

MEMORIAL FÜR DIE LANDSGEMEINDE DES KANTONS GLARUS 2023

Vom Landrat beraten in den Sitzungen vom
7. und 21. Dezember 2022,
8., 15. und 22. Februar 2023,
1. März 2023

Inhaltsverzeichnis

§ 1	Eröffnung der Landsgemeinde	3
§ 2	Wahlen	3
§ 3	Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2024	4
§ 4	Organisation der kommunalen Legislativen; Grundsatzentscheid A. Memorialsantrag «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern» B. Memorialsantrag «Glarner Gemeinden 2030»	5
§ 5	Änderung des Gesetzes zur Entwicklung des Tourismus (Anpassung Auftrag und Auftragsvergabe Marktbearbeitung)	14
§ 6	Änderung des Raumentwicklungs- und Baugesetzes	21
§ 7	A. Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung B. Beschluss über die Äufnung des Arbeitslosenfürsorgefonds mit 1 Million Franken	24
§ 8	Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (Nachsorge von Deponien)	31
§ 9	Änderung des Gesetzes über die Standortförderung	35
§ 10	A. Beitritt zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen B. Einführungsgesetz zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen	41
§ 11	Memorialsantrag «Veranlagung von Runsenkorporationsmitgliedern»	79
§ 12	A. Änderung des Steuergesetzes B. Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden	83
	Informationen zu Budget 2023 und Jahresrechnung 2022	109

Alle Debatten des Landrates zu den Landsgemeindegeschäften 2023 können im audiovisuellen Archiv des Landrates unter gl.recapp.ch nachgeschaut werden. Dieses ist mit der Geschäftsdatenbank des Landrates verlinkt. Dort finden sich weitere Unterlagen wie Abstimmungsergebnisse, Protokollauszüge oder weiterführende Informationen.

§ 1 Eröffnung der Landsgemeinde

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

§ 2 Wahlen

A. Verwaltungsgericht

Sally Leuzinger, Schwändi, sowie Walter Salvadori, Glarus, treten per 30. Juni 2023 als Mitglied des Verwaltungsgerichts zurück. Bereits per 1. Dezember 2022 trat Michael Schlegel, Glarus, zurück. Die Landsgemeinde hat die Vakanz zu besetzen.

B. Kantonsgericht

Max Widmer, Netstal, tritt per 30. Juni 2023 als Kantonsrichter zurück. Die Landsgemeinde hat die Vakanz zu besetzen.

C. Vereidigung

Nach erfolgter Wahl findet die Vereidigung der Gewählten statt. Deren Amtsantritt erfolgt per 1. Juli 2023.

§ 3 Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2024

1. Finanzielle Situation des Kantons

Das Budget 2023 weist bei einem Aufwand von 430 Millionen Franken und einem Ertrag von 415,5 Millionen Franken einen Aufwandüberschuss von 14,5 Millionen Franken aus. Die Nettoinvestitionen betragen 40 Millionen Franken. Die Selbstfinanzierung beläuft sich auf –8,3 Millionen Franken und der Finanzierungsfehlbetrag beträgt 48,2 Millionen Franken. Der Selbstfinanzierungsgrad liegt bei –21 Prozent. Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan 2024–2026 zeigt durchgehend negative Gesamtergebnisse zwischen –14,5 und –25,8 Millionen Franken. Im Durchschnitt beträgt der Aufwandüberschuss in den Finanzplanjahren 21,1 Millionen Franken. Die Selbstfinanzierungsgrade betragen in der Planperiode zwischen –12 und –38 Prozent. Die finanziellen Aussichten verdüstern sich damit im Vergleich zum Vorjahr deutlich. Insgesamt ist offensichtlich, dass die finanzielle Situation des Kantons herausfordernd ist. Nur dank der Ertragsüberschüsse der vergangenen Jahre darf sie dennoch zumindest kurzfristig als solide bezeichnet werden.

2. Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2024

2.1. Steuerfuss

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde den Steuerfuss für das Jahr 2024 unverändert auf 58 Prozent der einfachen Steuer festzusetzen.

Der Regierungsrat beantragte dem Landrat im Zusammenhang mit der Vorlage zur Änderung des Steuergesetzes sowie des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (s. § 12) eine Senkung des Kantonssteuerfusses um einen Prozentpunkt von 58 auf 57 Prozent. Damit wollte der Regierungsrat die Erkenntnisse aus der Überprüfung der Steuerstrategie sowie das politische Ziel, die Glarnerinnen und Glarner zu entlasten, umsetzen. Da per 2024 neu ein Bausteuerzuschlag von 0,5 Prozent der einfachen Steuer für den Bau der Querspange Netstal und den Ausbau der Netstalerstrasse erhoben werden soll (vgl. Ziff. 2.2), hätte die effektive Entlastung für die Bevölkerung 0,5 Prozentpunkte betragen.

Der Landrat lehnte die Senkung des Steuerfusses jedoch ab. Er verfolgte im Zusammenhang mit der Anpassung des Steuerrechts bzw. des kantonalen Finanzausgleichs ein anderes Konzept, das keine Senkung des Steuerfusses vorsieht. Für Ausführungen dazu wird auf § 12 verwiesen.

2.2. Bausteuerzuschlag

Der Bausteuerzuschlag beträgt seit dem Jahr 2021 1,2 Prozent der einfachen Steuer und 5 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer. Damit werden die Kantonsbeiträge an die Sanierung und Erweiterung der Lintharena SGU sowie die Stichstrasse Näfels-Mollis finanziert.

Neu wird der Landsgemeinde ab 2024 ein zusätzlicher Bausteuerzuschlag von 0,5 Prozent der einfachen Steuer zur Finanzierung der Querspange Netstal und des Ausbaus der Netstalerstrasse mit geplanten Investitionen von insgesamt 24,9 Millionen Franken beantragt. Die entsprechende Absicht wurde der Landsgemeinde 2021 im Rahmen des Beschlusses über die Gewährung eines Verpflichtungskredits über 7,8 Millionen Franken für den Ausbau der Netstalerstrasse auch zur Kenntnis gebracht (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2021, S. 160). Ohne Bausteuerzuschlag würde die Erfolgsrechnung mit rund 0,7 Millionen Franken pro Jahr zusätzlich belastet.

3. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 und 131 Absatz 2 des Steuergesetzes, den Steuerfuss für das Jahr 2024 auf 58 Prozent der einfachen Steuer sowie den Bausteuerzuschlag auf 1,7 Prozent der einfachen Steuer und 5 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer festzusetzen. Der Bausteuerzuschlag ist zweckgebunden wie folgt zu verwenden:

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

§ 4 Organisation der kommunalen Legislativen; Grundsatzentscheid

A. Memorialsantrag «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern»

B. Memorialsantrag «Glarner Gemeinden 2030»

Die Vorlage im Überblick

Die SP des Kantons Glarus reichte Ende März 2021 den Memorialsantrag «Glarner Gemeinden 2030» ein. Drei Wochen später folgten mehrere Stimmberechtigte mit dem Memorialsantrag «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern». Beide Anträge sind in der Form einer allgemeinen Anregung verfasst. Sie haben zum Ziel, die kommunalen Legislativen neu zu gestalten, und greifen die gleiche Thematik auf:

- Der Memorialsantrag «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern» fordert in Bezug auf die kommunalen Legislativen im Wesentlichen eine weitgehende Deregulierung der kantonalrechtlichen Vorgaben und damit mehr Freiheit für die Gemeinden bei der Ausgestaltung ihrer Legislativen.
- Der Memorialsantrag «Glarner Gemeinden 2030» fordert hingegen, dass die kantonalen Rechtsgrundlagen den Gemeinden zwingend vorschreiben, ein Gemeindeparlament einzuführen. Zudem fordert die SP die Einführung von Referenden an der Urne sowie eine Verpflichtung der Gemeinden, die Vorsteherchaft im Hauptamt (80–100 Stellenprozent) mit drei bis fünf Mitgliedern zu besetzen.

Der Regierungsrat befasste sich unabhängig von den Memorialsanträgen bereits intensiv mit dem Thema der politischen Partizipation. Eine von ihm im Zusammenhang mit der Legislaturplanung 2019–2022 eingesetzte Arbeitsgruppe verortete aufgrund der geringen Beteiligung der Stimmberechtigten Handlungsbedarf bei den kommunalen Legislativen und empfahl Reformen. Der Regierungsrat folgte dieser Empfehlung und stiess die seit Langem vorgesehene Revision des Gemeindegesetzes an. Gleichzeitig musste er sich mit den eingereichten Memorialsanträgen zum gleichen Thema befassen. Diese widersprechen sich inhaltlich und lassen sich nicht gleichzeitig umsetzen. Um den Knoten zu lösen, schlug der Regierungsrat vor, die beiden Memorialsanträge abzulehnen. Gleichzeitig skizzierte er seine Vorstellungen einer Reform, die im Falle einer Ablehnung der Memorialsanträge im Gemeindegesetz umgesetzt werden soll. Diese Vorstellungen nehmen durchaus Anliegen der Memorialsantragsteller auf:

- In Bezug auf die Organisation der Gemeindelegislativen soll das Gemeindegesetz künftig ein System mit einem Gemeindeparlament favorisieren. Damit wird das Hauptanliegen des Antrags der SP aufgenommen; allerdings nicht als zwingende bzw. alternativlose Vorgabe. Auch das System mit Gemeindeversammlung soll weiterhin möglich sein. Die Gemeinden entscheiden selbstständig, welches System für sie jeweils am besten passt.
- Im Parlamentssystem sollen Referenden möglich sein. Damit wird ein weiteres Anliegen beider Anträge aufgenommen. Allerdings sollen Referenden nicht an der Urne, sondern an der Gemeindeversammlung durchgeführt werden. Urnenabstimmungen zu Sachfragen lehnt der Regierungsrat ab.
- Dem Antrag «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern» folgend, sollen unnötige oder mit Blick auf die politische Partizipation hinderliche Regelungen aus dem kantonalen Recht entfernt werden. Dies betrifft etwa Vorschriften zu Wahlen oder die Zuweisung der Budget- und Rechnungsabnahme an die Gemeindeversammlung.

