

MEMORIAL FÜR DIE LANDSGEMEINDE DES KANTONS GLARUS 2026

Vom Landrat beraten in den Sitzungen vom
5. November 2025,
3. und 17. Dezember 2025,
21. Januar 2026,
4., 11., 18. und 25. Februar 2026

Inhaltsverzeichnis

§ 1	Eröffnung der Landsgemeinde	3
§ 2	Wahlen	3
§ 3	Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2027	5
§ 4	Memorialsantrag «Nachhaltigen und gemeinnützigen Wohnungsbau fördern»	6
§ 5	Entlastungspaket 2025+: Umsetzung der Massnahmen in der Zuständigkeit der Landsgemeinde	14
	A. Änderung des Steuergesetzes (Steuerrekurskommission)	
	B. Änderung des Steuergesetzes (Fahrtkostenabzug)	
	C. Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung	
	D. Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Fischerei	
§ 6	A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus	29
	B. Änderung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung	
	C. Änderung des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz (Projekt «Stärkung der Krisensicherheit des politischen Systems»)	
§ 7	Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben	59
§ 8	Memorialsantrag «Für attraktivere Velorouten»	86
§ 9	Änderung des Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Landwirtschaft, über das bäuerliche Bodenrecht und über die landwirtschaftliche Pacht	92
§ 10	A. Memorialsantrag «Für eine faire Abgeltung der Tierhalter»	105
	B. Änderung des Gesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel	
§ 11	Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung	118
§ 12	Gewährung eines Verpflichtungskredits über 1,4 Millionen Franken für die Projektierung neuer Verwaltungsgebäude in Glarus	136
	Unerheblich erklärter Memorialsantrag	142
	Informationen zu Budget 2026 und Jahresrechnung 2025	143

Das rechtlich massgebliche Memorial für die Landsgemeinde wird auf dem Landsgemeinde-Portal www.landsgemeinde.gl.ch publiziert. Dort finden sich zudem weiterführende Informationen zu den einzelnen Geschäften. Daneben erhält jeder Haushalt, in dem mindestens eine stimmberechtigte Person lebt, ein gedrucktes Memorial. Dieses kann auf dem Online-Serviceportal my.gl.ch oder durch eine Mitteilung an die Wohngemeinde abbestellt werden. Stichtag ist jeweils der 31. Januar. Später eingegangene Abbestellungen können für die Landsgemeinde desselben Jahres nicht mehr berücksichtigt werden. Die Abbestellung kann auch wieder rückgängig gemacht werden.

Der Stimmrechtsausweis wird separat versandt, gemeinsam mit der neuen Landsgemeinde-Broschüre. Diese enthält die wichtigsten Informationen zu den Geschäften in Kürze.

Zum Landsgemeinde-Portal



Zum Serviceportal (Abbestellung Memorial)



§ 1 Eröffnung der Landsgemeinde

Der Landammann eröffnet die Landsgemeinde. Die stimmberechtigten Männer und Frauen schwören den Eid auf das Vaterland.

§ 2 Wahlen

A. Landammann und Landesstatthalter

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

B. Gerichtsbehörden

Die Landsgemeinde hat für die Amtsdauer 2026–2030 folgende richterliche Behörden zu wählen:

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

Wählbar sind alle im Kanton Glarus stimmberechtigten Personen ab zurückgelegtem 18. Altersjahr. Zusätzlich ist zu beachten, dass in die Gerichtspräsidien und -vizepräsidien nur Personen gewählt werden können, die an einer Schweizer Hochschule ein Studium der Rechtswissenschaften mit Lizentiats- oder Masterabschluss absolviert haben.

Folgende Richterinnen und Richter stellen sich für die Amtsdauer 2026–2030 zur Wiederwahl:

Obergericht

Präsidium:	Petra Hauser, Dr. iur., Näfels
Vizepräsidium:	Sarina Dreyer, MLaw, Näfels
Mitglieder:	Mario Marti, MLaw, Ennenda Martin Ilg, Elm Petra Zentner, Glarus Patrick Landolt, Näfels Nicole Feldmann, MLaw, Näfels

Monika Trümpi, Glarus, sowie Ruth Hefti, Braunwald, treten per 30. Juni 2026 zurück.

Verwaltungsgericht

Präsidium:	Colin Braun, MLaw, Netstal
Mitglieder:	Jolanda Hager, Niederurnen Katia Weibel, Näfels Patrik Noser, Oberurnen Fritz Jnglin, Niederurnen Lukas Wunderle, Niederurnen

Petra Feusi Bissig, Schwändi, trat bereits per 31. Dezember 2025 zurück; Ernst Luchsinger, Nidfurn, sowie Olivia Lattmann, Näfels, treten per 30. Juni 2026 zurück.

Kantonsgericht

Präsiden:	Andreas Hefti, lic. iur., Glarus Daniel Anrig, lic. iur., Glarus
Vizepräsidium:	Sarah Leuzinger, MLaw, Niederurnen
Mitglieder:	Marcel Hähni, Riedern Beatrice Lienhard, Glarus Ursula Elmer, Glarus Nadja Künzli, Schwändi Sonja Gazzoli Zopfi, Glarus Yannick Schiess, Rüti Andreas Kreis, lic. iur., Glarus Anita Staub, Bilten Renato Micheroli, Glarus Saskia Edskes, MLaw, Schwanden René Hauser, Näfels

Montserrat Rico Skorjanec, Riedern, tritt per 30. Juni 2026 zurück.

C. Vereidigung

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

§ 3 Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2027

1. Ausgangslage

Das Budget 2026 des Kantons Glarus sieht einen Aufwand von 457,7 Millionen Franken und einen Ertrag von 455,8 Millionen Franken vor. Somit resultiert ein Verlust von 1,9 Millionen Franken. Der Kanton plant Investitionen in der Höhe von 46,4 Millionen Franken. Davon kann er jedoch nur 7,2 Millionen Franken mit Geld aus seiner laufenden Rechnung tragen. Für die Jahre 2027–2029 rechnet der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan mit Verlusten zwischen 1,1 und 7,2 Millionen Franken. Investiert werden netto zwischen 42,6 und 23,1 Millionen Franken. Im Durchschnitt kann der Kanton nur rund einen Sechstel davon aus der laufenden Rechnung finanzieren. Eine Trendumkehr ist nicht absehbar.

Die finanzielle Lage des Kantons Glarus bleibt also weiterhin angespannt. Er lebt von seiner Substanz. Trotz deutlich höheren Steuererträgen, höheren Beiträgen aus dem nationalen Finanzausgleich und der wieder regelmässigen Gewinnausschüttung durch die Schweizerische Nationalbank bleiben das Budget 2026 und die Planungen für die Folgejahre im negativen Bereich. Nur dank den bereits umgesetzten Massnahmen aus dem Entlastungspaket 2025+, gewichtigen Kürzungen im Budgetprozess und Verschiebungen auf die Folgejahre sieht das Budget 2026 immerhin ein nur leicht negatives Ergebnis vor. Besonders herausfordernd ist die Kostenentwicklung im Gesundheitsbereich. Neue Aufgaben sind deshalb weiterhin auf ihre Notwendigkeit sowie ihr Kosten-Nutzen-Verhältnis zu überprüfen.

2. Festsetzung des Steuerfusses

Für das Jahr 2027 soll der Steuerfuss unverändert bei 58 Prozent der einfachen Steuer belassen werden. Der Bausteuerzuschlag, der für die Finanzierung grosser Investitionen erhoben wird, soll hingegen angepasst werden. Eine Überprüfung ergab, dass die Bausteuerzuschläge für die Sanierung der Lintharena SGU sowie für den Bau der Querspange Netstal und den Ausbau der Netstalerstrasse um 0,1 Prozentpunkte auf je 0,4 Prozent gesenkt werden können. Diese Senkungen sind auf verschiedene Gründe wie ein verändertes Zinsumfeld, höhere Steuereinnahmen sowie Abweichungen zwischen den geplanten und den tatsächlichen Investitionskosten zurückzuführen. Auf der anderen Seite kommt der Bausteuerzuschlag für die Erweiterung der Berufsfachschule in Ziegelbrücke hinzu. Dieser soll – wie bereits im Memorial für die Landsgemeinde 2024 in Aussicht gestellt – 0,7 Prozent betragen. Insgesamt erhöht sich damit der Bausteuerzuschlag um 0,5 Prozent der einfachen Steuer auf 2,2 Prozent sowie – unverändert – 5 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer.

3. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 und 131 Absatz 2 des Steuergesetzes, den Steuerfuss für das Jahr 2027 auf 58 Prozent der einfachen Steuer sowie den Bausteuerzuschlag auf 2,2 Prozent der einfachen Steuer und 5 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer festzusetzen. Der Bausteuerzuschlag wird wie folgt verwendet:

- 0,4 Prozent der einfachen Steuer und 5 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer für die Sanierung der Lintharena SGU;
- 0,2 Prozent der einfachen Steuer für die Erweiterung der Lintharena SGU;
- 0,5 Prozent der einfachen Steuer für die Stichstrasse Näfels-Mollis;
- 0,4 Prozent der einfachen Steuer für die Querspange Netstal und den Ausbau der Netstalerstrasse;
- 0,7 Prozent der einfachen Steuer für die Erweiterung der Berufsfachschule Ziegelbrücke.

§ 4 Memorialsantrag «Nachhaltigen und gemeinnützigen Wohnungsbau fördern»

Die Vorlage im Überblick

Ende Dezember 2023 reichte die GLP des Kantons Glarus den Memorialsantrag «Nachhaltigen und gemeinnützigen Wohnungsbau fördern» ein. Im gemeinnützigen Wohnungsbau werden Wohnungen erstellt, ohne damit in erster Linie Gewinne erzielen zu wollen. Deshalb ist dieser Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten erschwinglich. Träger solcher Wohnbauprojekte sind oft Genossenschaften, Stiftungen oder Vereine.

Die Antragstellerin will, dass bis 2040 mindestens 5 Prozent des Wohnungsbestands im Kanton Glarus gemeinnützig sind. Dazu soll innerhalb von vier Jahren ein Wohnbauförderungsgesetz an der Landschaftsgemeinde verabschiedet werden. Aktuell betreibt der Kanton keine Wohnbauförderung. Rund 2 Prozent der Wohnungen gehören gemeinnützigen Trägern; in der Schweiz sind es im Schnitt 5 Prozent. Frühere Förderinstrumente wurden aufgehoben.

Die Antragstellerin verweist in ihrer Begründung unter anderem darauf, dass das Wohnen ein Grundbedürfnis der Menschen sei. Auch im Kanton Glarus werde es schwieriger, bezahlbaren und qualitativ guten Wohnraum zu finden. Das gelte besonders für Haushalte mit tieferen Einkommen, Familien und ältere Menschen. Aus Sicht der Antragstellerin wirkt der gemeinnützige Wohnungsbau einem knappen Angebot und steigenden Mieten entgegen. Dieser fördere zudem die Durchmischung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen und sei oft ökologisch nachhaltig. Die Bundesverfassung fordere, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. Auch der Kanton Glarus sei hier in der Pflicht. Die Möglichkeiten zur Unterstützung seien vielfältig.

Der Regierungsrat anerkannte in seiner Stellungnahme zum Memorialsantrag zwar die Vorteile des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Er sah jedoch keinen dringenden Handlungsbedarf. Es gebe im Kanton Glarus keine ausgeprägte Wohnungsnot und die Mieten seien vergleichsweise tief. In nächster Zeit würden im Kanton ausserdem viele Wohnungen neu gebaut. Die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus durch den Kanton stelle einen Eingriff in den freien Markt dar. Dieser könne volkswirtschaftlich problematisch sein. Ausserdem reagiere der freie Markt an sich bereits gut auf das knappe Angebot. Die Gemeinden würden ausserdem viel Bauland besitzen und könnten bei Bedarf gezielt gemeinnützigen Wohnungsbau ermöglichen. In der Konsequenz lehnte der Regierungsrat den Memorialsantrag ab.

Im Landrat wurde die Bedeutung von bezahlbarem Wohnraum ebenfalls nicht in Frage gestellt. Die Diskussion drehte sich jedoch auch dort um die Notwendigkeit eines neuen Wohnbauförderungsgesetzes. Die Gegnerinnen und Gegner des Memorialsantrags argumentierten, dass die aktuelle Wohnungssituation im Kanton keine Notlage darstelle. Die Mietpreise lägen unter dem Schweizer Durchschnitt. Zudem seien viele neue Wohnungen geplant. Die Gemeinden verfügten über wirksame Instrumente, um günstigen Wohnraum zu fördern. Ein neues Gesetz würde unnötige Kosten verursachen und zu unerwünschten Eingriffen in den Wohnungsmarkt führen. Die Befürworterinnen und Befürworter des Gesetzes betonten, dass die Mietpreise in den letzten Jahren deutlich stärker gestiegen seien als die allgemeine Teuerung. Ältere Menschen, Familien und Personen mit kleinerem Einkommen hätten zunehmend Schwierigkeiten, eine bezahlbare Wohnung zu finden. Sie wiesen darauf hin, dass gemeinnütziger Wohnungsbau durch Genossenschaften funktioniere und dessen Förderung nicht mit staatlichen Subventionen gleichzusetzen sei.

Umstritten war auch das angestrebte Ziel, bis 2040 mindestens fünf Prozent des Wohnungsbestands gemeinnützig zu gestalten. Die Gegnerinnen und Gegner stuften dieses Ziel als unrealistisch und teuer ein. Das befürwortende Lager sah hingegen Spielraum: Bei einer Annahme des Memorialsantrags folge der konkrete Gesetzgebungsprozess erst noch.

Der Landrat empfiehlt schliesslich mit deutlicher Mehrheit, den Memorialsantrag abzulehnen.

1. Ausgangslage

Die GLP des Kantons Glarus reichte Ende Dezember 2023 den Memorialsantrag «Nachhaltigen und gemeinnützigen Wohnungsbau fördern» in Form der allgemeinen Anregung ein. Dieser zielt auf einen Ausbau des gemeinnützigen Wohnungsbaus im Kanton Glarus ab. Der Memorialsantrag im Wortlaut:

«Gestützt auf Artikel 58 der Kantonsverfassung stellen die Unterzeichnenden im Namen der Grünliberalen Partei des Kantons Glarus folgenden Memorialsantrag:

Der gemeinnützige Wohnungsbau soll bis zum Jahr 2040 mindestens 5 Prozent am Wohnungsbestand über den ganzen Kanton ausmachen. Um dies zu erreichen, soll der Kanton Glarus innert vier Jahren ein Wohnbauförderungsgesetz an der Landsgemeinde verabschieden.

Begründung:

Wohnen ist ein Grundbedürfnis des Menschen. Dies anerkennt auch die Bundesverfassung. «Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können», heisst es in Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe e der Bundesverfassung. Zur Erreichung dieses Ziels leisten gemeinnützige Bauträger wie Stiftungen, Vereine oder Wohnbaugenossenschaften einen wichtigen Beitrag.

Die Bundesverfassung nimmt nicht nur den Bund, sondern auch die Kantone in die Pflicht. Der Kanton Glarus betreibt jedoch bis anhin keine Wohnbauförderung. Zwar hat der gemeinnützige Wohnungsbau auch hier Tradition, jedoch fristet er ein «Mauerblümchendasein». Nur knapp 2 Prozent aller Wohnungen im Kanton sind im Besitz gemeinnütziger Wohnbauträger.

Handlungsbedarf im Kanton Glarus

So angespannt, wie in den touristischen Hotspots des Kantons Graubünden, wo Einheimische und Arbeitnehmende kaum noch bezahlbaren Wohnraum finden, ist die Situation bei uns noch nicht. Dennoch steigt auch hier der Druck aus den Agglomerationen zunehmend, sodass bezahlbarer und qualitativ guter Wohnraum immer schwieriger zu finden ist. Das zeigt sich zum einen an der sinkenden Leerwohnungsziffer, zum anderen an der Mietpreisentwicklung. Während die Leerwohnungsziffer im Kanton Glarus 2020 noch 1,83 Prozent betrug, lag sie 2023 nur noch bei 1,25 Prozent. Der Quadratmeterpreis bei Mietwohnungen und Häusern in Glarus betrug im dritten Quartal 2023 im Durchschnitt knapp 20 Franken. Im Vergleich zum Vorjahresquartal nahm er um 8 Prozent zu, im Vergleich zum ersten Quartal 2017 um 17 Prozent.¹ Mit der Zinswende ist ein weiterer Anstieg der Mieten nun eingetreten.

Gleichzeitig gibt es im Kanton traditionsreiche, lokal verankerte Wohnbaugenossenschaften. Beispiele sind die Stiftung Wohnkolonie Eternit, die Baugenossenschaft Glarus, die Genossenschaft Alterswohnungen Linth oder die Wohnbaugenossenschaft Glarus. Sie wären bereit, sich weiterzuentwickeln und ihr Angebot an preisgünstigen Wohnungen zu vergrössern. Erfreulicherweise gibt es einzelne Bestrebungen von Gemeinden, den gemeinnützigen Wohnungsbau zu fördern. So stellt die Gemeinde Glarus der Baugenossenschaft Glarus Bauland im Baurecht zur Verfügung. Auch schrieb sie einen Projektwettbewerb aus, um im Zentrum von Netstal ein Generationenwohnprojekt mit preisgünstigem Wohnraum zu ermöglichen. Diese punktuellen Fördermassnahmen reichen nicht aus, um den Bedarf an preisgünstigen Wohnungen zu decken.

Vorteile des gemeinnützigen Wohnungsbaus

Gemeinnützige Wohnbauträger würden sicherstellen, dass langfristig preisgünstiger Wohnraum entsteht. Sie sind keine staatlichen Wohnungsanbieter, sondern privatwirtschaftliche Organisationen. Sie haben die Zielsetzung, preisgünstigen Wohnraum der Allgemeinheit oder speziellen Bevölkerungsgruppen wie zum Beispiel Betagten zur Verfügung zu stellen. Gemeinnützige Wohnbauträger arbeiten nicht gewinnorientiert, der Ertrag kommt wieder der Organisation zugute. Die meisten gemeinnützigen Bauträger wenden die Kostenmiete an. Sie verrechnen ihren Mietern nur so viel, wie der effektive Aufwand inklusive Rückstellungen und Abschreibungen umfasst. Ihre Liegenschaften sind der Spekulation entzogen und werden im Vergleich zu Wohnungen anderer Investoren immer günstiger. Die rund 20 Prozent tieferen Mietzinse haben folglich nichts mit einer Subventionierung zu tun, sondern beruhen auf dem gemeinnützigen Geschäftsmodell. Gemeinnützige Bauträger bekommen vom Staat in der Regel keine Subventionen im Sinne von A-fonds-perdu-Beiträgen.

Neben den tieferen Mietzinsen bietet der gemeinnützige Wohnungsbau viele weitere Vorteile. Aufgrund der langfristigen und nicht am Gewinn orientierten Perspektive achten gemeinnützige Bauträger besonders auf eine nachhaltige Bauweise und Bewirtschaftung. Sie legen grossen Wert auf energieeffiziente und ökologisch vorbildliche Siedlungen. Neben Wohnraum von hoher Qualität stellen gemeinnützige Bauträger häufig auch gemeinschaftliche Infrastrukturen zur Verfügung. Gemeinschaftliche Strukturen, ein aktives Nachbarschaftsleben und soziale Dienstleistungen sind gerade für ältere Menschen besonders wichtig. Die meisten von ihnen möchten bis ins hohe Alter zuhause bleiben. Viele Wohnbaugenossenschaften legen deshalb einen Fokus auf das Wohnen in der zweiten Lebenshälfte. Und gerade beim Thema Alterswohnungen setzen immer mehr Gemeinden auf die Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Bauträgern. Auch im Kanton Glarus sind in den letzten Jahren wegweisende Alterswohnprojekte entstanden.

Ideale Partner für Kanton und Gemeinden

Die demografische Entwicklung, aber auch der Nachfragedruck aus den städtischen Agglomerationen und die damit einhergehende Verknappung des Wohnraumangebots stellen den Kanton und die Gemeinden vor grosse Herausforderungen. Ein gut funktionierendes Gemeindeleben hängt auch davon ab, ob Einwohnerinnen und Einwohner mit mittleren und tieferen Einkommen ein angemessenes Wohnraumangebot vorfinden. Wenn es neben Eigentum auch kostengünstige Mietwohnungen gibt, haben primär auch junge Leute einen Anreiz, in der Gemeinde zu bleiben. Attraktive Alterswohnungen motivieren Einfamilienhausbewohner umzuziehen, das Haus der nächsten oder übernächsten Generation zu überlassen.

Obwohl der gemeinnützige Wohnungsbau für die Allgemeinheit viele Vorteile aufweist, sinkt sein Marktanteil. Über die ganze Schweiz betrachtet liegt dieser durchschnittlich bei fünf Prozent, im Kanton Glarus wie bereits erwähnt bei knapp zwei Prozent. Der Bund fördert Projekte gemeinnütziger Bauträger zum einen mit zinsgünstigen, rückzahlbaren Darlehen aus dem «Fonds de Roulement», zum anderen mit der Verbürgung von Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger. Die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Genf, Neuenburg, Waadt, Nidwalden, Wallis, Zug und Zürich fördern den preisgünstigen Wohnungsbau ebenfalls mit unterschiedlichen Massnahmen.

Vielfältige Handlungsmöglichkeiten, ohne Subventionierung

Der Kanton Glarus hat bislang weder ein Wohnbauförderungsgesetz noch eine Wohnbaustrategie, die es ermöglicht, den gemeinnützigen Wohnungsbau zu fördern. Starthilfen der öffentlichen Hand spielen jedoch besonders bei jungen gemeinnützigen Bauträgern eine entscheidende Rolle, wobei keine Subventionen fliessen müssen. Vielmehr können Kanton und Gemeinden den gemeinnützigen Wohnungsbau mit folgenden Massnahmen fördern²:

- Abgabe von Land im Baurecht oder Verkauf von Land an gemeinnützige Bauträger
- Gewährung von Darlehen und Bürgschaften
- Beteiligung an Wohnbaugenossenschaften
- Gründung von Stiftungen, die gemeinnützige Bauträger unterstützen
- Einrichtung eines kantonalen Fonds oder einer kantonalen Stiftung für den Erwerb von Bauland oder Liegenschaften
- Anwendung von raumplanerischen Instrumenten wie zum Beispiel Zonen für den gemeinnützigen Wohnungsbau
- Einführung des Vorkaufsrechts für Gemeinden zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus

Das grösste Hindernis für gemeinnützige Bauträger beim Bau von preisgünstigen Wohnungen ist, dass sie kaum mehr an erschwingliches Bauland kommen. Darum sind Massnahmen wie die Abgabe von Land im Baurecht durch den Kanton oder die Gemeinde sehr wichtig. Damit der Kanton selber zu passendem Bauland kommt, sind ein kantonaler Fonds für den Kauf von Land und Liegenschaften³ oder die Gründung einer Stiftung für den Erwerb von Bauland geeignete Instrumente. Damit die Gemeinden mehr geeignetes Bauland erwerben können, wäre ein Vorkaufsrecht für sie zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus sehr wichtig. Der Kanton hat die Kompetenz, den Gemeinden ein solches einzuräumen.

Der vorliegende Memorialsantrag fordert, dass der gemeinnützige Wohnungsbau bis zum Jahr 2040 mindestens 5 Prozent am Wohnungsbestand über den ganzen Kanton ausmachen soll, was lediglich dem schweizerischen Mittel entspricht. Um dies zu erreichen, soll der Kanton Glarus innert vier Jahren ein Wohnbauförderungsgesetz an der Landsgemeinde verabschieden. Im Zuge dessen sind die oben erwähnten Fördermassnahmen zu prüfen.

¹ <https://www.immomapper.ch/de/immobilienpreise/m/Glarus>

² Die Broschüre «Preisgünstiger Wohnraum – ein Baukasten für Kanton und Gemeinden» des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO) stellt verschiedene Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus vertieft vor und illustriert sie mit Praxisbeispielen. Zu beachten ist auch die Broschüre des BWO zum Thema «Attraktives Wohnen im Berggebiet», deren Fallbeispiele für unseren Kanton gute Impulse setzen könnten.

³ Kantonale Fonds für den Landkauf gibt es bereits in mehreren Kantonen. Der Kanton Genf etwa öffnet seit 2007 einen Fonds für den Landkauf und für den Kauf von bestehenden Liegenschaften. Die Grundstücke werden anschliessend gemeinnützigen Bauträgern im Baurecht zur Verfügung gestellt. Der Fonds wird so lange mit jährlich 35 Mio. Fr. gespeisen, bis der Anteil des gemeinnützigen Sektors am Mietwohnungsangebot 20 Prozent beträgt.»

Der Landrat erklärte den Antrag im April 2024 für rechtlich zulässig und erheblich. Im November 2024 nahm er von der Vorbereitung dieses Geschäftes zuhanden der Landsgemeinde 2026 Kenntnis. Stimmt die Landsgemeinde dem Memorialsantrag zu, sind Regierungs- und Landrat beauftragt, ein entsprechendes Gesetz auszuarbeiten. Dieses wird der Landsgemeinde erneut zur Beschlussfassung unterbreitet.

2. Wohnbauförderung in der Vergangenheit

Das Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten bildet seit 1970 die Grundlage für die Wohnbausanierung in der Schweiz. Der Bund unterstützte die Massnahmen der Kantone zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten. Finanzhilfen wurden gewährt für Arbeiten, die der Schaf-

fung gesunder Wohnverhältnisse für Familien und Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen dienten. Die Befristung der Finanzhilfen wurde zweimal verlängert und lief Ende 2005 aus. Die Auslösung eines Bundesbeitrages setzte eine Leistung des Kantons voraus. Letztere regelte das Gesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse im Kanton Glarus. Die Landsgemeinde 2004 hob dieses Gesetz auf, nachdem der Bund das Förderprogramm für preisgünstigen Wohnraum durch ein neues ablöste und dieses für die Kantone nur noch Kontrollaufgaben im Vollzug vorsah.

Am 1. Oktober 2003 trat das Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum in Kraft. Dieses sieht aus Spargründen keine direkten Förderbeiträge an Private mehr vor und beschränkt sich auf indirekte Hilfestellungen bei gemeinnützigem Wohnungsbau. Weil bereits die Aufhebung des Gesetzes über die Verbesserung der Wohnverhältnisse im Kanton Glarus als Sparmassnahme angedacht war, ergab sich in der Folge keine grundsätzlich andere Ausrichtung. Die Einsparungen des Kantons beliefen sich damals auf rund 140'000 Franken, diejenigen der Gemeinden auf 35'000 Franken jährlich (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2004, S. 17 ff.).

3. Grundsätzliche Einordnung des Memorialsantrags

Die Beurteilung des Memorialsantrags fällt je Einschätzung der möglichen Auswirkungen eines künftigen Wohnbauförderungsgesetzes unterschiedlich aus. Einerseits ist bezahlbarer Wohnraum nicht nur erwünscht, sondern notwendig. Andererseits stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten und der Wirkung staatlicher Fördermassnahmen.

3.1. Demografische Entwicklung

Die demografische Entwicklung stellt eine grosse Herausforderung dar. Das Wohnraumangebot ist knapp und die Bevölkerung in der Schweiz wächst stetig weiter. Sie wird in rund zehn Jahren die 10-Millionengrenze erreichen. In Europa ist die Wohnungsknappheit nur in Norwegen, Island und Luxemburg grösser. Haupttreiber dieser Entwicklung ist das starke Wirtschaftswachstum. In der Schweiz ist zudem die Bautätigkeit rückläufig. In den letzten fünf Jahren wurden 27 Prozent weniger Baubewilligungen erteilt. In den meisten Kantonen ist der Bestand leerstehender Wohnungen rückläufig. Ausnahmen bilden die Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhodan, Neuenburg und Genf. Diese verzeichnen jeweils einen leichten Anstieg. Aufgrund dieser Verknappung stiegen die Angebotsmieten in den letzten zwei Jahren um 10,6 Prozent. Das ist für jene Haushalte von Bedeutung, die einen Umzug planen. Für sie ist die Situation herausfordernd. Zwar stiegen die Mieten in andern Ländern noch stärker an. Weil in der Schweiz der Anteil der Mieterinnen und Mieter höher ist, ist die Problematik umso relevanter.

3.2. Wohnungsknappheit

Wohnen ist ein zentrales Grundbedürfnis wie Kleidung und Nahrung. Eine Wohnung ist eine wichtige Voraussetzung für die Teilhabe an der Gesellschaft, unabdingbar für die Arbeitssuche (Meldeadresse), aber auch für die Wahrung rechtlicher Ansprüche. Die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichend bezahlbarem Wohnraum zählt zu den wichtigsten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen. Doch bezahlbarer Wohnraum wird zunehmend zur Mangelware, insbesondere für Familien mit niedrigem Einkommen (Alleinerziehende, Familien mit mehreren Kindern), aber auch für junge Menschen oder Seniorinnen und Senioren. Familien im mittleren oder niedrigen Einkommenssegment können sich eine neu gebaute Wohnung kaum leisten.

Höhere Wohnkosten verursachen allerdings nicht nur gestiegene Angebotsmieten, sondern auch steigende Bestandesmieten. Gründe hierfür sind die Inflation, ein höherer Referenzzinssatz und steigende Energiepreise. Zunehmend haben nicht mehr nur finanzschwache Haushalte Schwierigkeiten, die gestiegene Belastung durch Wohnkosten zu tragen. Stünde mehr preisgünstiger Wohnraum zur Verfügung, könnte dies den Druck auf Bevölkerungsgruppen mit tieferen Einkommen lindern und Verdrängungseffekten entgegenwirken. Preisgünstiger Wohnraum könnte zudem zu einer besseren Akzeptanz von Verdichtungsprojekten beitragen.

Unter der Leitung von Bundesrat Guy Parmelin fand im Februar 2024 mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantone, Städte und Gemeinden, der Bau- und Immobilienwirtschaft sowie der Zivilgesellschaft der zweite Runde Tisch zum Thema Wohnungsknappheit statt. Die Teilnehmenden verständigten sich auf einen Aktionsplan. Dieser empfiehlt über 30 Massnahmen, um das Wohnungsangebot zu erhöhen und mehr qualitätsvollen, preisgünstigen und bedarfsgerechten Wohnraum zu schaffen.

3.3. Markteingriff

Andererseits sind Eingriffe in den Wohnungsmarkt gemäss der «Volkswirtschaft», der Plattform für Wirtschaftspolitik des Bundes, nur unter bestimmten Voraussetzungen und nach gründlicher Klärung der Gegebenheiten zielführend. Die Entwicklungen in der Immobilienbranche über die letzten 20 Jahre wurden analysiert und mögliche Förderansätze und Markteingriffe untersucht. Es zeigte sich, dass die marktwirtschaftlichen Kräfte mit einer bedeutenden Ausweitung des Wohnraumangebots grundsätzlich effizient auf die sehr dynamische Entwicklung reagierten. Weiter war auch festzustellen, dass die Preise nicht nur die Knappheit von

Wohnraum widerspiegeln. Die Mieten werden auch durch die generelle Attraktivität eines Ortes, der Art der Wohnungstypen oder die volkswirtschaftliche Entwicklung eines Ortes bestimmt. Dass die Schweiz ein sehr attraktiver Ort ist, beweist die Tatsache, dass Lausanne und Zürich in den letzten 13 Jahren zu den am schnellsten wachsenden Zentrumsregionen in Europa zählten. Dieses Wachstum liess die Preise für Wohnraum stark ansteigen und führte in dieser Zeit zu einer starken Bautätigkeit. Trotz steigender Preise war festzustellen, dass sich der Anteil der Ausgaben am frei verfügbaren Einkommen kaum verändert hat und mit 21 Prozent nahe am OECD-Schnitt liegt.

Die zumindest regional hohe Dynamik sorgt für lokale Herausforderungen und Umverteilungseffekte, insbesondere zwischen der angestammten Bevölkerung und Zuzüglern in den grossen Agglomerationen. Dabei sind Haushalte mit geringeren Einkommen überproportional stark von einer Verdrängung ins günstigere Umland betroffen (Gentrifizierung). Dies führt zu Unzufriedenheit und zu politischen Diskussionen und Vorstössen, mit denen staatliche Massnahmen, beispielsweise durch Abbau von Einschränkungen in der Raumplanung, eine stärkere Regulierung der Mietpreise oder, wie mit dem vorliegenden Memorialsantrag, die Förderung von preisgünstigem Wohnraum gefordert wird.

Die Untersuchung kommt zum Schluss, dass die beschriebene Entwicklung der letzten 20 Jahre keine allgemeine Krise auf dem Schweizer Wohnungsmarkt erkennen lässt. Gleichwohl sind jedoch insbesondere die geringverdienenden Bevölkerungsschichten in Regionen mit hoher Dynamik von der Entwicklung betroffen, was dort Markteingriffe legitimieren kann. Gleichzeitig zeigt sich, dass Eingriffe in den Markt nur punktuell sinnvoll sind und mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten einhergehen. Ob eine Förderung sinnvoll ist, bedarf deshalb – vorbehaltlich verfügbarer Mittel – sorgfältigster Prüfung.

4. Situation im Kanton Glarus

4.1. Entwicklung des Kantons im Quervergleich mit der Schweiz

Die Einwohnerzahl entwickelt sich im Kanton Glarus unterdurchschnittlich. Dies lässt darauf schliessen, dass der Kanton nicht oder höchstens am Rande zu den grossen Agglomerationen der Schweiz gehört. So weist das Glarnerland gemäss dem Historischen Lexikon der Schweiz seit 1970 ein Bevölkerungswachstum von etwas über 10 Prozent (8 % davon seit 2012) auf, während die Bevölkerung in der Schweiz im gleichen Zeitraum um 44,7 Prozent (11,5 % davon seit 2012) zugenommen hat.

Ganz ähnlich entwickelten sich die Mietpreise; sie lagen im Kanton Glarus in der Bauperiode 2001–2010 rund 20 Prozent unter dem schweizerischen Durchschnitt. Gegenüber dem Kanton Zürich lagen die Preise sogar um 30 Prozent tiefer. In der Bauperiode 2011–2020 lagen die Mietpreise im Kanton Glarus gegenüber der Schweiz um 10 Prozent und gegenüber dem Kanton Zürich um ungefähr 24 Prozent tiefer. Im Jahr 2023 lagen die durchschnittlichen Mietpreise im Kanton Glarus bei rund 1213 Franken und damit an 23. Stelle im Kantonsvergleich. Das tiefe Bevölkerungswachstum im Kanton Glarus sowie die im Vergleich zum Kanton Zürich sehr viel günstigeren Mietpreise lassen vermuten, dass im Kanton Glarus nicht oder zumindest sehr viel weniger akzentuiert von fehlendem günstigem Wohnraum oder gar von einer Gentrifizierung gesprochen werden kann.

4.2. Gemeindestrukturereform

Der Einfluss der Gemeindestrukturereform ist im vorliegenden Kontext nicht zu unterschätzen. Nach dem Zusammenschluss zu Beginn des Jahres 2011 waren die Gemeinden im Zuge der Umsetzung der raumplanungsrechtlichen Vorgaben dazu angehalten, die Landreserven auf den Bedarf für höchstens 15 Jahre zu reduzieren. Die entsprechenden Prozesse erwiesen sich als anspruchsvoll, langwierig und schwierig. Sie dauern teils noch an. Wichtige Projekte konnten deshalb nicht umgesetzt werden. Das führte dazu, dass der Markt im Kanton Glarus – anders als in der übrigen Schweiz – weniger durch eine Ausweitung des Angebots auf eine grössere Nachfrage reagieren konnte. Dies kann für den Anstieg der Preise für Mietwohnungen gerade in diesem Zeitraum mitverantwortlich sein. Ein grundsätzliches Marktversagen, dem mit der Förderung von gemeinnützigem Wohnungsbau begegnet werden müsste, ist indes nicht festzustellen. Die Genehmigung der kommunalen Nutzungsplanungen gewährleistet die nötige Rechtssicherheit. Tatsächlich ist in den kommenden Jahren der Bau vieler Wohnungen geplant (s. Ziff. 4.4).

4.3. Sozialpolitische Effekte der Wohnkosten

Mit dem steigenden Referenzzinssatz, den erhöhten Energiepreisen, den steigenden Mieten im Zuge von Energiesanierungen und der zunehmenden allgemeinen Teuerung verschärft sich die Situation rund ums Wohnen insbesondere für armutsbetroffene und -gefährdete Personen auch im ländlichen Glarnerland spürbar. Für Armutsbetroffene, Working-Poor-Familien oder ältere Menschen wird es immer schwieriger, günstigen Wohnraum im Kanton Glarus zu finden. Wenn überhaupt, dann finden Armutsbetroffene in Glarus Süd eine Wohnung. Dies stellt die Gemeinde Glarus Süd vor immer grössere Herausforderungen.

4.3.1. Mietzinslimiten unter Druck

Die Mietzinslimiten gemäss der Sozialhilfeverordnung sind im Kanton Glarus tief angesetzt. Armutsbetroffene und -gefährdete Personen finden aufgrund der gestiegenen Mietpreise kaum mehr Wohnungen, die diesen Vorgaben entsprechen. Dies führt in eine gesellschaftliche Abwärtsspirale. Durch die Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt aufgrund der erhöhten Mieten nimmt die Chancengleichheit drastisch ab. Dies hat wiederum negative Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration, die Bildung und letztendlich die Ablösung von der Sozialhilfe.

Die Statistik der Sozialen Dienste zeigt, dass bei 38 Prozent (129 Dossiers) der insgesamt 344 Klientendossiers die Mieten über den kantonalen Mietzinslimiten liegen. Von den 129 Dossiers werden bei 19 Prozent oder 24 Dossiers die höheren Mieten von der Sozialhilfe übernommen. Betroffen sind vor allem Grossfamilien und Menschen mit besonderen Bedürfnissen bzw. körperlichen Einschränkungen. Die Tendenz, dass die Mieten über den Richtlinien liegen, ist steigend.

4.3.2. Günstiger Wohnraum als Chance für viele

Gemeinnütziger Wohnungsbau für Alterswohnungen wäre auch im Sinne des Pflege- und Betreuungsgesetzes zu unterstützen. Gemeinnützige Bauträger stellen häufig auch gemeinschaftliche Infrastrukturen zur Verfügung. Gerade für ältere Menschen sind gemeinschaftliche Strukturen, ein aktives Nachbarschaftsleben und soziale Dienstleistungen (Spitex, Mahlzeitendienst, soziale Integration, Wohnen mit Service usw.) besonders wichtig. So kann die erwünschte Förderung ambulanter Wohnformen umgesetzt werden, sodass die (teuren) stationären Plätze älteren Menschen mit einem erhöhten Pflegebedarf zur Verfügung stehen. Ermöglicht man es der älteren Generation, in bezahlbare, kleinere Wohnungen umzuziehen, ergibt sich Platz in Einfamilienhäusern für zuziehende Familien. Auch Glarner Akademikerinnen und Akademiker könnten zurückkehren. Der Talentabwanderung könnte entgegengewirkt werden. Ein Angebot an kostengünstigen Mietwohnungen bildet überdies auch für junge Leute einen Anreiz, in den Kanton zurückzukehren oder gar nicht erst wegzuziehen.

4.4. Bautätigkeit im Kanton Glarus

Ein Blick auf die sich im April 2025 in Planung oder bereits in der Umsetzung befindlichen Wohnbauprojekte mit mehr als 15 Wohnungen im Kanton zeigt, dass der Markt auf die gestiegene Nachfrage reagiert. So sollen 1290 neue Wohnungen realisiert werden. Dabei ist die Überbauung von 4,5 Hektaren Bauland, bei denen die Anzahl Wohneinheiten noch nicht bekannt ist, nicht eingerechnet. Dies entspricht einem Zubau von 6,7 Prozent im Vergleich zum Bestand an Wohneinheiten per Ende 2022 und wird nebst der Zuwanderung zu einer Verschiebung der bestehenden Bevölkerung von alten in neue, modernere Wohnungen führen. Die Eigentümerinnen und Eigentümer älterer Objekte werden in der Folge zu Investitionen in die bestehenden Liegenschaften oder zu einer Senkung der Mietzinsen gezwungen werden, damit die Wohnungen weiterhin vermietet werden können. So ergibt sich die Möglichkeit, dass günstiger Wohnraum, mitunter auch an zentraler Lage, verfügbar wird.

5. Wirksamkeit einer Wohnraumförderung im Kanton Glarus

Der erwähnte Artikel der «Volkswirtschaft» gibt nebst einer Einschätzung zur Wirksamkeit der Marktkräfte auch einen Überblick über die Sinnhaftigkeit von Markteingriffen über die Raumplanung, Mietpreisregulierungen oder die Subventionierung von preisgünstigem Wohnraum.

5.1. Mietpreisregulierung

In der Schweiz haben die Mietenden keine unerwarteten Mietzinserhöhungen zu befürchten. Soweit sie nicht umziehen, werden sie weitgehend von Mietzinserhöhungen verschont. Mietpreisregulierungen dienen vor allem der Vermeidung einer räumlichen Trennung verschiedener Einkommensschichten und ermöglichen so einer breiten sozialen Schicht, an besonders gefragten Orten zu wohnen. Solche Regulierungen generieren jedoch regelmässig auch Wohlfahrtskosten. Bleibt die Mieterschaft von steigenden Mietzinsen weitgehend verschont, besteht für sie kein Anreiz umzuziehen. Beispielsweise bleiben Eltern nach dem Auszug der Kinder oft in zu grossen Wohnungen, weil es nicht attraktiv ist, für weniger Wohnraum ähnlich viel zu bezahlen. Entsprechend steigt mit einer Regulierung der Mieten tendenziell der Konsum von Wohnraum, da sich eine breite Bevölkerungsschicht mehr Wohnraum leisten kann.

Für den Kanton Glarus kann festgestellt werden, dass durch den grossen Zubau von Wohnungen keine Wohnmangellage zu erwarten ist, die eine zusätzliche Regulierung der Mietpreise erforderlich machen würde.

5.2. Andere Markteingriffe

Gemeinnütziger Wohnraum kann durch staatliche Subventionen, beispielsweise über die Bautätigkeit von Genossenschaften oder durch Beiträge an Haushalte mit tiefen Einkommen, gefördert werden. Diesbezüglich gilt es zu bedenken, dass mit einer finanziellen Förderung von Wohnraum an attraktiver Lage die Marktkräfte ausgehebelt werden können. Zudem verursachen solche Förderungen auf mehreren Ebenen Kosten für die öffentliche Hand. Erstens bezahlt der Staat direkt für die Subvention. Zweitens generiert die Förderung Koor-

dinationsaufwand bei der Verteilung des Wohnraums und der Überwachung des Anspruchs. Drittens führt die Aushebelung des Marktes dazu, dass Investitionen in Wohnraum an Attraktivität einbüßen. Fehlender Zubau und fehlende Sanierungen führen im Endeffekt zu einer künstlichen Verknappung wie auch zu einer Überalterung des Wohnungsbestands. Fehlende Bautätigkeit wirkt sich infolge fehlender Aufträge für die im Kanton Glarus wichtige Bauwirtschaft direkt auf die Einnahmen des Kantons aus. Die Verknappung führt zu höheren Mieten und damit zu höheren Subventionen, während gleichzeitig die Steuereinnahmen aus der Baubranche sinken. Wie bei der Regulierung über den Mietpreis führt eine Subventionierung von günstigem Wohnraum zudem zu einem potenziellen Überkonsum von Wohnfläche. Eine potenzielle Förderung von Wohnraum könnte den Kanton Glarus auf mehreren Ebenen teuer zu stehen kommen. Angesichts der aktuellen Ausgangslage bietet die Implementierung eines solchen Instruments keinen Mehrwert für die Gesellschaft.

Es ist überdies festzuhalten, dass die drei Gemeinden über eigenes Bauland in der Wohnzone verfügen. Sie haben die Entwicklung dieser Areale in der eigenen Hand. Namentlich können sie diese Wohnzonen für den Bau von günstigen Wohnungen verwenden oder bei Abgabe dieser Flächen an Investoren entsprechende Auflagen machen.

Schliesslich kann festgestellt werden, dass aufgrund der vergleichsweise neuen, wenn auch teils noch nicht abgeschlossenen Nutzungsplanungen in den Glarner Gemeinden im Bereich der Nutzungsplanung kein Handlungsbedarf besteht. Ein Blick auf die laufenden Wohnbau-Projekte zeigt zudem, dass die Raumplanung Wohnraumentwicklung ermöglicht.

6. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Vergleich der Entwicklung im Kanton Glarus mit derjenigen auf nationaler Ebene zeigt, dass der Kanton Glarus nicht zu den dynamischen Agglomerationen der Schweiz gehört. Das Bevölkerungswachstum wie auch die Entwicklung der Wohnkosten sind im Kanton Glarus unterdurchschnittlich. Bei den durchschnittlichen Mietpreisen belegt der Kanton Glarus den viertletzten Platz. Gleichzeitig ist für die nächsten Jahre ein massiver Zubau von Wohnraum zu erwarten, was sich durch die natürlich wirkenden Marktkräfte auf den Preis und die Verfügbarkeit von bestehenden Liegenschaften auswirken wird. Folglich scheint im Kanton Glarus weder bezüglich Verfügbarkeit noch Bezahlbarkeit von Wohnraum Handlungsbedarf durch die Politik gegeben.

Weiter bergen Markteingriffe, trotz guter Intention, das Risiko vielfältiger negativer Folgen für die Gesellschaft und die öffentliche Hand. Insbesondere kann der Verlust von marktwirtschaftlichen Mechanismen zum Verlust von Investitionsanreizen führen. Er bewirkt primär zusätzliche Staatsausgaben: für die Wohnbauförderung selber, aber auch durch den Zuzug bedürftiger Personen und durch den steigenden Verwaltungsaufwand. Indem die Gemeinden über beachtliche Flächen in der Wohnzone verfügen, können sie bereits heute auf eine sozial verträgliche Entwicklung Einfluss nehmen.

Statt direkte Förderung mittels eines Gesetzes zu betreiben, ist die Schaffung einer Kombination aus qualitativen und wirksamen Rahmenbedingungen – durch Investitionen in Infrastruktur, Bildung, Arbeitsmarktpolitik und Innovationsförderung – vorzuziehen, um dadurch die kantonale Wirtschaftsleistung (Wettbewerbsfähigkeit, Steuerertrag usw.) zu erhöhen, daraus private Investitionen zu fördern und langfristig bezahlbaren Wohnraum durch den Markt zu ermöglichen. Dies könnte helfen, den Wohnungsmarkt nachhaltig und effizient zu stärken und die Notwendigkeit für staatliche Eingriffe weiter zu minimieren.

Kommt hinzu, dass trotz der aktuell noch steigenden Mietzinsen die jüngsten Entwicklungen auf dem Bauemarkt ermutigend sind. So wurden schweizweit im zweiten Quartal 2024 im Vergleich zum Vorjahr 22 Prozent mehr Baugesuche für Mietwohnungen eingereicht. Gesunkene Finanzierungskosten, die Stabilisierung der Baukosten und die starke Nachfrage nach Mietwohnungen dürften diesen Sektor für Investoren attraktiver gemacht haben. Werden diese Gesuche bewilligt und die Projekte umgesetzt, könnte dies in zwei bis drei Jahren zu einer Entlastung und zu einer langsamen Erhöhung der Verfügbarkeit von Wohnungen führen.

Insofern erkennt der Regierungsrat im Bereich der Förderung von gemeinnützigem Wohnungsbau für den Kanton Glarus keinen Handlungsbedarf. Zwar ist der mögliche Mehrwert eines solchen Erlasses aus sozial- wie auch aus gesellschaftspolitischer Sicht nicht zu verkennen, doch besteht aktuell aus volkswirtschaftlicher Sicht weder eine Notwendigkeit noch verfügt der Kanton Glarus über die nötigen finanziellen Möglichkeiten. Der Regierungsrat lehnt den Memorialsantrag deshalb ab.

7. Beratung der Vorlage im Landrat

7.1. Notwendigkeit einer ausgebauten staatlichen Förderung

In der landrätlichen Debatte wurde die Wichtigkeit und der Nutzen des gemeinnützigen Wohnungsbaus allgemein anerkannt. Bezahlbarer Wohnraum sei zentral, insbesondere für Familien, Seniorinnen und Senioren sowie Menschen mit kleinem Budget. Auseinander gingen die Ansichten jedoch hinsichtlich der Frage, ob ein Wohnbauförderungsgesetz bzw. eine entsprechend ausgebauta staatliche Förderung notwendig ist.

Von den Gegnerinnen und Gegnern – dazu gehörte auch die vorberatende landrätliche Kommission – wurde vor allem argumentiert, dass aktuell keine strukturelle Notlage bestehe. Vielmehr werde das Wohnungsangebot absehbar zunehmen, weil rund 1300 neue Wohnungen geplant sind. Die durchschnittliche Miete im Kanton Glarus liege zudem immer noch deutlich unter dem Schweizer Durchschnitt. Vor diesem Hintergrund sei auch eine Leerwohnungsziffer von unter 1 Prozent nicht alarmierend. Staatliche Subventionierung sei nicht angezeigt, zumal diese die öffentliche Hand teuer zu stehen komme. Vor neuen Eingriffen in einen grundsätzlich funktionierenden Markt wurde gewarnt. Preisgünstiger Wohnraum werde bereits heute von Wohnbaugenossenschaften, aber auch von Privatpersonen angeboten. Den Gemeinden stünden zudem bereits die notwendigen Instrumente zur Verfügung, um den Anliegen des Memorialsantrags nachzukommen. So fördern sie heute genossenschaftliches Wohnen mit der Vergabe von Baurechten auf gemeindeeigenem Land oder über Bebauungspläne und Sonderbauvorschriften, die einen Anteil an preisgünstigen Wohnungen festlegen. Die Gemeinden stünden in der Verantwortung, diese Instrumente auch zu nutzen.

Die Befürworterinnen und Befürworter des Memorialsantrags beurteilten die aktuelle Situation auf dem Wohnungsmarkt anders. In den vergangenen acht Jahren seien die Mietpreise im Kanton Glarus weit stärker als die Teuerung gestiegen – allein in den vergangenen zwei Jahren um 15 Prozent. Der Leerwohnungsbestand sei rekordverdächtig tief. Ältere Personen, Alleinerziehende, Familien und Personen mit niedrigem Einkommen könnten sich eine Wohnung immer weniger leisten. Auch langfristig bestehe – in allen Gemeinden – ein klarer Bedarf nach günstigem Wohnraum, vor allem auch nach Alterswohnungen. Es sei vorausschauend zu handeln. Gerade in Glarus Nord mit seinen hohen Bodenpreisen sei fraglich, wieviel gemeinnütziger und günstiger Wohnraum im Rahmen der geplanten Projekte entstehen werde. Ein Wohnbauförderungsgesetz helfe, die Situation zu entspannen. Denn es verpflichte die öffentliche Hand, Boden für den gemeinnützigen Wohnungsbau im Baurecht zur Verfügung zu stellen und für die Zukunft zu sichern. Ebenfalls liessen sich darin Vorkaufsrechte für die Gemeinden verankern. Die Befürworterinnen und Befürworter betonten zudem, dass der gemeinnützige Wohnungsbau nicht mit dem sozialen Wohnungsbau verwechselt werden dürfe. Beim sozialen Wohnungsbau subventioniere der Staat die Wohnkosten von Menschen mit tiefem Einkommen direkt mit Beiträgen. Der gemeinnützige Wohnungsbau im Sinne des Memorialsantrags funktioniere anders. Dort stellten nicht gewinnorientierte Genossenschaften zahlbaren Wohnraum zur Verfügung. Die Miete decke die Kosten für Bau, Unterhalt und allfällige Zinsen. Profit werde wieder investiert. Eine eigentliche Subventionierung finde nicht statt. Es gehe allenfalls um die Vergabe von Darlehen. Das Modell der Baugenossenschaften habe sich bewährt.

7.2. Zielsetzung des Memorialsantrags

Kritisch diskutiert wurde die Zielsetzung im Memorialsantrag, wonach bis zum Jahr 2040 mindestens 5 Prozent des Wohnungsbestands im Kanton gemeinnützig sein soll. Die Befürworterinnen und Befürworter verwiesen diesbezüglich auf den Gesetzgebungsprozess, der auf eine Annahme des Memorialsantrags folgen werde. Dieser sei in der Form einer allgemeinen Anregung formuliert und lasse in der Umsetzung deshalb Spielraum.

Die Gegnerschaft liess sich davon nicht überzeugen. Ab Inkraftsetzung eines allfälligen Gesetzes würden nur neun Jahre Zeit für die Zielerreichung bleiben. Eine Hauruck-Aktion sei dazu notwendig, die sich zudem nur mit spürbaren und teuren Markteingriffen realisieren liesse. Der Wortlaut des Antrags würde bei einer Umsetzung massgebend bleiben.

7.3. Fazit

Der Landrat entschied nach ausführlicher Diskussion schliesslich deutlich, der Landsgemeinde die Ablehnung des Memorialsantrags zu beantragen.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Nachhaltigen und gemeinnützigen Wohnungsbau fördern» abzulehnen.

§ 5 Entlastungspaket 2025+: Umsetzung der Massnahmen in der Zuständigkeit der Landsgemeinde

- A. Änderung des Steuergesetzes (Steuerrekurskommission)**
- B. Änderung des Steuergesetzes (Fahrkostenabzug)**
- C. Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung**
- D. Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Fischerei**

Die Vorlage im Überblick

Die finanziellen Aussichten des Kantons sind schlecht. Deshalb verabschiedete der Regierungsrat im Oktober 2024 das Entlastungspaket 2025+. Dieses sieht Massnahmen zur gezielten Verbesserung des Finanzhaushalts vor. Mit deren Umsetzung soll der finanzielle Handlungsspielraum für eine attraktive Entwicklung des Kantons gewahrt werden. Der Regierungsrat und der Landrat beschlossen bereits in eigener Zuständigkeit über 54 solche Massnahmen. Diese sparen rund 5,7 Millionen Franken ein. Für die vier restlichen Massnahmen ist hingegen die Landsgemeinde zuständig. Sie werden den Stimmberechtigten mit dieser Vorlage unterbreitet.

Mit der Massnahme A.1 wird die Steuerrekurskommission abgeschafft. Wer heute mit der Steuerveranlagung nicht einverstanden ist, kann bei der Steuerverwaltung Einsprache erheben. Gegen den Entscheid der Steuerverwaltung kann wiederum Beschwerde bei der Steuerrekurskommission eingereicht werden. Künftig soll nun direkt das Verwaltungsgericht über solche Beschwerden entscheiden. Die Mehrheit der Kantone kennt dieses Modell ebenso. Die Abschaffung spart die Kosten für die Kommission ein. Das Verwaltungsgericht sollte die zusätzlichen Fälle mit den bestehenden Ressourcen gut bewältigen können.

Die Steuerpflichtigen konnten die notwendigen Kosten für die Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte bei den Kantons- und Gemeindesteuern bisher unbegrenzt steuerlich abziehen. Eine Obergrenze gab es nicht. Die Massnahme A.2 führt nun eine Begrenzung dieses Abzugs ein: Neu können maximal 6000 Franken abgezogen werden. Betroffen sind somit Personen, die höhere Kosten für die Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsort haben.

Die Massnahme A.3 schafft den kantonalen Beitrag an die Reisekosten für den Besuch des Pflichtunterrichts an Berufsfachschulen, von lehrbegleitenden Berufsmaturitätsschulen und von interkantonalen Fachschulen ab. Davon profitieren heute rund 26 Lernende unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Situation – im Durchschnitt mit 680 Franken pro Jahr. Sie müssen künftig auf die finanzielle Unterstützung des Kantons verzichten.

Schliesslich wird mit der Massnahme A.4 eine neue Abgabe für Wasserkraftwerke eingeführt. Diese dient dem Ausgleich der negativen Auswirkungen von solchen Anlagen auf die Gewässer. Die Einnahmen stehen für Verbesserung des ökologischen Zustands von Gewässern zur Verfügung.

Stimmt die Landsgemeinde diesen Massnahmen zu, kann längerfristig eine weitere Million Franken eingespart werden.

Tabelle 1. Entlastungsmassnahmen in der Zuständigkeit der Landsgemeinde

Nr.	Massnahme	Zeitpunkt der Umsetzung	Entlastung (in Fr.)
A.1	Steuerrekurskommission	2027	51'000
A.2	Fahrkostenabzug Steuern	2027	700'000
A.3	Fahrtenentschädigung Lehrlinge	2027	17'000
A.4	Optimierung Fischerei	2027	200'000
Total			968'000

Der Landrat erachtete das Entlastungspaket 2025+ mit seinen Massnahmen insgesamt als zielführend für die Verbesserung der finanziellen Situation des Kantons. Die Abschaffung der Steuerrekurskommission (Massnahme A.1) blieb unbestritten. Der einzig erfolgreiche Änderungsantrag betraf die Begrenzung des Fahrkostenabzugs (Massnahme A.2). Der Regierungsrat schlug noch eine Begrenzung bei 4000 Franken vor. Der Landrat sprach sich jedoch für eine Begrenzung bei 6000 Franken aus. Die Befürworterinnen und Befürworter des höheren Fahrkostenabzugs argumentierten, dass der Kanton Glarus mit einem Maximalabzug von 4000 Franken vom einen Tag auf den anderen zu den Kantonen mit den tiefsten Abzügen gehören würde. Das schade der Attraktivität des Glarnerlandes als Wohnstandort. Die Einführung der Begrenzung käme einer Steuererhöhung gleich. Diese würde speziell jene Personen treffen, die für die Reise an den Arbeitsort auf das Auto angewiesen seien. Für die Begrenzung bei 4000 Franken wurde

mit der Entlastungswirkung argumentiert. Mit einer Erhöhung des Abzugs von 4000 auf 6000 Franken würden dem Kanton und den Gemeinden jeweils rund eine halbe Million Franken an zusätzlichen Einnahmen entgehen. Mit einer Begrenzung bei 4000 Franken könne zudem ein Generalabonnement (2. Klasse) weiterhin vollständig von den Steuern abgezogen werden. Von einem höheren Abzug würden nur wenige profitieren. Er setze zudem falsche Anreize für eigentlich unerwünschte weite Pendelstrecken. Chancelos blieb im Landrat ein Antrag, der sich generell gegen die Einführung einer Begrenzung des Fahrkostenabzugs aussprach und die bisherige Regelung beibehalten wollte.

Ebenso deutlich abgelehnt wurde der Antrag, auf die Abschaffung der Fahrtenentschädigung für Lehrlinge (Massnahme A.3) zu verzichten. Gleich erging es Anträgen, die sich gegen die neue ökologische Abgabe für Wasserkraftwerke richteten (Massnahme A.4). So scheiterte der Vorschlag, das Maximum der geplanten Abgabe zu halbieren. Auch der Antrag, die Einnahmen nicht zweckgebunden für die Gewässer zu verwenden, fand keine Mehrheit. Der Antrag, ganz auf die Abgabe zu verzichten, wurde schliesslich ebenso abgelehnt.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit grosser Mehrheit, der Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Finanzielle Lage und Aussichten

Die finanzielle Lage des Kantons Glarus erweist sich mit einem Nettovermögen von 85,8 Millionen Franken per 31. Dezember 2024 zwar noch als solide. Seit dem Höchststand im Jahr 2019 hat das Nettovermögen jedoch innerhalb von nur fünf Jahren um 132,5 Millionen Franken oder 61 Prozent abgenommen. Die Jahresrechnungen 2023 und 2024 wiesen erstmals seit 20 Jahren wieder Verluste aus. Diese konnten nur dank Entnahmen aus der finanzpolitischen Reserve einigermassen in Grenzen gehalten werden.

Auch für die kommenden Jahre werden negative Rechnungsergebnisse prognostiziert. Eine wichtige Treiberin des Kostenwachstums ist zum einen die Demografie. So dürfte die Zunahme des Anteils der älteren Bevölkerung zu weiter steigenden Gesundheits- und Sozialkosten führen. Gleichzeitig wird der Anteil der Erwerbstätigen bestenfalls konstant bleiben. Zusätzliche Steuereinnahmen sind deshalb primär im Rahmen des Produktivitätswachstums sowie allfälliger Zuwanderungen zu erwarten. Andererseits erhöhen auch nicht gegenfinanzierte politische Entscheide auf Bundes- und Kantonsebene wie der indirekte Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative (+8,0 Mio. Fr.), die höhere Dotierung des kantonalen Finanzausgleichs (+2 Mio. Fr.), die Senkung des Steuertarifs für Verheiratete (–1,3 Mio. Fr.), die Einlagen in den Energiefonds (+0,9 Mio. Fr.) oder das Selbstbestimmungs- und Teilhabegesetz (+1,5 Mio. Fr.) den Aufwand deutlich. Zudem werden Sparmassnahmen des Bundes auch den Kanton Glarus zusätzlich belasten.

Neben dem weiterhin haushälterischen Umgang mit den vorhandenen finanziellen Mitteln und der sorgfältigen Prüfung neuer und bestehender Ausgaben soll der Finanzhaushalt mit dem vorliegenden Entlastungspaket 2025+ gezielt verbessert und der finanzielle Handlungsspielraum zugunsten einer attraktiven Entwicklung des Kantons erhalten werden.

1.2. Entlastungspaket 2025+

Angesichts der schlechten finanziellen Aussichten verabschiedete der Regierungsrat am 1. Oktober 2024 das Entlastungspaket 2025+. Dieses umfasste ursprünglich 59 Massnahmen, die den Kantonshaushalt um insgesamt 7,5 Millionen Franken entlasten sollten. 49 Massnahmen führen zu Minderausgaben von insgesamt 5,5 Millionen Franken. Zehn Massnahmen führen zu Mehreinnahmen von insgesamt 2,0 Millionen Franken. Diese Entlastungen entsprachen rund 1,3 Prozent des Gesamtaufwands bzw. 0,5 Prozent des Gesamtertrags im Budget 2025.

Die Massnahmen wurden je nach Entscheidkompetenz in drei Pakete aufgeteilt:

- Paket A umfasste vier Massnahmen, die eine Gesetzesänderung erfordern und deshalb der Landsgemeinde unterbreitet werden müssen. Das ursprüngliche Entlastungsziel betrug 1,4 Millionen Franken.
- Paket B umfasste sechs Massnahmen, die in die Zuständigkeit des Landrates fallen. Sie erfordern entweder die Anpassung einer landrätlichen Verordnung oder einen entsprechenden Beschluss. Diese Massnahmen sollten den Kanton ursprünglich um insgesamt 1,9 Millionen Franken entlasten.
- Paket C umfasste 49 Massnahmen, die in der Kompetenz des Regierungsrates oder einzelner Departemente liegen. Sie konnten durch die Anpassung von regierungsrätlichen Verordnungen oder Beschlüssen sowie durch Entscheide der Departemente bereits mit dem Budget 2025 mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2026–2028 direkt umgesetzt werden. Die Entlastung durch diese Massnahmen beträgt insgesamt 4,2 Millionen Franken.

Die kantonale Verwaltung ist schlank organisiert und erfüllt ihre Aufgaben mit eher knappen personellen Ressourcen. Das zeigte eine Effizienzanalyse von 2014. Deshalb wurde davon ausgegangen, dass das Effizienzpotenzial begrenzt ist. Zudem ist ein grosser Teil des Aufwands durch den Bund vorgegeben. Der Gestal-

tungsspielraum für den Kanton in diesen Bereichen ist entsprechend gering. Das Entlastungspaket 2025+ konzentriert sich deshalb primär auf den Verzicht auf Aufgaben bzw. den Abbau von Leistungen. Sekundär enthält es aber auch verschiedene Massnahmen, mit denen die Erträge erhöht werden sollen. Auf eine generelle Steuererhöhung als Bestandteil des Pakets wurde hingegen verzichtet. Ebenso wurde darauf geachtet, dass der Kanton keine Lasten auf die Gemeinden überträgt.

Das Entlastungspaket 2025+ ist ein wichtiger Schritt, um die strukturellen Defizite abzubauen und wieder mehr finanzpolitischen Handlungsspielraum zu gewinnen. Gemäss dem Budget 2026 mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2027–2029 wird das Entlastungspaket 2025+ aber voraussichtlich nicht ausreichen, um die Vorgabe des mittelfristigen Haushaltgleichgewichts zu erreichen. Es entbindet den Landrat und den Regierungsrat deshalb nicht davon, die Entwicklung des Finanzhaushalts weiterhin genau zu beobachten und die Ausgaben kritisch zu hinterfragen.

1.3. Grundsatzentscheide des Landrates

Über die Massnahmen in der Zuständigkeit des Regierungsrates entschied dieser eigenständig. Für die Massnahmen, die in die Zuständigkeit der Landsgemeinde (Paket A) und des Landrates (Paket B) fallen, wählte der Regierungsrat ein zweistufiges Verfahren. In einem ersten Schritt wurden diese Massnahmen dem Landrat zum Grundsatzentscheid unterbreitet. Erst nach der grundsätzlichen Zustimmung des Landrates zu diesen Massnahmen wurden in einem zweiten Schritt die erforderlichen Gesetzes- und Verordnungsänderungen bzw. Beschlüsse im Detail ausgearbeitet und den zuständigen Behörden zur definitiven Beschlussfassung unterbreitet.

Der Landrat bzw. seine Kommissionen befassten sich im Herbst 2024 und Anfang 2025 intensiv mit dem Entlastungspaket 2025+. Am 26. Februar 2025 stimmte der Landrat schliesslich den Entlastungsmassnahmen in der Zuständigkeit der Landsgemeinde oder des Landrates – mit Ausnahme der Massnahme B.3, Sportschule – im Grundsatz zu. Damit beauftragte er den Regierungsrat, die notwendigen Erlassänderungen vorzubereiten und dem Landrat zur Beschlussfassung zu unterbreiten. Durch den Wegfall der Massnahme B.3, Sportschule, reduzierte sich das Entlastungspotenzial auf rund 7,2 Millionen Franken.

In der Zwischenzeit beschloss auch der Landrat über die Massnahmen in seiner Zuständigkeit (Paket B). Der vorliegende Antrag enthält nun noch die Massnahmen in der Zuständigkeit der Landsgemeinde (Paket A). Die Vorberatung durch den Landrat führte zu einer Reduktion des totalen Entlastungspotenzials auf noch rund 6,7 Millionen Franken.

2. Massnahmen in der Zuständigkeit der Landsgemeinde

2.1. A.1, Steuerrekurskommission

2.1.1. Ausgangslage

Sind Steuerpflichtige mit der Veranlagung der kantonalen Steuerverwaltung nicht einverstanden, können sie mit einer kostenlosen Einsprache eine Überprüfung der Veranlagungselemente durch die Steuerverwaltung verlangen. Die Steuerverwaltung eröffnet das Ergebnis der Überprüfung in einer neuen Verfügung – dem Einspracheentscheid. Sind die Steuerpflichtigen mit diesem wiederum nicht einverstanden, können sie bei einer kantonalen verwaltungsunabhängigen Instanz Beschwerde einreichen. Je nach Kanton gibt es dabei eine oder zwei kantonale Rekursinstanzen. Der letztinstanzliche kantonale Entscheid kann zudem an das Bundesgericht weitergezogen werden, sofern eine Verletzung von Bundesrecht gerügt wird.

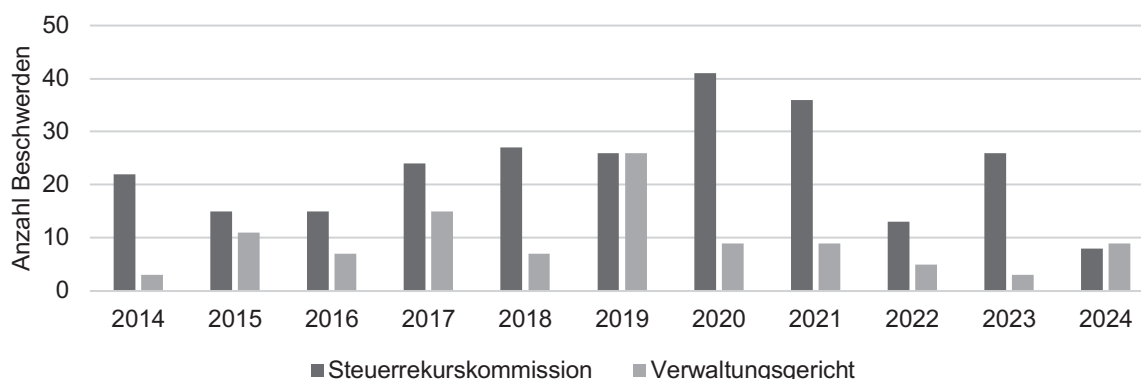
Ein Vergleich der Kantone zeigt, dass insgesamt 15 Kantone ein System mit nur einer kantonalen Rekursinstanz gegen Einspracheentscheide der Steuerbehörden kennen. Elf Kantone, darunter auch der Kanton Glarus, kennen hingegen zwei kantonale Rekursinstanzen. Im Kanton Glarus kann gegen Einspracheentscheide der kantonalen Steuerverwaltung die Steuerrekurskommission als erste verwaltungsunabhängige Rekursinstanz angerufen werden. Deren Entscheid kann anschliessend an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden.

Die Steuerrekurskommission wurde im Rahmen der Totalrevision des Steuergesetzes an der Landsgemeinde 2000 auf Antrag eines Bürgers eingeführt. Als Gründe für die Einführung wurden damals die Gerichts- und Anwaltskosten sowie die dreijährige Wartezeit wegen der Überlastung des Verwaltungsgerichts genannt. Während allfällige Verfahrens- und Anwaltskosten auch bei einer Beschwerde an die Steuerrekurskommission anfallen, gibt es heute bei Beschwerden an das Verwaltungsgericht jedoch keine langen Wartezeiten mehr. Vielmehr werden diese in der Regel innerhalb von drei Monaten nach Abschluss des Schriftenwechsels und damit äusserst speditiv entschieden.

Die Steuerrekurskommission behandelte in den letzten Jahren zwischen 8 und 41 Beschwerden pro Jahr (vgl. Abb. 1). Zu berücksichtigen ist, dass in der Regel jeweils gleichzeitig gegen die Veranlagung der direkten Bundessteuer sowie der Kantons- und Gemeindesteuern Beschwerde erhoben wird. Trotz (weitgehend) gleicher Sach- und Rechtslage werden solche Beschwerden aufgrund der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen als separate Fälle gezählt. Der Regierungsrat rechnet deshalb bei einer Aufhebung der Steuerrekurskommission

sion mit einer effektiven Mehrbelastung des Verwaltungsgerichts von rund 15 Fällen pro Jahr. Im Übrigen bestätigte die Steuerrekurskommission im Durchschnitt der in den Jahren 2019–2024 eingegangenen Beschwerden in mehr als 75 Prozent der Fälle die Einspracheentscheide der Steuerverwaltung. Dies lässt auf eine hohe Qualität der Entscheide der Steuerverwaltung schliessen.

Abbildung 1. Beschwerdeverfahren im Steuerbereich (eingegangene Fälle)



Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass wie in den meisten Kantonen eine einzige verwaltungsunabhängige kantonale Rekursinstanz in Steuersachen – wie in anderen Rechtsgebieten auch – genügt. Die zu erwartenden zusätzlichen Beschwerdefälle sollten vom Verwaltungsgericht mit den bestehenden personellen Ressourcen bewältigt werden können. Die Steuerrekurskommission wird nicht mehr benötigt.

2.1.2. Umsetzung der Massnahme

Die Kapitelüberschrift «1.8.4a Beschwerdeverfahren vor der Steuerrekurskommission» und Artikel 165a des Steuergesetzes (StG) werden aufgehoben. In Artikel 166 wird klargestellt, dass Einspracheentscheide mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden können. In Artikel 261b wird zudem geklärt, wie mit bei der Steuerrekurskommission hängigen Beschwerden zu verfahren ist. So sollen Einspracheentscheide der Steuerverwaltung ab dem 1. Januar 2027 durch das Verwaltungsgericht behandelt werden. Zu diesem Zeitpunkt bei der Steuerrekurskommission noch hängige Beschwerden hat diese innert Jahresfrist, d. h. bis zum 31. Dezember 2027, zu entscheiden. Gegen diese Entscheide bleibt die Möglichkeit des Weiterzugs an das Verwaltungsgericht bestehen.

Daneben ist in Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe d des Gerichtsorganisationsgesetzes der Verweis auf die Steuerrekurskommission in Zusammenhang mit dem Budget und der Rechnung zu streichen.

Im Weiteren hat der Landrat in der Verordnung zum Steuergesetz die Artikel 27–32 aufzuheben. Diese regeln die Organisation, die Bestellung, das Sekretariat, die Aufgaben, die Unvereinbarkeiten und die Entschädigung der Steuerrekurskommission. Ebenso sind die Verweise auf die Steuerrekurskommission in der Landratsverordnung und in der Verordnung zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer aufzuheben. Diese Änderungen wurden dem Landrat gleichzeitig mit der Änderung des Steuergesetzes zur Beschlussfassung unterbreitet und bereits von ihm verabschiedet. Sie treten jedoch nur in Kraft, wenn die Landsgemeinde der Aufhebung von Artikel 165a und der Änderung von Artikel 166 StG zustimmt.

2.1.3. Finanzielle Auswirkungen

Die Aufhebung der Steuerrekurskommission spart wiederkehrende Kosten von rund 55'000 Franken pro Jahr (2024) ein. Diese fallen heute insbesondere für das Sekretariat an. Da die Steuerrekurskommission auch im Jahr 2027 noch gewisse ältere Fälle behandeln wird, wird sich die Entlastung erst ab dem Jahr 2028 vollumfänglich einstellen.

2.2. A.2, Fahrkostenabzug Steuern

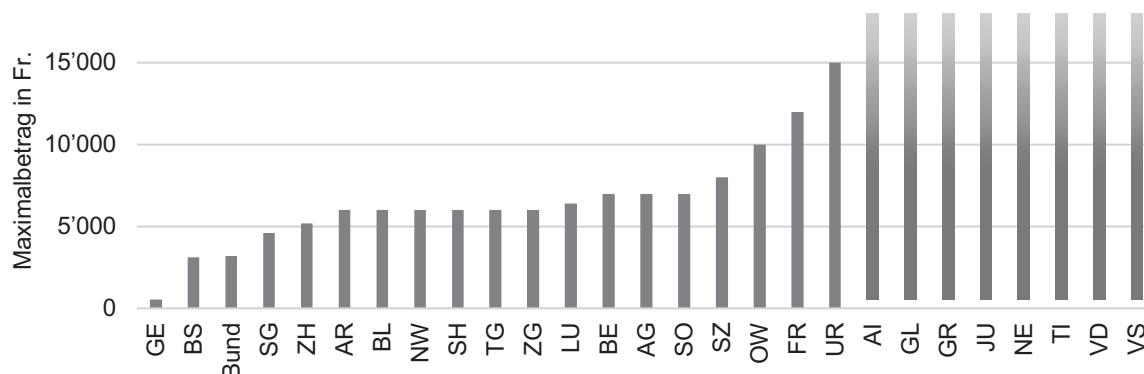
2.2.1. Ausgangslage

Unselbstständig erwerbstätige Personen können die notwendigen Berufskosten von den Steuern abziehen. Dazu gehören auch die notwendigen Kosten für die Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsort (nachfolgend Fahrkostenabzug).

Im Zusammenhang mit dem Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur führte der Bund im Bereich der direkten Bundessteuer ab dem Jahr 2016 eine Begrenzung des Fahrkostenabzugs auf 3000 Franken (heute 3300 Fr.) ein. Damit wollte der Bund sicherstellen, dass die Pendlerinnen und Pendler, die besonders stark von der Verbesserung der Bahninfrastruktur profitieren, einen Beitrag an deren Finanzierung leisten müssen. Zudem sollte damit dem Trend zu immer längeren Arbeitswegen entgegengewirkt werden. Das ist aus raumplanerischen und umweltpolitischen Gründen angezeigt.

Die Kantone konnten selbst entscheiden, ob die Fahrkosten weiterhin unbegrenzt von den kantonalen Steuern abgezogen werden können oder ob und in welcher Höhe sie allenfalls begrenzt werden. Ein Vergleich im Jahr 2024 zeigt denn auch grosse kantonale Unterschiede bei der Begrenzung des Fahrkostenabzugs (vgl. Abb. 2). Insgesamt acht Kantone (inkl. GL) kennen heute keine Begrenzung des Fahrkostenabzugs. 18 Kantone und der Bund begrenzen den Fahrkostenabzug zwischen 529 Franken (GE) und 15'000 Franken (UR).

Abbildung 2. Maximaler Fahrkostenabzug in den Kantonen und beim Bund 2024 (Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung)



Auch der Kanton Glarus leistet seit 2016 bedeutende Beiträge an den Bahninfrastrukturfonds. Diese beliefen sich im Jahr 2024 auf rund 4,8 Millionen Franken. Zudem investierte der Kanton seit 2012 massiv in den öffentlichen Verkehr und den motorisierten Individualverkehr. Da der Kanton bisher keine Begrenzung des Fahrkostenabzugs kennt, müssen sich die Pendlerinnen und Pendler nicht speziell daran beteiligen. Die Kosten werden solidarisch von allen Steuerzahlern finanziert.

Eine Motion, die auf kantonaler Ebene eine Begrenzung des Fahrkostenabzugs auf die Kosten eines Generalabonnements (2. Klasse) verlangte, lehnte der Landrat 2017 auf Antrag des Regierungsrates ab. Der Regierungsrat begründete seine Ablehnung damals insbesondere damit, dass die finanzielle Lage des Kantons keine zusätzlichen Mittel erforderte und eine solche partielle Steuererhöhung auf Vorrat deshalb abzulehnen sei. Der Regierungsrat behielt sich jedoch explizit vor, das Anliegen der Motion im Rahmen des nächsten Sparprogramms aufzunehmen und als Entlastungsmassnahme eine Begrenzung des Fahrkostenabzugs zu prüfen.

Auf die damalige Stellungnahme zur Motion kam der Regierungsrat nun im Zusammenhang mit dem Entlastungspaket 2025+ zurück. Eine Begrenzung des Fahrkostenabzugs ist heute finanziell notwendig. Der Regierungsrat schlug deshalb vor, den Fahrkostenabzug auf maximal 4000 Franken zu begrenzen. Dies hätte praktisch den Kosten eines Generalabonnements in der 2. Klasse (3995 Fr.) entsprochen. Im Zuge der parlamentarischen Beratungen erhöhte der Landrat den Maximalbetrag für den Fahrkostenabzug um 2000 Franken auf 6000 Franken.

2.2.2. Umsetzung der Massnahme

In Artikel 26 Absatz 1 Ziffer 1 des Steuergesetzes wird neu ein Maximalbetrag von 6000 Franken für den Abzug der notwendigen Kosten für die Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte festgelegt. In Absatz 2 erfolgt eine entsprechende redaktionelle Anpassung.

Dieser Betrag soll wie die übrigen in Franken festgelegten Abzüge jährlich der Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise angepasst werden. Artikel 47 Absatz 1 wird deshalb entsprechend ergänzt.

Bei dieser Gelegenheit soll auch der Verweis auf Artikel 26 Absatz 1 Ziffer 3 in Artikel 47 Absatz 3 gestrichen werden. Bei diesem Verweis handelt es sich um ein Versehen, da Artikel 26 Absatz 1 Ziffer 3 gar keine Abzüge in Frankenbeträgen enthält, die angepasst werden könnten.

2.2.3. Finanzielle Auswirkungen

Die Begrenzung des Fahrkostenabzugs auf 6000 Franken ist für den Kanton Glarus aufgrund der Steuerdaten des Jahres 2021 mit Mehreinnahmen von rund 700'000 Franken verbunden. Daneben profitieren aber auch die Gemeinden und die Kirchgemeinden von zusätzlichen Erträgen (s. Tab. 2).

Von der Begrenzung des Fahrkostenabzugs auf 6000 Franken sind rund 2900 Haushalte negativ betroffen. Diese machten bisher einen höheren Fahrkostenabzug geltend und können diese Kosten nun nicht mehr vollumfänglich von den Steuern abziehen. Dies entspricht rund 12 Prozent aller steuerpflichtigen Haushalte. Der Median des Fahrkostenabzugs beträgt 2464 Franken, während sich der Höchstwert auf 32'340 Franken beläuft.

In der folgenden Tabelle 2 sind die finanziellen Auswirkungen und die betroffenen Haushalte bei der vorgesehenen Begrenzung des Fahrkostenabzugs auf 6000 Franken (analog Kantone AR, BL, NW, SH, TG, ZG) sowie bei einer Begrenzung auf 3200 Franken (analog Bund im Jahr 2021) oder 4000 Franken (ursprünglicher Vorschlag des Regierungsrates) aufgeführt.

Tabelle 2. Finanzielle Auswirkungen einer Begrenzung des Fahrkostenabzugs

Begrenzung	3'200 Fr.	4'000 Fr.	6'000 Fr.
Betroffene Haushalte (Anzahl)	5'396	4'361	2'865
Mehreinnahmen Total (Fr.)	3'215'254	2'615'627	1'578'778
– Kanton	1'464'155	1'191'098	718'940
– Gemeinden	1'510'753	1'229'006	741'821
– Glarus Nord	914'005	747'228	447'416
– Glarus	328'892	266'686	161'593
– Glarus Süd	267'856	215'092	132'812
– Kirchen	240'347	195'524	118'017
– Ev.-Ref. Landeskirche	132'962	108'886	65'724
– Röm.-Kath. Landeskirche	107'384	86'637	52'293

2.3. A.3, Fahrtenentschädigung Lehrlinge

2.3.1. Ausgangslage

Gemäss Artikel 7b des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG) haben Lernende der beruflichen Grundbildung Anspruch auf einen Beitrag an die Reisekosten für den Besuch des Pflichtunterrichts an Berufsfachschulen, lehrbegleitender Berufsmaturitätsschulen und interkantonalen Fachschulen. Einen Anspruch geltend machen können Lernende, die in einem Lehrbetrieb im Kanton Glarus die Ausbildung mit Lehrvertrag absolvieren und im Kanton Glarus wohnen. Der Anspruch kann nur für den Besuch des obligatorischen Unterrichtsteils geltend gemacht werden. Kein Anspruch besteht für den Besuch von Stützkursen, Freifächern und von überbetrieblichen Kursen. Die Reisekosten für den Besuch von überbetrieblichen Kursen hat der Lehrbetrieb zu tragen (vgl. Art. 21 eidgenössische Verordnung über die Berufsbildung). Vergütet werden die günstigsten SBB-Reisekosten (2. Klasse mit Halbtax-Abonnement) vom Wohnort (Bahnhof) zur Berufsfachschule (Bahnhof) abzüglich Selbstbehalt. 2005 legte der Regierungsrat den Selbstbehalt auf 1200 Franken fest. Der Anspruch kann jeweils rückwirkend am Ende eines Lehrjahres geltend gemacht werden.

In den vergangenen drei Jahren profitierten etwa 26 von insgesamt rund 1130 Lernenden von diesen Beiträgen. Das sind 2,3 Prozent der Lernenden. Die Beiträge werden unabhängig von den finanziellen Verhältnissen der Lernenden oder deren Eltern ausgeschüttet. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass einzelne Familien den Anspruch gar nicht geltend machen. Dies, da jährlich ein Formular ausgefüllt und aktiv eingereicht werden muss. Der Kanton Glarus ist der einzige Kanton, der solche Beiträge an die Reisekosten kennt.

2.3.2. Umsetzung der Massnahme

Der Verzicht auf die Fahrtenentschädigung für Lehrlinge bedingt die Aufhebung von Artikel 7b Absatz 1 Buchstabe b EG BBG. Wird der Absatz durch die Landsgemeinde 2026 aufgehoben und die Änderung per 1. August 2026 in Kraft gesetzt, so würden die Beiträge letztmalig im Sommer 2026 für das Schuljahr 2025/2026 ausbezahlt. Es ist nicht zu erwarten, dass der Wegfall der Fahrtenentschädigung zu weniger Lernenden bzw. zu weniger Lehrabschlüssen oder zu einem häufigeren Fernbleiben vom obligatorischen Berufsschulunterricht führt.

