der National- wie auch der Ständerat die Kantonsverfassung. Noch im Jahr des Erlasses der neuen Kantonsverfassung verlangte ein Bürger mit einem Memorialsantrag eine Anpassung von Artikel 78 KV. Neu sollte eine Höchstaltersgrenze von 70 Jahren für Landrätinnen und Landräte eingeführt werden. Des Weiteren verlangte der Antragsteller, zwischen Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten und den übrigen Richterinnen und Richtern zu differenzieren. Für Letztere sollte eine höhere Altersgrenze von 70 Jahren gelten. Die Landsgemeinde lehnte den Memorialsantrag in der Folge ab. Ein drittes und bisher letztes Mal hatte sich die Landsgemeinde im Jahr 2000 mit der Altersgrenze zu befassen. Ein Bürger forderte mit einem Memorialsantrag, Artikel 78 Absatz 5 KV ersatzlos zu streichen. Die Bestimmung stelle eine Diskriminierung von Bürgerinnen und Bürgern im Rentenalter dar. Die Landsgemeinde lehnte den Memorialsantrag ab.

## 1.2. Handlungsbedarf

Die Rechtsordnung kennt zahlreiche Regelungen, welche an das Alter anknüpfen und Altersgrenzen festlegen (z.B. Mündigkeitsalter, Alter für den Beginn der Schulpflicht, Mindestalter für den Erwerb des Führerausweises oder für eine Adoption, Rentenalter, Mindestalter für verkehrsmedizinische Kontrolluntersuchungen). Die Rechtsprechung zeigt, dass sachliche Gründe eine Ungleichbehandlung aufgrund des Alters rechtfertigen können, sofern diese auch vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip bestehen. So bestätigte das Bundesgericht in einem Entscheid vom 16. Juni 2020 die Praxis des Kantonsrates des Kantons Zürich, Richterinnen und Richter der obersten kantonalen Gerichte nur wiederzuwählen, wenn sie zu Beginn der neuen Amtsperiode das 65. Altersjahr noch nicht vollendet haben. Die umstrittene Wahlpraxis verstosse weder gegen das Legalitätsprinzip noch gegen das Diskriminierungsverbot von Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV). Es sei – so das Bundesgericht – allgemein bekannt, dass mit zunehmendem Alter die körperliche und geistige Leistungsfähigkeit des Menschen abnehme, die Konzentrationsfähigkeit sich vermindere und die Erholungszeit nach Beanspruchungen länger werde. Indem die strittige Wahlpraxis an das übliche Rentenalter (von Männern) von 65 Jahren anknüpfe, trage sie dieser Entwicklung im legitimen Interesse einer geeigneten Besetzung der obersten kantonalen Gerichte Rechnung und erfolge daher aus sachlichen Gründen. Im Weiteren sei die strittige Wahlpraxis gemäss Bundesgericht auch verhältnismässig, vermöge sie doch die Besetzung der obersten Gerichte im gewünschten Sinn zu beeinflussen, sei keine praktikable mildere Alternative zur Anknüpfung an das Alter ersichtlich und treffe sie die betroffenen Richterinnen und Richter nicht übermässig hart, da diese zumindest bis zum Erreichen des üblichen Rentenalters (von Männern) von 65 Jahren im Amt bleiben könnten. Hingegen erkannte das Bundesgericht im Umstand, dass es beim Abstellen auf das Alter zu Beginn einer neuen Amtsperiode beim Wiederwahlentscheid zu Unterschieden bei der Dauer der Amtsausübung von bis zu fast sechs Jahren kommen kann, einen Verstoss gegen das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot von Artikel 8 Absatz 1 BV. Es forderte den Kantonsrat auf, seine Wahlpraxis diesbezüglich anzupassen.

Die rechtspolitische Debatte um Altersgrenzen für öffentliche Ämter entfachte sich in der Schweiz zuletzt um die Jahrtausendwende im Zusammenhang mit der Berner Gemeinde Madiswil, welche in ihrem Organisationsreglement für alle öffentlichen Ämter eine Altersgrenze von 70 Jahren eingeführt (und ein Jahr später wieder aufgehoben) hatte. Der Fall Madiswil war Auslöser für parlamentarische Vorstösse in verschiedenen Kantonen und auf Bundesebene, für ein Rechtsgutachten im Auftrag des Schweizerischen Seniorenrates sowie für einen Bericht des Bundesrates in Erfüllung der parlamentarischen Vorstösse. Darin erachtete der Bundesrat Altersschränken für politische Ämter als «verfassungsrechtlich fragwürdig» sowie «gesellschaftspolitisch unnötig und untauglich». Dem Kanton Glarus empfahl er in seinem Bericht, die Aufhebung der Alterslimite von 65 Jahren oder zumindest deren Heraufsetzung zu prüfen. Das im Auftrag des Schweizerischen Seniorenrates erstellte Rechtsgutachten kam zum Schluss, dass Altersgrenzen bei Organen mit primär legislativer Funktion gänzlich unzulässig seien, erachtete sie für Mitglieder von Exekutivbehörden jedoch als in engen Grenzen zulässig.

Im Kanton Glarus wurde die zuletzt im Zusammenhang mit einem Memorialsantrag an der Landsgemeinde 2000 geführte rechtspolitische Debatte durch die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz im Jahr 2016 neu aufgenommen. Diese schlug dem Landrat bei der Beratung des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) vor, den Regierungsrat zu beauftragen, zuhanden des Parlaments zur rechtlichen Zulässigkeit, zur Ausgestaltung, zum Umfang und zu allfälligen Alternativen zur bestehenden Regelung von Artikel 78 Absatz 5 KV Bericht zu erstatten. Der Landrat folgte dem Antrag seiner Kommission und überwies den Auftrag an den Regierungsrat.