Die detaillierte politische Debatte über die künftige Ausgestaltung der Gemeindelegislativen soll im Rahmen der Totalrevision des Gemeindegesetzes und auf der Grundlage eines konkreten Vorschlages des Regierungs- und Landrates geführt werden. Das vorliegende Geschäft dient der Einholung eines Grundsatzentscheids; dieser dient dem Regierungsrat als Wegweiser für die weiteren Arbeiten. Für diese regte die landrätliche Kommission zudem an, auch eine Variante mit Parlament und Urnenabstimmung zu prüfen.

Der Landrat folgte dem Vorschlag des Regierungsrates, obwohl für beide Memorialsanträge im Plenum nochmals geworben wurde. Er beantragt der Landsgemeinde, beide Memorialsanträge abzulehnen.

1. Ausgangslage

Gestützt auf Artikel 58 Absatz 3 der Kantonsverfassung (KV) reichten die SP des Kantons Glarus am 30. März 2021 den Memorialsantrag «Glarner Gemeinden 2030» sowie mehrere Stimmberechtigte – die meisten davon Mitglieder des Landrates – am 21. April 2021 den Memorialsantrag «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern» ein. Die beiden Anträge werden im Folgenden im Wortlaut wiedergegeben.

1.1. Memorialsantrag «Glarner Gemeinden 2030»

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

1. Es sei eine Reform des politischen Systems der Gemeinden durchzuführen, wobei die Gemeinden Gemeindeparlamente einzusetzen haben, ein fakultatives oder obligatorisches Referendum mit Urnenabstimmung eingeführt wird und die Vorsteherchaft im Hauptamt (80–100 %) mit drei bis fünf Mitgliedern zu besetzen ist.
2. Die Reform sei spätestens auf die Legislatur 2030–2034 umzusetzen.

Ausgangslage

Wir stellen fest, dass die politische Teilnahme im Kanton sinkt und auch, dass die im Kanton Glarus viel beschworene Versammlungsdemokratie in der uns allen bekannten Form nicht mehr besteht.

Das Interesse der Bevölkerung, sich für die Lokalpolitik zu engagieren und einzusetzen, nimmt permanent ab. Dies zeigt sich insbesondere bei der Stimmbeteiligung an den Gemeindeversammlungen. Rechnet man die wenigen Teilnehmenden auf die Anzahl der Stimmberechtigten um, erreicht die Stimmbeteiligung ein beängstigend tiefes Niveau. Zudem verkommen diese reduzierten Gemeindeversammlungen zu monotonen Veranstaltungen, an denen der Gemeinderat seine Vorlagen präsentiert und ohne kritische Auseinandersetzung durch die Versammlung durchwinken lässt. Diese verheerende Entwicklung hat spürbare Auswirkungen auf die Politik in den Gemeinden:

- Der Graben zwischen Politik und Bevölkerung wächst;
- der Graben zwischen Verwaltung und Bevölkerung wächst;
- die tiefe Teilnahme an den Gemeindeversammlungen führt dazu, dass Entscheide an der Bevölkerung vorbei gefällt werden;
- die Gefahr der Interessendemokratie wächst weiter;
- es fehlt an einer echten Kontrolle der Exekutive;
- es gibt ein Ungleichgewicht bei der Verteilung von Kompetenzen in den Gemeinden;
- von dieser Entwicklung sind alle drei Gemeinden gleich betroffen.

Die Reduktion der Gemeinderäte, die Abschaffung von Schul- und Fürsorgeräten und die Verkleinerung des Landrats haben dazu geführt, dass die Anzahl von Funktionären von über 500 auf rund 100 (ohne Glarner Einbürgerungsräte, GPK usw.) gesunken ist. Viele Mandatsträgerinnen und -träger haben zudem auch mehr als ein Amt inne. Es gibt dadurch keine niederschweligen Angebote mehr, um in die Politik einzusteigen, zumal die Hürde bei einem Landrat von 60 Personen hoch und ein Gemeinderatsmandat mit einem Pensum von 15 bis 40 Prozent verbunden ist. Dies hat Auswirkungen:

- Es ist für viele Arbeitende, insbesondere für Kaderangestellte, schwierig, nebst ihrem Job noch ein Amt mit einem Pensum von bis zu 40 Prozent auszuführen;
- der Gemeindepräsident hat mit seinen 100 Prozent Arbeitspensum einen grossen Wissensvorsprung gegenüber seinen Kolleginnen und Kollegen im Rat;
- eine schlanke Pyramide führt dazu, dass bei wichtigen Ämtern eine breite Auswahl an geeigneten Kandidierenden fehlt.

Inhalt und Ziele Memorialsantrag

Mit dem Memorialsantrag verfolgt die SP des Kantons Glarus folgende Ziele:

- langfristig die politische Teilnahme der Bevölkerung in den Gemeinden verbessern;
- mit mehr niederschweligen politischen Funktionen eine breitere politische Basis schaffen;
- mit Referenden die Parteien mehr zum Handeln zwingen und somit in der politischen Diskussion zu stärken;
- die Kompetenzen innerhalb der Gemeinden wieder ins Gleichgewicht bringen.

Diese Ziele sollen mit der Reform des politischen Systems der Gemeinden auf zwei Ebenen erreicht werden:

- Schaffung von Gemeindeparlamenten und Einführung eines fakultativen oder obligatorischen Referendums mit Urnenabstimmung;
- neue Rolle der Gemeindeversammlung;
- Verkleinerung der Gemeinderäte auf drei bis fünf Mitglieder und Schaffung von Hauptämtern (80–100 %).

Mit der Professionalisierung der Gemeinderäte soll ein Gleichgewicht in den Räten wiederhergestellt werden. Wir sehen hier drei bis fünf Gemeinderätinnen und Gemeinderäte, welche diese Funktion im Haupt- oder Vollamt ausführen und damit auch operative Aufgaben wahrnehmen. Wir wollen in allen drei Gemeinden Parlamente einführen, welche mindestens 30 Mitglieder zählen. Die Parlamente beraten dabei über die Vorlagen der Exekutive und entscheiden abschliessend. Vorbehalten bleibt ein fakultatives Referendum, welches die Stimmbürgerinnen und -bürger, Parteien oder andere Organisationen ergreifen können. Anschliessend erfolgt eine Urnenabstimmung. Mit diesem Modell, welches im Übrigen die Stadt Chur erfolgreich anwendet, können die angestrebten Ziele erfüllt werden.

Notwendigkeit

Die Fusion steht in Bezug auf die politische Teilnahme an einem Scheidepunkt. Wenn keine strukturellen Massnahmen ergriffen werden, entfernen sich Politik und Bevölkerung noch weiter voneinander mit entsprechenden Folgen (Wutbürgertum, Zufallsentscheide, Interessendemokratie usw.). Die direkte Demokratie funktioniert so nicht mehr.

Die Gemeindestrukturreform hat klar aufgezeigt, dass eine Veränderung nur durch einen kantonalen Entscheid auch erfolgreich umgesetzt werden kann, Daher fordert die SP des Kantons Glarus, dass die Umsetzung in allen drei Gemeinden zwingend zu erfolgen hat. Die Gemeinden haben immer noch ausreichend Spielraum, indem sie die Grösse der Vorsteherschaft und des Gemeindeparlaments, die Wahlkreise und weitere Bedingungen selbst festlegen können.

Antrag in der Form einer allgemeinen Anregung

Die SP des Kantons Glarus verzichtet ausdrücklich darauf, konkrete Gesetzesänderungen zu beantragen. Die Erfahrungen mit den unklaren Kompetenzen des Gemeindeparlaments von Glarus Nord zeigen klar auf, dass es auf kantonaler Ebene eine ausgewogene und detaillierte Lösung braucht. So hat der Regierungsrat einen ausreichenden Spielraum, um eine Vorlage vorzubereiten. Zudem ist allgemein bekannt, dass das Gemeindegesetz des Kantons Glarus revisionsbedürftig ist, diese Überarbeitung kann aus Sicht der SP parallel geschehen.

Zeitplan

Die SP des Kantons Glarus beantragt eine Umsetzung, welche spätestens in der Legislatur 2030–2034 abgeschlossen ist. Damit bliebe dem Regierungsrat ausreichend Zeit, um eine Vorlage auszuarbeiten, welche die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinderat und Gemeindeparlament detailliert regelt. Der SP des Kantons Glarus ist bewusst, dass dies ein grosser Schritt darstellt, entsprechend ist auch ein grosszügiger Zeitplan notwendig.»

1.2. Memorialsantrag «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern»

«Gestützt auf Artikel 58 der Kantonsverfassung stellen die Unterzeichnenden folgenden Memorialsantrag in der Form einer allgemeinen Anregung:

Die kantonale Gesetzgebung (Kantonsverfassung, Gemeindegesetz usw.) ist dahingehend anzupassen, dass die Gemeinden in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und der politischen Rechte auf Gemeindeebene eine grössere Gestaltungsfreiheit erhalten.

Begründung

Wir wollen drei starke Gemeinden und einen wettbewerbsfähigen Kanton, mit in der Gestaltung ihrer Organisation möglichst autonomen Gemeinden, damit den Eigenarten der einzelnen Gemeinden mit ihren unterschiedlichen Ausrichtungen und Interessen Rechnung getragen werden kann.