2.3.3. Finanzielle Auswirkungen

In den Schuljahren 2021/2022 bis 2023/2024 wurden den Begünstigten im Schnitt rund 680 Franken ausgeschüttet – insgesamt rund 17'000 Franken pro Jahr. Der Arbeitsaufwand für die Verarbeitung der Anträge inklusive Rückfragen und Information über die Beiträge liegt bei etwa zwei bis drei Arbeitstagen jährlich. Es gibt daher abgesehen von der Beitragsentlastung kein wesentliches zusätzliches Einsparpotenzial aufseiten der Verwaltung.

2.4. A.4, Optimierung Fischerei

2.4.1. Ausgangslage

Der Fachbereich Fischerei muss aufgrund der Vorgaben von Regierungs- und Landrat die Jahresrechnung um insgesamt mindestens 110'000 Franken pro Jahr verbessern. Die Vorlage sieht nun vor, dass Verbesse-

rungen mit Mehreinnahmen erzielt werden. Diese sollen in erster Linie bei Betreibern von Wasserkraftwerken (und allenfalls weiteren Betreibern von Anlagen, die den Gewässer-Lebensraum und die Fischfauna negativ beeinflussen) erzielt werden. Daneben beschloss der Landrat bereits eine Erhöhung der Gebühren für Fischereipatente.

Die heutigen Einnahmen der Fischerei belaufen sich auf rund 230'000–245'000 Franken. Sie stammen in erster Linie aus dem Verkauf der Fischereipatente und aus Abgaben von einzelnen Kraftwerken. Nebst den Personalkosten werden rund 80'000 Franken für den Betrieb aufgewendet (Material, Betriebsunterhalt, Dienstleistungen usw.). Die Stellen des Fischereiverwalters und des Fischereiaufsehers begründen sich aus dem gesetzlichen Auftrag aus der eidgenössischen Fischereigesetzgebung und der Gewässerschutzgesetzgebung und sind für den Gesetzesvollzug notwendig.

Die Kostenstelle 4065 betreffend die Fischerei wies in den letzten Jahren meistens schwarze Zahlen auf. Defizite entstanden zum einen durch den Ersatz der Rundbecken in der Fischzuchtanlage (2022) und zum anderen durch die Schaffung der temporären Stelle eines Fachspezialisten Fischerei (2023–2025). Dank dieser temporären Stelle konnten nun einige Projekte endlich angegangen werden. Eines davon kann dem Kanton Mehreinnahmen im sechsstelligen Bereich generieren und soll mit der vorliegenden Vorlage umgesetzt werden.

2.4.2. Geprüfte Varianten

Geprüft wurden folgende Massnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses:

- Variante A: Aufhebung der Fischzucht
- Variante B: Abgaben von Wasserkraftwerken
- Variante C: Anpassung der Patentkosten
- Variante D: Einführung von Spezialpatenten

Die Varianten C und D könnten von Landrat und Regierungsrat in eigener Kompetenz umgesetzt werden; sie bedürfen keiner Zustimmung durch die Landsgemeinde.

2.4.2.1. Variante A: Aufhebung der Fischzucht

Als ursprüngliche Entlastungsmassnahme wurde die Aufhebung der Fischzuchtanlage diskutiert. Dadurch würden die Betriebskosten in der Höhe von 10'000 bis 15'000 Franken und die Liegenschaftskosten im Bereich von 15'000 bis 20'000 Franken wegfallen. Allerdings würden dem Kanton dadurch Ersatzkosten anfallen. Die Umsetzung der Variante A würde eine Gesetzesanpassung voraussetzen.

Gestützt auf Artikel 18 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Fischerei (Kantonales Fischereigesetz) sorgt der Kanton zur Erhaltung und Förderung eines ausgewogenen und artenvielfältigen Fisch- und Krebsbestandes für die dazu nötigen Fischbrut- und Aufzuchtanlagen. Im interkantonalen Vergleich ist die Glarner Fischzuchtanlage sehr günstig und weist tiefe Betriebskosten auf. Das Wasser benötigt qualitativ kaum Aufbereitung und die Anlage wurde kostengünstig erstellt.

Der Kanton Glarus gehört zu den Kantonen, deren Gewässernetz am intensivsten für die Energiegewinnung genutzt wird. Durch die hohe Dichte an Wasserkraftwerken und die fast durchgängige Verbauung sämtlicher Fließgewässer ist eine natürliche, gesunde Fischpopulation unmöglich. Die Fischereigewässer weisen, nebst den Beeinträchtigungen durch die Kraftwerke, einen ausserordentlichen hohen Anteil an eingeschränktem Lebensraum auf (Begradigung, Monotonie, fehlende Beschattung usw.). Die Reproduktion ist nur begrenzt möglich. Deshalb sind Besatzmassnahmen erforderlich. Wichtig ist, dass standortangepasste, heimische Fischarten eingesetzt werden. Es dürfen keine standortfremden Fisch- und Krebsarten in ein Gewässer eingesetzt werden (Art. 19 Abs. 2 Kantonales Fischereigesetz). Die Population der Glarner See- und Bachforelle ist schützenswert bzw. handelt es sich bei der Seeforelle um eine stark gefährdete und national prioritäre Art. Ein Zukauf von Fischen zum Besatz ist einerseits aus Artenschutzgründen nicht möglich, andererseits besteht auch kein Angebot. Der heutige Standard für Besatz aus Artenschutzgründen berücksichtigt die Herkunft der Fische (d. h. deren Genetik). Abklärungen ergaben zudem, dass der Kanton St. Gallen die Fischzucht für den Kanton Glarus nicht abdecken kann.

Für eine attraktive Fischerei im Glarnerland ist ein Besatz unabdingbar. Es ist damit zu rechnen, dass die Einnahmen aus den Fischereipatenten ohne Besatz stark zurückgehen würden. Zudem ist mit hohem Druck aus den Kantonen, welche die Übereinkunft zwischen den Kantonen Zürich, Schwyz, Glarus und St. Gallen über die Fischerei im Zürichsee, Linthkanal und Walensee unterzeichnet haben, zu rechnen. Der Kanton Glarus hat eine Verantwortung nicht nur gegenüber der heimischen Fischpopulation, sondern auch gegenüber den Mitgliedern der interkantonalen Vereinbarung.

Die Glarner Fischzuchtanlage leistet somit einen grossen Beitrag an den Erhalt der stark gefährdeten und national prioritären Art der Seeforelle und der potenziell gefährdeten Bachforelle; dies entspricht dem Auftrag des eidgenössischen Fischereigesetzes. Weiter werden in der Anlage Regenbogenforellen für den Besatz gezüchtet. Auch bei einer Schliessung der Zucht müsste eine Infrastruktur für allfällige Notabfischungen bei grossflächigen Gewässerverschmutzungen aufrechterhalten werden. Die Ausrüstung des Bereichs Fischerei benötigt Lagerflächen und auf das Dienstfahrzeug kann nicht verzichtet werden.

Die Schliessung der Fischzuchtanlage widerspricht somit dem gesetzlichen Auftrag zur Arterhaltung. Sie würde zudem zu Mehrkosten für den Kanton führen. Die Massnahme wurde deshalb nicht weiterverfolgt.

2.4.2.2. Variante B: Abgaben von Wasserkraftwerken

Die Glarner Gewässer werden sehr intensiv zur Erzeugung von Energie genutzt. Zusammen mit dem Kanton Neuenburg weist der Kanton Glarus die grösste Dichte an Wasserkraftwerken auf. Die installierte Leistung der 40 Kraftwerke (über 300 Kilowatt Leistung) ist – gemessen an der Länge der Fliessgewässer – mit Abstand die grösste der Schweiz. Um die negativen Folgen dieser Wasserkraftnutzung zu reduzieren, müssen etliche Wasserkraftanlagen gemäss geltendem Gesetz ökologisch saniert werden. Bei der Erteilung neuer oder der Erneuerung bestehender Wasserrechtskonzessionen ist sicherzustellen, dass die Kraftwerke die geltenden Anforderungen verschiedener Kantons- und Bundesgesetze erfüllen. Bei sämtlichen Neukonzessionierungen werden die Betreiber von Wasserkraftwerken schliesslich dazu verpflichtet, für verbleibende Umweltschäden Ersatz zu leisten.

Grundlage für die Abgaben sind Bestimmungen in den jeweiligen Konzessionen. Diese sehen vor, dass der Regierungsrat die Höhe der Abgabe ermittelt und der Konzessionsnehmerin jährlich in Rechnung stellt. Bei einigen, insbesondere älteren Konzessionen fehlen jedoch derzeit solche Bestimmungen. Darüber hinaus gibt es Wasserkraftwerke, die keine Konzessionen besitzen oder teilweise lediglich mit energierechtlichen Bewilligungen betrieben werden. Letztere enthalten keine Bestimmungen, die eine Abgabe für die negativen Auswirkungen auf die Fischlebensräume und die Fischfauna vorsehen. Daher müssten heute nur 17 der rund 60 Betreiber von Wasserkraftwerken eine Entschädigung im Sinne einer jährlichen Abgabe für die Auswirkungen ihrer Anlagen auf den Fischlebensraum und die Fischfauna zahlen. Da einige Kraftwerke Abgaben bezahlen müssen und andere nicht, entsteht eine Rechtsungleichheit. Diese soll mit der vorliegenden Anpassung der Fischereigesetzgebung behoben werden. Künftig sollen alle Kraftwerke für die ökologischen Defizite eine Abgabe entrichten müssen. Die Abgabepflicht soll nicht nur für Betreiber von Wasserkraftwerken, sondern auch für Betreiber weiterer Bauten und Anlagen, die sich nachteilig auf die Gewässerlebensräume und die Fischfauna auswirken, gelten. Die Abgaben sollen zweckgebunden in den Gewässerrenaturierungsfonds fliessen. Somit werden sie insbesondere für die Wiederherstellung der Fischgängigkeit von Gewässern und die Schaffung von Laichplätzen für Fische eingesetzt.

Die Abgaben hätte der Kanton bei all denjenigen Kraftwerken, deren Konzessionen entsprechende Bestimmungen enthalten, bereits seit Jahren einfordern können. Mangels personeller Ressourcen konnte dies jedoch nie umgesetzt werden. Dank der Stelle des Fachspezialisten Fischerei konnte dieses wichtige und finanziell relevante Projekt nun endlich angegangen werden. Auch die Weiterbetreuung der Kraftwerke, der Sanierungen und der entsprechenden Abgabepflichten benötigt weiterhin Ressourcen. Um auch künftig die Einnahmen aus den Ersatzabgaben zu generieren, wird die Weiterführung der Stelle angestrebt. Der Fokus des Fachspezialisten liegt auf denjenigen Bereichen, welche die Kraftwerke besonders beeinflussen. Im Sinne des Verursacherprinzips ist daher die Finanzierung der Stelle über die Abgaben und Einlagen in den Gewässerrenaturierungsfonds zweckmässig.

Heute erhält der Kanton Abgaben im Umfang von rund 55'000 Franken durch die Kraftwerksbetreibenden, wobei das Kraftwerk Linth-Limmern allein bereits 46'000 Franken bezahlt. Die mittelfristigen Einnahmen durch die Ersatzabgaben jener Kraftwerke, die heute keine Abgabe entrichten, werden auf rund 150'000–200'000 Franken geschätzt. Angestrebt wird, dass die Abgaben ungefähr gleich hoch ausfallen wie die Patentabgaben durch die Fischerei. Die Fischerei bewirkt durch die Entnahme der Fische ebenfalls eine gewisse Beeinträchtigung der Gewässer, die durch die Patentkosten finanziell abgegolten wird.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass der Kanton mit der Umsetzung eines einheitlichen Bewertungsschemas für die Ersatzabgaben Mehreinnahmen von rund 150'000 bis 200'000 Franken generieren kann.

2.4.2.3. Variante C: Anpassung der Patentkosten

Die Gebühren für das Fischereipatent sind in der Verordnung über die Fischerei geregelt und werden daher vom Landrat festgelegt. Die entsprechende Bestimmung wurde letztmals im Juni 2003 totalrevidiert. Seither fand keine Anpassung der Patentgebühren statt, insbesondere auch nicht an die Teuerung. Die Einnahmen durch die Patenttaxen lagen im Jahr 2024 bei 170'000 Franken. Eine moderate Erhöhung der Patentgebühren ist zielführend. Die notwendigen Änderungen der Verordnung über die Fischerei wurden vom Landrat im Rahmen der Beratung dieser Vorlage bereits verabschiedet. Sie traten am 1. Januar 2026 in Kraft.

2.4.2.4. Variante D: Einführung von Spezialpatenten

Im Garichtisee werden derzeit Massfische eingesetzt. Ursprünglich war dies eine Massnahme zur Tourismusförderung. Es zeigt sich jedoch, dass diese Fische grossmehrheitlich durch einheimische Fischerinnen und Fischer entnommen werden. In den Nachbarkantonen können Gewässer, die mit Massfischen besetzt werden, nur mit Spezialpatenten befischt werden. Mit einem Spezialpatent verscheucht man unter Umständen jedoch die moderaten Fischerinnen und Fischer mit Jahrespatent vom Garichtisee, was bei den Betroffenen zu Unzufriedenheit führen könnte. Von den einheimischen Fischenden fischen eine Handvoll praktisch nur am Garichtisee und entnehmen den Grossteil der Fische. Wahrscheinlich würde ein Spezialpatent zwar dazu füh-

ren, dass diese Fischenden weniger am Garichtisee fischen würden, andererseits vergault man damit die anderen Personen mit Jahrespatent. Mit der Einführung eines Spezialpatents würden somit kaum Mehreinnahmen erzielt. Die Massnahme wurde deshalb nicht weiterverfolgt.

2.4.2.5. Fazit

Mit Blick auf die Zielsetzung erweist sich die Umsetzung von Variante B in Kombination mit Variante C als zielführend. Auf die Schliessung der Fischzuchtanlage wird aufgrund der dadurch entstehenden Mehrkosten verzichtet. Ebenfalls wird von der Einführung eines Spezialpatents am Garichtisee mangels erwarteter höherer Einnahmen abgesehen. Mit der Erhöhung der ordentlichen Patentkosten sowie der flächendeckenden Einführung und Einforderung der Ersatzabgaben der Wasserkraftwerke für ökologische Schäden werden Mehreinnahmen im erforderlichen Rahmen generiert.

2.4.3. Umsetzung der Massnahme

Nur ein Teil der Kraftwerksbetreibenden muss aufgrund von laufenden Konzessionen heute einen Ersatz für die Beeinträchtigung des Gewässerlebensraums leisten. Neu sollen alle Anlagebetreibenden eine Abgabe entrichten müssen. Diese soll in den Gewässerrenaturierungsfonds eingelegt werden. Zur Umsetzung der Massnahme ist eine Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Fischerei (Kantonales Fischereigesetz) und des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz) notwendig.

Die Regelung der Einzelheiten wird dabei dem Landrat übertragen, unter anderem hinsichtlich der Umschreibung der abgabepflichtigen Bauten und Anlagen sowie der Gewichtung der Einzelaspekte bei der Bewertung der Umweltauswirkungen. Des Weiteren sind von diesem die jeweiligen Kostensätze zu definieren. Ebenfalls ist der Landrat für den Erlass der notwendigen Vollzugsbestimmungen zuständig. Hierfür müssen die Verordnung über die Fischerei und die Verordnung über den Gewässerrenaturierungsfonds angepasst werden. Diese Änderungen wurden dem Landrat gleichzeitig mit der Änderung des Kantonalen Fischereigesetzes und des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz unterbreitet und sind von ihm bereits verabschiedet worden. Sie treten jedoch nur in Kraft, wenn die Landsgemeinde den entsprechenden Gesetzesänderungen im Kantonalen Fischereigesetz und im Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz zustimmt.

2.4.3.1. Modell WEGL

Das Modell WEGL (Wasserkraft-Ersatzpflicht im Kanton Glarus) ist ein Bewertungs- und Berechnungsmodell zur Festlegung der Ersatzabgaben für Wasserkraftwerke im Kanton Glarus. Dieses wurde von der kantonalen Abteilung Jagd und Fischerei erarbeitet. Ziel ist es, ökologische und fischereiliche Beeinträchtigungen von Gewässern nachvollziehbar, transparent und nach dem Verursacherprinzip zu bewerten. Das Modell dient als pragmatisches Arbeitsinstrument für die Behörden und basiert auf bestehenden Daten. Zusätzliche Erhebungen im Feld sind nicht notwendig. Das Modell ist so ausgelegt, dass der überwiegende Teil der Wasserkraftwerke damit beurteilt werden kann. Im Zentrum steht nicht die allgemeine Qualität des Gewässers, sondern ausschliesslich die Auswirkungen der jeweiligen Anlage. Der Fokus liegt dabei auf Fischen und deren Lebensräumen, da diese die Grundlage für Ersatzabgaben bilden. Gleichzeitig setzt das Modell gezielt Anreize für ökologische Verbesserungen an den Anlagen.

Für jedes Kraftwerk werden sieben ökologische Aspekte (Restwasser-Lebensraum, Geschiebetrieb, Schwall-Sunk, Staubereich, Fischaufstieg, Fischabstieg, Dynamik) sowie die Grösse und Typisierung des betroffenen Gewässers bewertet. Jeder Aspekt erhält sogenannte Belastungspunkte. Je tiefer die Punktzahl, desto geringer ist die Beeinträchtigung. Die Bewertung erfolgt quantitativ anhand gesetzlicher Referenzen, insbesondere aus dem Gewässerschutz- und Fischereirecht. Zusätzlich wird berücksichtigt, wie stark und wie grossräumig ein Gewässer betroffen ist oder welche Bedeutung eine Anlage für die Fischwanderung hat. Die einzelnen Aspekte werden unterschiedlich gewichtet, je nach ihrer ökologischen Bedeutung.

Die resultierenden Belastungspunkte werden mit spezifischen Kostensätzen multipliziert. Dadurch entsteht eine monetäre Bewertung der Beeinträchtigung. Die Summe dieser Kosten ergibt die jährliche Ersatzabgabe des Kraftwerks. Vor Sanierungen sind die Kosten pro Belastungspunkt bewusst höher als nach Sanierungen, um Investitionen in ökologische Verbesserungen zu fördern. Ergänzend werden Mindest- und Höchstbeträge eingeführt, um die wirtschaftliche Zumutbarkeit sicherzustellen. Die Obergrenze der Abgabe orientiert sich an der produzierten Strommenge, die Untergrenze stellt sicher, dass jede Anlage einen Mindestbeitrag leistet.

Die Einnahmen aus den Abgaben fliessen in den kantonalen Gewässerrenaturierungsfonds und werden für Revitalisierungen und fischereiliche Projekte eingesetzt. Damit unterstützt das WEGL-Modell nicht nur die Finanzierung ökologischer Massnahmen, sondern fördert langfristig die Verbesserung der Gewässer und ihrer Lebensräume im Kanton Glarus.

2.4.3.2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Fischerei

Artikel 4; Zuständigkeit des Landrates

Absatz 2 wird mit einem neuen Buchstaben d ergänzt. Dieser erlaubt dem Landrat, im Rahmen der Verordnung über die Fischerei Bestimmungen zur Abgabe für Bauten und Anlagen, welche die Gewässerlebensräume und Fischfauna beeinträchtigen, zu erlassen.

Artikel 21a; Abgabe für Bauten und Anlagen

In Absatz 1 wird festgehalten, dass die Betreiber von Bauten und Anlagen für die durch diese entstehenden Beeinträchtigungen auf die Gewässerlebensräume und die Fischfauna eine jährliche Abgabe zu entrichten haben. Diese Beeinträchtigungen können einerseits durch die Bauten und Anlagen selber, andererseits aber auch durch ihren Betrieb entstehen. In beiden Fällen ist die Abgabe geschuldet. Bei den Bauten und Anlagen handelt es sich in erster Linie um Wasserkraftwerke mit Wasserentnahmen, Wehre und Staustufen sowie Restwasserstrecken. Beeinträchtigungen gehen aber auch von permanenten Furten, Geschiebeentnahmestellen oder Einträgen aus Kieswerken aus. Der Landrat kann die abgabepflichtigen Bauten und Anlagen auf Verordnungsstufe näher umschreiben.

In Absatz 2 werden die Kriterien für die Bemessung der Abgabenhöhe aufgeführt. Entscheidend für die Beurteilung der von den Bauten und Anlagen bzw. deren Betrieb ausgehenden Auswirkungen sind:

- der Grad der Beeinträchtigung einer funktionierenden Fischwanderung (Fischaufstieg und Fischabstieg; Bst. a);
- die Beeinträchtigung des Restwasser-Lebensraums, für deren Beurteilung neben der Restwasserstrecke insbesondere die Restwassermenge entscheidend ist (Bst. b);
- die Durchlässigkeit von Hochwassern (Dynamik von Hochwassern; Bst. c);
- das Ausmass der Beeinträchtigung des Geschiebetriebs (Geschiebehaushalt; Bst. d);
- das Ausmass der Beeinträchtigung des Gewässers durch Schwall-Sunk-Effekte bzw. inwiefern diese durch die fragliche Baute oder Anlage gedämpft oder verstärkt werden (Bst. e);
- die Beeinträchtigungen, die aufgrund der Länge des Staubereichs der Bauten und Anlagen entstehen (Bst. f).

Die Bemessung der Abgabe hängt schliesslich auch von der Bedeutung des von der Baute und Anlage beeinträchtigten Gewässers als aquatischer Lebensraum ab. Im Grundsatz steigt die Abgabe, je grösser die Beeinträchtigung ist.

Absatz 3 delegiert die Regelung der Einzelheiten an den Landrat. Er hat neben der näheren Umschreibung der abgabepflichtigen Bauten und Anlagen insbesondere festzulegen, wie die in Absatz 2 genannten Aspekte gewichtet werden. Zudem definiert er die jeweiligen Kostensätze. Die Höhe der maximalen Abgabe beläuft sich auf 0.004 Franken pro Kilowattstunde produzierter Energie. Minimal muss ein Betrag von 1000 Franken pauschal abgegeben werden. Bei Kraftwerken mit grosser Produktion liegt die Obergrenze sehr hoch; die effektiv zu leistende Abgabe gemäss WEGL kommt deutlich tiefer zu liegen.

In Absatz 4 wird festgehalten, dass die Einnahmen in den bestehenden Gewässerrenaturierungsfonds eingespielen werden. Dies wirkt sich positiv auf die Erfolgsrechnung aus, da der Bedarf an Fondseinlagen aus Steuermitteln sinkt. Die Mittel sollen für Aufwertungsprojekte und Verbesserungen des aquatischen Lebensraums zur Verfügung stehen. Für die Einlage der Mittel in den Fonds und deren Verwendung sind Anpassungen im Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz und in der Verordnung über den Gewässerrenaturierungsfonds erforderlich.

2.4.3.3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer

Artikel 18b; Finanzierung

In Artikel 18b wird die Finanzierung des Gewässerrenaturierungsfonds geregelt. Da die neu eingeführten Abgaben in den Gewässerrenaturierungsfonds eingelegt werden sollen, wird Absatz 3 entsprechend ergänzt. Neben den jährlichen Abgaben der Bauten und Anlagen wird der Gewässerrenaturierungsfonds wie bisher mit einem vom Landrat jährlich festgelegten Betrag gespielen. Der Fonds kann damit künftig einerseits – wie bisher – mit Einlagen des Kantons aus Steuermitteln dotiert werden. Andererseits wird mit den Abgaben eine zusätzliche Einnahmequelle erschlossen. Die Einlagen durch den Landrat sollten jedoch künftig nur noch in Einzelfällen notwendig sein. Eine Erhöhung der Mittel des Gewässerrenaturierungsfonds wäre bei anstehenden Grossprojekten notwendig.

3. Beratung der Vorlage im Landrat

Das Eintreten auf die Vorlage mit den vier Entlastungsmassnahmen in der Zuständigkeit der Landsgemeinde war im Landrat grundsätzlich unbestritten. Dieser erachtete das Entlastungspaket 2025+ mit seinen Mass-

nahmen allgemein als zielführend für die Verbesserung der finanziellen Situation des Kantons. Ausser zur Abschaffung der Steuerrekurskommission ergaben sich dennoch zu allen Teilvorlagen kritische Voten, die in der Detailberatung zu Abänderungs- und sogar Ablehnungsanträgen führten.

3.1. Begrenzung des Fahrkostenabzugs

Die vorberatende landrätliche Kommission beantragte dem Landrat die Erhöhung der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Begrenzung des Fahrkostenabzugs von 4000 Franken auf 6000 Franken. Die Begrenzung dieses Abzugs käme einer Steuererhöhung gleich, zumal es eine solche bisher nicht gegeben habe. Von einer Steuererhöhung habe man im Entlastungspaket jedoch absehen wollen. Mit einem maximalen Abzug von 4000 Franken sei der Kanton Glarus schweizweit auf einmal einer der restriktivsten Kantone. Das senke die Attraktivität des Glarnerlands als Wohnstandort. Der Kanton Glarus sei aber auf die Steuereinnahmen von Pendlerinnen und Pendlern angewiesen. Mit einem Abzug von 6000 Franken bewege man sich hingegen im Mittelfeld im Kantonsvergleich. Ausserdem könnten bei einem maximalen Abzug von 4000 Franken selbst innerhalb des Kantons pendelnde Personen – etwa von Linthal nach Bilten – ihre Fahrkosten nicht mehr vollständig abziehen. Der südliche Kantonsteil sei besonders betroffen. Zu denken sei zudem an jene Personen, die für ihre Pendelstrecken auf das Auto angewiesen seien, weil sie etwa keine geordneten Arbeitszeiten hätten oder auf der Nachtschicht arbeiteten.

Diesen Argumenten wurde im Landrat entgegnet, dass mit einem Abzug von 4000 Franken ein Generalabonnement (2. Klasse), das schweizweit unbeschränkte Mobilität erlaubt, weiterhin vollständig abgezogen werden könne. Zudem dürften die Kosten für die Benutzung von privaten Motorfahrzeugen bereits heute nur abgezogen werden, wenn die Zeitersparnis bei Benutzung des privaten Verkehrsmittels pro Arbeitstag über einer Stunde liegt. Bei einer Begrenzung des Fahrkostenabzugs bei 6000 Franken entgingen Kanton und Gemeinden jeweils rund eine halbe Million Franken an Mehreinnahmen. Für den einzelnen Steuerzahlenden würde die Differenz je nach Einkommensklasse 300–400 Franken betragen. Diese Differenz falle bei der Wahl des Wohnstandorts angesichts der eher tiefen Wohnkosten im Glarnerland nicht ins Gewicht. Ohnehin sei der Fahrkostenabzug als Steuervergünstigung zu bezeichnen. Von einer Erhöhung der Obergrenze von 4000 auf 6000 Franken würden nur wenige profitieren. Neben den finanziellen sprächen auch ökologische Überlegungen für die Begrenzung des Fahrkostenabzugs bei 4000 Franken. Arbeitswege seien mit ökologischen Belastungen verbunden. Auch hier solle das Verursacherprinzip gelten und ein Anreiz zugunsten des öV geschaffen werden.

Dem Antrag, den Fahrkostenabzug bei 6000 Franken zu begrenzen, wurde im Landrat in der Folge klar zugestimmt. Chancenlos blieb ein weiterer Antrag, der sich generell gegen die Begrenzung des Fahrkostenabzugs aussprach und die bisherige Regelung beibehalten wollte.

3.2. Abschaffung Fahrtenentschädigung Lehrlinge

Im Landrat wurde der Erhalt der kantonalen Reisekostenentschädigung für Lehrlinge und damit der Verzicht auf die Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung beantragt. Das Einsparpotenzial von 17'000 Franken pro Jahr sei bescheiden, der Beitrag für die einzelnen Lernenden aber sehr wertvoll. Im Verhältnis zum Lehrlingslohn sei die kantonale Reisekostenentschädigung für Lehrlinge ein wichtiger Beitrag. Sie könne sogar darüber entscheiden, ob jemand die Lehre in einem Lehrbetrieb antrete. Letztere müssten eigentlich die Fahrkosten für ihre Lernenden übernehmen. Solange das nicht erfolge, sollte der Kanton die Kosten weiterhin übernehmen. Eine Abschaffung der Unterstützung stehe nicht im Einklang mit der Bedeutung der Berufsbildung in der Schweiz.

Für die Beibehaltung der Sparmassnahme im Entlastungspaket 2025+ wurde angeführt, dass es bei der kantonalen Reisekostenentschädigung für Lehrlinge zwar nicht um einen grossen Betrag gehe, deren Zweckmässigkeit jedoch trotzdem zu hinterfragen sei. Der Kanton Glarus sei der einzige, der eine solche Leistung noch ausrichte. Nur rund 2,5 Prozent der über 1100 Lernenden erhalte die Reisekostenentschädigung. Dabei würden die finanziellen Verhältnisse der Begünstigten keine Rolle spielen. Die Unterstützung erfolge somit nicht zielgerichtet zugunsten jener, die darauf angewiesen wären. Mit deren Streichung könne neben der direkten Kosteneinsparung deshalb auch der Verwaltungsaufwand deutlich reduziert werden. Mit dem Firmen-Abo Ostwind bestünde zudem ein attraktives Angebot für Lernende der beteiligten Unternehmen. Der Ablehnungsantrag blieb in der Abstimmung im Landrat chancenlos.

3.3. Ökologische Abgabe auf Wasserkraftwerke

Die neue ökologische Abgabe auf Wasserkraftwerke führte im Landrat zu verschiedenen Abänderungs- und Ablehnungsanträgen. Ein Abänderungsantrag verlangte die Halbierung des beantragten Maximalsatzes für die Abgabe auf 0.002 Franken pro Kilowattstunde. Der ohnehin vorhandene wirtschaftliche Druck auf die Wasserkraftwerke lasse sich dadurch etwas reduzieren. Die den Antrag ablehnenden Stimmen im Ratsplenum argumentierten, dass die Obergrenze der Abgabe von 0.004 Franken pro Kilowattstunde ohne Weiteres tragbar sei. Ausserdem handle es sich dabei um eine Obergrenze. Der Landrat regle die Einzelheiten. Er könne auch einen tieferen Abgabesatz festlegen. Der Antrag wurde in der Folge mit grosser Mehrheit abgelehnt.

Auch die Zweckbindung der Abgaben wurde kritisiert. Diese schränke die Handlungsfreiheit der Budgetbehörde ein. Der Kanton müsse das Geld dort investieren können, wo der Bedarf am grössten sei. Eine Zweckbindung garantiere nicht, dass die Mittel effizient eingesetzt werden, und Sorge für mehr Bürokratie. Für die Zweckbindung wurde ins Feld geführt, dass der Bedarf an den Einnahmen aus der Abgabe nachgewiesen ist. Der Kanton sei verpflichtet, die Situation der Gewässer zu verbessern. Es gelte langfristig zu denken. In nächster Zeit kämen grosse Renaturierungsprojekte auf den Kanton zu. Die Abgabe führe dazu, dass die Kosten der von den Kraftwerken verursachten Schäden an den Gewässern nicht länger auf die Allgemeinheit abgewälzt werden und dass die Aufgaben des Kantons im Bereich der Revitalisierung von Gewässern finanziert seien. Die Kraftwerksbetreiber könnten mit den Einnahmen unterstützt werden, wenn sie ihre Anlagen sanieren. Der Antrag, auf eine Zweckbindung zu verzichten, wurde darauf ebenfalls deutlich verworfen.

Für die vollständige Ablehnung der Einführung einer ökologischen Abgabe auf Wasserkraftwerke wurde schliesslich argumentiert, dass Abgaben auf die Produktion der Wasserkraft durch die Bundesgesetzgebung vorgegeben seien. Dort werde auch die maximale Belastung festgelegt; und diese sei bereits erreicht. Dem Kanton stünden mit den bereits bestehenden Abgaben genügend Mittel zur Verfügung, um die Ziele im Gewässerschutz zu verfolgen. Vorliegend werde eine neue Abgabe gegen das Bundesrecht durchgedrückt. Diese gefährde die Wirtschaftlichkeit und die Investitionssicherheit der einheimischen Wasserkraft. Die höheren Kosten für die Erzeugung von Energie aus der Wasserkraft führten zu höheren Strompreisen für Bevölkerung und Unternehmen. Kritisiert wurde zudem die Berechnungsmethode, die einen pauschalen Ansatz verfolge, statt die tatsächlich verursachten Schäden heranzuziehen.

Die befürwortende Seite bezeichnete die heutige Situation als unbefriedigend. Es bestünden Ungleichbehandlungen und ein Mangel an Transparenz. Dies werde vorliegend bereinigt. Die Änderung des Kantonalen Fischereigesetzes führe endlich zu einer einheitlichen Grundlage, basierend auf ökologischen Faktoren. Das vorgesehene Modell zur Festlegung der Abgabe sei zwar komplex, aber fair und effizient. Der Tarif werde anhand von verschiedenen Aspekten bzw. Faktoren und deren ökologischen Auswirkungen bestimmt. Die Obergrenze der Abgabe von 0.004 Franken pro Kilowattstunde erweise sich als moderat und nicht existenzbedrohend für die Kraftwerke. Sie entspreche rund 5 Prozent der durchschnittlichen Gestehungskosten. Die erwarteten Mehreinnahmen von 150'000 bis 200'000 Franken jährlich würden wesentlich zur angestrebten Entlastung des öffentlichen Haushalts beitragen. Es werde auch nicht der produzierte Strom besteuert. Vielmehr handle es sich um eine Lenkungsabgabe, die am Ausmass der negativen Auswirkungen auf die Umwelt anknüpfe. Eine solche sei nicht bundesrechtswidrig. Mit Sanierungsmassnahmen könnten die Kraftwerksbetreiber die Abgaben wesentlich reduzieren. Die Abgabe schaffe somit Anreize. Mehrere Betriebe bezahlten bereits Abgaben. Die Stromkosten würden sich deshalb nicht einfach generell entsprechend dem Maximaltarif erhöhen. Der Landrat lehnte schliesslich auch den Ablehnungsantrag deutlich ab.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde in der Schlussabstimmung mit grosser Mehrheit, der Vorlage mit der von ihm vorgenommenen Änderung zuzustimmen.

4. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehenden Gesetzesänderungen zuzustimmen:

A. Änderung des Steuergesetzes (Steuerrekurskommission)

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS VI C/1/1, Steuergesetz (StG) vom 7. Mai 2000 (Stand 1. Januar 2026),
wird wie folgt geändert:

Titel nach Art. 165

1.8.4a. (aufgehoben)

Art. 165a

Aufgehoben.

Art. 166 Abs. 1 (geändert)

¹ Gegen den Einspracheentscheid der Veranlagungsbehörde kann der Steuerpflichtige innert 30 Tagen nach Zustellung Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Sinne von Artikel 105 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege erheben. Die Vorschriften von Artikel 90 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege finden dabei keine Anwendung.

Art. 260c (neu)

Übergangsbestimmung zur Änderung vom

¹ Das Verwaltungsgericht ist zuständig für Beschwerden gegen Einspracheentscheide der Veranlagungsbehörde, die ab dem 1. Januar 2027 anhängig gemacht werden. Die bis zum 31. Dezember 2026 eingereichten Beschwerden werden durch die Steuerrekurskommission bis spätestens am 31. Dezember 2027 entschieden.

II.

GS III A/2, Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) vom 5. September 2021 (Stand 1. Juli 2022), wird wie folgt geändert:

Art. 21 Abs. 1

¹ Das Präsidium hat insbesondere folgende Aufgaben:

d. (geändert) Unterbreitung von Budget und Rechnung des Verwaltungsgerichts an den Regierungsrat zu Händen des Landrates;

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2027 in Kraft.

B. Änderung des Steuergesetzes (Fahrkostenabzug)

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS VI C/1/1, Steuergesetz (StG) vom 7. Mai 2000 (Stand 1. Januar 2026), wird wie folgt geändert:

Art. 26 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

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

1. (geändert) die notwendigen Kosten bis zu einem Maximalbetrag von 6000 Franken für die Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte;

² Für die Berufskosten gemäss Absatz 1 Ziffern 1–3 legt der Regierungsrat Pauschalansätze fest; im Falle von Absatz 1 Ziffer 3 steht dem Steuerpflichtigen der Nachweis höherer Kosten offen.

Art. 47 Abs. 1 (geändert), Abs. 4 (geändert)

¹ Bei den Steuern vom Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen werden die Folgen der kalten Progression durch gleichmässige Anpassung der Tarifstufen gemäss Artikel 34 und der in Frankenbeträgen festgesetzten Abzüge vom Einkommen gemäss den Artikeln 26, 31, 33 und 45 voll ausgeglichen. Die Beträge sind auf 100 Franken auf- oder abzurunden.

⁴ Der Regierungsrat kann zwecks Koordination mit der direkten Bundessteuer bei Artikel 13 Absatz 3 Ziffer 1, Artikel 24 Absatz 1 Ziffern 9a, 11a und 12 und Artikel 31 eine Anpassung ungeachtet der Voraussetzungen von Absatz 1 vornehmen.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2027 in Kraft.

C. Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS IV B/51/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG) vom 6. Mai 2007 (Stand 1. September 2017), wird wie folgt geändert:

Art. 7b Abs. 1 (*geändert*)

¹ Der Kanton leistet Beiträge für die berufsorientierte Weiterbildung.

a. Aufgehoben.

b. Aufgehoben.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. August 2026 in Kraft.

D. Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Fischerei

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS VI E/31/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Fischerei (Kantonales Fischereigesetz) vom 4. Mai 1997 (Stand 1. Januar 2016), wird wie folgt geändert:

Art. 4 Abs. 2

² Er regelt insbesondere:

d. (neu) die Abgaben für Bauten und Anlagen, welche die aquatischen Lebensräume und die Fischfauna beeinträchtigen.

Art. 21a (neu)

Abgabe für Bauten und Anlagen

¹ Betreiber von Bauten und Anlagen, welche die aquatischen Lebensräume und die Fischfauna beeinträchtigen, entrichten dem Kanton eine jährliche Abgabe.

² Die Höhe der Abgabe bemisst sich nach der Bedeutung des betroffenen Gewässers als aquatischem Lebensraum sowie nach Art und Umfang der von den Bauten und Anlagen verursachten Beeinträchtigungen:

- a.* der Fischwanderung (Fischaufstieg und Fischabstieg);
- b.* des Restwasser-Lebensraums;
- c.* der Hochwasserdynamik;
- d.* des Geschiebehaushaltes;
- e.* durch Schwall-Sunk;
- f.* im Staubereich (gemessen an der Länge der Strecke).

³ Der Landrat regelt die Einzelheiten. Er legt insbesondere die Höhe der Abgabe fest. Diese beträgt mindestens 1000 Franken und höchstens 0.004 Franken pro produzierter Kilowattstunde.

⁴ Die Abgaben fließen in den Gewässerrenaturierungsfonds nach Artikel 18a ff. des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz¹⁾.

II.

GS VIII B/21/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz, EG GSchG) vom 7. Mai 1995 (Stand 1. Juli 2018), wird wie folgt geändert:

Art. 18b Abs. 3 (geändert)

³ Der Fonds wird jährlich dotiert mit:

- a. (neu)* den Abgaben der Betreiber von Bauten und Anlagen gemäss Artikel 21a des Kantonalen Fischereigesetzes²⁾; und
- b. (neu)* einem vom Landrat festgelegten Beitrag.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2027 in Kraft.

¹⁾ GS VIII B/21/1

²⁾ GS VI E/31/1

§ 6 A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus
B. Änderung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung
C. Änderung des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz
 (Projekt «Stärkung der Krisensicherheit des politischen Systems»)

Die Vorlage im Überblick

Die Covid-19-Pandemie zeigte, dass der Kanton Glarus eine Krise erfolgreich überstehen kann. Dennoch zeigte sich, dass es im Recht Lücken für die Bewältigung solcher Krisen gibt: So sieht die Kantonsverfassung etwa nicht vor, dass eine Landsgemeinde nicht stattfinden kann – was jedoch 2020 geschah. Zudem kennen verschiedene Behörden bislang keine besonderen Regelungen, die ihr Funktionieren auch im Krisenfall sicherstellen. Ebenso ist nicht geregelt, wie mit einem Ausfall mehrerer Amtspersonen umzugehen ist, wenn aufgrund einer Krise keine ordentlichen Ersatzwahlen möglich sind. Schliesslich weisen die in der Kantonsverfassung bestehenden Dringlichkeits- und Notrechtsklauseln verschiedene Unklarheiten auf. Zudem genügen sie den rechtsstaatlichen Anforderungen nicht in allen Punkten.

Diese Vorlage möchte den Kanton Glarus für kommende Krisen neu aufstellen. Die Behörden sollen klare, leicht verständliche und flexible Instrumente erhalten, mit denen sie krisenbedingten Ungewissheiten unter Zeitdruck begegnen können.

Die Vorlage entflechtet die bislang in der Kantonsverfassung vermischten Dringlichkeits- und Notrechtsklauseln. Das bereinigte Dringlichkeitsrecht sieht vor, dass der Landrat anstelle der Landsgemeinde Beschlüsse dringlich in Kraft setzen kann. Der Regierungsrat wiederum kann anstelle des Landrates sowie anstelle der Landsgemeinde Beschlüsse dringlich in Kraft setzen. So können dringende Beschlüsse auch dann gefasst werden, wenn die zuständigen Organe gerade nicht tagen können. Blockaden werden damit verhindert. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass am Schluss trotzdem noch die zuständigen Organe entscheiden können.

Die Glarner Kantonsverfassung sieht vor, dass die Behörden zum Schutz der Bevölkerung in Krisensituationen von den Vorschriften der Verfassung abweichen können. Das Verfahren dazu wird neu ausführlich im Gesetz über den Bevölkerungsschutz geregelt. Die Vorlage erlaubt es dem Regierungsrat neu, in Krisensituationen wie Katastrophen und Notlagen den Notstand auszurufen. Mit der Ausrufung des Notstands erhält der Regierungsrat ausserordentliche Befugnisse und kann Notrecht erlassen, das unter Umständen von der Verfassung abweicht. Das Verfahren ist so ausgestaltet, dass der Notstand zeitlich möglichst eingeschränkt wird. Der Landrat und die Landsgemeinde können Entscheide des Regierungsrates nötigenfalls korrigieren oder aufheben. Ohne Notstand entfällt auch das Notrecht. Um die politische Verantwortlichkeit sicherzustellen, kommt dem Landrat eine besondere Rolle in der Nachbearbeitung eines Notstands zu.

Für Fälle, in denen Behörden wie der Regierungsrat, der Landrat oder die Gemeinderäte aufgrund einer Krise nicht mehr beschlussfähig sind, regelt das Gesetz über den Bevölkerungsschutz neu die Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit. Damit bleiben diese Behörden selbst dann handlungsfähig, wenn keine ordentlichen Ersatzwahlen möglich sind. Im Weiteren sorgt die Vorlage dafür, dass Grossversammlungen wie die Landsgemeinde oder die Gemeindeversammlungen krisenresistenter werden.

Die Vorlage regelt vor allem Abläufe und Zuständigkeiten für den Krisenfall neu. Sie schafft damit gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Bewältigung von Krisen. Sie hat aber keine direkten finanziellen oder personellen Folgen.

Im Landrat stiess die Vorlage auf grosse Akzeptanz. Diese sei ausgewogen und wahre die politischen Rechte der Stimmberechtigten auch in Krisensituationen soweit wie möglich. Die Klarstellungen im Bereich des Dringlichkeits- und des Notrechts wurden begrüsst. Die Vorlage dürfe jedoch nicht zu einer trügerischen Genügsamkeit führen. Die Politik sei – auch mit Blick auf die Vielfältigkeit von Krisen – angehalten, die Krisensicherheit in allen Bereichen voranzutreiben.

In der Detailberatung erfolgten auf Antrag der zuständigen landrätlichen Kommission einige geringfügige Anpassungen. Die Vorlage des Regierungsrates sah vor, dass der Kanton sowie die Gemeinderäte Massnahmen zur Erleichterung der Durchführung der Landsgemeinde bzw. der Gemeindeversammlung treffen können. Diese Bestimmung wurde ohne weitere Diskussion gestrichen, weil sie nicht unter dem Vorbehalt des Notstands stehe und damit zum ordentlichen Recht gehöre. Klargestellt wurde zudem, dass die Landsgemeinde über die Aufrechterhaltung oder die Aufhebung eines Notstands nur in den vom Gesetz vorgeschriebenen Fällen entscheiden könne.

Beantragt wurde zudem, dass der Regierungsrat eine ausserordentliche Urnenabstimmung durchführen könne, wenn die Landsgemeinde mehrfach nicht stattfinden kann. Durch eine solche ergänzende Mög-

lichkeit werde die Flexibilität in Krisensituationen erhöht, ohne die Landsgemeinde in Frage zu stellen. Gegen eine solche Regelung wurde argumentiert, dass die Landsgemeinde in ihrer über sechshundert-jährigen Geschichte erst einmal – während der Helvetik, also während einer militärischen Besetzung durch eine fremde Macht – über mehrere Jahre ausgefallen sei. Bei einem Notstand könne eine ausserordentliche Urnenabstimmung zudem ohnehin auch notrechtlich angeordnet werden. Der Antrag blieb im Landrat denn auch chancenlos.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit grosser Mehrheit, der Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Das Recht in der Krise

Der Verfassungs- und Gesetzgeber kann weder alle möglichen Krisen voraussehen noch kann er diese in ihrer konkreten Ausprägung hinreichend erfassen. Um die Handlungsfähigkeit des Staates zur Bewältigung von ausserordentlichen Situationen in einem rechtsstaatlichen Rahmen zu sichern, ermöglichen der Bund und die Kantone (ausser ZG und TI) in ihren Verfassungen daher der Regierung oder dem Parlament den Erlass von Verordnungen oder anderen Massnahmen, die überwiegend als «Notrecht» oder «Notstandsrecht» bezeichnet werden. Dabei lassen sich folgende Begriffe unterscheiden:

- Notrechtsklauseln übertragen der Regierung oder dem Parlament in einer bestimmten ausserordentlichen Situation selbstständige Verordnungs-, Verfügungs- und Massnahmenkompetenzen. Bewirkt wird eine Zuständigkeitsverschiebung: Eine an sich nicht zuständige Behörde wird befähigt, anstelle der normalerweise zuständigen Behörde zu handeln. Das Notrecht ist vom Dringlichkeitsrecht zu unterscheiden.
- Notstandsklauseln räumen dem Gesetzgeber die Möglichkeit oder Pflicht ein, ein Gesetz zu erlassen, das der Regierung oder dem Parlament im Falle von Katastrophen oder Notlagen für beschränkte Zeit die Befugnis überträgt, vom ordentlichen Gesetzes- und/oder Verfassungsrecht abzuweichen.
- Dringlichkeitsklauseln ermöglichen den Erlass von Bestimmungen in Abweichung vom ordentlichen Verfahren, aber innerhalb der vorgesehenen Kompetenzordnung. Der Rechtsetzungsprozess bleibt grundsätzlich gleich. Er erfährt lediglich eine andere zeitliche Anordnung. Das Dringlichkeitsrecht wird nicht dem Notrecht zugeordnet.

1.2. Geltendes Recht

1.2.1. Dringlichkeits- und Notrechtsklauseln

Die Verfassung des Kantons Glarus (Kantonsverfassung, KV) sieht zwei Bestimmungen vor, die dem Landrat und dem Regierungsrat besondere Rechtsetzungsbefugnisse erteilen:

Art. 89 Rechtsetzung

¹ Der Landrat ist zuständig für:

- f. eine Rechtsetzung in dringlichen Fällen anstelle der Landsgemeinde; solche Erlasse gelten bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde.

Art. 99 Rechtsetzung

¹ Der Regierungsrat ist zuständig für:

- d. Verordnungen und Verfügungen in Notlagen und andern Fällen zeitlicher Dringlichkeiten, insbesondere zur raschen Einführung von Bundesrecht; diese Erlasse sind sobald als möglich dem Landrat oder der nächsten Landsgemeinde vorzulegen.

Die Bestimmungen sollten für zweierlei Fälle dienen: Einerseits als Dringlichkeitsrecht, insbesondere zur kurzfristigen Einführung von Bundesrecht auf Gesetzesstufe, wenn der kantonale Erlass dazu aus zeitlichen Gründen nicht sofort einer Landsgemeinde vorgelegt werden kann. Andererseits sollten sie im Sinne von Notrechtsklauseln zur Anwendung gelangen, wenn sich im Kanton eine finanzielle, wirtschaftliche oder gar soziale Notlage gebildet hat, der man durch Sofortmassnahmen begegnen muss. Die beiden Verfassungsnormen weisen somit einen hybriden Charakter auf und lassen sich als Dringlichkeitsklausel mit notrechtlichen Zügen bezeichnen.

Nicht zuletzt wegen ihrer besonderen Ausgestaltung weisen die beiden Verfassungsnormen verschiedene Unklarheiten hinsichtlich der Gesetzes- und Verfassungsbindung, der Geltungsdauer und der Vorlagepflicht auf. Es lässt sich aus ihnen weder herauslesen, in welchem Masse vom Landrat und Regierungsrat in dringlichen Fällen von der Verfassung abgewichen werden kann, noch regeln sie genau die Geltungsdauer oder die spätere Vorlagepflicht. Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f und Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d KV wurden bisher – und insbesondere während der Covid-19-Pandemie – grosszügig zugunsten von Landrat und Regierungsrat ausgelegt. Da bei der Anwendung das Risiko von Grundrechtseingriffen besteht, ist aus rechtsstaat-

licher Sicht eine möglichst klare Regelung gefordert. Die Voraussetzungen und Grenzen des Dringlichkeits- bzw. Notrechts sind festzulegen.

1.2.2. Kantonale Notstandsklauseln

Der Kanton Glarus kennt als einer von wenigen Kantonen (neben NW, ZG, SO, NE und JU) eine Notstandsklausel. Diese ist in Artikel 81 KV – unter der nicht mit der obigen Terminologie übereinstimmenden Überschrift «Notrecht» – geregelt:

Art. 81 Notrecht

¹ Zum Schutz der Bevölkerung bei Versorgungsstörungen oder schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selber begegnen kann, bei Katastrophen oder kriegerischen Ereignissen können dem Landrat und dem Regierungsrat durch Gesetz für beschränkte Zeit Befugnisse eingeräumt werden, die von den Vorschriften dieser Verfassung abweichen.

² Sobald es die Umstände zulassen, erstattet der Regierungsrat dem Landrat und dieser der Landsgemeinde Bericht über die getroffenen Massnahmen.

Ein Notstand liegt dann vor, wenn der Bestand des Staates selbst gefährdet oder eine erhebliche Schädigung oder Not der Bevölkerung droht oder eingetreten ist und die dann dringend notwendigen Vorkehren nicht mehr auf verfassungsmässigem Wege ergriffen werden können. Artikel 81 KV räumt dem Landrat und dem Regierungsrat die Kompetenz ein, die Zuständigkeitsvorschriften der Verfassung zu ändern.

Die Möglichkeit zum Erlass eines Gesetzes, das den Behörden in bestimmten Fällen die Befugnis überträgt, von der Verfassung abzuweichen, wurde 1972 in die Kantonsverfassung aufgenommen. Im gestützt darauf gleichzeitig erlassenen Gesetz über vorsorgliche Massnahmen für den Katastrophenfall und kriegerische Ereignisse wurde die Möglichkeit zur Abweichung von der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung allerdings nicht näher spezifiziert. Entsprechendes gilt für das nachfolgende Gesetz über den Bevölkerungsschutz (Bevölkerungsschutzgesetz, BevG GL). Das Abweichen von der Kantonsverfassung wird darin pauschal in der Weise geregelt, als dass Kanton und Gemeinden Massnahmen zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen «nötigenfalls in Abweichung der ordentlichen Kompetenzordnung» treffen.

Die umfassenden Möglichkeiten, die Artikel 81 KV zur Bewältigung von Krisen gewährt, wurden in der bisherigen Ausführungsgesetzgebung somit nur rudimentär geregelt. Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, dass bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie nicht auf diese im Grunde einschlägigen Bestimmungen abgestützt wurde.

1.2.3. Geltende Bestimmungen zur Krisensicherheit der Institutionen

1.2.3.1. Krisensicherheit der Landsgemeinde

Die Kantonsverfassung verfügt über zwei Bestimmungen, die eine Flexibilisierung der grundsätzlich jährlich am ersten Sonntag im Mai stattfindenden Landsgemeinde erlauben. Einerseits kann eine ordentliche Landsgemeinde auf Entscheid des Regierungsrates hin verschoben werden. Der Verschiebungstermin ist zumeist auf eine Woche nach der ordentlichen Landsgemeinde angesetzt. Andererseits können die Landsgemeinde, 2000 Stimmberechtigte oder der Landrat die Stimmberechtigten zur Behandlung dringlicher Geschäfte zusammenrufen. Die Krisensicherheit der Landsgemeinde ist damit als befriedigend einzustufen.

1.2.3.2. Krisensicherheit des Landrates

Die Landratsverordnung (LRV) sieht keine besonderen Bestimmungen für den Fall einer Krise vor. Im Gegenteil verhindern verschiedene Bestimmungen (z. B. Anwesenheitsvorschriften) eine flexiblere Handhabung der Sitzungen. Zudem ist der Landrat nur beschlussfähig, wenn mindestens 31 Mitglieder anwesend sind, ansonsten er sich vertagen muss. Zwar ist der Landrat bei «Versorgungsstörungen oder schweren Mangellagen» von verschiedenen Bestimmungen (Fristen, Ort und Termine usw.) entbunden. Die Grundlage für diese Bestimmung trat jedoch 2012 ausser Kraft. Die verwendete Begrifflichkeit entspricht zudem derjenigen der wirtschaftlichen Landesversorgung und nicht derjenigen des Bevölkerungsschutzes. Die Krisensicherheit des Landrates ist damit als unbefriedigend einzustufen.

1.2.3.3. Krisensicherheit des Regierungsrates

Das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG) sieht für dringliche Fälle zunächst vor, dass ein Beschluss «auf dem Zirkulationsweg, telefonisch oder auf ähnliche Weise gefasst werden» kann, wenn die Abhaltung einer Sitzung innert nützlicher Frist nicht möglich ist. Gefordert wird, dass die Meinung aller erreichbaren Regierungsmitglieder eingeholt wird. Ein gültiger Beschluss setzt die Mitwirkung von wenigstens drei Mitgliedern voraus. In dringlichen Fällen kann der Landammann oder die Frau Landammann vorsorgliche Massnahmen treffen. Wenn innert nützlicher Frist weder eine Sitzung abgehalten noch ein Beschluss auf dem Zirkulationsweg getroffen

werden kann, so entscheidet der Landammann oder die Frau Landammann anstelle des Regierungsrates, wobei solche Entscheide dem Regierungsrat an der nächsten Sitzung zur Genehmigung unterbreitet werden müssen. Dies stellt grundsätzlich eine zufriedenstellende Krisensicherheit dar. Problematisch erscheint jedoch, dass der Regierungsrat aufgrund des Quorums von drei Mitgliedern auch ausserhalb von Krisensituationen (z. B. aufgrund mehrerer gleichzeitiger Ausstände) beschlussunfähig werden kann.

1.2.3.4. Krisensicherheit der Gemeinden

Die Gemeinden verfügen über die Möglichkeit des sogenannten Kästlibeschlusses: Demnach kann die Vorsteherchaft einer Gemeinde, wenn alle anwesenden Mitglieder zustimmen, oder das Gemeindeparlament mit absoluter Mehrheit ausnahmsweise einen Beschluss anstelle der Stimmberechtigten fassen. Weiter sind Gemeindebehörden grundsätzlich nur beschlussfähig, wenn mindestens die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend und stimmberechtigt sind, doch kann das Präsidium in dringenden Angelegenheiten stellvertretend handeln. Die Krisensicherheit der Gemeinden ist als befriedigend einzustufen.

1.3. Anstoss für die Vorlage

1.3.1. Covid-19-Pandemie

Die Covid-19-Pandemie stellte den Kanton Glarus vor besondere Herausforderungen. Zum einen wurden verschiedene Entscheide (Verordnungen und Verfügungen) des Regierungsrates ausserhalb des ordentlichen Rechtsetzungsprozesses gestützt auf Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d KV getroffen. Die einschlägigen Bestimmungen im Bevölkerungsschutzgesetz wurden demgegenüber nicht verwendet.

Zum anderen entschied der Regierungsrat aufgrund der anhaltenden Krisensituation, die Landsgemeinde 2020 nach einer ersten Verschiebung ausfallen zu lassen und die Landsgemeinde 2021 vom Mai in den September zu verschieben. Ausserdem konnte eine Landratssitzung im April 2020 nicht stattfinden. Während die Landratssitzung bald nachgeholt werden konnte, musste für Vorlagen, über die an der Landsgemeinde 2020 hätte entschieden werden sollen, eine andere Lösung gefunden werden. So unterbreitete der Regierungsrat dem Landrat im September 2020 Geschäfte, die er als dringlich erachtete, zur Beschlussfassung anstelle der Landsgemeinde. Er stützte sich dabei auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV.

Mit Blick auf einen allfällig weiteren Ausfall der Landsgemeinde 2021 und in Beantwortung zweier politischer Vorstösse unterbreitete der Regierungsrat dem Landrat im Januar 2021 eine Vorlage, die den Erlass einer landrätlichen Verordnung zur Durchführung von ausserordentlichen Urnenabstimmungen beinhaltete. Die Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen (Urnenabstimmungsverordnung, UAV) sah vor, Sachabstimmungen und die Wahl von Behördenmitgliedern auf Kantons- und Gemeindeebene ausnahmsweise an der Urne durchzuführen. Die durch den Landrat im April 2021 erlassene Verordnung verfolgte den Zweck, die politische Handlungsfähigkeit des Kantons und der Gemeinden für den Fall aufrechtzuerhalten, dass die Landsgemeinde oder die Gemeindeversammlungen infolge der Pandemie nicht abgehalten werden konnten. Da im Jahr 2021 die Landsgemeinde wie auch Gemeindeversammlungen stattfanden, trat die ausdrücklich auf die Covid-19-Pandemie bezogene und daher befristete Verordnung automatisch ausser Kraft, ohne je angewendet worden zu sein.

1.3.2. Nachbearbeitung

Im Mai 2021 liess der Regierungsrat das Krisenmanagement des Kantons Glarus in der Covid-19-Pandemie evaluieren. Die Evaluation betraf den Zeitraum von Februar 2020 bis August 2021. Der Bericht empfahl zum Zweck der Verhinderung künftiger Blockaden und Verzögerungen, Regeln für den Fall zu erlassen, dass die Landsgemeinde gar nicht oder über einen längeren Zeitraum nicht stattfinden kann.

Diese Empfehlung aus der Evaluation fand Eingang in die Legislaturplanung 2023–2026 des Regierungsrates. Diese sieht unter dem Legislaturziel 1 als Massnahme M 1.1 die Stärkung der Krisensicherheit des politischen Systems vor. Die Massnahme wird damit begründet, dass die Covid-19-Pandemie die Anfälligkeit des politischen Systems des Kantons Glarus (insb. der Versammlungsdemokratie) auf ausserordentliche Ereignisse eindrücklich aufgezeigt habe. Die Krisensicherheit ist jedoch nicht nur in Bezug auf Pandemien, sondern betreffend alle denkbaren Krisen zu stärken.

2. Inhalt der Vorlage

2.1. Herleitung der Lösung

Die mit der Umsetzung der Massnahme betraute Staatskanzlei führte im April 2024 eine Sitzung mit einer Expertengruppe des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg durch. Die sich im Rahmen der Vorlage stellenden Fragen fügten sich in das von diesen Experten betreute und vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) geförderte Projekt «Schweizerische Pandemie-gouvernanz» ein. Basierend auf den Ergebnissen der Sitzung erarbeitete eine verwaltungsinterne Projektgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Staats-

kanzlei, der Departemente Volkswirtschaft und Inneres (DVI) und Sicherheit und Justiz (DSJ) sowie der drei Gemeinden den vorliegenden Entwurf.

2.2. Zweck

Mit Blick auf das störungsfreie Funktionieren der politischen Institutionen im Falle künftiger Krisen bezweckt die Vorlage eine Änderung bzw. Verwesentlichung der Dringlichkeits- und Notrechtsklauseln in der Kantonsverfassung sowie eine entsprechende Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und des Bevölkerungsschutzgesetzes. Dabei gilt es einen Regelungsmechanismus zu finden, bei dem gleichzeitig die in – möglichst breit zu denkenden – Krisen erforderliche Flexibilität gewährleistet ist, keine Blockaden entstehen und Rechtssicherheit sowie Rechtsstaatlichkeit soweit wie möglich gewährleistet bleiben.

2.3. Neuordnung des Dringlichkeitsrechts

2.3.1. Dringlichkeitsrecht des Landrates

Der Entwurf übernimmt den Regelungsinhalt der bisherigen Verfassungsbestimmung von Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV. Notrechtliche Kompetenzen bei Katastrophen und Notlagen sollen aber nicht mehr unter Artikel 91a E-KV fallen. Diese sollen inskünftig über die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 81 KV erfolgen (s. Ziff. 2.4). Somit handelt es sich beim neuen Artikel 91a ausschliesslich um eine Dringlichkeitsklausel.

Was bedeutet eine Dringlichkeitsklausel im Kanton Glarus, in dem nicht das Parlament, sondern die Landsgemeinde Verfassungs- und Gesetzgeberin ist? Ausgehend von der bereits erwähnten Definition (s. Ziff. 1.1) bedeutet dies, dass das Inkrafttreten eines Beschlusses bereits mit Annahme durch den Landrat erfolgt und die Landsgemeinde als nachträgliches (obligatorisches) Referendum wirkt. Die politischen Rechte der Stimmberechtigten werden bei Anwendung von Dringlichkeitsrecht zwar eingeschränkt, jedoch im Grundsatz dennoch gewahrt, da sie über die dringlichen Beschlüsse nachträglich an der Landsgemeinde entscheiden können. Somit bleiben grundsätzlich sämtliche Elemente des ordentlichen Rechtsetzungsprozesses erhalten und erfahren lediglich eine andere zeitliche Anordnung.

Mit Artikel 91a E-KV wird der Umfang der Dringlichkeitsklausel erweitert: Durch die Entkoppelung von Artikel 89 KV (mit der eingrenzenden Überschrift «Rechtsetzung») wird angezeigt, dass die neu geschaffenen «Befugnisse in dringlichen Fällen» mehr als nur die Rechtsetzung umfassen. Durch den neuen Klammerverweis auf die Befugnisse der Landsgemeinde wird zudem klargestellt, dass der Landrat fortan in dringlichen Fällen voll und ganz «anstelle der Landsgemeinde» tritt: Ihm steht damit nicht nur die Verfassungs- und Gesetzgebung zu, sondern auch die Sachbefugnisse wie die Festlegung des Steuerfusses oder Finanzbeschlüsse. Neu soll der Landrat auch die Wahlbefugnisse der Landsgemeinde übernehmen können, also in dringlichen Fällen den Landammann und Landesstatthalter sowie die Mitglieder der Gerichte wählen können. Eine dringliche Inkraftsetzung ist nur «in dringlichen Fällen» statthaft. Es muss sich sowohl sachlich wie auch zeitlich um dringende Angelegenheiten handeln (s. dazu Ziff. 3.1, Erläuterungen zu Art. 91a E-KV).

Zusätzlich und unabhängig von der sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit gilt eine Vorlage als sachlich und zeitlich dringlich, deren Dringlichkeit sich aufgrund einer Umsetzungsfrist im höherrangigen Recht ergibt, sofern diese Frist nicht von der ordentlichen Landsgemeinde eingehalten werden kann. Typischerweise handelt es sich hierbei um die Umsetzung oder den Vollzug von Bundesrecht im kantonalen Recht. In solchen Fällen soll auf die Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde verzichtet werden können. Die nächste ordentliche Landsgemeinde kann über die Einzelheiten der Vorlage nachträglich befinden.

Das Dringlichkeitsrecht existiert parallel zur Möglichkeit der Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde. Dem Landrat kommt in dieser Frage faktisch eine Wahlmöglichkeit zu. Der Entscheid liegt in seinem politischen Ermessen und hat aufgrund einer Rechtsgüterabwägung zu erfolgen. Denkbar sind beispielsweise Vorlagen, die zwar sachlich und zeitlich dringlich sind, die (aufwendige) Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde jedoch nicht rechtfertigen. Dabei kann z. B. miteinbezogen werden, ob eine Landsgemeinde unter den gegebenen Umständen überhaupt stattfinden kann und ob es zumutbar erscheint, die Stimmbevölkerung ausschliesslich für den entsprechenden Beschluss (allenfalls sogar kurzfristig) zu bemühen. Gerade bei dringlich einberufenen ausserordentlichen Landsgemeinden stellt sich aufgrund der kurzen Frist von fünf Tagen in Bezug auf die für die Meinungsbildung zur Verfügung stehende Zeit und die allenfalls tiefere Stimmbeteiligung die Frage, ob ein Dringlichkeitsbeschluss durch den Landrat mit nachträglicher Beschlussfassung durch die ordentliche Landsgemeinde nicht eher im Sinne der demokratischen Legitimation ist.

Der Landrat handelt bei Anwendung von Dringlichkeitsrecht als Treuhänder der Befugnisse und Interessen der Landsgemeinde. Ihm obliegt eine grosse Verantwortung. Entsprechend hat er die sachliche wie auch die zeitliche Dringlichkeit ausreichend zu begründen und von der Dringlicherklärung abzusehen, wenn diese nicht notwendig ist. Weiter darf die Dringlichkeitsklausel in keinem Fall für Notrecht missbraucht werden (s. dazu Ziff. 2.4.3.2).

2.3.2. Dringlichkeitsrecht des Regierungsrates

Der Entwurf übernimmt den Regelungsinhalt der bisherigen Verfassungsbestimmung von Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d KV. Analog zur Bestimmung des Landrates sollen aber auch unter Artikel 101a E-KV nicht länger notrechtliche Kompetenzen bei Katastrophen und Notlagen fallen. Dies wird durch die Streichung des Begriffs «in Notlagen» klargestellt. Notrechtliche Kompetenzen, die eine Änderung der Zuständigkeitsvorschriften bewirken, sollen inskünftig ausschliesslich über die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 81 E-KV erfolgen (s. Ziff. 2.4). Somit handelt es sich auch bei Artikel 101a E-KV ausschliesslich um eine Dringlichkeitsklausel.

Während der Landrat in dringlichen Fällen «anstelle der Landsgemeinde» handeln kann, soll der Regierungsrat in dringlichen Fällen neu «anstelle des Landrates» handeln können. Beim Dringlichkeitsbegriff handelt es sich grundsätzlich um denselben. Er bezeichnet im Falle des Regierungsrates insbesondere jene sachlich dringlichen Geschäfte im Zuständigkeitsbereich des Landrates (sachliche Dringlichkeit), die innert nützlicher Frist nicht durch den Landrat entschieden werden können, sei es, weil keine Sitzungen einberufen wurden oder der Landrat aus anderen Gründen verhindert ist (zeitliche Dringlichkeit).

Auch mit Artikel 101a E-KV soll der Umfang des Dringlichkeitsrechts erweitert werden. Die Entkoppelung von Artikel 99 KV (unter der Überschrift «Rechtsetzung») bedeutet auch hier, dass die neu geschaffenen «Befugnisse in dringlichen Fällen» auch für den Regierungsrat mehr als nur die Rechtsetzung umfassen. Der Klammerverweis umschreibt die Landratsbefugnisse, auf die der Regierungsrat in dringlichen Fällen Zugriff hat: Wahl-, Rechtsetzungs-, Finanz-, Sach- sowie Mitwirkungsbefugnisse im Bund. Aufgrund der unregelmässigen, teilweise mehrere Monate auseinanderliegenden Landratssitzungen, rechtfertigt es sich, auch den neu zu schaffenden Artikel 91a E-KV unter das Dringlichkeitsrecht des Regierungsrates zu fassen. Mithin steht dem Regierungsrat auch der doppelt abgeleitete dringliche Zugriff auf die Kompetenzen der Landsgemeinde («anstelle des Landrates anstelle der Landsgemeinde») zu. Dies gilt auch für die dringliche Umsetzung höher-rangigen Rechts (Art. 91a Abs. 2 E-KV). Dieser Zugriff ist aber klar subsidiär zu demjenigen des Landrates. Ein sachlich und zeitlich dringlicher Beschluss im Kompetenzbereich der Landsgemeinde kann vom Regierungsrat dringlich beschlossen werden, wenn er weder den Aufschub bis zur Landsgemeinde noch bis zur nächsten Landratssitzung duldet. Wenn der Landrat aber innert nützlicher Frist anstelle der Landsgemeinde dringlich entscheiden kann, verschafft das Dringlichkeitsrecht des Regierungsrates gegenüber demjenigen des Landrates keinen Zeitgewinn. Der Regierungsrat hat in solchen Fällen aufgrund des verfassungsmässigen Vorrangs des Landrates hinter diesem zurückzutreten.

Die dringlichen Beschlüsse gelten bis zur nächsten Sitzung des Landrates (wenn es sich um einen dringlichen Beschluss in dessen Kompetenz handelt) bzw. bis zur Landsgemeinde (wenn es sich um einen dringlichen Beschluss in deren Kompetenz handelt). Die Rechte des Landrates bzw. der Landsgemeinde werden zwar eingeschränkt, jedoch nachträglich im Grundsatz gewahrt.

2.4. Gesetzgebung für den Notstand

Die Rechtsordnung geht als Friedensordnung von einer normalen Lage aus. Auch eine Dringlichkeitsklausel bewegt sich – trotz zeitlicher und sachlicher Dringlichkeit – innerhalb einer solch normalen oder allenfalls besonderen Lage. Der Regelungsinhalt von Artikel 81 KV betrifft demgegenüber Situationen, für deren Bewältigung die Rechtsordnung keine anderweitigen, ausreichenden Massnahmen vorsieht.

2.4.1. Bereinigung der bevölkerungsschutzrechtlichen Begriffe

Die Begriffe, die solche über die normale Lage hinausgehenden Situationen zu erfassen versuchen, sind historisch gewachsen und variieren teilweise stark. Der Bund operiert neben der normalen Lage mit den Steigerungen der besonderen und ausserordentlichen Lage:

- Eine *besondere Lage* ist eine Situation, in der gewisse Staatsaufgaben in gewissen Bereichen mit den ordentlichen Verwaltungsabläufen nicht mehr bewältigt werden können. Typisch ist der Bedarf nach Straf-fung der Verfahren, rascher Konzentration der Mittel sowie einer koordinierten Führung. Besondere Lagen werden mit den Instrumenten des ordentlichen Rechts bewältigt.
- Eine *ausserordentliche Lage* ist eine Situation, die für eine grosse Zahl von Einwohnern eines Gebietes als bedrohlich erlebt wird und den normalen Lebensgang massiv stört oder verunmöglicht. Eine qualifizierte Form der ausserordentlichen Lage ist der sogenannte Staatsnotstand, in dem die Existenz des Staates an sich oder das Überleben der Bevölkerung unmittelbar bedroht oder sogar verletzt ist. Typisch für eine ausserordentliche Lage ist eine Konzentration aller Einsatzmittel, eine Koordination der Gesamtheit der Verfahren sowie eine koordinierte Führung. Eine ausserordentliche Lage kann Notrecht rechtfertigen.

Die Bundesverfassung kennt lediglich den Begriff der ausserordentlichen Lage (Art. 58 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BV). Doch verschiedene Bundesgesetze verwenden die Trias der normalen, besonderen und ausserordentlichen Lage. Da auch das Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) diese verwendet, sind sie seit der Covid-19-Pandemie allgemein bekannt. Dieses dreistufige Lagemodell ist auch in der geplanten Revision des EpG weiterhin vorgesehen. Der Bund ist jedoch nicht konsequent in deren Verwendung: So fehlt die «besondere Lage» generell in militärrechtlichen Erlassen sowie auch in der Verordnung über die Krisenorganisation der

Bundesverwaltung (KOBV). Dennoch haben mehrere Kantone diese Begrifflichkeit (teilweise) in ihren kantonalen Bevölkerungsschutzgesetzen übernommen (ZH, UR, AR, SG, GR, TI, VD, VS).

Demgegenüber verwenden sowohl das Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG) sowie eine Vielzahl der Kantone (BE, LU, SZ, OW, NW, FR, SO, BL, SH, AI, AG, NE, JU) verschiedene Variationen der ebenfalls als Steigerung gedachten Begriffe «Grossereignis» und «Katastrophe/Notlage». Zentral sind insbesondere die Begriffe «Katastrophe» und «Notlage». Sie werden nicht im Bundesrecht, sondern in der interkantonalen Vereinbarung zwischen den Kantonen über die interkantonale Hilfeleistung durch den Zivilschutz bei Katastrophen und in Notlagen, der alle Kantone beigetreten sind, folgendermassen definiert:

- *Katastrophen* sind Ereignisse (natur- oder zivilisationsbedingtes Schadensereignis bzw. schwerer Unglücksfall), die so viele Schäden und Ausfälle verursachen, dass sie die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft überfordern;
- *Notlagen* sind Situationen, die aus einer gesellschaftlichen Entwicklung oder einem technischen Ereignis entstehen und mit den ordentlichen Abläufen nicht wirkungsvoll bewältigt werden können, weil sie die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft überfordern.

Der Kanton Glarus verwendet einerseits im geltenden Bevölkerungsschutzgesetz die Begriffe «Katastrophe» und «Notlage». Darüber hinaus definiert es noch «Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle» und den «bewaffneten Konflikt». In der Verordnung zum Gesetz über den Bevölkerungsschutz (Bevölkerungsschutzverordnung, BevV) wird der Einfachheit halber darauf verzichtet, die verschiedenen im Gesetz genannten Ereignisse einzeln aufzuzählen. Stattdessen wird dafür allgemein der Begriff «Krisensituation» verwendet. Andererseits unterscheidet das Gesetz über das Gesundheitswesen (GesG) in dem von der Landsgemeinde 2014 eingefügten Artikel 8a Absatz 2 betreffend den Koordinierten Sanitätsdienst zwischen der «besonderen Lage» und der «ausserordentlichen Lage». Letztere wird umschrieben mit «Unfälle mit über 30 Verletzten, Katastrophen, flächendeckende Gesundheitsgefährdungen von Mensch und Tier», für welche die sanitätsdienstlichen Rettungsmittel des Kantons nicht ausreichen und Hilfe durch andere Kantone oder den Bund anzufordern ist (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2014, S. 30, 35). Das gestützt darauf vom Regierungsrat für die «besondere Lage» verabschiedete Einsatzkonzept Koordination des Rettungsdienstes bei Alltags- und Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen vom Oktober 2023 unterscheidet anhand des Massenanfalls von Verletzten zwischen «Alltagsereignis» (bis 5 Patientinnen und Patienten), «Grossereignis» (6–11 bzw. 12 und mehr Patientinnen und Patienten) und «Katastrophe/Notlage» (über 50 Patientinnen und Patienten).

Diese Vorlage wird dazu genutzt, eine Angleichung der verschiedenen Begriffe im Bevölkerungsschutzgesetz zu schaffen. Dazu soll einerseits die bisherige Spezifikation verschiedener Fallgruppen (Katastrophe, Notlage, Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle und bewaffneter Konflikt) als Anknüpfungspunkt in Artikel 2 BevG GL fallengelassen werden. Stattdessen soll für Situationen, die mit den ordentlichen Verfahren nicht mehr bewältigt werden können, der bereits existierende Sammelbegriff Krisensituation aus der Bevölkerungsschutzverordnung verwendet werden. Dieser ist abstrakt genug, um all die bisherigen, spezifischen Fälle in sich aufzunehmen. Er wird definiert als ein Schadensereignis, für dessen Bewältigung in zahlreichen Bereichen und Sektoren die ordentlichen Abläufe nicht genügen.

Davon abzugrenzen sind das Alltags- und das Grossereignis, die neu in Artikel 8 Absatz 6 E-BevG GL genannt werden. Das im Gesetz nicht näher definierte Alltagsereignis bezeichnet eine Situation, in der ordentliche Abläufe zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben ausreichen. Das ebenfalls im Gesetz nicht näher definierte Grossereignis bezeichnet eine Situation oder ein Schadensereignis, für dessen Bewältigung ein Zusammenwirken mehrerer Partnerorganisationen erforderlich ist. Obwohl die beiden Begriffe bislang nicht im Gesetz genannt wurden, entspricht es der bisherigen Praxis und den eingespielten Verfahren, dass bei Alltags- und Grossereignissen die Partnerorganisationen dies zusammen mit ihrer je eigenen Führungsstruktur lösen und kein separates Führungs- und Koordinationsorgan notwendig ist (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2012, S. 56).

Eine Übersicht der somit bereinigten Begrifflichkeit liefert die nachfolgende Tabelle. Um die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen des Bundes oder anderer Kantone zu erleichtern, wird zusammen mit der Definition von Alltagsereignis, Grossereignis und Krisensituation eine Entsprechung zu den Begriffen normale Lage, besondere Lage und ausserordentliche Lage gegeben.

Tabelle 1. Übersicht über die Begriffe im Bevölkerungsschutzrecht

Kriterien	Alltagsereignis	Grossereignis	Krisensituationen
Definition	Situation, in der ordentliche Abläufe zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben ausreichen. Es handelt sich um den sicherheitspolitischen «courant normal».	Situation, für deren Bewältigung ein Zusammenwirken mehrerer Partnerorganisationen erforderlich ist.	Situation, für deren Bewältigung in zahlreichen Bereichen und Sektoren die ordentlichen Abläufe nicht genügen, z. B. um die anstehenden Aufgaben zu bewältigen bzw. die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft überfordert sind.
Entsprechender Lagebegriff	Normale Lage	Besondere Lage	Ausserordentliche Lage
Charakteristik (nicht abschliessend)	– zeitlich, räumlich und thematisch begrenzt – betrifft oder tangiert nur einen kleinen Teil der Bevölkerung – keine oder nur kurze Chaosphase – kann mit den ordentlichen Mitteln, meist mit den Ersteinsatzmitteln, bewältigt werden	– führt zur spürbaren Beeinträchtigung der Lebensgrundlagen der betroffenen Bevölkerung – es können mehrere Gemeinden oder eine Region betroffen sein – Bewältigung kann Tage bis Wochen dauern – meist ausgeprägte Chaosphase – mit ordentlichen Mitteln oder Abläufen allein nicht bewältigbar – Tätigkeit der Behörden nur sektoriell betroffen	– führt zur nachhaltigen Beeinträchtigung der Lebensgrundlagen der betroffenen Bevölkerung – Bewältigung kann Wochen bis Monate dauern – lange und komplexe Chaosphase – interkantonale, nationale oder gar internationale Hilfe ist notwendig
Rechtliche Folgen	Geltung der Rechtsordnung (keine Anwendung BevG GL)	Geltung der Rechtsordnung (keine Anwendung BevG GL)	Anwendung BevG GL: – Ausrufung des Notstands – Erlass von Notrecht, u. U. in Abweichung der Verfassung
Beispiele (nicht abschliessend)	– Kapitalverbrechen – Brand eines Objekts – Verkehrsunfall – Explosionsunglück – Chemiehavarie – Trinkwasserverunreinigung – Energieausfall – Demonstration	– Grossanlass – Dürre / Sturm / Hochwasser / Lawinen – Murgang (z. B. Wagenrunse) – Flächenbrand – Eisenbahnunglück – Flugzeugabsturz – Migrationswelle – Demonstrationswelle mit Gewaltextremismus – Epidemien / Tierseuchen	– ggf. Epidemien / Tierseuchen – ggf. Erdbeben – Bruch einer Staumauer – Kernkraftwerkstörfall mit Freisetzung von Radioaktivität / radioaktive Verstrahlungslage – Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle – Bewaffneter Konflikt

2.4.2. Änderung von Artikel 81 der Kantonsverfassung

Artikel 81 KV stellt eine Notstandsklausel dar (s. Ziff. 1.1): Dem Gesetzgeber wird damit die Möglichkeit eingeräumt, dem Parlament oder der Regierung durch ein Gesetz für beschränkte Zeit Befugnisse einzuräumen, die vom ordentlichen Gesetzes- und sogar Verfassungsrecht abweichen können. Somit ist Artikel 81 KV begrifflich zu bereinigen: Statt um «Notrecht», wie die Überschrift derzeit lautet, handelt es sich um eine verfassungsrechtliche Grundlage für einen «Notstand».

Bislang bestimmt die Kantonsverfassung, dass «dem Landrat und dem Regierungsrat durch Gesetz für beschränkte Zeit Befugnisse eingeräumt werden» können. Der vorliegende Entwurf möchte diese Befugnisse lediglich dem Regierungsrat einräumen. Die gemachten Erfahrungen zeigen, dass Krisenzeiten Exekutivzeiten sind. Anders als der Landrat ist der Regierungsrat eine grundsätzlich jederzeit handlungsfähige Behörde, die innert Kürze auf das Spezialwissen der Verwaltung zurückgreifen kann. Der Landrat als Milizparlament

tagt nicht ständig. Üblicherweise dauert aufgrund der Grösse des Gremiums auch die Entscheidungsfindung länger.

Dem Landrat soll jedoch als oberste Aufsichtsbehörde des Kantons in der Nachbearbeitung und Aufarbeitung eines Notstands ein besonderes Gewicht zukommen. Nach wie vor obliegt es dem Regierungsrat, dem Landrat einen Schlussbericht über die während des Notstands getroffenen Massnahmen zu erstatten. Der Landrat hat diesen Bericht zu genehmigen. Damit ist nach einer Krise die politische Kontrolle durch den Landrat sichergestellt.

Nicht länger vorgesehen ist demgegenüber, dass der Landrat seinerseits der Landsgemeinde Bericht erstatten muss. Die Landsgemeinde könnte in einem solchen, bisher nie eingetretenen Fall einen Bericht nur zur Kenntnis nehmen, nicht aber raten, mindern und mehrern. Freie, von Anträgen losgelöste Voten im Sinne von eigentlichen Kommentaren sind der Glarner Landsgemeinde jedoch fremd. Aus diesem Grund wird die Aufhebung dieser Berichterstattung an die Landsgemeinde vorgeschlagen.

2.4.3. Der Notstand

Der Notstand stellt die rechtliche Folge der Feststellung dar, dass für die Bewältigung einer bestimmten Krisensituation die geltende Rechtsordnung keine anderweitigen, ausreichenden Massnahmen vorsieht. Mit dem Notstand wird die ordentliche Rechtsordnung verlassen und ein ausserordentlicher Rechtsraum betreten. In diesem ausserordentlichen Rechtsraum wird der zur Bewältigung der Krisensituation berufene Regierungsrat abweichend von der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung mit ausserordentlichen Befugnissen zum Erlass von Notrecht ausgestattet. Zur bestmöglichen Wahrung der Rechtsstaatlichkeit ist dieser ausserordentliche Rechtsraum einzugrenzen und in seiner Dauer zu begrenzen. Das Ergebnis hiervon ist eine Regelung des Notstands, die sich an diejenige des Kantons Zug anlehnt.

2.4.3.1. Die Ausrufung des Notstands

Ein Notstand ist durch den Regierungsrat anhand der im Gesetz definierten Voraussetzungen festzustellen und auszurufen. Da die Ausrufung des Notstands die Voraussetzung für den Erlass von verfassungsabänderndem Notrecht ist, darf dies nicht leichtfertig angenommen werden. Insbesondere ist in Anwendung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes immer zu prüfen, ob nicht bereits eine weniger weitgehende Massnahme innerhalb des ordentlichen Rechts (wie z. B. Dringlichkeitsrecht) geeignet ist, um der Krisensituation zu begegnen.

Die Ausrufung des Notstands ist durch den Regierungsrat gegenüber der Bevölkerung in geeigneter Form zu kommunizieren. In der Art und Weise des gewählten Kommunikationsmittels ist der Regierungsrat frei, wobei er die Gegebenheiten der Krisensituation zu berücksichtigen haben wird. Wichtig ist jedoch die rasche Orientierung der Bevölkerung und der betroffenen Gemeinden.