In seinem Bericht vom 4. Dezember 2018 zeigte der Regierungsrat dem Landrat in Erfüllung des Auftrags aus rechtswissenschaftlicher Sicht auf:

- dass – soweit es sich bei den von einer Altersgrenze betroffenen Behörden um solche handelt, die durch das Volk gewählt werden – die Höchstaltersgrenze von Artikel 78 Absatz 5 KV neben dem Diskriminierungsverbot von Artikel 8 Absatz 2 BV auch die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) betreffe.
- dass mit Artikel 78 Absatz 5 KV eine genügende gesetzliche Grundlage für die Höchstaltersgrenze bestehe.
- dass bei der Prüfung, ob hinreichende öffentliche Interessen vorliegen, die eine Ungleichbehandlung aufgrund des Alters (Art. 8 Abs. 2 BV) und – im Falle einer Volkswahl – eine Einschränkung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) zu rechtfertigen vermögen, zwischen der nebenamtlichen und der vollamtlichen Ausübung sowie zwischen der Mitgliedschaft in einer exekutiven, judikativen und legislativen Behörde zu unterscheiden sei.
- dass Alterslimiten für legislative Behörden generell rechtlich unzulässig seien, da die Parlamente das gesamte Stimmvolk zu repräsentieren hätten.
- dass die Zulässigkeit von Höchstaltersgrenzen für Mitglieder des Ständerates trotzdem umstritten sei, weil sich die Wahl der Ständeräte – obwohl es sich beim Ständerat um eine legislative Behörde des Bundes handle – nach kantonalem und nicht nach Bundesrecht richte (Art. 150 Abs. 3 BV).
- dass in der Lehre eine gewisse Einigkeit darüber herrsche, dass Höchstaltersgrenzen für nebenamtlich tätige Mitglieder von Exekutiv- und Judikativbehörden eher unzulässig seien.
- dass hingegen die rechtliche Zulässigkeit von Höchstaltersgrenzen für vollamtliche Exekutiv- und Judikativfunktionen in der Rechtswissenschaft umstritten sei bzw. dass ein Teil der Lehre Höchstaltersgrenzen mit Blick auf die mit zunehmendem Alter abnehmende körperliche und geistige Leistungsfähigkeit und die sich vermindernde Konzentrationsfähigkeit des Menschen als zulässig erachte.
- dass bei der Prüfung der Rechtmässigkeit von Höchstaltersgrenzen auch zu klären sei, bei welchem Alter sie anzusetzen seien, damit sie noch als verhältnismässig erscheinen, wobei die Lehre aufgrund der steigenden Lebenserwartung und des besseren Gesundheitszustands der älteren Generation eine Altersgrenze von etwa 70 oder gar 75 Jahren bei durch Volkswahl bestellten Ämtern als angemessen erachte.

Aus rechtspolitischer Sicht erachtete es der Regierungsrat in seinem Bericht als nicht zwingend erforderlich, dem Landrat und der Landsgemeinde eine Änderung von Artikel 78 Absatz 5 KV vorzuschlagen. Die Höchstaltersgrenze habe sich – so der Regierungsrat – bewährt, sei durch das Glarner Stimmvolk an mehreren Landsgemeinden bestätigt und von der Bundesversammlung gewährleistet worden. Der Regierungsrat erachtete die Höchstaltersgrenze in seinem Bericht als nach wie vor geeignet, die mit ihr angestrebten Ziele zu erreichen. Deshalb verzichtete er darauf, von sich aus eine Anpassung der Kantonsverfassung vorzuschlagen.

Im Zusammenhang mit der Beratung des regierungsrätlichen Berichts durch den Landrat reichte die Kommission Recht, Sicherheit und Justiz am 18. März 2019 eine Motion mit dem Ziel ein, die in Artikel 78 Absatz 5 KV geregelte Höchstaltersgrenze abzuschaffen. Der Wählerwille solle gelten, auch bezüglich des Alters. Es müsse Sache der Stimmberechtigten und nicht einer rechtlichen Höchstaltersgrenze sein, ob ein älteres, langjähriges Behördenmitglied wiedergewählt werde oder nicht. Daneben forderte die Motion eine Überprüfung des Wahlverfahrens an der Landsgemeinde. In seiner Stellungnahme vom 5. November 2019 beantragte der Regierungsrat dem Landrat, die Motion abzulehnen. In seiner Sitzung vom 20. November 2019 überwies der Landrat die Motion schliesslich an den Regierungsrat. Dabei wurde in der Debatte betont, dass auch nur eine teilweise Umsetzung der Motionsforderung denkbar sei, die zwischen den aktuell von der Höchstaltersgrenze betroffenen öffentlichen Ämtern differenziere. Die Überweisung der Motion an den Regierungsrat bedeute nicht, dass die Altersgrenze generell abgeschafft werden solle.

### 1.3. Zielsetzung

Mit der vorgeschlagenen Anpassung soll die Höchstaltersgrenze 65 nicht gänzlich, sondern – in Abhängigkeit von den betroffenen öffentlichen Ämtern – nur teilweise aufgehoben werden. Dabei orientierte sich der Regierungsrat neben der im Landrat geführten Debatte an den von ihm in seinem Bericht vom 4. Dezember 2018 aufgezeigten Szenarien zur Anpassung der Höchstaltersgrenze.

### 1.4. Wesentliche Inhalte

Die bestehende Regelung in Artikel 78 Absatz 5 KV, deren Regelungsinhalt sich nach der Sachüberschrift und dem Wortlaut eigentlich lediglich auf die Regelung der Amtsdauer und der Wiederwahl beschränkt, wird angepasst und mit einer neuen Bestimmung in Artikel 74 KV zur Wählbarkeit ergänzt. Dabei wird die Höchstaltersgrenze für die beiden Mitglieder des Ständerates sowie für Milizrichterinnen und -richter aufgehoben. An der Höchstaltersgrenze für die Mitglieder des Regierungsrates sowie die Gerichtspräsidien und -vizepräsidien wird jedoch festgehalten. Sie lenken ihre jeweilige Organisation und verfügen über eine grosse Entscheidungsautonomie. Bei diesen Ämtern steht somit die Organfunktion, nicht die Volksvertretungsfunktion im Vordergrund.

Die Höchstaltersgrenze soll zudem neu über das jeweils höhere ordentliche Rentenalter gemäss AHV-Gesetzgebung (derzeit 65 Jahre) definiert werden, nicht mehr über eine fixe Alterszahl in der Verfassung.

Auf die explizite Erweiterung der Höchstaltersgrenze auf Ämter auf kommunaler Ebene wird verzichtet. Gemäss Artikel 74 Absatz 2 KV kann das Gesetz «für bestimmte Behörden zusätzliche Wählbarkeitsvoraus-

setzungen vorsehen». Damit ist bereits nach geltendem Verfassungsrecht die Einführung einer Altersbegrenzung auf kommunaler Ebene auf dem Gesetzesweg möglich. Die Diskussion, ob solche eingeführt werden sollen, soll im Zusammenhang mit den in den Gemeinden teilweise bereits angestossenen Reformbestrebungen des politischen Systems auf kommunaler Ebene geführt und geklärt werden. Eine entsprechende Regelung kann in die anstehende Totalrevision des Gemeindegesetzes aufgenommen werden.

Ebenfalls verzichtet wird auf die Möglichkeit, beim Erreichen der Altersgrenze während der Amtsdauer die gesamte Amtsdauer im Amt bleiben zu dürfen statt vorzeitig auf die nächste Landsgemeinde bzw. auf Ende Juni zurücktreten zu müssen. Dies würde – wie das Bundesgericht in seinem jüngsten Entscheid festhielt – zu einer rechtungleichen Behandlung von Amtsinhaberinnen und Amtsinhabern führen, die sich kurz vor oder nach Erreichen der Höchstaltersgrenze einer Wiederwahl stellen müssen, wobei das Bundesgericht offenliess, wo die Grenze der unzulässigen Differenzierung liegt.

Schliesslich sieht der Regierungsrat keinen Anpassungsbedarf beim Wahlverfahren von Richterinnen und Richtern. So lehnt er eine Wahl an der Urne anstelle einer Wahl durch die Landsgemeinde ab. Was das Wahlprozedere an der Landsgemeinde selbst betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 69 Absatz 2 GPR zwar vom Regelfall ausgeht, dass die Wahl der sich zur Wiederwahl stellenden Mitglieder der Gerichte gesamthaft in einem Wahlgang erfolgt, es jedoch jeder stimmberechtigten Person an der Landsgemeinde zusteht, eine Einzelwahl der sich zur Wiederwahl stellenden Richterinnen und Richter in der Reihenfolge ihres Amtsalters zu verlangen.

## 2. Vernehmlassungsverfahren

In der Vernehmlassung wurde die Vorlage als ausgewogen und sachgerecht gewürdigt. Der Handlungsbedarf und die Zielsetzung wurden anerkannt. Die differenzierte, die Debatte im Landrat berücksichtigende Umsetzung der Motion durch den Regierungsrat wurde positiv gewürdigt. Das Anknüpfen an der Organfunktion bei der differenzierten Ausgestaltung der Höchstaltersgrenze wurde als sachlich begründet angesehen. Eine generelle Aufhebung der Höchstaltersgrenze forderte einzig eine Vernehmlassung. Für eine Beibehaltung der bestehenden Regelung sprachen sich zwei Vernehmlassungen aus. Die Vernehmlassungsergebnisse lassen im Detail wie folgt zusammenfassen:

- *Regierungsrat*: Die Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst die Beibehaltung der Höchstaltersgrenze für Mitglieder des Regierungsrates mit einer Ausnahme ausdrücklich.
- *Gerichtspräsidenten und Gerichtsvizepräsidenten*: Ebenfalls bis auf eine Ausnahme unterstützt wurde die Beibehaltung der Höchstaltersgrenze für die Gerichtspräsidenten und die künftigen Gerichtsvizepräsidenten.
- *Milizrichterinnen und -richter*: Die Abschaffung der Höchstaltersgrenze für die nebenamtlichen Richterinnen und Richter wurde breit befürwortet. Die Judikative soll von den Lebenserfahrungen und der Verfügbarkeit dieser Personen auch über ihre Pensionierung hinaus profitieren können. Als Alternative zur Abschaffung schlug eine Vernehmlassung eine Erhöhung der Höchstaltersgrenze für Milizrichterinnen und -richter vor.
- *Ständerat*: Die Abschaffung der Höchstaltersgrenze für die Vertretungen im Ständerat war umstritten. Während ein Teil der Vernehmlassungen darin eine rechtliche Notwendigkeit sah, mit der auch eine Gleichbehandlung der Glarner Vertretung im Nationalrat hergestellt werde, wurde sie von einem anderen Teil abgelehnt. Das Amt einer Ständerätin bzw. eines Ständerates sei punkto Arbeitsumfang und Verantwortung mit dem Amt eines Vizegerichtspräsidentiums, wenn nicht gar mit einem Regierungsratsamt vergleichbar. Zudem werde die Tätigkeit als Ständerat im Vergleich zu derjenigen eines Nationalrates etwas höher entschädigt.
- *Kommunale Behörden, insbesondere Gemeinderat*: Eine Vernehmlassung erachtete es als sinnvoll, die Frage der Höchstaltersgrenzen auf kommunaler Ebene im Rahmen der anstehenden Totalrevision des Gemeindegesetzes zu behandeln. Zwei Vernehmlassungsteilnehmende forderten hingegen, die verfassungsrechtliche Höchstaltersgrenze neu und zusätzlich auf Mitglieder von kommunalen Behörden (generell oder zumindest ab einem gewissen Pensum) auszudehnen.
- *Amtszeitbeschränkungen statt Höchstaltersgrenze*: Als Alternative zur Höchstaltersgrenze und als geeigneteres Instrument zur Verhinderung von «Sesselkleberei» wurde in einigen Vernehmlassungen die Einführung oder Prüfung von Amtszeitbeschränkungen gefordert, sei es für sämtliche betroffene Ämter, nur für den Regierungsrat oder nur für diejenigen Ämter, für die künftig keine Höchstaltersgrenze mehr gelten soll.
- *Heraufsetzung der Höchstaltersgrenze*: Für den Fall, dass an Höchstaltersgrenzen festgehalten werde, erachtete eine Vernehmlassung eine solche zwischen 67 und 70 Jahren als angemessen.
- *Erhöhung Amtsdauer für Richterinnen und Richter*: Mit Blick auf die Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit regte eine Vernehmlassung an, zu prüfen, ob nicht ein System mit längeren Amtsdauern (allenfalls kombiniert mit einer Amtszeitbeschränkung und einer Abberufungsmöglichkeit) eingeführt werden soll.
- *Verzicht auf Festschreibung eines konkreten Altersjahres*: In der Annahme, dass das (sozialversicherungsrechtliche) Rentenalter in Zukunft nach oben angepasst werden könnte, schlugen einzelne Vernehmlassungen vor, in den Verfassungsbestimmungen nicht mehr an einem bestimmten Alter (z. B. 65 Jahre) anzuknüpfen und stattdessen das Höchstalter abstrakter zu umschreiben (z. B. ordentliches Pensionsalter, AHV-Alter, ordentliches Rentenalter).

### 3. Stellungnahme des Regierungsrates zur Vernehmlassung

Das Konzept, anhand der Organ- oder Volksvertretungsfunktion der betroffenen Ämter eine differenzierte Regelung vorzusehen, wurde in der Vernehmlassung grossmehrheitlich anerkannt. Das Festhalten an der Höchstaltersgrenze für Mitglieder des Regierungsrates sowie für die Gerichtspräsidenten und die künftigen Gerichtsvizepräsidenten unter gleichzeitiger Aufhebung der Höchstaltersgrenze für Milizrichterinnen und -richter wurde in der Vernehmlassung breit mitgetragen. Vor diesem Hintergrund hielt der Regierungsrat an seiner Vorlage fest.

Einen Systemwechsel weg von einer Höchstaltersgrenze hin zu einer Amtszeitbeschränkung lehnte der Regierungsrat explizit ab. Letztere kann ein geeignetes Mittel bilden, um dem Phänomen der «Sesselkleberei» entgegenzuwirken. Die Aussicht, sich aufgrund der Amtszeitbeschränkung nach dem Ende der politischen Laufbahn im mittleren Alter neu orientieren zu müssen, ist gerade für jüngere Personen ein Grund, sich nicht für ein Amt zur Verfügung zu stellen. Dies insbesondere, wenn die Amtszeitbeschränkung nicht durch Massnahmen wie Abgangsentschädigungs- oder Ruhegehaltsregelungen abgefedert wird. Dagegen spricht zudem, dass Amtszeitbeschränkungen zu einem zwangsweisen, vorzeitigen Abzug von wertvoller Erfahrung führen können. Zudem forderte die Motion der Kommission Recht, Sicherheit und Justiz die Aufhebung der Höchstaltersgrenze und nicht den Ersatz durch eine Amtszeitbeschränkung.

An der beabsichtigten Aufhebung der Höchstaltersgrenze für die Glarner Vertretung im Ständerat wurde jedoch festgehalten. Das Parlament hat die Anliegen der Bevölkerung in die Staatsleitung einzubringen und, unter Vorbehalt von Volksabstimmungen, in Zusammenarbeit mit der Regierung die Richtung der Politik zu bestimmen sowie die Tätigkeit von Verwaltung und Justiz zu legitimieren. Besondere Fachkenntnisse, Fähigkeiten und Qualifikationen stehen dabei nicht im Vordergrund. Es ist vielmehr sicherzustellen, dass die Bevölkerung in ihrer gesamten Vielfalt möglichst gut repräsentiert wird. Zum Parlament, also zur Legislative auf Bundesebene, zählt auch der Ständerat. Als Teil des Bundesparlaments steht beim Ständerat die Volksvertretungsfunktion im Vordergrund. Die Volksvertretungsfunktion des Ständerates spricht nach Ansicht des Regierungsrates gegen eine kantonale Höchstaltersgrenze. Kommt hinzu, dass mit der Aufhebung der Höchstaltersgrenze die Glarner Vertretung im Ständerat bezüglich Wählbarkeit mit der Glarner Vertretung im Nationalrat gleichgestellt wird.

Ebenfalls abgelehnt wurde die Ausdehnung der verfassungsmässigen Höchstaltersgrenze auf kommunale Ämter. Die Diskussion, ob Höchstaltersgrenzen auch auf kommunaler Ebene eingeführt werden sollen, soll im Zusammenhang mit den in den Gemeinden teilweise bereits angestossenen Reformbestrebungen des politischen Systems auf kommunaler Ebene geführt und geklärt werden. Eine entsprechende Regelung kann in die anstehende Totalrevision des Gemeindegesetzes aufgenommen werden.

Die Frage, ob mit Blick auf die Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit die Amtsdauer von Richterinnen und Richtern erhöht werden soll oder nicht, wurde bereits im Rahmen der Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes geprüft; das Konzept jedoch nicht weiterverfolgt. Vor diesem Hintergrund erachtete es der Regierungsrat als nicht notwendig, diesen Punkt im Rahmen dieser Vorlage nochmals aufzugreifen.

Schliesslich lehnte der Regierungsrat auch eine Heraufsetzung der Altersgrenze auf 67 bzw. 70 Jahre oder gar höher ab. Hingegen soll im Verfassungstext auf die Erwähnung eines konkreten Altersjahres verzichtet werden und die Altersgrenze abstrakt definiert werden.

### 4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

#### *Artikel 74; Wählbarkeit*

Artikel 74 KV ergänzt die allgemeine Bestimmung von Artikel 57 zum Inhalt des Stimmrechts und stellt im Verhältnis dazu eine Spezialregelung zur Wahl von Behördenmitgliedern an der Urne oder an der Landsgemeinde dar. Der neue Absatz 1b stellt klar, dass es sich bei der Höchstaltersgrenze um eine Wählbarkeitsvoraussetzung handelt, die primär das passive Wahlrecht der stimmberechtigten Personen betrifft. Als Grenze wird das höhere ordentliche Rentenalter gemäss AHV-Gesetzgebung (aktuell 65 Jahre) definiert. Wird das Rentenalter herauf- oder herabgesetzt, ändert sich somit auch die Höchstaltersgrenze. Die neue Bestimmung folgt systematisch auf die Vorschrift, welche mit Inkrafttreten des totalrevidierten Gerichtsorganisationsgesetzes die Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Gerichtspräsidenten und teilamtlichen Vizepräsidenten regelt, wonach diese über ein an einer Schweizer Hochschule mit einem Lizenziat oder Master abgeschlossenes juristisches Studium verfügen müssen (vgl. Abs. 1a gemäss Memorial für die Landsgemeinde 2021, Teil 2, S. 52).

Neu nicht mehr der Höchstaltersgrenze unterstellt sind die beiden Vertretungen im Ständerat. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass es sich beim Ständerat um ein legislatives Organ auf Bundesebene handelt, bei welchem die Volksvertretungsfunktion – und nicht die Organfunktion – im Vordergrund steht. Dies spricht gegen eine Einschränkung des Wahlrechts durch eine Höchstaltersgrenze.

Mit der Beschränkung der Höchstaltersgrenze bei den Judikativbehörden auf die Gerichtspräsidenten und die teilamtlichen Gerichtsvizepräsidenten wird berücksichtigt, dass die Zulässigkeit von Höchstaltersgrenzen für

nebenamtliche Judikativbehörden in der Rechtswissenschaft umstritten ist. Entsprechend wurde in der Landratsdebatte bei der Überweisung der Motion auch angeführt, dass die Milizrichterinnen und -richter im Nebenamt tätig seien und dabei die Lebens- und Amtserfahrung wichtig sei. Nebenamtliche Richterinnen und Richter hätten gerade auch nach ihrer Pensionierung genügend Zeit zur Ausübung ihres Amtes und seien physisch und psychisch noch fit genug dazu.

#### *Artikel 78; Amtsdauer und Wiederwahl*

Der geänderte Absatz 5 entspricht inhaltlich der neuen Bestimmung in Artikel 74 und regelt den Fall, wenn die Amtsinhaberin oder Amtsinhaber das höhere ordentliche AHV-Rentenalter von derzeit 65 Jahren während einer laufenden Amtsdauer erreicht. Wie bisher darf die betroffene Person das angebrochene Amtsjahr, nicht jedoch die laufende Amtsdauer beenden. Davon betroffen sind nur noch die Mitglieder des Regierungsrates sowie die Gerichtspräsidenten und die teilsamtlichen Gerichtsvizepräsidenten. Bei ihnen steht die Organfunktion im Vordergrund.

### **5. Personelle und finanzielle Auswirkungen**

Die Änderungen verursachen gegenüber dem geltenden Recht keine zusätzlichen Kosten.

### **6. Inkrafttreten**

Über den Zeitpunkt des Inkrafttretens soll der Regierungsrat befinden. Dabei dürfte es sich als sinnvoll erweisen, mit der Inkraftsetzung zumindest so lange zuzuwarten, bis feststeht, ob die Bundesversammlung die geänderten Verfassungsbestimmungen gewährleistet oder nicht. Dies vor dem Hintergrund, dass die Staatspolitische Kommission des Nationalrates den Kantonsregierungen in einem Schreiben vom 20. Oktober 2004 mitteilte, dass sie als zuständiges Organ für die Vorbereitung der Gewährleistung von Kantonsverfassungen inskünftig dem Rat die Nichtgewährleistung beantragen werde, sollte eine Kantonsverfassung Alterslimiten für den Einsitz in eine kantonale oder kommunale Behörde vorsehen. Des Weiteren wird der Regierungsrat bei der Festlegung des Zeitpunkts des Inkrafttretens auch anstehende Wahltermine zu berücksichtigen haben.

### **7. Beratung der Vorlage im Landrat**

#### **7.1. Kommission**

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Vorsitz von Landrat Bruno Gallati, Näfels, nahm sich der Vorlage an. In der Kommission war Eintreten unbestritten. Kontroverser wurden die Diskussionen in der Detailberatung.

##### *7.1.1. Definition der Altersgrenze*

Hier kamen vorerst Fragen zur Definition des AHV- bzw. Pensionsalters auf. Es dürfe nicht das Basisreglement einer Pensionskasse für die Höchstaltersgrenze entscheidend sein. Eine solche Anknüpfung an das Pensionsalter der Glarner Pensionskasse schlug der Regierungsrat ursprünglich vor. Bei einer Definition mit dem AHV-Rentenalter gebe es hingegen eine unterschiedliche Regelung für Mann und Frau. In der Folge einigte man sich in der Kommission darauf, dass eine Höchstaltersgrenze – wenn überhaupt – entgegen des Vorschlags des Regierungsrates mit einer konkreten Zahl zu fixieren sei.

##### *7.1.2. Altersgrenze für Mitglieder des Ständerates*

Beim Ständerat schloss sich die Kommission rasch dem Vorschlag des Regierungsrates an. Die Gründe für die Aufhebung der Höchstaltersgrenze überzeugten in der Kommission. Insbesondere handle es sich bei der Vertretung im Ständerat um ein Legislativamt. Die zeitliche Belastung liege gemäss Aussagen des in der Kommission Einsitz nehmenden Ständeratsmitglieds bei unter 50 Prozent. Im Vordergrund stehe zudem die Volksvertretungsfunktion.

##### *7.1.3. Altersgrenze für Mitglieder des Regierungsrates*

Bezüglich Regierungsrat gingen die Meinungen in der Kommission weit auseinander. Für die Aufhebung der Höchstaltersgrenze wurde argumentiert, dass diese heute nicht mehr zeitgemäss sei. Die Menschen seien heute länger leistungsfähig. Es sei an den Wahlberechtigten, über die Eignung von Kandidierenden zu befinden. Nebst dem aktiven schränke die Höchstaltersgrenze auch das passive Wahlrecht eines erheblichen Teils der Bevölkerung ein. Die Erfahrungen beim Bund und in anderen Kantonen zeigten, dass auch ohne Höchstaltersgrenze keine Probleme mit dem Alter der Amtsinhabersinnen und -inhaber bestünden. Für die Beibehaltung der Höchstaltersgrenze wurde ins Feld geführt, dass das Amt des Regierungsrates ein 100-Prozent-Pensum mit Organfunktion sei. Folglich verlange dieses die volle Leistungsfähigkeit. Eine Rotation in den

Gremien bzw. eine regelmässige Verjüngung sei wichtig. Auch jüngeren Personen müsse eine Perspektive geboten werden. Und letztlich habe die Landsgemeinde die Altersgrenze bereits mehrfach bestätigt.

Ein ins Spiel gebrachter Kompromissvorschlag, der den Verbleib eines Regierungsrates im Amt bis zum Ende der Legislatur beinhaltete, war in der Kommission aussichtslos. In der Folge entschied die Kommission vorerst entgegen dem regierungsrätlichen Vorschlag, die Höchstaltersgrenze für die Mitglieder des Regierungsrates aufzuheben. Aufgrund von zusätzlichen Informationen und Abklärungen wurde die Altersbeschränkung bzw. deren Aufhebung beim Regierungsratsamt aber an einer weiteren Kommissionssitzung nochmals diskutiert. Der noch einmal ins Spiel gebrachte Kompromiss mit dem Verbleib im Amt bis Ende Legislatur bzw. der neu eingebrachte Vorschlag mit einer Höchstaltersgrenze von 68 Jahren waren jedoch weiterhin aussichtslos. Nach einem Rückkommensantrag konnte in der Kommission nochmals über die Höchstaltersgrenze für die Mitglieder des Regierungsrates befunden werden. Schliesslich schloss sie sich aber mit einem knappen Mehr dem Antrag des Regierungsrates an.

#### *7.1.4. Altersgrenze bei den Mitgliedern der Gerichte*

Beim Richteramt ist zwischen Präsidium und Vizepräsidium sowie den Milizrichtern zu unterscheiden. Der Regierungsrat schlug bezüglich Gerichtspräsidien und teilsamtlichen Vizepräsidien den Verbleib bei einer Höchstaltersgrenze von 65 Jahren vor. Bei den Milizrichtern sei sie hingegen aufzuheben. Die Kommission hörte zu diesem Vorschlag auch die Obergerichtspräsidentin an. Dass ein Richteramt nicht so stark in der Öffentlichkeit stehe, spreche bei den Präsidien und Vizepräsidien für eine Höchstaltersgrenze. Allerdings müsse diese nicht schon bei 65 Jahren liegen. Auch die neu vorgeschriebene berufliche Qualifikation und somit die höhere Hürde für Gerichtspräsidien und den Vizepräsidien würden eher für eine höhere Grenze als 65 Jahre sprechen. Zudem biete sich die Höchstaltersgrenze von 68 Jahren aufgrund der analogen Regelung bei den Bundesrichtern an. Die Kommission entschied daraufhin, eine Höchstaltersgrenze bei den Gerichtspräsidien und den -vizepräsidien von 68 Jahren zu beantragen. Bei den Milizrichterinnen und -richtern war sie sich die Kommission grossmehrheitlich einig, dass die Höchstaltersgrenze – wie vom Regierungsrat vorgeschlagen – aufgehoben werden soll.

Die Kommission beantragte dem Landrat schliesslich, der so bereinigten Vorlage zuzustimmen.

## **7.2. Landrat**

Eintreten auf die Vorlage war im Landrat nicht bestritten. Schon in der Eintretensdebatte zeigte sich ein Graben. Ein Teil der Fraktionen stellte sich hinter die Argumentation der Kommission: Die höheren Höchstaltersgrenzen für die Gerichtspräsidien und -vizepräsidien seien sachlich gerechtfertigt. Andere Fraktionen sprachen sich – mit Abweichungen – für die regierungsrätliche Vorlage aus, die einheitliches Höchstalter vorsah. Die Vorlage des Regierungsrates sei, wenn überhaupt etwas geändert werden soll, ausgewogen und sinnvoll. Der Regierungsrat halte am Grundsatz der Höchstaltersgrenze fest. Das sei richtig und wichtig. Der Vorschlag differenziere aber auch.

Bei der Bereinigung wurde vorerst die Kommissionsvorlage mit den zwei unterschiedlichen Höchstaltersgrenzen für Gerichtspräsidien bzw. -vizepräsidien und Regierungsrat der Vorlage des Regierungsrates mit einer einheitlichen Höchstaltersgrenze gegenübergestellt. Mit beinahe einer Dreiviertelmehrheit sprach sich der Landrat für die Regierungsvorlage aus, womit unterschiedliche Höchstaltersgrenzen vom Tisch waren.

#### *7.2.1. Altersgrenze für Mitglieder des Regierungsrates*

Die Grüne Fraktion stellte Antrag, die Höchstaltersgrenze für die Mitglieder des Regierungsrates abzuschaffen. Es sei zwar gut, wenn der Regierungsrat regelmässig erneuert werde. Aber die Höchstaltersgrenze sei das falsche Mittel dazu. Die Auswahlmöglichkeiten für die Wählenden würden eingeschränkt, über 65-Jährige diskriminiert. Wenn die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger feststellten, dass die Leistungsfähigkeit eines Regierungsmitgliedes abnehme, könnten sie es abwählen. Die Höchstaltersgrenze sei zudem eine fast rein glarnerische Eigenheit.

Dem wurde entgegengehalten, dass man für ein solch herausforderndes Amt über die vollen geistigen und körperlichen Kräfte verfüge müsse. Diese liessen mit der Zeit nach – ob man das wolle oder nicht. Hier sollten die gleichen Regeln wie bei öffentlichen Anstellungen gelten, man müsse mit Erreichen des Pensionsalters zurücktreten. In Gesamterneuerungswahlen gegen einen rücktrittsunwilligen Bisherigen anzutreten, sei zudem eine grosse Hürde. Es gebe keine Garantie, dass dann auch tatsächlich der oder die 67-Jährige abgewählt werde und nicht jemand anderes.

Mit klarer Mehrheit sprach sich der Landrat für die Beibehaltung der Höchstaltersgrenze für Regierungsräte aus.

#### *7.2.2. Altersgrenze für Mitglieder des Ständerates*

Ein weiterer Antrag wollte – im Gegensatz zur vorberatenden Kommission und zur Regierungsvorlage – die Höchstaltersgrenze für die Mitglieder des Ständerates beibehalten. Es sei 1988 gerade ein Ständerat gewesen, der deren Einführung provoziert habe. Das Amt sei weit mehr als bloss ein Nebenamt und werde öffent-

lich stark wahrgenommen. Dem wurde entgegengehalten, dass gerade diese Grenze aus wissenschaftlicher Sicht höchst fragwürdig sei. In Legislativen müssten möglichst alle Altersgruppen vertreten sein. Es bestehe die Gefahr, dass die Gewährleistung dieser Altersgrenze durch die Bundesversammlung verweigert werde.

Mit einer Zweidrittelmehrheit votierte der Landrat für die Streichung der Höchstaltersgrenze für Mitglieder des Ständerates.

### *7.2.3. Definition der Höchstaltersgrenze*

Diskutiert wurde, ob eine fixe Alterszahl (65 Jahre) oder ein Verweis auf ein Renten- oder Pensionsalter in die Verfassungsbestimmung aufgenommen werden soll. Der Regierungsrat schlug ursprünglich vor, künftig auf das ordentliche Pensionsalter der Glarner Pensionskasse abzustellen, während die Kommission eine konkrete Zahl vorschlug. Gegen eine solche wurde vorgebracht, dass Verfassungsänderungen Weitsicht erforderten. Man müsse Regelungen treffen, die nicht regelmässig wieder angepasst werden müssten. Ein Verweis auf das ordentliche AHV-Rentenalter würde Amtsträgerinnen diskriminieren. In erster Lesung obsiegte deshalb die Fassung des Regierungsrates, in der Verfassung keine konkrete Zahl mehr zu nennen, sondern auf das Pensionsalter abzustellen. Dies führte in der zweiten Lesung zu weiteren Diskussionen. Es könne nicht sein, dass man auf eine Referenzgrösse abgestellt werde, die allein durch den Stiftungsrat einer Pensionskasse geändert werden könne. In zweiter Lesung wurde der Vorschlag eingebracht, man solle das höhere ordentliche AHV-Rentenalter als Referenzgrösse in die Verfassungsbestimmung aufnehmen. Diese Regelung erlaube eine flexible Anpassung an die aktuellen Gegebenheiten und diskriminiere Amtsträgerinnen nicht. Der Landrat stimmte diesem Antrag schliesslich zu.

### *7.2.4. Streichungsantrag*

In zweiter Lesung wurde die vollständige Abschaffung der Höchstaltersgrenze in der Glarner Kantonsverfassung beantragt. Eine Verknappung des Angebots von Kandidierenden sei schlecht. Der politische Wettbewerb werde dadurch weniger dynamisch, wie ein Blick in andere Kantone, die überdies keine Probleme mit Sesselkleberei bekundeten, zeige. Zudem habe eine Altersgrenze für öffentliche Ämter auch eine Vorwirkung: Ein 60-Jähriger kandidiere nicht mehr für ein Amt. Zudem sei die Altersbeschränkung diskriminierend, 25 Prozent der Wähler seien über 65-jährig. 18-Jährigen ohne Lebenserfahrung traue man das Amt eines Regierungsrates zu, einem lebenserfahrenen 66-Jährigen hingegen nicht. Dem wurde entgegengehalten, dass bei den Mitgliedern des Regierungsrates und den Gerichtspräsidenten bzw. -vizepräsidenten die Aufgabe und die Organfunktion im Vordergrund stünden, eine Altersgrenze hier aufgrund der Belastung des Amtes durchaus ihre Berechtigung habe. Zudem habe man mit der Altersbeschränkung für Mitglieder des Regierungsrates gute Erfahrungen gemacht. Es gebe keinen stichhaltigen Grund, diese abzuschaffen. Der Streichungsantrag wurde schliesslich mit einer Zweidrittelmehrheit verworfen.

In der Schlussabstimmung wurde die so bereinigte Verfassungsänderung mit wenigen Gegenstimmen verabschiedet. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Verfassungsänderungen zuzustimmen.

## **8. Antrag**

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Verfassungsänderung zuzustimmen:*

## Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

(Vom .....)

(Erlassen von der Landsgemeinde am .....)

### I.

GS I A/1/1, Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (Stand 1. Januar 2020), wird wie folgt geändert:

#### **Art. 74 Abs. 1b (neu)**

<sup>1b</sup> Stimmberechtigte, die im Zeitpunkt der Wahl das höhere ordentliche Rentenalter erreicht haben, können nicht mehr als Regierungsrat oder in die Gerichtspräsidien und die teilamtlichen Gerichtsvizepräsidien gewählt werden.

#### **Art. 78 Abs. 5 (geändert)**

<sup>5</sup> Die Mitglieder des Regierungsrates sowie der Gerichtspräsidien und der teilamtlichen Gerichtsvizepräsidien, welche das höhere ordentliche Rentenalter erreicht haben, scheiden auf die darauffolgende Landsgemeinde bzw. auf Ende Juni aus ihrem Amte aus.

### II.

Keine anderen Erlasse geändert.

### III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

### IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

## Unerheblich erklärter Memorialsantrag

### 1. Der Memorialsantrag

Am 1. März 2021 reichte eine stimmberechtigte Einzelperson den Memorialsantrag «Gerechte Verteilung Gemeinde-Pachtland» ein. Der Memorialsantrag in Form einer allgemeinen Anregung will den Regierungs- und Landrat beauftragen, auf kantonaler Ebene zuhanden der Landsgemeinde gesetzliche Grundlagen auszuarbeiten, welche die Verteilung von gemeindeeigenem Pachtland zur landwirtschaftlichen Nutzung regeln. Mit der kantonrechtlichen Regelung soll eine gerechte Verteilung des Pachtlands durch die Gemeinden auf die sich interessierenden Bauernbetriebe ermöglicht und eine wirksame Kontrolle und Aufsicht sichergestellt werden. Der Memorialsantrag lautet im Wortlaut wie folgt:

*«Zur Bestimmtheit:*

Der Regierungsrat hat seine Pflicht, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Damit jedem Bauernbetrieb eine gerechte Fläche Gemeinde-Pachtland zusteht.

*Begründung:*

Jeder Bauernbetrieb, der seine Standard-Arbeitskraft S.A.K. erfüllt, hat Anrecht auf Gemeindeland. Es kann nicht sein, dass Betriebe zehn oder mehr Hektaren Land von der Gemeinde erhalten, indem andere nur zwei bis vier bekommen. Es ist nicht die Aufgabe der Gemeinde und Regierung, Betriebe zu vernichten, welche an einer Existenzgrundlage scheitern. Es darf auch nicht sein, dass kleinere Betriebe aufgeben müssen, damit die grossen wachsen können.

Der Bürger soll Anrecht auf die Gemeinde-Aufsicht erhalten, sofern Missstände auftreten.

Der Landrat wird beauftragt, diesen Antrag zu prüfen und in Zukunft eine gangbare Lösung [zu finden, um] der Verteilung des Gemeindelandes gerecht zu werden.»

### 2. Zuständigkeit der Landsgemeinde

Gemäss Artikel 59 Absatz 2 der Kantonsverfassung entscheidet der Landrat über die rechtliche Zulässigkeit der Memorialsanträge und über deren Erheblichkeit; die zulässigen Anträge sind erheblich, wenn sie wenigstens zehn Stimmen auf sich vereinigen. In seiner Sitzung vom 23. Juni 2021 erklärte der Landrat den Memorialsantrag zwar als rechtlich zulässig. Bei der Erheblichkeitserklärung erzielte er indessen nicht die erforderlichen zehn Stimmen. Demgemäss ist er in Anwendung von Artikel 62 Absatz 2 der Kantonsverfassung ohne Stellungnahme im Memorial aufzuführen.

*Nach Artikel 65 Absatz 4 der Kantonsverfassung tritt die Landsgemeinde auf einen vom Landrat nicht erheblich erklärten Memorialsantrag nur auf besonderen Antrag hin ein; die Landsgemeinde kann in diesem Fall entweder die Ablehnung oder die Behandlung auf das folgende Jahr beschliessen.*