Die geltenden kantonalen Gesetze (Gemeindegesetz, Finanzhaushaltgesetz usw.) lassen für die Ausgestaltung der Gemeinden in Teilen grossen Spielraum, machen aber andererseits auch enge Vorgaben. So ist die Anzahl der Gemeindeversammlungen durch das kantonale Recht vorgegeben. Zudem sind weitere Kompetenzen wie Wahlen in Kommissionen, die Genehmigung von Budgets und Rechnung zwingend der Gemeindeversammlung zugewiesen. Solche Vorgaben behinderten in Glarus Nord eine austarierte Ausgestaltung des Parlaments und führten zu Kompetenzkonflikten zwischen Gemeindeversammlung, Gemeinderat und Parlament, was schliesslich zur Abschaffung des Parlaments führte.

Auch künftig sollen Gemeinden mit oder ohne Parlament möglich sein. Über die Einführung und Ausgestaltung eines Parlaments, allfälliger Urnenabstimmungen und Referenden soll die Gemeindeversammlung jedoch möglichst frei von kantonalen Vorgaben bestimmen können. Dies gilt auch für die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinderat, Parlament und Gemeindeversammlung. So könnten Budget und Rechnung, analog dem Landrat, auch von einem Gemeindeparlament in eigener Kompetenz beschlossen werden. Wahlen in Kommissionen und Zweckverbände sollen durch den Gemeinderat, ein Parlament oder auch an der Urne erfolgen können.

Die Ausgestaltung der Gemeindeversammlung soll durch die Gemeindeversammlung selbst erfolgen. So soll sie beispielsweise über die Einführung eines fakultativen Referendums bei Gemeindeversammlungsbeschlüssen entscheiden oder andere Werkzeuge zur Mitbestimmung einführen können.

Es ist unser Ziel, eine vermehrte Partizipation der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger durch interessante Gemeindeversammlungen zu erreichen und das politische Engagement auf Gemeindeebene zu stärken. Dies mit einer Kompetenzverteilung, welche den lokalen Gegebenheiten Rechnung trägt und auch möglichst flexibel durch die Gemeinde selbst angepasst werden kann. Das politische Interesse der Bevölkerung, die Partizipation der Einwohnerinnen und Einwohner soll gestärkt werden.

Gemeindeversammlungen sind für die Stimmberechtigten interessanter zu gestalten, sodass sie primär über wichtige Themen beschliessen. Dies soll zu einer Erhöhung der Stimmbeteiligung führen.»

1.3. Inhalt und Vorprüfung der Memorialsanträge

Die Anträge sind in der Form einer allgemeinen Anregung verfasst. Sie haben beide zum Ziel, die kommunalen Legislativen neu zu gestalten. Der Memorialsantrag «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern» fordert in Bezug auf die kommunalen Legislativen im Wesentlichen eine weitgehende Deregulierung der kantonalrechtlichen Vorgaben und damit mehr Freiheit für die Gemeinden bei der Ausgestaltung ihrer Legislativen. Die Antragsteller berufen sich dabei auf die Gemeindeautonomie. Der Memorialsantrag «Glarner Gemeinden 2030» fordert hingegen unter anderem, dass die kantonalen Rechtsgrundlagen den Gemeinden zwingend vorschreiben, ein Gemeindeparlament einzuführen. Daneben fordert die SP die Einführung von Referenden sowie eine Verpflichtung der Gemeinden, die Vorsteherschaft im Hauptamt (80–100 %) mit drei bis fünf Mitgliedern zu besetzen. Die Memorialsanträge widersprechen sich somit in ihrem jeweils zentralen Punkt.

Der Landrat erklärte im August 2021 beide Anträge für rechtlich zulässig und erheblich. Diese sind gemäss Artikel 59 Absatz 3 KV spätestens der übernächsten Landsgemeinde vorzulegen. Im Falle von allgemeinen Anregungen entscheidet diese im Grundsatz über die Anträge. Die Ausarbeitung einer konkreten Vorlage würde erst nach Zustimmung durch die Landsgemeinde erfolgen.

2. Aktuell geltende Ordnung

Die Glarner Gemeinden kennen heute allesamt ein System mit einem Gemeinderat als Exekutive und einer Gemeindeversammlung als Legislative, wobei die Gemeinde Glarus Nord von 2011 bis 2016 zusätzlich über ein Gemeindeparlament verfügte. Das kantonale Recht lässt andere Legislativmodelle zwar zu, mit Ausnahme der Gemeinde Glarus Nord haben die Gemeinden von ihrer diesbezüglichen Organisationsautonomie bisher jedoch keinen Gebrauch gemacht. Gemeinden ohne Gemeindeparlament sind aufgrund der kantonalrechtlichen Vorgaben verpflichtet, jährlich mindestens zwei Gemeindeversammlungen durchzuführen. Gemeinden mit Parlament hätten hingegen mindestens eine Versammlung zu organisieren.

Vom kantonalen Recht her ebenfalls möglich wäre die Durchführung von Urnenabstimmungen auf Gemeindeebene. Solche wurden jedoch nie durchgeführt. Zudem finden nur wenige Wahlen an der Urne, hingegen zahlreiche an den Gemeindeversammlungen statt.

Das Gemeindeversammlungssystem steht in der Öffentlichkeit regelmässig unter Druck. Insbesondere niedrige Beteiligungen, überladene Traktandenlisten und damit zu lange, unattraktive Versammlungen sowie das Phänomen der Betroffenheitsdemokratie werden – nebst den bekannten Nachteilen von Versammlungssystemen wie das fehlende Stimmgeheimnis oder die Orts- und Zeitgebundenheit – als Schwächen moniert. So verstanden greifen die beiden Memorialsanträge ein aktuelles Thema auf.

3. Bezug zur politischen Planung

Der Regierungsrat hat sich dieser Thematik im Zusammenhang mit der politischen Planung angenommen. So hält der Politische Entwicklungsplan 2020–2030 fest, dass im Kanton Glarus die partizipative Demokratie gestärkt werden müsse. Dieses Ziel wurde in der Legislaturplanung 2019–2022 konkretisiert: Im Kanton Glarus sollen sich mehr Menschen an der Politik beteiligen. Dieses Legislaturziel soll leicht modifiziert auch in die Legislaturplanung 2023–2026 übernommen werden: Die Bevölkerung im Kanton Glarus soll sich einfacher an der Politik beteiligen können.

Für die Umsetzung des Legislaturziels setzte der Regierungsrat eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung der drei Gemeinden ein. Die Arbeitsgruppe wurde wissenschaftlich vom Zentrum für Demokratie in Aarau begleitet. Sie erstattete dem Regierungsrat am 6. Mai 2021 Bericht. Dieser Bericht basiert im Wesentlichen auf einer Beteiligungsanalyse sowie einer breit angelegten Bevölkerungsbefragung vom Herbst 2020. Die Beteiligungsanalyse zeigte die in der Regel tiefe Beteiligung an den Gemeindeversammlungen und damit den Handlungsbedarf auf. Sie bestätigte somit auch den breit herrschenden Unmut über die tiefe Beteiligung an den Gemeindeversammlungen.

Die Bevölkerungsbefragung zeigte, dass verschiedenste Faktoren die Teilnahmewahrscheinlichkeit von Personen an politischen Entscheidungsprozessen beeinflussen; teilweise in einem sehr komplexen Zusammenspiel. Einerseits sind es individuelle Faktoren wie das politische Interesse, die Fähigkeit, politische Inhalte zu verstehen, oder das Vertrauen in die Institutionen und die Mitmenschen, aber auch die individuellen Lebensverhältnisse (z. B. Wohneigentum, Haushaltgrösse), welche sich auf die Teilnahmehäufigkeit auswirken. Viele dieser Faktoren lassen sich nur bedingt beeinflussen. Die Befragung machte andererseits aber auch deutlich, dass auch weitere Faktoren wie z. B. die Dauer einer Gemeindeversammlung die Teilnahmewahrscheinlichkeit beeinflussen.

Zwar ist es eine zentrale Aufgabe des Staates, die Teilnahme der Menschen am politischen Prozess zu fördern und attraktiv zu gestalten. Doch ist gerade die Mobilisierung zur Teilnahme an konkreten politischen Veranstaltungen letztlich Aufgabe zivilgesellschaftlicher Akteure wie der Parteien oder Interessengemeinschaften.

Gestützt auf den Bericht beschloss der Regierungsrat am 7. September 2021 die Planung für die Umsetzung von Massnahmen im Bereich der politischen Partizipation, die von der Arbeitsgruppe vorgeschlagen wurden. Unter anderem beauftragte er eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Departements Volkswirtschaft und Inneres, die vorgeschlagene Überprüfung der kommunalen Legislativen im Rahmen der ohnehin vorgesehenen Totalrevision des Gemeindegesetzes vorzunehmen. Dabei soll von der Landsgemeinde zunächst ein Grundsatzentscheid eingeholt werden, indem diese über die erwähnten Memorialsanträge befindet. Diese Vorlage dient dem Einholen dieses Grundsatzentscheids.

4. Gutachten zur Organisation der kommunalen Legislativen

Die Arbeitsgruppe erhielt Unterstützung von Experten der Fachhochschule Graubünden. Diese erstellten ein Gutachten, das der Frage nach der idealen Gemeindelegislative nachgehen sollte. Dieses Gutachten gibt einen Überblick über die in der Schweiz anzutreffenden Modelle. Im Wesentlichen wird zwischen der ordentlichen (Gemeindeversammlung) und der ausserordentlichen Gemeindeorganisation (Parlament) unterschieden. Neben diesen zwei Hauptformen gibt es verschiedene Unter- und Mischformen, aber auch Spezialfälle. So haben einige wenige Gemeinden weder eine Gemeindeversammlung noch ein Parlament. Die Vorlagen der Exekutive werden dort direkt an der Urne behandelt (z. B. Gemeinde Malters, LU). Soweit in diesem System Vorlagen der Exekutive überhaupt nicht inhaltlich beraten werden können, ortet die Lehre in solchen Systemen jedoch ein Demokratiedefizit. Ebenfalls selten sind Gemeindeorganisationen mit Parlament, Versammlung und Urnenabstimmung (z. B. St. Moritz und wenige weitere Gemeinden in GR), wie dies in der Gemeinde Glarus Nord zwischen 2011 und 2016 der Fall war.