2.4.3.2. Der Unterschied zwischen Dringlichkeitsrecht und Notrecht

Ergänzend zu den Begriffsbestimmungen (vgl. Ziff. 1.1) ist auf die Unterschiede zwischen Dringlichkeitsrecht und Notrecht einzugehen:

- Das *Dringlichkeitsrecht* zielt auf einen Zeitgewinn, insofern ein Beschluss (z. B. durch den Landrat) in Kraft gesetzt werden kann, noch bevor das verfassungsmässig dafür zuständige Organ (z. B. die Landsgemeinde) darüber entschieden hat. Der Vorteil liegt im schnelleren Inkrafttreten. Sobald aber der dringliche Beschluss vom zuständigen Organ bestätigt wird, handelt es sich um geltendes und grundsätzlich auf Dauer ausgelegtes Recht. Dringlichkeitsrecht wird nicht dem Notrecht zugerechnet, da die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung respektiert wird und der ordentliche Rechtsetzungsprozess lediglich zeitlich anders angeordnet wird.
- Demgegenüber erlaubt *Notrecht*, einen Beschluss in Abweichung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung zu erlassen. Der Vorteil liegt in der situationsbezogenen Befugnis des Regierungsrates zur Bewältigung einer Krisensituation. Notrecht ist an die Krisensituation geknüpft und hat somit einen temporären, ja eigentlich provisorischen Charakter. Sobald die Krisensituation vorbei ist, endet auch das Notrecht. Aus diesem Grund entscheidet auch das dafür verfassungsmässig zuständige, in der Krise aber oftmals nicht rasch genug handlungsfähige Organ (z. B. die Landsgemeinde) grundsätzlich nicht über das Notrecht.

Aufgrund der soeben dargelegten Unterschiede erhellt sich auch der unterschiedliche Umfang der Kompetenz zur Verfassungsänderung:

- Im Rahmen des Dringlichkeitsrechts (Art. 101a Abs. 1 E-KV, s. Ziff. 2.3.2) kann der Regierungsrat das zur Überbrückung der zeitlichen und sachlichen Dringlichkeit Notwendige «anstelle des Landrates» oder indirekt anstelle der Landsgemeinde vorsehen, also z. B. eine notwendige Verfassungsgrundlage für ein zeitgleich dringlich in Kraft zu setzendes Gesetz beschliessen. Die Verfassungsänderungen bewegen sich also im Rahmen des Üblichen und können nicht für weitreichende Umgestaltungen der verfassungsmässigen Ordnung genutzt werden.
- Im Rahmen des Notrechts kann der Regierungsrat zur Bewältigung einer Krisensituation selbstständig von der Verfassung abweichen (Art. 81 Abs. 1 E-KV; Art. 4d Abs. 2 E-BevG GL). Damit kann der Regierungsrat

von der Verfassungsordnung weitgehend ausbrechen. Namentlich die Grundrechte, die politischen Rechte sowie die staatsleitenden Grundsätze und die Organisationsprinzipien der Verfassung hat der Regierungsrat dabei bestmöglich zu wahren, wobei Einschränkungen zur Bewältigung einer Krisensituation möglich sind. Ein weitreichendes Abweichen von der Verfassung ist vor allem im Bereich des zweiten Kapitels der Verfassung (öffentliche Aufgaben und Finanzordnung) denkbar. Das Mass des Zulässigen bestimmt sich im Sinne der Verhältnismässigkeit anhand der konkreten Krisensituation: Kein Eingriff in die Freiheit darf weitergehen, als es ein zulässiger Zweck und ein überwiegendes öffentliches Interesse erfordern.

Im Rahmen einer Krisensituation soll dem Regierungsrat das gesamte Instrumentarium der ordentlichen Rechtsordnung und des Notrechts offenstehen. Was im Einzelfall geboten erscheint, bestimmt dabei die Verhältnismässigkeit. Mithin muss der Regierungsrat auch in einer Krisensituation weiterhin das mildere Mittel wählen und Verordnungen oder Gesetze im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren erlassen oder dringlich in Kraft setzen lassen. Dies ist sinnvoll, wenn es sich um Vorlagen handelt, welche unabhängig von der Krisensituation erlassen werden und dauerhaft gelten sollen. Um die Frage nach der Dauer einer Regelung nicht bereits mit der Wahl der Erlassform abschliessend zu bestimmen, besteht auch die Möglichkeit, eine nicht auf Dauer ausgelegte Notverordnung in ordentliches und somit dauerhaftes Recht zu überführen.

2.4.3.3. Der Erlass von Notrecht

Die Ausrufung des Notstands ist unabdingbare Voraussetzung für die ausserordentlichen Befugnisse des Regierungsrates gemäss Artikel 81 E-KV. Mit Artikel 4d E-BevG GL als neue Notrechtsklausel wird der Regierungsrat zum Erlass von Notrecht befähigt, wobei er «bestehende Erlasse einstweilen ganz oder teilweise ausser Kraft setzen und an deren Stelle Notverordnungen erlassen» kann. Das Gesetz schreibt ein Ziel- und Zweckerfordernis vor: Dies ist nur zulässig «zur Bewältigung einer Krisensituation».

Bei dem vom Regierungsrat erlassenen Notrecht handelt es sich um sogenannte Notverordnungen, die auf Verordnungs-, Gesetzes- oder sogar Verfassungsstufe stehen können. Damit kann der Regierungsrat mittels Notverordnungen Grundrechte einschränken, wobei er den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren hat. Überdies appelliert Artikel 4d Absatz 2 E-BevG GL an den Regierungsrat, bei einer Abweichung von der Verfassung «bestmöglich die Grundrechte und die politischen Rechte sowie die staatsleitenden Grundsätze und die Organisationsprinzipien der Verfassung» zu wahren. Es handelt sich hier um einen rechtsstaatlichen Appell, der naturgemäss in einem Notstand nicht durchgesetzt werden kann. Immerhin ist zu bemerken, dass zu starke Eingriffe in diesen Bereichen aller Wahrscheinlichkeit nach ohnehin gegen Bundesrecht (Art. 49 BV) oder Völkerrecht verstossen würden (Europäische Menschenrechtskonvention, UNO-Pakt II). Gerade der Kerngehalt von Grundrechten oder die sogenannten notstandsfesten Garantien sind auch in einem Notstand unantastbar.

Um sicherzustellen, dass der Regierungsrat seine Notverordnungscompetenz dem Ziel und dem Zweck angemessen ausübt, setzt er den Landrat und die Gemeinden über das verordnete Notrecht unverzüglich in Kenntnis. Kontroverse Notverordnungen können mittels Motionen oder Interpellationen im Landrat zur Diskussion gestellt werden. Ebenfalls können sich Bürgerinnen und Bürger sowie auch die Gemeinden (etwa bei Verletzung von deren Autonomie) gegen Notverordnungen gerichtlich zur Wehr setzen. Als kantonale Erlasse sind Notverordnungen mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten direkt beim Bundesgericht anfechtbar.

2.4.3.4. Die Prüfung und Aufhebung des Notstands

Die ausserordentlichen Befugnisse des Regierungsrates während eines Notstands sind diesem gemäss Kantonsverfassung nur «für beschränkte Zeit» eingeräumt. Die Abweichung von der ordentlichen Rechtsordnung soll nicht länger dauern, als dies unbedingt notwendig ist.

So verpflichtet der Entwurf den Regierungsrat, den Notstand unverzüglich aufzuheben, wenn dessen Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind. Wenn der Regierungsrat seinerseits den Notstand nicht innert 90 Tagen aufhebt, so verpflichtet der Entwurf den Landrat zur Prüfung, ob die Voraussetzungen zur Aufrechterhaltung des Notstands noch erfüllt sind. Wenn er die Aufrechterhaltung des Notstands gutheisst, so muss er automatisch spätestens alle 90 Tage wieder darüber entscheiden. Damit kann der Landrat periodisch den Notstand aufheben und einen Wegfall des Notrechts herbeiführen.

Wenn weder der Regierungsrat noch der Landrat den Notstand aufhebt, so kann die ordentliche oder eine ausserordentliche Landsgemeinde über die Aufhebung oder Aufrechterhaltung des Notstands entscheiden. Eine ordentliche Landsgemeinde befindet zwingend über den Notstand, wenn dieser über ihre Durchführung (am ersten Sonntag im Mai oder allenfalls am Verschiebungstermin) hinaus andauert. Mittels einer ausserordentlichen Landsgemeinde können 1000 Stimmberechtigte einen Beschluss der Landsgemeinde über den Notstand jederzeit – gegen den Willen von Regierungs- und Landrat – erzwingen. Somit kann die Landsgemeinde potenziell jederzeit den Notstand aufheben und einen Wegfall des Notrechts herbeiführen.

Mit dieser Kaskade sind sowohl Regierungs- und Landrat sowie die Landsgemeinde «Hüter der Verfassung» und können bei einem Missbrauch bzw. bei einer Untätigkeit der jeweils anderen Organe korrigierend eingrei-

fen. Weder der Landrat noch die Landsgemeinde können aber die während des Notstands getroffenen Massnahmen des Regierungsrates übersteuern, höchstens diese in ordentliches Recht überführen.

2.4.3.5. Der Wegfall des Notrechts

Wird der Notstand – durch den Regierungsrat, den Landrat oder die Landsgemeinde – aufgehoben, verlieren die Notverordnungen von Gesetzes wegen und ohne weiteres Zutun ihre Gültigkeit. Dieser automatische Wegfall der Gültigkeit verhindert, dass Notverordnungen die ihnen zugedachte Wirkungsphase aus Unachtsamkeit langfristig überdauern oder dass der Erlass von Notrecht zu einem späteren Zeitpunkt in rechtsmissbräuchlicher Weise herangezogen werden könnte. Bei der Aufhebung des Notrechts steht der aufhebenden Behörde die Möglichkeit zu, diese gebietsweise oder zeitlich gestaffelt vorzunehmen.

Weiter kann, mit Blick auf die allenfalls heikle Stabilisierung eines bestimmten Notstandsgebietes, eine beschränkte Verlängerung des Notrechts über das Notstandsende hinaus geboten sein. Der Entwurf räumt deshalb dem Regierungsrat die Kompetenz ein, mit Aufhebung des Notstands eine Verlängerung um maximal 30 Tage anzuordnen und, gegebenenfalls, dem Landrat dessen Verlängerung um maximal ein Jahr zu beantragen. Damit wird dem Prinzip der Gewaltenteilung Nachachtung verschafft und eine Machtkonzentration seitens der Exekutive verhindert. Aus denselben Überlegungen heraus ist eine zeitlich nicht länger gerechtfertigte Abweichung von der ordentlichen Rechtsordnung durch die Legislative zu verhindern.

2.4.3.6. Die Überführung von Notrecht ins ordentliche Recht

Obwohl Notrecht grundsätzlich nur zur Bewältigung der Krisensituation gedacht ist, kann es unter Umständen notwendig sein, eine Notverordnung des Regierungsrates nicht nur zeitlich zu verlängern, sondern dauerhaft in Geltung zu belassen. Da nach Aufhebung des Notstands und über die Dauer einer Krisensituation hinaus der notrechtliche Beschluss des Regierungsrates nicht länger legitimiert ist, muss die Überführung ins ordentliche Recht über das ordentliche Rechtsetzungsverfahren erfolgen.

Ob eine solche Verstetigung einer Notverordnung opportun ist, wird durch den Landrat im Rahmen einer Eintretensdebatte geprüft. Je nach Erlassstufe, in welche die Notverordnung überführt werden soll, ist der Landrat oder die Landsgemeinde für die Überführung in das ordentliche Recht zuständig. Beiden stehen wie im Rahmen der ordentlichen Rechtsetzung alle Rechte auf Abänderung zu.

2.5. Krisensicherheit der Institutionen

2.5.1. Beschlussfähigkeit der Räte

Bislang sind sowohl die Dringlichkeits- wie Notrechts- und Notstandsklauseln der Rechtsordnung implizit davon ausgegangen, dass die Behörden allzeit beschlussfähig sind. Krisensituationen können aber auch personelle Auswirkungen auf die Behörden haben. Bereits ein Unfall kann dazu führen, dass mehrere Mitglieder einer Behörde nicht mehr fähig sind, ihr Amt auszuüben. In solchen Fällen kann es sein, dass die Quoren im geltenden Recht eine Behörde beschlussunfähig machen. Diese Gefahr besteht v. a. beim Landrat, welcher nur beschlussfähig ist, wenn mindestens 31 Mitglieder anwesend sind, ansonsten er sich vertagen muss, wie auch bei den landrätlichen Kommissionen. Beim Regierungsrat (beschlussfähig, wenn mindestens drei Mitglieder anwesend sind) und bei den Gemeindebehörden (beschlussfähig, wenn mindestens die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend und stimmberechtigt sind) kann das Präsidium in dringenden Angelegenheiten stellvertretend handeln.

Zur Stärkung der Krisensicherheit soll mit einer Ausnahme zur Bestimmung von Artikel 79 KV ermöglicht werden, im Falle eines Notstands von den gesetzlichen Quoren abzuweichen. Dazu stehen zwei Möglichkeiten zur Verfügung. Die erste Möglichkeit gilt für Fälle, in denen eine Mehrheit der Ratsmitglieder aufgrund der Krisensituation physisch verhindert ist, an den Tagungsort zu gelangen. In solchen Fällen kann das Präsidium im Rahmen einer ausserordentlichen Beschlussfassung erlauben, dass Ratsmitglieder extern abstimmen können. Von der Möglichkeit, auch ausserhalb eines Notstands externe Abstimmungen zuzulassen, wurde abgesehen.

Die zweite Möglichkeit gilt für Fälle, in denen eine Mehrheit der Ratsmitglieder aufgrund der Krisensituation ausgefallen ist, sowohl dauerhaft (weil die Personen verstorben oder verschollen sind) wie auch auf unbestimmte Zeit (weil die Ratsmitglieder körperlich oder geistig nicht mehr in der Lage sind, das Amt in absehbarer Zeit auszuführen). In solchen Fällen ist die Beschlussfähigkeit des betreffenden Rats möglichst rasch wiederherzustellen. Bis zur Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit können die Räte die notwendigen Beschlüsse in Unterbesetzung treffen, womit ein Beschluss lediglich die Mehrheit der anwesenden Räte benötigt.

2.5.1.1. Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit

Fällt während eines Notstands eine Mehrheit der Mitglieder einer gewählten Behörde aus, so ist von Gesetzes wegen die Beschlussfähigkeit wiederherzustellen. Keine Verpflichtung dazu besteht, wenn einzelne Mitglieder ausfallen, die Behörde dadurch aber noch nicht in ihrer Beschlussfähigkeit betroffen ist; in solchen Fällen steht der Ersatz eines leeren Sitzes im Ermessen der Behörde.

In erster Linie sind ordentliche Ergänzungswahlen anzustreben. Vielleicht sind Wahlen aber gänzlich unmöglich oder immerhin stark gefährdet. In solchen Fällen kann auf eine Ergänzungswahl verzichtet werden und der Entwurf regelt, wie die leeren Sitze zu besetzen sind. Bei den im Verhältniswahlverfahren zu wählenden Behörden wie dem Landrat oder einem Gemeindeparlament geschieht dies durch Nachrücken. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit bei der Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit des Rates schreibt der Entwurf ein Nachrücken innert zehn Tagen vor. Mit der hier vorgeschlagenen Lösung erscheint es selbst in einer Krisensituation unwahrscheinlich, dass für ein oder mehrere Sitze nicht ausreichend Ersatzleute zur Verfügung stehen, zumal die nachgerückten bzw. ernannten Personen grundsätzlich zur Übernahme des Amts verpflichtet sind (s. Ziff. 2.5.1.2).

Der Regierungsrat selbst wird im Mehrheitswahlverfahren gewählt, weshalb ein Nachrücken nicht möglich ist. Falls eine Ergänzungswahl nicht möglich ist, sieht der Entwurf eine interimistische Ernennung vor. Die Kompetenz dazu wird dem Landrat als Parlament und oberste Aufsichtsbehörde des Kantons übertragen. Als interimistische Regierungsrätinnen bzw. Regierungsräte können alle Personen ernannt werden, welche die Voraussetzungen des passiven Wahlrechts erfüllen.

Auch Gemeinderätinnen und Gemeinderäte werden im Mehrheitswahlverfahren gewählt. Aus diesem Grund drängt sich auch hier in Fällen, in denen eine Ergänzungswahl nicht möglich ist, eine Ernennung auf. In Analogie zur kantonalen Regelung ernennt im Falle von Parlamentsgemeinden das Gemeindeparlament die interimistischen Mitglieder des Gemeinderates. Im Falle von Versammlungsgemeinden erfolgt die Ernennung durch den Regierungsrat, dem die Aufsicht über die Gemeinden obliegt.

2.5.1.2. Amtspflicht und Amtsdauer

Das kantonale Recht sieht bislang keine Bestimmungen zu den Rücktrittsvoraussetzungen vor. Mit Blick auf die Bedeutung dieser Frage in Krisensituationen ist eine Regelung aber angezeigt. Der Entwurf sieht daher vor, dass Ratsmitglieder im Fall eines Notstands grundsätzlich nicht zurücktreten dürfen, womit eine nach ordentlichem Recht nicht vorgesehene Amtspflicht eingeführt wird. Damit soll verhindert werden, dass Amtsträger wegen der mit der Bewältigung des Notstands verbundenen zeitlichen und psychischen Belastungen zur Unzeit zurücktreten. Gerade in Krisensituationen ist der Kanton auf alle Kräfte angewiesen. Ein Rücktritt ist nur in Härtefällen zulässig. Dazu muss ein Verbleiben im Amt aus wichtigen Gründen unzumutbar erscheinen. Ist eine Behörde infolge eines solchen Rücktrittes nicht mehr beschlussfähig, gelangen wiederum die Artikel 4h ff. E-BevG GL zur Anwendung.

Aus denselben Überlegungen folgt, dass die Annahme eines Amtes grundsätzlich verpflichtend ist und ebenfalls nur in Härtefällen verweigert werden darf. Es wäre nicht einzusehen, weshalb bei der Annahme eines Amtes andere Massstäbe angesetzt würden als bei den Rücktrittsvoraussetzungen. Die verbleibenden Mitglieder einer Behörde müssen in einer Krisensituation mit einer möglichst raschen Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit der Räte rechnen dürfen, da zahlreiche Entscheidungen von erheblicher Bedeutung anstehen und die verfügbaren Ressourcen nicht mit langwierigen Bemühungen um nachrückende oder zu ernennende Kandidatinnen und Kandidaten vergeudet werden sollen.

Die Anknüpfung der Amtsdauer nachgerückter bzw. ernannter Personen an die laufende Amtsperiode greift zu kurz, weil die Amtsperiode im ungünstigsten Fall bereits kurz nach oder inmitten des Notstands ablaufen kann und es ungünstig wäre, dann Erneuerungswahlen durchzuführen. Der Entwurf sieht deshalb zwei mögliche Enden der Amtszeit an: Einerseits, wenn wieder genügend gewählte Behördenmitglieder einsatzfähig sind. Zu denken ist dabei an ein Szenario, in dem Behördenmitglieder verunfallt oder erkrankt sind und nach der Genesung wieder arbeiten können. Andererseits, sobald ein ordentliches Wahlverfahren durchgeführt und neue Behördenmitglieder gewählt werden konnten.

2.5.2. Verbesserte Krisensicherheit der Landsgemeinde

Die Krisensicherheit der Landsgemeinde ist bereits als befriedigend einzustufen (s. Ziff. 1.2.3.1). Der Entwurf sieht daher nur eine untergeordnete Anpassung in Artikel 63 KV (unter der Überschrift «Einberufung») vor.

Nach geltendem Recht kann der Regierungsrat gestützt auf dessen Absatz 5 lediglich «Massnahmen zur Erleichterung der Teilnahme treffen». Diese Bestimmung wurde von der Landsgemeinde 2025 als verfassungsrechtliche Grundlage für den kostenlosen öffentlichen Verkehr eingeführt, kann jedoch grundsätzlich auch in Krisensituationen für eine Erleichterung der Teilnahme genutzt werden. Um aber Krisensituationen besser begegnen zu können, soll der Kanton zusätzlich auch Massnahmen zur Wahrung der Sicherheit an der Landsgemeinde treffen können. Darunter kann z. B. ein Schutz- oder ein Sicherheitskonzept fallen.

2.5.3. Verbesserte Krisensicherheit des Regierungsrates

Die Krisensicherheit des Regierungsrates ist grundsätzlich als zufriedenstellend einzustufen (s. Ziff. 1.2.3.3). Zur Sicherstellung der Beschlussfähigkeit des Regierungsrates auch ausserhalb von Krisensituationen soll dennoch das Quorum von drei Mitgliedern des Regierungsrates aufgehoben werden. Sowohl die Bestimmung in der Kantonsverfassung wie auch im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz stammen aus der Zeit vor der Verwaltungsorganisation 2006, als der Regierungsrat noch aus sieben Mitgliedern bestand.

Bei einem fünfköpfigen Regierungsrat sind indes leichter Konstellationen denkbar, in denen der Regierungsrat aufgrund von Ausständen nicht mehr beschlussfähig ist. Das Gesetz sieht keine Beschlussmöglichkeit vor, wenn mehr als zwei Regierungsräte in den Ausstand treten müssen. Es sieht lediglich – bei Einverständnis des Beschwerdeführers – die Möglichkeit einer Sprungbeschwerde an das Verwaltungsgericht vor, womit die Parteien aber eine Instanz im Verwaltungsverfahren verlieren. Sollte der Beschwerdeführer die Sprungbeschwerde ablehnen, würde der Regierungsrat in einer Sackgasse stecken. Dem öffentlichen Interesse sowie dem privaten Interesse der Parteien scheint am besten gedient, wenn der Regierungsrat einen Entscheid allenfalls unter Mitwirkung von weniger als drei Mitgliedern fasst, als wenn er zu überhaupt keinem Entscheid fähig ist. Neu ist deshalb für einen Entscheid des Regierungsrates nur noch die Mehrheit der Stimmenden massgebend, wobei bei Stimmengleichheit die Stimme des Landammanns oder der Frau Landammann doppelt zählt.

Die Bedenken, welche gegen einen Entscheid durch nur zwei Mitglieder oder gar ein Mitglied des Regierungsrates vorgebracht werden können, werden durch die auch in solchen Fällen gegebenen Rechtsmittel aufgewogen. Da die Beachtung des Ausstands im Beschluss des Regierungsrates festgehalten werden muss, ist jederzeit transparent, wie viele und welche Mitglieder des Regierungsrates mitgewirkt haben. Die Beschwerde ans Verwaltungsgericht steht den Parteien offen.

2.5.4. Verbesserte Krisensicherheit für Gemeindeversammlungen

Die Krisensicherheit der Gemeinden ist als befriedigend einzustufen (s. Ziff. 1.2.3.4). Der Entwurf sieht daher eine untergeordnete Anpassung in den Artikeln 130 und 132 KV vor. Damit soll die Krisensicherheit der Gemeinden mit einer für Krisensituationen anfälligeren Gemeindeversammlung verbessert werden.

Einerseits erhält die Vorsteherschaft der Gemeinde dieselben Kompetenzen für Massnahmen zur Wahrung der Sicherheit wie der Regierungsrat, jedoch in Bezug auf die Gemeindeversammlung. Andererseits wird es Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung – in Abweichung der Grundsatzüberlegung zu Urnenabstimmungen auf kantonaler Ebene (s. Ziff. 2.8.1) – erlaubt, einen dringlichen Beschluss gemäss Artikel 132 Absatz 1 KV, gegen den das Referendum ergriffen wurde, ausserordentlich an einer Urnenabstimmung fassen zu lassen, falls eine Gemeindeversammlung innert Frist nicht möglich ist. Die Einzelheiten sind durch die Gemeindeordnung der Versammlungsgemeinde zu regeln.

2.6. Bereinigung der Kompetenz zum Truppenaufgebot

Bisher weist die Kantonsverfassung dem Landrat die Kompetenz zur Anordnung kantonaler Truppenaufgebote zu. Solche kantonalen Truppenaufgebote existieren nach dem geltenden Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung nicht mehr. Stattdessen können die betroffenen Behörden eines Kantons auf Gesuch hin um einen Assistenzdienst zur Unterstützung ziviler Behörden ersuchen. Die Kompetenz zum Truppenaufgebot zur Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit kommt gemäss geltendem Recht dem Regierungsrat zu. Die Streichung des entgegenstehenden Verfassungsartikels (Art. 91 Abs. 1 Bst. i KV) wurde damals unterlassen. Dies soll nun nachgeholt werden.

2.7. Aufhebung einer obsolet gewordenen Bestimmung

Die Landratsverordnung sah in den Schlussbestimmungen die Möglichkeit vor, für die Zwecke des Gesetzes über vorsorgliche Massnahmen bei Störungen der wirtschaftlichen Landesversorgung, bei Katastrophen und kriegerischen Ereignissen (Notrechtsgesetz; aufgehoben durch die Landsgemeinde 2012), von bestimmten Vorschriften abweichen zu können. Da diese Grundlage nicht mehr in Kraft ist, ist die Bestimmung nicht anwendbar. Die Möglichkeit zur bezweckten Flexibilisierung der Verfahren im – sinngemäss analogen – Falle eines Notstands wird mit dieser Vorlage geschaffen. Die damit obsolet gewordene Bestimmung hob der Landrat deshalb bereits auf.

2.8. Verworfenne Inhalte

2.8.1. Urnenabstimmungen auf kantonaler Ebene

Die Einführung einer der Kantonsverfassung bislang unbekannten kantonalen Urnenabstimmung, wie sie während der Covid-19-Pandemie geplant war, wurde eingehend geprüft. Der Vorteil einer Urnenabstimmung besteht hauptsächlich darin, dass die Stimmberechtigten weiterhin in den ihnen durch die Kantonsverfassung zugewiesenen Vorlagen zuständig bleiben. Es ändert sich lediglich die Form, in welcher der Volkswille artikuliert wird. Somit wird verhindert, dass ein Entscheid an ein eigentlich nicht zuständiges Organ (wie z. B. der Landrat oder Regierungsrat) delegiert wird.

Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass Urnenabstimmungen dezentralisiert stattfinden und sich damit als krisenresistenter erweisen können. So hat z. B. der Kanton Appenzell Innerrhoden aufgrund der Covid-19-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 die Landsgemeinde abgesagt und stattdessen eine Urnenabstimmung durchgeführt. Eine verstärkte Krisenresistenz kann sich aufgrund einer brieflichen oder vielleicht sogar elektronischen Abstimmung ergeben.

Dem ist entgegenzuhalten, dass eine Verlagerung des Entscheides von der Landsgemeinde an die Urne im Kanton Glarus zu einer Beeinträchtigung der politischen Rechte der Stimmberechtigten führt. Denn im Unterschied zur Landsgemeinde des Kantons Appenzell Innerrhoden hat im Kanton Glarus jede stimmberechtigte Person auf kantonaler Ebene das Recht, an der Landsgemeinde zu raten, zu mindern und zu mehrern. Das Recht, zu den Sachvorlagen Anträge auf Unterstützung, Abänderung, Ablehnung, Verschiebung oder Rückweisung zu stellen, geht durch eine Urnenabstimmung unwiederbringlich verloren. Nicht der Fall ist dies bei Urnenwahlen, bei denen die Stimmberechtigten lediglich eine Person wählen und keine Anträge stellen können.

Weiter ist zu bedenken, dass durchaus Krisen denkbar sind, in denen auch eine Urnenabstimmung nicht möglich ist. Um in solchen Fällen den Kanton vor einer Blockade zu bewahren, müssten weiterhin verfassungsrechtliche Dringlichkeits- bzw. Notrechtsbefugnisse des Landrates und des Regierungsrates gegeben sein. Eine Parallelität der Möglichkeit der Urnenabstimmung und des Notrechts würde zu schwierigen Abgrenzungsfragen und Zuständigkeitskonflikten führen. Gerade in Krisen sind aber Rechtssicherheit und klare Zuständigkeiten erforderlich.

Dem ist hinzuzufügen, dass ein mehrjähriger Ausfall der Landsgemeinde höchst unwahrscheinlich ist. Ein solcher fand in der über sechshundertjährigen Geschichte der Landsgemeinde bislang einmal statt, während der Helvetik (1798–1803). Bei einem mehrjährigen Ausfall dürfte es sich daher um eine Art von Krise handeln, welche den Erlass von Notrecht nahelegt. Ein einjähriger Ausfall kann demgegenüber mit Dringlichkeitsrecht ausreichend überbrückt werden. Insofern ist die Notwendigkeit von Urnenabstimmungen zu relativieren.

Urnenabstimmungen auf Kantonsebene sind dem politischen System des Kantons Glarus zudem fremd. Hiermit ist nicht gemeint, dass der Kanton Glarus nicht mit Urnenabstimmungen und -wahlen umgehen könnte; dies zeigt er regelmässig durch Wahlen (Landrat, Regierungsrat, Ständerat und Nationalrat) und Abstimmungen in Bundesangelegenheiten. Der Kanton Glarus ist aber ein Landsgemeindekanton. Urnenabstimmungen sollen daher nicht auf Vorrat gesetzlich geregelt werden, sondern – wenn unausweichlich – gestützt auf Notrecht angeordnet werden.

2.8.2. Ortsunabhängige Sitzungen des Landrates

Die Auseinandersetzung mit der Krisensicherheit der Behörden hat die Frage nach der Möglichkeit ortsunabhängiger Sitzungen aufgeworfen. Während eine solche für die Ausrufung eines Notstands geschaffen wurde (s. Ziff. 2.5.1), stellte sich die Frage, eine solche Möglichkeit auch für den ordentlichen Parlamentsbetrieb zu schaffen. Bislang erlaubt dies die Landratsverordnung nicht (s. Ziff. 1.2.3.2) und auch für Gemeindeparlamente ist dies nicht vorgesehen. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass eine solch generelle Einführung ortsunabhängiger Sitzungen den Rahmen dieser Vorlage sprengen würde. Überdies sollte dieses politisch umstrittene Thema durch das Büro des Landrates angestossen werden.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1. Verfassung des Kantons Glarus

Kurztitel

Bislang verfügte die Verfassung des Kantons Glarus über keinen offiziellen Kurztitel und über keine Legalabkürzung. Im Rechtsalltag haben sich aber der Kurztitel «Kantonsverfassung» wie auch die Legalabkürzung «KV» eingebürgert. Entsprechend oft kommen sie in der Gesetzessammlung vor.

Artikel 63; Einberufung

Die bisherige Kompetenz zur Ergreifung von Massnahmen zur Erleichterung der Teilnahme an der Landsgemeinde wird erweitert. Neu können auch Massnahmen zur Wahrung der Sicherheit getroffen werden. Sie sind im Sinne der Verhältnismässigkeit erst dann angezeigt, wenn eine Landsgemeinde aufgrund einer besonderen Bedrohungslage oder einer Krisensituation in ihrer normalen Ausgestaltung nicht mehr durchgeführt werden kann oder zu befürchten ist, dass zahlreiche Stimmberechtigte aus Sicherheitsbedenken fernbleiben werden.

Artikel 69; Gesetzgebung und Sachbefugnisse

Die Sachbefugnisse der Landsgemeinde werden um den neuen Buchstaben f erweitert. Dieser bildet den Inhalt von Artikel 4c E-BevG GL auf Verfassungsstufe ab.

Artikel 79; Beschlussfähigkeit

Ausnahmebestimmung zum Quorum gemäss Absatz 1. In Bezug auf den Regierungsrat wird gestützt darauf Artikel 9 Absatz 1 RVOG geändert und Artikel 10 Absatz 2 RVOG gestrichen. Inskünftig kann damit der Regierungsrat einzig nach Stimmenmehrheit entscheiden (Art. 9 Abs. 3 RVOG), wobei die Stimme des Landamanns oder der Frau Landamann (bzw. deren Stellvertreter gemäss Art. 13 RVOG) bei Stimmengleichheit

doppelt zählt (Art. 9 Abs. 4 RVOG). Da aufgrund der Stellvertreterregelung von Artikel 13 RVOG immer ein bestimmtes Mitglied des Regierungsrates die Landammannfunktion innehat, kommt es stets zu einem Entscheid. Verbleibt nur noch ein Mitglied, so hat dieses von Gesetzes wegen die Landammannfunktion inne und entscheidet in einem solchen Fall alleine. Somit bleibt der Regierungsrat auch ausserhalb von Krisensituationen mit zwei oder auch nur mit einem Mitglied beschlussfähig. Diese Ausnahme gilt sodann auch «für den Fall eines Notstands» und bildet damit – zusammen mit Artikel 10 Absatz 3 RVOG – die Grundlage für die Bestimmungen von Artikel 4h und 4i E-BevG GL.

Artikel 81; Notstand

Die Sachüberschrift wird begrifflich bereinigt. Es handelt sich um eine Notstandsklausel, gestützt auf deren ausführendes Gesetz (E-BevG GL) Notrecht erlassen werden kann.

Absatz 1: Die bislang verwendeten, spezifischen Begriffe («bei Katastrophen oder kriegesischen Ereignissen») werden durch die im E-BevG GL verwendeten Begriffe ersetzt: Voraussetzungen eines Notstands sind nun Krisensituationen (Art. 2a Abs. 1 E-BevG GL). Zur Wahrung der Konsistenz mit der interkantonalen Vereinbarung zwischen den Kantonen über die interkantonale Hilfeleistung durch den Zivilschutz bei Katastrophen und in Notlagen und in Kontinuität mit dem bisherigen Wortlaut werden beispielhaft Katastrophen und Notlagen genannt. Der bislang in diesem Artikel genannte Bezug zur wirtschaftlichen Landesversorgung («Versorgungsstörungen oder schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selber begegnen kann») kann gestrichen werden, denn die Kompetenz dazu liegt beim Bund (Art. 102 BV). Die für den kantonalen Vollzug notwendigen Vorschriften sind einerseits im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung und andererseits in der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung geregelt (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2012, S. 52 und S. 66 f.).

Absatz 2: Nur noch der Regierungsrat muss einen Bericht an den Landrat erstatten. Es handelt sich um einen Schlussbericht. Darin hat er sich über die «getroffenen Massnahmen» zu äussern. Konkret wird er über die Voraussetzungen und den Zeitpunkt der Ausrufung des Notstands (Art. 4a E-BevG GL) Rechenschaft ablegen müssen sowie sich dazu äussern, welche Gesetze ausser Kraft gesetzt wurden, welches Notrecht erlassen wurde und welche Gesetze trotz des Notstands eingehalten werden konnten. Eine besondere Begründungspflicht besteht dort, wo Notverordnungen von der Verfassung abgewichen sind. Zudem erscheint es sinnvoll, wenn der Bericht über die zur Bewältigung des Notstands eingesetzten finanziellen, personellen und materiellen Ressourcen Auskunft gibt und auf allenfalls offene Punkte oder Regelungsbedarf hinweist. Der Zeitpunkt («sobald es die Umstände zulassen») belässt einen der Krisensituation geschuldeten Ermessensspielraum, doch sollte der Bericht nicht allzu lange «nach der Aufhebung des Notstands» (Art. 4e Abs. 3 E-BevG) und dem damit zusammenfallenden Wegfall des Notrechts (Art. 4f E-BevG) folgen. Der Landrat hat den Bericht zu genehmigen (Art. 4e Abs. 3 E-BevG GL), womit er seine parlamentarische Oberaufsicht wahrnimmt (Art. 91 Abs. 1 Bst. c KV). Sollte der Regierungsrat seiner Pflicht zur Berichterstattung nicht nachkommen, kann der Landrat von sich aus aktiv werden und die Tätigkeit des Regierungsrates während des Notstands prüfen und zu diesem Zweck namentlich auch eine parlamentarische Untersuchungskommission einsetzen (Art. 84 Abs. 1 KV; Art. 51 ff. LRV: «Vorkommnisse von grosser Tragweite»). Eine Berichterstattung an die Landsgemeinde, wie sie bislang vorgesehen war, entfällt.

Artikel 89; Rechtsetzung

Absatz 1 Buchstabe f: Die Bestimmung kann aufgehoben werden, da deren Inhalt neu in Artikel 91a E-KV geregelt wird (vgl. Erläuterung zu Art. 91a E-KV).

Artikel 91; Sachbefugnisse

Absatz 1, Buchstabe i: Die Bestimmung kann aufgehoben werden, da deren Inhalt in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung über das Militärwesen geregelt ist.

Artikel 91a; Befugnisse in dringlichen Fällen

Absatz 1: Der Landrat kann in dringlichen Fällen «anstelle der Landsgemeinde» handeln. Somit kommen ihm deren Wahlbefugnisse (Art. 68 KV), Rechtsetzungsbefugnisse auf Verfassungs- und Gesetzesstufe (Art. 69 Abs. 1 KV) sowie Sachbefugnisse (Art. 69 Abs. 2 KV) zu. Er kann damit verfassungs- und gesetzesändernd tätig sein. Dadurch kann der Landrat also in dringlichen Fällen Grundrechtseingriffe vornehmen (Art. 2 Abs. 3 KV), wobei ihn auch Dringlichkeit nicht vom Vorliegen eines öffentlichen Interesses und dem Einhalten der Verhältnismässigkeit entbindet (Art. 2 Abs. 4 KV). Jeder dringliche Beschluss des Landrates steht unter Vorbehalt der nächstfolgenden Landsgemeinde, die über die dringlich in Kraft gesetzten Beschlüsse abschliessend entscheidet. Dass die Landsgemeinde als Verfassungsgeberin zwingend über eine Änderung der Verfassung abschliessend entscheidet, ist nicht nur ein Erfordernis des Verfassungsrechts des Kantons, sondern auch des Bundes (Art. 69 Abs. 1 KV; Art. 51 Abs. 1 BV). Dringliche Beschlüsse stellen kein Notrecht dar. Sie erfordern keine Krisensituation, aber sowohl eine zeitliche als auch eine sachliche Dringlichkeit («in dringlichen Fällen»):

- Sachliche Dringlichkeit ist gegeben, wenn es sich um ein rechtspolitisch gewichtiges Anliegen handelt, dessen sofortige Inkraftsetzung sich wegen andernfalls nicht wiedergutzumachender Nachteile aufdrängt. Ob dies im konkreten Fall gegeben ist, wird anhand des Verhältnismässigkeitsprinzips geprüft. Konkret muss (1.) der Erlass zur Abwehr der Gefahr für ein Schutzgut im öffentlichen Interesse geeignet sein, (2.) das dringliche Verfahren erforderlich sein, weil kein milderes Mittel, d. h. der ordentliche Ablauf der Rechtsetzung, zur Abwehr der Gefahr zur Verfügung steht und (3.) eine Rechtsgüterabwägung ergibt, dass die durch die Dringlicherklärung gewährten öffentlichen Interessen und das Interesse an der sofortigen Inkraftsetzung den Verlust der vorgängigen demokratischen Partizipation überwiegen. Von der Möglichkeit der Dringlicherklärung soll restriktiv Gebrauch gemacht werden; entsprechend stellen z. B. die Angst vor einer möglichen Ablehnung oder die rein aus politischer Opportunität stammende Überlegung, dass eine nachträgliche Abstimmung eher zu Zustimmung führt als eine vorgängige, keine ausreichenden Gründe für eine Dringlicherklärung dar. Der Landrat hat zu verhindern, dass die Landsgemeinde vor vollendete Tatsachen gestellt wird, wo dies nicht notwendig ist.
- Zeitliche Dringlichkeit ist gegeben, wenn kein Zuwarten bis zum Entscheid durch die Landsgemeinde möglich ist. Dies ist dann der Fall, wenn der mit dem Verfassungs- oder Gesetzesartikel verfolgte (sachlich wichtige) Zweck auf dem Weg der ordentlichen Rechtsetzung mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht rechtzeitig erreicht und damit vereitelt würde oder andernfalls nicht wiedergutzumachende Nachteile für gefährdete öffentliche Interessen drohen. Es muss dabei auf eine objektive Betrachtung der gegenwärtigen Lage abgestellt werden. Bei der Beurteilung ist die Zeit massgebend, die bei Einhaltung des ordentlichen Verfahrens bis zur Inkraftsetzung benötigt würde; kann diese nicht abgewartet werden, ist der Erlass als zeitlich dringlich zu qualifizieren.

Das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist vom Landrat im Rahmen der Beratung des dringlichen Beschlusses eingehend zu prüfen.

Absatz 2: Die Prüfung der sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit gemäss Absatz 1 kann bei der Umsetzung von höherrangigem Recht unterbleiben. Sofern die dafür vom höherrangigen Recht selbst vorgesehenen Umsetzungsfristen nicht von der ordentlichen Landsgemeinde wahrgenommen werden können, gilt die entsprechende Vorlage von Verfassung wegen als sachlich und zeitlich dringlich. Hierbei ist an die Umsetzung von Bundesrecht (etwa in der Form eines Einführungsgesetzes) oder von Völkerrecht zu denken. Da das höherrangige Recht in solchen Fällen das «Ob» zwingend vorgibt und die Landsgemeinde sich nur noch über das «Wie» äussern kann, rechtfertigt sich in solchen Fällen die Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde lediglich zwecks Einhaltung der Frist oftmals nicht. Sollte der Landrat aber anstelle von Dringlichkeitsrecht eine ausserordentliche Landsgemeinde für zweckmässig erachten, steht ihm diese Möglichkeit weiterhin frei.

Absatz 3: Die dringlichen Beschlüsse des Landrates gelten höchstens bis zur nächstfolgenden Landsgemeinde. Die politischen Rechte der Stimmberechtigten an der Landsgemeinde bleiben im Grundsatz gewahrt: Es können Anträge auf Unterstützung, Abänderung, Ablehnung, Verschiebung oder Rückweisung gestellt werden (Art. 65 Abs. 2 KV), doch wirken Änderungen erst ab dem Zeitpunkt der Landsgemeinde und grundsätzlich nicht rückwirkend (Art. 19 KV). Der Entscheid über die «weitere Geltung» umfasst im Falle einer Ablehnung eine Übergangsbestimmung oder Befristung zur Verhinderung eines Regelungsvakuums. Die Vorlage einer solchen Übergangsbestimmung liegt in der Verantwortung des dringlich handelnden Landrates, welcher die Landsgemeinde nicht mit unnötigen Sachzwängen auf Bestätigung seines Entscheides hindrängen oder vor vollendete Tatsachen stellen soll. Die Handlungsoptionen der Landsgemeinde sind bestmöglich zu wahren. Sollte der dringliche Beschluss bereits vor der nächstfolgenden Landsgemeinde ausser Kraft treten, so kann die Landsgemeinde nicht mehr darüber entscheiden. Auf eine Berichterstattung in einem solchen Fall wird verzichtet, da der Landsgemeinde lediglich Geschäfte vorzulegen sind, über die sie entscheiden kann. Diesfalls erscheint eine der Bedeutung des dringlichen Beschlusses angemessene Information der Öffentlichkeit (Art. 80 KV) zur Sicherstellung der politischen Verantwortlichkeit der Behörden gegenüber den Stimmberechtigten als angezeigt.

Artikel 99; Rechtsetzung

Absatz 1 Buchstabe d: Die Bestimmung kann aufgehoben werden, da deren Inhalt neu in Artikel 101a KV geregelt wird (vgl. Erläuterung zu Art. 101a E-KV).

Artikel 101a; Befugnisse in dringlichen Fällen

Absatz 1: Der Regierungsrat kann in dringlichen Fällen «anstelle des Landrates» handeln. Ihm kommen somit gemäss Klammerverweis dessen Wahl- (Art. 88 KV), Rechtsetzungs- (Art. 89 KV), Finanz- (Art. 90 KV), Sach- (Art. 91 KV) und Mitwirkungsbefugnisse im Bund (Art. 92 KV) zu. Sachlogisch ausgeschlossen ist ein dringlicher Zugriff des Regierungsrates auf die parlamentarische Obergerichtspräsidenten, da der Regierungsrat selbst dieser Obergerichtspräsident untersteht (Art. 91 Abs. 1 Bst. c KV). Hingegen werden durch den Klammerverweis die Befugnisse des Landrates in dringlichen Fällen (Art. 91a E-KV) erfasst, sodass der Regierungsrat auf die Befugnisse der Landsgemeinde zugreifen kann – auch bei der Umsetzung höherrangigen Rechts. Voraussetzung dafür ist, dass der Landrat nicht innert nützlicher Frist selber dringlich beschliessen kann. Bei der Erlassstufe han-

delt es sich entweder um diejenige der (landrätlichen) Verordnung gemäss Artikel 89 KV, wenn der Regierungsrat anstelle des Landrates handelt, oder diejenige des Gesetzes bzw. der Verfassung, wenn der Regierungsrat anstelle des Landrates anstelle der Landsgemeinde handelt (Art. 91a E-KV i. V. m. Art. 69 Abs. 1 KV). Nur in letzterem Fall kann der Regierungsrat Grundrechtseinschränkungen vornehmen (Art. 2 Abs. 3 KV). Der Dringlichkeitsbegriff («in dringlichen Fällen») ist grundsätzlich derselbe wie derjenige bei Dringlichkeitsbeschlüssen des Landrates (vgl. Erläuterung zu Art. 91a E-KV), wobei es bei den dringlichen Beschlüssen des Regierungsrates im Sinne der zeitlichen Dringlichkeit nur darum gehen kann, einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil zu beheben, wenn ein sachlich wichtiger Gegenstand im Zuständigkeitsbereich des Landrates innert nützlicher Frist nicht durch diesen entschieden werden kann. Ansonsten können nur Fälle ernster, unmittelbarer und offensichtlicher Gefahr (polizeiliche Generalklausel gem. Art. 2 Abs. 3 Satz 2 KV) oder – im Steigerungsfall – ein Notstand Grundrechtseinschränkungen rechtfertigen (Art. 4d E-BevG GL). Dringliche Beschlüsse stellen kein Notrecht dar.

Absatz 2: Die dringlichen Beschlüsse gelten höchstens bis zu der Sitzung des Landrates, an welcher der Landrat diese behandeln möchte. Der Vorschlag dazu kann vom Regierungsrat kommen oder aber er kann durch die Ratsleitung, das Büro oder mindestens 15 Mitglieder des Landrates dazu verpflichtet werden (Art. 6 f. LRV). Dies hat «sobald als möglich» zu geschehen, ohne dass es sich zwingend um die unmittelbar nächstfolgende Sitzung handeln muss. Dem Einzelfall kann damit Rechnung getragen werden. Das Eintreten ist obligatorisch (Art. 101a Abs. 2 E-KV i. V. m. Art. 100 Abs. 2 Bst. h LRV). Darüber hinaus bleiben die Rechte des Landrates vollumfänglich gewahrt (Art. 99, 101 ff. LRV). Der Entscheid über die «weitere Geltung» umfasst im Falle einer Ablehnung eine Übergangsbestimmung oder Befristung. Die Vorlage einer solchen Übergangsbestimmung liegt in der Verantwortung des dringlich handelnden Regierungsrates, der den Landrat nicht mit unnötigen Sachzwängen auf Bestätigung seines Entscheides hindrängen oder vor vollendete Tatsachen stellen soll. Der Landrat kann aber auch selber eine geeignete Übergangsbestimmung schaffen. Sollte der dringliche Beschluss bereits vor der Landratssitzung ausser Kraft treten, so kann der Landrat nicht mehr darüber entscheiden. Vom Regierungsrat darf in einem solchen Fall erwartet werden, dass er dem Landrat immerhin Bericht erstattet. Andernfalls kann der Landrat von sich aus im Rahmen seiner Oberaufsicht die dringliche Beschlussfassung untersuchen (Art. 91 Abs. 1 Bst. c KV; Art. 51 ff. LRV).

Artikel 130; Gemeindeversammlung, Urnenwahl und Urnenabstimmung

Es wird für den Gemeinderat in Bezug auf Gemeindeversammlungen eine Kompetenznorm geschaffen, die derjenigen des Regierungsrates entspricht (vgl. Erläuterung zu Art. 63 Abs. 5 E-KV).

Artikel 132; Dringliche Beschlussfassung

Für Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung besteht die Möglichkeit, einen dringlichen Beschluss gemäss Artikel 132 Absatz 1 E-KV i. V. m. Artikel 82 Gemeindegesetz (GG) gegen den das Referendum ergriffen wurde, ausserordentlich einer Urnenabstimmung zuzuführen. Voraussetzung dafür ist, dass die Durchführung einer Gemeindeversammlung innert nützlicher Frist aus objektiven Gründen nicht möglich ist. Wie lange die nützliche Frist dauert, kann nicht abstrakt festgehalten werden und bemisst sich im Einzelfall aufgrund der sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit des Entscheides. Die Ausrufung des Notstands für das Gemeindegebiet wird nicht verlangt. Die Einzelheiten sind durch die Gemeindeordnung zu regeln.

3.2. Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung

Ingress

Bislang fehlte im Gesetz der sogenannte Ingress, der Angaben zur erlassenden Behörde und zu den Rechtsgrundlagen macht. Dies wird hiermit nachgeholt.

Artikel 9; Beschlussfassung

Es handelt sich hier um die Ausführung der auf Verfassungsstufe neu eingeführten Ausnahmeregelung für den Regierungsrat (vgl. Erläuterung zu Art. 79 Abs. 3 E-KV). Diese Ausnahme wird an bestimmte Voraussetzungen geknüpft und ist nur zulässig, falls:

- a. mehrere (d. h. mindestens zwei) Mitglieder des Regierungsrates in den Ausstand treten;
- b. mehrere (d. h. mindestens zwei) Mitglieder des Regierungsrates für längere oder gar unbestimmte Zeit ausfallen; oder
- c. in dringlichen Fällen, wobei das besondere Beschlussverfahren gemäss Artikel 10 RVOG zur Anwendung gelangt, wofür lediglich «alle erreichbaren Regierungsratsmitglieder» erforderlich sind.

Artikel 10; Besondere Beschlussverfahren

Die Bestimmung kann aufgrund der auf Verfassungsstufe neu eingeführten Ausnahmeregelung für den Regierungsrat aufgehoben werden (vgl. Erläuterung zu Art. 79 Abs. 3 E-KV).

3.3. Gesetz über den Bevölkerungsschutz

Ingress

Bislang fehlte im Gesetz der sogenannte Ingress, der Angaben zur erlassenden Behörde und zu den Rechtsgrundlagen macht. Dies wird hiermit nachgeholt. Der Erlass stützt sich auf Artikel 25 KV, wonach Kanton und Gemeinden die öffentliche Ordnung und Sicherheit gewährleisten, sowie Artikel 81 KV («Notrecht» bzw. «Notstand» gemäss der vorgeschlagenen Änderung).

Artikel 1; Zweck

Die bisherige, fallbezogene Begrifflichkeit wird mit dem abstrakten Begriff «Krisensituation» harmonisiert (vgl. Erläuterungen zu Art. 2a E-BevG GL).

Artikel 2; Partnerorganisationen

Sachüberschrift: Die Überschrift wurde begrifflich bereinigt, nachdem nicht mehr alle Begriffe, sondern nur noch die Partnerorganisationen gemäss Absatz 5 in diesem Artikel geregelt werden.

Absatz 1: Die Bestimmung kann aufgehoben werden, da deren Inhalt neu in Artikel 2a Absatz 2 Buchstabe a E-BevG GL geregelt wird (vgl. Erläuterung zu Art. 2a Abs. 2 E-BevG GL).

Absatz 2: Die Bestimmung kann aufgehoben werden, da deren Inhalt neu in Artikel 2a Absatz 2 Buchstabe b E-BevG GL geregelt wird (vgl. Erläuterung zu Art. 2a Abs. 2 E-BevG GL).

Absätze 3 und 4: Die Bestimmungen können aufgehoben werden, da die Begriffe der «Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle» sowie «bewaffneter Konflikt» nicht mehr verwendet werden. Diese Zustände werden stattdessen unter dem neuen Begriff «Krisensituation» gefasst (vgl. Erläuterungen zu Art. 2a E-BevG GL).

Artikel 2a; Krisensituation

Absatz 1: Mit dem Begriff «Krisensituation» wird der Sammelbegriff von Artikel 1 ff. BevV auf gesetzlicher Stufe übernommen. Krisensituationen werden abstrakt definiert als ein Schadensereignis, für dessen Bewältigung in zahlreichen Bereichen und Sektoren die ordentlichen Abläufe nicht genügen. Darunter können alle bisher in Artikel 2 BevG GL genannten, spezifischen Fallgruppen («Katastrophe», «Notlage», «Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle» und «bewaffneter Konflikt») gefasst werden.

Absatz 2: Von den bisher in Artikel 2 BevG genannten, spezifischen Fallgruppen werden lediglich die «Katastrophe» und die «Notlage» weiterhin als Beispiele mitsamt ihrer in der interkantonalen Zusammenarbeit bedeutsamen Definition angeführt. Die Begriffe «Katastrophen» und «Notlagen» werden von verschiedenen Nachbarkantonen verwendet.

Artikel 3; Gemeinden

Anstelle der bisher verwendeten Begriffe «Katastrophen und Notlagen» sowie der bislang genannten, spezifischen Fallgruppen wird der Sammelbegriff «Krisensituationen» verwendet (vgl. Erläuterung zu Art. 2a E-BevG GL).

Artikel 4; Kanton

Anstelle der bisher verwendeten Begriffe «Katastrophen und Notlagen» sowie der bislang genannten, spezifischen Fallgruppen wird der Sammelbegriff «Krisensituationen» verwendet (vgl. Erläuterung zu Art. 2a E-BevG GL).

Titel 2a; Notstand und Notrecht

Artikel 4a; Ausrufung des Notstands

Absatz 1: Für die Feststellung und Ausrufung eines Notstands durch den Regierungsrat müssen verschiedene Kriterien erfüllt sein:

- Eine Krisensituation gemäss Artikel 2a Absatz 1 E-BevG GL muss bereits eingetreten sein oder unmittelbar drohen (Bst. a), sodass die Notwendigkeit von Abwehrmassnahmen zeitlich dringlich gefordert ist (zeitliche Dringlichkeit). Unmittelbar drohend ist ein Schadensereignis, wenn es nach den Umständen mit Sicherheit oder hoher Wahrscheinlichkeit eintritt, womit eine rein theoretische Möglichkeit nicht ausreicht.
- Die Krisensituation muss sich erheblich nachteilig auf die Bevölkerung auswirken (Bst. b). Gefordert ist eine Situation, die bei ungehindertem Ablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden an fundamentalen Rechtsgütern führt (sachliche Dringlichkeit).
- Die Krisensituation kann nur mit Massnahmen behoben werden, die vom ordentlichen Recht abweichen (Bst. c). Diese Voraussetzung der Subsidiarität ist bereits im Begriff der Krisensituation implizit enthalten (Art. 2a Abs. 1 E-BevG GL), soll aber vor Ausrufung des Notstands noch einmal separat geprüft werden müssen. Genügt das geltende Recht, besteht keine Notwendigkeit für die Ausrufung eines Notstands und den Erlass von Notrecht.

Absatz 2: Der Regierungsrat kann den Notstand auf bestimmte, geografisch definierte Gebiete oder besonders definierte Bereiche einschränken. Ein definierter Bereich wäre beispielsweise die Vergiftung von Trinkwasser in einem oder mehreren Reservoirs oder der Austritt giftiger Gase bei einer Fabrik.

Absatz 3: Die Ausrufung des Notstands ist durch den Regierungsrat gegenüber der Bevölkerung in geeigneter Form zu kommunizieren. In der Art und Weise des gewählten Kommunikationsmittels ist der Regierungsrat frei, wobei er die Gegebenheiten der Krisensituation zu berücksichtigen haben wird. Wichtig ist jedoch die rasche Orientierung der Bevölkerung und der betroffenen Gemeinden.

Artikel 4b; Prüfung durch den Landrat

Absatz 1: Nach Ablauf der Frist von 90 Tagen hat der Landrat zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung eines Notstands gemäss Artikel 4a E-BevG GL noch immer erfüllt sind. Wie die Prüfung erfolgt, liegt im Ermessen des Landrates und hat sich nach den Möglichkeiten im Rahmen der Krisensituation zu richten.

Absatz 2: Der Landrat entscheidet über die Aufrechterhaltung bzw. die Aufhebung des Notstands in der Form eines Beschlusses. Dem Landrat stehen in dieser Sache keine weiteren Entscheide zu. Er kann insbesondere nicht die während des Notstands erlassenen Notverordnungen oder die getroffenen Massnahmen des Regierungsrates abändern. Nur der Regierungsrat darf Notrecht erlassen (Art. 4d E-BevG GL). Der Landrat bewirkt mit der Aufhebung des Notstands den automatischen Wegfall des Notrechts (Art. 4f E-BevG GL). Der Beschluss des Landrates kann aufgrund des Notstands als ausserordentlicher Beschluss (Art. 4g E-BevG GL) oder in Unterbesetzung (Art. 4h E-BevG GL) erfolgen.

Absatz 3: Falls der Landrat den Notstand gemäss Absatz 2 aufrechterhält, beginnt eine neue Frist von 90 Tagen zu laufen. Danach hat der Landrat erneut über die Aufrechterhaltung bzw. Aufhebung des Notstands zu entscheiden. Bei einem über einen längeren Zeitraum andauernden Notstand bedeutet dies eine spätestens dreimonatlich einzuholende Bestätigung des Notrechtsregimes des Regierungsrates.

Artikel 4c; Prüfung durch die Landsgemeinde

Absatz 1: Die Landsgemeinde kann über eine Aufhebung bzw. Aufrechterhaltung des Notstands entscheiden (vgl. Erläuterung zu Art. 69a E-KV).

Absatz 2: Die (evtl. verschobene) ordentliche Landsgemeinde entscheidet zwingend über die Aufhebung bzw. Aufrechterhaltung des Notstands, falls diese in den Zeitraum des Notstands fällt. Falls das Memorial bereits (vor Ausrufung des Notstands) zugänglich gemacht wurde (Art. 62 Abs. 4 KV), ist dieses Traktandum mittels einer dringlichen Ergänzung bis fünf Tage vor der Landsgemeinde zu publizieren (Art. 59a Abs. 5 Gesetz über die politischen Rechte, GPR), damit es Beratungsgegenstand der ordentlichen Landsgemeinde bilden kann (Art. 65 Abs. 1 KV). Falls der Notstand bereits vor Zugänglichmachung des Memorials ausgerufen wurde, es jedoch unklar ist, ob der Notstand bis zur Landsgemeinde anhalten wird, ist im Zweifelsfall die Aufhebung trotzdem zu traktandieren. Wird der Notstand bis zur (evtl. verschobenen) ordentlichen Landsgemeinde durch Regierungs- oder Landrat aufgehoben, so entfällt das entsprechende Traktandum als gegenstandslos.

Absatz 3: Neben einer ordentlichen Landsgemeinde kann auch eine ausserordentliche Landsgemeinde über Aufhebung bzw. Aufrechterhaltung des Notstands entscheiden. Die Einberufungsvoraussetzungen gemäss Artikel 63 Absatz 3 KV bleiben bestehen, d. h. der Landrat kann eine solche ausserordentliche Landsgemeinde einberufen. Die ausserordentliche Landsgemeinde soll aber – im Sinne einer demokratischen Kontrolle – ausdrücklich auch gegen den Willen des Regierungs- und Landrates einberufen werden können. Da die Stimmzahl in Artikel 63 Absatz 3 KV (2000 Stimmberechtigte) im Fall einer Krisensituation (mit vielleicht reduzierten Mobilitäts- oder Kommunikationsmöglichkeiten) hoch erscheint, wird hier eine Spezialregelung geschaffen, wonach im Notstand 1000 Stimmberechtigte ausreichen. Der Regierungsrat ist in der Folge verpflichtet, die ausserordentliche Landsgemeinde dringlich einzuberufen. Gesetzlich ist dies in mindestens fünf Tagen möglich (Art. 58 Abs. 2 i. V. m. Art. 59a Abs. 5 Bst. b GPR), wobei die Planung und Organisation allenfalls einen Zeitraum von wenigen Wochen rechtfertigt. Die Landsgemeinde fasst einzig über die Aufrechterhaltung bzw. die Aufhebung des Notstands einen Beschluss. Auch der Landsgemeinde stehen in dieser Sache keine weiteren Entscheide zu: Auch sie kann nicht die während des Notstands erlassenen Notverordnungen oder die getroffenen Massnahmen des Regierungsrates abändern. Die Landsgemeinde bewirkt aber mit der Aufhebung des Notstands den automatischen Wegfall des Notrechts (Art. 4f E-BevG GL).

Artikel 4d; Erlass von Notrecht

Absatz 1: Mit dieser Notrechtsklausel wird der Regierungsrat zum Erlass von Notrecht berechtigt. Er kann bestehende Erlasse sowohl auf Verfassungs- wie Gesetzesstufe einstweilen ganz oder teilweise ausser Kraft setzen und an deren Stelle Notverordnungen erlassen. Diese Befugnis ist zweckgebunden und muss der «Bewältigung einer Krisensituation» dienen. Gemeint sind fundamentale Schutzgüter, die für eine hinreichende Zahl Privater (Polizeigüter wie Leib, Leben, Freiheit und Eigentum) oder für den Staat (Polizeigüter wie öffentliche Gesundheit oder öffentliche Ruhe) von existenzieller Bedeutung sind. Dem Regierungsrat ist in einer Krisensituation das Ermessen aber insoweit zu belassen, als er auf die fundamentale Bedeutung und

eventuell systemische Relevanz des Schutzgutes abstützen kann. Damit könnten unter Umständen auch die – nicht zu den Polizeigütern gehörenden – Schutzgüter der wirtschaftlichen Stabilität oder gar wohlfahrtsstaatliche Anliegen den Erlass von Notrecht rechtfertigen.

Absatz 2: Der Regierungsrat kann zum Schutz der Bevölkerung während eines Notstands von der Verfassung abweichen (Art. 81 Abs. 1 KV und E-KV), womit dessen Notverordnungen auf Verordnungs-, Gesetzes- oder Verfassungsstufe stehen können. Damit kann der Regierungsrat mittels Notverordnungen Grundrechte einschränken (Art. 2 Abs. 2 KV). Er hat dabei immer den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren (Art. 2 Abs. 4 KV i. V. m. Art. 4d Abs. 2 E-BevG GL). Der Appell an den Regierungsrat, in den Fällen, in denen er von der Verfassung abweicht, «bestmöglich die Grundrechte und die politischen Rechte sowie die staatsleitenden Grundsätze und die Organisationsprinzipien der Verfassung» zu wahren, soll den Regierungsrat unter eine erhöhte politische Verantwortung stellen. Immerhin würden mit grosser Wahrscheinlichkeit zu starke Eingriffe in diesen Bereichen gegen Bundesrecht verstossen und damit unzulässig sein (Art. 49 BV). Sodann ist in Bezug auf die Grundrechte darauf hinzuweisen, dass das Völkerrecht gewisse sogenannte «notstandsfeste Garantien» aufweist, von welchen auch in einem Notstand nicht abgewichen werden darf (Art. 15 Ziff. 2 Europäische Menschenrechtskonvention bzw. Art. 4 Ziff. 2 UNO-Pakt II sowie die Normen des zwingenden Völkerrechts wie z. B. das Folterverbot). Auch die Bundesverfassung erklärt den Kerngehalt der Grundrechte für unantastbar (Art. 36 Abs. 4 BV). In Bezug auf die politischen Rechte widersprechen Einschränkungen, welche die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation gänzlich oder auf unbestimmte Dauer ausser Kraft setzen, nicht nur der Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV), sondern auch der demokratischen Grundordnung des Kantons (Art. 51 Abs. 1 BV; Art. 1 Abs. 2 KV). In Bezug auf die staatsleitenden Grundsätze (auch Verfassungsgrundsätze genannt) ist insbesondere die Ausrichtung allen staatlichen Handelns auf Rechtmässigkeit, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit sowie Treu und Glauben (Art. 17 i. V. m. Art. 2 Abs. 2 KV), die Wahrung der Rechtsgleichheit (Art. 4 KV), die Zusicherung eines Rechtsschutzes (Art. 16 KV) sowie das Rückwirkungsverbot (Art. 19 KV) und das Willkürverbot hinzuweisen. In Bezug auf die Organisationsprinzipien der Verfassung sind insbesondere die Landsgemeinde und die verfassungsmässigen Behörden wie der Landrat oder die Gerichte sowie die selbstständigen Körperschaften des öffentlichen Rechts wie namentlich die Gemeinden zu nennen. Ein Eingriff in die Struktur dieser Organe oder ihrer zentralen Funktionen (etwa die Aufhebung der Oberaufsicht des Landrates) ist damit unzulässig.

Absatz 3: Die Bestimmung sieht eine Informationspflicht zur Wahrung der politischen Kontrolle vor. Sie erlaubt es insbesondere dem Landrat, zu intervenieren. Falls der Regierungsrat seiner Informationspflicht nicht genügend nachkommt, kann der Landrat diese auch über seine verfassungsmässigen Informationsrechte (Art. 86a KV; Art. 65 ff. LRV) einfordern. Der Regierungsrat ist auch in einem Notstand dazu verpflichtet, Auskunft zu erteilen und Einsicht zu gewähren.

Absatz 4: In Ergänzung zur allgemeinen Publikationspflicht (Art. 3 Abs. 1 Publikationsgesetz, PubG) legt Artikel 4d Absatz 4 BevG GL fest, dass die Notverordnungen im Amtsblatt oder auf eine andere Weise zu publizieren sind. Hiermit ist insbesondere die ausserordentliche Veröffentlichung des Rechtsstoffes gemeint (Art. 4 PubG; Art. 5 Abs. 2 Publikationsverordnung, PubV), also nebst der Internetseite des Kantons in Radio, Fernsehen, durch Flugblätter oder Plakatanschlag. Der Grund dafür ist, dass gegen kantonale Erlasse unmittelbar die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht zulässig ist, sofern kein kantonales Rechtsmittel ergriffen werden kann. Da im Kanton Glarus kein Rechtsmittel zur Herbeiführung einer abstrakten Normenkontrolle vorgesehen ist, sind derartige Beschlüsse direkt beim Bundesgericht anfechtbar. Als Erlasse im Sinne des Bundesgesetzes über das Bundesgericht gelten Anordnungen generell-abstrakter Natur, die für eine unbestimmte Vielzahl von Personen und eine unbestimmte Vielheit von Sachverhalten gelten. Mithin sind auch Notverordnungen des Regierungsrates (unabhängig davon, ob sie auf Verordnungs-, Gesetzes- oder Verfassungsstufe ergehen) direkt beim Bundesgericht anfechtbar. Fristauslösend für die Beschwerde ans Bundesgericht ist aus Gründen der Rechtssicherheit ordentlicherweise die Publikation im Amtsblatt. Im Fall eines Notstands kann aber auch eine andere Form der Publikation fristauslösend sein.

Artikel 4e; Aufhebung des Notstands

Absatz 1: Da die Notstandsbefugnisse dem Regierungsrat nur «für beschränkte Zeit» eingeräumt werden (Art. 81 Abs. 1 E-KV), ist dieser verpflichtet, den Notstand unverzüglich aufzuheben, wenn dessen Voraussetzungen gemäss Artikel 4a E-BevG GL nicht mehr gegeben sind. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die zeitliche Dringlichkeit entfallen ist. Kommt der Regierungsrat dieser Pflicht nicht nach, kann er vom Landrat oder von der Landsgemeinde übersteuert werden (Art. 4b und 4c E-BevG GL).

Absatz 2: Auch die Aufhebung des Notstands ist zu kommunizieren. Die Bestimmung ist das Gegenstück zur Informationspflicht gemäss Artikel 4a Absatz 3 E-BevG GL.

Absatz 3: Hierbei handelt es sich um eine Wiederholung der verfassungsmässigen Berichterstattungspflicht auf Gesetzesstufe (vgl. Erläuterung zu Art. 81 Abs. 2 E-KV). Es wird zudem ausdrücklich festgehalten, dass der Bericht nicht bloss zur Kenntnis genommen wird, sondern der Genehmigung durch den Landrat bedarf. Eine Genehmigung schafft gegenüber der blossen Kenntnisnahme mehr Handhabe; so kann der Bericht von einer Kommission vorbereitet werden (Art. 26 Abs. 1 LRV) oder es können Rückweisungsanträge (evtl. verbunden mit dem Auftrag einer weiteren Abklärung) gestellt werden. Dass die direkten Einwirkungsmöglich-

keiten gering bleiben, liegt in der Natur der Genehmigung eines retrospektiven Dokuments (wie bei der Jahresrechnung oder beim Tätigkeitsbericht). Die Nichtgenehmigung des Berichts ist nicht primär rechtlicher, sondern politischer Natur.

Artikel 4f; Wegfall des Notrechts

Absatz 1: Die Aufhebung des Notstands und der damit verbundene Wegfall des Notrechts muss nicht zwingend auf einmal stattfinden, sondern kann z. B. gebiets- bzw. bereichsweise oder zeitlich gestaffelt erfolgen. Dies ist bei der Aufhebung durch den Regierungsrat, den Landrat oder die Landsgemeinde genau zu bezeichnen. Die Notverordnungen verlieren in solchen Fällen nur in den bezeichneten Gebieten oder Bereichen ihre Gültigkeit und dauern überall sonst fort.

Absatz 2: Hierbei handelt es sich um das Gegenstück zur Informationspflicht gemäss Artikel 4d Absatz 3 E-BevG GL.

Absatz 3: Erlaubt ist dem Regierungsrat eine beschränkte Verlängerung des Notrechts über die Zeit des Notstands hinaus, etwa zur Stabilisierung eines bestimmten Notstandsgebietes. «Besondere Verhältnisse» liegen etwa vor, wenn es infolge einer Naturkatastrophe zu zeitlichen Verzögerungen bei den Aufräumarbeiten kommt. Die Bestimmung räumt dem Regierungsrat die Kompetenz ein, mit Aufhebung des Notstands (egal ob diese durch ihn selbst, durch den Landrat oder durch die Landsgemeinde erfolgt) eine Verlängerung des Notrechts um maximal 30 Tage anzuordnen und, gegebenenfalls, dem Landrat dessen Verlängerung um maximal ein Jahr zu beantragen.

Artikel 4g; Überführung ins ordentliche Recht

Absatz 1: Hier wird nicht der Fall einer Verlängerung, sondern derjenige einer Verstetigung der Notverordnung behandelt. Um über die Krisensituation Gültigkeit zu bewahren, muss sie das ordentliche Rechtsetzungsverfahren durchlaufen. Dies erfolgt, indem der Regierungsrat vor Wegfall des Notrechts dem Landrat die Notverordnung im Rahmen eines ausgefertigten Antrags vorlegt. Eine Verlängerung der Geltung einer Notverordnung im Sinne von Artikel 4f Absatz 3 E-BevG GL ist zur Einhaltung dieser Frist denkbar. Die Fristeinholung ist nur wichtig, wenn der Regierungsrat ein Regelungsvakuum verhindern möchte. Er kann auch nach dem Wegfall des Notrechts denselben Gegenstand zum Inhalt einer Vorlage machen.

Absatz 2: Mit der Eintretensdebatte entscheidet der Landrat, ob in Bezug auf die Verstetigung der Notverordnung politischer Handlungsbedarf besteht. Falls er eintritt, hat er zu entscheiden, ob die Notverordnung für die Dauer des Rechtsetzungsverfahrens in Kraft verbleibt oder ob die Wirkungen erst wieder mit Inkrafttreten des in das ordentliche Recht überführten Erlasses erfolgen sollen. Damit kann der Landrat situativ entscheiden, ob ein Regelungsvakuum vertretbar ist.

Absatz 3: Falls der Landrat nicht eintritt, verliert die aufgrund der Aufhebung des Notstands nicht länger legitimierte Notverordnung von Gesetzes wegen ihre Gültigkeit (Art. 4f Abs. 1 E-BevG GL). Die Gültigkeit entfällt ab dem Zeitpunkt des Nichteintretensbeschlusses. Dieser übersteuert somit auch eine allfällig vom Regierungsrat vorgesehene Verlängerung der Gültigkeit einer Notverordnung gemäss Artikel 4f Absatz 3 Buchstabe a E-BevG GL.

Absatz 4: Die Zuständigkeit des Landrates oder der Landsgemeinde für die Überführung in das ordentliche Recht bestimmt sich anhand der verfassungsmässigen Kriterien, d. h. ob es sich dabei um Regelungsinhalte auf Gesetzes- oder Verfassungsstufe handelt. Sowohl dem Landrat wie auch der Landsgemeinde stehen – wie im Rahmen der ordentlichen Rechtsetzung – alle Rechte auf Abänderung zu.

Titel 2b; Beschlussfähigkeit der Räte

Artikel 4h; Ausserordentliche Beschlussfassung

Absatz 1: Von den gesetzlichen Quoren (Art. 11 Abs. 1 und 3 LRV; Art. 9 Abs. 1 RVOG; Art. 72 Abs. 1 GG) kann im Fall eines Notstands abgewichen werden. Sinnvoll erscheint dies z. B., wenn eine Mehrheit der Ratsmitglieder aufgrund der Krisensituation physisch verhindert ist, an den Tagungsort (für den Landrat i. d. R. das Rathaus gemäss Art. 8 Abs. 1 LRV) zu gelangen, etwa, weil die Strassenverbindungen unterbrochen sind. In einem solchen Fall können die verhinderten Ratsmitglieder extern abstimmen.

Absatz 2: Für die Zulässigkeit einer ausserordentlichen Beschlussfassung gemäss Absatz 1 ist der Entscheid des Präsidiums (Landammann oder Frau Landammann, Präsident oder Präsidentin des Landrates, Präsident oder Präsidentin der Vorsteherschaft bzw. all deren Stellvertretungen in der jeweils gesetzlichen Reihenfolge) notwendig. Dieses bestimmt sodann die im Rahmen der jeweiligen Krisensituation möglichst geeignete Form der externen Abstimmung, bestenfalls durch Direktübertragung, allenfalls aber auch telefonisch oder auf andere ähnliche Weise, wie dies bereits für den Regierungsrat möglich ist (Art. 10 Abs. 1 RVOG). Das Präsidium hat die in Frage kommenden Möglichkeiten zu prüfen und darunter diejenige zu wählen, die unter den gegebenen Umständen den besten Datenschutz und die Datensicherheit gewährleistet.

Absatz 3: Die extern abstimmenden Ratsmitglieder gelten im Rahmen ausserordentlicher Beschlussfassungen als anwesend. Im jeweiligen Protokoll kann vermerkt werden, dass sie extern abgestimmt haben.

Artikel 4i; Beschlüsse in Unterbesetzung

Absatz 1: Im Unterschied zur ausserordentlichen Beschlussfassung gemäss Artikel 4h E-BevG GL wird hier der Fall geregelt, in dem während eines Notstands eine Mehrheit der Ratsmitglieder «auf unbestimmte Zeit» ausgefallen ist. Dies kann dauerhaft sein, wenn die Ratsmitglieder verstorben oder verschollen sind, oder unbestimmt, wenn Ratsmitglieder aufgrund von Verletzungen körperlich oder geistig nicht mehr in der Lage sind, das Amt in absehbarer Zeit auszuführen. Die Feststellung der fehlenden Beschlussfähigkeit und in Zweifelsfällen die Feststellung des Ausfalls eines Ratsmitglieds obliegt dem jeweiligen Präsidium bzw. dessen Stellvertretungen in der jeweils gesetzlichen Reihenfolge. Das Gesetz knüpft an diese Voraussetzung die Pflicht zur Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit gemäss Artikel 4j ff. E-BevG GL.

Absatz 2: Sobald die fehlende Beschlussfähigkeit festgestellt wurde, können die betroffenen Räte die notwendigen Beschlüsse in Unterbesetzung treffen, womit ein Beschluss lediglich die Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder benötigt. Bei Stimmengleichheit trifft das Präsidium den Stichentscheid.

Artikel 4j; Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit

Absatz 1: Die Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit erfolgt primär über ordentliche Ergänzungswahlen (Art. 57 GPR). Um die Beschlussfähigkeit möglichst rasch wiederherzustellen, kann der Regierungsrat von den gesetzlichen Fristen (z. B. Art. 57 i. V. m. Art. 34 und 42 GPR) abweichen (Art. 4l E-BevG GL). Wenn eine Wahl jedoch als unmöglich oder stark gefährdet erscheint, kann die gemäss den nachfolgenden Absätzen für die Wiederherstellung zuständige Behörde auf deren Durchführung verzichten und die Beschlussfähigkeit stattdessen durch ein Nachrücken bzw. eine Ernennung wiederherstellen.

Absatz 2: Da der Landrat und die Gemeindeparlamente ordentlich im Verhältniswahlverfahren gewählt werden, kann deren Beschlussunfähigkeit durch Nachrücken behoben werden. Demnach rückt von den Ersatzleuten die Person mit der höchsten Stimmenzahl nach, danach diejenige Person mit der nächsthöheren Stimmenzahl usw. (Art. 56 GPR). Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit hat dies innert zehn Tagen zu erfolgen.

Absatz 3: Da der Regierungsrat im Mehrheitswahlverfahren gewählt wird (Art. 34 ff. GPR), ist ein Nachrücken nicht möglich. Der Landrat ernennt daher die erforderliche Anzahl Personen zu interimistischen Mitgliedern des Regierungsrates. Wählbar sind alle Personen, welche die Voraussetzungen des passiven Wahlrechts erfüllen (Art. 74 Abs. 1 KV). Es liegt in der Natur der Sache, dass in einer Krisensituation eine Persönlichkeit mit politischem Verständnis, Erfahrung im Krisenmanagement und Führungserfahrung zu ernennen sein wird.

Absatz 4: Da auch Gemeinderätinnen und Gemeinderäte im Mehrheitswahlverfahren gewählt werden (Art. 34 ff. GPR), ist ein Nachrücken nicht möglich. In Parlamentsgemeinden (Art. 2 Abs. 1 Bst. b GG) ernennt das Gemeindeparlament, in Versammlungsgemeinden (Art. 2 Abs. 1 Bst. c GG) der Regierungsrat die erforderliche Anzahl Personen zu interimistischen Mitgliedern des Gemeinderates. Wählbar sind alle Personen, welche die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen (Art. 58 GG).

Artikel 4k; Amtspflicht

Absatz 1: Ratsmitglieder dürfen im Fall eines Notstands nicht zurücktreten. Ein Rücktritt ist nur zulässig, wenn ein Verbleiben im Amt aus wichtigen Gründen unzumutbar erscheint. Gemeint sind echte und ausgewiesene Härtefälle, z. B. wenn ein Ratsmitglied verunfallt oder schwer erkrankt ist. Sind die Räte infolge solcher Rücktritte nicht mehr beschlussfähig, gelangen die Artikel 4i und 4j E-BevG GL sinngemäss zur Anwendung.

Absatz 2: Die Annahme eines Amtes ist im Fall eines Notstands Pflicht. Die Annahme darf analog zur Regelung in Absatz 1 nur verweigert werden, sofern jemand aus wichtigen Gründen verhindert ist.

Absatz 3: Die Amtszeit der interimistischen Ratsmitglieder endet, wenn wieder genügend gewählte Behördenmitglieder einsatzfähig sind. Zu denken ist dabei an ein Szenario, in dem Behördenmitglieder verunfallt oder erkrankt sind und nach der Genesung wieder arbeiten können. Andererseits, sobald ein ordentliches Wahlverfahren durchgeführt und neue Behördenmitglieder gewählt werden konnten.

Artikel 4l; Verschiebung der Wahltermine und -fristen

Absatz 1: Falls ordentliche Gesamterneuerungswahlen bzw. Erneuerungswahlen der kantonalen und kommunalen Räte infolge eines Notstands nicht durchgeführt werden können, kann der Regierungsrat die Wahltermine verschieben. Der Regierungsrat setzt die Wahltermine neu fest, sobald der Notstand behoben ist. Darunter fallen auch Ersatzwahlen (Art. 39 GPR).

Absatz 2: Als Folge einer Wahlterminverschiebung gemäss Absatz 1 haben die bisherigen Ratsmitglieder bis zur Durchführung der Gesamterneuerungswahlen bzw. der Ergänzungswahlen im Amt zu verbleiben. Auch für sie gilt während des Notstands die Amtspflicht (Art. 4k Abs. 1 E-BevG GL).

Artikel 5; Führungsstruktur

Die bisherige, fallbezogene Begrifflichkeit wird mit dem abstrakten Begriff «Krisensituationen» harmonisiert (vgl. Erläuterung zu Art. 2a E-BevG).

Artikel 20; Haftung

Die bisherige, fallbezogene Begrifflichkeit wird mit dem abstrakten Begriff «Grossereignis» und «Krisensituationen» harmonisiert (vgl. Erläuterung zu Art. 2a E-BevG).

3.4. Inkrafttreten

Über den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Verfassungs- und Gesetzesänderungen soll der Regierungsrat entscheiden. Er nimmt dabei auf eine allfällige Umsetzung auf kommunaler Stufe, die frühestens im Herbst 2026 stattfinden kann, Rücksicht.

4. Auswirkungen

4.1. Finanzielle Auswirkungen

Die beantragten Änderungen haben vorderhand keine finanziellen Auswirkungen. Sie führen weder zu Einsparungen noch zu Mehraufwänden, da sie hauptsächlich Anpassungen an Verfahren beinhalten.

Gestützt auf die beantragten Änderungen können im Fall von Krisensituationen besondere Mehraufwände erfolgen, etwa wenn ein besonderes Sicherheitskonzept für die Landsgemeinde erstellt werden muss (Art. 63 Abs. 5 E-KV) oder wenn externe Abstimmungen sichergestellt werden sollen (Art. 4h E-BevG GL). Diese Kosten fallen jedoch nur für die jeweils betroffenen Behörden an und gestalten sich je nach Situation unterschiedlich, sodass keine Voraussage gemacht werden kann.

4.2. Personelle Auswirkungen

Die beantragten Änderungen haben keine personellen Auswirkungen. Sie führen weder zu Einsparungen noch zu einem Mehrbedarf an Personal.

4.3. Organisatorische Auswirkungen

Die beantragten Änderungen haben keine Auswirkungen auf die ordentliche Behördenorganisation, sodass keine Umstrukturierungen erfolgen oder neue Zuständigkeiten begründet werden müssen. Im Fall eines Grossereignisses oder einer Krisensituation erfolgt eine Reorganisation, die sich an die jeweilige Situation anzupassen hat. Diese Vorlage schafft die Rahmenbedingungen für ein Funktionieren des Staates auch in Krisensituationen.

5. Beratung der Vorlage im Landrat

Das Eintreten auf die Vorlage war im Landrat unbestritten. Diese stiess auf grosse Akzeptanz. Hingewiesen wurde auf die besondere Rolle des Notrechts. Dieses gelte nur und ausschliesslich während eines Notstands. Mit dessen Ende verliere auch das Notrecht seine Gültigkeit. In der Vorlage seien klare Kontrollmechanismen durch den Landrat und die Landsgemeinde definiert. Das Notrecht gelte es vom Dringlichkeitsrecht zu unterscheiden. Mit diesem werde nur von der zeitlichen Abfolge der Rechtsetzung abgewichen. Es gehe hier, im Gegensatz zum Notrecht, also nicht um eine Verschiebung von Kompetenzen von der Landsgemeinde auf den Landrat oder den Regierungsrat. Vielmehr erlaube das Dringlichkeitsrecht diesen beiden Instanzen ein rasches Handeln. Landsgemeinde oder Landrat könnten den Beschluss nachträglich vollumfänglich abändern. Anders sei die Situation in einem Notstand. Dort sei es zur Bewältigung einer Krisensituation notwendig, endgültige Entscheide zu treffen. Landrat und Landsgemeinde könnten allerdings den Notstand aufheben. Die hinsichtlich der Wahrung der politischen Rechte ausgeglichene Vorlage dürfe zudem nicht zu einer trügerischen Genügsamkeit führen. Die Politik, insbesondere der Regierungsrat, sei angehalten, nicht nur mit Blick auf das politische System, sondern auch in anderen Bereichen präventive Massnahmen zu treffen.

In der Detailberatung erfolgten auf Antrag der zuständigen landrätlichen Kommission einige, im Ergebnis jedoch geringfügige Änderungen gegenüber der Fassung des Regierungsrates. In Artikel 63 Absatz 5 Buchstabe b und Artikel 130 Absatz 1a KV sah die regierungsrätliche Fassung der Vorlage noch vor, dass der Kanton sowie die Gemeindevorsteherschaften Massnahmen zur Erleichterung der Durchführung der Landsgemeinde bzw. der Gemeindeversammlung treffen können. Im Landrat wurde diese Kompetenzerweiterung allerdings ohne weitere Diskussion gestrichen, weil sie nicht unter dem Vorbehalt des Notstands stehe und damit zum ordentlichen Recht gehöre. Eine unbestrittene Klarstellung nahm der Landrat hinsichtlich Artikel 69 Absatz 2 Buchstabe f KV vor: Die Landsgemeinde kann über die Aufrechterhaltung oder die Aufhebung eines Notstands nur «in den vom Gesetz vorgeschriebenen Fällen» entscheiden.

Beantragt wurde die Schaffung einer Möglichkeit für den Regierungsrat, eine ausserordentliche Urnenabstimmung durchzuführen, wenn die Landsgemeinde mehrfach nicht stattfinden kann. Durch eine solche ergänzende Möglichkeit, die keine Pflicht darstelle, werde die Flexibilität erhöht, ohne die Landsgemeinde in Frage zu stellen. Dagegen wurde argumentiert, dass die Landsgemeinde in ihrer über sechshundertjährigen Geschichte erst einmal über mehrere Jahre ausgefallen sei. Mit Ausnahme einer Pandemie seien überdies nur wenige Szenarien denkbar, in denen eine Landsgemeinde nicht stattfinden könne. In solchen Fällen könne zudem davon ausgegangen werden, dass es sich um einen Notstand handle und somit eine Urnenabstimmung auch notrechtlich angeordnet werden könnte. Kann eine Landsgemeinde ausserhalb eines Notstands nicht stattfinden, handle es sich somit meist um Situationen, denen richtigerweise mit einer Verschiebung der Landsgemeinde statt mit einer ausserordentlichen Urnenabstimmung begegnet werde. Der Antrag blieb im Landrat denn auch chancenlos.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit grosser Mehrheit, der Vorlage mit den von ihm vorgenommenen Änderungen zuzustimmen.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehenden Verfassungs- und Gesetzesänderungen zuzustimmen:

A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS I A/1/1, Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (Stand 1. Januar 2026), wird wie folgt geändert:

Titel (geändert)

Verfassung des Kantons Glarus (Kantonsverfassung, KV)

Art. 63 Abs. 5 (geändert)

⁵ Der Kanton kann Massnahmen treffen:

- a. (neu) zur Erleichterung der Teilnahme;
- b. (neu) zur Wahrung der Sicherheit.

Art. 69 Abs. 2

² Sie ist im Weiteren zuständig für:

- e. (geändert) die Festsetzung des Steuerfusses;
- f. (neu) die Aufrechterhaltung oder Aufhebung eines Notstandes in den vom Gesetz vorgeschriebenen Fällen.

Art. 79 Abs. 3 (neu)

³ Das Gesetz kann Ausnahmen für den Regierungsrat sowie für den Fall eines Notstandes vorsehen.

Art. 81 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

Notstand (Sachüberschrift geändert)

¹ Zum Schutz der Bevölkerung bei Krisensituationen wie Katastrophen oder Notlagen können dem Regierungsrat durch Gesetz für beschränkte Zeit Befugnisse eingeräumt werden, die von den Vorschriften dieser Verfassung abweichen.

² Sobald es die Umstände zulassen, erstattet der Regierungsrat dem Landrat Bericht über die getroffenen Massnahmen.

Art. 89 Abs. 1

¹ Der Landrat ist zuständig für:

e. *(geändert)* die Genehmigung oder die Kündigung interkantonalen Vereinbarungen und anderer Verträge, soweit nicht die Landsgemeinde oder der Regierungsrat zuständig ist.

f. *Aufgehoben.*

Art. 91 Abs. 1

¹ Dem Landrat obliegen:

i. *Aufgehoben.*

Art. 91a (neu)***Befugnisse in dringlichen Fällen***

¹ Der Landrat ist in dringlichen Fällen anstelle der Landsgemeinde zuständig für die Rechtsetzung sowie für Wahlen und Sachentscheide (Art. 68 und 69).

² Als dringlich gilt die Umsetzung höherrangigen Rechts, sofern diese nicht innert Frist durch die ordentliche Landsgemeinde erfolgen kann.

³ Die nächstfolgende Landsgemeinde entscheidet über die weitere Geltung solcher Beschlüsse, wobei ihr das Recht auf Abänderungen unbenommen ist.

Art. 99 Abs. 1

¹ Der Regierungsrat ist zuständig für:

c. *(geändert)* den Abschluss, die Änderung oder die Kündigung interkantonalen Vereinbarungen und anderer Verträge, soweit nicht der Landrat oder die Landsgemeinde zuständig ist.

d. *Aufgehoben.*

Art. 101a (neu)***Befugnisse in dringlichen Fällen***

¹ Der Regierungsrat ist in dringlichen Fällen anstelle des Landrates zuständig für die Rechtsetzung sowie für Wahlen und Sachentscheide (Art. 88–92).

² Diese Beschlüsse sind sobald als möglich dem Landrat vorzulegen, welcher darauf einzutreten hat. Sofern erforderlich, sind die Beschlüsse der nächstfolgenden Landsgemeinde vorzulegen. Der Landrat oder die Landsgemeinde entscheidet über deren weitere Geltung, wobei das Recht auf Abänderungen unbenommen ist.

Art. 130 Abs. 1a (neu)

^{1a} Die Vorsteherschaft kann Massnahmen zur Wahrung der Sicherheit an der Gemeindeversammlung treffen.

Art. 132 Abs. 2 (neu)

² Ist eine Gemeindeversammlung innert nützlicher Frist nicht möglich, so kann die Vorsteherschaft eine ausserordentliche Urnenabstimmung durchführen. Die Gemeindeordnung regelt die Einzelheiten.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

B. Änderung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS II A/3/2, Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz; RVOG) vom 2. Mai 2004 (Stand 1. Januar 2023), wird wie folgt geändert:

Ingress (geändert)

Die Landsgemeinde,

gestützt auf Artikel 95 Absatz 3 und 102 Absatz 2 der Kantonsverfassung¹⁾, erlässt:

Art. 9 Abs. 1a (neu)

^{1a} Der Regierungsrat bleibt beschlussfähig, auch wenn weniger als drei Mitglieder anwesend sind:

- a. wenn mehrere Mitglieder in den Ausstand treten;
- b. bei länger andauerndem Ausfall mehrerer Mitglieder;
- c. in dringenden Fällen gemäss Artikel 10.

Art. 10 Abs. 2 (aufgehoben)

² *Aufgehoben.*

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

¹⁾ GS I A/1/1

C. Änderung des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS V G/1, Gesetz über den Bevölkerungsschutz (Bevölkerungsschutzgesetz, BevG GL) vom 6. Mai 2012 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Ingress (geändert)

Die Landsgemeinde,

gestützt auf Artikel 25 und 81 der Kantonsverfassung¹⁾,
erlässt:

Art. 1 Abs. 1 (geändert)

¹ Dieses Gesetz regelt den Bevölkerungsschutz im Fall von Krisensituationen.

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

Partnerorganisationen (Sachüberschrift geändert)

¹ Aufgehoben.

² Aufgehoben.

³ Aufgehoben.

⁴ Aufgehoben.

Art. 2a (neu)

Krisensituationen

¹ Die Krisensituation ist eine Situation, für deren Bewältigung in zahlreichen Bereichen und Sektoren die ordentlichen Abläufe nicht genügen.

² Als Krisensituationen gelten namentlich:

- a. Die Katastrophe als ein Schadenereignis, das so viele Schäden und Ausfälle verursacht oder erwarten lässt, dass die personellen und materiellen Mittel der Gemeinden bzw. des Kantons überfordert sind;
- b. Die Notlage als eine Situation, die aus einer Entwicklung oder einem Ereignis entsteht und mit den ordentlichen Abläufen nicht wirkungsvoll bewältigt werden kann, weil sie die personellen und materiellen Mittel der Gemeinden bzw. des Kantons überfordert.

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

¹ Die Gemeinden sind auf ihrem Gebiet, vorbehaltlich der Zuständigkeit des Kantons, grundsätzlich verantwortlich für die Bewältigung von Krisensituationen.

³ Die für die Bewältigung von Krisensituationen zuständige Stelle in der Gemeinde ist der Gemeinderat; er kann im Rahmen des Gesetzes seinen Verwaltungsstellen Aufgaben zur selbstständigen Erfüllung übertragen.

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

¹ Der Kanton unterstützt die Gemeinden bei der Bewältigung von Krisensituationen und bestimmt, wann die Zuständigkeit aufgrund der Schwere an ihn übergeht.

³ Sofern Gesetz und Verordnung nichts anderes vorsehen, ist der Regierungsrat die für die Bewältigung von Krisensituationen zuständige Stelle im Kanton.

¹⁾ GS I A/1/1

Titel nach Art. 4 (neu)**2a. Notstand und Notrecht****Art. 4a (neu)***Ausrufung des Notstandes*

¹ Der Regierungsrat kann den Notstand ausrufen, wenn eine Krisensituation gemäss Artikel 2b:

- a. bereits eingetreten ist oder unmittelbar droht;
- b. sich erheblich nachteilig auf die Bevölkerung auswirkt; und
- c. nur mit Massnahmen behoben werden kann, die vom ordentlichen Recht abweichen.

² Der Regierungsrat bezeichnet die geografischen Notstandsgebiete und definiert Notstandsbereiche.

³ Der Regierungsrat kommuniziert die Ausrufung des Notstandes in geeigneter Form.

Art. 4b (neu)*Prüfung durch den Landrat*

¹ Hebt der Regierungsrat den Notstand innert 90 Tagen nicht wieder auf, prüft der Landrat, ob die Voraussetzungen zur Aufrechterhaltung des Notstandes noch erfüllt sind.

² Der Landrat entscheidet nach Ablauf der Frist sobald als möglich über die Aufrechterhaltung bzw. Aufhebung des Notstandes.

³ Bei einer Aufrechterhaltung des Notstandes durch den Landrat entscheidet dieser jeweils erneut innert 90 Tagen.

Art. 4c (neu)*Prüfung durch die Landsgemeinde*

¹ Die Landsgemeinde kann über die Aufrechterhaltung bzw. Aufhebung des Notstandes entscheiden.

² Fällt die ordentliche Landsgemeinde in die Dauer des Notstandes, so entscheidet diese zwingend über die Aufrechterhaltung bzw. Aufhebung des Notstandes.

³ Eine ausserordentliche Landsgemeinde entscheidet über die Aufrechterhaltung bzw. Aufhebung des Notstandes, wenn mindestens 1000 Stimmberechtigte dies verlangen. Der Regierungsrat ruft in einem solchen Falle die Stimmberechtigten zur Behandlung dieser Frage dringlich zusammen.

Art. 4d (neu)*Erlass von Notrecht*

¹ Während eines Notstandes kann der Regierungsrat zur Bewältigung einer Krisensituation bestehende Erlasse einstweilen ganz oder teilweise ausser Kraft setzen und an deren Stelle Notverordnungen erlassen.

² Er kann dabei von der Verfassung abweichen. Dabei beachtet er die Verhältnismässigkeit und wahrt bestmöglich die Grundrechte, die politischen Rechte sowie die staatsleitenden Grundsätze und die Organisationsprinzipien der Verfassung.

³ Der Regierungsrat setzt den Landrat und die Gemeinden über das verordnete Notrecht unverzüglich in Kenntnis.

⁴ Die Notverordnungen sind im Amtsblatt oder auf eine andere geeignete Weise zu publizieren.

Art. 4e (neu)*Aufhebung des Notstandes*

¹ Sind die Voraussetzungen des Notstandes nicht mehr gegeben, hebt ihn der Regierungsrat unverzüglich auf. Vorbehalten bleibt die Aufhebung des Notstandes durch den Landrat oder durch die Landsgemeinde.

² Die Aufhebung des Notstandes ist im Amtsblatt oder auf eine andere geeignete Weise zu publizieren.

³ Nach der Aufhebung des Notstandes erstellt der Regierungsrat einen Bericht über die getroffenen Massnahmen. Er bedarf der Genehmigung durch den Landrat.

Art. 4f (neu)*Wegfall des Notrechts*

¹ Wird in einem bestimmten Gebiet oder in einem bestimmten Bereich der Notstand aufgehoben, verlieren Notverordnungen dort ihre Gültigkeit.

² Die Verlängerung und der Verlust der Gültigkeit der Notverordnungen für ein bestimmtes Gebiet oder einen bestimmten Bereich sind im Amtsblatt oder in sonst wie geeigneter Form zu publizieren.

³ Wenn besondere Verhältnisse es nahelegen, kann der Regierungsrat mit Aufhebung des Notstandes in einem bestimmten Gebiet oder in einem bestimmten Bereich:

- a. die Gültigkeit der Notverordnungen in eigener Kompetenz um höchstens 30 Tage verlängern;
- b. dem Landrat beantragen, die Gültigkeit der Notverordnungen um maximal ein Jahr zu verlängern.

Art. 4g (neu)*Überführung in das ordentliche Recht*

¹ Der Regierungsrat kann dem Landrat oder der Landsgemeinde beantragen, eine Notverordnung in das ordentliche Recht zu überführen.

² Tritt der Landrat auf den Antrag ein, so bestimmt er, ob die Notverordnung bis zur Überführung in das ordentliche Recht weiterhin gelten soll.

³ Tritt der Landrat auf den Antrag nicht ein, so verliert die Notverordnung ihre Gültigkeit.

⁴ Sofern erforderlich, legt der Landrat die zu überführende Notverordnung der Landsgemeinde vor. Der Landrat oder die Landsgemeinde entscheidet über die Überführung ins ordentliche Recht, wobei das Recht auf Abänderungen unbenommen ist.

Titel nach Art. 4g (neu)*2b. Beschlussfähigkeit der Räte***Art. 4h (neu)***Ausserordentliche Beschlussfassung*

¹ Im Falle eines Notstandes können der Landrat oder der Regierungsrat bzw. ein Gemeindeparlament oder ein Gemeinderat Beschlüsse auch in Abweichung von Anwesenheitsbestimmungen fassen.

² Der Entscheid dazu wird vom jeweiligen Präsidium getroffen und den Ratsmitgliedern mitgeteilt.

³ Ratsmitglieder, welche extern abstimmen, gelten als anwesend.

Art. 4i (neu)*Beschlüsse in Unterbesetzung*

¹ Ist im Falle eines Notstandes der Landrat oder der Regierungsrat bzw. das Gemeindeparlament oder der Gemeinderat infolge Ausfalls der Mehrheit seiner Mitglieder auf unbestimmte Zeit nicht mehr beschlussfähig, so ist die Beschlussfähigkeit des Rats wiederherzustellen.

² Bis zur Wiederherstellung ihrer Beschlussfähigkeit treffen die Räte die notwendigen Beschlüsse in Unterbesetzung. Ein Beschluss benötigt die Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder.

Art. 4j (neu)*Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit*

¹ Auf die ordentliche Durchführung von kantonalen Wahlen oder Gemeindewahlen kann verzichtet werden, falls diese infolge eines Notstandes als unmöglich oder stark gefährdet erscheinen.

² Die Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit des Landrats bzw. des Gemeindeparlaments erfolgt durch Nachrücken innert zehn Tagen. Das Nachrücken richtet sich nach dem Gesetz über die politischen Rechte²⁾.

²⁾ GS I D/22/2

³ Die Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit des Regierungsrats erfolgt durch den Landrat. Dieser ernannt zu diesem Zweck die erforderliche Anzahl Personen zu interimistischen Mitgliedern des Regierungsrats.

⁴ Die Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit des Gemeinderats erfolgt bei Parlamentsgemeinden durch das Gemeindeparlament und bei Versammlungsgemeinden durch den Regierungsrat. Das Gemeindeparlament oder der Regierungsrat ernannt zu diesem Zweck die erforderliche Anzahl Personen zu interimistischen Mitgliedern des Gemeinderats.

Art. 4k (neu)

Amtspflicht

¹ Ein Rücktritt ist während eines Notstandes unzulässig. Ausgenommen sind Fälle, in denen ein Verbleiben im Amt aus wichtigen Gründen unzumutbar wäre. Im Falle eines Rücktritts gelangen die Artikel 4i und 4j sinngemäss zur Anwendung.

² Die nachgerückten bzw. ernannten Personen sind zur Übernahme des Amtes verpflichtet, sofern sie nicht aus wichtigen Gründen verhindert sind.

³ Die Amtszeit der nachgerückten bzw. ernannten Personen endet, sobald genügend gewählte Ratsmitglieder wieder einsatzfähig sind oder die Ratsmitglieder ihr Amt nach Durchführung des ordentlichen Wahlverfahrens antreten können.

Art. 4l (neu)

Verschiebung der Wahltermine und -fristen

¹ Der Regierungsrat kann die Wahltermine verschieben und von den Fristen gemäss dem Gesetz über die politischen Rechte abweichen, sofern die ordentliche Durchführung von kantonalen Wahlen oder Gemeindewahlen infolge eines Notstandes als unmöglich oder stark gefährdet erscheint.

² Die bisherigen Ratsmitglieder bleiben bis zur Durchführung der Gesamterneuerungswahlen bzw. Ergänzungswahlen im Amt.

Titel nach Art. 4l (geändert)

3. Führungsorganisationen

Art. 5 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Gemeinden und der Kanton schaffen zur Bewältigung von Krisensituationen geeignete Führungsorganisationen.

Art. 8 Abs. 6 (geändert)

⁶ Die Aufgabenerfüllung der Partnerorganisationen richtet sich insbesondere bei Alltags- und Grossereignissen grundsätzlich nach der jeweiligen Spezialgesetzgebung; der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat kann soweit erforderlich für seinen Bereich zusätzliche Regelungen treffen.

Art. 20 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Kosten für die Bewältigung einer Krisensituation können den Verursachern auferlegt werden.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

§ 7 Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben

Die Vorlage im Überblick

Heute wird die Motorfahrzeugsteuer im Kanton Glarus bei den häufigsten Fahrzeugen – den Personenwagen – nach der Grösse des Motors (Hubraum) berechnet. Besonders energieeffiziente Fahrzeuge erhalten Steuervergünstigungen. Fahrzeuge mit hohem Energieverbrauch zahlen Zuschläge. Ende 2022 lehnte der Landrat eine Vorlage zu diesem Fördermodell ab. Gleichzeitig beauftragte er den Regierungsrat, eine Neuregelung der kantonalen Verkehrssteuer vorzuschlagen. Grund dafür sind technische Entwicklungen, vor allem die zunehmende Verbreitung von Elektrofahrzeugen. Diese werfen neue Fragen zur gerechten und zukunftsfähigen Besteuerung von Fahrzeugen auf.

Im Zentrum der Revision steht die Neuregelung der Fahrzeugkategorien mit den höchsten Beständen und Steuererträgen: vor allem also die Personenwagen. Durch die zunehmende Elektrifizierung der Fahrzeugflotte verliert der Hubraum als Grundlage für die Berechnung der Steuer an Bedeutung. Denn Elektrofahrzeuge besitzen keinen Motor mit Hubraum. Sie werden deshalb nach dem geltenden Recht nicht besteuert. Die Zunahme bei den Elektrofahrzeugen würde demnach ohne Anpassung im Steuersystem langfristig zu grossen Einnahmeausfällen führen.

Das neue Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben stützt sich auf folgende Leitprinzipien:

- **Technologieneutralität:** Die Steuer soll unabhängig von der Antriebsart funktionieren.
- **Ertragsneutralität:** Insgesamt sollen die Einnahmen gleich hoch bleiben wie bisher.
- **Langfristige Stabilität:** Das System soll auch in Zukunft tragfähig sein.
- **Ökologische Wirkung:** Umweltfreundlichere Fahrzeuge sollen weniger bezahlen als besonders umweltschädliche.
- **Einfache Anwendung:** Das System soll leicht verständlich und administrativ gut umsetzbar sein.

Bei Personenwagen bilden künftig die im Fahrzeugausweis eingetragenen Werte «Gesamtgewicht» und «Leistung» die Grundlage für die Steuer. Für andere Fahrzeugarten gelten – je nach Art und Nutzung – andere Faktoren:

- Kleinbusse, Wohnmobile und Lieferwagen werden nach dem Gesamtgewicht besteuert.
- Bei Lastwagen und Sattelschlepper ist die Nutzlast (also dem Gewicht, das sie transportieren dürfen) massgebend.
- Motorräder werden nach ihrer Leistung besteuert.

Elektrofahrzeuge sind in der Regel schwerer oder weisen eine höhere maximale Motorleistung auf. Deshalb wird ein technischer Ausgleich eingeführt. Dieser gewährleistet die Gleichbehandlung der unterschiedlichen Antriebsarten. Zusätzlich erhalten Elektrofahrzeuge während einer Übergangszeit von vier Jahren einen Rabatt von 25 Prozent auf die Grundsteuer. Der Regierungsrat legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gesetzes fest. Vorgesehen ist der 1. Januar 2027.

Mit dem neuen System bleiben die Gesamteinnahmen aus den Strassenverkehrssteuern stabil. Für die Fahrzeughalterinnen und Fahrzeughalter kann es jedoch zu Änderungen in der Steuerhöhe kommen:

- Rund 45 Prozent der Fahrzeughalterinnen und -halter zahlen künftig etwa gleich viel wie heute (Abweichung $\pm 10\%$);
- 31 Prozent zahlen mindestens 10 Prozent weniger;
- 25 Prozent zahlen mindestens 10 Prozent mehr.

Für die Anpassung der Software des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes entstehen einmalige Kosten von rund 70'000 Franken. Auf das Personal hat die Revision keine wesentlichen Auswirkungen.

Der Landrat anerkannte, dass das bisherige Steuersystem wegen der technologischen Entwicklung an seine Grenzen stösst. Das vorgeschlagene neue System sei zielführend. Der Landrat lehnte schliesslich auch verschiedene Abänderungsanträge ab. Diese betrafen die Anpassung der Steuertarife an die Teuerung, der Ausgleich der antriebsbedingten Nachteile für Elektro- und Brennstoffzellen-Fahrzeuge sowie die Anpassung der Tarife der besonderen Fahrzeugkategorien und Anhänger an die Teuerung.

Intensiv diskutiert wurde die Besteuerung von emissionsfrei angetriebenen Motorfahrzeugen, vor allem also E-Autos. Zwar blieb unbestritten, dass künftig auch solche Fahrzeuge besteuert werden sollen. Die Diskussion entbrannte jedoch über die im Entwurf des Regierungsrates vorgesehene, zeitlich begrenzte Ermässigung. Für eine solche Steuerermässigung wurden ökologische Argumente ins Feld geführt. Der Umstieg auf die Elektromobilität sei wichtig, um die Ziele im Klimaschutz zu erreichen. Dieser verlauge langsamer als geplant. Eine Ermässigung setze ein Zeichen und unterstütze den Umstieg. Heute seien E-Autos zudem vollständig von der Steuer befreit. Ein plötzlicher Wechsel von der Steuerbefreiung auf je nachdem volle Besteuerung sei politisch unglaubwürdig und unfair. Konsumenten hätten sich auch mit Blick auf die Besteuerung für den Kauf eines E-Autos entschieden. Diesem Argument widersprachen die Gegnerinnen und Gegner einer Steuerermässigung für emissionsfrei angetriebene Fahrzeuge. Die Steuer

machte nur einen geringen Teil der Kosten eines Fahrzeugs aus. Die erhoffte Lenkungswirkung sei ausgeblieben. E-Autos würden die Infrastruktur wie alle anderen Fahrzeuge nutzen. Entsprechend müssten sie auch gleich zur Finanzierung beitragen. Das neue System soll zudem technologieneutral sein; eine Ermässigung für einzelne Antriebsarten widerspreche diesem Grundsatz. Am Ende lehnte der Landrat Anträge ab, die eine gänzliche Streichung oder eine Erweiterung der Ermässigung vorsahen. Mit der Ermässigung um 25 Prozent während vier Jahren entschied sich der Landrat für den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Mittelweg. Ebenfalls abgelehnt wurde ein Antrag auf Ablehnung des neuen Gesetzes, der sich aus der Diskussion um die Besteuerung der E-Autos ergab.

Zustimmung fand im Landrat lediglich ein Antrag, der nur die Motorfahrzeuge und Anhänger des Kantons und der Gemeinden von der Steuerpflicht befreien wollte. Auf die ursprünglich ebenfalls vorgesehene Befreiung der im Eigentum der öffentlich-rechtlichen Korporationen und Zweckverbände stehenden Fahrzeuge wurde verzichtet.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit grosser Mehrheit, der Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Das aktuelle System der Motorfahrzeugbesteuerung basiert bei der häufigsten Fahrzeugkategorie, den Personenwagen, auf dem Hubraum und damit der Grösse des Motors. Für energieeffiziente Fahrzeuge ist ein Rabatt auf die Strassenverkehrssteuern vorgesehen (Bonus). Für ineffiziente Fahrzeuge ist hingegen ein Aufschlag zu zahlen (Malus). Vorgesehen ist, dass sich Boni und Mali ausgleichen und somit saldoneutral sind. Dieses Ziel wird jedoch regelmässig verfehlt; zuletzt fielen die Mali deutlich höher aus als die Boni (vgl. Ziff. 3.2). Basierend auf dem Postulat der Fraktion der Grünen / Jungen Grünen «Klimaschutz bei den Motorfahrzeugsteuern» erarbeitete der Regierungsrat 2022 eine Vorlage, die den Umgang mit diesen Überschüssen bzw. deren Rückerstattung an die Bevölkerung neu regeln wollte. Die Überschüsse sollten statt in die Strassenrechnung in den Energiefonds fliessen. Ebenso sollte der Grundsatz der Saldoneutralität aufgehoben werden.

Der Landrat beschloss im Dezember 2022, die vom Regierungsrat vorgeschlagene Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (EG SVG) an diesen zurückzuweisen und das erwähnte Postulat als erfüllt abzuschreiben (LRB § 84/2022). Zusammen mit der Rückweisung beauftragte der Landrat den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage zur Neukonzipierung der kantonalen Strassenverkehrssteuern innerhalb der Legislaturperiode 2023–2026 (spätestens bis zur Landsgemeinde 2026). Diese Vorlage soll:

- angemessene Bemessungsgrundlagen für sämtliche Antriebsarten definieren;
- verursachergerechte Steuern für die Finanzierung des Baus und Unterhalts der Strassen unter Berücksichtigung ökologischer Anreize festlegen; sowie
- die Vor- und Nachteile der bisher angestrebten Saldoneutralität von Boni und Mali im Einzelnen aufzeigen und sich über deren Beibehaltung aussprechen.

Der Landrat erkannte, dass die Grundlagen zur Erhebung der Strassenverkehrssteuern aufgrund der technischen Entwicklung (z. B. E-Mobilität) grundsätzlich überarbeitet werden müssen. Mit dieser Vorlage wird nun der Auftrag des Parlaments erfüllt.

2. Entwicklungen des Marktes und der zu lösenden Herausforderungen

2.1. Zunahme der Elektromobilität

Im Jahr 2024 waren im Kanton Glarus 803 Fahrzeuge mit rein elektrischem Antrieb immatrikuliert (Glarus Nord: 393; Glarus: 233; Glarus Süd: 177). Nach Jahren mit zum Teil starken Zuwächsen ist der Anteil von rein elektrischen Fahrzeugen bei den Neuzulassungen 2024 leicht gesunken: Bei den Personenwagen auf 19,0 Prozent (von 20,7 % im Jahr 2023) und bei den Güterfahrzeugen auf 8,6 Prozent (2023: 12,2 %). Insgesamt ging die Zahl aller Motorfahrzeug-Neuzulassungen 2024 gegenüber dem Vorjahr um 2,9 Prozent zurück.

Das für die Erarbeitung dieser Vorlage beigezogene Beratungsunternehmen (vgl. Ziff. 4.3) erarbeitete spezifisch für den Kanton Glarus Szenarien für die Entwicklung des Anteils der Elektromobilität im Fahrzeugbestand der Personenwagen. Dabei wurden folgende Annahmen berücksichtigt:

1. Das in der EU bereits rechtskräftig beschlossene Verbot der Inverkehrsetzung von neuen Personenwagen und Lieferwagen mit Verbrennungsmotor ab dem Jahr 2035 bleibt bestehen. Dies führt dazu, dass die Hersteller in Europa keine Fahrzeugmodelle mit Verbrennungsmotor mehr anbieten werden.
2. Die Schweiz wird, analog zur bisherigen Übernahme der EU-Richtlinien zu den CO₂-Emissionswerten für Personenwagen und Lieferwagen, in einer Revision des schweizerischen CO₂-Gesetzes auch das EU-Verbot für Personenwagen und Lieferwagen mit Verbrennungsmotor ab 2035 übernehmen.

- Bei Personenwagen und Lieferwagen werden Wasserstoff-Brennstoffzellen sowie synthetische Treibstoffe (auch «E-fuels», «synfuels» oder «Power-to-liquid» genannt) keine nennenswerte Rolle spielen. Ab dem Jahr 2035 werden neue Personenwagen und Lieferwagen batterieelektrisch sein.
- Die Elektrifizierung im Kanton Glarus schreitet langsamer voran als im Schweizer Durchschnitt. Ab 2035 werden jedoch auch im Kanton Glarus keine neuen Verbrenner mehr in Verkehr gesetzt.

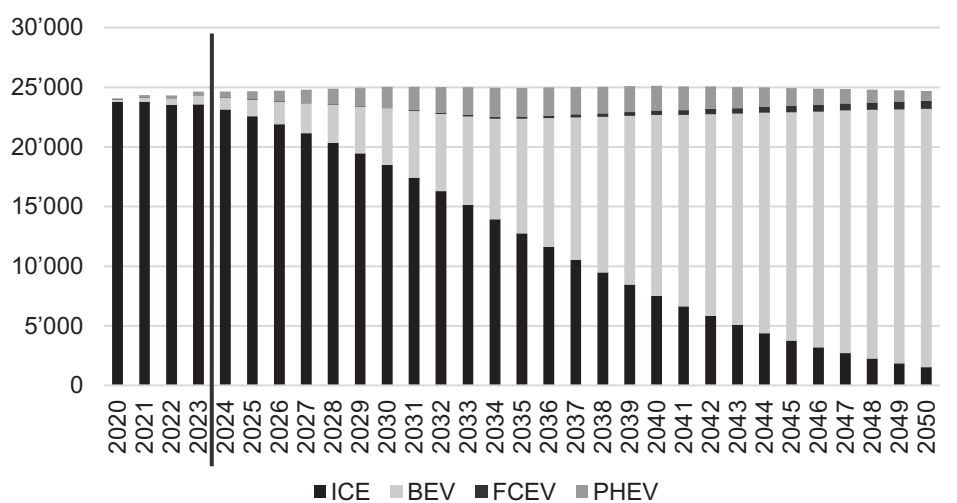
Von diesen Annahmen muss heute ausgegangen werden, weil sie dem Netto-Null-Ziel gemäss dem Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit entsprechen. Auch wenn es in den nächsten Jahrzehnten zu einer politischen Neuauslegung kommen sollte (z. B. Verschiebung des Netto-Null-Ziels auf das Jahr 2060), würde dies die zeitliche Entwicklung des Anteils der elektrischen Fahrzeuge an den neuen Personenwagen kaum beeinflussen.

Trotz der immer strengeren CO₂-Emissionsvorschriften für die Autohersteller ist auch im Kanton Glarus nicht mehr von einer schnelleren Marktdurchdringung der Elektrofahrzeuge als ursprünglich gedacht zu rechnen. Dies insbesondere deshalb, weil bei der Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge gerade bei Mietwohnungen Nachholbedarf besteht. Aufgrund der strengeren CO₂-Emissionsvorschriften für Personenwagen (93,6 g CO₂/km sowie erstmals auch für Lieferwagen und leichte Sattelschlepper mit 153,9 g CO₂/km) muss im Kanton Glarus mit einer langsameren, aber dennoch stabilen Zunahme der Elektrofahrzeuge bei den Neuzulassungen ausgegangen werden. Die für 2030 vorgesehene nächste Verschärfung der CO₂-Emissionsvorschriften unterstützt diese Entwicklung. Bis 2035 erhöht sich der Anteil der Personenwagen mit alternativem Antrieb auf knapp 50 Prozent und danach weiter. Zu den Personenwagen mit alternativem Antrieb gehören:

- Reine Elektrofahrzeuge (BEV).
- Plug-in-Hybrid-Elektrofahrzeuge (PHEV), die über einen Verbrennungs- wie auch über einen Elektromotor verfügen, dessen Batterie auch extern über eine Steckdose aufgeladen werden kann.
- Brennstoffzellenfahrzeuge (FCEV).

Es wird angenommen, dass die Gesamtzahl an immatrikulierten Personenwagen in den nächsten Jahrzehnten nur noch leicht zunehmen wird.

Abbildung 1. Entwicklung des Bestands der Personenwagen im Kanton Glarus nach Antriebstechnologie im Referenzszenario (Ist-Daten bis 2023, Prognose ab 2024)



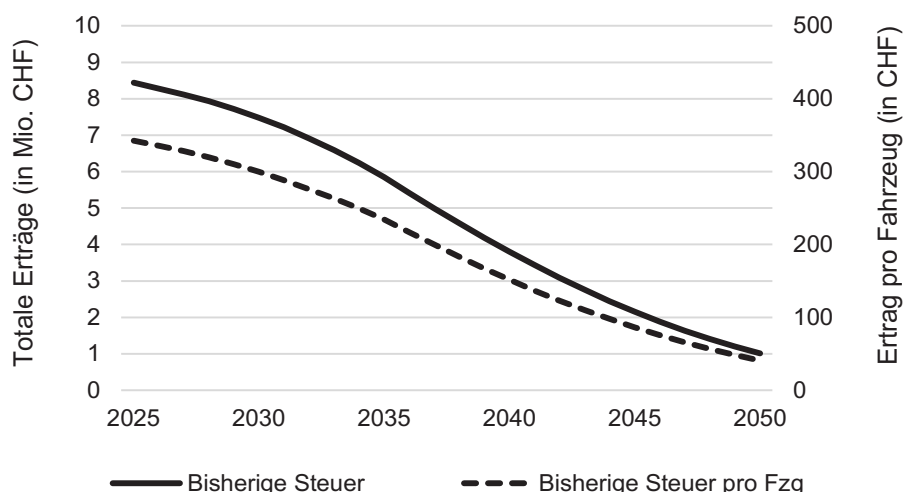
ICE = Verbrennungsmotor; BEV = Elektromotor; FCEV = Brennstoffzellenfahrzeug; PHEV = Plug-In-Hybrid-Fahrzeug

2.2. Mittelfristige Abnahme des Ertrages aus der Strassenverkehrssteuer

Die heutige Strassenverkehrssteuer im Kanton Glarus für Personenwagen verwendet einzig den Hubraum als Bemessungsgrösse. Fahrzeuge, die ausschliesslich mit einem Elektromotor angetrieben werden, haben keinen Hubraum und werden aktuell nicht besteuert. Bei Plug-in-Hybriden wird nur der Hubraum des Verbrennungsmotors für die Besteuerung herangezogen. Ausserdem liefern Verbrennungsmotoren zunehmend mehr Leistung aus weniger Hubraum (sog. Downsizing). Die Hubraumgrösse nimmt im Durchschnitt also immer weiter ab. Gleichzeitig steigt der Marktanteil an Fahrzeugen ohne Hubraum (vgl. Ziff. 2.1). Ein Festhalten am heutigen Steuersystem würde somit zu einer immer stärkeren Reduktion der Einnahmen aus den Strassenverkehrssteuern führen (s. Abb. 2). Dies löste mitunter den Auftrag des Landrates im Dezember 2022 aus.

Elektrofahrzeuge werden also künftig zum Steuerertrag beitragen müssen. Aus einer energiepolitischen Sicht bedeutet dies, dass Fahrzeuge mit Elektroantrieb nicht unbegrenzt pauschal gefördert werden können, sondern nur befristet oder in besonders energieeffizienten Modellvarianten.

Abbildung 2. Entwicklung des Gesamtertrages und des Ertrages pro Personenwagen mit dem bisherigen Steuersystem und der prognostizierten Elektrifizierung des Glarner Personenwagen-Fahrzeugbestands



3. Grundsätzliche Überlegungen zu einer Neukonzipierung der Strassenverkehrssteuern

3.1. Heutige Strassenverkehrssteuer im Kanton Glarus

Gemäss dem geltenden EG SVG richten sich die Strassenverkehrssteuern im Kanton Glarus bei Motorfahrzeugen (Klassen M1, M2 und N1) bis 3,5 Tonnen Gesamtgewicht nach dem Hubraum. Bei Motorfahrzeugen (Klassen N2 oder N3) über 3,5 Tonnen Gesamtgewicht beruht die Strassenverkehrssteuer auf der Nutzlast. Somit werden heute Personenwagen im Kanton Glarus auf Basis des Hubraums besteuert, und zwar bis 900 Kubikzentimeter mit 220 Franken, von 901 bis 2700 Kubikzentimeter mit 17 Franken pro angeschnittenen 100 Kubikzentimetern und ab 2701 Kubikzentimeter mit 19 Franken pro angeschnittenen 100 Kubikzentimetern. Reine Elektrofahrzeuge sind für die ganze Immatikulationsdauer im Kanton Glarus von der Steuer befreit. Die Steuer für Plug-in-Hybride berücksichtigt – wie bereits erwähnt – nur den Hubraum des Verbrennungsmotors.

Die Landsgemeinde 2011 beschloss eine Ökologisierung der Strassenverkehrssteuern mit dem Ziel, emissionsarme Fahrzeuge zu fördern. Der Regierungsrat setzte diese in seiner Verordnung über das ökologische Rabattsystem der Verkehrssteuern (Verkehrssteuernrabattverordnung, VStRV) per 2012 um. Steuerpflichtigen Halterinnen und Haltern werden seither basierend auf der Energieeffizienz gemäss Energieetikette ab der Erstinverkehrsetzung des Fahrzeugs Reduktionen (Boni) oder Zuschläge (Mali) berechnet. Personenwagen, die aktuell aufgrund der Energieetikette in den Kategorien A oder B klassifiziert sind, erhalten ab dem Jahr der Erstinverkehrsetzung und für weitere zwei Kalenderjahre eine 100- bzw. 75-prozentige Reduktion (Bonus) auf die Strassenverkehrssteuern. Fahrzeuge, die hingegen in den Kategorien F und G klassifiziert sind, müssen ab der Erstinverkehrsetzung und für die ganze Immatikulationsdauer einen Zuschlag (Malus) von 20 bzw. 30 Prozent zusätzlich zu den ordentlichen Strassenverkehrssteuern bezahlen. Motorfahrzeuge, die den Energieeffizienz-Kategorien C, D und E angehören, sind von diesem Bonus-Malus-System nicht betroffen.

Bei den übrigen Fahrzeugkategorien dient das Gesamtgewicht (z. B. bei Motorkarren, Arbeitsmaschinen, Arbeitskarren), der Hubraum (z. B. Lieferwagen, Kleinbusse, Motorräder), die Anzahl Sitzplätze (Gesellschaftswagen) oder die Nutzlast (z. B. Lastwagen, Transportanhänger) als Bemessungsgrundlage.

3.2. Erfahrungen mit dem bisherigen Steuersystem

Der Kanton Glarus weist trotz der aktuellen Steuerbefreiung für Elektrofahrzeuge keinen höheren Anteil (nämlich 3,2 %, Stand per 30.9.2024) an Elektrofahrzeugen aus als Kantone, die Elektrofahrzeuge besteuern (z. B. AI, AR, SZ, LU). Die Praxis zeigt somit, dass sich die Strassenverkehrssteuern als Lenkungssteuer eher wenig eignen. Dies überrascht nicht, da die Strassenverkehrssteuern gemäss einer TCS-Studie aus dem Jahr 2023 lediglich 3,3 Prozent der Betriebskosten eines Personenwagens ausmachen. Für den Kauf von Elektrofahrzeugen bestimmend sind wohl vielmehr der Kaufpreis, die Ladeinfrastruktur, die Reichweite und weitere fahrzeugtypische Merkmale. Von Steuerbefreiungen bzw. -ermässigungen profitieren die Fahrzeughalterinnen und -halter zwar gerne. Sie sind aber nicht der massgebende Grund für den Kauf eines schadstoffarmen «ökologischen» Neuwagens.

Zudem kann die angestrebte Saldoneutralität bei den Abzügen und Zuschlägen fast nicht erreicht werden. Per Ende 2024 stellte sich die Situation wie folgt dar:

– Zuschlag (Malus) 2024:	533'690 Fr.
– Steuerreduktion (Bonus) 2024:	114'794 Fr.
– Saldo 2024:	418'896 Fr.

Die Nachfrage (nach Neuwagen mit guter Effizienzkategorie) und das Angebot werden ausschliesslich vom Nachfragemarkt bestimmt. Sie lässt sich nicht steuern. Eine Nachjustierung der Parameter in der Geschäftsverwaltungs-Applikation des Strassenverkehrsamtes in hoher Kadenz ist mit hohen Kosten und hohem administrativem Aufwand verbunden. Zudem würden die Halterinnen und Halter bei ständig schwankenden Strassenverkehrssteuern misstrauisch und das zuständige Strassenverkehrsamt kontaktieren, weil sie bisher zu Recht konstante Strassenverkehrssteuerbeträge gewohnt waren. Aufgrund der steten Änderung der Energieetikette durch das Bundesamt für Energie wurden die Kategorien A und B ausserdem kleiner und die Kategorien F und G viel grösser. Aus diesen Gründen generiert das ursprünglich saldo- bzw. ertragsneutral konzipierte System heute unter dem Strich Mehrerträge.

Insgesamt erfüllt das seit 2012 umgesetzte Bonus-Malus-System die Erwartungen nicht. Aufwand und Nutzen stimmen nicht überein. Das aufwendige Bonus-Malus-System soll deshalb durch ein befristetes einfaches Rabattsystem ersetzt werden.

3.3. Schwergewichtiger Fokus der Revision

Bei der Neuausrichtung der Strassenverkehrssteuern ist primär auf die Fahrzeug-Kategorien mit den höchsten Beständen bzw. Steuererträgen, vor allem aber auf die Fahrzeuge mit der bisherigen Bemessungsgrundlage «Hubraum», zu fokussieren. Diese Fahrzeugkategorien machen insgesamt fast 86 Prozent des gesamten kantonalen Strassenverkehrssteuerertrages aus (Stand 31. Oktober 2024).

Tabelle 1. Übersicht über den Fahrzeugbestand nach Fahrzeugkategorien

Fz.-Art	Fahrzeugart Beschreibung	Anzahl Fahrzeuge	MFZ-Steuerumsatz in Fr. Stichtag 31.10.2024	%-Anteil	Aufteilung nach asa/bfs	%-Anteil	Bemessungsgrundlage
01	Personenwagen	25'060	8'882'052	71,573	Personenwagen	71,594	Hubraum
02	Schwerer Personenwagen	5	2'663	0,021			Hubraum
10	Leichter Motorwagen	508	203'551	1,640	Personen-transportfahrzeuge	1,716	Hubraum
21	Kleinbus	24	9'417	0,076			Hubraum
30	Lieferwagen	2'526	1'041'401	8,392	Sachen-transportfahrzeuge	8,392	Hubraum
42	Traktor	160	44'252	0,357	Industriefahrzeuge	0,357	Hubraum
43	Landw. Traktor	763	77'397	0,624	Landw.-Fahrzeug	0,624	Hubraum
60	Motorrad	3'263	348'637	2,809	Motorräder	2,991	Hubraum
65	Leichtmotorfahrzeug	3	120	0,001			Hubraum
66	Kleinmotorfahrzeug	179	20'415	0,165			Hubraum
67	Dreirädriges Motorfahrzeug	18	1'740	0,014			Hubraum
68	Motorschlitten	2	260	0,002			Hubraum
	Total	32'511	10'631'905	85,674	Aufteilung nach asa/bfs	85,674	

3.4. Massgebliche Leitprinzipien für die Revision der Strassenverkehrssteuern

3.4.1. Technologieneutralität

Die massgebliche (künftige) Bemessungsgrundlage für die Strassenverkehrssteuern soll einfach anwendbar und mit den heutigen, konventionellen Verbrennungsmotoren sowie mit den zukünftigen weiteren Antriebstechnologien verträglich sein. Für alle Antriebstypen muss die Bemessungsgrundlage Faktoren berücksichtigen, die im Fahrzeugausweis ausgewiesen werden und pro Fahrzeug stabil bleiben.

3.4.2. Gewährleistung von Ertragsneutralität

Der mittlere Steuerertrag pro Fahrzeug soll beim Übergang zum neuen Steuerregime grundsätzlich etwa gleich hoch sein wie bis anhin und längerfristig konstant gehalten werden.

3.4.3. Ökologische Lenkungswirkung

Fahrzeuge mit einem geringeren Schadstoffausstoss (oder anderen unerwünschten Umweltauswirkungen) sollen eine geringere Strassenverkehrssteuer zahlen als weniger ökologische Fahrzeuge. Um dies zu erreichen, braucht es Ausgleichsmassnahmen, um zum Beispiel antriebspezifischen Unterschieden Rechnung zu tragen.

3.4.4. Einfacher und praktikabler Vollzug

Die Bemessungsfaktoren für die Berechnung der Strassenverkehrssteuern sollen für das Strassenverkehrsamt standardmässig vorhanden, eindeutig und einfach umzusetzen sein, und (abgesehen von den einmaligen Umstellungskosten des Geschäftsverwaltungssystems CARL) keine zusätzlichen, jährlich wiederkehrenden Kosten bei der Umsetzung nach sich ziehen.

3.4.5. Längerfristige Ertragsstabilität

Der Steuerertrag soll langfristig konstant gehalten werden und auch dann noch stabil sein, wenn der Fahrzeugbestand zu 100 Prozent aus Elektrofahrzeugen besteht.

3.5. Denkbare Bemessungsgrundlagen für künftige Besteuerung

In den nachfolgenden Kapiteln erfolgt eine Auslegeordnung und Würdigung von denkbaren Bemessungsgrundlagen für eine neue Strassenverkehrssteuer im Kanton Glarus.

3.5.1. Kilometerleistung (gefahrte Jahresstrecke)

Ein zentraler Aspekt der Strassenverkehrssteuern ist es, dass mit der Abgabe auch die (Ab-)Nutzung der öffentlichen Strassen abgegolten wird. Die gefahrenen Kilometer bilden das Ausmass der Nutzung durch Motorfahrzeuge am besten ab. Grundsätzlich wäre es somit prüfenswert gewesen, die kantonale Strassenverkehrssteuer von der Kilometerleistung abhängig zu machen. Dies erweist sich aufgrund fehlender Daten aktuell jedoch als nicht umsetzbar. Die Installation von technischen Geräten zur Erfassung der Kilometerleistung bei Personenwagen (analog zu den Erfassungsgaräten bei Lastwagen) einzig zur Bemessung der kantonalen Steuern wäre mit unverhältnismässigen Kosten verbunden. Die reine Selbstdeklaration der Kilometerleistung durch die Fahrzeughaltenden würde erfordern, dass eine jährliche Kontrollmöglichkeit durch die Behörden besteht. Eine solche würde zwangsläufig zu einem zusätzlichen bürokratischen Aufwand führen. Auch ist die Kilometeranzeige eines Autos relativ einfach manipulierbar. Deshalb werden die gefahrenen Kilometer als Bemessungsgrundlage verworfen.

3.5.2. Hubraum

Der Hubraum stellt die bisherige Bemessungsgrundlage für die kantonalen Strassenverkehrssteuern bei Personenwagen dar. Diese Kennzahl ist aber für die meisten heutigen alternativen Antriebe weder relevant noch verfügbar. Der Hubraum für sich allein ist deshalb künftig als Bemessungsfaktor nicht mehr geeignet, könnte aber in Kombination mit anderen Bemessungsgrundlagen weiterhin eine Option sein. Denn grundsätzlich lässt mit dem Hubraum bei Verbrennungsmotoren durchaus eine ökologische Differenzierung vornehmen: Grössere Motoren haben tendenziell einen höheren Energieverbrauch und stossen damit mehr Emissionen aus als kleinere. Es besteht auch eine Korrelation zwischen Hubraum und CO₂-Emissionen sowie dem Ausstoss von anderen gesundheits- und umweltschädlichen Abgasemissionen wie Russ oder Stickoxyden. Für jeden Verbrennungsmotor ist der Motorhubraum im Fahrzeugausweis einfach verfügbar.

3.5.3. Gesamtgewicht

Auch die Daten über das Gesamtgewicht eines Motorfahrzeugs sind für die Fahrzeuge aller Antriebsarten verfügbar. Diese Bemessungsgrundlage ist somit technologieneutral. Das Gesamtgewicht benachteiligt aber tendenziell elektrisch aufladbare sowie mit Wasserstoff angetriebene Fahrzeuge (wegen des höheren Gewichts von Batteriepaketen bzw. Brennstoffzellen). Eine gewichtbasierte Steuer ist deshalb aus ökologischer Sicht weniger sinnvoll und zu wenig differenzierend. Es könnte sich somit ergeben, dass ein potentes, leichtes Sportauto die gleiche Steuer bezahlen müsste wie ein durchschnittlich motorisierter Kleinwagen. Das wäre mit Blick auf die Zielsetzungen dieser Revision nicht sachgerecht. Das Gesamtgewicht kommt deshalb nicht als alleinige Bemessungsgrundlage für Personenwagen in Frage. In Kombination mit einer ökologisch (stark) differenzierenden zweiten Bemessungskomponente könnte dem Gesamtgewicht aber durchaus eine Bedeutung zukommen.

3.5.4. Leistung

Die Motorleistung eines Fahrzeugs ist für alle Antriebsarten verfügbar und wird entweder in Pferdestärken (PS) oder Kilowatt (kW) angegeben. Allerdings ist die (nur kurzfristig) verfügbare Maximalleistung eines Elektrofahrzeugs deutlich höher als bei fossil betriebenen Fahrzeugen. Zudem ist bei Elektrofahrzeugen im Fahrzeugausweis lediglich die höchste Nutzleistung (= Maximalleistung) und nicht die Dauerleistung (30-Minuten-Leistung) eingetragen. Bei Berücksichtigung der kurzfristigen Maximalleistung als Bemessungs-

grundlage würden deshalb elektrische Fahrzeuge oft deutlich höhere Steuern bezahlen müssen als vergleichbare Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor. Zur Realisierung einer ökologischen Differenzierung innerhalb der Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor könnte die Maximalleistung als Bemessungsgrundlage hingegen einen Beitrag leisten. Allerdings ist die Leistung keine geeignete Bemessungsgrundlage, um ökologische Antriebe zu fördern. Negativ zu werten ist auch der Umstand, dass die Motorleistung relativ einfach über die Fahrzeug-Software manipuliert werden kann.

3.5.5. CO₂-Ausstoss, Energieverbrauch

Die Verwendung des CO₂-Ausstosses oder des Energieverbrauchs als Bemessungsgrundlage führt bei einer Zunahme der Zahl von emissionsfrei angetriebenen Fahrzeugen zu einer Reduktion der Steuereinnahmen. Dies widerspricht dem Grundsatz der Ertragsneutralität. Insbesondere der CO₂-Wert ist nur in Kombination mit anderen Steuerfaktoren als Bemessungsgrundlage sowie verbunden mit einer laufenden Anpassung der Steuertarife praktikabel. Der «g CO₂/km»-Wert und Angaben zum Energieverbrauch sind zudem nicht für alle Fahrzeuge vorhanden und vor allem nicht im Fahrzeugausweis hinterlegt. Je nach Jahrgang des Fahrzeugs wurden die Angaben zudem mittels unterschiedlichen Messverfahren erhoben, womit die Werte zwischen Fahrzeugen nur bedingt vergleichbar sind. Dies erweist sich für den Vollzug als nicht praktikabel. Deshalb kommen diese Faktoren als Bemessungsgrundlagen nicht infrage.

3.6. Vergleich zur Entwicklung in anderen Kantonen

Die kantonalen Verkehrsabgaben präsentieren sich in der Regel als jährlich geschuldete Steuern für mit kantonalen Kontrollschildern versehene Motorfahrzeuge und Anhänger. Seit einiger Zeit kommt den kantonalen Strassenverkehrssteuern auch eine Rolle als potenzielles Förder- und Lenkungsinstrument für energieeffiziente Fahrzeuge zu. Die Kantone gehen dabei teilweise unterschiedlich vor.

Bei den diversen Änderungen in den letzten Jahren zeigen sich folgende Trends:

- Kantone mit Bemessungsgrundlage «Gewicht» bleiben bei dieser Bemessungsgrundlage. Das mittlere Gewicht der Fahrzeuge nimmt tendenziell leicht zu; dadurch sind auch die Erträge aus der Strassenverkehrssteuer konstant bis leicht steigend. Zudem ist das Gewicht als Bemessungsgrundlage auch für emissionsfreie Antriebe geeignet. Da das Gewicht allerdings nur sehr schwach ökologisch differenziert, werden oft begleitende Massnahmen eingeführt;
- Kantone mit Bemessungsgrundlage Hubraum stehen unter Zugzwang und wechseln zu anderen Systemen. Kantone, die ihre Strassenverkehrssteuer bereits revidiert haben oder im Begriff stehen, dies zu tun, wechseln meist auf Steuersysteme mit mehr als einer Bemessungsgrundlage. Dies ist mit dieser Vorlage nun auch für den Kanton Glarus vorgesehen.

3.7. Verwendung der Erträge aus den Strassenverkehrssteuern

Der Ertrag aus den Strassenverkehrssteuern belief sich für den Kanton Glarus im Jahr 2024 auf rund 10,57 Millionen Franken (nach Abzug der Gemeindebeiträge). Dies entspricht rund der Hälfte der Gesamteinnahmen im Strassenverkehr von rund 22,27 Millionen Franken (enthalten zusätzlich die Erträge aus der Mineralölsteuer, der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe sowie den spezifischen kantonalen Bau-steuern). Diese wurden unter anderem zur Finanzierung des Aufwandes für den Strassenverkehr (rund 10,1 Mio. Fr.), der Liegenschaften des Strassenunterhalts (6121 Fr.) und des Unterhalts der Kantonsstrassen (rund 6,3 Mio. Fr.) verwendet.

4. Neue zukunftsgerichtete Strassenverkehrssteuern für den Kanton Glarus

4.1. Steuerrechtliche Rahmenbedingungen

Die Kantonsverfassung verlangt in Artikel 50 Absatz 3, dass das Gesetz Art und Umfang von Steuern zu bestimmen habe. Der Gesetzgeber selber hat somit die wesentlichen Elemente einer staatlichen Abgabe festzulegen. Dazu gehören namentlich der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand (den abgabebegründenden Sachverhalt) sowie die Höhe der Abgabe in den Grundzügen.

Die Strassenverkehrssteuern stellen gemäss geltendem Recht eine sogenannte Zweck- bzw. Kostenanlassungssteuer dar. Denn deren Erträge sind zur Deckung der mit dem Strassenverkehr zusammenhängenden Kosten zu verwenden (s. Art. 10 Abs. 1 EG SVG). Zudem wird die Steuer einer besonderen Gruppe von Personen (Nutzern von Motorfahrzeugen) auferlegt, die zu bestimmten Aufwendungen des Staates (Bau und Unterhalt von Strasseninfrastruktur) eine nähere Beziehung aufweisen als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen. Sie erhalten für ihre Abgaben eine konkrete Gegenleistung (das Recht, die öffentlichen Strassen zu benützen). Die Strassenverkehrssteuern entsprechen demzufolge einer Nutzungsabgabe. Es handelt sich zudem um eine Objektsteuer, die nicht auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen abstellt, sondern auf das Vorliegen eines bestimmten Steuerobjektes.

Die Kantone sind in der Ausgestaltung des kantonalen Steuerrechts weitgehend frei. Die Beschränkungen durch das Bundesverfassungsrecht sind geringfügig: So sind die Kantone namentlich gehalten, die dem

Bund in Artikel 134 der Bundesverfassung vorbehaltenen Steuerobjekte nicht auch noch mit gleichartigen kantonalen Steuern zu belasten. Gemäss Artikel 105 Absatz 1 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG) des Bundes bleibt den Kantonen das Recht zur Besteuerung der Fahrzeuge gewahrt. Frei sind die Kantone auch, wie sie die Erträge aus der Besteuerung von Motorfahrzeugen verwenden wollen. Zu beachten sind hierbei immerhin die allgemein geltenden Verfassungsgrundsätze.

4.2. Umsetzung des Auftrages des Landrates im Recht

Das geltende kantonale Recht im Bereich des Strassenverkehrs (insbesondere das EG SVG) und damit auch der Verkehrssteuern ist zu einem grossen Teil veraltet und revisionsbedürftig. Anlässlich des Projekts zur Verwesentlichung der Rechtsetzung im Jahr 2013 wurde denn auch festgehalten, dass die Bestimmungen des gesamten kantonalen Strassenverkehrsrechts über alle Stufen zersplittert und nicht adressatengerecht arrangiert, mitunter unpräzise oder kompliziert redigiert und zum Teil inhaltlich schlecht abgestimmt seien. Zudem seien einander widersprechende Bestimmungen auf verschiedenen Erlassstufen zu beklagen. Gelegentlich würden unnötigerweise auch Selbstverständlichkeiten geregelt.

Der nachstehende Auszug aus der kantonalen Gesetzessammlung zeigt die Vielzahl von Erlassen des geltenden Rechts im Bereich des Strassenverkehrs.

Abbildung 3. Auszug kantonale Gesetzessammlung

- ▼ VII D/1 - Strassenverkehr
 - ▼ VII D/11 - Allgemeines
 - VII D/11/1 - Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (EG SVG)
 - VII D/11/2 - Verordnung über den Strassenverkehr
 - VII D/11/3 - Gesetz über die Verwendung von Motorfahrzeugen ausserhalb der öffentlichen Strassen und Wege
 - VII D/11/4 - Verordnung zum Strassenverkehrsrecht und zu den Strassenverkehrsabgaben
 - VII D/11/6 - Verordnung über den kantonalen Lawinenwarndienst
 - ▼ VII D/12 - Steuern und Gebühren
 - VII D/12/3 - Verordnung über die Gebühren im Strassenverkehr und in der Schifffahrt (Strassen- und Schifffahrtsgebührenverordnung, StrGebV)
 - VII D/12/4 - Verordnung über das ökologische Rabattsystem der Verkehrssteuern (Verkehrssteuernrabattverordnung, VStRV)
 - VII D/12/5 - Verordnung über die Gebühren für die Bewilligung von Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen und von Strassensignalisationen

Angesichts des absehbar grossen Aufwandes hatte der Regierungsrat damals darauf verzichtet, diese Mängel im Rahmen der Verwesentlichung der Rechtsetzung zu beheben. Vor diesem Hintergrund entschied sich der Regierungsrat nun, die sich jetzt bietende Gelegenheit zu nutzen und die betroffenen Erlasse – soweit nötig und sinnvoll – einer Totalrevision zu unterziehen. Daraus ergab sich, dass der Hauptteil des EG SVG, der die Strassenverkehrsabgaben betrifft, in einen neuen, eigenen Erlass zu überführen ist: das vorliegende Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben. Im Interesse der Kontinuität wurden jene Bestimmungen des EG SVG materiell übernommen, die sich in der Praxis bisher bewährt hatten. Der verbleibende Rest des kantonalen Strassenverkehrsrechts (regierungsrätliche Verordnung zum Strassenverkehrsrecht und zu den Strassenverkehrsabgaben) soll auf seine heutige Relevanz und Regelungsstufe überprüft und allenfalls noch angepasst werden. Dies soll bis zum geplanten Inkrafttreten des Gesetzes über die Strassenverkehrsabgaben erfolgen.

In das neue Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben sollen auch einige, wichtige Bestimmungen aufgenommen werden, die bisher in der landrätlichen Verordnung über den Strassenverkehr aufgeführt waren. Sie erfahren damit ein gesetzgeberisches bzw. demokratisches Upgrade. Bestimmungen von untergeordneter Bedeutung sollen hingegen auf Stufe der regierungsrätlichen Verordnung geregelt werden. Das Ziel war, dass es in diesem Zusammenhang nur noch die zwei Erlassstufen Gesetz und regierungsrätliche Verordnung geben wird. Die Zwischenstufe der landrätlichen Verordnung kann im Interesse einer Verschlinkung und Verwesentlichung der Rechtsetzung vermieden werden. Demzufolge wird die landrätliche Verordnung über den Strassenverkehr aufgehoben, sofern die Landsgemeinde dem vorliegenden Gesetzentwurf zustimmt.

Wie unter Ziffer 3.3 erläutert, soll das Hauptaugenmerk der Revision der glarnerischen Strassenverkehrssteuern auf jenen Fahrzeugkategorien liegen, die in Bezug auf ihre Bestände am grössten sind und bisher nach Hubraum besteuert wurden (d. h. Personenwagen, Schwerer Personenwagen, Leichter Motorwagen, Kleinbus, Lieferwagen, Traktor, Landwirtschaftlicher Traktor, Motorrad, Leichtmotorfahrzeug, Kleinmotorfahrzeug, Dreirädriges Motorfahrzeug, Motorschlitten). Insbesondere jene weniger gewichtigen bzw. zahlenmässig geringer ins Gewicht fallenden Steuerobjekte, die bisher im Anhang zur landrätlichen Verordnung über den Strassenverkehr geregelt waren, sollen grundsätzlich weiterhin nach Massgabe derselben Bemessungsfaktoren besteuert werden, allerdings unter Anpassung an die seit 1992 eingetretene Entwicklung der Konsumentenpreise (d. h. konkret Erhöhung im Umfang von rund 20 %).

4.3. Externe Unterstützung

Zur Unterstützung und Beratung der kantonalen Projektgruppe, namentlich bei der Evaluierung von auf den Kanton Glarus zugeschnittenen Steuermodellen sowie im Zusammenhang mit der Modellierung des Steuerertragsziels in Abhängigkeit der jeweiligen Steuerbemessungsfaktoren, wurde eine auf solche Fragen spezialisierte Firma beigezogen. Die nachfolgend zu erörternden drei Steuervarianten für die bisher nach Hubraum besteuerten Personenwagen (als grösste Kategorie von Fahrzeugen) sind das Ergebnis der gemeinsamen Erarbeitung.

4.4. Varianten der Bemessungsgrundlage

4.4.1. Variante 1: Gesamtgewicht als alleinige Bemessungsgrundlage

Das Gesamtgewicht ist für alle Antriebsarten verfügbar und technologieneutral. Es ist eine einfache und nachvollziehbare Bemessungsgrundlage und vermag Steuererträge langfristig zu sichern. Ausserdem korreliert das Gesamtgewicht mit der Beanspruchung und Schädigung der Strasseninfrastruktur. Es benachteiligt jedoch elektrisch aufladbare Fahrzeuge sowie Wasserstoffantriebe (wegen des Mehrgewichts von Batteriepaketen bzw. Brennstoffzellen). Zwischen kleinen und grossen Personenwagen ist das Gesamtgewicht ausserdem nur um einen Faktor 2 bis maximal 3 verschieden: Eine gesamtgewichtsbasierte Steuer ist deshalb ökologisch wie auch fiskalisch nur wenig differenzierend. Wenn ein Automodell in einer energieeffizienten, wenig motorisierten und in einer ineffizienten, sportlich motorisierten Variante erhältlich ist, wäre die Steuer mit dem Gesamtgewicht bei beiden Fahrzeugen ähnlich hoch. Teure, stark motorisierte Fahrzeuge wie Sportwagen verfügen zudem häufig nicht über ein höheres Gesamtgewicht als ein durchschnittliches Fahrzeug. Somit zahlt der Sportwagen mit dem Gesamtgewicht als Bemessungsgrundlage trotz des hohen Kaufpreises nicht höhere Steuern (fiskalisch regressive Besteuerung).

4.4.2. Variante 2: Kombination Gesamtgewicht und Hubraum

Weil batterieelektrische Fahrzeuge über keinen Hubraum verfügen und damit auf dem Hubraum keine Steuer bezahlen würden, sind für eine sinnvolle Umsetzung zwei Ansätze denkbar. Bei der ersten Variante würde der zu erzielende Steuerertrag zu ähnlichen Teilen aus dem Gesamtgewicht und dem Hubraum geschöpft. Mangels Hubraum würden Elektrofahrzeuge im Durchschnitt tiefere Steuern zahlen als Verbrenner. Deshalb müssten die Steuertarife bei einer Zunahme der Elektrofahrzeuge periodisch erhöht werden. Dies verkompliziert den Vollzug und schwächt die Akzeptanz bei den Steuerpflichtigen. Weil elektrische Fahrzeuge tiefer besteuert werden, ergäbe sich eine Lenkungswirkung zugunsten ökologischer Antriebe.

Bei der zweiten Variante würde primär das Gesamtgewicht besteuert (ohne technischen Ausgleich wegen des Mehrgewichts). Der Beitrag des (nicht technologieneutralen) Hubraums an die Erträge wäre dabei geringer als bei Variante 1, erhöhte jedoch die Steuer bei den Verbrennerfahrzeugen leicht und gewährleistet damit, dass elektrische Fahrzeuge trotz Mehrgewicht durchschnittlich gleich hoch besteuert werden wie Verbrenner. Damit wären die Erträge langfristig gesichert, bei gleichzeitig einfachem Vollzug. Die ökologische Lenkungswirkung wäre gering. Das Steuersystem wäre im Vergleich zu heute deutlich regressiver.

4.4.3. Variante 3: Kombination Gesamtgewicht und Leistung

Die Leistung eines Motorfahrzeugs ist wie das Gesamtgewicht für alle Antriebsarten verfügbar, ermöglicht einen einfachen Vollzug und ist ähnlich wie der Hubraum eine fiskalisch progressive Bemessungsgrundlage, wodurch eine Besteuerung nach Gewicht und Leistung fiskalisch progressiver ist als eine reine Gewichtsbesteuerung (teurere Fahrzeuge werden in einem progressiven System stärker besteuert). In Kombination mit dem Gesamtgewicht kann die Bemessungsgrundlage Leistung die Erträge langfristig sichern.

Allerdings ist die sogenannte Normleistung eines Elektrofahrzeugs (entspricht der kurzfristigen Maximalleistung) analog zum Gesamtgewicht deutlich höher und nur bedingt mit der Leistung eines Autos mit Verbrennungsmotor vergleichbar. Bei Berücksichtigung der Normleistung als Bemessungsgrundlage würden elektrische Fahrzeuge oft deutlich höhere Steuern bezahlen müssen als vergleichbare Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor. Ohne Ausgleich dieser Mehrleistung von elektrischen Fahrzeugen (sowie ebenfalls des Mehrgewichts) wäre diese Variante deshalb nicht sinnvoll, um ökologische Antriebe zu fördern. Ausserdem kann die Leistung bei ähnlichen Fahrzeugmodellen stark variieren, wodurch die Bemessungsgrundlage weniger robust ist als das Gesamtgewicht oder der Hubraum.

4.5. Variantenentscheid

Unter Berücksichtigung der zu beachtenden Leitprinzipien (s. Ziff. 3.4), namentlich zur Gewährleistung der Ertragsneutralität und der Ertragsstabilität, entspricht die Variante 3 (Gewicht und Leistung) den Bedürfnissen des Kantons Glarus am besten. Denn das Gesamtgewicht und die Leistung bleiben bei einem durchschnittlichen Fahrzeug auch in Zukunft stabil. Damit sind die Fiskalerträge langfristig gesichert. Die Wahl von zwei zu kombinierenden Bemessungsgrundlagen führt wegen der Diversifizierung zu einem stabileren Steuersystem.

Die Variante 1 (Gesamtgewicht) wurde deshalb verworfen, weil sie keine ökologische Lenkungswirkung entfaltet und im Vergleich zur heutigen Situation mit der progressiven Hubraumbesteuerung zu einem regressiven Steuersystem führen würde. Bei der Variante 2 (Gewicht und Hubraum) stellt sich das Problem, dass es mit der zunehmenden Elektrifizierung zunehmend zu Steuerausfällen käme. Der Regierungsrat müsste ein Monitoring implementieren und periodisch die Ausfälle mittels einer Anpassung des Steuertarifs kompensieren. Ausserdem weist dieses Steuersystem fast keine ökologisierungsfördernde Effekte auf.

5. Detaillierte Darstellung der neuen Steuer für Personenwagen

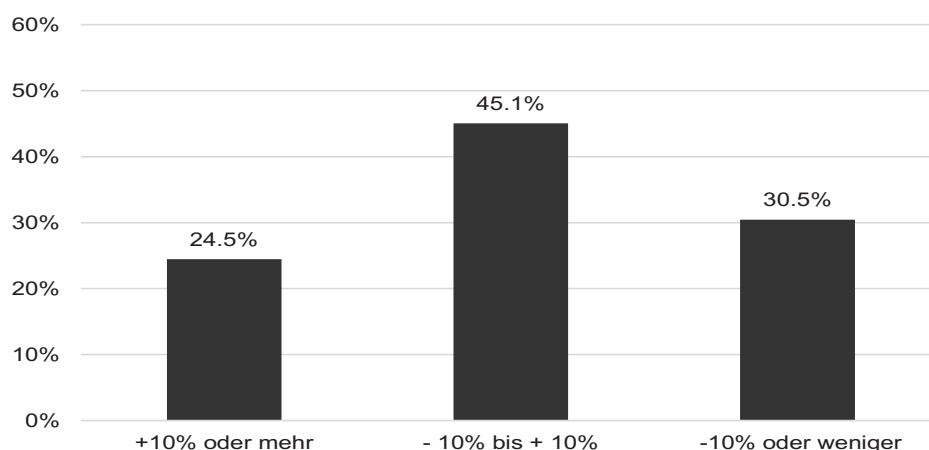
Für die Personenwagen-Verkehrssteuer in der Variante 3 wurde eine anteilmässige Aufteilung der Steuer auf 70 Prozent Gewicht und 30 Prozent Leistung gewählt, um ein möglichst stabiles Steuersystem sowie eine ähnliche Steuerprogression wie heute mit der hubraum-basierten Steuer zu erreichen. Mit dieser Aufteilung wird die Mehrheit der Erträge (berechnet für die Flotte per 1. Januar 2025) durch die stabile und zuverlässige Bemessungsgrundlage Gesamtgewicht erzielt, was dem Steuersystem eine hohe Robustheit verschafft. Mit der Berücksichtigung der Leistung kann zusätzlich der fiskalisch progressive Charakter der heutigen Hubraumsteuer zumindest teilweise in das neue Steuersystem überführt werden. Ausserdem zeichnet sich das Modell durch folgende Eckwerte und Merkmale aus:

- Die Teil-Verkehrssteuer auf das Gesamtgewicht beträgt linear 0.131 Fr./kg. Für das antriebstechnische Mehrgewicht bei elektrischen Fahrzeugen soll der Regierungsrat (mittels Verordnung) einen Ausgleich von maximal 30 Prozent gewähren können; vorgesehen sind konkret 20 Prozent für BEV und FCEV sowie 10 Prozent für PHEV.
- Die Teil-Verkehrssteuer auf die Leistung beträgt linear 0.93 Fr./kW. Für die antriebstechnische Mehrleistung bei elektrischen Fahrzeugen soll der Regierungsrat einen Ausgleich von maximal 30 Prozent gewähren können, konkret 30 Prozent für BEV und FCEV sowie 15 Prozent für PHEV.
- Für die alternativ angetriebenen BEV und FCEV soll aus Gründen der Ökologisierung der Steuer für die Jahre 2027–2030 ein Steuerrabatt von 25 Prozent gewährt werden.
- Die gemäss geltendem Recht gewährten Boni in Abhängigkeit der Energie-Etikette werden mit Inkrafttreten des neuen Rechts aufgehoben und abgeschafft, genauso wie die Pflicht zur Bezahlung eines Malus für «unökologische» Fahrzeuge. Das Bonus-Malus-System bewährte sich nicht. Es vermag den Kaufentscheid kaum zu beeinflussen und erzielt somit nur eine geringe Wirkung. Im Vergleich dazu ist der administrative Aufwand (zu) hoch.

Rein elektrisch oder mit Brennstoffzellen betriebene Fahrzeuge (BEV und FCEV) werden mit der neuen Grundsteuer (ohne Rabatt) durchschnittlich ähnlich hohe Steuern bezahlen wie Verbrennerfahrzeuge. Sie profitieren während einer Übergangsphase von einer Rabattierung und zahlen damit währenddessen durchschnittlich eine tiefere Steuer. Damit ist auch die ökologische Lenkungswirkung während dieser Übergangsphase noch zu einem gewissen Teil vorhanden. Die heutige Steuerbefreiung für elektrische Fahrzeuge fällt mit Inkrafttreten des neuen Rechts weg. Das Rabattsystem wird bis Ende 2030 zu leichten Steuerausfällen führen. Diese werden jedoch unter 0,5 Millionen Franken pro Jahr bleiben und durch die in der jüngeren Zeit aufgelaufenen Malus-Überschüsse ausgeglichen.

Mit dem Systemwechsel bezahlen elektrisch betriebene Personenwagen höhere Steuern als heute, waren sie doch bisher gänzlich steuerbefreit. Personenwagen mit einer Steuer von heute zwischen 200 und 600 Franken werden tendenziell ähnlich hoch besteuert wie heute, während hoch besteuerte Fahrzeuge (über 600 Fr.) künftig eher tiefere Steuern bezahlen werden.

Abbildung 4. Auswirkung der Reform auf die Steuerlast – Anteile der Fahrzeuge mit höherer, tieferer und ungefähr gleichbleibender Steuerlast



Die nachfolgende Tabelle zeigt einen Vergleich der bisherigen und der neuen Personenwagen-Verkehrssteuern gemäss Variante 3 für häufig verkaufte Fahrzeugmodelle (jeweils zwei Modelle mit Benzin- oder Dieselmotor und zwei mit Elektromotor) je Fahrzeugkategorie.

Tabelle 2. Steuervergleich bisheriges und neues Steuermodell (Beträge in Fr.)

	<i>Fahrzeugmodell</i>	<i>Antrieb</i>	<i>Steuer bisher ohne Bonus</i>	<i>Steuer neu ohne Rabatt</i>	<i>Steuer neu mit Rabatt</i>
Miniklasse	Fiat 500	Benzin	288	226	226
	Fiat Panda	Benzin	220	266	266
	VW Up	Elektro	0	200	150
	Fiat 500e	Elektro	0	234	175
Untere Mittelklasse	VW Golf	Benzin-Hybrid	322	347	347
	Skoda Fabia	Benzin	237	277	277
	Cupra Born	Elektro	0	334	251
	VW ID.3	Elektro	0	336	252
Mittelklasse	Skoda Octavia	Diesel	407	380	380
	BMW 3er	Diesel-Hybrid	407	430	430
	KIA EV6	Elektro	0	364	273
	VW ID.4	Elektro	0	376	282
Obere Mittelklasse / Luxusklasse	Mercedes-Benz E-Klasse	Diesel	407	436	436
	BMW 8er	Benzin	583	553	553
	Tesla Model 3	Elektro	0	472	354
	Polestar 2	Elektro	0	468	351
Coupés / Sportwagen	Porsche 911	Benzin	735	709	709
	Ferrari F8	Benzin	773	747	747
	Audi e-tron GT quattro	Elektro	0	525	394
Geländewagen / Vans	Seat Alhambra	Diesel	407	460	460
	VW Tiguan	Diesel	407	438	438
	Mercedes-Benz EQV	Elektro	0	464	348
	Volvo XC40	Elektro	0	473	355

6. Revision des Steuersystems für weitere Fahrzeugkategorien

Neuerungsbedarf besteht nicht nur bei den Personenwagen, sondern auch bei jenen anderen Fahrzeugkategorien, die ebenfalls nach dem Hubraum besteuert werden (s. Übersicht in Ziff. 3.3).

6.1. Motorwagen, Lieferwagen, Kleinbusse, Traktoren

Für die Fahrzeugkategorien Motorwagen (umgangssprachlich: Wohnmobile), Lieferwagen, Kleinbusse sowie Traktoren soll neu einzig das Gesamtgewicht als Bemessungsgrundlage herangezogen werden. Der Wechsel soll so ausgestaltet werden, dass die Steuer pro Fahrzeugkategorie für den Fahrzeugbestand per 1. Januar 2025 möglichst unverändert bleibt (Grundsatz der Ertragsneutralität). Gleichzeitig soll versucht werden, die Anzahl der unterschiedlichen Steuersysteme möglichst gering zu halten. Vor diesem Hintergrund wurde ein konzeptionell einheitliches Steuersystem erarbeitet, das jedoch bei gewissen Fahrzeugkategorien unterschiedliche Steuertarife vorsieht:

- leichte und schwere Motorwagen, Lieferwagen, Kleinbusse: 0.141 Fr./kg Gesamtgewicht;
- gewerbliche Traktoren: 0.059 Fr./kg Gesamtgewicht;
- landwirtschaftliche Traktoren: 0.021 Fr./kg Gesamtgewicht.

Für gewerbliche und landwirtschaftliche Traktoren wurde mit Rücksicht auf die grossen Unterschiede im bisherigen Steuersystem wie heute je ein unterschiedlicher Steuertarif festgelegt. Der mittlere Betrag der bisherigen und der neuen Verkehrssteuer bleibt dadurch bei beiden Fahrzeugkategorien etwa gleich. Es kann aber im Einzelfall vorkommen, dass sich der Steuerbetrag für ein spezifisches Fahrzeug im Vergleich zu heute erheblich verändern kann, selbst wenn der durchschnittliche Ertrag bei der betreffenden Fahrzeugkategorie ungefähr gleich bleibt. Dies betrifft beispielsweise schwach motorisierte Ausführungen mit geringem Hubraum, aber hohem Gewicht.

Fahrzeuge mit elektrischem Antrieb haben wegen des Mehrgewichts der Batterie (betrifft wiederum auch die Brennstoffzellen) ein erhöhtes Gesamtgewicht im Vergleich zu gleich motorisierten Fahrzeugvarianten mit Verbrennungsmotor. Deshalb soll, analog zur Regelung bei den Personenwagen, ein technischer Ausgleich in der Höhe von 20 Prozent bzw. 10 Prozent für Plug-in-Hybride sowie ein Rabattsystem für vier Jahre vorgesehen werden.

6.2. Motorräder, Kleinmotorräder, Leicht-, Klein- und dreirädrige Motorfahrzeuge, Motorschlitten

Die Besteuerung der Fahrzeugkategorien Motorräder, Kleinmotorräder, Leicht-, Klein- und dreirädrigen Motorfahrzeuge sowie Motorschlitten basiert aktuell ebenfalls auf dem Hubraum. Die künftige Steuer soll hingegen auf der Leistung fassen. Das neue Steuersystem beruht auf fünf Stufen. Mit der Umstellung auf die Leistung müssen folglich nur die Kriterien zur Einteilung in diese Stufen angepasst werden. Es wurden folgende Schwellen zur Einteilung erarbeitet, um die Gesamterträge über diese Fahrzeugkategorien hinweg konstant zu halten (Gewährleistung der Ertragsneutralität):

- bis 4 kW: 45 Fr.;
- 4,1–9 kW: 90 Fr.;
- 9,1–18 kW: 100 Fr.;
- 18,1–27 kW: 120 Fr.;
- ab 27,1 kW: 140 Fr.

Gleich wie beim Steuersystem der Motorwagen, Lieferwagen, Kleinbusse und Traktoren wird die Ertragsneutralität nicht für jede Fahrzeugkategorie einzeln gegeben sein, aber immerhin für alle Fahrzeugkategorien zusammen. Insbesondere die Leichtmotorfahrzeuge («Micro-Cars») bezahlen heute durchschnittlich tiefere Steuern, da der Anteil elektrischer Fahrzeuge in dieser Fahrzeugkategorie hoch ist und elektrische Fahrzeuge noch von der Steuer befreit sind. Der durchschnittliche Steuerertrag von heute 40 Franken wird bei den Leichtmotorfahrzeugen künftig bei durchschnittlich 90 Franken liegen.

Auch bei diesen Fahrzeugarten soll der Mehrleistung von elektrischen Antrieben (und solchen mit Brennstoffzellen) mit einem technischen Ausgleich von maximal 30 Prozent sowie mit einem Rabatt über vier Jahre Rechnung getragen werden.

6.3. Besondere Fahrzeugkategorien und Anhänger

Neben den vorstehend beschriebenen Fahrzeugkategorien gibt es noch etliche, die mengenmässig nicht ins Gewicht fallen. Die Besteuerungsgrundlagen dieser eher exotischen Fahrzeugkategorien soll grundsätzlich keine Änderung erfahren. Allerdings wird der Tarif an die zwischenzeitlich eingetretene Teuerung von rund 20 Prozent angepasst.

7. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

7.1. Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben

Erlassstitel und Ingress

Das Abgaberecht im Bereich des Strassenverkehrs soll künftig in einem eigenen Gesetz geregelt werden. Der Titel trägt dieser Absicht Rechnung. Als Legalabkürzung wird «StrVAG» vorgesehen. Im Ingress wird auf die einschlägige Ermächtigung zum Erlass von kantonalen Steuern in der Kantonsverfassung und im Bundesrecht Bezug genommen.

Artikel 1; Gegenstand

Das Thema des betreffenden Gesetzes wird deklariert und abgegrenzt: Regelungsgegenstand sind Steuern und Gebühren im Bereich des Strassenverkehrs.

Artikel 2; Zuständige Behörde

Praxisgemäss (seit dem Projekt «Verwesentlichung der kantonalen Rechtsetzung») legt der Regierungsrat die sachlichen Zuständigkeiten der Vollzugsbehörden selber fest, und zwar mittels Bestimmungen in einer Verordnung. Vorgesehen als Vollzugsbehörde ist das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt des Kantons Glarus.

Artikel 3; Steuersubjekt

Aus Gründen der Rechtssicherheit sollen die Rechtsbegriffe klarer als bisher definiert und im ganzen Erlass einheitlich verwendet werden. Dabei lehnt man sich an die anerkannten Begriffe der allgemeinen Steuerpraxis an.

Artikel 4; Mitwirkungspflichten der Steuersubjekte

Die massgeblichen tatsächlichen Informationen zur Erhebung der Strassenverkehrssteuern sind für die zuständige Veranlagungsbehörde in der Regel aus amtlichen Quellen erschliessbar. Trotzdem sind Situatio-

nen denkbar, in denen die Behörde auf wahrheitsgemässe Auskünfte der potenziell steuerpflichtigen Personen angewiesen ist, so zum Beispiel im Zusammenhang mit der Bestimmung des «Standortes» eines Fahrzeugs (Ort, wo das Fahrzeug nach Gebrauch in der Regel für die Nacht abgestellt wird).

Artikel 5; Steuerobjekt

Anknüpfungspunkt für die Besteuerung der Steuersubjekte ist der Betrieb eines Motorfahrzeugs oder Anhängers auf öffentlichen Strassen. Wer also zum Beispiel sein Motorfahrzeug ausschliesslich auf seinem Privatgrundstück oder auf dem in seinem Eigentum befindlichen Industrieareal bewegt, braucht weder ein Kontrollschild zu lösen noch die kantonale Strassenverkehrssteuer zu bezahlen.

Artikel 6; Ausnahmen von der Steuerpflicht

Dem Legalitätsprinzip im Abgaberecht gehorchend ist nicht nur die Steuerpflicht, sondern es sind auch die Ausnahmen davon auf formell-gesetzlicher Stufe zu regeln. In den Grundzügen lehnt sich die künftige Regelung materiell an die aktuellen Bestimmungen in Artikel 8 EG SVG an. Gleichzeitig wird die Formulierung redaktionell geschärft und modernisiert. Motorfahrzeuge und Anhänger von Kanton und Gemeinden sowie die Motorfahrzeuge und Anhänger des konzessionierten fahrplanmässigen öffentlichen Linienverkehrs werden von der Steuerpflicht befreit.

Auf die Besteuerung von Fahrrädern (ohne Motor) soll im Kanton Glarus auch weiterhin verzichtet werden (die E-Bikes sollen gleichbehandelt werden). Die bisherige Bestimmung für Motorfahräder (Mofas) im Anhang zur landrätlichen Verordnung über den Strassenverkehr (Art. A1-1 Abs. 17) wird in Artikel 22 Absatz 12 des neuen Gesetzes überführt, unter Anpassung des Tarifs an die zwischenzeitlich eingetretene Teuerung (von 15 auf 20 Fr.).

Übernommen wird auch die bisherige Möglichkeit, dass Personen mit Bewegungseinschränkungen ganz oder teilweise von der Steuerpflicht befreit werden können. Die Details wird der Regierungsrat in einer Verordnung regeln.

Artikel 7; Steuerperiode

Eine entsprechende Regelung auf Gesetzesstufe gab es bisher im Verkehrssteuerrecht nicht (vgl. aber z. B. Art. 48 des Steuergesetzes). Die bestehende Bestimmung in Artikel 2 der regierungsrätlichen Verordnung zum Strassenverkehrsrecht und zu den Strassenverkehrsabgaben wird sinngemäss in das neue Gesetz überführt.

Artikel 8; Beginn und Ende der Steuerpflicht

Im geltenden Recht beschränkt man sich dazu auf das Wesentlichste; der betreffende Inhalt wird in das neue Gesetz überführt. Der neue Artikel wird um weitere Bestimmungen ergänzt, die sich bisher auf Stufe regierungsrätliche Verordnung befanden. Diese sind materiell aber durchaus auf Gesetzesstufe zu regeln, weil sie Grundlegendes der Verkehrssteuern betreffen.

In örtlicher Hinsicht knüpft die Steuerpflicht an den «Standort» an, der sich nach Artikel 77 der Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (VZV) bestimmt. Danach gilt als Standort der Ort, wo das Fahrzeug nach Gebrauch in der Regel für die Nacht abgestellt wird. In der Praxis erweist sich die Durchsetzung dieser Bestimmung und damit der örtlichen Steuerpflicht als schwierig, insbesondere aus Gründen der Beweisführung.

Artikel 9; Zahlungsverzug

Gemäss Artikel 16 Absatz 4 Buchstabe b des Strassenverkehrsgesetzes (SVG) kann der Fahrzeugausweis auf angemessene Dauer entzogen werden, solange die Verkehrssteuern oder -gebühren des Halters nicht entrichtet sind. Das kantonale Recht führt diese bundesrechtliche Kann-Vorschrift aus und macht daraus eine zwingende Bestimmung. Die zuständige kantonale Behörde hat kein Ermessen mehr. Da es sich um einen Eingriff in verfassungsmässige Rechte handelt, ist eine Regelung auf formell-gesetzlicher Stufe nötig. Auch die Grundzüge des Verfahrens sollen in diesem Artikel geregelt werden.

Artikel 10; Nachzahlung und Rückerstattung

Aus Gründen der Rechtssicherheit soll auf Gesetzesstufe festgehalten werden, dass Steuerforderungen des Kantons wie auch Steuerguthaben der Steuersubjekte von Amtes wegen auszugleichen sind.

Artikel 11; Verjährung

Die Bestimmung über die Verjährung von Ansprüchen aus dem kantonalen Strassenabgaberecht fand bisher ihre Rechtsgrundlage im Verordnungsrecht des Regierungsrates. Die Verjährungsfrist wird auf fünf Jahre seit Fälligkeit festgesetzt.

Artikel 12; Steuerinkasso und Ausführungsrecht

Der Regierungsrat wird im Gesetz ermächtigt, das Nähere zu Spezialfällen in Bezug auf Steuerobjekte (die bereits bisher auf Verordnungsstufe geregelt waren) sowie zur für die Bewirtschaftung der Strassenverkehrsabgaben zuständigen Behörde zu regeln. Wie bis anhin wird dies voraussichtlich das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt sein.

Der Regierungsrat wird zudem ermächtigt, die Strassenverkehrssteuern an die Teuerung anpassen zu können, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

Artikel 13; Verwendung des Steuerertrages

Der bewährte Schlüssel zur Verteilung des Steuerertrages zwischen Kanton (5/6) und Gemeinden (1/6) wird unverändert in das neue Recht überführt. Entgegen dem Wortlaut des geltenden Rechts hat der Landrat von seiner Kompetenz, den Gemeindeanteil auf die drei Gemeinden aufzuschlüsseln, nicht Gebrauch gemacht. Es hat sich in der Folge eine bei den Gemeinden anerkannte Praxis entwickelt, die nun in den Grundsätzen in einem neuen Absatz 3 explizit festgehalten wird.

Artikel 14; Rechtsöffnungstitel

Mit der betreffenden Bestimmung wird klargestellt, dass in Rechtskraft erwachsene Steuer- und Gebührenentscheide bzw. Rechnungen einen definitiven Rechtsöffnungstitel darstellen.

Artikel 15; Strassenverkehrsgebühren

Die bisherige Bestimmung in Artikel 11 EG SVG wird inhaltlich in das neue Gesetz übernommen und legitimiert in Form einer Delegationsbestimmung den Erlass eines bzw. die Beibehaltung des Gebührentarifs, den der Regierungsrat erlassen hat. Die bestehende Verordnung über die Gebühren im Strassenverkehr und in der Schifffahrt aus dem Jahr 2015 (StrGebV) bewährte sich. Eine inhaltliche Änderung ist nicht notwendig.

Artikel 16; Grundsätze [der Steuerbemessung]

Im Sinne einer Grundsatzbestimmung werden die hauptsächlich angewendeten Steuerbemessungsfaktoren bezeichnet. Es sind dies entweder das Gesamtgewicht eines Fahrzeugs oder die Leistung. Da je nach Konstellation für eine sachgerechte Besteuerung auch Kombinationen von Faktoren umsetzbar sein müssen, wird dies einleitend in Absatz 2 ebenfalls festgehalten. Schliesslich wird in Absatz 3 aus Gründen der Rechtssicherheit statuiert, dass der Gesetzgeber von diesen Grundsätzen abweichen darf und soll, soweit dies wiederum aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist. Damit wird namentlich die rechtliche Basis für die gesonderte Besteuerung von mengenmässig eher weniger ins Gewicht fallenden, exotischeren Fahrzeugkategorien gemäss Artikel 22 gelegt.

Die Gesetzesdelegation an den Regierungsrat in Absatz 4 ermächtigt diesen, einen technischen Ausgleich für das Mehrgewicht bzw. die Mehrleistung von BEV, FCEV und PHEV zu gewähren, allerdings beschränkt auf eine maximale Obergrenze von 30 Prozent. Die Details werden in einer regierungsrätlichen Verordnung geregelt. Aus Gründen der Klarheit wird einleitend in Absatz 5 die Sonderregelung für die Wechsel- und Händler-schilder vorbehalten.

Artikel 17; Personenwagen

Bei der Kategorie der Personenwagen handelt es sich um die grösste Fahrzeugflotte im Kanton. Gemäss Artikel 11 Absatz 2 Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS) wird von Bundesrechts wegen unterschieden zwischen leichten Personenwagen (Motorwagen zum Personentransport mit höchstens neun Sitzplätzen; Klasse M1 bis 3,5 t) und schweren Personenwagen (Motorwagen zum Personentransport mit höchstens neun Sitzplätzen; Klasse M1 über 3,5 t). Die Kleinbusse (leichte Motorwagen zum Personentransport mit mehr als neun Sitzplätzen; Klasse M2 bis 3,5 t) werden indes in Artikel 18 geregelt. Die verwendete Klasseneinteilung nach EU-Recht findet sich im Bundesrecht in Artikel 12 VTS abgebildet.

Diese Kategorien von Personenwagen sollen künftig nicht mehr gemäss Hubraum, sondern nach ihrem Gesamtgewicht und der Leistung besteuert werden. Aufgrund einer Modellierung unter Berücksichtigung des anzuvisierenden jährlichen Steuerertrages wurde der Steuerfaktor pro Einheit (für Kilogramm wie auch für Kilowatt) errechnet. Wie bereits ausgeführt, sind Fahrzeuge mit Alternativantrieben tendenziell schwerer als Motorwagen mit fossilem Antrieb und kommen deshalb in den Genuss von antriebsbedingten Ausgleichen gemäss Artikel 16 Absatz 4.

Artikel 18; Kleinbusse sowie leichte und schwere Motorwagen

Kleinbusse (leichte Motorwagen zum Personentransport mit mehr als neun Sitzplätzen; Klasse M2 bis 3,5 t) sowie die Motorwagen sollen neu nach dem Gesamtgewicht besteuert werden, und zwar mit 0.141 Franken pro Kilogramm. Die schweren Motorwagen wurden bisher sinnwidrig nach Nutzlast besteuert, was nun zugunsten einer rechtsgleichen Behandlung behoben wird.

Artikel 19; Gesellschaftswagen und Gelenkbusse

Für Gesellschaftswagen und Gelenkbusse (schwere Motorwagen zum Personentransport mit mindestens zehn Sitzplätzen; Klassen M2 und M3 über 3,5 t) soll ebenfalls eine eigene Bestimmung geschaffen werden. Denn diese Fahrzeugkategorien wurden bereits bisher nicht analog zu den anderen Personenwagen nach Hubraum besteuert, sondern nach der Anzahl von Sitzplätzen (à 40 Fr. pro Sitzplatz, neu 50 Fr.).

Artikel 20; Motorwagen zum Sachentransport

Bei den Motorwagen zum Sachentransport wird unterschieden zwischen Lieferwagen (leichte Motorwagen, Klasse N1 bis 3,5 t), Lastwagen (schwere Motorwagen, Klassen N2 und N3) sowie Sattelschleppern und Sattelmotorfahrzeugen. Während bei den leichteren Lieferwagen neu das Gesamtgewicht des Fahrzeugs das massgebliche Kriterium bildet, werden die Lastwagen, Sattelmotorfahrzeuge und die Sattelschlepper wie bisher nach der Nutzlast besteuert; allerdings wurde bei den Ansätzen der Teuerung Rechnung getragen.

Artikel 21; Motorräder, Kleinmotorräder, Leicht-, Klein- und dreirädrige Motorfahrzeuge, Motorschlitten

Die relativ grosse Flotte der Motorräder wurde bisher über Pauschalen besteuert (vgl. die Abs. 14–16 im Anhang zur Verordnung über den Strassenverkehr). Künftig sollen diese Fahrzeuge nach der Leistung besteuert werden.

Artikel 22; Besondere Fahrzeugkategorien

Bei den verbleibenden, mengenmässig nicht so sehr ins Gewicht fallenden Fahrzeugkategorien soll in der Regel an den bisherigen Bemessungsfaktoren festgehalten werden. Da es sich bei der Bemessungsgrundlage um einen Gegenstand handelt, der grundsätzlich auf formell-gesetzlicher Stufe zu regeln ist, werden die betreffenden bisherigen Bestimmungen von der landrätlichen Verordnung in das neue Gesetz überführt, unter Berücksichtigung einer besseren systematischen Gliederung. Die betreffenden Ansätze wurden der zwischenzeitlich eingetretenen Teuerung angepasst.

Als Spezialfall sei hier ausdrücklich erwähnt: Gemäss geltendem Recht werden Anhänger an gewerblichen Traktoren nach Anhängertarif besteuert, wobei ein Anhänger steuerfrei ist (Anhang zur Verordnung über den Strassenverkehr, Art. A1-1 Abs. 18 Bst. b). Diese Bestimmung erwies sich in der Praxis als nicht umsetzbar. Künftig sollen die Anhänger an gewerblichen Zweiachstraktoren pauschal mit 40 Franken pro Fahrzeug besteuert werden.

Artikel 23; Fahrzeuge mit Wechsel-Kontrollschildern

Sogenannte Wechselschilder werden nur für maximal zwei Fahrzeuge unter sich und desselben Halters oder derselben Halterin und mit Standort im gleichen Kanton abgegeben. Für jedes Fahrzeug, das mit Wechselschildern verwendet wird, ist ein gesonderter Fahrzeugausweis auszustellen (Art. 13 der Verkehrsversicherungsverordnung, VVV). Von den Fahrzeugen, für die ein Wechselschild erteilt wurde, darf stets nur jenes im öffentlichen Verkehr verwendet werden, welches das Schild am Fahrzeug trägt (Art. 14 Abs. 1 VVV). Die bisherige Regelung wird inhaltlich unverändert übernommen, immerhin mit einer redaktionellen Klarstellung des Wortlauts.

In Absatz 2 wird eine Bestimmung aus dem Verordnungsrecht in das neue Gesetz übernommen. Diese verbietet, dass steuerbefreite Fahrzeuge mit Wechselschildern ausgerüstet werden, unter Vorbehalt der gesetzlich geregelten Ausnahmen. Absatz 3 regelt die rechtlichen Konsequenzen bei missbräuchlicher Verwendung von Wechselschildern.

Artikel 24; Fahrzeuge mit Händlerschildern (Kollektiv-Fahrzeugausweisen)

Die Abgabe und Verwendung von Kollektiv-Fahrzeugausweisen in Verbindung mit Händlerschildern ist in den Artikeln 22–26 VVV geregelt. Fahrzeuge mit Händlerschildern dürfen nur für bestimmte Verwendungszwecke eingesetzt werden, unter anderem für Überführungsfahrten im Zusammenhang mit dem Fahrzeughandel, mit Reparaturen oder Umbauten, zum Erproben von neuen Fahrzeugen oder für die amtliche Fahrzeugprüfung. Der bisherige Regelungsinhalt auf Stufe landrätlicher Verordnung wird in das neue Gesetz überführt. Die bisherigen Ansätze sollen ebenfalls der Teuerung entsprechend angepasst werden.

Artikel 25; Fahrzeuge mit Tagesausweis

Das kantonale Recht enthielt bisher keine Bestimmungen über die Besteuerung von Motorfahrzeugen, für die das Strassenverkehrsamt auf Gesuch hin für bestimmte Verwendungszwecke einen Tagesausweis ausgibt (s. zum Ganzen Art. 20 ff. VVV). Die Steuer wird in Form einer Tagespauschalsteuer von 10 Franken erhoben.

Artikel 26; Neuartige Fahrzeugkategorien

Damit die Landsgemeinde nicht bei jeder künftigen technischen Weiterentwicklung von Strassenverkehrsfahrzeugen oder bei Gesetzeslücken betreffend Steuerobjekte bemüht werden muss, soll der Regierungsrat die Kompetenz erhalten, die Steuerpflicht sowie die Bemessungsgrundlagen auf Stufe Verordnung festzule-

gen. Dabei hat der Regierungsrat selbstverständlich nach pflichtgemäsem Ermessen vorzugehen. Sollte ein grosses öffentliches Interesse vorhanden sein, ist trotz dieser Bestimmung der Gesetzgeber zu begrüssen. Namentlich bei der Festlegung der Steuerbemessungsfaktoren hätte sich der Regierungsrat in Analogie möglichst an die bereits bestehenden Bestimmungen im Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben zu halten.

Artikel 27; Rechtsschutz

Bis anhin gilt für den Rechtsschutz im Bereich Strassenverkehrsabgaben gestützt auf Artikel 5 EG SVG der Regelinstanzenzug, sodass Artikel 103 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG) zur Anwendung gelangt. Die Steuer- und Gebührenrechnungen des Glarner Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes enthalten zwar den Vermerk, dass sie Entscheide bzw. Verfügungen darstellen. Die gesetzlichen Anforderungen (s. dazu Art. 64 Abs. 1 Bst. c und Art. 74 Abs. 1 Bst. b VRG) in Bezug auf rechtliches Gehör und rechtsgenügende Begründung werden jedoch kaum erfüllt. Dementsprechend soll neu ein Einspracheverfahren eingeführt werden, mit dem die Steuerpflichtigen den Steuerbescheid nochmals vor das verfügende Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt tragen können. Erst der einlässlich begründete Einspracheentscheid ist bei der Regelinstanz, das heisst aktuell beim zuständigen Departement Sicherheit und Justiz, mittels Verwaltungsbeschwerde anfechtbar.

Für den Instanzenzug beim Erlass von Verkehrsanordnungen durch die Kantonspolizei sowie bei Administrativmassnahmen durch die Staats- und Jugendanwaltschaft gelten spezielle Bestimmungen, die auch weiterhin im EG SVG aufzufinden sind.

Artikel 28; Übergangsbestimmung

Die nach geltendem Recht gestützt auf Artikel 8a EG SVG und Artikel 3 Absatz 1 der Verkehrssteuernrabbatverordnung gewährten Boni für energieeffiziente Personenwagen sollen auf das Inkrafttreten des neuen Rechts hin aufgehoben werden. Dieser Ansatz ist umso mehr vertretbar, als in den bonus-berechtigten Energieeffizienz-Kategorien fast nur noch Elektrofahrzeuge vertreten sind. Diese sollen während einer Übergangszeit von vier Jahren einen Rabatt von 25 Prozent auf die Grundsteuer erhalten.

Die Halterinnen und Halter, deren Personenwagen aktuell mit einem Malus-Zuschlag belastet sind, haben einen solchen mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes nicht mehr zu bezahlen. Die Verkehrssteuernrabbatverordnung wird auf das Inkrafttreten des Gesetzes über die Strassenverkehrsabgaben hin aufgehoben werden können.

7.2. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr

Artikel 3a; Delegation von Aufgaben

In der Vergangenheit zeigte sich immer wieder das Bedürfnis, dass gewisse Verwaltungsaufgaben an Dritte ausgegliedert werden können. Die Kantonsverfassung verlangt dafür entweder eine gesetzliche Grundlage oder eine Delegationsbestimmung, die nun geschaffen wird.

Artikel 11b; Meldepflichten

Die Pflicht zur Meldung von Adressmutationen durch die Fahrzeughalterinnen und -halter ist bereits im Bundesrecht geregelt. Eine zusätzliche Bestimmung im kantonalen Recht ist nicht erforderlich. Überführt wird aber die Vorschrift in der bisherigen landrätlichen Verordnung, dass die Fahrzeuglenkenden verpflichtet sind, der Behörde Gebrechen zu melden, welche die Fahreignung beeinträchtigen könnten. Die Verwaltungsbehörden von Kanton und Gemeinden werden ausserdem ermächtigt, entsprechende Feststellungen der zuständigen Zulassungsbehörde zukommen zu lassen, womit ein gesetzlicher Rechtfertigungsgrund für die Datenbekanntgabe geschaffen wird. Die vereidigten Angestellten der Kantonspolizei werden zwingend in die Pflicht genommen, Verdachtsgründe zu melden.

Artikel 11c; Kontrollschilder

Die grundlegenden Leitlinien betreffend Kontrollschilder sollen ebenfalls im Gesetz selber normiert werden, gerade auch hinsichtlich der zulässigen Abgabearten. Die Details, namentlich auch im Bereich von privilegierten Übertragungen unter Verwandten und Ehegatten, soll aber stufengerecht der Regierungsrat festlegen.

Artikel 11d; Verknüpfung von Informationssystemen

Gemäss Artikel 20 Absatz 2 des kantonalen Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) dürfen Personendaten von der Verwaltung bei anderen öffentlichen Organen erhoben werden, wenn und soweit insbesondere eine gesetzliche Grundlage es erlaubt. Das Strassenverkehrsamt bewältigt sein Tagesgeschäft mit Hilfe der Geschäftsapplikation CARL. Wie bei anderen Teilen der kantonalen Verwaltung auch ist ein Datenaustausch zwischen dieser Software des Strassenverkehrsamtes und der Datenplattform Geres, die auf den Einwohnerregistern der drei Gemeinden basiert, installiert und in der Verordnung zum Betrieb einer kantonalen Datenplattform gemäss dem Einführungsgesetz zum Registerharmonisierungsgesetz abgebildet. Um den Anforderungen des Datenschutzrechts Rechnung zu tra-

gen, soll die bisherige Rechtsgrundlage in der regierungsrätlichen Verordnung zum Strassenverkehrsrecht und zu den Strassenverkehrsabgaben auf die Gesetzesstufe überführt werden, womit die demokratische Legitimation gestärkt und dem Legalitätsprinzip im Datenschutzrecht nachgekommen wird. Der Umfang des automatisierten Datenabgleichs wird ausserdem insofern erweitert, als neu auch die Todesfälle dem Strassenverkehrsamt zugänglich gemacht werden. Hintergrund und Rechtfertigung sind eine Vielzahl von Ereignissen, bei denen in der Vergangenheit Rechnungen an verstorbene Personen ausgestellt wurden, was bei den Hinterbliebenen für Irritation und Ärger sorgte.

Artikel 15a; Dienstliche Fahrten

Mit dieser neuen Bestimmung wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, die Fahrten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (z. B. in medizinischen Notfällen) generell gestattet.

Aufzuhebende Gesetzesartikel im EG SVG

Jene Bestimmungen des geltenden Rechts, die künftig im neuen Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben ihren Platz gefunden haben, können und müssen im EG SVG aufgehoben werden. Es handelt sich um die Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c, Artikel 6–11a sowie Artikel 13 des EG SVG.

8. Aufhebung der Verordnung über den Strassenverkehr

Mit Erlass des neuen Gesetzes über die Strassenverkehrsabgaben kann die bisherige landrätliche Verordnung über den Strassenverkehr aufgehoben werden. Denn die Grundlagen zur Steuerpflicht und -bemessung werden nun auf Gesetzesstufe geregelt. Im Weiteren sind in dieser Verordnung Bestimmungen enthalten, die bereits im Bundesrecht ihren Niederschlag finden. Auf eine Wiederholung im kantonalen Recht kann – auch im Interesse der Verwesentlichung der Rechtsetzung – verzichtet werden, da Bundesrecht dem kantonalen Recht ohnehin vorgeht. Einzelne wenige Bestimmungen wurden ausserdem in das EG SVG überführt. Der Landrat stimmte der Aufhebung der Verordnung über den Strassenverkehr unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Landsgemeinde zum neuen Gesetz zu.

9. Inkrafttreten

Stimmt die Landsgemeinde dem neuen Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben zu, sind auf Verordnungsstufe die Details zu regeln. Deshalb soll der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens festlegen. Vorgeesehen ist ein Inkrafttreten per 1. Januar 2027.

10. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Für die einzelnen Fahrzeughalterinnen und -halter können sich je nach genutztem Fahrzeug Änderungen in der Höhe der Besteuerung ergeben. Für rund 45 Prozent der Fahrzeughalterinnen und -halter beträgt die Differenz zur heutigen Steuer zwischen plus und minus 10 Prozent. Rund 31 Prozent bezahlen künftig mindestens 10 Prozent tiefere Steuern; rund 25 Prozent bezahlen hingegen künftig mindestens 10 Prozent mehr (vgl. Ziff. 5).

Mit dem neuen Gesetz und dem Systemwechsel werden die Gesamtsteuererträge stabil und im gleichen Umfang wie heute gehalten. Für die Implementierung des neuen Steuersystems in die Geschäftsverwaltungsapplikation CARI wird mit einmaligen Investitionskosten von rund 70'000 Franken gerechnet. In personeller Hinsicht hat die Revision mittel- bis langfristig keine erheblichen Auswirkungen; in der Initialisierungsphase wird mit einem Anstieg von Rückfragen seitens der Steuerpflichtigen gerechnet.

11. Beratung der Vorlage im Landrat

Das Eintreten auf die Vorlage war im Landrat unbestritten. Betont wurde, dass die Vorlage dort ansetzt, wo das bisherige System aufgrund der technologischen Entwicklung an seine Grenzen gestossen sei. Nachvollziehbare Kriterien kämen zur Anwendung. Das mache das neue System fair, transparent und praktikabel. In der Detailberatung erfolgten Anträge zur Abänderung der regierungsrätlichen Fassung hinsichtlich einzelner Bestimmungen.

Im Zentrum der Debatte stand die Dauer und Höhe der übergangsrechtlichen Ermässigung für emissionsfrei angetriebene Motorfahrzeuge. Die Diskussion dazu endete schliesslich in einem Ablehnungsantrag zur Gesetzesänderung. Der Landrat lehnte diesen jedoch klar ab.

11.1. Ausnahmen von der Steuerpflicht

Ohne Gegenstimme hiess der Landrat den Antrag seiner zuständigen vorberatenden Kommission gut, dass nur die Motorfahrzeuge und Anhänger des Kantons und der Gemeinden von der Steuerpflicht befreit werden

sollen (Art. 6 Abs. 1 Bst. d StrVAG). Die in der betreffenden Bestimmung ursprünglich ebenfalls vorgesehene Befreiung der im Eigentum der öffentlich-rechtlichen Korporationen und Zweckverbände stehenden Fahrzeuge wurde gestrichen, ebenso der Zusatz, dass dies nur bei ausschliesslicher dienstlicher Verwendung gelte. Die Kommission argumentierte insbesondere mit fehlender Praktikabilität und fehlenden Kontrollmöglichkeiten.

Deutlich verworfen wurde im Landrat der Antrag, der eine Steuerbefreiung von staatlichen Motorfahrzeugen und Anhängern, einschliesslich derjenigen des Bundes, davon abhängig machen wollte, dass diese emissionsfrei sind (Art. 6 Abs. 1 Bst. c und d sowie Abs. 2 StrVAG). Die Steuerbefreiung solle im Einklang mit den Zielsetzungen im Klimaschutz erfolgen; E-Fahrzeuge würden zudem die nachhaltige, lokale Energieproduktion stärken. Ablehnende Voten verwiesen auf die aktuelle Situation, insbesondere im Kanton. Dort betrage der Anteil der emissionsfrei angetriebenen Fahrzeuge einen Drittel. Bei den anderen zwei Dritteln handle es sich um Beschaffungen in den Bereichen Polizei, Militär, Zivilschutz und Strassenunterhalt. Hier könne das Angebot an elektrischen Fahrzeugen noch nicht die Anforderungen erfüllen, was auch noch längere Zeit so bleiben dürfte.

11.2. Ermächtigung zur Anpassung an die Teuerung

Verlangt wurde die Streichung von Artikel 12 Absatz 3 StrVAG. Gemäss dieser Bestimmung passt der Regierungsrat die Tarife für die Strassenverkehrssteuern jeweils für das Folgejahr der Teuerung an, wenn sich der Landesindex der Konsumentenpreise seit Inkrafttreten des Gesetzes oder seit der letzten Anpassung um 5 Prozentpunkte verändert hat. Der Teuerungsausgleich ginge allenfalls noch in Ordnung, wenn die Mittel zweckgebunden für den Verkehr verwendet würden. Eine solche Zweckbindung fehle jedoch in der Vorlage. Die Höhe des Steuerertrages hänge zudem von vielen Faktoren ab. Die Leistung der Autos nehme tendenziell ebenso zu wie deren Gewicht, insbesondere aufgrund der eingebauten Sicherheitssysteme. Das führe – auch aufgrund der Vielzahl an Fahrzeugen – schnell zu höheren Steuererträgen. Das in der Vorlage postulierte Leitprinzip der Ertragsstabilität gelte es jedoch zu wahren. Die Teuerung sei deshalb nicht automatisch auszugleichen, sondern erst in einem bewussten Entscheid dann, wenn das Geld für die Finanzierung des Verkehrswesens fehle.

Unterstützung fand im Landrat die Ermächtigung zugunsten des Regierungsrates vor allem aufgrund ihrer Zweckmässigkeit. Sie erweise sich als praktisch und entspreche einer heute angemessenen und modernen Aufgabenteilung zwischen Gesetzgeber und Regierungsrat. Eine Landsgemeindevorlage einzig zur Anpassung der Tarife an die Teuerung sei unverhältnismässig. Der Antrag auf Streichung von Artikel 12 Absatz 3 StrVAG wurde in der Folge mit grosser Mehrheit abgelehnt.

11.3. Kompensation der antriebsbedingten Nachteile von Elektro- und Brennstoffzellen-Fahrzeugen

Ebenfalls grossmehrheitlich abgelehnt wurde im Landrat ein Antrag der zuständigen vorberatenden landrätlichen Kommission zu Artikel 16 Absatz 4 StrVAG. Dieser verlangte, den Abzug für antriebsbedingte Nachteile von Elektro- und Brennstoffzellen-Fahrzeugen nicht bei maximal 30 Prozent, sondern bei maximal 20 Prozent festzulegen. Argumentiert wurde, dass der Gewichtsunterschied zwischen Verbrennern und Elektrofahrzeugen nicht mehr so gross sei. Dies rechtfertige einen tieferen maximalen Abzug. Ein zu hoher Abzug käme einem Bonus für Elektrofahrzeuge gleich, der jedoch keine Lenkungswirkung habe.

Gegen den Antrag wurde vorgebracht, dass eine Senkung des Maximalabzuges zu einer unfairen Benachteiligung von Elektro- und Brennstoffzellen-Fahrzeugen gegenüber solchen mit Verbrennungsmotor führen würde. Das wiederum bewirke eine Zunahme bei den Steuererträgen, was im Widerspruch zum in der Vorlage definierten Leitprinzip der langfristigen Ertragsstabilität stehe. Danach sollte der Steuerertrag langfristig konstant gehalten werden. Ebenso würde eine Reduktion auf 20 Prozent das Leitprinzip der sinnvollen ökologischen Ausgestaltung des Abgaberegimes verletzen. Derzeit plane der Regierungsrat, auf Verordnungsstufe einen technischen Ausgleich von 25 Prozent einzuführen. Der gewährte Spielraum würde also ohnehin nicht vollständig ausgenützt. Der Regierungsrat könne weiter reduzieren, wenn die Zusammensetzung des Fahrzeugparks dies als angezeigt erscheinen lässt.

11.4. Anpassung der Tarife der besonderen Fahrzeugkategorien und Anhänger an die Teuerung

Aus dem Landrat erfolgte der Antrag, es sei von der vorgesehenen generellen Erhöhung der Tarife für besondere Fahrzeugkategorien und Anhänger um 20 Prozent aufgrund der Teuerung abzusehen; die Tarife in den Artikeln 19, 20 Absatz 2 ff., 22 Absatz 4 ff. und 24 seien auf dem aktuell geltenden Stand zu belassen. Begründet wurde der Antrag mit dem Leitprinzip der Ertragsneutralität. Dieses gibt vor, dass der mittlere Steuerertrag pro Fahrzeug beim Übergang zum neuen Steuerregime grundsätzlich etwa gleich hoch wie bis anhin und längerfristig konstant gehalten werden soll. Mit Blick darauf erweise es sich als unverständlich, wenn die Tarife der besonderen Fahrzeugkategorien, bei denen die Bemessungsgrundlage nicht ändere, generell um 20 Prozent erhöht würden. Künftig würden diese ohnehin automatisch an die Teuerung angepasst.

Dagegen wurde im Landrat vorgebracht, dass es bei diesen Fahrzeugkategorien um sehr tiefe Steuerbeträge gehe. Die vorgeschlagene Erhöhung sei ausgewiesen, massvoll und sachgerecht. Diese Tarife seien seit 1993 nicht mehr angepasst worden. Jetzt sei der richtige Zeitpunkt, dies nachzuholen, zumal sich der Landrat

bereits grundsätzlich für den Teuerungsausgleich ausgesprochen habe. Der Antrag wurde in der Folge klar abgelehnt.

11.5. Ermässigung für emissionsfrei angetriebene Motorfahrzeuge

Eine intensive Diskussion entwickelte sich schliesslich bei der Beratung des Antrags der zuständigen landrätlichen Kommission, übergangsrechtlich keine Ermässigung von 25 Prozent für emissionsfrei angetriebene Motorfahrzeuge zu gewähren und damit Artikel 28 StrVAG ersatzlos zu streichen. Die den Antrag befürwortenden Voten betonten insbesondere die Verursachergerechtigkeit. Elektrofahrzeuge würden die Strasseninfrastruktur genauso wie Verbrenner nutzen. Entsprechend sollen sie auch voll besteuert werden; zumal sie keine Treibstoffsteuer bezahlen müssten. Die Steuerrabatte seien auch kein Argument für oder gegen den Kauf eines Elektroautos. Die Steuern würden gerade einmal 3,3 Prozent der Kosten eines Autos ausmachen. Die Rabatte würden angesichts dessen erwiesenermassen keine Lenkungswirkung entfalten. Es sei auch nicht unfair, wenn die bisherigen Rabatte abrupt enden würden. Halterinnen und Halter von emissionsfrei angetriebenen Motorfahrzeugen hätten seit mehreren Jahren von einer vollständigen Befreiung von den Strassenverkehrsabgaben profitiert. Es sei nur fair, wenn sie die gleichen Steuern bezahlen müssten wie die Halterinnen und Halter von Verbrennern. Der Verzicht auf die Rabattierung senke zudem den administrativen Aufwand des Strassenverkehrsamtes.

Für die regierungsrätliche Fassung wurde hingegen vorgebracht, dass der darin vorgeschlagene, auf vier Jahre befristete Rabatt von 25 Prozent für einen schrittweisen und massvollen Systemwechsel Sorge. Personen hätten sich bewusst für ein Elektrofahrzeug entschieden, unter anderem auch wegen der steuerlichen Vorteile. Es sei nicht richtig, diese von heute auf morgen vollständig aufzuheben. Die Übergangsfrist von vier Jahren berücksichtige den Vertrauensschutz und überführe den bisherigen Bonus in eine klar begrenzte und saubere Übergangslösung. Für den Kanton sei diese zudem technisch umsetzbar. Der regierungsrätliche Vorschlag sei ein Mittelweg zwischen einem vollständigen Verzicht auf eine übergangsmässige Rabattierung und einem Ausbau derselben.

Denn ein weiterer Antrag verlangte über den regierungsrätlichen Vorschlag hinaus, dass emissionsfrei angetriebene Motorfahrzeuge bis zum 31. Dezember 2035 eine Ermässigung von bis zu 40 Prozent auf die allgemeine Verkehrssteuer erhalten sollen. Bei der vorgesehenen Bestimmung werde die im heutigen System bestehende ökologische Lenkungswirkung aufgegeben. Die Elektromobilität werde sich aber erst in rund zehn Jahren vollständig durchgesetzt haben. Der Regierungsrat solle deshalb zur Förderung der Elektromobilität einen maximalen Rabatt von 40 Prozent geben und diesen über eine relativ lange Zeitdauer hinweg mit Blick auf die Zusammensetzung des Fahrzeugbestands reduzieren können. Denn je mehr Elektrofahrzeuge verkehrten, desto mehr Erträge müssten diese insgesamt zur Finanzierung des Verkehrswesens beisteuern. Das sei eine faire und realistische Lösung, weil sie eine Lebensdauerbetrachtung enthalte. Die vom Regierungsrat vorgesehene befristete Ermässigung von 25 Prozent während vier Jahren käme zudem einer plötzlichen und versteckten Steuererhöhung gleich. Sie widerspreche der ursprünglich beabsichtigten ökologischen Ausgestaltung der Strassenverkehrsabgaben. Gegen diesen Antrag auf einen Ausbau der übergangsrechtlichen Ermässigung für emissionsfrei angetriebene Motorfahrzeuge wurde im Landrat argumentiert, dass mit der unterbreiteten Vorlage eine faire Besteuerung für alle Antriebsarten sichergestellt sei. Eine Rabattierung von bis zu 40 Prozent bis 2035 sei unverhältnismässig hoch und lang. Sie gefährde bei stark wachsendem Anteil der Elektrofahrzeuge die Infrastrukturfinanzierung. Stetige Anpassungen des Rabatts seien im Vollzug komplex. Die Vorlage halte auch dem Vergleich mit anderen Kantonen stand. Die darin aufgeführten Leitprinzipien seien erfüllt und liessen sich mit vernünftigem Aufwand umsetzen.

Der Landrat sprach sich letztlich klar für die Ermässigung der Strassenverkehrsabgaben um 25 Prozent während vier Jahren bei emissionsfrei angetriebenen Motorfahrzeugen aus.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit grosser Mehrheit, der Vorlage mit der von ihm vorgenommenen Änderung zuzustimmen.

12. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Gesetzentwurf zuzustimmen:

Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben (StrVAG)

(Vom)

Die Landsgemeinde,

gestützt auf Artikel 50 Absatz 3 und 4 der Kantonsverfassung¹⁾ und Artikel 105 des Strassenverkehrsgesetzes²⁾,

erlässt:

I.

GS ? ?/?/?, Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben (StrVAG), wird als neuer Erlass publiziert.

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 *Gegenstand*

¹ Dieses Gesetz regelt die Besteuerung von Motorfahrzeugen und Motorfahrzeuganhängern mit Standort im Kanton Glarus sowie die Erhebung von Gebühren bei der Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr.

Art. 2 *Zuständige Behörde*

¹ Der Regierungsrat bezeichnet die für die Erhebung von Strassenverkehrsabgaben zuständige kantonale Behörde.

Art. 3 *Steuersubjekt*

¹ Steuerpflichtig ist der Halter oder die Halterin des Steuerobjektes.

Art. 4 *Mitwirkungspflichten der Steuersubjekte*

¹ Die Steuersubjekte müssen der für die Veranlagung und den Einzug zuständigen Behörde auf Verlangen über die für die Erhebung der Strassenverkehrssteuer notwendigen und massgebenden Verhältnisse mündlich oder schriftlich wahrheitsgemäss Auskunft erteilen, soweit die Angaben von der Veranlagungsbehörde nicht selber über verfügbare andere Informationsquellen erhoben werden können.

² Hat das Steuersubjekt trotz Mahnung seine zumutbaren Verfahrenspflichten nicht erfüllt oder können die Steuerfaktoren mangels zuverlässiger Informationen nicht einwandfrei ermittelt werden, nimmt die zuständige Behörde die Veranlagung nach pflichtgemässen Ermessen vor.

Art. 5 *Steuerobjekt*

¹ Der Besteuerung unterliegen Motorfahrzeuge und Anhänger mit Standort im Kanton Glarus, die auf öffentlichen Strassen verkehren.

Art. 6 *Ausnahmen von der Steuerpflicht*

¹ Von der Bezahlung der Strassenverkehrssteuer befreit sind:

- a. Fahrräder (ohne Motorisierung) und E-Bikes bis 25 km/h;
- b. Motorfahrzeuge bis 10 km/h;
- c. Motorfahrzeuge und Anhänger des Bundes für ihre dienstliche Verwendung;
- d. Motorfahrzeuge und Anhänger des Kantons und der Gemeinden;
- e. Motorfahrzeuge und Anhänger des konzessionierten fahrplanmässigen öffentlichen Linienverkehrs.

² Für Motorfahrzeuge und Anhänger, die nur teilweise dienstlich verwendet werden, wird die Strassenverkehrssteuer entsprechend ermässigt.

¹⁾ GS I A/1/1

²⁾ SR 741.01

³ Die Steuer für Motorfahrzeuge von Halterinnen und Haltern mit einer Mobilitätsbehinderung kann unter Berücksichtigung von deren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit auf schriftliches Gesuch hin reduziert werden. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Art. 7 Steuerperiode

¹ Steuerperiode ist das Kalenderjahr.

² Die Steuer ist im Voraus für das ganze Jahr oder den Rest des Jahres ab Inverkehrsetzung des Steuerobjekts (Bezug der Kontrollschilder) zu entrichten.

Art. 8 Beginn und Ende der Steuerpflicht

¹ Die Steuerpflicht beginnt mit dem Bezug der Kontrollschilder und endet mit der Rückgabe der Kontrollschilder oder dem Verzicht auf ein Wechselschild.

² Die Steuern werden tagesgenau berechnet. Bei Postzustellung des Kontrollschildes gilt der Poststempel, bei Unleserlichkeit der Arbeitstag vor der Zustellung bei der zuständigen Behörde.

³ Bei einem Halterwechsel hat das neue Steuersubjekt die Strassenverkehrssteuer von dem Tag an zu entrichten, an welchem es das Kontrollschild für das Steuerobjekt bezieht.

⁴ Für Steuerobjekte, deren Standort von einem anderen Kanton in den Kanton Glarus verlegt werden, ist die Strassenverkehrssteuer ab dem Bezug der Kontrollschilder im Kanton Glarus zu entrichten.

⁵ Für Steuerobjekte, deren Standort vom Ausland in den Kanton Glarus verlegt werden, ist die Strassenverkehrssteuer ab dem Bezug der Kontrollschilder im Kanton Glarus zu entrichten, spätestens aber ab dem Zeitpunkt, ab welchem das Steuersubjekt gemäss Bundesrecht zum Bezug des schweizerischen Fahrzeugausweises mit schweizerischen Kontrollschildern verpflichtet ist.

Art. 9 Zahlungsverzug

¹ Bei Zahlungsverzug von Strassenverkehrssteuern wird nach erfolgloser Mahnung und soweit bundesrechtlich vorgesehen, der Entzug des Fahrzeugausweises und der Kontrollschilder gebührenpflichtig verfügt; vorbehalten bleibt die Durchführung des Betreibungsverfahrens.

² Werden entzogene Ausweise und Kontrollschilder nicht fristgerecht abgegeben, ordnet die zuständige Behörde den kostenpflichtigen Einzug durch die Kantonspolizei an.

³ Weitere Dienstleistungen der zuständigen Behörde werden erst nach Begleichung des geschuldeten Betrags, von damit zusammenhängenden Auslagen und nur gegen Sofortzahlung erbracht.

Art. 10 Nachzahlung und Rückerstattung

¹ Ergibt sich nachträglich, dass die Strassenverkehrssteuer nicht oder nicht vollständig veranlagt worden ist, muss der zu wenig bezahlte Steuerbetrag nachbezahlt werden.

² Wurde eine zu hohe Strassenverkehrssteuer veranlagt, wird der zu viel bezahlte Betrag zurückerstattet.

³ Wird ein Steuerobjekt während der Steuerperiode durch Abgabe der Kontrollschilder ausser Verkehr gesetzt, so werden bereits bezahlte Verkehrssteuern nach der Verrechnung mit geschuldeten Strassenverkehrsabgaben zurückerstattet.

Art. 11 Verjährung

¹ Nachzahlungs- und Rückerstattungsansprüche verjähren innert fünf Jahren seit der Fälligkeit der Forderung.

Art. 12 Steuerinkasso und Ausführungsrecht

¹ Die Steuern werden von der zuständigen Behörde in Rechnung gestellt.

² Der Regierungsrat regelt die Zahlungsmodalitäten und Spezialfälle wie die provisorische Inverkehrsetzung, Fahrzeuge mit auswechselbaren Karosserien, den Fahrzeugwechsel oder Ersatzfahrzeuge.

³ Der Regierungsrat passt die Strassenverkehrssteuern jeweils für das Folgejahr der Teuerung an, wenn sich der Landesindex der Konsumentenpreise seit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes oder der letzten Anpassung um 5 Prozentpunkte verändert hat. Massgebend ist der Indexstand am 30. Juni vor der Steuerperiode. Bei negativem Teuerungsverlauf erfolgt keine Anpassung.

Art. 13 Verwendung des Steuerertrages

¹ Die Strassenverkehrssteuern sind zur Deckung der mit dem Strassenverkehr zusammenhängenden Kosten zu verwenden.

² Der Verkehrssteuerertrag wird wie folgt aufgeteilt:

- a. fünf Sechstel zugunsten des Kantons;
- b. ein Sechstel zugunsten der Gemeinden.

³ Der den Gemeinden zustehende Anteil wird nach Massgabe der Anzahl Steuerobjekte mit Standort in der jeweiligen Gemeinde, der ständigen Wohnbevölkerung und der Grösse der produktiven Fläche verteilt.

Art. 14 Rechtsöffnungstitel

¹ Rechtskräftige Verfügungen und Rechnungen des Kantons für Steuer- und Gebührenforderungen sind gemäss Artikel 80 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs³⁾ vollstreckbaren gerichtlichen Urteilen gleichgestellt.

Art. 15 Strassenverkehrsgebühren

¹ Der Kanton erhebt Gebühren für amtliche Verrichtungen aus dem Vollzug des Strassenverkehrsrechts, insbesondere für die Durchführung von Prüfungen, die Erteilung von Bewilligungen oder den Erlass von Verfügungen und Mahnungen.

² Der Regierungsrat erlässt einen Gebührentarif.

2. Steuerbemessungsfaktoren

Art. 16 Grundsätze

¹ Steuerobjekte werden grundsätzlich nach dem Gesamtgewicht oder der Leistung gemäss den Angaben im Fahrzeugausweis besteuert.

² Bemessungsfaktoren können zwecks Verwirklichung öffentlicher Interessen kombiniert werden.

³ Für bestimmte Fahrzeugkategorien können andere sachgerechte Bemessungsfaktoren festgelegt werden, die von jenen nach Absatz 1 abweichen.

⁴ Bei Motorfahrzeugen, die ihre Antriebsenergie ganz oder teilweise aus einer extern aufladbaren Batterie oder Wasserstoffbrennzelle beziehen, kann zur Kompensation des antriebsbedingten Mehrgewichts und der antriebsbedingten Mehrleistung je ein Abzug von maximal 30 Prozent gewährt werden. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

⁵ Vorbehalten bleibt die besondere Besteuerung bei Wechsel- und Händlerschildern.

Art. 17 Personenwagen

¹ Die Steuer für leichte und schwere Personenwagen (Klassen M1 bis 3,5 t Gesamtgewicht und M1 über 3,5 t Gesamtgewicht) bemisst sich nach dem Gesamtgewicht in Kilogramm und der Leistung in Kilowatt gemäss Fahrzeugausweis.

² Die Steuer beträgt pro Kilogramm 0.131 Franken und pro Kilowatt 0.93 Franken.

Art. 18 Kleinbusse sowie leichte und schwere Motorwagen

¹ Die Steuer für Motorwagen zum Personentransport (Klassen M1 und M2 bis 3,5 t Gesamtgewicht sowie M1 über 3,5 t Gesamtgewicht) bemisst sich nach dem Gesamtgewicht in Kilogramm gemäss Fahrzeugausweis.

² Die Steuer beträgt pro Kilogramm 0.141 Franken.

³⁾ SR 281.1

Art. 19 Gesellschaftswagen und Gelenkbusse

¹ Die Steuer für Gesellschaftswagen und Gelenkbusse (Klassen M2 und M3 über 3,5 t Gesamtgewicht) bemisst sich nach der Anzahl Sitzplätze gemäss Fahrzeugausweis.

² Die Steuer beträgt pro Sitzplatz 50 Franken.

Art. 20 Motorwagen zum Sachentransport

¹ Die Steuer für Lieferwagen (Klasse N1 bis 3,5 t Gesamtgewicht) bemisst sich nach dem Gesamtgewicht in Kilogramm gemäss Fahrzeugausweis und beträgt pro Kilogramm 0.141 Franken.

² Die Steuer für Lastwagen (Klassen N2 und N3) bemisst sich nach der Nutzlast in Kilogramm gemäss Fahrzeugausweis und beträgt:

a. bis 1500 kg Nutzlast 500 Fr.;

b. als Zuschlag für je weitere volle oder angebrochene 500 kg Nutzlast 110 Fr.

³ Die Steuer für Sattelschlepper und Sattelmotorfahrzeuge inklusive Auflieger beträgt:

a. pro 500 kg Nutzlast 110 Fr.;

b. Auflieger analog Transportanhänger gemäss Artikel 22 Absatz 13.

Art. 21 Motorräder, Kleinmotorräder, Leicht-, Klein- und dreirädrige Motorfahrzeuge, Motorschlitten

¹ Die Steuer für Motorfahrzeuge der Klassen L1–L7 bemisst sich nach der Leistung in Kilowatt gemäss Fahrzeugausweis.

² Die Steuer beträgt pauschal:

a. bis 4 kW 45 Fr.;

b. von 4,1 bis 9 kW 90 Fr.;

c. von 9,1 bis 18 kW 100 Fr.;

d. von 18,1 bis 27 kW 120 Fr.;

e. über 27,1 kW 140 Fr.

Art. 22 Besondere Fahrzeugkategorien

¹ Die jährliche Steuer bemisst sich für die nachstehenden Fahrzeugkategorien wie folgt:

² Zweiachsige, gewerbliche Traktoren (Klassen T1–T5)

a. Die Steuer bemisst sich nach dem Gesamtgewicht in kg gemäss Fahrzeugausweis und beträgt pro kg 0.059 Fr.

³ Zweiachsige Landwirtschaftstraktoren (Klassen T1–T5)

a. Die Steuer bemisst sich nach dem Gesamtgewicht in kg gemäss Fahrzeugausweis und beträgt pro kg 0.021 Fr.

⁴ Landwirtschaftliche Motorkarren (z. B. Transporter) pauschal 65 Franken.

⁵ Landwirtschaftliche Motoreinachser (inkl. Anhänger) pauschal 40 Franken.

⁶ Landwirtschaftliche Arbeitskarren pauschal 40 Franken.

⁷ Gewerbliche Motorkarren bis 30 km/h (z. B. Dumper, Transporter) pauschal:

a. bis 1000 kg Gesamtgewicht 105 Fr.;

b. von 1001 bis 2000 kg Gesamtgewicht 120 Fr.;

c. von 2001 bis 3500 kg Gesamtgewicht 140 Fr.;

d. über 3500 kg Gesamtgewicht 155 Fr.

⁸ Gewerbliche Motoreinachser (inkl. Anhänger) pauschal 70 Franken.

⁹ Gewerbliche Arbeitsmaschinen über 30 km/h (z. B. Strassenreinigungsmaschine) pauschal:

a. bis 3,5 t Gesamtgewicht 145 Fr.;

b. von 3,5 bis 10 t Gesamtgewicht 240 Fr.;

c. über 10 t Gesamtgewicht 300 Fr.

¹⁰ Gewerbliche Arbeitskarren bis 30 km/h (z. B. Walzen, Bagger) pauschal:

a. bis 1000 kg Gesamtgewicht 70 Fr.;

b. von 1001 bis 3500 kg Gesamtgewicht 110 Fr.;

c. über 3500 kg Gesamtgewicht 180 Fr.

¹¹ Ausnahmefahrzeuge, die speziell wegen des Gewichts nicht zuordenbar sind: Besteuerung wie die entsprechende Fahrzeugkategorie, mit einem Zuschlag zur Grundsteuer:

- a. bis 20 000 kg Gesamtgewicht 90 Fr.;
- b. von 20 001 bis 30 000 kg Gesamtgewicht 180 Fr.;
- c. über 30 001 kg Gesamtgewicht 270 Fr.

¹² Motorfahräder/Mofas pauschal 20 Franken.

¹³ Anhänger

- a. Transportanhänger (inkl. Ausnahmeanhänger)
 - 1. je 500 kg Nutzlast bis 2500 kg 85 Fr.;
 - 2. von 2501 bis 5000 kg Nutzlast 480 Fr.;
 - 3. von 5001 bis 7500 kg Nutzlast 550 Fr.;
 - 4. von 7501 bis 10 000 kg Nutzlast 620 Fr.;
 - 5. über 10 000 kg Nutzlast 690 Fr.
- b. Wohn- und Sportgeräteanhänger
 - 1. bis 500 kg Gesamtgewicht 85 Fr.;
 - 2. von 501 bis 1000 kg Gesamtgewicht 105 Fr.;
 - 3. über 1000 kg Gesamtgewicht 120 Fr.
- c. Schaustellerwagen (Anhänger)
 - 1. bis 5000 kg Gesamtgewicht 145 Fr.;
 - 2. von 5001 bis 7500 kg Gesamtgewicht 215 Fr.;
 - 3. von 7501 bis 10 000 kg Gesamtgewicht 290 Fr.;
 - 4. über 10 000 kg Gesamtgewicht 430 Fr.
- d. Arbeitsanhänger
 - 1. bis 2000 kg Gesamtgewicht pauschal 35 Fr.;
 - 2. von 2001 bis 5000 kg Gesamtgewicht pauschal 70 Fr.;
 - 3. über 5000 kg Gesamtgewicht pauschal 110 Fr.
- e. Anhänger an Motorrädern und Kleinmotorrädern pauschal 35 Fr.
- f. Anhänger an gewerblichen und landwirtschaftlichen Einachstraktoren sowie an landwirtschaftlichen Zweiachstraktoren: Steuerfrei.
- g. Anhänger an gewerblichen Zweiachstraktoren pauschal 40 Fr.

Art. 23 Fahrzeuge mit Wechsel-Kontrollschildern

¹ Steuerobjekte mit Wechselschildern werden wie folgt besteuert:

- a. Motorfahrzeuge
 - 1. Steuer für Fahrzeug mit höherem Steuerbetrag zu 100 %;
 - 2. Steuer für Fahrzeug mit tieferem Steuerbetrag zu 25 %.
- b. Anhänger
 - 1. Steuer für Anhänger mit höherem Steuerbetrag zu 100 %;
 - 2. Steuer für Anhänger mit tieferem Steuerbetrag zu 25 %.

² Fahrzeuge, welche von der Bezahlung der Verkehrssteuer befreit sind, können nicht mit Wechselschildern ausgerüstet werden; ausgenommen sind Fahrzeuge nach Artikel 6 Absatz 1 und 2.

³ Bei missbräuchlicher Verwendung von Wechselschildern werden vom Steuersubjekt für alle darauf eingelösten Fahrzeuge die gesamten Steuern sowie ein Steuerzuschlag von 200 Franken erhoben; im Wiederholungsfall beträgt der Steuerzuschlag 500 Franken. Die Abgabe von Wechselschildern kann in solchen Fällen vorübergehend oder in schweren Fällen dauernd verweigert werden.

Art. 24 Fahrzeuge mit Händlerschildern (Kollektiv-Fahrzeugausweisen)

¹ Steuerobjekte mit Händlerschildern werden gesondert pauschalbesteuert, nämlich:

- a. für Motorwagen mit 750 Fr.;
- b. für Motorräder mit 240 Fr.;
- c. für Kleinmotorräder mit 120 Fr.;
- d. für Arbeitsmaschinen mit 240 Fr.;
- e. für landwirtschaftliche Motorfahrzeuge mit 240 Fr.;
- f. für Anhänger mit 310 Fr.

Art. 25 Fahrzeuge mit Tagesausweis

¹ Die Steuer für einen Tagesausweis beträgt pro Tag 10 Franken.

² Die mit einem Tagesausweis abzugebenden Kontrollschilder werden erst nach der Bezahlung von Steuern, Gebühren und der Versicherungsprämie ausgehändigt.

Art. 26 Neuartige Fahrzeugkategorien

¹ Der Regierungsrat ist ermächtigt für Fahrzeugkategorien, welche zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes noch nicht zum Verkehr zugelassen waren, die Steuerpflicht und die Bemessungsfaktoren festzulegen.

² Er lehnt sich dabei an die Regelung für gleichartige Fahrzeugkategorien entsprechend an.

3. Rechtsschutz und Schlussbestimmungen

Art. 27 Rechtsschutz

¹ Rechnungen des Kantons für Steuer- und Gebührenforderungen stellen Entscheide im Sinne von Artikel 3 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes⁴⁾ dar.

² Gegen solche Entscheide kann die beschwerte Person innert 30 Tagen nach Zustellung bei der zuständigen Behörde schriftlich und begründet Einsprache erheben.

³ Der Rechtsschutz richtet sich im Übrigen nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Art. 28 Übergangsbestimmung

¹ Emissionsfrei angetriebene Motorfahrzeuge erhalten bis zum 31. Dezember 2030 eine Ermässigung von 25 Prozent auf die allgemeine Verkehrssteuer.

II.

GS VII D/11/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (EG SVG) vom 5. Mai 1985 (Stand 1. Juli 2018), wird wie folgt geändert:

Titel (geändert)

Einführungsgesetz zum Strassenverkehrsgesetz (EG SVG)

Art. 3 Abs. 1

¹ Der Regierungsrat bezeichnet die Behörden, die zuständig sind für:
c. Aufgehoben.

Art. 3a (neu)

Delegation von Aufgaben

¹ Der Regierungsrat kann bestimmte Aufgaben im Bereich des Strassenverkehrsrechts, insbesondere im Bereich der amtlichen technischen Nachprüfungen, mittels Vereinbarung an andere Kantone, öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisationen übertragen.

Titel nach Art. 5

2. (aufgehoben)

Art. 6

Aufgehoben.

Art. 7

Aufgehoben.

Art. 8

Aufgehoben.

⁴⁾ GS III G/1

Art. 8a

Aufgehoben.

Art. 9

Aufgehoben.

Art. 10

Aufgehoben.

Art. 11

Aufgehoben.

Titel nach Art. 11 (geändert)**3. Besondere und Schlussbestimmungen****Art. 11a**

Aufgehoben.

Art. 11b (neu)**Meldepflichten**

¹ Personen mit einem Lern- oder Führerausweis haben der zuständigen Behörde unverzüglich Mitteilung zu machen, wenn sich nach der Erteilung des Ausweises körperliche oder geistige Gebrechen zeigen, welche das sichere Lenken eines Motorfahrzeuges beeinträchtigen können.

² Verwaltungsbehörden sind berechtigt, Feststellungen oder Verdachtsgründe, welche berechtigte Zweifel an der Fahrtüchtigkeit einer Person mit einem Lern- oder Führerausweis begründen, der zuständigen Behörde zwecks Prüfung allfälliger Massnahmen zu melden. Die vereidigten Angestellten der Kantonspolizei sind dazu verpflichtet.

Art. 11c (neu)**Kontrollschilder**

¹ Die Kontrollschilder für Motorfahrzeuge und Anhänger werden für die Gültigkeitsdauer der Fahrzeugausweise an den Fahrzeughalter oder die Fahrzeughalterin abgegeben.

² Die zuständige Behörde kann Kontrollschilder versteigern oder freihändig gegen Entrichtung des ausgepriesenen Betrags abgeben.

³ Kontrollschilder bleiben Eigentum des Kantons. Es besteht kein Anspruch auf eine bestimmte Kontrollschildnummer.

⁴ Ein Kontrollschild kann von der berechtigten Person auf einen anderen Halter oder eine andere Halterin übertragen werden.

⁵ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten, insbesondere zur Übertragung, zur Rückgabe, zum Verlust und Entzug der Kontrollschilder sowie zu den geschuldeten Gebühren.

Art. 11d (neu)**Verknüpfung von Informationssystemen**

¹ Das Informationssystem CARI der zuständigen Behörde darf zum Zweck einer vollständigen und aktuellen Datenhaltung mittels automatischem Abgleichverfahren mit der kantonalen Datenplattform der Einwohnerregister verknüpft werden.

² Der automatisierte Zugriff und Abgleich betrifft die Personendaten der Merkmalsgruppen 1, 3, 4 und 6 gemäss Anhang 1 der Verordnung zum Betrieb einer kantonalen Datenplattform gemäss dem Einführungsgesetz zum Registerharmonisierungsgesetz⁵⁾.

Art. 13

Aufgehoben.

⁵⁾ GSI C/21/3

Art. 15a (neu)***Dienstliche Fahrten***

¹ Für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist der Motorfahrzeugverkehr auf dem ganzen Kantonsgebiet bewilligungsfrei gestattet.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

§ 8 Memorialsantrag «Für attraktivere Velorouten»

Die Vorlage im Überblick

Der Kanton Glarus muss den Veloverkehr fördern. Zentral ist dafür ein zusammenhängendes und durchgehendes sowie sicheres und attraktives Velowegnetz mit direkten Verbindungen. Dessen Sicherstellung erfolgt künftig über Velowegnetzpläne. Diese sind das Kernstück des neuen Kantonalen Veloweggesetzes, das Anfang 2025 in Kraft trat.

Über die Finanzierung der Veloinfrastruktur entscheidet der Landrat. Dieser beschliesst jedes Jahr mit dem Strassenbauprogramm bzw. mit dem Budget darüber, wie viel Geld für konkrete Veloweg-Projekte zur Verfügung steht. Das Geld dazu stammt aus der Strassenverkehrsrechnung. Wichtigste Einnahmequelle ist dort die Strassenverkehrs- bzw. Motorfahrzeugsteuer. Im Jahr 2024 wurden rund 90'000 Franken für die Velowege ausgegeben.

Ein Memorialsantrag der GLP des Kantons Glarus will diesen Finanzierungsmodus nun anpassen: Künftig sollen mindestens 10 Prozent der Einnahmen aus den Strassenverkehrssteuern in die Förderung von Velorouten für den Alltagsverkehr fliessen. Dies hätte im Jahr 2024 einer Summe von rund 1,06 Millionen Franken entsprochen. Übergeordnetes Ziel der Antragstellerin ist die stärkere Förderung des Veloverkehrs durch eine Steigerung von Attraktivität und Sicherheit der Velowege. Die Antragstellerin erkennt Nachholbedarf und verweist in ihrer Begründung insbesondere auf eine positive Wirkung auf die Standortqualität und die Verkehrsbelastung. Velofahren sei gesund und liege im Trend. Die Umsetzung des neuen Kantonalen Veloweggesetzes und der Velowegnetzpläne benötige zudem eine gesicherte Finanzierung.

Der Regierungsrat betonte in seiner Stellungnahme die Bedeutung des Veloverkehrs. Er verwies auf die in den vergangenen Jahren erreichten Verbesserungen der Veloinfrastruktur. Der Regierungsrat erachtet den aktuellen Finanzierungsmodus jedoch als zielführend. Dieser orientiere sich am tatsächlichen Mittelbedarf bzw. an den konkreten Projekten. Solche würden auf Basis der neu zu erstellenden Velowegnetzplanung aufgezeigt. Auf eine Finanzierung auf Vorrat sei zu verzichten. Eine solche könne die Umsetzung von Projekten ohne positives Kosten-Nutzen-Verhältnis fördern. Die Festlegung eines fixen Anteils an der Verkehrssteuer für den Veloverkehr schränke die Flexibilität bei der Mittelverwendung ein. Der Landrat könne nicht mehr selbst und in Abwägung der unterschiedlichen politischen Interessen entscheiden, wofür das Geld ausgegeben werde.

Auch im Landrat wurde von den Gegnerinnen und Gegnern des Memorialsantrags vor allem die Blockierung von Einnahmen aus der Verkehrssteuer zur Förderung von Velorouten kritisiert. Der Kanton könne es sich nicht leisten, ohne konkrete Projekte Geld zu reservieren. Die Velowegnetzplanung sei abzuwarten. Die Festlegung der Mittel für die Veloinfrastruktur erfolge heute jährlich projektbezogen durch den Landrat im Budget. Das sei im Interesse der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler und ermögliche das Setzen von Prioritäten. Der Landrat habe im Budget 2026 einen Betrag von 610'000 Franken für die Radrouten vorgesehen und auch in den vergangenen Jahren regelmässig in die Veloinfrastruktur investiert. Das zeige, dass auch ohne Memorialsantrag Geld für die Förderung des Veloverkehrs zur Verfügung gestellt wird.

Die Befürworterinnen und Befürworter erinnerten an ein Versprechen des Regierungsrates: Dieser hielt an der Landsgemeinde 2018 fest, dass Schwachstellen auf den bestehenden Radrouten behoben würden. Die seither getätigten Investitionen seien jedoch zu tief. Die Behebung der Schwachstellen würde mit dem bisherigen Tempo zu lange dauern. Mit der Festsetzung eines fixen Anteils von 10 Prozent der Verkehrssteuern liesse sich der Bau eines attraktiven Velowegnetzes beschleunigen und Planungssicherheit – insbesondere auch in Bezug auf die Umsetzung der anstehenden Velowegnetzplanung – schaffen. Dieser Vorschlag führe auch nicht zu neuen Kosten. Das Geld würde lediglich neu verteilt. Investitionen in die Veloinfrastruktur führten unter anderem zu einer Entlastung auf der Strasse und einer umweltfreundlicheren Mobilität.

Der Landrat empfiehlt schliesslich mit deutlicher Mehrheit, den Memorialsantrag abzulehnen.

1. Ausgangslage

Mit Datum vom 22. November 2023 reichte die GLP des Kantons Glarus den Memorialsantrag «Für attraktivere Velorouten» ein. Der Antrag ist in Form einer allgemeinen Anregung verfasst. Er sieht vor, dass mindestens 10 Prozent der Strassenverkehrssteuern für die finanzielle Förderung von Velorouten im Alltagsverkehr eingesetzt werden. Der Memorialsantrag im Wortlaut:

«Gestützt auf Artikel 58 der Kantonsverfassung stellen wir im Namen der GLP des Kantons Glarus folgenden Memorialsantrag als allgemeine Anregung zuhanden der Landsgemeinde:

Das Strassengesetz (z. B. im Art. 10) sei so anzupassen, dass mindestens 10 Prozent der Verkehrssteuern für die finanzielle Förderung von Velorouten im Alltagsverkehr eingesetzt werden.

Damit kann die Mobilitätsförderung besser auf die neuen Gesetze (Veloweggesetz und Klimaschutzgesetz) ausgerichtet werden. Denn die Verkehrsinfrastruktur muss sicherer werden und besser aufeinander abgestimmt sein als heute. Mit der Erhöhung des Anteils an Veloverkehr gilt es das Angebot auf den Velorouten für den Alltagsverkehr bezüglich Sicherheit und Attraktivität zu optimieren und die Nachteile des Gesamtverkehrs zu minimieren.

Begründung:

Seit Anfang 2023 schreibt das nationale Veloweggesetz vor, dass in allen Kantonen sichere, durchgehende und attraktive Velowegnetze geplant und gebaut werden müssen! Seit der Volksabstimmung zum Klimaschutzgesetz haben wir nun auch im Verkehrsbereich das Netto-Null-Ziel umzusetzen. Eine Investition in eine attraktive, zeitgemässe und sichere Veloweginfrastruktur lohnt sich langfristig. Mit den neuen Velos ist man immer schneller und mit E-Bikes vor allem auch bequemer unterwegs im Alltag. Dies sollte auch das Glarnerland mit seinem flachen Talboden nutzen, um die Glarner Dorfzentren vom steigenden Verkehrsaufkommen mit Stau und Lärm zu entlasten. So können diese wieder attraktiver und lebenswerter werden. Dazu ist eine gute Abstimmung aller Verkehrsträger nötig. Veloförderung ist deshalb für die Standort- und Wohnortattraktivität im Glarnerland besonders wichtig.

Die neuen Gesetze sind eine grosse Chance für unseren Kanton, der steigenden Verkehrsbelastung der Wohngebiete entgegenzuwirken. Denn der Velo- und Fussverkehr ist mit Abstand die gesündeste und umwelt- sowie kostenschonendste Fortbewegungsart. Die beantragten 10 Prozent würden etwa einem Beitrag von rund 25 Franken pro Kopf und Jahr entsprechen und ermöglichen, dass eine langfristige Stärkung des Velonetzes auch umgesetzt werden kann.

Handlungsbedarf im Kanton Glarus

Ein Realitätscheck im Kanton Glarus zeigt: Wird es eng, enden Velostreifen heute leider im Nichts. Dabei ist eine gute und sichere Veloinfrastruktur gerade bei knappen Platzverhältnissen, auch bei uns im Kanton, besonders wichtig. Seit Jahren, besonders seit Corona, nimmt der Veloverkehr erfreulicherweise stetig zu. Für eine weitere Zunahme der unterschiedlichsten Fortbewegungsmittel ohne Motor sind sichere Verkehrsführungen, auch über Kreuzungen, sehr wichtig. Die steigenden Unfallzahlen im Langsamverkehr machen deutlich, es besteht Nachholbedarf!

Selbst bei den neusten Projekten merkt man, dass der Veloverkehr im Kanton Glarus noch keine Priorität hat. Bei neuen Erschliessungen wird teilweise nicht mal mehr mitgedacht und eingeplant. Wer fühlt sich sicher beim Bahnübergang Näfels-Mollis, beim Südende der neuen Stichstrasse? Es ist eigentlich ein Wunder, dass es hier, ohne Radspur und Fussgängerstreifen auf der Südseite, nicht mehr Unfälle gibt. Das gleiche gilt für die Querspange in Netstal: Der durchgehende gute und direkte Veloweg wurde verschnitten. Wie überall auf den Velowegen hat auch hier der motorisierte Verkehr in der Regel Vortritt. Warum können nicht auch Velos in den Quartieren gegenüber dem Motorverkehr konsequent Vortritt haben?

Wirkungsvolles Velogesetz braucht Finanzsicherheit

Das kantonale Veloweggesetz ist gut gemeint, droht aber zum wirkungslosen Papiertiger zu werden, wenn nicht neben der Netzplanung auch die nötigen finanziellen und personellen Mittel für die Umsetzung dieser Planungen bereitgestellt werden.

Vor rund 10 Jahren wurde unser Radroutennetz von der Hochschule für Technik Rapperswil (HSR), heute Ostschweizer Fachhochschule, analysiert, wobei über 50 Schwachstellen aufgezeigt wurden. Um diese zu beheben, wurden im Memorial zur Landsgemeinde 2018 rund 18 Millionen Franken Investitionen geschätzt. An der Landsgemeinde wurde es erst nach zweimaligem Auszählen abgelehnt, auch weil der Regierungsrat auf der Bühne versprach, die aufgelisteten Schwachstellen zu beheben. Heute bestehen noch mehr als 80 Prozent dieser Schwachstellen und viele wurden nur behoben, weil ohnehin Strassenbauarbeiten anstanden. Die Landsgemeinde wurde getröstet, den schönen Worten folgten keine Taten. In den letzten vier Jahrzehnten waren in der Regel für die Radroute nur rund 100'000 Franken pro Jahr zusammen mit dem Strassenbauprogramm eingestellt worden. Während für den Strassenbau regelmässig investiert wurde, hatte der Kanton die Veloförderung im Vergleich zu anderen Kantonen vernachlässigt. Seit den 80er-Jahren bis zur heutigen Zeit wurde kaum in die Attraktivität und Sicherheit der Velorouten investiert. Mit dem neuen Veloweggesetz wird nun eine Netzplanung in Angriff genommen. Damit es kein wirkungsloser Papiertiger wird, braucht es neben der kantonalen Fachstelle auch regelmässig finanzielle Mittel für die Umsetzung. Mit dem Weg über die Verkehrssteuern profitieren auch die Gemeinden.

Städte im Ausland machen es seit Jahrzehnten vor

Velostädte wie Utrecht, Antwerpen, Kopenhagen und selbst Bern fördern den Veloverkehr sehr erfolgreich. Dies mit personellen und finanziellen Mitteln. So ist bekannt, dass z. B. Kopenhagen seit Jahrzehnten 35–40 Franken pro Kopf und Jahr in den Veloverkehr einsetzt und dank der Veloförderung das Wohnen und Arbeiten in der Stadt massiv attraktiver wurde. Deshalb sollte der Kanton Glarus die 10 Prozent bzw. 25 Franken pro Kopf und Jahr in die zukünftige Standortattraktivität investieren.»

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag im April 2024 für rechtlich zulässig und erheblich. Im November 2024 nahm er zur Kenntnis, dass der Memorialsantrag der Landsgemeinde 2026 vorgelegt werden soll. Stimmt die Landsgemeinde dem Memorialsantrag zu, sind Regierungs- und Landrat beauftragt, ein entsprechendes Gesetz auszuarbeiten. Dieses wird der Landsgemeinde erneut zur Beschlussfassung unterbreitet.

2. Gesetzliche Grundlagen

Am 1. Januar 2023 trat das Bundesgesetz über Velowege (Veloweggesetz, VWG) in Kraft. Im Sinne einer Grundsatzgesetzgebung definiert dieses wichtige Begriffe, die Planungsgrundsätze für die Velowegnetze sowie die Aufgaben des Bundes und der Kantone. Insbesondere verpflichtet das Veloweggesetz die Kantone zur Planung und Realisierung von Velowegnetzen sowie zum Erlass einer kantonalen Anschlussgesetzgebung. Diesem Auftrag kam der Kanton Glarus mit dem am 1. Januar 2025 in Kraft getretenen Kantonalen Veloweggesetz (KVGW) nach. Dieses bezweckt die Förderung des Veloverkehrs durch die Schaffung und Erhaltung eines zusammenhängenden und durchgehenden sowie sicheren und attraktiven Velowegnetzes mit direkten Verbindungen. Es regelt die Zuständigkeiten, Verfahren und die Finanzierung im Bereich der Velowegnetzplanung und deren Umsetzung.

Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass die Velowegnetzpläne bis Anfang 2028 erstellt und innert 20 Jahren umgesetzt werden. Inwieweit in die Förderung des Veloverkehrs investiert und fachliche sowie finanzielle Ressourcen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Veloverkehr zur Verfügung gestellt werden, bleibt Sache der Kantone.

3. Finanzierung des Strassen- bzw. Veloverkehrs

3.1. Finanzierungsmodelle

In den meisten Kantonen werden die Veloinfrastrukturen über die Strassenbauprogramme finanziert. Gespeist wird die Strassenrechnung («Strassenkasse») in der Regel durch kantonale Strassenverkehrssteuern, Kantonsanteile an nationalen Verkehrsabgaben sowie teilweise ergänzt durch allgemeine Steuergelder. Nur wenige Kantone kennen Spezialfinanzierungen für Veloinfrastrukturen (z. B. durch Zweckbindung der Mittel bzw. rechtliche Fixierung des Investitionsvolumens). So bestehen in den Kantonen Jura, Nidwalden, Zug und Zürich spezifische Rahmen- oder eigentliche Velokredite. Im Kanton Obwalden wird 1 Prozent des Kantonsanteils an den Einnahmen aus der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) dem Veloverkehr zur Verfügung gestellt.

Diskutiert wird aktuell auch eine Nutzerfinanzierung für den Veloverkehr. Auf Bundesebene lässt das Bundesamt für Strassen (ASTRA) eine Studie betreffend Modelle für eine verursachergerechte Finanzierung der Veloinfrastruktur durchführen. Zudem wollte die SVP anlässlich der Fragestunde vom 16. Dezember 2024 im Nationalrat wissen, ob die (Wieder-)Einführung einer Velovignette zur Infrastrukturfinanzierung als sinnvoll erachtet werde (vgl. Geschäft Nr. 24.7978). Der zuständige Bundesrat, Albert Rösti, verwies in seiner Antwort darauf, dass die frühere Vignette Versicherungszwecken diene und eine Wiedereinführung einer Velovignette nicht notwendig sei. Im Kanton Zürich wird sodann mit einer Einzelinitiative die Einführung einer kostendeckenden Verkehrsabgabe für Velofahrer gefordert (EI 309/2024).

3.2. Aktuelle Regelung im Kanton Glarus

Im Kanton Glarus entscheidet der Landrat jährlich im Rahmen des Strassenbauprogramms über den Mittelaussatz für die Veloinfrastruktur. Dabei geht er von einem durch den Regierungsrat beantragten Budgetkredit aus. Dieser basiert auf der Schätzung der Kosten baureifer Projekte. Diese Praxis bewährte sich.

Wichtigste Finanzierungsquelle sind die Einnahmen aus den Verkehrssteuern. Diese sind gemäss Artikel 10 Absatz 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (EG SVG) zur Deckung der mit dem Strassenverkehr zusammenhängenden Kosten zu verwenden. Im Jahr 2024 betrugen die Einnahmen aus den Verkehrssteuern insgesamt rund 12,7 Millionen Franken. Davon entfielen 10,6 Millionen Franken (fünf Sechstel) auf den Kanton und 2,1 Millionen Franken (ein Sechstel) auf die Gemeinden.

Insgesamt standen dem Kanton für die Finanzierung des Strassenverkehrs im Jahr 2024 rund 22,3 Millionen Franken zur Verfügung. Neben dem Kantonsanteil an den Einnahmen aus den Verkehrssteuern werden der Anteil an den Mineralölsteuererträgen des Bundes (5,7 Mio. Fr.), die Erträge aus der LSVA (4,1 Mio. Fr.) sowie

die Einnahmen aus Bausteuerzuschlägen für Strassenbauprojekte (1,9 Mio. Fr.) für die Finanzierung des Strassenverkehrs herangezogen. Dies umfasst auch interne Verrechnungen (z. B. Kantonspolizei und Tiefbau) und indirekte Kosten wie öffentlicher Verkehr, Gesundheitskosten und Lärmschutz. Ein Überschuss aus der Strassenverkehrsrechnung fliesst in die Staatsrechnung, ein Defizit würde aus dieser gedeckt.

Der Aufwand in Zusammenhang mit dem Veloverkehr, namentlich die direkten Kosten für Radwege und damit zusammenhängende interne Dienstleistungen (z. B. Personal in der Hauptabteilung Tiefbau), wird dabei ebenfalls vollumfänglich aus diesen Finanzierungsquellen gedeckt. Im Jahr 2024 waren dies rund 90'000 Franken.

4. Ausbau und Verbesserung der Veloinfrastruktur

Die kantonalen Radrouten wurden bereits im Rahmen des im Jahre 2016 eingereichten Memorialsantrags «Änderung des Radroutengesetzes» überprüft. Dieser verlangte die Anpassung des bestehenden Radroutengesetzes aus dem Jahr 1983. Damit sollte im Wesentlichen erreicht werden, dass die kantonalen Radrouten künftig grundsätzlich zu asphaltieren, getrennt von den Fusswegen zu führen und ganzjährig offenzuhalten seien. Zudem verlangte der Memorialsantrag den Ausbau des Radroutennetzes neu bis Mühlehorn. Ein beim Kompetenzzentrum Fuss- und Veloverkehr der Hochschule für Technik Rapperswil im Juni 2016 in Auftrag gegebener Bericht kam nach Prüfung der Radrouten zum Schluss, dass das Glarner Radroutennetz grundsätzlich bereits gute Bedingungen aufweisen würde. Erste Schätzungen rechneten damals bei einer vollständigen Umsetzung der Ziele des Memorialsantrags mit Investitionskosten von rund 18 Millionen Franken und zusätzlich jährlich wiederkehrenden Kosten von 0,7 Millionen Franken. Der Regierungsrat erachtete ein stärkeres Engagement für die kantonalen Radrouten zwar als sinnvoll und zweckmässig, gab jedoch zu bedenken, dass diesen Anstrengungen finanzielle und personelle Grenzen gesetzt seien (Memorial für die Landsgemeinde 2018, S. 9). Die Landsgemeinde lehnte den Memorialsantrag schliesslich ab.

In der Zwischenzeit wurden dennoch bereits einige der im Bericht der Hochschule Rapperswil erwähnten Schwachstellen behoben sowie weitere Massnahmen zur Verbesserung der Veloinfrastruktur umgesetzt. Insbesondere investierte der Kanton in die Erhöhung der Verkehrssicherheit (z. B. untere Linthbrücke in Näfels, Linthbrücke in Netstal, Chalberweid-Länggrüti in Mitlödi, Querung der Sernftalstrasse in Schwanden oder Steinschlagschutz beim Radweg im Gäsi). Die Kosten für diese Massnahmen betrugen in den Jahren 2017–2024 knapp 2 Millionen Franken.

Aktuell liegen keine baureifen Projekte vor. Dies hängt nicht zuletzt auch damit zusammen, dass die Lösungsfindung im Spannungsfeld der unterschiedlichen Interessen (z. B. Umweltschutz, Wanderwege, Grundeigentümer) und aufgrund der knappen Platzverhältnisse stets schwieriger wird. Einsprachen blockieren immer wieder Infrastrukturprojekte.

Die kantonale Hauptabteilung Mobilität und Tiefbau erarbeitet aktuell die Velowegnetzplanung gemäss kantonalem Veloweggesetz. Ein interner Netzentwurf liegt bis März 2026 vor. In einem nächsten Schritt finden Vernehmlassungen sowie Gespräche mit Grundeigentümern, Interessenverbänden und den Gemeinden statt. Mit einem definitiven Velowegnetzplan kann ab 2027 gerechnet werden. Gestützt darauf wird der Massnahmenplan erstellt. Der Umfang dieser Massnahmen und die finanziellen Auswirkungen sind deshalb zum heutigen Zeitpunkt noch nicht klar.

Vergleiche mit Städten wie z. B. Utrecht oder Kopenhagen oder auch Bern sind im Übrigen nicht zielführend. Diese Städte sind schon von der Bevölkerungsdichte/Einwohnerzahl her nicht mit dem Kanton Glarus vergleichbar und verfügen über völlig andere Topografien und Platzverhältnisse.

5. Auswirkungen der Annahme des Memorialsantrags

Die Annahme des Memorialsantrags würde nicht nur die Förderung von Velorouten verstärken. Auch der finanzielle Steuerungsmechanismus in diesem Bereich würde sich grundlegend ändern. Bisher erfolgt die Steuerung der Investitionen in den Strassenverkehr inklusive Velorouten über Einzelprojekte, die der Landrat jährlich mit dem Strassenbauprogramm und dem Budget beschliesst. Dabei ist er grundsätzlich frei, die entsprechenden Mittel zu erhöhen oder zu kürzen. Bei einer Umsetzung des Memorialsantrags müsste der Regierungsrat hingegen dafür sorgen, dass jährlich mindestens 10 Prozent der Verkehrssteuern für die Veloinfrastruktur eingesetzt werden. In der Annahme, dass sich die Forderung des Memorialsantrags auf den Kantonsanteil an der Verkehrssteuer bezieht, hätte der Kanton im 2024 somit mindestens rund 1,06 Millionen Franken für die Förderung von Velorouten im Alltagsverkehr und damit deutlich mehr als rund 90'000 Franken aufwenden müssen.

Die Investitionen hätten sich damit an den dafür gesetzlich vorgesehenen Mitteln und weniger am konkreten Bedarf und allfälligen Kosten-Nutzen-Überlegungen zu orientieren. Die Folgen wären eine Zweckbindung von Mitteln ohne Kenntnis des genauen Mittelbedarfs sowie die Einschränkung der Budgetkompetenz des Landrates.

Selbst die von der Antragstellerin zitierten Investitionen von 18 Millionen Franken gemäss Memorial für die Landsgemeinde 2018 würden bei einer Behebung der Schwachstellen innert 25 Jahren jährlich wiederkehrende Kosten von «nur» rund 0,7 Millionen Franken verursachen. Wollte man die Vorgabe des vorliegenden Antrags erfüllen, wären aber zusätzliche Investitionen im Umfang von mindestens 0,3 Millionen Franken zu tätigen. Angesichts der Topografie und der Verkehrssituation im Kanton Glarus erscheint es fraglich, ob diese Mittel letztlich sinnvoll in Velorouten für den Alltagsverkehr investiert werden können. Vielmehr besteht die Gefahr, dass mittel- und langfristig eine teure Infrastruktur geschaffen wird, die nicht dem Bedarf entspricht. Gleichzeitig fehlen diese Mittel zur Finanzierung anderer Projekte im Strassenverkehr mit ausgewiesenem Bedarf und einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis.

6. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Förderung des Veloverkehrs ist ein wichtiges umwelt- und verkehrspolitisches Anliegen. Sie leistet einen wichtigen Beitrag zu einem optimalen Mix der Verkehrsmittel, zur Entlastung der Verkehrsinfrastrukturen sowie an die persönliche Gesundheit. Seit dem Einreichen des vorliegenden Memorialsantrags im November 2023 verbesserte sich die Situation deutlich im Sinne der Antragstellerin. Der Kanton Glarus hat mit dem an der Landsgemeinde 2024 angenommenen Kantonalen Veloweggesetz die gesetzliche Grundlage für die Umsetzung von konkreten Projekten zur einheitlichen Förderung des Velofahrens geschaffen. Die politische Debatte zu diesem Thema fand also unlängst statt.

Der Regierungsrat unterstützt die Verbesserung und den Ausbau der Veloinfrastruktur und ist bestrebt, noch bestehende Schwachstellen zu beheben. Die geltenden gesetzlichen Grundlagen reichen dazu aus. Handlungsbedarf bezüglich der Schaffung einer neuen gesetzlichen Grundlage zur Zweckbindung von Steuermitteln für die Veloinfrastruktur ist nicht erkennbar.

Der Regierungsrat vertritt die Meinung, dass die Verbesserung der Velorouten über die gemäss neuem Veloweggesetz zu erstellenden Velowegnetzpläne und gemäss bisheriger Praxis auf Basis konkreter Projekte im Rahmen des Strassenbauprogramms anzustreben sind. Auf die vorsorgliche Bereitstellung finanzieller Mittel soll verzichtet werden, zumal dies die Umsetzung von Projekten mit schlechtem Kosten-Nutzen-Verhältnis fördern könnte. Die Annahme des Memorialsantrags würde zudem die Flexibilität in der finanziellen Steuerung, die Budgetkompetenz des Landrates und die freie politische Interessenabwägung beeinträchtigen. Das könnte sich unter anderer Konstellation in Zukunft auch als Nachteil erweisen. Deshalb lehnt der Regierungsrat den Memorialsantrag ab.

7. Beratung der Vorlage im Landrat

In der landrätlichen Debatte herrschte Einigkeit darüber, dass der Unterhalt und der Ausbau der Veloinfrastruktur notwendig sind. Der Langsamverkehr sei eine tragende Säule im Glarner Gesamtverkehrssystem. Die verstärkte Nutzung des Velos sei positiv für die Umwelt, den Verkehr und die Gesundheit. Auseinander gingen die Meinungen darüber, wie bei der Förderung des Veloverkehrs vorzugehen ist bzw. wie diese finanziert werden soll.

Die Gegnerinnen und Gegner des Memorialsantrags vertraten wie der Regierungsrat und die vorberatende landrätliche Kommission die Meinung, dass die Reservierung von 10 Prozent der Einnahmen aus den Verkehrssteuern bzw. rund 1 Million Franken für die Förderung von Velorouten nicht zielführend ist. Dadurch würde Geld ohne konkrete Projekte – und noch ohne Kenntnis der künftigen Velowegnetzplanung – auf Vorrat blockiert. Das könne sich der Kanton angesichts der angespannten Finanzlage nicht leisten. Der Landrat stelle die Mittel für die Veloinfrastruktur heute im ordentlichen Budgetprozess projektbezogen bereit. Das sei im Interesse der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Die Bereitstellung von 610'000 Franken für die Radrouten im Budget 2026 zeige zudem beispielhaft, dass auch ohne Memorialsantrag in die Velowege investiert werde. Bereits in den Vorjahren seien Investitionen getätigt worden. Die mit dem Memorialsantrag verlangte pauschale Zweckbindung der Mittel verhindere hingegen die Prioritätensetzung und schränke die Budgetkompetenzen von Regierungs- und Landrat massiv ein.

Die Befürworterinnen und Befürworter des Memorialsantrags verwiesen insbesondere auf das Versprechen des Regierungsrates an der Landsgemeinde 2018: Bereits damals festgestellte Schwachstellen auf den bestehenden Radrouten würden behoben. Der damals zur Debatte stehende Memorialsantrag, der ebenfalls Verbesserungen auf den Radrouten zum Ziel hatte, sei auch aufgrund dieses Versprechens knapp abgelehnt worden. Die seither getätigten Investitionen seien jedoch derart tief, dass die Behebung der Schwachstellen bei gleichbleibendem Tempo 48 Jahre und damit zu lange dauern würde. Der Memorialsantrag zeige einen Weg auf, wie man einen Teil der Strassenverkehrssteuern konsequent für den Langsamverkehr verwenden und damit den Ausbau der Infrastruktur beschleunigen könne. Die Umsetzung der neuen Velowegnetzplanung werde ohnehin Geld kosten. Mit der Zweckbindung eines Anteils von 10 Prozent der Verkehrssteuern – auch die Gemeinden partizipieren daran – wäre ein Beitrag reserviert. Ein alljährlicher Verteilungskampf im Rahmen der Budgetdebatte entfalle. Das schaffe Sicherheit in Bezug auf Planung und Finanzierung. Der Vorschlag sehe auch keine neuen Ausgaben vor. Es käme lediglich zu einer Verlagerung von Mitteln vom

Strassenbau auf die Radwege. Betont wurde dabei auch, dass das Velo ein sehr effizientes Fortbewegungsmittel sei. Es spare Ressourcen und Geld – nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Realität. Je mehr Velo gefahren werde, desto tiefer seien die Umweltkosten sowie die Kosten für die psychische und physische Gesundheit. Ausserdem entlaste der Veloverkehr die Strassen. Diejenigen Personen, die wirklich auf das Auto angewiesen seien, müssten somit weniger im Stau stehen.

Der Landrat entschied nach ausführlicher Diskussion schliesslich deutlich, der Landsgemeinde die Ablehnung des Memorialsantrags zu beantragen.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Für attraktivere Velorouten» abzulehnen.

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

Die Vorlage im Überblick

Die Kantone setzen im Bereich der Landwirtschaft in erster Linie die Vorgaben des Bundes um. Sie prüfen und bezahlen die sogenannten Direktzahlungen an die Landwirtinnen und Landwirte aus, führen Kontrollen auf den Betrieben durch, setzen Programme zur Förderung der Biodiversität und der Landschaftsqualität um und sorgen für Beratung und Information. Die Landwirtschaftspolitik in der Schweiz ist anspruchsvoll und entwickelt sich laufend weiter. Seit der letzten umfassenden Überarbeitung des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes im Jahr 2014 sind über zehn Jahre vergangen. Deshalb soll das Gesetz nun an die heutigen Bedürfnisse angepasst und auf kommende Veränderungen ausgerichtet werden.

Ein zentrales Anliegen dieser Vorlage ist es, die landwirtschaftliche Beratung langfristig zu sichern. Zudem soll das kantonale Recht den künftigen Kurs der schweizerischen Landwirtschaftspolitik berücksichtigen. Der Bund plant, das Ernährungssystem ab 2030 umfassend zu betrachten. Dazu gehören alle Beteiligten entlang der Produktions- und Vertriebskette – von den Landwirtinnen und Landwirten über die Verarbeitung und den Detailhandel bis zu den Konsumentinnen und Konsumenten.

Neu soll der Kanton nicht nur die Qualitätsförderung von Produkten unterstützen können, sondern auch die Kennzeichnung von Glarner Lebensmitteln sowie den Schutz von Bezeichnungen (z. B. Herkunftsangaben).

Eine weitere Änderung betrifft die Alpbetriebe. Diese sollen künftig nicht mehr als landwirtschaftliche Gewerbe gelten. Das hat Auswirkungen auf die Berechnung des Pachtzinses. Ausserdem nimmt die Zahl der Landwirtschaftsbetriebe, die Direktzahlungen erhalten, stark ab. Deshalb soll die Administration dieser Zahlungen bei Bedarf an Dritte übertragen werden können.

Die Glarner Landwirtschaft befindet sich seit Jahrzehnten in einem Strukturwandel: Es gibt immer weniger Betriebe, die jedoch immer grösser werden. Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sollen eine konstruktive Gestaltung des Strukturwandels ermöglichen und das Gesamtsystem der Glarner Land- und Alpwirtschaft stärken. Zudem stellt die Vorlage sicher, dass das Bundesrecht eingehalten wird.

Wenn Alpen künftig nicht mehr als landwirtschaftliche Gewerbe gelten, verändert sich die Berechnung des Pachtzinses. Das hat finanzielle Folgen für die Vertragsparteien (Verpächter- und Pächterseite). Die Pachteinnahmen – oft sind die Gemeinden Alpeigentümerinnen – würden über alle Alpen betrachtet etwas tiefer ausfallen. In personeller und organisatorischer Hinsicht sind keine namhaften Auswirkungen zu erwarten.

Der Landrat anerkannte, dass die Vorlage auf die veränderten Rahmenbedingungen in der Landwirtschaft reagiert. Steigende Anforderungen und ein intensiver Strukturwandel würden die Betriebe wie auch die Verwaltung vor grosse Herausforderungen stellen. Im Landrat gab es deshalb Voten, die sich noch stärkere Massnahmen – etwa zur Abmilderung des Strukturwandels oder zur Senkung der hohen Arbeitsbelastung der Landwirtinnen und Landwirte – gewünscht hätten. Kritisch wurde die vorgesehene Möglichkeit der Übertragung von Beratungs- oder Vollzugsaufgaben an Private gesehen. Bei diesen dürfe es sich nicht um profitorientierte Organisationen handeln.

Ebenfalls wurde bemängelt, dass die Auswirkungen der Vorlage nicht genügend klar seien. Der Landrat lehnte jedoch einen Rückweisungsantrag ab, der diese Auswirkungen genauer untersuchen wollte. Die Mehrheit argumentierte, dass die Gesetzesänderung jetzt notwendig sei, weil der Kanton sonst im Bereich des Pachtrechts gegen Bundesrecht verstosse. Zudem würden im Gesetz lediglich die Grundzüge definiert und wichtige Details in einer Verordnung geregelt. Für diese Detailregelung ist der Regierungsrat zuständig. Dabei soll eine Arbeitsgruppe mit Vertretungen der Alpeigentümerschaft sowie der Alpbewirtschaftenden für eine möglichst ausgeglichene, breit akzeptierte Regelung sorgen. Abgelehnt wurde auch ein Antrag, der auf vorgesehene Stärkung der kantonalen Fördermassnahmen für Landwirtschaftsprodukte verzichten wollte. Der Landrat sprach sich klar dafür aus, dass die Kennzeichnung und der Schutz von Bezeichnungen von Glarner Lebensmitteln unterstützt werden können.

Weitgehend unbestritten war ein Antrag des Regierungsrates zu den Pachtzinszuschlägen für gut erschlossene Alpen (z. B. mit guter Zufahrt). Neu soll ein Zuschlag für alle gut erschlossenen Stafel möglich sein – unabhängig davon, wie die Erschliessung erfolgt. Zudem soll der Zuschlag nicht fix 15 Prozent betragen, sondern je nach Qualität der Erschliessung abgestuft werden können – bis höchstens 15 Prozent.

Ohne Diskussion stimmte der Landrat dem Antrag seiner zuständigen landrätlichen Kommission zu einer präzisierenden Regelung zu: Bei der Genehmigung von Projekten und der Zusicherung von Investitionshilfen soll ausdrücklich auch die Wirtschaftlichkeit und die Verschuldung des gesuchstellenden Betriebs beurteilt werden.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit grosser Mehrheit, der Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Glarner Landwirtschaft im Strukturwandel

Die Alp- und Landwirtschaft im Kanton Glarus ist geprägt von der Viehwirtschaft. Haupterwerbszweig ist die Milchwirtschaft, gefolgt von der Fleischwirtschaft (Mutterkuhhaltung und Rindviehmast). Diese betriebswirtschaftliche Ausrichtung der 308 direktzahlungsberechtigten Betriebe ergibt sich aufgrund der naturgegebenen Standortbedingungen, die den Naturfutterbau mit Weiden auf 740 Hektaren (ha) und Wiesen auf 6115 Hektaren prägen. 227 Betriebe halten Milchkühe, 81 Betriebe Mutterkühe oder Mastvieh. 121 Alp- bzw. Sömmerungsbetriebe bewirtschaften rund 14'500 Hektaren Alpweiden. Diese Alpweiden sind rund doppelt so gross, wie die rund 7150 Hektaren an landwirtschaftlichen Nutzflächen (LN), die von den Heimbetrieben im Tal bewirtschaftet werden. Dieses Verhältnis beschreibt die Bedeutung der standortangepassten Produktionsausrichtung der Glarner Alp- und Landwirtschaft.

Ackerbau ist fast ausschliesslich in Glarus Nord anzutreffen. Dieser ist geprägt durch den Kunstfutterbau (70 ha Silomais, 74 ha Kunstwiesen). Die offene Ackerfläche umfasst 175 Hektaren (2,5 % der LN). Auf 28 Hektaren (0,4 % der LN) werden Nahrungsmittel (25 ha Getreide, 3 ha Raps) angebaut.

Während die Anzahl Sömmerungsbetriebe im Kanton beinahe seit Jahrhunderten unverändert geblieben ist, waren und sind die Glarner Heimbetriebe im Tal wie in der ganzen Schweiz einem Strukturwandel unterworfen. Deren Zahl reduzierte sich zwischen 1965 und 2023 von 1021 auf 336. Gleichzeitig stieg die durchschnittliche Betriebsgrösse von 8 auf 21 Hektaren. Für die nächsten zehn Jahre ist mit einer weiteren Abnahme auf rund 260 Betriebe zu rechnen. Dabei vergrössern sich die Betriebsflächen auf rund 25 Hektaren. Es ist fraglich, ob die Landwirtschaft ihren Auftrag gemäss den Artikeln 104 und 104a der Bundesverfassung mit nur mehr 260 Betrieben im Glarnerland weiterhin flächendeckend wird erfüllen können. Dieser Auftrag besteht in der sicheren Versorgung der Bevölkerung, dem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, der Pflege der Kulturlandschaft sowie der dezentralen Besiedlung des Landes.

1.1.1. Ursache des Strukturwandels, dessen Folgen und Dilemmas

Die Abnahme der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe ist in allen Industrieländern feststellbar. Sie ist ein weitverbreiteter Streitpunkt sowohl bei agrarpolitischen Diskussionen wie auch in der Bevölkerung. Je nach Sichtweise erfolgt diese Abnahme entweder aufgrund der starken Regulation des Landwirtschaftssektors zu schleppend oder aber zu rasant. Die Ursache des Strukturwandels kann einerseits in Sogwirkungen des Industrie- und des Dienstleistungssektors gesehen werden. Andererseits besteht ein Druck, wegen starker Arbeitsbelastung und ungenügenden Einkommen aus dem Landwirtschaftssektor abzuwandern.

Es ist wichtig, sich mit den Folgen des Strukturwandels für den Kanton Glarus zu befassen. Denn die topografischen Bedingungen führen zu Dilemmas. So werden gerade noch knapp rentable Flächen – sogenannte Grenzertragsflächen – zugunsten einer weiteren Konzentrierung der Produktion im Tal aufgegeben. Mit rückläufigen Betriebszahlen einher geht der Trend zu immer grösseren Ökonomiegebäuden und zu einer stärkeren Konzentrierung der Tierzahlen auf ertragsreichen und gut zu bewirtschaftenden Flächen. Ein weiteres Dilemma zeigt sich in der Zunahme von Depressionen und Burn-outs infolge zu hoher Arbeitsbelastung bei gleichzeitiger Erfüllung der Voraussetzungen für die Direktzahlungen. Setzt sich der Strukturwandel fort, ist zu befürchten, dass wesentliche Ziele des Verfassungsauftrags der Glarner Landwirtschaft nicht mehr im vollen Umfang erreicht werden können.

1.1.2. Strukturwandel als Anstoss

Der Strukturwandel in der Landwirtschaft prägt die vorliegende Teilrevision der Landwirtschaftsgesetzgebung in wesentlichen Teilen. Er betrifft die kantonalen Fördermassnahmen, aber auch die Stärkung der Beratung sowie die Öffentlichkeits- und Zusammenarbeit. Die Gesetzesänderungen sollen zu einer Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen beitragen und den Strukturwandel abschwächen.

1.2. Künftige Herausforderungen

Mit der Skizzierung des Zukunftsbildes 2050 für die Land- und Ernährungswirtschaft legte der Bundesrat im Jahr 2022 vier strategische Stossrichtungen fest, die für die Agrarpolitik 2030 und die folgenden Jahrzehnte (AP30+) gelten sollen (vgl. Tab. 1). Für die Landwirtschaft ist der Erhalt der Produktionsgrundlagen und der Klimaschutz zentral. Für Konsumentinnen und Konsumenten steht die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit (günstige Inlandprodukte) und seitens der Umweltvertreter u. a. die Förderung der Biodiversität im Fokus.

Tabelle 1. Strategische Stossrichtungen der künftigen Agrarpolitik

Resiliente Lebensmittelversorgung sicherstellen	– Produktionsgrundlagen erhalten – Auswirkungen des Klimawandels antizipieren – Stabilität der Lieferketten gewährleisten
Klima-, umwelt- und tierfreundliche Lebensmittelproduktion fördern	– Klimaschutz und erneuerbare Energien stärken – Nährstoffverluste und Risiken durch Pflanzenschutzmittel vermindern – Biodiversität fördern – Tierwohl/-gesundheit verbessern
Nachhaltige Wertschöpfung stärken	– Wettbewerbsfähigkeit verbessern – Nachfrageseitige Veränderungen antizipieren – Faire Verteilung der Wertschöpfung anstreben – Komplexität der Agrarpolitik reduzieren
Nachhaltigen und gesunden Konsum begünstigen	– Wahl nachhaltiger Produkte vereinfachen – Gesunde Ernährungsmuster unterstützen – Lebensmittelverschwendung reduzieren

Kerninhalt des bundesrätlichen Zukunftsbildes 2050 ist die Erhöhung der Arbeitsproduktivität gegenüber dem Jahr 2020 um 50 Prozent. Ermöglichen soll dies die Digitalisierung und Roboterisierung, das sogenannte «Smart Farming». Damit beschreibt man die Einführung von Robotertechnik in der landwirtschaftlichen Produktion (Feld- und Stallarbeiten, z. B. Melkroboter) und der Administration der betrieblichen Verwaltung. Neuere Robotertechniken setzen bei der Entmistung und der Fütterung an. Allerdings lohnt sich der Einsatz teurer Robotertechnik im Kanton Glarus mit durchschnittlichen Tierbeständen von 20 bis 25 Kühen wirtschaftlich nicht. Die Digitalisierung und Roboterisierung bei der Feldarbeit ist vor allem im Gemüsebau verbreitet. Im Kanton Glarus kommt diesem wenig Bedeutung zu. Bergbetriebe nutzen digitale Technologien im Vergleich zu Talbetrieben aufgrund der erzielbaren Produktionswerte weniger. Deshalb ist höchst ungewiss, ob sich im Glarnerland die Arbeitsproduktivität bei Feld- und Stallarbeiten in der vom Bundesrat gewünschten Grössenordnung steigern lässt. Weiter ist schwer abzuschätzen, wie sich die stark verminderten Anpassungsmöglichkeiten der Glarner Landwirtschaftsbetriebe auf die Geschwindigkeit des Strukturwandels auswirken werden. Denkbar ist ein Rückzug aus der Fläche: Weil die Arbeitsproduktivität nur begrenzt technologisch gesteigert werden kann, sind Bauernfamilien dazu gezwungen, die Bewirtschaftung steiler, schwierig zu bewirtschaftender, extensiv genutzter Wiesen aufzugeben. Aufgegebene und zugewachsene Wiesen auf solchen (futterbaulich betrachtet) Grenzertragsstandorten sind in den Kantonen Tessin und Wallis bereits eine Tatsache. Die Zunahme der Waldfläche zulasten der landwirtschaftlichen Nutzfläche ist in diesen Kantonen deutlich ausgeprägter.

Solche Entwicklungen laufen den Zielen der AP30+ zuwider, weil sie negative Auswirkungen auf das Landschaftsbild und die landwirtschaftliche Biodiversität haben. Es ist in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass nicht höhere Direktzahlungen das Hauptanliegen der Landwirtschaft bilden, sondern die Abgeltung des zusätzlichen Pflege- und Arbeitsaufwands für Biodiversitätsförderflächen. Mosaikartige, kleinteilige Strukturen sind für die Biodiversität am wertvollsten, bedeuten jedoch mehr Handarbeit.

In diesem Dilemma steckt die Glarner Landwirtschaft. Können die Bauernfamilien die Arbeitsproduktivität nicht steigern, werden Grenzertragsstandorte aufgegeben. Schafft die AP30+ die Voraussetzungen dafür, dass auch Betriebe im Berggebiet wie gefordert betrieblich wachsen, so führt dies weiter zu grösseren Betrieben mit erhöhter Schlagkraft bei der Feldarbeit und deren Folgen auf die Landnutzung. Letztlich hat die Politik zu klären, inwieweit sie diese Entwicklung beeinflussen will. Die vorliegende Gesetzesänderung will erste Anpassungen vornehmen, damit die Glarner Landwirtschaft ihrem multifunktionalen Auftrag weiterhin gerecht werden kann.

Eine weitere Herausforderung stellt die Anpassung der Glarner Landwirtschaft an die Klimaveränderung dar. Es gilt, die Landwirtschaft auf die sich ändernden Rahmenbedingungen auszurichten. Beispielsweise werden in Glarus Nord neu Getreide und Raps angebaut. Solche einzelbetrieblichen Anpassungen stossen indes dort an Grenzen, wo sich der Boden als wichtigster Produktionsfaktor für eine allfällige Neuausrichtung nicht eignet. Auch die bestehende Zuteilung des (Pacht-)Bodens kann Massnahmen zur Anpassung verhindern. Gemeinschaftliche, überbetriebliche Nutzungsformen könnten zukünftig zu besseren Lösungen führen und die Umsetzung der Ökologischen Infrastruktur und der kantonalen Biodiversitätsstrategie begünstigen.

Ein Beratungsunternehmen im Bereich der Agrarökonomie formulierte im Hinblick auf die AP30+ Handlungsempfehlungen. Diese entsprechen weitgehend der Argumentationslinie und den folgenden Erkenntnissen, die mit der im Kanton Glarus erarbeiteten Regionalen Landwirtschaftlichen Strategie (RLS) gewonnen werden konnten:

1. Sensibilisierung der Konsumentinnen und Konsumenten für nachhaltige Kaufentscheide mittels der Etablierung von Fachstellen für Ernährung und Gesundheit, die Informationskampagnen sowie Bildungs- und Beratungsangebote organisieren und koordinieren.
2. Wissensaustausch unter den Landwirtinnen und Landwirten (Peer-to-Peer-Beratung) fördern.

3. Neue Organisationsformen von Landwirtschaftsbetrieben erleichtern, die betriebsübergreifend konzipiert sind.
4. Wettbewerbsfähigkeit heimischer/regionaler Produkte fördern.

Die vorgegebene Stossrichtung bedingt Verhaltensänderungen seitens der Konsumentinnen und Konsumenten, der Akteurinnen und Akteure im Lebensmittelmarkt sowie der Betriebsleitenden von Landwirtschaftsbetrieben. Eine in der Breite sichtbare Transformation des Ernährungssektors folgt auf die Umsetzung neuer und innovativer Massnahmen von einzelnen Pionierinnen und Pionieren. Anpassungs- wie Transformationsprozesse laufen nicht automatisch und zufällig ab. Impulse sind aufzunehmen, zu bündeln und zu verbreiten. Hierzu braucht es institutionalisierte Unterstützung und klar definierte Verantwortlichkeiten. Letztlich ist das Wissens- und Beratungssystem umfassend zu stärken.

Mit dem Anspruch, die gesamte Wertschöpfungskette mit den Konsumentinnen und Konsumenten in den Fokus zu rücken, enthält die AP 2030+ auch Elemente, die zuversichtlich stimmen. Die Stärkung nachhaltiger Wertschöpfung kann auch eine Chance für eine gut verankerte Regionalwirtschaft sein. Die Tourismusorganisation Visit Glarnerland nahm diesen Ansatz auf und brachte die Glarner Ernährungshandwerkerinnen und -handwerker an einen Runden Tisch, um Glarner Regionalprodukte zu fördern. Gelingt es auf diesem Weg, das Erwerbseinkommen der Landwirtschaftsbetriebe zu verbessern, führt dies zu weniger Betriebsaufgaben. Aufgrund einer Steigerung der Erwerbseinkommen um 10'000 Franken pro Betrieb kann mit bis zu zehn Betriebsaufgaben weniger im folgenden Jahr gerechnet werden.

2. Inhalt der Vorlage

2.1. Landwirtschaftliche Beratung

Die landwirtschaftliche Beratung ist ein Gesetzesauftrag an die Kantone. Der Kanton Glarus unterhält selber keinen landwirtschaftlichen Beratungsdienst. Er erteilte deshalb dem Plantahof, dem Beratungsdienst des Kantons Graubünden in Landquart, erstmals im Jahre 2015 einen Leistungsauftrag. Im Rahmen der Gewährung des Kredits für die Sicherstellung der landwirtschaftlichen Beratung im 2022 wünschte der Landrat Abklärungen zu weiteren Anbietern. Allerdings zeigten die Nachbarkantone Schwyz und St. Gallen kein Interesse, Beratungsleistungen für den Kanton Glarus zu erbringen. In der Folge gewährte der Landrat einen weiteren Verpflichtungskredit über 648'000 Franken für die Jahre 2024–2027. Im entsprechenden Bericht an den Landrat stellte der Regierungsrat jedoch in Aussicht, die Auftragsvergabe einer Regelung zuzuführen, um künftig keine Submissionsverfahren mehr durchführen zu müssen. Angedacht war eine an Artikel 7a des Einführungsgesetzes zum Tierschutz- und zum Tierseuchengesetz angelehnte Regelung. Allerdings handelt es sich bei der landwirtschaftlichen Beratung, welche die Kantone nach Bundesrecht zu gewährleisten haben, nicht bloss um eine Vollzugsaufgabe. Vielmehr besteht ein erheblicher Gestaltungsspielraum. Entsprechend soll die Regelung der Beratungstätigkeit auf eine neue und separate gesetzliche Grundlage gestellt werden. Diese hat insbesondere auch zur Folge, dass die Beratung über das ordentliche Budget finanziert wird und kein separater Kreditbeschluss des Landrates mehr notwendig ist.

Der Beratungsumfang belief sich bisher auf 0,8 Vollzeitäquivalente. Mehrheitlich wurden einzelbetriebliche Beratungen durchgeführt, nebst zwei bis drei Informationsveranstaltungen pro Jahr. Künftig sollen mehr Gruppenberatungen durchgeführt werden bzw. Netzwerke für einen moderierten Erfahrungsaustausch aufgebaut werden.

2.2. Ausrichtung auf die Ernährungsstrategie des Bundes

Der Kanton Glarus soll mit der Ausrichtung auf die bundesrätliche Ernährungsstrategie neue Zusammenarbeitsformen entlang der Wertschöpfungsketten und im Bereich der Biodiversität sowie nachhaltige und umweltgerechte Produktionsmethoden fördern. Insbesondere ist die Zivilgesellschaft näher an die Produktionsprozesse von Nahrungsmitteln generell und an die Pflege der Kulturlandschaft heranzuführen. Dabei soll der Kanton Organisationen, die sich in der Wissensvermittlung und mit konkreten Aktivitäten im Ernährungsbereich gegenüber den Konsumentinnen und Konsumenten, den Verarbeitenden und den Produzentinnen und Produzenten engagieren, unterstützen können. Die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Freiburg, Luzern, Thurgau und Waadt beispielsweise haben bereits die Möglichkeit geschaffen, Massnahmen zu unterstützen, die auf die Ernährung und die Konsumentinnen und Konsumenten abzielen. Als Beispiel für eine solche Massnahme kann das Projekt «Teilen auf dem Acker» angeführt werden. Die Idee der Aussaat von Kartoffeln auf wenigen Aren, deren Pflege und die gemeinsame Ernte von engagierten Konsumentinnen und Konsumenten zusammen mit Landwirtinnen und Landwirten entstand im Rahmen der RLS. Der Verein Klimaglarus.ch übernahm zusammen mit dem Glarner Bauernverband im Jahr 2024 die ersten Pflanzungen. Solche neuen Zusammenarbeitsformen sollten nach Möglichkeit auf Bestehendes zurückgreifen, – wo sinnvoll – verschiedene Akteurinnen und Akteure zusammenführen und in nachhaltige Organisationsformen überführt werden.

Das laufende Mehrjahresprogramm 2024–2031 der Neuen Regionalpolitik (NRP) bietet einen weiteren Ansatzpunkt. Es fördert unter anderem einen naturnahen Tourismus und agrotouristische Angebote. Überbetriebliche Vernetzung und branchenübergreifende Kooperationen bilden einen zweiten Schwerpunkt der NRP. Auf

der aktuellen Initiative von Visit Glarnerland, die Produzentinnen und Produzenten von Glarner Regionalprodukten mit den Glarner Ernährungshandwerkerinnen und -handwerkern sowie der Gastronomie und Hotellerie zusammenzubringen, ist aufzubauen. Die Zusammenarbeit mit den Kantonen Graubünden, Uri und Tessin zur Förderung von kontrollierten, zertifizierten und mit der geschützten Regionalmarke «regio.garantie» ausgezeichneten, regionalen Qualitätsprodukten ist aufrechtzuerhalten. Angebote wie für die Wissensvermittlung oder die Beratung sind zwingend in künftige Förderprojekte aufzunehmen.

2.3. Sömmerungsbetriebe und der landwirtschaftliche Gewerbebegriff

Gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b des kantonalen Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Landwirtschaft, über das bäuerliche Bodenrecht und über die landwirtschaftliche Pacht (EG LwG) gelten Sömmerungsbetriebe mit über 30 Normalstössen (NST) als landwirtschaftliches Gewerbe. Dies hat u. a. zur Folge, dass für verpachtete Sömmerungsbetriebe, die mindestens 30 sogenannte Grossvieheinheiten (entspricht einer ausgewachsenen Milchkuh) während mindestens 100 Tagen auf Alpweiden sömmeren, der höchstzulässige Pachtzins verfügt werden muss. Von 121 Sömmerungsbetrieben im Kanton Glarus betrifft dies deren 105.

Die Festlegung des höchstzulässigen Pachtzinses erfolgt nach der Anleitung des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswertes und nach einer kantonalen Wegleitung. Die Schätzungsanleitung des Bundes wird periodisch den wirtschaftlichen Gegebenheiten angepasst. Die aktuelle trat 2018 in Kraft. Nur gerade 35 Alpen (29 %) sind anhand dieser Vorgaben geschätzt. An Neuschätzungen besteht wenig Interesse. Die Gemeinden – 74 Sömmerungsbetriebe (61 %) sind im Eigentum der drei Glarner Gemeinden (Glarus Süd: 42, Glarus Nord: 20 und Glarus 12) – erachten den Aufwand für die Schätzung im Verhältnis zum möglichen höheren Pachtzins als zu hoch.

Die vorliegende Gesetzesänderung soll bewirken, dass die Alpen künftig auch im Glarnerland als landwirtschaftliche Grundstücke und nicht mehr als Gewerbe gelten. Das ist nötig, weil Alpen die Anforderungen an den bundesrechtlich definierten Gewerbebegriff per se nicht erfüllen können. Denn Sömmerungsbetriebe bilden nie den Mittelpunkt des Lebens einer Bauernfamilie. Diese Änderung bedingt eine umfassende Neuregelung der Pachtzinszuschläge, neu im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben.

2.3.1. Pachtzinszuschlag

Die geltende landrätliche Verordnung über die Bemessung des höchstzulässigen Pachtzinszuschlags für Sömmerungsbetriebe (Pachtzins-Verordnung, KPZV) basiert auf Artikel 11 EG LwG. Demnach kann ergänzend zum höchstzulässigen Pachtzins für Sömmerungsweiden nach Bundesrecht ein Zuschlag erhoben werden, wenn dies für den Erhalt des Sömmerungsbetriebes notwendig ist. Diese 2015 erlassene Regelung wurde nötig, weil die Agrarpolitik 2014–2017 bezüglich der Adressaten der Direktzahlungen eine neue Ausgangslage geschaffen hatte: Seither vereinnahmen nicht mehr die Verpachtenden die Sömmerungsbeiträge, sondern die Pächterseite. Die Mindereinnahmen der Verpachtenden werden seither über die Pachtzinszuschläge kompensiert.

Aufgrund der Revision der Schätzungsanleitung des BLW im Jahr 2018 war die kantonale Regelung erneut anzupassen. Die damalige Vernehmlassung zeigte ein kontroverses Meinungsspektrum, sodass der Landrat eine grundsätzliche Überprüfung der kantonalen Regelung vorschlug. Die 2021 in Angriff genommene Revision der KPZV nahm dieses Anliegen auf. In der Vernehmlassung beantragten allerdings 10 von 13 Teilnehmenden, darunter die drei Gemeinden sowie die kantonalen Landwirtschaftsorganisationen, die Rückweisung der Vorlage. Der Regierungsrat zog diese daraufhin zurück und beabsichtigt nun, die Ausgangslage auf Gesetzesstufe zu bereinigen. Gelten Sömmerungsbetriebe nicht mehr als landwirtschaftliche Gewerbe, erübrigen sich auch die darauf aufbauenden Regelungen. Zum einen schafft dies Rechtskonformität und zum anderen ermöglicht es die neue Regelung, die Besonderheiten des jeweiligen Pachtverhältnisses (Produktionsausrichtung, Distanzen) in die Pachtzinsberechnung einfließen zu lassen.

2.3.2. Analyse zur Wirtschaftlichkeit der Glarner Alpwirtschaft

Die 2021 durchgeführte Analyse der Wirtschaftlichkeit der Glarner Alpwirtschaft zeigt, dass die Alpeigentümer den Aufwand und Ertrag negativ bilanzieren. Hauptgrund bildet der Umstand, dass die meisten Glarner Alpen drei Stafel aufweisen. Als solche werden die verschiedenen Stufen eines Sömmerungsbetriebes bezeichnet, die im Laufe der Sömmerung zu unterschiedlichen Zeiten beweidet und je mit verschiedenen Gebäuden oder Gebäudegruppen bestückt sind. Auf jedem Stafel gilt es somit mehrere Gebäude (Stall, Alphütte, allenfalls Käserei und Käselager) zu unterhalten, während für diese die Pachtzinsen lediglich für rund 120 Tage berechnet werden können. Sömmerungsbetriebe mit vielen Gebäuden und vielen funktionalen Räumen weisen demzufolge die grössten Defizite (im Durchschnitt der 4 analysierten Alpen jährlich 23'500 Fr. oder 442 Fr./NST) auf. Alpen mit Milchproduktion (ohne Verarbeitung) verursachen die zweitgrössten Verluste (im Durchschnitt der 6 analysierten Alpen jährlich 20'600 Fr. oder 294 Fr./NST). Mutterkuh-/Schafalpen sind für die Eigentümerschaft wegen des geringsten Gebäudeaufwandes am wenigsten defizitär (im Durchschnitt der 3 analysierten Alpen jährlich 6150 Fr. oder 220 Fr./NST).

Doch auch für die Pächterseite beeinträchtigt die kurze Nutzungsdauer die Rentabilität der Sömmerung. Sömmerungsweiden sind Grenzertragsstandorte mit hohem Aufwand und geringem Ertrag. Weisen die vier analysierten Käsealpen im Durchschnitt einen positiven Saldo von rund 72'600 Franken (985 Fr./NST bzw. einen kalkulatorischen Stundenlohn von 19.20 Fr.) auf, beträgt der Durchschnittssaldo der sechs Milchviehalpen lediglich 15'600 Franken (247 Fr./NST bzw. ein kalkulatorischer Stundenlohn von 6.40 Fr.). Der durchschnittliche Erlös der drei Mutterkuh-/Schafalpen beträgt 16'400 Franken (460 Fr./NST bzw. ein kalkulatorischer Stundenlohn von 34.20 Fr.). Dies bestätigen auch die Bewirtschaftenden, wenn sie monieren, dass die Glarner Alpen vergleichsweise teuer seien.

Auch wenn sich die Studienergebnisse aufgrund des geringen Fallstudienumfangs nicht auf die gesamte Glarner Alpwirtschaft übertragen lassen, scheinen die Zahlen zumindest soweit robust, als sie auf eine langfristig nachteilige Entwicklung hinweisen. Das bessere Abschneiden der Weidealpen könnte nämlich, gerade auch angesichts der angespannten Gemeindefinanzen und des Investitionsbedarfs, zu einem Verzicht auf Investitionen in Milchviehalpen verleiten. Das gegenwärtig noch ausgewogene Verhältnis von Milchkuhplätzen auf den Heimbetrieben zu solchen auf Sömmerungsbetrieben könnte auseinanderbrechen. In den vergangenen 10–15 Jahren wurden viele Milchviehställe auf den Heimbetrieben neu gebaut oder erweitert (Strukturwandel, höhere Anforderungen an die Nutztierhaltung und bzgl. Lebensmittelhygiene). Trotz der bereits getätigten Investitionen der Alpeigentümerschaften (höhere Anforderungen bzgl. Nutztierhaltung und Lebensmittelhygiene) besteht noch immer ein erheblicher Nachholbedarf (z. B. Wasserversorgungen, Alpküten für Alppersonal). Reinvestitionen in die Alpinfrastruktur für Milchvieh dürfen nicht hinausgezögert werden, will man das bestehende Verhältnis an Milchkuhplätzen aufrechterhalten. Als Zielgrösse sollten auf den Alpen 80 Prozent der heute bestehenden Milchkuhplätze langfristig erhalten bleiben. Dies entspricht der Hälfte der Anzahl Milchkuhe auf den Heimbetrieben (rund 2100). Baurechtslösungen oder Pächterinvestitionen könnten die Gemeinden hier entlasten. Eigenleistungen der Bewirtschaftenden reduzieren Baukosten. Aufgrund der Vielzahl an Gebäuden pro Alp ist für die Bewirtschaftenden die Übernahme aller Gebäude im Baurecht nicht tragbar. Solche Lösungen werden sich deshalb eher für ein konkretes Gebäude wie beispielsweise den Stall oder das Milchzimmer anbieten.

2.3.3. Erschliessung der Alpstafel

Die Schätzungsanleitung ist insofern unbefriedigend, als sich in Bezug auf die Erschliessung die Eigentümerlasten nur bedingt abbilden lassen. Je weiter nämlich ein Gebäude vom Dorfzentrum entfernt liegt, umso tiefer fällt die Bewertung aus. Die Erstellungs- und Unterhaltskosten steigen jedoch für die Eigentümerschaft mit zunehmender Distanz an. Neu soll nun die Wegqualität in die Bewertung einfließen.

2.3.4. Zuschlag auf Basispachtzins für landwirtschaftliche Grundstücke

Das Bundesrecht bietet den nötigen Handlungsspielraum für Pachtzinszuschläge, soweit Sömmerungsbetriebe als landwirtschaftliche Grundstücke gelten. Namentlich kann nach Artikel 11 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 7 Absatz 3 der Pachtzinsverordnung (PZV) der Basispachtzins von 6,5 Prozent des Ertragswertes der Weiden um 15 Prozent erhöht werden. Von dieser Möglichkeit wird im Kanton Glarus bereits Gebrauch gemacht, obschon Sömmerungsbetriebe mit mehr als 30 NST nach geltendem kantonalem Recht als landwirtschaftliche Gewerbe – und eben nicht landwirtschaftliche Grundstücke – qualifiziert werden. Dadurch ergeben sich höhere Pachtzinsen. Dies ist nicht korrekt; für landwirtschaftliche Gewerbe sind solche Zuschläge nicht vorgesehen. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung macht diese inkonsequente Vollzugspraxis unnötig bzw. schafft umgekehrt erst die rechtliche Grundlage für diesen Zuschlag.

2.3.5. Verweildauer

Die Anleitung für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswertes bildet die Grundlage zur Bestimmung des Pachtzinses. Dieser wird für jedes Gebäude einzeln geschätzt. Massgebend ist die Benützungsdauer, die letztlich von der Verweildauer auf einem Stafel abhängt. Diese variiert stark von nur wenigen bis zu 120 Tagen. Der Pachtzins fällt bei einer kurzen Verweildauer dementsprechend gering aus. Die geltende Anleitung gibt vor, dass bei einer kurzen Verweildauer auf einem Stafel mit mindestens 40 Tagen Benützungsdauer zu rechnen ist. Die Vorlage ändert dies in dem Sinne, dass für alle Stafel der Pachtzins für die ganze Alpzeit geschuldet sein soll.

2.3.6. Fazit

Die vorgeschlagene Bereinigung beseitigt eine Rechtsunsicherheit und verschafft den Parteien einen Verhandlungsspielraum zur Festlegung des Pachtzinses, ohne dass der Kanton den höchstzulässigen Pachtzins bewilligen muss. In Einklang mit Bundesrecht können die Parteien jedoch weiterhin eine Überprüfung des Pachtzinses verlangen.

Die aktuelle, kantonale Praxis, zum Basispachtzins von 6,5 Prozent des Bodenertragswertes generell den Zuschlag für besondere örtliche Verhältnisse von 15 Prozent zu gewähren, soll legitimiert werden. Es soll dieser Zuschlag generell für alle Stafel gewährt werden.

Zudem ermöglicht die PZV zusätzlich zwei betriebsbezogene Zuschläge von maximal je 15 Prozent auf den Pachtzins Boden, wenn die Pacht des Sömmerungsbetriebs dem Pächter eine bessere Arrondierung seines Betriebes ermöglicht und wenn der Sömmerungsbetrieb für den Betrieb des Pächters günstig liegt. Beide Voraussetzungen knüpfen an die Lage der Betriebsstätte des Pächters an. Die Schätzungsanleitung für Alpen sieht hierbei eine Ausnahme vor, indem nicht zum Betriebszentrum des Pächters referenziert wird, sondern zur nächsten Einkaufsmöglichkeit. Der Zuschlag für die günstige Lage der Alp soll für alle Stafel zur Anwendung gelangen, die günstig erschlossen sind. Auf eine Regelung des Arrondierungszuschlages im kantonalen Recht wird verzichtet. Diese Möglichkeit ergibt sich direkt aus dem Bundesrecht. Hingegen wird der in Artikel 13 PZV geregelte Zuschlag (auf den Pachtzins Boden und Gebäude inkl. aller Zuschläge) für längere Vertragsdauern in Artikel 11a Absatz 1 Buchstabe c EG LwG übernommen und damit die Hoffnung und Erwartung verbunden, dass die Parteien diesen Zuschlag nicht generell, sondern abgestuft nach der jeweiligen Produktionsausrichtung vereinbaren. Für milchverarbeitende Kuhalpen soll ein höherer Zuschlag vereinbart werden können als für milchproduzierende Alpen und für diese wiederum ein höherer als für Weidealpen. Die Pachtparteien erhalten hier einen erheblichen Gestaltungsfreiraum. Der Regierungsrat soll das Nähere regeln. Mit der Ausarbeitung der entsprechenden Ausführungsbestimmungen wurde eine Arbeitsgruppe betraut, in der die verschiedenen Interessengruppen vertreten sind.

2.4. Vollzugsmöglichkeiten

Im Weiteren sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, damit Teile der Administration der Direktzahlungen an Dritte, namentlich an einen anderen Kanton, ausgelagert werden können. Besonders geeignet scheint diesbezüglich der Teilprozess der Strukturdatenerhebung sowie die Auszahlung der Direktzahlungen. Die Betriebsanerkennung und die Sanktionierung bei einem Verstoß gegen die landwirtschaftliche Rechtsordnung sollen hingegen im eigenen Hoheitsbereich verbleiben.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 2; Kantonale Fördermassnahmen

Absätze 1 und 2: Die Zuständigkeit für die Sicherstellung der landwirtschaftlichen Beratung fällt neu dem Regierungsrat zu. Die Notwendigkeit der Einholung eines separaten Kreditbeschlusses beim Landrat entfällt; ein entsprechender Budgetkredit genügt. Im Weiteren fördert der Kanton Massnahmen im Sinne des einschlägigen Bundesrechts dort, wo der Bund eine finanzielle Leistung erbringt und dafür eine kantonale Leistung voraussetzt. Darüber hinaus hatte der Kanton auch bis anhin bereits die Möglichkeit, weitere oder weitergehende Fördermassnahmen zu ergreifen (vgl. z. B. Abs. 2 Bst. b und c). In diesem Sinne präzisiert bzw. korrigiert der Begriff «namentlich» die geltende Regelung.

Absatz 2 Buchstaben e und g: Die in Buchstabe e eingefügte Erweiterung «Kennzeichnung und Schutz» trägt dem Konsumentenschutz Rechnung. Nach den national anerkannten Richtlinien für Regionalprodukte (Ursprungsbezeichnung «regio.garantie») ausgelobte Glarner Lebensmittel sollen im Zentrum der Qualitätsförderung stehen. Mit der Anpassung in Buchstabe g wird betont, dass die Massnahmen zur Absatzförderung insbesondere auf solche geschützten Regionalprodukte zielen sollen.

Absatz 3: Sämtliche Akteure entlang der ganzen Wertschöpfungskette der Ernährungswirtschaft sollen bei der Umsetzung kantonaler Fördermassnahmen, insbesondere gemäss Absatz 2 Buchstaben e und g angemessen einbezogen werden können. Der Kanton will dies mit Beratung, Öffentlichkeits- und Zusammenarbeit fördern. Die neue Bestimmung will die Voraussetzung dafür schaffen, auf kantonaler Ebene die künftige Ausrichtung der Agrarpolitik des Bundes ganzheitlicher zu fassen. Beratung meint hier nicht die landwirtschaftliche gemäss Absatz 1, sondern diejenige aller in der Bestimmung genannten Akteure.

Artikel 2a; Übertragung

Der Regierungsrat regelt die landwirtschaftliche Beratung in eigener Kompetenz. Namentlich kann er die Erfüllung dieses Gesetzesauftrags auslagern. In Frage kommen sollen zumindest theoretisch die Vergabe des Beratungsauftrags an eine Person oder Organisation des öffentlichen oder des privaten Rechts wie auch eine Vereinbarung zur interkantonalen Zusammenarbeit (Abs. 1). Voraussetzung für eine solche Auslagerung bildet die Vorlage eines Konzepts, das zeigt, wie die beauftragte Organisation diesen Auftrag erfüllen will. Entsprechend ist zusätzlich der Nachweis zu erbringen, dass die betreffende Organisation dieses Konzept auch erfolgreich umsetzen kann (Abs. 2). Die Voraussetzungen sind offen formuliert, zumal nur wenige Anbieter ein Interesse bekunden dürften. Die fachlichen Fähigkeiten wie auch die professionellen Strukturen usw. können durch die Fachebene gut beurteilt werden.

Absätze 3 und 4: Der Regierungsrat fixiert die Auftragserteilung, die jeweiligen Leistungen sowie das Berichtswesen und Controlling in einer Leistungsvereinbarung, die erstmals auf vier Jahre abgeschlossen wird und sich ohne fristgerechte Kündigung jeweils um vier Jahre verlängert. Die konkreten Vertragsmodalitäten (Mindestlaufzeit bzw. frühestmöglicher Kündigungsfrist, Kündigungsfrist, Formvorbehalt usw.) sind entsprechend zu vereinbaren.

Artikel 8; Vorbehalte kantonalen Rechts

Sömmerungsbetriebe gleich welcher Grösse gelten künftig auch im Kanton Glarus als landwirtschaftliche Grundstücke. Der kantonale Vorbehalt in Absatz 1 Buchstabe b wird aufgehoben. Sömmerungsbetriebe sind kein Gewerbe im Sinne des Bundesrechts. Die geltende Regelung in Artikel 8 EG LwG stützte sich auf Artikel 3 LPG, wonach die Kantone für die Pacht von Alpen und Weiden abweichende Bestimmungen erlassen können, weil «bei der Nutzung von Alpen und Weiden [...] oft von Tal zu Tal verschiedene Gebräuche bestehen, die sich zu einem eigentlichen Gewohnheitsrecht verdichtet haben» (BBl 1982 270). In diesem Sinne haben namentlich auch die Kantone Graubünden und Wallis (zusätzliche Vorpachtrechte), Jura, Nidwalden (Ausnahmen von der Pachtdauer für die landwirtschaftliche Nutzung von Korporations- und Gemeinalpen), Uri (tiefere Standardarbeitskraft), Tessin und Waadt vom LPG abweichende Bestimmungen für Alpen und Weiden erlassen. Konkret hat der Kanton Waadt Alpbetriebe den Bestimmungen für landwirtschaftliche Gewerbe unterstellt, allerdings mit Ausnahme der Pachtdauer und der Pachtzinsberechnung. Im Wesentlichen verfährt man bei der Berechnung des Pachtzinses für Alpen im Kanton Waadt gleich wie bei der Pachtzinsberechnung für landwirtschaftliche Grundstücke. So wird beispielsweise mit einem Zins von 7 Prozent auf der Grundlage des Ertragswerts der landwirtschaftlichen Flächen gerechnet, wobei das Ergebnis durch die kantonale Behörde um 15 Prozent nach oben oder unten angepasst werden kann, um den besonderen lokalen Gegebenheiten und möglichen Zuschlägen aufgrund von Zusammenlegungen und der Nähe zum Betrieb des Pächters Rechnung zu tragen.

Als problematisch erweist sich demnach in Bezug auf das geltende Recht nicht primär die Unterstellung unter den Gewerbebegriff, sondern dass als Folge davon für Sömmerungsbetriebe der Pachtzins nach den Regeln für Gewerbe berechnet werden müsste und dass man sich, weil dies zu ungenügenden Ergebnissen führt, der Zuschläge bedient. Diese sind jedoch ausschliesslich landwirtschaftlichen Grundstücken vorbehalten. Folgte man dem Beispiel des Kantons Waadt und würde man die Sömmerungsbetriebe ebenfalls dem Gewerbebegriff unterstellen und ebenfalls die Pachtzinsberechnung davon ausnehmen, so wäre für Sömmerungsbetriebe ein neues Pachtzinsberechnungsmodell zu entwickeln. Die Übernahme des Waadtländer Modells würde der Charakteristik der Glarner Sömmerungsbetriebe, die oft über drei Stafel verfügen, und den sich daraus ergebenden Verpächterlasten nicht gerecht. Im Kanton Waadt sind Sömmerungsbetriebe vielfach bloss einstafelig (im Jura grundsätzlich) und im Übrigen höchstens zweistafelig. Die Verpächterlasten sind damit sehr viel tiefer. Umgekehrt stellt die PZV für den Fall, dass Sömmerungsbetriebe als landwirtschaftliche Grundstücke gelten (vgl. Art. 1 Abs. 3 LPG), entsprechende Zuschläge zur Verfügung. Schliesslich hat das Bundesgericht die Begrifflichkeiten «Gewerbe» (Art. 7 Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht) und «Sömmerungsbetrieb» (Art. 9 Landwirtschaftliche Begriffsverordnung) auslegend festgestellt, dass Sömmerungsbetriebe niemals den Mittelpunkt des Lebens einer Bauernfamilie bilden können. Sie könnten daher die Voraussetzungen für einen landwirtschaftlichen Betrieb nicht erfüllen. Allein schon die Definition des Sömmerungsbetriebs, der eben nur über den Sommer betrieben und genutzt wird, schliesse es aus, dass ein solcher Betrieb den Mittelpunkt des Lebens seines Betreibers bilden könne (vgl. BGE 135 II 313).

Artikel 9a; Sömmerungsbetriebe

Absatz 1: Sömmerungsbetriebe im Kanton Glarus gelten neu als landwirtschaftliche Grundstücke. Diese Klarstellung ist trotz Artikel 1 Absatz 3 PZV nötig, weil dies eine Rechtsänderung darstellt und zudem Artikel 3 PZV die bezeichnete Norm relativiert.

Absatz 2: Diese Norm regelt den Übergang. Für kleine Alpen mit weniger als 30 NST sind neue Ertragswertschätzungen nicht nötig, weil sie nicht als Gewerbe galten und bereits bisher als landwirtschaftliche Grundstücke geschätzt wurden. Die Verpflichtung für Alpen mit mehr als 30 NST, den landwirtschaftlichen Ertragswert anhand der Wegleitung für landwirtschaftliche Grundstücke zu ermitteln, soll bei einem neuen Vertragsabschluss gelten. Für diese Fälle wird die Methode und die Anwendung der jeweils aktuellen Schätzungsanleitung fixiert. Die neue Regelung bewirkt somit keinen Automatismus. Will man den Wechsel zum neuen Recht, muss das bestehende Pachtverhältnis gekündigt werden. Ohne dass die Parteien eine Änderung aktiv anstreben, laufen die Pachtverhältnisse somit wie vereinbart (d. h. unverändert) weiter. Auf eine neue Ertragswertschätzung soll künftig namentlich dann verzichtet werden können, wenn bereits eine auf der neuen Wegleitung und auf der neuen Methode (Grundstücksbegriff) beruhende Vorliege und keine wesentlich andere Bewertung zu erwarten ist. Der Regierungsrat regelt solche Ausnahmen.

Artikel 9b; Stafel

Der Pachtzins ist neu für jeden Stafel über die gesamte Alpzeit geschuldet. Damit sollen die Eigentümerlasten bei kurzen Benützungsdauern besser abgegolten werden. Es schliesst dies die Möglichkeit aus, ein Gebäude zwischenzeitlich an einen anderen Nutzer zu verpachten. Der Pächter soll über die gesamte Alpzeit Zugang zu den Gebäuden haben (keine Zwischennutzungen einzelner Gebäude). Der hier verwendete und im Übrigen dem Bundes- wie auch dem kantonalen Recht sonst fremde Begriff «Stafel» bezeichnet die verschiedenen Stufen eines Sömmerungsbetriebes, die im Laufe der Sömmerung zu unterschiedlichen Zeiten beweidet und je mit verschiedenen Gebäuden bestückt sind.

Artikel 10; Pächterstreckung

Es handelt sich um eine formelle Anpassung der Sachüberschrift. Auf eine inhaltliche Anpassung der Bestimmung wird aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse verzichtet.

Artikel 11; Höchstzulässiger Pachtzins für Sömmerungsbetriebe

Die Regelung ist aufzuheben. Da Sömmerungsbetriebe nicht mehr als landwirtschaftliche Gewerbe gelten, bedarf es keiner kantonalen Spezialregelung mehr. Diese diente bisher dazu, die für Gewerbe geltende tiefere Verzinsung des Ertragswertes durch einen für landwirtschaftliche Gewerbe unzulässigen kantonalen Zuschlag auszugleichen.

Artikel 11a; Pachtzinszuschläge für Sömmerungsbetriebe

Absatz 1 regelt gestützt auf Bundesrecht – eine neue Ertragswertschätzung vorausgesetzt (vgl. Art. 9a Abs. 2) – drei Möglichkeiten von Zuschlägen auf den Pachtzins. Die Möglichkeiten nach den Buchstaben a und b beziehen sich lediglich auf den Basispachtzins (Boden), Buchstabe c beinhaltet hingegen einen Zuschlag auf den gesamten Pachtzins (Boden und Gebäude und inkl. bereits gewährter Zuschläge).

Buchstabe a: Der für besondere örtliche Verhältnisse nach Artikel 7 Absatz 3 PZV vorgesehene Pachtzinszuschlag auf den Basispachtzins von bis zu 15 Prozent soll generell und maximal für alle Alpen im Kanton Glarus gelten.

Buchstabe b: Ein Pachtzinszuschlag kann für alle Stafel mit günstiger Erschliessung gewährt werden. Die offene Formulierung umfasst verschiedene Formen der Erschliessung, auch solche mit der Bahn. Der Zuschlag beträgt höchstens 15 Prozent gemäss Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe b PZV. Das Maximum ist nur angezeigt, wenn die Erschliessung von hoher Qualität bzw. wirtschaftlich sehr günstig ist. Es ist eine Abstufung vorzunehmen, deren Details auf Verordnungsstufe definiert werden. Eine Erschliessung, die für das Befahren mit Personenwagen taugt, ermöglicht dem Pächter, der parallel dazu auch noch einen Heimbetrieb bewirtschaftet, die Betriebsführung auf dem Sömmerungsbetrieb wie auch zu Hause. Über die Gewährung eines Zuschlags muss im Einzelfall entschieden werden. Massgebend wird sein, ob die Erschliessung die Bewirtschaftung beider Betriebe ermöglicht. Daneben steht es den Parteien frei, gestützt auf Artikel 7 Absatz 4 LPV weitere betriebsbezogene Zuschläge zu vereinbaren.

Buchstabe c: Artikel 13 PZV ermöglicht einen Zuschlag von 15 Prozent, sofern ein Pachtverhältnis um mindestens drei Jahre länger fortgesetzt wird, als dass dies im Gesetz grundsätzlich vorgesehen ist. Die kantonale Regelung beinhaltet nichts anderes. Sie knüpft hier allerdings die Erwartung an, dass die Parteien diesen Zuschlag nicht generell vereinbaren, sondern eine Abstufung je nach Produktionsausrichtung (vgl. unten zu Abs. 2) vornehmen werden. Dieser Zuschlag wird auf den Pachtzins (Boden und Gebäude) inklusive der Zuschläge berechnet, wie sie sich aus Absatz 1 Buchstaben a und allenfalls b ergeben.

Absatz 2: Der Regierungsrat wird die Voraussetzungen für die Zuschläge regeln. Es besteht kein Automatismus für die altrechtlichen Verträge. Der Regierungsrat wird auf Verordnungsstufe daher neben der Regelung der Zuschläge nach Absatz 1 auch übergangsrechtliche Bestimmungen zu den bisher gewährten Zuschlägen erlassen. Der Zuschlag soll für Milch verarbeitende Betriebe höher ausfallen als für Milch produzierende und dieser wiederum höher als für Weidealpen.

Artikel 13; Übertragung von Vollzugsaufgaben

Der Regierungsrat soll neu auch Vollzugsaufgaben des Kantons nach diesem Gesetz und seinen Ausführungsbestimmungen an Dritte auslagern oder Kooperationen mit einem anderen Kanton oder mehreren vereinbaren können. Im Vordergrund steht die Möglichkeit, im reinen Vollzugsbereich der Direktzahlungen (ausgenommen Betriebsanerkennungen und Sanktionen) solche Auslagerungen zu prüfen. Aufsicht und Kontrolle verbleiben auch in diesen Fällen beim Kanton Glarus. Ein erfolgreiches Beispiel bildet der Auftrag für die landwirtschaftliche Beratung. Er gewährleistet, dass auf das Know-how eines ganzen Expertenpools zurückgegriffen werden kann. Müsste der Kanton Glarus selber eine Expertin oder einen Experten anstellen, könnte damit eine vergleichbare Abdeckung nicht annähernd gewährleistet werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist keine Auslagerung an private Organisationen beabsichtigt. Sie soll als Möglichkeit bestehen für den Fall, dass mit anderen Kantonen keine geeignete Kooperation gefunden werden kann.

Artikel 14; Landwirtschaftskommission

Das Bundesrecht überlässt es den Kantonen, die in den Artikeln 42 und 43 LPG bezeichneten Zuständigkeiten zuzuweisen.

Artikel 15; Kommission für Strukturverbesserungen und Betriebshilfe

Die bisherige Bestimmung wird in Absatz 3 mit einem präzisierenden Zusatz ergänzt, der ausdrücklich festhält, dass die Kommission für Strukturverbesserungen und Betriebshilfe im Rahmen der Projektgenehmigung und der Zusicherung von Investitionshilfen auch die Wirtschaftlichkeit und die Verschuldung der gesuchstellenden Betriebe beurteilt. Infrastrukturprojekte werden immer grösser und teurer. Dadurch steigt auch regel-

mässig die Verschuldung der Betriebe. Es besteht damit das Risiko, dass für die Bewirtschaftenden die Last zu gross wird und die Einkünfte aus dem Betrieb nicht mehr ausreichen. Die Kommission für Strukturverbesserungen und Betriebshilfe soll deshalb ihren Fokus auch besonders auf die wirtschaftliche Sinnhaftigkeit einer Investition bzw. der Verschuldung der Betriebe richten.

4. Inkrafttreten

Die Gesetzesänderungen sollen per 1. Januar 2027 in Kraft treten.

5. Auswirkungen

Die einzelnen Revisionsthemen haben nur überschaubare finanzielle, personelle und organisatorische Auswirkungen für die Beteiligten. Wirken sollen sie zugunsten der Glarner Alp- und Landwirtschaft. Die Gesetzesänderungen in den Bereichen landwirtschaftliche Beratung, Ausrichtung auf die Ernährungsstrategie des Bundes sowie die allfällige Auslagerung einzelner Vollzugsaufgaben betreffen die kantonale Verwaltung. Die Stärkung der Beratung sowie die Förderung der Öffentlichkeits- und Zusammenarbeit dürften keine zusätzlichen Personalkosten nach sich ziehen, zumal durch die Auslagerung der Vollzugsaufgaben Kapazitäten für anderes frei werden. Allenfalls fallen Kosten für «Aufträge an Dritte» höher aus; diese sind aktuell aber schwer abschätzbar.

Was die Aufhebung der Unterstellung der Alpen unter den Gewerbebegriff anbelangt, wurden auf der Basis von 85 Stafeln, für die Ertragswerteschätzungen nach der Anleitung 2018 vorhanden sind, die Auswirkungen annäherungsweise geschätzt. Diese betreffen die Verpächter- wie auch die Pächterseite. Verpächterseits wird man – über alle Stafel betrachtet – gemäss dieser Schätzung etwas weniger Einnahmen verzeichnen können. Für die Schätzung mussten umfassende Annahmen getroffen werden, da die konkreten Bestimmungen zur Ausgestaltung der Pachtzinszuschläge erst auf Verordnungsstufe durch den Regierungsrat festgelegt werden.

Diese Ausführungsbestimmungen werden durch eine Arbeitsgruppe erarbeitet, die sich unter anderem aus Vertreterinnen und Vertretern der Pächter- und der Verpächterseite zusammensetzt. Diese Arbeitsgruppe wird sich insbesondere mit den Auswirkungen unterschiedlicher Varianten auf die Höhe der Pachtzinsen befassen, namentlich mit der Frage, inwiefern die jeweilige Produktionsausrichtung bei der Bemessung der Pachtzinszuschläge berücksichtigt werden soll. Auf Grundlage dieser Wirkungsanalyse können die Zuschlagskriterien in der Verordnung so definiert werden, dass eine ausgewogene Ausgestaltung der Pachtzinsen sichergestellt ist. Ziel ist eine Regelung, die Investitionen in die Infrastruktur weiterhin ermöglicht und zugleich eine wirtschaftlich tragfähige Bewirtschaftung der Alpen durch die Pächter gewährleistet.

Dadurch, dass Verfügungen zur Feststellung des höchstzulässigen Pachtzinses künftig entfallen, Überprüfungen vereinbarter Pachtzinse für Alpen jedoch auf Einsprache hin weiterhin veranlasst werden können, dürfte der Verwaltungsaufwand leicht abnehmen.

6. Beratung der Vorlage im Landrat

Das Eintreten auf die Vorlage war im Landrat unbestritten. Es wurde durchwegs anerkannt, dass die Vorlage am richtigen Ort ansetze, indem sie auf die sich verändernden Rahmenbedingungen in der Landwirtschaft eingeht. Steigende Anforderungen und ein intensiver Strukturwandel würden die Betriebe wie auch die Verwaltung vor grosse Herausforderungen stellen. Im Landrat gab es deshalb Voten, die sich noch stärkere Massnahmen gewünscht hätten, etwa hinsichtlich der Dämpfung des Strukturwandels, der Senkung der hohen Arbeitsbelastung oder aber zur Schaffung von Anreizen für die Gründung von Landnutzungsgenossenschaften. Kritisch wurde die vorgesehene Möglichkeit der Übertragung von Beratungs- oder Vollzugsaufgaben an Private gesehen. Bei diesen dürfe es sich nur um nicht profitorientierte Organisationen handeln. Aufsicht und Kontrolle müssten zudem in jedem Fall beim Kanton verbleiben. Da dies eine Selbstverständlichkeit sei, wurde ein entsprechender Antrag abgelehnt.

In der Detailberatung erfolgten mehrere Anträge. Unter anderem wurde verlangt, die Vorlage an den Regierungsrat zurückzuweisen. Dieser solle – unter Einbezug der Pächterinnen und Pächter bzw. der Verpächterinnen und Verpächter – die Folgen der Gesetzesänderung insbesondere hinsichtlich der Pachtzinsberechnung genauer prüfen und allenfalls Anpassungen im Sinne der Zielsetzung der Vorlage vorzunehmen. Es bestehe kein Zeitdruck; auch die landwirtschaftliche Beratung könne für die Zwischenzeit anderweitig sichergestellt werden. Ablehnend zum Rückweisungsantrag wurde argumentiert, dass die Gesetzesänderung jetzt erfolgen müsse, da der Kanton sonst im Bereich des Pachtrechts gegen Bundesrecht verstosse. Hinsichtlich der Auswirkungen sei zudem die Regelung der Details auf Verordnungsstufe durch den Regierungsrat entscheidend. Hierzu würden die verschiedenen Interessengruppen einbezogen. Der Dialog zwischen der Eigentümer- und der Pächterseite sei bereits angestossen. Sie müssten sich zusammenraufen und eine Lösung finden. Das könne nicht im Gesetzgebungsprozess erfolgen. Der Regelungsspielraum auf Verordnungsstufe sei gegeben, um gerechte Resultate zu erzielen. In diesem Zusammenhang wurde vom Regierungsrat auch klargestellt,

dass der Pachtzins bei ausserordentlichen Verhältnissen wie bisher abweichend von der allgemeinen Norm angemessen erhöht oder vermindert werden kann. Der Landrat verwarf in der Folge den Rückweisungsantrag deutlich.

Die weiteren Anträge in der Detailberatung betrafen Änderungen der regierungsrätlichen Fassung hinsichtlich einzelner Bestimmungen.

6.1. Kantonale Fördermassnahmen

Die Vorlage sieht in den Buchstaben e und g von Artikel 2 Absatz 2 vor, dass der Regierungsrat die Zertifizierung von Glarner Lebensmitteln und Massnahmen zu deren Absatzförderung als Regionalprodukte unterstützen kann. Ein Mitglied des Landrates beantragte, von dieser Regelung abzusehen. Die bestehenden Bestimmungen seien offen formuliert und ermöglichten bereits die Unterstützung von Glarner Regionalprodukten. Es brauche diesbezüglich keine Gesetzesänderung. Es gebe im Glarnerland hergestellte Produkte, die ohne Zertifizierung innovativ und beliebt seien. Gerade bei kleinen Mengen wollten sich die Produzenten die hohen Kosten dafür nicht leisten. Die vom Regierungsrat beantragte Änderung berge die Gefahr, dass nicht zertifizierte Produkte keine Förderung mehr erfahren würden. Das gleiche Landratsmitglied verlangte auch die Streichung von Artikel 2 Absatz 3 aus der Vorlage, der den Regierungsrat mit der Förderung der Öffentlichkeitsarbeit und der Zusammenarbeit der Akteure der Ernährungswirtschaft beauftragt. Dies sei nicht Aufgabe des Staates. Das solle der Wettbewerb regeln.

Zugunsten des Ausbaus der kantonalen Fördermassnahmen wurde argumentiert, dass Artikel 2 Absatz 2 mit den Buchstaben e und g in Bezug auf die Regionalprodukte ergänzt und präzisiert worden ist. Der Glarner Alpkäse zum Beispiel sei eine Erfolgsgeschichte. Es gehe nun darum, dass weitere Produkte zertifiziert werden können und sich solche Erfolgsgeschichten wiederholen. Die gesetzlichen Anpassungen seien notwendig, damit alle Akteure entlang der Wertschöpfungskette bei der Umsetzung der kantonalen Fördermassnahmen angemessen miteinbezogen werden könnten. Der neue Absatz 3 schaffe die Voraussetzung auf kantonomer Ebene, die künftige Ausrichtung der Agrarpolitik des Bundes ganzheitlich zu berücksichtigen.

Der Landrat lehnte in der Folge mit grosser Mehrheit die gestellten Abänderungsanträge ab.

6.2. Pachtzinszuschläge für Sömmerungsbetriebe

In Artikel 11a Absatz 1 der Vorlage werden die Möglichkeiten für Zuschläge auf den Pachtzins bei Sömmerungsbetrieben geregelt. Seitens des Regierungsrates erfolgte in der Landratsdebatte ein Abänderungsantrag zu seiner eigenen Fassung und auch zur Fassung der zuständigen landrätlichen Kommission. Die regierungsrätliche Fassung sah ursprünglich in Buchstabe b von Artikel 11a Absatz 1 vor, einen Pachtzinszuschlag für alle Stafel zu gewähren, die aufgrund einer Strassenerschliessung günstig liegen. Die Kommission beantragte dem Landrat davon abweichend, den Begriff «Strassenerschliessung» durch denjenigen der «Verkehrerschliessung» zu ersetzen und damit die Bestimmung offener für andere Erschliessungsformen zu gestalten. Der Regierungsrat schlug im Landrat im Zuge der Beratungen vor, sich auf den Begriff «Erschliessung» zu beschränken. Diese Formulierung umfasse etwa auch Bahnerschliessungen.

Gleichzeitig beantragte der Regierungsrat zur gleichen Bestimmung, die Höhe des Pachtzinszuschlags bei einer günstigen Erschliessung nicht wie zuerst vorgesehen fix auf 15 Prozent festzulegen, sondern eine Abstufung bis maximal 15 Prozent einzuführen. Die Details gelte es auf Verordnungsstufe zu definieren. Ein Zuschlag von 15 Prozent sei dann angezeigt, wenn die Erschliessung von hoher Qualität sei.

Einen Rückweisungsantrag mit dem Ziel, die Anträge des Regierungsrates nochmals in der zuständigen landrätlichen Kommission zu beraten, da dessen Auswirkungen im Detail nicht bekannt seien, lehnte der Landrat ab. Er folgte mit grosser Mehrheit den Anträgen des Regierungsrates.

6.3. Kommission für Strukturverbesserungen und Betriebshilfe

Ohne Diskussion stimmte der Landrat einem Antrag seiner zuständigen landrätlichen Kommission zu, die Regelung in Artikel 15 Absatz 3 mit einem Zusatz zu ergänzen. Danach soll die Kommission für Strukturverbesserungen und Betriebshilfe im Rahmen der Projektgenehmigung und der Zusicherung von Investitionshilfen ausdrücklich auch die Wirtschaftlichkeit und die Verschuldung des gesuchstellenden Betriebs beurteilen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit grosser Mehrheit, der Vorlage mit der von ihm vorgenommenen Änderungen zuzustimmen.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

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

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS IX D/1/1, Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Landwirtschaft, über das bäuerliche Bodenrecht und über die landwirtschaftliche Pacht (EG LwG) vom 4. Mai 2014 (Stand 6. Mai 2018), wird wie folgt geändert:

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

¹ Der Regierungsrat stellt die landwirtschaftliche Beratung sicher und fördert, namentlich soweit der Bund eine finanzielle Leistung erbringt und hierfür eine kantonale Leistung voraussetzt, Massnahmen im Sinne des einschlägigen Bundesrechts.

² Er kann insbesondere:

e. (*geändert*) die Qualitätsförderung sowie die Kennzeichnung und den Schutz der Bezeichnung von Glarner Lebensmitteln unterstützen;

g. (*geändert*) Massnahmen zur Absatzförderung von Glarner Lebensmitteln, insbesondere von Regionalprodukten mit einer geschützten Bezeichnung, unterstützen;

³ Er fördert die Beratung, die Öffentlichkeits- und die Zusammenarbeit unter Einbezug der vor- und nachgelagerten Akteure entlang der Wertschöpfungskette der Ernährungswirtschaft bis zu den Konsumenten.

Titel nach Art. 2 (*neu*)

1a. Landwirtschaftliche Beratung

Art. 2a (*neu*)

Übertragung

¹ Der Regierungsrat kann den Beratungsauftrag des Kantons an Personen oder Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts übertragen oder Vereinbarungen mit einem anderen Kanton oder anderen Kantonen über den gemeinsamen Vollzug abschliessen.

² Die Übertragung bedingt:

a. ein auf die Dauer der Leistungsvereinbarung ausgerichtetes Konzept für die landwirtschaftliche Beratung im Kanton Glarus; und

b. den Nachweis der erforderlichen professionellen Strukturen und der fachlichen Fähigkeiten für die effiziente Umsetzung des Konzepts.

³ Die Übertragung erfolgt durch eine auf vier Jahre befristete Leistungsvereinbarung. Ohne fristgerechte Kündigung verlängert sie sich jeweils um weitere vier Jahre.

⁴ Die Leistungsvereinbarung regelt mindestens die Leistung, das Berichtswesen, das Controlling und die Auflösungsmodalitäten.

Art. 8 Abs. 1 (*geändert*)

¹ Den Bestimmungen des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB)¹⁾ über landwirtschaftliche Gewerbe unterstehen:

a. (*geändert*) kleine landwirtschaftliche Betriebe, zu deren Bewirtschaftung die im Sinne des Bundesrechts minimale Standardarbeitskraft erforderlich ist, sofern die betriebsnotwendigen Ökonomiegebäude und mindestens 80 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche in den Bergzonen I–IV gemäss landwirtschaftlichem Produktionskataster liegen.

b. *Aufgehoben.*

¹⁾ SR 211.412.11

Art. 9a (neu)**Sömmerungsbetriebe**

¹ Sömmerungsbetriebe sind landwirtschaftliche Grundstücke.

² Für Sömmerungsbetriebe mit mehr als 30 Normalstössen hat der Verpächter vor dem Abschluss eines Pachtvertrages eine Ertragswertschätzung nach BGBB zur Bestimmung des Pachtzinses zu veranlassen. Der Regierungsrat regelt die Ausnahmen.

Art. 9b (neu)**Stafel**

¹ Der Pachtzins ist für jeden Stafel über die gesamte Alpzeit geschuldet.

Art. 10**Pachterstreckung (Sachüberschrift geändert)****Art. 11****Aufgehoben.****Art. 11a (neu)****Pachtzinszuschläge für Sömmerungsbetriebe**

¹ Es gelten folgende Pachtzinszuschläge:

- a. für Sömmerungsbetriebe der höchstzulässige Zuschlag gemäss Artikel 7 Absatz 3 der Pachtzinsverordnung (PZV)²;
- b. für alle Stafel mit günstiger Erschliessung ein Zuschlag von höchstens 15 Prozent gemäss Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe b PZV;
- c. gemäss Artikel 13 PZV.

² Der Regierungsrat regelt die Voraussetzungen und die Bemessung der Zuschläge.

Art. 13 Abs. 1a (neu)

^{1a} Er kann Vollzugsaufgaben des Kantons nach diesem Gesetz und seinen Ausführungsbestimmungen auf Personen oder Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts übertragen oder Vereinbarungen mit anderen Kantonen über den gemeinsamen Vollzug abschliessen.

Art. 14 Abs. 3 (geändert)

³ Sie ist die vom Kanton bezeichnete Behörde nach Artikel 42 Absatz 3 und Artikel 43 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die landwirtschaftliche Pacht (LPG)³.

Art. 15 Abs. 3 (geändert)

³ Die Kommission ist zuständig für die Projektgenehmigung und die Zusage von Investitionshilfen, inklusive einer Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Verschuldung, die Genehmigung von Neuzuteilungen, die Bewilligung von Ausnahmen vom Zweckentfremdungs- und Zerstückelungsverbot sowie für den Widerruf oder die Rückforderung von Investitionshilfen.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Die Änderungen treten am 1. Januar 2027 in Kraft.

²) SR 221.213.221

³) SR 221.213.2

§ 10 A. Memorialsantrag «Für eine faire Abgeltung der Tierhalter»

B. Änderung des Gesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel

Die Vorlage im Überblick

Seit der Rückkehr des Wolfs in den Kanton Glarus kommt es zu Angriffen auf Nutztiere wie Schafe oder Ziegen. Bei Entschädigungen für solche Schäden gelten heute die Regeln des Bundes. Diese schreiben vor, dass Bund und Kanton die Kosten gemeinsam tragen. Tierhalterinnen und Tierhalter erhalten jedoch nur dann eine Entschädigung, wenn eindeutig bewiesen ist, dass ein Wolf den Schaden verursacht hat. Diese Regelung führte insbesondere dann zu Unzufriedenheit, wenn Tiere verschwanden und kein eindeutiger Nachweis möglich war. Als Reaktion darauf reichte die Bauerngruppe Glarus Süd einen Memorialsantrag ein. Dieser bildet die Grundlage für die vorliegende Vorlage. Er verlangt, dass Tierhalterinnen und Tierhalter nicht nur dann entschädigt werden, wenn ein Schaden sicher durch ein Grossraubtier wie etwa den Wolf verursacht wurde. Eine Entschädigung soll auch dann möglich sein, wenn ein Grossraubtier aufgrund von Indizien mit hoher Wahrscheinlichkeit als Verursacher infrage kommt. Solche Fälle sollen neu durch eine Kommission überprüft werden, die paritätisch zusammengesetzt ist – also aus gleichmässigen Vertretungen verschiedener Fachbereiche besteht. Zudem soll künftig nicht mehr der Tierhalter beweisen müssen, dass ein Grossraubtier den Schaden verursacht hat. Stattdessen müsste der Kanton nachweisen, dass kein Grossraubtier verantwortlich war, wenn er keine Entschädigung bezahlen will.

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag für zulässig und erheblich. Der Regierungsrat unterbreitete diesem in der Folge eine ausgearbeitete Vorlage zur direkten Umsetzung des Memorialsantrags. Diese sieht Änderungen im kantonalen Gesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (kantonales Jagdgesetz) vor. Zuständig ist die Landsgemeinde. Neu wird dort festgehalten, dass der Kanton unabhängig von den bundesrechtlichen Entschädigungen bei Schäden durch Grossraubtiere zusätzlich eigene Entschädigungen ausrichtet.

Die Regelung der Details nimmt der Landrat in der Wildschadenverordnung vor. Dort ist neu vorgesehen, dass der Kanton 80 Prozent des Werts eines Nutztieres entschädigt. Voraussetzung ist, dass der Schaden mit überwiegender Wahrscheinlichkeit auf ein Grossraubtier wie den Wolf zurückzuführen ist und der Herdenschutz fachgerecht umgesetzt wurde. Bei Schafen und Ziegen auf der Alp gilt eine sogenannte Bagatellschadengrenze: Kleine Schäden werden somit nicht entschädigt. Ob die Voraussetzungen für eine Entschädigung erfüllt sind, entscheidet eine neue Kommission. Diese besteht aus Fachpersonen der kantonalen Jagd- und Landwirtschaftsbehörden sowie des kantonstierärztlichen Dienstes. Der Landrat hat diese Detailregelung gleichzeitig mit der Änderung des Jagdgesetzes beraten. Sie tritt jedoch nur in Kraft, wenn die Landsgemeinde der Gesetzesänderung zustimmt.

Die Vorlage wird zudem genutzt, um die bisherige Finanzierung des Kantonsanteils an den Schadenvergütungen neu zu ordnen. Künftig wird zwischen Schäden durch jagdbare Tiere (z. B. Hirsche oder Rehe) und solchen durch geschützte Arten (z. B. Wolf oder Luchs) unterschieden. Wie bisher werden Schäden durch jagdbare Tiere über den Wildschadenfonds bezahlt. Dieser Fonds speist sich hauptsächlich aus Beiträgen der Jägerschaft sowie aus Einnahmen aus der Jagd. Die Einlagen gingen in den letzten Jahren allerdings zurück, während die Schäden in der Landwirtschaft zunahmen. Die Regelung zur Finanzierung des Fonds soll nun angepasst werden, damit genügend Geld zur Verfügung steht. Schäden durch geschützte Arten wie den Wolf oder den Luchs sollen künftig hingegen nicht mehr über den Wildschadenfonds bezahlt werden. Sie werden über das ordentliche Budget des Kantons finanziert. Das gilt auch dann, wenn ein Grossraubtier mit hoher Wahrscheinlichkeit Verursacher ist. Der Wildschadenfonds soll nicht für Schäden durch geschützte Arten verwendet werden, weil er hauptsächlich von der Jägerschaft finanziert wird und deshalb mit jagdbaren Arten zusammenhängt.

Durch die zusätzlichen Entschädigungen des Kantons entstehen jährlich Mehrkosten von durchschnittlich 10'000 bis 25'000 Franken. Die grosse Schwankungsbreite ergibt sich aus den starken Unterschieden bei den Schäden in den vergangenen Jahren. Der zusätzliche Arbeitsaufwand kann mit dem bestehenden Personal bewältigt werden.

Die Vorlage stiess im Landrat auf grosse Akzeptanz. Vereinzelt wurde kritisiert, dass mit der vorgesehenen Regelung den Antragstellern zu weit entgegengekommen werde. Es gebe keinen Handlungsbedarf, der Aufwand sei unverhältnismässig und die Regelung sei einzigartig in der Schweiz. Ein Antrag auf Ablehnung der Gesetzesänderung wurde jedoch deutlich abgelehnt. Die vorgeschlagene Regelung sei sachgerecht und eine Antwort auf die Sorgen der Landwirtschaft. Diskussionslos stimmte der Landrat einem Änderungsantrag der zuständigen landrätlichen Kommission zur Finanzierung des Wildschadenfonds zu. Der Kanton soll künftig «maximal 20 Prozent» seiner Einnahmen aus dem Wildabschuss einlegen. Der Regierungsrat sah noch einen Beitrag von «10 bis 20 Prozent» vor. Begründet wurde der Kommissionsantrag damit, dass der Beitrag weiterhin begrenzt bleibt, der Spielraum jedoch grösser wird.

Weitere nennenswerte Anträge erfolgten zu den beiden der Landsgemeinde unterbreiteten Bestimmungen des kantonalen Jagdgesetzes nicht. Intensiver debattierte der Landrat über die Wildschadenverordnung. Diese liegt aber in dessen eigener Zuständigkeit.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit grosser Mehrheit, der Vorlage zuzustimmen und den Memorialsantrag abzuschreiben.

1. Ausgangslage

1.1. Rückkehr des Wolfs in den Kanton Glarus

2014 wurde erstmals wieder ein Wolf im Kanton Glarus festgestellt. Danach wurden sporadisch, ab dem Jahr 2019 wieder regelmässig Wölfe beobachtet. Das erste Rudel (Wolfspaar mit Nachkommen) wurde 2020 im Gebiet des eidgenössischen Jagdbanngebietes Schilt nachgewiesen. Dieses Rudel wechselte im Jahr 2021 sein Streifgebiet und lebt seither im eidgenössischen Jagdbanngebiet Kärpf. 2023 bekam ein junges Weibchen aus dem Kärpfrudel im Gebiet des Schilt Nachwuchs, womit zwei Rudel im Kanton Glarus nachgewiesen waren. Dieses zweite Rudel erweiterte 2024 sein Streifgebiet in den Kanton St. Gallen, wo es für etliche Schäden an Schafen verantwortlich gemacht wird. Die Wildhut erlegte den Leitrüden des Kärpfrudels im Dezember 2023 aufgrund von Angriffen auf Rinder. Das Weibchen des Kärpfrudels schloss sich im Jahr 2024 mit einem neuen Rüden zusammen. Im Jahr 2025 gab es im Kärpfrudel erneut Nachwuchs.

1.2. Entschädigung von Wildschäden nach geltendem Recht

Seit der Rückkehr des Wolfs in die Schweiz und in den Kanton Glarus sind Schäden an Nutztieren zu verzeichnen. Zunächst waren vor allem Schafe und Ziegen betroffen, im Jahr 2023 erstmals auch Rinder und Alpakas. Die Schäden traten bei geschützten wie auch nicht geschützten oder unzureichend geschützten Nutztierherden auf.

1.2.1. Entschädigte Wildschäden

Das Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG) und die Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung, JSV) regeln die Entschädigung von Tierhalterinnen und Tierhaltern für durch geschützte Arten wie den Wolf verursachte Schäden. Das Bundesrecht sieht vor, dass Bund und Kantone solche Schäden gemeinsam abgelden. Für die Ausrichtung der Bundesabgeltung setzt der Bund voraus, dass die zumutbaren Schutzmassnahmen zur Schadenverhütung vorgängig fachgerecht umgesetzt wurden, die Tiere in der Tierverkehrsdatenbank registriert sind (bei Schafen, Ziegen sowie Tieren der Rinder- oder Pferdegattung) und der Kanton die Restkosten übernimmt.

Dem Kanton obliegt die Ermittlung, ob ein Schaden durch einen Wolf verursacht wurde. Entschädigungen werden nur ausgerichtet, wenn der Schaden nachweislich durch einen Wolf verursacht wurde. Die nachfolgende Tabelle enthält eine Übersicht über die anerkannten und abgegoltene Wolfsschäden im Kanton Glarus seit 2020.

Tabelle 1. Anerkannte und abgegoltene Schäden durch Wölfe

Jahr	Schafe tot/verletzt/vermisst	Ziegen tot/verletzt/vermisst	Rinder tot/verletzt/vermisst	Alpakas tot/verletzt/vermisst
2020	5/0/0	0/0/0	0/0/0	0/0/0
Total	5	0	0	0
2021	7/17/5	3/2/0	[(2)/2/0]	0/0/0
Total	29	5	[4]	0
2022	79/0/16	10/3/1	0/0/0	0/0/0
Total	95	14	0	0
2023	14/0/0	0/0/0	3+[1]/2/0	8/2/0
Total	14	0	5+[1]	10
2024	3/0/0	1/0/0	0/0/0	0/0/0
Total	3	1	0	0

Zeichenerklärung bei Rindern:

[x] – weder Wolf bestätigt noch ausgeschlossen, Kulanzentschädigung von 50 %

(x) – Totgeburt

Bei der Entschädigung vermisster Nutztiere ist der Kanton zurückhaltend. Ein gewisser Verlust von Nutztieren während der Sömmerung auf den Alpen ist nicht zu verhindern (insbesondere aufgrund von Absturz, Blitzschlag, Steinschlag oder Krankheit). Nach einem Wolfsangriff können allenfalls nicht immer alle gerissenen

Tiere aufgefunden werden. Allerdings liegen für den Zeitpunkt vor dem Angriff nur selten aktuelle Zählungen vor. Deshalb sind bei einer Zählung nach einem Angriff festgestellte fehlende Tiere nicht zwingend auf den Wolfsangriff zurückzuführen. Insbesondere im Jahr 2022 wurden etliche Schafe erst am Ende der Alpsömmerung als vermisst gemeldet. Zu diesem Zeitpunkt ist ein allfälliger Zusammenhang mit Wolfsangriffen nicht mehr nachweisbar.

Die nachfolgende Tabelle enthält eine Übersicht über die Anzahl vermisster und entschädigter Nutztiere in den Sömmerungsperioden 2020–2024. Die zwischen 2021 und 2024 vermissten Tiere wurden teilweise entschädigt. Im Jahr 2020 gab es ebenfalls bereits vermisste Tiere, die im Zusammenhang mit Wölfen stehen könnten.

*Tabelle 2. Anzahl vermisster und entschädigter Nutztiere von Alpen mit nachgewiesenen Wolfsübergriffen in den Sömmerungsperioden 2020–2024**

Jahr	2020	2021	2022	2023	2024
Vermisste Schafe, Ziegen, Neuweltkameliden (Alpakas)	20**	5	120	26	2
davon entschädigt	0	5	17	0	0

* Die Angaben zu den vermissten Tieren in den Jahren 2020–2023 stammen aus den Erhebungen des Departements Volkswirtschaft und Inneres. Die Zahlen für 2024 wurden direkt bei den Alpverantwortlichen oder zuständigen Wildhütern erfragt.

** nach Alfabzug wurden rund 20 Schafe als vermisst gemeldet.

1.2.2. Bestimmung der Schadenhöhe

Der Kanton ist zuständig für die Bestimmung der Schadenhöhe. Als Grundlage dafür dienen bei Schäden an Schafen und Ziegen die Einschätztabellen des Schweizerischen Schafzuchtverbands sowie des Schweizerischen Ziegenzuchtverbands. Seit 2023 wird zur Berechnung des Werts des Tieres ein Rechner angewendet, den der Bund zusammen mit den beiden Zuchtverbänden entwickelt hat. Bei Rindern arbeitet der Kanton Glarus seit 2023 mit der Graubündenvieh AG zusammen, welche die Schätzung des Schadens vornimmt. Bei den gerissenen Alpakas wurde die Entschädigungshöhe bilateral festgelegt. Die Entschädigungszahlungen beinhalten auch Tierarztrechnungen und Beiträge an die Kadaverentsorgung.

1.2.3. Finanzierung der Entschädigungen

Bei Erfüllung der Entschädigungsvoraussetzungen beträgt die Bundesabgeltung bei durch Wölfe verursachten Schäden an landwirtschaftlichen Nutztieren 80 Prozent der Kosten. Die restlichen 20 Prozent sind durch den Kanton zu tragen. Der Kantonsanteil wird aktuell dem Wildschadenfonds entnommen.

Die nachfolgende Tabelle enthält eine Übersicht über die bis anhin geleisteten Entschädigungszahlungen für gerissene, verletzte und vermisste Nutztiere. Die Beträge beziehen sich auf das Jahr der Schadenentstehung und nicht auf das Auszahlungsjahr.

Tabelle 3. Entschädigungszahlungen für gerissene, verletzte und vermisste Nutztiere (in Fr.)

Jahr	Schafe	Ziegen	Rinder	Alpakas	Total
2020	2'050	0	0	0	2'050
davon Kanton	410	0	0	0	410
2021	8'972	1'907	1'037	0	11'916
davon Kanton	1'794	381	207	0	2'382
2022	38'908	6'689	0	0	45'597
davon Kanton	7'782	1'338	0	0	9'120
2023	5'570	0	9'569	30'306	45'445
davon Kanton	1'114	0	1'914	6'061	9'089
2024	1'230	280	0	0	1'510
davon Kanton	246	56	0	0	302

1.3. Anstoss für die Vorlage

Die Ausrichtung von Entschädigungen bzw. deren Ablehnung im Zusammenhang mit nicht eindeutig als Wolfsriss klassifizierten Schäden sorgte in der Vergangenheit bei Tierhalterinnen und Tierhaltern im Kanton für Unzufriedenheit. Dies betraf in erster Linie Fälle vermisster Tiere. Insbesondere in Reaktion auf die hohen Vermisstenzahlen im Alpsommer 2022 reichte die Bauerngruppe Glarus Süd im Juni 2023 den Memorialsantrag «Für eine faire Abgeltung der Tierhalter» in Form einer allgemeinen Anregung mit folgendem Wortlaut ein.

«Gestützt auf Artikel 58 der Kantonsverfassung reichen wir folgenden Memorialsantrag zuhänden der Landsgemeinde ein.

Das kantonale Jagdgesetz ist dahingehend anzupassen, dass Schäden, welche durch Grossraubtiere verursacht werden, vollumfänglich und auch aufgrund plausibler Indizien an die betroffenen Tierhalter entschädigt werden. Ein zumutbarer Herdenschutz wird beim Kleinvieh vorausgesetzt, aber auf Weideflächen, wo dieser Schutz nicht möglich ist, werden keine Entschädigungen gekürzt oder weitere Auflagen gefordert. Dies soll dem Erhalt der Alp- und Weidewirtschaft und der durch diese Bewirtschaftung entstandenen weltweit einzigartigen alpinen Lebensräume dienen.

Begründung:

Die Zahl der Übergriffe auf das Nutzvieh nimmt stetig zu, obwohl im Gegensatz dazu auch die Bemühungen im Herdenschutz laufend erweitert und angepasst werden. Der Sommer 2022 hat gezeigt, dass für die Nutztierhalter nicht nur die Tiere, welche einwandfrei als Riss bestätigt wurden, einen Verlust darstellen, sondern in noch grösserer Masse Tiere, welche in erster Linie in Streifgebieten der Wölfe nicht mehr auffindbar waren. Diese Tiere wurden bis jetzt im Kanton Glarus nur in sehr wenigen Fällen vergütet. Dies, obwohl Unterlagen zur Verfügung standen, um den Zusammenhang mit bestätigten Wolfsangriffen aufzuzeigen.

In umliegenden Kantonen haben sich die Risse auch bereits auf das Grossvieh ausgeweitet, welches nicht geschützt werden kann. Technischer Herdenschutz beim Grossvieh ist auf unseren Heim- und Alpweiden nicht umsetzbar und auch nicht zielführend, weil dies vom Aufwand gar nicht machbar ist und enorme Einschränkungen für das Wild zur Folge hätte. So werden wohl zunehmend Ereignisse auf die Tierbesitzer zukommen, bei welchen die Tierhalter für Tiere (etwa, weil sie abgestürzt sind) aufgrund der fehlenden eindeutigen Beweislage keine Entschädigung für ihren Verlust erhalten. Solche Ereignisse sind künftig durch eine paritätische Kommission auf Plausibilität und im Ausschlussverfahren zu überprüfen und bei gefestigten Indizien «Grossraubtier» zu entschädigen.

Beim Grossvieh sind in unserer Region viele Landwirte über Selbsthilfeorganisationen versichert, welche durch die Bauerngemeinschaft finanziert werden, grössere Ereignisse würden allen diesen Gemeinschaften den Stecker ziehen oder aber die Prämien würden exorbitant steigen. In einem Kanton, wo dermassen viele Tiere gealpt werden, ist das Risiko, in Zukunft immer wieder mit solchen Ereignissen konfrontiert zu werden, sehr gross. Da braucht es für die Land- und Alpwirtschaft Gewissheit, dass Verluste mit «Ursache Grossraubtier» und entstandene Aufwände bei solchen Ereignissen zu 100 Prozent entschädigt werden.

Zudem ist der aufkommende Druck der zu bringenden Beweislast bei allen diesen Ereignissen von den Tierhaltern wegzunehmen und mit geeigneten Verfahren auf den Kanton zu richten. Die Alpwirtschaft trägt in unserem Kanton erheblich zur wirtschaftlichen Situation unserer Bauernbetriebe bei. Da muss es dem Kanton ein Anliegen sein, unabhängig anderer Vorgehensweisen, diesen Betrieben in der neu entstandenen Situation «Grossraubtiere» zur Seite zu stehen. Dies gilt auch für Gebiete oder Tierkategorien, welche mit zumutbarem Aufwand nicht geschützt werden können. Auch diese Gebiete sind für die Landwirtschaft von grosser Bedeutung und können aufgrund eines ausufernden Problems nicht einfach aufgegeben werden.»

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag im November 2023 für rechtlich zulässig und erheblich.

2. Umsetzung der Anliegen des Memorialsantrags

Das Anliegen des Memorialsantrags ist nachvollziehbar. Der Beschluss über dessen Erheblichkeit im Landrat zeigte zudem, dass dieser politisch breit abgestützt ist. Der Regierungsrat entschied sich angesichts der erwarteten Mehrheitsfähigkeit der Anliegen sowie aus Effizienzgründen dafür, dem Landrat eine Vorlage zur direkten Umsetzung des Memorialsantrags zuhänden der Landsgemeinde zu unterbreiten.

2.1. Kantonaler Regelungsspielraum

Für die Ausrichtung von Entschädigungen für durch geschützte Tierarten wie den Wolf verursachte Schäden an Nutztieren sind der Bund wie auch die Kantone zuständig. Der Bund setzt für die Ausrichtung von Entschädigungen voraus, dass:

- der Schaden (nachweislich) durch eine geschützte Tierart verursacht wurde, wobei die Folgen der Beweislosigkeit zulasten des Geschädigten gehen (Beweislast beim Geschädigten),
- zumutbare Massnahmen zur Schadenverhütung umgesetzt wurden,
- das Nutztier in der Tierverkehrsdatenbank (TVD) registriert ist und
- der Kanton die Restkosten übernimmt.

Der Bund regelt die Voraussetzungen, unter denen er sich an der Entschädigung beteiligt. Es steht den Kantonen offen, weitergehende Entschädigungen vorzusehen. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass der Kanton in diesen Fällen vollständig – ohne Bundesbeteiligung – für die Entschädigungszahlungen aufkommen muss.

2.2. Entschädigungspraxis anderer Kantone

In den Kantonen Bern, Wallis und St. Gallen werden vermisste Tiere ohne Nachweis eines Risses nicht entschädigt. Der Kanton Uri wendet dieselbe Praxis an, wie sie derzeit auch im Kanton Glarus gelebt wird: Vermisste Tiere werden im Rahmen der Kulanz entschädigt, wenn ein plausibler Zusammenhang mit einem Wolfsangriff besteht. Im Kanton Graubünden wurde, ähnlich wie im Kanton Glarus, im April 2025 ein parlamentarischer Vorstoss eingereicht. Dieser wollte die bisherige Praxis der Beweislastverteilung bei der Entschädigung von abgestürzten Nutztieren infolge mutmasslicher Grossraubtierpräsenz im Sinne der betroffenen Landwirte anpassen. Gefordert wurde eine vollständige Entschädigung bei einem Absturzereignis mit mehr als fünf betroffenen Nutztieren und zwar auch dann, wenn keine gesicherten Bissspuren oder Videoaufnahmen vorliegen. Voraussetzung müsse einzig sein, dass der Tathergang sowie die dokumentierte Grossraubtierpräsenz vor oder nach dem Ereignis deren Beteiligung nicht ausschliesse. Die Regierung des Kantons Graubünden beantragte dem Grossen Rat in ihrer Antwort vom 10. Juni 2025 die Ablehnung des Vorstosses: Die Forderung laufe auf eine unzulässige Beweislastumkehr bzw. einseitige Beweislastverteilung zulasten der entscheidenden Behörde hinaus und würde eine staatliche Vollkaskoversicherung etablieren. Schliesslich sei zu berücksichtigen, dass Bund und Kanton die Mittel zugunsten von Herdenschutzmassnahmen in den letzten Jahren stark erhöht hätten. Der Grosse Rat lehnte den Vorstoss im August 2025 ab.

Mit der Umsetzung des Memorialsantrags wäre der Kanton Glarus der erste Kanton, der eine Entschädigung von Schäden an Nutztieren ohne zweifelsfreien Nachweis eines Grossraubtierangriffs vorsieht.

2.3. Zumutbare Herdenschutzmassnahmen weiterhin vorausgesetzt

Von den Antragstellern nicht in Frage gestellt wird, dass zumutbare Massnahmen zur Schadenverhütung (Herdenschutzmassnahmen) grundsätzlich weiterhin vorausgesetzt werden sollen. Am Grundsatz «Verhütung vor Vergütung» soll denn auch auf kantonaler Ebene festgehalten werden. Er dient der Motivation zur korrekten Anwendung der (vom Bund mitfinanzierten) Herdenschutzmassnahmen und damit insgesamt einer Senkung der Schäden an Nutztieren durch Wölfe. Eine Abkehr von diesem Grundsatz würde im Umkehrschluss jene Tierhalterinnen und Tierhalter demotivieren, die Schutzmassnahmen fachgerecht umsetzen. Es soll sich somit weiterhin lohnen, Herdenschutzmassnahmen zu ergreifen und damit einen Aufwand zur Schadensverhinderung zu betreiben.

Hingegen wollen die Antragsteller, dass beim Grossvieh sowie auf Weideflächen, auf denen der Schutz nicht möglich ist, auf zumutbare Herdenschutzmassnahmen verzichtet werden soll. Beim *Grossvieh (Tiere der Rinder- und Pferdegattung)* beschränken sich die zumutbaren Schutzmassnahmen auf die ersten zwei Lebenswochen: Während dieser Zeit sind die Kälber bzw. Fohlen zusammen mit den Muttertieren in einer überwachten und eingezäunten Weide zu halten. Zudem sind Nachgeburten und tote Jungtiere von der Weide sofort zu entfernen. Für die Zeit danach sind keine weiteren Schutzmassnahmen notwendig. Daraus folgt, dass gerisenes Grossvieh nach Bundesrecht immer zu entschädigen ist. Nur wenn die Jungtiere in den ersten beiden Lebenswochen nicht mit dem Muttertier in einer überwachten Weide zusammengehalten bzw. wenn die Nachgeburten und toten Jungtiere nicht sofort entfernt wurden, erfolgt keine Entschädigung. Diese Schutzmassnahmen sollen von den Tierhalterinnen und Tierhaltern weiterhin verlangt und für die Ausrichtung von Entschädigungen vorausgesetzt werden.

Beim *Kleinvieh (Schafe und Ziegen)* gelten fachgerecht erstellte Herdenschutzzäune oder fachgerecht eingesetzte, anerkannte Herdenschutzhunde und bei Neuweltkameliden, Weideschweinen, Hirschen in Gehegen sowie Nutzgeflügel Herdenschutzzäune als zumutbar.

Für Sömmerungs- und Gemeinschaftsweidebetriebe, auf denen das Ergreifen zumutbarer Herdenschutzmassnahmen nicht oder nur teilweise möglich ist, sieht das Bundesrecht lediglich zumutbare Notfallmassnahmen nach einem ersten Grossraubtierangriff auf Schafe, Ziegen oder Neuweltkameliden vor: Sind nur einzelne Weideflächen eines Sömmerungs- und Gemeinschaftsweidebetriebs nicht schützbar, sind die Nutztiere auf schützbar Weideflächen zu überführen. Gilt die gesamte Weidefläche eines Sömmerungs- und Gemeinschaftsweidebetriebs als nicht zumutbar schützbar, werden die nach einem ersten Angriff zu ergreifenden Notfallmassnahmen vom Kanton bezeichnet. Die Notwendigkeit von Notfallmassnahmen ergibt sich aus der allgemeinen Obhutspflicht von Nutztierhaltenden. Sie sollen daher auch weiterhin für die Ausrichtung einer Entschädigung vorausgesetzt werden.

Entschädigungen für Nutztiere sollen auch in Zukunft nur dann erfolgen, wenn der zumutbare Herdenschutz fachgerecht umgesetzt wurde und sich die Tiere in einer geschützten Situation befanden. Die im Memorialsantrag angeregte Lockerung der Entschädigungspraxis mit Blick auf die Voraussetzung zumutbarer Herdenschutzmassnahmen ist nicht gerechtfertigt.

2.4. Prüfung von Umsetzungsvarianten

Zur Umsetzung der Anliegen des Memorialsantrags wurden drei Varianten geprüft.

2.4.1. Variante 1: Entschädigungsmodell ohne Kommission

Die Variante 1 beinhaltet eine Lockerung der Entschädigungspraxis im Hinblick auf vermisste Tiere und Tiere mit unklarer Todesursache in Anlehnung an ein bereits erprobtes Entschädigungsmodell.

Der Kanton Graubünden entwickelte im Jahr 2022 zusammen mit dem Bund ein Modell, das eine teilweise Entschädigung von vermissten Tieren vorsieht. Die Entschädigung wurde in Abhängigkeit eines nachgewiesenen Wolfsrisses in der betreffenden Herde, der Anzahl nachweislich gerissener Tiere sowie des erwarteten Verlusts ohne Wolfspräsenz ausbezahlt. Das Modell wurde in den Jahren 2022 und 2023 angewendet. Danach wurde es nicht mehr weitergeführt, da der Bund die Entschädigung für vermisste Tiere nicht mehr mitfinanzierte.

Das Bündner Modell wurde auf Basis der Zahlen aus dem Kanton Glarus für die Jahre 2022/2023 angepasst. Eine Entschädigung für vermisste Tiere oder Tiere mit unklarer Todesursache erfolgt bei dieser Variante unter folgenden Rahmenbedingungen:

- Trotz fachgerecht umgesetzten Herdenschutzmassnahmen wurden nachweislich Nutztiere von Wölfen auf der Alp oder in dieser Nutztierherde gerissen. Nachgewiesene (bestätigte) Wolfsrisse werden wie bis anhin voll entschädigt.
- Zusätzlich wird eine Entschädigung für vermisste Tiere und Tiere mit unklarer Todesursache (Vermutung Wolf) gesprochen, wenn der Anteil der vermissten Tiere bzw. Tiere mit unklarer Todesursache zusammen mit den bekannten (wolfsbedingten) Abgängen den durchschnittlichen Abgang auf Alpen ohne Wolfsangriff übersteigt. Der durchschnittliche Abgang ohne Wolfsangriff lag in den Jahren 2021–2024 gemäss einer Auswertung der TVD bei 3,1 Prozent des auf die Alpen geführten Bestandes.
- Eine Obergrenze ist notwendig: Beispielsweise würde pro Alp höchstens die gleiche Anzahl an Tieren mit unklarer Todesursache entschädigt, die im Sommer durch die Wildhut als Wolfsriss auf der entsprechenden Alp behördlich bestätigt wurde.
- Da keine Unterscheidung zwischen dem Wolf und anderen Ursachen möglich ist, wird pro Tier eine Entschädigung von 70 Prozent des Pauschalwerts (entspricht dem durchschnittlichen Wert der entschädigten Tiere) ausgerichtet. Der durchschnittliche Wert (ohne Entsorgungspauschale) pro vermisstes Schaf betrug im Sommer 2022 und 2023 390 Franken, der durchschnittliche Wert pro vermisste Ziege 540 Franken. Ausgerichtet würden demnach 273 Franken pro Schaf bzw. 378 Franken pro Ziege. Beim Grossvieh wird auf die Voraussetzung, wonach nur Schäden über dem durchschnittlichen Abgang entschädigt werden, verzichtet. Der durchschnittliche Abgang ohne Wolfsangriff betrug in den letzten Jahren beim Grossvieh jeweils rund 1 Prozent.

Mit einem solchen Entschädigungsmodell besteht für Beweiserleichterungen oder gar eine Umkehr der Beweislast kein Bedarf. Denn neben den voll entschädigten und bestätigten Wolfsrissen wird eine Teilentschädigung für Abgänge ausgerichtet, die über den durchschnittlichen Abgängen auf Alpen ohne Wolfsangriff liegen. Auch eine Kommission zur Beurteilung der Fälle erweist sich bei dieser Umsetzungsvariante als obsolet.

2.4.2. Variante 2: Einzelfallbeurteilung nicht eindeutiger Fälle durch Kommission mit Herabsetzung des Beweismasses

Eine andere Umsetzungsvariante besteht in der Einsetzung einer Kommission für strittige Fälle. Nachweisbare Wolfsrisse werden dabei wie bisher behandelt. In unklaren Fällen (z. B. bei vermissten Tieren oder Tieren mit nicht eindeutiger Todesursache) befindet hingegen eine neu geschaffene Kommission in einer Einzelfallprüfung darüber, ob die Voraussetzungen für eine Entschädigung erfüllt sind. Die Ermittlung der Schadenhöhe erfolgt wie bis anhin auf Basis der Schätztabellen und Rechner.

Für diese Umsetzungsvariante sind die Entschädigungsvoraussetzungen neu zu regeln: Der Nachweis der Schadensursache als erste Entschädigungsvoraussetzung soll erleichtert werden. Die Schadensursachen können im Grundsatz sehr vielfältig sein. Beispielsweise können Abstürze einzelner Tiere oder ganzer Herden neben jagenden Wölfen etwa auch auf Wetterereignisse wie Gewitter, Steinschläge, tieffliegende Fluggeräte (Drohnen, Gleitschirme usw.) oder wilde Hunde zurückzuführen sein. Da Wölfe grundsätzlich jederzeit und überall im Kanton unterwegs sein können, sind sie nie mit Sicherheit als Ursache auszuschliessen. Eine Umkehr der Beweislast, bei welcher der Kanton zu beweisen hätte, dass der Schaden nicht auf einen Wolfsangriff zurückzuführen ist, und die Folgen der Beweislosigkeit tragen würde, ginge daher zu weit. Vielmehr hat die Kommission auf Basis der vorliegenden Indizien zu entscheiden, ob ein Wolfsangriff als plausible Ursache für den Schaden an den Nutztieren erscheint. Das Beweismass wird dazu vom sogenannten Regelbeweismass auf das Beweismass der überwiegenden Wahrscheinlichkeit herabgesetzt. Beim Regelbeweismass gibt es keine ernsthaften Zweifel an der Ursache oder sie sind geringfügig. Beim Beweismass der überwiegenden Wahrscheinlichkeit besteht zwar die Möglichkeit, dass es sich anders verhalten haben könnte als behauptet. Die gegen die Behauptung sprechenden Umstände spielen aber weder eine massgebende Rolle noch fallen sie vernünftigerweise in Betracht.

Es ist sicherzustellen, dass Abgänge zeitnah festgestellt und die Indizien für die Schadensursache sichergestellt werden können. Deshalb werden die Tierhalterinnen und Tierhalter dazu verpflichtet, die zumutbaren Massnahmen zur frühzeitigen Schadenfeststellung zu ergreifen. Dazu gehört beispielsweise die Zählung der

Tiere nach einem Vorfall. Dies liegt auch im Interesse der Tierhalterinnen und Tierhalter, zumal sie nach wie vor die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen haben. Eine zweite Voraussetzung besteht in einem fachgerecht umgesetzten Herdenschutz. Ob ein solcher vorliegt, wird nach Massgabe von Artikel 10b JSV beurteilt.

Zudem gilt bei Schafen und Ziegen eine Bagatellschadengrenze. Diese entspricht dem durchschnittlichen natürlichen Abgang der Nutztiere während der Sömmerungsperiode in den Jahren 2021–2024. Unter dieser Grenze liegende Schäden werden nicht entschädigt. Die durchschnittliche Sterblichkeit bei Schafen beträgt 3,1 Prozent und bei Ziegen 1,6 Prozent. Die Bagatellschadengrenze ist demzufolge auf 3 bzw. 1,5 Prozent pro Betrieb festzulegen. Sie gilt nur für Schäden, die während der Sömmerungszeit (also zwischen Juni und September) eintreten. Ebenfalls wird bei Heimbetrieben keine Bagatellschadengrenze angewendet. Für andere Nutztiere (insbesondere für Rinder- und Pferdeartige sowie Neuweltkameliden) erscheint eine Bagatellschadengrenze derzeit als nicht angemessen. Rinder weisen eine geringe Sterblichkeit auf, weshalb die Bagatellschadengrenze sehr tief zu liegen käme. Bei den weiteren Nutztieren ist aufgrund der geringen Datenmenge keine sinnvolle Bestimmung einer Bagatellschadengrenze möglich. Treten Schäden an Rinder- und Pferdeartigen sowie Neuweltkameliden mit unklarer Ursache auf, rechtfertigt sich daher in jedem Einzelfall eine Beurteilung durch die Kommission.

Die Herabsetzung des Beweismasses bei der Ermittlung der Schadensursache findet ihre Entsprechung in der Entschädigungshöhe, indem diese auf 80 Prozent festgesetzt wird. Der Entschädigungsanteil ist in Variante 2 höher als in Variante 1, da aufgrund der Beurteilung durch die Kommission eine erhöhte Sicherheit hinsichtlich der Plausibilität eines Wolfsangriffs erreicht wird.

Eine verwaltungsinterne Kommission wird als ausreichend erachtet. Die Kommission soll vom Regierungsrat gewählt werden und sich aus fünf Mitgliedern zusammensetzen. Den Vorsitz übernimmt von Amtes wegen die Leitungsperson der Abteilung Landwirtschaft. Im Übrigen besteht die Kommission aus einer Vertreterin oder einem Vertreter des Herdenschutzes aus der Abteilung Landwirtschaft, zwei Vertreterinnen oder Vertretern der kantonalen Jagdbehörde (Abteilung Jagd und Fischerei) sowie einer Vertreterin oder einem Vertreter des kantonstierärztlichen Dienstes. Die Abteilung Landwirtschaft führt das Sekretariat der Kommission. Sie bereitet zudem die Fälle zuhanden der Kommission vor und vollzieht ihre Beschlüsse. Die Geschäftsvorbereitung zuhanden der Kommission erfolgt nach Massgabe des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG): Die Abteilung kann daher insbesondere die darin vorgesehenen Beweismittel verwenden und hat die Parteirechte der Betroffenen (bspw. Anhörung) zu wahren. Die Anbindung an die Abteilung Landwirtschaft des Departements Volkswirtschaft und Inneres durch Übernahme des Vorsitzes und der Administration rechtfertigt sich aufgrund der thematischen Nähe der Nutztierentschädigung zum Bereich Landwirtschaft. Die Beurteilung der Fälle der vermissten Tiere erfolgt zudem nach dem Alpbzug im Herbst und damit zu einer Zeit, in der die Jagdverwaltung stark mit dem jagdlichen Vollzug ausgelastet ist.

2.4.3. Variante 3: Teilweise Übernahme der Prämienkosten für eine Tierversicherung

Tierhalterinnen und Tierhalter haben die Möglichkeit, ihren Viehbestand bei privaten Versicherungen gegen Unfälle versichern zu lassen. Bis 2004 war die Viehversicherung Pflicht und der Kanton leistete pro Tier einen jährlichen Beitrag an die Versicherungsprämie. Heute bestehen noch gewisse örtliche Organisationen, die einen gemeinschaftlichen Versicherungsschutz bieten.

Eine Nachfrage bei einer namhaften Versicherungsgesellschaft hat gezeigt, dass Raubtierzwischenfälle in einer Tierversicherung mitversichert sind. Dabei sind auch Tierarzt- und Transportkosten versichert. Die Prämienkosten belaufen sich auf ungefähr 1 Prozent des Versicherungswerts. Bei einer Milchkuh mit einem Versicherungswert von 2000 Franken fallen also Prämien in der Höhe von rund 20 Franken an. Eine Versicherungslösung bietet den Tierhalterinnen und Tierhaltern den Vorteil, dass auch Tierunfälle aufgrund anderer Ursachen (z. B. Absturz, Gewitter, wilde Hunde, Drohnen) finanziell abgegolten werden und keine Beweisführung zu erfolgen hat.

Bei der Umsetzung dieser Variante leistet der Kanton eine teilweise Unterstützung bei der Entrichtung der Versicherungsprämien. Eine Kommission zur Beurteilung der Fälle ist bei dieser Umsetzungsvariante nicht notwendig. Der Aufwand für Tierhalterinnen und Tierhalter und den Kanton kann gering gehalten werden.

Als Nachteil dieser Variante erweisen sich die hohen Prämienkosten: Jährlich werden im Kanton Glarus rund 10'000 Rinder und 4000 Schafe gesömmert. Es wäre summarisch mit Prämienkosten von 250'000 bis 350'000 Franken zu rechnen, die von Kanton und Tierhalterinnen und Tierhaltern getragen werden müssten. Der Wert der effektiv durch den Wolf gerissenen und der vermissten Tiere beträgt nur einen Bruchteil davon. Der natürliche Abgang der Rinder während der Sömmerung beträgt rund 1 Prozent, während sich der Abgang aufgrund des Wolfes derzeit auf rund 0,05 Prozent beläuft (Auswertung TVD). Bei den Schafen beläuft sich der natürliche Abgang auf 3,1 Prozent. Auf Alpen mit Grossraubtierschäden kommen noch die vom Wolf gerissenen Tiere hinzu. Je nach Angriff können die Risszahlen von wenigen Schafen bis zu einer grossen Anzahl getöteter oder verletzter Schafe variieren. In der Regel übersteigen die Kosten für den finanziellen Schutz den Wert der gerissenen Tiere, wobei festzuhalten ist, dass die ganze Herde versicherungstechnisch abgedeckt und der Aufwand für die administrative Bewältigung der Ereignisse gering wäre. Wie Tabelle 3 zeigt, beliefen sich die effektiven Kosten für die Abgeltung der geschädigten Tiere auf weniger als 50'000 Franken. Nicht mitberücksichtigt in diesen Kosten sind jedoch die vermissten Tiere.

2.5. Finanzierung der Entschädigungen

Aufgrund des Memorialsantrags wurde die bisherige Finanzierung der Entschädigungen überprüft. Dabei erweist sich eine differenzierte Betrachtung je nach Schadensursache als angezeigt.

2.5.1. Finanzierung der Entschädigung für vermisste Tiere und Tiere mit unklarer Todesursache

Bei einer Umsetzung der Anliegen des Memorialsantrags werden zusätzliche Entschädigungstatbestände geschaffen, die vom Kanton ohne Bundesbeteiligung zu finanzieren sind. Es ist daher mit zusätzlichen Kosten zulasten des Kantons zu rechnen. Für deren Finanzierung wurden zwei Untervarianten bzw. Möglichkeiten diskutiert:

2.5.1.1. Untervariante A: Finanzierung über Budget

Die Finanzierung der Entschädigung in unklaren Fälle erfolgt über das ordentliche Budget. Der Landrat stellt mit der Festsetzung des Budgets jährlich die voraussichtliche Entschädigungssumme ein. Da die Vergütungen bei bestätigten Grossraubtierrissen künftig ebenfalls über das ordentliche Budget finanziert werden sollen (vgl. unten), liegt eine einheitliche Finanzierungslösung vor. Allerdings ist festzuhalten, dass der Betrag der Entschädigungssumme jährlich im Landrat neu zu diskutieren wäre und insbesondere in Anbetracht des Entlastungspakets 2025+ zu Fragen Anlass bietet. Diese Untervariante fällt bei allen drei Umsetzungsvarianten in Betracht.

2.5.1.2. Untervariante B: Finanzierung über neuen Nutztierentschädigungsfonds

Alternativ könnten die Entschädigungszahlungen über einen neu zu schaffenden Fonds finanziert werden. Dabei nimmt der Kanton jährliche Einlagen vor. Aus diesem Fonds werden die kantonalen Kosten für die Entschädigungszahlungen bei vermissten Nutztieren bzw. nicht zweifelsfrei auf einen Wolfsangriff zurückzuführenden Schäden an Nutztieren gedeckt. Ausgehend von der Annahme, dass jährlich 1–2 Rinder, 10–20 Schafe und 5–10 Ziegen entschädigt werden müssten, ergibt sich ein Betrag von jährlich zusätzlich 10'000 bis 20'000 Franken, der in den Fonds eingelegt werden müsste (basierend auf den durchschnittlichen Zahlen aus den Jahren 2020–2024).

2.5.2. Finanzierung der Entschädigungen für nachweislich durch geschützte Arten verursachte Schäden

Der Kantonsanteil an den Entschädigungen für nachgewiesene Grossraubtierschäden wird heute aus dem Wildschadenfonds bezahlt. Er wurde in erster Linie für die Entschädigung von durch jagdbare Arten (vor allem Wildhuftiere wie Rehe und Hirsche) verursachten Schäden geschaffen. Die Leistung von Entschädigungszahlungen aus dem Wildschadenfonds erweist sich bei durch jagdbares Wild verursachten Schäden insofern als gerechtfertigt, als die Jägerinnen und Jäger auf dessen Bestand einen direkten Einfluss haben. Durch die Bejagung haben die Jägerinnen und Jäger die Möglichkeit zur Wildschadenreduktion und mit dem Abschuss die Möglichkeit zur Verwertung der Beute. Da diese Möglichkeiten bei geschützten Grossraubtieren nur sehr begrenzt bestehen (Mithilfe bei Regulationsabschüssen), ist die Abwälzung der Kosten für die Entschädigung im Zusammenhang mit durch Grossraubtiere verursachten Schäden auf nur einen kleinen Teil der Gesellschaft – die Jägerschaft – nicht gerechtfertigt. Mit der Ausrichtung zusätzlicher Entschädigungen wird das Problem verstärkt. Zudem gefährdet eine grosszügigere Entschädigungspraxis den ausreichenden Mittelbestand des Wildschadenfonds. In Anbetracht dieser Umstände sollen die Entschädigungszahlungen bei nachweislich durch geschützte Arten wie den Wolf verursachten Schäden neu über das ordentliche Budget finanziert werden.

2.5.3. Finanzierung der Entschädigungen für durch jagdbares Wild verursachte Schäden

Die Finanzierung der Entschädigungszahlungen für durch jagdbares Wild verursachte Schäden soll wie bis anhin aus dem Wildschadenfonds erfolgen. Um seinen langfristigen Bestand sicherzustellen, soll allerdings die gesetzliche Regelung über die Speisung des Wildschadenfonds angepasst werden. Dieser wird derzeit geäuft durch einen jährlichen Zuschlag von maximal 10 Prozent zur Jagdpatenttaxe, einen jährlichen Beitrag von 10 Prozent aus den Einnahmen, die der Kanton aus dem Wildabschuss erzielt (Wildbretverwertung), sowie praxisgemäss aus den Beiträgen des Bundes zur Wildschadenentschädigung im Rahmen der Programmvereinbarung zu den eidgenössischen Jagdbanngebieten. Die Wildbretverwertung beinhaltet den Verkauf der erlegten Wildtiere in den eidgenössischen Jagdbanngebieten im Rahmen der Regulation und Wertersatzzahlungen bei Fehlabschüssen auf der Jagd oder anderweitig zu leistenden Wertsatz. Aus dem Wildschadenfonds werden Wildschäden am Wald bzw. entsprechende Präventionsmassnahmen, an der Landwirtschaft sowie – im Moment – auch durch Grossraubtiere verursachte Nutztierschäden bezahlt.

Derzeit verfügt der Wildschadenfonds mit 109'260 Franken über ausreichend Kapital (Stand: 31.12.2024). Die nachstehenden Tabellen zeigen allerdings auf, dass das effektive Kapital des Wildschadenfonds in den letzten fünf Jahren (2020–2024) rückläufig war (Tab. 4 und 5). Dies trifft auch zu, wenn die Grossraubtierschäden, die künftig aus der laufenden Rechnung beglichen werden sollen, nicht berücksichtigt werden (Tab. 6).

Tabelle 4. Entwicklung des Kapitals des Wildschadenfonds 2020–2024 (in Fr.)

	2020	2021	2022	2023	2024
Fondsbestand per 31.12.	135'270	132'494	121'876	108'853	109'260

Tabelle 5. Entwicklung des Wildschadenfonds mit den Grossraubtierschäden in den Jahren 2020–2024 (in Fr.)

	2020	2021	2022	2023	2024
Entnahme Wald	0	0	3'130	0	0
Entnahme Landwirtschaft	39'181	40'530	33'817	39'272	35'481
Entnahme Grossraubtierschäden	410	963	10'549	8'673	718
Total Entnahmen	39'591	41'493	47'496	47'945	36'199
Einlage Jagende	12'985	12'425	12'495	12'495	12'565
Einlage Programmvereinbarung / Bund	18'729	18'729	18'729	18'732	18'732
Einlage Wildbretverwertung	7'115	7'563	5'654	3'695	5'310
Total Einlagen	38'829	38'717	36'878	34'922	36'607
Veränderung Fonds	-762	-2'776	-10'618	-13'023	408

Tabelle 6. Entwicklung des Wildschadenfonds ohne Grossraubtierschäden in den Jahren 2020–2024 (in Fr.)

	2020	2021	2022	2023	2024
Entnahme Wald	0	0	3'130	0	0
Entnahme Landwirtschaft	39'181	40'530	33'817	39'272	35'481
Total Entnahmen	39'181	40'530	36'947	39'272	35'481
Einlage Jagende	12'985	12'425	12'495	12'495	12'565
Einlage Programmvereinbarung / Bund	18'729	18'729	18'729	18'732	18'732
Einlage Wildbretverwertung	7'115	7'563	5'654	3'695	5'310
Total Einlagen	38'829	38'717	36'878	34'922	36'607
Veränderung Fonds	-352	-1'813	-69	-4'350	1'126

Die Einlagen sind tendenziell rückläufig. Dies ist einerseits auf die Abnahme der Anzahl an Jagenden im Kanton, andererseits auf die abnehmende Wildbretverwertung aufgrund rückläufiger Abschüsse in den eidgenössischen Jagdbanngebieten zurückzuführen. Dieser Rückgang ist teilweise der Wolfspräsenz im Kanton geschuldet. Offen ist das künftige finanzielle Engagement des Bundes bei den Wildschäden im Rahmen der Programmvereinbarungen zu den Wildtieren (eidgenössischen Jagdbanngebieten) ab dem Jahr 2029. Auch wenn keine konkreten Hinweise vorliegen, kann eine verminderte finanzielle Beteiligung des Bundes im Rahmen künftiger Sparmassnahmen derzeit nicht ausgeschlossen werden.

In Anbetracht der dargestellten Entwicklungen soll die gesetzliche Regelung über die Speisung des Wildschadenfonds in zweierlei Hinsicht angepasst werden: Einerseits wird die seit Längerem gelebte Praxis, wonach die im Rahmen der Programmvereinbarungen im Bereich Wildtiere vom Bund ausgerichteten Beiträge in den Wildschadenfonds eingelegt werden, gesetzlich verankert. Andererseits soll der Landrat den Beitragssatz für den Erlös aus dem Wildabschuss erhöhen können.

2.5.4. Zusammenfassung

Es ist zwischen drei Arten von Entschädigungszahlungen zu unterscheiden:

- Die Finanzierung der Vergütungen bei Schäden durch jagdbares Wild soll wie bis anhin über den Wildschadenfonds erfolgen. Zur Sicherstellung eines ausreichenden Mittelbestandes sind Anpassungen an der gesetzlichen Regelung hinsichtlich der Äufnung des Fonds vorzunehmen.
- Die Finanzierung des Kantonsanteils der Entschädigungen für nachweislich durch geschützte Arten verursachte Schäden soll in Zukunft nicht mehr über den Wildschadenfonds, sondern über das ordentliche Budget erfolgen.
- Für die Finanzierung der vollständig durch den Kanton zu tragenden neuen Entschädigungen für wahrscheinlich durch Grossraubtiere verursachte Schäden gibt es zwei Varianten: Finanzierung über das laufende Budget oder über einen neu zu schaffenden Fonds.

2.6. Bewertung der Varianten

Die Umsetzungsvarianten 1, 2 und 3 unterscheiden sich im anfallenden Aufwand hinsichtlich verschiedener Faktoren. Die folgende Tabelle stellt einen Vergleich der unterschiedlichen Varianten hinsichtlich des administrativen, personellen und finanziellen Aufwands an.

Tabelle 7. Vergleich des anfallenden Aufwands in administrativer, personeller und finanzieller Hinsicht für die Umsetzungsvarianten

	<i>Administrativer Aufwand</i>	<i>Personelle Ressourcen</i>	<i>Finanzielle Ressourcen</i>
Variante 1	+	+	++
Variante 2	++	++	++
Variante 3	0	0	+++

Variante 1 besticht durch den verhältnismässig geringen Aufwand an Personenstunden und Administration. Variante 2 führt durch die Kommission zu einem höheren personellen und administrativen Aufwand im Vergleich zu Variante 1, wobei jedoch eine höhere Sicherheit hinsichtlich der Plausibilität eines Wolfsangriffs erreicht wird. Variante 3 führt zu den höchsten Kosten. Dafür fallen keine bis geringe Aufwendungen im Bereich der Administration und der personellen Ressourcen an.

Aufgrund der Rückmeldungen der Antragsteller, der Vertreter des Bauernverbandes und der Abteilung Landwirtschaft des Departements Volkswirtschaft und Inneres wurde Variante 1 trotz des tiefsten Aufwands als nicht mehrheitsfähig erachtet. Insbesondere die Schaffung einer Kommission ist für die Antragsteller zentral. Weiterverfolgt wird daher Variante 2.

Aufgrund der mit einem Fonds verbundenen operativen administrativen Aufgaben, in Anbetracht der Höhe der erwarteten Ausgaben sowie des Umstandes, dass ein Fonds einzig durch Kantonsbeiträge geäufnet würde, wird die Finanzierung der neuen Entschädigungen für wahrscheinlich durch Grossraubtiere verursachte Schäden über das ordentliche Budget gegenüber der Finanzierung über einen neuen Nutztierentschädigungsfonds favorisiert.

2.7. Erforderliche Gesetzesänderungen

Zur Umsetzung von Variante 2 werden das Gesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (kantonales Jagdgesetz, KJSG) und die landrätliche Verordnung über die Verhütung und Vergütung von Wildschäden (Wildschadenverordnung) geändert. Die erforderlichen Änderungen der in seiner Zuständigkeit liegenden Wildschadenverordnung nahm der Landrat bereits vor. Die geänderte Wildschadenverordnung tritt jedoch nur in Kraft, wenn die Landsgemeinde der vorliegenden Änderung des KJSG zustimmt.

Im KJSG wird der Grundsatz festgehalten, dass der Kanton über die bereits aufgrund des Bundesrechts entschädigungsberechtigten Fälle hinaus weitergehende Entschädigungen für Schäden von Grossraubtieren an Nutztieren ausrichten kann. Die nachweislich durch geschützte Arten wie Wölfe verursachten Schäden werden weiterhin nach Massgabe des Bundesrechts durch Bund und Kanton gemeinsam und voll entschädigt. Darüber hinaus kann der Kanton für weitere mit grosser Wahrscheinlichkeit durch Grossraubtiere verursachte Schäden an Nutztieren Entschädigungszahlungen ausrichten. Dazu wird vorausgesetzt, dass die betroffene Tierhalterin oder der betroffene Tierhalter die zumutbaren Schutz- und Abwehrmassnahmen fachgerecht getroffen hat. In der Wildschadenverordnung konkretisiert der Landrat die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Entschädigungen für durch Grossraubtiere verursachte Schäden.

Die neu vorgesehene Nutztierentschädigungskommission regelt ebenfalls der Landrat in der Wildschadenverordnung. Die Kommission beurteilt Entschädigungsvoraussetzungen in unklaren Fällen und wird vom Regierungsrat gewählt. Die Entscheide der Nutztierentschädigungskommission unterliegen der Beschwerde an das Departement Volkswirtschaft und Inneres und im Anschluss der Beschwerde an das Verwaltungsgericht.

Schliesslich soll der Memorialsantrag auch dazu genutzt werden, die bisherige Finanzierung von Entschädigungszahlungen im Bereich des Jagdwesens neu zu regeln. Sie hängt davon ab, ob die Schäden durch jagdbares Wild wie Rehe oder Hirsche oder durch geschützte Arten wie den Wolf verursacht werden. Die Kosten für Vergütungen bei Schäden durch jagdbares Wild werden weiterhin aus dem Wildschadenfonds geleistet. Dieser wird aktuell aus einem jährlichen Zuschlag von maximal 10 Prozent zur Patenttaxe und einem jährlichen Beitrag von 10 Prozent aus den Einnahmen, die der Kanton aus dem Wildabschuss erzielt, gespiesen. Praxisgemäss werden ausserdem die vom Bund im Rahmen der Programmvereinbarungen im Bereich Wildtiere (Wildtierschutzgebiete / eidgenössische Jagdbanngebiete) ausgerichteten und zweckgebundenen Bundesbeiträge in den Wildschadenfonds eingelegt. Diese Praxis soll mit der Vorlage gesetzlich verankert werden. Da der ausreichende Mittelbestand im Wildschadenfonds aufgrund zunehmender Schäden in der Landwirtschaft, rückläufigen Abschüssen in den Jagdbanngebieten und Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Höhe der künftigen Bundesbeiträge darüber hinaus gefährdet ist, soll der Landrat den Anteil aus Einnahmen aus den Wildabschüssen erhöhen können. Im Gesetz soll neu eine Obergrenze von 20 Prozent defi-

niert werden. Der Landrat legt den Anteil in diesem Rahmen fest. In der Wildschadenverordnung ist ein Beitragssatz von 10 Prozent vorgesehen.

Die Kosten für Vergütungen von Schäden, die nachweislich durch geschützte Arten verursacht wurden, sollen neu nicht mehr über den Wildschadenfonds, sondern über das ordentliche Budget finanziert werden. Ebenfalls über das ordentliche Budget finanziert werden die Kosten für Vergütungen bei Schäden, die mit überwiegender Wahrscheinlichkeit im Zusammenhang mit einer Grossraubtierpräsenz stehen und allein vom Kanton zu tragen sind.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1. Gesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel

Artikel 4a; Vergütung von Wildschäden

Der bestehende Artikel 4a wird neu in vier Absätze unterteilt. Absatz 1 übernimmt den Regelungsinhalt der Sätze 1 und 2 der geltenden Bestimmung. Er bezieht sich auf durch jagdbare Arten verursachte Schäden an Wald, landwirtschaftlichen Kulturen und Nutztieren.

Absatz 2 übernimmt den Regelungsinhalt von Satz 4 der geltenden Bestimmung. Wie bis anhin gilt, dass die durch bestimmte geschützte Tierarten verursachten Schäden von Bund und Kanton gemeinschaftlich getragen werden. Die geschützten Tierarten sind in Artikel 10 Absatz 1 JSV aufgeführt. Im Vergleich zum geltenden Recht wird die Bestimmung mit einer Aufzählung der möglichen Schadensarten ergänzt. Dazu gehören neben Schäden an Wald, landwirtschaftlichen Kulturen und Nutztieren auch Schäden an Bauten, die infolge der Verbreitung des Bibers neu in die Aufzählung aufgenommen werden.

In Absatz 3 werden die Anliegen des Memorialsantrags umgesetzt. Die Bestimmung ermächtigt den Kanton, bei Grossraubtieren – unabhängig von den Voraussetzungen der Bundesgesetzgebung (vgl. Abs. 2) – weitergehende Entschädigungen auszurichten. Die Einzelheiten werden in der landrätlichen Wildschadenverordnung geregelt (vgl. Art. 4b Abs. 2 KJSG).

Im neuen Absatz 4 wird der Regelungsinhalt von Satz 3 der geltenden Bestimmung übernommen und an die neue Gliederung der Bestimmung angepasst. Er entspricht dem Grundsatz «Verhütung vor Vergütung», der auch in Artikel 13 Absatz 4 JSG zum Ausdruck kommt. Voraussetzung für die Entschädigungen ist daher, dass zumutbare Schutzmassnahmen fachgerecht umgesetzt sind.

Artikel 4b; Finanzierung der Entschädigungen für Wildschadenverhütung und -vergütung

In Artikel 4b wird bezüglich der Finanzierung von Schadenvergütungen neu unterschieden, ob diese durch jagdbares Wild oder durch geschützte Arten verursachte Schäden betreffen. Absatz 1 regelt die Finanzierung von Schadenverhütungsmassnahmen und Wildschäden durch jagdbares Wild. Diese werden wie bisher über den Wildschadenfonds finanziert. Neu soll hinsichtlich des Anteils aus dem Erlös des Wildabschlusses (Verkauf der Abschüsse in den eidgenössischen Jagdbanngebieten, Wertersatz der Fehlabschlüsse der Jagdberechtigten und Wertersatz für ungerechtfertigt getötete Tiere nach Art. 37 Abs. 2 und 3 KJSV sowie Jagdvorschriften) nur noch eine Obergrenze von 20 Prozent definiert und dem Landrat die Kompetenz zugesprochen werden, den genauen Satz in der Wildschadenverordnung festzulegen (Bst. b). Dies ermöglicht eine flexible Erhöhung des Beitragssatzes bei zusätzlichem Mittelbedarf und damit die langfristige Sicherung des Wildschadenfonds. Dies ist angezeigt, da einerseits die Einnahmen tendenziell rückläufig sind und ihre künftige Entwicklung unsicher ist und andererseits die Schäden in der Landwirtschaft weiter zugenommen haben. Im neuen Buchstaben c wird eine seit Längerem bestehende Praxis gesetzlich verankert: Die vom Bund im Rahmen der Programmvereinbarungen im Bereich Wildtiere (Wildtierschutzgebiete / eidgenössische Jagdbanngebiete) ausgerichteten und zweckgebundenen Bundesbeiträge werden in den Wildschadenfonds eingelegt.

Im neuen Absatz 1a wird die Finanzierung von Vergütungen von Schäden durch geschützte Arten geregelt. Dies betrifft zum einen die Vergütungen für Schäden, die nachweislich durch geschützte Arten nach Artikel 10 JSV verursacht wurden (vgl. Art. 4a Abs. 2) (Bst. a), und zum anderen die Entschädigungszahlungen für Schäden durch Grossraubtiere, die der Kanton neu über das Bundesrecht hinausgehend und ohne Bundesbeteiligung leistet (vgl. Art. 4a Abs. 3) (Bst. b). Beide Arten von Schadenvergütungen sollen über das ordentliche Budget finanziert werden.

3.2. Inkrafttreten

Die Änderungen im KJSG und der Wildschadenverordnung sollen am 1. Januar 2027 in Kraft treten. Die Veränderungsänderungen stehen unter Vorbehalt der Zustimmung der Landsgemeinde zur Änderung des KJSG.

4. Auswirkungen

4.1. Finanzielle Auswirkungen

Durch die zusätzlich zu entschädigenden Tiere ohne finanzielle Beteiligung durch den Bund steigen die kantonalen Ausgaben. Es ist zusätzlich mit Entschädigungen von 10'000 bis 25'000 Franken pro Jahr zu rechnen. Der Betrag kann stark variieren. Die Mehrkosten sind im Rahmen der ordentlichen Rechnung zu tragen.

4.2. Personelle Auswirkungen

Die Umsetzung des Memorialsantrags führt zu neuen Aufgaben und Verpflichtungen. Die Aufgaben der neuen Kommission, die Beurteilung der strittigen Fälle, die Vor- und Nachbereitung der Kommissionstätigkeit sowie die administrative Bearbeitung der Auszahlung führen zu einem Mehraufwand bei den zuständigen Stellen. Es ist davon auszugehen, dass der Aufwand mit den bestehenden Ressourcen bewältigt werden kann, wobei andere Dienstleistungen allenfalls zurückgestellt oder eingeschränkt werden müssen.

4.3. Organisatorische Auswirkungen

Mit der vorgesehenen Umsetzung des Memorialsantrags wird eine neue verwaltungsinterne Kommission (Nutztierentschädigungskommission) geschaffen. Sie entscheidet, ob die Entschädigungsvoraussetzungen in unklaren Fällen erfüllt sind. Die Kommission setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Abteilung Landwirtschaft, der kantonalen Jagdbehörde und des kantonstierärztlichen Dienstes zusammen. Aufgrund der thematischen Nähe soll die Kommission der Abteilung Landwirtschaft des Departements Volkswirtschaft und Inneres angegliedert werden.

5. Beratung der Vorlage im Landrat

Die Vorlage war im Landrat grundsätzlich unbestritten und stiess auf grosse Akzeptanz. Vereinzelt wurde kritisiert, dass mit der vorgesehenen Regelung den Antragstellern zu weit entgegengekommen wird. Der Landrat stimmte diskussionslos einem Abänderungsantrag der zuständigen landrätlichen Kommission zu, der in Artikel 4b Absatz 1 Buchstabe b KJSG eine flexiblere Formulierung betreffend die Speisung des Wildschadenfonds verlangte: Der Landrat soll diesen mit «maximal 20 Prozent» der Einnahmen des Kantons aus dem Wildabschuss speisen können. Der Regierungsrat schlug noch einen Satz von «10 bis 20 Prozent» vor. Der Beitrag bleibt dadurch weiterhin gedeckelt, während der Spielraum des Landrates vergrössert wird. Darüber hinaus wurden zur Gesetzesänderung keine weiteren nennenswerten Anträge gestellt. Intensiver debattierte der Landrat über die Wildschadenverordnung, die in seiner eigenen Zuständigkeit liegt. Diese Verordnung konkretisiert das KJSG. Abgesehen von einer Präzisierung zur Zusammensetzung der Nutztierentschädigungskommission, wonach die Abteilung Landwirtschaft darin durch eine Person aus dem Bereich des Herdenschutzes vertreten wird, erfolgten aber auch dort keine Änderungen. Chancenlos blieb insbesondere ein Antrag, der in der Wildschadenverordnung von der favorisierten Variante 2 (Einzelfallbeurteilung nicht eindeutiger Fälle durch Kommission mit Herabsetzung des Beweismasses, vgl. Ziff. 2.4.2) zugunsten der Variante 1 (Entschädigungsmodell ohne Kommission, vgl. Ziff. 2.4.1) abweichen wollte. Dasselbe gilt für einen Antrag auf gesamthafte Ablehnung der Gesetzesänderung, der insbesondere mit fehlendem Handlungsbedarf, unverhältnismässigem Aufwand und der Einzigartigkeit der Regelung begründet wurde. Der Landrat erachtete die Lösung als sachgerecht und als geeignete Antwort auf die Sorgen aus der Landwirtschaft.

Was die Aufhebung der Unterstellung der Alpen unter den Gewerbebegriff anbelangt, wurden auf der Basis von 85 Stafeln, für die Ertragswertschätzungen nach der Anleitung 2018 vorhanden sind, die Auswirkungen annäherungsweise geschätzt. Diese betreffen die Verpächter- wie auch die Pächterseite. Verpächterseits wird man – über alle Stafel betrachtet – gemäss dieser Schätzung etwas weniger Einnahmen verzeichnen können. Für die Schätzung mussten umfassende Annahmen getroffen werden, da die konkreten Bestimmungen zur Ausgestaltung der Pachtzinszuschläge erst auf Verordnungsstufe durch den Regierungsrat festgelegt werden.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit grosser Mehrheit, der Vorlage mit den von ihm vorgenommenen Änderungen zuzustimmen und den Memorialsantrag abzuschreiben.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen und den Memorialsantrag «Für eine faire Abgeltung der Tierhalter» als erledigt abzuschreiben:

Änderung des Gesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS VI E/211/1, Gesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Kantonales Jagdgesetz) vom 6. Mai 1979 (Stand 1. Juli 2022), wird wie folgt geändert:

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

¹ Der Kanton entschädigt angemessen die durch jagdbares Wild verursachten Schäden an Wald, landwirtschaftlichen Kulturen und Nutztieren. Ausgenommen sind Schäden durch Tiere, gegen welche nach Artikel 12 Absatz 3 des Bundesgesetzes sowie Artikel 9 Absatz 1 der Jagdverordnung des Bundes¹⁾ Selbsthilfemassnahmen ergriffen werden dürfen.

² Bund und Kanton entschädigen die durch bestimmte geschützte Wildarten verursachten Schäden an Wald, landwirtschaftlichen Kulturen, Nutztieren und Bauten im Rahmen der Bundesgesetzgebung (Art. 13 Abs. 4 Bundesgesetz).

³ Der Kanton kann die durch Grossraubtiere verursachten Schäden an Nutztieren unabhängig von einer Entschädigung des Bundes entschädigen.

⁴ Eine Entschädigung für Schäden nach den Absätzen 1–3 erfolgt nur, wenn der Geschädigte die zumutbaren Abwehr- und Schutzmassnahmen fachgerecht getroffen hat.

Art. 4b Abs. 1 (geändert), Abs. 1a (neu)

¹ Zum Zwecke einer möglichst ausgeglichenen Finanzierung der Schadenverhütungsmassnahmen und der Wildschäden durch jagdbares Wild unterhält der Kanton einen Wildschadenfonds. Dieser wird gespiesen:

b. (geändert) durch einen jährlichen, vom Landrat festzulegenden Beitrag von maximal 20 Prozent aus den Einnahmen, die der Kanton aus dem Wildabschuss erzielt;

c. (neu) durch die Bundesbeiträge zur Wildschadenverhütung und Wildschadenvergütung im Rahmen der Programmvereinbarungen im Bereich Wildtiere.

^{1a} Über das ordentliche Budget finanziert werden die Vergütungen von Schäden durch:

a. geschützte Arten nach Artikel 10 der Jagdverordnung des Bundes gemäss Artikel 4a Absatz 2;

b. Grossraubtiere gemäss Artikel 4a Absatz 3.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2027 in Kraft.

¹⁾ SR 922.01

§ 11 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung

Die Vorlage im Überblick

Das Schweizer Gesundheitswesen steht vor grossen Herausforderungen. Wichtige Themen sind dabei die Kosten und deren Finanzierung. Die Bevölkerung spürt die Entwicklungen im Gesundheitswesen besonders bei den Krankenkassenprämien. Diese steigen stetig an. In den vergangenen Jahren änderte die Bundesversammlung deshalb mehrere Gesetze im Bereich der Krankenversicherung und des Gesundheitswesens. Diese müssen im kantonalen Recht umgesetzt werden. So verpflichtet der Bund die Kantone, künftig mehr Geld für die Prämienverbilligung einzusetzen. Dies ist Teil des Gegenvorschlags zur Prämien-Entlastungs-Initiative. Mit der Prämienverbilligung werden Haushalte mit tiefen und mittleren Einkommen von den Kosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung entlastet.

Mit dieser Vorlage werden die Vorgaben des Bundes im Kanton Glarus umgesetzt. Laut dessen Berechnungen muss der Kanton Glarus künftig mehr als 8 Millionen Franken zusätzlich an Prämienverbilligungen auszahlen. Dafür muss das Prämienverbilligungssystem grundlegend angepasst werden. Die sozialpolitische Wirkung soll dabei möglichst gross sein. Deshalb wird das bisherige Antragssystem abgeschafft: Wer einen Anspruch hat, erhält künftig automatisch eine Prämienverbilligung. Versicherte mit tiefen und mittleren Einkommen gelangen damit ohne das Ausfüllen eines Gesuchs zu ihrer Prämienverbilligung. Im Gesetz wird ausserdem ein sogenanntes Sozialziel festgelegt, also eine Obergrenze für die Belastung durch Krankenkassenprämien. Die Vorlage sieht vor, dass Glarnerinnen und Glarner nicht mehr als 15 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für die Prämien aufwenden müssen. Gleichzeitig sollen die Ausgaben für die Prämienverbilligung besser gesteuert werden können. Künftig entscheidet der Landrat im Rahmen des Budgets, wie viel Geld für die Prämienverbilligung eingesetzt wird. Dabei muss er die Vorgaben des Bundes einhalten.

Daneben werden im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung weitere, untergeordnete Anpassungen an das Bundesrecht vorgenommen. So werden ab 2028 alle Arten von Gesundheitsbehandlungen nach einem einheitlichen Schlüssel von den Krankenversicherern und von den Kantonen finanziert. Dies macht in einem ersten Schritt Anpassungen bei der Finanzierung der Akut- und Übergangspflege nötig. Ausserdem fallen kantonale Regelungen zur Vergütung von Behandlungen an ausserkantonalen Spitälern weg, weil dort neu der Bund Vorgaben macht.

Seit dem 1. Juli 2025 sind die Psychiatrischen Dienste Glarus für die Sicherstellung der psychiatrisch-psychotherapeutischen Versorgung im Kanton Glarus zuständig. Diese übernahmen auch den Leistungsauftrag für die stationäre Psychiatrie des Kantonsspitals Glarus. Im Gesetz über das Gesundheitswesen (Gesundheitsgesetz) ist deshalb der Leistungsauftrag des Kantonsspitals entsprechend anzupassen.

Im Gesundheitsgesetz soll zudem die rechtliche Grundlage geschaffen werden, damit gewisse Bundesgesetze gemeinsam mit anderen Kantonen vollzogen werden können. Dies betrifft unter anderem den Schutz vor Lärm und Strahlung sowie Regelungen zu Tabakprodukten und E-Zigaretten. Aufgrund neuer Verjährungsbestimmungen im Obligationenrecht wird zudem die Aufbewahrungsdauer von Patientenunterlagen von 10 auf 20 Jahre erhöht.

Mit den Anpassungen am Prämienverbilligungssystem erhalten künftig deutlich mehr Personen eine Prämienverbilligung ausbezahlt als heute. Die durchschnittliche Prämienverbilligung für die einzelne Person wird jedoch leicht tiefer ausfallen. Die Finanzierung der Mehrkosten von rund 8 Millionen Franken ist derzeit noch offen. Sie ist in den kommenden Jahren mit Blick auf den gesamten Finanzhaushalt und die Umsetzung des Entlastungspakets 2025+ zu diskutieren. Die weiteren Änderungen haben keine wesentlichen Auswirkungen auf die Bevölkerung oder die Finanzen des Kantons.

Im Landrat wurde die Notwendigkeit und der Zweck der Prämienverbilligung breit anerkannt. Die Unterstützung müsse bei denjenigen Personen ankommen, die sie auch tatsächlich benötigten. Gleichzeitig sei mit Blick auf die hohen Mehrausgaben sicherzustellen, dass die Kosten geplant und gesteuert werden könnten. Anerkannt wurde ausserdem, dass die Vorlage das kantonale Prämienverbilligungssystem deutlich verbessert. Mit der Einführung des Automatismus müssten die anspruchsberechtigten Personen keinen Antrag mehr stellen. Dadurch würden weniger Leute durch die Maschen fallen, weil sie mit der Beantragung der Prämienverbilligung nicht zurechtkommen. Die Ausgaben seien dank des Automatismus für den Kanton zudem besser planbar.

Im Landrat wurde nur ein Änderungsantrag gestellt. Dieser verlangte eine Senkung des Sozialziels von 15 auf 12 Prozent. Damit dürften die Prämien nur noch 12 statt 15 Prozent des verfügbaren Einkommens ausmachen. Die Befürworterinnen und Befürworter der Senkung störten sich daran, dass mit der neuen Vorlage die bisher progressiven Selbstbehalte durch einen einheitlichen Selbstbehalt ersetzt werden. Dadurch müssten die Personen mit den geringsten Einkommen deutlich mehr selbst bezahlen als bisher. Mit der Senkung des Sozialziels sei die Prämienbelastung trotz des höheren Selbstbehalts auch für diese

Personengruppe tragbar. Die Gegnerinnen und Gegner des Senkungsantrags wiesen auf die Komplexität der Vorlage hin. Vor Änderungen wurde gewarnt. Bereits kleine Anpassungen würden schnell zu Mehrkosten in Millionenhöhe führen. Allein die Senkung des Sozialziels von 15 auf 12 Prozent würde zu zusätzlichen Kosten von rund 5 Millionen Franken führen. Bereits die Mehrkosten von 8 Millionen Franken stellten eine enorme Herausforderung dar. Die Annahme des Antrags würde zur Beantragung der Erhöhung des Steuerfusses per 2028 um 3 Prozentpunkte führen.

Der Landrat lehnte den Antrag auf Senkung des Sozialziels von 15 auf 12 Prozent schliesslich mit deutlicher Mehrheit ab. Er beantragt der Landsgemeinde, der unveränderten Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Die Bundesversammlung beschloss in den vergangenen Jahren verschiedene Änderungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG), die im kantonalen Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) umgesetzt werden müssen:

- Der indirekte Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Maximal 10% des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)» schreibt vor, dass die Kantone künftig einen bestimmten Mindestbeitrag für die Prämienverbilligung ausrichten müssen. Zudem müssen sie festlegen, wie hoch der Anteil der Prämien am verfügbaren Einkommen der im Kanton wohnhaften Versicherten maximal sein darf. Das Prämienverbilligungssystem im Kanton Glarus muss deshalb umfassend umgebaut werden (Ziff. 2.1).
- Mit der einheitlichen Finanzierung der Gesundheitsleistungen werden ab dem Jahr 2028 schrittweise alle Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) nach dem gleichen Schlüssel finanziert, unabhängig davon, ob sie ambulant, stationär oder im Pflegeheim erbracht werden. Dies bedingt eine Anpassung des heute gesetzlich festgelegten Finanzierungsschlüssels für Leistungen der Akut- und Übergangspflege (Ziff. 2.2).
- Im Rahmen des sogenannten Kostendämpfungspakets 2 zur Eindämmung der Kostenentwicklung in der OKP wurden auch die Bestimmungen über den Referenztarif angepasst. Der Bundesrat wird neu im Detail regeln, wie der Referenztarif zu bestimmen ist. Die bestehende kantonale Regelung in Artikel 27 EG KVG ist deshalb aufzuheben (Ziff. 2.3).

Ergänzend sollen bei dieser Gelegenheit auch drei kleinere Anpassungen im Gesetz über das Gesundheitswesen (Gesundheitsgesetz, GesG) vorgenommen werden:

- Das Bundesgesetz über den Schutz vor Gefährdungen durch nichtionisierende Strahlung und Schall und das Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten übertragen den Kantonen verschiedene Vollzugsaufgaben. Einige dieser Vollzugsaufgaben werden aufgrund der Grösse des Kantons Glarus sinnvollerweise gemeinsam mit anderen Kantonen wahrgenommen. Dazu ist eine formell-gesetzliche Grundlage für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit anderen Kantonen oder Dritten zu schaffen (Ziff. 3.1).
- Das Kantonsspital Glarus übertrug seinen Leistungsauftrag für die stationäre Psychiatrie an die neu gegründeten Psychiatrischen Dienste Glarus. Im Gesundheitsgesetz ist deshalb zu präzisieren, dass sich der Leistungsauftrag des Kantonsspitals künftig nur noch auf die akutsomatische Versorgung beschränkt (Ziff. 3.2).
- Inhaberinnen und Inhaber einer gesundheitspolizeilichen Bewilligung zur Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung müssen Patientendokumentationen heute während mindestens zehn Jahren aufbewahren. Diese Regelung soll an die neuen Verjährungsbestimmungen des Obligationenrechts angepasst und auf mindestens 20 Jahre erhöht werden (Ziff. 3.3).

2. Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung

2.1. Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative

2.1.1. Ausgangslage

Jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz muss für die Krankenpflege versichert sein (Obligatorium). Die OKP bietet allen Versicherten Zugang zu denselben medizinischen Leistungen. Die Versicherungsprämien werden unabhängig von Einkommen und Gesundheitszustand einheitlich pro Person unter anderem nach Wohnregion und gewählttem Versicherungsmodell vom Krankenversicherer festgelegt.

Als sozialer Ausgleich zu dieser Einheitsprämie verbilligen die Kantone die Prämien von Menschen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen. Für Familien mit unteren und mittleren Einkommen müssen die Kantone die Prämien der Kinder um mindestens 80 Prozent und der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent verbilligen.

Wer Anspruch auf diese sogenannte Individuelle Prämienverbilligung (IPV) hat, ist kantonal geregelt. Die Kantone bestimmen im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben, wem die Prämien wie stark verbilligt werden.

Sie legen den Kreis der Begünstigten, die Höhe der Verbilligung, das Verfahren und die Auszahlungsmodalitäten näher fest.

Die Kantone bezahlen die Prämienverbilligung direkt an die Krankenversicherer der anspruchsberechtigten Personen. Die Krankenversicherer reduzieren die Prämie der anspruchsberechtigten Person um diesen Betrag.

Die Prämienverbilligungen werden von Bund und Kantonen gemeinsam finanziert. Der Bundesbeitrag beträgt fix 7,5 Prozent der Bruttokosten der OKP. Er steigt somit automatisch, wenn die Kosten der OKP und damit die Prämien steigen. Der Beitrag wird auf die Kantone anhand ihrer Wohnbevölkerung aufgeteilt. Die Kantone ergänzen diesen Bundesbeitrag durch eigene Mittel.

2.1.2. Das aktuelle Prämienverbilligungssystem im Kanton Glarus

Im Kanton Glarus ist der Vollzug der Prämienverbilligung auf drei Normstufen geregelt:

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

Tabelle 1 zeigt die wesentlichen Kennzahlen der Prämienverbilligung im Kanton Glarus zwischen 2020 und 2024.

Tabelle 1. Kennzahlen der Prämienverbilligung 2020–2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Leistungsbezüger					
Anzahl IPV-Bezüger	9'622	9'398	9'112	9'395	9'722
davon EL-Bezüger	1'935	1'899	1'852	1'889	1'875
davon Sozialhilfebezüger*	949	828	833	795	753
Finanzieller Aufwand					
Bruttoaufwand (in 1000 Fr.)	19'417	20'097	19'132	20'279	21'865
Prämienverbilligung pro Kopf (in Fr.)	2'018	2'138	2'100	2'158	2'249

* Die ausgewiesene Anzahl Sozialhilfebezüger ist höher als die Anzahl Sozialhilfebezüger gemäss Sozialhilfestatistik, da gewisse Personen als einzige Unterstützungsleistung der Sozialhilfe eine Prämienverbilligung erhalten. Diese wird jedoch nicht als finanzielle Unterstützung im Sinne der Sozialhilfestatistik angesehen.

Zu beachten ist, dass der Anspruch auf Prämienverbilligung im Kanton Glarus heute, mit Ausnahme von Ergänzungsleistungs- und Sozialhilfebezügern, nur auf Antrag ermittelt und ausgerichtet wird. Der Kanton informiert die Bevölkerung zwar umfassend über die Möglichkeit, eine Prämienverbilligung zu beantragen – auf der Website, über die Medien sowie durch Zustellung eines Antragsformulars an alle Haushalte. Es liegt jedoch in der Verantwortung der einzelnen Personen, einen entsprechenden Antrag auch einzureichen. Der Kanton Glarus ist damit einer von lediglich zwei Kantonen, die den Anspruch weder automatisch («von Amtes wegen») prüfen und berechnen noch die potenziell Anspruchsberechtigten gezielt benachrichtigen.

Analysen zur Prämienverbilligung haben dabei ergeben, dass 25–35 Prozent der anspruchsberechtigten Personen keinen Antrag einreichen. Dies sind bis zu 5000 Personen. Die ausbezahlten Prämienverbilligungen fielen deshalb deutlich tiefer aus, als es bei einer automatischen Auszahlung der Fall gewesen wäre.

Berechnung der Prämienverbilligung im Kanton Glarus

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

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

Krankenkassenprämie

Für die Berechnung der Prämienverbilligung wird nicht die effektive Krankenkassenprämie der einzelnen Person, sondern die sogenannte Richtprämie verwendet. Diese entspricht für Erwachsene und junge Erwachsene (18–25 Jahre) aktuell 85 Prozent der vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) jährlich festgelegten Durchschnittsprämie für die Berechnung der Ergänzungsleistungen. Für Kinder entspricht die Richtprämie 100 Prozent der Durchschnittsprämie. Die Durchschnittsprämie entspricht dabei der durchschnittlichen Standardprämie in einem Kanton bei einer Franchise von 300 Franken.

Einkommen

Der Kanton Glarus verwendet als Einkommen das sogenannte anrechenbare Einkommen. Dieses basiert auf dem Total der Einkünfte gemäss der Steuerveranlagung und enthält neben einem Zuschlag von 10 Prozent des steuerbaren Vermögens weitere, vom Landrat definierte Zu- und Abschläge (vgl. Art. 2 und 3 PVV).

Selbstbehalt

Der Selbstbehalt ist im Kanton Glarus aktuell nach Einkommenskategorien abgestuft und bewegt sich zwischen 9 Prozent (bis zu einem anrechenbaren Einkommen von 40'000 Fr.) und 14 Prozent (ab einem anrechenbaren Einkommen über 80'000 Fr.) des anrechenbaren Einkommens (Art. 1 PVV).

2.1.3. Änderungsbedarf

Am 29. September 2023 verabschiedete die Bundesversammlung einen indirekten Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative. Nachdem die Initiative von der Stimmbevölkerung am 9. Juni 2024 abgelehnt und gegen den Gegenvorschlag kein Referendum ergriffen wurde, trat dieser am 1. Januar 2026 in Kraft.

Der Gegenvorschlag verpflichtet die Kantone, mehr Geld für die Prämienverbilligung auszugeben, um einkommensschwache Haushalte zu entlasten. Die Kantone müssen ihre Beiträge an die Prämienverbilligung neu ebenfalls automatisch erhöhen, wenn die Kosten der OKP steigen. Konkret sieht der Gegenvorschlag vor, dass die Kantone neu einen Mindestanteil zwischen 3,5 und 7,5 Prozent der Bruttokosten der OKP für die Prämienverbilligung aufwenden müssen. Dieser Mindestanteil hängt von der Prämienbelastung der 40 Prozent einkommensschwächsten Versicherten im Kanton ab. Machen deren Prämien weniger als 11 Prozent des Einkommens aus, beträgt der Mindestanteil des Kantons 3,5 Prozent der Bruttokosten der OKP. Machen deren Prämien 18,5 Prozent des Einkommens oder mehr aus, beträgt der Mindestanteil des Kantons 7,5 Prozent der Bruttokosten der OKP. Zwischen diesen Eckwerten erhöht sich der Mindestanteil linear. Der Mindestbeitrag des Kantons wird vom Bundesamt für Gesundheit auf Basis des steuerbaren Einkommens für die direkte Bundessteuer und im Verhältnis zur mittleren Prämie im Kanton berechnet. Für die ersten zwei Jahre nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung gilt zudem noch eine Übergangsregelung, wonach der Kantonsbeitrag mindestens 3,5 Prozent der Bruttokosten betragen muss. Der Bund wird unverändert einen fixen Anteil von 7,5 Prozent der OKP-Kosten an die Prämienverbilligung leisten.

Tabelle 2 zeigt die effektiv geleisteten Prämienverbilligungen im Kanton Glarus in den Jahren 2023 und 2024 und die Beiträge, die der Kanton in den Jahren 2025 und 2026 gemäss den neuen bundesrechtlichen Vorgaben theoretisch ausrichten müsste.

Tabelle 2. Effektive (2023 und 2024) und theoretische (2025 und 2026) Beiträge für Prämienverbilligungen (in Fr.)

	2023	2024	2025	2026
Bundesbeitrag	14'145'104	15'510'431	16'454'334	17'240'746
Kantonsbeitrag*	6'133'717	6'354'950	13'089'517	14'315'580
Total Prämienverbilligungen	20'278'821	21'865'381	29'543'851	31'556'326

* Ohne Berücksichtigung der Rückerstattungen.

Mit 13,1 Millionen Franken im 2025 und 14,3 Millionen Franken im 2026 hätte der Kanton Glarus demnach rund 6,7 Millionen Franken bzw. rund 8,0 Millionen Franken mehr für die Prämienverbilligung aufwenden müssen als im Jahr 2024 (ohne Berücksichtigung der Übergangsbestimmung). Die Beiträge für die Prämienverbilligung wären damit zwischen 2024 und 2026 um über 44 Prozent, die Kantonsbeiträge gar um über 127 Prozent angestiegen. Der Kanton Glarus muss aufgrund der neuen Bundesregelung künftig also massiv mehr Geld für die Prämienverbilligung aufwenden. Dies, obwohl die IPV die Prämienbelastung bereits heute

wirksam senkt und die effektive Prämienbelastung im Kanton Glarus im Vergleich zu anderen Kantonen unterdurchschnittlich tief ist.

Bei den erwähnten Mehrkosten ist jedoch zu berücksichtigen, dass im heutigen Antragssystem aktuell schätzungsweise 25–35 Prozent der Anspruchsberechtigten ihren Anspruch nicht geltend machen. Hätten sie dies getan, wären bereits im heutigen System weitere Kosten angefallen (vgl. Tab. 3). Neu genügt es aufgrund der bundesrechtlichen Vorgabe aber nicht, dass diese Mittel theoretisch zur Verfügung stehen. Sie müssen auch tatsächlich ausbezahlt werden.

Der Gegenvorschlag sieht ausserdem vor, dass jeder Kanton festlegen muss, wie hoch der Anteil der Prämie am verfügbaren Einkommen der im Kanton wohnhaften Versicherten maximal sein darf. Dieser Anteil wird auch als Sozialziel bezeichnet.

2.1.4. Umsetzung

2.1.4.1. Rahmenbedingungen

Mit der Umsetzung des Gegenvorschlags zur Prämien-Entlastungs-Initiative wird der Kanton Glarus künftig deutlich mehr Mittel für die Prämienverbilligung ausgeben müssen. Aufgrund der angespannten Finanzlage des Kantons stellt der gesetzlich vorgeschriebene Mindestbeitrag des Kantons auf absehbare Zeit zugleich den maximal finanzierbaren Beitrag dar.

Das Prämienverbilligungssystem soll deshalb so angepasst werden, dass die ausgerichteten Prämienverbilligungen möglichst genau dem minimalen Kantonsbeitrag plus dem Bundesbeitrag entsprechen. Um dies zu erreichen, können die Richtprämien, die Definition des anrechenbaren Einkommens und/oder die Selbstbehalte am anrechenbaren Einkommen entsprechend angepasst werden.

Da das Bundesamt für Gesundheit die genauen Mindestbeiträge der Kantone jeweils erst im Oktober des Vorjahres bekannt gibt, bleiben für eine Anpassung dieser Berechnungsfaktoren auf das Folgejahr hin jeweils nur zwei bis drei Monate Zeit bis zum Jahresende. Dies erfordert ein flexibles und rasches Handeln der zuständigen Behörden. Die Festlegung der entsprechenden Faktoren kann deshalb nicht mehr wie heute teilweise vom Landrat vorgenommen werden, sondern muss durch den Regierungsrat erfolgen können.

Schliesslich stellt sich auch die Frage, ob die Ermittlung der Anspruchsberechtigung nicht mehr auf Antrag hin, sondern automatisch erfolgen soll (sog. Automatismus). In einem System mit Automatismus würde der Kanton den Anspruch auf Prämienverbilligung von Amtes wegen prüfen und festlegen, ohne dass die potenziell anspruchsberechtigten Personen einen Antrag einreichen müssen. Diese Systemfrage ist insbesondere relevant, da heute ein substanzieller Teil der Anspruchsberechtigten keinen Antrag auf Prämienverbilligung einreicht. Da beim Antragssystem im Voraus unklar ist, wie viele Anspruchsberechtigte einen Antrag stellen, besteht eine grosse Unsicherheit hinsichtlich der tatsächlichen Kosten. Diese könnten deutlich über das bundesrechtlich Geforderte hinausgehen. Die Einführung eines Automatismus ermöglicht hingegen eine bestmögliche sozialpolitische Steuerbarkeit und finanzielle Berechenbarkeit.

2.1.4.2. Varianten

Um die möglichen Auswirkungen der erforderlichen Änderungen besser beurteilen zu können, prüfte der Regierungsrat verschiedene Umsetzungsvarianten. Diese Modellvarianten basieren auf dem Jahr 2024 bzw. den für dieses Jahr massgebenden Steuerdaten 2022. Die Varianten beruhen also auf Vergangenheitswerten und lassen deshalb auch nur bedingt eine Aussage zur künftigen Festlegung der einzelnen Eckwerte zu. Sie zeigen aber die Funktionsweise der IPV gut auf. In den Modellberechnungen konnten zudem die Quellensteuerepflichtigen sowie die höheren Richtprämien für Sozialhilfe- und Ergänzungsleistungsbezüger nicht berücksichtigt werden.

Vier mögliche Varianten und ihre Auswirkungen auf den Kantonsbeitrag, die Anzahl IPV-Bezüger, die durchschnittliche IPV und die Berechnungsfaktoren sind in Tabelle 3 dargestellt. Ebenfalls aufgeführt ist die Vorgabe des Bundes betreffend den kantonalen Mindestanteil, die effektiv ausbezahlten Prämienverbilligungen im Jahr 2024 und die Situation, wenn bereits in diesem Jahr alle anspruchsberechtigten Personen einen IPV-Antrag eingereicht hätten.

Wären die Vorgaben des Bundes bereits im Jahr 2024 gültig gewesen, hätte der Kanton Glarus inklusive Bundesanteil mindestens 26,8 Millionen Franken für Prämienverbilligungen ausgeben müssen. Das sind rund 5 Millionen Franken mehr, als der Kanton im Jahr 2024 effektiv ausgegeben hat. Hätten alle anspruchsberechtigten Personen im Jahr 2024 einen IPV-Antrag eingereicht, hätte der Kanton mit 33,7 Millionen Franken aber bereits bisher deutlich mehr ausgegeben, als vom Bundesrecht künftig gefordert wird.

Die vier Varianten basieren alle auf der Annahme, dass der Kanton künftig möglichst genau den bundesrechtlich geforderten Mindestbeitrag für Prämienverbilligungen aufwendet. Sie zeigen auf, wie der Selbstbehalt in Abhängigkeit des Systems zur Ermittlung der Anspruchsberechtigung (Automatismus oder auf Antrag) und der Definition der Richtprämie festgelegt werden muss.

Bei einer Ermittlung der Anspruchsberechtigung wie bisher auf Antrag hin, wurde einerseits eine Variante berechnet, die von einem gleichbleibenden Anteil potenzieller IPV-Bezüger von 66 Prozent der anspruchsberechtigten Personen ausgeht.

rechtigten Personen ausgeht. Da aber auch weitere Personen einen Antrag auf Prämienverbilligung stellen könnten, wurde zusätzlich eine Maximalvariante berechnet, bei der alle Anspruchsberechtigten einen Antrag einreichen. Bei der Ermittlung der Anspruchsberechtigung auf Antrag besteht folglich eine sehr grosse Bandbreite der möglichen finanziellen Folgen.

Das anrechenbare Einkommen wurde in allen Varianten gegenüber der heutigen Definition unverändert belassen. Für den Selbstbehalt wurde ein einheitlicher Wert unabhängig von den bisherigen Einkommenskategorien verwendet (s. dazu die Erläuterungen unter Ziff. 2.1.4.3).

Tabelle 3. Modellvarianten

Variante	Vorgabe Bund	2024		1	2	3		4	
		effektiv	max.			bisher	max.	bisher	max.
Berechnungsfaktoren									
Automatismus	keine	Nein		Ja		Nein			
Richtprämie	keine	bisher*		bisher*	mittlere Prämie**	Bisher*		mittlere Prämie**	
Selbstbehalt	keine	9–14 %		14,21 %	11,75 %	9,36 %		7,94 %	
IPV-Beiträge (in 1000 Fr.)									
Bund	15'510								
Kanton	11'281	6'355	18'234	11'298	11'302	11'302	25'080	11'284	25'054
Total	26'791	21'865	33'744	26'808	26'812	26'812	40'590	26'794	40'564
IPV-Bezüger und durchschnittliche Prämienverbilligung									
Bezüger	keine	9'722	14'860	12'525	14'464	14'205	21'505	15'462	23'408
IPV pro Kopf (in Fr.)	keine	2'249	2'271	2'143	1'854	1'887	1'887	1'733	1'733

* Orientierung an den vom Bund jährlich festgelegten Durchschnittsprämien der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen

** Die mittlere Prämie entspricht der Summe aller tatsächlich gezahlten Prämien, geteilt durch die Anzahl der Versicherten. Die mittlere Prämie berücksichtigt damit die gewählte Franchise, die Wahl eines Modells mit eingeschränkter Wahl des Leistungserbringers und auch den Ein- oder Ausschluss der Unfalldeckung. Die bisherige Richtprämie, die sich an vom Bund jährlich festgelegten Durchschnittsprämien der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen orientiert, bezieht sich hingegen auf die durchschnittlichen Prämien mit 300 Franken Franchise, mit Unfalldeckung und ohne Einschränkung der Leistungserbringer. Über 80 Prozent der Versicherten wählen heute eine höhere Franchise, ein Modell mit eingeschränkter Wahl der Leistungserbringer oder eine Kombination der beiden.

Tabelle 3 erlaubt folgende Erkenntnisse:

- Der Selbstbehalt müsste sich je nach Richtprämie und Ermittlung der Anspruchsberechtigung zwischen rund 7,9 und 14,2 Prozent bewegen. Bei einem Selbstbehalt von 7,9 Prozent und der mittleren Prämie als Richtprämie würde beispielsweise eine einzelne erwachsene Person eine Prämienverbilligung bis zu einem anrechenbaren Einkommen von knapp 57'000 Franken erhalten und ein Paar (ohne Kinder) bis zu einem anrechenbaren Einkommen von 114'000 Franken. Bei einem Selbstbehalt von 14,2 Prozent und der bisherigen Richtprämie läge die IPV-Grenze hingegen wesentlich tiefer, nämlich bei rund 34'000 Franken für einen Erwachsenen bzw. 68'000 Franken bei einem Paar.
- Gegenüber den heute effektiv ausbezahlten Prämienverbilligungen steigen in allen Varianten die Anzahl der IPV-Bezüger, während die durchschnittliche IPV sinkt.
- Bei den Varianten mit der bisherigen Richtprämie (1, 3) fällt die durchschnittliche Prämienverbilligung höher aus als bei den Varianten mit der mittleren Prämie (2, 4). Dafür erhalten bei den Varianten mit der mittleren Prämie insgesamt mehr Menschen eine Prämienverbilligung.
- Bei den Varianten mit einer Ermittlung der Anspruchsberechtigung auf Antrag hin besteht eine grosse Unsicherheit bezüglich der finanziellen Auswirkungen. Würden sämtliche anspruchsberechtigten Personen im heutigen System einen Antrag einreichen, müsste der Kanton 13,8 Millionen Franken mehr ausgeben als bundesrechtlich gefordert. Insgesamt würden bis zu 23'400 Personen und damit über 55 Prozent der Bevölkerung einen Anspruch auf Prämienverbilligung haben.

2.1.4.3. Schlussfolgerungen des Regierungsrates

Aufgrund der Erkenntnisse zu den Modellvarianten ist für den Regierungsrat die Einführung eines Systems mit Automatismus zwingend notwendig. Nur so kann sichergestellt werden, dass die ausbezahlten Prämienverbilligungen möglichst nah an der bundesrechtlichen Minimalvorgabe liegen. Bei einer Beibehaltung der Anspruchsermittlung auf Antrag hin könnten hingegen zusätzliche Mehrkosten im zweistelligen Millionenbereich anfallen, die der Kanton schlicht nicht finanzieren kann. Zudem müsste der Selbstbehalt so tief gesenkt werden, dass auch Paare mit einem anrechenbaren Einkommen von rund 115'000 Franken eine Prämienverbilligung erhalten würden. Dies entspricht einem Bruttolohn von fast 140'000 Franken. Damit würde die Prämienverbilligung bis tief in den Mittelstand erweitert.

Künftig soll ein einheitlicher Selbstbehalt unabhängig vom anrechenbaren Einkommen angewendet werden. Die bisherige progressive Berechnung entfällt. Dies vereinfacht nicht nur die Berechnung, sondern beseitigt auch heute vorhandene Schwelleneffekte zwischen den einzelnen Einkommenskategorien. Von dieser Änderung profitieren insbesondere Paarhaushalte, während Alleinstehende im Vergleich etwas weniger Prämienverbilligung erhalten. Der einheitliche Selbstbehalt schafft damit auch die heute in der Prämienverbilligung vorhandene «Heiratsstrafe» ab, d. h. den Umstand, dass sich der Selbstbehalt bei Paaren aufgrund der Addition der anrechenbaren Einkommen erhöht und die Prämienverbilligung reduziert.

Hingegen sollen sich die Richtprämien weiterhin an der vom Bund jährlich festgelegten Durchschnittsprämie der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen orientieren. Damit erhalten zwar weniger Personen eine Prämienverbilligung, diese fällt aber höher aus. Einkommensschwache Haushalte werden folglich stärker unterstützt. Versicherte, die beispielsweise aus gesundheitlichen Gründen eine tiefe Franchise wählen müssen, erhalten zudem ihre Prämie bei entsprechend tiefem Einkommen vollständig verbilligt.

Der Regierungsrat spricht sich damit für die Modellvariante 1 aus. Tabelle 4 zeigt, wie hoch die Prämienverbilligung und die verbleibende Prämienbelastung für verschiedene Modellhaushalte im Jahr 2024 gemäss dieser Modellvariante 1 ausgefallen wäre. Die Modellhaushalte entsprechen den vom Bundesamt für Gesundheit im Monitoring zur Wirksamkeit der Prämienverbilligung verwendeten Modellhaushalten. Sie stellen Haushalte in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen ohne Anspruch auf Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe dar. Bei der IPV ist aufgezeigt, welcher Anteil sich aus der Differenz zwischen Richtprämie und Selbstbehalt ergibt und welcher Anteil zusätzlich verbilligt wird, damit die Prämien für Kinder um 80 Prozent und der jungen Erwachsenen in Ausbildung um 50 Prozent verbilligt werden.

Tabelle 4. Individuelle Prämienverbilligung und -belastung nach Modellhaushalten (Beträge in Fr.)

	1	2	3	4	5	6	7
	Alleinstehende Rentnerin	Paar mit zwei Kindern	Einelfamilie mit zwei Kindern	Paar mit vier Kindern	Paar mit einem Kind und einer jungen Erwachsenen	Alleinstehende junge, erwerbstätige Person	Paar ohne Kinder
Bruttoeinkommen	45'000	70'000	60'000	85'000	70'000	38'000	60'000
Richtprämie	4'855	12'230	7'375	14'750	14'530	3'560	9'710
Selbstbehalt effektiv*	14,21 %	12,18 %	11,84 %	10,87 %	12,18 %	14,21 %	14,21 %
Total IPV	0	4'957	2'194	7'662	6'800	0	1'184
ordentlich	0	3'704	270	5'514	6'004	0	1'184
Erhöhung Kinder und Jugendliche	0	1'253	1'924	2'148	796	0	0

* Aufgrund des Abzugs von 5000 Fr. für jedes Kind und jeden jungen Erwachsenen in Ausbildung liegt das anrechenbare Einkommen bei den Haushalten mit Kindern (1–5) unter dem Bruttoeinkommen. Der effektive Selbstbehalt (Selbstbehalt im Verhältnis zum Bruttoeinkommen und nicht zum anrechenbaren Einkommen) ist deshalb bei diesen Haushalten tiefer als die 14,21 Prozent.

2.1.4.4. Funktionsweise des neuen Prämienverbilligungssystems

Das Prämienverbilligungssystem soll künftig wie folgt funktionieren:

1. Der Landrat legt mit dem Budget den Bruttobeitrag für die Prämienverbilligungen (Bundes- und Kantonsbeitrag) fest. Dabei muss er den bundesrechtlich vorgegebenen Mindestanteil des Kantons berücksichtigen.
2. Anschliessend bestimmt der Regierungsrat die Höhe des Selbstbehalts auf das anrechenbare Einkommen. Dabei ist es das Ziel, dass die Differenz zwischen der Richtprämie und dem Selbstbehalt in der Summe möglichst dem auszubehaltenden Gesamtbetrag für Prämienverbilligungen entspricht.
3. Die Verwaltung berechnet gestützt auf diese Berechnungsfaktoren den Anspruch auf Prämienverbilligung von Amtes wegen und informiert die Begünstigten, ohne dass diese einen Antrag einreichen müssen.

Die politische Steuerung erfolgt damit weiterhin durch den Landrat, allerdings nicht mehr über die Festlegung des Selbstbehalts, sondern durch die Bereitstellung der entsprechenden finanziellen Mittel im Budget. Der Regierungsrat passt den Selbstbehalt dann entsprechend an. Möchte der Landrat beispielsweise den Selbstbehalt reduzieren, kann er dies indirekt beeinflussen, indem er mehr finanzielle Mittel als bundesrechtlich gefordert für die Prämienverbilligungen bereitstellt.

Auch bei einer Steuerung der Prämienverbilligung über das Budget gilt es jedoch zu beachten, dass sich die Prämienverbilligungsbeiträge im Voraus nicht ganz genau bestimmen lassen. Einerseits sind die massgebenden anrechenbaren Einkommen zum Zeitpunkt der Festlegung des Selbstbehalts nicht vollständig bekannt. Andererseits wird es im Anspruchsjahr durch Zu- und Wegzüge sowie Geburten und Todesfälle Veränderungen bei den anspruchsberechtigten Personen geben.

Zum Schutz der Versicherten wird im EG KVG zudem ein maximaler Selbstbehalt festgelegt. Übersteigt ihre Prämienbelastung diesen Selbstbehalt, erhalten sie garantiert eine Prämienverbilligung. Damit erfüllt der Kanton die Vorgabe von Artikel 65 Absatz 1ter KVG, wonach jeder Kanton festlegen muss, welchen Anteil die Prämie am verfügbaren Einkommen der Versicherten höchstens ausmachen darf.

2.1.5. Finanzielle Auswirkungen

Gemäss den Erläuterungen unter Ziffer 2.1.3 müsste der Kanton Glarus im Jahr 2026 gemäss den neuen Bundesbestimmungen und ohne Berücksichtigung der Übergangsbestimmung mindestens 31,6 Millionen Franken für die Prämienverbilligungen (inkl. Bundesanteil) ausgeben. Der Kantonsanteil wäre rund 8 Millionen Franken höher als im Jahr 2024. Solange die Prämien weiter stärker steigen als die Einkommen, wird sich dieser Betrag in den nächsten Jahren noch weiter erhöhen.

Wie diese Mehrkosten zu finanzieren sind, wird in den nächsten Jahren mit Blick auf den gesamten Finanzhaushalt und die Umsetzung des Entlastungspakets 2025+ zu diskutieren sein. Wie der Regierungsrat bereits im Jahr 2021 in Zusammenhang mit dem Memorialsantrag «10 Prozent des verfügbaren Einkommens für Krankenkassenprämien sind genug» ausgeführt hat, muss der Mehraufwand letztlich entweder über Steuererhöhungen oder Sparmassnahmen finanziert werden (Memorial für die Landsgemeinde 2021, Teil 2, S. 19).

2.2. Einheitliche Finanzierung der Gesundheitsleistungen

2.2.1. Ausgangslage

In der Schweiz werden Leistungen der OKP heute je nach Behandlungsart unterschiedlich finanziert:

- Bei ambulanten Behandlungen – in der Arztpraxis, bei einer Therapeutin oder im Spital ohne Übernachtung – läuft die Finanzierung vollständig über die Krankenversicherer. Der Kanton beteiligt sich nicht.
- Bei stationären Behandlungen – im Spital mit Übernachtung – beteiligt sich der Wohnkanton der Patientin oder des Patienten mit mindestens 55 Prozent an den Kosten. Den Rest übernimmt der Krankenversicherer.
- Bei Pflegeleistungen zu Hause und im Pflegeheim übernehmen die Patientinnen und Patienten und der Krankenversicherer einen fixen Beitrag. Den Rest bezahlt der Wohnkanton; heute ist das etwas weniger als die Hälfte der Kosten.

Die Patientinnen und Patienten beteiligen sich bei allen Behandlungsarten über Selbstbehalt und Franchise an den Kosten.

2.2.2. Änderungsbedarf

Am 24. November 2024 hat die Schweizer Stimmbevölkerung die Änderung des KVG betreffend die einheitliche Finanzierung der Gesundheitsleistungen (Einheitliche Finanzierung ambulant-stationär, EFAS) angenommen. Mit der Reform werden künftig alle Leistungen der OKP nach dem gleichen Schlüssel finanziert – unabhängig davon, ob sie ambulant, stationär oder im Pflegeheim erbracht werden. Die Kantone zahlen ihren Anteil dabei nicht mehr direkt an die Leistungserbringer, sondern an die Krankenversicherer.

Die Vorlage wird schrittweise in Kraft treten: Ab dem 1. Januar 2028 werden alle ambulanten und stationären Leistungen im gleichen Verhältnis von Versicherern und Kantonen finanziert. Ab dem 1. Januar 2032 werden auch die Pflegeleistungen nach dem neuen Verteilschlüssel finanziert. Die Versicherer übernehmen ab dem Jahr 2032 maximal 73,1 Prozent der Kosten, die Kantone mindestens 26,9 Prozent.

Das EG KVG regelt die Spital- und Pflegefinanzierung in den Artikeln 22–28. Der Änderungs- bzw. zusätzliche Regelungsbedarf im EG KVG aufgrund der Änderung des KVG kann zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend beurteilt werden. Die dafür notwendigen Vorbereitungs- und Umsetzungsarbeiten auf Bundesebene haben eben erst begonnen und werden noch einige Zeit dauern. So müssen noch verschiedene Grundlagen (z. B. Kostenrechnung Pflege, Betriebsvergleiche zwischen Pflegeheimen, Tarifstrukturorganisation Pflege, Tarifstruktur und -findung Pflege, freie Pflegeheimwahl, usw.) erarbeitet und Prozesse (z. B. Berechnung Kantonsbeitrag, Rechnungskontrolle, Wohnsitzkontrolle, Zugang zu stationären Rechnungen, Widerspruchsrecht der Kantone bei stationären Leistungen, Kostengutsprache bei stationären Leistungen, Datenzugang usw.) geklärt werden, bevor die kantonale Umsetzung in Angriff genommen werden kann.

Es ist jedoch davon auszugehen, dass die gesetzlichen Regelungen zur Spitalplanung und -finanzierung (Art. 25–28) kaum betroffen sein werden. Diese sind grundsätzlich allgemein gehalten, zudem obliegt die Festlegung des Vergütungsanteils bereits heute dem Regierungsrat (Art. 4 Abs. 1). Hingegen werden die Regelungen zur Pflegefinanzierung (Art. 22–24a) umfassend überarbeitet werden müssen. Da die Pflegeleistungen aber erst ab dem 1. Januar 2032 nach dem neuen Schlüssel finanziert werden, bleibt dafür noch genügend Zeit.

An der Landsgemeinde 2026 ist deshalb einstweilen nur der im Gesetz enthaltene Anteil des Kantons an die Vergütungen der Leistungen der Akut- und Übergangspflege anzupassen (Art. 24 Abs. 1 EG KVG). Im Gegensatz zum Kantonsanteil an den Kosten der stationären Behandlungen ist der Kantonsanteil an den Kosten der Akut- und Übergangspflege nämlich im Gesetz auf 55 Prozent festgelegt. Mit der Umsetzung der ersten Etappe der einheitlichen Finanzierung ab 2028 würde der Kanton ohne Gesetzesänderung einen deutlich höheren Vergütungsanteil übernehmen, als er nach der neuen Regelung müsste (55 % statt 26 % im 2028).

2.2.3. Umsetzung

Artikel 24 Absatz 1 EG KVG ist ersatzlos aufzuheben. Wie bei den ambulanten und stationären Behandlungen soll es künftig auch bei der Akut- und Übergangspflege dem Regierungsrat obliegen, den Kantonsanteil im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben festzulegen.

2.2.4. Finanzielle Auswirkungen

Leistungen der Akut- und Übergangspflege wurden im Kanton Glarus bisher nur in sehr geringem Umfang erbracht. Während im Jahr 2024 keine entsprechenden Leistungen abgerechnet wurden, lag der Kantonsanteil in den Vorjahren zwischen 1000 und 2000 Franken. Aufgrund dieser Erfahrungswerte ergibt sich für den Kanton ein Einsparpotenzial von rund 500 bis 1000 Franken. Werden die Leistungen der Akut- und Übergangspflege in Zukunft jedoch wie geplant vermehrt angeboten, ergibt sich auch ein grösseres Entlastungspotenzial.

2.3. Referenztarife für ausserkantonale stationäre Wahlbehandlungen

2.3.1. Ausgangslage

Seit der KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung können die Versicherten für stationäre Behandlungen unter den auf der Spitalliste ihres Wohnkantons oder jener des Standortkantons aufgeführten Spitälern (Listenspitäler) frei wählen. Der Versicherer und der Wohnkanton übernehmen die Vergütung anteilmässig höchstens nach dem Tarif, der im Wohnkanton für die betreffende Behandlung gilt. Dieser Tarif wird Referenztarif genannt. Ist dieser tiefer als der Tarif des behandelnden Spitals, muss die Patientin oder der Patient die Differenz selber tragen oder über eine entsprechende Zusatzversicherung verfügen. In Notfällen und wenn eine medizinische Leistung nicht in einem Spital erbracht werden kann, das auf der Spitalliste des Wohnkantons aufgeführt ist, übernehmen der Versicherer und der Kanton ausnahmsweise die anteilmässige Vergütung nach dem Tarif des behandelnden Spitals.

Das KVG regelt jedoch nicht, wie der Referenztarif zu bestimmen ist, wenn mehrere Listenspitäler des Wohnkantons die betreffende Behandlung erbringen. Im Kanton Glarus gilt deshalb gemäss Artikel 27 EG KVG die Regelung, dass jeweils der günstigste Tarif für die entsprechende Behandlung in einem Listenspital auf der Spitalliste des Kantons als Referenztarif gilt. Die jeweiligen Referenztarife werden vom zuständigen Departement auf seiner Website publiziert.

2.3.2. Änderungsbedarf

Einzelne Kantone haben bisher zum Teil unrealistisch tiefe Referenztarife festgelegt, was die freie Spitalwahl der Versicherten und den vom Bund angestrebten kantonsübergreifenden Wettbewerb unter den Spitälern beeinträchtigt. Die Bundesversammlung hat deshalb eine gesetzliche Präzisierung vorgenommen. Dies soll bei der Festlegung der Referenztarife Klarheit schaffen, den Wettbewerb unter den Spitälern weiter fördern und die Kostenentwicklung insgesamt dämpfen.

Das KVG hält neu explizit fest, dass die Kantonsregierungen für ausserkantonale stationäre Wahlbehandlungen Referenztarife festlegen müssen. Diese müssen sich am Tarif für eine vergleichbare Behandlung in einem Spital, das auf der Spitalliste des Wohnkantons aufgeführt ist, orientieren. Die Versicherer und der Wohnkanton übernehmen die Vergütung anteilmässig nach dem Referenztarif, höchstens aber nach dem Tarif des behandelnden Spitals.

Neu muss der Bundesrat zudem in einer Verordnung die Einzelheiten regeln. Dazu gehört, was unter vergleichbaren Behandlungen zu verstehen ist und welche der verschiedenen Tarife für vergleichbare Leistungen in Frage kommen. Gemäss der Botschaft des Bundesrates kommen verschiedene Kriterien in Frage, wann eine Behandlung als vergleichbar betrachtet werden kann. Insbesondere spielen die Art der Leistung und der Leistungsbereich eine Rolle, allenfalls auch die Art des Leistungserbringers, beispielsweise der Spitaltyp. Weiter wird zu regeln sein, wie der für den Referenztarif massgebende Tarif für eine vergleichbare Behandlung in einem Spital auf der Spitalliste des Wohnkantons ermittelt wird. Bei der Festsetzung der Regelungen werden auch die Einfachheit, die Transparenz und die administrative Praktikabilität der Herleitung des Referenztarifs eine Rolle spielen.

2.3.3. Umsetzung

Mit der neuen bundesrechtlichen Regelung wird neu der Bundesrat im Detail regeln, wie der Referenztarif für ausserkantonale stationäre Wahlbehandlungen herzuleiten ist. Damit besteht kein Raum mehr für kantonale Regelungen und Artikel 27 EG KVG ist aufzuheben.

2.3.4. Finanzielle Auswirkungen

Sollte der Bundesrat vorsehen, dass in Zukunft nicht mehr der günstigste Tarif für die entsprechende Behandlung in einem Listenspital des Wohnkantons als Referenztarif gilt, sondern ein höherer Wert, werden zumindest kurz- und mittelfristig Mehrkosten für den Kanton entstehen. Da nicht bekannt ist, wie der Bundesrat die Berechnung vornehmen will, können diese nicht näher beziffert werden. Mittel- bis langfristig könnte sich die neue Regelung aufgrund des erhofften verstärkten Wettbewerbs aber durchaus leicht kostendämpfend auswirken.

3. Änderung des Gesetzes über das Gesundheitswesen

3.1. Gemeinsamer Vollzug von Bundesrecht mit anderen Kantonen

3.1.1. Ausgangslage

Das Bundesgesetz über den Schutz vor Gefährdungen durch nichtionisierende Strahlung und Schall (NISSG) und das Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (Tabakproduktegesetz, TabPG) auferlegen den Kantonen seit dem 1. Juli 2019 bzw. 1. Oktober 2024 neue Vollzugsaufgaben zum Schutz vor gesundheitsgefährdender nichtionisierender Strahlung (NIS) und gesundheitsgefährdendem Schall bzw. zum Schutz vor den schädlichen Auswirkungen des Tabak- und Nikotinkonsums.

Das Bundesgesetz über den Schutz vor Gefährdungen durch nichtionisierende Strahlung und Schall regelt die Verwendung von Produkten, die gesundheitsgefährdende nichtionisierende Strahlung (NIS) oder Schallbelastungen erzeugen, wie auch gesundheitsgefährdende Situationen, die auf solche Produkte zurückzuführen sind. So müssen beispielsweise Betreiber von Solarien sicherstellen, dass Minderjährige keinen Zutritt haben. Auch bei kosmetischen Laserbehandlungen und bei der Verwendung von Laserpointern wird der Gesundheitsschutz verbessert.

Das Tabakproduktegesetz enthält Verkaufs- und Werbevorschriften wie auch Meldepflichten für Tabakprodukte und elektronische Zigaretten. Neu dürfen Tabakprodukte schweizweit nur noch an Personen verkauft werden, die über 18 Jahre alt sind. Die Kantone können im Bereich Werbung, Verkaufsförderung und Sponsoring strengere Regeln als der Bund erlassen. Die Umsetzung der Volksinitiative «Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung» ist hingegen noch nicht Bestandteil dieses Gesetzes und wird erst zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft treten.

Für den Vollzug der beiden Bundesgesetze sind weitgehend die Kantone zuständig. Im Bereich des NISSG verteilt sich der Vollzug dabei auf zwei Departemente und die Gemeinden:

- Das Departement Finanzen und Gesundheit (Hauptabteilung Gesundheit) ist für den Vollzug der Bestimmungen zu Solarien und zu Produkten für kosmetische Zwecke zuständig.
- Das Departement Sicherheit und Justiz (Kantonspolizei) stellt die Einhaltung der Regelungen für Laserpointer sicher.
- Die Gemeinden sind für den Vollzug der Vorschriften über Veranstaltungen mit Schall zuständig.

Der Vollzug der Aufgaben im Zuständigkeitsbereich des Departements Finanzen und Gesundheit erfolgt einerseits durch die Kantonsapothekerin (Produkte für kosmetische Zwecke) und andererseits durch eine Fachperson des Gesundheitsamts des Kantons Graubünden (Solarien).

Der Vollzug des Tabakproduktegesetzes im Kanton Glarus soll zu einem grossen Teil durch das Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit Graubünden (ALT) stattfinden. Dieses ist bereits bisher für den Vollzug des Veterinär- und Lebensmittelrechts im Kanton Glarus zuständig. Das ALT sorgte deshalb auch bereits bisher gestützt auf die Lebensmittelgesetzgebung für die Marktüberwachung der Tabakprodukte. Es wird zudem auch den Vollzug des Tabakproduktegesetzes im Kanton Graubünden wahrnehmen. Die Überprüfung des Abgabeverbots mittels Testkäufen soll ebenfalls durch das ALT sowie (voraussichtlich) durch Drittorganisationen wie das Blaue Kreuz erfolgen.

3.1.2. Änderungsbedarf

Gemäss Artikel 103 Absatz 4 der Glarner Kantonsverfassung können Verwaltungsaufgaben durch Gesetz auf Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts übertragen werden. Der Rechtsschutz und die Aufsicht des Kantons müssen dabei sichergestellt sein. Die Landsgemeinde kann diese Befugnisse dem Landrat oder dem Regierungsrat übertragen.

Für die Delegation des Vollzugs des Bundesgesetzes über den Schutz vor Gefährdungen durch nichtionisierende Strahlung und Schall an die ausserkantonale Kantonsapothekerin und an das Gesundheitsamt Grau-

bünden bzw. des Vollzugs des Tabakproduktegesetzes an das ALT fehlt bisher eine gesetzliche Grundlage. Sie soll nun geschaffen werden.

3.1.3. Umsetzung

Im Gesetz über das Gesundheitswesen (Gesundheitsgesetz, GesG) sollen zwei neue Artikel 14a und 14b eingefügt werden. Diese ermächtigen den Regierungsrat, den Vollzug des NISSG bzw. des Tabakproduktegesetzes zu regeln und Vereinbarungen mit anderen Kantonen abzuschliessen oder den Vollzug auf ausserkantonale Organe zu übertragen. Der Wortlaut des neuen Artikels entspricht dabei den bestehenden Regelungen für Lebensmittel und Chemikalien und Badewasser. Sollten die Gemeinden von einer solchen Vereinbarung betroffen sein, würde der Regierungsrat sie vorgängig anhören.

Zudem ist Artikel 19 des Gesetzes über die Handels- und Gewerbetätigkeiten, der den Verkauf von Tabakwaren an Jugendliche unter 16 Jahren verbietet, aufgrund von Artikel 23 des Tabakproduktegesetzes obsolet. Er kann aufgehoben werden.

3.1.4. Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten des Vollzugs sind grundsätzlich durch die Kantone zu tragen, wobei sie für die Durchführung von Kontrollen und Massnahmen auch Gebühren erheben können. Insgesamt sind nur geringfügige Mehrkosten unter 10'000 Franken pro Jahr zu erwarten.

3.2. Stationäre psychiatrische Grundversorgung

3.2.1. Ausgangslage

Das Kantonsspital Glarus (KSGL) gewährleistet die Grundversorgung und den Betrieb einer Notfallstation im Kanton. Zur Grundversorgung zählen ärztliche Behandlungen, die von den Einwohnern des Kantons in bedeutendem Umfang benötigt werden und die einer Spitalinfrastruktur bedürfen.

Gemäss den Erläuterungen zum Gesundheitsgesetz zählen zur breiten (erweiterten) Grundversorgung «die medizinischen Leistungsbereiche der inneren Medizin und der Chirurgie mit ihren Subspezialitäten, die psychiatrischen und sozialmedizinischen Leistungen sowie Leistungen der Hals-Nasen-Ohren- und der Augenheilkunde» (s. Memorial für die Landsgemeinde 2009, S. 99). Neben akutsomatischen Leistungen zählen somit auch psychiatrische Leistungen zur Grundversorgung des KSGL. Entsprechend ist die Psychiatrie auch in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e der Spitalverordnung (SpitalV) als Pflichtleistungsbereich aufgeführt.

3.2.2. Änderungsbedarf

Seit dem 1. Juli 2025 stellen die Psychiatrischen Dienste Glarus (PDGL) die psychiatrisch-psychotherapeutische Versorgung im Kanton sicher. Diese übernahmen die früheren Leistungsaufträge des Kantons an das KSGL, aber auch an die Stiftung Beratungs- und Therapiestelle Glarnerland sowie an die Psychiatrischen Dienste Graubünden für die ambulante, tagesklinische und stationäre Psychiatrie.

Um den gesetzlichen Anforderungen gerecht zu werden, wurde die Übertragung in der Leistungsvereinbarung des Kantons mit dem KSGL als Zusammenarbeit mit Dritten ausgestaltet. Formell blieb damit die Verantwortung für die stationäre Grundversorgung im Bereich der Psychiatrie beim KSGL. Dieses erbringt die Leistungen jedoch neu in Zusammenarbeit mit der PDGL bzw. durch diese.

Um eine klare gesetzliche Regelung zu schaffen, soll präzisiert werden, dass das KSGL nur die akutsomatische Grundversorgung sicherstellen muss. Dazu zählen Spitalleistungen in den Bereichen Medizin, Chirurgie und Gynäkologie. Nicht dazu zählen Leistungen in den Bereichen Langzeitpflege, Psychiatrie und Rehabilitation sowie Spezialbehandlungen. Das KSGL wird damit formell von der Verantwortung für die Sicherstellung einer stationären psychiatrischen Grundversorgung entbunden.

3.2.3. Umsetzung

In Artikel 16 Absatz 2 GesG wird klargestellt, dass zur vom KSGL zu gewährleistenden Grundversorgung nur akutsomatische Behandlungen zählen, welche von den Einwohnern des Kantons in bedeutendem Umfang benötigt werden und die einer Spitalinfrastruktur bedürfen. Zudem soll Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e der Spitalverordnung aufgehoben werden.

Die Sicherstellung einer bedarfsgerechten stationären psychiatrischen Versorgung bleibt trotzdem weiterhin gewährleistet. Der Kanton ist bundesrechtlich und gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b GesG auch kantonrechtlich verpflichtet, die stationäre psychiatrische Behandlung der Einwohnerinnen und Einwohner sicherzustellen. Dies erfolgt über die Glarner Spitalliste «Psychiatrie» und entsprechende Leistungsaufträge mit den auf der Spitalliste aufgeführten Psychiatriekliniken.

Zu beachten ist jedoch, dass der Kanton die Sicherstellung einer stationären psychiatrischen Grundversorgung nicht mehr zwingend im Kanton gewährleisten muss, sondern dies auch durch Leistungsaufträge mit ausserkantonalen Kliniken erreichen könnte. Angesichts des allgemeinen Trends hin zu einer möglichst niederschwelligen, ambulanten Versorgung auch in der Psychiatrie, der zunehmenden Spezialisierung und Kon-

zentration der Leistungen und deren grossen wirtschaftlichen Herausforderungen ist dies für den Regierungsrat eine mögliche künftige Option. So sehen die leistungsspezifischen Anforderungen des Kantons Zürich für die Psychiatrie beispielsweise bereits heute vor, dass eine Akutstation einer Psychiatrieklinik der Akut- und Vollversorgung pro Altersbereich (Kinderpsychiatrie, Jugendpsychiatrie, Erwachsenenpsychiatrie und Alterspsychiatrie) mindestens 15 Betten anbieten muss. Im Vergleich dazu bot das KSGl insgesamt (Erwachsenen- und Alterspsychiatrie) lediglich 11 Betten an. Es würde die Zürcher Anforderungen somit nicht erfüllen. Auch wirtschaftlich resultierte für das KSGl im Bereich der Psychiatrie in den vergangenen Jahren jeweils ein Defizit in der Grössenordnung von rund 1,5 Millionen Franken. Damit stellt sich für den Regierungsrat grundsätzlich die Frage, ob ein stationäres psychiatrisches Angebot im Kanton Glarus aus qualitativen und wirtschaftlichen Gründen noch sinnvoll ist. Hinzu kommt, dass aktuell schweizweit Bemühungen für eine stärkere Konzentration der Spitäler im Gange sind, die auch Auswirkungen auf die Psychiatriekliniken haben werden. Die entsprechenden Fragen sind jedoch erst nach ersten Erfahrungen der PDGL und im Zusammenhang mit der neuen Glarner Spitalplanung im Bereich Psychiatrie, die per 1. Januar 2028 erfolgen wird, zu klären.

Für den Regierungsrat ist dabei aber unbestritten – und eines der Ziele, die mit der Gründung der PDGL verfolgt werden –, dass ambulante Sprechstunden und Behandlungen auch künftig innerkantonale angeboten werden. Ebenso sollen auch im Falle eines Verzichts auf ein innerkantonales stationäres psychiatrisches Angebot, Betten für akute Kriseninterventionen im Kanton Glarus bereitstehen.

3.2.4. Finanzielle Auswirkungen

Die Änderung von Artikel 16 GesG und Artikel 9 SpitalV hat keine direkten finanziellen Auswirkungen. Sollte der Kanton jedoch weiterhin eine stationäre psychiatrische Grundversorgung gewährleisten müssen, könnte sich mittelfristig die Frage nach einer kantonalen Übernahme des Defizits bzw. einer Mitfinanzierung stellen.

3.3. Aufbewahrungsdauer von Patientendokumentationen

3.3.1. Ausgangslage

Inhaberinnen und Inhaber einer gesundheitspolizeilichen Bewilligung zur Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung sind verpflichtet, über jeden Patienten eine Patientendokumentation anzulegen. Das Dossier kann elektronisch geführt werden. Es ist so lange aufzubewahren, als es die Interessen der betroffenen Person und ihrer Angehörigen erfordern, mindestens aber zehn Jahre.

3.3.2. Änderungsbedarf

Am 1. Januar 2020 trat das neue Verjährungsrecht im Haftpflichtrecht in Kraft. Dieses sieht eine Verlängerung der absoluten Verjährungsfrist bei allen Körperschäden und Todesfällen von 10 auf 20 Jahre vor. Die Verlängerung der Verjährungsfristen soll gewährleisten, dass Opfer auch bei Spätschäden (wie sie z. B. bei Kontakt mit Asbest auftreten können) Schadenersatzansprüche geltend machen können.

Der Berufsverband der Schweizer Ärztinnen und Ärzte empfiehlt deshalb der Ärzteschaft, Krankengeschichten – auch bei allenfalls kürzeren kantonalen Mindestaufbewahrungsfristen – während mindestens 20 Jahren aufzubewahren und Versicherungspolice mit einer 20-jährigen Nachdeckung abzuschliessen.

Im Sinne einer klaren und einheitlichen Regelung soll deshalb die Aufbewahrungsfrist für Patientendokumentationen im Gesundheitsgesetz mit dem Verjährungsrecht harmonisiert und für alle Medizinal- und Gesundheitsfachpersonen auf 20 Jahre erhöht werden.

3.3.3. Umsetzung

In Artikel 32 Absatz 3 Gesundheitsgesetz wird die minimale Aufbewahrungsfrist für die Patientendokumentation von 10 auf 20 Jahre erhöht. Diese Aufbewahrungsfrist gilt dabei für alle bestehenden Dossiers, bei denen die zehnjährige Aufbewahrungsfrist zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung des Gesundheitsgesetzes noch nicht abgelaufen ist.

3.3.4. Finanzielle Auswirkungen

Die Änderung der Aufbewahrungsfristen hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton. Hingegen kann sie für die Inhaberinnen und Inhaber einer gesundheitspolizeilichen Bewilligung zur Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung mit geringen zusätzlichen Kosten verbunden sein, da sie allenfalls mehr physischen oder virtuellen Speicherplatz für die Aufbewahrung der Patientendokumentationen benötigen.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung

Artikel 1; Zweck

In der Fussnote wird ein Verweis auf das KVG eingefügt.

Artikel 8a; Sozialziel

Mit dem neuen Artikel 8a wird die Vorgabe von Artikel 65 Absatz 1ter KVG umgesetzt. Demgemäss muss der Kanton festlegen, welchen Anteil die Prämie am verfügbaren Einkommen der Versicherten mit Wohnort im Kanton höchstens ausmachen darf. Dieses Sozialziel sichert den Versicherten einen individuellen Anspruch darauf zu, dass die von ihnen zu tragende Prämienbelastung nicht höher ausfällt, als im Gesetz definiert ist.

Im Kanton Glarus soll das Sozialziel auf 15 Prozent festgelegt werden (Abs. 1). Gemäss den erläuterten Modellrechnungen (vgl. Ziff. 2.1.4.2) hätte die maximale Prämienbelastung eines Haushalts im Jahr 2024 13,12 Prozent betragen. Mit der Festlegung eines rund 2 Prozentpunkte höheren Sozialziels werden die diversen Unsicherheiten berücksichtigt, die bei diesen Berechnungen bestehen. Dazu zählen die Prämien- und Steuerentwicklung, die Nichtberücksichtigung der Quellensteuerpflichtigen sowie der höheren Richtprämien für Sozialhilfe- und Ergänzungsleistungsbezüger. Ein zu niedriges Sozialziel könnte dabei zu hohen zusätzlichen Mehrkosten führen.

In Absatz 2 ist festgelegt, dass für das Sozialziel nicht die von den Versicherten effektiv zu bezahlende Prämie, sondern die mittlere Prämie im Kanton Glarus für die jeweilige Alterskategorie massgebend ist. Die mittleren Prämien entsprechen den von den Versicherten im Durchschnitt tatsächlich bezahlten Prämien sämtlicher Versicherungsformen. Ihre Berechnung ist in Artikel 92 der Verordnung über die Krankenversicherung detailliert geregelt. Die mittlere Prämie wird auch für die Berechnung des kantonalen Mindestanteils verwendet (Art. 65 Abs. 1sexies Bst. b KVG).

In Absatz 3 wird definiert, dass das anrechenbare Einkommen gemäss Artikel 15 als verfügbares Einkommen gilt. Da es keine bundesrechtlichen Vorgaben gibt, ist der Kanton in der Definition des verfügbaren Einkommens frei. Das Bundesamt für Statistik versteht darunter grundsätzlich das Bruttoeinkommen abzüglich der obligatorischen Transferausgaben (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge). Die Prämien-Entlastungs-Initiative definierte das verfügbare Einkommen als das steuerbare Einkommen. Bei beiden Definitionen würde insbesondere das Vermögen einer Person gänzlich unberücksichtigt bleiben. Beim steuerbaren Einkommen wären zudem diverse Abzüge enthalten.

Die Definition des anrechenbaren Einkommens als verfügbares Einkommen ermöglicht demgegenüber eine pragmatische Umsetzung der Bundesvorgabe. Wäre das verfügbare Einkommen anders als das anrechenbare Einkommen definiert, müsste im Vollzug jeweils zusätzlich das verfügbare Einkommen berechnet werden, um zu prüfen, ob die entsprechende Maximalvorgabe eingehalten wird. Eine Anpassung der Berechnung des anrechenbaren Einkommens an eine der oben erwähnten möglichen Definitionen würde andererseits grössere Umstellungen bei den Berechnungsgrundlagen verlangen. Zudem würden Personen mit hohem Vermögen, aber ohne oder nur mit niedrigem Einkommen, oder Personen mit hohen Steuerabzügen (z. B. für BVG-Einlagen oder Beiträge in die Säule 3a) eine Prämienverbilligung erhalten.

Artikel 8b; Massgabe des Budgetkredits

Als Grundsatzbestimmung hält der neue Artikel 8b fest, dass sich die Prämienverbilligungen für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen insgesamt grundsätzlich nach dem vom Landrat bewilligten Budgetkredit richten, wobei das Sozialziel gemäss Artikel 8a zu berücksichtigen ist (Abs. 1). Der Landrat hat dabei den bundesrechtlich geforderten Mindestanteil für den Kantonsbeitrag zu berücksichtigen (Abs. 2). Der Landrat kann demnach einen höheren, nicht aber einen tieferen Beitrag für die Prämienverbilligungen bereitstellen.

Mit dieser Änderung wird der im Budget ausgewiesene Bruttobeitrag für die Prämienverbilligung künftig nicht mehr einer reinen Schätzung entsprechen, die aufgrund der fixierten Berechnungsfaktoren resultiert. Stattdessen bildet der Beitrag eine fixe Vorgabe für die Festlegung der Selbstbehalte durch den Regierungsrat (vgl. Art. 14 Abs. 3).

Artikel 14; Berechnung und Höhe der Prämienverbilligung

Künftig wird der Selbstbehalt auf Basis des vom Landrat bewilligten Budgetkredits und unter Beachtung der Richtprämien jährlich vom Regierungsrat festgelegt werden müssen. Da die mindestens auszubehaltenden Prämienverbilligungen jeweils erst im Oktober des Vorjahres bekannt sind, ist eine Regelung des Selbstbehalts durch den Landrat aufgrund des geforderten raschen und flexiblen Handelns nicht mehr möglich. Da der Selbstbehalt letztlich aber bloss ein Ergebnis des neuen Systems ist, das sich am Total der ausbezahlten Prämienverbilligungen orientiert, besteht für den Regierungsrat de facto kein Handlungsspielraum.

Artikel 17; Geltendmachung des Anspruchs

Statt des bisherigen Antragsverfahrens wird die Verwaltung den Anspruch auf Prämienverbilligung künftig von Amtes wegen prüfen. Die anspruchsberechtigten Personen erhalten dabei wie bisher eine beschwerdefähige Verfügung (Abs. 1). Wird diese rechtskräftig, wird die Prämienverbilligung gemäss Artikel 65 Absatz 1 Satz 2 KVG direkt an den Versicherer ausbezahlt, der sie den Berechtigten gutschreibt (Abs. 1c).

Gemäss Absatz 1a können Anspruchsberechtigte, die freiwillig auf eine ihnen zustehende Prämienverbilligung ganz oder teilweise verzichten wollen, dies der zuständigen Verwaltungsbehörde ohne Begründung mitteilen.

Absatz 1b regelt das Verfahren für den Fall, dass Anspruchsberechtigte keine entsprechende Verfügung erhalten (z. B. bei Quellensteuerpflichtigen). Diese müssen wie bis anhin einen entsprechenden schriftlichen Antrag einreichen. Das Verfahren bleibt niederschwellig.

Artikel 24; Kostenanteil Kanton, Leistungserbringer

Absatz 1 wird gemäss den Erläuterungen unter Ziffer 2.2 gestrichen. Der Kantonsanteil an die Leistungen der Akut- und Übergangspflege wird neu durch den Regierungsrat festgelegt.

Artikel 27; Referenztarif

Der Artikel wird gemäss den Ausführungen unter Ziffer 2.3 gestrichen, da neu der Bundesrat im Detail regeln wird, wie der Referenztarif für ausserkantonale stationäre Wahlbehandlungen herzuleiten ist.

4.2. Gesetz über das Gesundheitswesen

Artikel 14; Lebensmittel und Chemikalien

In den Fussnoten werden Verweise auf das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände und das Bundesgesetz über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen eingefügt. Zudem werden korrekterweise die offiziellen Kurztitel der aufgeführten Bundesgesetze verwendet.

Artikel 14a; Nichtionisierende Strahlung und Schall und Artikel 14b; Tabakprodukte

Die Kompetenz des Regierungsrates zur Regelung des Vollzugs des NISSG bzw. Tabakproduktegesetzes ergibt sich grundsätzlich direkt aus Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe b der Kantonsverfassung. Mit den neuen Artikeln 14a und 14b wird er aber zusätzlich ermächtigt, Vereinbarungen mit anderen Kantonen über den gemeinsamen Vollzug oder dessen Übertragung auf ausserkantonale Organe abzuschliessen. Der Wortlaut des Artikels entspricht demjenigen von Artikel 14 und 15.

Artikel 16; Bestand und Aufgabe des Kantonsspitals; Befugnisse

Absatz 2 wird dahingehend präzisiert, dass zur vom KSGL zu gewährleistenden Grundversorgung nur akutsomatische Behandlungen zählen, die von den Einwohnern des Kantons in bedeutendem Umfang benötigt werden und die einer Spitalinfrastruktur bedürfen (vgl. Erläuterungen unter Ziff. 3.2).

Artikel 32; Aufzeichnungspflicht

In Absatz 3 wird die Mindestaufbewahrungsfrist für die Patientendokumentationen von 10 auf 20 Jahre erhöht.

Artikel 64a; Übergangsbestimmung zur Änderung vom ... Mai 2026

Artikel 64a hält fest, dass die Änderung der Aufbewahrungsfrist auch für sämtliche bisherigen Patientendokumentationen gilt, bei denen die zehnjährige Aufbewahrungsfrist zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung des Gesundheitsgesetzes noch nicht abgelaufen ist.

4.3. Gesetz über die Handels- und Gewerbetätigkeiten

Artikel 19

Mit dem Inkrafttreten des Tabakproduktegesetzes ist die Abgabe von Tabakprodukten und von elektronischen Zigaretten an Minderjährige (unter 18 Jahren) schweizweit verboten. Das Verkaufsverbot an Jugendliche unter 16 Jahren gemäss Artikel 19 des Gesetzes über die Handels- und Gewerbetätigkeiten ist damit obsolet und kann aufgehoben werden.

4.4. Inkrafttreten

Die Änderungen des Prämienverbilligungssystems und die Änderung in Zusammenhang mit der einheitlichen Finanzierung der Gesundheitsleistungen sollen per 1. Januar 2028 in Kraft treten.

Angesichts der grossen finanziellen Auswirkungen, die mit dem Systemwechsel bei der Prämienverbilligung verbunden sind, möchte der Regierungsrat von der Übergangsbestimmung zur Änderung des KVG vom

29. September 2023 Gebrauch machen und vom tieferen Mindestanteil an den Bruttokosten in den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten der Änderung des KVG profitieren. Der Systemwechsel im Bereich der Prämienverbilligung soll somit erst nach Ablauf der Übergangsfrist umgesetzt werden.

Die übrigen Änderungen treten hingegen bereits am 1. Januar 2027 in Kraft.

5. Beratung der Vorlage im Landrat

Das Eintreten auf die Vorlage war im Landrat unbestritten. Kritisch wurde darauf hingewiesen, dass zusätzliche Mittel für die Prämienverbilligung das Grundproblem der steigenden Gesundheitskosten nicht lösen und eine weitergehende Verbilligung der Prämien den Druck zur Kostendämpfung allenfalls sogar senken werden. Da der indirekte Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative aber eine Bundesvorgabe darstelle, seien die Einflussmöglichkeiten des Kantons begrenzt. Dabei wurde im Landrat über die Parteigrenzen hinweg betont, dass die zur Verfügung stehenden Mittel für die Prämienverbilligungen bei denjenigen Personen ankommen müssten, die sie tatsächlich benötigten. Gleichzeitig gelte es aber, die finanzpolitischen Steuerungsmöglichkeiten optimal zu gewährleisten, zumal mit der Anpassung des Prämienverbilligungssystems 8 Millionen Franken an Mehrausgaben auf den Kanton zukämen.

Es wurde vom Landrat weitgehend anerkannt, dass die Vorlage das kantonale Prämienverbilligungssystem verbessere. Mit der Einführung des Automatismus müssten die anspruchsberechtigten Personen keinen Antrag mehr stellen. Es fielen weniger Menschen durch die Maschen, weil sie mit den Formalitäten zur Beantragung der Prämienverbilligung nicht zurechtkommen. Die Ausgaben seien für den Kanton dank des Automatismus zudem besser planbar. Einzelne kritische Stimmen sahen im Automatismus allerdings auch einen Ausbau des Sozialstaats nach dem Giesskannenprinzip. Personen, die gar keine Unterstützung wollen, würden diese nun ungefragt erhalten – wenn auch die Möglichkeit für einen Verzicht besteht.

Positiv wurde auch aufgenommen, dass der Regierungsrat sich bei der Berechnung der Richtprämie weiterhin an der vom Bund jährlich festgelegten Durchschnittsprämie der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen und nicht – wie in der Vernehmlassungsvorlage noch vorgeschlagen – an der mittleren Prämie orientiert. Ebenso habe der Regierungsrat einem Anliegen aus der Vernehmlassung entsprochen und von einer Streichung des Kinderabzugs bei der Einkommensberechnung abgesehen. Familien würden dadurch entlastet.

Einzelne kritische Voten wiesen im Landrat allerdings darauf hin, dass trotz der Vorteile, die mit der Vorlage sozialpolitisch erzielt werden und obwohl beträchtlich mehr Geld ausgegeben wird, die Geringverdienenden inskünftig weniger Prämienverbilligungen erhalten. Daraus entwickelte sich eine kontroverse Debatte. Diese mündete im Antrag, zur Verbesserung der Situation der unteren Einkommensklassen ein Sozialziel von 12 statt 15 Prozent festzulegen. Die Befürworterinnen und Befürworter dieses Antrags argumentierten, dass mit der neuen Vorlage die Progression des Selbstbehalts vollständig weg falle. Dies stelle einen grundlegenden Systemwechsel dar. Der positive Effekt sei zwar, dass damit die bisherige Heiratsstrafe aufgehoben werde. Gleichzeitig bedeute der Wegfall der Progression aber auch, dass ein zentrales sozialpolitisches Element verloren gehe: Denn die Personen mit den geringsten Einkommen zahlten bis anhin einen Selbstbehalt von 9 Prozent. Jetzt betrage dieser gemäss aktuellen Modellrechnungen unabhängig vom Einkommen für alle gleichermassen 14,21 Prozent. Damit müssten die Ärmsten mehr als die Hälfte zusätzlich bezahlen, was ihr ohnehin schmales Budget stark belaste.

Gemäss den Berechnungen sei die Beibehaltung der Progression aber keine Lösung, da sie zu einem Anstieg der Selbstbehalte der höheren Einkommen führen würde und damit auch das Sozialziel nach oben angepasst werden müsste. Dies sei nicht sinnvoll, weshalb beim Sozialziel angesetzt werden soll. Die Senkung des Sozialziels von 15 auf 12 Prozent Sorge im Sinne einer Mindestabsicherung dafür, dass die Prämienbelastung auch ohne Progression für Personen mit tiefen Einkommen tragbar ist. Die Reform bringe so für die unteren Einkommensschichten keine versteckte Mehrbelastung. Vielmehr bewirke sie eine Verbesserung für jene Leute, die bereits heute wenig finanziellen Spielraum haben. Das Herabsetzen des Sozialziels auf 12 Prozent führe zwar zu Mehrausgaben für den Kanton. Das System sei dadurch aber gerechter ausgestaltet. Dass aufgrund der höheren Ausgaben für die Prämienverbilligung die Steuern steigen, sind sich die Befürworterinnen und Befürworter bewusst, betrachten dies aber als fairer und sozialer, zumal die Steuerlast vom Einkommen abhängt.

Die Gegnerinnen und Gegner des Senkungsantrags wiesen auf die Komplexität der Vorlage hin. Vor Änderungen wurde gewarnt. Bereits kleine Anpassungen würden schnell zu Mehrkosten in Millionenhöhe führen. So habe auch die beantragte Senkung des Sozialziels ihren Preis. Dieser belaufe sich gemäss aktuellen Schätzungen auf rund 5 Millionen Franken. Die Mehrkosten gemäss Vorlage machten bereits 8 Millionen Franken aus. Deren Gegenfinanzierung sei noch nicht gesichert. Die noch einmal dazukommenden Mehrkosten von 5 Millionen Franken würden 3 Steuerfuss-Prozentpunkten entsprechen. Der Landsgemeinde gelte es bei einer Annahme eines solchen Antrags zu kommunizieren, dass eine Senkung des Sozialziels auf 12 Prozent zur Beantragung einer Erhöhung des Steuerfusses per 2028 um 3 Prozentpunkte führen würde. So kenne diese den Preis. Es wurde zudem betont, dass der Landrat ohnehin die Möglichkeit habe, über das Budget

gezielt mehr Mittel für die Prämienverbilligung bereitzustellen. Jetzt ginge es aber vorerst einmal darum, den Weg einzuschlagen. Der Fokus sei auf das finanzpolitisch Mögliche zu legen. Bereits die Mehrkosten von 8 Millionen Franken stellten eine enorme Herausforderung dar. Nachjustierungen seien an die Hand zu nehmen, wenn sich eine Fehlentwicklung abzeichne. Und nicht zuletzt seien vergleichbare Zielsetzungen auf kantonaler und nationaler Stufe vom Volk abgelehnt worden. Der Landrat lehnte in der Folge den Antrag auf Senkung des Sozialziels von 15 auf 12 Prozent mit deutlicher Mehrheit ab. Weitere Änderungsanträge wurden nicht gestellt.

Der Landrat unterbreitet damit die Gesetzesänderung, wie von der landrätlichen Kommission und dem Regierungsrat beantragt, unverändert der Landsgemeinde.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS VIII D/21/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) vom 3. Mai 2015 (Stand 1. Januar 2023), wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1 (geändert)

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

Art. 8a (neu)

Sozialziel

¹ Die Prämie darf höchstens 15 Prozent des verfügbaren Einkommens der Versicherten mit Wohnort im Kanton Glarus ausmachen.

² Als massgebende Prämie gilt die mittlere Prämie im Kanton Glarus für die jeweilige Alterskategorie.

³ Als verfügbares Einkommen gilt das anrechenbare Einkommen gemäss Artikel 15.

Art. 8b (neu)

Massgabe des Budgetkredits

¹ Der Kanton gewährt den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen nach Massgabe des vom Landrat bewilligten Budgetkredits und unter Berücksichtigung des Sozialziels Prämienverbilligungen.

² Der Landrat berücksichtigt bei der Festlegung des Budgetkredits die bundesrechtliche Vorgabe, wonach die Prämienverbilligung pro Kalenderjahr gesamthaft einem bestimmten Mindestanteil der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung der Versicherten, die ihren Wohnort im Kanton haben, entsprechen muss (Art. 65 Abs. 1 quater KVG).

Art. 14 Abs. 3 (geändert)

³ Der Selbstbehalt wird vom Regierungsrat aufgrund des vom Landrat bewilligten Budgetkredits als prozentualer Anteil am anrechenbaren Einkommen festgelegt.

¹⁾ SR 832.10

Art. 17 Abs. 1 (geändert), Abs. 1a (neu), Abs. 1b (neu), Abs. 1c (neu), Abs. 2 (geändert)

¹ Personen, welche Anspruch auf Prämienverbilligung haben, stellt die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde eine Verfügung zu, in welcher die Höhe des Prämienverbilligungsbeitrages festgestellt wird.

^{1a} Anspruchsberechtigte, welche freiwillig auf die Prämienverbilligung ganz oder teilweise verzichten wollen, können dies der zuständigen kantonalen Verwaltungsbehörde innert der Beschwerdefrist ohne Begründung schriftlich mitteilen.

^{1b} Versicherte, die keine Verfügung erhalten haben und Anspruch auf Prämienverbilligung erheben, können den Erlass einer solchen bei der zuständigen kantonalen Verwaltungsbehörde verlangen. Entsprechende Anträge sind schriftlich einzureichen und zu begründen.

^{1c} Die rechtskräftig zugesprochenen Prämienverbilligungsbeiträge werden den Versicherern gemäss Artikel 65 KVG ausbezahlt und den Berechtigten von den Versicherern gutgeschrieben.

² Der Regierungsrat regelt das weitere Verfahren.

Art. 24 Abs. 1 (aufgehoben)

¹ Aufgehoben.

Art. 27

Aufgehoben.

II.

1.

GS VIII A/1/1, Gesetz über das Gesundheitswesen (Gesundheitsgesetz, GesG) vom 6. Mai 2007 (Stand 1. Januar 2023), wird wie folgt geändert:

Art. 14 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Regierungsrat regelt den Vollzug des Lebensmittelgesetzes²⁾ und des Chemikaliengesetzes³⁾. Er kann Vereinbarungen mit anderen Kantonen über den gemeinsamen Vollzug oder dessen Übertragung auf ausserkantonale Organe abschliessen.

Art. 14a (neu)

Nichtionisierende Strahlung und Schall

¹ Der Regierungsrat regelt den Vollzug des Bundesgesetzes über den Schutz vor Gefährdungen durch nichtionisierende Strahlung und Schall⁴⁾. Er kann Vereinbarungen mit anderen Kantonen über den gemeinsamen Vollzug oder dessen Übertragung auf ausserkantonale Organe abschliessen.

Art. 14b (neu)

Tabakprodukte

¹ Der Regierungsrat regelt den Vollzug des Tabakproduktegesetzes⁵⁾. Er kann Vereinbarungen mit anderen Kantonen über den gemeinsamen Vollzug oder dessen Übertragung auf ausserkantonale Organe abschliessen.

Art. 16 Abs. 2 (geändert)

² Das Kantonsspital gewährleistet die Grundversorgung und den Betrieb einer Notfallstation im Kanton. Zur Grundversorgung zählen akutsomatische Behandlungen, welche von den Einwohnern des Kantons in bedeutendem Umfang benötigt werden und die einer Spitalinfrastruktur bedürfen.

²⁾ SR 817.0

³⁾ SR 813.1

⁴⁾ SR 814.71

⁵⁾ SR 818.32

Art. 32 Abs. 3 (geändert)

³ Die Dossiers sind so lange aufzubewahren, als es die Interessen der betroffenen Person und ihrer Angehörigen erfordern, mindestens aber 20 Jahre.

Art. 64a (neu)

Übergangsbestimmung zur Änderung vom

¹ Für Patientendokumentationen bei denen die zehnjährige Aufbewahrungsfrist zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Änderung von Artikel 32 Absatz 3 noch nicht abgelaufen ist, gilt die Mindestaufbewahrungsfrist von 20 Jahren.

2.

GS IX B/25/1, Gesetz über die Handels- und Gewerbetätigkeiten vom 5. Mai 2013 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Titel nach Art. 18

8. (aufgehoben)

Art. 19

Aufgehoben.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Artikel 8a und 8b sowie die Änderungen von Artikel 14, 17 und 24 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung treten am 1. Januar 2028 in Kraft. Die übrigen Änderungen treten am 1. Januar 2027 in Kraft.

§ 12 Gewährung eines Verpflichtungskredits über 1,4 Millionen Franken für die Projektierung neuer Verwaltungsgebäude in Glarus

Die Vorlage im Überblick

Die kantonale Abteilung Soziale Dienste erbringt ihre Dienstleistungen in Stützpunkten in allen drei Gemeinden. Eine Organisationsanalyse empfiehlt die Zusammenführung dieser Stützpunkte an einem zentralen Standort. Damit sollen die Abläufe verbessert und die bereits gute Qualität der Dienstleistungen weiter gestärkt werden. Für die Zusammenführung wird ein Standort im Zentrum von Glarus ins Auge gefasst: An der Kirchstrasse 1 und 3 sowie Burgstrasse 25 werden Räume frei, weil das Bildungszentrum Gesundheit und Soziales auf das Areal der Berufsfachschule in Ziegelbrücke umzieht. Diese Gelegenheit wird genutzt, um den bestehenden Standort baulich weiterzuentwickeln.

Das geplante Projekt sieht zwei Neubauten auf der betroffenen Parzelle sowie einen geringfügigen Umbau eines bestehenden Gebäudes vor. Vorliegend wird der Landsgemeinde ein Verpflichtungskredit über 1,4 Millionen Franken für die Projektierung beantragt. Die Gesamtkosten belaufen sich grob geschätzt auf zirka 11,5 Millionen Franken. Über den Objektkredit wird die Landsgemeinde zu einem späteren Zeitpunkt befinden. Die Inbetriebnahme ist für 2031 vorgesehen.

Die neuen Verwaltungsgebäude sollen städtebaulich und ökologisch hohen Anforderungen genügen und stehen im Einklang mit der kantonalen Immobilienstrategie. Der Wirtschaftlichkeit wird grosse Bedeutung beigemessen. Deshalb ist vorgesehen, möglichst viel nutzbare Fläche zu schaffen. Nicht nur die Sozialen Dienste sollen in den neuen Gebäuden untergebracht werden können, sondern auch weitere Verwaltungseinheiten wie etwa das Passbüro. Dies führt zu weiteren räumlichen und betrieblichen Verbesserungen. Dadurch können Mietverhältnisse aufgelöst oder nicht mehr benötigte Immobilien im Eigentum des Kantons verkauft werden. Für die Bevölkerung entsteht ein einfach zugänglicher, zentraler Standort.

Die Vorlage war im Landrat unbestritten. Der vorgesehene Standort für die geplanten Verwaltungsgebäude in Glarus wurde als ideal bezeichnet. Dass der Landsgemeinde vor dem eigentlichen Objektkredit ein Projektierungskredit unterbreitet wird, wurde ebenfalls positiv beurteilt. Damit könne sich das Volk frühzeitig zur eingeschlagenen Stossrichtung äussern. Mehrere im Landrat abgegebene Voten unterstützten die vorgesehene Durchführung eines Projektwettbewerbs. Verschiedene Planerteams sollen Projektideen erarbeiten. Zwar sei ein solcher Wettbewerb mit Kosten verbunden. Gerade im vorliegenden Fall erhöhe ein Wettbewerb aber die Qualität des Projekts. Der Landrat folgte dabei allerdings diskussionslos dem Antrag der zuständigen landrätlichen Kommission, für die Durchführung des Projektwettbewerbs das sogenannte selektive Verfahren vorzuschreiben. Bei diesem Verfahren wird – im Gegensatz zum offenen Verfahren – nur eine beschränkte Anzahl von Teams, die bestimmte Eignungskriterien erfüllen, zum Wettbewerb zugelassen. Das reduziert die Verfahrenskosten und sichert eine hohe Qualität der eingereichten Beiträge.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem Beschlussentwurf zum Verpflichtungskredit für die Projektierung neuer Verwaltungsgebäude mit der von ihm vorgenommenen Änderung zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Auszug Bildungszentrum Gesundheit und Soziales

Mit der Fertigstellung des Erweiterungsbaus der Berufsfachschule in Ziegelbrücke zieht das Bildungszentrum Gesundheit und Soziales (BZGS) von Glarus nach Ziegelbrücke (voraussichtlich per Ende 2027). Dadurch werden die Liegenschaften an der Kirchstrasse 1 und 3 sowie an der Burgstrasse 25 in Glarus frei. Diese befinden sich im Eigentum des Kantons.

1.2. Zusammenführung der Stützpunkte der Sozialen Dienste

Die Landsgemeinde 2024 änderte das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe. Damit wurde die Zusammenführung der aktuell drei Stützpunkte der Sozialen Dienste an einem Standort ermöglicht. Diese ist eine Massnahme im Rahmen einer umfassenden Organisationsanalyse bzw. Reorganisation der Sozialen Dienste. Die Zusammenführung soll mehr Klarheit über Abläufe und Zuständigkeiten sowie eine Verbesserung der bereits guten Qualität der Dienstleistungen bringen.

1.3. Langfristige Immobilienplanung

Für die langfristige Immobilienplanung des Kantons werden die Infrastruktur-Bedürfnisse (Nachfrage) sowie die Ausrichtung des Immobilienportfolios (Angebot) durch eine räumliche und finanzielle Planung ermittelt

strasse 25 sollen jedoch zwei Neubauten entstehen. Dadurch wird ein erweitertes Raumprogramm am Standort ermöglicht. Dies erlaubt, diverse Nutzungen aus den für sie ungeeigneten Flächen an der Postgasse 27 und 29 in optimierten Räumlichkeiten unterzubringen. In einem zweiten Schritt können dank den frei gewordenen Flächen die verbleibenden Nutzungen in der Liegenschaft Alte Stadtschule / Postgasse 29 besser verteilt und genutzt werden. Auf die gemieteten Räumlichkeiten an der Postgasse 27 kann verzichtet werden.

2.3. Raumprogramm und Rahmenbedingungen

Das Raumprogramm umfasst die notwendigen Flächen für:

- die Abteilung Soziale Dienste bestehend aus Berufsbeistandschaft, Existenzsicherung, Kinder- und Jugendhilfe, Opferberatung und Zentrale Dienste;
- die Hauptabteilung Soziales inklusive der Fachstelle für Behindertenfragen und soziale Einrichtungen;
- den Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst; sowie
- die Abteilung Migration und Passbüro.

Aufgrund der erschwerten Zugänglichkeit wird im Untergeschoss auf eine Einstellhalle für Fahrzeuge verzichtet. Stattdessen ist dieses als möglicher Standort für dem Kanton fehlende Lagerflächen und Archivflächen vorgesehen.

Die Parzelle befindet sich in der Kernzone des Wiederaufbaubereichs. Daraus ergeben sich einige baurechtliche Besonderheiten, die es bei der Projektierung zu berücksichtigen gilt. Vier Vollgeschosse mit einer Gebäudehöhe von 13,5 Meter (traufseitig) sind erlaubt. Für das Grundstück gelten die geschlossene Bauweise sowie der Baulinienplan Ortsteil Glarus. Gemäss Baulinienplan sind An- und Nebengebäude im Innenhof zulässig, sofern diese eine Nebennutzung (und keine Hauptnutzung) aufweisen und sich strukturell klar vom Hauptgebäude abgrenzen.

Dem ortstypischen Strassenbild von Glarus mit kleinteiligen Häuserzeilen mit vielfältiger Farbgestaltung wird im Rahmen der weiteren Planung architektonisch Rechnung getragen. Die Einordnung, der Umgang mit dem solitären Eckbau (Kirchstr. 1) und die Bauvorschriften (Baulinien und Höhen) bringen Herausforderungen mit sich. Die Lage ist für die zukünftigen Nutzungen passend und eine Durchmischung von Nutzungen in der Kernzone wünschenswert. Die Möglichkeit von Durchgängen zum Hinterhof lassen ein Spiel von öffentlichen und halböffentlichen Bereichen zu und fördern die Durchmischung und Belebung des Quartiers. In der weiteren Planung soll auch aufgezeigt werden, wie der Bau aus Nachhaltigkeitsgründen zu einem späteren Zeitpunkt (bei Nichtgebrauch durch die kantonale Verwaltung) als Wohnraum genutzt werden könnte.

2.4. Folgeprojekte

Durch den Umzug der Abteilungen Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst sowie Migration und Passbüro an den neuen Standort entstehen an der Postgasse 29 freie Flächen. Die Abteilung Justizvollzug sowie die Fachstelle Administrativmassnahmen sollen im Rahmen dieser Rochade von den gemieteten Flächen an der Postgasse 27 an die Postgasse 29 verlegt werden. Darüber hinaus bieten sich Möglichkeiten, das Berufsinformationszentrum, das Landesarchiv sowie das Verhörzimmer der Staatsanwaltschaft innerhalb der Liegenschaft Postgasse 29 funktional und räumlich besser zu positionieren. Für eine sinnvolle Anordnung der betroffenen Einheiten müssen auch Abteilungen der Departemente Sicherheit und Justiz sowie Bildung und Kultur innerhalb des bestehenden Geschosses umplatziert werden.

Erste Abklärungen mit den betroffenen Abteilungen fanden bereits statt. Diese werden im Rahmen eines partizipativen Planungsprozesses in der Umsetzungsplanung weiter vertieft, um die betrieblichen Anforderungen bestmöglich zu berücksichtigen. Die Kosten der voraussichtlichen baulichen Massnahmen für diese Optimierungen belaufen sich gemäss einer Schätzung auf 420'000 Franken. Diese Kosten sind nicht Teil des vorliegenden Antrags.

2.5. Einordnung in die Immobilienstrategie

Die Nutzung ist der massgebliche Treiber der Entwicklung des kantonalen Immobilienportfolios. Es besteht bei diesem Projekt ein klarer Bedarf an Infrastruktur zur Erfüllung einer kantonalen Aufgabe. Die kantonalen Liegenschaften müssen nutzungsgerecht und zweckmässig sein. Mit den geplanten Verwaltungsgebäuden entstehen wirtschaftliche, effiziente Flächen, die den heutigen Gesetzen und Normen entsprechen. Die Nähe zu weiteren Verwaltungsliegenschaften begünstigt Synergienutzungen von Allgemeinräumen wie Sitzungszimmern oder Garderoben und Duschen. Mit dem unter Ziffer 2.4 skizzierten Folgeprojekt kann zudem eine neue Ausgangslage geschaffen werden, die eine Optimierung vieler weiterer Flächen in der kantonalen Verwaltung ermöglicht. Es werden strategiekonforme Lösungen angestrebt, die für den Kanton gesamthaft nachhaltig und vorteilhaft sind, statt lediglich konkrete Einzelnutzungen zu optimieren. Ein qualitätsorientiertes Vergabeverfahren soll gewährleisten, dass die neuen kantonalen Bauten eine städtebaulich und architektonisch hohe Qualität aufweisen. Der Kanton fördert damit das Bewusstsein für qualitatives Bauen.

Der Kanton hält die zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben notwendigen Liegenschaften grundsätzlich im Alleineigentum. Bei Entwicklungsprojekten werden stets potenzielle Auflösungen von Mietverhältnissen geprüft. Ziel ist die Zentralisierung in eigenen Objekten anstelle einer Mietlösung. Bei Fertigstellung des Pro-

jekts können zwei Wohnungen an der Postgasse 27 in Glarus und das Wohn- und Geschäftshaus Bahnhofstrasse 13 in Schwanden gekündigt werden.

Zwei Liegenschaften im Eigentum (Bahnhofstr. 24 in Näfels und Winkelstr. 22 in Glarus) stehen danach zur Vermietung, Veräusserung oder Abgabe im Baurecht zur Verfügung. Eine weitere Nutzung dieser Liegenschaften durch den Kanton ist nicht ausgeschlossen, steht aber zum jetzigen Zeitpunkt nicht im Vordergrund.

3. Termine und Kosten

3.1. Weiteres Vorgehen und Termine

Für die Realisierung des Projekts soll ein Wettbewerb ausgeschrieben werden (selektives Verfahren). Dessen Ziel ist es, ein Projekt zu finden, das die Vorgaben des Raumprogramms und die Anforderungen an das Bauen in der Kernzone Wiederaufbaugbiet auf die betrieblich und ökonomisch bestmögliche Weise umsetzt und gleichzeitig die aktuellen Anforderungen an die Nachhaltigkeit und Energieeffizienz optimal zu erfüllen vermag.

Nach dem Wettbewerb folgt die Projektierung. Der Landsgemeinde 2026 soll vorliegend der Projektierungskredit für die Durchführung des Wettbewerbs, die Projektierung (bis Bauprojekt inkl. Kostenvoranschlag $\pm 10\%$) und die Ausschreibungsplanung (Teil der SIA Phase 41) beantragt werden. Ohne vorgezogene Ausschreibungsplanung entstünde ein Planungsunterbruch von einem guten halben Jahr zwischen Ende Bauprojekt und der Landsgemeinde 2029 (Beantragung Objektkredit).

Tabelle 1. Terminplanung

	2026				2027				2028				2029				2030				2031			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Entscheid Landsgemeinde zu Projektierungskredit		•																						
Vorbereitung Wettbewerb																								
Wettbewerb																								
Vorprojekt																								
Bauprojekt inkl. Kostenvoranschlag																								
Entscheid Landsgemeinde zu Objektkredit														•										
Realisierung																								
Inbetriebsetzung																						•		

Es ist zu beachten, dass der aktuelle Grobterminplan noch nicht auf einem Projekt basiert und keine Reserven für Unvorhergesehenes beinhaltet.

3.2. Kostengrobschätzung Projekt und Projektierungskosten

Die Kostengrobschätzung für die Machbarkeit wurde auf der Basis von Erfahrungswerten erstellt. Die Kostengenauigkeit von $\pm 25\%$ Prozent spiegelt den momentanen Kenntnisstand wider. Die Kosten für ein Neubaugenbauobjekt in diesem Umfang werden auf rund 11,5 Millionen Franken geschätzt.

Auf der Grundlage dieser Kostengrobschätzung wurden die Projektierungskosten von 1,4 Millionen Franken ermittelt. Es wurde dabei von folgenden Grundlagen und Annahmen ausgegangen:

- Vorbereitung Wettbewerbsverfahren und Durchführung Wettbewerb;
- Honorare für Phasen 31 Vorprojekt, Phase 32 Bauprojekt mit Kostenvoranschlag und Phase 33 Bewilligungsverfahren und Teil der Phase 41;
- nicht enthalten ist eine externe Projektunterstützung (bauherrenseitig);
- einschliesslich 8,1 Prozent Mehrwertsteuer.

Die Kreditsumme ist indexiert (Baukostenstand: April 2025 / Indexpunkte 116,8, Schweizerischer Baupreisindex, Hochbau Ostschweiz, Basis Oktober 2020: 100 Punkte).

3.3. Betriebskosten und Effizienzgewinne

Mit dem Projekt kann der Kanton für die Bevölkerung und die Mitarbeitenden Räumlichkeiten schaffen, die hinsichtlich Funktionalität, Erreichbarkeit und Barrierefreiheit möglichst dienstleistungsorientiert sind und den heutigen Gesetzen und Normen entsprechen. Zusätzlich ist eine Effizienzsteigerung im Betrieb zu erwarten; die Effizienzgewinne können mit dem aktuellen Planungsstand noch nicht genau beziffert werden. Es wird ein

tendenziell geringerer Betriebsaufwand erwartet, was gleichzeitig auch eine Grundvoraussetzung für die Initiierung dieses Projekts darstellt.

Dadurch, dass ein zentralisierter Standort geschaffen wird und gesamthaft weniger Liegenschaften zu bewirtschaften sind, ist eine Reduktion des Aufwands in der Bewirtschaftung und im Unterhalt zu erwarten. Die Leistungszahl (Quadratmeter pro Stunde) in der Reinigung kann um 10–20 Prozent erhöht werden, da die neuen Flächen zugänglicher und schwellenlos sind. Zudem werden die neuen Gebäude viel energieeffizienter als die jetzigen Liegenschaften (Eigentum und Miete) sein.

Mit dem Abbruch der Liegenschaften an der Kirchstrasse 3 und an der Burgstrasse 25 wird im Sinne der Innenverdichtung die Ausnützung der knappen Ressource Boden deutlich verbessert. Die verbesserte Energieeffizienz und das Mitplanen einer möglichen späteren Wohnnutzung der Liegenschaft soll der ökologischen Nachhaltigkeit Rechnung tragen.

Für das Raumprogramm werden zeitgemässe Arbeitsmodelle wie beispielsweise Teilzeitarbeit oder Homeoffice mitberücksichtigt, was zu einer optimal ausgenutzten Fläche führt. Die Anforderungen an die betrieblichen Abläufe können richtig umgesetzt werden, dadurch wird ein effektives und produktives Arbeiten ermöglicht. Gute, der zu leistenden Arbeit angepassten Räume fördern das Arbeitsklima und die Zufriedenheit und Zusammenarbeit der Mitarbeitenden. Die bürgerorientierten Dienstleistungen können attraktiver und zugänglicher gestaltet werden.

Der Mietaufwand der kantonalen Verwaltung kann reduziert werden:

- Zwei Wohnungen an der Postgasse 27 in Glarus: 38'400 Franken pro Jahr
- Wohn- und Geschäftshaus Bahnhofstrasse 13 in Schwanden: 19'457 Franken pro Jahr

Die zwei Liegenschaften im Eigentum haben folgenden Gebäudeversicherungswert:

- Bahnhofstrasse 24 in Näfels: 2'242'000 Franken
- Winkelstrasse 22 in Glarus: 1'175'000 Franken

4. Finanzkompetenz

Gemäss Artikel 42 Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 43 Absatz 4 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden sind Verpflichtungskredite dem zuständigen Organ zu unterbreiten. Gemäss Artikel 69 Absatz 2 Buchstabe b der Kantonsverfassung (KV) fallen Beschlüsse über alle frei bestimmbaren einmaligen Ausgaben für den gleichen Zweck von mehr als 1 Million Franken in die Kompetenz der Landsgemeinde. Vorliegend ist damit die Landsgemeinde für die Gewährung des Verpflichtungskredits über 1,4 Millionen Franken für die Projektierung neuer Verwaltungsgebäude an der Kirchstrasse 1 und 3 sowie an der Burgstrasse 25 in Glarus zuständig.

5. Beratung der Vorlage im Landrat

Die Vorlage war im Landrat grundsätzlich unbestritten. Der vorgesehene Standort für die geplanten Verwaltungsgebäude an der Kirchstrasse 1 und 3 sowie an der Burgstrasse 25 in Glarus wurde als ideal bezeichnet. Andere realistische Alternativen zur Umsetzung der Zusammenführung der drei Stützpunkte der Sozialen Dienste an einem Standort gebe es nicht. Die sich bietende Chance gelte es, auch zur Optimierung anderer Nutzungen, zu ergreifen. Dies geschehe mit der unterbreiteten Vorlage. Dass vor dem definitiven Objektkredit der Landsgemeinde ein Projektierungskredit zum Vorhaben vorgelegt werde, wurde ebenfalls positiv beurteilt. Damit könne sich das Volk frühzeitig zur eingeschlagenen Stossrichtung äussern.

In mehreren Voten wurde im Landrat die Notwendigkeit der Durchführung eines Wettbewerbs betont. Dieser sei zwar mit Kosten verbunden, bringe aber einen Mehrwert für die Qualität des Projekts. Im vorliegenden Fall rechtfertige die zentrale Lage und der erhebliche Gestaltungsspielraum aufgrund der Zone für öffentliche Bauten die Durchführung eines Projektwettbewerbs. Er ermögliche, unterschiedliche Projektideen systematisch zu prüfen und frühzeitig die Lösung zu identifizieren, die in Bezug auf Funktionalität, Wirtschaftlichkeit, Nachhaltigkeit sowie Einbettung in die örtlichen Gegebenheiten am meisten überzeuge. Die Kosten für den Wettbewerb stünden in einem angemessenen Verhältnis zur gesamten Investition (rund 3,5%).

Rechnung getragen wurde vom Landrat dabei allerdings den Bedenken seiner Kommission hinsichtlich des anzuwendenden Wettbewerbsverfahrens. Diese sah bei einem offenen Wettbewerb das Risiko, dass die Anzahl der Eingaben hohe Kosten für die Auswertung verursachen oder dass das Projekt eines Anbieters gewinnt, der nicht über die nötigen Ressourcen und Erfahrungen verfügt. Der Landrat folgte deshalb diskussionslos dem Kommissionsantrag, für die Durchführung des Projektwettbewerbs das selektive Verfahren vorzuschreiben. Bei diesem Verfahren wird, im Gegensatz zum offenen Verfahren, nur eine beschränkte Anzahl von Teams, die gewisse Eignungskriterien (beispielsweise Referenzen, Fachkompetenz) erfüllen, zum Wettbewerb zugelassen. Das reduziert die Verfahrenskosten und sichert eine hohe Qualität der eingereichten Beiträge.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem Beschlussentwurf zum Verpflichtungskredit für die Projektierung neuer Verwaltungsgebäude mit der von ihm vorgenommenen Änderung zuzustimmen.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachfolgendem Beschlussentwurf zuzustimmen:

Beschluss über die Gewährung eines Verpflichtungskredits über 1,4 Millionen Franken für die Projektierung neuer Verwaltungsgebäude in Glarus

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

Für die Durchführung eines Wettbewerbs im selektiven Verfahren, die Projektierung (Vorprojekt und Bauprojekt) und die Ausschreibungsplanung für die neuen Verwaltungsgebäude an der Kirchstrasse 1 und 3 sowie an der Burgstrasse 25 wird ein Verpflichtungskredit über 1,4 Millionen Franken gewährt (Preisstand April 2025, Kostengenauigkeit +/-25 %).

Unerheblich erklärter Memorialsantrag

1. Der Memorialsantrag

Am 8. Mai 2025 reichte Thomas Vögeli, Oberurnen, den Memorialsantrag «Redezeitbeschränkung an der Landsgemeinde» ein. Er will damit die Redezeit von Rednerinnen und Rednern an der Landsgemeinde und allenfalls auch an den Gemeindeversammlungen begrenzen. Der Antrag im Wortlaut:

«Die Glarner Landsgemeinde ist erst seit Kurzem vergangen und war wie immer ein ganz besonderes Erlebnis. Diese Stimmung zu erleben und sich als Teil der Gemeinschaft zu fühlen ist einmalig. Um die Institution zu stärken, stelle ich folgenden Memorialsantrag:

Die Redezeit an der Landsgemeinde ist auf maximal drei Minuten zu begrenzen. Da auch die Gemeindeversammlungen im gleichen Gesetz geregelt werden, kann dies auch auf die Gemeindeversammlungen ausgedehnt werden. Das überlasse ich jedoch gerne der landrätlichen Debatte.

Mein Anliegen begründe ich wie folgt: Schon seit einiger Zeit störe ich mich an der Tatsache, dass bei jeder Landsgemeinde einige Redner ein viel zu langes Votum halten. Um die Diskussionen effizienter zu machen und den Landammann in der Diskussionsleitung zu stärken, halte ich eine Beschränkung der Redezeit auf drei Minuten für sinnvoll. Die Landsgemeinde, welche in den letzten Jahren sehr häufig bis um 14.00 Uhr gedauert hat, würde davon profitieren. Sie würde rund eine halbe Stunde kürzer, ohne dass die Diskussion an Qualität verliert.

Kürzere Voten fördern sachliche Diskussionen statt emotional aufgeblähter Monologe, was vielfältigere Perspektiven ermöglicht und Zeit spart. In den letzten drei Jahren wäre die Landsgemeinde zwischen 24 und 32 Minuten schneller fertig gewesen. Ein Qualitätsverlust in der Diskussion ist nicht zu befürchten, da man sich als Redner auf das wesentliche konzentrieren muss. Wenn man einen Abänderungsantrag stellt, schafft man es problemlos diesen in drei Minuten zu begründen, sonst hören die Teilnehmer auf dem Ring sowieso nicht mehr zu, insbesondere, wenn es sich um ein Traktandum gegen Ende der Landsgemeinde handelt. Auch die Präsidentin der landrätlichen Kommission oder der zuständige Regierungsrat können ohne Mühe in drei Minuten auf die Abänderungs-/Rückweisungsanträge eingehen.

Dass die Leute im Ring kürzeren Voten mehr Aufmerksamkeit schenken, zeigt sich nicht nur aufgrund meiner persönlichen Einschätzung, sondern auch an der Erfolgsquote. In den letzten drei Jahren waren die Votanten oberhalb der drei Minutengrenze zu 37–50 Prozent erfolgreich, diejenigen hingegen, welche ihr Votum drei Minuten oder kürzer gehalten haben, waren zu 48–74 Prozent erfolgreich, was signifikant besser ist.

Die Umsetzung sehe ich ebenfalls unkritisch. Beispielsweise kann ein für alle hörbares akustisches Signal 15 oder 20 Sekunden vor Ablauf der Redezeit der Sprecherin anzeigen, dass sie ihr Votum zu Ende bringen muss.

Ich bin davon überzeugt, dass mein Antrag nur Vorteile hätte und die Landsgemeinde noch effizienter, spannender und sachlicher macht.»

2. Zuständigkeit der Landsgemeinde

Gemäss Artikel 59 Absatz 2 der Kantonsverfassung entscheidet der Landrat über die rechtliche Zulässigkeit der Memorialsanträge und über deren Erheblichkeit; die zulässigen Anträge sind erheblich, wenn sie wenigstens zehn Stimmen auf sich vereinigen. In seiner Sitzung vom 5. November 2025 erklärte der Landrat den Memorialsantrag zwar als rechtlich zulässig. Bei der Erheblichkeitserklärung erzielte er indessen nicht die erforderlichen zehn Stimmen. Deshalb 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.

Information zur Publikation von Jahresrechnung, Finanzbericht und Budget des Kantons Glarus

Die Landsgemeinde 2022 beschloss im Zusammenhang mit der Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden, aus wirtschaftlichen und ökologischen Gründen auf den Abdruck von Jahresrechnung, Finanzbericht und Budget des Kantons Glarus im Memorial für die Landsgemeinde zu verzichten. Diese Beilagen werden von der Landsgemeinde nicht behandelt, sondern waren rein informativer Natur. Die wesentlichen Unterlagen – insbesondere das Budget mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan und die Jahresrechnung – bleiben weiterhin online in der Geschäftsdatenbank des Landrates (www.gl.ch → Landrat → Geschäfte; QR-Codes unten) verfügbar.

Budget 2026



Jahresrechnung 2025



Bei Fragen zum Budget mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan oder zur Jahresrechnung hilft die kantonale Finanzverwaltung gerne weiter (E-Mail: finanzverwaltung@gl.ch; Tel: 055 646 61 03).

Notizen

[illegible]

Notizen

[illegible]

