

# MEMORIAL FÜR DIE LANDSGEMEINDE DES KANTONS GLARUS 2021 – Teil 2

Vom Landrat beraten in den Sitzungen vom  
26. Juni 2019,  
24. Juni 2020,  
18. November 2020,  
2. und 16. Dezember 2020,  
27. Januar 2021,  
10. und 24. Februar 2021

## Beilagen

Bericht zur Jahresrechnung 2020  
Übersicht über die Jahresrechnung 2020 und das Budget 2021  
Rechnungen der Fonds und Stiftungen  
Rechnungen der Versicherungskassen  
Rechnung der Glarnersach  
Rechnung der Glarner Kantonalbank  
Rechnung der Kantonsspital Glarus AG

## Inhaltsverzeichnis

§ 15	Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz	3
§ 16	Memorialsantrag «10 Prozent des verfügbaren Einkommens für Krankenkassenprämien sind genug»	7
§ 17	Freier Kantonsbeitrag über maximal 1 622 500 Franken für den Entwässerungsstollen Braunwald	22
§ 18	A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Gerichtsorganisationsgesetz	28
§ 19	A. Memorialsantrag «Biodiversität im Kanton Glarus» B. Änderung des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz	69
§ 20	Änderung des Gesetzes über den Brandschutz und die Feuerwehr	76
§ 21	Gesetz über die musikalische Bildung	81
§ 22	Coronavirus-Pandemie: Verpflichtungskredit für kantonale Härtefallunterstützungen im Umfang von 21,5 Millionen Franken	89
§ 23	A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Gesetz über die Glarner Kantonalbank	101
	Unerheblich erklärter Memorialsantrag	138

Dieses Memorial ist im Falle einer Verschiebung der Landsgemeinde aufzubewahren.

## § 15 Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz

---

### *Die Vorlage im Überblick*

*Das vom Bundesparlament totalrevidierte Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz (BZG) trat am 1. Januar 2021 in Kraft. Darin wird unter anderem die Schutzdienstpflichtdauer für Zivilschützer und Zivilschutz-Unteroffiziere von zwanzig auf zwölf Jahre reduziert. Dies führt zu einer Verkleinerung der Bestände der kantonalen Zivilschutzorganisationen. Es besteht die Gefahr, dass die erforderliche Einsatzfähigkeit nicht mehr gegeben ist. Um dies zu verhindern, soll die Schutzdienstpflicht für Zivilschutzangehörige, die nach dem bisherigen Dienstleistungssystem eingeteilt wurden, während einer Übergangsfrist von fünf Jahren durch die Kantone verlängert werden können. Neu wird zudem ein gesamtschweizerischer Personalpool mit Zivilschutzangehörigen gebildet. Dieser soll einen interkantonalen Ausgleich von Über- und Unterbeständen ermöglichen.*

*Die Struktur des Zivilschutzes Glarus wurde in den Jahren 2018 und 2019 grundlegend überprüft. Die Änderungen des totalrevidierten BZG wurden dabei bereits berücksichtigt. Es wurde eine neue Organisationsstruktur mit drei Einsatzkompanien (Nord, Mitte und Süd) und Spezialistenformationen geschaffen. Die Umsetzungsarbeiten konnten Ende 2019 abgeschlossen werden. Bisher wies der Zivilschutz Glarus einen Bestand von rund 530 Personen auf. Künftig dürfte der Sollbestand aufgrund der Gesetzesänderung auf Bundesebene bei noch rund 350 Dienstpflichtigen liegen. Die sofortige Umsetzung der verkürzten Dienstpflicht am 1. Januar 2021 wäre für den Kanton Glarus besonders einschneidend. Insbesondere bei den Unteroffizieren, den Spezialisten und bestimmten Schlüsselfunktionen würden aufgrund der Altersstruktur überproportional viele Schutzdienstpflichtige wegfallen. Als Folge der massiven Reduktion der Bestände müssten Leistungen bzw. Projekte des Glarner Zivilschutzes reduziert werden. Mit einer befristeten Verlängerung der Schutzdienstpflicht von Zivilschützern, die bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits zwölf Jahre schutzdienstpflichtig waren oder 245 Dienstage geleistet haben, soll den drohenden Unterbeständen begegnet werden. Die verlängerte Dienstpflicht dauert bis zum Ende des Jahres, in dem die Pflichtigen 40 Jahre alt werden. Grundsätzlich sollen Entlassungen von betroffenen Jahrgängen aus der Dienstpflicht aber laufend erfolgen, sobald die Nachfolge geregelt ist.*

*Die vorgeschlagene Änderung war im Landrat unbestritten. Weil die Landsgemeinde diese erst nach dem Inkrafttreten des neuen Bundesrechts hätte behandeln können, setzte er die kantonale Übergangsbestimmung per 1. Januar 2021 anstelle der Landsgemeinde vorzeitig in Kraft. Nur so konnte verhindert werden, dass die Bestände unumkehrbar reduziert werden mussten.*

*Der Landrat beantragt der Landgemeinde, den Beschluss des Landrates über die vorzeitige Inkraftsetzung der Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz per 1. Januar 2021 zu genehmigen und diese selbst zu beschliessen.*

---

### **1. Ausgangslage**

Das Bundesparlament verabschiedete im Dezember 2019 die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG). Dieses trat am 1. Januar 2021 in Kraft. Im Bereich des Zivilschutzes liegen die Hauptänderungen im Dienstleistungs- und Ausbildungssystem. Es erfolgen eine Reduktion und eine Flexibilisierung der Schutzdienstpflichtdauer. Die Schutzdienstpflicht für die Mannschaft und die Unteroffiziere dauert neu insgesamt zwölf Jahre oder 245 Tage und beginnt frühestens mit dem 19. Altersjahr. Sie ist künftig spätestens in dem Jahr zu erfüllen, in dem der Schutzdienstpflichtige 36 Jahre alt wird. Nach bisherigem Recht begann die Pflicht mit dem Jahr, in dem die Pflichtigen 20 Jahre alt wurden. Sie dauerte bis zum Ende des Jahres, in dem sie 40 Jahre alt wurden. Für die Mannschaft und Unteroffiziere wird die Schutzdienstpflicht mit dem neuen BZG damit um acht Jahre von zwanzig auf zwölf Jahre gekürzt. Nur für höhere Unteroffiziere und Offiziere besteht die Schutzdienstpflicht weiterhin generell bis zum Ende des Jahres, in dem sie 40 Jahre alt werden. Durch die Reduktion der Dienstpflichtdauer für die Mannschaft und Unteroffiziere laufen einige kantonale Zivilschutzorganisationen Gefahr, dass die erforderliche Einsatzfähigkeit unmittelbar nicht mehr gegeben wäre. Um dies zu verhindern, sieht das neue BZG vor, dass die Schutzdienstpflicht für Zivilschutzangehörige, die nach dem bisherigen Dienstleistungssystem eingeteilt wurden, während einer Übergangsfrist von fünf Jahren durch die Kantone bei Bedarf verlängert werden kann. Neu wird zudem ein gesamtschweizerischer Personalpool gebildet. Dieser soll einen interkantonalen Ausgleich von Über- und Unterbeständen ermöglichen.

### **2. Handlungsbedarf**

Die Struktur des Zivilschutzes Glarus wurde in den Jahren 2018 und 2019 im Rahmen des Projekts Zivilschutz Glarus 2020+ grundlegend überprüft. Das Projekt erfolgte bereits unter Einbezug der mit dem totalrevidierten

BZG einhergehenden Änderungen im Bereich des Zivilschutzes. Diese waren aus dem vorgängigen Vernehmlassungsverfahren weitgehend bekannt. Neben der rechtzeitigen Umsetzung des neuen Bundesrechts bildete die konsequente Ausrichtung des Zivilschutzes an den bestehenden Gefährdungen bzw. an der Vorsorgeplanung das weitere Ziel der Prüfung. Das Ergebnis war die Schaffung einer neuen Organisationsstruktur des Zivilschutzes mit drei Einsatzkompanien (Nord, Mitte und Süd) und Spezialistenformationen (Sicherheit, Dammüberwachung, Care Team, Anlagewartung, Tierseuchenwehr usw.). Die Umsetzungsarbeiten konnten Ende 2019 im Wesentlichen abgeschlossen werden. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde in Betracht gezogen, von der im neuen BZG vorgesehenen Übergangsbestimmung Gebrauch zu machen, um die mit einer plötzlichen Reduktion des Zivilschutzbestandes auf den 1. Januar 2021 verbundenen Folgen besser auffangen zu können.

Bisher wies der Zivilschutz Glarus einen Bestand von rund 530 Schutzdienstpflichtigen auf. Als Konsequenz der gemäss neuem BZG auf zwölf Jahre verkürzten Schutzdienstpflicht wurde zuerst von einem künftigen Sollbestand von rund 400 Schutzdienstpflichtigen ausgegangen. Dies entspricht der Empfehlung des Bundes, die Sollbestände im Vergleich zur Einwohnerzahl auf rund 1 Prozent festzulegen, und ist vergleichbar mit denjenigen ähnlich grosser Kantone. Die jüngsten Erkenntnisse zu den Rekrutierungszahlen zwangen allerdings zu einer Korrektur. Danach wird der Sollbestand des Zivilschutzes Glarus längerfristig bei gut 350 Schutzdienstpflichtigen verharren, den Ausgleich über den gesamtschweizerischen Personalpool eingerechnet. Die sofortige Umsetzung der abgekürzten Dienstpflicht per 1. Januar 2021 wäre somit für den Kanton Glarus besonders einschneidend gewesen. Sie hätte auf einen Schlag die Reduktion des Zivilschutzbestandes auf dieses Niveau zur Folge, zumal acht Jahrgänge unmittelbar aus der Dienstpflicht entlassen werden müssten. Die neue Organisation würde dadurch massiv beeinträchtigt. Insbesondere bei den Unteroffizieren, den Spezialisten und bestimmten Schlüsselfunktionen erwiesen sich die Auswirkungen der gemäss aktueller Analyse in den kommenden Jahren erwarteten Rekrutierungszahlen als fatal. In diesen wichtigen Bereichen fielen aufgrund ihres Alters überproportional viele Schutzdienstpflichtige weg.

Ohne das Ergreifen von Massnahmen ist mit dem Inkrafttreten des neuen BZG am 1. Januar 2021 die Führung der Zivilschutzformationen nicht mehr ausreichend sichergestellt. Alleine bei den Unteroffizieren des Fachbereichs Technische Hilfeleistung führt die Reduktion der Schutzdienstpflicht zu einem Fehlbestand von achtzehn Unteroffizieren, was etwa der Hälfte des Sollbestandes entspricht. Die Ausbildung zum Unteroffizier dauert gerechnet ab der Grundausbildung drei Jahre. Bei den Spezialisten (Sicherheit, Dammüberwachung, Seuchenwehr usw.) würden die Bestände infolge der mit dem neuen BZG einhergehenden Dienstpflichtverkürzung ebenfalls übermässig strapaziert. Im Bereich der Formation «Spezialist Sicherheit» («Zivilschutzpolizei») fielen die Bestände ab dem 1. Januar 2021 beispielsweise schlagartig von fünfzehn auf einen Schutzdienstpflichtigen. Die Bildung von Organisationseinheiten auf Stufe Gruppe wäre dadurch nicht mehr möglich. Dieses Bild zeichnet sich auch bei der Dammüberwachung ab. Hier würde der Bestand von 14 auf null fallen. Die Dammüberwachung wäre somit inexistent, um ein weiteres Beispiel im Bereich der Spezialisten zu nennen. Entsprechendes gilt im Bereich der Schlüsselfunktionen, vor allem bei der Versorgung. Hier hätte es ab 1. Januar 2021 an mindestens zehn Materialwarten und zwei Köchen gefehlt, was dem Sollbestand innerhalb einer Kompanie bzw. einem Drittel der erforderlichen Köche entspricht. Die Ausbildung eines Spezialisten erstreckt sich über zwei Jahre, diejenige für Schlüsselfunktionen auf ein Jahr.

Als Folge der mit der Einführung des neuen BZG per 1. Januar 2021 bewirkten plötzlichen massiven Bestandesreduktion müssten viele Leistungen bzw. Projekte des Zivilschutzes Glarus, insbesondere zugunsten der Gemeinden oder der Gemeinschaft, reduziert werden. Nicht mehr möglich wären namentlich Einsätze im bisherigen Umfang zur Unterstützung der Partnerorganisationen bzw. besonders betroffener Verwaltungsstellen, etwa im Zusammenhang mit der Coronavirus-Pandemie. Darunter wäre auch die Durchführung der Zutrittskontrollen an der mittlerweile abgesagten Landsgemeinde im Herbst 2020 gefallen. Diese hätte bereits damals die Hilfe durch die Nachbarkantone notwendig gemacht. Im Ergebnis wäre die erforderliche Einsatz- und Durchhaltefähigkeit des Zivilschutzes Glarus vor Ort nicht mehr gegeben. Damit sind die Voraussetzungen für eine übergangsrechtliche Verlängerung der Schutzdienstpflicht gemäss Artikel 99 Absatz 3 BZG im Kanton Glarus erfüllt. Sie kann eingeführt werden, wenn sie sich zur Erhaltung des erforderlichen Bestandes als notwendig erweist und der Unterbestand eine Folge der Reduktion der Dienstpflichtdauer bildet. Beides ist vorliegend der Fall.

Gestützt auf die vom Bund eingeräumte Möglichkeit, ist im kantonalen Gesetz über den Zivilschutz entsprechend eine Regelung für die Verlängerung der Schutzdienstpflicht bis längstens fünf Jahre nach Inkrafttreten des neuen BZG zu schaffen. Es braucht eine Übergangszeit, um die Auswirkungen des revidierten Rechts auf den Zivilschutzbestand im Kanton auffangen zu können. Der Entlassungsprozess der alten Jahrgänge soll dabei fliessend erfolgen. Sobald in einem Jahrgang alle Nachfolger im Bereich der Führung, Spezialisten und Schlüsselfunktionäre bereitstehen, wird er entlassen und muss nicht für die vollen fünf Jahre eingeteilt bleiben. Da die Verlängerung der Schutzdienstpflicht einen Eingriff in die Rechte der Schutzdienstpflichtigen darstellt, bedarf es einer Anpassung auf Gesetzesstufe.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der Bundesrat auf Verlangen verschiedener Kantone mittlerweile selber die Dienstpflichtdauer in Anwendung von Artikel 31 Absatz 7 Buchstabe a BZG per 1. Januar 2021 von zwölf auf vierzehn Jahre verlängert hat. Diese Massnahme greift im Kanton Glarus aufgrund der

bestehenden Altersstruktur der Schutzdienstpflichtigen, insbesondere bei den Unteroffizieren, Spezialisten und Schlüsselfunktionen, aber zu kurz. Es ist deshalb der Weg über den Erlass einer Übergangsbestimmung gemäss Artikel 99 Absatz 3 BZG zu wählen. Dies entspricht dem Vorgehen im Kanton Graubünden. Dieser arbeitet mit dem Kanton Glarus im Bereich des Zivilschutzes eng zusammen. Zur Nutzung von Synergien werden die Grund-, Kader- und Spezialistenausbildung der Schutzdienstpflichtigen gemeinsam durchgeführt.

### 3. Vernehmlassungsverfahren

Der Regierungsrat verabschiedete die Vorlage am 25. August 2020 zuhanden der Vernehmlassung bis zum 22. September 2020. Insgesamt gingen 19 externe und verwaltungsinterne schriftliche Stellungnahmen ein. Inhaltlich äusserten sich 13 Adressaten zur Vorlage, während die übrigen Teilnehmenden den Verzicht auf eine Stellungnahme mitteilten. Im Vernehmlassungsverfahren stiess die vorgeschlagene Anpassung des kantonalen Gesetzes über den Zivilschutz (Zivilschutzgesetz) auf allgemeine Zustimmung. Änderungsanträge wurden keine gestellt. Es wurde anerkannt, dass die auf fünf Jahre befristete Verlängerung der Schutzdienstpflicht für den Erhalt der Einsatzfähigkeit des Zivilschutzes erforderlich ist.

### 4. Erläuterung zur Bestimmung

#### *Artikel 23; Befristete Verlängerung der Schutzdienstpflicht*

Die Verlängerung der Schutzdienstpflicht gemäss Artikel 99 Absatz 3 BZG bedarf der Schaffung einer Gesetzesgrundlage im kantonalen Recht. Dies erfolgt mittels vorliegender Bestimmung im Gesetz über den Zivilschutz unter dem separaten neuen 7. Titel, Übergangsbestimmung, am Ende des Erlasses. Die Regelung legt fest, dass die Schutzdienstpflicht für Schutzdienstpflichtige, die bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits zwölf Jahre schutzdienstpflichtig waren oder 245 Dienstage geleistet haben, bis zum Ende des Jahres, in dem sie 40 Jahre alt werden, verlängert wird (Abs. 1). Absatz 2 führt aus, dass die Verlängerung der Schutzdienstpflicht bis zum 31. Dezember 2025 gilt, also über fünf Jahre, wie dies vom Bundesrecht vorgesehen ist.

### 5. Finanzielle Auswirkungen

Mit der BZG-Revision will der Bund das Bevölkerungsschutzsystem modernisieren und gezielter auf die heutigen Gefahren und Risiken ausrichten. Im Zivilschutz sollen dazu die Führungskompetenzen aller Kader, die Koordination sowie die Einsatzfähigkeit gestärkt werden. Die angepasste Schutzdienstpflicht hat einen qualitativ hochstehenderen Zivilschutz zum Ziel. Dabei wird die Dauer durch das neue Bundesrecht zwar reduziert, die Anzahl der zu leistenden Schutzdienstpflichttage pro Jahr jedoch erhöht. Die Reduktion der Bestände stellt somit keine Sparmassnahme dar.

Mit der Verlängerung der geltenden Schutzdienstpflicht werden die Kosten für die Ausbildung sowie für die Einsätze der Schutzdienstpflichtigen wie bisher ungefähr 150 000 Franken pro Jahr betragen. Die Anteile des Kantons und der Gemeinden am Zivilschutz betragen je 50 Prozent. Zu bemerken ist in vorliegendem Zusammenhang, dass im Kanton Glarus die Kosten für den Zivilschutz insgesamt seit dem Jahr 2015 kontinuierlich gesunken sind. Dies ist namentlich auf die Ausbildungsvereinbarung mit dem Kanton Graubünden und die Reorganisation der Hauptabteilung Militär und Zivilschutz zurückzuführen, die seit anfangs 2019 in Kraft sind.

### 6. Dringliche Inkraftsetzung

Das neue BZG trat am 1. Januar 2021 in Kraft. Schutzdienstpflichtige mit einer Dienstdauer von zwölf Jahren und mehr müssten somit ohne bestehende Übergangsregelung auf diesen Zeitpunkt hin aus dem Zivilschutz entlassen werden. Da die Landsgemeinde erst nach der Inkraftsetzung des neuen BZG am 1. Januar 2021 stattfindet, war es erforderlich, dass der Landrat gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f der Verfassung des Kantons Glarus anstelle der Landsgemeinde die kantonale Übergangsbestimmung im Zivilschutzgesetz vorläufig dringlich in Kraft setzt. Dies hat er im Dezember 2020 getan. Der Beschluss des Landrates gilt bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde. Sollte diese wider Erwarten die vorgesehene Verlängerung der Dienstpflicht um fünf Jahre ablehnen, wären die betroffenen Dienstpflichtigen gemäss Regelung des Bundesgesetzes ordentlich zu entlassen.

### 7. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Vorsitz von Landrat Bruno Gallati, Näfels, nahm sich der Vorlage an. Eintreten auf die Vorlage war in der Kommission unbestritten. Die beantragte Übergangsregelung im kantonalen Recht erachtete sie als notwendig, um die Einsatzfähigkeit des Zivilschutzes erhalten zu können. In der Detailberatung wurden vor allem Verständnisfragen gestellt, welche schon in der Kommission geklärt werden konnten. Diskutiert wurde auch die Frage nach einem Kompromiss bei der Über-

gangsregelung, da insbesondere die dienstälteren Zivilschutzangehörigen stärker betroffen seien. Dem konnte entgegengehalten werden, dass vor allem durch den Wegfall der dienstälteren Zivilschützer der Personalbestand überproportional sinken und es vor allem an Spezialisten und Basiskader fehlen würde. Aktuell würden im Kanton Glarus die wichtigen Funktionen der Basiskader und Spezialisten durch die dienstälteren Zivilschützer wahrgenommen. Anlass zu Fragen bot auch die dringliche Inkraftsetzung durch den Landrat anstelle der Landsgemeinde. Bei einem Verzicht darauf hätten die dienstälteren Zivilschützer aufgrund des Bundesrechts aus der Dienstpflicht entlassen werden müssen; sie hätten auch nach einem positiven Landsgemeindebeschluss nicht mehr zurückgeholt werden können. Letztlich stiess die vorgeschlagene Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz in der Kommission aber auf breite Akzeptanz.

Auch im Landrat selber war Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. Inhaltlich gab die Vorlage zu wenigen Wortmeldungen Anlass. Es wurde anerkannt, dass sie für den Erhalt der Funktionsfähigkeit des Zivilschutzes notwendig ist; wichtige Dienstleistungen wie aktuell zur Bewältigung der Coronavirus-Pandemie, aber auch für Kultur und Sport hätten in nächster Zeit nicht mehr erbracht werden können. Nachdem die Vorlage in zweiter Lesung zu keinen Wortmeldungen mehr Anlass gab, wurde sie in befürwortendem Sinne zuhänden der Landsgemeinde verabschiedet und vom Landrat vorzeitig in Kraft gesetzt. Der Landsgemeinde kommt nun die Aufgabe zu, diesen Beschluss zu genehmigen und selbst über die Vorlage zu befinden.

## 8. Antrag

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Beschluss des Landrates über die Inkraftsetzung der Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz per 1. Januar 2021 zu genehmigen und die beiliegende Fassung in Kraft zu setzen:*

### **Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz**

(Vom .....

(Erlassen von der Landsgemeinde am .....

#### **I.**

GS V F/1, Gesetz über den Zivilschutz vom 5. Mai 2013 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

**Titel nach Art. 22 (neu)**

#### **7. Übergangsbestimmung**

**Art. 23 (neu)**

##### ***Befristete Verlängerung der Schutzdienstpflicht***

<sup>1</sup> Die Schutzdienstpflicht für Schutzdienstpflichtige, die bei Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz bereits zwölf Jahre schutzdienstpflichtig waren oder 245 Diensttage geleistet haben, wird bis zum Ende des Jahres, in dem diese 40 Jahre alt werden, verlängert.

<sup>2</sup> Die Verlängerung der Schutzdienstpflicht gilt bis zum 31. Dezember 2025.

#### **II.**

Keine anderen Erlasse geändert.

#### **III.**

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

#### **IV.**

Diese Änderungen treten sofort in Kraft.

## § 16 Memorialsantrag «10 Prozent des verfügbaren Einkommens für Krankenkassenprämien sind genug»

---

### *Die Vorlage im Überblick*

*Die SP des Kantons Glarus reichte im März 2019 den Memorialsantrag «10 Prozent des verfügbaren Einkommens für Krankenkassenprämien sind genug» ein. Die effektive Belastung durch die Krankenkassenprämien soll maximal 10 Prozent des verfügbaren Einkommens eines Haushaltes betragen. Die Antragstellerin will damit die Haushalte mit tiefen und mittleren Einkommen entlasten.*

*Das Bundesrecht macht den Kantonen die Vorgabe, dass sie Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen die Krankenkassenprämien verbilligen (Individuelle Prämienverbilligung, IPV). Die Kantone übernehmen in diesen Fällen somit einen Teil der Kosten der Krankenkasse. Die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung aus Haushalten mit unteren und mittleren Einkommen sind um mindestens 80 (Kinder) bzw. mindestens 50 Prozent zu verbilligen (junge Erwachsene).*

*Der Kanton Glarus kommt der Vorgabe des Bundes im gesamtschweizerischen Vergleich sehr gut nach: Die Prämienbelastung beträgt durchschnittlich 12 Prozent des verfügbaren Einkommens jener Haushalte, welche die IPV-Zielgruppe abdecken. Sie liegt damit deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt von 14 Prozent. Der Kanton Glarus ist einer von sieben Kantonen mit einer tiefen verbleibenden Prämienbelastung infolge einer wirksamen Reduktion der IPV. Sie kommt in erster Linie alleinstehenden Personen, Familien mit mehreren Kindern und Rentnerhaushalten zugute. Diese weisen allesamt ein höheres Armutsrisiko auf. Schaut man sich die gesamte Bevölkerung und nicht nur die IPV-Zielgruppe an, sinkt die durchschnittliche Prämienbelastung von 12 auf 7,2 Prozent des verfügbaren Einkommens.*

*Der Kanton Glarus erhöhte die Ausgaben für die IPV in den vergangenen Jahren massiv. Das hat einerseits mit den steigenden Gesundheitsausgaben zu tun, welche zu laufend höheren Krankenkassenprämien führen. Andererseits hat der Kanton aufgrund von Vorgaben des Bundesgerichts und des Bundesrechts seine Leistungen ausgebaut. Heute beziehen rund 10 000 Personen im Kanton Glarus eine Prämienverbilligung. Die Kosten betragen insgesamt rund 20 Millionen Franken. In den nächsten zwölf Jahren muss nahezu mit einer Verdoppelung der Ausgaben von 14 Millionen (2014) auf 27 Millionen Franken (2025) gerechnet werden. Davon profitieren in erster Linie Haushalte in den mittleren Einkommenschichten sowie Familien mit Kindern. Es erfolgt also auch ohne die Umsetzung des Memorialsantrags ein Ausbau der Prämienverbilligung.*

*Die Annahme des Memorialsantrags würde zu einem zusätzlichen Kostenschub führen. Mehrere mögliche Umsetzungsvarianten ergaben Zusatzkosten zwischen 2 und 14 Millionen Franken. Der Kanton müsste diese Mittel alleine finanzieren, der Bund beteiligt sich nicht an diesen Kosten. Der Memorialsantrag schweigt sich über die Gegenfinanzierung aus. Eine Vollfinanzierung würde eine Erhöhung des kantonalen Steuerfusses um zwischen 1 und 8 Prozentpunkte oder Sparmassnahmen in der gleichen Größenordnung bedingen.*

*Der Kanton Glarus hat eine sehr gleichmässige Einkommensverteilung. Es gibt also wenig sehr arme und wenig sehr reiche Menschen. Diese Gegebenheit hat Auswirkungen auf die Prämienverbilligung, der Umverteilung von Geld über die Steuern sind Grenzen gesetzt. Das heutige System gewährleistet, dass die Prämienverbilligung Haushalten mit einem tiefen Einkommen zugutekommt. Der Memorialsantrag begünstigt den Mittelstand, der vermehrt von Prämienverbilligung profitieren würde. Die Finanzierung der Mehrkosten über Steuererhöhungen ergäbe jedoch eine Umverteilung von unten nach oben: Haushalte mit tiefem Einkommen würden die Prämien des Mittelstandes über höhere Steuerabgaben finanzieren. Gleichzeitig müsste der Mittelstand seine höhere Prämienverbilligung über die höhere Steuerlast selber finanzieren. Sozialpolitisch ergibt dies keinen Sinn. Es besteht kein Handlungsbedarf, die Prämienverbilligung im Kanton ist nachweislich wirksam. Der finanzielle Aufwand für die Finanzierung der IPV ist bereits erheblich und nimmt laufend zu.*

*Der Landrat beantragt deshalb mit klarer Mehrheit, den Memorialsantrag abzulehnen.*

---

## 1. Das System der Prämienverbilligung

### 1.1. Allgemeines

Jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz muss für die Krankenpflege versichert sein (Obligatorium). Die Versicherungsprämien werden unabhängig vom Einkommen einheitlich pro Person nach Wohnregion, Altersklasse und gewähltem Versicherungsmodell von den Krankenversicherern festgelegt. Als soziales Korrektiv zur Einheitsprämie sieht das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vor, dass die Kantone die

Prämien der Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen verbilligen (Individuelle Prämienverbilligung, IPV).

Für den Vollzug der Prämienverbilligung sind die Kantone zuständig. Sie legen den Kreis der Begünstigten, die Höhe der staatlichen Verbilligung, das Verfahren und die Auszahlungsmodalitäten fest.

### 1.2. Bundesrechtliche Vorgaben

Das Bundesrecht enthält im KVG und in der dazugehörenden Verordnung über die Krankenversicherung einige Vorgaben für die Prämienverbilligung.

Als sozialpolitische Zielvorgabe gilt – wie erwähnt –, dass die Kantone Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligung gewähren müssen. Die Prämien der Kinder und jungen Erwachsenen in Ausbildung von Familien mit unteren und mittleren Einkommen sind ausserdem um mindestens 80 Prozent (Kinder) bzw. 50 Prozent (junge Erwachsene) zu verbilligen.

Das KVG definiert hingegen grundsätzlich nicht, welche Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben bzw. welche Familien zu den unteren und mittleren Einkommen gehören und wie hoch die Prämienverbilligungen sein müssen. Hingegen erwog das Bundesgericht in einem Grundsatzentscheid von 2019 betreffend die Prämienverbilligungen im Kanton Luzern, dass die mittleren Einkommen gestützt auf eine Definition des Bundesamtes für Statistik den Bereich zwischen 70 und 150 Prozent des Medianeinkommens umfassen. Das Medianeinkommen teilt die Haushalte in Bezug auf deren Einkommen in zwei gleich grosse Hälften. Entsprechend dürften als Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen diejenigen Versicherten gelten, deren Einkommen unter 70 Prozent des Medianeinkommens liegt.

Neben dieser Zielvorgabe enthält das KVG verschiedene Verfahrensvorgaben:

- Die Prämienverbilligung ist direkt an den Krankenversicherer auszubehalten;
- Der Datenaustausch zwischen Kantonen und Versicherern erfolgt nach einem einheitlichen Standard;
- Bei der Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen sind die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse zu berücksichtigen;
- Die Auszahlung der Prämienverbilligung durch die Kantone muss so erfolgen, dass die anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen;
- Die Versicherten sind von den Kantonen regelmässig über das Recht auf Prämienverbilligung zu informieren.

Für die Finanzierung der Prämienverbilligung gewährt der Bund den Kantonen zudem einen jährlichen Beitrag von 7,5 Prozent der Bruttokosten der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP). Die restlichen Kosten sind von den Kantonen zu finanzieren.

### 1.3. Vergleich der kantonalen Prämienverbilligungssysteme

Die Kantone sind für den Vollzug der Prämienverbilligung im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben zuständig. Sie legen den Kreis der Begünstigten, die Höhe der staatlichen Verbilligung, das Verfahren und die Auszahlungsmodalitäten fest. Folglich variieren die Prämienverbilligungssysteme von Kanton zu Kanton sehr stark. Sie sind schwierig zu vergleichen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die wesentlichen Eckpunkte der kantonalen Prämienverbilligungssysteme.

	Bezüger	Bezügerquote	Ausgaben (in Mio. Fr.)	IPV pro Bezüger (in Fr.)	Prämien (teuerste Region, in Fr.)		
					ab 26 Jahre	19–26 Jahre	bis 18 Jahre
ZH	433'030	29 %	779	1'799	5'853	5'463	1'428
BE	314'953	31 %	398	1'263	6'112	5'768	1'417
LU	77'824	19 %	164	2'102	5'123	4'757	1'188
UR	11'135	31 %	16	1'467	4'430	4'095	1'031
SZ	33'600	21 %	72	2'133	4'736	4'348	1'115
OW	10'421	28 %	20	1'901	4'517	4'209	1'052
NW	9'602	23 %	16	1'665	4'330	3'991	1'012
GL	8'759	22 %	18	2'035	4'774	4'447	1'079
ZG	27'135	22 %	55	2'036	4'511	4'158	1'065
FR	81'100	26 %	159	1'961	5'388	5'054	1'271
SO	68'378	25 %	156	2'275	5'297	4'906	1'245
BS	53'802	29 %	192	3'572	6'808	6'348	1'629
BL	57'405	20 %	117	2'039	5'984	5'527	1'435
SH	27'879	35 %	53	1'888	5'335	4'976	1'244

	Bezüger	Bezüger- quote	Ausgaben (in Mio. Fr.)	IPV pro Bezüger (in Fr.)	Prämien (teuerste Region, in Fr.)		
					ab 26 Jahre	19–26 Jahre	bis 18 Jahre
AR	11'512	21 %	28	2'401	4'636	4'245	1'080
AI	4'705	29 %	6	1'342	4'170	3'786	976
SG	120'390	24 %	223	1'852	5'250	4'796	1'231
GR	63'262	31 %	104	1'643	4'886	4'510	1'161
AG	139'099	21 %	261	1'876	5'008	4'632	1'180
TG	71'567	26 %	135	1'892	4'801	4'416	1'151
TI	107'286	31 %	281	2'615	5'728	5'252	1'313
VD	229'965	30 %	584	2'541	6'039	5'733	1'464
VS	69'434	20 %	158	2'268	4'877	4'569	1'130
NE	43'654	25 %	124	2'833	5'812	5'537	1'323
GE	120'208	27 %	327	2'716	6'642	6'251	1'557
JU	21'134	29 %	46	2'156	5'857	5'559	1'297
CH	2'217'239	26 %	4'489	2'025	5'266	4'897	1'234

Die Unterschiede der kantonalen Prämienverbilligungssysteme zeigen sich im Berechnungsmodell, bei der Ermittlung der Anspruchsberechtigung, dem Zeitpunkt der Gesuchseingabe, den Modalitäten der Auszahlung, dem massgebenden Einkommen, der Aktualität des IPV-Systems und der IPV für junge Erwachsene. Die kantonalen Unterschiede dieser sieben Bereiche sollen nachfolgend aufgezeigt werden.

### 1.3.1. Berechnungsmodell

Die Berechnung der Prämienverbilligung erfolgt grundsätzlich nach einem der folgenden drei Modelltypen:

- *Einfaches Prozentmodell*: Die Differenz zwischen der Richtprämie und des Selbstbehalts ergibt die Prämienverbilligung. Der Selbstbehalt entspricht einem Prozentsatz des massgebenden Einkommens. Dieses Modell wurde im 2017 von acht Kantonen angewandt.
- *Stufenmodell*: Es werden verschiedene Einkommensklassen definiert. Fällt eine anspruchsberechtigte Person in eine solche Einkommensklasse, erhält sie einen fixen Betrag als Prämienverbilligung. Dieses Modell wurde im 2017 ebenfalls von acht Kantonen angewandt.
- *Kombination zwischen Stufen- und Prozentmodell*: In acht Kantonen, darunter Glarus, wird ein Prozentmodell mit nach Einkommenskategorien unterschiedlichen Prozentsätzen für den Selbstbehalt angewandt. Die übrigen zwei Kantone verwenden eine mathematische Funktion, welche die Prämienverbilligung zwischen einem Minimum und einem Maximum berechnet.

### 1.3.2. Ermittlung der Anspruchsberechtigung und Gesuchseingabe

Für die Ermittlung der Anspruchsberechtigung lassen sich drei Verfahren unterscheiden:

- *Individuelle Benachrichtigung*: 16 Kantone benachrichtigen die potenziell Anspruchsberechtigten und stellen ihnen ein Antragsformular zu.
- *Automatisch*: Einige Kantone prüfen und berechnen den Anspruch von Amtes wegen. Dabei wird allen Steuerpflichtigen, die aufgrund der zur Verfügung stehenden Steuerdaten einen Anspruch auf Prämienverbilligung haben, die Verfügung oder ein Berechtigungsschein über ihre Prämienverbilligung automatisch zugestellt.
- *Auf Antrag*: Drei Kantone informieren zwar die Bevölkerung über die Prämienverbilligung, weisen jedoch die potenziell Berechtigten nicht individuell auf ihre mögliche Beitragsberechtigung hin und stellen ihnen entsprechend kein Antragsformular zu.

In den meisten Kantonen, die den Anspruch auf Prämienverbilligung nicht automatisch prüfen, bestehen Eingabefristen für die Anträge auf Prämienverbilligung. Insgesamt 15 Kantone setzen Anmeldefristen. Nach Ablauf der Fristen ist eine Gesuchseingabe für das Anspruchsjahr nicht mehr möglich oder nicht mehr rückwirkend auf das gesamte Jahr. In vier Kantonen können die Anträge jederzeit eingereicht werden.

### 1.3.3. Modalitäten der Auszahlung

Die Prämienverbilligung wird seit dem 1. Januar 2014 direkt an die Krankenversicherer ausbezahlt. Bezüglich des Auszahlungszeitpunkts gilt es zwischen der Meldung und der eigentlichen Auszahlung zu unterscheiden. Letztere ist für die Bezüger von Prämienverbilligungen besonders relevant, da sie bestimmt, wann sie von der Verbilligung profitieren. Rund die Hälfte der Kantone nimmt die Meldung an die Krankenkassen im Vorjahr vor,

sodass die IPV bereits ab Januar an die Bezüger ausbezahlt werden kann. In anderen Kantonen erfolgen die Meldung und die Auszahlung erst im Verlauf des Jahres.

#### 1.3.4. Massgebendes Einkommen und Vermögen

Ausgegangen wird in der Regel von einem Einkommenswert aus der Steuererklärung, wie z. B. dem Nettoeinkommen (8 Kantone), dem Reineinkommen (7 Kantone), dem steuerbaren Einkommen (6 Kantone) oder dem Bruttoeinkommen (3 Kantone). Zwei Kantone verwenden eine andere Steuergrösse. Von diesem Wert werden dann Abzüge (z.B. Sozial- und Kinderabzüge, Liegenschaftsunterhalt oder Unterhaltsbeiträge) oder Zuschläge (z. B. Beiträge an die 2. und/oder 3. Säule) vorgenommen, wobei diese Bereinigungen abhängig vom Ausgangspunkt und somit in jedem Kanton unterschiedlich sind.

Weiter wird in allen Kantonen das Vermögen berücksichtigt. In 24 Kantonen wird ein Anteil des Vermögens zum massgebenden Einkommen hinzugezählt. Die Prozentsätze bewegen sich dabei zwischen 3 und 50 Prozent des massgebenden Vermögens. In drei Kantonen gibt es Höchstwerte. Bei einem Vermögen über diesem Höchstwert entfällt der Anspruch auf Prämienverbilligung.

#### 1.3.5. Aktualität des IPV-Systems

Das KVG sieht vor, dass die Kantone bei der Berechnung der IPV die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigen. Gleichzeitig haben die Kantone dafür zu sorgen, dass die Auszahlung der Prämienverbilligung so erfolgt, dass die anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorchussweise nachkommen müssen. Die zwei Anforderungen an das IPV-System stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander und erfordern eine Gewichtung der Zielsetzungen durch die Kantone:

- 17 Kantone stützen sich für die Ermittlung des Anspruchs auf Prämienverbilligungen auf die Steuerdaten des Vorjahres.
- In zwei Kantonen wird der Prämienanspruch anhand von drei Jahren zurückliegenden Steuerdaten ermittelt.
- Sieben Kantone verwenden die Steuerdaten des Vorjahres bzw. die aktuellsten Steuerdaten der Haushalte.

#### 1.3.6. Anspruch von jungen Erwachsenen bis 25 Jahre

Für junge Erwachsene besteht in insgesamt 19 Kantonen ein gemeinsamer Anspruch mit ihren Eltern – meistens unter der Voraussetzung, dass sie noch in Ausbildung sind. Die restlichen sieben Kantone gewähren jungen Erwachsenen einen eigenen Anspruch auf Prämienverbilligung.

#### 1.3.7. Finanzielle Belastung der Kantone

Die Ausgaben für die Prämienverbilligung betragen im Jahr 2017 insgesamt 4,5 Milliarden Franken. Die ausgerichtete Prämienverbilligung pro Einwohner lag durchschnittlich bei 529 Franken, wovon die Kantone durchschnittlich 42 Prozent bezahlten. Der Kanton Glarus lag hinsichtlich der Ausgaben pro Einwohner (442 Fr.) wie auch des Anteils des Kantonsbeitrags (30 %) unter dem schweizerischen Durchschnitt (s. nachfolgende Tabelle).

	Bundesbeiträge (in Mio. Fr.)	Kantonsbeiträge (in Mio. Fr.)	Total (in Mio. Fr.)	Anteil Kantonsbeitrag	Total pro Einwohner (in Fr.)
ZH	458	321	779	41 %	518
BE	318	80	398	20 %	386
LU	125	39	164	24 %	402
UR	11	5	16	31 %	450
SZ	48	24	72	33 %	456
OW	12	8	20	41 %	527
NW	13	3	16	17 %	372
GL	13	5	18	30 %	442
ZG	38	17	55	31 %	440
FR	96	63	159	40 %	505
SO	83	72	156	46 %	573
BS	64	129	192	67 %	991
BL	90	27	117	23 %	408
SH	26	27	53	51 %	647
AR	17	11	28	38 %	501
AI	5	1	6	20 %	387
SG	156	67	223	30 %	442

	<i>Bundesbeiträge (in Mio. Fr.)</i>	<i>Kantonsbeiträge (in Mio. Fr.)</i>	<i>Total (in Mio. Fr.)</i>	<i>Anteil Kantonsbeitrag</i>	<i>Total pro Einwohner (in Fr.)</i>
GR	62	42	104	41 %	525
AG	206	55	261	21 %	389
TG	84	51	135	38 %	494
TI	110	170	281	61 %	793
VD	241	343	584	59 %	737
VS	105	53	157	33 %	461
NE	56	68	124	55 %	695
GE	156	171	327	52 %	659
JU	23	23	46	50 %	622
CH	2'615	1'874	4'489	42 %	529

#### 1.4. Prämienverbilligung im Kanton Glarus

##### 1.4.1. Rechtliche Grundlagen

Der Vollzug der Prämienverbilligung ist im Kanton Glarus auf drei Normstufen geregelt:

1. Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) legt die grundlegenden und wichtigen Bestimmungen zur Prämienverbilligung wie die Anspruchsberechtigung, die Berechnungsmethode und die Eckpunkte des Verfahrens fest.
2. Der Landrat definiert in der Verordnung über die Prämienverbilligung (Prämienverbilligungsverordnung, PVV) einerseits die Selbstbehalte nach Einkommenskategorien und andererseits den Anteil des steuerbaren Vermögens und die weiteren Zu- und Abschläge, welche für die Berechnung des anrechenbaren Einkommens zum Total der Einkünfte hinzuzurechnen sind. Zudem legt er die Grenzbeträge für die Verbilligung von Prämien für Kinder und Jugendliche von Familien mit unterem und mittlerem Einkommen fest. Der Landrat bestimmt damit, welche Personen eine Prämienverbilligung erhalten und wie hoch diese ausfällt.
3. Schliesslich regelt der Regierungsrat in der Verordnung über den Vollzug der Prämienverbilligung (Prämienverbilligungsvollzugsverordnung, VV PV) Detailfragen zur Zuständigkeit und zum Verfahren.

##### 1.4.2. Entwicklung der Prämienverbilligung

Die nachfolgende Tabelle zeigt die wesentlichen Kennzahlen der Prämienverbilligung im Kanton Glarus zwischen 2014 und 2019.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Leistungsbezüger</b>						
Anzahl IPV-Bezüger	7'830	8'116	8'277	8'759	9'096	9'290
davon EL-Bezüger	1'673	1'749	1'822	1'801	1'882	1'925
davon Sozialhilfebezüger	908	1003	984	982	949	959
<b>Finanzieller Aufwand</b>						
Bruttoaufwand (in 1000 Fr.)	13'954	15'393	15'582	17'825	18'731	19'288
Beiträge Bund und Rückerstattungen (in 1000 Fr.)	11'136	11'468	11'979	12'558	13'040	13'301
Nettoaufwand Kanton (in 1000 Fr.)	2'818	3'925	3'603	5'267	5'691	5'987
Prämienverbilligung pro Kopf (in Fr.)	1'782	1'897	1'883	2'035	2'059	2'076

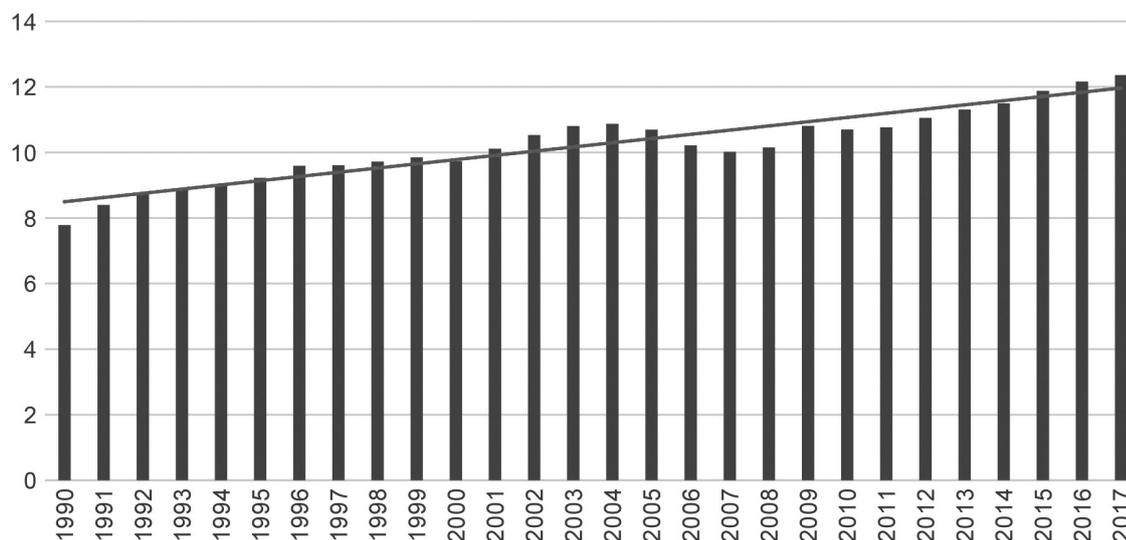
In den sechs Jahren 2014–2019 ist die Anzahl der IPV-Bezüger um rund 19 Prozent gestiegen. Der Bruttoaufwand stieg in der gleichen Zeit hingegen gar um 38 Prozent. Entsprechend erhöhte sich auch die durchschnittliche IPV pro Bezüger um 17 Prozent. Wird nur der Nettoaufwand des Kantons betrachtet, erhöhte sich dieser um 3,2 Millionen Franken bzw. 112 Prozent.

Das Budget 2021 und der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan 2022–2025 prognostizieren für die kommenden Jahre weiterhin deutlich steigende Aufwände von durchschnittlich zusätzlich 1 Million Franken pro Jahr (s. nachfolgende Tabelle). Hinzu kommen Mehrausgaben aufgrund der Erhöhung der Grenzbeträge für die hälftige Verbilligung der Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung ab dem Jahr 2020 sowie die Erhöhung der Verbilligung der Prämien von Kindern auf 80 Prozent ab 2021.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bruttoaufwand (in Mio. Fr.)	17,8	18,7	19,3	21,4	23,0	24,0	25,0	26,0	27,0
Bundesbeiträge (in Mio. Fr.)	-12,6	-13,0	-13,3	-13,4	-14,0	-14,4	-14,8	-15,2	-15,6
Nettoaufwand (in Mio. Fr.)	5,3	5,7	6,0	8,0	9,0	9,6	10,2	10,8	11,4

## 2. Entwicklung der Gesundheitskosten

Die steigenden Gesundheitskosten bereiten der Bevölkerung zunehmend Sorgen. Auch im Jahr 2019 waren die Gesundheitskosten das zweite Jahr in Folge auf dem zweiten Platz des Sorgenbarometers. Das Verhältnis der Gesundheitsausgaben zum Bruttoinlandprodukt (BIP) steigt mit einer Ausnahme jährlich. Das zeigt die folgende Abbildung. Zwischen 2004 und 2007 sind die Kosten im Verhältnis zum BIP aufgrund des Wirtschaftswachstums leicht gesunken. Die Schweiz hat damit im Jahr 2017 hinter den USA das zweit teuerste Gesundheitssystem im Verhältnis zum BIP.



Die Gründe für die hohen und stetig steigenden Kosten sind vielschichtig:

- Ein zentraler Grund für das Ausgabenwachstum ist die demografische Alterung. So stieg die durchschnittliche Lebenserwartung bei der Geburt in den letzten gut 30 Jahren bei Frauen von 80,8 Jahren (1990) auf 85,4 Jahre (2018) und bei Männern von 74 Jahren (1990) auf 81,7 Jahre (2018).
- Einen wesentlichen Beitrag zur Kostensteigerung trägt auch der medizinisch-technische Fortschritt bei. So sind heute schwerwiegende Krankheiten wie beispielsweise Krebs oder Multiple Sklerose (MS), welche früher häufig nach kurzer Zeit zum Tod führten, dank neuer Therapien über lange Zeit kontrollierbar.

Schliesslich widerspiegelt die Kostenzunahme aber auch ein Mengenwachstum, das sich medizinisch kaum begründen lässt. Gesundheit ist ein sogenanntes superiores Gut, wie z. B. auch Ferien. Das heisst, bei steigendem Einkommen geben die Menschen einen überproportional steigenden Teil ihres Einkommens für Gesundheitsleistungen aus. Es ist deshalb anzunehmen, dass je entwickelter ein Land ist, desto höher die Gesundheitsausgaben im Verhältnis zum BIP sind. Es ist somit gerechtfertigt, wenn sich die gestiegene Nachfrage nach Gesundheitsleistungen auch in höheren Gesundheitsausgaben für die Haushalte niederschlägt, solange die medizinische Grundversorgung für alle bezahlbar bleibt.

Wie der Bericht «Kostendämpfungsmaßnahmen zur Entlastung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung» der Expertengruppe des Bundes aufzeigt, fallen rund 80 Prozent der Kosten in vier Bereichen der OKP an: Spital stationär, Arztbehandlung ambulant (Behandlung bei Ärztinnen und Ärzten in freier Praxis), Arzneimittel und Spital ambulant. Bei den Behandlungen im ambulanten und stationären Spitalbereich ist das Kostenwachstum dabei primär auf eine Mengenausweitung zurückzuführen. Dagegen ist bei Behandlungen bei

Ärztinnen und Ärzten in freier Praxis die Zahl der Konsultationen weitgehend stabil geblieben, aber die Kosten pro Konsultation sind gestiegen. Es werden vermehrt Spezialisten statt Hausärzte aufgesucht und immer teurere Leistungen abgerechnet. Bei den Medikamenten fiel das Wachstum vergleichsweise moderat aus. Soweit die Gesundheitskosten über die OKP finanziert werden, schlägt sich das Kostenwachstum folglich auch in steigenden Prämien nieder.

### 3. Vorstösse zur Senkung der Prämienbelastung

#### 3.1. Der Memorialsantrag

Am 25. März 2019 reichte die SP des Kantons Glarus den Memorialsantrag «10 Prozent des verfügbaren Einkommens für Krankenkassenprämien sind genug» in der Form der allgemeinen Anregung mit folgendem Wortlaut ein:

«Gemäss Artikel 58 der Kantonsverfassung erlauben wir uns, folgenden Memorialsantrag zu stellen:

Artikel 14 Absatz 3 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) sei so zu ändern, dass die effektive Belastung durch die Krankenkassenprämien maximal 10 Prozent des verfügbaren Einkommens eines Haushaltes beträgt. Folglich kann Artikel 15 EG KVG gestrichen werden.

*Ausgangslage:*

Die finanzielle Belastung durch die Krankenkassenprämien steigt kontinuierlich an, was die tieferen Einkommen und den Mittelstand schwer trifft. Die durchschnittliche Prämienbelastung im Kanton Glarus liegt momentan bei 12 Prozent. Viele Familien/Haushalte müssen jedoch einiges mehr als diesen Durchschnittsprozentsatz des verfügbaren Einkommens für Krankenkassenprämien einsetzen. Wenn nichts geschieht, werden die Krankenkassenprämien immer weiter steigen!

*10 Prozent des verfügbaren Einkommens für Krankenkassenprämien sind genug:*

Kein Haushalt soll mehr als 10 Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens für Krankenkassenprämien zahlen müssen. Dadurch würde die Kaufkraft der tiefen und mittleren Einkommen steigen.

*Notwendigkeit:*

Krankenkassenprämien sind für viele Haushalte eine grosse Last. In einigen Familien machen die Krankenkassenprämien rund 20 Prozent des Einkommens aus. Diese brauchen dringend eine Entlastung.

Aus der Interpellationsantwort des Regierungsrates vom 18. September 2018 ist zu entnehmen, dass der Kanton Glarus, mit einem Verbilligungsanteil von 16 Prozent, unter dem Durchschnitt liegt. Die Analyse mithilfe der Modellhaushalte ergab jedoch, dass der Anteil der Prämienverbilligung an der unverbilligten Prämie – über alle Modellhaushalte und Kantone betrachtet – bei durchschnittlich 24 Prozent liegt.

Eine minime Prämienentlastung löst dieses Problem noch nicht. Es braucht dringend eine echte Entlastung durch diesen Memorialsantrag.»

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag an der Sitzung vom 25. September 2019 für zulässig und erheblich.

#### 3.2. Die eidgenössische Prämien-Entlastungs-Initiative

Das gleiche Anliegen wie der Memorialsantrag verfolgt die SP Schweiz auch auf nationaler Ebene mit ihrer Anfang 2020 eingereichten eidgenössischen Prämien-Entlastungs-Initiative. Die Finanzierung der Prämienverbilligung soll weiterhin vom Bund und den Kantonen gemeinsam getragen werden. Dabei soll der Bund mindestens zwei Drittel der Gesamtkosten finanzieren. Die Kantone sollen den verbleibenden Betrag finanzieren. Dies steht im Gegensatz zum kantonalen Memorialsantrag. Gemäss diesem müssten sämtliche zusätzlich benötigten Mittel über kantonale Steuergelder finanziert werden.

Der Bundesrat teilte am 20. Mai 2020 mit, dass er die Volksinitiative ablehnt. Der Bundesrat kritisiert, dass sie sich nur auf die Finanzierung konzentriert und die Kostendämpfung im Gesundheitswesen ausser Acht lässt. Er verweist dabei darauf, dass die Gesundheitskosten stark von kantonalen Beschlüssen – etwa über die Spitalplanung oder die Tarife bestimmter Gesundheitsfachpersonen – beeinflusst werden. Er lehnt daher insbesondere das Ansinnen ab, dass hauptsächlich der Bund zur Finanzierung der IPV beitragen soll.

Stattdessen möchte er der Volksinitiative einen indirekten Gegenvorschlag unterbreiten, wonach der Kantonsbeitrag für die Prämienverbilligung an die Bruttokosten im Gesundheitswesen geknüpft wird. Die Kantone mit höheren Kosten und stärkerer Prämienbelastung der Haushalte müssten insgesamt mehr zahlen als die Kantone mit tieferen Kosten. Der bereits kostenabhängige Bundesbeitrag bliebe unverändert.

## 4. Wirksamkeit der Prämienverbilligung

### 4.1. Monitoring Wirksamkeit der Prämienverbilligung

Alle drei bis vier Jahre publiziert das Bundesamt für Gesundheit (BAG) einen Bericht über die Wirksamkeit der Prämienverbilligung. Der aktuellste Bericht stammt aus dem Jahr 2017.

Zur Ermittlung der Wirksamkeit der Prämienverbilligung hat das BAG sieben verschiedene, beispielhafte Modellhaushalte analysiert. Sie repräsentieren wichtige Zielgruppen der Prämienverbilligung und decken Personen ab, die keine Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe erhalten. Somit werden durch die Modellhaushalte wirtschaftlich schwächere Bevölkerungsgruppen vertreten, die nicht von anderen bedarfsabhängigen Leistungen profitieren. Folgende sieben Modellhaushalte wurden definiert:

- Modellhaushalt 1: Alleinstehende Rentnerin (Bruttoeinkommen 45 000 Fr.)
- Modellhaushalt 2: Paar mit zwei Kindern (70 000 Fr.)
- Modellhaushalt 3: Alleinerziehende mit zwei Kindern (60 000 Fr.)
- Modellhaushalt 4: Paar mit vier Kindern (85 000 Fr.)
- Modellhaushalt 5: Paar mit Kind und jungem Erwachsenen (70 000 Fr.)
- Modellhaushalt 6: Junge erwerbstätige Person (38 000 Fr.)
- Modellhaushalt 7: Paar ohne Kinder (60 000 Fr.)

Durch die Modellhaushalte werden alle relevanten Altersgruppen, Haushaltstypen und Einkommen abgedeckt.

Weil es grosse kantonale Unterschiede hinsichtlich Prämien und Prämienverbilligungssysteme (s. Ziff. 1.3) gibt, braucht es für die Beurteilung der Wirksamkeit der Prämienverbilligung bzw. deren Vergleichbarkeit eine geeignete Messgrösse. Das Monitoring verwendet dazu die verbleibende Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens (= Nettolohn - Steuern) der Modellhaushalte. Im Durchschnitt über alle Modellhaushalte – und damit für die einkommensschwächeren Haushalte – beträgt die verbleibende Prämienbelastung in der Schweiz 14 Prozent des verfügbaren Einkommens. Das bedeutet, dass die Modellhaushalte in der Schweiz insgesamt nach Erhalt der Prämienverbilligung durchschnittlich noch 14 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für Krankenkassenprämien aufwenden müssen. Den tiefsten Wert weist der Kanton Zug mit 7 Prozent auf. Den höchsten Wert verzeichnen die Kantone Basel-Landschaft und Jura mit 18 Prozent. Im Kanton Glarus beträgt die verbleibende Prämienbelastung über alle Modellhaushalte 12 Prozent des verfügbaren Einkommens. Glarus liegt damit unter dem schweizerischen Durchschnitt. Der Kanton Glarus ist einer von sieben Kantonen (SZ, OW, GL, ZG, SH, GR, TI) mit einer tiefen verbleibenden Prämienbelastung und einer starken Reduktion durch die IPV. Das heisst, die Prämienverbilligung reduziert die Belastung der Zielgruppe der IPV im Kanton Glarus effektiv.

Das Ergebnis des Monitorings wird oft missverstanden, so auch von Urhebern des Memorialsantrags. Es wird vergessen, dass sich die Messung nur auf die Modellhaushalte bezieht. Diese repräsentieren einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen. Nur für sie beträgt die verbleibende Prämienbelastung im Durchschnitt 12 Prozent des verfügbaren Einkommens. Der Anteil der Prämien am verfügbaren Einkommen sinkt jedoch bei steigendem Einkommen grundsätzlich. Wenn nun die gesamte Bevölkerung und somit auch die einkommensstärkeren Bevölkerungsgruppen in die Berechnung einbezogen werden, sinkt die durchschnittliche Prämienbelastung. Sie ist – gerechnet für die gesamte Bevölkerung – tiefer als 12 Prozent.

So zeigt die Schweizerische Ärztezeitung in einer Studie, dass die Mehrheit der Bevölkerung weniger als 10 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für die Krankenkassenprämien ausgibt. Diese Mehrheit von rund 60 Prozent, die weder zum einkommensstärksten noch zum einkommensschwächsten Fünftel – somit der klassische Mittelstand – gehört, gibt zwischen 5,9 Prozent und 8,8 Prozent des Bruttoeinkommens für die Prämien aus. Interessant ist ferner, dass die Prämienbelastung der Haushalte in den letzten 20 Jahren nur moderat angestiegen ist. Oft wird kolportiert, dass die Prämien zu einer unzumutbaren Belastung für die Bevölkerung geworden sind. Zwar haben sich die Prämien seit 1996 mehr als verdoppelt. 1996 machte die mittlere Prämie 1539 Franken aus, bis 2019 ist sie auf 3772 Franken angestiegen. In der gleichen Zeit ist das Einkommen eines Haushaltes von 58 279 Franken auf 79 044 Franken angestiegen. Einem Prämienzuwachs von 2196 Franken steht somit ein Einkommenszuwachs von 20 765 Franken im gleichen Zeitraum gegenüber, wie die Zahlen des Bundesamtes für Statistik belegen.

Nicht nachvollziehbar ist zudem, wie die SP des Kantons Glarus in ihrem Memorialsantrag zur Schlussfolgerung gelangt, dass die Krankenkassenprämien in einigen Familien rund 20 Prozent des Einkommens ausmachen würden. Der Landrat hat in der Verordnung über die Prämienverbilligung definiert, dass der Selbstbehalt maximal 14 Prozent des anrechenbaren Einkommens beträgt. Entsprechend müsste es sich bei den erwähnten Familien entweder um Familien handeln, die keine Prämienverbilligung beantragt haben oder dann um Familien, die sich bewusst für eine teure Krankenversicherung entschieden haben und entsprechend nicht die gesamte Prämie verbilligt erhalten.

Wie jedes Modell arbeitet auch das Monitoring des BAG mit Vereinfachungen und Annahmen. Diese betreffen einerseits das Einkommen und andererseits die Prämien der OKP der Modellhaushalte. Sodann wird die Wirksamkeit der kantonalen Prämienverbilligungssysteme als Mittelwert der sieben Modellhaushalte berechnet. Es findet damit keine Gewichtung der einzelnen Modellhaushalte statt.

## 4.2. Analyse der Umverteilungswirkungen

Im Monitoring des Jahres 2017 wurden erstmals Verteilungswirkungen der IPV anhand von Individualdaten analysiert. Es wurde also untersucht, wie gross und in welche Richtung die Umverteilung von Geld zwischen Arm und Reich, Haushalten mit und ohne Kindern, Jung und Alt, Gesund und Krank, Mann und Frau sowie Schweizern und Ausländern funktioniert. Diese Analyse ist wichtig für die Beantwortung des Memorialsantrags, da die beantragte 10-Prozent-Limite mit Steuergeld finanziert werden müsste. Es ist deshalb wichtig zu wissen, wer diese (zusätzlichen) Steuern bezahlt: Die Finanzierungsströme sind umfassend zu betrachten.

Wie viel Geld für die Entlastung bzw. die Prämienverbilligung ausgegeben wird, ist einerseits ein politischer Entscheid. Andererseits ist aber aufgrund der Finanzierung über Steuermittel auch die Einkommensverteilung in der Bevölkerung relevant. Je geringer der Anteil Reicher ist, desto geringer ist auch die Summe, welche über die Steuern von reicheren zu ärmeren Einkommenschichten umverteilt werden kann. Für den vorliegenden Fall bedeutet dies konkret: Wenn der Mittelstand vermehrt von der Prämienverbilligung profitieren soll, dies aber indirekt selbst über (höhere) Steuern finanzieren muss, schlägt die Massnahme fehl.

Im Kanton Glarus sind die Einkommen zwar etwas tiefer als im schweizweiten Durchschnitt, gleichzeitig sind sie aber gleichmässiger verteilt. Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung zeigen, dass der Kanton Glarus im schweizweiten Vergleich die drittiefste Ungleichheit bei den Einkommen aufweist. Die Kluft zwischen Arm und Reich ist also nur in zwei Kantonen noch kleiner als in Glarus. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass der Umverteilung von Geld via Steuern relativ enge Grenzen gesetzt sind: Höhere Ausgaben für die Prämienverbilligung müssten also auch jene Bevölkerungsschichten mitfinanzieren, die eigentlich entlastet werden sollten.

Die Analyse der Umverteilungswirkungen im Monitoring-Bericht des Bundes beschreibt die Finanzierungs- und Leistungsströme anhand der Steuern, der Krankenkassenprämien, der individuellen Kostenbeteiligungen an den Krankenversicherungskosten, der Individuellen Prämienverbilligung und den bezogenen Leistungen. Die Resultate sind wie erwartet. Sie bestätigen, dass die IPV im Grundsatz funktioniert, wie sie soll. Im schweizweiten Durchschnitt bezahlen die ärmsten 10 Prozent der Haushalte über Prämien, Kostenbeteiligung und Steuerzahlungen 6102 Franken pro Person an das Gesamtsystem der OKP-Kosten. Die Prämienverbilligung finanziert davon 31 Prozent. Eine detaillierte Analyse ergab folgendes:

- Diejenigen, welche zu den ärmsten 10 Prozent der Haushalte gehören, bekommen durch die IPV durchschnittlich 1891 Franken der Gesamtkosten vergütet. Die Leistungen sind in den tiefsten Einkommenskategorien so hoch, weil darunter viele Rentner sind.
- Die reichsten 50 Prozent der Haushalte sind im Durchschnitt Nettozahler und die unteren 50 Prozent der Einkommensverteilung sind im Durchschnitt Nettoempfänger.
- Ähnlich ist das Bild bei der Haushaltsgrösse. Die Prämienverbilligung kommt in erster Linie Einelternfamilien sowie Familien mit mehreren Kindern und Rentnerhaushalten zugute. Dies ist sozialpolitisch sinnvoll, da das Armutsrisiko bei diesen Haushaltsformen besonders gross ist. Bei den Kinderhaushalten ist das Armutsrisiko bei Alleinerziehenden am höchsten. Ebenso steigt das Armutsrisiko mit zunehmendem Alter. Deshalb werden die Rentner ebenfalls stärker durch die Prämienverbilligung entlastet.
- Wenig überraschend ist das Resultat, dass das OKP-System relativ stark von Personen im Erwerbsleben zu älteren Personen umverteilt. Im Alter von rund 60 Jahren werden die Versicherten im Durchschnitt von Nettozahlern zu Nettobezüglern. Dies hat speziell damit zu tun, dass im Alter die Leistungsbezüge zunehmen.

## 5. Umsetzung des Memorialsantrags

Die Prämienverbilligung entspricht im Grundsatz der Differenz zwischen der Krankenkassenprämie und einem definierten Selbstbehalt am Einkommen:

$$\text{Krankenkassenprämie} - (\text{Einkommen} \times \text{Selbstbehalt von } X \%) = \text{Prämienverbilligung}$$

Wie bei der Beantwortung der Interpellation «Wie hoch ist die Prämienbelastung der Haushalte im Kanton Glarus?» im September 2018 ausgeführt, beeinflussen aber neben dem Selbstbehalt auch die Definition der Prämie und des Einkommens die Höhe der Prämienverbilligungsbeiträge und damit auch die finanziellen Auswirkungen massgeblich. Im Folgenden wird erläutert, wie der Memorialsantrag umgesetzt werden könnte und welche Auswirkungen damit verbunden wären.

### 5.1. Definition der Prämie

Die von den einzelnen Steuerpflichtigen effektiv zu bezahlenden Krankenkassenprämien sind nicht bekannt, da die Daten dazu fehlen. Für die Berechnung der Prämienverbilligung wird deshalb ein theoretischer Wert benötigt. Das Monitoring des BAG verwendet als Prämie der Modellhaushalte die vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) jährlich festgelegte Durchschnittsprämie für die Berechnung der Ergänzungsleistungen. Im Jahr 2020 betrug diese im Kanton Glarus 5028 Franken für Erwachsene, 3852 Franken für junge Erwachsene und 1140 Franken für Kinder. Auch die nationale Prämien-Entlastungs-Initiative schlägt vor, diese Durchschnittsprämie als sogenannte «Referenzprämie» zu verwenden.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich um einen Durchschnitt handelt, es folglich auch tiefere und höhere Prämien gibt. Zudem beziehen sich die Durchschnittsprämien auf das Standard-Versicherungsmodell mit einer ordentlichen Franchise von 300 Franken (für Erwachsene und junge Erwachsene) bzw. 0 Franken (für Kinder). Eine grosse Mehrheit der Glarner Bevölkerung wählt hingegen ein Standardmodell mit einer höheren Franchise oder eine andere Versicherungsform, die beide auch mit tieferen Prämien verbunden sind (s. nachfolgende Tabelle).

	Standardmodell		Bonusversicherung	Andere Versicherungsformen (HMO, Hausarztmodell usw.)	
	Ordentliche Franchise (300 Fr./10 Fr.)	Wählbare Franchise		Ordentliche Franchise	Wählbare Franchise
ab 19 Jahre	23,1 %	19,2 %	0,1 %	23,5 %	34,1 %
0–18 Jahre	34,0 %	2,6 %	0,0 %	59,9 %	3,5 %

Der Kanton Glarus weicht deshalb bei der Berechnung der Prämienverbilligungsbeiträge von dieser Durchschnittsprämie des Bundes ab. Die sogenannte Richtprämie im Kanton Glarus für Erwachsene und junge Erwachsene (18–25 Jahre) beträgt daher nicht 100 Prozent, sondern 85 Prozent der kantonalen Durchschnittsprämie gemäss Bund. Für Kinder sowie Ergänzungsleistungs- und Sozialhilfeempfänger entspricht die Richtprämie 100 Prozent der Durchschnittsprämie. Die kantonalen Richtprämien betragen folglich im Jahr 2020 4274 Franken für Erwachsene (85% von 5028 Fr.), 3274 Franken für junge Erwachsene (85% von 3852 Fr.) und 1140 Franken für Kinder.

Mit den tieferen Richtprämien soll zudem ein Anreiz zu einem Wechsel zu einer möglichst günstigen Krankenversicherung gesetzt werden. Sozialpolitisch ist dieser Schritt vertretbar, da die Leistungen in der OKP unabhängig von der gewählten Krankenversicherung bzw. dem Krankenversicherungsmodell gleich sind. Weitere Einsparungen liessen sich zudem bei der Wahl eines alternativen Versicherungsmodells oder einer höheren Franchise erzielen.

## 5.2. Definition des Einkommens

Im Monitoring des BAG wird das verfügbare Einkommen als Nettoeinkommen (= Bruttoeinkommen - Arbeitnehmerbeiträge an AHV, IV, EO, ALV, NBU und BVG + Familienzulagen) abzüglich Steuern definiert. Die Nichtberücksichtigung der Vermögen sowie weiterer Einkommensarten führt bei den Berechnungen aber dazu, dass auch Personen eine Prämienverbilligung erhalten, die nicht darauf angewiesen sind (z. B., weil sie vermögend sind).

Der Kanton Glarus verwendet deshalb für die Berechnung der Prämienverbilligung das sogenannte anrechenbare Einkommen. Dieses basiert auf dem Total der Einkünfte gemäss der Steuerveranlagung und enthält neben einem Zuschlag von 10 Prozent des steuerbaren Vermögens weitere, vom Landrat definierte Zu- und Abschläge (s. nachfolgende Tabelle). Eine ähnliche Definition des «verfügbaren Einkommens» enthält auch die nationale Prämien-Entlastungs-Initiative.

Begriff	Artikel PVV	Steuerveranlagung
Total der Einkünfte		Code 215
+ 10 % des steuerbaren Vermögens	Art. 2 Bst. a	10 % von Code 480
+ Unterhaltskosten für Liegenschaften	Art. 2 Bst. b	Code 187/188/189
+ mit der AHV direkt abgerechnete Nebenerwerbe	Art. 2 Bst. c	Code 106
- Eigenmietwert des selbstbewohnten Wohneigentums	Art. 3 Bst. a	Code 180
- 5000 Fr. für jedes minderjährige Kind und jeden jungen Erwachsenen in Ausbildung	Art. 3 Bst. b	
- Alimente für die geschiedenen oder getrennt lebenden Ehepartner und für minderjährige Kinder	Art. 3 Bst. c	Code 254 + 255
= anrechenbares Einkommen		

## 5.3. Stufen- und Prozentmodell im Vergleich

Grundsätzlich gibt es drei Modelltypen, die zur Berechnung der Prämienverbilligung angewendet werden (s. Ziff. 1.3.1):

1. Einfaches Prozentmodell
2. Stufenmodell
3. Kombination zwischen Prozentmodell und Stufenmodell (Kombinationsmodell)

Die Modelle haben unterschiedliche Vor- und Nachteile. Beim einfachen Prozentmodell tragen die Versicherten einen fixen prozentualen Selbstbehalt, gemessen an einer definierten Einkommensgrösse. Dieses Modell liesse sich einfach auf die vorgeschlagene 10-Prozent-Limite anwenden. Unabhängig vom Einkommen müssten alle Versicherten 10 Prozent Selbstbehalt bezahlen. Da der prozentuale Selbstbehalt für alle Bezügerinnen und Bezüger der IPV gleich hoch ist, kann dieses Modell aber der politischen Absicht widersprechen, Personen mit tiefem Einkommen besonders stark zu entlasten.

Das zweite Modell ist das Stufenmodell. Das Modell gibt verschiedene Einkommenskategorien vor. Anspruchsberechtigte, die in eine solche Kategorie fallen, erhalten einen fixen Betrag als Prämienverbilligung. Der Vorteil dieses Modells ist, dass spezifische Einkommensgruppen gezielt entlastet werden können. Besonders tiefe Einkommen können beispielsweise besonders stark entlastet werden. Der Nachteil dieses Modells wiederum ist, dass Schwelleneffekte an der Grenze der Stufen entstehen. Ein geringfügiger Einkommensunterschied kann dabei eine erhebliche Differenz in der ausbezahlten Prämienverbilligung zur Folge haben, wenn die Einkommenskategorie gewechselt wird. Je feiner die Einkommensstufen definiert sind, desto geringer sind die Schwelleneffekte.

Das dritte Modell ist eine Kombination zwischen dem Prozentmodell und dem Stufenmodell. Der Kanton Glarus verwendet dieses Modell. Es werden Einkommenskategorien definiert, welche einen unterschiedlichen prozentualen Selbstbehalt zur Folge haben. Der Vorteil dieses Modells liegt darin, dass tiefe Einkommen besonders zielgenau entlastet werden können. Wie das Stufenmodell beinhaltet auch das Kombinationsmodell Schwelleneffekte.

#### 5.4. Mögliche Berechnungsmodelle für die Umsetzung des Memorialsantrags

Der Memorialsantrag kann mit verschiedenen Berechnungsmodellen umgesetzt werden. Zentral dabei ist, dass der Selbstbehalt maximal 10 Prozent betragen darf. Im Folgenden werden drei mögliche Berechnungsmodelle skizziert. Die Varianten 1 und 2 basieren auf dem heutigen Kombinationsmodell. Dabei sind verschiedene Varianten für Einkommenskategorien denkbar. Die Variante 3 basiert auf einem Wechsel zu einem einfachen Prozentmodell. Die zu wählende Variante wäre bei einer Annahme bzw. Umsetzung des Memorialsantrags zu definieren. Die finanziellen Auswirkungen der berechneten Varianten sind unter Ziffer 5.5 zusammengefasst.

##### 5.4.1. Variante 1: Minimalanpassung

Bei einer Minimalanpassung würden die sechs bestehenden Einkommenskategorien mit Selbsthalten zwischen 9 und 14 Prozent (Art. 1 PVV) auf zwei Kategorien mit Selbsthalten von 9 und 10 Prozent reduziert. Bei der Prämienverbilligung würden demnach die folgenden Selbstbehalte gelten:

- a. bis 40 000 Franken anrechenbares Einkommen: 9 %;
- b. über 40 000 Franken anrechenbares Einkommen: 10 %.

Die tiefsten Einkommen würden so immer noch geringfügig stärker entlastet, für alle anderen Einkommen gilt die Höchstgrenze von 10 Prozent.

##### 5.4.2. Variante 2: Reduktion aller Selbstbehalte um vier Prozentpunkte

Um alle Einkommen proportional gleich von einer Anpassung zu begünstigen, könnte der Selbstbehalt aller bestehenden Einkommensstufen um vier Prozentpunkte reduziert werden. Der Vorteil liegt darin, dass die tiefsten Einkommen nach wie vor am stärksten entlastet würden und trotzdem niemand einen höheren Selbstbehalt als 10 Prozent trägt. Dieses System hätte allerdings die höchsten zusätzlichen Kosten zur Folge. Bei der Prämienverbilligung würden demnach die folgenden Selbstbehalte gelten:

- a. bis 40 000 Franken anrechenbares Einkommen: 5 %;
- b. bis 50 000 Franken anrechenbares Einkommen: 6 %;
- c. bis 60 000 Franken anrechenbares Einkommen: 7 %;
- d. bis 70 000 Franken anrechenbares Einkommen: 8 %;
- e. bis 80 000 Franken anrechenbares Einkommen: 9 %;
- f. über 80 000 Franken anrechenbares Einkommen: 10 %.

##### 5.4.3. Variante 3: Prozentmodell

Die simpelste Umsetzung des Memorialsantrags würde mittels einer Änderung des Berechnungsmodells in ein einfaches Prozentmodell funktionieren. Der Forderung der Antragsteller würde so auf einfachste Weise Rechnung getragen werden. Die Berechnung der Prämienverbilligung würde dann anhand folgender Formel funktionieren:

$$\text{Krankenkassenprämie} - (\text{anrechenbares Einkommen} \times 10 \%) = \text{Prämienverbilligung}$$

Dieses System hat den Nachteil, dass die Belastung durch die Krankenkassenprämien konstant bei 10 Prozent liegt. Im Vergleich zum heutigen System würden damit die tiefsten Einkommen (bis 40 000 Fr. anrechenbares Einkommen) nach der Änderung stärker belastet. Dies widerspricht dem Ziel des Memorialsantrags.

## 5.5. Finanzielle Auswirkungen des Memorialsantrags

### 5.5.1. Berechnungen mit Richtprämie und anrechenbarem Einkommen

Die nachfolgende Tabelle zeigt die finanziellen Auswirkungen einer Umsetzung des Memorialsantrags auf Basis der heute verwendeten Steuerungsgrössen «Richtprämien» und «anrechenbares Einkommen» (unter Bezugnahme auf die Jahre 2016–2018).

Die Spalte «Effektiv» entspricht den tatsächlich aufgewendeten Mitteln und der Anzahl tatsächlich unterstützter Personen. Im heutigen Antragsystem machen jedoch nicht alle Anspruchsberechtigten die ihnen zustehende Prämienverbilligung geltend. Da diese Nichtbeanspruchung bei der Berechnung der finanziellen Auswirkungen nicht berücksichtigt werden kann, sind in der Spalte «Status quo» die theoretischen heutigen Ausgaben dargestellt, wenn alle Bezugsberechtigten ihre Prämienverbilligung geltend machen würden. Diesen maximal möglichen heutigen Kosten werden die beschriebenen Varianten sowie die Anzahl anspruchsberechtigter Personen gegenübergestellt. Es handelt sich dabei um Maximalbeiträge.

	<i>Effektiv</i>	<i>Status quo</i>	<i>Variante 1</i>	<i>Variante 2</i>	<i>Variante 3</i>
<b>2016</b>					
Prämienverbilligungsbeiträge (in Fr.)	15'581'914	17'761'412	20'242'955	30'087'313	19'020'077
Kosten Memorialsantrag (in Fr.)			2'481'543	12'325'904	1'258'665
Anspruchsberechtigte Personen	8'277	11'654	15'885	18'893	15'624
<b>2017</b>					
Prämienverbilligungsbeiträge (in Fr.)	17'825'374	20'260'269	23'539'046	34'271'674	22'263'456
Kosten Memorialsantrag (in Fr.)			3'278'777	14'011'405	2'003'187
Anspruchsberechtigte Personen	8'759	12'483	17'044	20'269	17'044
<b>2018</b>					
Prämienverbilligungsbeiträge (in Fr.)	18'731'467	20'375'660	23'800'861	34'451'404	22'564'751
Kosten Memorialsantrag (in Fr.)			3'425'201	14'075'744	2'189'091
Anspruchsberechtigte Personen	9'096	12'335	16'998	20'266	16'998

Je nach gewählter Variante liegen die jährlichen Zusatzkosten bezogen auf das Jahr 2018 zwischen gut 2,2 und 14,1 Millionen Franken. Die geringsten Zusatzkosten bringt die Variante 3 mit sich. Diese Umsetzung bedingt eine Umwandlung des heutigen Systems in ein einfaches Prozentmodell. Der Selbstbehalt der Krankenkassenprämien am anrechenbaren Einkommen würde damit bei allen Versicherten 10 Prozent oder weniger betragen. Wie weiter oben bereits erwähnt, würden die tiefsten Einkommen (bis 40'000 Fr.) durch diese Anpassung schlechtergestellt. Ihr Selbstbehalt würde damit um einen Prozentpunkt steigen. Profitieren würden alle Haushalte mit einem anrechenbaren Einkommen über 50'000 Franken, deren Selbstbehalt 10 Prozent übersteigt. Die sozialpolitische Wirkung dieser Variante dürfte deshalb umstritten sein.

Die Variante 1 ist ein Mittelweg. Die tiefsten Einkommen würden nach Anpassung nicht stärker belastet und mittlere Einkommen mit einem Selbstbehalt von aktuell über 10 Prozent zusätzlich von höheren Prämienverbilligungsbeiträgen profitieren.

Die teuerste Variante ist die zweite. Rund 14 Millionen Franken Steuergelder würden zusätzlich umverteilt. Rund die Hälfte der Kantonsbevölkerung könnte damit von der Prämienverbilligung profitieren.

### 5.5.2. Berechnungen mit Durchschnittsprämien und «massgebendem Einkommen»

Wie bereits beschrieben, schlägt die nationale Prämien-Entlastungs-Initiative eine alternative Berechnung der Referenzprämie und Einkommensgrösse vor. Als Referenzprämie wird die vom EDI festgelegte Durchschnittsprämie verwendet. Das «massgebende Einkommen» wird mit folgenden Werten der kantonalen Steueranlagung gerechnet:

<i>Begriff</i>	<i>Steueranlagung</i>
Total der Einkünfte	Code 215
+ 20 % des Reinvermögens	20 % von Code 470
- 5000 Fr. für jedes minderjährige Kind und jeden jungen Erwachsenen in Ausbildung	
= massgebendes Einkommen	

Die finanziellen Auswirkungen mit den vorgeschlagenen Werten der SP sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Die Kosten sind ähnlich hoch wie in der vorhergehenden Berechnung mit den Richtprämien und dem gemäss Prämienverbilligungsverordnung definierten anrechenbaren Einkommen (unter der Annahme, dass die Referenzprämie und das massgebende Einkommen bereits heute verwendet würden). Im Gegensatz

dazu ist jedoch die Anzahl anspruchsberechtigter Personen tiefer. Dies liegt daran, dass das massgebende Einkommen im Durchschnitt etwas höher ist als das anrechenbare Einkommen. Der Kreis der Anspruchsberechtigten wird damit etwas eingeschränkt. Da die Durchschnittsprämie gemäss EDI hingegen 15 Prozentpunkte höher liegt als die vom Kanton Glarus heute verwendete Richtprämie, ist der Effekt bei der Summe der ausbezahlten Prämienverbilligung nicht beobachtbar. Pro anspruchsberechtigte Person wird ein höherer Maximalbetrag an IPV gewährt. Dies gleicht die Einsparungen durch die tiefere Bezügerquote wieder aus.

	<i>Effektiv</i>	<i>Status quo</i>	<i>Variante 1</i>	<i>Variante 2</i>	<i>Variante 3</i>
<b>2016</b>					
Prämienverbilligungsbeiträge (in Fr.)	15'581'914	20'291'085	23'545'551	32'496'456	22'469'130
Kosten Memorialsantrag (in Fr.)			3'254'466	12'205'371	2'178'045
Anspruchsberechtigte Personen	8'277	10'997	15'123	17'434	15'123
<b>2017</b>					
Prämienverbilligungsbeiträge (in Fr.)	17'825'374	22'749'467	26'845'426	36'559'580	25'814'032
Kosten Memorialsantrag (in Fr.)			4'095'959	13'810'113	3'064'565
Anspruchsberechtigte Personen	8'759	11'721	16'030	18'052	16'030
<b>2018</b>					
Prämienverbilligungsbeiträge (in Fr.)	18'731'467	22'091'937	26'308'670	35'925'778	25'296'521
Kosten Memorialsantrag (in Fr.)			4'216'733	13'833'842	3'204'584
Anspruchsberechtigte Personen	9'096	11'408	15'890	17'826	15'890

## 6. Vernehmlassung

Insgesamt gingen 14 Rückmeldungen ein, wobei vier Vernehmlassungsadressaten ihren Verzicht mitteilten. Somit konnten zehn Stellungnahmen (Gemeinden: 3; Parteien: 5; Verwaltung: 2) ausgewertet werden.

Die Vernehmlassungsteilnehmer befürworteten die ablehnende Haltung des Regierungsrates gegenüber dem Memorialsantrag mit grossem Mehr. Zwar herrschte Konsens darüber, dass die steigenden Kosten des Gesundheitswesens die Bevölkerung zunehmend belasten. Dem vorgeschlagenen Instrument der Antragstellerin standen mit Ausnahme der Grünen aber sämtliche Vernehmlassungsteilnehmer skeptisch gegenüber.

## 7. Schlussfolgerungen

Die steigenden Krankenkassenprämien sind verständlicherweise für einen grossen Teil der Bevölkerung ein Problem. Grund für den Anstieg sind die medizinischen Dienstleistungen, welche durch die Bevölkerung zunehmend in Anspruch genommen werden. Eine wirkungsvolle Politik müsste hier ansetzen. Die Kosten im Gesundheitswesen sind das Übel und nicht die Prämienverbilligung. Sie funktioniert nämlich so, wie sie soll. Sie zeigt deutliche Umverteilungswirkungen zugunsten der ärmeren Haushalte. Reiche Haushalte tragen aufgrund der progressiven Steuern einen bedeutenden Teil der Ausgabenlast bei der obligatorischen Krankenversicherung. Die Wirksamkeit der glarnerischen Prämienverbilligung bestätigt das BAG in seinen Analysen. Die Prämienbelastung in der Schweiz für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen als Zielgruppe beträgt im Durchschnitt 14 Prozent des verfügbaren Einkommens, im Kanton Glarus ist dieser Wert mit 12 Prozent deutlich tiefer. Der Kanton Glarus ist einer von sieben Kantonen mit einer starken Reduktion durch die IPV, d. h. die Prämienverbilligung reduziert die Belastung der Zielgruppe effektiv. Sie kommt denen zugute, die das grösste Armutrisiko aufweisen: Einelternfamilien, Familien mit Kindern und Rentnerhaushalten. Haushalte mit den tiefsten Einkommen erhalten die anteilmässig höchste Verbilligung ihrer Krankenkassenprämien. Die durchschnittliche Prämienbelastung der Gesamtbevölkerung liegt in der Schweiz und auch im Kanton Glarus unter 10 Prozent. Es besteht somit kein Handlungsbedarf.

Die Umsetzung des Memorialsantrags könnte auf unterschiedliche Weise erfolgen. Mehrere Varianten wurden näher geprüft. Sie verursachen Mehrkosten in der Höhe von 2 bis 14 Millionen Franken, je nach Variante könnte bis zur Hälfte der Kantonsbevölkerung einen Antrag auf Prämienverbilligung stellen. Der Memorialsantrag macht keine Aussagen darüber, wie diese zusätzlichen Kosten zu finanzieren sind. Der Mehraufwand müsste über Steuererhöhungen oder Sparmassnahmen finanziert werden. Beides würde vor allem die ärmeren Haushalte stark treffen. Aufgrund der ausgeglichenen Einkommensverteilung und dem geringen Anteil sehr hoher Einkommen im Kanton käme es zu einer Umverteilung von den ärmeren Haushalten zum Mittelstand und einem hohen Anteil der Selbstfinanzierung der mittelständischen Prämienverbilligung durch Steuereinnahmen beim Mittelstand. Das aktuelle System ist deshalb zweckmässiger, da derjenige Teil der Bevölkerung profitiert, welcher die Prämienverbilligung am meisten benötigt. Die IPV ist ein soziales Korrektiv zu den Kopfprämien, der Memorialsantrag widerspricht diesem Grundsatz. Die ärmsten Haushalte müssten

mit Einbussen rechnen und anschliessend wäre die maximale Belastung konstant. Der Mittelstand finanziert seine höheren Einnahmen durch höhere Ausgaben gleich selbst. Eine Umverteilung von unten in mittlere Einkommensschichten ist sozialpolitisch absurd, eine Umschichtung der finanziellen Mittel auf den Mittelstand durch höhere Steuern zu einer höheren Prämienverbilligung ist ein Nullsummenspiel.

Der Kanton Glarus gibt bereits heute erhebliche Mittel für die Prämienverbilligung aus. Rund ein Viertel der Bevölkerung erhält IPV im Umfang von annähernd 20 Millionen Franken. Die Ausgaben werden sich in zwölf Jahren in etwa verdoppeln von 14 Millionen Franken (2014) auf 27 Millionen Franken (2025), selbst wenn der Memorialsantrag abgelehnt wird. Der Grund für die steigenden Ausgaben sind einerseits die erwähnten, wachsenden Krankenkassenprämien. Andererseits erhalten mehr Haushalte zusätzlich Prämienverbilligung, da der Kanton Vorgaben der Rechtsprechung (Entscheid Bundesgericht im Fall Kanton Luzern) sowie des Bundes umsetzen muss. Davon profitieren in erster Linie Haushalte in den mittleren Einkommensschichten sowie Familien mit Kindern. Es erfolgt also ohnehin ein Ausbau der Prämienverbilligung.

## 8. Beratung der Vorlage im Landrat

### 8.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Gesundheit und Soziales unter dem Präsidium von Yvonne Carrara, Mollis, befasste sich mit der Vorlage. Diese stellte fest, dass sich die Kosten der Prämienverbilligung sowie die Zahl der Bezüger in den vergangenen Jahren markant erhöht hätten. Die Prämienverbilligung koste den Kanton fast 20 Millionen Franken. Dieser Betrag werde in den kommenden Jahren weiter steigen – auch ohne Memorialsantrag. Das Prämienverbilligungssystem im Kanton Glarus sei wirksam. Dem Einwand aus der Kommissionsmitte, dass der Kanton Graubünden eine noch weitergehende als die beantragte Regelung habe und grosszügiger bei der IPV sei, wurde entgegnet, dass Graubünden ein höheres Steuerniveau als Glarus habe.

Die Kommission stellte fest, dass der Memorialsantrag keine Angaben dazu mache, wie die mit ihm verbundenen Mehrkosten gedeckt werden sollen. Der Regierungsrat rechne je nach Variante der Umsetzung mit Mehrkosten im Umfang von 1 bis 8 Steuerprozenten; alternativ zu einer Steuererhöhung müssten Sparmassnahmen im gleichen Umfang umgesetzt werden. Die Einkommensverteilung im Kanton Glarus sei allerdings ziemlich gleichmässig. Dies setze einer Umverteilung von oben nach unten über eine Steuererhöhung Grenzen. Der Mittelstand müsste deshalb die Prämienverbilligung über Steuern selbst finanzieren. Das ergebe aus Sicht der Kommission sozialpolitisch keinen Sinn.

Die Kommission war sich mehrheitlich einig, dass man zur Senkung der Krankenkassenprämien bei den Gesundheitskosten ansetzen müsse. Gemäss einer Studie des Bundes liege im Gesundheitswesen ein Sparpotenzial von 20 Prozent brach. Die Gesundheitskosten würden jedoch vielfach durch nationale Vorgaben beeinflusst. Dies schränke den Handlungsspielraum auf kantonaler Ebene ein. Letztlich seien es aber vor allem die Menschen selbst, welche die Gesundheitskosten durch ihr Verhalten beeinflussen würden. Diese würden immer mehr Leistungen in Anspruch nehmen. Die Gesellschaft werde zudem immer älter und die medizinischen Möglichkeiten würden immer zahlreicher.

Die Kommission wollte jedoch künftig sichergestellt haben, dass alle Anspruchsberechtigten die Prämienverbilligung einfach geltend machen können und auch erhalten. Es könne nicht sein, dass Berechtigte ihren Anspruch nicht geltend machen, weil das Ausfüllen des Antrags diese überfordert. Dies Anpassung stehe aber nicht im Zusammenhang mit dem Memorialsantrag, sondern sei über ein aktuell noch hängiges Postulat und eine Änderung des EG KVG zu erreichen.

Die Kommission beantragte aus diesen Gründen dem Landrat mit klarer Mehrheit, den Memorialsantrag der Landsgemeinde zu Ablehnung zu empfehlen.

### 8.2. Landrat

Auch im Landrat ergaben sich klare Fronten. Einigkeit herrschte nur bezüglich der Tatsache, dass das Gesundheitswesen in der Schweiz sehr teuer sei. Die Fraktionen schlossen sich mit Ausnahme der antragstellenden SP und einem Teil der Grünen dem Antrag des Regierungsrates an. Die Ursachen für die hohen Gesundheitskosten müssten bekämpft werden, der Memorialsantrag setze am falschen Ort an. Mit mehr Effizienz könne man 20 Prozent der Gesundheitskosten oder gesamtschweizerisch 6 Milliarden Franken pro Jahr sparen. Der Kanton Graubünden erreiche zwar die SP-Forderung, tue dies aber um den Preis höherer Steuern. Der Memorialsantrag führe beim Mittelstand zu einem Nullsummenspiel: Dieser würde die zusätzliche Entlastung mit höheren Steuern gleich selbst berappen. Bei den Haushalten mit tiefen Einkommen könnte die Belastung unter dem Strich aufgrund der höheren Steuern sogar steigen. Glarus habe ein wirksames Prämienverbilligungssystem, der Kanton sei einer der sieben mit der tiefsten verbleibenden Prämienbelastung. Zudem komme die Prämienverbilligung dort an, wo sie auch benötigt werde. Es würden vor allem Personen mit einem Armutsrisiko unterstützt: Rentner, Alleinerziehende und Paare mit Kindern. Die Wirksamkeit des Systems im Kanton Glarus sei bestätigt. Unbestritten sei jedoch, dass Haushalte in schwierigen finanziellen Verhältnissen Entlastung brauchen. Daher sei eher das Anliegen der automatischen Auszahlung der Prämienverbilligung zu unterstützen. Dieses werde auch bald im Landrat diskutiert.

Die Fraktion der antragstellenden SP monierte, dass es keine Lösung sei, die steigenden Kosten zu beklagen, aber nichts dagegen zu unternehmen. Der Kanton müsse angesichts der grossen Reserven die Steuern nicht erhöhen, und der SP sei auch klar, dass der Antrag etwas kosten würde. Leider habe der Regierungsrat die Vorlage rein finanzpolitisch betrachtet und den sozialpolitischen Aspekt vernachlässigt.

Der Landrat empfiehlt in der Folge mit klarer Mehrheit, den Memorialsantrag der SP abzulehnen. Stimmt die Landsgemeinde dem Memorialsantrag in der Form der allgemeinen Anregung jedoch zu, wird zur Umsetzung eine Änderung des EG KVG vorbereitet. Über diese hätte die Landsgemeinde zu einem späteren Zeitpunkt erneut zu befinden.

## **9. Antrag**

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «10 Prozent des verfügbaren Einkommens für Krankenkassenprämien sind genug» abzulehnen.*

## § 17 Freier Kantonsbeitrag über maximal 1 622 500 Franken für den Entwässerungsstollen Braunwald

### *Die Vorlage im Überblick*

*Der Landsgemeinde wird ein freier Kantonsbeitrag von maximal 1 622 500 Franken für den Bau eines Entwässerungsstollens in Braunwald beantragt.*

*Das Dorf Braunwald befindet sich teilweise in einem Rutschgebiet. Um dieses Gebiet zu sichern, muss es entwässert werden. Dazu liegt nun ein Projekt vor, das den Bau eines Entwässerungsstollens vorsieht. Die maximalen Gesamtkosten dafür betragen rund 32,45 Millionen Franken (29,5 Mio. Fr. plus 10 % Kostenungenauigkeit). Sie verteilen sich wie folgt:*

- Die Gemeinde Glarus Süd und die Entwässerungskorporation Braunwald tragen je 7,5 Prozent der Kosten bzw. je rund 2,43 Millionen Franken.*
- 80 Prozent der Kosten bzw. maximal 25,96 Millionen Franken werden von Bund und Kanton gestützt auf die Waldgesetzgebung subventioniert.*
- Weitere 5 Prozent – maximal rund 1,62 Millionen Franken – sollen vorliegend als freier Kantonsbeitrag durch die Landsgemeinde gewährt werden.*

*Der freie Kantonsbeitrag wird benötigt, um ungedeckte Kosten zu decken. Diese entstanden, weil im Projekt fälschlicherweise von einem Subventionsanteil von Bund und Kanton von 85 Prozent ausgegangen wurde. Korrekt ist jedoch ein maximaler Anteil von Bund und Kanton von 80 Prozent. Die Gemeinde Glarus Süd sowie die Entwässerungskorporation Braunwald haben ihre Beiträge auf dem Irrtum basierend berechnet. Dies führte – nachdem der Irrtum bemerkt wurde – zu einer Finanzierungslücke.*

*Der Kanton ist nicht dazu verpflichtet, diese ungedeckten Kosten zu übernehmen. Es handelt sich allerdings um ein sehr grosses Investitionsvorhaben, welches insbesondere die Entwässerungskorporation an ihre finanzielle Leistungsgrenze bringt. Da es sich bei dem Betrag um eine frei bestimmbare Ausgabe handelt, hat die Landsgemeinde über den entsprechenden Kredit zu beschliessen.*

*Die Vorlage war im Landrat im Grundsatz unbestritten. Lediglich die Erhebung eines Bausteuerzuschlags zur Finanzierung des Kantonsbeitrags soll vorerst nur als Absichtserklärung in den Beschluss aufgenommen werden. Der definitive Entscheid soll erst nach Abschluss des Bauvorhabens fallen; unter Berücksichtigung der finanziellen Lage des Kantons und der abgerechneten Kosten des Projekts. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem Beschluss über die Gewährung eines zusätzlichen freien Kantonsbeitrags von maximal 1 622 500 Franken für den Entwässerungsstollen Braunwald zuzustimmen.*

### **1. Ausgangslage**

Das Dorf Braunwald liegt in einem zirka vier Quadratkilometer grossen, seit mehreren Zehntausend Jahren aktiven Rutschgebiet. Durch die permanenten Bewegungen mit periodischen Beschleunigungen und der Gefahr von Murgängen bis ins Tal ergeben sich im unteren Dorfteil von Braunwald und im Tal, wo die Talstation der Braunwaldbahn und das SBB-Trasseeliegen, grosse Schutzdefizite mit roten Gefahrenzonen. Seit ihrer Gründung im Jahr 1981 überwacht die Entwässerungskorporation Braunwald die Bewegung der Hangmasse. Deren Verhalten ist heute gut bekannt und Beschleunigungsschübe werden erkannt.

1985 wurde im Grantenboden eine heute noch in Betrieb stehende, erste grössere Entwässerungsmassnahme in Form einer Sickerwand von rund 160 Metern Länge realisiert. Trotzdem kam es 1999 zu einem grösseren Murgang bis ins Tal, der zu einem Aufstau der Linth und zu weiteren Verbauungsmassnahmen führte.

2014 konnte mit einer umfangreichen Modellierung der Rutschmasse aufgezeigt werden, dass bauliche Massnahmen mit einer Entwässerung auf grösserer Länge eine namhafte Bewegungsreduktion bringen und insbesondere Phasen mit deutlicher Beschleunigung bei Schneeschmelz- und Niederschlagsperioden ausbleiben.

Auf Basis dieser Modellierung wurden 2016 in einer Grundlagenarbeit Varianten für die bauliche Umsetzung von Entwässerungsmassnahmen studiert, Prognosen der Gefahrenkarten nach Ausführung der Massnahmen bestimmt, der jährliche Schadenerwartungswert und das Kosten-/Nutzenverhältnis ermittelt sowie der Einfluss auf Braunwald und dessen Umfeld verifiziert. Es zeigte sich, dass ein Entwässerungsstollen im Fels mit Drainagebohrungen in die darüber im Lockergestein liegende Gleitschicht die zweckmässigste Lösung ist. Diese wurde in der Schweiz bereits dreimal – in Aigle (La Frasse), Campo Valle Maggia und oberhalb der N2 in Beckenried – mit Erfolg umgesetzt.

Der jährliche Schadenerwartungswert für die permanente Rutschung Braunwald reduziert sich mit der Entwässerungsmassnahme von 12,4 auf 1,9 Millionen Franken. Dies entspricht einer Reduktion des Risikos um 85 Prozent. Der Nutzen der Entwässerungsmassnahmen ist mit der Risikoreduktion um 10,5 Millionen

Franken pro Jahr rund elfmal grösser als die Gesamtkosten des Stollens von 977 000 Franken pro Jahr, welche sich aus einem Amortisationszeitraum von 40 Jahren ergeben.

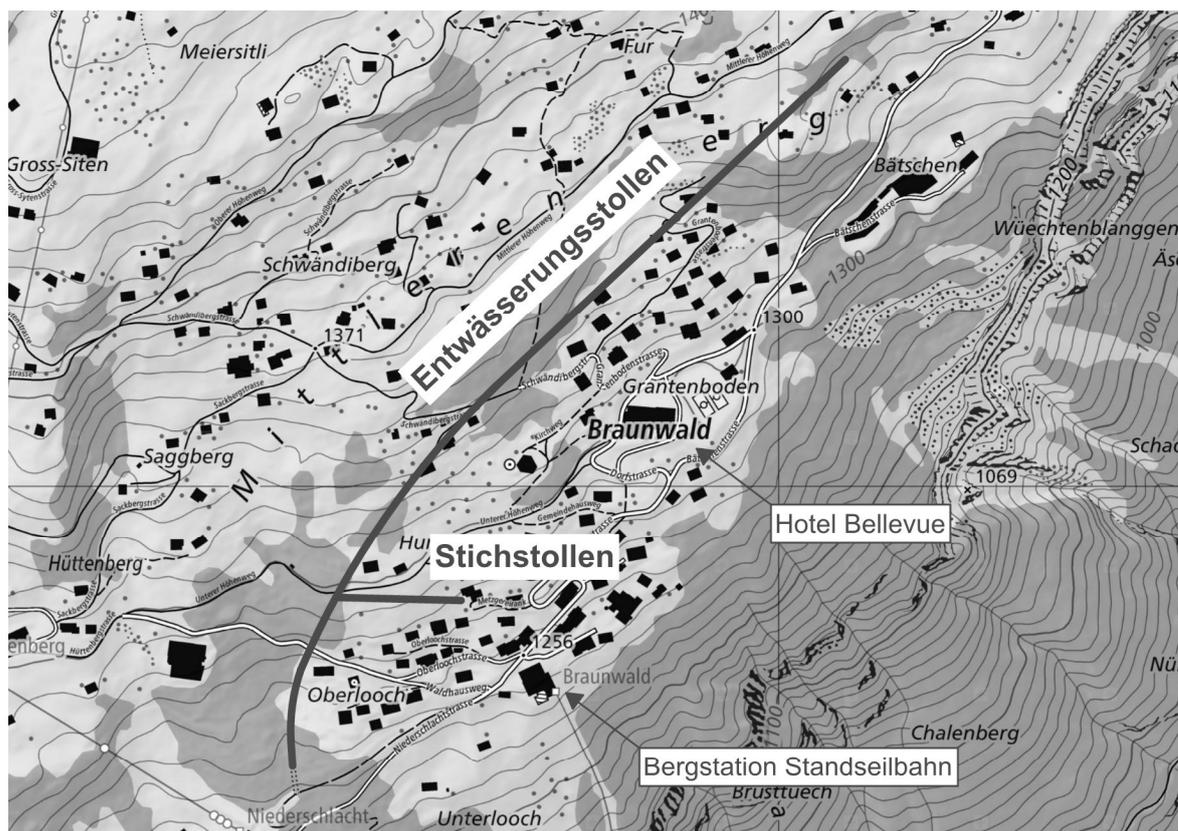
2017 wurden Sondierungen ausgeführt, um den Baugrund auf dem geplanten Stollenniveau zu erkunden. Die tunnelbautechnisch schwierigen Gesteinsschichten führten nach eingehendem Variantenstudium zum Entschluss, den Stollen in höherer Lage, knapp unter der Felsoberfläche zu bauen.

Bauherrin des Entwässerungsstollens ist die Entwässerungskorporation Braunwald. Das Bauvorhaben wird von Bund und Kanton subventioniert und von der Gemeinde mitfinanziert.

## 2. Projekt

Der geplante Hauptstollen hat eine Länge von 891 Metern. Der Voreinschnitt und das Portal liegen in der Niederschlacht im Wald oberhalb der Talstation der Gruppenumlaufbahn (s. nachfolgende Abbildung). Bei Stollenmeter 160 ist ein seitlicher Stichstollen von 124 Metern Länge in Richtung Osten in den Bereich des Dorfkerns von Braunwald und der Bergstation der Braunwaldbahn vorgesehen. Mit dem seitlichen Stichstollen soll der Wirkungsbereich der Entwässerung erweitert werden. Bevor der Stollen in standfestem Fels verläuft, muss eine Lockergesteinsstrecke von 112 Metern durchquert werden. Die Felsüberdeckung des Stollens beträgt über die gesamte Felsstrecke 5–15 Meter.

In einem Abstand von jeweils 180 Metern sind innerhalb des Stollens fünf Bohr- und Wendenischen mit einer Länge von je 20 Metern vorgesehen. Aus den Bohrnischen wird ein Bohrfächer mit jeweils fünf Drainagebohrungen in Richtung des bergseitigen Grossbruchrands ausgeführt. Sobald der Stollen den standfesten Felsen erreicht, werden aus diesem alle 30 Meter zwei Drainagebohrungen tal- und bergwärts bis etwa zehn Meter über die Gleitfläche ausgeführt. Zusätzlich werden aus den Wendenischen sowie am Ende von Stichstollen und Hauptstollen je fünf Drainagebohrungen in einem Fächer ebenfalls bis zehn Meter über die Gleitfläche ausgeführt. Die maximale Länge der einzelnen Drainagebohrungen beträgt rund 60 Meter.



Der notwendige Zu- und Abtransport von Material wird über eine eigens für die Stollenbaustelle erstellte Bauseilbahn gewährleistet. Die Kapazitäten der Braunwaldbahn sind dazu nicht ausreichend. Die Bauseilbahn führt mit einer Nutzlast von acht Tonnen ab dem Installationsplatz Linthal-Brummbach direkt zum geplanten Stollenportal Niederschlacht. Der Installations- und Umschlagplatz in Braunwald kann auf relativ flachem Gelände etwas abseits des Dorfkerns im Wald (Sichtschutz) erstellt werden. Der arbeitsintensive Umschlag des Ausbruchmaterials, aber auch die Anlieferung von Baumaterialien und Geräten wird aufgrund der Lärmemissionen tagsüber vorgenommen.

Der in fester Form gemessene Ausbruch hat ein Volumen von rund 26 000 Kubikmetern. Er wird mit der Bauseilbahn ins Tal transportiert. Die Bauherrschaft klärt bei der Erarbeitung des Baugesuchs die weitere

Verwendung des Ausbruchmaterials. Ein kleiner Anteil des Ausbruchs aus dem Stollen wird für Fundamentalschichten oder die Herstellung von Beton verwendet.

Ausserhalb des Stollens wird das aus dem Stollen anfallende Meteorwasser teilweise über ein kleines offenes Gerinne abgeleitet. Starke Niederschläge im Gebiet von Braunwald werden durch die Drainagen und den Entwässerungstollen erst mit grosser Verzögerung abgeleitet, sodass sich die Hochwassersituation wegen des zusätzlichen Meteorwassers in der Chieligenrus nicht verschärft. Als Mittelwert ist mit einer Meteorwassermenge von 1200 Litern pro Minute zu rechnen. Die maximal anfallende Wassermenge beträgt 6000 Liter pro Minute oder 100 Liter pro Sekunde.

Die Quelle Niederschlacht ist zu ersetzen, da sie durch die Entwässerungsmassnahmen trockengelegt wird. Ein Ersatz ist in der Quelle Briestloch gefunden. Die notwendige Ausscheidung einer Schutzzone ist in die Wege geleitet.

### 3. Kosten

Die beitragsberechtigten Kosten betragen 29,5 Millionen Franken. Diese setzen sich wie folgt zusammen:

Vorbereitungsarbeiten und Installationen	3'400'000 Fr.
Erschliessung (Bauseilbahn)	3'385'000 Fr.
Stollenbau	18'350'000 Fr.
Drainagebohrungen	2'100'000 Fr.
Verwertung Ausbruch und Nebenarbeiten	2'265'000 Fr.
<i>Total</i>	<i>29'500'000 Fr.</i>

In der Kostenermittlung sind nicht spezifisch erfasste Kosten von 1,1 Millionen Franken enthalten (für Nebenarbeiten und Unvorhergesehenes). Die Kosten wurden auf der Preisbasis 2016 und aufgrund vergleichbarer Projekte ermittelt und durch Erfahrungswerte ergänzt.

### 4. Finanzierung

#### 4.1. Kantonsbeitrag gemäss kantonalem Waldgesetz

Zum Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor Naturereignissen kann der Kanton gestützt auf Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald (kantonales Waldgesetz, kWaG) im Rahmen der bewilligten Budgetkredite Beiträge im Umfang von bis zu 80 Prozent der anerkannten Gesamtkosten leisten.

Gestützt auf diese Bestimmung beschloss der Regierungsrat als finanzkompetente Behörde aufgrund der grossen Risiken, die mit der Rutschung in Braunwald verbunden sind, und des ausserordentlich hohen öffentlichen Interesses an deren Sanierung den maximalen Kantonsbeitrag von 80 Prozent (bzw. 23,6 Mio. Fr.). Vorbehalten wurde eine rechtsgültige Baubewilligung.

Das Bauprojekt wird dem Bund zudem als Einzelprojekt eingereicht. Der ordentliche Bundesbeitrag beträgt 35 Prozent (10,325 Mio. Fr.). Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) kann im Rahmen eines Einzelprojekts für die durch die Bauherrschaft und die Standortgemeinde erbrachten Leistungen zur Bewältigung von Naturgefahren (Mehrleistungen) zusätzlich maximal 10 Prozent (2,95 Mio. Fr.) sprechen. Aufgrund der erbrachten Vorleistungen könnte die Bauherrschaft zusammen mit der Standortgemeinde die Kriterien für Mehrleistungen des Bundes erfüllen. Es ist wahrscheinlich, dass die Mehrleistungen zusätzlich zum Bundesbeitrag genehmigt werden. Das BAFU hat am 14. November 2016 bei vorhandener Notfallplanung sogar 10 Prozent Mehrleistungen in Aussicht gestellt. Es ist also zu erwarten, dass sich der Bund mit insgesamt bis zu 12,39 (42 %) bzw. 13,275 Millionen Franken (45 %) an den Kosten beteiligen wird. Das BAFU wird den definitiven Beitragssatz jedoch erst nach der Landsgemeinde 2021 und nach der Baubewilligung festlegen.

Die allfälligen Mehrleistungen des Bundes sind dabei dem Kantonsbeitrag gemäss kantonalem Waldgesetz anzurechnen, d.h. Bundesbeitrag, Mehrleistungen des Bundes und Kantonsbeitrag dürfen 80 Prozent der beitragsberechtigten Kosten nicht überschreiten (Art. 30 Abs. 2 kWaG). Entsprechend dürfte der Kantonsbeitrag netto zwischen 10,325 und 13,275 Millionen Franken betragen.

#### 4.2. Restkosten

Bei einem Bruttosubventionsbeitrag von 23,6 Millionen Franken verbleiben Restkosten von 5,9 Millionen Franken. Davon tragen die Entwässerungskorporation Braunwald und die Gemeinde Glarus Süd, die schwergewichtig in die Korporation eingebunden ist, insgesamt 4,425 Millionen Franken bzw. 15 Prozent (je 7,5 %). Sämtliche Liegenschafts- und Grundeigentümer in Braunwald sind als Nutzniesser des Projekts in die Entwässerungskorporation Braunwald eingebunden und beteiligen sich daran über ihre Beiträge.

Sowohl die Hauptversammlung der Entwässerungskorporation Braunwald vom Januar 2017 wie auch die Gemeindeversammlung Glarus Süd vom November 2017 haben die benötigten Kredite einstimmig beschlossen. Sie bewilligten jeweils bei einem Rahmenkredit von 27 Millionen Franken mit einem Mehr- oder Minderkostenrahmen von 20 Prozent einen Nettokredit von 2,025 Millionen Franken oder 7,5 Prozent der beitragsberechtigten Kosten.

Damit verbleiben ungedeckte Kosten von 1,475 Millionen Franken bzw. 5 Prozent. Diese kommen zustande, da zum Zeitpunkt der Beschlüsse von Gemeindeversammlung und Korporation irrtümlich davon ausgegangen wurde, dass der Kanton 85 und nicht 80 Prozent der Kosten übernimmt.

Auch wenn der Kanton nicht dazu verpflichtet ist, soll er diese ungedeckten Kosten übernehmen. Es handelt sich um ein sehr grosses Investitionsvorhaben, welches insbesondere die Entwässerungskorporation an ihre finanzielle Leistungsgrenze bringt. Da es sich beim Betrag von 1,475 Millionen Franken um eine frei bestimmbare Ausgabe handelt, hat gemäss Artikel 69 Absatz 2 Buchstabe b der Kantonsverfassung die Landsgemeinde über den entsprechenden Kredit zu beschliessen. Lehnt diese den Antrag ab, ist es Sache der Gemeinde Glarus Süd und der Korporation, über die Tragung der Restkosten zu befinden.

#### 4.3. Nettokantonsbeitrag

Der gesamte Kantonsbeitrag für den Entwässerungsstollen Braunwald, d.h. der Kantonsbeitrag gemäss kantonalem Waldgesetz (s. Ziff. 4.1) sowie der freie Kantonsbeitrag (s. Ziff. 4.2), dürfte sich damit in Abhängigkeit des Bundesbeitrags auf netto zwischen 11,8 und 14,75 Millionen Franken belaufen. Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, wie sich die Kosten auf die einzelnen Finanzierer verteilen, abhängig von der effektiven Höhe des erwarteten Bundesbeitrags zwischen 35 und 45 Prozent.

	<i>Anteil</i>	<i>Kosten- ungenauigkeit -10 % (in Fr.)</i>	<i>Ermittelte Kosten (in Fr.)</i>	<i>Kosten- ungenauigkeit +10 % (in Fr.)</i>
<b>Variante 1: Bundesbeitrag 35 Prozent</b>				
<i>Gesamtkosten</i>	100 %	26'550'000	29'500'000	32'450'000
<i>Kanton brutto gemäss Waldgesetz</i>	80 %	21'240'000	23'600'000	25'960'000
<i>davon Bund</i>	(35 %)	9'292'500	10'325'000	11'357'500
<i>davon Kanton (netto)</i>	(45 %)	11'947'500	13'275'000	14'602'500
<i>Entwässerungskorporation</i>	7,5 %	1'991'250	2'212'500	2'433'750
<i>Gemeinde</i>	7,5 %	1'991'250	2'212'500	2'433'750
<i>Restkosten zulasten Kanton</i>	5 %	1'327'500	1'475'000	1'622'500
<i>Gesamtkosten zulasten Kanton</i>	50 %	13'275'000	14'750'000	16'225'000
<b>Variante 2: Bundesbeitrag 45 Prozent</b>				
<i>Gesamtkosten</i>	100 %	26'550'000	29'500'000	32'450'000
<i>Kanton brutto gemäss Waldgesetz</i>	80 %	21'240'000	23'600'000	25'960'000
<i>davon Bund</i>	(45 %)	11'947'500	13'275'000	14'602'500
<i>davon Kanton (netto)</i>	(35 %)	9'292'500	10'325'000	11'357'500
<i>Entwässerungskorporation</i>	7,5 %	1'991'250	2'212'500	2'433'750
<i>Gemeinde</i>	7,5 %	1'991'250	2'212'500	2'433'750
<i>Restkosten zulasten Kanton</i>	5 %	1'327'500	1'475'000	1'622'500
<i>Gesamtkosten zulasten Kanton</i>	40 %	10'620'000	11'800'000	12'980'000

Die Kostenermittlung beruht auf einer Kostengenauigkeit von +/- 10 Prozent (analog zu den Kantonsbeiträgen an die Sanierung des Kunsthouses in Glarus und die Sanierung bzw. Erweiterung der Lintharena SGU). Die maximalen Kosten betragen folglich 32,45 Millionen Franken (29,5 Mio. Fr. plus 10 %). Sollte es zu einer Kostenüberschreitung kommen, wird sich der Kantons- und Bundesbeitrag gemäss Waldgesetz in diesem Umfang ebenfalls erhöhen (insgesamt also max. +2,36 Mio. Fr.). Die zusätzlichen Restkosten von 590'000 Franken wären vom Kanton anteilmässig zu 5 Prozent zu tragen. Der freie Kantonsbeitrag beträgt demnach unter Berücksichtigung der Kostenungenauigkeit von 10 Prozent maximal 1'622'500 Franken und der gesamte Kantonsbeitrag maximal 16,225 Millionen Franken.

#### 4.4. Bausteuerzuschlag

Die Kantonsverfassung verpflichtet in Artikel 54 die Behörden, bei der Vorbereitung von Erlassen und Beschlüssen in jedem Fall die finanziellen Auswirkungen zu beurteilen und, wenn erforderlich, zusätzliche Deckung zu schaffen (Abs. 1). Sie müssen die entsprechenden Angaben und Anträge in die Vorlagen aufnehmen

(Abs. 2). Die Kosten des Entwässerungsstollens Braunwald sind im Budget und im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) des Kantons berücksichtigt. Insgesamt sind einstweilen 12,5 Millionen Franken für die Planjahre 2022–2025 eingestellt. Dieser Betrag ist allenfalls abhängig von der Höhe der effektiven Kosten und des Bundesbeitrags anzupassen. Dabei ist auch die Verteilung auf die einzelnen Jahre und allenfalls sogar die Streckung auf die Jahre 2026 und 2027 zu prüfen.

Das Budget 2021 sowie der Finanzplan sehen einerseits sehr hohe Investitionen und andererseits hohe Defizite in der Erfolgsrechnung vor. Es handelt sich vorliegend um eine für den Kanton Glarus sehr hohe Investition von brutto annähernd 30 Millionen Franken. Deshalb ist beabsichtigt, für die Finanzierung einen Bausteuerzuschlag zu erheben. Mit der lediglich beabsichtigten Erhebung eines Bausteuerzuschlags soll die Möglichkeit einer anderen Finanzierung dieses Kantonsbeitrags offengehalten werden. Erst nach Vollendung des Bauvorhabens soll definitiv darüber entschieden werden.

Ohne einen Bausteuerzuschlag wären die Investitionen degressiv zu 10 Prozent abzuschreiben, wodurch die Erfolgsrechnung des Kantons in den ersten fünf Jahren – abhängig von der Höhe des Bundesbeitrags – mit durchschnittlich zwischen 1 und 1,2 Millionen Franken zusätzlich belastet würde.

Der jährliche Abschreibungsbedarf gemäss Annuitätenrechnung (Zinssatz 1,4475 %, Abschreibungsdauer 40 Jahre) beträgt bei einem Kantonsbeitrag in der Höhe zwischen 11,8 und 14,7 Millionen Franken zwischen 391 000 und 488 000 Franken. Um diese zu finanzieren, wäre ein Bausteuerzuschlag zwischen 0,25 und 0,3 Prozent der einfachen Steuer notwendig. Als Berechnungsgrundlage wird davon ausgegangen, dass 1 Prozent Kantonssteuerertrag 1,7 Millionen Franken entspricht.

Da gemäss den Vorschriften des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) mit der Abschreibung von Anlagen im Bau erst mit deren Inbetriebnahme zu beginnen ist, ist die Bausteuer frühestens ab 2027 zu erheben. Der Bausteuerzuschlag würde dabei maximal 0,35 Prozent betragen. Damit könnten auch allfällige Kostenüberschreitungen bis zum maximalen Kantonsbeitrag von 16,225 Millionen Franken finanziert werden.

## 5. Beratung der Vorlage im Landrat

### 5.1. Kommission Energie und Umwelt

Die landrätliche Kommission Energie und Umwelt unter dem Vorsitz von Landrätin Susanne Elmer Feuz, Ennenda, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf die Vorlage war für die Kommission unbestritten, auch wenn der Anlass für diese Vorlage etwas unglücklich sei. Das vorliegende Geschäft betreffe lediglich die Gewährung des freien Beitrags von maximal rund 1,62 Millionen Franken, nicht den gesamten Kantonsbeitrag. Dieser freie Beitrag diene der Deckung einer Finanzierungslücke, die aufgrund eines Irrtums entstanden sei. Die Kommission hatte an diesem teuren Irrtum zwar keine Freude, sie schloss sich dennoch dem Vorgehen des Regierungsrates an: Der Kanton soll einen freien Beitrag gewähren, um den Fehlbetrag zu decken.

Die Kommission Energie und Umwelt befasste sich auch mit dem Bauprojekt selbst. Dieses sei reif. Das Problem der Rutschungen in Braunwald sei nicht neu. Jetzt sei mit dem geplanten Entwässerungsstollen ein praktikables, bewährtes und aussichtsreiches Mittel für die Lösung des Problems gefunden. Auch das geplante Vorgehen sei erprobt, Braunwald sei kein Versuchskaninchen. Fragen zu – geplanten – ökologischen Ausgleichsmassnahmen und Renaturierungen, zur – wahrscheinlich nicht möglichen – Verwendung der Bau-seilbahn nach der Bauphase oder zu den Unterhaltskosten wurden ebenfalls beantwortet. Letztere sind durch die Entwässerungskorporation zu tragen.

Die Kommission Energie und Umwelt hat den Bausteuerzuschlag nur kurz diskutiert. Sie schliesst sich diesbezüglich den Überlegungen der Finanzaufsichtskommission an (s. Ziff. 5.2). Die Kommission beantragte dem Landrat, dem gut aufgegleisten, kantonal wichtigen und erfolgversprechenden Projekt zuzustimmen. Der Kanton zeige sich mit einem freien Beitrag über maximal rund 1,62 Millionen Franken grosszügig, was vorliegend zu unterstützen sei.

### 5.2. Finanzaufsichtskommission

Die Finanzaufsichtskommission unter der Leitung von Landrat Samuel Zingg, Mollis, verfasste einen Mitbericht zu dieser Vorlage. Diese diskutierte, ob der Kanton die fehlenden 5 Prozent tatsächlich übernehmen soll. Auch die Gemeinde Glarus Süd könne ja einspringen. Letztendlich wurde aber auf einen solchen Antrag verzichtet. In der Kommission war zudem umstritten, ob gebundene Ausgaben mittels Bausteuerzuschlag finanziert werden sollten. Bauvorhaben über 10 Millionen Franken würden aber in der Regel über die Bausteuer finanziert. Sähe man von einem Bausteuerzuschlag ab, würde die Finanzierung zu Ausschlägen in der Jahresrechnung führen. Ein Antrag, die Finanzierung über das ordentliche Budget laufen zu lassen, wurde schliesslich knapp abgelehnt. Die Kommission beantragte jedoch dem Landrat, die Finanzierung nicht bereits heute definitiv festzulegen. Denn es sei heute noch nicht bekannt, wie die Kantonsfinanzen im 2027 aussehen werden. Dennoch solle aufgezeigt werden, dass der Regierungsrat die Finanzierung mittels Bausteuerzuschlag beabsichtige.

### 5.3. Landrat

Im Landrat war das Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Das Entwässerungsprojekt mit der Entwässerungskorporation Braunwald als Bauherrin wurde von allen Fraktionen unterstützt. Die Korporation sei mit ihrem Anteil von 7,5 Prozent bis an ihre Grenze belastet. Der von allen Beteiligten angenommene Irrtum, dass Kanton und Bund zusammen 85 Prozent zahlen würden, wogegen laut kantonalem Waldgesetz das Maximum bei 80 Prozent liege, solle das Projekt nicht weiter verzögern. Auch sonst gab es inhaltlich zur Vorlage keine Opposition aus dem Ratsplenum.

Bezüglich Finanzierung wurde der in der Finanzaufsichtskommission knapp abgelehnte Antrag, das gesamte Vorhaben über das ordentliche Budget und nicht via Bausteuerzuschlag zu finanzieren, erneut gestellt. Der Landrat lehnte diesen Antrag jedoch mit deutlichem Mehr ab. Der Landrat möchte aber – wie von der Finanzaufsichtskommission beantragt – vorerst nur die Absicht, das Bauvorhaben via Bausteuerzuschlag zu finanzieren, in die Vorlage aufnehmen. Wie hoch dieser sein soll, will der Landrat dagegen erst 2027 entscheiden, wenn gebaut und abgerechnet ist.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde einstimmig, dem Beschluss über die Gewährung eines freien Kantonsbeitrags über maximal 1 622 500 Franken für den Entwässerungsstollen Braunwald zuzustimmen.

### 6. Antrag

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachfolgendem Beschlussentwurf zuzustimmen:*

#### **Beschluss über die Gewährung eines freien Kantonsbeitrags über maximal 1 622 500 Franken für den Entwässerungsstollen Braunwald**

(Erlassen von der Landsgemeinde am .....)

1. Der Kanton gewährt für den Entwässerungsstollen Braunwald einen freien Beitrag von maximal 1 622 500 Franken.
2. Die Auszahlung erfolgt nach Abschluss des Bauvorhabens.
3. Zur Finanzierung des gesamten Kantonsbeitrags von maximal 1 622 500 Franken an den Entwässerungsstollen Braunwald beabsichtigt der Kanton, nach Abschluss des Bauvorhabens einen zweckgebundenen Bausteuerzuschlag von maximal 0,35 Prozent der einfachen Steuer zu erheben. Die effektive Höhe wird aufgrund des definitiven Nettokantonsbeitrags an den Entwässerungsstollen Braunwald festgelegt. Zu gegebener Zeit beantragt der Regierungsrat dem Landrat zuhanden der Landsgemeinde die Finanzierung des gesamten Kantonsbeitrags. Die jährliche Amortisation des Kantonsbeitrags erfolgt im Umfang des Bausteuerertrags.
4. Der Regierungsrat wird ermächtigt, zusätzliche Abschreibungen zulasten der Erfolgsrechnung des Kantons vorzunehmen.
5. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

## § 18 A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Gerichtsorganisationsgesetz

---

### *Die Vorlage im Überblick*

*Beim Obergericht und beim Kantonsgericht des Kantons Glarus ist die Geschäftslast seit Jahren konstant hoch. Die Verfahren dauern vielfach zu lange. Die bisher gerichtsintern getroffenen Massnahmen brachten keine wesentliche Verbesserung. Deshalb beschloss die Verwaltungskommission der Gerichte im Herbst 2018, die bestehende Gerichtsorganisation kritisch zu überprüfen. Die Revisionsvorlage will für die Glarner Justiz handlungsfähige Strukturen zur Bewältigung der künftigen Herausforderungen schaffen.*

*Die Vorlage stellt sicher, dass die Qualität der Rechtsprechung beibehalten werden kann und alle Gerichte die Fälle innert angemessener Frist beurteilen können. Da das Verwaltungsgericht bereits in der Lage ist, seine Fälle beförderlich zu erledigen, liegt der Schwerpunkt der Reform beim Obergericht und beim Kantonsgericht. Bei beiden Gerichten sind zusätzliche Stellenprozente im Bereich der Präsidien notwendig.*

*Bewährtes Element des Glarner Gerichtswesens ist das Milizrichtersystem; dieses wird beibehalten und zugleich gestärkt. Milizrichterinnen und -richter sind im Nebenamt tätig, üben als solche ihre Funktion neben einer anderen (beruflichen) Tätigkeit aus und verfügen daher nicht über ein festes Stellenpensum. Sie werden für ihre Arbeit mit Sitzungsgeldern entschädigt. Sie sind mehrheitlich Nichtjuristen, bringen aber gerade dadurch vielschichtige berufliche und soziale Perspektiven mit und ergänzen so die Juristengremien vorzüglich.*

*Kritisiert wird das Milizrichtersystem allerdings dort, wo eine Gerichtsperson ohne juristische Fachkompetenz mit der Verfahrensleitung betraut ist, wie dies in der Vergangenheit beim Kantonsgericht bei hoher Geschäftslast verschiedentlich der Fall war. Um diesem Kritikpunkt zu begegnen, sollen erneuerte Strukturen sowie Pensenerhöhungen bei den Präsidien des Ober- und Kantonsgerichts gewährleisten, dass im Regelfall stets ein Jurist oder eine Juristin das Verfahren leitet. Beim Obergericht und beim Kantonsgericht ist die Schaffung je eines teileamtlichen Vizepräsidiums mit einem festen Stellenpensum vorgesehen. In diese neue Funktion sollen durch die Landsgemeinde nur Personen mit einer juristischen Ausbildung gewählt werden können.*

*Prägend für die Glarner Gerichte sind ihre schlanke Organisation und ihre einfache, klare und effiziente Führungsstruktur. An diesen Merkmalen ist festzuhalten. Sie liegen als Leitgedanke der vorliegenden Revision zugrunde. Insbesondere auf eine Fusion von Ober- und Verwaltungsgericht wurde deshalb verzichtet. Die Prüfung der Strukturen ergab diesbezüglich kein Einsparpotenzial.*

*Auf Stufe der einzelnen Gerichte sind die Strukturen möglichst flexibel auszugestalten, um zugleich auch für künftige Veränderungen und Herausforderungen gewappnet zu sein. So sollen Richter und Richterinnen der ersten Instanz an der Landsgemeinde nicht mehr, wie es bisher Praxis war, starr entweder in die Zivilabteilung oder die Strafkammer gewählt werden, sondern ins Kantonsgericht; dieses konstituiert sich in der Folge eigenständig unter optimaler Berücksichtigung von Bedarf sowie individuellen Fähigkeiten und Präferenzen. Die Anzahl Richterinnen und Richter sowie die Grösse der Spruchkörper bleiben unverändert.*

*Für Angelegenheiten der Gerichtsverwaltung, die alle Gerichte betreffen, ist die Verwaltungskommission der Gerichte zuständig. In diesem Gremium ist nebst dem Obergericht und dem Verwaltungsgericht auch das Kantonsgericht vertreten. Der Vorsitz wird nicht mehr wie bis anhin zwingend durch das Obergerichtspräsidium ausgeübt. Künftig kann die Verwaltungskommission entweder das Obergerichtspräsidium oder das Verwaltungsgerichtspräsidium mit der Leitung betrauen. Diese Lösung entspricht der Gleichrangigkeit der beiden obersten Glarner Gerichte. An die Verwaltungskommission angegliedert sind zur Unterstützung als Stabstelle das Generalsekretariat (bisheriges Aktuariat der Gesamtgerichtsverwaltung) und die Gerichtskasse.*

*Die organisatorischen Änderungen erfordern eine Anpassung der Kantonsverfassung. Ebenso ist das Gesetz über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus grundlegend zu überarbeiten. Dieses stammt aus dem Jahr 1990 und hat im Laufe der Zeit regelmässig punktuelle Änderungen erfahren. Weil es dadurch wesentlich an Konsistenz eingebüsst hat, ist eine Totalrevision dieses 30-jährigen Gesetzes angezeigt. Gleichzeitig werden im Zusammenhang mit der vorliegenden Revision verschiedene notwendige Anpassungen auch in anderen, den Justizbereich betreffenden kantonalen Gesetzen vorgenommen.*

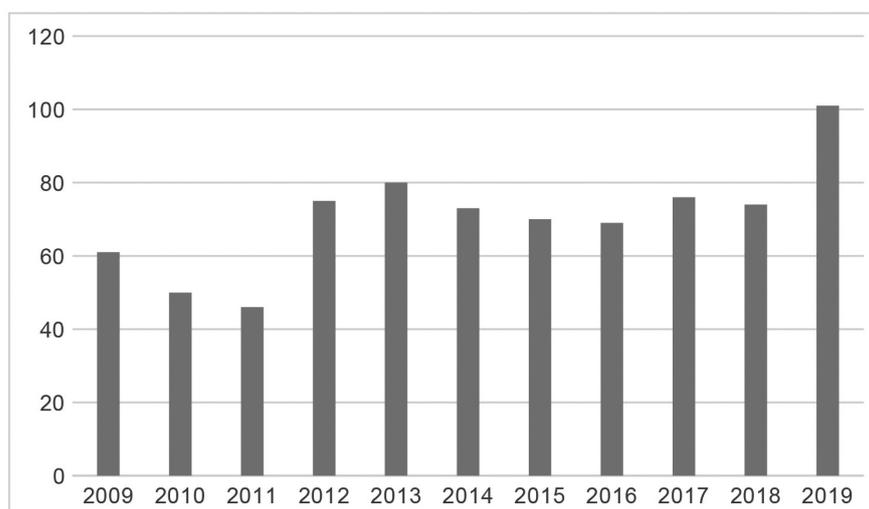
*Im Landrat war die Vorlage völlig unbestritten. Dieser beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.*

---

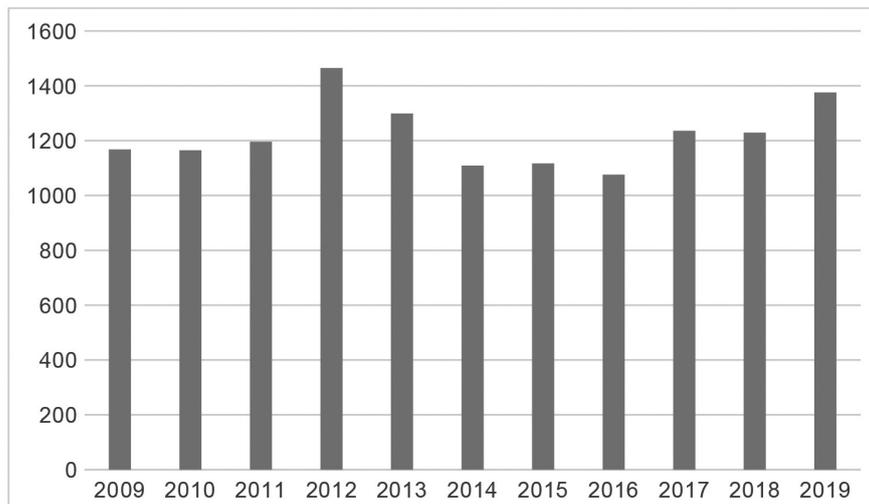
## 1. Lange Verfahrensdauer beim Ober- und beim Kantonsgericht, bereits ergriffene sowie notwendige Massnahmen

### 1.1. Ursache der langen Verfahrensdauer

Seitdem 2011 die Schweizerische Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) und die Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) in Kraft traten, sind beim Obergericht die Fallzahlen konstant höher als zuvor. Ebenso weist das Kantonsgericht eine anhaltend hohe Geschäftslast auf, wobei diese an beiden Gerichten im Jahr 2019 abermals weiter angestiegen ist. Über den Zeitraum von 2011 bis 2019 gingen beim Obergericht im Durchschnitt jedes Jahr 74 neue Fälle ein (s. nachfolgende Abbildung; Falleingänge Obergericht in den Jahren 2009–2019).

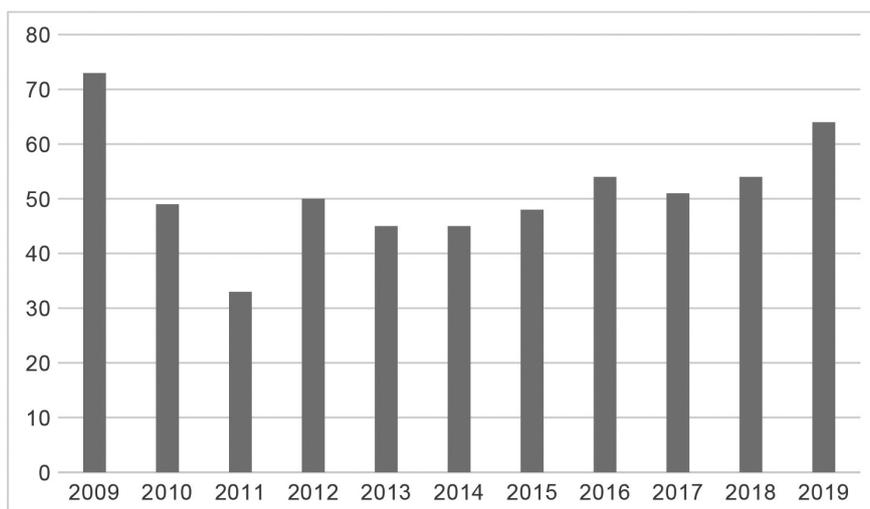


Das Kantonsgericht wies im Zeitraum von 2011 bis 2019 im Durchschnitt jährlich 1233 Falleingänge auf (s. nachfolgende Abbildung; Falleingänge Kantonsgericht in den Jahren 2009–2019).

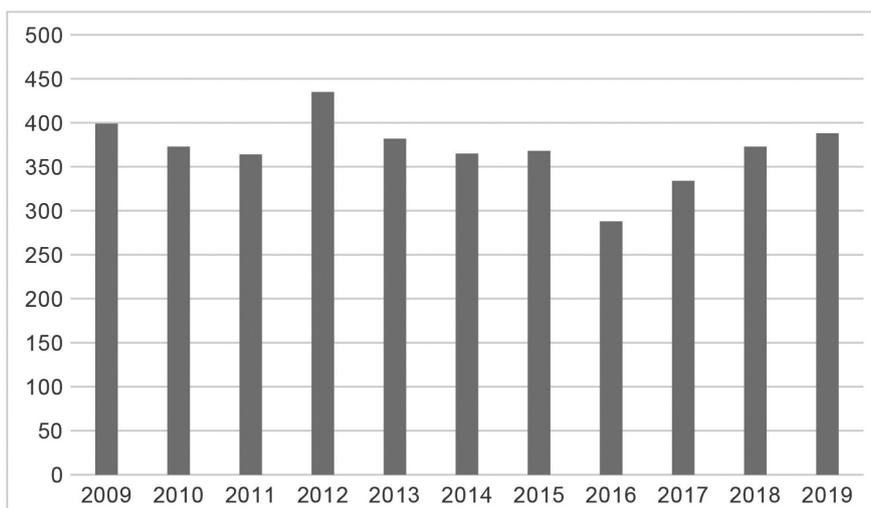


Beide Gerichte stellen zudem fest, dass mit der Einführung der ZPO und der StPO die Anforderungen an die formalen Aspekte der Verfahren sowie an die Begründungsdichte der Entscheide deutlich gestiegen sind. Entsprechend müssen die Gerichtspräsidien wesentlich mehr Zeit für die Verfahrensleitung aufwenden. Die Begründung der Urteile verursacht stetig mehr Arbeit. Es werden daher nicht alleine nur die Verfahren zahlreicher, sondern diese auch zunehmend zeitaufwendiger. Als Folge davon steigt beim Obergericht und beim Kantonsgericht die Zahl der per Ende Jahr offenen Fälle zusehends.

Beim Obergericht waren in den Jahren 2011–2019 per Ende Jahr durchschnittlich 49 unerledigte Fälle hängig, wobei auch diesbezüglich Ende 2019 mit 64 Fällen der höchste Wert der letzten zehn Jahre zu verzeichnen war (s. nachfolgende Abbildung; Pendenzen Obergericht per Ende Jahr in den Jahren 2009–2019). Die (einmalig) hohe Pendenzenzahl Ende 2009 ist auf einen damals umfangreichen Betrugsfall mit zahlreichen Beschuldigten zurückzuführen.



Beim Kantonsgericht waren von 2011 bis 2019 per Ende Jahr durchschnittlich 366 unerledigte Fälle hängig (s. nachfolgende Abbildung; Pendenzen Kantonsgericht per Ende Jahr in den Jahren 2009–2019). Der Pendenzenstand ist seit Jahren zu hoch, was im Ergebnis in der Mehrzahl der Verfahren eine zu lange Erledigungsdauer zur Folge hat. Ein erkennbarer Abbau war einzig 2016 mit einem damals zusätzlichen ausserordentlichen Gerichtsschreiber möglich.



Das Obergericht und das Kantonsgericht sind nicht mehr in allen Verfahren in der Lage, die von Artikel 29 Absatz 1 der Bundesverfassung garantierte Beurteilung innert angemessener Frist zu gewährleisten und das Beschleunigungsgebot von Artikel 124 Absatz 1 ZPO, von Artikel 5 StPO sowie von Artikel 33 GOG einzuhalten.

Vor allem bei grossen und komplexen Zivilprozessen kommt es immer wieder zu übermässig langen Verfahrensdauern von teilweise sogar mehreren Jahren. Aber auch in Strafsachen können das Kantonsgericht und das Obergericht dem Beschleunigungsgebot vielfach nicht mehr ausreichend entsprechen. Wird dieses verletzt, so muss bei einem Schuldspruch als Ausgleich die Strafe reduziert werden.

Eine Trendumkehr hinsichtlich der Geschäftslast ist bei beiden Gerichten nicht ersichtlich. Im Gegenteil ist absehbar, dass der Bundesgesetzgeber im Rahmen der Revision der Strafprozessordnung dem Obergericht als Beschwerdeinstanz gegen Entscheide des Zwangsmassnahmengerichts weitere Aufgaben zuweisen wird. Es besteht also ausgewiesener Handlungsbedarf.

Das Verwaltungsgericht und die Schlichtungsbehörde können ihre Verfahren innert nützlicher Frist erledigen. Hier besteht kein Reformbedarf.

## 1.2. Bisherige Massnahmen zur Reduktion der Verfahrensdauer

Ende 2012 beantragte die Verwaltungskommission aufgrund der gestiegenen Geschäftslast beim Landrat eine Aufstockung des Pensums des Obergerichtspräsidiums von 50 auf 60 Stellenprozent. Der Landrat wies das Geschäft seinerzeit jedoch an die Verwaltungskommission zurück mit dem Auftrag, Vergleichsdaten aus anderen Kantonen zu erheben.

Nach der Wahl von Yves Rüedi ins Bundesgericht setzte das Obergericht ab 2014 unter dem Präsidium von Thomas Nussbaumer zunächst darauf, die Geschäftslast mit den vorhandenen Ressourcen, später mit einer zusätzlichen dritten Gerichtsschreiberstelle zu bewältigen. Diese dritte Gerichtsschreiberstelle war anfänglich befristet und wurde vom Landrat 2019 in eine unbefristete Stelle umgewandelt. Der massive Anstieg der Fallzahlen beim Obergericht im Jahr 2019 veranlasste die Verwaltungskommission zudem, ab Juni 2019 eine vierte, befristete Gerichtsschreiberstelle zu besetzen, welche der Landrat in der Folge für das Jahr 2020 verlängerte. Im März 2020 erhöhte die Verwaltungskommission zudem das Pensum der Obergerichtspräsidentin befristet bis Ende Dezember 2020 auf 80 Prozent. Eine Verlängerung dieser ausserordentlichen und vorübergehenden Pensumerhöhung für das Jahr 2021 hat der Landrat auf dem Budgetweg genehmigt. Zur Entlastung des Obergerichtspräsidiums sowie zur schnelleren Verfahrenserledigung übernimmt sodann die als MilizrichterIn gewählte Juristin und Vizepräsidentin des Obergerichts neben ihrer primären Zuständigkeit in strafrechtlichen Beschwerdeverfahren auch in weiteren Prozessen den Vorsitz.

Auch das Kantonsgericht reagierte auf die konstant hohe Geschäftslast mit einer befristeten zusätzlichen Gerichtsschreiberstelle in den Jahren 2016 und 2019 neben den bisher zwei ordentlichen Gerichtsschreiberstellen, wobei diese befristete Stelle inzwischen vom Landrat in eine unbefristete Stelle umgewandelt wurde.

### **1.3. Notwendigkeit zusätzlicher Stellenprozente auf Richterebene beim Obergericht und beim Kantonsgericht sowie auf Gerichtsschreiberebene beim Kantonsgericht**

Es hat sich erwiesen, dass ein 50-Prozent-Pensum für das Obergerichtspräsidium aufgrund der seit Jahren erheblichen Geschäftslast nicht mehr ausreichend ist. Ferner führt die anhaltend hohe Zahl von Beschwerden in Strafsachen dazu, dass ebenso für die Funktion des Vizepräsidiums (heute lediglich ein Milizamt) ein Teilpensum unerlässlich ist. Das Vizepräsidium lässt sich nicht mehr länger nebenamtlich auf der Basis von Sitzungsgeldern bewältigen; dies namentlich auch darum, weil das Bundesrecht bei Berufungen und Beschwerden in Strafsachen unterschiedliche Gerichtsbesetzungen verlangt und daher das Vizepräsidium in mittlerweile zahlreichen Verfahren den Vorsitz zu übernehmen hat. Der festgestellte Bedarf an Kapazität für das Obergerichtspräsidium sowie das Obergerichtsvizepräsidium entspricht zusammen einer Vollzeitstelle (100 %). Neu soll neben dem Obergerichtspräsidium deshalb auch das Obergerichtsvizepräsidium als Teilamt ausgestaltet werden. Konkret soll das vorübergehend auf 80 Prozent erhöhte Pensum der Obergerichtspräsidentin ab Juli 2022 wieder auf 50 Prozent reduziert werden und soll das Pensum des Vizepräsidiums ebenfalls 50 Prozent betragen.

Die Verwaltungskommission der Gerichte führte bei den Gerichten der Kantone Uri, Schwyz, Nidwalden, Obwalden, Zug, Appenzell Ausserrhoden und Schaffhausen eine Umfrage zu deren Personalressourcen und Geschäftslast durch. Dabei ergab sich, dass das mit der vorliegenden Reform vorgesehene Gesamtpensum von 100 Prozent für das Obergerichtspräsidium und -vizepräsidium im interkantonalen Vergleich gerechtfertigt und zudem massiv ist. Dies lässt sich allerdings nicht wie bei den erstinstanzlichen Gerichten sozusagen spiegelbildlich darstellen (s. dazu Ziff. 1.6), da die Strukturen bei den zweitinstanzlichen Gerichten in den untersuchten Kantonen sehr unterschiedlich sind.

Das Obergericht verfügt derzeit auf der Stufe Gerichtsschreiber mit inzwischen drei ordentlichen Vollzeitstellen über genügend Ressourcen, um die laufende Geschäftslast bewältigen zu können. Die momentan bestehende befristete vierte Gerichtsschreiberstelle wird noch für den Abbau der alten Pendenzen benötigt. Wenn dies erreicht ist, wird das Obergericht auf diese vierte Gerichtsschreiberstelle verzichten können. Hinzuweisen ist aber darauf, dass mit den drei Vollzeitstellen beim Obergericht auch das Sekretariat der Verwaltungskommission der Gerichte abgedeckt wird, indem seit Jahren der amtsälteste Gerichtsschreiber zugleich auch als Aktuar der Verwaltungskommission fungiert. In Zukunft werden die dafür aufgewendeten 20 Stellenprozent im Budget des neu installierten Generalsekretariats ausgewiesen. Dem Obergericht verbleiben damit genau genommen 280 Stellenprozent für die Gerichtsschreibertätigkeiten.

Auch beim Kantonsgericht ist eine Erhöhung der Pensen auf Richterebene notwendig. Die beiden Kantonsgerichtspräsidien verfügen zusammen über eine Stellendotation von 200 Prozent. Dieses Pensum ist für die Bewältigung der sehr grossen Geschäftslast beim Kantonsgericht nicht mehr ausreichend. Allein schon die Dringlichkeiten des laufenden Tagesgeschäfts absorbieren die Präsidien derart stark, dass eine zeitnahe Bearbeitung umfangreicher und komplexer Verfahren kaum mehr möglich ist. Anders als in den letzten Jahren sollen auch keine Verfahrensleitungen mehr von Milizrichterinnen und -richtern übernommen werden. Es werden daher zusätzliche Ressourcen im juristischen Bereich benötigt. Um die Qualität der Rechtsprechung weiterhin gewährleisten und eine schnellere Verfahrenserledigung erreichen zu können, ist eine neue Teilzeitstelle auf Richterebene zu schaffen. Konkret soll ein teileamtliches Kantonsgerichtsvizepräsidium mit einem Pensum von 80 Prozent installiert werden. Auch hier zeigt der Blick auf Gerichte anderer Kantone, dass der geplante Ausbau des Gesamtpensums moderat ist.

Die Ausgestaltung der Vizepräsidien von Obergericht und Kantonsgericht neu als Teilämter ist ferner auch darum erforderlich, weil in Zukunft ebenso Angelegenheiten der Gerichtsverwaltung die Präsidien der kantonalen Gerichte zeitlich stärker als bisher beanspruchen werden. So nehmen bereits jetzt Fragen rund um die Digitalisierung immer mehr Raum ein. Die Digitalisierung der Justiz wird durch das vom Bundesgericht initiierte Projekt «Justitia 4.0» vorangetrieben. Ziel dieses Grossprojekts ist die Einführung einer digitalen

Gerichtsakte, die in allen Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsverfahren von allen Beteiligten auf Kantons- und Bundesebene verwendet und medienbruchfrei ausgetauscht werden soll.

Anders als beim Obergericht, wo kürzlich eine dritte Gerichtsschreiberstelle geschaffen wurde, ist das Kantonsgericht auf der Ebene der Gerichtsschreiber noch immer zu knapp ausgestattet, was sich auch im interkantonalen Vergleich klar bestätigt hat. Das Kantonsgericht ist auf eine neue vierte, ordentliche Gerichtsschreiberstelle angewiesen. Die Verwaltungskommission der Gerichte wird daher mit einem entsprechenden Stellenbegehren an den dafür zuständigen Landrat gelangen.

#### 1.4. Vizegerichtspräsidien mit Teilpensum beim Obergericht und Kantonsgericht

##### 1.4.1. Obergerichtsvizepräsidium

Für das Präsidium und Vizepräsidium des Obergerichts sind neu 100 Stellenprozent vorgesehen (heute: Präsidium 50 % [aktuell befristet aufgestockt auf 80 %]; Vizepräsidium ohne Pensum). Beim Präsidium bleibt es beim Pensum von 50 Prozent, während das Vizepräsidium fortan ebenfalls mit einem Teilpensum von 50 Prozent ausgestattet ist.

Wie bis anhin soll der genaue Umfang des Pensums des Präsidiums und neu des Vizepräsidiums des Obergerichts nicht auf Gesetzesstufe festgelegt, sondern durch den Landrat in der Lohnverordnung bestimmt werden. Es steht somit in der Kompetenz des Landrates, die Pensen gegebenenfalls zu ändern, um so flexibel auf Veränderungen der Geschäftslast reagieren zu können.

Das teilamtliche Vizepräsidium stellt sicher, dass beim Obergericht der Vorschrift der Schweizerischen Strafprozessordnung entsprochen werden kann, wonach nicht die gleichen Richter und Richterinnen bei einem Berufungsverfahren gegen ein Urteil mitwirken dürfen, die in derselben Sache bereits in einem Beschwerdeverfahren gegen Anordnungen der Polizei, der Staats- und Jugendanwaltschaft oder des Zwangsmassnahmengerichts geamtet haben. Mit dem vorgesehenen «50/50»-Modell lässt sich gewährleisten, dass in allen strafrechtlichen Verfahren eine juristisch ausgebildete Person den Vorsitz innehat.

Nicht zielführend wäre es, anstelle des eben aufgezeigten «50/50»-Modells allein das Präsidium auf 100 Prozent aufzustocken und dagegen das Vizepräsidium als Milizamt ohne festes Pensum zu belassen. Denn wie bereits ausgeführt, hat das Obergericht zahlreiche Beschwerden in Strafsachen zu behandeln, und es kann dabei aufgrund prozessrechtlicher Vorgaben nicht dieselbe Person den Vorsitz innehaben wie bei einer (späteren) strafrechtlichen Berufung im gleichen Sachzusammenhang; bei strafrechtlichen Beschwerden obliegt daher der Vorsitz grundsätzlich dem Vizepräsidium. Bei einem blossen Milizamt aber ist zweifelhaft, ob sich das Vizepräsidium dauerhaft mit einer juristisch ausgebildeten Person besetzen lässt. Zudem ist der erforderliche zeitliche Aufwand für das Obergerichtsvizepräsidium bereits jetzt mit einem Milizamt nicht mehr vereinbar.

Ein weiterer Vorteil des «50/50»-Modells ist seine Flexibilität. Die Fälle können in Zukunft nach Massgabe der Arbeitsbelastung zwischen Präsidium und Vizepräsidium aufgeteilt werden. Es gelten dabei keine starren Zuteilungsregeln, sodass die Verteilung in erster Linie von Umfang und Komplexität der jeweiligen Fälle abhängen wird. Präsidium und Vizepräsidium werden sich dabei auch bei Pikett-Einsätzen bei Beschwerden in Haftsachen eher ablösen können. Im Übrigen übernimmt das Vizepräsidium bereits heute in unterschiedlichen Fällen im Zivil- und Strafbereich den Verfahrensvorsitz; dies zur Entlastung des Präsidiums zufolge der seit Längerem anhaltend hohen Geschäftslast.

Mit dem «50/50»-Modell wird nicht zuletzt auch eine zusätzliche attraktive Teilzeitstelle geschaffen. Solche Teilzeitstellen in anspruchsvoller Funktion entsprechen aufgrund der sich in den letzten Jahrzehnten veränderten Lebensentwürfe einem Bedürfnis. Auf vergleichbarer Stufe gibt es im Kanton Glarus kaum Teilzeitstellen.

##### 1.4.2. Kantonsgerichtsvizepräsidium

Beim Kantonsgericht wird die neu vorgesehene Richterstelle als Kantonsgerichtsvizepräsidium ausgestaltet. Für das Vizepräsidium ist in Hinsicht auf die damit angestrebte Entlastungswirkung ein Arbeitspensum von 80 Prozent erforderlich, wobei das Pensum konkret vom Landrat in der Lohnverordnung festzulegen ist. Mit künftig gesamthaft drei mit Arbeitspensen ausgestatteten Richterinnen und Richtern ist das Kantonsgericht ausreichend flexibel, um im Regelfall Unvereinbarkeiten und Ausstandsfällen begegnen zu können. Die Schaffung einer noch grösseren Anzahl Richterstellen mit kleineren Arbeitspensen (50 % und weniger) bringt keine Vorteile. Schwergewichtig dient die Neuschaffung des teilamtlichen Vizepräsidiums beim Kantonsgericht der Bewältigung der durch aufwendigere Verfahren in verschiedenen Rechtsbereichen gestiegenen Geschäftslast. Es wird sichergestellt, dass künftig in der Regel eine Richterin oder ein Richter mit juristischer Ausbildung über strafprozessuale Zwangsmassnahmen entscheidet. Bisher war dies nicht in allen Fällen möglich, da in Haftverfahren gemäss der Strafprozessordnung ein Entscheid innert 48 Stunden seit Eingang des Begehrens gefällt sein muss und daher eine Pikettorganisation erforderlich ist. Zudem dürfen gemäss der Strafprozessordnung – gleich wie beim Obergericht – jene Richterinnen und Richter, welche über Schuld und Strafe zu entscheiden haben, im gleichen Fall nicht vorher über die Anordnung von Zwangsmassnahmen befunden haben. Um in Zukunft flexibel auf Änderungen in der Geschäftslast in einzelnen Bereichen reagieren zu können, wird davon abgesehen, auf Gesetzesebene eine Zuordnung der Aufgabengebiete auf die beiden Präsidien und das teilamtliche Vizepräsidium vorzunehmen. Das Kantonsgericht wird dazu ein Reglement erlassen.

### 1.5. Fusion von Obergericht und Verwaltungsgericht als Massnahme ungeeignet

Eine Fusion von Obergericht und Verwaltungsgericht wurde ebenfalls geprüft, jedoch verworfen, da kein Potenzial für einen Synergiegewinn besteht. Namentlich eine Beschleunigung der Verfahren beim Obergericht kann auf diesem Weg nicht erreicht werden. Beide Gerichte sind schlank organisiert und haben eine einfache Führungsstruktur mit klaren Verantwortlichkeiten. Es bestehen daher keine Überkapazitäten infolge gleichartiger Aufgaben, welche durch eine Fusion abgebaut bzw. beim Obergericht zur Verfahrensbeschleunigung genutzt werden könnten. Auch bei einer Fusion müssten die Richterpensen beim Obergericht erhöht werden.

Gegen eine Fusion spricht auch die bestehende Spezialisierung beider Gerichte. Würde einer Fusion gegenüber dem «50/50»-Modell der Vorzug gegeben, müsste das Verwaltungsgericht Strafrechtsfälle vom Obergericht übernehmen, damit den Anforderungen des Strafprozessrechtes an die Gerichtsbesetzung entsprochen werden kann. Im Gegenzug müssten dem Obergericht Fälle des Verwaltungsgerichts übertragen werden. Damit würde die seit Schaffung des Verwaltungsgerichts im Jahr 1988 bestehende Spezialisierung beider Gerichte auf je ihre Rechtsgebiete teilweise aufgegeben. Die Spezialisierung beider Gerichte trägt jedoch wesentlich zur hohen Qualität der Rechtsprechung der beiden obersten kantonalen Gerichte bei. Die bestehenden Strukturen sind daher beizubehalten; sie sind passend, effizient und zukunftstauglich.

Eine Fusion drängt sich schliesslich auch darum nicht auf, weil das Verwaltungsgericht heute den Anforderungen entsprechend ideal aufgestellt ist und insofern kein Reformbedarf besteht. Namentlich ist es dem Verwaltungsgericht möglich, die Verfahren innert nützlicher Frist zu erledigen. Mit einer Fusion würde man daher ohne Notwendigkeit in praxisbewährte Strukturen eingreifen.

### 1.6. Strukturen beim Kantonsgericht

Die heutige Organisation des Kantonsgerichts mit zwei vollamtlichen Präsidenten und zwölf Mitgliedern (Milzrichterinnen und Milzrichter) wurde mit Kantonen ähnlicher Grösse verglichen.

Das erstinstanzliche Landgericht Uri ist (nach der Zusammenlegung mit dem Landgericht Urseren) mit zwei vollamtlichen Berufsrichtern besetzt, dem Landgerichtspräsidium und dem Landgerichtsvizepräsidium, hat aber in zwei Jahren etwa die gleiche Geschäftslast wie das Kantonsgericht Glarus in einem Jahr. Der Kanton Obwalden kennt in der ersten Instanz mehrere Kantonsgerichtspräsidenten (Kantonsgerichtspräsidium I-III mit insgesamt 250 Stellenprozent); die Geschäftslast ist vergleichbar mit dem Kanton Uri. Der Kanton Nidwalden kennt in der ersten Instanz mehrere Kantonsgerichtspräsidenten (Kantonsgerichtspräsidium I-IV mit insgesamt 300 Stellenprozent), wobei die Geschäftslast mit dem Kanton Glarus vergleichbar ist. Im Kanton Appenzel Ausserrhoden hat das Kantonsgericht als erste Instanz drei Berufsrichter, welche als Kammervorsitzende und als Einzelrichter amten (insgesamt 300 Stellenprozent), dies bei im Vergleich mit dem Kanton Glarus leicht höherer Geschäftslast.

Dieser Vergleich zeigt, dass die heutige Aufstellung des Kantonsgerichts Glarus mit zwei vollamtlichen Berufsrichtern unterdotiert ist und das nach der Reform vorgesehene Pensum von insgesamt 280 Prozent für Berufsrichter angemessen ist. Die erwähnten Kantone setzen Milzrichterinnen und Milzrichter in der Regel als Mitglied im Kollegialgericht ein und sehen für den Vorsitz im Kollegialgericht sowie für die Einzelgerichte juristisch ausgebildetes Berufspersonal vor, was nach der Reform auch für das Kantonsgericht Glarus vorgesehen ist. Mit den wie bisher zwölf nebenamtlichen Mitgliedern des Kantonsgerichts stehen auch bei Ausstands- und Verhinderungsfällen noch genügend Personen zur Verfügung, um die Fünferbesetzung beim Kollegialgericht in Zivil- und Strafsachen sicherstellen zu können. In Ausnahmefällen amten die Mitglieder des Kantonsgerichts weiterhin als Ersatzmitglieder beim Obergericht.

## 2. Stärkung des Milzrichtersystems

Das Glarner Gerichtswesen ist durch das Milzrichtersystem geprägt. Mit den Milzrichterinnen und -richtern ist bei den Glarner Gerichten eine breite Berufs- und Lebenserfahrung vertreten. Der Regierungsrat und die Verwaltungskommission der Gerichte erachten diesen Umstand als einen wichtigen Faktor, um eine hohe Qualität der Rechtsprechung sicherzustellen. Namentlich tragen die Milzrichter und Milzrichterinnen wesentlich dazu bei, dass die Entscheide der Glarner Gerichte auch für Personen ohne juristische Ausbildung verständlich und nachvollziehbar sind.

Seit einigen Jahren sind jedoch Stimmen lauter geworden, welche das Milzrichtersystem und insbesondere die Mitwirkung von Richtern und Richterinnen ohne juristische Ausbildung kritisch bewerten und nach einer juristischen Ausbildung für alle Richter und Richterinnen verlangen. Diese Stimmen haben weiter Auftrieb erhalten, als das Zürcher Stimmvolk 2016 beschloss, dass ein abgeschlossenes juristisches Studium Wahlbarkeitsvoraussetzung für die Bezirksgerichte sei. Bei den betroffenen Richterämtern handelt es sich um Voll- und Teilämter; die entsprechenden Richter und Richterinnen üben auch Einzelrichterfunktionen aus. Das abgeschaffte Zürcher Laienrichtermodell unterschied sich daher wesentlich vom Glarner Modell, sind hierorts nämlich richterliche Milizpersonen im Nebenamt und nicht in einem festen Pensum tätig. Zudem wirken sie weitgehend nur innerhalb eines Spruchkörpers mit.

Das Milizrichtersystem in der Glarner Ausprägung ist weitgehend unumstritten. Kritik erwächst jedoch zunehmend in jenen Fällen, in denen der Spruchkörper nur aus Milizpersonen ohne juristische Ausbildung besteht oder in denen ein Milizrichter oder eine Milizrichterin ohne juristische Ausbildung in einzelrichterlicher Funktion Verfahren leitet. Es wird moniert, in diesen Fällen bestehe die Gefahr, dass dem Gerichtsschreiber oder der Gerichtsschreiberin eine unangemessen starke Stellung zukomme.

Indem neu beim Kantonsgericht und beim Obergericht je ein durch Personen mit einer juristischen Ausbildung besetztes Vizepräsidium mit einem fixen Stellenpensum (80 % bzw. 50 %) installiert wird, lässt sich sicherstellen, dass in Zukunft jedenfalls in strittigen Verfahren grundsätzlich immer eine Richterin oder ein Richter mit juristischer Ausbildung die Verfahrensleitung innehat. Beim Verwaltungsgericht stellt sich diese Problematik nicht. Dort können sämtliche Verfahren in der Regel unter Leitung des Präsidiums abgewickelt werden.

Beim Kantonsgericht besteht die Praxis, dass bei Abwesenheit des zuständigen Kantonsgerichtspräsidiums oder zu dessen Entlastung vereinzelte Verfahren unter dem Vorsitz einer erfahrenen Milizrichterin oder eines erfahrenen Milizrichters geführt werden. In diesen Fällen wirkt kein juristisch ausgebildeter Richter mit. Dies betrifft fast ausschliesslich Verfahren vor dem Zwangsmassnahmengericht und in familienrechtlichen Angelegenheiten. Gerade die familienrechtlichen Verfahren waren früher für den Einsatz eines erfahrenen Milizrichters oder einer erfahrenen Milizrichterin gut geeignet. In den letzten Jahren sind jedoch die rechtlichen Anforderungen in beiden Rechtsgebieten sowie auch an die Verfahrensleitung wesentlich gestiegen. Es ist daher zu erwarten, dass die Kritik am Milizrichtersystem zunehmen wird, wenn Fälle ohne Mitwirkung eines Richters oder einer Richterin mit juristischer Ausbildung entschieden werden. Um das Milizrichtersystem auch mittel- und langfristig als wichtige Säule der Glarner Gerichte zu erhalten, stellt die Reform sicher, dass im Regelfall die Verfahren vor den Glarner Gerichten durch juristisch ausgebildete Vorsitzende geleitet werden können, denen Milizrichter beisitzen. Damit besinnt man sich auf die ursprüngliche Stärke des Milizrichtersystems, nämlich die Ergänzung der juristischen Kompetenz durch eine breite Lebenserfahrung und vielfältiges Fachwissen aus verschiedensten Bereichen der Berufswelt. Die Gerichte können jedoch in dringenden oder besonderen Einzelfällen die Verfahrensleitung weiterhin einer Milizrichterin oder einem Milizrichter übertragen. Es soll daher den Gerichten weiterhin möglich sein, aus dem Kreis ihrer Milizrichterinnen und -richter weitere Vizepräsidien zu bestimmen. Diese Vizepräsidien sind allerdings nicht Teilämter, sondern werden wie bisher im Nebenamt auf der Basis von Sitzungsgeldern ausgeübt.

### 3. Justizleitung

#### 3.1. Verwaltungskommission der Gerichte

Die Verwaltungskommission der Gerichte ist das für die Gerichtsverwaltung zuständige Organ. Sie setzt sich bisher aus dem Obergerichtspräsidium, dem Verwaltungsgerichtspräsidium und den beiden Kantonsgerichtspräsidien zusammen und wird administrativ durch den Aktuar unterstützt. Dieser war bislang immer gleichzeitig auch Obergerichtsschreiber. Bis anhin bekleidete das Obergerichtspräsidium von Gesetzes wegen das Präsidium der Verwaltungskommission.

Die Reform sieht vor, dass in Zukunft die Verwaltungskommission das Präsidium bestimmt, wobei dafür das Obergerichtspräsidium oder das Verwaltungsgerichtspräsidium in Frage kommt. Diese Regelung schafft Flexibilität und bildet die Gleichrangigkeit der beiden oberen Gerichte ab.

Die Verwaltungskommission soll anders als bis anhin nicht mehr vier, sondern fünf Mitglieder umfassen. Es ist sachgerecht, wenn fortan das Obergericht mit gleich vielen Personen wie das Kantonsgericht in der Verwaltungskommission vertreten ist. Zu diesem Zweck wird die Verwaltungskommission um das Obergerichtsvizepräsidium erweitert.

#### 3.2. Gerichtsverwaltung erhält ein Generalsekretariat

Die Glarner Gerichte verfügen mit der Verwaltungskommission über ein gerichtsübergreifendes Verwaltungsorgan. Neu wird der Verwaltungskommission ein Generalsekretariat unterstellt, bei welchem die bereits jetzt für die gemeinsame Gerichtsverwaltung erbrachten Aufgaben angesiedelt werden. Dies betrifft derzeit die Funktion des Actuars sowie die Gerichtskasse. Der Aktuar war bisher zugleich Gerichtsschreiber beim Obergericht, weshalb die Tätigkeit des Actuars in der Aussenwahrnehmung hinter der Gerichtsschreibertätigkeit verschwindet. Die Gerichtskasse ist bisher im Budget des Kantons- und Obergerichts integriert.

Mit dem Generalsekretariat entstehen keine neuen Stellen, sondern bereits bestehende Stellen werden organisatorisch neu zugeordnet. Auf diese Weise werden im Hinblick auf mögliche neue Herausforderungen für die Gerichtsverwaltung zukunftstaugliche Strukturen geschaffen. Zu denken ist etwa an das vom Bundesgericht initiierte Digitalisierungsprojekt «Justitia 4.0», welches ab 2026 in den Kantonen umgesetzt werden soll und neue Anforderungen an die Gerichtsverwaltung stellen wird.

Um Transparenz hinsichtlich der Kosten der die einzelnen Gerichte übergreifenden Gerichtsverwaltung herzustellen, erhält die Verwaltungskommission ein eigenes Budget. Bisher waren die Kosten für die gemeinsame Gerichtsverwaltung Bestandteil des allgemeinen Budgets «Gerichtskanzlei».

Im Bund und in anderen Kantonen hat sich für die Funktion des «Aktuars» die Bezeichnung «Generalsekretär» eingebürgert. Diese Bezeichnung wird auch vom Kanton Glarus übernommen. Am Stellenbeschrieb und an der Lohnbandeinreihung des Aktuars ändert die Umbenennung nichts.

#### 4. Grösse der Spruchkörper

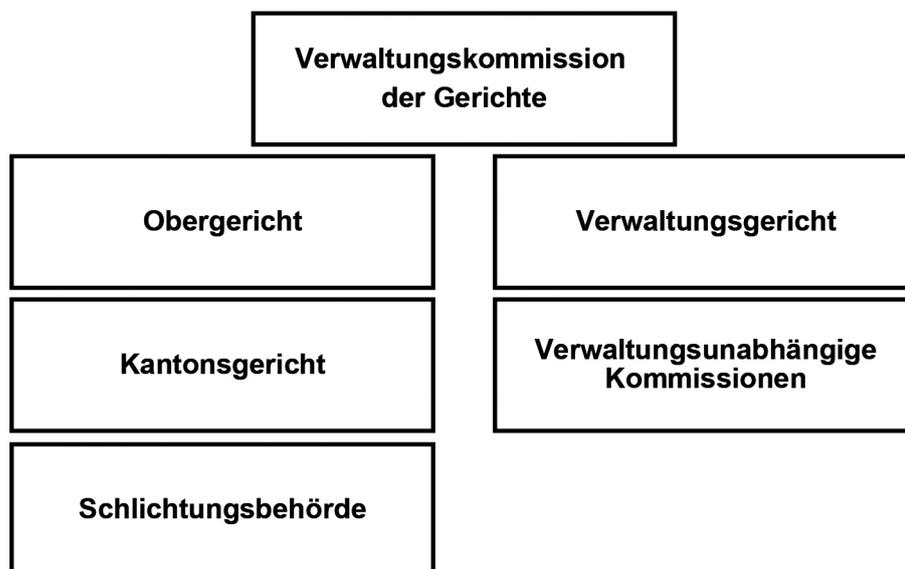
In den letzten Jahren lässt sich schweizweit eine Verkleinerung der Spruchkörper bei gerichtlichen Plenarverfahren feststellen. Kollegialgerichte tagen meistens in der Besetzung mit drei Richtern und Richterinnen. Im Vernehmlassungsentwurf war daher ebenfalls die Verkleinerung der Spruchkörper auf eine Dreierbesetzung in den Verfahren vor Obergericht und Kantonsgericht vorgesehen. Nur noch ausnahmsweise sollte in bestimmten Verfahren das Obergericht in einer Fünferbesetzung urteilen.

Das Ergebnis der Vernehmlassung zeigt jedoch, dass die bisherige Grösse der Spruchkörper beim Ober- und Kantonsgericht beibehalten werden soll. Dabei wird insbesondere der Vorteil angeführt, dass die Milizrichterinnen und -richter Expertise aus verschiedenen Gebieten einbringen können und dass grössere Spruchkörper für breiter abgestützte Urteile sorgen können.

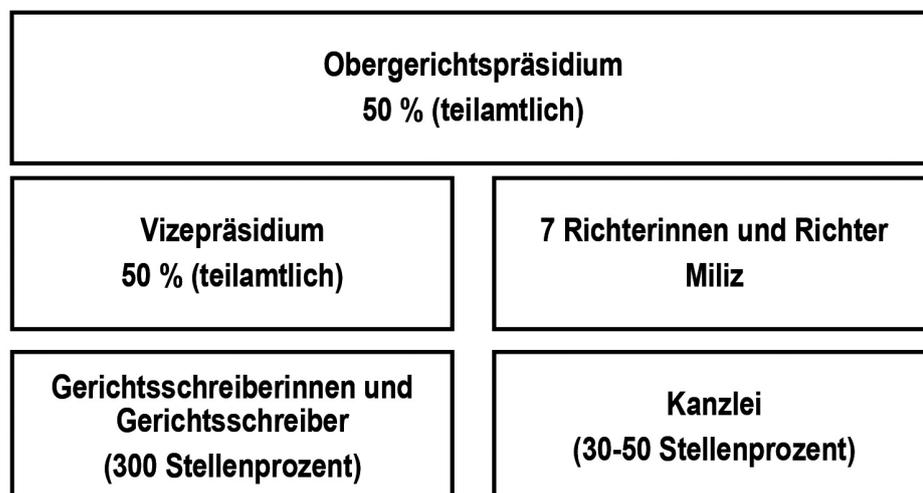
Es wird bewusst auch darauf verzichtet, dem Einzelgericht (Präsidium/Vizepräsidium) zulasten der Gerichtskammern weitergehende Entscheidkompetenzen einzuräumen. Ein solcher Schritt würde eine unerwünschte Schwächung des Milizrichtersystems bedeuten.

#### 5. Grafische Darstellung der Gerichtsorganisation

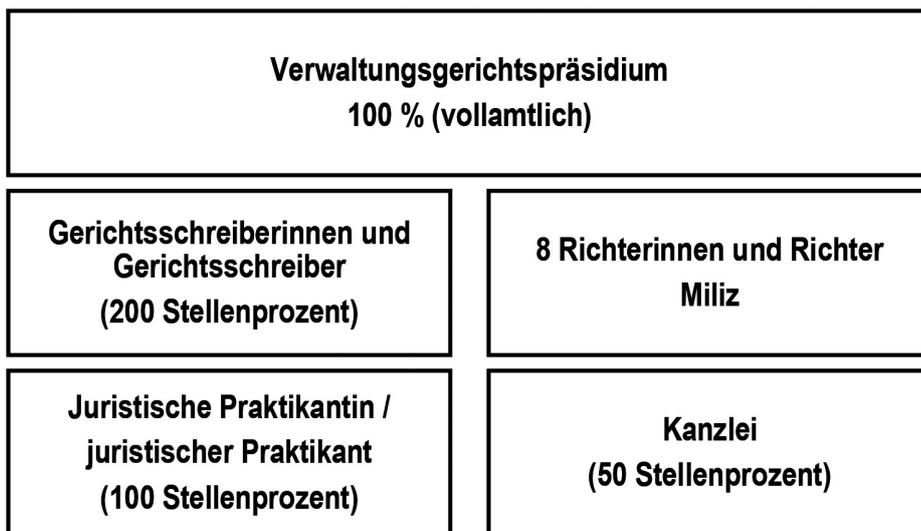
Die nachfolgende Abbildung zeigt die Organisation des Glarner Gerichtswesens in der Übersicht:



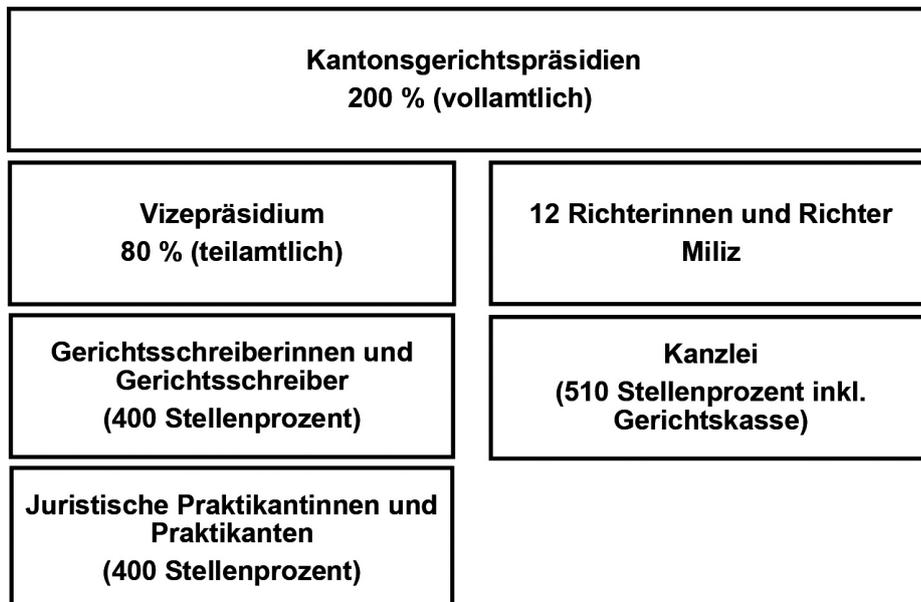
Die nachfolgende Abbildung zeigt die künftige Organisation des Glarner Obergerichts:



Die nachfolgende Abbildung zeigt die Organisation des Glarner Verwaltungsgerichts. Diese wird mit der hier unterbreiteten Vorlage nicht verändert.



Die nachfolgende Abbildung zeigt die künftige Organisation des Glarner Kantonsgerichts:



## 6. Änderung weiterer Gesetze neben dem Gerichtsorganisationsgesetz

Die Änderungen führen in erster Linie zu einer Totalrevision des bisherigen Gesetzes über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus; mit einem neuen Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) soll den künftigen Herausforderungen begegnet werden. Daneben sind punktuelle Anpassungen in der Verfassung des Kantons Glarus (Kantonsverfassung, KV) und in verschiedenen kantonalen Gesetzen erforderlich (s. dazu Ziff. 8.2.2–8.2.11). Anpassen ist ausserdem die Lohnverordnung, wofür der Landrat zuständig ist.

## 7. Vernehmlassungsverfahren

Die Vorlage wurde einer breiten Vernehmlassung unterzogen. Insgesamt gingen 20 externe und verwaltungsinterne schriftliche Stellungnahmen ein. Die Stossrichtung der Revisionsvorlage stiess auf breite Zustimmung. Unbestritten war die Notwendigkeit, mit der Schaffung teilamtlicher Vizepräsidien dem Obergericht und dem Kantonsgericht zusätzliche Kapazitäten zur Bewältigung der hohen Geschäftslast zur Verfügung zu stellen. Auch die Neuorganisation der Verwaltungskommission mit der Schaffung eines Generalsekretariats wurde begrüsst. Folgende Hauptanliegen wurden in die Revisionsvorlage aufgenommen:

- *Juristische Ausbildung der Gerichtspräsidiien und teilamtlichen Vizepräsidien:* Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer vertraten die Auffassung, dass für die Wahl der Gerichtspräsidiien und der neuen teilamtlichen Vizepräsidien eine juristische Ausbildung vorausgesetzt werden soll, auch mit Blick darauf, dass die Verfahrensleitung künftig grundsätzlich durch juristisch ausgebildete Person ausgeübt werden soll. Dieser Vorschlag wurde in der Vorlage umgesetzt. Nicht berücksichtigt wurde hingegen die Forderung, auch bei den weiteren (Miliz-)Vizepräsidien eine juristische Ausbildung vorauszusetzen.
- *Keine Verkleinerung der Spruchkörper:* Der ursprüngliche Revisionsentwurf sah für die Spruchkörper beim Obergericht und Kantonsgericht im Grundsatz eine Dreierbesetzung vor (heute vielfach Fünferbesetzung) und es wäre zugleich beim Kantonsgericht die Zahl der Milizrichterinnen und Milizrichter von zwölf auf acht verringert worden. Eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer sprach sich dafür aus, die Fünferbesetzung ganz oder zumindest teilweise beizubehalten. Die kritischen Rückmeldungen zu einer Verkleinerung der Spruchkörper bildeten in den Vernehmlassungen den starken Rückhalt des Milizrichtersystems in der Öffentlichkeit ab. Die Stärkung des Milizrichtersystems ist jedoch ein erklärtes Ziel dieser Vorlage, weshalb auf die anfänglich vorgesehene Verkleinerung der Spruchkörper verzichtet wurde und sowohl beim Obergericht wie auch beim Kantonsgericht die Fünferbesetzung in der geltenden Regelung beibehalten wurde.
- *Weiteres:* Ausserdem wurde die ursprünglich vorgesehene Regelung, wonach im Übertretungsstrafrecht sowie in gewissen Verfahren bei miet-, pacht- und arbeitsrechtlichen Streitigkeiten auch Personen ohne Eintrag im Anwaltsregister zur berufsmässigen Vertretung generell zugelassen werden sollen, wieder etwas eingeschränkt. Auch wurde eine Gesetzesgrundlage für die elektronische Geschäftsverwaltung und für die Amtssprache geschaffen.

Nicht berücksichtigt wurde der Vorschlag, die Kompetenz zur Wahl der amtlichen Verteidigerinnen und Verteidiger der Anwaltskommission zu übertragen; sie verbleibt beim Landrat. Auch erlässt neu das Obergericht einen Tarif über die Parteientschädigungen und die unentgeltliche Rechtspflege in Zivil- und Strafverfahren. In beiden Fällen ist die Anwaltskommission aufgrund ihrer Zusammensetzung wenig geeignet. Die beantragte Aufhebung der Altersgrenze für Milizrichterinnen und Milizrichter wurde nicht weiterverfolgt, da Altersgrenzen für öffentliche Ämter gesamthaft politisch zu prüfen sind und nicht isoliert nur bei den Gerichten. Verschiedene Vorschläge für eine andere Zusammensetzung der Verwaltungskommission der Gerichte blieben ebenfalls unberücksichtigt, ebenso eine explizite Verpflichtung zur Publikation von Gerichtsentscheiden im Internet.

## 8. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### 8.1. Teil A: Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

#### *Artikel 68; Wahlbefugnisse*

Die neu geschaffenen teilamtlichen Vizepräsidien des Ober- und des Kantonsgerichts werden wie die Gerichtspräsidiien durch die Landsgemeinde direkt in das Amt gewählt. Im Übrigen konstituieren sich die Gerichte selber, insbesondere bestimmen sie die nebenamtlichen Vizepräsidien.

#### *Artikel 74; Wählbarkeit*

In einem neuen Absatz 1a wird als Wählbarkeitsvoraussetzung für die Gerichtspräsidiien und die teilamtlichen Vizepräsidien ein an einer Schweizer Hochschule mit einem Lizentiat oder Master abgeschlossenes juristisches Studium festgelegt. Damit wird dem Grundgedanken gefolgt, wonach die Gerichtsverfahren grundsätzlich stets durch eine Richterin oder einen Richter mit juristischer Ausbildung geleitet werden sollen.

#### *Artikel 106; Richterliche Unabhängigkeit*

Diese Bestimmung wird aufgehoben und deren Inhalt systematisch passend unter Ziffer 5.3.1, Gerichte, in Artikel 107a KV aufgeführt.

#### *Artikel 107a; Richterliche Unabhängigkeit*

Die Absätze 1 und 3 dieser Bestimmung entsprechen dem bisherigen Artikel 106 KV. Ein Grundgedanke der vorliegenden Reform ist es, dass die Gerichtsorganisation im GOG geregelt, auf Detailregelungen in der Kantonsverfassung deshalb verzichtet wird. Der bisherige Artikel 112 Absatz 4 KV, der die Verwaltungskommission der Gerichte und deren Besetzung regelt, ist daher aufzuheben. Neu wird lediglich das Prinzip der Selbstverwaltung der Gerichte auf Verfassungsstufe verankert, wobei ausgeführt wird, dass hierzu das Gesetz ein gemeinsames Organ der Gerichte vorsieht.

#### *Artikel 108; Kantonsgericht*

Die Zusammensetzung der Gerichte wird neu auf Gesetzesstufe geregelt, wobei den Gerichten in Artikel 112 KV die Kompetenz erteilt wird, detaillierte Regelungen dazu selbst zu treffen (z. B. Bildung von Kammern, Geschäftsverteilung). Demgemäss werden in der Kantonsverfassung nur noch die Anzahl der Präsidien und die Funktion der Gerichte genannt (Art. 108, 110 und 111 KV).

*Artikel 110; Obergericht*

Wie beim Kantonsgericht wird beim Obergericht die Zusammensetzung neu auf Gesetzesstufe geregelt. Die bisher in Artikel 112 Absatz 3 KV geregelte Aufsicht über die Geschäftsführung des Kantonsgerichts ist in Absatz 3a dieser Bestimmung aufgeführt. Absatz 3 kann aufgehoben werden.

*Artikel 111; Verwaltungsgericht*

Auch beim Verwaltungsgericht soll entsprechend den anderen Gerichten die Zusammensetzung im Gesetz geregelt werden. Die bisher in Artikel 112 Absatz 3 KV aufgeführte Aufsicht des Verwaltungsgerichts über die Geschäftsführung der verwaltungsunabhängigen Kommissionen wird in Absatz 2a geregelt. Absatz 2 kann aufgehoben werden.

*Artikel 112; Organisation*

Die Organisation und die Zuständigkeiten der Gerichte werden wie bisher auf Gesetzesstufe geregelt. Neu wird jedoch auf eine Aufzählung der im GOG zu regelnden Bereiche verzichtet (bisher Abs. 2). Zur Organisation gehören namentlich die Bildung von Gerichtskammern, die Besetzung der Spruchkörper, die Geschäftsverteilung sowie die Stellvertretung. Bei den Zuständigkeiten ist auf Gesetzesstufe insbesondere zu regeln, ob ein Einzelgericht oder ein Kollegialgericht entscheidet und welche Befugnisse die Präsidien, Vizepräsidien und Mitglieder der Gerichte haben.

Die Zuständigkeit des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts im Bereich der Aufsicht wird neu in Artikel 110 Absatz 3a und in Artikel 111 Absatz 2a KV festgelegt (bisher Art. 112 Abs. 3). Das gemeinsame Verwaltungsorgan der Gerichte ist neu in Artikel 107a Absatz 2 KV und im Übrigen im GOG geregelt.

*Titel 5.3.2; Strafverfolgungsbehörden*

Die Überschrift wird terminologisch präzisiert.

*Artikel 114; Organisation*

In dieser Bestimmung werden die bisherigen Artikel 113 und 114 KV zusammengefasst und deren Inhalt wird allgemeiner formuliert. Regelungen zur Organisation sollen ausschliesslich auf Gesetzesstufe erfolgen.

**8.2. Teil B: Gerichtsorganisationsgesetz***8.2.1. Gerichtsorganisationsgesetz**Titel; Gerichtsorganisationsgesetz*

Als Titel des vorliegenden totalrevidierten Erlasses wird nur noch «Gerichtsorganisationsgesetz» gewählt. Es soll wie bisher mit «GOG» abgekürzt werden.

*Ingress*

Der Ingress verweist auf Artikel 112 Absatz 1 KV. Dieser legt fest, dass die Regelung der Organisation und Zuständigkeit der Gerichte auf Gesetzesstufe erfolgt. Auf die Nennung der relativ zahlreichen bundesrechtlichen Bestimmungen, die im Bereich des Verfahrensorganisationsrechts die weitere Regelung den Kantonen übertragen, wird verzichtet. Stattdessen erfolgt im Ingress nur die Aufzählung der wesentlichen einschlägigen Bundeserlasse. Der Verweis bezieht sich bereits auf den geänderten Artikel 112 KV (s. hierzu Ausführungen oben zu Art. 112 KV). Als weitere übergeordnete Rechtsgrundlage in der Kantonsverfassung, auf die sich das GOG stützt, wird im Ingress noch Artikel 75 Absatz 1 KV erwähnt. Danach bestimmt der Gesetzgeber, welche Tätigkeiten mit den Aufgaben einer Gerichts- oder Strafverfolgungsbehörde unvereinbar sind.

*Artikel 1; Gegenstand und Geltungsbereich*

Der Vorbehalt zugunsten der Verfahrensordnungen bezieht sich namentlich auf die ZPO, die StPO und das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG).

Das 14. Kapitel des bisher geltenden GOG (Art. 65 ff.) ist mit dem Titel «Rechtsanwälte» überschrieben. Im Jahr 2002 wurden die Artikel 66–72 aufgehoben und es verblieb mit Artikel 65 nur noch eine einzige Bestimmung in diesem Kapitel, welche nicht einmal eine eigenständige Bedeutung hat. Das Kapitel kann daher ganz aufgehoben werden. Das Anwaltsrecht ist heute umfassend im Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA) und im Anwaltsgesetz des Kantons Glarus geregelt.

Absatz 3 hält fest, dass das GOG nicht nur für die in Artikel 2 aufgezählten Behörden gilt, sondern sinngemäss auch für alle weiteren Behörden mit Aufgaben in der Rechtspflege (so etwa die Staats- und Jugendanwaltschaft), soweit für diese keine Spezialvorschriften bestehen.

### *Artikel 2; Gerichtliche Behörden*

Diese Bestimmung führt die kantonalen Justizbehörden auf. Auf Verfassungsstufe (Art. 108–111 KV) sind die Zuständigkeitsbereiche der Gerichte geregelt. Neu wird von «Schlichtungsbehörde» statt von «kantonalen Schlichtungsbehörde» gesprochen. Sodann wird der Begriff «verwaltungsunabhängige Rekurskommission» durch «verwaltungsunabhängige Kommission» ersetzt. Zu den verwaltungsunabhängigen Kommissionen gehört neben der Steuerrekurskommission beispielsweise die Landesschatzungskommission.

### *Artikel 3; Oberaufsicht*

Die Oberaufsicht und der Tätigkeitsbericht waren bisher in den Artikeln 46 und 47 GOG geregelt. Die neue Regelung ist schlanker, ohne aber in materieller Hinsicht etwas zu ändern.

### *Artikel 4; Aufsicht*

Bestimmungen zur Aufsicht fanden sich bisher in verschiedenen Artikeln (Art. 7, 16 Abs. 1 Bst. f, Art. 20 Abs. 3 und Art. 48 GOG). Neu wird die Aufsicht in einem Artikel geregelt, wobei die wichtigsten Aufsichtsinstrumente im Sinne einer nicht abschliessenden Aufzählung aufgeführt sind.

### *Artikel 5; Aufsichtsbeschwerde*

Bei der bisher in Artikel 49 GOG geregelten Aufsichtsbeschwerde wird neu die anwendbare Verfahrensordnung bestimmt (Abs. 1) und auf die Subsidiarität (Abs. 3) hingewiesen.

### *Artikel 6; Organisation und Wahl*

Wie bis anhin sind in der Verwaltungskommission sämtliche Gerichte vertreten. Bisher lag der Vorsitz der Verwaltungskommission bei der Obergerichtspräsidentin oder beim Obergerichtspräsidenten, was sich historisch damit erklärt, dass früher ausschliesslich das Obergericht für sämtliche Belange der Gerichtsverwaltung zuständig war. Mit dem Verwaltungsgericht besteht nun aber seit inzwischen mehr als drei Jahrzehnten ein zweites oberes kantonales Gericht auf der gleichen Stufe wie das Obergericht. Neu soll daher auch das Verwaltungsgerichtspräsidium der Verwaltungskommission vorstehen können, wobei die Stellvertretung jeweils vom Präsidium des anderen oberen Gerichts ausgeübt wird (Abs. 3). Diese Regelung ermöglicht flexible Lösungen und entspricht im Wesentlichen den Bestimmungen anderer Kantone, welche ein gerichtsübergreifendes Leitungsgremium kennen. Die Verwaltungskommission wird von vier auf fünf Mitglieder erweitert. Dem Obergericht kommen neu zwei Sitze zu. Dieser Schritt ist zur Wahrung der Symmetrie innerhalb des Gremiums notwendig. Da das Obergericht nicht mehr zwingend das Präsidium innehat und ihm damit nicht mehr wie bis anhin der Stichentscheid zukommt, muss es in Zukunft jedenfalls mit der gleichen Anzahl Personen wie das ihm aufsichtsrechtlich unterstellte Kantonsgericht vertreten sein.

### *Artikel 7; Beschlussfassung*

Es reichen weiterhin drei Mitglieder für die Beschlussfähigkeit. Dies ist unproblematisch, da alle Mitglieder rechtzeitig eingeladen und die Geschäfte traktandiert werden müssen. Neu wird die Stellvertretung geregelt. Gemäss Absatz 2 können sich die Mitglieder der Verwaltungskommission durch ein Mitglied des jeweiligen Gerichts (in der Regel durch das Vizepräsidium) vertreten lassen. Nicht mehr in dieser Bestimmung geregelt werden die Aufgaben des Aktuars, da hierfür eine eigene Bestimmung (Generalsekretariat, Art. 45 GOG) vorgesehen ist.

### *Artikel 8; Aufgaben*

Die Bestimmung wird prägnanter formuliert. Die Verwaltungskommission wird als eigenes Gremium ausgewiesen, wobei deren Zuständigkeiten klarer geregelt werden. Zu den durch Gesetz der Verwaltungskommission übertragenen Aufgaben gehören beispielsweise die Wahl der Mitglieder der Schlichtungsbehörde oder der Vorschlag für die Wahl von Mitgliedern der Anwaltskommission und von amtlichen Verteidigerinnen und Verteidigern zuhanden des Landrates. Im Übrigen wird das Subsidiaritätsprinzip betont. Die Verwaltungskommission ist erst zuständig, wenn die Aufgabe nicht in den Aufgabenbereich eines Gerichts fällt, sondern gerichtsübergreifend zu lösen ist. Dieses Prinzip zeigt sich beispielhaft in Absatz 2 Buchstabe b. Danach werden Anträge zu Gesetzgebungen und Vernehmlassungen nur dann in der Verwaltungskommission behandelt, wenn die Vorlage Auswirkungen auf sämtliche Gerichte hat. Ansonsten erfolgt der Antrag oder die Stellungnahme durch das sachlich zuständige Ober- oder Verwaltungsgericht. Neu soll die Verwaltungskommission im Sinne der Transparenz ein eigenes Budget erhalten (z. B. für die Löhne des Generalsekretariats oder für gerichtsübergreifende IT-Aufgaben). Dies sind nicht Mehrkosten, schafft aber Transparenz, indem fortan klarer aufgezeigt werden kann, welcher Aufwand bei den einzelnen Gerichten und welcher gerichtsübergreifend entsteht.

Es ist gelebte Praxis, dass das Obergericht (zugleich auch für das Kantonsgericht und die Schlichtungsbehörde als Vorinstanzen) sowie das Verwaltungsgericht eigenständig unabhängig voneinander das Budget und die Rechnung je für ihren Zuständigkeitsbereich unterbreiten. Daran wird weiterhin festgehalten, wobei diese Praxis ebenso in Bezug auf das Budget der Verwaltungskommission der Gerichte übernommen wird. Ein

Mitglied der Verwaltungskommission der Gerichte vertritt die Budgets der einzelnen Gerichte und der Verwaltungskommission der Gerichte weiterhin vor dem Landrat. Die Vertretung der Gerichte bei Beratungen im Landrat wird durch die Verwaltungskommission der Gerichte bestimmt (Abs. 2 Bst. d). Neu ist daher in Absatz 2 Buchstabe c vorgesehen, dass die Verwaltungskommission der Gerichte Budget und Rechnung dem Regierungsrat unterbreitet. Dies entspricht auch der im Rahmen der Totalrevision des kantonalen Datenschutzrechts für die ebenfalls institutionell unabhängige Fachstelle Datenschutz getroffenen Lösung. Sollten die von den Gerichten eingereichten Budgets Fragen aufwerfen oder umstritten sein, so geht die Verwaltungskommission der Gerichte davon aus, dass die zuständige landrätliche Kommission die betroffenen Präsidien anhört, ohne dass dies gesetzlich explizit festzuhalten ist.

#### *Artikel 9; Organisation*

Die bewährte Struktur, bestehend aus Präsidien (und neu einem teilamtlichen Vizepräsidium) mit juristischer Ausbildung und aus Milizrichterinnen und -richtern, also juristischen Laien, wird beibehalten. Der zunehmend erforderlichen Professionalisierung und der erhöhten Geschäftslast wird durch ein zusätzliches teilamtliches Vizepräsidium, welches durch die Landsgemeinde gewählt wird, Rechnung getragen. Das teilamtliche Vizepräsidium soll insbesondere als Zwangsmassnahmengericht, jedoch auch in anderen Rechtsbereichen amten. Aus dem Kreis der weiteren Gerichtsmitglieder können durch das Kantonsgericht zusätzliche Vizegerichtspräsidien im Nebenamt bestimmt werden. Derzeit ist vorgesehen, Milizrichterinnen oder Milizrichter als weitere Vizepräsidien einzusetzen. Diese sollen als erfahrene Richterinnen und Richter im Ausnahmefall Verfahren leiten, wenn etwa wider Erwarten beide Gerichtspräsidien und das teilamtliche Vizepräsidium vorbefasst sind, als befangen erscheinen oder aus nicht voraussehbaren Gründen ausfallen.

#### *Artikel 10; Gesamtbehörde*

Die Aufzählung in Absatz 2 regelt die Aufgaben der Gesamtbehörde abschliessend. Diese erlässt Bestimmungen, welche die Organisation und das Funktionieren des Kantonsgerichts sicherstellen. Einerseits bestimmt sie die Aufteilung der Aufgaben der beiden Präsidien. Andererseits erlässt sie Bestimmungen zur Bildung von Gerichtskammern, zur Zusammensetzung der Spruchkörper und zur Zuteilung der Fälle. Dies entspricht in Teilen weitgehend der bisherigen Regelung und Praxis, nach welcher die Gesamtbehörde zu Beginn der Amtsdauer insbesondere bestimmt, welches Präsidium den Zivilkammern und welches der Strafammer vorsteht.

#### *Artikel 11; Präsidium*

Die Leitung des Gerichtsbetriebs wird umfassend den Präsidien zugewiesen. Die Gesamtbehörde bestimmt, welches Präsidium für welche Aufgaben zuständig ist (vgl. Art. 10 GOG).

#### *Artikel 12; Kollegialgericht*

Das Kollegialgericht entscheidet wie bisher in weniger gravierenden Strafsachen in Dreierbesetzung. Bei schweren Straftaten wie auch in Zivilprozessen mit Streitwert über 30 000 Franken entscheidet das Gericht weiterhin in Fünferbesetzung. In aller Regel entscheidet ein Präsidium mit juristischer Ausbildung zusammen mit Milizrichtern. Die Aufzählung in Artikel 12 GOG ist abschliessend. Alle anderen Geschäfte fallen in die Zuständigkeit des Einzelgerichts (vgl. den nachfolgenden Artikel).

#### *Artikel 13; Einzelgericht*

Neu sind alle Zivilsachen dem Einzelgericht zugewiesen, für welche nicht ausdrücklich ein Kollegialgericht vorgesehen ist, namentlich solche mit Streitwerten bis 30 000 Franken. Der Einsatz von Milizrichtern als Einzelgericht (z. B. in nichtstreitigen Ehescheidungsverfahren) wird durch die Vertretungsregelungen (vgl. Art. 30 GOG) sichergestellt. Im strafrechtlichen Bereich ist das Einzelgericht nach wie vor für die Beurteilung von Übertretungsstrafsachen und als Zwangsmassnahmengericht zuständig. Soweit weitere Gesetze Zuständigkeiten des Kantonsgerichts vorsehen, behandelt diese Sachen das Einzelgericht.

#### *Artikel 14; Organisation*

Das Präsidium des Obergerichts bleibt teilamtlich. Die konkreten Stellenpensen von Präsidium und teilamtlichem Vizepräsidium werden vom Landrat in der Lohnverordnung festgelegt. Das Obergericht kann aus seinen Mitgliedern weitere Vizepräsidien bestimmen. Diese sollen als erfahrene Richterinnen und Richter im Ausnahmefall Verfahren leiten. Beispielsweise kann es vorkommen, dass das Präsidium aufgrund eines Ausnahmegrundes verhindert ist, das Vizepräsidium ferienabwesend ist und wegen zeitlicher Dringlichkeit nicht auf dessen Rückkehr gewartet werden kann.

#### *Artikel 15; Gesamtbehörde*

Als Gesamtbehörde erlässt das Obergericht Bestimmungen, welche die Organisation und das Funktionieren der gesamten Gerichtsinanz sicherstellen. Das betrifft beispielsweise die Aufteilung der Aufgaben zwischen Präsidium und teilamtlichem Vizepräsidium oder die Bestimmung des Spruchkörpers und die Zuteilung der

Fälle. Es hat auch das Reglement über die Gerichtsbesetzung vom 15. März 2019 erlassen, welches auf der Website des Obergerichts publiziert ist. In Bezug auf die aufsichtsrechtliche Tätigkeit ist das Obergericht als Gesamtbehörde zuständig für die Genehmigung von Erlassen des Kantonsgerichts und für interne Untersuchungen beim Kantonsgericht (Art. 4 Abs. 4 Bst. d und e GOG) und weitere aufsichtsrechtliche Tätigkeiten wie etwa die Erteilung von Weisungen an das Kantonsgericht, soweit ihm diese vom Präsidium übertragen werden (Art. 16 Abs. 1 Bst. e GOG).

Die in Absatz 2 Buchstabe a vorbehaltene Zuständigkeit des Präsidiums bezieht sich auf Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe e. Namentlich fallen die Geschäftsleitung und die Aufsicht über das Kantonsgericht, soweit es nicht um die Anordnung von Untersuchungen oder die Genehmigung von Erlassen geht, in den Zuständigkeitsbereich des Präsidiums (Art. 4 Abs. 4 Bst. a–c GOG).

#### *Artikel 16; Präsidium*

Der in Artikel 16 aufgeführte Aufgabenkatalog ist nicht abschliessend. Der in der Vernehmlassungsvorlage in Absatz 1 Buchstabe d und Absatz 2 geregelte Ablauf beim Budgetprozess wurde, insbesondere mit Blick auf die für die Fachstelle Datenschutz getroffenen Lösung, leicht angepasst. Nach wie vor soll eine Vertretung der Verwaltungskommission der Gerichte die unterbreiteten Budgets vor dem Landrat vertreten können, was sich angesichts der Stellung der Justiz als dritte Staatsgewalt als unabdingbar erweist (s. hierzu im Einzelnen die Ausführungen zu Art. 8).

#### *Artikel 17; Kollegialgericht*

Der erste Revisionsentwurf sah vor, dass das Kollegialgericht in Zivil- und Strafsachen grundsätzlich in einer Dreierbesetzung entscheidet; in Fünferbesetzung sollte das Obergericht einzig noch bei der Beurteilung von Verbrechen sowie bei Entscheiden über die Anordnung einer stationären Massnahme oder einer Verwahrung nach den Artikeln 56 ff. des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) tagen. In der Vernehmlassung wurden die vorgesehenen Änderungen an der Grösse des Spruchkörpers breit abgelehnt. Es sollen daher wie bis anhin Berufungen in Zivil- und Strafsachen (mit Ausnahme der Jugendstrafsachen) weiterhin in einer Fünferbesetzung beurteilt werden.

#### *Artikel 18; Einzelgericht*

Bei den hier aufgeführten Sachbereichen handelt es sich um klassische Zuständigkeiten eines Einzelgerichts. Es sind dies Bereiche, bei denen schnell entschieden werden muss (so z. B. beim Entscheid über die Anordnung von vorsorglichen Massnahmen), wo eine rein administrative Handlung gefragt ist (z. B. die Entgegennahme eines Schiedsspruchs nach Art. 356 Abs. 1 Bst. b ZPO) oder bei Rechtsschutz in klaren Fällen. Das Obergericht bleibt auch zuständig für Kindesrückführungen in internationalen Verhältnissen. Das Bundesrecht verlangt zwingend ein oberes kantonales Gericht (Art. 7 Abs. 1 Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen).

#### *Artikel 19; Organisation*

Die bisherige Organisation des Verwaltungsgerichts hat sich bewährt. In der vorliegenden Bestimmung wird diese deshalb fortgeschrieben.

#### *Artikel 20; Gesamtbehörde*

Diese Bestimmung entspricht dem für das Obergericht geltenden Artikel 15 GOG. Es wird deshalb sinngemäss auf die dortigen Ausführungen verwiesen.

#### *Artikel 21; Präsidium*

Diese Bestimmung entspricht dem für das Obergericht geltenden Artikel 16 GOG. Mit der Bestimmung wird die gelebte Praxis festgeschrieben, wonach das Verwaltungsgericht wie auch das Obergericht ihr Budget selbstständig eingeben (s. hierzu im Einzelnen auch die Ausführungen zu Art. 8).

#### *Artikel 22; Kollegialgericht*

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 19 GOG. Dass das Präsidium die Fallzuteilung vornimmt, wird neu in einem Reglement (vgl. Art. 20 GOG) festgeschrieben.

#### *Artikel 23; Einzelgericht*

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht. Mit Ausnahme von Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (Art. 6 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz) sind sämtliche Sachentscheide durch das Kollegialgericht zu fällen.

#### *Artikel 24; Verwaltungsunabhängige Kommissionen und Schiedsgerichte*

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

*Artikel 25; Konstituierung*

Wie bis anhin konstituieren sich die Gerichte vorbehältlich der Kompetenzen der Wahlbehörden (Wahl der Präsidien und der teileamtlichen Vizepräsidien) selbst. Die Konstituierung wird in angemessener Form veröffentlicht.

*Artikel 26; Parteivertretung*

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich im Wesentlichen dem bisherigen Artikel 3 GOG. Erfasst werden aber auch die neuen teileamtlichen Vizepräsidien. Mit den in Buchstabe b genannten Mitgliedern des Kantons- und Obergerichts sind die Milizrichterinnen und -richter gemeint. Neu wird den Präsidien und teileamtlichen Vizepräsidien auch untersagt, Parteien vor den glarnerischen Strafverfolgungsbehörden zu vertreten.

*Artikel 27; Nebenbeschäftigungen und Interessenbindungen*

Bisher bestand die Verpflichtung, die wesentlichen Nebenbeschäftigungen der Präsidien gegenüber dem Landrat im Tätigkeitsbericht offenzulegen. Im Sinne einer möglichst hohen Transparenz werden neu auch anderweitige Interessenbindungen öffentlich zugänglich gemacht, womit die Formulierung an die entsprechende Regelung von Artikel 73a Landratsverordnung angepasst wird. Neu werden auch die Nebenbeschäftigungen und Interessenbindungen der teileamtlichen Vizepräsidien und der nebenamtlichen Richterinnen und Richter öffentlich zugänglich gemacht. Für die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber Analoges vorzusehen, ist indes nicht funktionsgerecht und auch in anderen Kantonen nicht üblich. Ganz abgesehen davon gilt für Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber bereits heute eine Melde- und Bewilligungspflicht für Nebenbeschäftigungen und Nebentätigkeiten (s. Art. 42 der kantonalen Personalverordnung).

Die offen gehaltene Formulierung (Abs. 3) umfasst eine Vielzahl möglicher Tätigkeiten, weshalb auf eine minutiöse Auflistung verzichtet wird. Von einem Vorbehalt bezüglich Berufsgeheimnis wird abgesehen. Sofern Bestimmungen des Bundesrechts zum Berufsgeheimnis einer Offenlegung entgegenstehen (z. B. Anwaltsgeheimnis), gehen diese Bestimmungen Artikel 27 GOG auch ohne einen solchen Vorbehalt vor.

*Artikel 28; Amtsgeheimnis*

Diese Bestimmung wurde dem Vorentwurf zum Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) entnommen. Es wird klargestellt, dass das Amtsgeheimnis nur noch im Rahmen des IDAG gilt, soweit nicht andere gesetzliche Bestimmungen vorgehen. So schreibt Artikel 73 Absatz 1 StPO etwa vor, dass die Mitglieder von Strafbehörden, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die von Strafbehörden ernannten Sachverständigen Stillschweigen hinsichtlich Tatsachen bewahren müssen, die ihnen in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit zur Kenntnis gelangt sind.

Artikel 28 gilt ebenso für die Schlichtungsbehörde und die verwaltungsunabhängigen Kommissionen (vgl. Art. 1 Abs. 2 GOG).

*Artikel 29; Zuwendungen und andere Vorteile*

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 3c GOG. Für das Personal gilt Artikel 33 des Gesetzes über das Personalwesen (Personalgesetz, PG) in Verbindung mit Artikel 28 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (RVOG). Die für die Richterinnen und Richter geltende Regelung im GOG ist strenger als diejenige des Personalgesetzes. So dürfen die Richterinnen und Richter (und ebenso die Mitglieder der Schlichtungsbehörde und der verwaltungsunabhängigen Kommissionen; Art. 1 Abs. 2 GOG) im Gegensatz zum Personal keine Höflichkeitsgeschenke annehmen.

*Artikel 30; Stellvertretung und Ergänzung*

Die Regelung in Absatz 1 soll bei den Gerichtspräsidien möglichst viel Flexibilität hinsichtlich der Stellvertretung erlauben, damit im Hinblick auf mögliche Verhinderungs- oder Ausstandsfälle gehandelt und insbesondere bei schwankender Geschäftslast reagiert werden kann. Soweit sich generelle Regeln zur Zuweisung von Verfahren aufdrängen, ist für den Erlass das jeweilige Gericht als Gesamtbehörde (vgl. Art. 10, 15 und 20 GOG) zuständig. Die Vertretung kann sämtliche Funktionen ausüben, welche dem Präsidium zugeschrieben sind, dazu gehören auch seine Aufgaben als Aufsichtsinstanz. Die Regelung bezüglich der Gerichtsergänzung entspricht der bisherigen Regelung (Abs. 2).

Die bisweilen notwendige Stellvertretung kann auf diese Weise sichergestellt werden. Der Beizug von in der Sache nicht vorbefassten Mitgliedern des Kantonsgerichts beim Obergericht gemäss Absatz 2 Buchstabe b soll möglich bleiben, da in komplizierten Fällen mit diversen Rechtsmittelverfahren die Stellvertretung auf diese Weise sichergestellt werden kann. Ein Anwendungsfall sind Strafsachen, bei welchen vor dem Berufungsverfahren bereits mehrere Beschwerden gegen Entscheide des Zwangsmassnahmengerichts oder Anordnungen der Polizei und Staats- und Jugendanwaltschaft behandelt werden mussten.

Die schon bis anhin bestehende Bestimmung in Absatz 3 kommt nur im Notfall zur Anwendung. Sie dient in ausserordentlichen Situationen insbesondere dem Beschleunigungsgebot.

Bei den verwaltungsunabhängigen Kommissionen geben die aktuellen Regelungen auf die Frage, wie diese ergänzt werden sollen, keine Antwort (Art. 27 der Verordnung zum Steuergesetz, Art. 10 des Energiegesetzes, Art. 2 des Gesetzes über die kantonale Schatzungskommission und Art. 13 VRG). Es sollen daher Artikel 30 Absatz 1 Buchstaben c und d sowie Absatz 2 Buchstabe c GOG sinngemäss anwendbar sein (Abs. 4).

#### *Artikel 31; Besondere Fälle*

Für Ausnahmefälle muss weiterhin vorgesehen bleiben, dass der Landrat ausserordentliche Präsidien und/oder ausserordentliche Richter und Richterinnen wählt. Diese Regelung soll sinngemäss auch auf verwaltungsunabhängige Kommissionen und auf (staatliche) Schiedsgerichte angewendet werden.

#### *Artikel 32; Entscheid über Ausstandsbegehren*

In einem Zivilprozess muss der Entscheid über den Ausstand eines Mitglieds oder einer Gerichtsschreiberin bzw. eines Gerichtsschreibers des Kantonsgerichts oder eines Mitglieds der Schlichtungsbehörde gemäss geltendem Bundesrecht innerkantonale anfechtbar sein, und zwar beim Obergericht. Dies wird insbesondere dadurch sichergestellt, dass der Entscheid von einem Präsidium des Kantonsgerichts oder von dessen Stellvertretung gefällt wird.

Für den Strafprozess hat der Bundesgesetzgeber eine hiervon abweichende abschliessende Regelung zur Zuständigkeit für den Entscheid über den Ausstand erlassen (vgl. Art. 59 StPO).

Beim Obergericht und beim Verwaltungsgericht ist ebenfalls die Stellvertretung zuständig. Kann diese nicht entscheiden, da ihr Ausstand ebenfalls in Frage steht, entscheidet das Präsidium des jeweils anderen Gerichts.

#### *Artikel 33; Besetzung*

Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Artikel 30 GOG. Es ist stufengerecht und üblich, die konkrete organisatorische Regelung den einzelnen Gerichten zu überlassen, wie dies in Artikel 10 Absatz 1 für das Kantonsgericht, in Artikel 15 Absatz 1 für das Obergericht und in Artikel 20 Absatz 1 für das Verwaltungsgericht vorgesehen ist. Kommt hinzu, dass sich die Regelung über die Besetzung der Spruchkörper in der notwendigen Detailliertheit nur in einem Reglement konkretisieren lässt.

#### *Artikel 34; Verfahrensleitung*

Die Absätze 1 und 2 dieser Bestimmung entsprechen dem bisherigen Artikel 31 GOG. In Absatz 3 wird klar gestellt, welche weiteren Entscheide in die Kompetenz des Präsidiums oder Vizepräsidiums fallen. Dies entspricht der bisherigen Praxis. Namentlich erlässt das Präsidium oder das Vizepräsidium auch alle Endentscheide, die keinen Sachentscheid beinhalten (etwa Nichteintreten auf eine Klage wegen fehlender Zuständigkeit oder Nichteintreten auf ein Rechtsmittel, welches keine ausreichende Begründung enthält, oder aber wenn das Verfahren wegen Nichtbezahlung des Kostenvorschusses oder wegen Rückzugs einer Klage oder eines Rechtsmittels als erledigt abgeschlossen werden kann).

#### *Artikel 35; Geschäftskontrolle und beförderliche Verfahrenserledigung*

Die schon bisher geltenden Regelungen gemäss Artikel 32 und 33 GOG werden hier in einer Bestimmung zusammengefasst.

#### *Artikel 36; Protokoll*

Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen Artikel 34 GOG. Neu können die Aufzeichnungsgeräte bei der Protokollführung nicht bloss unterstützend verwendet werden. Damit wird die rechtliche Grundlage geschaffen, um auf ein schriftliches Protokoll verzichten zu können, soweit das Bundesrecht dies zulässt. Dies ist in absehbarer Zeit zwar nicht geplant, könnte aber im Hinblick auf das schweizweite Projekt «Justitia 4.0» ein Thema werden.

#### *Artikel 37; Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber*

Schon nach geltendem Recht konnten Kanzleiangestellte im einzelrichterlichen Verfahren für die Protokollführung eingesetzt werden (bisheriger Art. 35 Abs. 3 GOG). Neu sollen erfahrene Kanzleiangestellte, welche beispielsweise eine Paralegal-Ausbildung abgeschlossen haben, im Massengeschäft nach ZPO und nach dem Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs auch Entscheide vorbereiten und mitunterzeichnen können. Das Kantonsgericht als Gesamtbehörde wird in dem nach Artikel 10 Absatz 1 zu erlassenden Reglement im Detail die nötigen Qualifikationen wie auch die Einsatzbereiche der Kanzleiangestellten regeln.

#### *Artikel 38; Amtssprache*

Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Artikel 36 GOG. Erwähnt wird neu der Vorbehalt zugunsten anderslautender gesetzlicher oder staatsvertraglicher Bestimmungen.

*Artikel 39; Geschäftsverwaltungssysteme und elektronischer Rechtsverkehr*

Im Rahmen der Revision des kantonalen Datenschutzrechts ist geplant, die formell-gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten sowie von Daten juristischer Personen in den elektronischen Geschäftsverwaltungssystemen der kantonalen Verwaltung zu schaffen (Art. 26a RVOG). Vorliegend ist eine entsprechende Bestimmung für die elektronischen Geschäftsverwaltungssysteme der Gerichte vorgesehen, wobei die Detailregelungen durch die Verwaltungskommission zu treffen sind. Ferner wird bestimmt, dass die Verwaltungskommission die notwendigen Regelungen zur elektronischen Übermittlung und zur elektronischen Aktenführung erlässt. Es ist stufengerecht und entspricht dem Vorgehen anderer Kantone, dass solche Regeln in einer Verordnung erlassen werden, da sie vorwiegend technische Fragen betreffen. Im Übrigen wird die elektronische Kommunikation bereits weitgehend durch das Bundesrecht geregelt. Das Projekt des Regierungsrates zur Digitalisierungsstrategie für die kantonale Verwaltung (DIGLA) betrifft die Gerichte nicht. Überschneidungen ergeben sich gegebenenfalls bei der Staats- und Jugendanwaltschaft sowie beim Strafvollzug.

*Artikel 40; Religiöse Symbole*

Diese Bestimmung ist angelehnt an eine Regelung im Kanton Basel-Stadt. Mit dem für Richterinnen und Richter sowie das Personal vorgesehenen Verbot, in Verhandlungen und bei der Eröffnung von Entscheiden sichtbare religiöse Symbole zu tragen, wird die religiöse Neutralität der Gerichte unterstrichen.

*Artikel 41; Sicherheit und Berichterstattung*

Mit dieser Bestimmung wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, damit die Verwaltungskommission Bestimmungen zur Sicherheit im Gerichtsbetrieb, wie beispielsweise Personen- und Taschenkontrollen, erlassen kann. Ebenfalls wird dieser die Kompetenz erteilt, ein Reglement über die Gerichtsberichterstattung zu erlassen.

*Artikel 42; Verbot der Raterteilung*

Das bisher in Artikel 41 GOG geregelte Verbot der Raterteilung wird neu auch für das Kanzleipersonal festgeschrieben. Die Aufklärung der Rechtsuchenden über die Verfahrensarten und der Hinweis auf verfügbare Klageformulare sind weiterhin zulässig, solange keine Ratschläge zum konkreten Vorgehen erteilt werden. Für die Schlichtungsbehörde und die verwaltungsunabhängigen Kommissionen gilt das Verbot ebenso (Art. 1 Abs. 2 GOG), wobei die Beratungspflicht der Schlichtungsbehörde nach Artikel 201 Absatz 2 ZPO vorbehalten bleibt.

*Artikel 43; Akteneinsicht Dritter*

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 43 GOG.

*Artikel 44; Urteilsberatung*

Diese Bestimmung entspricht weitgehend dem bisherigen Artikel 44 GOG. Die bestehende Praxis, bei Einstimmigkeit einen Entscheid im Zirkularverfahren fällen zu können, soll im Gesetz festgeschrieben werden.

*Artikel 45; Generalsekretariat*

Das Generalsekretariat ist ein zentraler Dienst, welcher – im Gegensatz zu den einzelnen Kanzleien der Gerichte – gerichtsübergreifende Aufgaben wahrnimmt. Zum Generalsekretariat gehören die Generalsekretärin oder der Generalsekretär sowie die Leiterin oder der Leiter der Gerichtskasse.

Bereits heute nimmt der Aktuar der Verwaltungskommission zahlreiche gerichtsübergreifende Aufgaben wahr. Seine bisher ausgeübte Funktion wird im Gesetz entsprechend abgebildet und durch die neue Funktionsbezeichnung «Generalsekretär» besser zum Ausdruck gebracht. Neu wird die bisherige Praxis im Gesetz festgehalten, wonach der Generalsekretär oder die Generalsekretärin an den Sitzungen der Verwaltungskommission nicht nur eine beratende Stimme, sondern auch ein Antragsrecht hat. Dass er oder sie nicht als Ersatzmitglied der Verwaltungskommission amten kann, muss nicht explizit geregelt werden.

Die Aufgaben des Generalsekretärs oder der Generalsekretärin werden künftig klar von denjenigen eines Gerichtsschreibers bzw. einer Gerichtsschreiberin unterschieden. Im Gegensatz zur heute geltenden Bestimmung von Artikel 50 Absatz 2 GOG muss der Generalsekretär oder die Generalsekretärin künftig zudem nicht mehr zwingend gleichzeitig als Gerichtsschreiber bzw. Gerichtsschreiberin amten, was maximal mögliche Flexibilität schafft.

Die vorgesehene Lösung führt zu keinen Mehrkosten, namentlich ist für die Position des Generalsekretärs bzw. der Generalsekretärin keine höhere Lohnbandeinreihung als beim heutigen Aktuar vorgesehen. Allerdings werden die Kosten des Generalsekretariats neu im Budget bzw. in der Rechnung der Verwaltungskommission ausgewiesen, was insbesondere der Transparenz dient.

#### *Artikel 46; Gerichtskasse*

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 54 Absätze 2 und 3 GOG. Der Entscheid über die Nachzahlung in Fällen von unentgeltlicher Rechtspflege und amtlicher Verteidigung sowie von weiteren Kosten obliegt neu dem Kantonsgerichtspräsidium für das gesamte kantonale Zivil- und Strafverfahren. Dessen Entscheid kann mit einem Rechtsmittel ans Obergericht weitergezogen werden. Die entsprechende Zuständigkeit ist im Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (Art. 19a EG ZPO) und im Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (Art. 22a EG StPO) festgehalten. Für die Verwaltungsrechtspflege bestimmt Artikel 139a VRG die Zuständigkeit über die Anordnung der Nachzahlung.

#### *Artikel 47; Organisation*

Mit dieser Bestimmung wird die gelebte Praxis festgeschrieben. Es gibt je eine Kanzlei des Ober-, Verwaltungs- und Kantonsgerichts.

#### *Artikel 48; Gebühren und Tarife*

Gemäss Artikel 96 ZPO setzen die Kantone im Zivilprozess die Tarife für die Prozesskosten fest. Prozesskosten sind gemäss Artikel 95 Absatz 1 ZPO die Gerichtskosten und die Parteientschädigung. Im Bereich des Strafprozesses regeln die Kantone für das kantonale Verfahren die Verfahrenskosten und legen die Gebühren fest (Art. 424 StPO in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Schweizerische Jugendstrafprozessordnung, JStPO).

Wie bisher hat der Landrat die Kompetenz, die zu erhebenden Kosten zu regeln. Er hat die Verordnung zu den Kosten im Zivil- und Strafprozess und die Verordnung über amtliche Kosten im Verwaltungsverfahren und in der Verwaltungsrechtspflege zu erlassen.

Im Kanton Glarus besteht bisher einzig ein Tarif für die Entschädigung der öffentlichen Verteidigung und der unentgeltlichen Rechtsvertretung, also in Fällen mit einer durch den Staat eingesetzten und durch den Staat bezahlten Vertretung. Hingegen besteht weder im Zivil- noch im Strafprozess ein kantonaler Tarif zur Bemessung der Parteientschädigung zugunsten der obsiegenden Verfahrenspartei, wenn diese selber eine Vertretung mandatiert und bezahlt hat. Artikel 96 ZPO trägt den Kantonen für den Bereich des Zivilprozesses auf, einen Tarif über die Parteientschädigung zu erlassen.

Neu soll deshalb im EG StPO und im EG ZPO dem Obergericht die Kompetenz erteilt werden, im Zivil- wie auch im Strafprozess einen Tarif über die Parteientschädigung und die unentgeltliche Rechtspflege zu erlassen, mit Geltung auch für die Staats- und Jugendanwaltschaft und die Schlichtungsbehörde. Die vom Obergericht ausgearbeiteten Tarife sind vom Landrat zu genehmigen. Das Obergericht wird interessierte Kreise, so insbesondere den Glarner Anwalts- und Notarenverband, vor dem Erlass der Tarife in geeigneter Form anhören. Die bisherige Kompetenz der Anwaltskommission zum Erlass eines Tarifs über die Parteientschädigung ist aufzuheben (Art. 7 Bst. k Anwaltsgesetz). Die Anwaltskommission wird zwar paritätisch gewählt, setzt sich faktisch jedoch mehrheitlich aus im Kanton praktizierenden Anwältinnen und Anwälten zusammen. Der Tarif über die Parteientschädigung regelt im Übrigen nicht das Innenverhältnis zwischen Rechtsvertretung und ihrer Klientschaft. In Bezug auf die Höhe des intern vereinbarten Honorars besteht Vertragsfreiheit. Demgegenüber regelt der Tarif über die Parteientschädigung lediglich die Höhe der Entschädigung, welche die im Prozess unterliegende Partei der anwaltlich vertretenen Gegenpartei zu bezahlen hat; diese Entschädigung kann durchaus tiefer sein als das zwischen der obsiegenden Partei und ihrer Rechtsvertretung intern vereinbarte Honorar.

Für das kantonale Verwaltungsverfahren bleibt es bei der bisherigen Regelung, dass die Entschädigung nach Ermessen festgesetzt wird, unter den Voraussetzungen von Artikel 138 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

#### *Artikel 49; Entschädigung Dritter*

Wie bisher regelt die Verwaltungskommission die den Zeugen und weiteren Personen auszurichtenden Entschädigungen. Dies gilt für den ganzen kantonalen Instanzenzug, im Strafprozess also ab der Strafuntersuchung und im Zivilprozess ab dem Schlichtungsverfahren. Die Regelung gilt auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Der bisherige Zeugentarif wird zu revidieren sein und unterliegt, da von untergeordneter Natur, nicht der Genehmigung des Landrates. Die Rechtsvertreter einer Prozesspartei gelten nicht als Dritte (vgl. Art. 21a EG StPO, Art. 20 Abs. 2 EG ZPO und Art. 138 VRG). Da der Zeugentarif auch bei Strafuntersuchungen zur Anwendung gelangt, wird die Verwaltungskommission der Gerichte vor dessen Erlass die Staats- und Jugendanwaltschaft anhören.

#### *Artikel 50; Organisation*

Nach der Zentralisierung der Schlichtungsbehörden per 1. Juli 2018 ist klar, dass es nur noch eine (kantonale) Schlichtungsbehörde gibt. Es wird deshalb nur noch von der Schlichtungsbehörde gesprochen. Die neue Schlichtungsbehörde hat sich bewährt. Es werden deshalb beim Bestand und bei der Besetzung keine Änderungen vorgenommen. Die nebenamtlichen Mitglieder unterstehen wie bis anhin nicht dem Personalgesetz.

Sie werden mit Sitzungsgeldern entschädigt, im Gegensatz zu Präsidium und Vizepräsidium, welche ein festgelegtes Penum haben. Es ist unverändert vorgesehen, dass – abhängig von der personellen Konstellation – das Vizepräsidium auch im Nebenamt ausgeübt werden könnte. Die Aufsicht über die Schlichtungsbehörde bleibt beim Präsidium des Kantonsgerichts. Welches Präsidium zuständig ist, regelt das Geschäftsreglement des Kantonsgerichts (vgl. Art. 10 Abs. 2 Bst. a GOG).

#### *Artikel 51; Wahl*

Wie bisher ist der Landrat für die Wahl von Präsidium und Vizepräsidium der Schlichtungsbehörde zuständig. Ebenfalls unverändert bleibt die Wahlbefugnis der Verwaltungskommission der Gerichte für die paritätischen Mitglieder der Schlichtungsbehörde.

#### *Artikel 52; Präsidium*

Die Geschäftsleitung obliegt wie bisher dem Präsidium; darunter fallen auch die Fallzuteilung und die Vertretung der Schlichtungsbehörde nach aussen.

#### *Artikel 53; Zuständigkeit*

An der Zuständigkeit der Schlichtungsbehörde wird nichts geändert. Sie ist auch zuständig für Streitigkeiten aus landwirtschaftlicher Pacht, für welche wie bisher keine paritätische Besetzung der Schlichtungsbehörde vorgesehen ist.

#### *Artikel 54; Stellvertretung und Ergänzung*

Wie bisher sorgt die Verwaltungskommission in ausserordentlichen Fällen dafür, dass die Schlichtungsbehörde vollständig besetzt werden kann.

#### *Artikel 55; Verfahrensleitung*

Das Präsidium, das Vizepräsidium oder ein weiteres Mitglied der Schlichtungsbehörde leitet die ihm zugewiesenen Verfahren und fällt alle Vor-, Teil- und Endentscheide, in denen nicht in der Sache entschieden wird. Dies gilt wie bei den Gerichten für den Fall, dass ein Kollegium zuständig ist (vgl. Art. 34 GOG). Tagt die Schlichtungsbehörde in Einerbesetzung, fällt die zuständige Person alle Entscheide selbst.

### *8.2.2. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann*

#### *Artikel 6; Streitigkeiten über privatrechtliche Arbeitsverhältnisse*

Wie bisher schlichtet die Schlichtungsbehörde auch privatrechtliche Streitigkeiten nach dem Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann.

#### *Artikel 8; Ausführungsbestimmungen*

Zur Entschädigung der Mitglieder der Schlichtungsbehörde braucht es im kantonalen Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann keine Bestimmungen mehr. Es kann auf Artikel 30 der Lohnverordnung verwiesen werden.

### *8.2.3. Gesetz über das Personalwesen*

#### *Artikel 14; Dauer der Arbeitsverhältnisse*

Es erweist sich als sachgerecht, die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber, welche nicht durch den Landrat, sondern durch die Verwaltungskommission der Gerichte angestellt werden, nicht mehr auf Amtsdauer anzustellen (vgl. Art. 8 Abs. 2 Bst. a GOG).

### *8.2.4. Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus*

#### *Zuständigkeiten Kantonsgericht und Kantonsgerichtspräsidium*

Generell wird im Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (EG ZGB) nur noch vom zuständigen Kantonsgericht gesprochen (in Art. 111, 112, 113, 116, 146 und 218 EG ZGB). Ob das Kollegialgericht oder das Präsidium zuständig ist, regelt das GOG.

### *8.2.5. Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Obligationenrechtes (Zivilgesetzbuch V. Teil) im Kanton Glarus*

#### *Artikel 1*

Der Verweis auf die ZPO und auf das GOG ist nicht mehr notwendig und daher zu streichen. Er stammt aus der Zeit, als das Zivilprozessrecht noch in die Kompetenz der Kantone fiel.

*Artikel 7*

Wie im EG ZGB wird generell vom «Kantonsgericht» als zuständige Behörde gesprochen. Ob das Präsidium zuständig ist, regelt das GOG.

*Artikel 22*

Wie bisher genehmigt die Schlichtungsbehörde die vorgeschriebenen Formulare. Es gibt nur noch eine (zentralisierte) kantonale Schlichtungsbehörde.

*8.2.6. Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung**Zuständigkeiten*

Generell wird der Ausdruck «Kantonsgerichtspräsidium» durch «Kantonsgericht» ersetzt, ebenso «Obergerichtspräsidium» durch «Obergericht» (in Art. 5, 6, 7 und 17 EG ZPO). Ob das Präsidium oder das Kollegialgericht zuständig ist, regelt das GOG.

*Artikel 3; Behörden*

Dieser Artikel wird ersatzlos gestrichen. Wer im Zivilprozess gerichtliche Befugnisse hat, ergibt sich bereits aus dem GOG. Die Unterscheidung zwischen Kantonsgericht und Kantonsgerichtspräsidium wird aufgegeben.

*Artikel 4; Familienrichter*

Dieser Artikel wird gestrichen. Milizrichterinnen und Milizrichter können gestützt auf Artikel 30 Absatz 1 GOG bei einvernehmlichen Ehescheidungen weiterhin eingesetzt werden.

*Artikel 5; Rechtshilfe in Zivilsachen*

Die Zuständigkeiten bleiben unverändert. Aus Artikel 11 ist Artikel 11a des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht geworden.

*Artikel 7; Freiwillige Gerichtsbarkeit*

Neu wird ausdrücklich geregelt, dass das Kantonsgericht den durch den Erblasser eingesetzten Willensvollstrecker (neuer Bst. h) und den Erbschaftsliquidator (neuer Bst. i) beaufsichtigt. Damit wird die bestehende Praxis festgeschrieben, abgesprochen zwischen der Fachstelle Erbschaft der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) und dem Kantonsgericht. Setzt die KESB dagegen einen Erbschaftsverwalter ein, übt sie die Aufsicht selbst aus.

*Artikel 12; Verfahrenssprache*

Diese Bestimmung wird aufgehoben. Die Amtssprache Deutsch ist bereits in Artikel 38 GOG geregelt.

*Artikel 13; Prozessleitung*

Diese Bestimmung wird ersatzlos gestrichen. Die Befugnis des Präsidiums der Schlichtungsbehörde und des Gerichts zur Prozessleitung ergibt sich bereits aus den Artikeln 34 und 55 GOG.

*Artikel 14; Mediation*

Die Befugnis, eine Mediation anzuordnen, wird in Artikel 34 Absatz 2 GOG überführt.

*Artikel 15; Parteivertretung*

Absatz 1 bleibt unverändert. Die in Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe b ZPO erwähnten patentierten Sachwalterinnen und Sachwalter sowie Rechtsagentinnen und Rechtsagenten kennt der Kanton Glarus nicht. Es besteht keine Notwendigkeit, solche Fachpersonen auszubilden und zuzulassen. Freizügigkeit im interkantonalen Verhältnis besteht für diese Personen nicht, anders als für die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte gemäss BGFA.

Neuer Absatz 3: Der Kanton Glarus kennt weder ein Arbeits- noch ein Mietgericht und macht schon bisher von der Kompetenz in Artikel 68 Absatz 2 Buchstabe d ZPO Gebrauch, Fachverbandsvertreter zur Parteivertretung zuzulassen, aber nur im vereinfachten Verfahren (bisheriger Abs. 2). Es ist sinnvoll, beruflich qualifizierte Vertreterinnen und Vertreter ebenso in Verfahren nach Artikel 257 ZPO (Rechtsschutz in klaren Fällen) zuzulassen, also z. B. bei Ausweisungen von Mietern die Liegenschaftsverwaltungen und Vertreter der Mieterseite.

*Artikel 16–18; Amtlicher Befund*

Der amtliche Befund ist ein Instrument des kantonalen Rechts, neben Artikel 158 ZPO (vorsorgliche Beweisaufnahme). Voraussetzung ist bloss ein tatsächliches Interesse, es braucht weder einen gesetzlichen Anspruch noch eine Gefährdung des Beweismittels noch ein schutzwürdiges Interesse (so Art. 158 Abs. 1 ZPO).

Angewendet wird dieses Institut etwa bei der Mängelfeststellung in einer verlassenen Wohnung oder im Vorfeld eines Mängelprozesses. Es hat den Vorteil, dass es keine Fortführungslast begründet und keine Parteientschädigung auslöst (anders Art. 158 Abs. 2 ZPO). Als bürgerfreundliches, kostengünstiges und niederschwelliges Instrument wird der amtliche Befund beibehalten. Wie bisher ist das Kantonsgericht dafür zuständig. Ausdrücklich geregelt wird nun, dass das summarische Verfahren anwendbar ist.

#### *Artikel 19; Vollstreckung der Prozesskosten*

Dieser Artikel wird ersatzlos gestrichen. Artikel 46 GOG regelt bereits, dass die Gerichtskasse alle Geldforderungen aus Entscheiden der Gerichte sowie der Schlichtungsbehörde vollstreckt. Mehrere Schlichtungsbehörden gibt es nach deren Zentralisierung nicht mehr.

#### *Artikel 19a; Nachzahlung (Art. 123 ZPO)*

Die Gerichtskasse veranlasst nach Artikel 46 Absatz 3 GOG die Nachzahlung in Fällen von unentgeltlicher Rechtspflege. Ist ein Entscheid notwendig, behandelt das Kantonsgericht die strittige Nachzahlung im summarischen Verfahren.

#### *Artikel 20; Parteientschädigung*

Absatz 1 bleibt unverändert; er regelt die Kriterien zur Bemessung der Parteientschädigung.

Neuer Absatz 2: Das Obergericht erlässt neu einen Tarif über die Entschädigung bei berufsmässiger Vertretung durch Anwältinnen und Anwälte im Sinne von Artikel 95 Absatz 3 Buchstabe b ZPO sowie die Entschädigung der unentgeltlichen Rechtsbeiständigen und Rechtsbeistände im Sinne von Artikel 122 Absatz 1 Buchstabe a ZPO. Dieser bedarf der Genehmigung durch den Landrat. Die bisherige (ungenutzte) Kompetenz der Anwaltskommission entfällt (Art. 7 Bst. k Anwaltsgesetz).

Der Tarif ist nur anwendbar bei berufsmässiger Vertretung durch im Anwaltsregister eingetragene Personen. Nicht einschlägig ist er dagegen, wenn eine angemessene Umtriebsentschädigung gemäss Artikel 95 Absatz 3 Buchstabe c ZPO festzulegen ist. Im EG StPO wird eine parallele Verordnungskompetenz des Obergerichts für den Bereich des Strafprozesses geschaffen.

Absatz 3 bleibt unverändert. Diese Bestimmung hat sich in der Praxis bewährt.

Im Übrigen wird auf die Erläuterungen zu Artikel 48 GOG verwiesen.

### *8.2.7. Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches im Kanton Glarus*

#### *Artikel 4; Zuständigkeit zum Erlass von Strafbestimmungen*

In Absatz 2 ist bisher Haft als mögliche Sanktion genannt, obwohl diese im Bundesrecht seit dem Jahr 2007 nicht mehr vorkommt. Die Streichung ist angezeigt.

#### *Artikel 5; Nichtbefolgen von Anordnungen, Verfahrensdisziplin*

Die schriftlichen Anordnungen sind mit der Strafandrohung von Artikel 292 StGB zu versehen, wenn sie strafbewehrt sein sollen. Im Übrigen wird die Norm beibehalten, wenngleich sie nicht sehr häufig angewendet wird. Sie stärkt die Behörden bei ihren Amtstätigkeiten. Als Beispiele seien ein Förster im Gelände oder eine Polizistin bei einer Grossveranstaltung zu nennen, welche vor Ort Anordnungen zu treffen haben. In laufenden Verwaltungs- und Gerichtsverfahren gilt zudem das anwendbare Verfahrensrecht, welches Ordnungsbussen vorsieht. Dass nur aufgrund rechtmässiger Anordnungen von Behörden eine Strafe ausgefällt werden kann, versteht sich von selbst.

#### *Artikel 26; Urteilszustellung und Vollzugsbeginn*

Die geltende Regelung wird präzisiert und etwas weiter gefasst. Die Strafverfolgungsbehörden unterstützen den innerkantonalen Informationsfluss, indem sie rechtskräftige Entscheide samt den notwendigen Unterlagen an die Vollzugsbehörden zustellen. Missverständnisse lassen sich so vermeiden.

#### *Artikel 26a; Vorzeitiger Straf- und Massnahmenvollzug*

Der bisherige Absatz 1 entspricht materiell dem Regelungsinhalt von Artikel 236 Absatz 1 StPO. Eine Wiederholung im kantonalen Recht ist unnötig. Die geltende Bestimmung kann demnach aufgehoben werden. Stattdessen soll auf gesetzlicher Stufe neu geregelt werden, dass ein vorzeitiger stationärer Massnahmenvollzug der Zustimmung der Vollzugsbehörde bedarf (Abs. 1a), wobei eine Verweigerung der Zustimmung nur bei fehlender Unterbringungsmöglichkeit denkbar ist.

#### *Artikel 26b; Haft- oder Straferstehungsfähigkeit*

Die Frage der Hafterstehungsfähigkeit ist im Recht des Kantons Glarus nicht geregelt. Anders als im Strafvollzugskonkordat Nordwest- und Innerschweiz gibt es im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat auch keine entsprechende Richtlinie über die Hafterstehungsfähigkeit.

#### *Artikel 29e; Disziplinarverfahren*

Eine Disziplinarverfügung (z. B. wegen unerlaubten Besitzes eines Mobiltelefons in der Strafanstalt) muss rasch vollstreckt werden können, um disziplinierende Wirkung zu entfalten. Es ist daher eine kurze Rechtsmittelfrist angezeigt. Durch die Gesetzesrevision wird die bisherige 48-Stunden-Frist in eine Zweitagesfrist geändert. Auf diese Weise wird Beweisproblemen bezüglich der Fristeinhaltung begegnet.

#### *Artikel 32; Rechtsschutz*

Aktuell gibt es eine Doppelspurigkeit in Fällen der Aufhebung und der darauffolgenden neuen Anordnung von strafrechtlichen Sanktionen. Auf dem Verwaltungsrechtspflegeweg wird geprüft, ob die strafrechtliche Massnahme aufzuheben ist. Erst bei Rechtskraft dieses Entscheids befindet das Kantonsgericht über die Anordnung einer neuen Massnahme. Die aktuelle Regelung hat zur Folge, dass bis zur Rechtskraft einerseits des verwaltungsrechtlichen und andererseits des anschliessenden strafrechtlichen Verfahrens Sicherheitshaft angeordnet werden muss, und dies allenfalls auch über die Höchstdauer der verfügten Massnahme hinaus. Die aktuelle Ordnung ist nur bedingt geeignet, um dem materiellen (Straf-)Recht innert vernünftiger Frist zum Durchbruch zu verhelfen. Die neue Regelung in Absatz 3a sorgt für eine Kompetenzattraktion beim Kantonsgericht in jenen Fällen, in welchen es sich in der Folge ohnehin mit der Anordnung einer neuen Sanktion zu befassen hat. Anders als teilweise in der Westschweiz wird damit kein Vollzugsgericht geschaffen, welches über alle Vollzugsfragen zu entscheiden hätte.

Bei erstinstanzlichen Entscheiden des Departements ist gemäss Artikel 103 Absatz 3 VRG der Regierungsrat die Beschwerdeinstanz. Anschliessend kann dessen Entscheid an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden (Art. 105 Abs. 1 Bst. a VRG). Von diesem Regelinstanzenzug soll im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzug ausnahmsweise abgewichen werden; neu soll das Verwaltungsgericht als erste und einzige kantonale Rechtsmittelinstanz gegen Entscheide des Departements bestimmt werden (Abs. 3b). Gegenstand erstinstanzlicher Departementsentscheide sind die Aufhebung von stationären therapeutischen Massnahmen gegenüber psychisch schwer gestörten Tätern und Entscheide über die Aufhebung oder die Entlassung von Tätern aus der Verwahrung (Art. 2 Abs. 2 Verordnung über den Vollzug in den Bereichen Strafprozess, Straf- und Massnahmenvollzug und Opferhilfe, VSMO). Grund für die Sonderregelung im Rechtsmittelverfahren ist einerseits das Interesse an einer beschleunigten Erledigung solcher Verfahren. Andererseits erfolgt bereits auf Departementsstufe bei Entscheiden über die Aufhebung von stationären therapeutischen Massnahmen gegenüber psychisch schwer gestörten Tätern bzw. Entscheiden über die Aufhebung oder die Entlassung von Tätern aus der Verwahrung regelmässig eine detaillierte Prüfung der hierfür erforderlichen Voraussetzungen in juristischer Hinsicht sowie unter Beizug von Fachexperten. Einer zusätzlichen vorgerichtlichen Überprüfung durch den Regierungsrat kommt hier daher die zuge dachte Filterfunktion aufgrund der eingehenden vorinstanzlichen Abklärungen nicht mehr zu. Als erste Beschwerdeinstanz ist dem Verwaltungsgericht volle Kognition einzuräumen, das heisst, es kann angefochtene Entscheide auch hinsichtlich ihrer Angemessenheit prüfen (Abs. 3b).

#### *Artikel 32a; Videokonferenzen*

Videokonferenzen werden auch Einzug in die Vollzugspraxis finden. Die Praxis des Bundesgerichts ist relativ streng bei der Gewährung des rechtlichen Gehörs auf schriftlichem Weg, indem gemäss Artikel 86 Absatz 2 StGB zumindest bei der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug eine «Anhörung» verlangt wird. Es wird deshalb hierfür eine gesetzliche Grundlage geschaffen.

### *8.2.8. Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung*

#### *Artikel 4; Amtliche Verteidigung*

Der Landrat wählt die nötige Zahl der amtlichen Verteidiger gestützt auf Artikel 88 KV. Die bisherige Regelung sah lediglich drei amtliche Verteidiger vor, was gerade bei grossen Straffällen nicht praktikabel ist. Im Gesetz soll daher keine fixe Anzahl mehr genannt werden.

Denkbar wäre freilich, von einem Wahlverfahren gänzlich abzusehen, da nach Artikel 12 Buchstabe g BGFA alle registrierten Anwältinnen und Anwälte verpflichtet sind, amtliche Verteidigungen zu übernehmen. Das bisherige System hat sich jedoch bewährt und ist deshalb beizubehalten.

#### *Artikel 11; Erster Staatsanwalt*

Diese Regelung bildet eine Ausführungsbestimmung zu Artikel 183 Absatz 2 StPO. In Absatz 1 Buchstabe i wird dem Ersten Staatsanwalt die Kompetenz eingeräumt, dauernd bestellte oder amtliche Sachverständige zu bezeichnen.

#### *Artikel 21a; Entschädigungen*

Die Bestimmung ist übereinstimmend mit jener im Bereich des Zivilprozesses (Art. 20 EG ZPO). Dies rechtfertigt sich insbesondere, weil im Adhäsionsprozess im Sinne der Strafprozessordnung über zivilrechtliche Ansprüche entschieden wird.

Der vom Obergericht zu erlassende Tarif gilt für das gesamte Strafverfahren, also auch für die Strafuntersuchung. Die Jugendstrafprozessordnung verweist in Artikel 25 Absatz 2 und in Artikel 3 Absatz 1 auf die StPO und ist damit mitumfasst.

Im Übrigen wird auf die Erläuterungen zu Artikel 48 GOG verwiesen.

#### *Artikel 22a; Rückzahlung (Art. 135 Abs. 4 StPO)*

Die Gerichtskasse veranlasst nach Artikel 46 Absatz 3 GOG die Nachzahlung in Fällen von unentgeltlicher Rechtspflege oder amtlicher Verteidigung. Ist ein Entscheid notwendig, behandelt das Kantonsgericht die strittige Rückzahlung von Verfahrenskosten und Entschädigungen.

#### *Artikel 27; Ermächtigung (Art. 7 Abs. 2 Bst. b StPO)*

Auch die Schlichtungsbehörde übt richterliche Funktionen aus. Sie ist daher in dieser Bestimmung zu ergänzen.

#### *Artikel 28; Kautions- und Ordnungsbussen*

In Absatz 3 wird der Klarheit halber explizit festgehalten, dass der Regierungsrat die den Kantonen vom Bund im Bereich des Ordnungsbussenrechts übertragenen Befugnisse wahrnimmt, wozu insbesondere der Erlass der erforderlichen Ausführungsbestimmungen gehört.

#### *Artikel 29; Ausschluss und Orientierung der Öffentlichkeit (Art. 14 JStPO)*

Im Sinne der Verwesentlichung der Gesetzgebung ist auf diesen Artikel zu verzichten. Er wiederholt, was in Artikel 14 JStPO geregelt ist.

#### *Artikel 33; Zivilforderungen*

Auf diesen Artikel ist zu verzichten, wird darin nämlich nur wiederholt, was bereits in den Artikel 32 und 34 JStPO geregelt ist.

### **8.2.9. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege**

#### *Artikel 14; Entscheid über einen Ausstand*

In Absatz 3 wird der Verweis auf das GOG (neu Art. 32) angepasst.

#### *Artikel 28a; Amtssprache*

Für das Verwaltungsverfahren fehlt eine allgemeine Regelung zur Amtssprache, was gemäss der Staatskanzlei in der Praxis auch schon zu Problemen geführt hat. Mit dieser Bestimmung wird Deutsch als Amtssprache im Verwaltungsverfahren bezeichnet. Im Übrigen verweist die Bestimmung auf Artikel 38 GOG.

### **8.2.10. Anwaltsgesetz des Kantons Glarus**

#### *Artikel 7; Zuständigkeiten*

Absatz 1 Buchstabe k entfällt und wird ersetzt durch Artikel 20 Absatz 2 EG ZPO und durch Artikel 21a Absatz 2 EG StPO.

### **8.2.11. Polizeigesetz**

#### *Artikel 16a; Verfahren in Fällen häuslicher Gewalt*

Es wird in Absatz 3a klargestellt, dass die Verfahren wegen häuslicher Gewalt nicht öffentlich sind. Dies ist angesichts der betroffenen Privatsphäre angezeigt und bereits gelebte Praxis.

## **9. Finanzielle Auswirkungen**

### **9.1. Personalaufwand**

Mit der Schaffung des Generalsekretariats ist kein zusätzlicher Personalaufwand verbunden, da lediglich bereits bestehende Stellen unter diesem Dach gebündelt werden. Es fallen jedoch zusätzliche Lohnkosten für die Teilzeitpensen der Vizepräsidien beim Obergericht und beim Kantonsgericht an. Die Höhe des Lohns und die Pensen der Vizepräsidien sind vom Landrat in der Lohnverordnung festzulegen. In Bezug auf die finanziellen Auswirkungen der Vorlage wird davon ausgegangen, dass der Lohn eines Vizepräsidiums 90 Prozent eines Präsidiallohnes ausmachen wird. Bei einem Stellenpensum von 50 Prozent für das Obergerichtsvizepräsidium und einem Stellenpensum von 80 Prozent für das Kantonsgerichtsvizepräsidium kommen jährlich Lohnkosten (inkl. der arbeitgeberseitigen Sozialversicherungsbeiträge) in der Höhe von 290000 Franken

hinzu. Andererseits fallen beim Obergerichtspräsidium und Obergerichtsvizepräsidium die bisherigen Sitzungsgelder weg, was zu einer jährlichen Ersparnis von geschätzt 25 000 Franken führt.

## 9.2. Weitere Kosten

Aufgrund der zusätzlichen Stellen beim Obergericht und beim Kantonsgericht besteht bei beiden Gerichten Raumbedarf. Die Kantonspolizei ist bereit, die von ihr zurzeit genutzten Büroräumlichkeiten im Südostflügel des Gerichtshauses aufzugeben, da auf 2023 hin der Umbau des Dachstockes im Mercierhaus (heutige Einsatzzentrale) geplant ist und sie dorthin umziehen kann. Für die Neueinrichtung der Büros fallen Kosten in der Höhe von rund 45 000 Franken an.

## 10. Inkraftsetzung

Wie bei allen anderen Vorlagen bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Vorlage, da bei der Beratung dieser Vorlage aufgrund der Coronavirus-Pandemie nicht abzusehen war, ob und wann eine Landsgemeinde 2021 durchgeführt werden kann. Geplant ist, die Revision auf Beginn der nächsten Amtsdauer am 1. Juli 2022 in Kraft zu setzen, wobei die Wahl der Richterinnen und Richter an der Landsgemeinde 2022 erfolgt.

## 11. Beratung der Vorlage im Landrat

### 11.1. Kommission

Die Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Präsidium von Landrat Bruno Gallati, Näfels, befasste sich mit dieser umfassenden Vorlage. In der Eintretensdebatte in der Kommission wurde auf die zunehmende Komplexität der Fälle und die fortwährende Zunahme der Fallzahlen hingewiesen. Es muss davon ausgegangen werden, dass die aktuelle Belastung der Gerichte nicht nachlässt und einem Dauerzustand entspricht. Eintreten war in der Kommission deshalb unbestritten, die neuen Stellenpensen für die Vizepräsidien und die weiteren Anpassungen seien eine Notwendigkeit. Die langen Verfahrensdauern im Zivil- und Strafrechtsbereich seien nicht nur eine vorübergehende Erscheinung, ein Rückgang sei leider nicht zu erwarten. Der Engpass liege bei den Präsidien. Begrüsst wurde, dass dieser Überlastung der Gerichte nicht einfach nur mit einer Erhöhung der Gerichtsschreiberstellen begegnet werde.

Da bei den Obergerichts- und Kantonsgerichtspräsidien sowie neu auch bei den entsprechenden Vizepräsidien fixe Pensen und in Bezug auf die Ausbildung höhere Anforderungen vorgesehen sind, diskutierte die Kommission intensiv über die Stellung der Milizrichterinnen und -richter. Diese dürften in einfachen Fällen weiterhin Verfahren leiten. Schliesslich führte die Kommission eine längere Debatte über die amtliche Verteidigung. Letztlich blieb die Vorlage aber unbestritten. Die Kommission beantragte dem Landrat, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

### 11.2. Landrat

Im Landrat fand die Vorlage eine gute Aufnahme. Eintreten auf diese war unbestritten. Die Gerichtsverfahren seien aufgrund von Bundesvorgaben in den vergangenen Jahren komplexer und zahlreicher geworden. Lange Verfahrensdauern seien belastend und es müsse jetzt Gegensteuer gegeben werden. Mit der vorliegenden Revision seien die richtigen Massnahmen getroffen worden, auch wenn dies mit einer Pensen-erhöhung und einer Professionalisierung der Vizepräsidien verbunden sei. Daneben beinhalte die Vorlage auch eine Flexibilisierung der Verfahren, was zu mehr Effizienz führe. Begrüsst wurde, dass nicht wieder versucht worden sei, die Geschäftslast mit einer Erhöhung der Gerichtsschreiberstellen zu bewältigen. Am Ende brauche es Richterinnen und Richter, die entscheiden. Mit den beiden vorgesehenen teilamtlichen und juristisch ausgebildeten Vizegerichtspräsidien werde dieses Ziel erreicht und eine Gerichtsschreiberjustiz vermieden. Allerdings wurde auch angemerkt, dass die glarnerische Judikative angesichts der rund 40 000 Glarnerinnen und Glarner, die ihrer Natur nach eigentlich friedliebend seien, nun eine beachtliche Grösse aufweise.

Besonders begrüsst wurde, dass das Milizrichtersystem erhalten bleibt. Die Milizrichterinnen und -richter könnten so ihre breite Berufs- und Lebenserfahrung in die Urteilsfindung einbringen. Dies sei ein wichtiger Faktor, um eine hohe Qualität der Rechtsprechung sicherzustellen. Begrüsst wurde auch, dass die Verfahrensleitung durch einen nebenamtlichen Milizrichter ohne juristische Ausbildung bei einfachen, nicht strittigen Angelegenheiten weiterhin möglich sei. Positiv gewürdigt wurde, dass an einer starren Dreierbesetzung der Gerichte nicht mehr festgehalten wurde und in wichtigen Fällen die Urteilsfindung weiterhin in einer Fünferbesetzung erfolge.

In der Detailberatung erfolgten keine Wortmeldungen mehr. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde ohne Gegenstimmen, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

## 12. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der nachstehenden Änderung der Kantonsverfassung und dem nachstehenden 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. 68 Abs. 1

<sup>1</sup> Die Landsgemeinde ist zuständig für:

- b. (*geändert*) die Wahl der Gerichtspräsidenten, der teileamtlichen Vizepräsidenten und der weiteren Richterinnen und Richter.

#### Art. 74 Abs. 1a (*neu*)

<sup>1a</sup> Für die Gerichtspräsidenten und die teileamtlichen Vizepräsidenten ist zudem ein an einer Schweizer Hochschule mit einem Lizentiat oder Master abgeschlossenes Studium der Rechtswissenschaften Wählbarkeitsvoraussetzung.

#### Art. 106

*Aufgehoben.*

#### Art. 107a (*neu*)

##### *Richterliche Unabhängigkeit*

<sup>1</sup> Die Gerichte sind unabhängig und nur an Recht und Gesetz gebunden.

<sup>2</sup> Sie verwalten sich selbst. Das Gesetz sieht hierzu ein gemeinsames Organ vor.

<sup>3</sup> Die Gerichte dürfen Erlasse nicht anwenden, die Bundesrecht oder kantonalem Verfassungs- und Gesetzesrecht widersprechen.

#### Art. 108 Abs. 1 (*geändert*), Abs. 2 (*geändert*), Abs. 3 (*aufgehoben*)

<sup>1</sup> Das Kantonsgericht urteilt in Zivil-, Straf- und Jugendstrafsachen als erste kantonale Instanz.

a. *Aufgehoben.*

b. *Aufgehoben.*

c. *Aufgehoben.*

<sup>2</sup> Es besteht aus zwei Präsidien und einer durch Gesetz bestimmten Anzahl von Mitgliedern.

<sup>3</sup> *Aufgehoben.*

#### Art. 110 Abs. 2 (*geändert*), Abs. 3 (*aufgehoben*), Abs. 3a (*neu*)

<sup>2</sup> Es besteht aus dem Präsidium und einer durch Gesetz bestimmten Anzahl von Mitgliedern.

<sup>3</sup> *Aufgehoben.*

<sup>3a</sup> Das Obergericht übt die Aufsicht über die Geschäftsführung des Kantonsgerichts aus.

#### Art. 111 Abs. 1 (*geändert*), Abs. 1a (*neu*), Abs. 2 (*aufgehoben*), Abs. 2a (*neu*)

<sup>1</sup> Das Verwaltungsgericht urteilt in verwaltungs- und anderen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten als erste oder als Beschwerdeinstanz.

<sup>1a</sup> Es besteht aus dem Präsidium und einer durch Gesetz bestimmten Anzahl von Mitgliedern.

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

<sup>2a</sup> Das Verwaltungsgericht übt die Aufsicht über die Geschäftsführung der verwaltungsunabhängigen Kommissionen aus.

**Art. 112 Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (aufgehoben), Abs. 4 (aufgehoben)**

*Organisation (Sachüberschrift geändert)*

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

<sup>3</sup> *Aufgehoben.*

<sup>4</sup> *Aufgehoben.*

**Titel nach Art. 112 (geändert)**

### **5.3.2. Strafverfolgungsbehörden**

**Art. 113**

*Aufgehoben.*

**Art. 114 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 2a (neu)**

*Organisation (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Das Gesetz regelt die Organisation und die Zuständigkeiten der Strafverfolgungsbehörden sowie die Aufsicht über diese.

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

<sup>2a</sup> Die Strafverfolgungsbehörden sind in der Rechtsanwendung unabhängig und alleine dem Recht verpflichtet.

## **II.**

Keine anderen Erlasse geändert.

## **III.**

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

## **IV.**

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

## **B. Gerichtsorganisationsgesetz**

**(GOG)**

(Vom .....)

*Die Landsgemeinde,*

gestützt auf Artikel 75 Absatz 1 und Artikel 112 Absatz 1 der Kantonsverfassung, die Zivilprozessordnung (ZPO), das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB), die Strafprozessordnung (StPO) und die Jugendstrafprozessordnung (JStPO),

*erlässt:*

## **I.**

### **1. Allgemeine Bestimmungen**

**Art. 1** *Gegenstand und Geltungsbereich*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz regelt die Organisation der Rechtspflege, soweit sie nicht durch die einschlägigen Verfahrensordnungen bestimmt wird.

<sup>2</sup> Es gilt für die in Artikel 2 aufgeführten gerichtlichen Behörden.

<sup>3</sup> Hinsichtlich der weiteren Behörden mit Aufgaben in der Rechtspflege gelangt dieses Gesetz vorbehältlich eigener Vorschriften in den Spezialerlassen sinngemäss zur Anwendung.

**Art. 2** *Gerichtliche Behörden*

<sup>1</sup> Es bestehen folgende gerichtliche Behörden:

- a. das Obergericht und das Verwaltungsgericht als die obersten kantonalen Gerichte;
- b. das Kantonsgericht als das erstinstanzliche kantonale Gericht in Zivil- und Strafsachen;
- c. die Schlichtungsbehörde;
- d. die verwaltungsunabhängigen Kommissionen.

**2. Aufsicht****Art. 3** *Oberaufsicht*

<sup>1</sup> Der Landrat übt die Oberaufsicht über die Verwaltung der Rechtspflege aus.

<sup>2</sup> Die Verwaltungskommission der Gerichte, das Obergericht und das Verwaltungsgericht berichten dem Landrat jährlich über ihre Tätigkeit.

**Art. 4** *Aufsicht*

<sup>1</sup> Das Obergericht beaufsichtigt die Geschäftsführung des Kantonsgerichts.

<sup>2</sup> Das Verwaltungsgericht beaufsichtigt die Geschäftsführung der verwaltungsunabhängigen Kommissionen.

<sup>3</sup> Das Kantonsgericht beaufsichtigt die Geschäftsführung der Schlichtungsbehörde.

<sup>4</sup> Die Aufsicht wird insbesondere ausgeübt durch:

- a. Prüfung der Berichte;
- b. Einholen von Auskünften;
- c. Erteilen von mündlichen und schriftlichen Weisungen;
- d. Untersuchungen;
- e. Genehmigung von Erlassen.

<sup>5</sup> Die Aufsichtsbehörden sind verpflichtet, gegen Missstände von Amtes wegen einzuschreiten und nötigenfalls ihrer übergeordneten Aufsichtsbehörde Mitteilung zu machen.

**Art. 5** *Aufsichtsbeschwerde*

<sup>1</sup> Wegen Verletzungen von Amtspflichten kann bei der übergeordneten Aufsichtsbehörde Beschwerde erhoben werden.

<sup>2</sup> Das Verfahren richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

<sup>3</sup> Die Aufsichtsbeschwerde ist unzulässig, wenn nach Gesetz ein Rechtsmittel ergriffen werden kann.

**3. Verwaltungskommission der Gerichte****Art. 6** *Organisation*

<sup>1</sup> Mitglieder der Verwaltungskommission der Gerichte sind:

- a. das Obergerichtspräsidium und das teilentliche Obergerichtsvizepräsidium;
- b. das Verwaltungsgerichtspräsidium;
- c. die beiden Kantonsgerichtspräsidien.

<sup>2</sup> Die Verwaltungskommission der Gerichte wählt alle zwei Jahre den Vorsitz und dessen Stellvertretung.

<sup>3</sup> Wählbar sind das Obergerichtspräsidium und das Verwaltungsgerichtspräsidium. Eine Wiederwahl ist zulässig.

<sup>4</sup> Im Übrigen konstituiert sich die Verwaltungskommission der Gerichte selbst.

**Art. 7** *Beschlussfassung*

<sup>1</sup> Die Verwaltungskommission der Gerichte ist beschlussfähig, wenn mindestens drei Mitglieder anwesend sind.

<sup>2</sup> Die Mitglieder der Verwaltungskommission der Gerichte können sich durch ein Mitglied des jeweiligen Gerichts vertreten lassen.

<sup>3</sup> Beschlüsse werden mit einfacher Mehrheit gefasst. Im Fall der Stimmgleichheit steht der oder dem Vorsitzenden der Stichentscheid zu.

<sup>4</sup> Beschlüsse auf dem Zirkularweg sind zulässig, wenn sämtliche Mitglieder zustimmen.

#### **Art. 8 Aufgaben**

<sup>1</sup> Die Verwaltungskommission der Gerichte erfüllt die ihr durch Gesetz übertragenen Aufgaben und behandelt alle Justizverwaltungsgeschäfte, sofern dafür nicht die Gerichte selber oder diesen unterstellte Behörden zuständig sind.

<sup>2</sup> Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

- a. Anstellung und Zuweisung des gesamten Personals der Gerichte;
- b. Unterbreitung von Anträgen zu Gesetzen und Stellungnahmen zu Vernehmlassungen an das zuständige Departement zu Händen des Regierungsrates, soweit dies nicht durch das im betreffenden Sachgebiet tätige Obergericht oder Verwaltungsgericht erfolgt;
- c. Unterbreitung von Budget und Rechnung der Verwaltungskommission der Gerichte an den Regierungsrat zu Händen des Landrates;
- d. Bestimmung der Vertretung im Landrat;
- e. Erlass von Bestimmungen in ihrem Zuständigkeitsbereich.

<sup>3</sup> Eine Vertretung der Verwaltungskommission der Gerichte kann an der Beratung der Budgets und der Rechnungen der Gerichte und der Verwaltungskommission der Gerichte im Landrat teilnehmen.

### **4. Gerichte**

#### **4.1. Kantonsgericht**

##### **Art. 9 Organisation**

<sup>1</sup> Das Kantonsgericht besteht als Gesamtbehörde aus zwei vollamtlichen Präsidien, einem teilamtlichen Vizepräsidium und zwölf Mitgliedern.

<sup>2</sup> Es kann Kammern bilden, aus den Mitgliedern weitere Vizepräsidien bestimmen und ist als Gesamtbehörde, Kollegialgericht und Einzelgericht tätig.

##### **Art. 10 Gesamtbehörde**

<sup>1</sup> Die Gesamtbehörde erlässt Bestimmungen über die Organisation des Kantonsgerichts und unterbreitet sie dem Obergericht zur Genehmigung.

<sup>2</sup> Sie entscheidet in:

- a. Angelegenheiten, welche die Organisation des Kantonsgerichts betreffen, soweit hierfür nicht ein Präsidium zuständig ist;
- b. Fragen einer einheitlichen Rechtsprechung;
- c. den vom Gesetz der Gesamtbehörde zugewiesenen Fällen.

##### **Art. 11 Präsidium**

<sup>1</sup> Die Präsidien haben insbesondere folgende Aufgaben:

- a. Vorsitz in der Gesamtbehörde;
- b. Geschäftsleitung des Kantonsgerichts;
- c. Ausübung der Aufsicht.

##### **Art. 12 Kollegialgericht**

<sup>1</sup> Das Kollegialgericht entscheidet in Fünferbesetzung:

- a. als erstinstanzliches Gericht im ordentlichen Verfahren gemäss den Artikeln 219 ff. ZPO;
- b. als erstinstanzliches Gericht im Sinne von Artikel 13 Buchstabe b StPO, soweit eine der folgenden Sanktionen beantragt ist:
  1. Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren, alleine oder zusammengerechnet mit gleichzeitig zu widerrufenden bedingten Sanktionen;
  2. Verwahrung nach Artikel 64 StGB;
  3. Behandlung nach Artikel 59 Absatz 3 StGB.

<sup>2</sup> Das Kollegialgericht entscheidet in Dreierbesetzung:

- a. als erstinstanzliches Gericht im Sinne von Artikel 13 Buchstabe b StPO über Verbrechen und Vergehen, soweit das Kollegialgericht nicht in Fünferbesetzung entscheidet;
- b. als Jugendgericht im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b JStPO.

**Art. 13 Einzelgericht**

<sup>1</sup> Das Einzelgericht entscheidet in Besetzung mit einem Präsidium oder dem teileamtlichen Vizepräsidium:

- a. als erstinstanzliches Gericht in Zivilsachen, welche nicht dem ordentlichen Verfahren gemäss den Artikeln 219 ff. ZPO unterliegen;
- b. bei umfassender Einigung über Ehescheidung, Ehetrennung und Auflösung der eingetragenen Partnerschaft;
- c. über die Gewährung von Rechtshilfe gemäss Artikel 5 Absatz 1 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Zivilprozessordnung;
- d. als einzige Instanz in Angelegenheiten der Schiedsgerichtsbarkeit im Sinne von Artikel 356 Absatz 2 ZPO;
- e. als erstinstanzliches Gericht bei Übertretungen im Sinne von Artikel 19 Absatz 2 Buchstabe a StPO;
- f. als Zwangsmassnahmengericht im Sinne von Artikel 13 Buchstabe a StPO und Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a JStPO;
- g. als Genehmigungsbehörde bei der Anordnung der Überwachung im Sinne von Artikel 37 Absatz 3 des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs.

**4.2. Obergericht****Art. 14 Organisation**

<sup>1</sup> Das Obergericht besteht als Gesamtbehörde aus dem Präsidium, dem teileamtlichen Vizepräsidium und sieben Mitgliedern.

<sup>2</sup> Es kann Kammern bilden, aus den Mitgliedern weitere Vizepräsidien bestimmen und ist als Gesamtbehörde, Kollegialgericht und Einzelgericht tätig.

**Art. 15 Gesamtbehörde**

<sup>1</sup> Die Gesamtbehörde erlässt Bestimmungen über die Organisation des Obergerichts.

<sup>2</sup> Sie entscheidet in:

- a. Angelegenheiten, welche die Organisation des Obergerichts sowie die Aufsicht betreffen, soweit hierfür nicht das Präsidium zuständig ist;
- b. Fragen einer einheitlichen Rechtsprechung;
- c. den vom Gesetz der Gesamtbehörde zugewiesenen Fällen.

**Art. 16 Präsidium**

<sup>1</sup> Das Präsidium hat insbesondere folgende Aufgaben:

- a. Vorsitz in der Gesamtbehörde;
- b. Geschäftsleitung des Obergerichts;
- c. Unterbreitung von Anträgen zu Gesetzen und Stellungnahmen zu Vernehmlassungen im Sachgebiet des Obergerichts an das zuständige Departement zu Händen des Regierungsrates unter vorgängiger Inkenntnissetzung der Verwaltungskommission der Gerichte;
- d. Unterbreitung von Budget und Rechnung des Obergerichts, des Kantonsgerichts und der Schlichtungsbehörde an den Regierungsrat zu Händen des Landrates;
- e. Ausübung der Aufsicht, soweit nicht Anordnungen im Sinne von Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe d und e zu treffen sind oder das Präsidium im Einzelfall die Angelegenheit der Gesamtbehörde überträgt.

**Art. 17 Kollegialgericht**

<sup>1</sup> Das Kollegialgericht entscheidet in Fünferbesetzung:

- a. als Rechtsmittelinstanz in Strafsachen für die Behandlung von Berufungen nach den Artikeln 398 ff. StPO;
- b. als Rechtsmittelinstanz in Zivilsachen für die Behandlung von Berufungen nach den Artikeln 308 ff. ZPO.

<sup>2</sup> Das Kollegialgericht entscheidet in Dreierbesetzung:

- a. als Rechtsmittelinstanz in Strafsachen für die Behandlung von Beschwerden nach den Artikeln 393 ff. StPO;
- b. als Rechtsmittelinstanz in Jugendstrafsachen für die Behandlung von Berufungen nach Artikel 40 JStPO sowie Beschwerden nach Artikel 39 JStPO;

- c. als Rechtsmittelinstanz in Zivilsachen für die Behandlung von Beschwerden nach den Artikeln 319 ff. ZPO;
- d. als oberes Gericht in Angelegenheiten der Schiedsgerichtsbarkeit im Sinne von Artikel 356 Absatz 1 Buchstabe a ZPO;
- e. in Zivil- und Strafsachen, wo das Bundesrecht eine einzige kantonale Instanz vorschreibt, sofern das kantonale Recht keine andere Zuständigkeit bestimmt.

#### **Art. 18 Einzelgericht**

<sup>1</sup> Das Einzelgericht entscheidet in Besetzung mit dem Präsidium oder dem teilsamtlichen Vizepräsidium:

- a. in Zivilsachen gemäss Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe g ZPO;
- b. hinsichtlich vorsorglicher Massnahmen und Rechtsschutz in klaren Fällen im Zuständigkeitsbereich des Obergerichts;
- c. in Schiedssachen gemäss Artikel 356 Absatz 1 Buchstabe b ZPO;
- d. über Rückführungsgesuche, einschliesslich der Massnahmen zum Schutz von Kindern gemäss Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen;
- e. über die invasive Probeentnahme und die Analyse der Probe zur Erstellung eines DNA-Profiles ausserhalb von Strafverfahren gemäss Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe b des DNA-Profil-Gesetzes.

### **4.3. Verwaltungsgericht**

#### **Art. 19 Organisation**

<sup>1</sup> Das Verwaltungsgericht besteht als Gesamtbehörde aus dem vollamtlichen Präsidium und acht Mitgliedern.

<sup>2</sup> Es kann Kammern bilden, bestimmt aus den Mitgliedern die Vizepräsidien und ist als Gesamtbehörde, Kollegialgericht und Einzelgericht tätig.

#### **Art. 20 Gesamtbehörde**

<sup>1</sup> Die Gesamtbehörde erlässt Bestimmungen über die Organisation des Verwaltungsgerichts.

<sup>2</sup> Sie entscheidet in:

- a. Angelegenheiten, welche die Organisation des Verwaltungsgerichts sowie die Aufsicht betreffen, soweit hierfür nicht das Präsidium zuständig ist;
- b. Fragen einer einheitlichen Rechtsprechung;
- c. den vom Gesetz der Gesamtbehörde zugewiesenen Fällen.

#### **Art. 21 Präsidium**

<sup>1</sup> Das Präsidium hat insbesondere folgende Aufgaben:

- a. Vorsitz in der Gesamtbehörde;
- b. Geschäftsleitung des Verwaltungsgerichts;
- c. Unterbreitung von Anträgen zu Gesetzen und Stellungnahmen zu Vernehmlassungen im Sachgebiet des Verwaltungsgerichts an das zuständige Departement zu Händen des Regierungsrates unter vorgängiger Inkenntnissetzung der Verwaltungskommission der Gerichte;
- d. Unterbreitung von Budget und Rechnung des Verwaltungsgerichts und der Steuerrekurskommission an den Regierungsrat zu Händen des Landrates;
- e. Ausübung der Aufsicht, soweit nicht Anordnungen im Sinne von Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe d und e zu treffen sind oder das Präsidium im Einzelfall die Angelegenheit der Gesamtbehörde überträgt.

#### **Art. 22 Kollegialgericht**

<sup>1</sup> Das Kollegialgericht beurteilt in Dreierbesetzung als einzige oder letzte Instanz Streitigkeiten, welche nicht dem Einzelgericht vorbehalten sind.

#### **Art. 23 Einzelgericht**

<sup>1</sup> Das Präsidium entscheidet in den gesetzlich vorgesehenen Fällen.

**Art. 24** *Verwaltungsunabhängige Kommissionen und Schiedsgerichte*

<sup>1</sup> Die verwaltungsunabhängigen Kommissionen beurteilen öffentlich-rechtliche Streitigkeiten, soweit dies das Gesetz vorsieht.

<sup>2</sup> Die Schiedsgerichte beurteilen öffentlich-rechtliche Angelegenheiten, soweit dies das Gesetz vorsieht.

**4.4. Gemeinsame Bestimmungen****4.4.1. Allgemeines****Art. 25** *Konstituierung*

<sup>1</sup> Die Gerichte konstituieren sich vorbehältlich der Kompetenzen der Wahlbehörden sowie besonderer gesetzlicher Bestimmungen selbst.

<sup>2</sup> Die Konstituierung erfolgt auf die verfassungsmässige Amtsdauer und ist zu veröffentlichen.

**Art. 26** *Parteivertretung*

<sup>1</sup> Die Vertretung von Parteien ist untersagt:

- a. allen Präsidien und teilamtlichen Vizepräsidien vor glarnerischen Gerichten und der Schlichtungsbehörde sowie den glarnerischen Strafverfolgungsbehörden;
- b. den Mitgliedern des Kantonsgerichts, des Obergerichts und der Schlichtungsbehörde vor diesen Behörden und den Vorinstanzen sowie den glarnerischen Strafverfolgungsbehörden;
- c. den Mitgliedern des Verwaltungsgerichts und der verwaltungsunabhängigen Kommissionen vor diesen Behörden und deren Vorinstanzen.

**Art. 27** *Nebenbeschäftigungen und Interessenbindungen*

<sup>1</sup> Die vollamtlichen Präsidien dürfen:

- a. keinen Beruf ausüben und kein Gewerbe betreiben;
- b. nicht als Mitglied der Verwaltung oder bei der Revision in Gesellschaften tätig sein, die einen Erwerb bezwecken;
- c. keine Beschäftigungen ausüben, die mit ihrem Vollamt oder mit ihrer Unabhängigkeit unvereinbar sind.

<sup>2</sup> Die teilamtlichen Präsidien und Vizepräsidien sowie die Mitglieder der Gerichte dürfen keine Beschäftigungen ausüben, die mit ihrem Teilamt beziehungsweise Nebenamt oder mit ihrer Unabhängigkeit unvereinbar sind.

<sup>3</sup> Die Verwaltungskommission der Gerichte macht alle Nebenbeschäftigungen und anderweitigen Interessenbindungen in geeigneter Form öffentlich zugänglich, sofern sie gemäss den vorstehenden Absätzen von Interesse sind.

**Art. 28** *Amtsgeheimnis*

<sup>1</sup> Die Richterinnen und Richter sind zur Verschwiegenheit über amtliche Angelegenheiten verpflichtet, soweit an der Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse gemäss Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) besteht oder wenn eine besondere gesetzliche Bestimmung dies vorsieht.

<sup>2</sup> Die Präsidien der einzelnen Gerichte entscheiden über die aktive Information der Öffentlichkeit sowie über Zugangsgesuche nach Artikel 11 IDAG.

<sup>3</sup> Die Bestimmungen in der Kantonsverfassung, in den gesetzlichen Verfahrensordnungen und in anderen Erlassen über die Entbindung vom Amtsgeheimnis und die Verpflichtung zur Offenbarung sowie über die Öffentlichkeit von Verhandlungen bleiben vorbehalten.

<sup>4</sup> Über die Entbindung vom Amtsgeheimnis entscheidet die Verwaltungskommission der Gerichte.

**Art. 29** *Zuwendungen und andere Vorteile*

<sup>1</sup> Den Richterinnen und Richtern ist es untersagt, im Zusammenhang mit amtlichen Tätigkeiten oder im Hinblick auf solche für sich oder Dritte irgendwelche Zuwendungen wie Geschenke, Barbeträge und dergleichen anzunehmen, sich Vorteile zu verschaffen oder versprechen zu lassen.

<sup>2</sup> Widerrechtlich angenommene Zuwendungen und andere Vorteile verfallen dem Kanton.

#### 4.4.2. Gerichtsergänzung und Entscheid über den Ausstand

##### Art. 30 *Stellvertretung und Ergänzung*

<sup>1</sup> Für die Präsidien und Vizepräsidien gelten folgende Stellvertretungsregeln:

- a. die Präsidien des Kantonsgerichts vertreten sich gegenseitig oder werden durch eines ihrer Vizepräsidien oder durch ein Mitglied des Kantonsgerichts vertreten;
- b. das Obergerichtspräsidium wird durch seine Vizepräsidien oder durch ein Mitglied des Obergerichts vertreten;
- c. das Verwaltungsgerichtspräsidium wird durch seine Vizepräsidien oder durch ein Mitglied des Verwaltungsgerichts vertreten;
- d. die Vizepräsidien sowie vorsitzende Mitglieder werden durch ein Präsidium, ein Vizepräsidium oder durch ein Mitglied des jeweiligen Gerichts vertreten.

<sup>2</sup> Die Kollegialgerichte ergänzen sich bei Ausstand und Verhinderung ihrer weiteren Mitglieder wie folgt:

- a. das Kantonsgericht durch Beizug anderer Mitglieder des Kantonsgerichts;
- b. das Obergericht durch Beizug anderer Mitglieder des Obergerichts und nötigenfalls durch Beizug von Mitgliedern des Kantonsgerichts;
- c. das Verwaltungsgericht durch Beizug anderer Mitglieder des Verwaltungsgerichts.

<sup>3</sup> Kann ein Kollegialgericht nicht rechtzeitig gemäss Absatz 2 vollständig besetzt werden, so ergänzt es sich durch Beizug einer Gerichtsschreiberin oder eines Gerichtsschreibers mit sämtlichen Rechten und Pflichten eines Richters beziehungsweise einer Richterin.

<sup>4</sup> Die Stellvertretung und Ergänzung bei den verwaltungsunabhängigen Kommissionen und bei Schiedsgerichten richtet sich nach den einschlägigen Vorschriften. Fehlen solche, gelten Absatz 1 Buchstabe c und d sowie Absatz 2 Buchstabe c sinngemäss.

##### Art. 31 *Besondere Fälle*

<sup>1</sup> Der Landrat wählt auf Antrag der Verwaltungskommission der Gerichte die notwendigen ausserordentlichen Präsidien oder Mitglieder.

<sup>2</sup> Besteht keine Regelung bei den verwaltungsunabhängigen Kommissionen und den Schiedsgerichten in den einschlägigen Vorschriften, ist Absatz 1 sinngemäss anwendbar.

##### Art. 32 *Entscheid über Ausstandsbegehren*

<sup>1</sup> Über streitige Ausstandsbegehren entscheidet:

- a. ein Präsidium des Kantonsgerichts, wenn das Präsidium, das Vizepräsidium oder Mitglieder der Schlichtungsbehörde betroffen sind;
- b. die Stellvertretung gemäss Artikel 30 Absatz 1, wenn die Kantonsgerichtspräsidien, das Obergerichtspräsidium, das Verwaltungsgerichtspräsidium sowie Vizepräsidien oder vorsitzende Mitglieder betroffen sind;
- c. die oder der Vorsitzende des Kollegialgerichts, wenn dessen Mitglieder, Gerichtsschreiberinnen oder Gerichtsschreiber betroffen sind;
- d. das Einzelgericht, wenn dessen Gerichtsschreiberinnen oder Gerichtsschreiber betroffen sind.

<sup>2</sup> In Strafsachen bleibt die Zuständigkeitsregelung gemäss Artikel 59 StPO vorbehalten.

<sup>3</sup> Kann in einem Verfahren vor dem Obergericht oder dem Verwaltungsgericht keine Stellvertretung gemäss Artikel 30 Absatz 1 amten, entscheidet das Präsidium des anderen Gerichts über das Ausstandsbegehren.

#### 4.4.3. Geschäftsordnung

##### Art. 33 *Besetzung*

<sup>1</sup> Die Gerichte müssen stets vollständig und in derselben Sache gleich besetzt sein.

<sup>2</sup> Ist dies nicht möglich, gelten die Bestimmungen in Ziffer 4.4.2.

##### Art. 34 *Verfahrensleitung*

<sup>1</sup> Das Präsidium oder Vizepräsidium fällt die verfahrensleitenden Entscheide, trifft die Anordnungen zur Vorbereitung der Verhandlungen und leitet die Verhandlungen.

<sup>2</sup> Es fällt alle Vor-, Teil- und Endentscheide, in denen nicht in der Sache entschieden wird, insbesondere über:

- a. den Kostenvorschuss;
- b. die Leistung einer Sicherheit;
- c. die unentgeltliche Rechtspflege;
- d. die Beweisverfügung;
- e. die vorsorgliche Beweisführung;
- f. die Anordnung einer Mediation.

##### Art. 35 *Geschäftskontrolle und beförderliche Verfahrenserledigung*

<sup>1</sup> Die Gerichte führen fortlaufende Kontrollen über alle eingeleiteten Verfahren und die Art der Erledigung.

<sup>2</sup> Sie erledigen die Verfahren beförderlich. Länger als ein Jahr vor einem Gericht hängige Verfahren werden im Tätigkeitsbericht aufgeführt.

##### Art. 36 *Protokoll*

<sup>1</sup> Zu jeder Verhandlung wird ein Protokoll geführt, das insbesondere die Anträge und die wesentlichen mündlichen Ausführungen der Parteien sowie die Beweiserhebungen enthält.

<sup>2</sup> Für die Protokollführung können Aufzeichnungsgeräte verwendet werden.

##### Art. 37 *Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber*

<sup>1</sup> Die Gerichtsschreiberinnen oder Gerichtsschreiber nehmen mit beratender Stimme am Verfahren teil und sind antragsberechtigt. Zu ihren Aufgaben gehören:

- a. die Protokollführung;
- b. die administrative Abwicklung des Verfahrens nach den Weisungen der Verfahrensleitung.

<sup>2</sup> In Verfahren vor Einzelgericht können die Gerichtsschreiberinnen oder Gerichtsschreiber durch Kanzleiangestellte ersetzt werden.

##### Art. 38 *Amtssprache*

<sup>1</sup> Die Gerichtssprache ist Deutsch.

<sup>2</sup> Vorbehältlich anderslautender gesetzlicher oder staatsvertraglicher Bestimmungen können fremdsprachige Eingaben zur Übersetzung zurückgewiesen werden.

<sup>3</sup> Sind Parteien oder Zeugen der deutschen Sprache nicht mächtig, ist eine Übersetzerin beziehungsweise Dolmetscherin oder ein Übersetzer beziehungsweise Dolmetscher beizuziehen.

<sup>4</sup> In anderen Fällen erschwerter Verständigung zieht das Gericht geeignete Hilfspersonen bei.

##### Art. 39 *Geschäftsverwaltungssysteme und elektronischer Rechtsverkehr*

<sup>1</sup> Die Gerichte können für ihre Geschäftsprozesse sowie für die Verwaltung von amtlichen Dokumenten elektronische Geschäftsverwaltungssysteme führen.

<sup>2</sup> Soweit Personendaten sowie Daten juristischer Personen einschliesslich besonders schützenswerter Daten in den Anwendungsbereich des IDAG fallen, dürfen sie in den Geschäftsverwaltungssystemen bearbeitet werden, wenn sie insbesondere dazu dienen:

- a. Geschäfte zu bearbeiten;
- b. Arbeitsabläufe zu organisieren;
- c. festzustellen, ob Daten über eine bestimmte Person bearbeitet werden;
- d. den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu erleichtern.

<sup>3</sup> Die Verwaltungskommission der Gerichte regelt die Einzelheiten, insbesondere zur Organisation und zum Betrieb der Geschäftsverwaltungssysteme sowie zum Schutz der darin erfassten Personendaten und der Daten juristischer Personen.

<sup>4</sup> Die Verwaltungskommission der Gerichte erlässt für die Gerichte die notwendigen Bestimmungen zur elektronischen Übermittlung und zur elektronischen Aktenführung.

#### **Art. 40** *Religiöse Symbole*

<sup>1</sup> Die Richterinnen und Richter sowie das Personal der Gerichte tragen in Verhandlungen und bei der Eröffnung von Entscheiden keine sichtbaren religiösen Symbole.

#### **Art. 41** *Sicherheit und Berichterstattung*

<sup>1</sup> Die Verwaltungskommission der Gerichte kann Bestimmungen erlassen:

- a. zur Gewährleistung der Sicherheit im Gerichtsbetrieb;
- b. zur Zulassung sowie zu den Rechten und Pflichten der Gerichtsberichterstatte(r)innen und Gerichtsberichterstatte(r).

#### **Art. 42** *Verbot der Raterteilung*

<sup>1</sup> Den Richterinnen und Richtern sowie dem Personal der Gerichte ist es untersagt, im Hinblick auf einen bevorstehenden oder anhängigen Rechtsstreit Rat zu erteilen oder sich darüber unterrichten zu lassen.

<sup>2</sup> Das zuständige Gericht ist über Beeinflussungsversuche zu informieren.

#### **Art. 43** *Akteneinsicht Dritter*

<sup>1</sup> Vom Verfahren nicht betroffene Personen sind zur Einsichtnahme in die Akten nicht berechtigt.

<sup>2</sup> Die Präsidien der betreffenden Behörde können begründete Ausnahmen bewilligen.

#### **Art. 44** *Urteilsberatung*

<sup>1</sup> Die Urteilsberatung ist nicht öffentlich.

<sup>2</sup> Das Gericht urteilt durch Mehrheitsentscheid. Stimmenthaltung ist nicht zulässig.

<sup>3</sup> Entscheide auf dem Zirkularweg sind zulässig, wenn sämtliche Mitglieder zustimmen.

### **4.4.4. Personal**

#### **Art. 45** *Generalsekretariat*

<sup>1</sup> Das Generalsekretariat nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen der Verwaltungskommission der Gerichte teil und ist antragsberechtigt. Zu seinen Aufgaben gehört:

- a. die Unterstützung der oder des Vorsitzenden bei der Vorbereitung der Geschäfte der Verwaltungskommission der Gerichte;
- b. die Führung der ihm von der Verwaltungskommission der Gerichte übertragenen gerichtsübergreifenden Geschäfte;
- c. die Protokollführung.

#### **Art. 46** *Gerichtskasse*

<sup>1</sup> Die Gerichtskasse betreut das Rechnungswesen und vollstreckt alle Geldforderungen aus Entscheiden der Gerichte sowie der Schlichtungsbehörde.

<sup>2</sup> Ihr kann die Vollstreckung weiterer finanzieller Leistungen, insbesondere im Sinne von Artikel 442 StPO, übertragen werden.

<sup>3</sup> Die Gerichtskasse veranlasst die Nachzahlung in Fällen von unentgeltlicher Rechtspflege oder amtlicher Verteidigung.

<sup>4</sup> Die Verwaltungsbehörden des Kantons erteilen der Gerichtskasse alle für die Nachzahlung erforderlichen Auskünfte zu Einkommen und Vermögen der kostenpflichtigen Partei.

#### **Art. 47**    *Organisation*

<sup>1</sup> Das Personal untersteht mit Ausnahme der in Absatz 2 genannten Angestellten in fachlicher Hinsicht dem jeweiligen Gericht und im Übrigen der Verwaltungskommission der Gerichte.

<sup>2</sup> Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär und das für die Gerichtskasse zuständige Personal unterstehen der Verwaltungskommission der Gerichte.

<sup>3</sup> Die Verwaltungskommission der Gerichte regelt die Rechte und Pflichten des Personals, die Stellvertretung und die Unterschriftsberechtigung.

#### **4.4.5. Gebühren und Entschädigung Dritter**

#### **Art. 48**    *Gebühren und Tarife*

<sup>1</sup> Der Landrat regelt die in der Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtspflege zu erhebenden Kosten.

<sup>2</sup> Die Verfahrenskosten richten sich nach dem Streitwert oder dem sonstigen Interesse der Parteien an der Beurteilung der Angelegenheit sowie nach dem erforderlichen Zeit- und Sachaufwand.

<sup>3</sup> Die Gebühren für andere Verrichtungen richten sich nach dem erforderlichen Zeit- und Sachaufwand.

#### **Art. 49**    *Entschädigung Dritter*

<sup>1</sup> Die Verwaltungskommission der Gerichte regelt die Entschädigung von Zeugen und weiteren entschädigungsberechtigten Personen in gerichtlichen Verfahren und Strafuntersuchungen.

### **5. Schlichtungsbehörde**

#### **Art. 50**    *Organisation*

<sup>1</sup> Die Schlichtungsbehörde besteht aus einem Präsidium, einem Vizepräsidium und acht paritätischen Mitgliedern.

<sup>2</sup> Das Präsidium und das Vizepräsidium unterstehen dem Personalgesetz, wobei das Vizepräsidium auch im Nebenamt tätig sein kann.

#### **Art. 51**    *Wahl*

<sup>1</sup> Der Landrat wählt für die verfassungsmässige Amtsdauer das Präsidium und das Vizepräsidium der Schlichtungsbehörde auf Vorschlag der Verwaltungskommission der Gerichte.

<sup>2</sup> Für die Wahl der paritätischen Mitglieder der Schlichtungsbehörde ist die Verwaltungskommission der Gerichte zuständig.

#### **Art. 52**    *Präsidium*

<sup>1</sup> Das Präsidium hat folgende Aufgaben:

- a. Geschäftsleitung;
- b. Unterbreitung von Budget und Rechnung der Schlichtungsbehörde an die Aufsichtsbehörde.

#### **Art. 53**    *Zuständigkeit*

<sup>1</sup> Die Schlichtungsbehörde führt in Einerbesetzung die Schlichtungsverhandlungen gemäss den Artikeln 197 ff. ZPO durch und ist Rechtsberatungsstelle im Sinne von Artikel 201 Absatz 2 ZPO.

<sup>2</sup> Die Schlichtungsbehörde tagt in Dreierbesetzung:

- a. in Streitigkeiten aus Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen mit paritätischer Vertretung der Vermieter- und Mieterseite beziehungsweise der Pächter- und Verpächterseite;
- b. in Streitigkeiten aus privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen und aus dem Arbeitsvermittlungsgesetz mit paritätischer Vertretung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite;
- c. in Streitigkeiten nach dem Gleichstellungsgesetz.

<sup>3</sup> Streitigkeiten über Gleichstellungsfragen bei öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen richten sich nach dem Kantonalen Gleichstellungsgesetz.

**Art. 54 Stellvertretung und Ergänzung**

<sup>1</sup> Die Verwaltungskommission der Gerichte wählt eine ausserordentliche Stellvertretung oder Ergänzung, wenn die Schlichtungsbehörde nicht vollständig besetzt werden kann.

**Art. 55 Verfahrensleitung**

<sup>1</sup> Das Präsidium, das Vizepräsidium oder ein weiteres Mitglied der Schlichtungsbehörde leitet die ihm zugewiesenen Verfahren und fällt alle Vor-, Teil- und Endentscheide, in denen nicht in der Sache entschieden wird.

**II.**

**1.**

GS I E/1/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Kantonales Gleichstellungsgesetz) vom 5. Mai 1996 (Stand 1. Juli 2018), wird wie folgt geändert:

**Art. 6 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Schlichtungsbehörde schlichtet Streitigkeiten nach dem eidgenössischen Gleichstellungsgesetz.

**Art. 8 Abs. 2 (geändert)**

<sup>2</sup> Er regelt insbesondere die Befugnisse der Gleichstellungskommission gegenüber der kantonalen Verwaltung, die allfällige Befristung der Tätigkeit der Gleichstellungskommission sowie die Entschädigung der Gleichstellungskommission.

**2.**

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

**Art. 14 Abs. 2 (geändert)**

<sup>2</sup> Die Staatsanwälte oder Staatsanwältinnen, die Jugendanwälte oder Jugendanwältinnen sowie der Leiter oder die Leiterin der Finanzkontrolle werden auf die Amtsdauer angestellt.

**Art. 28 Abs. 1**

<sup>1</sup> Dem Landrat dürfen nicht angehören:

- j. (geändert) der Präsident bzw. die Präsidentin sowie der Vizepräsident bzw. die Vizepräsidentin der Schlichtungsbehörde.

**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 2020), wird wie folgt geändert:

**Art. 38 Abs. 2 (geändert)**

<sup>2</sup> Eine derartige Bestreitung ist innerhalb Monatsfrist bei der Schlichtungsbehörde oder, falls dafür in den Statuten ein Schiedsgericht vorgesehen ist, durch Einreichung des Rechtsbegehrens beim Schiedsgericht beziehungsweise durch Zustellung des Rechtsbegehrens an die Gegenpartei mit der Aufforderung zum Abschluss des Schiedsvertrages, gemäss den Bestimmungen der Zivilprozessordnung, anhängig zu machen.

**Art. 111 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Ausschlagung einer Erbschaft ist beim Kantonsgericht zu erklären.

<sup>2</sup> Das Kantonsgericht führt das in Artikel 570 ZGB vorgeschriebene Protokoll.

**Art. 112 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Jede Person, welche eine Erbschaft auszuschlagen beabsichtigt, hat dem Kantonsgericht den Nachweis darüber zu leisten, dass sie erbberechtigt ist.

**Art. 113 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Das Begehren um ein öffentliches Inventar (Art. 580 ZGB) ist beim Kantonsgericht einzureichen, welches der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde hiervon Anzeige macht.

**Art. 116 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Über Fristverlängerungsgesuche im Sinne von Artikel 587 ZGB entscheidet das Kantonsgericht.

**Art. 146 Abs. 3 (geändert)**

<sup>3</sup> Wer zum Schutze der Kulturen ein Verbot erlassen will, hat sich an das Kantonsgericht zu wenden, welches das Verbot mit Bussenbestimmung feststellt und die Auskündigung im Amtsblatt anordnet.

**Art. 218 Abs. 3 (geändert)**

<sup>3</sup> Wenn bei gelinder Witterung der Boden weder gefroren noch mit Schnee bedeckt ist und die Eigentümer der belasteten Güter durch Wagenfahren beträchtlich geschädigt würden, ist das Kantonsgericht befugt, während dieser gelinden Witterung die Winterwege schliessen zu lassen; jedoch soll auch in diesem Falle jeder Gutbewerber mit Heu, Stroh, Dünger und Holz für seinen Gebrauch ab der Landstrasse auf sein Gut fahren können.

4.

GS III B/2/1, Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Obligationenrechtes (Zivilgesetzbuch V. Teil) im Kanton Glarus (Einführungsgesetz zum Obligationenrecht; EG OR) vom 6. Mai 1923 (Stand 1. Januar 2011), wird wie folgt geändert:

**Art. 1**

*Aufgehoben.*

**Art. 7 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Tritt einer der in Artikel 6 vorgesehenen Fälle ein, so trifft der Betreibungsbeamte nach Verfügung des Kantonsgerichts (Ziff. 1, 4, 5 und 6) oder auf Begehren des Klägers (Ziff. 2, 3 und 7) diejenigen Anordnungen, welche das Obligationenrecht in den angeführten Artikeln vorschreibt.

**Art. 22 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Schlichtungsbehörde ist zuständig für die Genehmigung der von der Bundesgesetzgebung vorgeschriebenen Formulare (Art. 266i, 269d und 298 OR).

5.

GS III C/1, Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (EG ZPO) vom 2. Mai 2010 (Stand 1. Juli 2018), wird wie folgt geändert:

**Art. 3**

*Aufgehoben.*

**Art. 4**

*Aufgehoben.*

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

<sup>1</sup> Für die Gewährung von nationaler oder internationaler Rechtshilfe ist das Kantonsgericht zuständig (Art. 194 ff. ZPO und Art. 11a Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht [IPRG]).

<sup>2</sup> Sehen Gesetze oder Staatsverträge zwingend eine obere Instanz vor, ist das Obergericht zuständig.

**Art. 6 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> In Schiedssachen leistet das Kantonsgericht Amtshilfe gemäss Artikel 183 Absatz 2, Artikel 184 Absatz 2 sowie Artikel 185 IPRG und ist einzige Instanz im Sinne von Artikel 356 Absatz 2 ZPO.

**Art. 7 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Das Kantonsgericht entscheidet im summarischen Verfahren insbesondere über:

1. Zivilgesetzbuch (ZGB)
  - h. (neu) Aufsicht über den Willensvollstrecker (Art. 517 f. ZGB);
  - i. (neu) Aufsicht über den Erbschaftsliquidator (Art. 595 ZGB);

**Art. 12**

*Aufgehoben.*

**Art. 13**

*Aufgehoben.*

**Art. 14**

*Aufgehoben.*

**Art. 15 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)**

<sup>2</sup> In Streitigkeiten über Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen, aus landwirtschaftlicher Pacht und aus Arbeitsvertrag können sich die Parteien im vereinfachten Verfahren durch eine Person mit Funktion in einem Fachverband vertreten lassen.

<sup>3</sup> In Streitigkeiten gemäss Absatz 2 können sich die Parteien im Verfahren nach Artikel 257 ZPO (Rechtsschutz in klaren Fällen) durch eine Person im Sinne von Artikel 68 Absatz 2 Buchstabe d ZPO vertreten lassen.

**Art. 16**

*Inhalt (Sachüberschrift geändert)*

**Art. 17 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)**

<sup>1</sup> Für die Anordnung des amtlichen Befundes ist das Kantonsgericht zuständig.

<sup>2</sup> Die Aufnahme des amtlichen Befundes erfolgt durch eine vom Kantonsgericht beauftragte Person.

**Art. 18 Abs. 3 (neu)**

*Kosten und Verfahren (Sachüberschrift geändert)*

<sup>3</sup> Im Übrigen ist das summarische Verfahren gemäss Artikel 252 ZPO anwendbar.

**Art. 19**

*Aufgehoben.*

**Art. 19a (neu)**

*Nachzahlung (Art. 123 ZPO)*

<sup>1</sup> Das Kantonsgericht entscheidet im summarischen Verfahren über die Nachzahlung von Prozesskosten im Sinne von Artikel 123 ZPO.

**Art. 20 Abs. 2 (geändert)**

<sup>2</sup> Das Obergericht erlässt einen Tarif über die Kosten der berufsmässigen Vertretung durch Anwältinnen und Anwälte im Sinne von Artikel 95 Absatz 3 Buchstabe b ZPO sowie die Entschädigung der unentgeltlichen Rechtsbeiständigen und Rechtsbeistände im Sinne von Artikel 122 Absatz 1 Buchstabe a ZPO. Dieser bedarf der Genehmigung durch den Landrat.

6.  
GS III E/1, Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches im Kanton Glarus (Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch; EG StGB) vom 2. Mai 1965 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

**Art. 2**

*Aufgehoben.*

**Art. 4 Abs. 2 (geändert)**

<sup>2</sup> Diese Strafbestimmungen lauten auf Busse.

**Art. 5 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Wer mündlichen Anordnungen, die Behörden oder Angestellte des Kantons sowie der Gemeinden erlassen, nicht nachkommt, diesen gegenüber den Geschäftsgang stört oder den Anstand verletzt, wird mit Busse bestraft.

**Art. 26 Abs. 1 (geändert), Abs. 1a (neu), Abs. 1b (neu)**

*Urteilszustellung und Vollzugsbeginn (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Die Gerichte stellen der für den Vollzug zuständigen Verwaltungsbehörde das rechtskräftige Urteil zu. Sie melden ihr den Rechtsspruch umgehend, wenn der verurteilten Person die Freiheit bereits entzogen ist oder vorsorgliche Massnahmen zu prüfen sind.

<sup>1a</sup> Die Staats- und Jugendanwaltschaft stellt der für den Vollzug zuständigen Verwaltungsbehörde den rechtskräftigen Strafbefehl zu, wenn eine unbedingte Freiheitsstrafe, Bewährungshilfe oder eine Weisung angeordnet wurde.

<sup>1b</sup> Die Gerichte sowie die Staats- und Jugendanwaltschaft legen ihren Strafentscheiden allfällige Gutachten und Berichte sowie weitere Unterlagen bei, soweit diese für den Vollzug geeignet und notwendig sind.

**Art. 26a Abs. 1 (aufgehoben), Abs. 1a (neu)**

<sup>1</sup> *Aufgehoben.*

<sup>1a</sup> Die Bewilligung des vorzeitigen stationären Massnahmenvollzugs durch die Verfahrensleitung bedarf der Zustimmung der für den Vollzug zuständigen Verwaltungsbehörde.

**Art. 26b (neu)**

*Haft- und Straferstehungsfähigkeit*

<sup>1</sup> Die einweisende Behörde entscheidet im Zweifelsfall oder bei entsprechender Indikation über die Haft- oder Straferstehungsfähigkeit einer betroffenen Person.

<sup>2</sup> Sie stützt sich dabei auf den Befund und die allfällige Empfehlung einer medizinischen Fachperson.

**Art. 29e Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (neu)**

<sup>3</sup> Die von einer Disziplinar massnahme betroffene Person kann gegen Disziplinarverfügungen innert zwei Tagen seit der Eröffnung Beschwerde erheben.

<sup>4</sup> Dieser kommt keine aufschiebende Wirkung zu, es sei denn, diese werde von der Beschwerdeinstanz angeordnet. Im Übrigen richtet sich der Rechtsschutz nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

**Art. 32 Abs. 3a (neu), Abs. 3b (neu)**

<sup>3a</sup> Erachtet die zuständige Vollzugsbehörde die Aufhebung einer therapeutischen Massnahme nach Artikel 56 ff. StGB und gleichzeitig die nachträgliche Anordnung einer anderen strafrechtlichen Sanktion als angezeigt, beantragt sie dies beim Kantonsgericht. Dieses entscheidet auch über die Aufhebung der therapeutischen Massnahme. Die Staats- und Jugendanwaltschaft hat die Rechte einer Partei. Die zuständige Vollzugsbehörde nimmt die rechtserheblichen Abklärungen vor, die für den Entscheid von Bedeutung sein können.

<sup>3b</sup> Erstinstanzliche Entscheide des zuständigen Departements unterliegen unmittelbar der Beschwerde an das Verwaltungsgericht; es kann auch die Angemessenheit eines Entscheides überprüfen.

#### **Art. 32a (neu)**

##### *Videokonferenzen*

<sup>1</sup> Die Strafvollzugsbehörden sind berechtigt, Verfahrenshandlungen und Vollzugsüberprüfungen, insbesondere im Zusammenhang mit Anhörungen vor dem Erlass von Verfügungen über Vollzugsöffnungsschritte, mit der verurteilten Person oder anderen Behörden mit Videokonferenz durchzuführen.

<sup>2</sup> Die verurteilte Person hat ihr Einverständnis zur Videokonferenz zu erklären, wenn es um die Gewährung des rechtlichen Gehörs bei einer bedingten Entlassung geht.

<sup>3</sup> Das Gespräch ist in Ton und Bild aufzuzeichnen oder, bei Verzicht auf eine Aufzeichnung, zu protokollieren.

#### **7.**

GS III F/1, Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG StPO) vom 2. Mai 2010 (Stand 1. Juli 2018), wird wie folgt geändert:

#### **Art. 4 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu), Abs. 3 (neu)**

<sup>1</sup> Die Aufgaben der amtlichen Verteidigung nehmen im Anwaltsregister eingetragene Personen wahr.

<sup>2</sup> Die Verwaltungskommission der Gerichte schlägt dem Landrat die nötige Anzahl Personen zur Wahl auf Amtsdauer vor.

<sup>3</sup> Vorbehalten bleibt Artikel 12 Buchstabe g des Anwaltsgesetzes.

#### **Art. 8**

*Aufgehoben.*

#### **Art. 11 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Der Erste Staatsanwalt:

- h.* (geändert) regelt die Orientierung der Öffentlichkeit zu hängigen Verfahren;
- i.* (neu) kann für bestimmte Gebiete dauernd bestellte oder amtliche Sachverständige im Strafuntersuchungsverfahren bezeichnen.

#### **Art. 21a (neu)**

##### *Entschädigungen*

<sup>1</sup> Die Entschädigungen im Strafverfahren bemessen sich nach dem notwendigen Zeitaufwand, dem Streit- oder Interessenwert und der Schwierigkeit des Falls.

<sup>2</sup> Das Obergericht erlässt einen Tarif über die Kosten der berufsmässigen Vertretung durch Anwältinnen und Anwälte im Strafverfahren. Dieser bedarf der Genehmigung durch den Landrat.

#### **Art. 22a (neu)**

##### *Rückzahlung (Art. 135 Abs. 4 StPO)*

<sup>1</sup> Das Kantonsgericht entscheidet als Einzelgericht über die Rückzahlung von Verfahrenskosten im Sinne von Artikel 135 Absatz 4 StPO sowie von Entschädigungen im Sinne von Artikel 138 StPO und Artikel 25 Absatz 2 JStPO.

#### **Art. 27 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Strafverfolgung gegen Mitglieder des Regierungsrates, der vom Landrat gewählten Kommissionen, der Gerichte und der Schlichtungsbehörde sowie gegen Staatsanwälte und Jugendanwälte wegen im Amt begangener Verbrechen oder Vergehen kann nur eingeleitet werden, wenn der Landrat in geheimer Abstimmung mit absoluter Mehrheit der anwesenden Mitglieder die Ermächtigung dazu erteilt.

**Art. 28 Abs. 4 (neu)**

<sup>4</sup> Der Regierungsrat übt die Befugnisse aus, welche die Bundesgesetzgebung bei durch Ordnungsbussen zu ahndenden Delikten den Kantonen zuweist. Für die Bussenerhebung im Bereich des ruhenden Verkehrs richten sich die Zuständigkeiten nach Artikel 4 EG SVG.

**Art. 29**

*Aufgehoben.*

**Art. 33**

*Aufgehoben.*

**8.**

GS III G/1, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 4. Mai 1986 (Stand 1. Januar 2018), wird wie folgt geändert:

**Art. 14 Abs. 3 (geändert)**

<sup>3</sup> Für das Verwaltungsgericht gilt Artikel 32 des Gerichtsorganisationsgesetzes.

**Art. 28a (neu)**

*Amtssprache*

<sup>1</sup> Die Amtssprache ist Deutsch.

<sup>2</sup> Die Bestimmungen von Artikel 38 des Gerichtsorganisationsgesetzes gelten sinngemäss.

**9.**

GS III I/1, Anwaltsgesetz des Kantons Glarus vom 5. Mai 2002 (Stand 1. Januar 2011), wird wie folgt geändert:

**Art. 7 Abs. 1**

<sup>1</sup> Die Anwaltskommission ist die kantonale Aufsichtsbehörde über die Anwältinnen und Anwälte (Art. 14 BGFA) und erfüllt alle Aufgaben gemäss dem Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte und gemäss diesem Gesetz. Sie:

k. *Aufgehoben.*

**10.**

GS V A/11/1, Polizeigesetz (PolG) vom 6. Mai 2007 (Stand 1. Januar 2017), wird wie folgt geändert:

**Art. 16a Abs. 3a (neu)**

<sup>3a</sup> Das Verfahren und der Entscheid sind nicht öffentlich.

**III.**

GS III A/2, Gesetz über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) vom 6. Mai 1990, wird aufgehoben.

**IV.**

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

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

### *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 2022 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 der Vorlage 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.*

### 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 Nachbar-kanton 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. Auch im Kanton Bern erarbeitete die zuständige Direktion bereits 2015 ein Biodiversitätskonzept. 2019 legte der Berner Regierungsrat den Bericht «Sachplan Biodiversität» vor. Seit Kurzem verfügt auch der Kanton Luzern über eine Biodiversitätsstrategie. 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 50000 bis 75000 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 im 2022 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: Die Fertigstellung im 2022 sei zeitgerecht und 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 50000 bis 75000 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 beiliegende 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 befände 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.

## § 20 Änderung des Gesetzes über den Brandschutz und die Feuerwehr

---

### **Die Vorlage im Überblick**

*Der Landsgemeinde wird eine Anpassung des Gesetzes über den Brandschutz und die Feuerwehr (Brandschutzgesetz) unterbreitet. 2013 liberalisierte die Landsgemeinde das Glarner Kaminfegerwesen weitgehend. Um die einheimischen Kaminfeger zu schützen, wurde jedoch eine Klausel in das Brandschutzgesetz aufgenommen. Sie schreibt vor, dass auswärtige Kaminfeger nur im Glarnerland tätig werden dürfen, wenn für die Glarner Kaminfeger im Wohnsitzkanton der auswärtigen Kaminfeger ein Gegenrecht gilt. Diese Bedingung erfüllen jedoch nur Kantone, in denen das Kaminfegermonopol ebenfalls abgeschafft wurde. Das sind, in für die Bewerber wirtschaftlich interessanter Nähe zum Kanton Glarus, nur die Kantone Schwyz und Zürich. Der Kanton Glarus selbst weist zunehmend einen Mangel an einheimischen Kaminfeuern auf. Insbesondere aus dem benachbarten St. Galler Bezirk See-Gaster werden aufgrund noch gültiger früherer Zulassungen Kaminfegerleistungen erbracht. Diese würden ohne Massnahmen jedoch bald wegfallen, da der Kanton St. Gallen auch nach aktueller politischer Diskussion am Kaminfegermonopol festhält. Damit dürften Glarner Feuerungsanlagen faktisch nicht mehr von St. Galler Kaminfeuern gereinigt und gewartet werden. Gleichzeitig nehmen die Rückstände in der Kontrolle und Reinigung von Feuerungsanlagen im Kanton Glarus zu. Sie nähern sich der Grenze des Vertretbaren. Verschärft wird die Situation dadurch, dass in den nächsten zehn Jahren fünf im Kanton Glarus tätige Kaminfeger das Pensionsalter erreichen.*

*Um langfristig ein ausreichendes Angebot an Kaminfegerdienstleistungen im Kanton Glarus sicherzustellen, soll der Marktzugang für ausserkantonale Kaminfeger erleichtert werden. Die Gegenrechtsklausel soll deshalb aus dem Brandschutzgesetz entfernt werden. Den Kaminfeuern aus den Monopolkantonen, insbesondere aus den benachbarten Wirtschaftsräumen See-Gaster und Sarganserland, wird so der Markt geöffnet. Die Kontroll- und Reinigungsintervalle können dadurch besser eingehalten und damit der notwendige Personen- und Sachwertschutz gewährleistet werden. Neben der Streichung der Gegenrechtsklausel werden minime Präzisierungen im Gesetzestext vorgenommen. Die Glarnersach erhält zudem neu die Kompetenz, kostendeckende Gebühren zu erheben.*

*Die Vorlage war im Landrat völlig unbestritten. Dieser beantragt der Landsgemeinde, der Anpassung des Gesetzes über den Brandschutz und die Feuerwehr unverändert zuzustimmen.*

---

## **1. Ausgangslage**

### **1.1. Liberalisierung des Zulassungswesens**

Mit der Teilrevision des Gesetzes über den Brandschutz und die Feuerwehr (Brandschutzgesetz) an der Landsgemeinde 2013 wurde das monopolistisch organisierte Kaminfegerwesen im Kanton Glarus weitgehend liberalisiert. Bis dahin wählten – wie damals auch noch in der grossen Mehrheit der anderen Kantone – die Gemeinden einen Gemeindekaminfeger. Diesem kam grundsätzlich das alleinige Recht zu, im betreffenden Gemeindegebiet die Feuerungsanlagen zu reinigen. Verbunden war damit gleichzeitig die Pflicht, sicherzustellen, dass die Feuerungsanlagen den brandschutztechnischen Vorgaben entsprachen und deren Kontrolle bzw. Reinigung bei der Eigentümerschaft im erforderlichen Turnus auch tatsächlich überall vorgenommen wurde. Dies hatte für die Kaminfeger den Vorteil eines fest zugeteilten Kundenstammes. Um zu verhindern, dass die Gemeindekaminfeger ihre monopolistische Stellung durch überhöhte Preise zum Nachteil der Kunden ausnützen, gab der Regierungsrat die Höchsttarife für deren Arbeiten vor.

Anstoss für die im Jahr 2013 beschlossene Liberalisierung des Kaminfegerwesens bildete vor allem dessen administrative Schwerfälligkeit, die sich negativ auf die Wahrnehmung der Aufsicht über die Feuerungsanlagen auswirkte. Seit dieser Teilrevision dürfen Kaminfeger ihre Arbeit im ganzen Kanton frei anbieten. Das Amt des Gemeindekaminfegers wurde abgeschafft. Als Folge der Marktöffnung haben die Kaminfeger gegenüber den Gemeinden den ordnungsgemässen Zustand der Feuerungsanlagen nicht mehr zu garantieren. Diese Pflicht ging in die Eigenverantwortung der Eigentümerschaft über und deren Erfüllung wird durch die Glarnersach periodisch überprüft. Die Glarnersach ist im Kanton Glarus für den Vollzug des Brandschutzgesetzes zuständig. Nach wie vor müssen die Kaminfeger aber im Besitz einer Zulassung sein, die von der Glarnersach erteilt wird. Der Kaminfegertarif wurde mit der Liberalisierung aufgehoben.

Für die Erteilung der Zulassung als Kaminfeger schreibt das Brandschutzgesetz in Artikel 17 Absatz 2 neben den fachlichen und betrieblichen Voraussetzungen für die Aufgabenerfüllung (Bst. a–c) bei ausserkantonalen Bewerbern zusätzlich die Gewährung von Gegenrecht durch deren Wohnsitzkanton vor (Bst. d). Damit wollte der Gesetzgeber den Glarner Kaminfeuern gleich lange Spiesse bei der Berufsausübung ermöglichen. Aufgrund 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 Sach 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 Kaminfeuerndienstleistungen 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 Kaminfegern 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

Um im Falle einer Verschiebung der Landsgemeinde 2021 flexibel sein zu können, soll der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens festlegen können. Beabsichtigt ist aktuell ein Inkrafttreten am 1. Juli 2021.

## 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.

## § 21 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.*

---

## 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 Gegenvorschlags 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 Trägerschaften. Obschon die Umsetzung dieses unbestrittenen Anliegenes 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 Gemeindestrukturreform 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

aktuellen statistischen Übersicht des Verbandes der Schweizer Musikschulen (VMS) 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 Nachbar-kantonen. 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 Lintebene 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 2021 bzw. im Aufgaben- und Finanzplan 2022–2025 bereits berücksichtigt. Der jährliche Aufwand für die Förderung der musikalischen Bildung hat sich seit dem Jahr 2010 von 1 166 136 Franken auf zuletzt 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 Gemeindestruktureform 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 (Gemeindestruktureform) 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.

## § 22 Coronavirus-Pandemie: Verpflichtungskredit für kantonale Härtefallunterstützungen im Umfang von 21,5 Millionen Franken

### *Die Vorlage im Überblick*

*Der Landsgemeinde wird ein Kredit im Gesamtbetrag von 21,5 Millionen Franken zur Finanzierung der kantonalen Härtefallmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Coronavirus-Pandemie unterbreitet.*

*Nach Ausbruch der Pandemie ergriff der Regierungsrat im März 2020, gestützt auf Dringlichkeitsrecht, erste Massnahmen, um die durch die vom Bundesrat angeordneten Einschränkungen betroffene Wirtschaft und Bevölkerung zu unterstützen. In der sogenannten zweiten Welle erliess das Bundesparlament das Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie vom 25. September 2020 (Covid-19-Gesetz) und bewilligte 1 Milliarde Franken für Härtefallunterstützungen. Gemäss Artikel 12 kann sich der Bund an den Kosten der kantonalen Massnahmen zugunsten betroffener Unternehmen beteiligen. Aufgrund der Vorleistungspflicht der Kantone obliegt es diesen, die entsprechenden Kredite (brutto) zur Verfügung zu stellen. Gestützt darauf beschloss der Landrat am 16. Dezember 2020 den Fonds zur vorübergehenden Unterstützung von Selbstständigerwerbenden zum kantonalen Härtefallfonds nach der Covid-19-Härtefallverordnung umzuwidmen und diesen zusätzlich mit 1,9 Millionen Franken aus den Steuerreserven zu öffnen (Total von 4,3 Mio. Fr.). Daraus errechnete sich schliesslich ein Nettoanteil zulasten des Kantons Glarus von höchstens 1,376 Millionen Franken.*

*Weil das Bundesparlament nur zwei Tage nach den Beschlussfassungen des Landrates vom 16. Dezember 2020 die Härtefall-Gelder um total 1,5 Milliarden Franken auf 2,5 Milliarden Franken aufstockte, die gesetzliche Grundlage für Härtefallmassnahmen zugunsten von Unternehmen änderte und dabei gewichtige Änderungen gegenüber der Vernehmlassungsfassung beschloss, von welcher der Landrat am 16. Dezember 2020 ausgegangen war, musste dem Landrat am 19. Januar 2021 eine weitere Finanzvorlage unterbreitet werden. Dabei beantragte der Regierungsrat dem Landrat den bestehenden Härtefallfonds zusätzlich mit 6,45 Millionen Franken zu öffnen (neues Total: 10,75 Mio. Fr.). Daraus errechnete sich ein Nettoanteil zulasten des Kantons Glarus von höchstens 2,451 Millionen Franken.*

*Nur acht Tage später, am 27. Januar 2021, beschloss der Bundesrat, die Mittel für die Härtefallunterstützungen um weitere 2,5 Milliarden Franken aufzustocken (total 5 Mia. Fr.) bzw. die dazu notwendige Gesetzesanpassung in der Frühjahrsession 2021 dem Parlament vorzulegen. Gestützt darauf unterbreitete der Regierungsrat dem Landrat am 1. Februar 2021, in Ergänzung zur Vorlage vom 19. Januar 2021 in gleicher Sache den Antrag, den bestehenden kantonalen Härtefallfonds um weitere 10,75 Millionen Franken auf total 21,5 Millionen Franken aufzustocken. Dies unter dem Vorbehalt, dass das Bundesparlament in der Frühjahrsession nichts grundsätzlich von der bisherigen Regelung Abweichendes beschliesst. Dem stimmte der Landrat am 10. Februar 2021 zu. Daraus errechnete sich ein Nettoanteil zulasten des Kantons Glarus von höchstens 5,9 Millionen Franken.*

*Eine Woche später, am 17. Februar 2021, verabschiedete der Bundesrat ein weiteres Massnahmenpaket in dieser Sache und vor allem die Botschaft zur Änderung des Covid-19-Gesetzes sowie zu einem separaten Bundesbeschluss über die Finanzierung dieser Härtefallmassnahmen. Mit letzterem beabsichtigt er die Mittel für die kantonalen Härtefallprogramme auf insgesamt 10 Milliarden Franken aufzustocken, 8,2 Milliarden Franken davon zulasten des Bundes und 1,8 Milliarden Franken zulasten der Kantone. Die Verdoppelung der Mittel, eine neue Aufteilung der Lasten auf Kantone und Bund, die Ungewissheit in Bezug auf die Verwendung der sogenannten Bundesratsreserve sowie der Umstand, dass die Gesetzesvorlage vom Bundesparlament noch beraten werden muss, führen nun dazu, dass bei Drucklegung des Memorials per Anfang März der exakte Mittelbedarf nicht bestimmt werden kann. Ergänzend zur vorliegenden Vorlage wird dies weitere Kreditbeschlüsse in gleicher Sache nötig machen. Gestützt auf die Botschaft vom 17. Februar 2021 in dieser Sache errechnet sich ein voraussichtlicher Bruttokredit in der Höhe von 38,7 Millionen Franken (exkl. Bundesratsreserve) und ein Nettoanteil zulasten des Kantons Glarus von insgesamt höchstens 7,74 Millionen Franken.*

*Der Landrat stützte sich bei der Gewährung der Mittel für die Unterstützung von Härtefällen auf Notverordnungs- bzw. Dringlichkeitsrecht. Die zeitliche Dringlichkeit liess es nicht zu, mit den Entscheiden bis zur nächsten, aufgrund der Betragshöhe eigentlich zuständigen Landsgemeinde zuzuwarten. Die Unternehmen benötigten die Unterstützung rasch. Die Beschlüsse, die der Landrat unter Dringlichkeitsrecht gefällt hat, gelten bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde. Dieser ist es vorbehalten, Beschluss zu fassen, sofern die Massnahmen bis dahin nicht bereits ausgelaufen sind. Dabei kommt den entsprechenden Beschlüssen der Landsgemeinde lediglich eine Wirkung ab dem Zeitpunkt der Beschlussfassung zu. Bereits Umgesetztes kann mit dem Landsgemeindebeschluss nicht beeinflusst werden. Da der Kredit für die Unterstützung der Härtefälle voraussichtlich über die nächste ordentliche Landsgemeinde hinaus lau-*

*fen wird, wird er nun der Landsgemeinde vorgelegt. Weitere Massnahmen – vor allem zur Unterstützung der Wirtschaft – sind im vergangenen Jahr bereits ausgelaufen. Über diese befindet die Landsgemeinde nicht mehr.*

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem Verpflichtungskredit für kantonale Härtefallunterstützungen im Umfang von 21,5 Millionen Franken zuzustimmen. Sollte nach Drucklegung des Memorials eine weitere Aufstockung des Härtefallfonds beschlossen werden, ist ein Nachtrag zum Memorial vorgehen.*

## 1. Ausgangslage

Am 20. März 2020 beschloss der Bundesrat ein umfassendes Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Coronavirus-Pandemie. Ziel der Massnahmen war es, die Beschäftigung zu erhalten, Löhne zu sichern und Selbstständigerwerbende aufzufangen. Darüber hinaus wollte der Bundesrat verhindern, dass eigentlich solvente Unternehmen wegen der Schliessung von Betrieben sowie Nachfrageeinbrüchen in Schwierigkeiten geraten. Auch im Kultur- und Sportbereich sowie für die Medien, die Landwirtschaft und zur Unterstützung von Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung wurden in der Folge Massnahmen ergriffen, um Konkurse zu verhindern.

Angesichts der vielfältigen Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf das gesellschaftliche, politische, kulturelle und wirtschaftliche Leben ergab sich auch auf kantonaler Ebene Handlungsbedarf. Der Regierungsrat erliess am 31. März 2020 eine kantonale Covid-19-Verordnung. Diese fasste die Massnahmen und Ausnahmeregelungen zur Bekämpfung des Coronavirus und dessen Auswirkungen im Kanton Glarus zusammen. Bereits Mitte März 2020 setzte der Regierungsrat zur Bewältigung der Notlage die Kantonale Führungsorganisation (KFO) ein, sagte die Durchführung der Näfeler Fahrt 2020 ab und verschob zunächst die Landsgemeinde 2020 auf den 6. September 2020. Gestützt auf die Arbeit einer Task Force schnürte er ein Hilfspaket für die Glarner Wirtschaft und stellte je 150 000 Franken für Ausfallentschädigungen im Kulturbereich und für die Unterstützung von familienergänzender Kinderbetreuung bereit.

Bundes- und Regierungsrat stützten sich bei der Anordnung ihrer Massnahmen vorwiegend auf das sogenannte verfassungsunmittelbare Notverordnungsrecht. In Notlagen und anderen Fällen zeitlicher Dringlichkeit kann der Regierungsrat unmittelbar gestützt auf Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d der Kantonsverfassung (KV) Verordnungen erlassen und dabei von den ordentlichen Zuständigkeiten abweichen. Mit der Ausrufung der ausserordentlichen Lage nach dem Epidemiegesezt durch den Bundesrat lag eine Notlage im Sinne dieser Bestimmung vor. Die Situation bedingte zudem ein unverzügliches Handeln. Bei der Notverordnungskompetenz des Regierungsrates handelt es sich um einen Fall der polizeilichen Generalklausel. Im Vordergrund steht der Schutz klassischer Polizeigüter (z. B. öffentliche Sicherheit). Darüber hinaus kann der Regierungsrat von seiner Kompetenz aber auch zur Abwehr von wirtschaftlichen und sozialen Notständen mit einer gewissen Intensität, die weitreichende Konsequenzen hätten und letztlich zu einer Gefährdung der klassischen Polizeigüter führen könnten, Gebrauch machen. Auch in der aktuellen Lage hat der Bundesrat unmittelbar gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV) umfangreiche Massnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft ergriffen. Die gestützt auf Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d KV getroffenen Massnahmen sind befristet. Sie müssen dem Landrat «sobald als möglich» vorgelegt werden. Betreffen sie eine Regelung in der Kompetenz der Landsgemeinde, so muss die «nächste ordentliche Landsgemeinde» darüber entscheiden. Mit dieser Vorlage sollen die Beschlüsse von Regierungs- bzw. Landrat, die eigentlich in der Kompetenz der Landsgemeinde gelegen wären, derselben nachträglich unterbreitet werden. Dabei kommt den entsprechenden Beschlüssen der Landsgemeinde lediglich eine Wirkung ab dem Zeitpunkt der Beschlussfassung zu. Bereits Umgesetztes kann mit dem Landsgemeindebeschluss nicht beeinflusst werden.

## 2. Getroffene Massnahmen

### 2.1. Massnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft

Gestützt auf Empfehlungen einer aus Vertretern der Wirtschaft zusammengesetzten und im März 2020 eigens dafür eingesetzten Task Force Wirtschaft «Coronakrise» setzte sich der Regierungsrat zum Ziel, die Funktionstüchtigkeit der lokalen Wirtschaft zu sichern. Liquiditätsgengpässe sollten überwunden werden. Alle betroffenen Unternehmen sollten Zugang zu einer Härtefallfinanzierung bekommen, ergänzend zu derjenigen des Bundes. Die Finanzierung der Massnahmen sollte zulasten der Steuerreserven erfolgen, nachdem man in den letzten Jahren erhebliche Reserven hatte bilden können, um für solche Krisenzeiten gerüstet zu sein. Diese Unterstützungen sollten möglichst allen Firmen, unbeschleun ihrer Rechtsform oder Grösse, geschäftsführenden Unternehmensinhabern und allen im Handelsregister eingetragenen Personen, Selbstständigerwerbenden, vor allem aber besonders betroffenen Branchen wie der Hotellerie/Restaurants, Reisebüros, Kultur, Coiffuresalons, Gesundheitsdienstleistungen (Physio, Zahnärzte, Podologie usw.), Läden, Eventorganisationen usw. zugutekommen, sofern es sich dabei um Härtefälle handelte.

Ergänzend zu den vom Bund erweiterten Möglichkeiten, Kurzarbeitsentschädigungen beanspruchen zu können, errichtete der Regierungsrat Ende März 2020 einen kantonalen Fonds zur Unterstützung Selbstständig-erwerbender und dotierte diesen mit 2,5 Millionen Franken aus den Steuerreserven. Zusätzlich stellte er zinsgünstige Kreditverbürgungen im Umfang von 10 Millionen Franken zur Verfügung für Unternehmen, bei denen die Unterstützungen des Bundes nicht ausreichen sollten. Schliesslich richtete der Regierungsrat Appelle einerseits an die Bevölkerung, Rechnungen von Unternehmen und Selbstständigerwerbenden beförderlich zu begleichen, andererseits an die Banken, welche Kulanz bei Amortisationen und Kontoüberzügen (verzinslich) zeigen sollten, an die Krankenkassen, welche ebenfalls Kulanz bei der Mahnung von Krankenkassenprämien zeigen sollten und schliesslich an die Vermieter, welche einen Aufschub oder eine vorübergehende Reduktion bei Mietzinsausständen gewähren sollten.

Nachfolgend werden die verschiedenen Massnahmen und deren Wirksamkeit aufgezeigt.

### *2.1.1. Kurzarbeitsentschädigung und Erwerbsersatz*

Das Instrument der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) ist erprobt und eingespielt. Im Zuge der Coronavirus-Krise wurde es durch den Bund massiv ausgedehnt und auf neue Beschäftigtenkategorien angewandt. Bis Mitte Februar 2021 wurden im Kanton Glarus 1700 Gesuche (inkl. Mehrfachbewilligungen) um Kurzarbeit bewilligt, für rund 850 Betriebsabteilungen, welche Kurzarbeit für rund 8000 Arbeitnehmende anmeldeten. Es wurden insgesamt 32 Millionen Franken KAE ausbezahlt. Dies entspricht rund 1,252 Millionen Ausfallstunden.

Seit dem Lockdown vom 16. März 2020 hat sich die Anzahl der Stellensuchenden im Kanton Glarus stetig erhöht. Ende Februar 2020 waren es 681 gemeldete Stellensuchende. Per Ende Januar 2021 waren 926 Personen ohne feste Anstellung (+245 bzw. 36%). Die meisten Neuanmeldungen kommen aus der Produktion, gefolgt von Gastro und Tourismus, dem Bau- und Baunebengewerbe sowie aus kaufmännischen Berufen.

Für den Bereich der Erwerbsersatzordnung hat der Bundesrat am 16. April 2020, befristet bis 30. Juni 2021, die Möglichkeit für Erwerbsersatz auf Selbstständigerwerbende ausgeweitet, welche nicht direkt von den behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie betroffen sind, weil sie zwar weiterarbeiten dürfen, aber wegen den Massnahmen weniger oder keine Arbeit mehr haben. Insgesamt waren 1811 Anmeldungen zu verzeichnen (Stand 18. Februar 2021). Ausbezahlt wurden insgesamt 7 457 586 Franken. Davon entfielen 4 428 458 Franken auf Zwangsschliessungen, 1 815 396 Franken auf Härtefälle, 458 783 Franken auf Arbeitnehmer in arbeitgeberähnlicher Stellung, 424 082 Franken auf Quarantäne und der Restbetrag auf Kinderbetreuung und Veranstaltungsverbot.

Der Mehraufwand mit 1700 eingegangenen Anträgen auf KAE seit Mitte März 2020 konnte mit einer Umverteilung interner Ressourcen und Temporärangestellten bewältigt werden. Da bis Mitte 2021 mit vermehrter Kurzarbeit zu rechnen ist, gilt es, die personellen Ressourcen nachhaltig, kurzfristig und flexibel zu organisieren. Im Übrigen entstehen für den Kanton aus der KAE sowie aus den Erwerbsersatzleistungen keine Kosten.

### *2.1.2. Kantonaler Fonds zur Unterstützung Selbstständigerwerbender*

Das Instrument (2,5 Mio. Fr.) half schnell und gezielt Kleinunternehmen, indem es einen unbürokratischen Beitrag leisten konnte (einmalig 3500–6000 Fr.). Die wichtigsten Fixkosten (Miete, Strom, Mobilität, Versicherungen usw.) konnten abgedeckt werden. Allerdings war diese Massnahme auf einen kurzen Lockdown bis zum 19. April 2020 ausgerichtet und nicht auf eine Verlängerung bis 11. Mai 2020, geschweige denn auf eine zweite Welle.

Die Abwicklung der Anträge auf Soforthilfe lief vollständig digital ab. Der personelle Aufwand zur Erstellung des Prozesses und der Programmierung des Formulars wurde durch die Abteilung Informatik und die Kontaktstelle für Wirtschaft bestritten. Insgesamt wurden 103875 Franken aus dem Fonds bezogen.

### *2.1.3. Zinsgünstige Kreditverbürgungen*

Dieses Instrument (10 Mio. Fr.) war als Ergänzung zu den Covid-19- und den Covid-19-plus-Krediten des Bundes gedacht. Es wurde nur sporadisch in Anspruch genommen (350 000 Fr.). Abgewickelt wurden diese zusätzlichen Kreditverbürgungen via Hausbank der Antragsteller. Die Kredite müssen durch die Kreditnehmer zurückbezahlt werden.

### *2.1.4. Appelle an Bevölkerung, Banken, Krankenkassen und Vermieter*

Die Glarner Kantonalbank hatte sich bereits kurz nach der Verhängung des Lockdowns am 16. März 2020 mit einem Betrag von 15 Millionen Franken für Kulanz-Massnahmen (Erstreckung Zinszahlungen und Amortisationen) engagiert. Die öffentlichen Rechnungssteller, wie die Technischen Betriebe und die Steuerbehörden, zahlten Kreditorenrechnungen seit dem 1. April 2020 sofort und die Debitorenziele wurden ausgeweitet.

### *2.1.5. Verzicht auf Verzugszinsen für Kantons- und Gemeindesteuern*

Im Rahmen des Massnahmenpakets zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie beschloss der Bundesrat am 20. März 2020 diverse Liquiditätshilfen für Unternehmen. So sollten Unternehmen Liquiditätspuffer im Steuerbereich gewährt werden, indem diese die Möglichkeit erhielten, die Zahlungsfristen zu

erstrecken, ohne Verzugszins bezahlen zu müssen. Es wurde deshalb für die Mehrwertsteuer, für Zölle, für besondere Verbrauchssteuern und für Lenkungsabgaben in der Zeit vom 21. März bis 31. Dezember 2020 der Zinssatz auf 0,0 Prozent gesenkt. Für die Direkte Bundessteuer galt dieselbe Regelung ab dem 1. März bis zum 31. Dezember 2020.

Im Rahmen des Hilfspakets Wirtschaft griff der Regierungsrat die bundesrätlichen Massnahmen im Steuerbereich auf und beschloss, dass natürliche und juristische Personen auch auf kantonaler Ebene die Möglichkeit haben sollten, die Zahlungsfristen zu erstrecken, ohne Verzugszinsen zahlen zu müssen. Entsprechend wurden auch für die Kantons- und Gemeindesteuern in der Zeit vom 1. März bis zum 31. Dezember 2020 keine Verzugszinsen in Rechnung gestellt. Es wurde mit einem Ausfall von rund 250 000 Franken gerechnet.

Weil auf verspätete Steuerzahlungen von Gesetzes wegen (Art. 187 Abs. 2 Steuergesetz), Verzugszinsen erhoben werden müssen, beschloss der Landrat am 24. Juni 2020 diese bis Ende 2020 befristete Massnahme der Landsgemeinde vorzulegen. Damals ging er davon aus, dass die Landsgemeinde im September 2020 durchgeführt werde. Nachdem im Jahr 2020 jedoch keine Landsgemeinde durchgeführt werden konnte, diese Massnahme Ende 2020 auslief und keinerlei Wirkung darüber hinaus entfaltet, ist aufgrund der geänderten Ausgangslage, entgegen dem Antrag des Landrates, darauf zu verzichten, diese Massnahme der Landsgemeinde zur Beschlussfassung zu unterbreiten.

#### *2.1.6. Zahlungsfristen öffentliche Hand*

Im Rahmen des Massnahmenpakets wies die Eidgenössische Finanzverwaltung die Verwaltungseinheiten des Bundes an, Kreditorenrechnungen rasch zu prüfen und so schnell wie möglich auszuzahlen, ohne Ausnützung der Zahlungsfristen. Damit sollte die Liquidität der Lieferanten des Bundes gestärkt werden.

Im Rahmen des Hilfspakets Wirtschaft griff der Regierungsrat auch diese bundesrätliche Massnahme auf. Um natürlichen und juristischen Personen Liquiditätspuffer zu ermöglichen, sollten Kanton und Gemeinden sowie die ihnen gehörenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts Rechnungen möglichst umgehend, in der Regel innert 10 Tagen, bezahlen und bei Debitoren die Zahlungsfrist allgemein auf 120 Tage erstrecken (mit Ausnahme von Bussen).

Zudem besteht gemäss Artikel 10 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (FHG) auch die Möglichkeit, Ratenzahlungen zu bewilligen oder Forderungen zu stunden. In letzterem Fall sollten dabei bis Ende 2020 keine Zinsen erhoben werden.

In Abweichung von Artikel 9 Absatz 2 FHG hat der Regierungsrat seine ordentlichen Zuständigkeiten in Fragen des Zahlungsvollzugs überschritten, insbesondere in Bezug auf die juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Der Landrat beschloss deshalb am 24. Juni 2020 diese bis Ende 2020 befristete Massnahme der Landsgemeinde vorzulegen, wobei er auch hier voraussetzte, dass im Jahre 2020 eine Landsgemeinde durchgeführt werden könnte. Nachdem dies jedoch nicht möglich war und auch diese Massnahme Ende 2020 auslief und keinerlei Wirkung darüber hinaus entfaltet, ist auch diese Massnahme, zufolge geänderter Ausgangslage und entgegen dem Antrag des Landrates, der Landsgemeinde nicht mehr zum Beschluss vorzulegen.

## **2.2. Frühlingsgemeindeversammlungen 2020**

Der Regierungsrat gestattete den Gemeinden, gestützt auf Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d Kantonsverfassung, ausnahmsweise ihre Rechnungen 2019 – entgegen der Regelung in Artikel 47 Gemeindegesetz – spätestens Mitte Dezember 2020 den Stimmberechtigten zur Abnahme zu unterbreiten. Bundesrecht verbot die Durchführung solcher Veranstaltungen während der Pandemie bis mindestens am 7. Juni 2020. Mit Blick darauf, dass solche Versammlungen eine Vorlaufzeit von zwei Monaten benötigen, war die Durchführung innert der gesetzlichen Frist nicht planbar.

Diese Massnahme war lediglich auf die Frühlingsgemeindeversammlung 2020 ausgerichtet und befreite die Gemeinden von der gesetzlichen Verpflichtung, ihre Rechnungen den Stimmberechtigten vor dem 30. Juni 2020 vorzulegen bzw. verschaffte ihnen die Möglichkeit, dies bis spätestens Mitte Dezember 2020 nachzuholen. Darüber hinaus entfaltete diese Massnahme keinerlei Wirkung. Deshalb wird sie der Landsgemeinde vorliegend auch nicht mehr zur Beschlussfassung unterbreitet.

## **3. Fondsumwidmung und -äufnung mit insgesamt 4,3 Millionen Franken**

Die Coronavirus-Pandemie nach einer Entspannung über den Sommer 2020 hielt weiter an. Das Bundesparlament beschloss deshalb in der Herbstsession 2020 neben der Weiterführung der bestehenden Unterstützungsmassnahmen zusätzlich die Möglichkeit einer Beteiligung des Bundes an kantonalen Härtefallhilfen für besonders stark Corona-geschädigte Betriebe, insbesondere für «Unternehmen in der Wertschöpfungskette der Eventbranche, Schausteller, Dienstleister der Reisebranche sowie touristische Betriebe». Der Bund sollte sich dabei in einer ersten Tranche im Gesamtbetrag von 400 Millionen zu 50 Prozent und danach bei der zweiten Tranche im Gesamtvolumen von 600 Millionen Franken zu 80 Prozent an den Ausgaben der Kantone beteiligen.

Die rechtliche Grundlage wurde mit dem am 25. September 2020 beschlossenen neuen Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) geschaffen. Artikel 12 regelt Härtefallmassnahmen für Unternehmen. Danach kann der Bund auf Antrag eines oder mehrerer Kantone besonders von den Folgen von Covid-19 betroffene Unternehmen der bezeichneten Branchen in Härtefällen finanziell unterstützen, sofern sich die Kantone zur Hälfte an der Finanzierung beteiligen. Ein solcher Härtefall liegt vor, wenn der Jahresumsatz unter 60 Prozent des mehrjährigen Durchschnitts liegt.

Bereits zuhanden der Wintersession hatte der Bundesrat unter anderem auch eine Neufassung von Artikel 12 des Covid-19-Gesetzes vorgelegt, wobei sich diese neue Regelung von der bisherigen vor allem dadurch unterschied, dass

- die maximalen Gesamtausgaben auf 1 Milliarde Franken erhöht wurden,
- neu auch Gastronomie und Hotellerie unterstützt werden konnten,
- die Unterstützung des Bundes neu abgestuft erfolgen sollte, und zwar zu 50 Prozent an der ersten Tranche (400 Mio. Fr.) und, nach Ausschöpfung dieser Summe, zu 80 Prozent an der zweiten Tranche (600 Mio. Fr.), und
- Unternehmen, welche Anspruch auf andere Covid-19-Finanzhilfen des Bundes hatten, von Unterstützungen ausgeschlossen werden sollen. Die Regelung als letztes Auffangnetz sollte nicht branchenspezifische Hilfsprogramme entlasten.

Gestützt darauf beantragte der Regierungsrat dem Landrat am 24. November 2020, den bestehenden Fonds zur vorübergehenden Unterstützung von Selbstständigerwerbenden (s. Ziff. 2.1.2) zum kantonalen Härtefallfonds nach der Covid-19-Härtefallverordnung umzuwidmen und diesen zusätzlich mit 1,9 Millionen Franken aus den Steuerreserven zu äufnen. Das neue Total betrug damit 4,3 Millionen Franken.

Dieser Betrag ergibt sich aus den Massnahmen auf Bundesebene. Das Gesetz bestimmte den Gesamtbeitrag (1 Mia. Fr.) und den maximalen Bundesanteil (680 Mio. Fr.). Dieser Betrag sollte nach einem Verteilschlüssel (zwei Drittel kantonales Bruttoinlandprodukt, ein Drittel Bevölkerung) unter den Kantonen aufgeteilt werden. Dies ergab für den Kanton Glarus einen Betrag von 2,924 Millionen Franken. Zusammen mit dem Kantonsanteil (1,376 Mio. Fr.) liessen sich damit im Kanton Glarus Härtefallmassnahmen im Gesamtbetrag von maximal 4,3 Millionen Franken finanzieren.

Die konkrete Ausgestaltung der Härtefallhilfen wies der Bund den Kantonen zu. Es sollte diesen freistehen, die Art der Finanzhilfen zu bestimmen (Bürgschaften, Garantien, Darlehen und/oder A-Fonds-perdu-Beiträge). Eine Bundesbeteiligung sollte jedoch nur innerhalb der Vorgaben des Bundes erfolgen können. Für die Ausführungsbestimmungen ist der Regierungsrat zuständig.

Der gedrängte Zeitplan des Bundes mit Inkraftsetzung per Anfang Dezember 2020 sollte es ermöglichen, den betroffenen Unternehmen rasch helfen zu können, ohne wiederum Notrecht anwenden zu müssen. Die einzelnen Gesuche hatten die Kantone gestützt auf eigene Rechtsgrundlagen zu beurteilen. Schliesslich ermöglicht es die Covid-19-Härtefallverordnung, auch Massnahmen der Kantone zu unterstützen, welche seit dem Inkrafttreten des Covid-19-Gesetzes am 25. September 2020 zugesichert oder ausbezahlt wurden.

### 3.1. Härtefallunterstützungen im Kanton Glarus

Der Kanton Glarus wollte sich an den Verlusten beteiligen, die bestimmten Unternehmen im Zuge der Covid-19-Krise entstanden sind. Dadurch sollte verhindert werden, dass die kantonale Wirtschaftsstruktur nachhaltigen Schaden nimmt. Dabei wurde betont, dass nur wirtschaftlich gesunden Firmen geholfen und keine Strukturerehaltung betrieben werden soll.

Dabei ging man analog zum Covid-19-Gesetz davon aus, dass im Kanton Glarus namentlich Firmen aus der Wertschöpfungskette der Eventbranche, der Schaustellerei, der Dienstleister der Reisebranche sowie der touristischen Betriebe die Anforderungen an eine Härtefallunterstützung erfüllen bzw. einen Umsatzrückgang von mindestens 40 Prozent gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019 erleiden würden.

Während der Bund verschiedene Finanzhilfen (Bürgschaften, Garantien, Darlehen und/oder A-Fonds-perdu-Beiträge) ermöglichte, hielt es der Regierungsrat für richtig, auf A-Fonds-perdu-Beiträge zu setzen. Eine weitere Überschuldung, welche die anderen Unterstützungsvarianten zur Folge hätten, sollte vermieden und die Handlungsfähigkeit der Unternehmen möglichst zeitnah nach Ablauf der Krise wiederhergestellt werden. Eine sich über Jahre hinziehende Kreditbewirtschaftung stünde dem entgegen. Abgesehen davon fehlten dem Kanton die Instrumente zur Kreditbewirtschaftung im grösseren Stil. Die Mittel sollen den betroffenen Firmen zugutekommen, nicht in einen aufwendigen Vollzugsapparat investiert werden.

### 3.2. Beitragsberechnung

Die Höhe der einzelbetrieblichen Beiträge aus dem Härtefallfonds bestimmt sich einerseits aufgrund des erlittenen Umsatzverlustes und andererseits nach Massgabe der bereits bezogenen staatlichen Unterstützungen im Zusammenhang mit der Coronavirus-Pandemie. Die Höchstgrenze betrug zunächst 10 Prozent des Jahresumsatzes 2019 (später korrigiert auf 10 % des Durchschnitts der Umsätze 2018 und 2019) bzw. maximal 500 000 Franken pro Unternehmen.

### 3.3. Umfang der benötigten Mittel

Die Covid-19-Härtefallverordnung trat rückwirkend per 26. September 2020 in Kraft und referenzierte einzig auf den Umsatzrückgang im Jahre 2020. Die Zeit danach war vorderhand nicht relevant. Dieser abgeschlossene Zeitraum in Verbindung mit den übersichtlichen Verhältnissen im Kanton Glarus gestattete es, die Zahl der für eine Härtefallunterstützung in Frage kommenden Unternehmen ziemlich genau zu quantifizieren. Man ortete betroffene Unternehmen in der Event- und Reisebranche sowie vereinzelte Restaurants und Hotels. Diese Firmen realisierten in den Jahren 2018 und 2019 jeweils einen geschätzten Jahresumsatz von kumuliert 50 Millionen Franken, was einen maximalen Bruttobedarf für Härtefallhilfen von 5 Millionen Franken annehmen liess. Damit zeigte sich bereits früh, dass der vom Bundesrat vorgeschlagene Gesamtbetrag (1 Mia. Fr.) zu tief angesetzt war. Damit hätten im Kanton Glarus nur Härtefallmassnahmen von insgesamt 4,3 Millionen Franken finanziert werden können (Bund: 2,924 Mio. Fr.; Kanton: 1,376 Mio. Fr.).

### 3.4. Umwidmung des bestehenden Fonds zur vorübergehenden Unterstützung von Selbstständigerwerbenden

Es stellte sich die Frage, ob der laufende Kredit über 10 Millionen Franken für Kreditverbürgungen und der bestehende Fonds zur vorübergehenden Unterstützung von Selbstständigerwerbenden über 2,5 Millionen Franken für Soforthilfebeiträge für die durch den Bundesrat angestossenen Härtefallunterstützungen verwendet werden könnten. Beim Kredit erschien dies schwierig, zumal Kreditverbürgungen in der Regel mit der Erwartung gesprochen werden, dass zumindest ein Teil davon zurückfliessen wird. Bei Beiträgen à fonds perdu verhält sich dies anders.

Der Fonds wiederum wurde im Wesentlichen für Selbstständigerwerbende bestimmt. Die Unterstützungen nach der Covid-19-Härtefallverordnung sind jedoch sehr viel weiter gefasst und sollen Einzelunternehmen, Personengesellschaften oder juristischen Personen zugutekommen. Wollte der im März 2020 eingerichtete Fonds für die Unterstützung Selbstständigerwerbender umgenutzt werden, war deshalb der Berechtigtenkreis zu öffnen. Eine solche Anpassung beschlägt wiederum die Kompetenz des für die Mittelbewilligung zuständigen Organs.

Zudem reichte der damalige Fondsbestand (per 15.11.2020 rund 2,4 Mio. Fr.) nicht aus. Es hätte sich damit zwar die Nettobelastung des Kantons abdecken lassen. Doch der Kanton war in der Vorleistung und musste deshalb auch den Anteil des Bundes vorfinanzieren; die entsprechenden Mittel waren deshalb brutto (4,3 Mio. Fr.) zu beantragen. Die Umwidmung des Fonds wie die zusätzliche Fondsäufnung mit rund 1,9 Millionen Franken liegen in der Kompetenz der Landsgemeinde (Art. 69 Abs. 2 Bst. b KV).

Die Umwidmung und Äufnung des Fonds müssen, soweit diese Massnahmen länger als bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde gelten sollten, derselben zum Beschluss unterbreitet werden.

### 3.5. Finanzierung sowie Vorbehalt und Mitbericht

Die Finanzierung der Massnahmen sollte wiederum wie schon das «Nothilfe Coronakrise, Hilfspaket Wirtschaft» vom 31. März 2020 nicht zulasten der laufenden Rechnung erfolgen, sondern zulasten der Steuerreserven. Die Dringlichkeit verunmöglichte es, eine Vernehmlassung zu den kantonalen Härtefallmassnahmen durchzuführen. Stattdessen wurde die Vorlage, wie seinerzeit das erste Hilfspaket, durch die Task Force Wirtschaft vorberaten.

Weil die Vorlage vom 24. November 2020 auf der Grundlage einer (Bundes-)Vernehmlassungsvorlage erarbeitet werden musste und aufgrund des gedrängten Zeitplans und weil den Betroffenen die notwendige Unterstützung zeitnah und vor allem rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden musste, war absehbar, dass nach Erlass der Covid-19-Härtefallverordnung Anpassungen fällig werden könnten.

## 4. Weitere Erhöhung des Fondsbestands um 6,45 auf 10,75 Millionen Franken

Der Landrat beschloss am 16. Dezember 2020 über den oben beschriebenen regierungsrätlichen Antrag vom 24. November 2020 (LRB § 336/2020). Am 19. Januar 2021 unterbreitete der Regierungsrat eine weitere Vorlage und beantragte, den bestehenden Härtefallfonds zusätzlich mit 6,45 Millionen Franken zu äufnen. Denn nur zwei Tage nach der Landratssitzung vom 16. Dezember 2020 hatten die eidgenössischen Räte Artikel 12 des Covid-19-Gesetzes, der die Härtefallmassnahmen zugunsten von Unternehmen regelt, neu gefasst und dabei nochmals gewichtige Änderungen gegenüber der Vernehmlassungsfassung beschlossen, auf welcher LRB § 336/2020 basierte. Vor allem wurde das Gesamtvolumen von 1 Milliarde Franken um weitere 750 Millionen Franken erhöht, mit der Möglichkeit einer Verdoppelung dieser Aufstockung. Aufgrund der Vorleistungspflicht der Kantone bedurfte es eines weiteren kantonalen Finanzbeschlusses.

Während sich der Bund an den Tranchen 1 und 2 im Gesamtbetrag von 1 Milliarde Franken (400 Mio. Fr. + 600 Mio. Fr.) mit 50 Prozent und 80 Prozent beteiligt, gilt für die dritte Tranche von 750 Millionen Franken eine Bundesbeteiligung von 66 Prozent. Die vierte Tranche will der Bund alleine tragen.

#### 4.1. Kantonaler Mittelbedarf

Für den Kanton Glarus ergibt sich bei einem Anteil von 0,43 Prozent am neuen Gesamtvolumen von insgesamt nun 2,5 Milliarden Franken ein maximaler Mittelbedarf im Umfang von 10,75 Millionen Franken bzw. in Ergänzung zu LRB § 336/2020 ein zusätzlicher Bedarf im Umfang von 6,45 Millionen Franken.

Allerdings will der Bundesrat erst später darüber entscheiden, wie er die sogenannte Bundesratsreserve von 0,75 Milliarden Franken verteilen will. Eine Änderung gegenüber dem bisherigen Verteiler könnte sich aufgrund regionaler Besonderheiten rechtfertigen, welche dazu führen, dass einzelne Kantone überproportional von Härtefällen betroffen sind. Damit war absehbar, dass sich weitere Korrekturen ergeben könnten.

#### 4.2. Bisherige Härtefallunterstützungen im Kanton Glarus

Insgesamt wurden damit per 18. Februar 2021 Auszahlungen in der Höhe von 1 820 944 Franken veranlasst. Allerdings handelt es sich dabei um eine frühe Momentaufnahme, war zu diesem Zeitpunkt noch eine Vielzahl von Gesuchen hängig, welche mehrheitlich unterstützungsfähig scheinen.

Die bisherigen Unterstützungen basieren auf der Covid-19-Härtefallverordnung vom 25. November 2020 und auf der regierungsrätlichen Verordnung zum Spezialfonds Härtefallunterstützungen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie (kantonale Härtefallverordnung, kHFV) vom 22. Dezember 2020.

Gleichzeitig mit den Beschlussfassungen der eidgenössischen Räte vom 18. Dezember 2020 und nochmals am 13. Januar 2021 revidierte der Bundesrat die Covid-19-Härtefallverordnung. Es ergaben sich im Wesentlichen folgende Änderungen:

- Der Nachweis, dass ein Unternehmen profitabel und überlebensfähig ist, wurde vereinfacht. Neu hatten Unternehmen nur noch zu belegen, dass sie sich zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs nicht in einem Konkurs- oder Liquidationsverfahren oder in einem Betreibungsverfahren für Sozialversicherungsbeiträge befinden.
- Für die Berechnung des Umsatzrückgangs sollte anstelle des Jahresumsatzes 2020 auch der Umsatz der letzten zwölf Monate verwendet werden können.
- Neu musste das Unternehmen nur noch bestätigen, dass aus dem Umsatzrückgang «erhebliche ungedeckte Fixkosten resultieren».
- Für Unternehmen, welche seit 1. November 2020 aufgrund behördlicher Massnahmen mindestens 40 Tage schliessen mussten, wurde eine neue Härtefall-Anspruchskategorie geschaffen. Für sie entfielen gewisse Anspruchsvoraussetzungen (Massnahmen zum Schutz der Liquidität und Kapitalbasis, Umsatzrückgang sowie ungedeckte Fixkosten).
- Das Verbot, Dividenden auszuzahlen, wurde auf drei Jahre verkürzt.
- Nicht rückzahlbare Beiträge wurden von 10 auf höchstens 20 Prozent der durchschnittlichen Umsätze 2018 und 2019 erhöht bzw. von 500 000 auf höchstens 750 000 Franken, mit der Möglichkeit einer ausserordentlichen Erhöhung bis 1,5 Millionen Franken, sofern zusätzliches Eigenkapital eingebracht oder auf Fremdkapital verzichtet wird.

Die Ausweitung der Härtefälle und die Erhöhung der maximalen Beiträge führen dazu, dass mehr Mittel eingesetzt werden können. Zudem wird mittlerweile die Aufzählung der Branchen in Artikel 12 Covid-19-Gesetz nur mehr als illustrativ verstanden. Allerdings bleibt die Umsetzung der Härtefallregelung Sache der Kantone, denen es freisteht, ihre Unterstützungen auf bestimmte Branchen oder auf bestimmte Arten von Unternehmen zu beschränken.

#### 4.3. Vernehmlassung und Mitbericht

Die Dringlichkeit verunmöglichte wiederum eine Vernehmlassung. Angesichts des gleichgelagerten Sachverhalts und gestützt darauf, dass es vorliegend, Bundesrecht vollziehend, einzig um eine Aufstockung eines bestehenden Fonds handelte, erschien dies aber vertretbar. Es wurde jedoch ein Mitbericht des Departements Finanzen und Gesundheit eingeholt, welcher einige kritische Punkte dieses Vorgehens beleuchtete.

### 5. Ergänzter Erhöhung des Fondsbestands auf 21,5 Millionen Franken

Der Bundesrat beschloss am 27. Januar 2021, das aktuelle Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Coronavirus-Pandemie um weitere 2,5 Milliarden Franken aufzustocken (neu total 5 Mia. Fr.) bzw. die dazu notwendige Gesetzesanpassung in der Frühjahrssession 2021 dem Parlament vorzulegen. Die Kantone sollten sich im gleichen Verhältnis wie bei den bisherigen Tranchen beteiligen. Seitens der Kantone wurde indessen eine Vereinheitlichung der Bundesanteile über alle fünf Tranchen und ein einheitlicher Bundesanteil von 80 Prozent beantragt. Jedenfalls soll der Bundesanteil wieder gleich auf die Kantone verteilt werden wie bisher (zwei Drittel nach kantonalem Bruttoinlandsprodukt, ein Drittel nach Wohnbevölkerung). Der Bundesrat erachtete das Härtefallprogramm als das beste Instrument, um die negativen wirtschaftlichen Folgen der Pandemie gezielt abzufedern. Die kantonalen Härtefallgelder sind schneller verfügbar als neue Covid-Kredite. Zudem sind A-Fonds-perdu-Beiträge eher gefragt als Kredite.

## 5.1. Neue Aufgabenstellung

Aufgrund dieser vom Bundesrat angestossenen Mittelaufstockung waren Vorkehren zu treffen, welche es gestatten, die Mittel, welche das Bundesparlament im März zusätzlich zur Verfügung stellen sollte, zeitnah einsetzen zu können.

### 5.1.1. Bundesmittel

Die Hochrechnungen des Bundes, welche zeigen, dass der Bedarf für Härtefallmassnahmen die im Gesetz verankerten 2,5 Milliarden Franken übersteigen wird, decken sich mit den eigenen Berechnungen.

Die nachstehenden Tabellen zeigen, basierend auf der Betriebszählung des Bundesamtes für Statistik von 2015, eine näherungsweise Schätzung der Unternehmen, welche für Härtefallunterstützungen in Frage kommen.

Die folgende Tabelle bezieht sich auf Umsätze und Vollzeitäquivalente (VZÄ) von Unternehmen mit mindestens 40 Tage Schliessung:

	Anzahl Unternehmen	VZÄ	Umsatz geschätzt (Mio. Fr.)
Restauration	303	550	106
Detailhandel Non Food	158	460	153
Fitness	7	60	20
<b>Total</b>	<b>468</b>	<b>1070</b>	<b>279</b>

Die folgende Tabelle bezieht sich auf Umsätze und VZÄ von Härtefällen, die eine Umsatzeinbusse von mindestens 40 Prozent im Referenzzeitraum verzeichnen mussten (besonders betroffene Branchen inkl. Bergbahnen):

	Anzahl Unternehmen	VZÄ	Umsatz geschätzt (Mio. Fr.)
<b>Total</b>	<b>ca. 70</b>	<b>ca. 250</b>	<b>ca. 70</b>

Beide Kategorien zusammen ergeben addiert einen voraussichtlichen Kapitalbedarf von rund 21 Millionen Franken (5 % von 279 Mio. + 10 % von 70 Mio.) und damit ziemlich genau das Doppelte dessen, was dem Landrat mit der Vorlage vom 19. Januar 2021 (10,75 Mio. Fr.) beantragt wurde. Dass mit Genehmigung der Vorlage vom 19. Januar 2021 nur die Hälfte der benötigten Mittel zur Verfügung gestellt werden kann, zwang zwischenzeitlich dazu, bis auf Weiteres nur mehr den hälftigen Betrag auszubezahlen und einen allfälligen Restbetrag erst sobald, sofern und soweit die entsprechenden Mittel verfügbar sein werden.

### 5.1.2. Aktualisierter kantonaler Mittelbedarf

Für den Kanton Glarus ergäbe sich bei einem Anteil von 0,43 Prozent an einem Gesamtvolumen von neu 5 Milliarden Franken ein maximaler Anteil von 21,5 Millionen Franken bzw. aktuell in Ergänzung zu LRB § 336/2020 ein zusätzlicher Mittelbedarf im Umfang von 17,2 Millionen Franken. Werden diese Mittel im bisherigen Verhältnis zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt, würde sich zulasten des Kantons Glarus eine Verdoppelung der Nettolast auf 4,9 Millionen Franken ergeben. Findet das Anliegen der Kantone (Bundesanteil über alle Tranchen 80 %) in der Frühjahrssession Gehör würde sich die Nettolast des Kantons Glarus auf 4,3 Millionen Franken reduzieren. Die zusätzliche Fondsäufnung im Umfang des aufgezeigten maximalen Bedarfs – als Entnahme aus den Steuerreserven – liegt in der Kompetenz der Landsgemeinde (Art. 69 Abs. 2 Bst. b KV).

## 5.2. Vorgehen

Stimmt das Parlament in der Frühjahrssession vom 1. bis 19. März 2021 der vom Bundesrat beschlossenen Aufstockung der kantonalen Härtefallprogramme zu, so könnte der ermittelte Bedarf für den Kanton Glarus abgedeckt werden, soweit und sobald die entsprechenden Mittel kantonal zur Verfügung stehen. Dies kann auf unterschiedliche Weise bewerkstelligt werden. Der Regierungsrat entschied sich dazu, seine ursprüngliche Vorlage vom 19. Januar 2021 zu ergänzen und statt der beantragten Aufstockung um 6,45 auf 10,75 Millionen Franken eine Aufstockung um 17,2 auf total 21,5 Millionen Franken zu beantragen. Dies unter dem Vorbehalt, dass das Bundesparlament die Aufstockung, zumindest im Grundsatz wie vom Bundesrat beantragt, beschliessen würde. Dieses Vorgehen drängte sich auf, nachdem der Bundesrat – nebst der Vereinheitlichung der Bundesbeteiligung über alle fünf Tranchen – lediglich die Aufstockung der bestehenden Mittel beabsichtigte. Der Anteil zulasten des Bundes wie auch die Verteilung auf die Kantone sollten gemäss den Vorstellungen des Bundesrates unverändert bleiben. Seitens der Kantone wurde allerdings eine reduzierte Kantonsbelastung gefordert (20:80). Auf diesem Wege konnten die benötigten Mittel am schnellsten zur Verfügung gestellt werden und vor allem blieb es dem Landrat vorbehalten, anstelle der an sich zuständigen

Landsgemeinde über diese sehr umfangreichen Mittel zu beschliessen. Dass er dabei nur die Aufstockung um 6,45 Millionen Franken definitiv beschliessen und den noch ungewissen Teil seines Beschlusses (10,75 Mio. Fr.) unter einen entsprechenden Vorbehalt stellen müsste, sollte ihn nicht hindern.

### **5.3. Antrag**

Der Regierungsrat beantragte dem Landrat schliesslich, in Ergänzung zu den Anträgen gemäss Vorlage vom 19. Januar 2021 den kantonalen Härtefallfonds zusätzlich mit weiteren 10,75 Millionen Franken aus den Steuerreserven auf total 21,5 Millionen Franken aufzustocken. Dies unter dem Vorbehalt, dass das Bundesparlament mit der Änderung von Artikel 12 Covid-19-Gesetz nichts grundsätzlich von der bisherigen Regelung Abweichendes beschliesst.

Der Kredit für die Fondseinlagen ist der nächsten ordentlichen Landsgemeinde zum Beschluss zu unterbreiten, soweit der Kredit bis dahin nicht aufgebraucht ist. Die Landsgemeinde kann also nur noch über bis dahin nicht ausgezahlte Mittel befinden.

## **6. Rechtliches**

### **6.1. Regierungsrätlicher Beschluss vom 31. März 2020**

Bereits die Ausgaben für das erste Hilfspaket Wirtschaft vom Frühling 2020 (2,5 Mio. Fr. als Fondseinlage und 10 Mio. Fr. für Kreditverbürgungen) gingen über die verfassungsmässigen und gesetzlichen Finanzbefugnisse des Regierungsrates hinaus, weshalb sie dem Landrat bzw. der Landsgemeinde sobald als möglich vorzulegen waren. Um die wirtschaftliche Lage zu beruhigen und unumkehrbare wirtschaftliche Schäden zu vermeiden, mussten die vorgesehenen Massnahmen sofort wirksam werden, weshalb sie der Regierungsrat gestützt auf Dringlichkeitsrecht (Art. 99 Abs. 1 Bst. d KV) erliess. Der Landrat seinerseits überwies das Geschäft mit Beschluss vom 24. Juni 2020 der Landsgemeinde zum Entscheid.

### **6.2. Fondsumwidmung und -öffnung mit insgesamt 4,3 Millionen Franken**

Der Regierungsrat stützte sich bei der Anordnung seiner Massnahmen auf das sogenannte verfassungsunmittelbare Notverordnungs- bzw. Dringlichkeitsrecht. Für Notlagen und andere Fälle zeitlicher Dringlichkeit gestattet es Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d der Kantonsverfassung dem Regierungsrat, unmittelbar gestützt darauf Verordnungen zu erlassen und dabei von den ordentlichen Zuständigkeiten abzuweichen. Die Situation erforderte unverzügliches Handeln. Es bestand Dringlichkeit. Namentlich konnte die zuständige Landsgemeinde nicht rechtzeitig einen solchen Fonds beschliessen, zumal noch heute nicht feststeht, wann eine nächste ordentliche Landsgemeinde abgehalten werden kann und der kantonale Souverän anders nicht entscheiden kann. Andererseits bestand ab Juni 2020 keine Dringlichkeit in dem Masse mehr, dass sich eine regierungsrätliche Zuständigkeit begründen liesse; dass der Landrat wieder handeln konnte, stand dem entgegen. Die Verfassung weist dem Landrat denn auch in Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f eine Rechtsetzungskompetenz in dringlichen Fällen anstelle der Landsgemeinde zu, wobei diese Erlasse bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde gelten.

Bei der regierungsrätlichen Notverordnungskompetenz nach Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d KV handelt es sich um einen Fall der polizeilichen Generalklausel, bei welcher der Schutz klassischer Polizeigüter (z.B. öffentliche Sicherheit) im Vordergrund steht. Die Lehre gesteht der Exekutive darüber hinaus zu, von dieser Kompetenz auch zur Abwehr von wirtschaftlichen und sozialen Notständen mit einer gewissen Intensität, die weitreichende Konsequenzen hätten und letztlich zu einer Gefährdung der klassischen Polizeigüter führen könnten, Gebrauch zu machen. Dieses Recht ist dem Landrat umso mehr zuzugestehen.

Der Landrat beschloss deshalb die vorliegenden Massnahmen zufolge Dringlichkeit anstelle der Landsgemeinde, mit Gültigkeit bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde (Art. 89 Abs. 1 Bst. f KV). Die Dringlichkeit der Vorlage legte es nahe, dass diese Mittel bis dahin eingesetzt werden konnten und darüber nicht mehr befunden werden kann. Sollte darüber hinaus ein entsprechender Bedarf bestehen, hätte die Landsgemeinde das Erforderliche zu beschliessen.

### **6.3. Weitere Erhöhungen des Bestands des Härtefallfonds**

In Bezug auf die Beschlussfassung vom 16. Dezember 2020 ergab sich weder in rechtlicher Hinsicht noch in Bezug auf die Finanzierung für diese beiden Erhöhungsschritte etwas Neues.

### **6.4. Einschätzung zum Zeitpunkt der Drucklegung des Memorials**

Der Regierungsrat ging zum Zeitpunkt der Drucklegung des Memorials davon aus, dass die vorliegend vom Landrat beantragten Mittel am 2. Mai 2021 noch nicht vollumfänglich eingesetzt sein werden und deshalb die Landsgemeinde über die noch vorhandenen Mittel beschliessen kann. Sollte die Landsgemeinde 2021 auf einen späteren Termin verschoben werden müssen, wird die Situation in einem späteren Zeitpunkt neu überprüft. Namentlich wird zu prüfen sein, ob das vorliegende Geschäft dann mit einem Ergänzungsantrag aktualisiert werden soll.

## 7. Beratung der Vorlagen im Landrat

Für die Vorberatung der Vorlagen im Zusammenhang mit der Coronavirus-Pandemie wurde die landrätliche Spezialkommission Corona (CorK) unter der Leitung von Landrat Luca Rimini, Näfels, eingesetzt.

### 7.1. Beratung der Massnahmen vom März 2020

Die CorK befasste sich mit dem Ablauf der staatlichen Hilfsprogramme, die während der ersten Welle der Pandemie zur Verfügung standen, und forderte, dass die Unterstützungsleistungen des Kantons niederschwellig, rasch, mit möglichst geringem administrativem Aufwand für die Betroffenen und subsidiär zu den Massnahmen des Bundes gewährt werden sollten. Die Kommission unterstützte die vom Regierungsrat auf Basis des Dringlichkeitsrechts beschlossenen Massnahmen und stimmte diesen zu.

Im Landratsplenum waren die von Regierungsrat beschlossenen Massnahmen – wie bereits in der Kommission – unbestritten. Betont wurde die Bedeutung der Instrumente des Bundes, insbesondere die Kurzarbeitsentschädigungen. Der Regierungsrat wurde für sein umsichtiges und rasches Handeln, auch zugunsten der Wirtschaft, gelobt. Gemahnt wurde, dass sich die Situation der Wirtschaft aber weiter verschlechtern dürfte.

### 7.2. Beratung der Schaffung des kantonalen Härtefallfonds

Die CorK stellte fest, dass der Bund im Herbst 2020 die rechtlichen Grundlagen für die Unterstützung von Härtefällen geschaffen hatte (Covid 19-Gesetz und -Härtefallverordnung) und dass die Kantone nun nachziehen müssten. Sie erörterte, welche Branchen unterstützt werden sollten und informierte sich über den voraussichtlichen Unterstützungsbedarf. Diskutiert wurde die Möglichkeit, die Hausbanken stärker in den Vollzug zu involvieren, weil diese die Unternehmen besser kennen würden. Ebenfalls Thema waren die Voraussetzungen für die Unterstützung, insbesondere der Nachweis der Überlebensfähigkeit und der Profitabilität sowie die Höhe der Umsatzeinbusse von 40 Prozent. Weil der Kanton aber bei einer Abweichung von den Bundesvorgaben die Kosten selber tragen müsste und weil der Kreis der Anspruchsberechtigten bei einer Aufweichung der Voraussetzungen stark steigen würde, verzichtete die Kommission darauf, diesbezüglich eine Änderung zu beantragen. Vereinzelt wurde auch gefordert, dass statt nicht rückzahlbare Beiträge Darlehen gewährt werden sollten und dass man auch Kleinunternehmen unterstützen solle. Ebenfalls bildete die maximale Höhe der Unterstützungsbeiträge (10 % des Umsatzes) einen Diskussionspunkt. Die Kommission stimmte schliesslich aber der regierungsrätlichen Vorlage unverändert zu.

Auch dieses Mal folgte das Ratsplenum seiner Kommission. Die Umwidmung des früheren Fonds zur Unterstützung Selbstständigerwerbender in den kantonalen Härtefallfonds war unbestritten, zumal der ursprüngliche Fonds nicht stark beansprucht wurde. Der Regierungsrat habe schnell und besonnen gehandelt. Dem Landrat war jedoch bereits zu diesem Zeitpunkt klar, dass es nicht bei diesem Entscheid bleiben wird.

### 7.3. Beratung der Aufstockung des Härtefallfonds

Im Januar 2021 folgte der erste regierungsrätliche Antrag auf Aufstockung des im Dezember beschlossenen Härtefallfonds. Die CorK überzeugte sich davon, dass sich die wirtschaftliche Situation weiter verschlechtert hat. Sie nahm zur Kenntnis, dass aufgrund der geänderten Ausgangslage nicht mehr mit 50, sondern mit rund 500 Gesuchen zu rechnen ist. Speziell thematisiert wurden die «ungedeckten Fixkosten» und wie diese festgestellt werden könnten. Nochmals wurde der Umfang der Umsatzeinbusse von mindestens 40 Prozent diskutiert, was beispielsweise dann problematisch sei, wenn ein innovativer Gastrobetrieb, der behördlich schliessen musste, einen Take-away-Service aufzog und damit, mit Blick auf die Härtefallregelung, zu viel Umsatz generierte, während der untätig gebliebene Konkurrent nun einen Unterstützungsbeitrag erhalte. Unterschiedlich waren die Meinungen in Bezug auf die Einführung von Branchenbeschränkungen, der Art der Finanzhilfen, welche angeboten werden sollen und in Bezug auf die Verlängerung des Dividendenverbots. Befürchtet wurde, dass die von den Vollzugsbehörden aufgrund knapper Mittel notgedrungen vorgesehene Auszahlung von Unterstützungsbeiträgen in zwei Tranchen zu Problemen führen könne. Die Auszahlung der zweiten Tranche des Beitrags Ende Februar/Anfang März könne für die Unternehmen zu spät kommen. Weiter stellte die Kommission in Frage, ob es richtig sei, bei 40-Tage-Schliessungen nur einen halb so hohen Beitrag auszurichten wie bei einer Umsatzeinbusse von 40 Prozent. Gross waren die Bedenken, ob man die Fülle der Gesuche mit eigenen Ressourcen bewältigen kann. Die Kommission stimmte der Vorlage schliesslich aber einstimmig zu.

Noch bevor der erste regierungsrätliche Antrag auf Aufstockung des Härtefallfonds im Ratsplenum beraten werden konnte, verabschiedete der Regierungsrat einen ergänzenden Antrag, der eine noch weitergehende Aufstockung vorsah (s. Ziff. 5). Die Kommission diskutierte auch im Zusammenhang mit dem Ergänzungsantrag nochmals die Dauer der Dividendsperre und den Auszahlungsmechanismus. Ausgelöst sei die neuerliche Vorlage durch die Ankündigung des Bundesrates vom 27. Januar 2021, die Mittel für die Härtefallmassnahmen um 2,5 auf 5 Milliarden Franken zu erhöhen, was zusätzliche kantonale Mittel erfordere.

Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass der Grossteil der Gesuche von Gastronomiebetrieben und von KMU stammten. Intensiv diskutiert wurde die Problematik rund um die Fixkosten, welche – sofern ungedeckt – nach Möglichkeit entschädigt werden sollten, und deren Ermittlung. Erneut thematisiert wurde der Einbe-

zug der Hausbanken bei der Abwicklung der Unterstützungsgesuche und auch der Beizug von externen Fachkräften. Die CorK war allerdings mehrheitlich der Meinung, dass auch solche Fachleute im Wesentlichen nichts Anderes machen könnten, als bereits getan werde, und dass sich die eigenen Interessen der Hausbanken in Bezug auf den Schutz eigener Forderungen hier kaum ausblenden liessen.

Zunehmend zeigte sich in der Kommission auch ein gewisses Unbehagen angesichts des angeschlagenen Tempos sowie aufgrund des sich sprunghaft entwickelnden Ausmasses der Unterstützungsleistungen, welche heute gewährt und von späteren Generationen getragen werden müssten. Man fürchtete, dass gewisse Unternehmen etwas gar einfach an die Hilfgelder gelangen könnten, beispielsweise, wenn sie von einer behördlichen Schliessung betroffen seien. Die Kommission mahnte deshalb zu Vorsicht. Man dürfe Missbrauch keinen Vorschub leisten, es gehe um Steuergelder. Die Verhinderung von Missbrauch war der Kommission ein grosses Anliegen. Sie begrüsst die Einschränkung der Unterstützungsleistungen auf bestimmte besonders betroffene Branchen, welche der Regierungsrat in seine Verordnung aufgenommen hatte, und auch die Auffanglösung für gewisse weitere Branchen, welche nach Meinung der Kommission jedoch nicht zu lange angeboten werden sollte. Die Unternehmen sollten sich irgendwann neu ausrichten und nicht zu lange in ihren Abhängigkeiten verharren.

Insgesamt unterstützte die CorK die Idee, die bereits vorberatene Vorlage betreffend die Aufstockung des Härtefallfonds zu ergänzen und dem Landrat zu unterbreiten. Auch teilte sie die Meinung, dass nur der Nettobetrag zulasten des Kantons den Steuerreserven zu belasten sei – eine dahingehende Präzisierung schlug der Regierungsrat vor. Einerseits sei rasches Handeln notwendig, andererseits wäre der Bruttobetrag über die Steuerreserven nicht finanzierbar. Die Dividendensperre für unterstützte Unternehmen wollte die Kommission wieder auf fünf Jahre erhöhen. Die Kommission diskutierte auch die Höhe der Busse bei Missbrauch, verwarf dann aber den Antrag, den Bussenrahmen zu verdoppeln. Sie hielt fest, dass der Vorbehalt im Antrag nur dafür Raum lassen solle, was bereits heute bekannt sei. Was den Nettobetrag zulasten des Kantons anbelange, sei damit namentlich das Worst-Case-Szenario (5987750 Fr.) miteingeschlossen. Würde der Bund anders als aktuell angedacht entscheiden, müsse das Geschäft neu verhandelt werden.

Die Kommission stimmte der Ergänzungsvorlage schliesslich einstimmig zu und verabschiedete folgende Handlungsempfehlungen zuhanden des Regierungsrates:

- Die Dividendensperre sei auch in Bezug auf kantonale Härtefallunterstützungen auf fünf Jahre anzuheben.
- Es sei dafür zu sorgen, dass die Möglichkeit Härtefallunterstützung auch für weitere Branchen als nur die besonders betroffenen erhältlich machen zu können, nach und nach wieder eingeschränkt oder zurückgenommen werde.
- Ein Prüfkonzept zur Missbrauchsbekämpfung sei zu entwerfen.

Im Ratsplenum sprachen sich alle Fraktionen für die Vorlage aus. Es sei notwendig, rasch zu helfen, damit die Firmen nicht in Geldnöte kämen. Die Hilfe sei richtig, doch man könne aufgrund der Signale aus Bern nicht davon ausgehen, dass der Kredit reiche. Man frage sich, wie lange Bund und Kanton sich die Hilfe noch leisten könnten. Es brauche vom Bundesrat ein Konzept, wie man zur Normalität zurückkehren könne.

Die Frage, ob genügend personelle Ressourcen für die Verteilung der Gelder beim Kanton vorhanden seien, wurde von Regierungsseite bejaht. Für die Nothilfe kämen gemäss Kommissionsbericht in den nächsten drei Monaten 540 Firmen mit umgerechnet 1320 Vollzeitstellen infrage, darunter allein 300 Gastrobetriebe mit etwas über 100 Millionen Franken Jahresumsatz.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde einstimmig, dem Beschluss über die Gewährung eines Verpflichtungskredits für kantonale Härtefallunterstützungen im Umfang von 21,5 Millionen Franken zuzustimmen.

## 8. Weitere Entwicklungen im Nachgang zur Sitzung des Landrates vom 10. Februar 2021

Am 17. Februar 2021 beschloss der Bundesrat ein weiteres Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie. Er verabschiedete zuhanden der Frühjahrssession der eidgenössischen Räte die Botschaft zur Änderung des Covid-19-Gesetzes und für einen separaten Verpflichtungskredit für die Finanzierung von Härtefallmassnahmen. Er beantragt darin dem Parlament wichtige Änderungen zum Härtefallprogramm:

- Einerseits beantragt er, die Mittel für die kantonalen Härtefallprogramme auf insgesamt 10 Milliarden Franken aufzustocken, 8,2 Milliarden Franken davon zulasten des Bundes und 1,8 Milliarden Franken zulasten der Kantone. Die bisherigen Tranchen sollen aufgehoben werden.
- Andererseits beantragt er die Unterteilung der Unterstützung in drei Kategorien:
  - 6 Milliarden Franken sind für kleinere und mittlere Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis zu 5 Millionen Franken vorgesehen. Der Bund übernimmt davon 70 Prozent (4,2 Mrd. Fr.), die Kantone 30 Prozent (1,8 Mrd. Fr.).
  - Weitere 3 Milliarden Franken sind für grössere, oft schweizweit tätige Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 5 Millionen Franken vorgesehen. Diese Beiträge werden vollständig vom Bund finanziert; die Abwicklung der Gesuche erfolgt weiterhin durch die Kantone nach verbindlichen Regelungen, welche der Bund vorgibt.

- Die Bundesratsreserve für von der Pandemie besonders betroffene Kantone wird von 750 Millionen auf 1 Milliarde Franken aufgestockt. Der Bundesrat entscheidet zu einem späteren Zeitpunkt über die Verteilung dieser Reserve.
- Mit den Änderungen sollen grosse Unternehmen schweizweit einheitlich behandelt werden. Zudem sollen die aktuellen nominellen Höchstwerte für A-Fonds-perdu-Beiträge überprüft werden und die Herausforderung der Zweigniederlassungen angegangen werden. Auf Verordnungsstufe soll der Übergang von der bisherigen zur künftigen gesetzlichen Grundlage sichergestellt werden. Die Kantone sollen das Zusichern und Ausbezahlen von Unterstützungen bis zum Entscheid des Bundesparlaments nicht einstellen.

Da diese Vorlage erst im März im Bundesparlament beraten wird, kann bei Drucklegung des Memorials per Mitte März der exakte Mittelbedarf für den Kanton Glarus nicht beziffert werden. Weitere Unsicherheiten bilden die Verteilung der Bundesratsreserve, die vom Bundesrat gewünschte Flexibilisierung im Umfang von 1 Milliarde zwischen den beiden Haupttranchen. Dies führt dazu, dass ergänzend zur vorliegenden Vorlage weitere Kreditbeschlüsse nötig werden dürften.

Während vorliegend ein Kredit in der Höhe von 21,5 Millionen Franken beantragt wird, errechnet sich gestützt auf die bundesrätliche Botschaft vom 17. Februar 2021 für die ersten beiden Tranchen über 6 und 3 Milliarden Franken für den Kanton Glarus ein notwendiger Kredit in der Höhe von insgesamt 38,7 Millionen Franken (25,8 + 12,9 Mio. Fr.). Das Nettotreffnis des Kantons Glarus dürfte höchstens 7,74 Millionen Franken betragen.

## 9. Antrag

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, die Beschlüsse des Landrates betreffend die Umwidmung des Fonds zur vorübergehenden Unterstützung von Selbstständigerwerbenden und die Äufnung des kantonalen Härtefallfonds zu genehmigen und nachstehendem Beschlussentwurf zuzustimmen:*

### **Beschluss über die Gewährung eines Verpflichtungskredits für kantonale Härtefallunterstützungen im Umfang von 21,5 Millionen Franken**

(Erlassen von der Landsgemeinde am .....)

Der mit Regierungsratsbeschluss § 172 vom 31. März 2020 errichtete Fonds zur vorübergehenden Unterstützung von Selbstständigerwerbenden, der mit Landratsbeschluss § 336 vom 16. Dezember 2020 zum kantonalen Härtefallfonds nach der Covid-19-Härtefallverordnung umgewidmet wurde, sei mittels zweier Rahmenkredite von je 10,75 Millionen Franken (total 21,5 Mio. Fr.) zu äufnen und der Kantonsanteil über den ganzen Fonds sei den Steuerreserven zu belasten. Die Beschlussfassung über den zweiten Kredit erfolgt unter dem Vorbehalt, dass das Bundesparlament mit der Erhöhung der Beträge in Artikel 12 Covid-19-Gesetz nichts grundsätzlich von der bisherigen Regelung Abweichendes beschliesst.

## § 23 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 von heute 68 Prozent 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 Staatsgarantie**

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 verletzlicher 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 68 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 Dividenderträge. 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.*

## **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). 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
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

<i>Jahr</i>	<i>Ereignis</i>
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

### 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 substanziell 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. Die Darlehensgeber können

ihr Darlehen am 27. Dezember 2021 in Aktien wandeln, wofür zwei Millionen Aktien als bedingtes Aktienkapital geschaffen wurden. Der Wandelpreis beträgt 20 Franken. 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 3650 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 substanziell. 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 ausgeschütteten und eingerechneten Dividenden ergeben zusammen mit dem Kursgewinn eine Gesamterrendite 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 Abgeltung besteht gestützt auf die Verordnung über die Entschädigung der Staatsgarantie für die Kantonbank aus zwei Komponenten. Einerseits soll die Risikoexposition des Kantons entschädigt werden und andererseits soll die Bank den theoretischen Refinanzierungsvorteil abgelteten. Aufgrund der vorerwähnten 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 Swapsatz 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 seit 2009 (in 1000 Fr.).

	Private		Öffentliche Hand			Total
	Dividenden	Dividenden	Abgeltung Staatsgarantie	Steuern	Total	
2009	-	-	377	0	377	377
2010	-	0	500	434	934	934
2011	-	0	1'904	711	2'615	2'615
2012	-	4'900	1'510	694	7'104	7'104
2013	-	5'800	1'475	682	7'957	7'957
2014	2'190	4'710	1'275	790	6'775	8'965
2015	2'555	5'495	1'583	873	7'951	10'506
2016	2'920	6'280	2'976	3'342	12'598	15'518
2017	3'285	7'065	3'000	4'130	14'195	17'480
2018	3'650	7'850	3'000	4'259	15'109	18'759
2019	4'015	8'635	3'000	4'951	16'586	20'601
<b>Total</b>	<b>18'615</b>	<b>50'735</b>	<b>20'600</b>	<b>20'866</b>	<b>92'201</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 schweizerischen 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).

## 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 ausserkantonalen Hypotheken steht irgendwann mit dem Charakter der Bank als Kantonalbank mit Staatsgarantie im Widerspruch. Ausserdem stösst die angestrebte stärkere Risikostreuung (ausgehend vom gegenwärtigen 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 entpolitierte Governance und die gestärkte Eigenmittelbasis dürften der Bank aber auch in einer ungünstigeren Konjunktur zugutekommen.

Die GLKB hat dem Kanton in den letzten Jahren via Abgeltung der Staatsgarantie und Dividenden beträchtliche Einnahmen beschert. Die Abgeltung der Staatsgarantie wurde als risikogerechte Versicherungsprämie konzipiert, und die Dividende ist eine Folge der guten Geschäftstätigkeit. Diese Elemente der Strategie haben sich ebenfalls bewährt.

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.

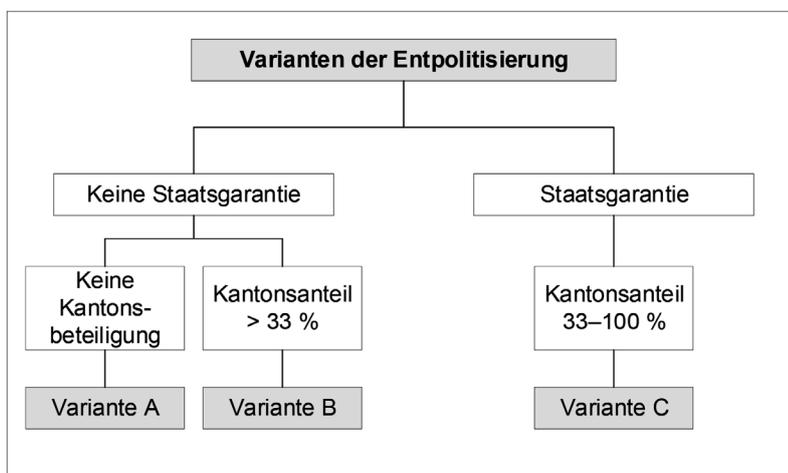
## 2.2. Selbstevaluation GLKB

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). 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 ersten 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 belehnt 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 Effektenhändler 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 Auserrhoden 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 Auserrhoden 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 Kantonalbank «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 Kantonalbank 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 Kantonalbank, 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 Kantonalbank 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 Kantonalbanken 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 Kantonalbanken namentlich vor dem Hintergrund der Entwicklung der Kantonalbanken hin zu Universalbanken sowie aufgrund der Tatsache, dass die traditionellerweise von Kantonalbanken 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 verantwortlich 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 Aktionärssebene. 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. organtypischen 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 subsummieren 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

Kantonalbank. 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 Bankensolvenzrecht 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 Bankensolvenzrecht 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 Finma 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 eingetragen. 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 anschliessend 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 68 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 fast einem Drittel 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, jährlich einen Bericht zur Eigenmittel- und Risikosituation der GLKB zu erstellen.

- Die Eigenmittelanforderungen mit «Glerner 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 Weisungserteilung 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

Einzig 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 Kantonbank 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.

Im Fall der GLKB ist zu berücksichtigen, dass die Beteiligung des Kantons an der GLKB mit Blick auf das Wandeldarlehen durch die Ausübung von Wandlungsrechten Dritter per Anfang 2022 noch vor dem einschlägigen Umwandlungsbeschluss der Generalversammlung auf 58 Prozent sinken könnte. Dadurch ist nicht gänzlich sichergestellt, dass dazumal 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 Aktionärssebene 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 Kantonbank 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 zuhänden 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 börsenkotierte 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 Hypothekarbank 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 Öffnung verschiedener Reserven vorgesehen. Maximal 60 Prozent des Gewinns können somit ausgeschüttet werden. Die GLKB begrüsste 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 substanzieller Anteil im Besitz eines unkoordiniert agierenden Streuaktionariats, so kann der Kanton mit einer Beteiligung von über einem Drittel der Stimmen praxismässig 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 Aktionärs Ebene 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 könnte allerdings durch die Ausübung von Wandlungsrechten Dritter per Anfang 2022 noch vor dem einschlägigen Umwandlungsbeschluss der Generalversammlung auf 58 Prozent sinken. Dadurch ist dazumal 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 Aktionärs Ebene 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 zuhänden 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). Da der Kanton voraussichtlich zum Zeitpunkt der Umwandlung jedoch 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 Publikumsschutz zu beachten. Im Auge zu behalten sind namentlich die Interessen der bestehenden Bankgläubiger. Das Gegenstück der durch die Bankgläubiger freiwillig vorgenommenen Einlage bei einer Kantonbank 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 «wohlerworbenes 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 Kantonbank 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 Rückwirkungsverbotes 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 Ausserrhoden 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 Kantonbank folgendermassen aus:

- *Verpflichtungen gegenüber Banken (inkl. Geldmarktpapiere):* Die Regelung bezüglich des Wegfalls der Staatsgarantie auf diesen Konti muss die Kantonbank mit den jeweiligen Banken direkt vereinbaren. Die Staatsgarantie endet bei dieser Verpflichtungskategorie auf jeden Fall am 30. Juni 2024 (2 Jahre nach dem geplanten Inkrafttreten des Gesetzes).
- *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) auf maximal 250 000 Franken per 30. Juni 2023 (1 Jahr nach dem geplanten Inkrafttreten des Gesetzes) reduziert werden. Ein vollständiger Wegfall der Staatsgarantie auf sämtlichen Kontoprodukten und somit auf sämtlichen Kundeneinlagen ist per 31. Dezember 2024 (2,5 Jahre nach dem geplanten Inkrafttreten des Gesetzes) 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 vom April 2022 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 2025 noch auf einem Betrag von rund 800 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 per 31. Dezember 2025 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 2022 fällen würde. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens wird daher am besten durch den Regierungsrat bestimmt. Als Ziel wird ein Inkrafttreten per 1. Juli 2022 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 Sparkonten 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 Agenturating 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 in der Höhe von 29 bis 45 Millionen Franken, der erfolgswirksam verbucht wird. Von den gesamten Kantonsaktien sind aktuell 2088500 Aktien im Finanzvermögen zu Marktwerten verbucht. Die restlichen Aktien sind zum Nominalwert von 10 Franken im Verwaltungsvermögen verbucht. Nimmt man den Börsenkurs von 33.30 Franken per Ende 2019 als Ausgangsbasis, würde allein die Umbuchung der Aktien vom Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen dem Kanton einen einmaligen Ertrag von annähernd 45 Millionen Franken (1 928 166 Aktien à 23.30 Fr.) generieren. Würden die Wandelanleihen per Ende 2021 in zwei Millionen Aktien gewandelt (s. Ziff. 1.2.5), müsste der Kanton langfristig rund 4500001 Aktien halten. Der potenzielle Einmaleffekt auf Basis des Börsenkurses per Ende 2019 würde sich dann auf 29 Millionen Franken belaufen. 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. Eine grosse Rolle spielt hierbei die Frage, ob die Wandelanleihe effektiv gewandelt wird. Dies beeinflusst das Kontingent an Aktien, die auf den Markt kommen können. 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 – wohlverstanden 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 einen 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.

## Unerheblich erklärter Memorialsantrag

### 1. Der Memorialsantrag

Am 28. Februar 2019 reichte eine stimmberechtigte Einzelperson den Memorialsantrag «Kompetenz zur Erteilung von Ordnungsbussen beim ruhenden Verkehr» ein. Er fordert darin, Artikel 4 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (EG SVG) und Artikel 37 des Polizeigesetzes (PoIG) seien ersatzlos zu streichen. Dadurch soll es künftig dem Kanton nicht mehr erlaubt sein, den Ortsgemeinden die Überwachung und Kontrolle des ruhenden Verkehrs auf ihrem Gemeindegebiet zu übertragen. Der Memorialsantrag lautet im Wortlaut wie folgt:

«Offenbar will die Gemeinde Glarus auf die Einwände der Autofahrer zu ihrem Parkierungskonzept nicht eingehen, deshalb muss wohl eine kantonale Lösung gefunden werden. Als legale Sofortaktion könnte ein entsprechender Memorialsantrag die Bevölkerung beruhigen und gleichzeitig konkret wenigstens einen offensichtlichen Missstand beheben.

Gemäss Artikel 58 Absatz 3 der Kantonsverfassung stelle ich folgenden Memorialsantrag als ausgearbeiteten Entwurf:

*VII D/11/1 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (EG SVG)*

Art. 4 Ortsgemeinden

sei ersatzlos zu streichen.

*GS V A/11/1 Polizeigesetz (PoIG)*

Art. 37 Kontrolle und Überwachung des ruhenden Verkehrs

sei ersatzlos zu streichen.

*Begründung:*

Aus den Ausführungen der Gemeinde Glarus geht hervor, dass künftig Angestellte einer Privatfirma zur Überwachung des ruhenden Verkehrs angestellt werden. Aus den bisherigen Erfahrungen von Gebüssten und den Verlautbarungen der Gemeinde Glarus ist zu schliessen, dass diese Angestellten so rigoros vorgehen haben, dass mit den Einnahmen aus den Bussen nicht nur ihre Lohnkosten gedeckt werden können, sondern auch noch ein Beitrag an die Gemeindekasse anfällt. Dabei geht offensichtlich in vielen Fällen der verfassungsmässig garantierte Grundsatz der Verhältnismässigkeit verloren. Um diesem Übel abzuhelpen, muss die Ermächtigung zum Erheben von Ordnungsbussen auf Personen mit einem anerkannten theoretischen und praktischen Ausbildungsstand (vereidigte Angestellte der Kantonspolizei) beschränkt 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 26. Juni 2019 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.*