Gemeindeversammlungen sind in rund 80 Prozent der Gemeinden anzutreffen; vorab in kleineren, weniger in grossen Gemeinden. Die ausserordentliche Gemeindeorganisation mit einem Gemeindeparlament kommt in den übrigen rund 20 Prozent der schweizerischen Gemeinden vor. Regelmässig wählen grössere Gemeinden mit 10 000 oder mehr Einwohnern ein Parlamentssystem, wobei das kantonale Recht den Gemeinden in den Kantonen Genf, Neuenburg, Waadt und Tessin ein Gemeindeparlament sogar vorschreibt, entweder generell oder zumindest soweit diese eine gewisse Einwohnerzahl überschreiten.

Gesamtschweizerisch präsentiert sich die Situation geordnet nach Legislativmodellen wie folgt:

- in den Kantonen UR, SZ, OW, NW, AI und GL kennen alle Gemeinden das Gemeindeversammlungssystem;
- in den Kantonen ZH, LU, ZG, SG, TG, SO, BL, BS und AR weisen alle kleinen und mittelgrossen Gemeinden das Gemeindeversammlungssystem und grosse Gemeinden entweder das Gemeindeversammlungssystem oder ein Gemeindeparlament auf;
- in den Kantonen AG, BE, FR, JU, VS, SH und GR verfügen bereits kleinere und mittelgrosse Gemeinden entweder über das Gemeindeversammlungssystem- oder über das Gemeindeparlamentssystem;
- in den Kantonen TI und VD haben nur die kleinsten Gemeinden kein Gemeindeparlament;
- in den Kantonen GE und NE haben alle Gemeinden ein Gemeindeparlament.

In der Regel wird die Gemeindeversammlung mit Urnenabstimmungen kombiniert, welche bei obligatorischen oder fakultativen Referenden zur Anwendung kommen. Dabei bestehen vielfältigste Möglichkeiten zur Ausgestaltung der Referendumshürden.

Gestützt auf diese Feststellungen empfahlen die Gutachter, das kantonale Recht so auszugestalten, dass den Glarner Gemeinden die Wahlmöglichkeit zwischen einem Legislativmodell entweder mit Gemeindeversammlung oder aber mit einem Parlament – jeweils kombiniert mit Urnenabstimmungen – offenstehen solle. Die Varianten, im kantonalen Recht entweder nur die Gemeindeversammlung oder nur das Parlament jeweils kombiniert mit der Urne ohne Wahlmöglichkeit vorzuschreiben, empfahlen sie nicht. Von der Variante Gemeindeversammlung mit Parlament und Urne (drei Legislativorgane) rieten sie ebenso ab wie von der Variante, auf die Gemeindeversammlung wie auch auf ein Parlament zu verzichten und nur die Urnenabstimmung vorzusehen.

Für die Wahlmöglichkeit zwischen Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament im kantonalen Recht, jeweils kombiniert mit Urnenabstimmung, würden – so das Gutachten – neben sachlichen und demokratischen Gründen (Stimmbeteiligung) auch politische Überlegungen, namentlich die Umsetzbarkeit, sprechen.

Unabhängig vom gewählten Modell empfahlen die Gutachter, Mindestanforderungen an die Organisation der kommunalen Legislativen im kantonalen Gemeindegesetz zu definieren. Konkret sei Folgendes zu regeln:

- obligatorisches Referendum zur Änderung der Gemeindeordnung sowie Wahl wichtiger Positionen innerhalb der Gemeinde an der Urne;
- fakultatives Gesetzes- sowie Finanzreferendum (ab einem bestimmten Betrag);
- Regelung abschliessender Kompetenzen von Gemeindeversammlung und/oder Gemeindeparlament (z. B. Rechnung/Budget, Ausgaben bis zu einem gewissen Betrag);
- Möglichkeit des fakultativen Referendums gegen die übrigen Entscheide von Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament.

Das Gutachten kam in Bezug auf die Ausgestaltung der Gemeindelegislativen zu folgenden Schlüssen:

- das Gemeindeversammlungssystem ist nicht veraltet;
- das Gemeindeparlament verdrängt die Gemeindeversammlung nicht;
- für Gemeinden in der Grösse der Glarner Gemeinden bietet ein Parlament Vorteile;
- beide Modelle bergen systemimmanente Nachteile, welche sich mit übergeordneten gesetzlichen Regelungen, also mit kantonalen Vorgaben, minimieren lassen;
- zwei legislative Ebenen sind optimal, drei führen zu Abgrenzungsproblemen und machen das politische System schwerfällig;
- den Gemeinden ist die Wahl zwischen Parlament und Gemeindeversammlung zu überlassen, wobei jeweils die Urnenabstimmung hinzukommt;
- ein der kantonalen Organisation nachempfundenes System (Parlament, Gemeindeversammlung und Urne) ist nicht zu empfehlen.

5. Würdigung des Gutachtens durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat nahm Ende Juni 2022 vom Gutachten Kenntnis. Er sprach sich dafür aus, dass die Gemeinden bei der Ausgestaltung ihrer Legislative nicht völlig frei sein sollten. In allen drei Gemeinden sollen gewisse Mindestvorgaben des kantonalen Rechts eingehalten werden müssen. Dieses soll ein bestimmtes Legislativmodell vorschlagen, jedoch nicht alternativlos. Die Gemeinden sollten eine Wahlmöglichkeit haben, und zwar zwischen zwei Varianten:

- Variante 1: Gemeindeversammlungs-Modell, wie es aktuell sämtliche drei Gemeinden kennen.
- Variante 2: Neues, dem kantonalen System nachempfundenes, jedoch optimiertes Modell mit Gemeindeparlament und Gemeindeversammlung.

In beiden Varianten ist auf Sachabstimmungen an der Urne auf kommunaler Ebene grundsätzlich zu verzichten. An der Urne soll nur gewählt und eidgenössisch abgestimmt werden. Versammlungsbeschlüssen nachgelagerte Urnenabstimmungen lehnte der Regierungsrat ab. Die Gemeindeversammlung solle abschliessend entscheiden können und nicht durch nachfolgende Urnenabstimmungen weiter an Attraktivität einbüßen.

Damit folgte der Regierungsrat in zweifacher Hinsicht den Empfehlungen der Gutachter. Erstens wird eine Wahlmöglichkeit geschaffen, und zwar eine solche zwischen zwei konkreten Modellen. Zweitens soll dabei im Wesentlichen ein Versammlungsmodell einem solchen mit Parlament gegenübergestellt werden. Während die Gutachter für beide Varianten die Urnenabstimmung vorsehen, lehnte der Regierungsrat diese in der Variante 1 ersatzlos ab und ersetzt sie für die von ihm bevorzugte Variante 2 mit der Gemeindeversammlung.

Weniger einheitlich beurteilte der Regierungsrat die Frage, wie die Kompetenzen auf das Parlament und die Gemeindeversammlung verteilt werden sollen. Die Gutachter hatten diesbezüglich betont, dass die Kompetenzen jeweils entweder beim Parlament oder aber bei der Gemeindeversammlung liegen sollten, sofern man diese Modelle jeweils mit der Urnenabstimmung kombiniere. Folgte man dem, so müssten die Kompetenzen bei der Variante 2 hauptsächlich beim Parlament liegen. Alles andere als ein Parlament mit weitreichenden Kompetenzen würde den zusätzlichen Aufwand, welchen dieses Modell mit sich bringt, nicht rechtfertigen. Auch die Erfahrungen in Glarus Nord bestätigen diese Einschätzung. Das kantonale Recht könnte dabei die (wenigen) Fälle zulässiger obligatorischer Referenden bezeichnen und für fakultative Referenden entsprechend hohe Hürden vorgeben. Diese Frage gilt es im politischen Prozess der beabsichtigten Totalrevision des Gemeindegesetzes zu beantworten.

Da beide Modelle, welche der Regierungsrat vorsieht, die Gemeindeversammlung beinhalten, erscheint es mit Blick auf das Gutachten sinnvoll, kantonale Regelungen zu schaffen, die dazu beitragen, dass die Vorteile dieses zentralen Elements zum Tragen kommen und sich die systemimmanenten Schwächen möglichst nicht manifestieren. Diesbezüglich besitzt die Variante 2 mehr Potenzial, indem Themen, für welche sich eine Versammlung weniger eignet (z. B. Wahlen von Verwaltungskommissionen, Rechnung/Budget), dem Parlament zur abschliessenden Entscheidung zugewiesen werden. Bei der Variante 1 bietet sich diese Möglichkeit nicht. Hier besteht die Herausforderung hauptsächlich darin, die entsprechenden Aufgaben und Zuständigkeiten möglichst zweckmässig zwischen Gemeinderat und Gemeindeversammlung aufzuteilen. Allerdings würde auch bei dieser Variante eine Regelung helfen, welche z. B. die Wahlen von Kommissionen demjenigen Organ zuweist, dem diese zugeordnet werden. Im Übrigen aber bieten sich nur mehr wenige Themen an, welche für beide zur Auswahl gestellten Modelle kantonalrechtlich einheitlich geregelt werden könnten. Entsprechende Leitlinien müssten deshalb weitgehend modellspezifisch ausgestaltet werden, wobei für Variante 2 weitergehende kantonale Vorgaben angezeigt sein dürften (z. B. zu Parlamentsgrösse, parlamentarischen Instrumenten, Kommissionen, Wahlkreisen, -terminen usw.).

6. Beurteilung der Memorialsanträge durch den Regierungsrat

Der Antrag «Glarner Gemeinden 2030» zeichnet sich dadurch aus, dass er einerseits sehr konkrete und auch zwingende Vorgaben beinhaltet, andererseits aber wichtige, sich aufgrund der hohen Konkretisierung aufdrängende Fragen offenlässt. Der Antrag «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern» will

demgegenüber, dass das kantonale Recht den Gemeinden in der Ausgestaltung ihrer Legislative möglichst viele Freiheiten belässt. Es lassen sich nicht beide Memorialsanträge gleichzeitig umsetzen. Zwingt das kantonale Recht die Gemeinden dazu, ein Parlament einzuführen, sind die wichtigsten Weichen im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Gemeindelegislative gestellt. Für die Umsetzung des zweiten Antrags bliebe nur mehr wenig Raum. Belässt umgekehrt das kantonale Recht den Gemeinden bei der Ausgestaltung ihrer Legislativen den maximalen Spielraum, so würde dies dem Anliegen des Antrags «Glarner Gemeinden 2030» widersprechen.

Eine Herausforderung des Antrags «Glarner Gemeinden 2030» stellt der Umstand dar, dass den Gemeinden zwingend ein Parlament vorgeschrieben werden soll. Bereits durch diese eine Vorgabe würde die Gemeindeautonomie auf die Regelung von Detailfragen beschränkt. Das weitere Anliegen des Antrags hingegen, dass ein fakultatives oder obligatorisches Referendum mit Urnenabstimmung eingeführt wird, ist deutlich weniger einschneidend, erscheint gar als selbstverständlich, indem das Parlamentsmodell in aller Regel mit Referendumsmöglichkeiten kombiniert wird. Dass in einem dritten Punkt den Gemeinden eine Vorsteherschaft bestehend aus drei bis fünf hauptamtlichen Mitgliedern vorgeschrieben werden soll, berührt zwar die Gemeindeorganisation, jedoch nicht die Frage nach der Ausgestaltung der Legislative. Dieser Antrag lässt schliesslich die Frage nach dem Platz bzw. der Bedeutung und somit letztlich auch der Berechtigung der Gemeindeversammlung in einem solchen Gefüge offen.

Der Antrag «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern» ist in der Umsetzung insofern herausfordernd, als er maximale Gestaltungsfreiheit fordert und damit auf Orientierungshilfen im kantonalen Recht verzichten will. Damit würde den Gemeinden nicht nur sehr viel Vertrauen entgegengebracht, dass sie für sich die richtigen Entscheidungen treffen, es würde ihnen damit auch die ganze Verantwortung übertragen. In der Konsequenz will der Antrag damit eine Verlagerung der Regelungszuständigkeiten vom Kanton auf die Gemeinden. Dies betrifft insbesondere auch die Möglichkeit, Referenden gegen Gemeindeversammlungsbeschlüsse vorzusehen, also Urnenabstimmungen, welche auf kantonalen Ebene nicht möglich und auf kommunaler – nach Einschätzung des Regierungsrates – nicht gefragt bzw. gar unerwünscht sind. Auch ginge es nach Dafürhalten des Regierungsrates zu weit, den Gemeinden die Ausgestaltung der Gemeindeversammlung komplett selbst zu überlassen.

Während es dem Antrag «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern» an einer Leitlinie für die Umsetzung fehlt bzw. der Antrag auf kantonalrechtliche Vorgaben gänzlich verzichten will, erweist sich der Antrag «Glarner Gemeinden 2030», mit dem die Gemeinden unter anderem auf das Parlamentssystem verpflichtet werden sollen, als zu einengend. Die Gemeinden sollen aus Sicht des Regierungsrates zwischen zwei Systemen wählen können, deren Grundzüge kantonalrechtlich geregelt werden, um die Stärken der beiden Systeme herauszuschälen und allfällige Nachteile möglichst eindämmen zu können.

7. Gemeinden im Landsgemeindekanton

Die Grösse der Glarner Gemeinden eignet sich für die Einführung eines Parlaments. Zusammen bilden sie den Landsgemeindekanton Glarus. Sie sind deshalb mit den sich aus dem System Landrat und Landsgemeinde ergebenden Besonderheiten bestens vertraut. So wurde im Zuge der Gemeindestrukturreform denn auch gefordert, man müsse es den Gemeinden ermöglichen, das kantonale Legislativsystem nachbilden zu können.

Aufgrund des starken Rückhalts, welche die Landsgemeinde und damit indirekt auch das Versammlungssystem in der kantonalen Polit-Landschaft geniesst, wurde z. B. die Verpflichtung ins kantonale Recht aufgenommen, dass die Gemeinden zumindest zweimal jährlich eine Gemeindeversammlung durchführen müssen. Daraus floss als Konsequenz die Notwendigkeit, dafür zu sorgen, dass die Gemeindeversammlung entsprechende Geschäfte behandeln kann und ihr bestimmte Kompetenzen nicht entzogen werden dürfen. Darunter befinden sich auch Regelungen, welche als zu eng und damit als hinderlich empfunden werden können, wenn die Gemeinde zusätzlich über ein Parlament verfügt.

Im Übrigen aber belässt das geltende Recht den Gemeinden bei der Ausgestaltung ihrer Organisation viel Gestaltungsfreiraum. Dies zeigt sich auch darin, dass die Gemeinde Glarus Süd mit einer 15-köpfigen Vorsteherschaft und die Gemeinde Glarus Nord mit einem Gemeindeparlament starteten. Dass man in Glarus Nord sich nur gerade fünf Jahre später dazu entschied, zur ordentlichen Gemeindeorganisation zurückzukehren, wurde manchenorts als Absage an das Parlamentssystem interpretiert. Die Rückkehr zum Versammlungssystem muss indessen nicht zwingend als Scheitern der ausserordentlichen Gemeindeorganisation verstanden werden. Gerade die engen kantonalrechtlichen Vorgaben, welche der Antrag «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern» zu Recht moniert, dürften dazu beigetragen haben, dass das Parlamentssystem in Glarus Nord seine unbestrittenen Vorteile nicht entfalten konnte. Durch gezielte Beseitigung bzw. Weglassung solch hinderlicher Vorgaben einerseits und von geschickt gewählten Leitlinien andererseits kann dieses System entscheidend profitieren.

8. Fazit und Ausblick

Der Regierungsrat beabsichtigt, einer der nächsten Landsgemeinden ein neues Gemeindegesetz vorzulegen. In Bezug auf die künftige Organisation der Gemeindelegislativen soll darin ein System mit einem Gemeindeparlament favorisiert und damit das Hauptanliegen des Antrags «Glarner Gemeinden 2030» aufgenommen werden; allerdings nicht als zwingende und alternativlose Vorgabe. Auch sollen Referenden in diesem Modell möglich sein. Damit wird ein weiteres Anliegen dieses Antrags und auch des Antrags «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern» aufgenommen, wenn auch nicht in Form von Urnenabstimmungen, sondern zur Behandlung durch die Gemeindeversammlung.

Schliesslich sollen, dem Antrag «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern» folgend, unnötige oder mit Blick auf die politische Partizipation hinderliche Regelungen aus dem geltenden kantonalen Recht entfernt bzw. nicht ins neue Gemeindegesetz überführt werden. Zu denken ist an Vorschriften zu Wahlen oder an die Zuweisung der Budget- und Rechnungsabnahmekompetenz an die Gemeindeversammlung. Damit werden weitere wichtige Anliegen aus diesem Antrag aufgenommen. Da sich die beiden Memorialsanträge jedoch gegenseitig ausschliessen und Elemente enthalten, welche sich nicht mit dem durch den Regierungsrat favorisierten Modell vereinbaren lassen, beantragte der Regierungsrat dem Landrat, die beiden Memorialsanträge zuhanden der Landsgemeinde abzulehnen. Die politische Auseinandersetzung über die zukünftige Ausgestaltung der Legislativen soll an der Landsgemeinde im Rahmen der Totalrevision des Gemeindegesetzes und auf der Grundlage eines konkreten Vorschlags von Regierungs- und Landrat geführt werden, und nicht auf der Grundlage der beiden vorliegenden Memorialsanträge. Die Diskussionen in Kommission und Landrat sowie an der Landsgemeinde können dabei berücksichtigt werden.

9. Beratung der Vorlage im Landrat

9.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres und der Leitung von Landrat Roger Schneider, Mollis, befasste sich mit der Vorlage. Es wurde festgehalten, dass es im vorliegenden Geschäft noch nicht um die konkrete Ausgestaltung des künftigen Gemeindegesetzes, sondern um die Ablehnung von zwei Memorialsanträgen gehe. Damit verbunden sei ein Grundsatzentscheid über die Stossrichtung der Revision des Gemeindegesetzes und damit der Reform der kommunalen Legislativen. Der Regierungsrat habe die Problematik der schwach besuchten Gemeindeversammlungen erkannt und eine entsprechende Gesetzesrevision bereits in die Legislaturplanung aufgenommen. Die Befürchtung, eine Ablehnung der Anträge durch die Landsgemeinde werde so interpretiert, dass kein Handlungsbedarf bestehe, sei unbegründet. Der Regierungsrat habe die Anliegen beider Memorialsanträge aufgenommen und eine klare Absicht skizziert. Der Vorschlag des Regierungsrates gründe auf dem erwähnten Gutachten, auf den Ideen und Forderungen der Memorialsantragsteller und schlussendlich auf der regierungsrätlichen Überzeugung, den Gemeinden doch ein Mindestmass an Leitplanken setzen zu müssen.

In den Augen der Kommission zeige der Regierungsrat mit seinem Vorschlag auf, was für diesen zielführend ist und was eher weniger. Diese klare Haltung wurde in der Kommission mehrheitlich begrüsst. Die Kommission sprach sich dafür aus, dass die Reform bereits 2024 vor die Landsgemeinde kommt, nicht erst wie vom Regierungsrat vorgesehen im 2025. Entsprechendes beschloss der Landrat auch im Rahmen der Legislaturplanung.

Beim Memorialsantrag «Glarner Gemeinden 2030» stiess sich die Kommission – wie bereits der Regierungsrat – vor allem daran, dass ein Gemeindeparlament zwingend vorgeschrieben werden soll, während der Regierungsrat die Variante lediglich favorisiert. Bezüglich des Memorialsantrags «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern» stellte die Kommission fest, dass der Regierungsrat mit seinem Vorschlag dem Antrag in weiten Teilen bereits folge. Einzig an den fehlenden Leitplanken für die Gemeinden habe sich der Regierungsrat gestört. Bestimmte kantonale Vorgaben seien auch aus Sicht der Kommission wichtig und richtig.

Während der Regierungsrat Sachabstimmungen an der Urne generell ablehnte, wollte die Kommission eine weitere Variante geprüft sehen: eine mit Gemeindeparlament und Urnenabstimmung. Letztere ermögliche eine breitere Partizipation. Die Gemeinden könnten selbst entscheiden, ob sie einem Parlament schliesslich die Urnenabstimmung oder die Gemeindeversammlung nachlagern wollen.

Auf Basis der verschiedenen Varianten könne substanziell diskutiert werden. Die Ablehnung der beiden Memorialsanträge mache den Weg frei für eine zielgerichtete und abgestimmte Vorlage. Der Regierungsrat wisse aus der Diskussion – unter anderem in der Kommission –, welche Varianten er ausarbeiten soll. Die Kommission beantragte schliesslich im Einklang mit dem Regierungsrat, die beiden Memorialsanträge der Landsgemeinde zur Ablehnung zu empfehlen.

9.2. Landrat

Im Landrat blieb der Handlungsbedarf in Bezug auf die kommunalen Legislativen unbestritten. Die Vertretungen der grossen bürgerlichen Fraktionen schlossen sich den Anträgen von Kommission und Regierungsrat an. Der Regierungsrat habe sich fundiert mit den beiden Memorialsanträgen auseinandergesetzt und skizziert, in welche Richtung die Revision des Gemeindegesetzes gehen soll.

Im Plenum wurde aber auch für beide Memorialsanträge votiert. Wenn die Gemeinden selber entscheiden könnten, würden sie nie Parlamente einführen, so der Vertreter der SP. Gemeindeversammlungen würden eigene Rechte nicht abgeben. Wer wolle, dass sicher ein Gemeindeparlament eingeführt werde, müsse dem Memorialsantrag der SP, der überdies auch den Handlungsbedarf bei der Exekutive anspreche, annehmen. Ein Vertreter des Memorialsantrags «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern» verteidigte seinen Antrag ebenfalls. Der Regierungsrat sehe kein Modell ohne Gemeindeversammlung vor. Das Modell Parlament plus Urnenabstimmung solle aber ebenfalls diskutiert werden können. Er unterstrich zudem, dass die Antragsteller durchaus Raum für kantonale Vorgaben sähen. Der Memorialsantrag könne überwiesen werden; er eigne sich als Grundlage für die weiteren Arbeiten, da er im Gegensatz zum Ansinnen des Regierungsrates ergebnisoffen sei.

Abschliessend verwiesen der Kommissionspräsident und die regierungsrätliche Sprecherin nochmals auf die baldige Revision des Gemeindegesetzes, mit welcher die Modell-Diskussionen über die künftige Ausgestaltung der Gemeindelegislativen fundiert geführt werden könnten. Der Regierungsrat habe die Antragsteller ernst genommen und Elemente beider Anträge bei seinen Vorschlägen berücksichtigt. Wesentlich sei, dass die Gemeinden noch Spielraum bezüglich Modell hätten.

Der Landrat beschloss schliesslich mit jeweils klaren Mehrheiten, die beiden Memorialsanträge der Landsgemeinde zur Ablehnung zu unterbreiten.

10. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde,

- 1. den Memorialsantrag «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern» abzulehnen; und*
- 2. den Memorialsantrag «Glarner Gemeinden 2030» abzulehnen.*

§ 5 Änderung des Gesetzes zur Entwicklung des Tourismus (Anpassung Auftrag und Auftragsvergabe Marktbearbeitung)

Die Vorlage im Überblick

Im Frühjahr 2019 erhielt die Visit Glarnerland AG nach einer Ausschreibung den Auftrag zur Vermarktung des Glarner Tourismus. Dazu wurde eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton und den Gemeinden abgeschlossen. Finanziert werden die Leistungen mit Mitteln aus dem kantonalen Tourismusfonds von 350 000 Franken und mit Beiträgen der Gemeinden von total 400 000 Franken pro Jahr.

Die Auftragsvergabe für die Marktbearbeitung im Tourismus soll eine neue gesetzliche Grundlage erhalten, um die Zusammenarbeit zwischen Kanton, Gemeinden und Vermarktungsorganisation zu vereinfachen. Sie soll nicht mehr im Ausschreibungsverfahren erfolgen, sondern auf Gesuch hin. Die Voraussetzungen und Bedingungen werden rechtlich festgelegt. Der Besteller der Leistung regelt mit dem berücksichtigten Gesuchsteller die Modalitäten in einer Leistungsvereinbarung. Die Änderung des Verfahrens erübrigt die regelmässige Durchführung von Ausschreibungen und reduziert damit den Verwaltungsaufwand. Für die Tourismusorganisation kann so zudem die notwendige Planungssicherheit geschaffen werden, während für die Auftraggeber – also den Kanton und die Gemeinden – eine verlässliche Konstanz erreicht wird.

Das Gesetz zur Entwicklung des Tourismus muss entsprechend angepasst werden. Mit der Gesetzesänderung sollen auch die Zuständigkeiten im Bereich Marktbearbeitung geklärt werden: Künftig sind der Kanton und die Gemeinden und nicht mehr nur die Gemeinden allein dafür zuständig.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Etablierung einer kantonalen Tourismusorganisation

Der Landrat beschloss im November 2018, in den Jahren 2019–2021 jährlich 350 000 Franken in den Tourismusfonds einzulegen, eine neue Trägerschaft für Tourismus und Freizeit mit einem kantonalen Leistungsauftrag auszustatten und diesen mit einem jährlichen Beitrag in Höhe von höchstens 350 000 Franken abzugelten. Parallel dazu beschlossen die Gemeinden Glarus Nord, Glarus und Glarus Süd an ihren jeweiligen Herbstgemeindeversammlungen 2018, die gleiche Trägerschaft mit dem gleichen Leistungsauftrag wie der Kanton auszustatten und diesen zusammen mit einem jährlichen Beitrag von total 400 000 Franken abzugelten. Insgesamt stellten die Gemeinden und der Kanton für den Leistungsauftrag an eine kantonale Vermarktungsorganisation somit jährliche Beiträge von 750 000 Franken zur Verfügung. Im Frühjahr 2019 wurde schliesslich mit der Visit Glarnerland AG eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen.

Diese Vorgehensweise entspricht nicht den Vorgaben von Artikel 11 Absatz 1 des Gesetzes zur Entwicklung des Tourismus (Tourismusentwicklungsgesetz, TEG). Denn dieses weist die Aufgabe der Marktbearbeitung im Tourismus nicht dem Kanton und den Gemeinden gemeinsam, sondern einzig den Gemeinden zu. Auch regelt das geltende Recht nicht, wie ein solcher Leistungsauftrag zu vergeben wäre. Der Kanton schrieb den Auftrag 2018 öffentlich aus. Die Visit Glarnerland AG erhielt diesen – als einzige Offertstellerin. Koordiniert mit dem erwähnten landrätlichen Finanzbeschluss wurde in der Ausschreibung eine Laufzeit der Vereinbarung von drei Jahren vorgesehen. Diese startete per 1. Juli 2019 und endete an sich am 30. Juni 2022.

1.2. Kritik am Ausschreibungsverfahren

Bereits mit der Ausschreibung mussten konkrete und hohe Anforderungen an den Leistungserbringer formuliert werden. Dies schränkte den Kreis der möglichen Offertsteller von vornherein stark ein. Beispielsweise sieht das Finanzierungsmodell vor, dass die Tourismusorganisation selber aus der Tourismuswirtschaft und von Dritten via Leistungsaufträge mindestens Beiträge in der Höhe des kantonalen Jahresbeitrags (350 000 Fr.) aufzubringen hat. So kam es, dass sich anfänglich zwar noch 34 Personen oder Organisationen für die Ausschreibungsunterlagen interessierten und vereinzelt auch Fragen dazu stellten, schliesslich jedoch nur eine einzige Offerte eingereicht wurde.

In der Folge wurde kritisiert, dass ein solches Ausschreibungsverfahren eine Farce sei, wenn am Schluss nur eine einzige Offerte resultiere bzw. resultieren könne. Man solle deshalb die rechtlichen Vorgaben überprüfen. Das Ziel besteht nun darin, künftig keine Ausschreibungen mehr durchführen zu müssen. Denn die Kritik ist berechtigt. Tatsächlich eignet sich das offene oder selektive Ausschreibungsverfahren – das Einladungs- und das freihändige Verfahren kommen aufgrund der Auftragshöhe von vornherein nicht in Frage – dort nicht, wo Voraussetzungen und Bedingungen derart eng vorgegeben werden müssen, dass kein Raum für eine Vielzahl von Offerten bleibt. Dies ist vorliegend nicht anders machbar, da die Finanzierungsvorgaben zwingend sind

und nicht anzunehmen ist, dass die Glarner Tourismuswirtschaft oder Dritte mehreren Organisationen Leistungsaufträge über jährlich mindestens 350 000 Franken zusichern wollen. Allein diese Vorgabe schliesst einen Wettbewerb damit faktisch aus.

1.3. Keine Alternative nach geltendem Recht

Man könnte argumentieren, eine neuerliche Ausschreibung sei auch nach geltendem Recht nicht nötig, weil der entsprechende Auftrag selber seinerzeit ohne Befristung ausgeschrieben wurde. Dadurch würde jedoch das Wesen des Ausschreibungsverfahrens verkannt. Die öffentlich-rechtliche Vergabe und der sich darauf stützende Abschluss eines privatrechtlichen Vertrags würden zu stark auseinanderdividiert. Daher ist ein neues Verfahren zu definieren. Bis zum Inkrafttreten einer neuen gesetzlichen Regelung ist eine Übergangslösung zu treffen. Der Betrieb von Visit Glarnerland kann bis zum Vorliegen dieser Lösung nahtlos aufrechterhalten werden, wie das nachfolgende Kapitel zeigt.

1.4. Verlängerung des Mandats als Übergangslösung

1.4.1. Sicherstellung der Finanzierung bis Ende 2027

Im Herbst 2021 hatten der Landrat und die drei Glarner Gemeinden je über eine Verlängerung des Mandats der Visit Glarnerland AG und dessen finanzielle Abgeltung zu beraten, wobei der Landrat bereits im Zuge der Beratungen der Tourismusstrategie 2020–2023 mit Beschluss vom 22. Januar 2020 jährliche Einlagen über 850 000 Franken in den Tourismusfonds beschlossen hatte. Davon bestimmte er jährlich 350 000 Franken für eine kantonale Tourismusorganisation. Damit wurde der entsprechende Kantonsbeitrag bis und mit 2023 sichergestellt.

Folglich hatte der Landrat am 3. November 2021 nur mehr die Abgeltung des Leistungsauftrags von jährlich wiederum 350 000 Franken während der Jahre 2024–2027 zu beschliessen. Die Bedingung, dass auch die Gemeinden ihre Beiträge leisten, erfüllten diese an ihren jeweiligen Herbstgemeindeversammlungen 2021; sie bewilligten entsprechende Kredite für die Zeit von Mitte 2022 bis Ende 2027. Damit sind die notwendigen Beiträge der öffentlichen Hand an die kantonale Tourismusorganisation bis Ende 2027 sichergestellt.

1.4.2. Verlängerung der Leistungsvereinbarung

Ausgehend von der Mitte 2022 ausgelaufenen Leistungsvereinbarung mit der Visit Glarnerland AG wäre für die Folgezeit und mangels alternativer gesetzlicher Regelung grundsätzlich erneut eine Ausschreibung durchzuführen. Darauf soll jedoch zugunsten einer Verlängerung um lediglich einhalb Jahre im Sinne der erwähnten Übergangslösung verzichtet werden. Diese Zeit soll dazu genutzt werden, die nötigen gesetzlichen Grundlagen für ein anderes Prozedere zu schaffen. Zudem dient die Verlängerung dazu, eine zeitliche Abstimmung mit der Tourismusstrategie 2020–2023 herbeizuführen. Dort hat der Landrat einen entsprechenden Kredit bis Ende 2023 gesprochen und damit seinen klaren Willen bekundet, die entsprechenden Mittel zugunsten einer kantonalen Tourismusorganisation bis Ende 2023 zur Verfügung zu stellen. Die Verlängerung der Leistungsvereinbarung ist dadurch politisch legitimiert. Diese Überlegungen werden gestützt durch die entsprechenden Beschlussfassungen der Glarner Gemeinden, welche allesamt den nötigen Zeitraum abdecken und auch explizit zugunsten der Visit Glarnerland AG gesprochen wurden. So hat die Gemeinde

- Glarus Süd am 18. November 2021 einen Verpflichtungskredit von jährlich 110 000 Franken «für die Mandatsverlängerung mit Visit Glarnerland AG» für die Jahre 2022–2027 genehmigt.
- Glarus am 26. November 2021 einen Betriebsbeitrag für die Jahre 2022–2027 «zugunsten der Tourismusorganisation Visit Glarnerland AG» von jährlich 130 000 Franken genehmigt.
- Glarus Nord am 19. November 2021 einen jährlichen Verpflichtungskredit von 163 000 Franken als Betriebsbeitrag «an das kantonale Trägerschaftsmodell Tourismus und Freizeit (Visit Glarnerland AG)» für die Jahre 2022–2027 genehmigt.

Die bestehende Leistungsvereinbarung mit der Visit Glarnerland AG wurde in der Folge bis Ende 2023 verlängert.

Da die vorliegende Gesetzesänderung frühestens mit der Landsgemeinde 2023 selber in Kraft treten kann, wäre die Leistungsvereinbarung zumindest bis Mitte 2023 zu verlängern. Die Anpassung der regierungsrätliche Verordnung, das Verfahren rund um die Gesuchseinreichung und ein allfälliges Rechtsmittelverfahren machen jedoch eine Verlängerung der Leistungsvereinbarung bis Ende 2023 notwendig. Eine Verlängerung bis Ende 2023 genügt, um eine entsprechende Rechtsgrundlage zu schaffen, welche es ermöglicht, künftig auf weitere Ausschreibungen zu verzichten.

2. Lösungsansatz

Statt im Ausschreibungsverfahren können solche Leistungsaufträge auch gestützt auf ein Gesuch vergeben werden. Dabei bestimmt das Recht die Voraussetzungen und Bedingungen, welche die Gesuche erfüllen müssen. Der Besteller der Leistung entscheidet über die eingereichten Gesuche bzw. erteilt den Auftrag und

regelt mit dem berücksichtigten Gesuchsteller die Modalitäten der Leistungserbringung in einer Leistungsvereinbarung.

Eine solche Regelung ist durch die Fixierung der Voraussetzungen und Bedingungen für eine Auftragserteilung in einem Rechtserlass weniger flexibel als ein normales Ausschreibungsverfahren, in welchem diese Vorgaben mehr oder weniger frei bestimmt und auch angepasst werden können. Allerdings ist Konstanz und Rechtssicherheit über Flexibilität zu stellen, zumal aufgrund der Erfahrungen der vergangenen Jahre mittlerweile alle für die Erfüllung des Leistungsauftrags wichtigen Voraussetzungen und Bedingungen bekannt sind.

Der wesentliche Vorteil dieses Vorgehens besteht darin, dass für die Leistungserbringer Planungssicherheit geschaffen wird. Zwar erlaubt auch das laufende Controlling und vor allem die Befristung der Leistungsvereinbarung eine Steuerung der Aufgabenerfüllung. Aber der Auftragnehmer darf in aller Regel damit rechnen, dass die Leistungsvereinbarung verlängert wird, wenn er sich an das Vereinbarte hält und die dort definierten Ziele erreicht. Nur bei einer Nichtverlängerung der Leistungsvereinbarung ist öffentlich zur Einreichung neuer Gesuche einzuladen und nur so kann sich für einen anderen Gesuchsteller die Möglichkeit eröffnen, den Auftrag für die Marktbearbeitung zu erhalten. Diese gewisse Unsicherheit ist systembedingt und gewollt. Sie soll auch künftig bestehen bleiben, soweit man freibleiben will, ob man die Leistungsvereinbarung jeweils verlängern will.

Darüber hinaus wird die in Ziffer 1.1 erwähnte, bislang fehlende Zuständigkeit des Kantons im Bereich der Marktbearbeitung im Tourismus mit einer Änderung von Artikel 11 Absatz 1 TEG geschaffen.

3. Vernehmlassung

Die meisten Vernehmlassungsteilnehmenden standen den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen positiv gegenüber, in der Mehrheit gar vorbehaltlos. Einigkeit bestand in Bezug auf den Systemwechsel vom Ausschreibungs- zum Gesuchsverfahren. Änderungsvorschläge betrafen Detailpunkte oder es bestand vereinzelt Erläuterungsbedarf. Ablehnung äusserte ein kantonales Departement in Bezug auf die ursprünglich vorgeschlagene Aufhebung der Limitierung der Einlagen in den Tourismusfonds. Auf eine Aufhebung der von der Landsgemeinde 2018 eingeführten Beitragslimitierung wurde in der Folge verzichtet. Somit kann der Landrat weiterhin maximal 4 Millionen Franken für eine Vierjahres-Periode in den Tourismusfonds einlegen.

Folgende Anliegen aus der Vernehmlassung wurden berücksichtigt:

- Es wurde vorgeschlagen, Artikel 2a Absatz 1 als Kann-Formulierung auszugestalten. Nachdem Artikel 2b Absatz 3 festhält, dass kein Rechtsanspruch auf die Ausrichtung eines Kantonsbeitrags besteht, wurde dies übernommen. Dies korrespondiert auch mit Artikel 2b Absatz 1. Allerdings ändert dies nichts daran, dass die klare Absicht besteht, eine Tourismusorganisation zu unterstützen.
- Es wurde angeregt, dass die im geltenden Artikel 11 Absatz 2 erwähnten Bedingungen «innovative neue Angebote» und «gesamtkantonale sowie kantonsübergreifende Kooperationen im Marketing» für kantonale Beiträge in den Wirkungszielen enthalten sein sollten. Dies wurde mittels Verweis auf die bezeichnete Norm in der entsprechenden Erläuterung sichergestellt.
- Die Forderung nach einer höheren Eigenwirtschaftlichkeit wurde ausdrücklich unterstützt (Art. 2b Abs. 1 Bst. c). Die Festschreibung eines verbindlichen Mindestanteils von 50 Prozent wurde jedoch nicht übernommen.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Titel 1a; Förderung einer Tourismusorganisation

Das neue Gesuchsverfahren, welches das bisherige Ausschreibungsverfahren ablöst, wird in einem neuen Abschnitt des TEG geregelt.

Artikel 2a; Beitrag

Der touristische Markt soll für den ganzen Kanton durch eine einzige Tourismusorganisation bearbeitet werden, finanziert durch die Gemeinden und den Kanton, wobei sich die Tourismusorganisation *angemessen* zu beteiligen hat (vgl. Art. 2b).

Artikel 2b; Voraussetzungen

Absatz 1: Die kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen für die Berücksichtigung eines Gesuchstellers sind hoch. Namentlich diejenige nach Buchstabe d setzt voraus, dass der Gesuchsteller einen wesentlichen Anteil des Glarner Tourismus hinter sich weiss.

Absatz 1 Buchstabe c: Die Tourismusorganisation hat aus der Tourismuswirtschaft und von Dritten via Leistungsaufträge eigene Mittel zu erwirtschaften, welche Stand heute zumindest dem entsprechen, was der Kanton einbringt. Abhängig vom jeweiligen Finanzierungsmodell handelt es sich aktuell um 350 000 Franken pro Jahr, welche der Kanton bis 2027 aufwenden will. Die Tourismusorganisation hat jedoch eine höhere

Eigenfinanzierung anzustreben. Nach der Startphase werden eigene Mittel lediglich in gleicher Höhe wie der Kantonsbeitrag als *nicht angemessen* erachtet. Die jährlichen Einlagen in Höhe von 350 000 Franken in den Tourismusfonds zugunsten einer Tourismusorganisation sind bis Ende 2027 befristet. Primär, um die für Infrastruktur- und Projektvorhaben im Tourismus zur Verfügung stehenden Mittel nicht schmälern zu müssen, um für eine Tourismusorganisation eine genügende Planungssicherheit zu schaffen sowie mit Blick auf das Eidgenössische Schwing- und Älplerfest 2025 Glarnerland+ erachtete der Landrat Einlagen in dieser Höhe für gerechtfertigt. Er verzichtete darauf, die Mittel zugunsten einer Tourismusorganisation auf eine Fondseinlage von insgesamt 500 000 Franken auszurichten und somit zu reduzieren. Spätestens per 2028 müssen jedoch höhere Eigenmittel aufgebracht werden. Würden im Rahmen der Tourismusstrategie 2024–2027 die Einlagen in den Tourismusfonds gekürzt, würde die Förderung von Infrastruktur- und Projektvorhaben im bisherigen Umfang gefährdet. So könnten ab 2028 auch für eine Tourismusorganisation weniger Mittel zur Verfügung stehen. Jedenfalls wird die Angemessenheit der eigenerwirtschafteten Mittel spätestens ab diesem Zeitpunkt anders beurteilt.

Artikel 2c; Leistungsvereinbarungen

Zwingender Inhalt der befristeten Leistungsvereinbarung ist die Sicherstellung der effizienten Umsetzung des geforderten Konzepts (Art. 2b Abs.1 Bst. a) sowie die zweckbestimmte Mittelverwendung. Die Leistungsvereinbarung regelt auch das Berichtswesen und das Controlling (Abs. 3).

Die Umsetzung der Wirkungsziele kann namentlich auch anhand der Unterstützungsvoraussetzungen gemäss Artikel 11 Absatz 2 der bisherigen Fassung des TEG beurteilt werden.

Artikel 2d; Zuständigkeit und Verfahren

Absatz 1: Die Möglichkeit zur Gesuchseinreichung ist zu publizieren.

Absatz 2: Der Regierungsrat regelt das Weitere in einer Verordnung, namentlich die Zuständigkeiten, die Modalitäten der Einreichung und die Behandlung der Gesuche, die Ausrichtung der Beiträge sowie das Berichtswesen und das Controlling. Beispielsweise erfordert die Befristung der Leistungsvereinbarung, dass geregelt wird, wie nach Fristablauf oder auf diesen Zeitpunkt hin verfahren werden soll. Eine Verlängerung bedingt eine entsprechende Berichterstattung und die Höhe der eingesetzten öffentlichen Mittel rechtfertigt ein Controlling auch während der Laufzeit des Leistungsauftrags.

Artikel 10; Zweck und Einlagen

Die Bestimmung wird mit einer Sachüberschrift ergänzt.

Absatz 1: Nicht nur «Beiträge», sondern alle Arten von Finanzhilfen (vgl. Art. 4 Abs. 1) werden über den Tourismusfonds finanziert, namentlich auch die Beiträge für die Marktbearbeitung.

Artikel 11; Finanzierung

Die Bestimmung wird mit einer Sachüberschrift ergänzt.

Absatz 1: Die Marktbearbeitung ist seit 2019 nicht mehr allein Sache der Gemeinden. Der Kanton beteiligt sich massgeblich, was entsprechend abgebildet wird. Namentlich die Beiträge an eine Tourismusorganisation (vgl. Art. 2a) finanzieren die beiden Gemeinwesen gemeinsam.

Absatz 2 wird aufgehoben. Die bisherige Regelung, welche bestimmt, unter welchen Voraussetzungen der Kanton Projektbeiträge gewähren kann, wird durch die neuen Artikel 2a–2d ersetzt.

5. Inkrafttreten

Die Gesetzesanpassung tritt mit Beschluss durch die Landsgemeinde sofort in Kraft. Dadurch bleibt genügend Zeit, bis Ende 2023 das Gesuchsverfahren durchzuführen.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Änderung des Verfahrens erübrigt die regelmässige Durchführung einer Ausschreibung und reduziert damit den Verwaltungsaufwand. Im Übrigen dürfte sie kostenneutral sein.

7. Beratungen der Vorlage im Landrat

7.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres unter der Leitung von Landrat Roger Schneider, Mollis, nahm sich der Vorlage an.

7.1.1. Eintreten

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Die Kommission unterstützte deren Stossrichtung. Auf die Ausschreibung des Auftrags zur Marktbearbeitung sei nur eine Offerte, jene der Visit Glarnerland AG, eingegangen. Dies zeige deutlich, dass sich das Ausschreibungsverfahren dort nicht eignet, wo Voraussetzungen und Bedingungen so eng gesetzt werden müssen.

Auch habe die bisherige Vorgehensweise nicht den Vorgaben vom Artikel 11 Absatz 1 TEG entsprochen. Dieses weise die Aufgabe der Marktbearbeitung im Tourismus nicht dem Kanton und den Gemeinden gemeinsam, sondern einzig den Gemeinden zu. Dies werde nun korrigiert. Für die Kommission lag der wesentliche Vorteil dieser Vorlage jedoch darin, dass die Planungssicherheit für Visit Glarnerland mit dem neu vorgesehenen Verfahren erhöht wird. Selbstverständlich bleibe eine gewisse Unsicherheit. Diese sei jedoch systembedingt und gewollt.

Vorbehalte aus der Kommission betrafen eine mögliche Monopolstellung des bisherigen Anbieters. Es müsse sichergestellt werden, dass bei einem Wechsel des Verfahrens keine Monopolstellung zementiert wird und aus der Vereinbarung periodisch ausgestiegen werden kann, sollten die Leistungen nicht mehr mit den Anforderungen übereinstimmen. Dies werde jedoch sichergestellt.

7.1.2. Detailberatung

In der Detailberatung wurden verschiedene Begriffe in einzelnen Artikeln erläutert, ohne dass jedoch Änderungen an der Vorlage vorgenommen wurden. Die Aufnahme einer zusätzlichen Regelung in Artikel 2 Absatz 1, wonach die Tourismusorganisation «einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung leistet», wurde nach kurzer Diskussion abgelehnt. Nachhaltigkeit sei ein wichtiges Ziel und ein zentrales Thema in der Tourismusstrategie. Dieses Ziel sei jedoch bereits in Artikel 1 TEG festgehalten.

Diskutiert wurde auch die Vereinbarungsdauer. Die Leistungsvereinbarung wird stets auf vier Jahre abgeschlossen. Vor dem Auslaufen werden jeweils die erbrachten Leistungen und eine allfällige Verlängerung geprüft. Diese Frist ergibt sich aufgrund des Kredits, den der Landrat sprechen darf. Die Vereinbarung wird bei Zufriedenheit verlängert, ansonsten kann der Auftrag neu vergeben werden. Daraus ergebe sich für alle Beteiligten eine Vereinfachung der Abläufe und auch eine höhere Planungs- und Rechtssicherheit.

Seitens der Kommission wurde die Arbeit von Visit Glarnerland gelobt. Ihr war es jedoch auch ein Anliegen, dass das bisherige Leistungsniveau mindestens gehalten werden könne. Man sei sich jedoch bewusst, dass eine professionelle Vermarktung alleine nicht reicht. Für eine erfolgreiche Zukunft des Glarner Tourismus brauche es auch engagierte Anbieter.

Die Kommission beantragte dem Landrat schliesslich, die Vorlage der Landsgemeinde unverändert zur Zustimmung zu unterbreiten.

7.2. Landrat

Auch im Landrat wurde die Vorlage gut aufgenommen. Eintreten war wie in der Kommission unbestritten. Alle Votanten beantragten Eintreten und Zustimmung zur Vorlage gemäss Fassung von Kommission und Regierungsrat. Visit Glarnerland wurde wiederum eine gute Leistung attestiert. