

MEMORIAL FÜR DIE LANDSGEMEINDE DES KANTONS GLARUS **2015**

Vom Landrat beraten in den Sitzungen vom
24. September, 19. November, 3. und 17. Dezember 2014,
14. Januar, 4. und 18. Februar 2015

Beilagen

Bericht zur Jahresrechnung 2014
Übersicht über die Jahresrechnung 2014 und das Budget 2015
Rechnungen der Fonds und Stiftungen
Rechnungen der Versicherungskassen
Rechnungen der Glarnersach
Rechnung der Glarner Kantonalbank
Rechnung der Kantonsspital Glarus AG

Inhaltsverzeichnis	Seite
§ 1 Eröffnung der Landsgemeinde	3
§ 2 Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2016	3
§ 3 Memorialsantrag «zur Abschaffung der Ausnützungsziffer»	3
§ 4 Änderung des Steuergesetzes	7
§ 5 Änderung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Hooligankonkordat)	17
§ 6 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG)	30
§ 7 Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe	44
§ 8 Änderung des Gesetzes über die Glarner Kantonalbank	52
§ 9 Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung (Förderung von Kinderkrippen)	63
§ 10 Effizienzanalyse «light»; Umsetzung der Massnahmen in der Kompetenz der Landsgemeinde	69
§ 11 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald (Befahren von Waldstrassen)	81
Unerheblich erklärter Memorialsantrag	89

§ 1 Eröffnung der Landsgemeinde

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

§ 2 Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2016

Das Budget für das laufende Jahr weist in der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss von 4,9 Millionen Franken aus. In der Investitionsrechnung sind Nettoinvestitionen von 18 Millionen Franken ausgewiesen. Für Abschreibungen sind 13,7 und für Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen 7,1 Millionen Franken vorgesehen. Der im Budget ausgewiesene Finanzierungsfehlbetrag beträgt 12,7 Millionen Franken, der Selbstfinanzierungsgrad tiefe 30 Prozent.

Die finanzielle Zukunft des Kantons erweist sich als Herausforderung. Der Finanz- und Aufgabenplan 2016–2019 prognostiziert Aufwandüberschüsse zwischen 2,6 und 4,4 Millionen Franken sowie Selbstfinanzierungsgrade zwischen 59 und 110 Prozent. Mit eingerechnet sind dabei Einsparungen aufgrund der Effizienzanalyse «light» von jährlich rund 5,8 Millionen Franken und die Verbuchung von jährlich 4 Millionen Franken aus dem Erlös des Börsenganges der Glarner Kantonalbank (2019: 2,4 Mio. Fr.). Der betriebliche Aufwand nimmt weiter zu, wobei insbesondere die rund 3,3 Millionen Franken, welche der Kanton ab 2016 jährlich in den Bahninfrastrukturfonds (FABI) einlegen muss, ins Gewicht fallen. Gleichzeitig ist mit einem Rückgang der Zahlungen aus dem Finanzausgleich im Umfang von rund 4 Millionen Franken zu rechnen. Die finanzielle Situation erlaubt keine neuen Ausgaben ohne Gegenfinanzierung.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 131 Absatz 2 des Steuergesetzes, den Steuerfuss für das Jahr 2016 auf 53 Prozent der einfachen Steuer sowie den Bausteuerzuschlag auf 2 Prozent der einfachen Steuer und 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer festzusetzen. Der Bausteuerzuschlag ist zweckgebunden wie folgt zu verwenden:

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

§ 3 Memorialsantrag «zur Abschaffung der Ausnützungsziffer»

Die Vorlage im Überblick

Der Memorialsantrag der SVP und der Grünliberalen «zur Abschaffung der Ausnützungsziffer» wird im Wesentlichen damit begründet, dass die Ausnützungsziffer den Ausbau von Kellern und Estrichen im bereits überbauten Raum verhindere und eine unnötige Baueinschränkung darstelle. Um Bauwilligen in kleinräumigen Strukturen flexible Rahmenbedingungen für ihre Bauvorhaben zu gewähren, soll die Ausnützungsziffer gestrichen werden.

Das Raumentwicklungs- und Baugesetz verlangt, dass die Gemeinden die Baudichte in den verschiedenen Zonen ordnen. Es gibt aber nicht vor, in welcher Art dies zu geschehen hat. Die Ausnützungsziffer ist eines von verschiedenen Instrumenten zur Steuerung der Bodennutzung. Dazu gehören nebst Zonenplanung, Bau- und Gestaltungsvorschriften auch weitere Nutzungsziffern wie die Geschossflächen-, die Baumassen-, die Überbauungs- und die Grünflächenziffer. Die Gemeinden sind nicht verpflichtet, Ausnützungsziffern zu verwenden.

Die Ausnützungsziffer bestimmt die maximal zulässige Überbauung eines Grundstücks durch Festlegung der Verhältniszahl zwischen der anrechenbaren Fläche aller Geschosse und der anrechenbaren Fläche des bebauten Grundstücks. Sie weist, wie andere Nutzungsziffern, Vor- und Nachteile auf. Unter anderem kann sie als Grundlage für die Dimensionierung der Erschliessung verwendet werden. Sie gewährt dank knapper Regelung eine erhebliche Freiheit bei der Gestaltung von Bauten und sichert den Nutzungsanspruch. Auf der anderen Seite ist sie ein starres Instrument, das kaum Ausnahmen zulässt. Zudem erweist sich die Kontrolle unerlaubter Nutzungen als schwierig. Die Abschaffung der Ausnützungsziffer ermöglicht meistens nur einen Ausbau von Estrich- oder Kellerräumen zu Wohnzwecken. Es findet mithin

lediglich ein Anstieg der individuellen Wohnflächennutzung statt. Bei Dachvolumen in Mehrfamilienhäusern, wo allenfalls neue Wohnungen realisiert werden könnten, werden dadurch wichtige Neben- und Estrichräume eliminiert. Zur Verwirklichung der Verdichtung im bestehenden Baugebiet bieten sich wirksamere Massnahmen an. So können mit Aufzonungen oder mit Mindestnutzungsziffern wesentlich stärkere Verdichtungseffekte erzielt werden.

Mit der Abschaffung der Ausnutzungsziffer entzöge man den Gemeinden ein bisher etabliertes Gestaltungselement, ohne dass damit ein wesentlicher Beitrag zur erwünschten baulichen Verdichtung geleistet würde. Die Gemeinden vermögen besser zu beurteilen, welche Instrumente zur Regelung der Baudichte ihren Bedürfnissen gerecht werden. Die Forderung des Memorialsantrags greift ohne erkennbaren Nutzen in die Autonomie der Gemeinden ein.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «zur Abschaffung der Ausnutzungsziffer» abzulehnen.

1. Ausgangslage

1.1. Memorialsantrag

Die SVP und die Grünliberalen fordern mit dem Memorialsantrag vom 19. Juli 2013 die Abschaffung der Ausnutzungsziffer.

«Die Grünliberalen und die SVP des Kantons Glarus stellen folgenden allgemein gehaltenen Memorialsantrag zuhanden der nächsten Landsgemeinde:

Im Kanton Glarus soll die Ausnutzungsziffer abgeschafft werden. Dafür sind das Kant. Raumplanungs- und Baugesetz wie auch die Verordnung anzupassen.»

Begründung:

«Wir sind verpflichtet mit unseren Ressourcen sparsam und nachhaltig umzugehen. Entwicklung und Wachstum der Ortschaften soll im Wohnbereich primär nach innen stattfinden. Eine Verdichtung im bereits bestehenden Siedlungsgebiet ist anzustreben, die Dörfer sollen gegen innen wachsen, der Raum besser genutzt werden, ohne dass dies auf Kosten urbaner und dörflicher Qualität gehen darf. Gleichzeitig sind wir mit der neuen Raumplanung des Bundes angehalten, Bauzonen zu redimensionieren und Bauland im Wohnbereich zu beschränken. Die Vielzahl von Bauvorschriften für Grenz- und Gebäudeabstände, Abstände gegenüber Gewässern, Strassen und Wald wie auch die zonenkonformen Bauhöhen sind in alle Details definiert. Zusätzliche Einschränkungen ergeben sich aus Vorschriften in Bezug auf Umgebungs- und Ortsbildschutz in den Dörfern wie auch aus feuerpolizeilichen Bestimmungen.

Die oft diskutierte Ausnutzungsziffer verhinderte in den letzten Jahren oft den gewünschten Ausbau von Kellern und Estrichen im bereits überbauten Raum, wo kein Dritter benachteiligt worden wäre. Die Ausnutzungsziffer – ein gerechneter Faktor, das Verhältnis von Bruttogeschossfläche und der anrechenbaren Grundstückfläche – trägt wenig zur Dimensionierung von Ausbauprojekten bei, engt jedoch den Entscheidungsspielraum für die Baubewilligungsbehörde erheblich ein. Diese unnötige Baueinschränkung soll fallen gelassen werden.

Bauvorschriften sollen darauf abzielen, dass einzelne Parzellen innerhalb der Orte verdichtet und besser genutzt werden, die Qualität der Bauvorhaben erhöht wird und der Energieverbrauch der Gebäude gesenkt werden kann. Dies ist auch durch kompaktere Bauweise ermöglicht.

Die Ausnutzungsziffer wurde vermehrt im Landrat diskutiert und die Gemeinden bestimmen heute, ob sie eine Ausnutzungsziffer in der Bauordnung aufnehmen wollen oder auch nicht. Die Diskussion an der Landratssitzung vom 26. Juni 2013 zur SVP Motion «Streichung der Ausnutzungsziffer» zeigte einen diesbezüglichen Handlungsbedarf für den ganzen Kanton auf. Die Motion wurde vom Regierungsrat nicht inhaltlich, sondern nur formell zur Ablehnung empfohlen und schliesslich vom Landrat knapp nicht überwiesen. Der Grund für die Ablehnung war der Umstand, dass mit der Streichung von Art. 63 der Bauverordnung das Thema «Ausnutzungsziffer» nicht erledigt gewesen wäre. Dies kann nur auf Gesetzesstufe und über einen Memorialsantrag geregelt werden wie Baudirektor Röbi Marti näher ausführte.

Die Ausnutzungsziffer soll im ganzen Kanton einheitlich gestrichen werden, damit Bauwillige in unseren kleinräumigen Strukturen gleiche und flexible Rahmenbedingungen für ihre Bauvorhaben vorfinden. Verdichtetes Bauen und bessere Nutzung bestehender Liegenschaften sind im boomenden Glarus Nord wie auch in Glarus Süd ein wichtiger Faktor primär für alle Bauwilligen.»

Der Landrat erklärte den Antrag am 25. September 2013 als rechtlich zulässig und erheblich.

1.2. Rechtliche Grundlagen

Das Raumentwicklungs- und Baugesetz (RBG) verlangt, dass die Gemeinden im Baureglement die Baudichte regeln (Art. 18 Abs. 2 Bst. b). Es gibt aber nicht vor, in welcher Art dies zu geschehen hat. Ergänzend definiert die Bauverordnung (BauV) verschiedene Nutzungsziffern zur Regelung der Baudichte (Art. 58–63) – darunter auch die Ausnützungsziffer in Artikel 63. Der Begriff der Ausnützungsziffer und die Berechnungsart wurden kantonsweit vereinheitlicht. Ob, wo und in welcher Höhe die Ausnützungsziffer festgelegt wird, entscheiden die Gemeinden autonom.

Um das Anliegen des Memorialsantrags umzusetzen, müsste Artikel 18 RBG so geändert bzw. ergänzt werden, dass die Gemeinden die Baudichte (durch Festlegung von Nutzungsziffern) regeln müssen, dafür aber ausdrücklich nicht die Ausnützungsziffer verwenden dürfen. Artikel 63 BauV wäre aufzuheben.

2. Ausnützungsziffer

Die Bebauungsmöglichkeit einer Parzelle wird durch den Zonentyp, die baupolizeilichen Regelungen (wie Anzahl der Geschosse, Höhe, Länge und Breite des Gebäudes oder Abstandsvorschriften), die Vorschriften zur Gestaltung der Bauten und der Umgebung sowie die Festlegung einer oder mehrerer Nutzungsziffern (Nutzungsdichte) definiert. Nutzungsziffern beziehen das entsprechende Nutzungsmass auf die Fläche des Grundstücks. Damit werden alle Eigentümer innerhalb derselben Bauzone gleich behandelt.

Folgende Ziffern definieren die Nutzungsdichte – einzeln und in Kombination:

- Geschossflächenziffer;
- Baumassenziffer;
- Überbauungsziffer;
- Grünflächenziffer;
- Ausnützungsziffer.

Die Ausnützungsziffer ist eine schweizweit seit Jahrzehnten etablierte Nutzungsziffer, die für Grundeigentümer und Bauherren eine verständliche Regelung darstellt. Sie kommt mit wenigen Vorschriften aus und trägt zu grösserer Freiheit bei der Anordnung und Gestaltung der Bauten bei. Im Weiteren bildet die Ausnützungsziffer eine einheitliche Grundlage für die Berechnung der baulichen Kapazität einer Zone und damit für die Dimensionierung der Erschliessung und der Infrastrukturen. Nicht zuletzt ist die Ausnützungsziffer Bemessungsgrundlage für Gebühren und private Beiträge an Infrastrukturleistungen der öffentlichen Hand.

3. Bisherige Praxis und revidierte Baugesetzgebung

Die Anwendung der Ausnützungsziffer ist auch im Kanton Glarus seit langer Zeit gängige Praxis. Mit Ausnahme von Filzbach, Obstalden und Ennenda ist die Ausnützungsziffer in den Baureglementen/-ordnungen sämtlicher früherer Gemeinden vorgesehen. Die Begriffsdefinition der Ausnützungsziffer ist bisher jedoch nicht in allen Baureglementen einheitlich.

Mit der Totalrevision der kantonalen Baugesetzgebung wurde die Begriffsdefinition in der Bauverordnung vereinheitlicht. Artikel 18 RBG verlangt nur, dass die Gemeinden abgestimmt auf die einzelnen Nutzungszonen und die örtlichen Bedürfnisse die Baudichte zu regeln haben. Die Gemeinden sind jedoch frei, wie sie dies tun – ob mit der Ausnützungsziffer oder einer anderen Nutzungsziffer bzw. einer Kombination davon. Die Gemeinden bestimmen selbst, mit welchen Instrumenten sie eine zweckmässige und qualitativ gute Bebauung verwirklichen wollen.

4. Beurteilung durch den Regierungsrat

Die Ausnützungsziffer als Instrument zur Regelung der baulichen Dichte ist weder ein vorbehaltlos positives noch ein von vornherein falsches Instrument. Eine sinnvolle Kombination von baurechtlichen Instrumenten gewährleistet eine optimale Bodennutzung. Für die Anwendung der Ausnützungsziffer sprechen vor allem folgende Argumente:

- Sie ist Grundlage für die Berechnung der baulichen Kapazität einer bestimmten Zone und ist somit wichtig für die Dimensionierung der Erschliessung;
- Sie kommt mit wenigen Vorschriften aus und trägt zur grösseren Freiheit bei der Anordnung und Gestaltung von Bauten bei;
- Sie limitiert die Preiserwartung für das Bauland;
- Sie bildet eine wichtige Grundlage für die Bemessung der privaten Beitragsleistungen an die Infrastrukturen der öffentlichen Hand sowie zur Berechnung von Planungsmehrwerten;
- Sie schafft Rechtsgleichheit unter den Grundeigentümern;
- Sie sichert den Nutzungsanspruch und schliesst behördliche Willkür aus.

In der Praxis zeigten sich aber auch Nachteile:

- Sie ist ein limitierendes Instrument, das kaum Ausnahmen zulässt;
- Sie macht keine Aussagen zur Umgebungsgestaltung (z. B. Grünflächen) oder zur Gebäudeform;
- Die Kontrolle unerlaubter Nutzungen und Innenausbauten ist schwierig. Die Missbrauchsmöglichkeiten schaffen Ungerechtigkeit.

Die Abschaffung der Ausnützungsziffer ermöglicht meistens nur einen Ausbau von Estrich- oder Kellerräumen zu Wohnzwecken. In den allermeisten Fällen entstehen keine zusätzlichen Wohnungen für neue Bewohner, sondern es findet nur eine Vergrößerung der individuellen Wohnfläche statt. Bei Dachvolumen in Mehrfamilienhäusern, wo allenfalls neue Wohnungen realisiert werden könnten, kommt hinzu, dass durch den Ausbau des Dachgeschosses wichtige Neben- und Estrichräume eliminiert werden.

Die Antragsteller wollen durch die Abschaffung der Ausnützungsziffer eine bessere Nutzung des Raums bzw. eine Verdichtung des Siedlungsgebietes erreichen. Trotz dem Gebot des verdichteten Bauens ist das Ziel aber nicht eine maximale, sondern eine optimale Nutzung des Bodens. Zu dichte Bebauung oder zu wenige Freiflächen, schlechte wohnhygienische Verhältnisse oder die Verminderung des Wohnwertes sollen verhindert werden. Um dem raumplanerischen Postulat der Verdichtung im bestehenden Baugebiet nachzukommen, bieten sich zweckmässigere und wirksamere Massnahmen als die Abschaffung der Ausnützungsziffer an. So können etwa mit Aufzonungen (z. B. von einer zweigeschossigen in eine dreigeschossige Wohnzone) oder mit Mindestnutzungsziffern stärkere Verdichtungseffekte erzielt werden.

Aus dem bisher Geschriebenen geht hervor, dass die Regelung der Bebauung und damit auch der baulichen Dichte im Rahmen der Ortsplanung durch einen Mix verschiedener Faktoren und Kriterien erfolgt. Mit der Abschaffung der Ausnützungsziffer würde den Gemeinden ein bisher etabliertes Gestaltungsinstrument entzogen, ohne dass damit ein wesentlicher Beitrag zur erwünschten baulichen Verdichtung geleistet wird. Die Forderung des Memorialsantrags bringt keinen wirklichen Nutzen, greift jedoch in die Systematik der autonomen Regelung der Baudichte durch die Gemeinden ein.

Die Anwendung der Ausnützungsziffer als Nutzungsmass weist, wie andere Nutzungsziffern auch, Vor- und Nachteile auf. Ob diese für die Festlegung der Baudichte herangezogen wird, soll das für die Ortsplanung zuständige Gemeinwesen entscheiden. Die Gemeinde hat im Rahmen ihrer Ortsplanung die zweckmässigen Instrumente und Regelungen zu wählen und anzuwenden. Den Einsatz der Ausnützungsziffer als Planungsinstrument zu untersagen, wäre eine Einschränkung des Gestaltungsspielraums der Gemeinden. Der Kanton hat mit der revidierten Baugesetzgebung lediglich die Begrifflichkeiten vereinheitlicht. Bei der Wahl der Instrumente zur Regelung der Baudichte können die Gemeinden jedoch besser entscheiden, welche Instrumente ihren Bedürfnissen am ehesten gerecht werden. Weshalb eines davon von vornherein ausgeschlossen sein soll, ist nicht einzusehen.

5. Beratung der Vorlage im Landrat

5.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr unter dem Vorsitz von Landrat Hans-Jörg Marti, Nidfurn, befasste sich mit dem Memorialsantrag. Die Kommission diskutierte intensiv und kontrovers über das Thema. Sie stellte fest, dass die Anwendung der Ausnützungsziffer als Nutzungsmass – wie andere Nutzungsziffern auch – Vor- und Nachteile aufweist. Die Befürworter der Ausnützungsziffer wollen den Gemeinden Spielraum belassen. Die Antragsteller hingegen wollen mit deren Abschaffung der Forderung nach verdichtetem Bauen entsprechen.

Die Ausnützungsziffer sei ein Instrument, das vor allem bei Altbauten einschränkend wirke, etwa beim Ausbau von Keller- oder Dachgeschossen. Allerdings sei sie nur eines von vielen Instrumenten, um Baukörper zu regulieren. Aus Sicht der Kommission sei es falsch, den Gemeinden eines davon aus den Händen zu nehmen und so den Spielraum zu entziehen. Gerade im Kanton Glarus hadere man oft mit den Vorgaben aus Bern. Mit der Umsetzung des Memorialsantrags würde der Föderalismus aber hausgemacht eingeschränkt. Es soll deshalb nicht auf kantonaler Ebene entschieden werden, welche Instrumente die Gemeinden verwenden können.

Mit knapper Mehrheit lehnte die Kommission den Memorialsantrag ab.

5.2. Landrat

Im Landrat selber folgte die engagierte Debatte den gleichen Argumentationslinien.

Die Antragsteller argumentierten mit den massiv geänderten Wohnbedürfnissen im Glarnerland. Der Wunsch nach mehr Wohnraum, mehr Wohn- und somit auch mehr Lebensqualität werde grösser. Der Bürger soll in

seinen eigenen vier Wänden mehr Gestaltungsfreiheit haben. Mit der Abschaffung der Ausnützungsziffer könne der Abwanderung – besonders auch in Glarus Süd – entgegengewirkt werden. Ein Mehrwert für das Eigenheim würde geschaffen. Dieser stelle eine Motivation für Bürger und Hauseigentümer dar. Das politische Streben nach verdichtetem Bauen, also eine bessere Ausnützung der heute vorhandenen Bauflächen, sei wohl unumstritten und ökologisch sinnvoll. Es mache im Glarnerland keinen Sinn, in die Breite und in die Länge zu bauen. Vielmehr soll in die Höhe und in die Tiefe gebaut werden. Die Bürger wünschten sich weniger Bürokratie. Eine einheitliche Regelung im ganzen Kanton sei anzustreben. Das Bauwesen sei heute überreglementiert. Mit der Abschaffung der Ausnützungsziffer würde wieder einmal ein Gesetz vereinfacht. Zudem seien die Anwendung und die Kontrolle der Ausnützungsziffer schwierig.

Die Landratsmehrheit lehnte den Memorialsantrag ab. Die Verwendung der Ausnützungsziffer im Rahmen der Bauordnungen solle den Gemeinden überlassen werden. Glarus Süd und Glarus Nord hätten sich bereits in einem früheren Zeitpunkt gegen eine Abschaffung ausgesprochen. Es wäre falsch, wenn der Kanton den Gemeinden Vorgaben machen würde. Die Bedürfnisse in den drei Gemeinden, ja sogar in deren Ortsteilen, seien unterschiedlich. Die Gemeinden könnten diese als Baubewilligungsbehörden vor Ort besser beurteilen. Gerade in Glarus Nord sei die Ausnützungsziffer eine wichtige Kennziffer für die Bestimmung der Dichte einer Gesamtüberbauung. Dies könne in einer Streusiedlung in Glarus Süd anders sein. Die drei Gemeinden sollen daher selber entscheiden, ob und wie sie die Ausnützungsziffer – wie auch die anderen Nutzungsziffern – einsetzen wollen. Der Memorialsantrag sei eine unnötige Bevormundung. Bis heute habe niemand schlüssig erklären können, weshalb die Gemeinden unfähig sein sollen, in Kenntnis aller Fakten selber über die Verwendung der Ausnützungsziffer zu entscheiden. – Die baulichen Möglichkeiten würden grundsätzlich durch die Parzellengrösse, Bauhöhen, -breiten und -längen sowie die Geschoszahl bestimmt. Zusätzlich gebe es verschiedene Nutzungsziffern, welche unterschiedliche Ziele verfolgen. Eine Aufhebung der Ausnützungsziffer allein sei nicht zu Ende gedacht. In der Konsequenz wären dann auch die anderen Baumasse – ausser der Bauhöhe – zu streichen. Es würden nur noch die Grenzabstände gelten. Die Wahrung und die Weiterentwicklung einer Siedlungsstruktur mit aussenräumlichen Qualitäten müssten aufgegeben werden. Eine ersatzlose Streichung führe somit vor allem zu Nachteilen. Eine haushälterische Bodennutzung wäre damit nicht gewährleistet. Eine solche erfordere keine Abschaffung, sondern eine angepasste Anwendung der Ausnützungsziffer. Weil mit allen vorhandenen Instrumenten ein haushälterischer Umgang mit dem Boden nicht garantiert werden könne, brauche es eine Mindestnutzung. Diesbezüglich biete die Ausnützungsziffer eine grosse Chance. Denn man könne auch eine minimale Ausnützungsziffer vorschreiben.

Der Landrat lehnte den Memorialsantrag in der Schlussabstimmung mit klarer Mehrheit ab.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «zur Abschaffung der Ausnützungsziffer» abzulehnen.

§ 4 Änderung des Steuergesetzes

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Steuergesetzes unterbreitet, mit welcher primär Bundesvorgaben (Abzug von Aus- und Weiterbildungskosten, Besteuerung nach dem Aufwand, Besteuerung von Lotteriegewinnen, Steuererlass) umgesetzt werden. Zur Gewährleistung von Transparenz und Rechtssicherheit sowie aus veranlagungstechnischen Gründen soll die Bundeslösung formell und materiell soweit wie möglich ins kantonale Recht übernommen werden:

- *Bis anhin konnten nur die Weiterbildungs- und Umschulungskosten vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden. Neu sieht das Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung der berufsorientierten Aus- und Weiterbildungskosten auch einen Abzug für Ausbildungskosten ab der Sekundarstufe II vor. Analog der direkten Bundessteuer soll der Höchstbetrag pro Steuerperiode auf 12'000 Franken angesetzt werden.*
- *Im Falle der Besteuerung nach dem Aufwand – die sogenannte Pauschalbesteuerung – soll der massgebliche Lebensaufwand auf ein steuerbares Einkommen von minimal 400'000 Franken angesetzt werden; das minimale steuerbare Vermögen soll 8 Millionen Franken betragen. Damit werden gleiche Verhältnisse wie bei der direkten Bundessteuer geschaffen.*
- *Ebenfalls eine Angleichung an die Verhältnisse beim Bund soll bei den Lotteriegewinnen vorgenommen werden. Einzelgewinne bis 1000 Franken sollen steuerfrei sein, und bei den Einsatzkosten sollen 5 Prozent, höchstens aber 5000 Franken, steuerlich in Abzug gebracht werden können.*

Aufgrund der Bundesvorgaben zum Steuererlassgesetz ist das kantonale Steuergesetz bezogen auf das im Obligationenrecht revidierte Rechnungslegungsrecht anzupassen.

Im geltenden kantonalen Recht sind die Bedingungen für den Beteiligungsabzug auf Kapitalgewinnen juristischer Personen doppelt und widersprüchlich geregelt. Dieses gesetzgeberische Versehen aus dem Jahr 2009 ist zu korrigieren.

Der Landrat empfiehlt der Landsgemeinde, den Änderungen des Steuergesetzes unverändert zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Die Gesetzgebung und Rechtsprechung des Bundes erfordern regelmässig gewisse Änderungen im Steuergesetz des Kantons Glarus. Inzwischen ist aufgrund zahlreicher Änderungen im Bundesrecht erneut Anpassungsbedarf auf kantonalen Ebene entstanden. Es obliegt dem kantonalen Gesetzgeber, die im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) enthaltenen Änderungen ins kantonale Steuergesetz zu überführen. Das als Rahmengesetz konzipierte StHG belässt dabei dem kantonalen Gesetzgeber einen mehr oder weniger grossen Gestaltungsspielraum. Eine eigentliche Autonomie besteht für die Kantone lediglich bei der Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge. Aufgrund der parallelen Deklaration und Veranlagung der kantonalen Steuern und der direkten Bundessteuer kann sich die Anpassung des kantonalen Steuerrechts nicht nur auf das StHG beziehen. Mit einer sachgerechten Angleichung des Steuergesetzes an einzelne Bestimmungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) soll deren gemeinsame Anwendung im Sinne einer vertikalen Harmonisierung erleichtert werden.

2. Entwicklungen auf Bundesebene

2.1. Aus- und Weiterbildungskosten

Am 27. September 2013 hat die Bundesversammlung das Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung der berufsorientierten Aus- und Weiterbildungskosten verabschiedet (im Folgenden: Bundesgesetz vom 27. September 2013). Damit wird im DBG sowie im StHG die steuerliche Behandlung der berufsorientierten Aus- und Weiterbildungskosten neu geregelt. Bis anhin waren die Ausbildungskosten steuerlich nicht abziehbar. Die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten konnten hingegen als Berufskosten abgezogen werden.

Die steuerliche Unterscheidung zwischen den nicht abziehbaren Ausbildungskosten und den abziehbaren Weiterbildungskosten führte regelmässig zu schwierigen Abgrenzungsfragen. Mit dem Bundesgesetz vom 27. September 2013 wurde diese Unterscheidung aufgegeben. Stattdessen wurde ein neuer Abzug für die Kosten der berufsorientierten Aus- und Weiterbildung, einschliesslich der Umschulungskosten, eingeführt. Die Neuregelung sieht vor, dass nebst den bereits heute abzugsfähigen Kosten für die mit dem Beruf zusammenhängende Weiterbildung, die notwendigen Umschulungen und den Wiedereinstieg ins Berufsleben neu auch Kosten für eine freiwillige berufliche Umschulung und für einen Berufsaufstieg abzugsfähig sein sollen. Dies gilt unabhängig vom gegenwärtig ausgeübten Beruf. Die Kosten der Erstausbildung bis zum ersten Abschluss auf der Sekundarstufe II (Berufslehre, allgemein- und berufsbildende Mittelschulen, Maturitätsschulen) sollen weiterhin nicht abzugsfähig sein. Weiter ist im Bundesgesetz vom 27. September 2013 eine mit der direkten Bundessteuer übereinstimmende Norm im Steuerharmonisierungsgesetz festgeschrieben. Diese sieht unter anderem vor, dass der Höchstbetrag, bis zu dem die Kosten der berufsorientierten Aus- und Weiterbildung, einschliesslich der Umschulungskosten, abgezogen werden können, durch das kantonale Recht zu bestimmen ist. Zudem wird in beiden Bundesgesetzen festgehalten, dass die vom Arbeitgeber getragenen Kosten der berufsorientierten Aus- und Weiterbildung, einschliesslich der Umschulungskosten, unabhängig von deren Höhe kein steuerbares Lohn Einkommen darstellen. Andererseits gehören die Kosten der berufsorientierten Aus- und Weiterbildung – einschliesslich der Umschulungskosten – des eigenen Personals zu den geschäftsmässig begründeten und damit steuerlich absetzbaren Aufwendungen des Arbeitgebers. Dies gilt wiederum unabhängig von der Höhe dieser Kosten. Die Referendumsfrist gegen das Bundesgesetz vom 27. September 2013 ist am 16. Januar 2014 unbenutzt abgelaufen. Der Bundesrat hat das Inkrafttreten auf den 1. Januar 2016 angesetzt. Bis dahin muss auch das kantonale Recht angepasst werden.

Der Bundesrat schlug bei der direkten Bundessteuer ursprünglich einen Höchstbetrag von 6000 Franken pro Steuerperiode vor, bis zu dem die entsprechenden Kosten abgezogen werden können. Die Bundesversammlung erhöhte diesen Betrag auf 12'000 Franken, um so die berufliche Aus- und Weiterbildung steuerlich noch mehr zu fördern. Wie erwähnt kann der Höchstbetrag für den Aus- und Beteiligungsabzug für Kantons- und Gemeindesteuerzwecke durch das kantonale Recht bestimmt werden. Unterschiedliche

Höchstbeträge bei inhaltlich genau gleichen Abzügen für die direkte Bundessteuer und die Kantons- und Gemeindesteuern erschweren jedoch das parallel laufende Deklarations- und Veranlagungsverfahren. Auch wäre es für die Steuerpflichtigen nur schwer nachvollziehbar, wenn für die gleichen Kosten bei der direkten Bundessteuer und den Kantons- und Gemeindesteuern unterschiedliche Höchstbeträge bestünden. In Übereinstimmung mit den meisten Bodensee- und Zentralschweizer Kantonen soll der Höchstbetrag für die Kantons- und Gemeindesteuern des Kantons Glarus ebenfalls auf 12'000 Franken angesetzt werden.

Bereits jetzt sieht das kantonale Recht einen Sozialabzug von 7000 Franken für jedes unter der elterlichen Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen stehende oder volljährige Kind, das in der schulischen oder beruflichen Ausbildung steht, sich hierfür ständig am Ausbildungsort ausserhalb des Kantons aufhalten muss und dessen Unterhalt der Steuerpflichtige zur Hauptsache bestreitet, vor. Dieser kantonale Sozialabzug, welcher den Erziehungsberechtigten zusteht, sofern die ausgewiesenen Ausbildungskosten pro Kind und Steuerperiode mindestens die Höhe des Abzuges ausmachen, wird durch die bundesgesetzlichen Vorgaben nicht tangiert und bleibt somit bestehen.

2.2. Besteuerung nach dem Aufwand

Die Besteuerung nach dem Aufwand – die sogenannte Pauschalbesteuerung – ist eine besondere Art der Einkommens- und Vermögensbemessung. Bei der Berechnung des Steuerbetrags gelangen jedoch die ordentlichen Tarife zur Anwendung. Pauschalbesteuerte Personen dürfen in der Schweiz keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Die Besteuerungsform steht Personen zu, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit steuerrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz nehmen. Das Recht auf Besteuerung nach dem Aufwand erlischt, wenn eine Person das schweizerische Bürgerrecht erwirbt oder in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Schweizerinnen und Schweizern steht das Recht bisher nur im Jahr ihres Zuzugs zu. Als massgeblicher Aufwand für die Besteuerung gilt der Gesamtbetrag der jährlichen Lebenshaltungskosten. Berücksichtigt werden die Kosten, welche die Steuerpflichtigen im In- und Ausland für sich und für die von ihnen unterhaltenen, in der Schweiz lebenden Personen aufbringen. Der Aufwand muss beim Bund und in den meisten Kantonen heute mindestens dem Fünffachen der Wohnkosten entsprechen. Ergänzend sieht das Gesetz eine sogenannte Kontrollrechnung vor. Danach darf die Steuer nicht niedriger sein als die nach dem ordentlichen Tarif berechnete Steuer auf bestimmten Bruttoelementen des Einkommens und des Vermögens in der Schweiz. Zu diesen Einkünften gehören insbesondere all jene aus schweizerischen Quellen und solche, für die der Steuerpflichtige aufgrund eines von der Schweiz abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommens eine Entlastung von ausländischen Steuern beansprucht.

Seit 2009 haben mehrere Initiativen die Abschaffung der Pauschalbesteuerung auf nationaler und kantonaler Ebene verlangt. Abgeschafft haben sie die Kantone Zürich, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Die Kantone Thurgau, St. Gallen, Luzern, Bern und Nidwalden haben entsprechende Initiativen abgelehnt und sich für die Beibehaltung der Pauschalbesteuerung entschieden. Gleichzeitig verschärfen sie jedoch die Regeln. Im Oktober 2012 wurde die Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)» eingereicht. Diese sah ein Verbot der Besteuerung nach dem Aufwand in der Bundesverfassung vor. Der Bund wäre bei Annahme der Initiative verpflichtet, innert drei Jahren die Ausführungsgesetzgebung zu erlassen. Der Bundesrat empfahl den eidgenössischen Räten, die Initiative abzulehnen. Die eidgenössischen Räte folgten dieser Empfehlung. Die Volksinitiative wurde – den Empfehlungen von Bundesrat und Parlament folgend – am 30. November 2014 abgelehnt.

Die Grünen des Kantons Glarus reichten anfangs 2010 den Memorialsantrag «Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländerinnen und Ausländer» ein. Dieser wurde von der Landsgemeinde 2011 abgelehnt. Dies wohl auch aufgrund der auf Bundesebene angekündigten Bestrebungen, die Bemessungsgrundlagen bei der Pauschalbesteuerung künftig zu erhöhen und somit mehr Steuereinnahmen zu generieren. Während es Ende 2012 schweizweit 5634 Pauschalbesteuerte gab, werden im Kanton Glarus momentan nur vier ausländische Personen nach dem Aufwand besteuert.

Der Bundesrat lehnt die Abschaffung der Pauschalbesteuerung aus volkswirtschaftlichen Gründen ab; er möchte jedoch die Akzeptanz dieser Besteuerungsform verbessern. Gemäss Bundesgesetz über die Besteuerung nach dem Aufwand werden die Bemessungsgrundlagen für Pauschalbesteuerte wie folgt verschärft:

- Der weltweite Aufwand soll bei Steuerpflichtigen mit eigenem Haushalt mindestens dem Siebenfachen (bisher: Fünffachen) der Wohnkosten entsprechen; bei den übrigen Steuerpflichtigen dem Dreifachen (bisher: Doppelten) des jährlichen Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung am Ort des Aufenthalts.
- Neu soll bei der direkten Bundessteuer zusätzlich eine Mindestbemessungsgrundlage von 400'000 Franken gelten. Die Kantone müssen ebenfalls einen Mindestbetrag zur Festsetzung des steuerbaren Einkommens festlegen, den sie frei wählen können. Zudem haben die Kantone zu bestimmen, wie die Besteuerung nach dem Aufwand die Vermögenssteuer abgilt.

Ausserdem gilt neu:

- Bei Ehegatten, die nach dem Aufwand besteuert werden wollen, müssen beide Partner sämtliche Voraussetzungen zur Pauschalbesteuerung erfüllen.
- Für Schweizerinnen und Schweizer ist es künftig nicht mehr möglich, im Jahr ihres Zuzugs nach dem Aufwand besteuert zu werden. Damit kommen für die Pauschalbesteuerung nur noch ausländische Staatsangehörige in Frage.
- Für natürliche Personen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen nach dem Aufwand besteuert wurden, gilt als Übergangsbestimmung während fünf Jahren weiterhin das bisherige Recht.

Somit ergeben sich im Vergleich zu geltendem Recht drei inhaltliche Änderungen: Die Beschränkung des Geltungsbereichs auf ausländische Staatsangehörige, die neue Regelung für Ehegatten sowie die Anpassungen bei der Festlegung der Bemessungsgrundlage.

Die verschärften Regeln zur Pauschalbesteuerung im Steuerharmonisierungsgesetz sind bereits am 1. Januar 2014 in Kraft getreten. Die Kantone haben ihre Gesetzgebung innert zwei Jahren ebenfalls anzupassen. Die entsprechenden Änderungen bei der direkten Bundessteuer treten am 1. Januar 2016 in Kraft.

Für den Kanton Glarus sind die neuen harmonisierungsrechtlichen Vorgaben ebenfalls per 1. Januar 2016 umzusetzen. Die Bemessungsgrundlage gemäss StHG lässt den Kantonen nur in Bezug auf den Mindestbetrag des Aufwandes und die Berücksichtigung der Vermögenssteuer einen Gestaltungsspielraum. Es erscheint sachgerecht und vernünftig, dass der massgebliche Lebensaufwand im Kanton gleich angesetzt wird wie bei der direkten Bundessteuer, nämlich bei einem steuerbaren Einkommen von mindestens 400'000 Franken. Für die Steuer auf das Vermögen soll als Minimum das Zwanzigfache des massgeblichen Aufwandes festgelegt werden. Dahinter steht die Überlegung, dass für die Berechnung des Vermögens das Einkommen mit einem Satz von 5 Prozent zu kapitalisieren ist. Das bedeutet, dass das steuerbare Vermögen wenigstens 8 Millionen Franken betragen muss. Diese Mindestbeträge sind auch in den Gesetzen von anderen Kantonen, z. B. Appenzell Innerrhoden und Nidwalden, enthalten.

In einer Übergangsbestimmung zur Revision wird für bisher pauschal besteuerte Personen der Besitzstand für weitere fünf Jahre garantiert. Diese Bestimmung ist zwingend ins kantonale Recht zu übernehmen. Bei Inkrafttreten der Änderungen per 1. Januar 2016 werden die zu diesem Zeitpunkt im Kanton Glarus pauschal besteuerten Personen somit noch bis Ende 2020 aufgrund der bisherigen Steuerfaktoren veranlagt. Um die Rechtssicherheit zu gewährleisten, würde diese fünfjährige Übergangsfrist auch bei einer allfälligen Abschaffung der Pauschalbesteuerung auf kantonaler Ebene gelten.

Rein quantitativ betrachtet ist die Pauschalbesteuerung im Kanton Glarus, verglichen mit anderen Kantonen, von untergeordneter Bedeutung. Dennoch ist der volkswirtschaftliche Nutzen gross. Die vier pauschal besteuerten ausländischen Personen entrichten zusammen etwa 250'000 Franken an Steuern, wovon rund 180'000 Franken auf Kanton und Gemeinden entfallen. Die Pauschalbesteuerten leisten damit einen überproportionalen Beitrag an die Infrastruktur, obwohl sie die Dienstleistungen des Kantons und der Gemeinden nur in geringem Mass beanspruchen. Trotz der geänderten Vorschriften ist nicht zu befürchten, dass Pauschalbesteuerte in einen anderen Kanton wegziehen, da aufgrund des zwingenden Bundesrechts anderswo kaum vorteilhaftere Konditionen angeboten werden.

2.3. Lotteriegewinne

Laut Bundesgesetz über Vereinfachungen bei der Besteuerung von Lotteriegewinnen werden Gewinne aus einer Lotterie oder lotterieähnlichen Veranstaltungen bis zu einem bestimmten Betrag von der Einkommenssteuer und der Verrechnungssteuer befreit. Die Einsatzkosten werden zu einem bestimmten Prozentsatz von den einzelnen Gewinnen abgezogen. Bei der direkten Bundessteuer und der Verrechnungssteuer sind die einzelnen Gewinne bis zu einem Betrag von 1000 Franken von der Besteuerung ausgenommen. Als Einsatzkosten können bei der direkten Bundessteuer 5 Prozent der einzelnen Gewinne, höchstens aber 5000 Franken, abgezogen werden.

Nach StHG sind die Kantone verpflichtet, eine Steuerfreigrenze sowie einen Prozentbetrag als abziehbare Einsatzkosten festzulegen, deren Höhe sie selber bestimmen können; ausserdem können sie wie bei der direkten Bundessteuer einen Höchstbetrag für den Abzug der Einsatzkosten vorsehen. Die Änderungen in DBG und StHG traten am 1. Januar 2014 in Kraft. Die Kantone haben zwei Jahre Zeit, ihre Gesetzgebung dem Harmonisierungsrecht anzupassen. Mit der vorliegenden Revision wird die Umsetzungsfrist eingehalten.

Aus Gründen der Transparenz, der Rechtsverständlichkeit sowie aus praktischen Überlegungen macht es Sinn, im kantonalen Recht die gleichen Bemessungsregeln anzuwenden wie bei der direkten Bundessteuer. Ab 1. Januar 2016 sollen auch im Kanton Glarus einzelne Gewinne bis 1000 Franken steuerfrei sein. Als Einsatzkosten sollen 5 Prozent der einzelnen Gewinne, höchstens aber 5000 Franken, abgezogen werden können.

2.4. Steuererlass

National- und Ständerat haben das Bundesgesetz über eine Neuregelung des Steuererlasses am 20. Juni 2014 angenommen (Steuererlassgesetz). Der Bundesrat setzte die Änderungen per 1. Januar 2016 in Kraft.

Die Vorlage ist Teil der Bestrebungen des Eidgenössischen Finanzdepartements, das Steuersystem zu vereinfachen. Nach geltendem Recht werden Gesuche um Erlass der direkten Bundessteuer einerseits durch die Kantone und andererseits durch die Eidgenössische Erlasskommission für die direkte Bundessteuer (EEK) beurteilt. Die EEK entscheidet über Gesuche um Erlass der direkten Bundessteuer im Umfang von mindestens 25'000 Franken pro Jahr. Die Instanzenzüge sind ebenfalls zweigeteilt. Mit dem Steuererlassgesetz erhalten die Kantone neu die Kompetenz zur Beurteilung aller Erlassgesuche, welche die direkte Bundessteuer betreffen. Damit kann die EEK aufgehoben werden. Die steuerpflichtige Person kann gegen den Entscheid über den Erlass der direkten Bundessteuer die gleichen Rechtsmittel ergreifen wie gegen den Entscheid über den Erlass der kantonalen Einkommens- und Gewinnsteuern.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung wird auch zum Anlass genommen, gewisse Bestimmungen des DBG und des StHG formell an das im Obligationenrecht revidierte Rechnungslegungsrecht anzupassen. Die Vorlage hat weder auf den Bund noch auf die Kantone und Gemeinden nennenswerte finanzielle oder personelle Auswirkungen. Aufgrund der Bundesvorgaben zum Steuererlassgesetz ist das kantonale Steuergesetz lediglich in Artikel 149 bezogen auf das im Obligationenrecht revidierte Rechnungslegungsrecht anzupassen. Wie vorgesehen, werden die Änderungen im kantonalen Recht ebenfalls per 1. Januar 2016 übernommen.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1. Vom Arbeitgeber getragene Aus- und Weiterbildungskosten; Artikel 17 Absatz 1a, Artikel 27 Absatz 2 Ziffer 6, Artikel 64 Absatz 1 Ziffer 6

Als Grundsatz sind bei unselbstständiger Erwerbstätigkeit alle Einkünfte aus privatrechtlichem oder öffentlich-rechtlichem Arbeitsverhältnis mit Einschluss der Nebeneinkünfte (Entschädigungen für Sonderleistungen, Provisionen, Zulagen, Dienstalters- und Jubiläumsgeschenke, Gratifikationen, Trinkgelder, Tantiemen, geldwerte Vorteile aus Mitarbeiterbeteiligungen und andere geldwerte Vorteile) steuerbar. Neu wird gesetzlich festgeschrieben, dass die vom Arbeitgeber getragenen Kosten der berufsorientierten Aus- und Weiterbildung einschliesslich Umschulungskosten unabhängig von deren Höhe keinen anderen geldwerten Vorteil im obigen Sinn und somit kein steuerbares Lohn Einkommen der Mitarbeitenden darstellen (Art. 17 Abs. 1a).

Bei selbstständiger Erwerbstätigkeit können die geschäfts- oder berufsmässig begründeten Kosten vom steuerbaren Einkommen in Abzug gebracht werden. Dazu gehören neu auch die Kosten der berufsorientierten Aus- und Weiterbildung, einschliesslich Umschulungskosten, des eigenen Personals unabhängig von deren Höhe (Art. 27 Abs. 2 Ziff. 6). Analog gehören diese Kosten neu auch bei den juristischen Personen zum geschäftsmässig begründeten Aufwand (Art. 64 Abs. 1 Ziff. 6).

Sofern die Kosten vom Arbeitgeber getragen werden, stellen diese kein steuerbares Lohn Einkommen bei den Mitarbeitenden dar. Diese können selbstredend auch keinen Abzug für berufsorientierte Aus- und Weiterbildungskosten geltend machen. Dies käme ansonsten einem «Doppelabzug» gleich.

3.2. Abzug von Aus- und Weiterbildungskosten; Artikel 26 Absatz 1 Ziffer 3, Artikel 31 Absatz 1 Ziffer 12, Artikel 32 Absatz 1 Ziffer 2

Bei unselbstständiger Erwerbstätigkeit können alle berufsnotwendigen Kosten abgezogen werden. Neu fallen auch die Ausbildungskosten darunter (unter Vorbehalt von Art. 31 Abs. 1 Ziff. 12). Sie gelten wie die Weiterbildungs- und Umschulungskosten auch als «übrige» für die Ausübung des Berufes erforderliche und somit abziehbare Kosten (Art. 26 Abs. 1 Ziff. 3).

Die Kosten der berufsorientierten Aus- und Weiterbildung, einschliesslich der Umschulungskosten, sind als allgemeine Abzüge ausgestaltet. Nur die effektiv angefallenen und von den Steuerpflichtigen nachgewiesenen Kosten können abgezogen werden. Gemäss StHG muss das kantonale Recht einen Maximalbetrag definieren. Analog der direkten Bundessteuer und den meisten anderen Kantonen ist der Höchstbetrag pro Steuerperiode und steuerpflichtige Person ebenfalls auf 12'000 Franken festzusetzen. Voraussetzung für den Abzug ist, dass ein erster Abschluss auf der Sekundarstufe II (Berufslehre, allgemein- und berufsbildende Mittelschulen, Maturitätsschulen) vorliegt oder die steuerpflichtige Person das 20. Altersjahr vollendet hat und soweit es sich nicht um die Ausbildungskosten bis zum ersten Abschluss auf der Sekundarstufe II handelt (Art. 31 Abs. 1 Ziff. 12). Die Ausbildungskosten gehören also bis zum ersten Abschluss auf der Sekundarstufe II nicht zu den abziehbaren Kosten (Art. 32 Abs. 1 Ziff. 2).

3.3. Besteuerung nach dem Aufwand; Artikel 13 und 260a

Bei den verschärften Regeln zur Besteuerung nach dem Aufwand (Pauschalbesteuerung) werden die Bestimmungen des Bundesrechts mit gleichlautendem Gesetzestext vollständig übernommen. Wie bei der direkten Bundessteuer wird das minimale steuerbare Einkommen auf 400'000 Franken angesetzt (Art. 13 Abs. 3 Ziff. 1). Im Gegensatz zur direkten Bundessteuer erheben die Kantone bei den natürlichen Personen zusätzlich zur Einkommenssteuer die Vermögenssteuer. Gemäss StHG bestimmen die Kantone, wie die Besteuerung nach dem Aufwand die Vermögenssteuer abgilt. Für die Steuer auf das Vermögen soll, wie in anderen Kantonen, als Minimum das Zwanzigfache des massgeblichen Aufwandes festgelegt werden (Art. 13 Abs. 5). Das bedeutet, dass das steuerbare Vermögen wenigstens 8 Millionen Franken betragen muss.

Gemäss StHG ist zwingend eine Übergangsbestimmung ins kantonale Recht zu übernehmen. Zur Wahrung des Besitzstandes von bisher pauschal besteuerten Personen gilt für diese während fünf Jahren weiterhin das aktuelle Recht (Art. 260a).

3.4. Besteuerung von Lotteriegewinnen; Artikel 23 Absatz 1 Ziffer 5, Artikel 24 Absatz 1 Ziffer 12

Gewinne bis 1000 Franken aus einer Lotterie oder einer lotterieähnlichen Veranstaltung sind seit dem 1. Januar 2013 von der Verrechnungssteuer und seit dem 1. Januar 2014 von der direkten Bundessteuer befreit. Die Kantone müssen gemäss StHG spätestens per 1. Januar 2016 ebenfalls eine entsprechende Steuerfreigrenze festsetzen. Aus praktischen Überlegungen macht es Sinn, im kantonalen Recht die gleichen Bemessungsregeln anzuwenden wie bei der direkten Bundessteuer. Die einzelnen Gewinne bis zu einem Betrag von 1000 Franken sollen auch auf kantonaler Ebene steuerfrei sein (Art. 24 Abs. 1 Ziff. 12). Da es sich dabei um eine Freigrenze und nicht um einen Freibetrag handelt, sind einzelne Gewinne von über 1000 Franken steuerbar (Art. 23 Abs. 1 Ziff. 5).

3.5. Einsatzkosten bei Lotteriegewinnen; Artikel 31 Absatz 3

Von den einzelnen Gewinnen aus Lotterien oder lotterieähnlichen Veranstaltungen können bei der direkten Bundessteuer 5 Prozent, jedoch höchstens 5000 Franken, als Einsatzkosten abgezogen werden. Gemäss StHG sind die Kantone verpflichtet, ebenfalls einen Prozentbetrag als abziehbare Einsatzkosten festzulegen. Ferner können die Kantone einen Höchstbetrag für den Abzug vorsehen. Wie bei der Steuerfreigrenze macht es Sinn, auch die Abzugsfähigkeit der Einsatzkosten gleich zu regeln wie bei der direkten Bundessteuer. Ab 1. Januar 2016 sollen für Kantons- und Gemeindesteuerverzwecke von den einzelnen Gewinnen aus Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen 5 Prozent, jedoch höchstens 5000 Franken, als Einsatzkosten abgezogen werden können (Art. 31 Abs. 3).

Nach geltendem Recht können für die Ermittlung des Reineinkommens von den gesamten steuerbaren Einkünften die Aufwendungen und allgemeinen Abzüge abgezogen werden. Für die Lotteriegewinne bedeutet dies, dass nur der effektive Gewinn, d. h. die Differenz zwischen Bruttoerlös und Einsatz, steuerbar ist. Der Abzug soll nun nach oben begrenzt werden, indem maximal 5000 Franken eines einzelnen Gewinnes als Einsatzkosten abgezogen werden können. Diese Höchstgrenze führt zu einer Plafonierung ab einzelnen Gewinnen von 100'000 Franken. Mit der Beschränkung der Abzugsfähigkeit der Einsätze kann im Hinblick auf die Prävention gegen Glücksspielsucht ein Zeichen gesetzt werden. Die Pauschalierung der vom Gewinn abziehbaren Einsatzkosten führt zu einer begrüssenswerten administrativen Vereinfachung bei der Steuerverwaltung wie auch bei den steuerpflichtigen Personen. Die auf den Gewinntreffer entfallenden Einsatzkosten müssen von den Gewinnerinnen und Gewinnern nicht mehr nachgewiesen und die Belege von der Steuerverwaltung nicht mehr auf ihre Rechtmässigkeit überprüft werden. Dadurch können auch Missbräuche beim Handel mit Belegen für Lotterie-Einsätze vermieden werden.

3.6. Ausgleich der kalten Progression; Artikel 47 Absatz 4

Wie bereits mehrfach erwähnt, erschweren unterschiedliche Höchstbeträge bei inhaltlich gleich definierten Abzügen für die direkte Bundessteuer einerseits und die Kantons- und Gemeindesteuern andererseits jeweils das Deklarations- und Veranlagungsverfahren. Auch aus Sicht der Steuerpflichtigen sind diese Unterschiede nur schwer nachvollziehbar.

Per 1. Januar 2011 wurden bei der direkten Bundessteuer beispielsweise die Abzüge für Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien (Art. 33 Abs. 1 Bst. i DBG) sowie für Kinderdrittbetreuungskosten (Art. 33 Abs. 3 DBG) mit einem Höchstbetrag von je 10'000 Franken eingeführt. Gleichzeitig hat die Landsgemeinde 2011 diese Regelungen mit denselben Höchstbeträgen ins kantonale Recht übernommen. Zum Ausgleich der Folgen der kalten Progression überprüft der Bund jährlich die Abzüge und publiziert allfällige Anpassungen für die nächste Steuerperiode jeweils im Oktober in einem Rundschreiben der Eidgenössischen Steuerverwaltung. So wurden bei der direkten Bundessteuer schon ab der Steuerperiode 2012 die ein Jahr vorher eingeführten Abzüge für Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien sowie für Kinderdrittbetreuungskosten um 100 Franken auf 10'100 Franken erhöht. Im kantonalen Recht sind dieselben Abzüge immer noch mit einem Maximum von 10'000 Franken im Steuergesetz festgeschrieben. Eine solche Diskrepanz macht sachlich keinen Sinn und ist für die Steuerpflichtigen nur schwer nachvollziehbar.

Bereits jetzt beschliesst der Regierungsrat über die Pauschalierung von Berufsauslagen bei unselbstständiger Erwerbstätigkeit und Gewinnungskosten bei Nebenerwerbstätigkeit (Art. 26 Abs. 2). Analog und im Sinne einer vertikalen Harmonisierung soll nun mit dem neuen Artikel 47 Absatz 4 des Steuergesetzes eine Bestimmung geschaffen werden, die es dem Regierungsrat erlaubt, die Höhe von allgemeinen Abzügen denjenigen der direkten Bundessteuer anzupassen. Betragsmässige Anpassungen der allgemeinen Abzüge an das Recht der direkten Bundessteuer durch einen Regierungsratsbeschluss können somit effizient und zeitnah vorgenommen werden, da nicht mehr die Landsgemeinde darüber zu befinden hat.

Diese neue Bestimmung wirkt sich tendenziell zugunsten der Steuerpflichtigen aus und soll deshalb rückwirkend per 1. Januar 2015 in Kraft treten. So kann der Regierungsrat erstmals Ende 2015 notwendige Anpassungen beschliessen mit dem Ziel, ab der Steuerperiode 2016 die Höhe der besagten kantonalen Abzüge denjenigen der direkten Bundessteuer anzugleichen und entsprechend im kantonalen Steuergesetz festzuschreiben.

3.7. Beteiligungsabzug auf Kapitalgewinnen juristischer Personen; Artikel 71 Absätze 1a und 1b, Artikel 72 Absatz 1 Ziffer 2 und Absätze 3 und 4

Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II mussten die Kantone ihre Gesetzgebungen an bundesrechtliche Vorgaben wie etwa diejenige zum Beteiligungsabzug bei juristischen Personen anpassen. Diese Änderung wirkte sich zu deren Gunsten aus, da die Beteiligungsquote für den Abzug von 20 auf 10 Prozent und der minimale Verkehrswert der Beteiligung von 2 auf 1 Million Franken reduziert wurden. Beim Beteiligungsabzug auf Kapitalgewinnen wurde die Quote ebenfalls von 20 auf 10 Prozent reduziert. Diese unumstrittenen Vorgaben hat der Kanton Glarus an der Landsgemeinde 2009 mit Wirkung ab 1. Januar 2011 in das kantonale Recht aufgenommen (Art. 71 Abs. 1a und 1b). Dabei ist ein gesetzgeberisches Versehen unterlaufen: Es wurde unterlassen, den bestehenden Artikel zu Kapitalgewinnen auf Beteiligungen (Art. 72) entsprechend anzupassen.

Im geltenden kantonalen Recht sind die Bedingungen für den Beteiligungsabzug auf Kapitalgewinnen juristischer Personen doppelt und widersprüchlich geregelt. Artikel 72 bezieht sich ausschliesslich auf den Beteiligungsabzug auf Kapitalgewinnen und sieht die ursprüngliche Beteiligungsquote von 20 Prozent vor. Artikel 71 hingegen wurde mit analogen Bestimmungen erweitert, enthält aber die bundesgesetzlich vorgegebene Mindestquote von neu 10 Prozent (Art. 71 Abs. 1a und 1b). Die beiden Gesetzesartikel sind entsprechend anzupassen. Diese Korrektur wurde nicht im Rahmen der Verwesentlichung und Flexibilisierung der kantonalen Gesetzgebung anlässlich der Landsgemeinde 2014 vorgenommen, da eine Änderung eines betragsmässig festgelegten Prozentsatzes wohl einen zu starken materiellen Einfluss gehabt hätte.

Da diese Anpassungen der geltenden Veranlagungspraxis entsprechen und sich zugunsten der Steuerpflichtigen auswirken, sollen sie rückwirkend per 1. Januar 2015 in Kraft treten.

3.8. Steuererlass – Beilagen zur Steuererklärung; Artikel 149 Absätze 2 und 3

Im Rahmen der Neuregelung des Steuererlasses sieht das neue Steuererlassgesetz eine Änderung und Ergänzung von Artikel 42 StHG (Verfahrenspflichten des Steuerpflichtigen) vor. Dies ist eine rein formelle Änderung bezogen auf das im Obligationenrecht revidierte Rechnungslegungsrecht und ist – analog der direkten Bundessteuer – per 1. Januar 2016 ins kantonale Recht zu übernehmen. Es handelt sich um eine Konkretisierung der erforderlichen Beilagen zur Steuererklärung von natürlichen Personen mit Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit und juristischen Personen (Art. 149 Abs. 2 und 3).

4. Finanzielle Auswirkungen

Im Steuerjahr 2012 haben im Kanton Glarus 1673 Steuerpflichtige Weiterbildungs- und Umschulungskosten von total rund 4,5 Millionen Franken vom steuerbaren Einkommen in Abzug gebracht. Dies ergibt einen durchschnittlichen Abzug von jährlich rund 2700 Franken. Dabei gilt es zu bemerken, dass Steuerpflichtige sehr selten einen Abzug von über 10'000 Franken pro Steuerperiode geltend machen können. Da bis jetzt die Ausbildungskosten nicht zum steuerlichen Abzug zugelassen wurden, sind die finanziellen Auswirkungen nur schwer oder gar nicht abzuschätzen. Angenommen, es würden in Zukunft in etwa gleich hohe Ausbildungs- wie Weiterbildungs- und Umschulungskosten geltend gemacht, so würde dies – bei einem angenommenen durchschnittlichen Steuersatz von 11 Prozent für Kanton und Gemeinden – zu Steuerausfällen von rund 500'000 Franken pro Jahr führen. Aufgrund dieses theoretischen Ansatzes ist eine Aufteilung des geschätzten Betrages auf Kanton und einzelne Gemeinden nicht möglich.

Wie erwähnt, zahlen die vier pauschal besteuerten ausländischen Personen zusammen etwa 250'000 Franken Steuern, wovon rund 180'000 Franken auf Kanton und Gemeinden entfallen. Mit den neuen Schwellenwerten würden die vier Personen Kantons- und Gemeindesteuern von rund 400'000 Franken und direkte Bundessteuern von rund 150'000 Franken bezahlen.

Die Steuerbefreiung der kleinen Lotteriegewinne hat keinen nennenswerten Einfluss auf die Steuererträge. Die zu erwartenden Steuerausfälle können nicht quantifiziert werden.

5. Beratung der Vorlage im Landrat

5.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern unter dem Präsidium von Landrat Roland Goethe, Glarus, befasste sich mit dieser Vorlage. Eintreten war unbestritten. Sie nahm davon Kenntnis, dass mit der Vorlage primär Bundesvorgaben (Abzug von Aus- und Weiterbildungskosten, Besteuerung nach dem Aufwand, Besteuerung von Lotteriegewinnen, Steuererlass) umgesetzt werden müssen und für den Kanton wenig Spielraum besteht. Sie unterstützte die Absicht, aus veranlagungstechnischen Gründen und zur Gewährleistung von Transparenz und Rechtssicherheit die Bundeslösung formell und materiell so weit als möglich zu übernehmen. Keine Opposition erwuchs in der Kommission dem Vorhaben, die widersprüchliche Regelung für den Beteiligungsabzug auf Kapitalgewinnen juristischer Personen zu bereinigen und dem Regierungsrat die Kompetenz zu erteilen, zwecks Koordination mit der direkten Bundessteuer jährlich Höchstbeträge für gewisse Abzüge für die Kantons- und Gemeindesteuern festzulegen. Auch in der Detailberatung ergaben sich keine Fragen oder Änderungen.

Die Kommission beantragte Zustimmung zur unveränderten Vorlage.

5.2. Landrat

Auch im Landrat war die Vorlage völlig unbestritten. Der Kommissionssprecher und der Vertreter des Regierungsrates wiederholten in der Eintretensdebatte, dass mit der Vorlage Bundesvorgaben in vier Bereichen möglichst transparent und veranlagungstechnisch schlank umgesetzt würden. Spielraum sei bis auf eine kleine Ausnahme (Weiterbildungsabzug) keiner vorhanden. Zudem würden zwei kantonale Anliegen (Bereinigung eines gesetzgeberischen Versehens; Kompetenz für den Regierungsrat, Abzüge an Bundesvorgaben anzupassen) aufgenommen. Eintreten war unbestritten, in beiden Lesungen erfolgten in der Detailberatung keine Wortmeldungen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Änderungen des Steuergesetzes unverändert zuzustimmen.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehenden Gesetzesänderungen zuzustimmen:

Änderung des Steuergesetzes

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2015)

I.

GS VI C/1/1, Steuergesetz vom 7. Mai 2000 (Stand 1. Januar 2015), wird wie folgt geändert:

Art. 13 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (geändert), Abs. 5 (neu), Abs. 6 (neu), Abs. 7 (neu)

¹ Natürliche Personen haben das Recht, anstelle der Einkommenssteuer eine Steuer nach dem Aufwand zu entrichten, wenn sie:

1. (neu) nicht das Schweizer Bürgerrecht haben;
2. (neu) erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Unterbrechung unbeschränkt steuerpflichtig (Art. 3) sind und
3. (neu) in der Schweiz keine Erwerbstätigkeit ausüben.

² Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, müssen beide die Voraussetzungen nach Absatz 1 erfüllen.

³ Die Steuer wird nach den jährlichen, in der Bemessungsperiode im In- und Ausland entstandenen Lebenshaltungskosten der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen Personen, mindestens aber nach dem höchsten der folgenden Beträge bemessen:

1. (geändert) 400 000 Franken;
2. (geändert) für Steuerpflichtige mit eigenem Haushalt: dem Siebenfachen des jährlichen Mietzinses oder Eigenmietwerts;

3. (*geändert*) für die übrigen Steuerpflichtigen: dem Dreifachen des jährlichen Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung.

4. *Aufgehoben.*

5. *Aufgehoben.*

6. *Aufgehoben.*

⁴ Die Steuer wird nach dem ordentlichen Steuertarif berechnet.

⁵ Die Steuer vom Vermögen wird nach einem Vermögen bemessen, das mindestens dem zwanzigfachen massgeblichen Aufwand nach Absatz 3 dieses Artikels entspricht und nach dem ordentlichen Steuersatz berechnet.

⁶ Die Steuer nach dem Aufwand wird insgesamt mindestens gleich hoch angesetzt wie die Summe der nach den ordentlichen Tarifen berechneten Einkommens- und Vermögenssteuern vom gesamten Bruttobetrag:

1. des in der Schweiz gelegenen unbeweglichen Vermögens und von dessen Einkünften;
2. der in der Schweiz gelegenen Fahrnis und von deren Einkünften;
3. des in der Schweiz angelegten beweglichen Kapitalvermögens, einschliesslich der grundpfändlich gesicherten Forderungen, und von dessen Einkünften;
4. der in der Schweiz verwerteten Urheberrechte, Patente und ähnlichen Rechte und von deren Einkünften;
5. der Ruhegehälter, Renten und Pensionen, die aus schweizerischen Quellen fliessen;
6. der Einkünfte, für die die steuerpflichtige Person aufgrund eines von der Schweiz abgeschlossenen Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung gänzliche oder teilweise Entlastung von ausländischen Steuern beansprucht.

⁷ Werden Einkünfte aus einem Staat nur dann von dessen Steuern entlastet, wenn die Schweiz diese Einkünfte allein oder mit anderen Einkünften zum Satz des Gesamteinkommens besteuert, so wird die Steuer nicht nur nach den in Absatz 6 bezeichneten Einkünften, sondern auch nach allen aufgrund des betreffenden Doppelbesteuerungsabkommens der Schweiz zugewiesenen Einkommensbestandteilen aus dem Quellenstaat bemessen.

Art. 17 Abs. 1a (*neu*)

^{1a} Die vom Arbeitgeber getragenen Kosten der berufsorientierten Aus- und Weiterbildung, einschliesslich Umschulungskosten, stellen unabhängig von deren Höhe keinen anderen geldwerten Vorteil im Sinne von Absatz 1 dar.

Art. 23 Abs. 1

¹ Steuerbar sind auch

5. (*geändert*) die einzelnen Gewinne von über 1000 Franken aus einer Lotterie oder einer lotterietähnlichen Veranstaltung, ausgenommen die Gewinne in Spielbanken gemäss Artikel 24 Ziffer 11 dieses Gesetzes;

Art. 24 Abs. 1

¹ Steuerfrei sind:

12. (*neu*) die einzelnen Gewinne bis zu einem Betrag von 1000 Franken aus einer Lotterie oder einer lotterietähnlichen Veranstaltung.

Art. 26 Abs. 1 (*geändert*)

¹ Bei unselbstständiger Erwerbstätigkeit können alle berufsnotwendigen Kosten abgezogen werden. Dazu gehören insbesondere:

3. (*geändert*) die übrigen für die Ausübung des Berufes erforderlichen Kosten; Artikel 31 Absatz 1 Ziffer 12 bleibt vorbehalten.

Art. 27 Abs. 2

² Dazu gehören insbesondere:

6. (*neu*) die Kosten der berufsorientierten Aus- und Weiterbildung, einschliesslich Umschulungskosten, des eigenen Personals.

Art. 31 Abs. 1, Abs. 3 (neu)

¹ Von den Einkünften werden abgezogen:

12. (neu) die Kosten der berufsorientierten Aus- und Weiterbildung, einschliesslich der Umschulungskosten, bis zum Gesamtbetrag von 12 000 Franken, sofern:
- a. ein erster Abschluss auf der Sekundarstufe II vorliegt, oder
 - b. das 20. Altersjahr vollendet ist und soweit es sich nicht um die Ausbildungskosten bis zum ersten Abschluss auf der Sekundarstufe II handelt.

³ Von den einzelnen Gewinnen aus Lotterien oder lotterieähnlichen Veranstaltungen (Art. 23 Ziff. 5) werden 5 Prozent, jedoch höchstens 5000 Franken, als Einsatzkosten abgezogen.

Art. 32 Abs. 1

¹ Nicht abziehbar sind die übrigen Kosten und Aufwendungen, insbesondere:

2. (geändert) die Ausbildungskosten bis zum ersten Abschluss auf der Sekundarstufe II;

Art. 47 Abs. 4 (neu)

⁴ Der Regierungsrat kann zwecks Koordination mit der direkten Bundessteuer bei Artikel 26 Absatz 1 Ziffer 3 und Artikel 31 eine Anpassung ungeachtet der Voraussetzungen von Absatz 1 vornehmen.

Art. 64 Abs. 1

¹ Zum geschäftsmässig begründeten Aufwand gehören auch:

6. (neu) die Kosten der berufsorientierten Aus- und Weiterbildung, einschliesslich Umschulungskosten, des eigenen Personals.

Art. 71 Abs. 1a (aufgehoben), Abs. 1b (aufgehoben)

^{1a} Aufgehoben.

^{1b} Aufgehoben.

Art. 72 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (neu)

¹ Zum Ertrag aus Beteiligungen gehören, unter Vorbehalt der Absätze 2 bis 4, auch die Kapitalgewinne auf diesen Beteiligungen, die Erlöse aus den dazugehörigen Bezugsrechten sowie die Buchgewinne infolge Aufwertung gemäss Artikel 670 OR.

² Kapitalgewinne und Buchgewinne infolge Aufwertung gemäss Artikel 670 OR werden bei der Berechnung der Ermässigung gemäss Artikel 71 dieses Gesetzes nur berücksichtigt:

2. (geändert) sofern die veräusserte oder aufgewertete Beteiligung wenigstens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals der andern Gesellschaft ausmacht und als solche während wenigstens eines Jahres im Besitz der Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft war.

³ Fällt die Beteiligungsquote infolge Teilveräusserung unter 10 Prozent, kann die Ermässigung für jeden folgenden Veräusserungsgewinn nur gewährt werden, wenn die Beteiligungsrechte am Ende des Steuerjahrs vor dem Verkauf einen Verkehrswert von wenigstens 1 Million Franken hatten.

⁴ Die Gestehungskosten werden um die vorgenommenen Abschreibungen herabgesetzt, soweit diese eine Kürzung der Ermässigung gemäss Artikel 71 Absatz 3 dieses Gesetzes zur Folge hatten. Nach einer Aufwertung gemäss Artikel 670 OR werden die Gestehungskosten entsprechend erhöht. Bei Beteiligungen, die bei einer erfolgsneutralen Umstrukturierung zu Buchwerten übertragen worden sind, wird auf die ursprünglichen Gestehungskosten abgestellt.

Art. 149 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)

² Natürliche Personen mit Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit und juristische Personen müssen der Steuererklärung beilegen:

1. (neu) die unterzeichneten Jahresrechnungen (Bilanzen, Erfolgsrechnungen) der Steuerperiode oder
2. (neu) bei vereinfachter Buchführung nach Artikel 957 OR: Aufstellungen über Einnahmen und Ausgaben, über die Vermögenslage sowie über Privatentnahmen und -einlagen der Steuerperiode.

³ Die Art und Weise der Führung und der Aufbewahrung richtet sich nach den Artikeln 957–958 f. OR.

Art. 260a (neu)

Übergangsbestimmung zur Änderung vom 3. Mai 2015

¹ Für natürliche Personen, die am 1. Januar 2016 nach dem Aufwand besteuert wurden, gilt während fünf Jahren weiterhin Artikel 13 dieses Gesetzes in der bisherigen Fassung.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten grundsätzlich am 1. Januar 2016 in Kraft. Die Änderungen der Artikel 47 Absatz 4, Artikel 71 Absatz 1a und 1b sowie Artikel 72 treten rückwirkend auf den 1. Januar 2015 in Kraft.

§ 5 Änderung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Hooligankonkordat)

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Hooligankonkordat) unterbreitet. Mit den Neuerungen erhalten die Behörden zusätzliche Instrumente zur Vermeidung von Gewalttaten durch Besucher von Sportanlässen.

Die Landsgemeinde 2009 beschloss den Beitritt des Kantons Glarus zum bestehenden Konkordat. Mit diesem wurde die Rechtsgrundlage zur Fortführung der Massnahmen geschaffen, die auf Bundesebene im Hinblick auf die EURO 2008 für befristete Zeit eingeführt worden waren. Kernpunkte sind die Befugnisse, gegen bestimmte Personen Rayonverbote, Meldeauflagen und Ausreisebeschränkungen zu erlassen und Polizeigewahrsam anzuordnen. Zudem konnte eine zentrale Datenbank über Personen eingerichtet werden, die als Besucher von Sportanlässen Gewalt ausgeübt hatten.

Leider liess sich die Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, insbesondere im Umfeld von Fussballspielen, nicht nachhaltig eindämmen. Deshalb wurde beschlossen, das Konkordat zu ergänzen. Die Konkordatsanpassungen wurden im Februar 2012 von der Plenarversammlung der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktorinnen zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet.

Zu den vorgesehenen Änderungen gehört die Einführung einer generellen Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der jeweils obersten Liga. Für Spiele von Klubs bzw. Mannschaften unterer Spielklassen und anderer Sportarten, die bisher in Bezug auf die Ausübung von Gewalt in aller Regel zu keinen Problemen führten, kann eine Bewilligungspflicht bei Gefährdung der Sicherheit fallbezogen vorgesehen werden. Mit der Bewilligungspflicht wird den Behörden die Möglichkeit verschafft, den Veranstaltern von

Sportanlässen Auflagen zu machen. Diese können bauliche und technische Massnahmen in den Stadien, die Zahl der einzusetzenden privaten Sicherheitskräfte, die Stadionordnung, den Verkauf alkoholischer Getränke, die Abwicklung der Zutrittskontrollen, die An- und Rückreise der Gästefans und andere sicherheitsrelevante Bereiche betreffen. Sodann enthält die Revision auch Neuerungen betreffend gewaltbereite Fans. Dabei geht es um begriffliche Präzisierungen und Verschärfungen bei der Anwendung der schon bisher vorgesehenen Rayonverbote und Meldepflichten. Das Bundesgericht hat bei der Beurteilung von Beschwerden gegen das geänderte Konkordat die meisten Massnahmen als verfassungskonform bestätigt. Einzelnen Detailbemängelungen des Gerichts wurde in einer im Januar 2014 vorgenommenen Anpassung Rechnung getragen.

Der Kanton Glarus ist von der Gewaltausübung im Umfeld von Sportveranstaltungen in aller Regel nur indirekt betroffen. Es betrifft dies namentlich Unterstützungseinsätze der Kantonspolizei gestützt auf das Ostschweizer Polizeikonkordat. Mit der Genehmigung des Konkordats werden Massnahmen unterstützt, von denen mittel- und langfristig eine Minderung des Problems erwartet werden darf.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit vereinzelter Gegenstimme, der Änderung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Die Entstehung des Konkordats

Um Gewalt und Ausschreitungen anlässlich von Sportveranstaltungen entgegenzutreten und den Behörden insbesondere im Hinblick auf die EURO 2008 die dafür notwendigen Mittel in die Hand zu geben, führte der Bund per 1. Januar 2007 neue Massnahmen ein. Mit einer Teilrevision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) wurden Instrumente wie das Rayonverbot, die Meldeauflage, der Polizeigewahrsam und die Ausreisebeschränkung geschaffen. Im Weiteren wurde beim Bundesamt für Polizei (fedpol) die Datenbank HOOGAN eingerichtet. Darin werden die Daten über Personen aufgenommen, die sich an Sportveranstaltungen gewalttätig verhalten haben. Die Geltung der Massnahmen Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam wurde bis Ende 2009 befristet, weil der Bund für die Folgezeit die Kantone als zuständig erachtete, Regelungen in diesem Bereich zu erlassen. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) war sich in der Folge einig, diese befristeten Massnahmen in Form eines Konkordats schweizweit praktisch unverändert ins kantonale Recht zu überführen. Sie verabschiedete daher im November 2007 das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, das die lückenlose Weiterführung der Massnahmen ermöglicht. Es ist seit dem 1. September 2010 in allen 26 Kantonen in Kraft. Die Landsgemeinde 2009 beschloss den Beitritt des Kantons Glarus zum Konkordat.

1.2. Weitere Entwicklung der Gewaltproblematik

Die Einträge im HOOGAN stiegen jedoch nach anfänglicher Abnahme weiter an. Um die herrschende Gewalt vor allem im Umfeld von Fussball- und Eishockeyspielen wirksam zu bekämpfen, verabschiedete die KKJPD im November 2009 weiterführende Massnahmen in Form einer Strategie gegen Gewalt im Sport. Gemäss dieser müssen alle Beteiligten an Sportveranstaltungen in die Pflicht genommen werden, einen Beitrag zur Lösung der Gewaltproblematik in ihrem Zuständigkeitsbereich zu leisten. Die beschlossenen Massnahmen betreffen hauptsächlich die Bereiche der Identifizierung von Gewalttätern, der Strafverfolgung, der Stadionsicherheit und der An- und Rückreise von Gästefans. Um deren Umsetzung weiter voranzutreiben, genehmigte die KKJPD im April 2010 eine Mustervereinbarung. Diese stellt im Sinne einer Empfehlung ein Modell für die konkrete Umsetzung der Strategie bei Fussballspielen dar und legt unter anderem die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Klubs sowie die entsprechenden Pflichten und Verantwortlichkeiten fest. Eine entsprechende Mustervereinbarung wurde auch für Eishockeyspiele ausgehandelt, jedoch von der KKJPD nicht formell verabschiedet. Der Kanton Glarus war mangels Fussball- und Eishockeymannschaften in der obersten Liga bisher nicht direkt betroffen, d. h. es mussten bisher keine Massnahmen bzw. Mustervereinbarungen umgesetzt werden.

1.3. Umsetzungsdefizite

Die Gewalt an Sportveranstaltungen liess sich auch mit den weiterführenden Massnahmen – speziell im Umfeld von Fussballspielen – nicht nachhaltig eindämmen. Bei den im HOOGAN im Verlauf der Saison 2010/2011 neu erfassten Personen musste im Vergleich zur Saison 2009/2010 ein Anstieg von rund 12 Prozent festgestellt werden. Aus der Saison 2010/2011 besonders erwähnenswert sind die Bilder der schweren Ausschreitungen vor dem Meisterschaftsspiel der Super League zwischen dem FC Zürich und dem FC Basel im Zürcher Letzigrund vom 11. Mai 2011, als rund 1500 Anhänger des FC Basel den Eingangsbereich des

Gästesektors stürmten. Dabei erlitten zehn Personen leichte Verletzungen, darunter auch private Sicherheitsangestellte. Durch die Stürmung kam es auch zu massiven Sachbeschädigungen. Angesichts der zunehmenden Gewalt rund um Fussballspiele musste man feststellen, dass letztlich nur wenige der in der Strategie formulierten Ziele erreicht werden konnten.

2. Handlungsbedarf

2.1. Änderung des Konkordats

Aufgrund der Umsetzungsdefizite und des Umstandes, dass sich der negative Trend der Gewalt, insbesondere im Umfeld von Fussballspielen, weiter fortsetzt, müssen zur Gewährleistung einer gewaltfreien Durchführung von Sportveranstaltungen auch jene Klubs und deren Umfeld eingebunden werden, welche die Massnahmen nicht oder nur in Teilbereichen befolgen. Um dies zu erreichen, sind Änderungen am Hooligankonkordat erforderlich. Das aufgrund einer Vernehmlassung angepasste Konkordat wurde von der KKJPD-Plenarversammlung am 2. Februar 2012 einstimmig zur Ratifikation in den Kantonen verabschiedet.

2.2. Änderungen im Überblick

Die Änderungen des Konkordats betreffen hauptsächlich die Einführung der Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der jeweils obersten Liga und die Möglichkeit der Behörden, die Bewilligungen mit Auflagen zu verbinden. Dadurch sollen die Behörden Einfluss auf diejenigen Bereiche nehmen können, die in der Verantwortung der Klubs bzw. der Veranstalter von Fussball- und Eishockeyspielen liegen. Damit sollen die in der Strategie enthaltenen Massnahmen durchgesetzt werden können, um die Gewalt von den Stadien fernzuhalten. Da es die Gewalt vornehmlich in denjenigen Fussball- und Eishockeyspielen zu bekämpfen gilt, bei denen Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer beteiligt sind, fallen sämtliche dieser Spiele zwingend unter die Bewilligungspflicht. Für Spiele von Klubs bzw. Mannschaften unterer Spielklassen und für andere Sportveranstaltungen, die in Bezug auf die Ausübung von Gewalt bisher grundsätzlich zu keinen Problemen führten, besteht zwar keine Bewilligungspflicht. Die zuständige Behörde kann jedoch eine solche bei Gefährdung der Sicherheit situationsgerecht vorsehen.

Den Behörden wird mit der Einführung einer solchen Bewilligungspflicht ein Instrument in die Hand gegeben, um den privaten Veranstaltern von Sportanlässen Auflagen machen zu können. Diese können bauliche und technische Massnahmen in den Stadien, die Zahl der einzusetzenden privaten Sicherheitskräfte, die Stadionordnung, den Verkauf alkoholischer Getränke, die Abwicklung der Zutrittskontrollen, die An- und Rückreise der Gästefans und andere sicherheitsrelevante Bereiche betreffen auf welche die Behörden heute keinen Einfluss nehmen können, die aber grosse Auswirkungen auf die Arbeit von Polizei und Gerichten haben. Das Fernhalten von gewalttätigen Fans ist nur möglich, wenn zudem die Zutrittskontrollen der Besucher von Sportveranstaltungen an den Stadioneingängen oder beim Besteigen von Fantransporten nicht nur visuell erfolgen. Die Behörden können daher vorschreiben, dass sich die Besucherinnen und Besucher einer Identitätskontrolle und einem Abgleich mit Einträgen im HOOGAN unterziehen lassen müssen. Die Behörde ordnet nötigenfalls auch Durchsuchungen an. Insbesondere bei Risikospielen sollen diese sogenannte Kombitickets verfügen können. Dieses Vorgehen ist in den anderen europäischen Ländern längst Standard.

Bezüglich der gewaltbereiten bzw. gewalttätigen Fans enthält die Revision folgende Neuerungen:

- Auch Tötlichkeiten und die Hinderung einer Amtshandlung sollen als gewalttätiges Verhalten gelten.
- Rayonverbote, für die heute eine Maximaldauer von einem Jahr gilt, sollen künftig für eine Dauer von bis zu drei Jahren erlassen werden können, wobei die Verfügungen Rayons in der ganzen Schweiz umfassen können.
- Bei Gewalt gegen Personen (Ausnahme: Tötlichkeiten), bei schweren Sachbeschädigungen und bei Wiederholungstätern soll direkt eine Meldeauflage angeordnet werden können, ohne dass zuvor die Verletzung eines Rayonverbots nachgewiesen wird.

2.3. Urteil des Bundesgerichts zum geänderten Konkordat

Im Zusammenhang mit dem Ratifikationsverfahren zum geänderten Konkordat hatte sich das Bundesgericht mit Beschwerden gegen die Beitritte der Kantone Luzern und Aargau zum revidierten Konkordat in der Fassung vom 2. Februar 2012 zu befassen. Die Beschwerdeführer rügten, alle mit der Revision des Konkordats neu eingefügten Bestimmungen seien grundrechtswidrig und deshalb aufzuheben. Mit Urteil vom 7. Januar 2014 kam das Bundesgericht zum Schluss, dass die meisten Bestimmungen des geänderten Konkordats mit den Grundrechten vereinbar seien. Es hat sämtliche Massnahmen (die Ausdehnung der Definition des gewalttätigen Verhaltens in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht, die Einführung einer Bewilligungspflicht für die Spiele, das Kombiticket, die Identitätskontrollen, die Durchsuchungen, die längeren und schweizweiten Rayonverbote oder die direkte Anordnung von Meldeauflagen) als grundrechtskonform beurteilt.

Lediglich in Bezug auf zwei Bestimmungen wurde die Beschwerde gegen den Kanton Luzern teilweise gutgeheissen. Korrigiert wurde die Minimaldauer von Rayonverboten, die nun auch weniger als ein Jahr betragen kann (Art. 4 Abs. 2). Statt dass diese ein bis drei Jahre dauern, sollen sie gemäss Bundesgericht null bis drei Jahre betragen können. Das bedeutet, dass auch geringfügigere Verstösse als von der KKJPD beabsichtigt mit Rayonverboten geahndet werden können. Zudem hob das Bundesgericht eine Bestimmung auf, die bei unentschuldbarer Verletzung einer Meldeauflage zwingend eine Verdoppelung der Dauer dieser Massnahme vorsah (Art. 7 Abs. 4). Beim Umgang mit Personen, die gegen Meldeauflagen verstossen (ein bis zwei Einzelfälle pro Jahr), können die Behörden statt die Dauer der Meldeauflage zu verdoppeln, einfach eine neue, längere Verfügung erlassen oder einen Polizeigewahrsam verfügen. In einem weiteren Urteil wies das Bundesgericht eine Beschwerde gegen die Abstimmungserläuterungen des Kantons Zürich zur Referendumsabstimmung über das Konkordat ab.

2.4. Anpassung des Konkordats an das Urteil des Bundesgerichts

Das bereits durch 19 Kantonsparlamente verabschiedete Konkordat bleibt ungeachtet der erwähnten Schlussfolgerungen des Bundesgerichts in Kraft, wobei die vom Bundesgericht beanstandeten beiden Passagen (Art. 4 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 4) nicht mehr anzuwenden bzw. anzupassen sind. Die KKJPD wird eine Fassung des Konkordats erstellen, die dies in Fussnoten festhält. Neue Parlamentsentscheide müssen in den bereits beigetretenen Kantonen nicht getroffen werden. Der Vorstand der KKJPD hat im Januar 2014 eine angepasste Fassung des Konkordats verabschiedet und die Empfehlungen zur Umsetzung des Konkordats angeglichen. Die Landsgemeinde befindet vorliegend über diese angepasste Fassung.

2.5. Änderung des kantonalen Rechts

Zu bestimmen ist im kantonalen Recht die für die Bewilligungserteilung zuständige Behörde gemäss dem neuen Artikel 3a des Konkordats. Solche Bewilligungen sollen künftig durch das Departement Sicherheit und Justiz erteilt werden, wobei die Vorbereitung der Entscheide durch die Kantonspolizei erfolgt. Es ist vorgesehen, hierfür Artikel 29 der regierungsrätlichen Polizeiverordnung zu ergänzen. Dieser regelt bereits die weiteren Zuständigkeiten (Rayonverbot, Meldeauflage, Polizeigewahrsam) im Zusammenhang mit dem Vollzug des Konkordats.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 2; Definition gewalttätigen Verhaltens

Absatz 1: Diese Bestimmung wird in zeitlicher, thematischer und räumlicher Hinsicht präzisiert: Es wird nun festgehalten, dass gewalttätiges Verhalten und Gewalttätigkeiten namentlich vorliegen, wenn die betroffene Person die Straftaten im Vorfeld, während einer Sportveranstaltung oder im Nachgang dazu verübt hat. Die Tat muss dabei einen Zusammenhang mit der Anhängerschaft der Person zu einer entsprechenden Mannschaft aufweisen. Die zeitliche und thematische Nähe zur Sportveranstaltung soll auch dann noch als gegeben erachtet werden, wenn Fangruppen beispielsweise nach der Rückreise von einem Spiel Personen angreifen oder Sachbeschädigungen begehen.

Die Auflistung in den Buchstaben a, f und i erfasst zudem neu ausdrücklich auch die drei Tatbestände der Tötlichkeit (Art. 126 Abs. 1 Schweizerisches Strafgesetzbuch, StGB), Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht (Art. 224 StGB) und Hinderung einer Amtshandlung (Art. 286 StGB).

Neu können auch Personen ferngehalten werden, die Tötlichkeiten begehen; damit fallen auch Tatbestände darunter, die früher als einfache Körperverletzung galten. Mit einem neuen Buchstaben i soll zudem auch der Tatbestand der Hinderung einer Amtshandlung erfasst werden. In diesem Zusammenhang gilt es klarzustellen, dass die Angehörigen privater Sicherheitsunternehmen nicht als Amtspersonen gelten.

Absatz 2: Hier erfolgt keine Änderung gegenüber der bisherigen Fassung. Mit Blick auf die Rechtsanwendung soll aber im Sinne einer Auslegungshilfe festgehalten werden, dass auch Rauchpetarden zu den pyrotechnischen Gegenständen im Sinne dieses Absatzes zählen.

Artikel 3a; Bewilligungspflicht

Absatz 1: Im Konkordat wird eine Bewilligungspflicht für gewisse Sportveranstaltungen vorgesehen. Dadurch wird verhindert, dass alle Kantone und Städte, die vom Problem betroffen sind, je autonom eine Bewilligungspflicht einführen müssen.

Die Bewilligungspflicht soll grundsätzlich für alle Fussball- oder Eishockeyspiele in der jeweils obersten Liga gelten. Betroffen sind somit die Klubs der Super League im Fussball und der National League im Eishockey. Die Spiele der obersten Klassen der Junioren, Senioren oder Veteranen sowie sämtliche Frauen-Ligen sind grundsätzlich ausgenommen. Die Bewilligungspflicht umfasst dabei alle Spiele der jeweiligen Klubs bzw.

deren Spitzenteams, unabhängig davon, wo sie ausgetragen werden und ob es sich um Meisterschafts-, Cup-, Turnier-, Freundschafts- oder internationale Spiele handelt. Es ist aber beispielsweise bei Freundschaftsspielen möglich, eine Bewilligung ohne Auflagen zu erteilen, wenn im Vorfeld keine Gefährdung zu erkennen ist. Es können aber auch Spiele von Fussball- und Eishockeyklubs der unteren Ligen oder von Klubs anderer Sportarten von den zuständigen Behörden als bewilligungspflichtig erklärt werden. Die Handhabung der Bewilligungspflicht soll verhältnismässig und für die Veranstalter berechenbar sein. Die Koordinationsgruppe Gewalt im Umfeld des Sports erarbeitete für Spiele mit geringem, mittlerem oder hohem Risiko je eine Musterbewilligung mit entsprechenden Auflagen. Zudem werden Empfehlungen formuliert, wie auf besondere Vorfälle wie die Stürmung eines Stadion-Sektors, unerlaubte Fanmärsche, Vorfälle mit pyrotechnischen Gegenständen usw. reagiert werden soll. Die Auflagen sollen so gewählt werden, dass sie gewaltfreien Fanggruppierungen sowie Zuschauerinnen und Zuschauern die grösstmöglichen Freiheiten belassen, gleichzeitig aber wirksame Massnahmen getroffen werden können, wenn die Sicherheit gefährdet ist.

Wer Bewilligungsbehörde ist, entscheidet der Kanton. Wie unter Ziffer 2.5 dargelegt, soll im Kanton Glarus das Departement Sicherheit und Justiz für die Bewilligungserteilung zuständig sein. Die Kantonspolizei bereitet die Entscheide vor. Den Kantonen steht es frei, für die Erteilung von Bewilligungen nach diesem Konkordat Gebühren zu erheben. Selbst wenn der Kanton Glarus keine Mannschaften der erwähnten Sportarten in der obersten Liga aufweist, kann es im Rahmen von Cup- oder Freundschaftsspielen zu Bewilligungsverfahren kommen.

Absatz 2: Dieser Absatz bestimmt, dass eine Bewilligung mit Auflagen verbunden werden kann. In erster Linie ist dabei an Massnahmen zu denken, welche in der Strategie gegen Gewalt im Sport enthalten sind. Es werden beispielhaft einige Auflagen erwähnt, die Gegenstand einer Bewilligung sein können:

- Zu den *baulichen Massnahmen* gehört etwa die Anordnung einer Sitzplatzpflicht in den Stadien. Erfahrungen im Ausland zeigen, dass die Stadionsicherheit mit dieser Massnahme entscheidend verbessert werden kann. Dies gilt speziell dann, wenn der Stadionbetreiber die Tickets für die Sitzplätze nur an Personen verkauft, die sich identifizieren. In Sitzplatzsektoren fällt es dem Sicherheitspersonal auch leichter, gegen Personen zu intervenieren, die pyrotechnische Gegenstände verwenden oder handgreiflich werden. Ferner kann – insbesondere vor den Sektoren, die für die Heim- und Gästekurven bestimmt sind – die Installation von Wellenbrechern vorgeschrieben werden. Damit kann verhindert werden, dass Fangruppen erst kurz vor dem Anpfiff Einlass begehren und dabei absichtlich ein Gedränge verursachen. In dieser Situation sind die Sicherheitskräfte häufig gezwungen, die Stadiontore zu öffnen, um Verletzungen zu vermeiden. So gelangen Risikofans unkontrolliert ins Stadion und schmuggeln dabei häufig auch Pyrotechnik hinein. Mit den Wellenbrechern, mannshohen Gittern und anderen geeigneten Massnahmen beim Einlass ist zu gewährleisten, dass die Zutrittskontrollen systematisch stattfinden können.
- Unter *technische Massnahmen* fällt unter anderem die Installation oder das Nachrüsten hochauflösender Videokameras an neuralgischen Standorten.
- Der *Einsatz bestimmter personeller oder anderer Mittel* durch den Veranstalter kann im Bereich der Stadionsicherheit darin bestehen, dass in Stadionordnungen allfällige Auflagen und Verbote für die Verwendung von pyrotechnischen Gegenständen, Megafonen, Transparenten und Fahnen erlassen werden. Zudem kann eine Genehmigungspflicht für das Sicherheitskonzept angeordnet werden, welches etwa die Anzahl zu stellender privater Sicherheitsleute für Heim- und Gastmannschaft beinhaltet. Nur wenn die privaten Sicherheitskräfte überfordert sind oder wenn es aus ermittlungstechnischen Gründen notwendig ist, greift die Polizei in den Stadien selbst ein.
- Mit *Regeln für den Verkauf der Eintrittskarten* kann beispielsweise verhindert werden, dass sich die Anhänger von Heim- und Gastmannschaft auf ihren An- und Rückreisewegen ausser- wie innerhalb der Stadien begegnen. Den Behörden soll es auch ermöglicht werden, den Verkauf von Alkohol inner- und ausserhalb der Stadien sowie auf den An- und Rückreisewegen der Fans durch Auflagen zu reglementieren. Zudem ist die Einflussnahme auf den Ticketverkauf Voraussetzung für die Einführung des Kombitickets.
- Weitere Auflagen der Behörden können die *Abwicklung der Zutrittskontrollen* bei den Stadioneingängen betreffen. Mit dem neuen Artikel 3b Absatz 3 werden klare rechtliche Grundlagen für die Durchsuchung der Matchbesucherinnen und -besucher durch die Polizei oder Angehörige privater Sicherheitsunternehmen geschaffen. Es gilt unter anderem zu verhindern, dass Waffen und pyrotechnische Gegenstände ins Stadion gelangen. Sinnvoll ist auch, dass allen offensichtlich alkoholisierten Personen der Zutritt ins Stadion verweigert wird. Die Behörden können entsprechende Anweisungen erteilen.
- *Anreise und Rückreise der Anhänger der Gästemannschaft und Voraussetzungen für den Einlass ins Stadion* sind zu regeln, zumal immer häufiger Tötlichkeiten und Sachbeschädigungen auch auf den Reise- und Anmarschwegen der Gästefans stattfinden. Wiederholt kommt es auch vor, dass sich grössere Fangruppen weigern, Extrazüge an den von den Transportunternehmen und der Polizei bezeichneten Haltestellen zu verlassen und auf den vorgegebenen Routen zum Stadion zu gelangen. Da die Fangruppen mehrere 100 bis zu 2000 Personen umfassen, würden sich die behördlichen Anordnungen nur mit einem

polizeilichen Grossaufgebot und massiver Gewaltanwendung durchsetzen lassen. Unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit hat die Polizei bisher davon Abstand genommen. Es kann aber nicht angehen, dass Fangruppen bestimmen, wo und wann sie Fanmärsche durchführen, obwohl diese eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit, eine Störung des öffentlichen wie des privaten Verkehrs sowie eine massive Mehrbelastung für die Polizei darstellen. Dies auch deshalb, weil sich feindliche Fangruppen regelmässig während solcher Fanmärsche anzugreifen versuchen. Die Polizei muss jeweils mit hohem personellen Einsatz in den Bahnhöfen, auf den sogenannten «Fanwalks» und im Umfeld der Stadien versuchen, die Fanggruppierungen voneinander fernzuhalten.

In Belgien, Holland und England wird dem Polizeiaufwand mit dem Einsatz von Kombitickets entgegengewirkt. Bei Risikospielen gelangen nur jene Fans in den Gästesektor, die mit dem von den Behörden bestimmten und von den Klubs bestellten und betreuten Transportmittel anreisen. Dieses wird so gewählt, dass es möglichst in einen absperrbaren Bereich vor dem Gästesektor des Stadions oder zumindest in die unmittelbare Nähe des Stadions führt, sodass die Fantrennung mit mobilen Zäunen und einem Minimum an Polizeikräften durchgesetzt werden kann. Die Erfahrungen zeigen, dass sich dieses Regime durchsetzen lässt, auch wenn es bei den Fans deshalb unbeliebt ist, weil sie auf ihre «Fanwalks» und damit auf ihre Machtdemonstration verzichten müssen. Gästefans können auch bei Anwendung des Kombitickets individuell anreisen. Sie können sich aber in diesem Fall nicht im Gästesektor aufhalten, sondern nur Tickets für die übrigen Stadionsektoren erwerben. Um die Umgehung des Kombitickets durch Fangruppen zu verhindern, können den Veranstaltern Auflagen für den Ticketverkauf gemacht werden. In der Schweiz soll die zuständige Behörde künftig mittels Auflagen ebenfalls festlegen können, dass bei Risikospielen ein Kombiticket eingesetzt wird. Je nach Situation sind für den Einsatz des Kombitickets Charterzüge oder Busse mit eigenem Sicherheitspersonal vorzusehen. Mit dieser Massnahme lassen sich jedes Wochenende hunderte von Polizeikräften einsparen, die heute damit beschäftigt sind, Fangruppen zu trennen. In Zukunft soll sich die Polizei bei Risikospielen auf die Kontrolle der Heimfans und auf die Überwachung des Besteigens und Aussteigens der Gästefans aus den Charterzügen oder -bussen beschränken können.

Absatz 3: Dieser Absatz ermöglicht in Verbindung mit Absatz 2 insbesondere die obligatorische Verwendung von Kombitickets. Für eine nachhaltige Verbesserung der Sicherheit im Umfeld von Sportveranstaltungen ist es von zentraler Bedeutung, dass gewalttätige Personen von den Stadien und vom Umfeld von Fangruppen ferngehalten werden können. Dazu dienen in erster Linie Stadion- und Rayonverbote sowie Meldeauflagen. Da aktuell rund 1200 Personen mit solchen Massnahmen belegt sind, ist es nicht möglich, diese Massnahmen allein mit visuellen Kontrollen durch die Szenekenner der Polizei oder die Stewards eines Klubs durchzusetzen.

Die Behörde soll deshalb anordnen können, dass beim Besteigen von Fantransporten und beim Zutritt zu den Stadien anhand von Identitätsausweisen überprüft wird, ob mit Stadion- oder Rayonverbot belegte Personen ins Stadion zu gelangen versuchen. Die Kontrollen können durch Angehörige privater Sicherheitsunternehmen durchgeführt werden, die im Auftrag der Klubs tätig sind. Ihnen dürfen die jeweils aktuellen Daten aus der Hooligan-Datenbank im Vorfeld eines Spiels übermittelt werden. Die Daten werden nach dem Spiel wieder gelöscht. Die Kontrollen können je nach Bedarf situativ für einzelne Fantransporte, für einzelne Stadioneingänge oder für alle Zugänge zu einem Stadion angeordnet werden.

Absatz 4: Wird gegen verfügte Auflagen verstossen, hält Absatz 4 die entsprechenden Sanktionen und den möglichen Kostenersatz für die dadurch entstandenen Schäden fest. Werden Auflagen nicht erfüllt, erlangt die Bewilligung grundsätzlich gar keine Gültigkeit. Die Behörden haben die Veranstalter in der Verfügung auf diese Tatsache hinzuweisen. Wird die Veranstaltung trotzdem durchgeführt, kann sie polizeilich abgebrochen werden.

Wenn Auflagen im Zusammenhang mit einer bereits erteilten Bewilligung verletzt werden, haben die Behörden nach Absatz 4 zusätzliche Reaktionsmöglichkeiten: Sie können die Bewilligung entziehen, sie für künftige Spiele verweigern oder eine künftige Bewilligung mit zusätzlichen Auflagen versehen. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend. Es sind daher auch weitere Massnahmen möglich, die im Konkordatstext nicht explizit erwähnt werden. Zudem kann vom Veranstalter Kostenersatz verlangt werden, wenn ein Schaden auf das Nichterfüllen von Auflagen zurückzuführen ist.

Artikel 3b; Durchsuchungen

Mit dem neuen Artikel 3b wird im Interesse einer einheitlichen Handhabung in den Schweizer Stadien sowohl die Rechtsgrundlage für die Durchsuchung von Personen durch die Polizei als auch für die Delegation dieser Aufgabe an Angehörige privater Sicherheitsunternehmen geschaffen.

Durchsuchungen beim Zutritt oder beim Besteigen von Fantransporten können nicht nur im Rahmen von Fussball- und Eishockeyspielen, sondern bei allen Sportveranstaltungen durchgeführt werden. Sie werden durch die Polizei bei einem konkreten Verdacht vorgenommen und können auch unter den Kleidern erfolgen (Abs. 1). Die zuständige Behörde, also die Bewilligungsinstanz für die jeweilige Sportveranstaltung, kann

privaten Sicherheitsunternehmen, die vom Veranstalter mit Aufgaben der Zutrittskontrolle beauftragt worden sind, ermächtigen, Durchsuchungen – unabhängig von einem konkreten Verdacht – über den Kleidern durchzuführen (Abs. 2). Die Durchsuchungen erfolgen durch Personen gleichen Geschlechts. Absatz 3 hält die Pflicht des Veranstalters fest, über mögliche Durchsuchungen zu informieren. Solche sind notwendig, um zu verhindern, dass Waffen oder pyrotechnische Gegenstände in die Stadien geschmuggelt werden.

Die Zugangskontrollen sollen in allen Schweizer Stadien weiterhin durch privates Sicherheitspersonal vorgenommen werden. Es ist deshalb sinnvoll, ihnen die Möglichkeit zu geben, Matchbesucherinnen und -besucher – wiederum durch Personen gleichen Geschlechts – über den Kleidern auch im Intimbereich auf Waffen und pyrotechnische Gegenstände abzutasten. Es ist Matchbesucherinnen und -besuchern im Interesse der Sicherheit zuzumuten, solche Kontrollen auf sich zu nehmen, sofern dies auf den Eintrittskarten entsprechend angekündigt wird und den Personen die Möglichkeit gegeben wird, sich der Kontrolle zu entziehen und dafür auf den Spielbesuch zu verzichten.

Weitergehende Durchsuchungen sollen nur erfolgen, wenn sich aus dem Verhalten von Matchbesucherinnen und -besuchern oder aus dem Abtasten durch private Sicherheitsagentinnen und -agenten ein konkreter Verdacht ergibt. In solchen Fällen sind die Durchsuchungen den Angehörigen der Polizei vorbehalten.

Artikel 4; Rayonverbot

Im letzten Satz von Absatz 1 wird berücksichtigt, dass in gewissen Kantonen städtische Behörden für die Anordnung der Rayonverbote zuständig sind. Es wird deshalb nur noch von der zuständigen Behörde statt von der zuständigen kantonalen Behörde gesprochen.

Stadionverbote der Klubs und Verbände werden heute für eine Dauer von maximal drei Jahren verhängt. Im Sinn des Kaskadensystems der Massnahmen soll das Rayonverbot nach Absatz 2 nunmehr für dieselbe Dauer verfügt werden können. Nachdem es den kantonalen Behörden bislang nur möglich war, Verbote für ihre eigenen Rayons zu verfügen, kann ein Verbot neu Rayons in der ganzen Schweiz umfassen. Zu beachten ist jedoch, dass nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit das Rayonverbot die betroffene Person nur einschränken soll, sich an Orten aufzuhalten, in denen sich die Anhängerinnen und Anhänger ihres Vereins bewegen. Der geltende Absatz 3 wurde dahingehend ergänzt, dass auch die Behörde im Kanton, in dem der Club seinen Sitz hat, zu dem die betroffene Person in Beziehung steht (Bst. c), ein Rayonverbot verfügen kann. Die Verfügung kann durch die zuständige Behörde jenes Kantons erlassen werden, in der die Gewalttätigkeit erfolgt ist, in der die betroffene Person wohnt, oder in der sich der Sitz des Vereins befindet, zu dessen Umfeld die betroffene Person zählt. Neu soll auch das fedpol, bei dem die Spielrapporte der dezentralen Fachstellen Hooliganismus der kantonalen und städtischen Polizeikörper und weitere HOOGAN-Meldungen zusammenlaufen, ein Stadion- und Rayonverbot oder eine Meldeauflage beantragen können.

Das Bundesgericht erachtet das Rayonverbot als grundrechtskonform, ebenso die Maximaldauer von bis zu drei Jahren und die Ausdehnung auf Rayons in der ganzen Schweiz. Eine Minimaldauer ist aber nicht mehr vorgesehen. Die Bestimmung lautet somit neu: «Das Rayonverbot wird für eine Dauer bis zu drei Jahren verfügt.»

Artikel 5; Verfügung über ein Rayonverbot

Es ist nicht praktikabel, einer Person mit Rayonverbot zusammen mit der Verfügung Pläne für alle Rayons in der Schweiz auszuhändigen. Deshalb wird eine Internetseite eingerichtet, auf der sich die Betroffenen über den Umfang des jeweils untersagten Rayons informieren können. Die Homepage ist in der Verfügung anzugeben. Den Betroffenen ist bei einer bezeichneten Behörde Gelegenheit zu geben, die Einträge einzusehen, wenn sie nicht selbst über einen Internetzugriff verfügen (Abs. 1). Absatz 2 wurde dem geänderten Artikel 4 Absatz 3 angepasst.

Artikel 6; Meldeauflage

Der Begriff «Polizeistelle» in den Absätzen 1 und 2 wurde durch «Amtsstelle» ersetzt und Absatz 1 insofern präzisiert, als diese von der zuständigen Behörde (im Kanton Glarus die Kantonspolizei; vgl. Art. 29 Polizeiverordnung) ausdrücklich zu bezeichnen ist. Letztere kann Meldeauflagen für die Dauer von maximal drei Jahren verfügen. Der Katalog der für den Erlass einer Meldeauflage möglichen Gründe (Abs. 1 Bst. a–f) wurde erheblich erweitert und angepasst. Neu können schwere Gewalttätigkeiten gegen Personen, Sachbeschädigungen aus Anlass einer öffentlichen Zusammenrottung oder mit einem grossen Schaden per se zu einer Meldeauflage führen. Erweitert wurde auch die Möglichkeit, gegen Wiederholungstäterinnen und -täter eine solche zu verfügen (bisher Bst. a, neu Bst. d).

Rayonverbote umfassen relativ grosse und unüberschaubare Gebiete, die auch Bahnhöfe und Innenstädte mit einer Vielzahl von Restaurants einschliessen. Entsprechend schwierig sind sie durch die Polizeibehörden durchzusetzen und zu überprüfen. Bedeutend wirksamer ist das Instrument der Meldeauflage. Mit dieser kann eine Person verpflichtet werden, sich zur Zeit eines Spiels bei einer Polizeistelle zu melden. Ende Juli

2011 waren nur 25 Personen mit einer Meldeauflage verzeichnet. Die Meldeauflage als wirksamstes Mittel zur Fernhaltung von gewalttätigen Personen aus dem Umfeld von Sportveranstaltungen gelangt somit selten zur Anwendung. Angesichts der erheblichen Gefahr, die heute von Gruppen gewaltbereiter Personen im Umfeld von Sportveranstaltungen ausgeht, ist eine Meldeauflage verhältnismässig.

In Zukunft sollen damit folgende Sanktionen verfügt werden:

- Bei Sachbeschädigungen nach Artikel 144 Absatz 1 StGB, die ein Antragsdelikt darstellen und beim Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 des Konkordats, die aufgrund einer sorgfältigen Verwendung nicht mit einer erhöhten Gefährdung oder einer Schädigung von Personen verbunden sind (z. B. das blosses Abbrennen einer Handlichtfackel), wird ein Rayonverbot verfügt. Dasselbe gilt bei Tötlichkeiten im Sinne von Artikel 126 Absatz 1 StGB.
- Gewalttätigkeiten gegen Personen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a und c-i (mit Ausnahme von Tötlichkeiten) oder das Verwenden von Waffen, Sprengstoff, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen mit der Absicht oder unter Inkaufnahme einer Gefährdung Dritter (z. B. das Werfen pyrotechnischer Gegenstände) führen zu einer Meldeauflage. Dasselbe soll neu auch für Wiederholungstäterinnen und -täter gelten (Bst. d) sowie bei einer qualifizierten Sachbeschädigung nach Artikel 144 Absätze 2 und 3 StGB, die im Rahmen einer öffentlichen Zusammenrottung begangen wird und/oder einen grossen Schaden zur Folge hat.

Die heutigen Buchstaben b und c werden neu zu e und f.

Wie beim Rayonverbot ist es auch bei der Meldeauflage sinnvoll, eine Höchstdauer von drei Jahren festzulegen. Auf eine Mindestdauer wird dagegen verzichtet. Eine Meldeauflage kann so nur für einige Monate oder aber für eine Dauer von bis zu drei Jahren angeordnet werden.

Artikel 7; Handhabung der Meldeauflage

In Absatz 1 wird der Verweis auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e angepasst.

Absatz 4 der von der KKJPD am 2. Februar 2012 verabschiedeten Änderung des Konkordats wurde vom Bundesgericht aufgehoben. Nach dessen Auffassung ist es zweifelhaft, ob eine Verdoppelung der Dauer der Meldeauflage im jeweiligen Einzelfall die mildeste mögliche Massnahme ist. Damit bleibt der anwendenden Behörde kein Spielraum. Sie kann im Einzelfall den konkreten Umständen nicht in einer dem Verhältnismässigkeitsprinzip genügenden Weise Rechnung tragen. Dies bedeutet aber nicht, dass bei einem Verstoss gegen eine Meldeauflage nach dem Kaskadenprinzip keine verschärften Massnahmen möglich sind. Die Behörde kann einen Polizeigewahrsam verfügen oder eine neue Verfügung mit einer längeren Geltungsdauer erlassen.

Artikel 10; Empfehlung Stadionverbot

Auch das fedpol kann den Organisatoren künftig Stadionverbote empfehlen. Die Empfehlungen erfolgen dabei neu unabhängig davon, ob die Gewalttätigkeiten inner- oder ausserhalb des Stadions verübt wurden.

Artikel 12; Aufschiebende Wirkung

Wenn es den Behörden möglich sein soll, in Zukunft im Sinne des neuen Artikels 3a mittels Bewilligungen und Auflagen die sicherheitsrelevanten Rahmenbedingungen von Fussball- und Eishockeyspielen zu bestimmen, können Beschwerden gegen die entsprechenden Verfügungen keine aufschiebende Wirkung haben. Da die Verfügungen relativ kurz vor den Veranstaltungen erfolgen müssen, wenn die aktuelle Gefahrenlage in die Überlegungen einbezogen werden soll, bleibt vor der Austragung eines Spiels nicht genügend Zeit für die Abwicklung eines Beschwerdeverfahrens. Mit der Gewährung der aufschiebenden Wirkung könnte sonst jede Verfügung mittels Beschwerde unterlaufen werden. Die aufschiebende Wirkung kann aber gewährt werden, z. B. wenn keine Anordnungen für einzelne Spiele betroffen sind, sondern längerfristige bauliche oder technische Massnahmen.

Artikel 13; Zuständigkeit und Verfahren

Nach Absatz 1 bezeichnen die Kantone die Behörden, die für die Bewilligungen und die anderen Massnahmen zuständig sind.

Artikel 15; Inkrafttreten

Die mit der vorliegenden Revision vorgeschlagenen Änderungen ergänzen das bisherige Konkordat. Sie sollen in jenen Kantonen, die den Änderungen zustimmen, ab dem Datum des entsprechenden Beschlusses in Kraft treten.

4. Kostenfolgen

Im Kanton Glarus dürfte die Zahl der angeordneten Massnahmen gering bleiben, zumal hier kaum grosse Sportveranstaltungen stattfinden. Immerhin musste bei der EURO 08 und der UBS-Arena auf dem Zaubplatz ein Rayonverbot verfügt werden. Im Übrigen wird davon ausgegangen, dass die geplanten Massnahmen mittel- und langfristig generalpräventiv gegen Gewalt wirken, was den polizeilichen Aufwand senken dürfte. Für die Kantonspolizei Glarus bedeutete dies weniger Unterstützungseinsätze im Ostschweizer Polizeikonkordat. Mit nennenswerten Mehrkosten ist voraussichtlich nicht zu rechnen.

5. Zuständigkeit/Rechtliches

Nach der Kantonsverfassung (Art. 69 Abs. 2 Bst. a) ist die Landsgemeinde für Konkordate und andere Verträge zuständig, welche einen Gegenstand der Verfassung oder Gesetzgebung betreffen. In die Form eines Gesetzes sollen namentlich Gegenstände von wesentlicher Tragweite gekleidet werden; damit soll alles rechtlich und politisch Wichtige entschieden werden. Bereits der Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen wurde der Landsgemeinde zur Beschlussfassung vorgelegt. Über dessen Änderung hat deshalb grundsätzlich ebenfalls die Landsgemeinde zu befinden. Dies gilt umso mehr, als die Konkordatsanpassungen sich auf die Rechte und Pflichten von Personen sowie die Behördenorganisation auswirken. Diese haben somit Gesetzesrang und sind der Landsgemeinde zu unterbreiten.

Da es sich um ein Konkordat handelt, kann die Landsgemeinde nur über Zustimmung oder Ablehnung der Anpassungen debattieren bzw. entscheiden. Anträge auf Abänderung – insbesondere bezüglich einzelner Artikel – sind nicht möglich.

6. Beratung der Vorlage im Landrat

6.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter der Leitung von Landrat Mathias Zopfi, Engi, nahm sich dieser Vorlage an. In der Eintretensdebatte wurde festgestellt, dass der Kanton Glarus nicht in den Kreis der hauptsächlich betroffenen Kantone gehört. Der Kanton sei jedoch mehr als nur virtuell betroffen. Auch gegen glarnerische Fans seien schon Massnahmen gestützt auf das Konkordat erfolgt – so unter anderem eine Meldeauflage. Die Teilnahme eines Glarner an Ausschreitungen konnte so vermieden werden. Zudem sei der Beitritt auch ein Zeichen für eine umfassende Zusammenarbeit unter den Kantonen zur Förderung der inneren Sicherheit. Die Massnahmen im Konkordat würden nur richtig greifen, wenn möglichst alle Kantone sich an deren Umsetzung beteiligen. Der Kanton Glarus sei bereits Mitglied des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Es gehe vorliegend lediglich darum, den Änderungen vom 2. Februar 2012 zuzustimmen. Den Anpassungen haben bis heute praktisch alle Kantone zugestimmt. Wo dies noch nicht geschehen sei, dürfte die Zustimmung in der nächsten Zeit noch erfolgen. Abgelehnt hätten bisher nur die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft. In der Kommission war Eintreten auf die Vorlage unbestritten.

In der Detailberatung wurde noch die Frage der Delegation von Durchsuchungen an private Sicherheitsunternehmen geklärt. Diesbezüglich wird nun in Artikel 3 Buchstabe b des Konkordats eine Rechtsgrundlage geschaffen. Die Kommission beantragte dem Landrat einstimmig, der Landsgemeinde die Änderung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zur Zustimmung zu unterbreiten.

6.2. Landrat

In der landrätlichen Debatte wurde nochmals betont, dass das Hooligankonkordat für den Kanton Glarus nicht im Mittelpunkt stehe. Es wurde gar ein Ablehnungsantrag gestellt mit der Begründung, die durch das Konkordat ermöglichten Eingriffe in die Grundrechte seien massiv und einige der diskutierten Änderungen unverhältnismässig, so unter anderem die Möglichkeit der Einführung von Kombitickets oder das Durchsuchen von Fans durch private Sicherheitsdienste. Man verurteile die Gewalt rund um Sportveranstaltungen, nur hätte diese wenig mit dem Sport zu tun. Gesellschaftliche Probleme könne man nicht auf diesem Weg lösen. Man solle nicht leichtfertig Vorschriften aufstellen, die schwierig umzusetzen seien und massiv in die persönliche Freiheit der Bürger eingreifen würden.

Gar nicht betroffen sei der Kanton Glarus aber auch nicht, wurde dem entgegnet. Insgesamt seien drei Glarner bzw. Glarnerinnen in der HOOGAN-Datenbank verzeichnet. Einer davon sei mit einer aktiven Massnahme belegt. Die betroffenen Kantone mit den grossen Stadien seien auf die Glarner Mitarbeit

angewiesen und froh um das Konkordat. Neu sollen Meldeauflagen häufiger angeordnet werden können. Deshalb ist der Kanton Glarus potenziell auch häufiger betroffen, weil Glarnerinnen und Glarner in anderen Kantonen als Hooligans unterwegs sind. Die Kantonspolizei Glarus werde im Übrigen bei rund fünf Spielen im Jahr ausserhalb des Kantons eingesetzt. Auch hier gebe es eine Betroffenheit.

Das Bundesgericht habe in zwei Entscheiden die Grundrechtskonformität des Konkordats in den zentralen Punkten bestätigt. Der Vorwurf der Unverhältnismässigkeit sei also falsch. Hier von einer Gefährdung der Grundrechte zu sprechen, sei wehleidig, wenn man dies dem Verhalten der Chaoten und den möglichen Folgen davon gegenüberstelle. Andere Länder hätten mit ähnlichen Bestimmungen hart gegen Hooligans durchgegriffen und die Probleme in den Griff bekommen. Das Konkordat biete die Chance dazu. Bürgerinnen und Bürger hätten die Negativschlagzeilen und die Ausschreitungen rund um die grossen Sportveranstaltungen, die sie zudem als Steuerzahlende berappen müssten, satt. Die Resultate von Abstimmungen in anderen Kantonen zeigten ein deutliches Bild.

Der Ablehnungsantrag wurde sehr deutlich verworfen. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Änderung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zuzustimmen bzw. diese zu genehmigen.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehende Änderungen des Konkordats zu genehmigen:

Änderung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

(Genehmigt von der Landsgemeinde am Mai 2015)

(Erlassen von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren am 15. November 2007)

I.

GS V A/12/2, Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 3. Mai 2009 (Stand 1. Januar 2010), wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 1 (geändert)

¹ Gewalttätiges Verhalten und Gewalttätigkeiten liegen namentlich vor, wenn eine Person im Vorfeld einer Sportveranstaltung, während der Veranstaltung oder im Nachgang dazu folgende Straftaten begangen oder dazu angestiftet hat:

- a. (geändert) strafbare Handlungen gegen Leib und Leben nach den Artikeln 111–113, 117, 122, 123, 125 Absatz 2, 126 Absatz 1, 129, 133, 134 des Strafgesetzbuches (StGB);
- f. (geändert) Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht nach Artikel 224 StGB;
- g. (geändert) Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit nach Artikel 259 StGB;
- h. (geändert) Landfriedensbruch nach Artikel 260 StGB;
- i. (neu) Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte nach Artikel 285 StGB;
- j. (neu) Hinderung einer Amtshandlung nach Artikel 286 StGB.

Titel nach Art. 3 (neu)

1a. Bewilligungspflicht und Auflagen

Art. 3a (neu)

Bewilligungspflicht

¹ Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung der Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer sind bewilligungspflichtig. Spiele der Klubs unterer Ligen oder anderer Sportarten können als bewilligungspflichtig erklärt werden, wenn im Umfeld der Spiele eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu befürchten ist.

² Zur Verhinderung gewalttätigen Verhaltens im Sinn von Artikel 2 kann die zuständige Behörde eine Bewilligung mit Auflagen verbinden. Diese können insbesondere bauliche und technische Massnahmen, den Einsatz bestimmter personeller oder anderer Mittel durch den Veranstalter, die Regeln für den Verkauf der Eintrittskarten, den Verkauf alkoholischer Getränke oder die Abwicklung der Zutrittskontrollen umfassen. Die Behörde kann insbesondere bestimmen, wie die Anreise und Rückreise der Anhänger der Gastmannschaft abzuwickeln ist und unter welchen Voraussetzungen ihnen Zutritt zu den Sportstätten gewährt werden darf.

³ Die Behörde kann anordnen, dass Besucherinnen und Besucher beim Besteigen von Fantransporten oder beim Zutritt zu Sportstätten Identitätsausweise vorweisen müssen und dass mittels Abgleich mit dem Informationssystem HOGAN sichergestellt wird, dass keine Personen eingelassen werden, die mit einem gültigen Stadionverbot oder Massnahmen nach diesem Konkordat belegt sind.

⁴ Werden Auflagen verletzt, können adäquate Massnahmen getroffen werden. Unter anderem kann eine Bewilligung entzogen werden, für künftige Spiele verweigert werden, oder eine künftige Bewilligung kann mit zusätzlichen Auflagen versehen werden. Vom Bewilligungsnehmer kann Kostersatz für Schäden verlangt werden, die auf eine Verletzung von Auflagen zurückzuführen sind.

Art. 3b (neu)

Durchsuchungen

¹ Die Polizei kann Besucherinnen und Besucher im Rahmen von Zutrittskontrollen zu Sportveranstaltungen oder beim Besteigen von Fantransporten bei einem konkreten Verdacht durch Personen gleichen Geschlechts auch unter den Kleidern am ganzen Körper nach verbotenen Gegenständen durchsuchen. Die Durchsuchungen müssen in nicht einsehbaren Räumen erfolgen. Eigentliche Untersuchungen des Intimbereichs erfolgen unter Beizug von medizinischem Personal.

² Die Behörden können private Sicherheitsunternehmen, die vom Veranstalter mit den Zutrittskontrollen zu den Sportstätten und zu den Fantransporten beauftragt sind, ermächtigen, Personen unabhängig von einem konkreten Verdacht über den Kleidern durch Personen gleichen Geschlechts am ganzen Körper nach verbotenen Gegenständen abzutasten.

³ Der Veranstalter informiert die Besucherinnen und Besucher seiner Sportveranstaltung über die Möglichkeit von Durchsuchungen.

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

¹ Einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, kann der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden. Die zuständige Behörde bestimmt, für welche Rayons das Verbot gilt.

² Das Rayonverbot wird für eine Dauer bis zu drei Jahren verfügt. Es kann Rayons in der ganzen Schweiz umfassen.

³ Das Verbot kann von den folgenden Behörden verfügt werden:

- a. *(neu)* von der zuständigen Behörde im Kanton, in dem die Gewalttätigkeit erfolgte;
- b. *(neu)* von der zuständigen Behörde im Kanton, in dem die betroffene Person wohnt;
- c. *(neu)* von der zuständigen Behörde im Kanton, in dem der Klub seinen Sitz hat, zu dem die betroffene Person in Beziehung steht.

Der Vorrang bei sich konkurrenzierenden Zuständigkeiten folgt der Reihenfolge der Aufzählung in diesem Absatz.

⁴ Die Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus (Zentralstelle) und das Bundesamt für Polizei fedpol können den Erlass von Rayonverboten beantragen.

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

¹ In der Verfügung über ein Rayonverbot sind die Geltungsdauer und der räumliche Geltungsbereich festzulegen. Der Verfügung sind Angaben beizufügen, die es der betroffenen Person erlauben, genaue Kenntnis über die vom Verbot erfassten Rayons zu erhalten.

² Die verfügende Behörde informiert umgehend die übrigen in Artikel 4 Absatz 3 und 4 erwähnten Behörden.

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

¹ Eine Person kann verpflichtet werden, sich für eine Dauer von bis zu drei Jahren zu bestimmten Zeiten bei einer von der zuständigen Behörde bezeichneten Amtsstelle zu melden, wenn:

- a. *(geändert)* sie sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a und c–j beteiligt hat. Ausgenommen sind Tötlichkeiten nach Artikel 126 Absatz 1 StGB;
- b. *(geändert)* sie Sachbeschädigungen im Sinne von Artikel 144 Absatz 2 und 3 StGB begangen hat;
- c. *(geändert)* sie Waffen, Sprengstoff, Schiesspulver oder pyrotechnische Gegenstände in der Absicht verwendet hat, Dritte zu gefährden oder zu schädigen oder wenn sie dies in Kauf genommen hat;
- d. *(neu)* gegen sie in den letzten zwei Jahren bereits eine Massnahme nach diesem Konkordat oder eine Ausreisebeschränkung nach Artikel 24c des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) verfügt wurde und sie erneut gegen Artikel 2 dieses Konkordats verstossen hat;
- e. *(neu)* aufgrund konkreter und aktueller Tatsachen anzunehmen ist, dass sie sich durch andere Massnahmen nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt; oder
- f. *(neu)* die Meldeauflage im Verhältnis zu anderen Massnahmen im Einzelfall als milder erscheint.

² Die betroffene Person hat sich bei der in der Verfügung genannten Amtsstelle zu den bezeichneten Zeiten zu melden. Nach Möglichkeit ist dies eine Amtsstelle am Wohnort der betroffenen Person. Die verfügende Behörde berücksichtigt bei der Bestimmung von Meldeort und Meldezeiten die persönlichen Umstände der betroffenen Person.

³ Die für den Wohnort der betroffenen Person zuständige Behörde verfügt die Meldeauflage. Die Zentralstelle und fedpol können den Erlass von Meldeauflagen beantragen.

Art. 7 Abs. 1 (geändert)

¹ Dass eine Person sich durch andere Massnahmen als eine Meldeauflage nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt (Art. 6 Abs. 1 Bst. e), ist namentlich anzunehmen, wenn:

Aufzählung unverändert.

Art. 10 Abs. 1 (geändert)

¹ Die zuständige Behörde für die Massnahmen nach den Artikeln 4–9, die Zentralstelle und fedpol können den Organisatoren von Sportveranstaltungen empfehlen, gegen Personen Stadionverbote auszusprechen, welche in Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung innerhalb oder ausserhalb des Stadions gewalttätig wurden. Die Empfehlung erfolgt unter Angabe der notwendigen Daten gemäss Artikel 24a Absatz 3 BWIS.

Art. 12 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu)

¹ Beschwerden gegen Verfügungen der Behörden, die in Anwendung von Artikel 3a ergehen, haben keine aufschiebende Wirkung. Die Beschwerdeinstanz kann die aufschiebende Wirkung auf Antrag der Beschwerdeführer gewähren.

² Einer Beschwerde gegen eine Verfügung über Massnahmen nach den Artikeln 4–9 kommt aufschiebende Wirkung zu, wenn dadurch der Zweck der Massnahme nicht gefährdet wird und wenn die Beschwerdeinstanz oder das Gericht diese in einem Zwischenentscheid ausdrücklich gewährt.

Art. 13 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)

¹ Die Kantone bezeichnen die zuständigen Behörden für die Bewilligungen nach Artikel 3a Absatz 1 und die Massnahmen nach den Artikeln 3a Absatz 2–4, 3b und 4–9.

² Die zuständige Behörde weist zum Zwecke der Vollstreckung der Massnahmen nach Titel 2 auf die Strafdrohung von Artikel 292 StGB hin.

³ Die zuständigen Behörden melden dem Bundesamt für Polizei (fedpol) gestützt auf Artikel 24a Absatz 4 BWIS:

c. (geändert) die von ihnen festgelegten Rayons.

Art. 15 Abs. 2 (neu)

² Die Änderungen vom 2. Februar 2012 treten für Kantone, die ihnen zustimmen, an jenem Datum in Kraft, an dem ihr Beitrittsbeschluss rechtskräftig wird.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten mit der Genehmigung durch die Landsgemeinde in Kraft.

§ 6 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG)

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird eine Totalrevision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung unterbreitet. Anlass dazu sind verschiedene inhaltliche Änderungsbedürfnisse mit Schwergewicht in den Bereichen Prämienverbilligung, Pflegefinanzierung und Datenbearbeitung. Zudem werden bei dieser Gelegenheit die Vorgaben des Projekts «Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung» umgesetzt.

Prämienverbilligung

Bei der Prüfung des Anspruchs auf Prämienverbilligung sollen neu die Einkommen von Partnern in eheähnlichen Lebensgemeinschaften in gleicher Weise berücksichtigt werden wie jene von gemeinsam besteuerten Personen. Damit kann eine Schlechterstellung von Ehe- gegenüber Konkubinatspaaren beseitigt werden. Im Weiteren wird vorgeschlagen, dass der Landrat nebst dem Selbstbehalt und dem Vermögensanteil auch alle übrigen für die Festlegung des anrechenbaren Einkommens massgebenden Parameter bestimmt. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Definition von «bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen», die einen Prämienverbilligungsanspruch auslösen, politischen Charakter hat. Die Begrifflichkeiten werden zudem mit der Steuergesetzgebung harmonisiert.

Pflegefinanzierung

Die Wohngemeinde finanziert die Langzeitpflege, soweit die Kosten nicht durch die Krankenversicherung und die Kostenbeteiligung des Patienten gedeckt sind. Für diese Kostenbeteiligung gilt im Kanton Glarus grundsätzlich die vom Bundesgesetzgeber hierzu festgelegte Höchstgrenze. Bisläng konnte die Wohngemeinde nur für ambulante Pflegeleistungen ein tieferes Beteiligungsmaximum vorsehen. Neu soll diese Möglichkeit auch im stationären Bereich bestehen.

Bei der Berechnung der Restkosten für Pflegeheimaufenthalte, die freiwillig ausserhalb der Wohngemeinde erfolgen, soll nicht mehr unterschieden werden, ob das betreffende Heim seinen Standort inner- oder ausserhalb des Kantons hat. In allen diesen Fällen kann die Wohngemeinde ihren Restkostenbeitrag auf den Ansatz begrenzen, der für die Angebote der stationären Pflege in ihrem eigenen Gebiet gilt.

Datenbearbeitung

In verschiedenen Bereichen der Krankenversicherungsgesetzgebung ist für den effizienten Vollzug eine elektronische Datennutzung erforderlich, die teilweise durch Listenabfrage oder automatisiert erfolgt. Dabei geht es auch um besonders schützenswerte Personendaten wie gesundheitliche Diagnosen oder Prämienausstände. Der Datenschutz verlangt, dass Datennutzungen dieser Art demokratisch legitimiert sind. Sie bedürfen deshalb einer Grundlage im Gesetz. Diese wird in der Revisionsvorlage verankert.

Verwesentlichung

Im Zuge des Verwesentlichungsprojekts wird das Gesetz aktualisiert, begrifflich bereinigt und auf die zwingend erforderlichen Vorschriften reduziert. Sie wird zudem so ausgestaltet, dass Regelungen wo nötig rasch an sich ändernde Verhältnisse angepasst werden können.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Mit der Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) führte der Bund für den Vollzug der Prämienverbilligung den standardisierten Datenaustausch zwischen den Kantonen und den Krankenversicherern ein. Seit 1. Januar 2014 erfolgen die Meldungen mit den vorgeschriebenen Prämienverbilligungsdaten einheitlich über eine elektronische Plattform. Alle Kantone überweisen die Prämienverbilligungen direkt an die Versicherer. Die Ausführungsbestimmungen des Bundesrates in der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) bedingen eine gesetzliche Grundlage, um einzelne Informationen austauschen zu dürfen. Die notwendige Revision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) soll darüber hinaus genutzt werden, um Gleichbehandlungen hinsichtlich der Anspruchsverhältnisse auf Prämienverbilligung unabhängig der Form einer Lebensgemeinschaft zu gewährleisten. Zusätzlich sind die massgebenden finanziellen Verhältnisse begrifflich mit den beigezogenen steuerrechtlichen Grundlagen zu harmonisieren. Schliesslich soll auch das EG KVG «verwesentlich» werden.

2. Wesentliche Änderungsbereiche

2.1. Verwesentlichung der Rechtsetzung

Im Rahmen des Projekts «Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung» wurde die kantonale Gesetzessammlung gezielt überprüft, um die staatlichen Regulierungen auf das Notwendige zu beschränken, wo nötig die Handlungsspielräume der Verwaltung zu erweitern und die rasche Anpassung von Vorschriften an sich ändernde Verhältnisse zu ermöglichen. Zudem soll die Gesetzgebung gesamthaft bereinigt und auf den aktuellen Stand gebracht werden. Die aufgrund des Projekts notwendigen Rechtsänderungen wurden in Form eines Sammelerlasses vollzogen (vgl. § 10 Memorial für die Landsgemeinde 2014). Sofern sich bei einem bestimmten Erlass aber ohnehin ein materieller Reformbedarf abzeichnete, sollte dieser in einer separaten Vorlage behandelt werden. Der grösste Änderungsbedarf des EG KVG ergibt sich infolge der Verwesentlichung.

2.2. Standardisierter Datenaustausch in der Prämienverbilligung

Zur Einführung des standardisierten Datenaustausches im Bereich der Prämienverbilligung erliess der Bundesrat Ausführungsbestimmungen. Diese regeln, welche Daten zwischen der kantonalen Verwaltungsbehörde und dem Versicherer auszutauschen sind (Art. 106b–106e KVV). In einer Verordnung definiert das Eidgenössische Departement des Inneren technische und organisatorische Vorgaben, das Datenformat und die Austauschplattform. Die Angaben über das Versicherungsverhältnis einer versicherten Person sowie über den Versichertenbestand sind vorgesehene standardisierte Meldeprozesse. Um diese nutzen zu können, bedarf es einer kantonalrechtlichen Grundlage. Beide Prozesse erleichtern in zeitlicher und personeller Hinsicht das Massengeschäft der Bearbeitung der Prämienverbilligungsdossiers und verhindern spätere fehlerhafte Zu- und Rückweisungen von gemeldeten Prämienverbilligungen zwischen der Verwaltungsbehörde und den einzelnen Versicherern. Zudem kann in Zukunft darauf verzichtet werden, die aktuell gültigen Angaben über den Versicherer vom Antragsteller zu verlangen.

2.3. Anspruch auf Prämienverbilligung

Die Erfahrungen aus dem Vollzug der Prämienverbilligung sowie die diesen Sachbereich betreffenden Rechtsmittelverfahren zeitigen Klärungsbedarf hinsichtlich des Kreises der anspruchsberechtigten Personen. Neben den kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen für einen Anspruch auf Prämienverbilligung wird im Gesetz insbesondere geregelt, wem keine Prämienverbilligung gewährt wird. Das Gesetz bietet damit Rechtssicherheit und Transparenz, unter welchen Voraussetzungen ein Anspruch abzulehnen ist.

Auch den sich ändernden familiären Gegebenheiten (Patchworkfamilien, Zunahme der Unverheirateten in eheähnlichen Lebensgemeinschaften, Zunahme von getrennt lebenden bzw. geschiedenen Erziehungsberechtigten mit gemeinsamem Sorgerecht für die Kinder) soll im Gesetz mit dem Ziel eines wirksameren und rechtsgleichen Vollzugs Rechnung getragen werden. Heute gilt der Gesamtanspruch hauptsächlich für gemeinsam besteuerte Personen. Weitere Personenkategorien können unter gewissen Voraussetzungen einen solchen geltend machen: So kann eine Person für sich und ihre Kinder auf einem Gesamtanspruch bestehen, wenn sie in Erfüllung der gesetzlichen Pflicht die Prämie für sich und die Kinder entrichtet und dies nachweist. Personen, die zwar im gleichen Haushalt leben, aber nicht gemeinsam besteuert werden, machen hingegen einen individuellen Anspruch auf Prämienverbilligung geltend. Dies kann heute dazu führen, dass unverheirateten Paaren (mit oder ohne Kinder) Prämienverbilligungen gewährt werden, während bei gleicher Konstellation bei einem verheirateten Paar aufgrund des Gesamtanspruchs eine Prämienverbilligung abzulehnen ist. Diese Ungleichbehandlung von in Ehe lebenden und unverheirateten Paaren soll künftig vermieden werden. In der neuen Konzeption besteht für einen erweiterten Personenkreis ein Gesamtanspruch auf Prämienverbilligung. Darunter fallen neben den gemeinsam besteuerten Personen (Art. 10 Abs. 1 Bst. a) solche, die im Konkubinatsleben (Bst. b) sowie solche, die für den Unterhalt ihrer volljährigen Kinder in Ausbildung aufkommen (Bst. c). Weiter können geschiedene oder getrennte Elternteile für die unter gemeinsamem Sorgerecht stehenden Kinder einen Gesamtanspruch geltend machen, sofern sie für den Unterhalt der Kinder aufkommen (Bst. d).

2.4. Harmonisierung mit der Steuergesetzgebung

Der Anspruch einer Person oder eines Haushalts auf Prämienverbilligung hängt von deren oder dessen wirtschaftlichen Situation ab. Deren Beurteilung und die Höhe der Prämienverbilligung richten sich nach der kantonalen Steuerveranlagung. Zur Harmonisierung werden die Begriffe im EG KVG jenen des Steuergesetzes angepasst. Zur Ermittlung der wirtschaftlichen Verhältnisse wird auf die definitive Veranlagung der Kantons- und Gemeindesteuern der vorletzten Steuerperiode abgestützt. Diese Formulierung fusst auf langjähriger Praxis. Aufgrund des Wortlauts von Artikel 12 des geltenden Gesetzes ist aber unklar, ob die Berechnung der Prämienverbilligung in gewissen Fällen auf andere als die definitiven Steuerdaten abgestützt werden kann. Um künftigen Missverständnissen vorzubeugen, wird eine klare Formulierung vorgeschlagen.

Zur Berechnung der Prämienverbilligung ist das anrechenbare Einkommen massgebend. Begrifflich wird darunter im geltenden Recht das Bruttoeinkommen, erhöht um einen vom Landrat festgelegten Anteil des steuerbaren Vermögens, verstanden. Es verwendet damit einen bereits anderweitig belegten Begriff, nämlich den des AHV-pflichtigen Einkommens (Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit vor Abzug der Sozialversicherungsbeiträge sowie der gebundenen Vorsorge). Zur Schaffung von mehr Rechtssicherheit wird anstelle des Begriffs des Bruttoeinkommens inskünftig der steuerrechtliche Begriff «Total der Einkünfte» im Sinne der Steuerveranlagung benützt.

2.5. Pflegefinanzierung

Die Bestimmungen über die Pflegefinanzierung werden umfassend verwesentlich. Auf solche, die das Bundesrecht abschliessend regelt, wird verzichtet. Unverändert haben die Gemeinden auch in Zukunft nach dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz die Restfinanzierung im Bereich der Langzeitpflege, für die sie gemäss Artikel 5 des Gesundheitsgesetzes zuständig sind, zu übernehmen. Materiell erfahren die Artikel zu den ambulanten und stationären Pflegeleistungen sowie zur Akut- und Übergangspflege geringfügige Anpassungen: Bislang konnte die Wohngemeinde für die versicherten, pflegebedürftigen Personen eine tiefere als die vom Bundesgesetzgeber definierte höchste Kostenbeteiligung an den ambulanten Pflegeleistungen vorsehen. Neu soll die Wohngemeinde diese Möglichkeit auch bei der Kostenbeteiligung im stationären Bereich haben. Legt sie tiefere Kostenbeteiligungen fest, so übernimmt sie die dadurch zusätzlich anfallenden Restkosten.

Hinsichtlich der Beteiligung der Wohngemeinde an den Restkosten einer versicherten Person bei freige wähltm Aufenthalt in einem Pflegeheim ausserhalb des Gemeindegebietes wird nicht mehr unterschieden, ob dieses seinen Standort inner- oder ausserhalb des Kantons hat. Im Grundsatz sind die Finanzierungsvorgaben der Gemeinde massgebend, in welcher ein Pflegeheim seinen Standort hat. Es gelten also für die Pflegeheime jene Restkostenbeiträge, die mit der Standortgemeinde vereinbart worden sind. Erfolgt der stationäre Aufenthalt einer Person auf deren Wunsch hin in einem Pflegeheim ausserhalb der Wohngemeinde, kann letztere ihren Restkostenbeitrag auf den Ansatz begrenzen, der innerhalb der Wohngemeinde gilt.

2.6. Konkretisierung der Rechtsgrundlage für elektronische Abfragen von schützenswerten Personendaten

Der automatische elektronische Abgleich von Personendaten ist in verschiedenen Bereichen der Krankenversicherungsgesetzgebung für einen effizienten Vollzug erforderlich. Am Beispiel der Rechnungsprüfung sei dies kurz illustriert: Der Kanton ist verpflichtet, 55 Prozent der Kosten einer stationären Spitalbehandlung der eigenen Wohnbevölkerung zu übernehmen (Art. 49a KVG). Jährlich verarbeitet die kantonale Verwaltung in diesem Zusammenhang rund 8000 Spitalrechnungen. Der Verarbeitungsprozess ist aus Effizienzgründen bzw. zur Entlastung der personellen Ressourcen der Verwaltung so weit als möglich zu automatisieren. Rechnungsempfang, -prüfung und -freigabe sollen elektronisch erfolgen. Mittels automatischem Abgleich mit dem Einwohnerregister der Gemeinde soll geprüft werden, ob der Patient, auf den sich die Rechnung bezieht, zum Zeitpunkt des Spitaleintritts seinen Wohnsitz im Kanton Glarus hatte. Bei den dafür notwendigen Daten handelt es sich um die für eine eindeutige Identifikation notwendigen Personendaten (Name, Vorname, Adresse, PLZ, Wohnort, Geburtsdatum, Geschlecht, AHV-Nr.). Fällt diese Wohnsitzprüfung positiv aus, ist in einem zweiten Schritt der Inhalt der Spitalrechnung zu kontrollieren. Spitalrechnungen enthalten die Personendaten von in Spitälern stationär behandelten Patientinnen und Patienten. Ebenso finden sich darauf der spezifische Diagnosecode (SwissDRG), das Kostengewicht und die Fallpauschale. Anhand dieser Angaben ist zu prüfen, ob die Leistungen dem Kanton zu Recht in Rechnung gestellt werden oder beispielsweise mit zu hohem Tarif, falschen Kostensätzen oder aufgrund falscher Personenangaben abgerechnet wird.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 3; Aufgaben von Kanton und Gemeinden

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich des KVG bleibt unverändert. Die Gemeinden haben primär für die Einhaltung der Versicherungspflicht zu sorgen (Art. 5) und die Restfinanzierung der Pflegekosten zu übernehmen (Art. 23). Der Regierungsrat kann zudem vorsehen, dass die Gemeinden bei der Erfassung säumiger Prämienzahlerinnen und Prämienzahler in einer Liste unterstützend mitwirken (Art. 7 Abs. 3).

Artikel 4; Regierungsrat

Grundsätzlich ist der Regierungsrat für den Vollzug des Gesetzes zuständig. Er kann dazu wie bisher Vereinbarungen mit anderen Kantonen oder Dritten abschliessen. Eine solche spezialgesetzliche Grundlage ist notwendig, um allenfalls Vollzugsaufgaben, welche sich auf die Rechtsstellung der Einwohner auswirken, übertragen zu können. Gestützt auf Absatz 1 kann er einzelne Aufgaben auch der zuständigen kantonalen Verwaltungsstelle (heute: Departement Finanzen und Gesundheit) zum Vollzug zuweisen.

Artikel 7; Liste säumiger Prämienzahlerinnen und Prämienzahler

Die Kantone können versicherte Personen, die ihrer Prämienpflicht trotz Betreuung nicht nachkommen, auf einer Liste erfassen. Diese ist nur den Leistungserbringern, der Gemeinde und dem Kanton zugänglich. Die Versicherer schieben für diese Versicherten auf Meldung des Kantons die Übernahme der Kosten für Leistungen (mit Ausnahme der Notfallbehandlung) auf und erstatten der zuständigen kantonalen Behörde Meldung über den Leistungsaufschub bzw. über dessen Aufhebung nach Begleichung der ausstehenden Forderungen (Art. 64a Abs. 7 KVG). Seit der Teilrevision des EG KVG an der Landsgemeinde 2009 ist der Regierungsrat ermächtigt, über die Erfassung säumiger Prämienzahler und den damit verbundenen Leistungsaufschub der Versicherer zu entscheiden.

Bislang wurde auf die Einführung einer Liste über säumige Prämienzahler aus verschiedenen Gründen verzichtet: Das neue direkte Zahlungsverfahren der Prämienverbilligung an die Versicherer soll den eigentlichen Zweck – nämlich Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen von Ausgaben für Krankenversicherungsprämien (zumindest teilweise) zu entlasten – wirkungsvoll umsetzen. Dies führt zur Annahme, dass mittelfristig weniger Prämien unbezahlt bleiben, die schliesslich in Verlustscheinen enden. Im Kanton Glarus lagen die kantonsseitig zu übernehmenden ungedeckten Prämien mit Schwankungen jährlich bei rund 800'000 Franken. In zehn Kantonen (AG, BS, LU, GR, SG, SH, SO, TG, TI, ZG) werden säumige Prämienzahler inzwischen auf einer Liste geführt. Angesichts der mit der Einführung verbundenen finanziellen und personellen Aufwendungen sollen deren Erfahrungen in rechtlicher, technischer und organisatorischer Hinsicht in die weitere Planung miteinbezogen werden. Der Regierungsrat hält sich diese Option weiterhin offen in Anbetracht der Tatsache, dass steigende Ausgaben für unbezahlte Prämien den öffentlichen Haushalt belasten dürften (2014 beliefen sich die Ausgaben auf rund 1,2 Mio. Fr.). Bevor eine Liste über säumige Prämienzahler im Kanton Glarus eingeführt werden kann, ist das Gesetz anzupassen. Eine datenschutzrechtliche Überprüfung der bestehenden Regelung (Art. 9a EG KVG bisher) ergab Konkretisierungsbedarf auf Gesetzesstufe. Absatz 2 listet die Regelungsbereiche auf, die im Falle der Einführung einer schwarzen Liste auf Verordnungsstufe zwingend festzulegen sind. Damit wird den datenschutzrechtlichen Bedenken Rechnung getragen. So sind die Kriterien, die zu einer Aufnahme in die Liste führen, oder mögliche Ausschlusskriterien näher zu umschreiben. Zudem sind die Zugriffsberechtigungen und das Vorgehen zur Löschung des Listeneintrags zu definieren.

Artikel 8; Meldeverfahren zu Verlustscheinen

Mit Artikel 64a Absatz 4 KVG sind die Kantone verpflichtet, 85 Prozent der Forderungen aus fälligen Prämien oder Kostenbeteiligungen zu übernehmen, sofern dafür ein Verlustschein vorliegt. Die Versicherer haben der zuständigen kantonalen Behörde die betroffenen Versicherten sowie, pro Schuldner und Schuldnerin, den Gesamtbetrag der Forderungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (ausstehende Prämien, Kostenbeteiligungen, Verzugszinsen und Betreuungskosten) bekannt zu geben. Das zuständige Departement (des Bundes) kann die technischen und organisatorischen Vorgaben für den Datenaustausch zwischen Kantonen und Versicherern festlegen. Die bisherigen Gespräche zwischen Bund, Kantonen sowie Versicherern sehen eine baldige Umsetzung eines standardisierten Datenaustausches (analog Prämienverbilligung) vor. Zur Gewährleistung des technischen Vollzugs bedarf es einer kantonalgesetzlichen Grundlage zu jenen Personendaten, die ergänzend zu jenen, die das Bundesrecht vorsieht, von den Versicherern standardisiert an den Kanton gemeldet werden müssen. Dies sind Angaben über die Schuldnerin oder den Schuldner, auf die oder den ein Verlustschein ausgestellt ist (Abs. 1) sowie über die von den Verlustscheinen betroffenen versicherten Personen und die ihnen zugeordneten, ausstehenden Beträge (Abs. 2). Absatz 3 konkretisiert die Art des Datenaustausches.

Artikel 9; Anspruchsberechtigung

Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, die in der Schweiz obligatorisch krankenversichert sind, wird eine Prämienverbilligung gewährt. An diesem Grundsatz ändert sich nichts. Wer als Person in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zu gelten hat, bestimmt der Landrat, indem er den Selbstbehalt und den Vermögensanteil festlegt (Art. 14 und 15). Zu beachten ist, dass der Bundesgesetzgeber rund 30 Prozent der Bevölkerung einen Anspruch auf Prämienverbilligung ermöglichen will. Wengleich dieses Ziel im Bundesrecht nicht verankert ist, so wird die Wirksamkeit der Prämienverbilligung vom zuständigen Bundesamt dennoch in regelmässigen Abständen untersucht.

Gemäss Artikel 65 Absatz 1 KVG kann der Bundesrat die Anspruchsberechtigung für eine Prämienverbilligung auf Personen ohne zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz ausdehnen. Diese Personen erhalten eine Prämienverbilligung, wenn sie ihren steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt im Kanton haben und die allgemeinen Anspruchsvoraussetzungen erfüllen (Abs. 2). In Absatz 3 werden jene Personenkreise aufgelistet, die keine Prämienverbilligung erhalten.

Artikel 10; Gesamtanspruch

Am Grundsatz, wonach Personen, die gemeinsam besteuert werden, ein Gesamtanspruch auf Prämienverbilligung zukommt, wird nichts geändert. Allerdings wird der Personenkreis, bei dem ein solcher zur Geltung kommt, neu im Gesetz festgelegt. Mit Absatz 1 Buchstabe b gilt der Gesamtanspruch neu auch für Personen, die in eheähnlicher Lebensgemeinschaft leben. Die nichteheliche Lebensgemeinschaft bzw. das Konkubinat wird im schweizerischen Recht nicht definiert. Als allgemeine Umschreibung wird darunter gemäss Bundesgericht eine auf längere Zeit, wenn nicht auf Dauer angelegte, umfassende Lebensgemeinschaft von zwei Personen unterschiedlichen (oder gleichen) Geschlechts mit grundsätzlichem Ausschliesslichkeitscharakter verstanden. Diese weist sowohl eine geistig-seelische, als auch eine körperliche und eine wirtschaftliche Komponente auf (Wohn-, Tisch- und Bettgemeinschaft). Im Sozialhilfebereich wird zwischen stabilen und nicht stabilen Konkubinaten unterschieden. So werden faktische Lebensgemeinschaften zunächst als nicht stabil angesehen. Hinsichtlich der Rechtsfolgen ist die oben genannte Unterscheidung zwischen nicht und stabilem Konkubinat erheblich. Während bei nicht stabilen Konkubinaten die Unterstützungspflicht in der Sozialhilfe getrennt berechnet wird, besteht beim stabilen Konkubinat eine faktische Unterstützung der Partner. Nach aktueller Rechtsprechung rechtfertigt dies die teilweise oder gänzliche Anrechnung des Einkommens des nicht unterstützten Partners. Unterscheidungskriterien werden in der Durchführung der Prämienverbilligung aus der Rechtsprechung beizuziehen sein. Während die Gleichstellung von Personen in eheähnlicher Lebensgemeinschaft mit gemeinsamen Kindern nachvollzieh- und begründbar ist, so bestehen im Fall von Partnerschaften ohne gemeinsame Kinder doch gewisse Schwierigkeiten. Mit Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Absatz 2 wird der Grundsatz verankert, dass ein eheähnliches Verhältnis angenommen wird, wenn die Einwohnerkontrolldaten ein solches (etwa aufgrund einer gemeinsamen Adresse) nahelegen. Mit Absatz 2 ist die Person in der Pflicht, nachzuweisen, dass die Vermutung auf sie nicht zutrifft, wenn sie dies behauptet. Es handelt sich nach heutigem Wissensstand um wenige Fälle, in denen ein Gesamtanspruch bestritten sein wird.

Artikel 12; Massgebende Verhältnisse

Die persönlichen und familiären Verhältnisse bestimmen sich nach den Gegebenheiten am 31. Dezember des dem Anspruchsjahr vorangehenden Jahres. Die wirtschaftlichen Verhältnisse werden auf der Grundlage der definitiven Veranlagung der Kantons- und Gemeindesteuern der vorletzten Steuerperiode bestimmt (Anspruchsjahr IPV minus 2 Jahre). Die Formulierung entspricht der bewährten Praxis. Sie erfüllt die bundesrechtliche Vorgabe am optimalsten, wonach die anspruchsberechtigte Person ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen muss. Würde auf die definitive Veranlagung der vorvorletzten Steuerperiode (Anspruchsjahr IPV minus 3 Jahre) abgestützt, wären Einkommens- und Familienverhältnisse nicht aktuell. Würde zugewartet, bis die definitive Veranlagung des Vorjahres vorliegt (Anspruchsjahr IPV minus 1 Jahr), wäre der Grundsatz einer möglichst zeitnahen Verbilligung der Prämien nicht einzuhalten.

Artikel 14; Berechnung und Höhe der Prämienverbilligung

Die Prämienverbilligung entspricht dem Differenzbetrag zwischen festgelegter Richtprämie und Selbstbehalt. Die Richtprämie orientiert sich an den vom Bund jährlich festgelegten Durchschnittsprämien der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung. Von dieser Kompetenz hat er insofern Gebrauch gemacht, als die Richtprämie für Erwachsene und junge Erwachsene 85 Prozent (anstatt 100 %) der Durchschnittsprämie beträgt. Damit soll ein Anreiz für einen Wechsel zu einer möglichst günstigen Krankenversicherung gesetzt werden. Der Landrat bestimmt den nach Einkommenskategorien festgelegten prozentualen Anteil am anrechenbaren Einkommen (Selbstbehalt). Materiell erfährt die Bestimmung damit keine Änderung zum geltenden Recht.

Artikel 15; Anrechenbares Einkommen

Das anrechenbare Einkommen bestimmt sich neu aus dem Total der Einkünfte gemäss Steuergesetzgebung. Zudem wird eine materielle Änderung vorgeschlagen: Die Kompetenz für sämtliche für die Berechnung des anrechenbaren Einkommens relevanten Parameter wie Selbstbehalt (Art. 14), Vermögensanteil und weitere Abzüge und Zuschläge soll neu beim Landrat liegen. Die Kompetenzverschiebung vom Regierungsrat zum Landrat hinsichtlich der Festlegung des Kinderabzugs (z. B. Freibetrag pro Kind gemäss Art. 21 Verordnung über die Prämienverbilligung) oder weiterer Abzüge und Zuschläge soll eine politische Diskussion über das anrechenbare Einkommen der Prämienverbilligung als Grundlage der Beurteilung der bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse ermöglichen.

Artikel 16; Sonderfälle

Aufgrund der umfassenden Revision des EG KVG beschränken sich die Ausführungen über die Sonderfälle noch auf drei Personenkategorien: Personen, die wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen (Art. 21 bisher), quellenbesteuerte Personen mit einer fremdenpolizeilichen Bewilligung zum Jahresaufenthalt (Art. 23 bisher) sowie Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung, die gemäss Artikel 65 KVG Anrecht auf die halbe Richtprämie haben (Art. 20 bisher). Auch hier wird vorgeschlagen, dass künftig der Landrat den vom anrechenbaren

Einkommen abzuleitenden Grenzbetrag festlegt. Der geltende Grenzbetrag (Art. 19 Verordnung über die Prämienverbilligung) liegt für Alleinstehende bei 50'000 und für Ehepaare bei 60'000 Franken. Zwecks Verwe-
sentlichung wird auf Bestimmungen hinsichtlich des bundesrechtlich vorgeschriebenen Anspruchs auf volle
Prämienverbilligung für Personen, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beziehen (Art. 22 bisher), für
Personen, die der Asylgesetzgebung unterstehen (Art. 25 bisher) sowie für solche, bei denen die Versiche-
rungspflicht während der Dauer des Militärdienstes sistiert wird (Art. 26 bisher) mit dem Verweis auf überge-
ordnetes Recht verzichtet.

Artikel 20; Mitwirkung der Versicherer

Im Zusammenhang mit dem bundesgesetzlich vorgeschriebenen standardisierten Datenaustausch im Prämi-
enverbilligungsverfahren (Art. 65 Abs. 2 KVG) zwischen der zuständigen Verwaltungsbehörde und den Ver-
sicherern werden letztere zur Auskunftserteilung über das Versicherungsverhältnis sowie zur Meldung ihres
Versichertenbestandes im Anfrageverfahren verpflichtet.

Artikel 22; Kostenbeteiligung der versicherten Person

Materiell wird in Absatz 1 keine Änderung zum bestehenden Recht vorgenommen. Die versicherte Person
hat die nicht vom Versicherer gedeckten Pflegekosten bis zum bundesrechtlichen Maximum von 20 Prozent
des höchsten vom Bundesrat festgesetzten Pflegebeitrags zu übernehmen (Art. 25a Abs. 5 KVG). In Absatz
2 erhalten die Gemeinden die Kompetenz, sowohl für den ambulanten als auch den stationären Bereich von
der Obergrenze gemäss Absatz 1 abzuweichen und eine tiefere Kostenbeteiligung zulasten ihrer Restfinan-
zierung (Art. 23) festlegen zu können. Mit dem Wegfall der bisherigen Beschränkung auf den ambulanten
Bereich wird die Gemeindeautonomie gestärkt.

Artikel 23; Restfinanzierung

Auch in Artikel 23 erfolgt eine Verdichtung der bestehenden Artikel (Art. 33a–33c) und eine Reduktion des
Regelungsbereichs auf die den Sachverhalt direkt betreffenden Bestandteile. Auf Wiederholungen von
Bundesrecht wird konsequent verzichtet. Die Restkosten an die ungedeckten Pflegekosten übernimmt
unverändert die Wohngemeinde der Patientin oder des Patienten. Die Tarif- bzw. Finanzierungsvorgaben der
Standortgemeinde sind für die stationäre Pflege in Pflegeheimen massgebend. Dieser Grundsatz erscheint
gerechtfertigt, weil ein Aufenthalt in einem Pflegeheim innerhalb der Wohngemeinde einem solchen
ausserhalb mehrheitlich vorgezogen wird. Mit Absatz 2 wird die bisherige Konzeption aufgegeben, wonach
die Begrenzung auf den Restkostenansatz des Gemeindegebietes nur für Aufenthalte in einem ausserkanton-
alen Pflegeheim zur Anwendung gelangt. Neu gilt die Begrenzungsmöglichkeit, die in der Kompetenz der
Wohngemeinde liegt, für sämtliche wunschgemässen Aufenthalte in Pflegeheimen ausserhalb der Wohnge-
meinde. Absatz 3 (Art. 33b Abs. 1a bisher) erfährt lediglich redaktionelle Änderungen.

Artikel 27; Referenztarif

Gemäss Artikel 41 Absatz 1^{bis} KVG übernehmen Versicherer und der Wohnkanton «bei stationärer
Behandlung in einem Listenspital die Vergütung anteilmässig nach Artikel 49a höchstens nach dem Tarif, der
in einem Listenspital des Wohnkantons für die betreffende Behandlung gilt.» Dieser Tarif wird als Referenz-
tarif bezeichnet. Liegt dieser tiefer als der Tarif des behandelnden Spitals, muss die Patientin oder der Patient
die Differenz selbst tragen oder über eine entsprechende Zusatzversicherung verfügen. In Notfällen und im
Fall, dass eine medizinische Leistung nicht in einem auf der Spitalliste des Wohnkantons aufgeführten Spital
durchgeführt werden kann, übernehmen Versicherer und Kanton ausnahmsweise die anteilmässige
Vergütung gemäss dem Tarif des behandelnden Spitals. Das KVG gewährt den Kantonen einen gewissen
Ermessensspielraum, wie die Referenztarife ermittelt bzw. festgelegt werden. Artikel 27 verankert den
Grundsatz, dass als Referenztarif jeweils der günstigste Tarif für die betreffende stationäre Behandlung in
einem Listenspital der Glarner Spitalliste gelten soll. Die jeweiligen Referenztarife werden vom zuständigen
Departement in der sogenannten Referenztarifliste auf der Homepage des Kantons publiziert.

Artikel 29; Datenschutz

Artikel 29 wird neu in einem eigenen Kapitel geführt. Dieses gilt für alle übrigen Sachverhalte des EG KVG
und damit insbesondere auch für die Bestimmungen in Artikel 7. Wie bereits unter Ziffer 2.6 ausgeführt, sind
für einen effizienten Vollzug in verschiedenen Teilbereichen vermehrt automatisierte Lösungen einzusetzen.
Dabei muss auf Personendaten der versicherten Personen zurückgegriffen werden können (z. B. Prämien-
verbilligung, Spitalfinanzierung). Dass die Personendaten – auch die besonders schützenswerten – automa-
tisiert bearbeitet werden dürfen, ist in Absatz 3 geregelt. Damit wird deutlich, dass das Abrufverfahren
sowohl für die Daten gemäss Absatz 1 als auch für die speziell erwähnten gemäss Absatz 2 anwendbar ist.

Artikel 30; Im Allgemeinen

Absatz 1 wird mit der durch Bundesrecht begründeten Ausnahme im Rechtsmittelverfahren (Art. 53 KVG)
ergänzt.

Artikel 31; Rechtsmittel gegen Prämienverbilligungsentscheide

Für das Rechtsmittelverfahren in der Prämienverbilligung wird das bestehende Einspracheverfahren unverändert beibehalten. Es hat sich aufgrund seiner Effizienz und Bürgerfreundlichkeit bewährt.

Artikel 34; Strafbestimmung

Die Strafbestimmungen des KVG (Art. 92 und 93) erfassen die Tatbestände im Bereich der Prämienverbilligung nicht. Aus diesem Grund soll eine entsprechende Norm ins Gesetz aufgenommen werden. Neu soll mit Busse bis zu einer Obergrenze von 10'000 Franken bestraft werden können, wer vorsätzlich seine Mitwirkungspflicht verletzt, indem er unwahre Angaben macht oder auf andere Weise für sich oder andere Personen Leistungen erwirkt.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Gesetzesrevision führt im Vergleich zu den heutigen Ausgaben zu keinem unmittelbaren finanziellen Mehraufwand für Kanton und Gemeinden. Bestehende Zuständigkeiten werden unverändert belassen und die zu bewältigenden Aufgaben ändern sich nicht. Schliesslich wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass der Vollzug der Prämienverbilligung über den bundesgesetzlich vorgeschriebenen standardisierten Datenaustausch ab 2015 für alle anspruchsberechtigten Versicherten gleichermassen zur Anwendung gelangt. Damit können weitere Synergien zwischen den beteiligten Verwaltungsbehörden optimal genutzt werden.

5. Beratung der Vorlage im Landrat

5.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Gesundheit und Soziales unter der Leitung von Landrat Emil Küng, Obstalden, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf diese war unbestritten. In der Detailberatung stellte die Kommission im Einklang mit dem Regierungsrat zunächst fest, dass unter den Begriff der «eheähnlichen Lebensgemeinschaft» (Art. 10 Abs. 1 Bst. b) auch gleichgeschlechtliche Paare fallen und nicht nur – wie allenfalls der Verweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung vermuten lässt – «Personen unterschiedlichen Geschlechts». Im Falle einer eingetragenen Partnerschaft haben diese Paare bereits heute einen Gesamtanspruch, da sie gemäss Artikel 2a des Steuergesetzes Ehepaaren gleichgestellt sind. Damit ein Gesamtanspruch geltend gemacht werden könne, müsse aber ein gegenseitiges Beistands- und Unterstützungsbewusstsein vorhanden sein. Ein blosses Zusammenleben (z. B. in einer Wohngemeinschaft) begründe keinen Gesamtanspruch. Um einen handhabbaren Vollzug zu gewährleisten, werde im Gesetz aber vermutet, dass eine eheähnliche Lebensgemeinschaft vorliegt, wenn die Einwohnerkontrolldaten (z. B. gemeinsame Adresse) dies nahelegen. Die Antragsteller könnten diese Vermutung aber durch entsprechende Beweise widerlegen. Auch werde nun der Vollzug der Prämienverbilligung effektiv mit der Steuergesetzgebung harmonisiert. Die Möglichkeit der Gemeinden, bei der Pflegefinanzierung neu nicht nur im ambulanten, sondern auch im stationären Bereich eine tiefere Kostenbeteiligung der versicherten Person vorzusehen, sei wahrscheinlich nur formal eine Ausweitung der Gemeindeautonomie. Es werde nicht davon ausgegangen, dass die Gemeinden davon gross Gebrauch machen werden.

Eine Diskussion ergab sich zu Artikel 7, zur Liste der säumigen Prämienzahlerinnen und -zahler. Ein Mitglied der Kommission stellte den Antrag, auf die Kann-Formulierung zu verzichten und zwingend eine solche Liste einzuführen, da die Argumente dafür überzeugten. Der Regierungsrat möchte aber zuerst die Auswirkungen auf den Vollzug (Prozesse, Kosten, Beteiligung der Ärzte) vertieft analysieren, bevor über die definitive Einführung einer Liste befunden wird. Auch besteht eine gewisse Wechselwirkung mit den Prämienverbilligungen. Die Kann-Formulierung soll daher gemäss Kommission beibehalten werden. Weitere Änderungsanträge wurden keine gestellt, sodass die Kommission dem Landrat zuhanden der Landsgemeinde beantragte, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

5.2. Landrat

Im Landrat wurde zunächst ein Rückweisungsantrag gestellt mit dem Auftrag, die Vorlage zusammen mit weiteren Änderungen des EG KVG im Zusammenhang mit der Vorlage zur Effizienzanalyse «light» zu behandeln. Die Behandlung von Revisionen des gleichen Gesetzes in zwei verschiedenen Vorlagen sei unübersichtlich und führe zu Missverständnissen. Inhaltlich sei die vorgeschlagene Totalrevision jedoch vernünftig. Vonseiten Kommission und Regierung wurde dem entgegengehalten, dass dies im Sommer so angekündigt worden sei. Zudem handle es sich um eine bewährte Praxis, indem der Regierung die Kompetenz erteilt werde, die beiden Vorlagen zusammenzuführen und allenfalls formell zu bereinigen. Mit

dieser Revision werde in erster Linie Bundesrecht, welches für den Vollzug der Prämienverbilligung und auch bei den Hospitalisationen wichtig sei, umgesetzt. Obwohl es sich um eine Totalrevision handle, gebe es keinen Paradigmenwechsel. Nach diesen Erklärungen beschloss der Landrat grossmehrheitlich Eintreten auf die Vorlage.

In der Detailberatung wurde ein Antrag auf Ergänzung von Artikel 22 (Kostenbeteiligung der versicherten Person) um folgenden neuen Absatz gestellt: «Bezieht die versicherte Person Ergänzungsleistungen, werden diese berechtigten Kostenbeiträge direkt mit dem Leistungserbringer abgerechnet.» Diese Bestimmung würde vor allem das Inkasso für die Alters- und Pflegeheime bei den an die einzelnen Berechtigten ausbezahlten Ergänzungsleistungen erleichtern. Der Regierungsrat zeigte Verständnis für das Anliegen, bezweifelte jedoch, ob diese Ergänzung mit Bundesrecht vereinbar sei. Dass diese Zweifel berechtigt waren, zeigte sich in den folgenden Abklärungen, welche dem Landrat zuhanden der zweiten Lesung schriftlich unterbreitet wurden. Der Antrag widerspricht Artikel 20 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (abschliessende Regelung von Drittauszahlungen von laufenden Ergänzungsleistungen). Trotz Zweifel des Antragstellers an dieser Auffassung wurde der Antrag – da bundesrechtswidrig – nicht zur Abstimmung gebracht.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde nach gewalteter Diskussion, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Gesetzesentwurf zuzustimmen:

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG)

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2015)

I.

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

¹ Dieses Gesetz regelt den Vollzug des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG).

Art. 2 Ergänzendes Recht

¹ Soweit dieses Gesetz keine Regelung enthält, finden die Vorschriften des Kantons und des Bundes über die eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts als ergänzendes Recht sinngemäss Anwendung.

2. Organisation

Art. 3 Aufgaben von Kanton und Gemeinden

¹ Die sich aus diesem Gesetz ergebenden Aufgaben obliegen grundsätzlich dem Kanton.

² Die Gemeinden erfüllen die ihnen durch Gesetz oder Verordnung zugewiesenen Aufgaben.

Art. 4 Regierungsrat

¹ Der Regierungsrat vollzieht das Bundesgesetz über die Krankenversicherung, sofern das vorliegende Einführungsgesetz und seine Ausführungsvorschriften nichts anderes vorsehen.

² Er kann im Rahmen des Vollzuges mit anderen Kantonen oder Dritten Vereinbarungen abschliessen.

3. Versicherungspflicht

Art. 5 *Versicherungspflicht*

¹ Die Gemeinden sorgen für die Einhaltung der Versicherungspflicht.

² Sie weisen Personen, die ihrer Versicherungspflicht nicht nachkommen, einem Versicherer zu.

³ Über Ausnahmegesuche von der Versicherungspflicht entscheidet das zuständige kantonale Departement.

Art. 6 *Auskunfts- und Meldepflicht*

¹ Die gesetzlichen Vertreter von Neugeborenen sowie alle Personen, die neu im Kanton Glarus Wohnsitz nehmen, haben innert dreier Monate der Gemeinde einen Versicherungsnachweis einzureichen. Andernfalls geht die Gemeinde gemäss Artikel 6 Absatz 2 vor.

² Die Versicherer haben den Gemeinden und der zuständigen Verwaltungsbehörde auf Anfrage Auskunft zu erteilen, welche Personen bei ihnen versichert sind.

³ Sie melden der zuständigen Verwaltungsbehörde alle versicherten Personen, die wegen ausstehender Prämien, Kostenbeteiligungen und Verzugszinsen betrieben werden.

4. Nichtbezahlen von Prämien und Kostenbeteiligungen

Art. 7 *Liste säumiger Prämienzahlerinnen und Prämienzahler*

¹ Der Regierungsrat kann die Erfassung säumiger Prämienzahlerinnen und Prämienzahler in einer Liste im Sinne von Artikel 64a Absatz 7 KVG vorsehen.

² Er regelt gegebenenfalls die Einzelheiten in einer Verordnung, insbesondere die:

- a. Definition säumiger Prämienzahlerinnen und Prämienzahler;
- b. Ausschlusskriterien;
- c. Zugriffsberechtigungen;
- d. Löschung des Listeneintrags.

³ Er kann vorsehen, dass die Gemeinden unterstützend mitwirken.

Art. 8 *Meldeverfahren zu Verlustscheinen*

¹ Die Versicherer melden der zuständigen Verwaltungsbehörde die Schuldnerinnen oder Schuldner, auf deren Namen Verlustscheine oder gleichwertige Rechtstitel für Forderungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung ausgestellt sind.

² Die Meldungen gemäss Absatz 1 beinhalten zusätzlich die auf die betroffenen versicherten Personen zufallenden geschuldeten Beträge.

³ Der Datenaustausch zum Meldeverfahren zwischen den Versicherern und der zuständigen Verwaltungsbehörde erfolgt standardisiert und elektronisch.

5. Prämienverbilligung

5.1. Grundsätze

Art. 9 *Anspruchsberechtigung*

¹ Eine Prämienverbilligung wird in der Schweiz obligatorisch krankenversicherten Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen gewährt, die ihren steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt und ihren zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton haben.

² Personen ohne zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz wird eine Prämienverbilligung gewährt, sofern eine bundesrechtliche Anspruchsberechtigung besteht und sie ihren steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt im Kanton haben.

³ Keine Prämienverbilligung gewährt wird:

- a. quellensteuerpflichtigen Personen unter Vorbehalt von Absatz 2;
- b. Personen, die sich freiwillig der Bundesgesetzgebung unterstellen;
- c. in Ausbildung stehenden Personen bis zum vollendeten 25. Altersjahr, für deren Unterhalt die Eltern zur Hauptsache aufkommen;
- d. Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen, Schutzbedürftigen, anerkannten Flüchtlingen sowie weiteren Personen, bei denen der Bund die Prämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung übernimmt.

Art. 10 Gesamtanspruch

¹ Einen Gesamtanspruch auf Prämienverbilligung haben:

- a. Personen, die gemeinsam besteuert werden;
- b. Personen, die in eheähnlicher Lebensgemeinschaft leben;
- c. Personen und ihre volljährigen Kinder in Ausbildung bis zu deren vollendetem 25. Altersjahr, sofern sie für deren Unterhalt zur Hauptsache aufkommen;
- d. Elternteile nicht gemeinsam besteuert Eltern für ihre unter gemeinsamer elterlicher Sorge stehenden Kinder, sofern sie für deren Unterhalt zur Hauptsache aufkommen.

² Behauptet die Person, dass keine eheähnliche Lebensgemeinschaft vorliegt, obwohl es die Einwohnerkontrolldaten nach der allgemeinen Lebenserfahrung und dem gewohnten Lauf der Dinge vermuten lassen, muss sie dies beweisen.

Art. 11 Beginn und Ende des Anspruchs

¹ Das Anspruchsjahr entspricht dem Kalenderjahr, für welches die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung geschuldet sind.

² Für Neugeborene und für Personen, die im Kanton Glarus Wohnsitz nehmen, beginnt die Berechtigung am 1. Januar des auf die Geburt respektive den Zuzug folgenden Jahres.

³ Der Anspruch einer Person endet während des Kalenderjahres auf den auf das Ereignis folgenden Monat:

- a. bei Wegzug ins Ausland;
- b. bei ihrem Tod.

Art. 12 Massgebende Verhältnisse

¹ Massgebend für die Beurteilung des Anspruchs sind die persönlichen, familiären und wirtschaftlichen Verhältnisse.

² Die persönlichen und familiären Verhältnisse bestimmen sich nach den Gegebenheiten am 31. Dezember des Vorjahres.

³ Die wirtschaftlichen Verhältnisse bestimmen sich nach Massgabe der definitiven Veranlagung der Kantons- und Gemeindesteuern der vorletzten Steuerperiode.

Art. 13 Verwirkung des Anspruchs

¹ Der Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung verwirkt, wenn:

- a. die Geltendmachung nicht innerhalb der vom Regierungsrat vorgeschriebenen Frist erfolgt;
- b. anspruchsbegründende oder mitteilungspflichtige Änderungen nicht innerhalb der vom Regierungsrat vorgeschriebenen Fristen erfolgen;
- c. notwendige Auskünfte nicht erteilt oder nachgeforderte Unterlagen nicht innert den behördlichen Fristen eingereicht werden.

5.2. Berechnung

Art. 14 Berechnung und Höhe der Prämienverbilligung

¹ Die Prämienverbilligung entspricht der Differenz zwischen Richtprämie und Selbstbehalt.

² Die Richtprämien orientieren sich in der Regel an den vom Bund jährlich festgelegten Durchschnittsprämien der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten. Er kann Ausnahmen festlegen.

³ Der Selbstbehalt entspricht einem vom Landrat nach Einkommenskategorien festgelegten prozentualen Anteil des anrechenbaren Einkommens.

Art. 15 *Anrechenbares Einkommen*

¹ Das anrechenbare Einkommen bestimmt sich nach dem Total der Einkünfte, erhöht um einen vom Landrat festgelegten Anteil des steuerbaren Vermögens. Der Landrat kann weitere Abzüge und Zuschläge zum Total der Einkünfte bestimmen.

² Bei Personen, die einen Gesamtanspruch haben, werden die anrechenbaren Einkommen zusammengezählt.

³ Entspricht das ermittelte anrechenbare Einkommen einer Person offensichtlich nicht ihrer aktuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, kann auf Letztere abgestellt werden.

Art. 16 *Sonderfälle*

¹ Personen, die mehrmals oder über wenige Monate wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen, wird die volle Richtprämie zugestanden.

² Für quellenbesteuerte Personen mit fremdenpolizeilicher Bewilligung zum Jahresaufenthalt gilt als anrechenbares Einkommen das definitive Bruttoeinkommen des vorletzten Jahres. Liegen diese Angaben nicht vor, kann auf das Bruttoeinkommen des Vorjahres abgestellt werden.

³ Kinder sowie junge Erwachsene in Ausbildung gemäss Artikel 65 Absatz 1 bis KVG haben Anrecht auf die jeweilige halbe Richtprämie, sofern die Berechnung gemäss Artikel 15 Absatz 1 einen tieferen Anspruch auf Prämienverbilligung ergibt und das anrechenbare Einkommen einen vom Landrat festgelegten Grenzbetrag nicht übersteigt. Der Landrat kann den Grenzbetrag abstufen.

5.3. Verfahren

Art. 17 *Geltendmachung des Anspruchs*

¹ Der Anspruch auf Prämienverbilligung wird auf Antrag ermittelt und ausgerichtet.

² Der Regierungsrat regelt das Verfahren.

Art. 18 *Ausserordentliche Rechnungsstellung*

¹ Die zuständigen Sozialhilfestellen können in begründeten Fällen anordnen, dass die Rechnungsstellung der Versicherer für die Prämien direkt an sie erfolgt. Ein begründeter Fall liegt namentlich vor, wenn Anlass zur Befürchtung besteht, dass die Prämien uneinbringlich werden.

Art. 19 *Abtretung des Anspruchs*

¹ Behörden oder Personen, welche die Prämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung dem Versicherer bevorschussen, können sich den Anspruch auf die Prämienverbilligung abtreten lassen.

Art. 20 *Mitwirkung der Versicherer*

¹ Die im Kanton tätigen Versicherer erteilen der zuständigen Verwaltungsbehörde auf Anfrage Auskunft über das Versicherungsverhältnis nach KVG einer Person mit Anspruch auf Prämienverbilligung.

² Sie melden der zuständigen Verwaltungsbehörde auf Anfrage den gesamten Versichertenbestand für den Abgleich der Datenbestände gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben.

³ Das Verfahren richtet sich nach den bundesrechtlichen Vorgaben über den Datenaustausch für die Prämienverbilligung.

Art. 21 *Rückerstattung*

¹ Eine zu Unrecht ausgerichtete Prämienverbilligung ist zurückzuerstatten.

6. Pflegefinanzierung**6.1. Langzeitpflege****Art. 22** *Kostenbeteiligung der versicherten Person*

¹ Die versicherte Person übernimmt die nicht vom Versicherer gedeckten Pflegekosten, maximal aber 20 Prozent des höchsten vom Bundesrat festgesetzten Pflegebeitrages. Absatz 2 bleibt vorbehalten.

² Die Wohngemeinde kann eine tiefere Kostenbeteiligung festlegen.

³ Die versicherte Person schuldet die Kostenbeteiligung direkt dem Leistungserbringer.

Art. 23 *Restfinanzierung*

¹ Die Wohngemeinde übernimmt die nicht vom Versicherer und nicht durch die Kostenbeteiligung der versicherten Person gedeckten Pflegekosten.

² Bei stationärer Pflege in einer Einrichtung gemäss Artikel 39 Absatz 3 KVG ausserhalb der Wohngemeinde sind grundsätzlich die Tarif- respektive Finanzierungsvorgaben der Standortgemeinde massgebend. Verbleibt die versicherte Person auf eigenen Wunsch in der Einrichtung, obwohl ihr ein geeigneter Platz in einer Institution in der Wohngemeinde angeboten wurde, kann die Wohngemeinde den Beitrag an die nicht gedeckten Pflegekosten auf den für ihr Gemeindegebiet geltenden Ansatz begrenzen.

³ Der Kanton übernimmt in Abweichung der Absätze 1 und 2 die nicht vom Versicherer und nicht durch die Kostenbeteiligung der versicherten Person gedeckten Pflegekosten von auf der Pflegeheimliste geführten Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen.

6.2. Akut- und Übergangspflege**Art. 24** *Kostenanteil Kanton, Leistungserbringer*

¹ Der kantonale Anteil an die Leistungen der Akut- und Übergangspflege (Art. 25a Abs. 2 KVG) beträgt 55 Prozent.

² Der Regierungsrat erteilt bei nachgewiesenem Bedarf Leistungsaufträge für die Akut- und Übergangspflege. Beauftragte Organisationen des Privatrechts haften wie das Gemeinwesen. Für jeden Leistungserbringer ist eine Haftung aus rechtmässigem Verhalten (Art. 7 Staatshaftungsgesetz) bei der medizinischen Untersuchung, Behandlung und Pflege ausgeschlossen.

² Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten, namentlich die Ermittlung von Kosten und Leistungen, das Vergütungsverfahren und das Verfahren betreffend Haftung von beauftragten Organisationen des Privatrechts.

7. Spitalplanung und -finanzierung**Art. 25** *Aufnahmekriterien*

⁷ Die Aufnahme eines Leistungserbringers auf die Spital- oder die Pflegeheimliste ist von der Erfüllung von Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitskriterien sowie weiteren Auflagen abhängig, insbesondere von der Einhaltung der Aufnahmepflicht im Sinne von Artikel 41a KVG, der Beteiligung am Notfalldienst, dem Nachweis eines Nachversorgungskonzeptes oder der Aus- und Weiterbildung für Berufe des Gesundheitswesens.

⁵ Ein Leistungserbringer kann für einzelne Leistungen seines stationären Angebotes auf die Spitalliste aufgenommen werden.

⁶ Über die Planung sowie Anpassungen der Spital- und Pflegeheimlisten erstattet der Regierungsrat dem Landrat Bericht.

Art. 26 *Leistungsaufträge*

¹ Der Regierungsrat erteilt jedem auf der Spitalliste geführten Leistungserbringer einen Leistungsauftrag. Die Leistungserbringung ist auf den im Auftrag bezeichneten Standort beschränkt.

² Die Weiter- und Untervergabe von Leistungsaufträgen ist für medizinische Supportleistungen an Dritte nur zulässig, sofern sie die Versorgungssicherheit nicht gefährdet.

² Bei schweren oder wiederholten Verstössen gegen den Leistungsauftrag kann der Regierungsrat diesen ohne Kompensation ganz oder teilweise entziehen sowie geleistete Abgeltungen zurückfordern.

Art. 27 *Referenztarif*

¹ Als Referenztarif für frei gewählte stationäre Behandlungen in einem Listenspital ausserhalb der Spitalliste des Wohnsitzkantons (Art. 41 Abs. 1 bis KVG) gilt der jeweils günstigste Tarif für die betreffende Behandlung in einem Listenspital auf der Spitalliste des Kantons Glarus.

Art. 28 *Mitwirkungs- und Auskunftspflicht*

¹ Die Leistungserbringer gemäss Artikel 26 Absatz 1 und die Versicherer sind verpflichtet, den zuständigen Verwaltungsbehörden die für die Zulassung von Leistungserbringern sowie für die Genehmigung beziehungsweise Festsetzung von Tarifen notwendigen Daten unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.

² Der Regierungsrat kann die Leistungserbringer sowie die Versicherer zur unentgeltlichen Lieferung weiterer Daten verpflichten.

² Die Daten können zu statistischen Zwecken oder zum Vergleich mit anderen Spitälern in anonymisierter Form veröffentlicht werden.

8. Datenschutz**Art. 29** *Datenschutz*

¹ Die zuständigen Verwaltungsbehörden sind berechtigt, für die Erfüllung der sich aus diesem Gesetz sowie der Bundesgesetzgebung ergebenden Aufgaben, Personendaten einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, zu bearbeiten oder durch beauftragte Dritte bearbeiten zu lassen.

² Sie können dafür insbesondere die notwendigen Personendaten gemäss dem Einführungsgesetz zum Registerharmonisierungsgesetz nutzen.

² Die notwendigen Personendaten dürfen ohne Anfrage gemeldet oder im Abrufverfahren bekannt gegeben werden.

9. Rechtspflege**Art. 30** *Im Allgemeinen*

¹ Der Rechtsschutz gegen Verfügungen gestützt auf dieses Gesetz richtet sich unter Vorbehalt anderslautender bundesrechtlicher Vorgaben sowie der nachfolgenden Ausnahmen nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Art. 31 *Rechtsmittel gegen Prämienverbilligungsentscheide*

¹ Gegen Verfügungen der zuständigen Verwaltungsbehörde kann binnen 30 Tagen seit Zustellung bei der verfügenden Instanz schriftlich und begründet Einsprache erhoben werden. Das Einspracheverfahren ist kostenlos.

² Gegen Einspracheentscheide der zuständigen Verwaltungsbehörde kann binnen 30 Tagen seit Zustellung beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden.

Art. 32 *Kantonales Versicherungsgericht*

¹ Das Verwaltungsgericht beurteilt als kantonales Versicherungsgericht Streitigkeiten zwischen Versicherern und den versicherten Personen sowie alle übrigen Streitigkeiten aus der Anwendung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung, soweit dieses hierfür keine andere Behörde vorsieht.

² Das Verfahren richtet sich unter Vorbehalt der bundesrechtlichen Ausnahmen in erster Linie nach den besonderen Verfahrensbestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (Art. 56 ff. ATSG). Subsidiär sind die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes anwendbar.

Art. 33 *Kantonales Schiedsgericht*

¹ Das Schiedsgericht für Streitigkeiten zwischen Versicherern und Leistungserbringern besteht aus dem Verwaltungsgerichtspräsidenten als Vorsitzenden und je zwei Vertretern der Versicherer und der betroffenen Leistungserbringer als Schiedsrichter.

² Der Verwaltungsgerichtspräsident ernennt fallweise die jeweiligen Mitglieder des Schiedsgerichts auf Vorschlag der Parteien und bezeichnet den Sekretär. Die Entschädigung der Schiedsrichter richtet sich nach den kantonalen Vorschriften.

³ Das Verfahren vor dem Schiedsgericht richtet sich, unter Vorbehalt der besonderen Bestimmungen des Krankenversicherungsgesetzes, nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

Art. 34 *Strafbestimmung*

¹ Mit Busse bis 10'000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich in Verletzung seiner Mitwirkungspflicht gemäss diesem Gesetz unwahre Angaben macht oder in anderer Weise für sich oder andere Leistungen nach diesem Gesetz erwirkt.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

GS VIII D/21/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) vom 7. Mai 2006, wird aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes. Er kann es gestaffelt in Kraft setzen.

§ 7 Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) unterbreitet. Sie dient der Erfüllung der bundesrechtlichen Vorgabe, wonach durch den Aufenthalt in einem anerkannten Pflegeheim in der Regel keine Sozialhilfe-Abhängigkeit begründet werden soll.

Die Vorlage regelt neu, wie die Heimkosten von unterstützungsbedürftigen Alters- und Pflegeheimbewohnern durch Kanton und Gemeinden zu decken sind, sofern die eigenen Mittel (Renten, Ergänzungsleistungen, Hilflosenentschädigung usw.) nicht mehr ausreichen. Konkret wird festgelegt, in welcher Reihenfolge, welchem Umfang und unter welchem Titel Gemeinden und Kanton zur Finanzierung des Heimaufenthaltes beitragen müssen (Unterstützungsgemeinde: ungedeckte Heimkosten; Kanton: Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe). Wie bisher stehen die persönlichen Auslagen bis zum Höchstbetrag gemäss Ergänzungsleistungsgesetzgebung an erster Stelle. Dann folgt neu die Beteiligung der Patienten an den Pflegekosten gemäss Krankenversicherungsgesetz (aktuell max. 21.60 Fr./Tag). Erst an dritter Stelle stehen nun die Pensions- und Betreuungskosten.

Neu wird die öffentliche Finanzierung der ungedeckten Heimkosten auf jene Heimbewohner beschränkt, über deren Gesuch um Ergänzungsleistungen (EL) eine aktuelle Verfügung vorliegt. Die Gemeinden dürfen diese Heimbewohner für ihre Leistungen an die ungedeckten Heimkosten grundsätzlich nicht mehr persönlich belangen, ausser diese verfügen gemäss aktueller EL-Verfügung über nicht realisierte Einkommensteile (z. B. Vermögensverzehr, unverteilte Erbschaft).

Diese Gesetzesänderung bzw. die Änderung der Reihenfolge der Kostentilgung führt zu einer Kostenverlagerung. Der Kanton als Träger der Sozialhilfekosten wird entlastet. Die Gemeinden als Träger der ungedeckten Heimkosten werden entsprechend stärker belastet. Höhere EL, welche der Kanton trägt, werden dies kompensieren.

Ausserdem sollen die Heimtarife neu der Genehmigung durch das zuständige Departement unterliegen. Mit der bisherigen Festlegung von maximal anrechenbaren Tagestaxen konnten nur die Ausgaben des Kantons für seine EL beeinflusst werden. Mit dem Genehmigungserfordernis wird auch dem Interesse der Selbstzahler an sachgerechten Tarifen Rechnung getragen. Es hat insbesondere Auswirkungen darauf, ob und wann bisherige Selbstzahler EL beantragen müssen. Die Prüfung der Tarife erfolgt künftig aufgrund der gesicherten Heimrechnungen, nicht mehr aufgrund des Budgets. Dadurch entfällt das Abstellen auf Unwägbarkeiten wie die prognostizierte Heimauslastung. Der bisherige Termindruck kann zudem vermieden werden.

Schliesslich wird der Begriff «Altersbetreuung» durch «Betreuung in Alters- und Pflegeheimen» ersetzt. Damit erfassen die betroffenen Regelungen künftig sämtliche Aufenthalte in Alters- und Pflegeheimen und nicht bloss die altersbedingten.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Änderung des Sozialhilfegesetzes unverändert zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Es wurde festgestellt, dass der Kanton keine Sozialhilfekosten für in einem Alters- und Pflegeheim (APH) lebende Personen aufwendet. Die Gemeinden beglichen nicht nur die ungedeckten Heim- (Art. 6a SHG; Gesamtbelastung 2013: 474'366 Fr.) und die Pflegerestkosten (Art. 33b Abs. 1 Bst. c Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung, EG KVG; Gesamtbelastung 2013: 4'781'712 Fr.) Sie bezahlten auch die in diesen Fällen entstehenden Sozialhilfekosten (2013: rund 115'000 Fr.).

Für die Zeit ab dem 1. Januar 2014 verständigte man sich darauf, dass die Gemeinden sämtliche Leistungen, die sie zugunsten von Alters- und Pflegeheimbewohnern erbringen, erfassen. Dabei finanzieren sie die Sozialhilfekosten vor und stellen diese dem Kanton halbjährlich in Rechnung. Die in diesem Verfahren erhobenen Zahlen lassen zeitnah erkennen, in welchen Fällen ungedeckte Heim-, Pflegerest- oder Sozialhilfekosten in welcher Höhe entstehen. Gestützt auf dieses Zahlenmaterial können den Gemeinden nicht nur ihre Sozialhilfeauslagen erstattet werden. Es steht auch fest, dass 34 der 258 per Ende 2013 in einem Heim lebenden Personen, die EL zur AHV bezogen, die anfallenden Kosten nicht ohne Unterstützung durch die Sozialhilfe bestreiten konnten. Damit scheinen die EL ihrer Hauptanforderung nicht zu genügen. Gemäss Artikel 10 Absatz 2 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) sind EL-Beiträge nämlich bei Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim leben, so zu bemessen, dass aufgrund des Aufenthalts in einem anerkannten Pflegeheim «in der Regel» keine Sozialhilfe-Abhängigkeit entsteht. Die konkrete Bemessung obliegt den Kantonen.

Die bundesrechtliche Vorgabe lässt eine Sozialhilfe-Abhängigkeit somit nur in Ausnahmefällen zu. Bei 34 Fällen wird die Beitragsbemessung der Vorgabe nicht gerecht.

Grund für die Häufung dieser Art von Sozialhilfefällen sind mehrere Umstände:

- Gemäss geltendem Recht ist der Versichertenbeitrag an die Pflegekosten erst zu leisten, nachdem die persönlichen Auslagen (max. 454 Fr./Monat) und die effektiven (im Gegensatz zu den berechtigten) Kosten der stationären Altersbetreuung bezahlt wurden. Dies führt in zu vielen Fällen dazu, dass nach der Deckung der Kosten der stationären Altersbetreuung nicht mehr genügend Mittel vorhanden sind.
- Die EL operieren mit anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einnahmen, nicht mit den effektiven, tatsächlichen. Dass die EL nur die anerkannten Ausgaben berücksichtigen und mögliche Einnahmen anrechnen, ergibt sich aus dem System der EL. Dieses will nur dasjenige Leistungsdefizit ausgleichen, welches sich bei Ausschöpfung der eigenen Möglichkeiten einerseits und der Übernahme von Ausgaben in einem gerechtfertigt erscheinenden Umfang andererseits ergibt. Die EL übernehmen keine übertriebenen Kosten und erbringen keine Leistungen, wenn der Versicherte diese gar nicht benötigte, würde er seine eigenen Möglichkeiten ausschöpfen. Die Kantone können deshalb die Kosten (= Ausgaben) begrenzen, die wegen des Aufenthaltes in einem Heim oder Spital berücksichtigt werden. Einnahmenseitig besteht einzig die Möglichkeit, den Vermögensverzehr zu erhöhen. Davon hat der Kanton Glarus Gebrauch gemacht.
- Die APH-Tarife werden durch die Einrichtungen/Gemeinden bestimmt (ohne Genehmigungspflicht). Die Festlegung der maximalen EL-Beiträge durch den Regierungsrat und die Überprüfung der ausgewiesenen Kosten innerhalb dieses vorgegebenen Rahmens durch das Departement Volkswirtschaft und Inneres (DVI) haben nur Auswirkungen auf die Höhe der EL-Beiträge, nicht auf die Tarife selber.
- Dass man bei dieser Kostenüberprüfung durch das DVI auf die Budgetzahlen und nicht auf Rechnungszahlen abstellt, ist eine systembedingte Ungenauigkeit. Sie beeinflusst die Anzahl Sozialhilfefälle jedoch kaum.

2. Vernehmlassung

Die vorliegende Situation wurde analysiert, mögliche Lösungsansätze skizziert und ein konkreter Vorschlag in die Vernehmlassung geschickt. Diese Vorlage sah folgende drei Rechtsänderungen vor:

- Änderung der Reihenfolge in Artikel 6b,
- Aufhebung von Artikel 51,
- Einführen einer Tarifgenehmigungspflicht (Art. 51a SHG).

Kein Vernehmlassungsteilnehmer wehrte sich gegen das Ziel, Sozialhilfe-Abhängigkeiten von Heimbewohnenden zu reduzieren. Es bestehen jedoch unterschiedliche Auffassungen darüber, ob die Einführung der Tarifgenehmigungspflicht dazu notwendig und geeignet sei. Dass hier in eine Gemeindeaufgabe eingegriffen wird, trifft zu. Alternativen dazu wurden nicht skizziert. Namentlich eignet sich auch die Festlegung der EL-Obergrenzen nicht, um Einfluss auf die Tarifentwicklung zu nehmen. Sie schützt nur EL-Beziehende (bzw. die Kantonsfinanzen) und damit rund zwei Drittel der Heimbewohnenden nicht vor (zu) hohen Tarifen. Wird eine Obergrenze für den ganzen Kanton festgelegt, muss sich diese zudem an den obersten Tarifen orientieren, um Artikel 10 ELG erfüllen zu können. Ausserdem werden die Ergebnisse der Überprüfung der ausgewiesenen Kosten im Rahmen der Festlegung der definitiven EL-Beiträge nicht publiziert. Täte man dies, würde für jedermann ersichtlich, welche Tarife in welcher Einrichtung als berechtigt erscheinen. Faktisch führte dies zu einem Tarifgenehmigungsverfahren. Ein transparentes Genehmigungsverfahren ist dem vorzuziehen. Finanziell motivierte, erzwungene Heimwechsel liegen in der Kompetenz der Gemeinden und bilden die Ausnahme. Die Forderung, der Kanton habe flankierend zu definieren, welche Dienstleistungen im Rahmen der Pensions- und Betreuungstaxen von den Institutionen zu erbringen und damit abgegolten seien, ist zu prüfen. Die Forderung, zur Einzelfallprüfung zurückzukehren, berührt den Vollzug. Die Änderung der Reihenfolge (Art. 6b) löst dieses Problem. Die Tarife wird weiterhin die Institution/Gemeinde festlegen. Es soll nur die Genehmigungspflicht für diese – für jedes Heim separaten – Tarife eingeführt werden. Entscheide müssen überprüft werden können. Zwar sind nur 13 Prozent der EL-Beziehenden von Sozialhilfe abhängig. Doch finanziert der Kanton mit jährlich steigenden Kosten die EL, weil er diese so festsetzen muss, dass in der Regel keine Sozialhilfe-Abhängigkeiten entstehen. Die entsprechende Entwicklung der EL zeigt sich in der Jahresrechnung (2012: 7,04 Mio. Fr.; 2013: 8,5 Mio. Fr.; 2014 hochgerechnet: 9,6 Mio. Fr.), wobei der Bund fünf Achtel der Kosten für die Existenzsicherung für Personen zu Hause und im Heim trägt.

Zudem klammert die Kritik an der Genehmigungspflicht zwei Drittel der Heimbewohnenden aus; Selbstzahlende verdienen genauso Schutz wie die EL-Kosten. Zentral ist die Frage, ob es sich bei den ungedeckten Heimkosten um Sozialhilfekosten handelt. Um auch die Zuweisung zu den diversen Kostenträgern prüfen zu können, muss die Genehmigungspflicht sämtliche Tarife umfassen.

Die Forderung nach leistungsbezogenen, kantonsweiten Tarifen ist schwierig umzusetzen, zumal die Festlegung derselben den Einrichtungen/Gemeinden, nicht dem Kanton, obliegt. Die APH-Landschaft ist sehr heterogen.

3. Lösungsansätze

Gestaltungsspielraum besteht nur in Bezug auf die anerkannten Ausgaben der in einem Heim lebenden Personen (Tagestaxen, Betrag für persönliche Auslagen) und bezüglich der Regeln der Einnahmenverwendung. Bei den anrechenbaren Einnahmen ist der gesetzliche Handlungsspielraum (Vermögensverzehr bei der EL) bereits ausgeschöpft. Zu prüfen bleibt die Reihenfolge der Mittelverwendung und die Ausgabenseite.

3.1. Verwendung der Einnahmen

Zunächst ist die bestehende Regelung bezüglich der Einnahmenverwendung zu überprüfen. Personen im Heim sollen ihre Einnahmen zuerst für die persönlichen Auslagen verwenden dürfen (Art. 6b Abs. 1 Ziff. 1 SHG). Damit lassen sich Sozialhilfefälle vermeiden, welche als stossend empfunden würden.

In zweiter Linie mussten bisher die effektiven Kosten der stationären Altersbetreuung getilgt werden. Dies konnte die Folge haben, dass nicht mehr genügend Mittel zur Deckung der Pflegekostenbeteiligung der unterstützten Person vorhanden waren. Das führte, indem es sich hier nicht um «Heimkosten», sondern um eine Unterstützung im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe handelte, zu Sozialhilfefällen.

Im Sinne einer Zwischenlösung behalf man sich bis dato (aufwendig) damit, dass man die Zahlungen der EL auf die einzelnen Positionen (persönliche Auslagen, Pension, Betreuung, Pflege usw.) aufteilte, den Anteil am Versichertenbeitrag als separate Einnahme behandelte und diesen EL-Teilbetrag erst nach der Regelung der Kosten für die stationäre Altersbetreuung zur Tilgung des Versichertenbeitrags verwendete. Dies führte dazu, dass zumindest ein Anteil der EL noch für die Bestreitung des Versichertenbeitrags zur Verfügung stand. Systembedingt konnte aber praktisch nie der ganze Versichertenbeitrag beglichen werden. Die Zwischenlösung hatte keinen wesentlichen Einfluss auf die Anzahl Sozialhilfefälle, sondern reduzierte nur die Belastung.

Die vorgeschlagene Änderung der Reihenfolge der Finanzierung in Artikel 6b ist gegenüber anderen Lösungen in der Handhabung klarer und einfacher und deshalb vorzuziehen. Nicht die Bemessung der EL-Beiträge führte zu dieser unerwünschten Häufung von Sozialhilfe-Abhängigkeiten. Vielmehr ist das System bzw. die Reihenfolge, in welcher die entstandenen Kosten getilgt werden sollen, dafür verantwortlich. Die geänderte Reihenfolge führt zudem dazu, dass künftig auf die vorstehend erwähnte Zwischenlösung ganz verzichtet werden kann. Die Kosten für ungedeckte Heimkosten werden jedoch steigen. Höhere maximale EL-Beiträge werden dies abfedern müssen.

3.2. Wirksamkeit und weiterer Bedarf

Die Änderung der Reihenfolge in Artikel 6b allein genügt aber noch nicht. Sie bringt keine wesentliche Verbesserung bezüglich der Bundesvorgaben. Sie vereinfacht jedoch die Abläufe. In aller Regel werden sich Betroffene nur noch mit der Gemeinde auseinandersetzen müssen, und nicht mit der Sozialhilfe. Zwar können die Sozialhilfekosten gesenkt werden, doch entstehen vermehrt ungedeckte Heimkosten. Bei unveränderten Einnahmen und Ausgaben führt eine Anpassung der Reihenfolge nur zu einer Kostenverlagerung und zwar zulasten der Gemeinden. Für den Betroffenen macht es aber keinen wesentlichen Unterschied, ob ungedeckte Heimkosten oder Sozialhilfekosten entstehen.

Weiter genügt es nicht, diese Kostenverlagerung vom Kanton auf die Gemeinden durch eine Anpassung der EL-Beiträge (für Pension und Betreuung) abfedern zu wollen. Dies allein änderte nichts an der Zahl der Fälle, welche aufgrund eines Heimaufenthalts von der öffentlichen Hand unterstützt werden müssen.

Sozialhilfekosten bei Heimbewohnenden können also durch die Änderung der Reihenfolge in Artikel 6b massgeblich reduziert werden. Dieses Zwischenergebnis ist mit Blick auf Artikel 10 ELG jedoch nur dann von Nutzen, wenn gleichzeitig verhindert wird, dass der erhöhte Druck auf die Heimkosten nicht zu einer höheren Anzahl von Fällen führt, in denen Heimbewohnende von den Gemeinden via Rückerstattungs- oder Verwandtenunterstützungspflicht belangt werden können. Auch dies sind Sozialhilfe-Abhängigkeiten im Sinne von Artikel 10 ELG. Dies ist zu verhindern – allerdings nur, wenn eine EL-Verfügung vorliegt. Damit wird sichergestellt, dass zunächst Sozialversicherungsleistungen beansprucht werden, bevor die Gemeinde entsprechende Restkosten übernehmen muss.

Zudem soll die Gemeinde ungedeckte Heimkosten nur dann tragen müssen, ohne entsprechende Ansprüche gegenüber der unterstützten Person geltend machen zu können, wenn in der EL-Verfügung keine anderen Einnahmen als die effektiven, tatsächlich verfügbaren angerechnet wurden. Wurden jedoch fiktive Einnahmen angerechnet, muss es der Gemeinde nach wie vor gestattet sein, unterstützte Personen dazu zu verhalten, solche Einnahmen zu realisieren. Dazu soll der Gemeinde (wie bisher) das gesamte Instrumentarium des SHG zur Verfügung stehen. Soweit jedoch eine EL-Verfügung vorliegt und diese keine fiktiven Einnahmen (im Sinne des ELG) mehr ausweist, soll die Gemeinde künftig die ungedeckten Heimkosten ähnlich wie die Pflegerestkosten tragen.

Was nach einem fundamentalen Systemwechsel aussieht, ist bloss Nachvollzug der Rechtswirklichkeit. Die Gemeinden machten nämlich von ihren Möglichkeiten kaum je Gebrauch. Insgesamt wurden nur zwei solche Verfahren initiiert, die zudem nicht einmal von Erfolg gekrönt waren. Die wenigen Fälle, in denen nach diesen Vorgaben dennoch Sozialhilfe-Abhängigkeiten entstehen, sind gewollt. Im Wesentlichen resultieren sie nur noch aus zu hohen persönlichen Auslagen, wenn diese den Betrag von 454 Franken pro Monat (pauschal) übersteigen. In diesen Fällen ist eine Intervention der Sozialbehörden genauso angezeigt, wie es sich rechtfertigt, dass Gemeinden die Realisierung fiktiver Einnahmen verlangen können. In letzteren Fällen besteht im Übrigen keine Sozialhilfe-Abhängigkeit. Fiktive Einnahmen schliessen eine Notlage im Sinne von Artikel 2 SHG aus.

Diese beiden Massnahmen (Änderungen von Art. 6a und 6b) bewirken, dass der Aufenthalt in einem APH künftig weniger häufig zu einer Sozialhilfe-Abhängigkeit führen wird. Schliesslich beschränkt sich der bundesrechtliche Auftrag nach Artikel 10 ELG nicht auf die Betagtenhilfe, sondern bestimmt die Bemessung von Ergänzungsleistungen im Zusammenhang mit sämtlichen Aufenthalten in APH. Der Begriff stationäre «Altersbetreuung» erweist sich als zu eng und ist durch stationäre «Betreuung in Alters- und Pflegeheimen» zu ersetzen.

3.3. Tarifgenehmigung

Aktuell nimmt der Kanton auf die Tarifgestaltung der Glarner Einrichtungen der stationären Altersbetreuung keinen Einfluss. Die Maximierung der EL-Beiträge limitiert zwar die entsprechenden Kantonsausgaben, kann jedoch – weil die Tarife davon unberührt bleiben – nur wenig Einfluss darauf nehmen, ob ungedeckte Heimkosten und damit (nach geltendem Recht) Sozialhilfe-Abhängigkeiten entstehen. Der Kanton hat gemäss Auftrag des Gesetzgebers die EL-Beiträge so festzulegen, dass durch den Aufenthalt in einem anerkannten Pflegeheim «in der Regel» keine Sozialhilfe-Abhängigkeit begründet wird. Es genügt aber nicht, die kantonalen Ausgaben zu begrenzen. Vielmehr ist man verpflichtet, Einfluss auf die Anzahl derjenigen Fälle zu nehmen, in denen der Aufenthalt in einem APH zu einer Sozialhilfe-Abhängigkeit führt. Dies hängt von den von Einrichtungen und Gemeinden bestimmten Pflegeheimkosten einerseits und den vom Kanton festgesetzten EL-Beiträgen andererseits ab.

Die Lösung kann nun nicht darin bestehen, dass der Kanton bei der Festlegung der EL-Beiträge die jeweiligen Heimtarife übernimmt. Zwar würde dies Sozialhilfe-Abhängigkeiten in Heimen nahezu verunmöglichen, doch gäbe man damit jede Möglichkeit der Einflussnahme auf Kostenentwicklungen preis. Stattdessen soll eine Tarifgenehmigungspflicht eingeführt werden. Dies bedeutet für die Einrichtungen keinen wesentlichen Mehraufwand und ändert im Ablauf wenig. Bereits bisher waren die APH im Rahmen der Festlegung der konkreten EL-Beiträge nämlich verpflichtet, ihre Kosten zu belegen. Das DVI bestimmt gestützt darauf, welche Tarife als kostenmässig ausgewiesen erscheinen und in welcher Höhe EL-Beiträge geleistet werden. Dabei wird man künftig nicht mehr auf Budget-, sondern auf Rechnungszahlen abstellen. Zwar orientiert man sich über Rechnungszahlen an Vergangenen, doch versprechen diese eine höhere Genauigkeit als Budgetzahlen, welche auf Hochrechnungen und Annahmen basieren, wobei namentlich der prognostizierten Auslastung eine zentrale und viel diskutierte Rolle zukommt. Solche Diskussionen werden sich erübrigen. Es kann auf gesicherte Werte abgestellt werden. Auch terminlich führt dies zu einer Entlastung. Die Rechnungszahlen liegen bereits Mitte Jahr revidiert und genehmigt vor und können über den Sommer verarbeitet werden. Dadurch können die maximalen EL-Beiträge im Herbst festgelegt werden und die Datenverarbeitung bis Ende Oktober erfolgen. Das Abstellen auf die Budgetzahlen verursachte hingegen regelmässig einen extremen Termindruck. Die Einheitlichkeit der Rechnungen ist mit Buchführungs- und Rechnungslegungsvorschriften sicherzustellen. Massgebend ist grundsätzlich das einschlägige Curaviva-Handbuch, angepasst auf die besonderen Verhältnisse im Kanton Glarus.

Soweit nun künftig aufgrund der effektiven Rechnungszahlen der Nachweis gelingt, dass die Tarife infolge der ausgewiesenen Kosten gerechtfertigt sind, wird man sich bei der Festlegung der EL-Beiträge daran orientieren. Das bisherige Verfahren wird damit zum Tarifgenehmigungsverfahren.

Kein Argument gegen die Genehmigungspflicht ist die Tatsache, dass den Gemeinden die Möglichkeit genommen wird, EL-Beziehende mit Rückerstattungsforderungen zu konfrontieren. Eine Tarifgenehmigungspflicht ist für die Mehrheit der Heimbewohnenden (rund zwei Drittel), die keine EL bezieht, mindestens so bedeutsam. Namentlich wird der Zeitpunkt, in welchem Selbstzahlende EL beantragen müssen, massgeblich durch die Heimtarife bestimmt. Es liegt im Interesse der Selbstzahlenden, dass Tarife überwacht werden, bevor sich ein Unterstützungsbedarf zeigt und sei es auch nur mit dem Effekt, diesen Moment hinauszuschieben. Kosten werden sich dabei kaum reduzieren lassen. Profitieren werden, nebst den Selbstzahlenden, die Einrichtungen selber. Durch die Aufsichtsbehörde genehmigte Tarife stärken die Stellung der Einrichtung in Preisdiskussionen. Vor allem aber erhält der Kanton die Möglichkeit, über die Tarifgenehmigungspflicht nebst der Interessen der Selbstzahlenden auch jene der Sozialversicherungen zu schützen.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 6a; Kostentragung bei stationärer Betreuung in Alters- und Pflegeheimen

Die Möglichkeit, die ungedeckten Kosten «nach Massgabe dieses Gesetzes» bei der unterstützten Person wieder geltend zu machen, entfällt (Abs. 1). Ungedeckte Heimkosten trägt die Gemeinde. Im Unterschied zu den Pflegerestkosten jedoch nicht voraussetzungslos, sondern unter der doppelten Voraussetzung, dass für die unterstützte Person eine EL-Verfügung vorliegt und ihr dort nicht auch andere als die tatsächlich verfügbaren, d.h. bloss fiktive Einnahmen angerechnet wurden. Dabei handelt es sich um verzehrbare Vermögen (wie Wohneigentum/-rechte, Nutzniessungen, unverteilte Erbschaften usw.), das den Freibetrag nach ELG übersteigt. Wurden der unterstützten Person solche fiktiven Einnahmen angerechnet, soll die Gemeinde nach Massgabe des SHG – und beschränkt auf den Umfang dieser fiktiven Einnahmen – auch weiterhin die Möglichkeit haben, darauf zugreifen zu können bzw. deren Realisierung zu verlangen.

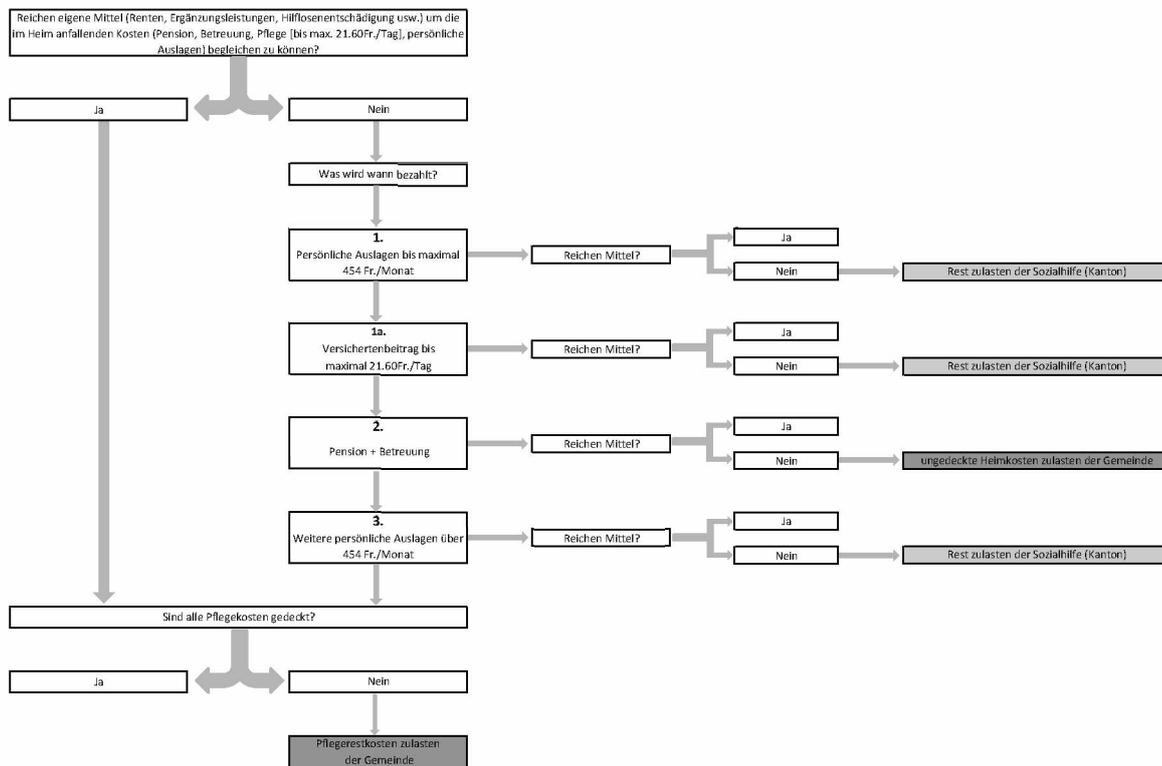
Begrifflich (Titel, Abs. 1 und 2) erfolgt ein Wechsel von der stationären «Altersbetreuung» zur stationären «Betreuung in Alters- und Pflegeheimen». Damit gelten die betroffenen Regelungen auch für Personen, welche nicht alters-, sondern etwa krankheitshalber in einem Alters- und Pflegeheim leben (frühe Demenz, Hirnschlag usw.). Der Geltungsbereich wird damit nicht massgeblich erweitert, steht nun aber im Einklang mit den bundesrechtlichen Vorgaben.

Artikel 6b Ziffer 1, 1a und 2; Verwendung der Einnahmen

Ziffer 1 und 2: Nur begriffliche Anpassung.

Ziffer 1a (neu): Bislang erfolgte die Tilgung des «Versichertenbeitrags» nach derjenigen der Kosten der stationären Altersbetreuung (neu: der stationären Betreuung in Alters- und Pflegeheimen), mit den «anderen Ausgaben». Neu soll der Versichertenbeitrag nun gleich nach der Bestreitung der persönlichen Auslagen entrichtet werden können (vgl. Grafik unten). Die weitere Reihenfolge bleibt unverändert.

Abschlaufschemata Finanzierung Alters- und Pflegeheimkosten



Artikel 51; Verträge mit stationären Einrichtungen

Die bisherige Regelung braucht es nicht mehr. Die Rechtsgrundlage für den Behindertenbereich findet sich in den Artikeln 39b und 39c SHG. Für den Bereich stationäre Altersbetreuung bzw. Betreuung in Alters- und Pflegeheimen bedarf der Regierungsrat keiner derartigen Kompetenzen. Dieser Bereich fällt in die Zuständigkeit der Gemeinden. Der Artikel kann aufgehoben werden.

Artikel 51a; Tarifgenehmigung

Die Tarifgenehmigungspflicht umfasst sämtliche Alters- und Pflegeheimtarife. Die Genehmigung berührt die Frage nicht, wer die Tarife festsetzt. Indem die Regierung nach wie vor die maximalen EL-Beiträge vorgibt (Art. 2 Abs. 1 EG ELG) und eine Tarifgenehmigung nur im Rahmen dieser Vorgaben erfolgen kann, ist das Departement für zuständig zu erklären.

5. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die vorliegenden Gesetzesänderungen werden eine Kostenverlagerung vom Kanton (Sozialhilfe) auf die Gemeinden (ungedekte Heimkosten) und wieder zurück zum Kanton (EL) bewirken. Dadurch, dass zunächst der Versichertenbeitrag bestritten werden kann, bevor die Kosten der stationären Altersbetreuung beglichen werden (Art. 6b), stehen für letzteres entsprechend weniger Mittel zur Verfügung. Damit steigt das Risiko, dass nachfolgend zu tilgende Kosten ungedeckt bleiben könnten, in diesem Masse. Stellt man auf die Zahlen aus dem Jahr 2013 ab, so ist mit einer Kostenverschiebung im Umfang von 100'000 bis 120'000 Franken zu rechnen.

Umgesetzt werden soll dies mit einer Anhebung der EL-Beiträge. Nebstdem jedoch sollen die ungedeckten Heimkosten der Gemeinden konstant und damit der Druck aufrechterhalten bleiben. Die Gemeinden sollen darauf achten, dass die Kosten der stationären Betreuung in den APH im Rahmen bleiben.

Entscheidend wird sein, welche maximalen EL-Beiträge der Regierungsrat bestimmen wird, innerhalb derer die einzelnen Tarifgenehmigungen gesprochen werden können. Soweit nämlich das Verfahren um die Festlegung der konkreten EL-Beiträge zum eigentlichen Tarifgenehmigungsverfahren werden soll (jeweils im Rahmen der vom Regierungsrat festgelegten EL-Maxima), ändert der administrative Aufwand nur unwesentlich. Personelle Auswirkungen bleiben deshalb aus. Die Einführung der Tarifgenehmigungspflicht selber hat keine direkte Kostenwirkung, jedenfalls keine, welche sich vorliegend beziffern liesse.

6. Beratung der Vorlage im Landrat

6.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Gesundheit und Soziales unter der Leitung von Landrat Emil Küng, Obstalden, befasste sich eingehend mit der komplexen Vorlage. Dass das Thema schwer verständlich ist, zeigten auch die vielen Fragen, Vorbehalte und Bedenken, die in der Kommission formuliert wurden. Dennoch stellte sich die vorberatende Kommission hinter die Vorlage. Der Aufenthalt in einem anerkannten Alters- und Pflegeheim solle in der Regel keine Abhängigkeit von Sozialhilfe begründen. Mit einer neuen Reihenfolge bei der Mittelverwendung könne dies erreicht werden. Die Gefahr, dass dadurch vermehrt ungedeckte Heimkosten zulasten der Gemeinden entstehen, liege zwar auf der Hand. Dies soll aber durch eine Erhöhung der EL kompensiert werden. Es gehe also keinesfalls um eine Verlagerung der Kosten vom Kanton auf die Gemeinden.

Um in der Kostenentwicklung vorbeugend zu wirken, soll der Kanton bzw. das zuständige Departement neu die Tarife der anerkannten Alters- und Pflegeheime genehmigen. Deren Festlegung sei jedoch weiterhin den Anstalten bzw. Gemeinden vorbehalten. Diese Absicht des Kantons, welche man als Eingriff in die Gemeindeautonomie sehen könne, lasse sich damit begründen, dass der Kanton über die EL und Sozialhilfe einen wesentlichen Teil der Kosten trage. Ausserdem soll die Genehmigung der Tarife jene Personen schützen, welche ihren Heimaufenthalt mit eigenen Mitteln finanzieren. Sie werde zudem dazu beitragen, die Tarifgestaltung vergleichbar zu machen. Eintreten auf die Vorlage war in der Kommission nicht bestritten.

In der Detailberatung wurden begriffliche Anpassungen zu Artikel 6a diskutiert, aber wieder verworfen. In Artikel 6b wollte ein Kommissionmitglied den Kanton verpflichten, die Mehrkosten der Gemeinden für ungedeckte Heimkosten auszugleichen. Dies wurde mit Verweis auf die Zusicherung in der Vorlage, dass der Kanton diese via Anpassung der EL ausgleichen werde, nicht weiterverfolgt. Ein Antrag, die Genehmigungspflicht zu streichen, wurde mit den Hinweisen, dass zwischen Tariffestsetzung und Genehmigung zu unterscheiden sei und dass auch die Zweidrittels-Mehrheit der Selbstzahler zu schützen sei, abgelehnt. Die Kommission beantragte dem Landrat, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

6.2. Landrat

6.2.1. Eintreten

Im Landrat selber wurde ein Nichteintretensantrag für die ganze Vorlage gestellt. Die Vorlage beinhalte ein gewisses Misstrauen gegenüber den Heimen und ihren Leitungen. Dieses sei nicht gerechtfertigt. Die Vorlage sei nicht nur schwer verständlich, sondern auch unnötig. Die Glarner Alters- und Pflegeheime seien in der Schweiz die günstigsten, die Verantwortlichen in Heimen und Gemeinden kämen ihrer Verantwortung nach.

Diese sei dort zu belassen, wo sie auch hingehöre, nämlich bei den Gemeinden. Daher opponierte der Antragsteller auch gegen die Genehmigungspflicht für die Tarife durch den Kanton.

Die Landratsmehrheit sprach sich jedoch klar für Eintreten auf die Vorlage aus. Die Vorgabe des Bundes, dass der Heimeintritt zu keiner Sozialhilfe-Abhängigkeit führen dürfe, sei heute nicht erfüllt und werde mit dieser Vorlage umgesetzt. Die bisherige Regelung habe zu einer Vermischung von Heim- und Sozialhilfekosten geführt. Es gehe weder darum, Kosten auf die Gemeinden zu überwälzen, noch um ein generelles Misstrauen gegenüber den Gemeinden. Zudem gelte es, die Selbstzahler mittels Genehmigungspflicht vor zu hohen Tarifen zu schützen.

6.2.2. Detailberatung

In der Detailberatung wurde ein Rückweisungsantrag zu Artikel 6b Absatz 1 SHG, welcher die Reihenfolge der zu tilgenden Forderungen betraf, nach kurzer Diskussion abgelehnt. Durch das Vorziehen der Patientenbeteiligung würden die ungedeckten Heimkosten der Gemeinden ansteigen, argumentierte der Antragsteller. Dies wird jedoch mit höheren Ergänzungsleistungen kompensiert. Die Änderungen gehen also nicht zulasten der Gemeinden, sondern zulasten der Kosten der EL. Gerade durch diese Änderung wird ein Hauptziel der Vorlage – Verhindern von Sozialhilfeabhängigkeit – erreicht.

Intensiver diskutiert wurde die Einführung einer Tarifgenehmigungspflicht in Artikel 51a. Vertreter von Parteien und Vertreter von Alters- und Pflegeheimen bzw. Gemeinden lehnten diese als sachfremd und ungerechtfertigt ab. Die Heime sollten unter der Führung der Gemeinden marktwirtschaftlich wirken und dies selber regeln. Der Kostendruck von allen Anspruchsgruppen auf die Alters- und Pflegeheime sei sowieso gross. Wenn der Kanton Verantwortung in dieser Form übernehmen wolle, müsse auch überprüft werden, ob er die Führung der Heime und damit auch die betriebswirtschaftliche Verantwortung übernehmen solle. Den Gemeinden werde so ein sehr wichtiges Element der autonomen Entscheidungsgewalt entzogen.

Der Kommissionssprecher – wie der Regierungsrat – hielt namens der Kommissionmehrheit an der Genehmigungspflicht fest. Tarife festzulegen und solche zu genehmigen sei nicht dasselbe. Festlegen sollen weiterhin die Gemeinden und Anstalten, der Kanton genehmigt. Es sei wohl unbestritten, dass die Finanzierung eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden darstelle. Ersterer leiste dabei via Sozialhilfe und EL einen grossen Beitrag. Dies rechtfertige die Kompetenz zur Genehmigung der Tarife. Es gehe auch darum, Selbstzahler zu schützen. Es brauche eine ordnende Instanz, im Sinne eines Preisüberwachers über die Heimtarife. Dies führe auch zur Vergleichbarkeit der Tarife und bremse die Kostenentwicklung. Die Zahl der Bewohner von Alters- und Pflegeheimen werde zunehmen. Es sei deshalb umso wichtiger, dass es eine Kontrolle über die Tarife gebe. Einst erklärten die Gemeinden, ungedeckte Heimkosten und die Pflegefinanzierung seien nicht in den Griff zu kriegen. Nun wolle man mit dieser Vorlage eingreifen – doch die Gemeindevertreter würden ablehnend reagieren.

Die Selbstzahler dürften nicht vergessen gehen. Sie würden den gesamten Heim-Aufenthalt selber finanzieren. Es sei wichtig, dass die Selbstzahler dazu möglichst lange in der Lage sind. Dadurch sparten die Gemeinden ungedeckte Heimkosten und der Kanton Ergänzungsleistungen. Die Selbstzahler seien mittels Tarifgenehmigung zu schützen.

Der Landrat sprach sich im Verhältnis 3 zu 2 gegen die Streichung von Artikel 51a aus der Vorlage aus. Somit wird der Landsgemeinde beantragt, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehenden Gesetzesänderungen zuzustimmen:

Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2015)

I.

GS VIII E/21/3, Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 7. Mai 1995 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 6a Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

Kostentragung bei stationärer Betreuung in Alters- und Pflegeheimen (Sachüberschrift geändert)

¹ Die ungedeckten Kosten der stationären Betreuung in Alters- und Pflegeheimen trägt diejenige Gemeinde, in der die unterstützte Person ihren Unterstützungswohnsitz im Sinne des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger hat, sofern eine aktuelle Ergänzungsleistungsverfügung vorliegt. Soweit der unterstützten Person dort fiktive Einnahmen angerechnet wurden, trägt die pflichtige Gemeinde diese Kosten nach Massgabe dieses Gesetzes.

² Als Kosten der stationären Betreuung in Alters- und Pflegeheimen gelten die Pensions- und Betreuungskosten unter Ausschluss der Pflegekostenbeteiligung der unterstützten Person nach Artikel 33b des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung.

Art. 6b Abs. 1

¹ Unterstützte Personen haben Forderungen in folgender Reihenfolge zu tilgen, für:

1. *(geändert)* persönliche Auslagen, bis zum Höchstbetrag nach Artikel 4 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung;
- 1a. *(neu)* die Pflegekostenbeteiligung der versicherten Person (Art. 25a Abs. 5 KVG);
2. *(geändert)* Kosten der stationären Betreuung in Alters- und Pflegeheimen (Art. 6a);

Art. 31 Abs. 2 (geändert)

² Der Kanton kann den Anspruch auf Unterstützung bei den Verwandten geltend machen. In Bezug auf die ungedeckten Kosten der stationären Betreuung in Alters- und Pflegeheimen steht diese Befugnis der pflichtigen Gemeinde (Art. 6a) zu; die Gemeinden können dem Kanton entsprechende Mandate erteilen. Die Auswirkungen auf die Betroffenen sind jeweils angemessen zu berücksichtigen.

Art. 51

Aufgehoben.

Art. 51a (neu)

Tarifgenehmigung

¹ Die Tarife innerkantonaler Alters- und Pflegeheime bedürfen der Genehmigung des zuständigen Departements.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2016 in Kraft.

§ 8 Änderung des Gesetzes über die Glarner Kantonalbank

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Gesetzes über die Glarner Kantonalbank (GLKB) unterbreitet. Damit werden zum einen Vorgaben der Regulations- und Aufsichtsbehörden umgesetzt. Zum anderen ist sie Folge der Publikumsöffnung der GLKB für private Aktionäre, welche mit dem Börsengang im Juni 2014 erfolgreich abgeschlossen werden konnte.

In der Teilrevision des Kantonalbankgesetzes werden drei wesentliche materielle Änderungen vorgeschlagen:

- Künftig soll der Regierungsrat in seiner Funktion als Aktionärsvertreter über Anpassungen beim Aktienkapital in eigener Kompetenz bestimmen können. Der Kanton ist Mehrheits-, aber nicht mehr Alleinaktionär. Die Generalversammlung bestimmt unter anderem über Aktienkapitalerhöhungen. Eine Gleichbehandlung der Aktionäre setzt voraus, dass alle Minderheitsaktionäre gemeinsam mit dem Kanton als Hauptaktionär über die Notwendigkeit und die Bedingungen einer Aktienkapitalerhöhung diskutieren und entscheiden können.*
- Der Personenkreis, der Einsitz im Verwaltungsrat nehmen kann, wird erweitert. Die heute geltenden Ausschlussgründe widersprechen einer zeitgemässen Corporate Governance.*
- Künftig soll eine höhere Dividendenausschüttung möglich sein. Das Kantonalbankgesetz begrenzt heute die Ausschüttungsquote auf 45 Prozent des Jahresgewinnes. Wie bereits bei der Erhöhung des Aktienkapitals von 80 auf maximal 115 Millionen Franken gegenüber dem Landrat angekündigt, soll die zukünftige Ausschüttungsquote zwischen marktüblichen 40 und 60 Prozent des Jahresgewinnes liegen.*

Im Weiteren erfährt das Kantonalbankgesetz verschiedene formelle Anpassungen an heutige Standards und Begrifflichkeiten, welche durch Änderungen in Bundesgesetzen und eidgenössischen Verordnungen nötig werden.

Nach intensiver Diskussion beantragt der Landrat der Landsgemeinde, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Im April 2014 genehmigte der Landrat eine Aktienkapitalerhöhung der Glarner Kantonalbank (GLKB) von 80 auf maximal 115 Millionen Franken. Damit ebnete er den Weg zur Publikumsöffnung der GLKB. Der Regierungsrat setzte diese zusammen mit der Bankleitung mittels Kotierung der GLKB-Aktie an der SIX Swiss Exchange um. Mit dem ersten Handelstag am 24. Juni 2014 wurde der Börsengang erfolgreich abgeschlossen.

Bereits in den Vorbereitungen zur Publikumsöffnung zeigten sich Kapitalmarktkenner überzeugt, dass die Beschränkung der Ausschüttungsquote auf 45 Prozent des Jahresgewinnes bei potenziellen Aktionären ein Thema sein wird. Diese Einschätzung bestätigte sich in den ersten Kontakten mit möglichen Aktionären, welche – wie bei einem geplanten Börsengang üblich – zur Überprüfung der Realisierbarkeit der gewählten Transaktions-Parameter begrüsst wurden. Der Regierungsrat und die Bankleitung nahmen diese Signale für eine erwartete Dividenden-Rendite von rund 3,5 Prozent auf und stellten in Aussicht, die Regelung flexibilisieren zu wollen. Im Kotierungsprospekt der GLKB wurde explizit darauf hingewiesen, dass eine Gesetzesänderung im Kanton Glarus in der Kompetenz der Landsgemeinde liegt.

Im Weiteren sind in einigen Artikeln Anpassungen aufgrund neuer gesetzlicher Regelungen z. B. im Obligationenrecht (OR), eidgenössischer Verordnungen oder Rundschreiben der Finanzmarktaufsicht Finma vorzunehmen. Diese Anpassungen sind einzuarbeiten. Einige Begriffe werden den aktuell verwendeten Bezeichnungen oder Definitionen in den erwähnten gesetzlichen Bestimmungen angepasst.

2. Wesentliche Änderungen

2.1. Kompetenz für Aktienkapitalanpassungen

Gemäss geltendem Kantonalbankgesetz nimmt der Regierungsrat die Aktionärsrechte des Kantons gegenüber der GLKB wahr (Art. 23a Abs. 2). Bei einer Erhöhung oder Herabsetzung des Aktienkapitals steht der entsprechende Beschluss der Generalversammlung nach Artikel 8 Absatz 2 allerdings unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Landrat. Da der Kanton gemäss Artikel 8 Absatz 3 zwingend Mehrheitsaktionär der GLKB ist, wäre der Entscheid des Landrates im Falle einer beabsichtigten Aktienkapitalanpassung vorentscheidend und unumstösslich. De facto liegt die Kompetenz damit nicht wie vom Bundesgesetzgeber vorgesehen bei der Generalversammlung, sondern beim Landrat.

Diese Zuständigkeit des Landrates ist infolge der Publikumsöffnung der GLKB und dem damit verbundenen Beitritt neuer Aktionäre im Falle einer künftigen Kapitalanpassung problematisch. Es würde einerseits Diskussionen im Landrat und andererseits an der Generalversammlung der GLKB geben, wobei eine echte Diskussion zwischen allen Entscheidungsberechtigten nicht möglich wäre. Bei einer Publikumsgesellschaft liegt es aber in der Natur der Sache, dass die Generalversammlung ihre natürlichen Kompetenzen ausschöpfen soll und will.

Auch müsste aufgrund der börsenrechtlichen Publizitätspflicht gewährleistet sein, dass sämtliche dem Landrat zur Verfügung gestellten oder von ihm verlangten Informationen (z. B. auch in Kommissions-sitzungen) auch den übrigen Aktionären zugänglich sind. Falls solche Informationen – insbesondere wenn sie kursrelevant sind – nicht zeitgleich für alle anderen Aktionäre verfügbar sein würden, läge ein Verstoss gegen die Ad-hoc-Publizitätspflicht vor. Dem Landrat könnten die Informationen in diesem Fall nicht zugänglich gemacht werden. Die Schweizer Börse (SIX Exchange Regulation) ahndet Verstösse gegen die Ad-hoc-Publizitätspflicht mit Verweisen, Bussen, Handelssistierungen und sogar Dekotierung.

Bei drei Vierteln aller an der Börse kotierten und als Aktiengesellschaft ausgestalteten Kantonalbanken liegt die Kompetenz zur Anpassung des Aktienkapitals bei der Exekutive.

Der Glarner Regierungsrat soll ebenfalls sämtliche Aktionärsrechte umfassend wahrnehmen und damit auch – mit den anderen Aktionären – an den Generalversammlungen über Aktienkapitalanpassungen befinden können. Er hat dabei zu berücksichtigen, dass der Kanton mindestens die Mehrheit des Aktienkapitals und der Aktienstimmen halten muss.

2.2. Zusammensetzung des Verwaltungsrates

Heute dürfen Personen, die für ein anderes dem Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (BankG) oder dem Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel (BEHG) unterstellten Unternehmen oder Finanzinstitut tätig sind, nicht im Verwaltungsrat Einsitz nehmen (Art. 14 Abs. 1 Kantonalbankgesetz). Diese Regelung widerspricht dem heutigen Verständnis einer guten und nachhaltigen Corporate Governance. Sie soll daher aufgehoben werden. Die Finma hat in der Vergangenheit vermehrt direkt auf Wahlvorschläge für Bankräte mit politischem Hintergrund Einfluss genommen (z. B. bei der Zürcher Kantonalbank). Für die Aufsichtsbehörde stehen die fachlichen Qualifikationen klar im Vordergrund. Diese Anpassung ermöglicht es, dass auch Personen, die bereits im Finanzdienstleistungsbereich aktiv sind und über entsprechende Erfahrung verfügen, ihr Fachwissen in den Verwaltungsrat der GLKB einbringen können. Die Kantonalbank hat in den vergangenen Jahren mit Personen, die in anderen Bankinstituten tätig waren, ausserordentlich gute Erfahrungen gemacht.

2.3. Reservebildung und Gewinnverteilung

Der Markt erwartet eine Dividendenrendite von rund 3,5 Prozent. Die Wahrscheinlichkeit einer Erreichung dieser Zielvorgabe wird erhöht, wenn die Generalversammlung mehr Flexibilität bei der Gewinnausschüttung erhält. Heute kann die GLKB höchstens 45 Prozent des Jahresgewinnes als Dividende ausschütten (Art. 25 Kantonalbankgesetz). Es wird daher vorgeschlagen, dieses Maximum auf 60 Prozent zu erhöhen. Wie heute liegt es dabei in der Kompetenz der Generalversammlung, über den jeweiligen konkreten Antrag des Verwaltungsrates zur Gewinnverwendung zu befinden. Eine Flexibilisierung des gesetzlichen Rahmens und damit eine tendenziell anteilmässig höhere Gewinnausschüttung kommen gleichermaßen den Aktionären und dem Kanton Glarus zugute.

Für eine Beibehaltung der heutigen Regelung und damit eine stärkere Gewinnthesaurierung spricht die dadurch erzielte Stärkung der Eigenkapitalbasis der Bank. Der Aktionär profitiert in diesem Fall von einer Innenfinanzierung, gespeist aus dem Jahresgewinn: der Unternehmenswert steigt in der Annahme einer Zunahme des inneren Wertes der Aktie. Er partizipiert somit am Wertsteigerungspotenzial der Gesellschaft, an der er über seine Aktien beteiligt ist.

Auf der anderen Seite stehen die legitimen Interessen der Aktionäre auf eine angemessene jährliche Dividenausschüttung. Wie bereits erwähnt, erwarten diese eine Dividendenrendite von 3,5 Prozent. Bei einem Aktienkurs von 17.50 Franken entspricht dies einer Gewinnausschüttung von 61 Rappen pro Aktie. Im Geschäftsjahr 2013 erwirtschaftete die Bank einen Reingewinn von 12,94 Millionen Franken und schüttete eine nach heute gültigem Kantonalbankgesetz maximal mögliche Dividende von 45 Prozent bzw. 5,8 Millionen Franken aus. Dies entspricht beim heutigen Bestand von 11,5 Millionen Aktien einer Dividende von 51 Rappen pro Aktie. Eine Ausschüttungsquote von 50 Prozent hätte einer Dividende von 56 Rappen und bei 60 Prozent einer solchen von 68 Rappen pro Aktie entsprochen. Somit hätten die Erwartungen der Aktionäre mit der flexibilisierten gesetzlichen Regelung bereits auf Basis des Jahresgewinnes 2013 erfüllt werden können.

Die GLKB befindet sich in einer guten Verfassung. Deren Organe gehen davon aus, dass durch die geschickte Nutzung verschiedener Vertriebskanäle ein risikoarmes Wachstum realisiert werden kann. Dieses sollte in höheren Jahresgewinnen münden. Die unabhängige Aktienanalyse der Zürcher Kantonalbank ging in ihrem Bericht zur Publikumsöffnung der GLKB von einer Gewinnentwicklung auf 13,9 Millionen Franken (2014), 16,2 Millionen Franken (2015) und 17,8 Millionen Franken (2016) aus. Eine 50-prozentige Gewinnausschüttung würde bei einem Aktienkurs von 17.50 Franken Dividendenrenditen von 3,45 Prozent (2014: 60 Rappen/Aktie), 4,02 Prozent (2015: 70 Rappen/Aktie) und 4,42 Prozent (2016: 77 Rappen/Aktie) generieren.

Der Kanton hat wie die Bank ein Interesse, dass über eine Gewinnthesaurierung die Eigenmittel der Kantonalbank ansteigen. Je höher diese sind, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Staatsgarantie zum Tragen kommt. Der Kanton hat aber auch ein Interesse daran, dass die GLKB eine Gewinnausschüttung vornimmt. Die Dividende wird in der Erfolgsrechnung des Kantons verbucht. In Zeiten leerer Staatskassen ist der Kanton als Hauptaktionär versucht, sich einen möglichst hohen Gewinnanteil auszahlen zu lassen. Die Begrenzung der Ausschüttung auf maximal 60 Prozent des Jahresgewinnes ist sinnvoll, um die Begehrlichkeiten der Aktionäre im Zaum zu halten. Falls das Risiko der Bank ansteigen bzw. der Eigenmitteldeckungsgrad sinken sollte, wird der Kanton eine Abwägung vornehmen müssen zwischen Risiko und Rendite. Die Staatsgarantie führt dazu, dass in einer solchen theoretischen Situation Risikoüberlegungen höher zu gewichten sein werden als die Forderung nach einer Dividendenrendite von 3,5 Prozent. Die Ausschüttung würde demnach unter 60 Prozent liegen, schlimmstenfalls ganz ausfallen. Der Kanton als Mehrheitsaktionär kann auch in Zukunft über die Höhe der Gewinnausschüttung selber bestimmen und muss nicht in jedem Fall die Markterwartung von 3,5 Prozent garantieren. In besonderen Situationen muss aufgrund des Vorsichtsgebotes mit tieferen Dividendenausschüttungen als 60 Prozent gerechnet werden. Im Übrigen bleibt die Grenze von 165 Prozent Mindesteigenmittel im Gesetz unverändert. Sinkt der Eigenmitteldeckungsgrad unter diesen Grenzwert, darf keine Gewinnausschüttung vorgenommen werden.

3. Finanzielle Auswirkungen

Als Folge der Gesetzesrevision kann dem Kanton Glarus und den anderen Aktionären ein höherer Anteil am Jahresgewinn als Dividende ausgeschüttet werden. Im Vergleich zur heute geltenden Lösung darf mit höheren Einnahmen für die Erfolgsrechnung des Kantons gerechnet werden. Die künftigen Kantonseinnahmen sind abhängig von der Ertrags- und Substanzentwicklung der Kantonalbank und können im Vorfeld nicht quantitativ beziffert werden.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 5 Absätze 1 und 2; Staatsgarantie

Im ersten Absatz erfolgt eine Präzisierung: «(...) und die Bank nicht in der Lage ist, ihren fälligen Verbindlichkeiten nachzukommen.» Damit soll im Gesetz klarer zum Ausdruck gebracht werden, dass der Kanton Glarus erst für die Verbindlichkeiten der Bank haftet, wenn deren Möglichkeiten erschöpft sind und sie nicht mehr in der Lage wäre, ihren Verbindlichkeiten aus eigener Kraft nachzukommen. Es handelt sich um eine Art Solidarhaftung. Diese entsteht nicht erst im Konkurs der Bank, sondern schon vorher.

Im zweiten Absatz wird ergänzend festgehalten, dass für das Aktienkapital keine Staatsgarantie besteht. Dies entspricht einer formellen Wiederholung bzw. Bestätigung, was bereits das OR als Rechtsgrundsatz definiert. Aktienkapital ist Risikokapital in dem Sinne, als dass der Aktionär kein Recht auf dessen Rückforderung besitzt. Um die Bedeutung des Aktienkapitals als Haftungs- und Risikokapital zu manifestieren, definiert das OR Verbote, dieses Haftungssubstrat über die Aktivseite der Bilanz der Aktiengesellschaft wiederum zu entziehen (z. B. Art. 680 OR; Verbot der Einlagenrückgewähr). Die Ergänzung des Wortes «allfälliges» Partizipationskapital entspricht den heutigen Verhältnissen, wonach zwar ein Aktien-, nicht aber ein Partizipationskapital besteht.

Artikel 7 Absätze 1 und 3; Eigenmittel

Absatz 1 ist den heutigen Gegebenheiten anzupassen: Die für Banken in der Schweiz einzuhaltenden Eigenmittelvorschriften sind in der sogenannten Eigenmittelverordnung (ERV) und entgegen dem heutigen Kantonalbankgesetz nicht im BankG definiert und vorgeschrieben. Diese Eigenmittelverordnung definiert drei Eigenmittelkategorien:

- Hartes Kernkapital (Common Equity Tier 1): Bei der GLKB zählen das Aktienkapital, die Reserven für allgemeine Bankrisiken sowie die allgemeinen und anderen Reserven wie auch der Bilanzgewinn dazu;
- Zusätzliches Kernkapital (Additional Tier 1): Die GLKB verfügt mit der Aufnahme einer Tier-1-Anleihe seit Ende 2012 über 70 Millionen Franken solches Tier-1-Kapital;
- Ergänzungskapital (Tier 2 Capital): Die GLKB verfügt über 40 Millionen Franken nachrangige Wandeldarlehen, welche sie 2011 bei acht Kantonalbanken aufnahm.

In Absatz 1 wird zudem im Sinne einer Präzisierung ergänzt, dass die GLKB weitere Eigenmittel durch die Erhöhung des Aktienkapitals oder durch die Schaffung und Erhöhung von Partizipationskapital beschaffen kann. Je nach gewähltem Weg sind die Anforderungen für die Durchführung anders. Zudem steht jede Kapitalerhöhung immer unter dem Vorbehalt, dass der Kanton verpflichtet ist, die Aktienmehrheit an der GLKB zu halten.

Absatz 3 nimmt eine Anpassung der Formulierung an die heutigen Gegebenheiten und an die heute gültige Eigenmittelverordnung vor (analog Absatz 1). Insbesondere sind die heute gültigen Eigenmittelvorgaben abgestuft einzuhalten. Die wichtigsten Stufen sind: Mindesteigenmittel, Eigenmittelpuffer, antizyklischer Puffer und zusätzliche Eigenmittel (Art. 41 ERV). Der vom Gesetzgeber bei der letzten Revision verwendete Terminus entspricht heute den Mindesteigenmitteln. Wichtig ist die Unterscheidung zwischen Kapitalquote und Eigenmitteldeckungsgrad. Die ERV legt in Artikel 42 die Mindesteigenmittel mit 8 Prozent der gewichteten Positionen als Gesamtkapitalquote fest. Diese 8 Prozent entsprechen einem Eigenmitteldeckungsgrad von 100 Prozent der Mindesteigenmittel.

Im Rundschreiben 2011/2 der Finma wird abgestuft auf die Grösse des Finanzinstituts ein zusätzlich zu erfüllender Eigenmittelpuffer definiert. Dieser beträgt für ein Institut in der Grösse der GLKB zusätzliche 3,2 Prozent. Das ergibt eine Kapitalquote von total 11,2 Prozent (8 % plus 3,2 %) bzw. einen Eigenmitteldeckungsgrad von insgesamt 140 Prozent (100 % plus 40 %). Per 30. Juni 2014 trat der zusätzliche antizyklische Puffer in Kraft, welcher weitere 2 Prozent Kapitalquote der risikogewichteten Kreditpositionen auf Wohnbauhypotheken verlangt. Dies entspricht einem zusätzlichen Eigenmitteldeckungsgrad von maximal 25 Prozent. Die Finma definiert somit für eine Bank in der Grösse der GLKB inklusive einem vorübergehend aktivierten Kapitalpuffer, welcher ausschliesslich zur Abdeckung allfälliger Überhitzungstendenzen im Immobilienmarkt im Inland dient, den Eigenmitteldeckungsgrad praktisch auf dem Niveau der bereits im bisherigen Kantonalbankgesetz verankerten 165 Prozent. Dies zeigt die Weitsicht des Kantonalbank-Gesetzgebers, welcher die erhöhten Eigenmittelanforderungen für Banken bereits früh antizipierte. Es ist davon auszugehen, dass der antizyklische Kapitalpuffer bei einer Beruhigung des schweizerischen Immobilienmarktes wieder gestrichen wird, wodurch die erforderliche Kapitalquote der GLKB auf 11,2 Prozent bzw. der erforderliche Eigenmitteldeckungsgrad auf 140 Prozent sinken wird.

Artikel 8; Aktienkapital und Mehrheitsbeteiligung des Kantons

Die Formulierung in Absatz 1 verankert im Gesetz die aktuellen Gegebenheiten aufgrund der erfolgten Publikumsöffnung. Zudem wird damit die Flexibilität für allfällige künftige Kapitalerhöhungen geschaffen, ohne dass eine solche eine Gesetzesanpassung erfordert.

In Absatz 2 soll – wie unter Ziffer 2.1 erläutert – auf den Genehmigungsvorbehalt zugunsten des Landrates bei Aktienkapitalanpassungen verzichtet werden. Die entsprechende Kompetenz soll zukünftig durch den Regierungsrat wahrgenommen werden, welcher auch die anderen Aktionärsrechte ausübt (Art. 23a Abs. 2).

Die gesetzliche Verankerung der Mehrheitsbeteiligung durch den Kanton wird in Absatz 3 (und auch in der Sachüberschrift) ausgeweitet und damit verstärkt. Mit der expliziten Erwähnung und Erweiterung auf die Aktienstimmen wird auch einer allfälligen Schaffung von Stimmrechtsaktien Rechnung getragen. Zurzeit sind allerdings keine Bestrebungen vorhanden, solche zu schaffen.

Artikel 12a; Generalversammlung

Die geringfügigen Anpassungen dieses Artikels setzen das neue Rechnungslegungsrecht (32. Titel des OR) um, welches ab 2015 auch für die Schweizer Banken einzuhalten ist. Dazu kommen neue Vorschriften aus dem Revisionsaufsichtsgesetz.

Artikel 14 Absatz 1; Vertretung des Regierungsrates und des Landrates, Unvereinbarkeiten und Verwandtenschluss

Absatz 1 wird ersatzlos gestrichen. Dadurch können auch Personen, die bereits im Finanzdienstleistungssektor tätig sind, im Verwaltungsrat der GLKB Einsitz nehmen (vgl. Ziff. 2.2).

Artikel 15 Absätze 1 und 3; Pflichten und Befugnisse des Verwaltungsrates

Es erfolgen einerseits terminologische Anpassungen. So wird «Geschäftsführung» durch den heute geläufigen und in Gesetzen und Reglementen verwendeten Begriff «Geschäftsleitung» ersetzt. Andererseits wird der bisherige Absatz 3 ersatzlos gestrichen. Die heutige Regelung sieht vor, dass der Verwaltungsrat auch zwischen den Generalversammlungen einen offenen Informationsaustausch mit dem Regierungsrat und mit den übrigen Aktionären zu pflegen habe. Mit der Publikumsöffnung und der Kotierung an der Börse sowie der damit umgesetzten Verbreiterung des Aktionariats ist der Gleichbehandlung aller Aktionäre absolute Priorität einzuräumen. Die umfangreichen Vorschriften und Bestimmungen über die Ad-hoc-Publizitätspflicht unterstreichen diesen wichtigen Grundsatz der Fairness und der Verhinderung jeglicher Übervorteilung

einzelner Aktionäre oder Aktionärsgruppen. Selbstverständlich verfügen Regierungs- und Landrat weiterhin über ein umfassendes Auskunftsrecht (Art. 23 Abs. 3). Wird davon Gebrauch gemacht, hat die Bank dafür zu sorgen, dass bei allfälligen Auskünften oder der Beantwortung von Fragen die Vorschriften über die Ad-hoc-Publizitätspflicht eingehalten sind. Die jetzige Regelung kann jedoch mit dieser nicht vereinbart werden.

Artikel 16 Absatz 2; Delegation von Pflichten und Befugnissen

Mit der Neuformulierung des Absatzes 2 wird die vom Aktienrecht geforderte klare Delegation der Geschäftsführung, welche durch den Verwaltungsrat an die Geschäftsleitung zu erfolgen hat, umgesetzt und im Gesetz verankert.

Artikel 17 Absätze 1, 3, 4 und 5; Entschädigung

Absatz 3 kann gestrichen werden, da die jährliche Genehmigung des Reglements betreffend die Grundsätze und Bandbreiten zur Festlegung der Entschädigung des Verwaltungsrates und der mit der Geschäftsleitung betrauten Personen in Artikel 12a Buchstabe c geregelt ist. Dies ist somit keine materielle Änderung, sondern eine Verwesentlichung der Rechtsetzung.

Artikel 18 Absätze 2 und 3; Verwaltungsratspräsident

In Absatz 2 ist der aufgrund der Publikumsöffnung einzuhaltenden Gleichbehandlung aller Aktionäre Rechnung zu tragen. Die Ausführungen zum Artikel 15 gelten analog für diese Anpassung.

Artikel 20; Aktienrechtliche Revisionsstelle

Der erste Absatz ist den aktuellen gesetzlichen Gegebenheiten anzupassen. Neu obliegen der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde die Qualifikation und die Bestätigung der notwendigen fachlichen und organisatorischen Voraussetzungen, dass eine Revisionsstelle die Aufgaben der aktienrechtlichen Revisionsstelle für Banken wahrnehmen kann. Bisher lag dies in der Kompetenz der Finma. Wie bis anhin soll die aktienrechtliche Revision der aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft übertragen werden können, um Synergien zu erzielen.

Der bisherige Absatz 2 wiederholte lediglich die bereits in Absatz 1 enthaltene Präzisierung, wonach sich die Aufgaben der externen Revisionsstelle nach den Vorgaben des OR definieren. Mit externer Revisionsstelle ist und war die aktienrechtliche Revisionsstelle gemeint. Absatz 2 kann ersatzlos gestrichen werden.

Artikel 21; Aufsichtsrechtliche Prüfgesellschaft

Artikel 21 schafft in Kombination mit Artikel 20 die Voraussetzungen, dass die Funktionen der aktienrechtlichen und der aufsichtsrechtlichen Revisionsstelle durch dieselbe Prüfgesellschaft ausgeübt werden können. Dies macht Sinn, weil die Revisionsstelle so die Gesamtübersicht über das zu prüfende Institut gewinnt und dadurch einen Mehrwert schaffen kann. Auch für die Bank vereinfacht es die intensiven und aufwendigen Arbeiten im jährlichen Revisionsverfahren. Sie hat denselben Ansprechpartner für die aktien- wie für die aufsichtsrechtlichen Prüfarbeiten. Mit einer Revisionsstelle für beide Aufgabengebiete können Synergien genutzt und damit Aufwand und Kosten optimiert werden.

Zusätzlich wird in der neu formulierten Fassung von Absatz 2 der Wechsel der Kompetenz zur Zulassung von aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften von der Finma zur Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde verankert, wie dies im Kommentar zu Artikel 20 bereits erläutert ist. Der Artikel ist analog zu den Änderungen von Artikel 20 entsprechend den geltenden bundesrechtlichen Vorgaben anzupassen.

Artikel 22; Interne Revision

Der Artikel wird ebenfalls den aktuellen Gegebenheiten und gesetzlichen Begriffen angepasst. Der Verwaltungsrat ernannt jeweils jährlich die interne Revision. Bereits seit einigen Jahren wird diese Aufgabe durch die interne Revision der St. Galler Kantonalbank wahrgenommen. Mit dieser Lösung können die vielfältigen und breit gefächerten Revisionsaufgaben durch fachlich spezialisierte Revisoren ausgeführt werden. Würde die Bank eine eigene interne Revision unterhalten, könnte sie mit einer Vollzeitstelle nicht vergleichbar breit abgestütztes Know-how sicherstellen. Die Kosten einer solchen Lösung würden zudem bedeutend höher ausfallen. Der Nutzen wäre geringer als jener der heutigen Lösung. Andererseits stellt der Auftrag der Glarner Kantonalbank für die St. Galler Kantonalbank einen Zusatznutzen für eine Institution dar, welche sowieso betrieben werden muss. Der fachliche Austausch wird auch von den Revisoren der St. Galler Kantonalbank geschätzt.

Artikel 23 Absatz 3; Befugnisse des Landrates

Absatz 3 ist aufgrund der Publikumsöffnung den Vorschriften über die Ad-hoc-Publizität anzupassen. Diese Bestimmungen schreiben vor, dass alle Aktionäre gleich zu behandeln sind, wenn kursrelevante Informa-

tionen vermittelt werden. Dies hat zur Folge, dass eine Auskunft unter diesem Artikel an den Glarner Landrat eine Ad-hoc-Publikation der Bank auslösen wird, welche gleichzeitig mit der Auskunftserteilung an die Aktionäre über die einschlägigen Informationswege und die dafür definierten Medien erfolgen wird. Die Rechte und Befugnisse des Landrates werden durch die vorgeschlagene Anpassung dieses Artikels in keiner Art und Weise tangiert. Es wird lediglich präzisiert, dass die Antworten auf die Auskunftsbegehren des Landrates gleichzeitig allen Aktionären mitzuteilen sind.

Artikel 23a; Befugnisse des Regierungsrates

Wie bisher nimmt der Regierungsrat die dem Kanton zustehenden Aktionärsrechte wahr (Abs. 2). Da in Artikel 8 Absatz 3 auf den Genehmigungsvorbehalt des Landrates bei Aktienkapitalanpassungen verzichtet werden soll, erhält er neu auch die Kompetenz, über Erhöhung (und Herabsetzung) des Aktienkapitals zu befinden (vgl. Ziff. 2.1).

Artikel 25; Reservebildung und Gewinnverteilung

Neu soll die Bank nur noch mindestens 20 Prozent anstatt wie bisher 35 Prozent des Jahresgewinnes den offenen Reserven zuweisen müssen. Die neue Regelung schafft damit die Voraussetzung, dass die Bank eine Gewinnausschüttung von bis zu 60 Prozent des Jahresgewinnes vornehmen kann. Es liegt in der Kompetenz der Generalversammlung, über den Antrag des Verwaltungsrates zur Gewinnverwendung abzustimmen. Eine Flexibilisierung und damit eine tendenziell anteilmässig höhere Gewinnausschüttung kommt gleichermassen den Aktionären und den Steuerzahlenden des Kantons zugute. Die Aktionäre profitieren direkt von einer potenziell höheren Dividende, währenddessen die Steuerzahler indirekt über die höheren Einnahmen des Kantons Glarus in den Genuss allfällig höherer Gewinnausschüttungen der Glarner Kantonalbank kommen (vgl. Ziff. 2.3).

Artikel 28 Absatz 2; Haftung

Der Begriff Inspektorat wird analog zu Artikel 22 durch den heute verwendeten Begriff der internen Revision ersetzt.

Inkrafttreten

Die Änderungen sollen per 1. Januar 2016 in Kraft treten. Stimmt die Landsgemeinde der Revisionsvorlage zu, wird die Generalversammlung erstmals im Frühling 2016 im Rahmen der neuen Vorschriften entscheiden können.

5. Beratung der Vorlage im Landrat

5.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern unter dem Vorsitz von Landrat Roland Goethe, Glarus, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf diese war unbestritten. Vor der Detailberatung liess sich die Kommission nochmals über die Hintergründe der beantragten Gesetzesänderungen informieren.

Zur Frage einer allfälligen Abschaffung der Staatsgarantie erklärte der Vertreter des Regierungsrates, dass diese aktuell nicht zur Disposition stehe. Ohne Staatsgarantie würden wohl zahlreiche institutionelle Anleger ihre Gelder abziehen, was weder im Interesse des Kantons noch der Bank sei. Zudem könne der Kanton im Krisenfall auch bei einer Abschaffung der (expliziten) Staatsgarantie wohl durch die Aufsichtsbehörde zu einer Übernahme der offenen Verbindlichkeiten gedrängt werden. Eine explizite Staatsgarantie, welche durch die Bank auch entsprechend fair abgegolten werde, sei daher vorzuziehen. Eine Abschaffung der Staatsgarantie sei nur bei einer gleichzeitigen Abschaffung derselben bei allen anderen Kantonalbanken ein denkbare Szenario.

Zur Frage, wie sich das Aktionariat rund ein halbes Jahr nach dem Börsengang zusammensetze, wurde ausgeführt, dass rund 2000 Aktionäre im Aktienregister eingetragen seien. Die überwiegende Mehrheit davon seien Glarnerinnen und Glarner. Die Erwartungen der GLKB im Hinblick auf die angestrebte Volksaktie seien erfüllt worden. Nur beschränkt interessant sei die Aktie hingegen für institutionelle Anleger, da das Handelsvolumen der GLKB-Aktie für ein gutes Anlageobjekt eher begrenzt ist.

In der Detailberatung stimmte die Kommission vorerst einer Präzisierung von Artikel 7 Absatz 1 einstimmig zu. Der vorgeschlagene Verzicht auf den Genehmigungsvorbehalt des Landrates bei Anpassungen am Aktienkapital (Art. 8 Abs. 2) war aber Hauptthema und wurde in der Kommission äusserst kontrovers diskutiert. Mehrere Mitglieder äusserten diesbezüglich ein ungutes Gefühl, auch wenn die Problematik im Zusammenhang mit der Ad-hoc-Publizitätspflicht anerkannt wurde. Die Legitimität einer Aktienkapitalanpassung sei höher, wenn der Landrat anstelle des Regierungsrates darüber entscheide. Schliesslich handle es sich um einen finanziell weitreichenden Beschluss. Die GLKB könne auch nicht mit anderen Gesellschaften

verglichen werden, da der Kanton über die gesetzlich verankerte Staatsgarantie und Mehrheitsbeteiligung besonders stark involviert sei. Insbesondere in schwierigen Situationen, in denen eine Kapitalerhöhung über den Fortbestand oder den Konkurs der Bank entscheidet, sei es wichtig, dass die entsprechende politische Verantwortung möglichst breit wahrgenommen werde.

Dem wurde entgegnet, dass bei der Beibehaltung der entsprechenden Kompetenz beim Landrat die Gefahr einer Ungleichbehandlung der Aktionäre bestehe. Die Kompetenz sei – wie üblich und vorbehaltlos – an die Generalversammlung, an welcher der Regierungsrat den Kanton als Aktionär vertritt, zu übertragen. Ansonsten könne eine Kapitalerhöhung praktisch kaum mehr durchgeführt werden und die Bank müsse sich andere Eigenmittel beschaffen. Dies zeigten Beispiele aus anderen Kantonen (ZG, GE), wo eine Aktienkapitalerhöhung aus diesem Grund kaum mehr umgesetzt werden könne. Da die GLKB-Aktie eine Volksaktie sei, habe der Regierungsrat an der Generalversammlung auch die Möglichkeit, die Wortmeldungen der anderen Aktionäre in seine Entscheidungsfindung einfließen zu lassen. Wenn der Landrat über Kapitalerhöhungen entscheide, nehme er zudem Einfluss auf die Strategie der Bank. Dafür sei aber eigentlich der Verwaltungsrat zuständig. Die in der Krise vor sechs Jahren angestrebte Entpolitisierung werde so teilweise wieder rückgängig gemacht. In schwierigen Situationen seien Kapitalerhöhungen zudem oftmals eine betriebliche Notwendigkeit, um die Sicherheit der Bank und damit auch das Vertrauen des Volkes in diese gewährleisten zu können. Die Bereitstellung von Eigenkapital koste, so dass weder die Bank noch der Regierungsrat mit dieser Kompetenz leichtfertig umgehen würden. Schliesslich stünden dem Landrat andere Instrumente (gemäss Art. 23 Kantonalbankgesetz oder die parlamentarischen Instrumente der Interpellation, des Postulats und der Motion) zur Verfügung, welche für eine Kontrolle der Bank besser geeignet seien. Überdies wurde daran erinnert, dass es sich beim Erwerb von Aktien bzw. Zeichnung von Aktienkapital um eine Anlage handelt; gemäss Kantonsverfassung und Finanzhaushaltgesetz sei der Regierungsrat für die Anlage des Finanzvermögens (GLKB-Aktien sind Teil davon) zuständig.

Die Kommission erarbeitete neben je einer Variante mit Kompetenzzuteilung an den Regierungsrat und an den Landrat auch eine Kompromisslösung mit einer begrenzten Kompetenz des Regierungsrates. Vorerst bevorzugte die Kommission eine Kompromisslösung mit begrenzter Kompetenz des Regierungsrates. Diese sah eine Ergänzung von Artikel 8 (Aktienkapital und Mehrheitsbeteiligung) mit folgendem Absatz 3 vor:

«Der Landrat regelt die Ausübung des Bezugsrechts bzw. des Vorwegzeichnungsrechts des Kantons durch den Regierungsrat in einer Verordnung. Absatz 4 bleibt vorbehalten.»

In der Schlussabstimmung entschied sich die Kommission mit knapper Mehrheit, dem Landrat die ursprüngliche Fassung gemäss Vorlage, welche eine Kompetenzdelegation an den Regierungsrat vorsieht, vorzuschlagen.

Die Neuregelung der Gewinnverteilung (Art. 25) war ebenfalls ein Thema. Ein Mitglied beantragte bei der bisherigen Lösung zu bleiben, da es befürchtete, es würden ansonsten zu hohe Dividenden ausgeschüttet. Es sei besser, die Gewinne im bisherigen Rahmen auszuschütten und Reserven für einen allfälligen Krisenfall zu bilden. Dem wurde entgegnet, dass die geltende Regelung vor allem eine Fessel für den Eigentümer sei. Der Kanton würde – gerade in Zeiten leerer Kassen – auf willkommene Erträge verzichten. Der Regierungsrat habe zudem immer wieder betont und auch bewiesen, dass für ihn Sicherheit vor Rendite komme. Dies werde auch künftig gelten, nicht zuletzt weil die Bank weiterhin einen Eigenmitteldeckungsgrad von mindestens 165 Prozent vorweisen muss, um überhaupt eine Dividende ausschütten zu dürfen. Seitens Bank sei es wichtig, eine kontinuierliche Dividendenausschüttung gewährleisten zu können. Die Kommission hielt an der regierungsrätlichen Fassung fest.

Mit Stichtscheid des Präsidenten beantragte die Kommission dem Landrat, der regierungsrätlichen Vorlage mit einer Präzisierung in Artikel 7 Absatz 1 und einer Ergänzung der Sachüberschrift von Artikel 8 zuzustimmen.

5.2. Landrat

5.2.1. Eintreten

Eintreten auf die Vorlage war auch im Plenum unbestritten. Die meisten Änderungen des Kantonalbankgesetzes seien unbestritten und notwendig, die Entpolitisierung der Bank sei weiter voranzutreiben. Allerdings wurde auch der leise Vorwurf in den Raum gestellt, Regierungsrat und Bank verfolgten mit erfolgreichem Börsengang und anschliessender Gesetzesänderung mit Kompetenzdelegation für Kapitalerhöhungen an den Regierungsrat sowie Möglichkeit einer höheren Gewinnausschüttung eine Salamiaktik. Dieser Kritik wurde mit dem Hinweis, dass neue Vorschriften aus Bern (Bund und Finma) sowie der erfolgreiche Börsengang eine Anpassung des Kantonalbankgesetzes unumgänglich machten, begegnet. Man verfolge hier nur die vom Landrat genehmigte Eignerstrategie weiter. Zudem sei schon mit dem Börsengang angetönt worden, dass die Regelung der Gewinnausschüttung angepasst werden müsse.

5.2.2. Detailberatung

Die Änderungen des Kantonalbankgesetzes waren mit zwei Ausnahmen unbestritten, auch die redaktionelle Verdeutlichung der Kommission in Artikel 7 sowie die Ergänzung der Sachüberschrift in Artikel 8.

5.2.2.1. Aktienkapital und Mehrheitsbeteiligung des Kantons

Hauptdiskussionspunkt war auch im Landrat die Abschaffung des Genehmigungsvorbehalts des Landrates bei Aktienkapitalerhöhungen. Der Vertreter der SP-Fraktion brachte eine neue Variante in die Diskussion. Er beantragte folgende Formulierung von Absatz 2:

«Erhöhung und Herabsetzung des Aktienkapitals richten sich nach den Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts. Die entsprechenden Beschlüsse bedürfen der Genehmigung des Landrats, er erlässt hierfür eine Verordnung. Absatz 3 bleibt vorbehalten.»

Dieser Lösungsvorschlag erlaube es dem Landrat, die bisher geäußerten Bedenken in einer Verordnung zu berücksichtigen. Er könne darin beziffern, bis zu welchem Betrag der Regierungsrat das Stimmrecht allein ausüben dürfe, wann der Landrat einzubeziehen sei und weitere Kompetenzen festschreiben. Auch die technischen Hindernisse bei der Durchführung einer Landratssitzung könnten dadurch bewältigt werden. Kern des Vorschlags sei jedoch, dass das Bezugs- und das Stimmrecht nicht getrennt würden. Mit dieser Lösung könne dafür gesorgt werden, dass der Landrat als Vertreter der Glarner Stimmbürger einer Aktienkapitalerhöhung die notwendige politische Legitimation geben kann. Der Regierungsrat sei zu beauftragen, eine Verordnung auszuarbeiten, welche die praktische und rechtskonforme Umsetzung eines solchen Entscheids ermöglicht. Weitere Votanten hielten am Landrat als Genehmigungsinstanz fest. Die politische Legitimation sei in einem Gremium von 60 Landräten besser gewährleistet als in einem Gremium von nur fünf Regierungsräten. Die Kantonalbank sei für die Volkswirtschaft des Kantons von grosser Bedeutung und auch «systemrelevant»; dies rechtfertige es, die Entscheidungskompetenz für Kapitalerhöhungen beim Landrat zu belassen. Zudem hafte der Kanton mit der Staatsgarantie.

Der Regierungsrat, unterstützt von diversen Landräten, hielt an seiner Fassung fest. Bei einigen Varianten, auch derjenigen der SP-Landratsfraktion, bestehe ein klarer Widerspruch zur Eignerstrategie, welche der Landrat im Oktober 2008 beschlossen hat: Der Regierungsrat hat die Interessen des Kantons als Mehrheitsaktionär an der Generalversammlung zu vertreten. Bei der jetzt vorgeschlagenen Variante kaufe die Landsgemeinde die Katze im Sack, weil sie nicht genau wisse, wie die beantragte Verordnung ausschauen werde. Zudem könne keine Generalversammlung durchgeführt und gleichzeitig der Vorbehalt gemacht werden, dass der Landrat nachträglich noch über die Beschlüsse derselben befindet. Dies sei gesellschaftsrechtlich schlicht unzulässig. Wenn der Landrat hingegen im Voraus entscheide, werde die Generalversammlung zur reinen Folklore-Veranstaltung. Dies werde in Bezug auf die Reputation der Bank, auf den Aktienkurs und auf die Kosten negative Folgen haben. Der eingeschlagene Weg der Entpolitisierung müsse nun zu Ende gegangen werden. Es sei nicht einzusehen, wieso ein Gremium von 60 Landräten die höhere Legitimität haben sollte als 2000 Aktionäre. Zudem gelte es, die Ad-hoc-Publizitätsvorschriften einzuhalten. Die sei bei einem Genehmigungsvorbehalt des Landrates faktisch nicht möglich. Drei Viertel aller kotierten Kantonalbanken würden zudem diese Lösung kennen. Zu guter Letzt wurde nochmals daran erinnert, dass eine Aktienkapitalerhöhung keine Ausgabe oder Investition sei, sondern eine Anlage des Finanzvermögens, wofür gemäss Kantonsverfassung und Finanzhaushaltsgesetz der Regierungsrat zuständig sei.

In erster Lesung entschied sich der – allerdings nicht ganz vollständige – Landrat mit 28 zu 23 Stimmen für die von der SP-Landratsfraktion eingebrachte Fassung von Absatz 2. Daraufhin erarbeitete die Kommission von sich aus zuhanden der zweiten Lesung eine ergänzte Variante auf der Basis der Kompromisslösung, mit welcher er nicht nur die Ausübung des Bezugs- bzw. Vorwegzeichnungsrechts, sondern auch noch die Ausübung des Stimmrechts in einer Verordnung regeln wollte. Zuhanden der zweiten Lesung beantragte die Kommission mit knapper Mehrheit dem Landrat, dieser ergänzten Regelung zuzustimmen.

Diesen neuen Vorschlag der Kommission unterstützte der Landrat nach nochmaliger intensiver Diskussion vorerst. In der Hauptabstimmung entschied sich der – dieses Mal beinahe vollzählige – Landrat schliesslich mit 32 zu 25 Stimmen für die Fassung gemäss regierungsrätlicher Vorlage. Aktienkapitalerhöhungen und -herabsetzungen sollen also künftig nach den Bestimmungen des Obligationenrechts durch die Aktionärsversammlung erfolgen. Das Stimmrecht würde durch den Regierungsrat ausgeübt; der Genehmigungsvorbehalt des Landrates fiel weg.

5.2.2.2. Reservebildung und Gewinnverteilung

Ein Antrag, auf die Änderung von Artikel 25 zu verzichten und bei der bisherigen Regelung zu bleiben, wurde nach kurzer Diskussion mit den gleichen Pro- und Kontra-Argumenten, wie sie bereits in der Kommission diskutiert wurden, abgelehnt.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde grossmehrheitlich, der in Artikel 7 präzisierten und in der Sachüberschrift von Artikel 8 ergänzten, ansonsten aber unveränderten Vorlage zuzustimmen.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehenden Gesetzesänderungen zuzustimmen:

Änderung des Gesetzes über die Glarner Kantonalbank (Kantonalbankgesetz)

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2015)

I.

GS IX B/31/1, Gesetz über die Glarner Kantonalbank (Kantonalbankgesetz) vom 4. Mai 2003 (Stand 1. Januar 2010), wird wie folgt geändert:

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

¹ Der Kanton Glarus haftet für alle Verbindlichkeiten der Bank, soweit deren eigene Mittel nicht ausreichen und die Bank nicht in der Lage ist, ihren fälligen Verbindlichkeiten nachzukommen. Die Bank leistet dem Kanton für die Staatsgarantie eine jährliche Abgeltung.

² Keine Staatsgarantie besteht für das Aktienkapital, für ein allfälliges Partizipationskapital und für nachrangige Verbindlichkeiten.

Art. 7 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (geändert)

¹ Eigenmittel der Bank sind das Aktienkapital, ein allfälliges Partizipationskapital sowie die Reserven. Die Bank kann sich weitere Eigenmittel durch die Erhöhung des Aktienkapitals, die Schaffung bzw. Erhöhung von Partizipationskapital oder durch Aufnahme nachrangiger Verbindlichkeiten gemäss der Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effekthändler (Eigenmittelverordnung) beschaffen. Artikel 8 Absatz 3 bleibt vorbehalten.

³ Die Bank verfügt über einen Eigenmitteldeckungsgrad von mindestens 165 Prozent der Mindesteigenmittel gemäss Eigenmittelverordnung.

Art. 8 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)

Aktienkapital und Mehrheitsbeteiligung des Kantons (Sachüberschrift geändert)

¹ Das Aktienkapital der Bank ist eingeteilt in Namenaktien zu je 10 Franken Nennwert. Das Aktienkapital ist voll einbezahlt.

² Erhöhung und Herabsetzung des Aktienkapitals richten sich nach den Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts. Absatz 3 bleibt vorbehalten.

³ Der Kanton ist Aktionär der Bank. Er hält stets wenigstens die Mehrheit des Aktienkapitals und der Aktienstimmen.

Art. 12a Abs. 1

Generalversammlung (Sachüberschrift geändert)

¹ Die Generalversammlung nimmt die folgenden unübertragbaren Befugnisse wahr:

- b. *(geändert)* die Wahl und Abberufung der Mitglieder des Verwaltungsrates, einschliesslich der Vertretung des Regierungsrates, des Verwaltungsratspräsidenten und der aktienrechtlichen Revisionsstelle;
- c. *(geändert)* die Genehmigung des Reglements betreffend die Grundsätze und Bandbreiten zur Festlegung der Entschädigung des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung;
- d. *(geändert)* die Genehmigung des Geschäftsberichts;
- f. *(geändert)* die Entlastung der Mitglieder des Verwaltungsrates, der Geschäftsleitung und der Revisionsstelle;

- g. *(geändert)* die Genehmigung des Gesamtbetrages der Vergütungen an die Mitglieder des Verwaltungsrates für das abgeschlossene Geschäftsjahr;
- h. *(neu)* die Beschlussfassung über die Gegenstände, die der Generalversammlung durch das Gesetz oder die Statuten vorbehalten sind.

Art. 14 Abs. 1 *(aufgehoben)*

¹ *Aufgehoben.*

Art. 15 Abs. 1 *(geändert)*, Abs. 3 *(aufgehoben)*

¹ Dem Verwaltungsrat steht die nicht delegierbare Oberleitung der Bank sowie die oberste Aufsicht und Kontrolle der Geschäftsleitung zu. In diesem Rahmen hat er insbesondere folgende unübertragbare und unentziehbare Aufgaben:

- c. *(geändert)* Ernennung und Abberufung der Mitglieder der Geschäftsleitung;
- e. *(geändert)* Ernennung und Abberufung der aufsichtsrechtlichen Prüfungsgesellschaft und Behandlung ihrer Berichte;
- f. *(geändert)* Ernennung und Abberufung des Leiters der internen Revision;
- g. *(geändert)* Überwachung der Geschäftsleitung, namentlich im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze, Statuten, Reglemente und Weisungen;

³ *Aufgehoben.*

Art. 16 Abs. 2 *(geändert)*

² Der Verwaltungsrat überträgt die Geschäftsführung unter Vorbehalt von Artikel 15 nach Massgabe des Geschäfts- und Organisationsreglements an die Geschäftsleitung.

Art. 17 Abs. 1 *(geändert)*, Abs. 3 *(aufgehoben)*, Abs. 4 *(geändert)*, Abs. 5 *(geändert)*

¹ Die Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung haben Anspruch auf eine angemessene Entschädigung und auf Ersatz der Auslagen.

³ *Aufgehoben.*

⁴ Die Vergütungen des Verwaltungsrates sind sowohl als Gesamtdarstellung als auch individuell für jedes einzelne Verwaltungsratsmitglied unter Nennung des Namens und der Funktion des betreffenden Mitgliedes im Geschäftsbericht offen zu legen. Bei der Geschäftsleitung müssen deren Gesamtvergütung und die höchste Einzelvergütung unter Nennung des Namens und der Funktion des betreffenden Mitgliedes offen gelegt werden.

⁵ Alle Darlehen und Kredite, die den Mitgliedern des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung gewährt wurden und noch ausstehen, sind im Geschäftsbericht je im Gesamtbetrag auszuweisen.

Art. 18 Abs. 2 *(geändert)*, Abs. 3 *(geändert)*

² Er vertritt die Bank im Rahmen der Kompetenzen des Verwaltungsrates nach aussen, insbesondere auch gegenüber den Aktionären sowie unter Vorbehalt gesetzlicher oder regulatorischer Vorschriften gegenüber dem Regierungsrat und dem Landrat.

³ Der Verwaltungsrat regelt die Aufgaben und Befugnisse des Verwaltungsratspräsidenten im Geschäfts- und Organisationsreglement.

Titel nach Art. 19 *(geändert)*

3.5. Revisionsstellen und interne Revision

Art. 20 Abs. 1 *(geändert)*, Abs. 2 *(aufgehoben)*

Aktienrechtliche Revisionsstelle (Sachüberschrift geändert)

¹ Die Generalversammlung wählt jeweils für die Dauer eines Jahres eine von der eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde zugelassene Revisionsstelle nach Massgabe von Artikel 727 ff. OR. Diese Aufgabe kann der aufsichtsrechtlichen Prüfungsgesellschaft übertragen werden.

² *Aufgehoben.*

Art. 21 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)**Aufsichtsrechtliche Prüfgesellschaft (Sachüberschrift geändert)**

¹ Als aufsichtsrechtliche Prüfgesellschaft amtiert eine von der zuständigen Aufsichtsbehörde zugelassene Revisionsgesellschaft.

² Die Aufgaben der aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft richten sich nach den für die aufsichtsrechtliche Prüfgesellschaft massgebenden gesetzlichen Vorschriften.

Art. 22 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)**Interne Revision (Sachüberschrift geändert)**

¹ Die interne Revision ist eine von der Geschäftsleitung unabhängige Revisionsstelle, die dem Verwaltungsrat unmittelbar unterstellt und ihm gegenüber verantwortlich ist.

² Die interne Revision nimmt die ihm vom Verwaltungsrat übertragenen Überwachungsaufgaben wahr.

³ Anstatt eine eigene interne Revisionsstelle zu führen, kann der Verwaltungsrat:

- a. (geändert) die entsprechenden Aufgaben der internen Revision einer anderen Kantonalbank, einer von der eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde zugelassenen Revisionsstelle oder einem unabhängigen, sachkundigen Dritten übertragen, oder
- b. (geändert) die interne Revision der Bank mit derjenigen einer anderen Kantonalbank zusammenlegen.

Art. 23 Abs. 3 (geändert)

³ Der Landrat ist befugt, vom Verwaltungsrat jederzeit schriftlich Auskunft über die Angelegenheiten der Bank und von der Revisionsstelle über die Durchführung und das Ergebnis ihrer Prüfung zu verlangen. Der Verwaltungsrat muss innert 90 Tagen schriftlich Auskunft erteilen, unter Vorbehalt gesetzlicher und regulatorischer Vorschriften. Die Verweigerung der Auskunft ist schriftlich zu begründen. Die erteilten Antworten sind gleichzeitig den Aktionären mitzuteilen oder elektronisch zu publizieren.

Art. 23a Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Der Regierungsrat überwacht die Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes durch die Bank. Die Aufsicht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Bank in Bezug auf die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften bleibt vorbehalten.

² Der Regierungsrat übt die dem Kanton zustehenden Aktionärsrechte aus, soweit keine abweichenden Vorschriften bestehen.

Art. 25 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu)

¹ Von dem sich aus der Bilanz ergebenden Jahresgewinn werden zugewiesen:

- a. (geändert) 10 Prozent den gesetzlichen Reserven;
- c. (geändert) mindestens 20 Prozent den offenen Reserven.
- d. Aufgehoben.

² Vom verbleibenden Teil wird eine Dividende auf das Aktienkapital sowie ein allfälliges Partizipationskapital ausgerichtet. Eine Dividende darf nur ausgerichtet werden, wenn die gesetzlichen Eigenmittelerfordernisse erfüllt sind.

Art. 28 Abs. 2 (geändert)

² Die Mitglieder des Verwaltungsrates und der internen Revision haften der Bank für den Schaden, den sie durch absichtliche oder fahrlässige Verletzung ihrer Pflicht verursachen. Ansprüche aus dieser Haftung sind beim Verwaltungsgericht geltend zu machen.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2016 in Kraft.

§ 9 Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung (Förderung von Kinderkrippen)

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Bildungsgesetzes unterbreitet, mit welcher die Motion «Förderung von Kinderkrippen» umgesetzt wird. Für Kinderkrippen soll das gleiche Fördersystem wie bei den Tagesstrukturen an der Volksschule (Kinderhorte, Mittagstische, Tagesschulen) eingeführt werden. Zudem ist die Zusammenführung und Vereinheitlichung der Aufsicht beim Departement Bildung und Kultur vorgesehen. Es werden sowohl aus dem Hort- wie auch aus dem Krippenbereich wichtige Regelungselemente übernommen:

- Mit einem einheitlichen Beitragsregime werden zwei verschiedene Systeme zusammengeführt. Bei den Krippen werden wie bei Horten Kopfpauschalen je Betreuungseinheit eingeführt. Deren Höhe hängt vom Einkommen der Eltern des betreuten Kindes ab. Damit engagiert sich der Kanton auch im Krippenbereich für wirtschaftlich schwächere Familien. Er kompensiert so teilweise die geringeren Einkünfte der Institutionen, welche durch die Betreuung von Kindern aus einkommensschwachen Familien anfallen. Eltern solcher Familien wird ermöglicht, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und damit eine allfällige Sozialhilfe-Abhängigkeit zu verhindern. Zudem soll der zusätzliche Verdienst des zweiten Elternteils nicht durch Kinderbetreuungskosten aufgeessen und damit der Anreiz für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erhöht werden. Mit einer guten Betreuung kann die Integration der Kinder gefördert, mit dem Wiedereinstieg der Mütter in die Berufstätigkeit dem Fachkräftemangel begegnet werden.
- Bei der Aufsicht wird der umgekehrte Weg gegangen. Diese ist gemäss den Bestimmungen des Bundes zu regeln. Damit wird die Betriebsbewilligungspflicht, welche bisher nur für die Krippen bestand, auf den Hortbereich ausgedehnt. Abgesehen von notwendigem Vollzugsrecht sind keine zusätzlichen kantonalrechtlichen Vorschriften erforderlich. Ziel ist ein einfaches, unbürokratisches System. Es können so Vereinfachungen im Verwaltungsablauf erzielt, Schnittstellen aufgehoben und Kompetenzen geklärt werden.
- Für den einheitlichen Vollzug wird im Departement Bildung und Kultur (Abteilung Volksschule und Sport) eine Fachstelle für Familienfragen geschaffen. Das Stellenpensum wird 50 Prozent betragen.

Bei vollumfänglicher Übernahme des im Hortbereich geltenden Beitragsregimes würden vor allem die Kosten für Kinderkrippen für den Kanton von aktuell (Budget 2015) 130'000 auf 680'000 Franken massiv ansteigen. Die Gemeinden würden entsprechend entlastet. Da zudem aufgrund der erhöhten Nachfrage die Kosten für Kinderhorte für den Kanton auf 750'000 Franken gestiegen sind, müsste er neu insgesamt 1,4–1,5 Millionen Franken pro Jahr (2015: 880'000 Fr.) für die familienergänzende Betreuung aufwenden. Der Landrat will jedoch einen Mittelweg beschreiten. Dieser sieht vor, dass der Kanton ab 2015 neu rund 980'000 Franken für die Förderung von Kinderkrippen und Kinderhorten zur Verfügung stellt. Die finanzielle Steuerung erfolgt durch den Landrat. Er hat die Grundzüge der Bemessung der Pauschalbeiträge in einer Verordnung zu regeln und jeweils jährlich mit dem Budget eine maximale Kopfpauschale festzulegen. Dadurch kann er auf Änderungen der Nachfrage reagieren.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der unveränderten Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Motion «Förderung von Kinderkrippen»

Eine im Oktober 2011 überwiesene Motion der CVP-Landratsfraktion forderte, es sei die Regelung der Tagesstrukturen gemäss Artikel 54 des Bildungsgesetzes (Angebote für schulpflichtige Kinder wie etwa Horte) mit jener betreffend Kinderkrippen (Angebote für vorschulpflichtige Kinder) abzustimmen. Dies insbesondere in Bezug auf Zuständigkeiten, Finanzierung durch Kanton und Gemeinde, Aufsicht und den Ausgleich über Sozialtarife.

Bisher hatten die Gemeinden selbst für die Aufsicht über die Horte zu sorgen. Der Kanton hingegen nahm die Aufsicht über die Krippen wahr und erteilte für diese Betriebsbewilligungen. Diese Regelungen sollen mit der vorliegenden Gesetzesrevision aufgehoben werden. Auch soll die bisher unterschiedliche kantonale Beitragsleistung (Krippen: 10 % der Lohnkosten des ausgebildeten Personals; Tagesstrukturen: Pauschalen pro Kind und zeitlicher Betreuungseinheit) abgelöst werden. Die Methode zur Unterstützung der Krippen gründet auch heute noch auf einem Beschluss der Landsgemeinde 1946. Für die Horte wurde 2002 mit der Revision des Bildungsgesetzes das damalige Prinzip der Volksschulsubvention mit hälftiger Teilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden übernommen. Im Rahmen der Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden in Zusammenhang mit der Gemeindestrukturreform wurde dieses 2010 durch die heutigen Pauschalen ersetzt.

1.2. Postulat «Familienleitbild»

Eine im April 2012 als Postulat überwiesene Motion forderte das Erstellen eines Familienleitbildes für den Kanton Glarus. Das Departement Bildung und Kultur (DBK) setzte dafür eine Arbeitsgruppe ein. Diese bestand aus Vertretungen der verschiedenen Akteure im Bereich der familienspezifischen Angebote, der politischen Parteien, der Landeskirchen, der Gemeinden und der Kantonsverwaltung. Der von der Arbeitsgruppe erarbeitete Bericht über Grundlagen für eine wirksame Familienpolitik zeigt 15 Anliegen auf, bei denen Handlungsbedarf besteht. Der Regierungsrat nahm diesen Bericht im Februar 2014 entgegen, erklärte vier der 15 Bereiche für vordringlich, bestimmte das DBK zum für Familienfragen zuständigen Departement und schlug als weitere Sofortmassnahme die Umsetzung der Motion «Förderung von Kinderkrippen» vor.

2. Umsetzung der Motion «Förderung von Kinderkrippen»

Der Landrat nahm den Grundlagenbericht «Wirksame Familienpolitik im Kanton Glarus» im April 2014 zustimmend zur Kenntnis und schrieb das Postulat «Familienleitbild» als erledigt ab. Die dort in Aussicht gestellte Sofortmassnahme ist nun umzusetzen. Dazu erarbeitete das DBK Entwürfe der nötigen Rechtsänderungen für die Neuregelung von Förderung und Aufsicht über die familienergänzende Kinderbetreuung (Krippen und Horte). Diese wurden einer breiten Vernehmlassung unterzogen. Die Entwürfe wurden grundsätzlich positiv aufgenommen – verschiedene Hinweise auf Unklarheiten und kleinere Widersprüche sind in die Vorlage eingeflossen.

3. Einheitliche Aufsicht und Subventionierung bei Krippen und Horten

3.1. Organisatorische Eingliederung

Zu den Sofortmassnahmen aus dem Grundlagenbericht zu einer wirksamen Familienpolitik gehört neben der Umsetzung der Motion «Förderung von Kinderkrippen» auch die Zuweisung des Familienbereichs an ein Departement samt Bezeichnung einer Fachstelle. Der Regierungsrat bezeichnete das DBK als zuständiges Departement, wobei die Fachstelle innerhalb der Hauptabteilung Volksschule und Sport angesiedelt wird. Diese wird die entsprechenden Funktionen – insbesondere die Aufsicht über Krippen und Horte – übernehmen. Sie befasst sich aber auch mit dem weiteren Familienbereich. Dies ist in der Vernehmlassung auf breite Zustimmung gestossen. Der Landrat hat die für die Anpassung des Stellenplans notwendigen zusätzlichen Mittel mit separater Vorlage genehmigt.

3.2. Die Frage der Ausdehnung auf die private Tagespflege

In der Vernehmlassung wurde die Ausdehnung der Beitragsleistung auf private, familieninterne Betreuung von fremden Kindern (Tagesmütter/-eltern) gefordert. Diese Forderung findet jedoch keine breite Abstützung in der Vernehmlassung, sie ist auch nicht als Sofortmassnahme vorgesehen. Eine Ausdehnung würde zudem bei Gemeinden oder Kanton Kosten in noch nicht bestimmbarer Höhe auslösen.

Eine Ausdehnung der Bewilligungspflicht auch auf private Betreuung ist in der letzten Revision der Bundesbestimmungen auf heftige Opposition gestossen. Es überzeugte dort das Argument, dass eine Kinderbetreuende Grossmutter oder Nachbarin keiner Bewilligung oder besonderer Ausbildung bedürfe. Die

Einführung von Bestimmungen über besondere Fähigkeiten oder Ausbildungsnachweise auf kantonaler Ebene würde zusätzlich unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand bedingen. Die Aufsicht über Pflegefamilien verbleibt zudem bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB). Aus diesen Gründen ist auf eine Ausdehnung der Aufsicht wie auch der Beitragsleistung auf die private Tagespflege zu verzichten.

4. Die Neuregelung der Aufsicht und der Kantonsbeiträge im Einzelnen

4.1. Zwei verschiedene Systeme werden zusammengeführt

Die Motion «Förderung von Kinderkrippen» zielt in erster Linie auf die Ausdehnung der bisherigen Regeln zur Förderung im Hortbereich auf die Krippen. Der Kanton soll sich neu in gleicher Art an der Vergünstigung der Elternbeiträge für einkommensschwache Familien beteiligen. Das bisherige Prinzip, generell 10 Prozent der Lohnkosten für ausgebildetes Krippen-Personal zu übernehmen, soll aufgegeben werden. Dafür sind bei den Krippen (wie bisher bei den Horten) einkommensabhängige Kopfpauschalen je Betreuungseinheit vorgesehen. Damit wird das Grundprinzip, gemäss dem sich der Kanton für den Ausgleich der mangelnden Leistungsfähigkeit von wirtschaftlich schwächeren Familien engagiert, auf die Krippen ausgedehnt. Er kompensiert damit zumindest teilweise die geringeren Einkünfte der Betreuungsinstitutionen, welche durch die Betreuung von Kindern aus einkommensschwachen Familien verursacht werden.

Aus Sicht des Kantons ist die Anzahl der Kinder mit maximalem Sozialtarif die relevante Grösse für sein Engagement. Diese Form der Unterstützung zielt darauf ab, einkommensschwachen Eltern zu ermöglichen, dass möglichst beide Elternteile einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Dadurch laufen sie weniger Gefahr, allenfalls von Sozialhilfe abhängig zu sein. Der zusätzliche Verdienst des zweiten Elternteils soll nicht von den Kinderbetreuungskosten absorbiert werden. Es würde sonst ein wichtiger Anreiz für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit entfallen. Mit einer guten Betreuung kann zudem die Integration der Kinder gefördert werden. Nicht zuletzt kann mit diesem Ansatz auch der Wiedereinstieg der Mütter in die Berufstätigkeit als eine Massnahme zur Bekämpfung des Fachkräftemangels unterstützt werden.

Die Aufsicht ist insgesamt gemäss den Bestimmungen des Bundes wahrzunehmen. Dadurch gilt die Betriebsbewilligungspflicht, welche bisher nur für die Krippen bestand, auch für den Hortbereich. Es sind hierzu, abgesehen von notwendigem Vollzugsrecht, keine zusätzlichen kantonalrechtlichen Vorschriften vorgesehen. Ziel ist ein einfaches, unbürokratisches System. Damit werden von beiden Bereichen wichtige Regelungselemente übernommen und ein einheitliches System geschaffen, welches von einer einzigen Fachstelle vollständig abgedeckt werden kann. Es können so Vereinfachungen im Verwaltungsablauf erzielt, Schnittstellen aufgehoben und Kompetenzen geklärt werden.

4.2. Begriffsklärung

In der Vernehmlassung wurde Kritik am Begriff der Tagesstrukturen geübt und vorgeschlagen, die familienergänzende Betreuung vor und während der Schulpflicht zu unterscheiden. Mit der Gemeindestrukturreform und dem Beitritt zu Harnos wurde der Begriff der «Tagesstrukturen» aus dem Wortlaut des Harnos-Konkordats in das Glarner Bildungsrecht übernommen. Damit sind ausschliesslich Angebote für schulpflichtige Kinder gemeint, sei dies in Form von Hort, Mittagstisch oder Tagesschule. Angebote für vorschulpflichtige Kinder blieben hingegen weiterhin unter dem Beschluss der Landsgemeinde von 1946 und damit unter der Bezeichnung Krippen.

Gemäss einer gemeinsamen Erklärung der Erziehungsdirektorenkonferenz und der Sozialdirektorenkonferenz können Tagesstrukturen als Gesamtheit an bedarfsgerechten Betreuungsangeboten für Kinder und Jugendliche ab Geburt bis zum Ende der obligatorischen Schule ausserhalb der Familie verstanden werden. Unter diese Definition des Begriffs «Tagesstruktur» fallen somit Horte und Krippen. Diese Umschreibung geht deutlich weiter, als das bisherige Glarner Bildungsgesetz. Mit einer Begriffsanpassung bzw. -präzisierung in Artikel 54 Absatz 2 des Bildungsgesetzes (neu «Tagesstrukturen für Schulpflichtige» statt «Tagesstrukturen» – gemeint sind Horte wie auch selbstständige Mittagstische oder Tagesschulen) wird diesem Umstand Rechnung getragen.

4.3. Anpassung des Bildungsgesetzes bezüglich Aufsicht

Artikel 54 Absatz 4; Aufsicht über die Tagesstrukturen für Schulpflichtige (Horte)

Ziel des angepassten Absatzes 4 ist es, die Horte den gleichen Bestimmungen über Aufsicht und Betriebsbewilligung zu unterstellen, die für die Krippen gelten. Gemäss dem bisherigen Wortlaut hatte der Regierungsrat im Bereich der Horte lediglich die Grundzüge geregelt und die Aufsicht weitgehend an die Gemeinden delegiert. Mit der bisherigen Regelung gemäss Artikel 15 der Volksschulvollzugsverordnung unterstellte das Glarner Recht die Horte einer besonderen Aufsicht und befreite sie damit von der Bewilligungspflicht gemäss Pflegekinderverordnung (PAVO).

Neu soll eine einheitliche Aufsicht über die gesamte familienergänzende Betreuung gelten. Mit dem Aufheben dieser «Sonderaufsichtsregelung» in der Volksschulvollzugsverordnung werden die in der PAVO festgelegten Regelungen des Bundes auch für Horte anwendbar. Auf einfachem Weg wird so eine Vereinheitlichung erreicht. Zwar wäre wie bisher eine separat geregelte, weitgehend kantonrechtliche Lösung weiterhin zulässig. Dies ist aber aufgrund der angestrebten Zusammenführung der Aufsicht über Krippen und Horte nicht mehr angezeigt. Das Bundesrecht lässt zu, dass die Aufsicht über die Betreuungsinstitutionen statt der Kinderschutzbehörde einer geeigneten kantonalen oder kommunalen Behörde übertragen werden kann (Art. 2 Abs. 2 Bst. a PAVO). Diese Delegation soll der Regierungsrat vornehmen können, was im Gesetz nun vermerkt ist. Vorgesehen ist die Delegation an das Departement Bildung und Kultur.

Bezüglich der Aufsicht über die Krippen ist demgegenüber nichts Dringliches anzupassen. Die bestehende kantonale Sozialhilfegesetzgebung genügt einstweilen (Art. 43ff. Sozialhilfegesetz). Eine allfällige Präzisierung der Bestimmung von Artikel 44 Absatz 3 kann im Rahmen einer späteren, grösseren Gesetzesrevision erfolgen.

4.4. Wechsel des Förderungsprinzips für Krippen

Artikel 105a; Beiträge an die Betreuung vorschulpflichtiger Kinder

Bisher übernahm der Kanton 10 Prozent der Lohnkosten für ausgebildetes Krippen-Personal. Neu soll das gleiche Prinzip wie bei den Horten gelten, also einkommensabhängige Pauschalen pro Kind. Die Anwendung dieses Prinzips auch bei Krippen ist auf Gesetzesstufe zu verankern. Der Beschluss der Landsgemeinde von 1946 über die Krippenbeiträge kann dadurch aufgehoben werden.

Da die gleiche Konstruktion wie bei den Kantonsbeiträgen an Institutionen für schulpflichtige Kinder gemäss Artikel 105 Absatz 3 des Bildungsgesetzes (Horte) anvisiert wird, drängt sich die Anpassung des Bildungsgesetzes mit einem Verweis auf. Der neue Artikel 105a im Bildungsgesetz stellt eine einfache und übersichtliche Lösung dar.

Inhaltlich ist ein gleichartiges Vorgehen für Horte und Krippen geplant. Empfänger der Beiträge sind grundsätzlich die Institutionen und nicht die Gemeinden. Letztere sind weiterhin für ein bedarfsgerechtes Angebot an Tagesstrukturen (für Schulpflichtige) zuständig. Aus dem Umstand, dass der Kanton neu für die Bewilligung von Angeboten zuständig ist, ergibt sich, dass eine exklusive Planungszuständigkeit der Gemeinden nicht mehr angezeigt ist. Eine solche wurde bisher aus deren Aufsichtskompetenz abgeleitet. Zwar bleiben die Gemeinden für ein bedarfsgerechtes Angebot zuständig. Soweit dieser Bedarf über privat getragene Institutionen für Krippen und Horte bereits gedeckt ist, gibt es jedoch keine Notwendigkeit für eine ausschliessliche kommunale Zuständigkeit. Vielmehr wird das Angebot der Gemeinden subsidiär ausgerichtet sein müssen: Sie decken das Bedürfnis nur soweit ab, wie Private dazu nicht in der Lage sind. Es würde wenig Sinn machen, einer Krippe unter privater Trägerschaft auf kommunaler Ebene das Recht zu verwehren, etwa auch Kinder bis ins Kindergartenalter noch betreuen zu dürfen. Je nach örtlicher und familiärer Konstellation kann eine solche Lösung sogar das Optimum darstellen. Aus diesen Gründen ist Artikel 105 Absatz 3 bezüglich der Empfänger der kantonalen Beiträge anzupassen und die Gemeinden dort nicht mehr als allein Berechtigte zu erwähnen. Der bisherige Aufwand der Gemeinden, Anteile der kantonalen Mittel an private Anbieter weiterzuleiten, entfällt.

4.5. Anpassungen auf Verordnungsstufe

Durch die Anpassung des Bildungsgesetzes hat der Landrat die Volksschulverordnung, der Regierungsrat die entsprechende Vollzugsverordnung anzupassen.

5. Kostenfolgen

5.1. Beiträge des Kantons an die Institutionen

Für die Krippen im Kanton sind im Jahre 2013 Lohnkosten für ausgebildetes Personal von rund 1,3 Millionen Franken angefallen. Nach bisherigem Recht übernimmt der Kanton davon pauschal und unabhängig von der Einkommenslage der Eltern der betreuten Kinder 10 Prozent. Bei den Horten erstattet der Kanton Kopfpauschalen pro Kind und Betreuungseinheit, welche ungefähr 50 Prozent der anrechenbaren Lohnkosten betragen. Bei der direkten Übernahme des Pauschalensystems für die Krippen würden die Kosten für den Kanton gemäss aktueller Hochrechnung um 550'000 Franken zunehmen. Von einer Erhöhung des Kantonsanteils auf dieses Niveau ist jedoch aus finanzpolitischen Gründen abzusehen. Es wäre nicht einzusehen, aus welchem Grund der Kanton den bisher von den Gemeinden getragenen Anteil – den diese auf Basis kommunalrechtlicher Vorgaben leisten – zu übernehmen hätte.

	<i>Kanton</i>	<i>Gemeinden</i>	<i>Eltern</i>	<i>Kommentar</i>
<i>Horte</i>	750'000 Fr. (Rechnung 2014)	> 10 % des Gesamtauf- wands	2'240 Fr. bis 8'000 Fr. pro Kind	Kantonsanteil: Summe aller einkommensabhängigen Kopfpauschalen gemäss effektiver Nachfrage; Rechnung 2014: 750'000 Fr.
<i>Krippen</i>	130'000 Fr.	500'000 Fr. (Schätzung 2013)	4'300 Fr. bis 20'000 Fr. pro Kind	Kantonsanteil: 10 % der Besoldungs- kosten des ausgebildeten Personals. Gemeinden erbringen Leistungen nach kommunalem Recht. Defizite gehen zulasten Gemeinde oder Dritter (Sponsoren, Stiftungen, Spenden).

In den Gemeinden bestehen unterschiedlich grosse Angebote an Krippenplätzen und deren Anteil an der Finanzierung ist nicht einheitlich. Der grösste Teil der ungedeckten Kosten der heutigen Krippen wird von den Gemeinden getragen (Schätzung 2013: Total: 500'000 Fr.; Glarus Nord: 180'000 Fr.; Glarus: 280'000 Fr.; Glarus Süd: 40'000 Fr.). Ein kleinerer Anteil wird von Dritten über Spenden, Sponsoring und sonstige Zuwendungen kompensiert. Hinzu kommen allfällige indirekte Subventionen der Gemeinden für das Bereitstellen von Räumlichkeiten, die teilweise nicht zu Vollkosten verrechnet werden.

Bei der Bemessung des künftigen Kantonsanteils ist diesen unterschiedlichen Ausgangslagen Rechnung zu tragen. Der Landrat wird auf Verordnungsstufe sowie über das Budget den Anteil des Kantons bei der Mitfinanzierung des Sozialtarifs auch im Krippenbereich bestimmen und kann die dafür einzusetzenden Mittel steuern. In erster Lesung der landrätlichen Volksschulverordnung hat er auch die Höhe der Pauschalen bestimmt. Die maximale Kopfpauschale für schulpflichtige Kinder legte er auf 11 Franken je Betreuungseinheit von zwei Stunden und jene für vorschulpflichtige Kinder auf 12.50 Franken pro Halbtage fest. Damit erhöht sich das finanzielle Engagement des Kantons an Kinderkrippen jährlich um rund 100'000 Franken. Der Kanton stellt somit künftig für Pauschalbeiträge an Kinderkrippen und -horte 980'000 Franken zur Verfügung.

5.2. Mehrkosten für die Fachstelle Familienfragen

Um den Ansprüchen an eine einheitliche Aufsicht und Förderung von Krippen und Horten genügen zu können, bedarf die im Departement Bildung und Kultur neu zu schaffende Fachstelle für Familienfragen etwa 50 Stellenprozent. 10 Stellenprozent können dabei vom DVI übernommen werden. Ausserdem bestehen in der Abteilung Volksschule bereits Kapazitäten im Umfang von 10 Stellenprozent, welche im Bereich Horte eingesetzt wurden. Diese können ebenfalls in die neue Fachstelle überführt werden. Durch die Anwendung der PAVO fallen neue Aufgaben beim Kanton an, welche bisher von den Gemeinden oder gar nicht erfüllt wurden. Dies rechtfertigt die zusätzlich benötigten 30 Stellenprozent, welche vom Landrat anlässlich der ersten Lesung der Volksschulverordnung bereits gutgeheissen wurden. Die vorgeschlagene Dimensionierung erscheint im Vergleich zu den bisher auf kommunaler Ebene eingesetzten Ressourcen angemessen. Für den Kanton ergeben sich für die Fachstelle per Saldo jährliche Mehrkosten von rund 30'000 Franken.

Die Gemeinden werden hingegen ihren Aufwand für die Aufsicht über die eigenen oder mit Leistungsvereinbarungen angebotenen Tagesstrukturen deutlich reduzieren können. Eine zentrale, kantonale Bearbeitung von aufsichtsrechtlichen Aufgaben wird zu Einsparungen führen. Für die Gemeinden entstehen damit keine Zusatzkosten. Im Gegenteil: Es ist Sparpotenzial zu erwarten.

6. Beratung der Vorlage im Landrat

6.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres unter dem Vorsitz von Landrätin Daniela Bösch, Niederurnen, befasste sich intensiv mit der Vorlage. Eintreten auf diese war unbestritten.

In der Detailberatung wurde die Frage aufgegriffen, ob die neue Regelung auch auf Tagesfamilien, welche bisher Beiträge aus dem Sozialfonds erhielten, ausgedehnt werden soll. Aus finanziellen wie auch grundsätzlichen Überlegungen blieb die Kommission jedoch beim regierungsrätlichen Vorschlag. Begrüsst wurde auch die Begriffsklärung betreffend Tagesstrukturen. So werde nun genau aufgezeigt, ob jeweils vom Krippen- oder vom Hortbereich die Rede sei.

Ausführlich diskutiert wurden die Artikel 105 Absatz 3 und Artikel 105a. Aus Sicht der Kommission brauchen die Gemeinden im Hortbereich Planungssicherheit. Mit der von der Kommission beantragten Formulierung von Artikel 105 Absatz 3 könne dem Rechnung getragen werden. Diese sah vor, dass der Kanton die Beiträge zwingend an die Gemeinden ausrichtet. Indem die Gemeinden die Kantonsbeiträge weiterleiten, könnten sie die Betreuungsangebote für schulpflichtige Kinder direkter steuern. Dass dadurch eine vollumfängliche Vereinheitlichung und Vereinfachung auf Stufe Gemeinde nicht erreicht wird, war sich die Kommission bewusst. Diese gewichtete die Planungssicherheit für die Gemeinden jedoch höher; auf Stufe Kanton finde ja eine Vereinheitlichung des Finanzierungssystems statt. Artikel 105a sollte nach dem Willen der Kommission an die Formulierung von Artikel 105 angeglichen werden

Die Kommission beantragte dem Landrat, der Vorlage in der modifizierten Version zuzustimmen.

6.2. Landrat

In der Eintretensdebatte wurde die Vorlage von allen Fraktionen einhellig begrüsst. Damit werde eine Sofortmassnahme des neuen Familienleitbildes umgesetzt, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen – auch in sozial schwierigeren Verhältnissen – gefördert und auch ein wertvoller Beitrag zur Integration geleistet. Positiv vermerkt wurde auch die Vereinheitlichung der Aufsicht über Kinderkrippen und -horte sowie die gezielte Unterstützung von Familien mit Kopfpauschalen nach sozialen Kriterien durch den Kanton. Einig war man sich auch, dass mit dem neuen System mit Kopfpauschalen und einem Plafond im Budget die Unterstützung durch den Landrat besser gesteuert werden kann. In Zukunft soll in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und den Institutionen eine saubere Planung vor der Budgetphase und im Hinblick auf das jeweils kommende Schuljahr stattfinden. Das sollte eine gewisse Planungssicherheit gewährleisten, wobei Schwankungen nicht vermieden werden können.

In der Detailberatung ergab sich eine lebhafte Diskussion zur Ausgestaltung von Artikel 105. Die Kommission, unterstützt von mehreren Votanten, verfocht deren Entwurf, welcher die Hortangebote via Beiträge an die Gemeinden steuern wollte. Sie seien es, die für ein bedarfsgerechtes Angebot verantwortlich sind. Dazu müssten sie wissen, wie viele Plätze zur Verfügung zu stellen sind. Es sei zwar denkbar, dass Gemeinden mit Privaten Leistungsvereinbarungen abschliessen, um das Platzangebot zu koordinieren. Der schlimmste Fall wäre es aber, wenn eine Gemeinde ein Überangebot produziert, weil ein Privater daneben zusätzliche Plätze anbiete. Es sei auch wichtig, dass die Gemeinden inhaltlich und spezifisch auf die lokalen Bedürfnisse eingehen könnten. Es herrsche nicht in jedem Dorf dieselbe Situation. Nur wenn man das Angebot mit dem lokalen Schulbetrieb abstimme, könnten Synergien genutzt werden.

Der Regierungsrat hielt an seiner Fassung fest. Mit dessen Vorschlag würden sich noch viel mehr Synergien erzielen lassen. Gerade gemischte Institutionen – Krippen, die auch Hort-Kinder betreuen – erhielten die Beiträge künftig direkt vom Kanton, nicht über die Gemeinden. Mit der Kommissionsversion verkompliziere man gerade dort, wo man eigentlich vereinfachen wollte. Der Vorschlag der Kommission betone die Abhängigkeit der Institutionen, welche schulpflichtige Kinder betreuen, vom Wohlwollen der Gemeinde. Deshalb sei die Kommissionsfassung weniger einem liberalen Grundsatz verpflichtet, welcher den Einfluss des Gemeinwesens gegenüber privater Initiative möglichst zurückhaltend ausgestalten wolle. Mit knapper Mehrheit obsiege bei der Bereinigung die regierungsrätliche Fassung über jene der Kommission.

Der Landrat empfiehlt der Landsgemeinde, der somit unveränderten Vorlage zuzustimmen.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehenden Gesetzesänderungen sowie der Aufhebung des Beschlusses über die Ausrichtung von Beiträgen an die Kinderkrippen von 1946 zuzustimmen:

Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2015)

I.

GS IV B/1/3, Gesetz über Schule und Bildung (Bildungsgesetz) vom 6. Mai 2001 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 54 Abs. 2 (geändert), Abs. 4 (geändert)

² Sie sorgen für bedarfsgerechte Tagesstrukturen für Schulpflichtige. Die Nutzung dieses Angebots ist fakultativ.

⁴ Die Aufsicht richtet sich nach den Bestimmungen des Bundes (Pflegekinderverordnung). Der Regierungsrat regelt die Übertragung der Aufsicht.

Art. 105 Abs. 3 (geändert)

³ Der Kanton leistet für die Tagesstrukturen gemäss Artikel 54 Absatz 2 pauschale Beiträge. Der Landrat regelt die Bemessung der Beiträge durch Verordnung und befindet über deren Höhe mit dem Budget.

Art. 105a (neu)**Beiträge an die Betreuung vorschulpflichtiger Kinder**

¹ Der Kanton richtet Institutionen für die Betreuung von vorschulpflichtigen Kindern Beiträge gemäss Artikel 105 Absatz 3 aus.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

GS VIII E/22/1, Beschluss über die Ausrichtung von Beiträgen an die Kinderkrippen vom 5. Mai 1946, wird aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

§ 10 Effizienzanalyse «light»; Umsetzung der Massnahmen in der Kompetenz der Landsgemeinde

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde werden vier verschiedene Gesetzesänderungen unterbreitet. Mit diesen sollen vier Massnahmen umgesetzt werden, welche die Effizienzanalyse «light» hervorgebracht hat.

Nachdem der Kanton seit 2005 positive Rechnungsabschlüsse vorweisen konnte, haben sich die finanziellen Aussichten stark verdüstert. Neue Ausgaben und sinkende Erträge verschlechtern die Rechnung um über 25 Millionen Franken pro Jahr. Der Regierungsrat verfolgt finanzpolitisch die Strategie, über Entlastungsmassnahmen ein finanzielles Gleichgewicht herzustellen. Dies geht einher mit fiskalpolitischer Stabilität. Eine Erhöhung der Steuerbelastung soll so lange als möglich vermieden werden.

Der Regierungsrat hat prospektiv gehandelt und – unterstützt durch einen parlamentarischen Auftrag – eine Effizienzanalyse und Verzichtsplanung (Effizienzanalyse «light») durchgeführt. Insgesamt hat er dabei 109 Massnahmen mit einem Entlastungspotenzial von 15 Millionen Franken geprüft. 79 Massnahmen mit einem Entlastungsziel von 9,8 Millionen Franken hat er dem Landrat zum positiven Grundsatzentscheid unterbreitet. Dieser unterstützte davon 70 Massnahmen mit einem Entlastungsziel von 8 Millionen Franken. Insgesamt zeigte sich, dass sich wesentliche Einsparungen nur durch den Verzicht bzw. die Einschränkung von Leistungen erzielen lassen, da die kantonale Verwaltung bereits heute eine der effizientesten und schlanksten der Schweiz ist.

Die Umsetzung von vier Massnahmen bedingt eine Gesetzesänderung. Diese Massnahmen mit einem Entlastungsziel von insgesamt rund einer halben Million Franken werden der Landsgemeinde in einer Sammelvorlage unterbreitet:

Nr.	Massnahme	Entlastungsziel in Fr.
A.24	Fischerei (Fischzuchtanstalt Mettlen, Netstal)	20'000
C.8	Überbrückungsrenten	100'000
C.13	Individuelle Prämienverbilligung	200'000
C.30	Familienzulagen für Nichterwerbstätige	150'000

Die Massnahme A.24 sieht eine Reduktion des Nettoaufwands der Fischzuchtanstalt Mettlen in Netstal um rund 20'000 Franken vor. Dazu sind die Erträge zu erhöhen, indem den Leistungsbezügern die Dienstleistungen der Fischereibehörde verrechnet und Teile der Fischbrut- und Aufzuchtanlagen verpachtet werden.

Die Überbrückungsrenten, von welchen heute langjährige Angestellte bei einer vorzeitigen Pensionierung profitieren können, sollen mit der Massnahme C.8 eingeschränkt werden. Einerseits profitieren davon meistens Kaderangestellte, deren Altersfinanzierung ohnehin gesichert ist. Andererseits gilt es, Mitarbeiter künftig aufgrund der demografischen Entwicklung und der Arbeitsmarktsituation nach Möglichkeit bis zur Pensionierung oder gar darüber hinaus im Arbeitsmarkt zu halten. In finanziellen Härtefällen soll der Kanton aber nach wie vor mit einer Überbrückungsrente eine vorzeitige Pensionierung ermöglichen können.

Im Bereich der Individuellen Prämienverbilligung (IPV) erhalten einzelne IPV-Bezüger heute mehr Geld aus der Prämienverbilligung, als die Jahresprämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) effektiv beträgt. Angesichts der Zweckbestimmung der Prämienverbilligung und unter Berücksichtigung des Solidaritätsgedankens, auf dem die OKP aufbaut, soll die Prämienverbilligung betragsmässig auf die effektive Jahresprämie des individuell gewählten Krankenpflegeversicherungsmodells begrenzt werden.

Neben Arbeitnehmern und Selbstständigerwerbenden haben auch Nichterwerbstätige (NE) einen Anspruch auf Familienzulagen. Die entsprechenden Kosten müssen die Kantone übernehmen. Sie können allerdings vorsehen, dass NE unter bestimmten Voraussetzungen einen Beitrag leisten müssen. Sie sollen in Anlehnung an Lösungen anderer Kantone mithelfen, die Familienzulagen zu finanzieren. Bei dieser Massnahme waren ursprünglich Einsparungen von 20'000 Franken vorgesehen. Aufgrund eines Vergleichs mit anderen Kantonen wird neu ein Einsparziel von 150'000 Franken vorgeschlagen.

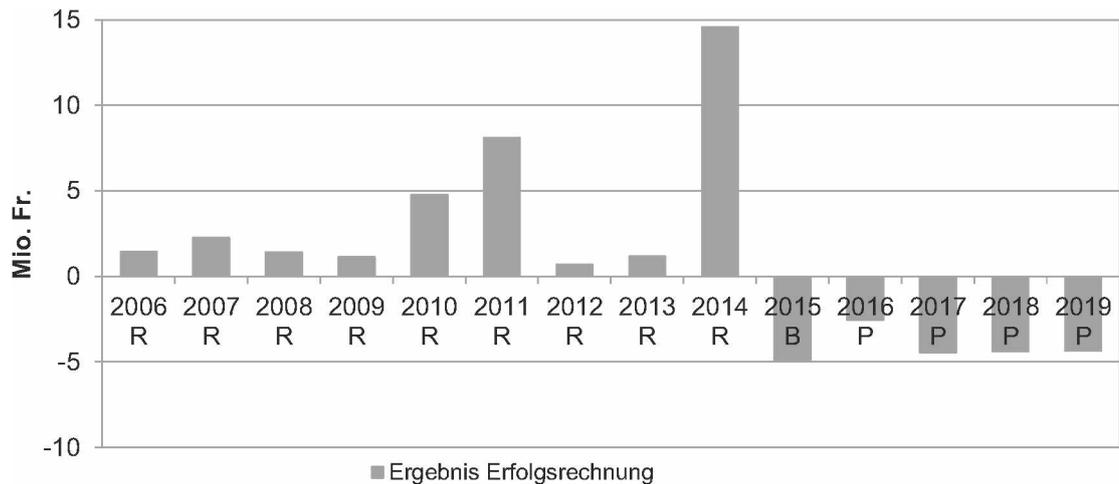
Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Änderungen zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Finanzsituation des Kantons

Seit 2005 kann der Kanton positive Rechnungsabschlüsse erzielen. Die guten Rechnungsabschlüsse wurden genutzt, um die Fremdkapitalverschuldung von 290 Millionen Franken (2004) auf 165 Millionen Franken (2014) zu senken. In der gleichen Zeit ist die Eigenkapitalbasis des Kantons unter anderem dank einmaliger Erträge (Nationalbankgold und Heimfallverzichtsabgeltung KLL) von 40 auf 411 Millionen Franken gestiegen. Die Nettoschuld von 90 Millionen Franken (2004) wandelte sich in ein Nettovermögen von 216 Millionen Franken (2014). Die finanzielle Lage ist gut, der Kanton hat eine komfortable Substanz.

Die finanziellen Perspektiven des Kantons präsentieren sich trotz der wider Erwarten positiven Jahresrechnung 2014 weniger erfreulich, wie nachstehende Grafik zeigt. Die Finanzdisziplin der vergangenen Jahre litt infolge der guten Rechnungsabschlüsse. Entscheide der Landsgemeinde und des Landrates haben zu Mehrausgaben im Bereich des öffentlichen Verkehrs (+2,8 Mio. Fr.), der Schulsozialarbeit (+0,7 Mio. Fr.) und des Polizeikorps (+0,5 Mio. Fr.) geführt. Auf der anderen Seite muss der Staatshaushalt zusätzliche Ausgaben aufgrund neuer Vorgaben des Bundes wie zum Beispiel infolge der neuen Spitalfinanzierung (+6,2 Mio. Fr.), des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (+0,3 Mio. Fr.) und ab 2016 für die Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI; +3,3 Mio. Fr.) verkraften. Hinzu kommen sinkende Erträge aus dem nationalen Finanzausgleich (2013–2015: -6,3 Mio. Fr.) und der Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (-4,9 bis -8,2 Mio. Fr.). Die aufgehende Schere zwischen Ertrag und Aufwand führt zu einer Verschlechterung der Kantonsrechnung um mindestens 25 Millionen Franken pro Jahr.



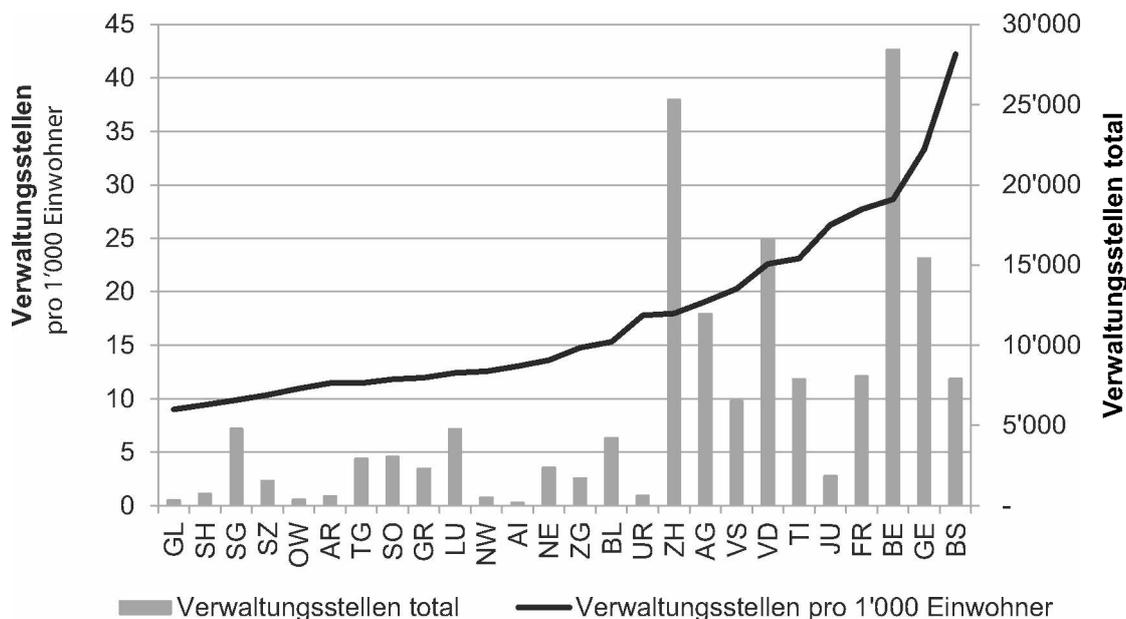
Das Budget 2015 und der Finanz- und Aufgabenplan 2016–2019 gehen von Aufwandüberschüssen zwischen 2,6 und 4,9 Millionen Franken pro Jahr aus. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den Jahren 2015–2018 jährlich 4 Millionen Franken und 2019 2,4 Millionen Franken aus dem Börsengang der Glarner Kantonalbank erfolgswirksam aufgelöst werden. Zudem sind bereits die erwarteten Einsparungen aus der Effizienzanalyse «light» enthalten. Ohne diese Massnahmen wären von 2015 bis 2019 jährliche Aufwandüberschüsse zwischen 9 und 17 Millionen Franken zu erwarten. Aufgrund des Kantonssteuerertrags 2014 ist zwar künftig mit schätzungsweise 3–5 Millionen Franken höheren Erträgen zu rechnen. Ohne die Massnahmen der Effizienzanalyse «light» bleibt das Ergebnis aber trotzdem negativ.

Der Kanton hat in guten Zeiten gespart. Dies ermöglicht eine vorübergehende Inkaufnahme von negativen Ergebnissen. Es ist allerdings in aller Deutlichkeit zu betonen, dass der Kanton in seinem finanzpolitischen Handlungsspielraum stark eingeschränkt ist. Neue, zusätzliche Ausgaben sind nur bei einer gesicherten Gegenfinanzierung zu beschliessen. Andernfalls ist die finanzpolitische Vorgabe einer mittelfristig ausgeglichenen Erfolgsrechnung in höchstem Mass gefährdet. Steuererhöhungen wären mittel- bis längerfristig unvermeidbar.

1.2. Effizienzanalyse «light»

Der Regierungsrat hat vorausschauend gehandelt. Aufgrund der schlechten finanziellen Aussichten und unterstützt durch einen parlamentarischen Auftrag hat er eine Effizienzanalyse und Verzichtsplanning durchgeführt.

Die Arbeiten wurden durch eine externe Analyse begleitet. Diese kommt zum Fazit, dass die kantonale Verwaltung schlank organisiert ist und ihre Aufgaben mit eher knappen personellen Ressourcen erfüllt. Die externe Begleitung stellt der kantonalen Verwaltung daher bezüglich effizienter Organisation und Aufgabenerfüllung ein sehr gutes Zeugnis aus. Das Einsparpotenzial schätzt sie auf 10–20 Vollzeitstellen, was 3–6 Prozent des Personalbestandes entspricht. Es handelt sich dabei vielfach um Outsourcing-Vorschläge: Einsparungen durch den vorgeschlagenen Abbau von Personal sollen in den meisten Fällen kompensiert werden durch den Einkauf von externen Dienstleistungen. In einigen Bereichen benötigt die kantonale Verwaltung nach Auffassung der externen Begleitung sogar mehr Mitarbeiter. Der tiefe Personalbestand birgt ein Risiko, welches durch die Schaffung von 300 bis 400 Stellenprozenten beseitigt werden könnte. Eine unsystematische Analyse über alle Verwaltungen der Schweiz zeigt, dass der Kanton Glarus im Vergleich zur Einwohnerzahl am wenigsten Mitarbeitende aller Kantone beschäftigt (vgl. nachstehende Grafik). Wesentliche Einsparungen lassen sich folglich nur durch den Verzicht bzw. die Einschränkung von Leistungen erzielen.



Die externe Begleitung schätzt das Sparpotenzial auf rund 7 Millionen Franken (4,8 Mio. Fr. aufgrund der Effektivität und 2,2 Mio. Fr. aufgrund der Effizienz). Der Regierungsrat erachtet dieses Entlastungspotenzial als zu optimistisch und teilweise auch nicht umsetzbar. Er hat daher in einer internen Analyse zusätzliche Massnahmen mit einem geschätzten Entlastungspotenzial von rund 8 Millionen Franken geprüft. Der Regierungsrat entschied aufgrund einer differenzierten Analyse der insgesamt 109 Massnahmen, dass 79 davon (72 %) mit einem Entlastungsziel von 9,8 Millionen Franken umzusetzen sind. Dies entspricht 3 Prozent des kantonalen Bruttoaufwands 2013. Es handelt sich dabei in der überwiegenden Mehrzahl um effektive Sparmassnahmen, fünf Massnahmen zielen auf höhere Erträge ab. Eine Erhöhung der Steuern möchte der Regierungsrat wenn immer möglich vermeiden.

1.3. Grundsatzentscheide des Landrates und des Regierungsrates

In einem ersten Schritt wurden dem Landrat die in seine Zuständigkeit sowie in diejenige der Landsgemeinde fallenden Massnahmen unterbreitet. Zu den Massnahmen in der Zuständigkeit des Regierungsrates konnte er eine Empfehlung abgeben.

Insgesamt hiess der Landrat an seiner Sitzung vom 20. August 2014 17 Massnahmen mit einem Entlastungspotenzial von 5,1 Millionen Franken, die (teilweise) in die Zuständigkeit der Landsgemeinde oder des Landrates fallen, im Grundsatz gut. Zu 32 Massnahmen in der Zuständigkeit des Regierungsrates mit einem Entlastungsziel von 1,8 Millionen Franken gab er eine Empfehlung ab. 39 Massnahmen mit einem Entlastungsziel von 1,7 Millionen Franken lehnte er – teilweise in Übereinstimmung mit dem Regierungsrat – ab, darunter als gewichtigste die Verrechnung der Steuerveranlagung und des -bezugs sowie der Revierförsterleistung zwischen Kanton und Gemeinden mit einem Entlastungspotenzial von 1,3 Millionen Franken für den Kanton. Schliesslich wurden 21 Massnahmen mit einem Entlastungsziel von 1,1 Millionen Franken zwischenzeitlich bereits umgesetzt und konnten als erledigt abgeschlossen werden. Der Landrat beschloss zudem gemäss Antrag des Regierungsrates, die befristeten, nicht projektbezogenen Stellen – mit Ausnahme jener bei den Militärbetrieben – unbefristet weiterzuführen. Insgesamt zeigte sich der Landrat damit etwas weniger sparsam als der Regierungsrat. Das ursprüngliche Entlastungsziel von 9,8 Millionen Franken wurde mit 8 Millionen Franken um rund 1,7 Millionen Franken verfehlt.

Aufgrund der Grundsatzentscheide des Landrates erarbeitete der Regierungsrat in einem zweiten Schritt die notwendigen Erlassänderungen zu den gutgeheissenen Massnahmen. Er unterbreitet diese dem Landrat in zwei Sammelvorlagen. Die erste davon liegt hier vor und umfasst die Erlassänderungen in der Zuständigkeit der Landsgemeinde. Eine zweite Sammelvorlage beinhaltet die notwendigen Änderungen von landrätlichen Verordnungen. Zeitgleich wird der Regierungsrat über eine dritte Sammelvorlage mit den Änderungen von regierungsrätlichen Verordnungen beauftragt. Die Erlassänderungen und die damit verbundenen Entlastungen sollen grossmehrheitlich ab 2016 wirksam werden.

2. Massnahmen in der Kompetenz der Landsgemeinde

In die Zuständigkeit der Landsgemeinde fallen vier Massnahmen mit einem Entlastungspotenzial von insgesamt rund 470'000 Franken. Sie werden im Folgenden erläutert.

2.1. Fischerei (Fischzuchtanstalt); Änderung des Gesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Kantonales Jagdgesetz) und des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Fischerei (Kantonales Fischereigesetz)

2.1.1. Ausgangslage

In ihrer Analyse empfiehlt die externe Begleitung, künftig auf die kantonale Fischbrutanlage Mettlen in Netstal zu verzichten. Einerseits gebe es keine bundesrechtliche Vorgabe zur Führung einer Fischzuchtanstalt, andererseits sei die strategische und fachliche Bedeutung derselben nicht dokumentiert.

Der Regierungsrat beantragte jedoch den Erhalt der Fischzuchtanstalt. Der Nettoaufwand soll aber um rund 20'000 Franken auf insgesamt 30'000 Franken pro Jahr reduziert werden. Der Landrat unterstützte die Massnahme im Sinne des Regierungsrates.

2.1.2. Umsetzung im kantonalen Fischerei- und Jagdgesetz

Damit das Entlastungsziel von 20'000 Franken erreicht werden kann, sind die Erträge der Fischerei zu erhöhen. Dies soll durch Entschädigungen zugunsten der Fischerei bei Konzessionen, die Verrechnung von Dienstleistungen der Fischereibehörde und die Verpachtung von Teilen der Fischbrut- und Aufzuchtanlagen erreicht werden.

Betreffend Abgaben von Konzessionären (Wasserkraftwerksbetreiber) sind momentan keine gesetzlichen Anpassungen notwendig. Die Erhebung von Abgaben wird derzeit in den Konzessionen vereinbart. Eine gesetzliche Grundlage ist hingegen notwendig, damit der kantonale Fischereiaufseher künftig seine Dienstleistungen zugunsten Privater verrechnen kann. So muss er jedes Jahr etliche Baustellen in Gewässern abfischen. Weiter führt er regelmässig Führungen in der Fischbrutanlage für Vereine usw. durch, ohne dass dafür eine Entschädigung verlangt wird. Künftig sollen die entstehenden Aufwände den Nutzniessern in Rechnung gestellt werden, wozu mit Artikel 22a im kantonalen Fischereigesetz eine gesetzliche Grundlage eingeführt wird. Im Sinne einer rechtsgleichen Behandlung sollen zudem künftig auch für entsprechende Dienstleistungen der Jagdbehörde und der Wildhut (z. B. Führungen, Wildunfälle usw.) Gebühren erhoben werden können. Das kantonale Jagdgesetz ist mit einem entsprechenden Artikel 9a zu ergänzen.

Zusätzliche Erträge lassen sich allenfalls auch durch die Verpachtung von Teilen der Fischbrut- und Aufzuchtanlagen erzielen. Eine solche soll möglich sein, sofern diese Teile nicht für die Produktion von Fischen für den Besatz aus Artenschutzgründen oder zur Attraktivitätssteigerung für Fischer benötigt werden.

2.1.3. Finanzielle Auswirkungen

Wie erwähnt, sollen die zusätzlichen Erträge mithelfen, den Nettoaufwand der Fischbrutanlage Mettlen um rund 20'000 Franken zu verringern und auf 30'000 Franken pro Jahr zu plafonieren.

2.2. Überbrückungsrenten; Änderung des Gesetzes über das Personalwesen

2.2.1. Ausgangslage

Heute können sich Kantonsangestellte ab dem 60. Altersjahr vorzeitig pensionieren lassen. Falls sie mindestens 20 Jahre beim Kanton gearbeitet haben, erhalten sie während der Zeitdauer des vorzeitigen Altersrücktritts eine Überbrückungsrente im Umfang von 90 Prozent der maximalen einfachen AHV-Altersrente (Art. 43 Gesetz über das Personalwesen). Die Überbrückungsrente (bei vollem Pensum) beträgt damit 25'272 Franken pro Jahr und Person (ab 2015 25'380 Fr.).

Die Möglichkeit der vorzeitigen Pensionierung wurde in den vergangenen Jahren nur selten benutzt (s. nachstehende Tabelle). Die meisten Mitarbeiter gehen erst mit Erreichen des ordentlichen AHV-Alters in Pension. Dies dürfte nicht zuletzt eine Folge des resultierenden Lohnausfalls sein, welchen sich die meisten Mitarbeitende nicht leisten können. Wohl auch deshalb machen heute hauptsächlich nur langjährige Kadermitarbeitende, deren Altersfinanzierung gesichert ist und die folglich ein tieferes Einkommen finanziell verkraften können, vom vorzeitigen Altersrücktritt Gebrauch.

<i>Jahr</i>	<i>Anzahl Fälle total</i>	<i>Anzahl Fälle neu</i>	<i>Kosten (in Fr.)</i>
2012	5	4	98'760
2013	4	0	62'380
2014	7	5	84'893
2015 (Prognose)	9	3	146'163
2016 (Prognose)	6		100'000

Künftig sollen im Normalfall keine Überbrückungsrenten mehr ausgerichtet werden. Erstens nützt diese personalpolitische Massnahme fast ausschliesslich denjenigen Mitarbeitenden, die finanziell ohnehin gut dastehen. Zweitens drängt sich aufgrund der demografischen Entwicklung und dem ausgetrockneten Arbeitsmarkt, insbesondere bei (hoch-)qualifizierten Arbeitskräften, eine möglichst lange Weiterbeschäftigung der Mitarbeitenden bis zur ordentlichen Pensionierung – oder gar darüber hinaus – auf, sofern die Leistungsfähigkeit und -bereitschaft gegeben ist. Drittens führt die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative dazu, dass das inländische Arbeitskräftepotenzial besser genutzt und länger im Arbeitsmarkt gehalten werden muss. So schlägt auch der Bund in seiner Fachkräfteinitiative die Schaffung von guten Voraussetzungen für die Erwerbstätigkeit für ältere Arbeitnehmer bis zur Pensionierung und darüber hinaus vor. Viertens hob die Pensionskasse den bisher geltenden einheitlichen Umwandlungssatz im Alter von 63 bis 65 Jahre per 1. Januar 2015 auf, was ab diesem Zeitpunkt ohne entsprechende Massnahmen sogar zu einer stärkeren finanziellen Belastung des Kantons führen würde.

2.2.2. Abschaffung der einheitlichen Umwandlungssätze in den Altern 63–65 bei der Glarner Pensionskasse per 1. Januar 2015

Die Angehörigen der Glarner Pensionskasse (GLPK; bis Ende 2014: Pensionskasse des Kantons Glarus) konnten sich bisher bereits im Alter von 63 Jahren pensionieren lassen, ohne dass ihre Rente gegenüber einer späteren Pensionierung gekürzt wurde. Seit 1. Januar 2015 ist dies nicht mehr möglich. Der bis dahin geltende einheitliche Umwandlungssatz für Pensionierungen zwischen 63 und 65 Jahren wurde reduziert und nach Alter abgestuft. Er beträgt im Alter von 63 Jahren neu 5,6 Prozent, im Alter von 64 Jahren 5,75 Prozent und im Alter von 65 Jahren 5,9 Prozent.

Eine ordentliche Pensionierung bereits ab Erreichen des 63. Altersjahres ist damit seit dem 1. Januar 2015 (Ausnahme: Besitzstandswahrung bei bestimmten Jahrgängen) nicht mehr möglich. Pensionierungen vor Erreichen des ordentlichen AHV-Alters gelten nun als vorzeitig und haben einen entsprechend reduzierten Umwandlungssatz zur Folge.

Diese Änderungen bei der GLPK haben auf die Überbrückungsrenten insofern einen Einfluss, als diese früher bis zu dem Zeitpunkt bezahlt wurden, ab welchem der gleiche Umwandlungssatz wie bei einer ordentlichen Pensionierung galt. Nachdem der einheitliche Umwandlungssatz in den Altern 63–65 aber per 1. Januar 2015 abgeschafft wurde, müsste die Überbrückungsrente neu zwei Jahre länger bis zum Ende des 65. Altersjahrs ausbezahlt werden, um das gleiche Ziel zu erreichen. Da die Überbrückungsrenten über einen längeren Zeitraum ausbezahlt werden müssten, würden sich folglich auch die Kosten entsprechend erhöhen.

2.2.3. Umsetzung im Personalgesetz

Der Anspruch von Mitarbeitenden mit mindestens 20 Dienstjahren auf eine Überbrückungsrente im Umfang von 90 Prozent der maximalen einfachen AHV-Altersrente bei einer vorzeitigen Pensionierung ab dem 60. Altersjahr wird aufgehoben (Art. 43 Abs. 2 Personalgesetz). Einen Rechtsanspruch auf eine Überbrückungsrente, unabhängig von der finanziellen Situation des Angestellten, soll es künftig nicht mehr geben.

Der Kanton will jedoch die Flexibilität für eine wirkungsvolle Personalpolitik beibehalten können. Als sozialer Arbeitgeber soll er Mitarbeitenden in finanziell schwierigen Situationen sowohl bei einem Altersrücktritt (erfolgt durch Arbeitnehmer; Art. 43) als auch bei einer Versetzung in den Ruhestand (erfolgt durch Arbeitgeber; Art. 44) bis zum Erreichen des gesetzlichen AHV-Alters eine Übergangsrente von 80 Prozent der maximalen einfachen AHV-Altersrente ausrichten können. Ebenfalls kann er die entstehende Vorsorgelücke durch eine Einlage in die Pensionskasse ausgleichen, wobei dies bei einer Versetzung in den Ruhestand durch den Arbeitgeber zwingend wäre. Mit Ausnahme der Einlage in die Pensionskasse bei einer Versetzung in den Ruhestand besteht damit aber künftig kein Rechtsanspruch auf eine Überbrückungsrente. Eine allfällige Rente ist individuell zu prüfen und wird dienstaltersunabhängig ausgerichtet.

2.2.4. Finanzielle Auswirkungen

Die Generation der Baby-Boomer (Jahrgänge 1956–1965) ist in der kantonalen Verwaltung stark vertreten. In den nächsten Jahren werden daher viele Mitarbeitende in die – allenfalls auch vorzeitige – Pension gehen. Da mit Ausnahme von allfälligen Härtefällen nach einer Abschaffung der Überbrückungsrenten per 1. Januar 2016 keine neuen Fälle dazu kommen, ist von Einsparungen in der Grössenordnung von 100'000 Franken auszugehen.

2.3. Individuelle Prämienverbilligung; Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung

2.3.1. Ausgangslage

Versicherte Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen haben einen bundesrechtlichen Anspruch auf eine Verbilligung ihrer Krankenkassenprämien (Art. 65 Bundesgesetz über die Krankenversicherung, KVG). Im Kanton Glarus wird die Prämienverbilligung seit 2012 auf Antrag gewährt. Zuvor wurde die Anspruchsberechtigung von Amtes wegen geprüft. Die Prämienverbilligung entspricht der Differenz zwischen der sogenannten Richtprämie und einem Selbstbehalt, der in Form eines prozentualen Anteils am anrechenbaren Einkommen vom Landrat festgelegt wird. Die Richtprämie orientiert sich an der kantonalen Durchschnittsprämie, welche jährlich vom Eidgenössischen Departement des Innern festgelegt wird. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der IPV-Bezüger und des Aufwands für die Prämienverbilligung von 2010 bis 2013. Die durchschnittlich gewährte Prämienverbilligung pro IPV-Bezüger erhöhte sich in diesem Zeitraum um rund 37 Prozent von 1269 Franken auf 1734 Franken. Die Prämien selbst wuchsen im gleichen Zeitraum «lediglich» um 13 Prozent.

	2010	2011	2012	2013
Anzahl IPV-Bezüger	11'271	10'948	9'228	9'109
davon EL-Bezüger	2'492	1'315	1'365	1'227
davon Sozialhilfebezüger	849	859	775	947
Brutttaufwand in Fr.	14'305'349	17'054'441	14'415'176	15'799'062
Beiträge Bund in Fr. (und Rückerstattungen)	9'754'997	10'348'559	10'519'040	10'813'319
Nettaufwand in Fr.	4'550'352	6'705'882	3'896'136	4'985'743
Ø Prämienverbilligung in Fr.	1'269	1'558	1'562	1'734
Ø Prämienwachstum		7,7 %	3,6 %	1,7 %

Aufgrund ihres erheblichen Volumens von 14 bis 17 Millionen Franken und dem starken Wachstum in den vergangenen Jahren ist das System der Prämienverbilligung, wie in anderen Kantonen auch, auf seine Effektivität hin zu überprüfen. Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen sollen aber ihren Anspruch auf Prämienverbilligung unverändert geltend machen können. Die Massnahmen haben daher folgende Stossrichtung:

1. Begrenzung der Prämienverbilligung auf die effektive Jahresprämie;
2. Anreize für einen Wechsel zu einem günstigeren Krankenversicherer;
3. Überprüfung Selbstbehalt am anrechenbaren Einkommen und Vermögensanteil.

Bereits per 2014 hat der Regierungsrat in eigener Kompetenz die Richtprämie für Erwachsene und junge Erwachsene (18–25 Jahre) auf 85 Prozent der kantonalen Durchschnittsprämie festgelegt (Art. 10 der Verordnung über die Prämienverbilligung). Für Kinder bis 18 Jahre entspricht die Richtprämie hingegen weiterhin 100 Prozent der kantonalen Durchschnittsprämie. Damit soll bei den Prämienverbilligungsbezügern ein Anreiz für einen Wechsel zu einem günstigeren Krankenversicherer gesetzt und der Kanton finanziell entlastet werden. Eine Berechnung zeigte damals auf, dass bei einer Richtprämie von 85 Prozent der Durchschnittsprämie rund 25 Prozent aller im Kanton wohnhaften und versicherten Personen eine tiefere Prämienbelastung als das Richtprämienniveau zu erwarten hätten.

Als eine weitere Massnahme soll der Selbstbehalt am anrechenbaren Einkommen und der Vermögensanteil überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Damit soll erreicht werden, dass nur Personen in tatsächlich wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen eine Prämienverbilligung erhalten. Für diese

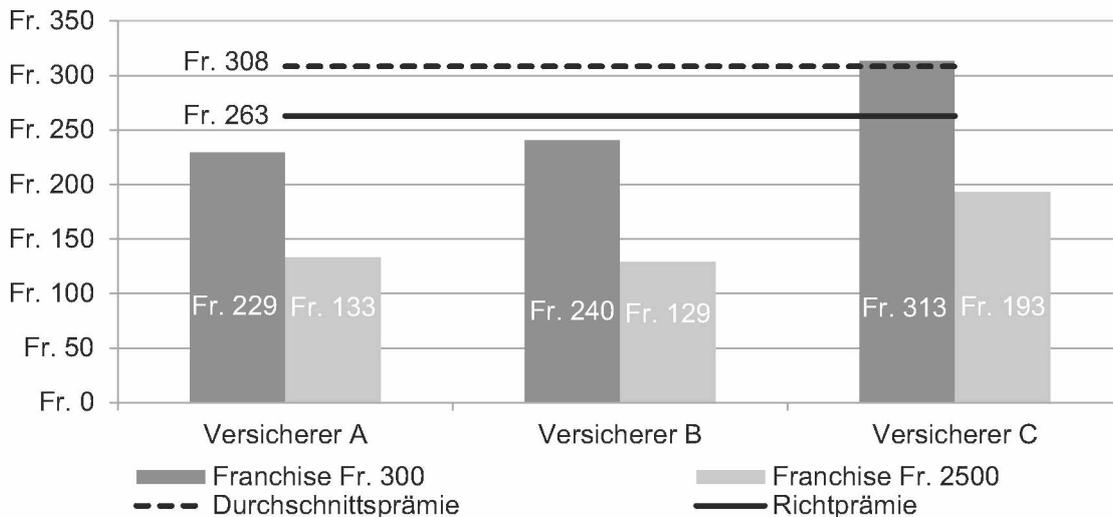
Massnahme ist der Landrat zuständig. Die dazu nötige Analyse bedarf aufgrund ihrer Komplexität sowie der hohen finanz- und sozialpolitischen Bedeutung fundierte Abklärungen. Eine Umsetzung ist für 2017 vorgesehen.

Schliesslich soll neu die gewährte Prämienverbilligung auf die effektiv geschuldete Jahresprämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) begrenzt werden. Heute kann es vorkommen, dass die Prämienverbilligung die Jahresprämie für die OKP übersteigt und die begünstigten Personen folglich aus der Prämienverbilligung einen Überschuss erzielen können. Um dies zu vermeiden, ist die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) durch die Landsgemeinde notwendig.

2.3.2. Fehlende Begrenzung der Prämienverbilligung auf die effektive Jahresprämie

Aufgrund einer fehlenden gesetzlichen Grundlage erhalten einzelne Versicherte heute eine höhere Prämienverbilligung, als sie Jahresprämie für die OKP bezahlen. Angesichts der Zweckbestimmung der Prämienverbilligung und unter Berücksichtigung des Solidaritätsgedankens, auf dem die OKP aufbaut, soll die Prämienverbilligung betragsmässig auf die effektive Jahresprämie des individuell gewählten Krankenpflegeversicherungsmodells begrenzt werden.

Am Beispiel eines Prämienvergleichs (Grundlage: Prämien 2014) in der Personenkategorie «junge Erwachsene» wird die Problematik der fehlenden Begrenzung der individuellen Prämienverbilligung kurz erläutert (vgl. Grafik unten). Während bei den Krankenversicherern A und B pro Monat tiefere Prämien als die Richt- und die Durchschnittsprämie anfallen, liegen dieselben bei Krankenversicherer C (mit klassischem Grundversicherungsmodell und einer Franchise von 300 Fr.) über der Richt- sowie der Durchschnittsprämie. Unter Annahme, dass der versicherten Person aufgrund der Einkommensverhältnisse eine Prämienverbilligung in der Höhe der Richtprämie (263 Fr. pro Monat bzw. 313 Fr. pro Monat für Bezüger von Sozialhilfe) zu gewähren ist, ergäben die dargestellten Versicherungsmodelle der Versicherer A und B sowie im Fall einer Franchise von 2500 Franken auch bei Versicherer C nach geltendem Recht Prämienverbilligungsüberschüsse zugunsten der versicherten Person zwischen 23 und 179 Franken pro Monat. Künftig sollen diese Personen hingegen nur noch die effektive Prämie verbilligt erhalten.



2.3.3. Berechnung der Prämienverbilligung unter Begrenzung auf die effektive OKP-Prämie

Im Folgenden werden die Auswirkungen einer Begrenzung der Prämienverbilligung auf die effektive Jahresprämie für die OKP anhand eines Fallbeispiels (Grundlage: Prämien 2014) erläutert. Die Prämienverbilligung entspricht wie oben erwähnt der Differenz zwischen der Richtprämie und dem Selbstbehalt. Übersteigt die berechnete Prämienverbilligung die effektive Jahresprämie, soll diese neu entsprechend gekürzt werden.

Beispiel: Ein Dreipersonenhaushalt bestehend aus den Eltern (junge Erwachsene) sowie einem Kind unter 18 Jahren. Die Familie verfügt über kein anrechenbares Einkommen, woraus sich eine berechnete Prämienverbilligung in der Höhe der Richtprämien von insgesamt 7240 Franken ergibt. Demgegenüber stehen effektive Kosten für die Jahresprämien für die OKP der Familie von 6924 Franken. Sie liegen gesamthaft um 316 Franken tiefer als die berechnete Prämienverbilligung. Unter Anwendung der neuen gesetzlichen Grundlage wird die zu entrichtende Prämienverbilligung der jungen Erwachsenen auf die effektive Jahres-

prämien begrenzt. Die Prämienverbilligung für das Kind entspricht demgegenüber aber weiterhin der vollen Richtprämie von 936 Franken, da dessen tatsächliche Jahresprämie über der Richtprämie liegt. Der Familie wird folglich eine Prämienverbilligung von 6880 Franken entrichtet (vgl. Grafik unten).

	<i>Richtprämie in Fr.</i>		<i>Jahresprämie OKP in Fr.</i>	
	pro Person	Total	pro Person	Total
2 Junge Erwachsene	3'152	6'304	2'972	5'944
1 Kind	936	936	980	980
Total		7'240		6'924
- Selbstbehalt (9 % von 0)		-0		
Berechnete Prämienverbilligung		7'240		105 %
Ausbezahlte Prämienverbilligung		6'880		99 %
Selber zu tragende Prämien		44		1 %

2.3.4. Umsetzung im EG KVG

Die Umsetzung der Massnahme erfolgt über einen neuen Artikel 13a im EG KVG. Dieser hält fest, dass die Prämienverbilligung der Differenz zwischen Richtprämie und Selbstbehalt, höchstens aber der effektiven Jahresprämie der anspruchsberechtigten Person entspricht. Eine entsprechende Anpassung ist zudem bei Artikel 21 vorzunehmen, der die Prämienverbilligung für Sozialhilfebezüger regelt. Da letztere kein ausreichendes Einkommen haben, soll ihnen grundsätzlich die Jahresprämie verbilligt werden, sofern diese nicht höher als die Richtprämie liegt.

Da der Landsgemeinde 2015 in einer separaten Vorlage eine Totalrevision des EG KVG unterbreitet wird, ist der Regierungsrat zudem zu ermächtigen, die beiden Vorlagen zusammenzuführen und den definitiven Wortlaut festzulegen.

2.3.5. Finanzielle Auswirkungen

Der Entlastungseffekt der vorgeschlagenen Änderungen kann nur unter Beizug verschiedener Annahmen berechnet werden und ist als grobe Schätzung zu verstehen. Dies insbesondere, weil die Daten über die effektiven Prämienkosten und die individuell gewählten Prämienmodelle für die Prämienverbilligung bislang nicht relevant waren und damit auch nicht erfasst wurden. Zudem hängt die Entwicklung der Prämienkosten unter anderem erheblich davon ab, wie stark die Versicherten medizinische Leistungen nachfragen.

Gemäss einer Schätzung des Bundesamtes für Gesundheit bezahlen 2014 rund die Hälfte der versicherten Personen mit Wohnsitz im Kanton Glarus tiefere Krankenversicherungsprämien als die kantonal festgelegten Richtprämien. Von den IPV-Bezügern erhalten heute rund 1000 Personen die volle Richtprämie (grossmehrheitlich handelt es sich um Sozialhilfeempfänger). Unter Annahme, dass von diesen 1000 Personen ebenfalls rund die Hälfte eine tiefere Jahresprämie als die Richtprämie hat, sind rund 500 Personen von dieser Massnahme betroffen. Der Entlastungseffekt wird aufgrund der Verteilung der Prämien auf maximal 200'000 Franken geschätzt.

2.4. Familienzulagen für Nichterwerbstätige; Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Familienzulagen

2.4.1. Ausgangslage

Nach Artikel 19 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG) haben neben Arbeitnehmern und Selbstständigerwerbenden auch Nichterwerbstätige (NE) einen Anspruch auf Familienzulagen. Nichterwerbstätig im Sinne der AHV sind Personen, die kein oder nur ein geringes Erwerbseinkommen erzielen. Darunter fallen namentlich vorzeitig Pensionierte, Teilzeitbeschäftigte, IV-Rentenbezüger, Krankentaggeld-Empfangende, Studierende, Weltreisende, ausgesteuerte Arbeitslose, Geschiedene, Verwitwete, Ehepartner von Pensionierten, die nicht im AHV-Rentenalter sind, Versicherte mit jährlichen Beiträgen unter 480 Franken pro Jahr und Versicherte, die nicht dauernd erwerbstätig sind und deren Beiträge aus der Erwerbstätigkeit inklusive Arbeitgeberbeiträge weniger als die Hälfte der Beiträge ausmachen, die sie als NE entrichten müssten. Als nicht dauernd erwerbstätig gilt im Übrigen, wer weniger als neun Monate pro Jahr oder weniger als 50 Prozent der üblichen Arbeitszeit erwerbstätig ist. Die entsprechenden Kosten müssen die Kantone übernehmen. Sie können allerdings vorsehen, dass NE einen in Prozenten ihrer AHV-Beiträge zu berechnenden Beitrag leisten müssen, sofern diese Beiträge den Mindestbeitrag nach Artikel 10 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) übersteigen (Art. 20 Abs. 2 FamZG).

Im Rahmen der Effizienzanalyse «light» entschied der Regierungsrat von der entsprechenden Möglichkeit Gebrauch zu machen und hierfür eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Der Landrat schloss sich diesem Vorschlag an.

2.4.2. Situation im Kanton Glarus

Bei den Sozialversicherungen Glarus sind derzeit 1575 NE gemeldet. Davon bezahlen 1138 lediglich den minimalen AHV-Beitrag (480 Fr.), d. h. ihre AHV-Beiträge übersteigen den Mindestbeitrag nach Artikel 10 AHVG nicht. Mehr als den Minimalbeitrag bezahlen 437 NE. Nur sie können zur Leistung von Beiträgen an die FamZ herangezogen werden. Diese 437 NE bezahlen AHV-Beiträge in der Höhe von 765'000 Franken. Wird darauf ein FamZ-Beitrag erhoben, ergeben sich Erträge von 7650 Franken pro Beitragsprozent.

Von 437 NE, welche zur Leistung von FamZ-Beiträgen herangezogen werden können, erzielen 398 NE (91 %) ein AHV-pflichtiges Einkommen von weniger als 30'000 Franken. Dies unter der Annahme, dass bei diesen Personen namhafte Vermögen die Ausnahme bilden dürften. Andernfalls lägen die Einkommen noch tiefer. Nur gerade bei neun NE liegt das AHV-pflichtige Einkommen über 70'000 Franken.

Schliesslich bestünde die Möglichkeit, dass künftig auch die Verbandskassen dem Kanton ihre Ausgaben für FamZ in Rechnung stellen könnten. Bislang ist dies nicht der Fall. Sowohl die Vereinnahmung von Beiträgen als auch die Auszahlung von FamZ müsste mit dem Kanton abgerechnet werden. Die einzige Familienausgleichskasse (FAK) jedoch, welche dem Kanton für das Jahr 2013 ihre Auslagen in Sachen FamZ für NE in Rechnung stellte, war die FAK Glarus (2013: 310'000 Fr.). Diese Kosten stehen allfälligen Erträgen aus FamZ-Beiträgen gegenüber.

2.4.3. Umsetzung im EG FamZG

In Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b EG FamZG wird festgehalten, dass die Familienzulagen für NE nicht mehr nur durch den Kanton, sondern neu auch durch Beiträge der NE finanziert werden. In Absatz 2 wird festgelegt, dass der Regierungsrat den entsprechenden Beitragssatz für die NE festlegen soll. Im Unterschied zu den Beitragssätzen für Arbeitgeber und Selbstständigerwerbende kann dies nicht den FAK überlassen werden. Stattdessen soll der Kanton den Beitragssatz bestimmen, zumal er auch die Restkosten zu tragen hat. Auch soll aus Gründen der Praktikabilität kein fixer Prozentsatz im Gesetz verankert werden. Eine allenfalls künftig notwendige Anpassung eignet sich nicht zur Behandlung durch die Landsgemeinde.

2.4.4. Finanzielle Auswirkungen

Der Regierungsrat sah in der Effizienzanalyse «light» ein Entlastungsziel von 20'000 Franken vor. Dieses Ziel würde mit einem Beitragssatz von 3 Prozent erreicht (ein Beitragssatz von 1 % ergibt Einnahmen von 7650 Fr.). In der Schweiz kennen die Kantone SO (15 %), AR, TG und TI (20 %) FamZ-Beiträge für NE. Orientiert man sich an diesen Vorgaben, resultieren Erträge von 115'000 (15 %) bis 153'000 Franken (20 %). Die gesamten Kosten des Kantons würden durch einen Beitragssatz von 40 Prozent gedeckt, wobei der Regierungsrat aber keine Vollkostendeckung anstrebt.

Der Regierungsrat beabsichtigt gestützt auf diese Vergleichszahlen, ebenfalls einen Beitragssatz von 20 Prozent festzulegen. Damit erhöht sich das ursprüngliche Entlastungsziel auf rund 150'000 Franken.

Für die FAK entsteht ein gewisser Zusatzaufwand. Immerhin hatte die FAK die Einkommensverhältnisse der Gesuchsteller bereits bis anhin zu erheben und zu überprüfen. Die entsprechenden Ergebnisse würden nun nicht nur über den Anspruch selber entscheiden, sondern würden auch die einzufordernden Beiträge bestimmen. Es obliegt den Sozialversicherungen Glarus und der FAK, das Inkasso der FamZ-Beiträge mit demjenigen der AHV-Beiträge soweit möglich zu koordinieren.

3. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern unter der Leitung von Landrat Roland Goethe, Glarus, nahm sich dieser Vorlage an. Eintreten auf diese war unbestritten. In der Detailberatung wurde der Wunsch geäußert, dass der Regierungsrat bei Besichtigungen der Fischbrutanstalt insbesondere durch Schulen Ausnahmen vorsieht – diese sollen keine Gebühren zahlen müssen. Als Härtefälle bei den Überbrückungsrenten wurden insbesondere vorzeitige Altersrücktritte infolge gesundheitlicher Probleme anvisiert.

Im Landrat selber war Eintreten auf die Vorlage ebenso unbestritten. In der Detailberatung erfolgten keine Wortmeldungen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

4. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehenden Gesetzesänderungen zuzustimmen:

Effizienzanalyse «light»; Umsetzung der Massnahmen in der Kompetenz der Landsgemeinde

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2015)

I.

Keine Hauptänderung.

II.

1.

GS II A/6/1, Gesetz über das Personalwesen (Personalgesetz) vom 5. Mai 2002 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 43 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (geändert)

¹ Angestellte können sich ab Erreichen des 60. Altersjahres vorzeitig, unter Einhaltung einer sechsmonatigen Kündigungsfrist, pensionieren lassen.

² *Aufgehoben.*

³ Bei vorzeitiger Pensionierung kann in finanziellen Härtefällen:

- a. (*neu*) die während der Zeitdauer des vorzeitigen Altersrücktritts entstehende Schmälerung der Vorsorgeleistung durch entgangene Prämienzahlungen mittels Einlage des Kantons in die Pensionskasse ganz oder teilweise ausgeglichen werden;
- b. (*neu*) bis zur Erreichung des ordentlichen gesetzlichen AHV-Alters eine Übergangsrente im Umfang von 80 Prozent der maximalen einfachen AHV-Altersrente bezahlt werden. Bei Teilzeitbeschäftigung vermindert sich die Rente anteilmässig.

⁴ Die in Absatz 3 aufgeführten Leistungen werden gekürzt, soweit das Gesamteinkommen aufgrund von Ansprüchen gegenüber Dritten oder aus einem Ersatzerwerb zusammen mit Leistungen aus Renten und Vorsorge mehr als 90 Prozent des früheren Einkommens beträgt.

Art. 44 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)

² Die während der Zeitdauer des vorzeitigen Altersrücktritts entstehende Schmälerung der Vorsorgeleistung durch entgangene Prämienzahlungen wird mittels Einlage des Kantons in die Pensionskasse ausgeglichen.

³ In finanziellen Härtefällen kann eine Rente gemäss Artikel 43 Absatz 3 Buchstabe b gewährt werden.

2.

GS VI E/211/1, Gesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Kantonales Jagdgesetz) vom 6. Mai 1979 (Stand 1. Januar 2009), wird wie folgt geändert:

Art. 9a (neu)

Entschädigung von Dienstleistungen

¹ Für Dienstleistungen der kantonalen Jagdbehörde und der Wildhut werden Gebühren erhoben, insbesondere für:

- a. Einsätze bei Schadenfällen;
- b. von Dritten veranlasste Massnahmen;
- c. Führungen und Öffentlichkeitsarbeit.

² Die Höhe der Gebühren bemisst sich nach dem Zeit- und Sachaufwand.

³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

3.

GS VI E/31/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Fischerei (Kantonales Fischereigesetz) vom 4. Mai 1997 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 18 Abs. 3 (neu)

³ Das zuständige Departement kann Teile der Fischbrut- und Aufzuchtanlagen verpachten, soweit die gesetzlichen Aufgaben in Absatz 1 dennoch erfüllt werden können.

Art. 22a (neu)*Entschädigung für Dienstleistungen*

¹ Für Dienstleistungen der kantonalen Fischereibehörde werden Gebühren erhoben, insbesondere für:

- a. Einsätze bei Schadenfällen;
- b. Mithilfe zur Durchführung fischereirechtlicher Massnahmen;
- c. Führungen und Öffentlichkeitsarbeit.

² Die Höhe der Gebühren bemisst sich nach dem Zeit- und Sachaufwand.

³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

4.

GS VIII D/21/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) vom 7. Mai 2006 (Stand 1. Juli 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 13a (neu)*Höhe der Prämienverbilligung*

¹ Die Prämienverbilligung entspricht der Differenz zwischen Richtprämie und Selbstbehalt, höchstens aber der effektiven Jahresprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung der anspruchsberechtigten Person.

Art. 21 Abs. 1 (geändert)

¹ Personen, die mehrmals oder über wenige Monate wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen, wird die effektive Jahresprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung verbilligt, höchstens bis zum Betrag der Richtprämie.

5.

GS VIII D/5/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Familienzulagen vom 4. Mai 2008 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 14 Abs. 1, Abs. 2 (geändert)

¹ Die Familienzulagen und die jeweiligen Verwaltungskosten werden wie folgt finanziert:

- b. *(geändert)* für Nichterwerbstätige durch Beiträge der Nichterwerbstätigen und durch den Kanton.

² Die Familienausgleichskassen setzen die Beiträge der Arbeitgeber und Selbstständigerwerbenden in Prozenten des AHV-pflichtigen Einkommens fest. Den Beitrag für Nichterwerbstätige setzt der Regierungsrat einheitlich für alle das vorliegende Gesetz vollziehenden Familienausgleichskassen fest.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2016 in Kraft.

Die Landsgemeinde beauftragt den Regierungsrat, ihre Beschlüsse betreffend diese Vorlage und der separaten Vorlage betreffend Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) zusammenzuführen und den endgültigen Wortlaut des EG KVG verbindlich festzulegen. Er hat allfällige Widersprüche, die von der Landsgemeinde nicht bereinigt wurden, zu beseitigen und allfällige Auslassungen zu korrigieren.

§ 11 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald (Befahren von Waldstrassen)

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird eine Anpassung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald unterbreitet. Eine Motion forderte die Ergänzung von Artikel 11 des kantonalen Waldgesetzes um einen weiteren Absatz, wonach die Gemeinden für das Befahren von Waldstrassen zusätzliche Ausnahmen zulassen und diese vom Erteilen einer Bewilligung abhängig machen können.

Das Bundesgesetz über den Wald legt jedoch klar fest, dass der Wald und Waldstrassen nur zu forstlichen Zwecken mit Motorfahrzeugen befahren werden dürfen. Der Bundesrat regelt die Ausnahmen für militärische und andere Aufgaben (Rettungen und Bergungen, Polizeikontrollen, militärische Übungen, Massnahmen zum Schutz vor Naturereignissen, Unterhalt von Leitungsnetzen von Fernmeldediensten). Der Kanton Glarus hat im Einklang mit dem Bundesrecht in Artikel 11 des Waldgesetzes weitere Ausnahmen zugelassen. Die Gemeinden haben die Fahrbewilligungspraxis auf gemeindeeigenen Strassen (u. a. Waldstrassen) heute einheitlich in Reglementen geregelt. Die gesetzliche Regelung ist grundsätzlich genügend, doch zeigten sich bei deren Umsetzung in den früheren Gemeinden gewisse Probleme und Ungleichheiten. In Glarus Süd erfolgte gar eine Unterschriftensammlung gegen die neue, in allen Gemeinden einheitliche Regelung.

Eine zusätzliche pauschale Delegation an die Gemeinden zur Festlegung von weiteren Ausnahmen lehnt der Regierungsrat ab. Diese führe nur zu grösseren Unsicherheiten, Vollzugsproblemen und erhöhtem Verwaltungsaufwand. Bevorzugt wird – auch von der Mehrheit der Gemeinden – ein klarer, im kantonalen Recht festgelegter Ausnahmekatalog. Der Regierungsrat sieht diesbezüglich aber Konkretisierungs- bzw. Klärungsbedarf bezüglich der Auflistung der Ausnahmezwecke.

Konkret wird Artikel 11 des kantonalen Waldgesetzes gestrafft und ergänzt. Neu werden die Ausnahmen, welche bisher mit einer Weisung erläutert und in die Gemeindereglemente übernommen wurden, einheitlich auf Gesetzesstufe ausformuliert. Die Gemeinden sollen künftig zugunsten folgender Zwecke Ausnahmen zulassen können:

- Bewirtschaftung Land- und Alpwirtschaft;
- öffentliche Aufgaben;
- Jagd gemäss kantonalen Jagdvorschriften;
- Zufahrt zu rechtmässig erstellten Wohnbauten;
- Organisation standortgebundener öffentlicher oder im öffentlichen Interesse liegender Veranstaltungen.

Der Vollzug liegt wie bisher bei den Gemeinden, welche die Ausnahmen in einem Fahrbewilligungsreglement regeln. Diese bedürfen der Genehmigung durch den Kanton. Die Bewilligungen erteilen weiterhin die Gemeinden. Zudem kann der Kanton neu in Einzelfällen kollektive Fahrten mit einem Kleinbus zu einer Schaukäserei oder einem bestehenden Agrotourismusbetrieb befristet bewilligen.

Der Landrat beantragt nach intensiver und kontroverser Diskussion, der regierungsrätlichen Vorlage zuzustimmen und auf die Aufnahme weiterer Ausnahmen zu verzichten.

1. Ausgangslage

Im August 2013 reichte ein Landrat die Motion «Waldstrassen – Anpassung des kantonalen Waldgesetzes» ein. Darin fordert er die Ergänzung von Artikel 11 des kantonalen Einführungsgesetzes zum Waldgesetz (kantonales Waldgesetz, kWaG) mit einem neuen Absatz 3:

«Die Gemeinden können zusätzliche Ausnahmen zulassen und diese vom Erteilen einer Bewilligung abhängig machen.»

Der Motionär erachtet die einheitliche Regelung auf Stufe Kanton als zu restriktiv und möchte diese öffnen. Den Gemeinden soll es möglich sein, zusätzliche Ausnahmen vorzusehen.

Waldstrassen sind Strassen im Waldareal. Sie sind Teil des Waldes und dienen dessen Bewirtschaftung oder Erhaltung. Im Gegensatz zu Strassen mit anderem Zweck bedürfen sie deshalb keiner Rodungsbewilligung. In Bezug auf Ausbau und Linienführung entsprechen Waldstrassen forstwirtschaftlichen Bedürfnissen und werden in der Regel hauptsächlich mit forstlichen Beiträgen finanziert. Der Kanton führt ein Waldstrassenverzeichnis (Art. 11 Abs. 2 kWaG).

2. Bundesrecht

Der Wald ist gemäss Zweckartikel des Bundesgesetzes über den Wald (WaG) als naturnahe Lebensgemeinschaft zu schützen. Deshalb ist eine zurückhaltende Nutzung von Waldstrassen angezeigt. Wald und Waldstrassen dürfen grundsätzlich nur zu forstlichen Zwecken mit Motorfahrzeugen befahren werden. Der Bundesrat regelt die Ausnahmen für militärische und andere Aufgaben. Das Fahrverbot für die Allgemeinheit dient dem Schutz des Waldes, der Tiere und der Naherholung. Freizeit und Erholung im Wald haben deshalb grundsätzlich ohne die Benutzung von Motorfahrzeugen auszukommen.

Eine Umfrage des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) zum Verhältnis der Bevölkerung zum Wald zeigt eine deutliche Befürwortung des Waldfahrverbots für Motorfahrzeuge. Das Bundesrecht sieht zwar bestimmte Ausnahmen von diesem Verbot vor. Diese stehen aber in Zusammenhang mit öffentlichen Interessen und Aufgaben, nicht mit Freizeit- und Erholungsaktivitäten.

So dürfen die Waldstrassen gemäss Artikel 13 Absatz 1 der Waldverordnung zu folgenden Zwecken befahren werden:

- a. zu Rettungs- und Bergungszwecken;
- b. für Polizeikontrollen;
- c. für militärische Übungen;
- d. zur Durchführung von Massnahmen zum Schutz vor Naturereignissen;
- e. zum Unterhalt von Leitungsnetzen der Anbieterinnen von Fernmeldediensten.

Die Kantone können gemäss Artikel 15 Absatz 2 WaG zulassen, dass Waldstrassen zu weiteren Zwecken befahren werden dürfen, wenn nicht die Walderhaltung oder andere öffentliche Interessen dagegensprechen.

3. Kantonales Recht

Im kantonalen Waldgesetz werden bisher die weiteren Zwecke zur Befahrung der Waldstrassen in Artikel 11 Absatz 3 wie folgt bezeichnet:

- a. Land- und Alpwirtschaft;
- b. Unterhalt von Werken des öffentlichen Interesses;
- c. Jagd, insbesondere Abtransport von Schalenwild;
- d. weitere notwendige Dienste, die in Zusammenhang mit der zulässigen Nutzung des erschlossenen Gebietes stehen.

Die Kantonspolizei kann im Einvernehmen mit der kantonalen Abteilung Wald und Naturgefahren sowie den zuständigen Gemeinderäten und nach Anhörung der Eigentümer der Strassen und des Bodens die Benützung von Waldstrassen für diese Zwecke gestatten, sofern die Strassenträgerschaft die Fahrbewilligungspraxis geregelt hat. Gemäss bisherigem Wortlaut der Bestimmung käme der Kantonspolizei bei der Genehmigung von Ausnahmen auf kantonaler Ebene die federführende Rolle zu. In der Praxis zeigt sich, dass die Rollen der Kantonspolizei und der Abteilung Wald und Naturgefahren wohl genau umgekehrt gehandhabt werden und sich die Kantonspolizei auf eine Stellungnahme beschränkt.

Die Gemeinden haben die Fahrbewilligungspraxis auf gemeindeeigenen Strassen (u. a. Waldstrassen) in Reglementen geregelt. Diese stützen sich auf interne Richtlinien der Direktion für Landwirtschaft, Wald und Umwelt (heute Departement Bau und Umwelt) aus dem Jahr 1999, wonach unter Artikel 11 Absatz 3 Buchstabe d folgende weitere Fahrberechtigungen zugelassen werden können, soweit andere öffentliche Interessen nicht dagegen sprechen:

- Fahrzeuge von Grundeigentümern, Pächtern und Mietern für die Zufahrt zu ihren Liegenschaften;
- Fahrzeuge von Lieferanten, Berufsleuten, Hüttenwarten, Konzessionären usw. zur Ausübung ihrer Tätigkeit;
- Zubringer für bestimmte Zwecke wie sportliche oder andere ausserordentliche Anlässe, wissenschaftliche Arbeiten usw.

4. Vergleich mit anderen Kantonen

Für Ausnahmen vom allgemeinen Fahrverbot führen andere Kantone ähnliche Zwecke auf wie der Kanton Glarus (vgl. nachstehende Tabelle).

Im Kanton Graubünden können die Gemeinden zusätzliche Ausnahmen zulassen und diese von der Erteilung einer Bewilligung abhängig machen. Dies entspricht der vom Motionär vorgeschlagenen Regelung. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Kanton Graubünden in der kantonalen Gesetzgebung nur zwei Ausnahmen aufführt: das Befahren für landwirtschaftliche Zwecke sowie zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Auch im Kanton Zürich können Ausnahmbewilligungen im Einzelfall von den Gemeinden erteilt werden, wobei gemäss Zürcher Waldgesetz Waldstrassen für die Ausübung der Jagd und der Landwirtschaft sowie für den Unterhalt von Gewässern und Versorgungsanlagen befahren werden dürfen. Einzelfall bedeutet immer Einzelfahrt, nicht aber Befreiung einzelner Waldstrassen vom Fahrverbot.

<i>Kanton</i>	<i>Ausnahmen</i>	<i>Zuständigkeit</i>
Glarus	<ul style="list-style-type: none"> - Land- und Alpwirtschaft - Unterhalt von Werken des öffentlichen Interesses - Jagd, insbesondere Abtransport von Schalenwild - Dienste für die zulässige Nutzung des Gebietes 	Kantonspolizei
St. Gallen	<ul style="list-style-type: none"> - Jagd - Land- und Alpwirtschaft - öffentliche Aufgaben - Erschliessung von Wohnbauten - Bewirtschaftung bestehender Betriebe 	Regierung
Thurgau	<ul style="list-style-type: none"> - Gesetzlicher Auftrag - Jagd und Fischerei - Landwirtschaft - Bau und Unterhalt von Werken 	Departement für Justiz und Sicherheit
Appenzell Innerrhoden	<ul style="list-style-type: none"> - Land- und Alpwirtschaft - Unterhalt von Werken des öffentlichen Interesses - Wildhege 	Justiz-, Polizei- und Militärdepartement
Schwyz	<ul style="list-style-type: none"> - amtliche Tätigkeiten - land- und alpwirtschaftliche Zwecke - Unterhalt von Gewässern und öffentlichen Werken - Pflege von Naturschutzgebieten - Bergung von Wild und Zufahrt zu definierten Jagdausgangspunkten - Erschliessung von Wohnbauten - Arbeiten im Gebiet sowie Beförderung von Personen für solche Arbeiten durch Dritte - Kollektive Personentransporte zum Besuch von traditionellen, kulturellen oder religiösen Anlässen - Zufahrt zu ganzjährig bewirtschafteten Gastronomiebetrieben 	Umweltdepartement
Graubünden	<ul style="list-style-type: none"> - Land- und Alpwirtschaft - Erfüllung öffentlicher Aufgaben - Gemeinden können zusätzliche Ausnahmen zulassen und diese von der Erteilung einer Bewilligung abhängig machen 	Gemeinden
Zürich	<ul style="list-style-type: none"> - Jagd und Landwirtschaft - Unterhalt von Gewässern und Versorgungsanlagen - Ausnahmebewilligungen im Einzelfall 	Gemeinden

5. Beurteilung

Das WaG weist die Regelung weiterer Ausnahmen den Kantonen zu. Das kantonale Waldgesetz gibt einen Katalog von Ausnahmezwecken vor, die mit dem bundesrechtlichen Grundsatz übereinstimmen. Der Einbezug der Gemeinden bei der Festlegung der konkreten Ausnahmen im Rahmen des kantonalen Ausnahmekatalogs ist explizit vorgesehen. Die in den Reglementen festgelegte Fahrbewilligungspraxis darf dem Grundsatz des allgemeinen Fahrverbots auf Waldstrassen nicht widersprechen bzw. die Ausnahmen dürfen sich nur innerhalb der im kantonalen Waldgesetz bezeichneten Zwecke bewegen. Der Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass die meisten davon die Ausnahmezwecke in der kantonalen Gesetzgebung festlegen. Die Liste der in Artikel 11 Absatz 3 kWaG aufgeführten Ausnahmezwecke ist mit jener anderer Kantone vergleichbar. Die meisten der umliegenden Kantone haben ähnliche Rechtsgrundlagen.

Das kantonale Waldgesetz bezeichnet im Rahmen des Bundesrechts zusätzliche Zwecke, für welche Waldstrassen befahren werden dürfen. Es regelt das Befahren der Waldstrassen also nicht strenger als das eidgenössische Waldgesetz, sondern bezeichnet zusätzliche Ausnahmen. Eine Fahrbewilligungspraxis ausserhalb der Ausnahmезwecke im kantonalen Waldgesetz scheint zwar liberaler, ist aber ein Verstoss gegen die Rechtsordnung. Es ist aber nicht davon auszugehen, dass sich keine der ehemaligen Gemeinden an die Vorgaben des Waldgesetzes gehalten hat. Vielmehr dürfte es sich – wie im Fall von Engi und Matt – um Einzelfälle handeln.

Der durch Ausnahmeregelungen zugelassene Verkehr auf den Waldstrassen behindert und verteuert die finanziell anspruchsvolle Waldbewirtschaftung sowie die dringend notwendige Schutzwaldpflege. Die Kosten für Sicherheitsmassnahmen bei Holzschlägen im Einzugsbereich von Waldstrassen sind teilweise derart hoch, dass sie diejenigen der eigentlichen Holzereiarbeiten bei Weitem übersteigen.

Es würden Ausbaustandards realisiert, welche eine Komfortbenutzung für die bewilligten Ausnahmen ermöglichen. Diese liegen jedoch weit über den Ansprüchen der Waldbewirtschaftung und treiben die Unterhalts- und Ausbaukosten für Waldstrassen unnötig in die Höhe. Die Finanzierung der Waldbewirtschaftung und der Waldstrassen wird durch den Steuerzahler gewährleistet. Auch in seinem Sinne ist sicherzustellen, dass der ursprüngliche Zweck der Waldstrasse – die kostengünstige Waldbewirtschaftung – auch erhalten bleibt. Zusätzliche Ausnahmen zur Befahrung von Waldstrassen tragen nur zu Kostenerhöhungen bei.

Heute besteht oft die Situation, dass mit der Bezeichnung «Waldstrasse» eine hohe finanzielle Beteiligung des Bundes und des Kantons bei der Realisierung von Infrastrukturanlagen ausgelöst wird. Anschliessend werden Betrieb und Zweckbestimmung der Strasse aber häufig entgegen der ursprünglichen Zielsetzung neu festgelegt. Dies ist nicht im Sinne des Gesetzgebers.

6. Handlungs- und Anpassungsbedarf

Es besteht kein grundsätzlicher Handlungsbedarf im Sinne der Motion. Der Bundesgesetzgeber hat beim Erlass des Verbots von Motorfahrzeugverkehr auf Waldstrassen grossen Wert darauf gelegt, dass die Ausnahmen vom Fahrverbot restriktiv gehandhabt werden. Die geltende Bestimmung im kantonalen Waldgesetz ist vergleichbar mit jener anderer Kantone, wobei die Reglemente der Gemeinden – gestützt auf eine verwaltungsinterne Richtlinie des Kantons – die Formulierung «weitere notwendige Dienste» in Artikel 11 Absatz 3 Buchstabe d des kWaG weit auslegen.

Eine zusätzliche pauschale Delegation an die Gemeinden zur Festlegung von weiteren Ausnahmen, wie sie der Motionär anstrebt, führt nur zu grösseren Unsicherheiten, Vollzugsproblemen und erhöhtem Verwaltungsaufwand. Vielmehr ist ein klarer, im kantonalen Recht festgelegter Ausnahmekatalog zu bevorzugen, welcher nicht rechtskonformen Eigenheiten der Gemeinden bezüglich Ausnahmeregelungen vorbeugen würde.

Es besteht aber Konkretisierungs- bzw. Klärungsbedarf bezüglich der Auflistung der Ausnahmезwecke in Artikel 11 Absatz 3 kWaG. Der Ausnahmekatalog ist gestützt auf die Richtlinie und die konkreten Bedürfnisse der Gemeinden, aber unter Beachtung des Bundesgesetzes, zu überprüfen. Nicht in Frage kommen dabei generelle touristische Nutzungen, die individuelle Zufahrt von Gästen und Kunden zu Alpwirtschaften und Alpbetrieben, Seilbahnen, touristisch genutzten Heuerhütten, Chaletsiedlungen und so weiter. Häusergruppen oder ganze Siedlungen können auch nicht über Waldstrassen erschlossen werden. Bei solchem Nutzungsbedarf ist die Waldstrasse allenfalls in eine Verkehrsstrasse zu überführen, was eine Rodungsbewilligung und die Rückzahlung erhaltener Subventionen bedingt. In diesem Zusammenhang ist auch das Waldstrassenverzeichnis zu überprüfen.

Nach Einschätzung des Rechtsdienstes des BAFU ist es möglich, als Ausnahme im kantonalen Recht vorzusehen, dass eine Waldstrasse für einzelne kollektive Fahrten mit einem Kleinbus zu einer Schaukäserei oder einem bestehenden Agrotourismusbetrieb benutzt werden kann. Hingegen ist die generelle Öffnung für den Besucherverkehr ausgeschlossen bzw. widerspricht der Walderhaltung bzw. -bewirtschaftung und weiteren öffentlichen Interessen (Ruhe- und Erholungswert des Waldes, Wildtierschutz usw.). Sie ist daher bundesrechtswidrig (vgl. Art. 15 Abs. 2 Satzteil 2 WaG). Wichtig ist bei Ausnahmen bzw. Ausnahmbewilligungen, dass sie keine Störungen verursachen. Die Toleranzschwelle muss im Einzelfall abgeklärt werden. So ist der Motorfahrzeugverkehr bei Vorkommen seltener und störungsempfindlicher Tierarten nur äusserst eingeschränkt zulässig.

Im Sinne einer moderaten Öffnung wird daher vorgeschlagen, dass das Befahren einer Waldstrasse für einzelne kollektive Fahrten mit einem Kleinbus zu einer Schaukäserei oder einem bestehenden Agrotourismusbetrieb möglich sein soll. Die zuständige kantonale Behörde kann dazu im Einzelfall – im Einvernehmen mit der Kantonspolizei und nach Anhören der Eigentümer der Strasse und des Bodens – eine befristete Bewilligung erteilen. Die Zuständigkeit ist analog für die Bewilligung von Veranstaltungen im Wald geregelt

(vgl. Art. 10 kWaG). Eine generelle Öffnung der Waldstrassen als Zufahrt zu Gastronomiebetrieben, die ganzjährig und hauptberuflich bewirtschaftet werden, ist aus Sicht des Kantons und mit Blick auf die Einschätzung des Bundes abzulehnen.

7. Erläuterungen zur Änderung von Artikel 11

Absatz 2

Absatz 2 wird durch eine Kürzung vereinfacht und bezüglich der zuständigen Gemeindebehörde offener formuliert.

Absatz 3

Die Formulierung von Absatz 3 beschränkt sich nun auf die Auflistung von Ausnahmезwecken und wird damit klarer. Die Ausnahmезwecke werden teilweise neu formuliert, wobei sich der Gehalt der Buchstaben a–c grundsätzlich nicht ändert.

Die Land- und Alpwirtschaft war bisher schon unter Buchstabe a aufgeführt. Sie ist auch in den kantonalen Ausnahmen sämtlicher Nachbarkantone aufgeführt. Die Ausnahme für die Benutzung der Waldstrassen betrifft ausschliesslich den Bewirtschaftungsverkehr. Nicht zulässig ist hingegen das Befahren von Waldstrassen für den erweiterten Zubringerdienst mit Besuchern, wie er vor allem aufgrund von Alpwirtschaften entsteht, welche bewirtet werden oder Direktverkauf von Alpprodukten betreiben. In die Bewirtschaftung eingeschlossen ist dagegen der Besuch von Viehbesitzern auf der Alp, auf der sie ihr Vieh in die sommerliche Obhut geben, da diese traditionsgemäss ihre Tiere und den verantwortlichen Alpbewirtschafter besuchen oder im schlimmsten Fall kranke oder verunfallte Tiere abholen müssen. Ebenfalls in die Bewirtschaftung eingeschlossen ist temporäres Hilfspersonal.

Die Bejagung des Schalenwildes sowie der dafür notwendige Einbezug der Waldstrassen werden jährlich in vom Regierungsrat erlassenen kantonalen Jagdvorschriften geregelt. Die Benutzung der Waldstrassen ist nur für die Bejagung des Schalenwildes vorgesehen. Nicht vorgesehen ist er für die Nacht- und Passjagd sowie für die Fallenjagd bei Haarraubwild sowie die Jagd auf Hasen, Birkhahn usw. In den Jagdvorschriften kann definiert werden, für welche Jagdart (z. B. Hochwildjagd) und wann (zeitliche Beschränkung) die Waldstrassen befahren werden dürfen. In den Jagdvorschriften wird nicht das während der Jagd befahrbare Waldstrassennetz definiert. Dies ist in den Reglementen gemäss Absatz 4 festgelegt. Im Rahmen der Jagdvorschriften können diese Strassen und Parkplätze nochmals publiziert werden.

Die öffentlichen Aufgaben umfassen die Werkserstellung und den -unterhalt von Anlagen zur Energie-, Wasser-, Abwasserverarbeitung, der Vermessung sowie amtliche Tätigkeiten und Forschung.

Der bisherige Buchstabe d wird konkretisiert und die bisherige Praxis der kantonalen Richtlinie für das Waldstrassenverzeichnis in das Gesetz überführt (Bst. d und e). Zulässig gemäss Buchstabe d ist die Zufahrt von Grundeigentümern, Pächtern und Mietern zu ihren Liegenschaften. Nicht enthalten sind der erweiterte Zubringerdienst für Besucher sowie die aus unrechtmässigen Umnutzungen allenfalls erhobenen Ansprüche auf Zufahrt. Häusergruppen oder ganze Siedlungen können nicht über Waldstrassen erschlossen werden. Bei solchem Nutzungsbedarf ist die Waldstrasse allenfalls in eine Verkehrsstrasse zu überführen, was eine Rodungsbewilligung bedingt und die Rückzahlung erhaltener Subventionen voraussetzen kann. In diesem Zusammenhang ist auch das Waldstrassenverzeichnis zu überprüfen.

Sportliche oder andere einmalige Veranstaltungen können standortgebunden sein. Für die Organisation soll die Zufahrt über die Waldstrassen ermöglicht werden können (Bst. e). Nicht enthalten sind die Teilnehmer und die Besucher.

Mit den aufgeführten fünf Punkten wird die bisherige Ausnahmeliste gestrafft und geklärt, ohne Wesentliches der bisherigen Ausnahmetatbestände zu schmälern. Im Vergleich zu den Nachbarkantonen ist die Liste weder am kürzesten noch am längsten – sie bewegt sich im Mittelfeld. Die Fahrbewilligungspraxis ist durch die Gemeinden im Einvernehmen mit der Kantonspolizei und nach Anhören der Strasseneigentümer in Reglementen zu regeln. Wer eine Ausnahmbewilligung besitzt, muss dies deutlich am oder im Auto erkennbar machen, um eine Kontrolle zu ermöglichen.

Absatz 4

Im vierten Absatz wird der Ablauf neu festgelegt. Er entspricht grundsätzlich dem bisherigen Vorgehen. Die Rollen der Kantonspolizei und der Abteilung Wald und Naturgefahren wurden getauscht. Die Gemeinden erstellen gestützt auf die Vorgaben im Bundes- und im kantonalen Recht ein Fahrbewilligungsreglement, welches durch die zuständige kantonale Behörde (geplant ist das Departament Bau und Umwelt) zu genehmigen ist. Bewilligungen – wo solche notwendig sind – erteilen die Gemeinden gestützt auf die genehmigten Reglemente.

Absatz 5

Absatz 5 wurde neu aufgenommen, um im Einzelfall kollektive Fahrten zu Schaukäsereien und Agrotourismusbetrieben zulassen zu können.

8. Vernehmlassung

Es sind insgesamt 21 Stellungnahmen eingegangen. Die grosse Mehrheit (17) unterstützt die Stossrichtung der Vorlage des Regierungsrates ausdrücklich oder implizit. Einzelne Detail-Anträge konnten bei der Überarbeitung berücksichtigt werden. Anträge auf Lockerungen zugunsten des (Agro-)Tourismus wurden in moderater Form aufgenommen.

Zwei Gemeinden sprachen sich deutlich für die Beibehaltung der Regelung von Ausnahmen auf kantonaler Stufe aus und sehen grundsätzlich keinen Änderungsbedarf. Von mehreren Vernehmlassungsteilnehmern wurde eingebracht, eine Ungleichbehandlung innerhalb des Kantons sei zu vermeiden. Deshalb sei der Ansatz der Regelung auf Stufe Kanton und die darauf basierenden Ausführungsregelungen in den Reglementen richtig.

9. Beratung der Vorlage im Landrat

9.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Energie und Umwelt unter dem Vorsitz von Landrat Fridolin Staub, Bilten, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf diese war unbestritten. In der Eintretensdebatte wurde vonseiten der Regierung nochmals betont, dass in einem Kanton mit drei Gemeinden und rund 40'000 Einwohnern eine einheitliche und zentrale Lösung anzustreben sei. Daher werde mit der Vorlage ein abschliessender Katalog von Ausnahmezwecken vorgeschlagen, welcher aufgrund der Vernehmlassung noch etwas geöffnet worden sei. Kollektive Personentransporte – etwa zu einer Schaukäserei – sollen in Einzelfällen möglich sein.

Für die Festlegung weiterer Ausnahmen durch die Gemeinden bestehe hingegen keine Notwendigkeit. Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer und zwei der drei Gemeinden unterstützten die Stossrichtung der Vorlage. Zudem habe das 2011 bereinigte Waldstrassenverzeichnis klare Verhältnisse geschaffen. Eine generelle Öffnung einer Waldstrasse könne über eine Streichung derselben aus dem Verzeichnis erfolgen. Die Gemeinden seien zudem in der Lage, den Vollzug selber zu organisieren.

In der Detailberatung wurden weitere Ausnahmen bezüglich Personenkreis, wie zum Beispiel für die Fischer, abgelehnt. Bei den Jägern (und der Alpwirtschaft) sei eine sachlich vertretbare Grenze gefunden worden. Mit Verweis auf den Kanton Graubünden wollte die Kommission hingegen den Ausnahmekatalog ergänzen. Die Kommission beantragte dem Landrat, der Vorlage des Regierungsrates mit der Ergänzung von Buchstabe f in Artikel 11 Absatz 3 («Verbindungsstrassen zu den Alpen») zuzustimmen. Dieser ermögliche, dass der Kanton und die Gemeinden das Befahren der Verbindungsstrassen zu den Alpen genehmigen können. Die Kommission war sich dabei bewusst, dass der Begriff «Verbindungsstrasse» im Kanton Graubünden unscharf definiert sei. Dagegen wurde eingewendet, dass diese Ausnahme möglicherweise zu Individualverkehr auf Waldstrassen vereinbar sei. Abgelehnt wurde von der Kommission hingegen die Möglichkeit für die Gemeinden, eigene Ausnahmezwecke festzulegen. Die Kommission erachtete die Vorlage mit dem eingebrachten Zusatz als Kompromiss zur Motion. Der Kanton soll über das gesamte Kantonsgebiet einen einheitlichen Rahmen setzen. Die Gemeinden könnten auf dieser Basis ihre Reglemente bedürfnisgerecht ausgestalten.

9.2. Landrat

Im Landrat selber war Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. Die Motion gründe in der Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der Anwendung bzw. der Durchsetzung des geltenden Gesetzes nach der Gemeindefusion. Dieser Unmut sei ernst zu nehmen. Es sei jedoch sinnvoll, dass auf Stufe der kantonalen Gesetzgebung eine einheitliche Regelung bestehe. Diese soll es den Gemeinden ermöglichen, innerhalb deren Reglemente und Gebührenordnungen sinnvoll auf die Ansprüche der Bevölkerung zu reagieren.

In der Detailberatung war man sich nicht einig, wie das Anliegen konkret umgesetzt werden soll. Die Kommission plädierte im Sinne eines Kompromisses für die Ergänzung mit dem Buchstaben f, der Motionär hielt an seiner umfassenden Ausnahmeregelung zugunsten der Gemeinden fest und der Regierungsrat blieb bei seiner einheitlichen, aber leicht erweiterten Fassung des Ausnahmekatalogs.

9.2.1. Kompetenznorm für Gemeinden

Der Motionär und verschiedene Votanten – mehrheitlich aus Glarus Süd – warben in der Detailberatung für eine generelle Ausnahmeregelung zugunsten der Gemeinden. Im Frühling 2012 hätten die drei Gemeinden ein neues, restriktives Reglement für das Befahren von Waldstrassen erlassen, welches in Glarus Süd auf Ablehnung gestossen sei. Innert kürzester Zeit wurden in Glarus Süd 1300 Unterschriften gesammelt. Der Gemeinderat signalisierte, dass das Problem zu lösen sei, wenn man im kantonalen Waldgesetz die Grundlage für eine Lösung auf Gemeindeebene schaffe. Es gehe dabei nicht darum, eine Menge Verkehr auf die Waldstrassen zu locken. Massentourismus auf den Waldstrassen sei nicht das Ziel. Vielmehr soll eine faire, gangbare und vor allem liberale Lösung gefunden werden, die es den betroffenen Gemeinden ermöglicht, innerhalb des gesetzlichen Rahmens Ausnahmen zuzulassen. Der Bevölkerung soll es je nach Situation durch den Erhalt einer Bewilligung möglich sein, solche Strassen legal zu befahren. Um fallweise entscheiden zu können, benötige die Gemeinde Spielraum. Deshalb sei es auch falsch, eine kantonale Lösung zu schaffen, wie es die Kommission verlange. Es sei keine Gemeinde mit der anderen vergleichbar und die Vielfalt der Gemeinden zu berücksichtigen. Die Vorlage des Regierungsrates sei keine moderate Öffnung.

Der Regierungsrat und die Vertreter der beiden anderen Gemeinden sprachen sich hingegen klar für eine kantonal einheitliche Lösung aus. Dies mache Sinn, bei drei Gemeinden und 40'000 Einwohnern. Dass nicht alle früher praktizierten Ausnahmen in die Reglemente aufgenommen wurden, habe in Glarus Süd zu Unmut geführt. Mit der Revision sollen aber nicht weitere Ausnahmen, sondern mehr Klarheit geschaffen werden. Der Wildwuchs dürfe nicht weitere Blüten treiben. Es gelte, die Vergangenheit ruhen zu lassen und zu akzeptieren, dass die frühere Praxis an einzelnen Orten nicht bundesrechtskonform war. Der Gesetzgeber sei nicht dazu da, für einige wenige Privilegierte das Recht zu beugen. Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer sehe keinen Bedarf an weiteren individuellen Ausnahmen. Es werde eine einheitliche, kantonale Regelung gewünscht. Die Vorlage des Regierungsrates beinhaltet sämtliche sinnvollen Ausnahmezwecke, inklusive einer Erweiterung für Kollektivtransporte. Weitere Ausnahmen seien unnötig und würden den Zweck der Waldstrassen in Frage stellen. Es gebe zudem eine korrekte Möglichkeit, die Befahrbarkeit von Strassen, die faktisch eben keine Waldstrassen sind, sicherzustellen: die Streichung aus dem Waldstrassenverzeichnis. Dadurch gebe es jedoch kein Geld mehr aus der Forst-Kasse. Mit einer Ausnahmeklausel für die Gemeinden steige zudem nur der Druck, weitere Ausnahmen zu definieren.

In der Abstimmung obsiegte die regierungsrätliche Fassung für eine kantonal einheitliche Regelung in erster wie auch in zweiter Lesung, in welcher nochmals ein modifizierter Vorschlag für eine Ausnahmeregelung zugunsten der Gemeinden eingebracht wurde.

9.2.2. Neuaufnahme von Buchstabe f – Verbindungsstrassen zu den Alpen

Die Kommission schlug als Kompromiss eine Ergänzung des Ausnahmekatalogs mit dem neuen Buchstaben f vor. Man nehme damit die Anliegen aus der Bevölkerung ernst und gleichzeitig erfolge die Lösung wie bisher auf Stufe Kanton. Der Kanton Graubünden kenne eine analoge Regelung.

Von der Regierung und aus der Mitte des Rates wurden grosse Vorbehalte gegen diesen Vorschlag angebracht. Im Kanton Glarus gebe es insgesamt 332 Kilometer Waldstrassen. Davon seien 138 Kilometer oder 41,5 Prozent als «Verbindungsstrassen zu den Alpen» zu qualifizieren. Bei 41,5 Prozent könne aber nicht mehr von einer Ausnahme die Rede sein. Ausnahmeregelungen sollen Personenkreisen vorbehalten sein, die darauf angewiesen seien. Wenn ganze Strassen als Ausnahme bezeichnet würden, handle es sich nicht mehr um Waldstrassen – die Strassen dienen dann der Allgemeinheit. Zudem regle das Musterreglement des Kantons Graubünden einen anderen Sachverhalt. Es gehe nicht um Verbindungsstrassen zu den Alpen, sondern um Verbindungsstrassen zwischen Weilern in Streusiedlungen.

In erster Lesung wurde die Aufnahme des neuen Buchstabens abgelehnt. Der Vorschlag der Kommission wurde dem BAFU zusätzlich zur Stellungnahme unterbreitet. Dieses erachtet den Vorschlag der Kommission als bundesrechtswidrig. Nachdem die Antwort des BAFU dem Landrat zuhanden der zweiten Lesung vorgelegt wurde, verzichtete dieser auf eine Weiterverfolgung dieses Weges.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde nach ausgiebiger Diskussion, der unveränderten Vorlage des Regierungsrates zuzustimmen.

10. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2015)

I.

GS IX E/1/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Wald vom 7. Mai 1995 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 11 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (neu), Abs. 5 (neu)

² Das zuständige Departement bezeichnet im Einvernehmen mit den Waldeigentümern, nach Anhören der zuständigen Gemeindebehörde, der Eigentümer der Strassen und des Bodens jene Verkehrswege, die im Sinne von Artikel 15 WaG als Waldstrassen gelten.

³ Zusätzlich zu den durch den Bund festgelegten Ausnahmen kann der Kanton die Benützung von Waldstrassen zu folgenden Zwecken genehmigen:

- a. (geändert) Bewirtschaftung Land- und Alpwirtschaft;
- b. (geändert) öffentliche Aufgaben;
- c. (geändert) Jagd gemäss kantonalen Jagdvorschriften;
- d. (geändert) Zufahrt zu rechtmässig erstellten Wohnbauten;
- e. (neu) Organisation standortgebundener öffentlicher oder im öffentlichen Interesse liegender Veranstaltungen.

⁴ Die Ausnahmen werden in einem Fahrbewilligungsreglement von den Gemeinden festgelegt. Die Reglemente bedürfen der Genehmigung durch die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde im Einvernehmen mit der Kantonspolizei und nach Anhören der Eigentümer der Strassen und des Bodens. Bewilligungen gestützt auf die genehmigten Fahrbewilligungsreglemente erteilt die zuständige Gemeinde.

⁵ Im Einzelfall kann die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde im Einvernehmen mit der Kantonspolizei und nach Anhören der Eigentümer der Strasse und des Bodens kollektive Fahrten mit einem Kleinbus zu einer Schaukäserei oder einem bestehenden Agrotourismusbetrieb befristet bewilligen.

II.

GS VII D/11/4, Verordnung zum Strassenverkehrsrecht und zu den Strassenverkehrsabgaben vom 16. Dezember 1985 (Stand 7. Mai 2006), wird wie folgt geändert:

Art. 1a Abs. 2 (neu)

² Bei Ausnahmen für das Befahren von Waldstrassen bleiben die Zuständigkeiten gemäss Artikel 11 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald vorbehalten.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen.

Unerheblich erklärter Memorialsantrag

1. Der Memorialsantrag

Der am 25. April 2014 eingegangene und von mehreren Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern unterzeichnete Memorialsantrag verlangt die Änderung von Ziffer 2 und 3 des Landsgemeinde-Beschlusses «Ausbau öffentlicher Verkehr ab Sommer 2014 – Glarner Sprinter stündlich (jährlicher Rahmenkredit von 6,97 Mio. Fr.)» von 2012. Diese sollen gemäss Wortlaut wie folgt geändert werden:

- «1. Im Artikel 2a ist das Wort «annähernder» zu streichen und Folgende ergänzen ist anzufügen: «... danach Stundentakt bis etwa 24 Uhr. Mindestens bis 20 Uhr Stundentakt bis Linthal.»
2. Der Artikel 2b wird ersetzt durch: «In Ziegelbrücke wird der Taktknoten zur ganzen und halben Stunde hergestellt.»
3. Im Artikel 3 ist der «Regierungsrat» durch den «Landrat und die drei Gemeinden» zu ersetzen.»

Die entsprechenden Bestimmungen im Beschluss der Landsgemeinde 2012 würden neu wie folgt lauten:

- «2. Mit dem Kredit ist ein Angebot zu gewährleisten, welches sich an folgenden Grundanforderungen orientiert:
 - a. Halbstundentakt der Bahn zwischen Ziegelbrücke und Schwanden, bis etwa 20 Uhr, danach Stundentakt bis etwa 24 Uhr. Mindestens bis 20 Uhr Stundentakt bis Linthal.
 - b. In Ziegelbrücke wird der Taktknoten zur ganzen und halben Stunde hergestellt.
 - c. systematische Führung der Buslinien in Glarus Nord, Glarus und Glarus Süd auf Basis eines einheitlichen Takts, der nachfragegerecht halbstündlich, stündlich oder in einem reduzierten Angebot auf Grundlage eines Stundenrasters ausgestaltet wird.
3. Über die Einzelheiten des Angebotes im Rahmen der Grundanforderungen entscheidet der Landrat und die drei Gemeinden.»

Die Antragsteller begründen ihr Begehren wie folgt:

«Die Änderung dieser Punkte ermöglicht eine freiere, sinnvollere und wirtschaftlichere Fahrplangestaltung und die aktuellen Fehlentwicklungen können korrigiert werden. Insgesamt kann das ÖV Angebot so ganz erheblich verbessert werden, ohne höhere Kosten zu verursachen.»

2. Zuständigkeit 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 24. September 2014 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.

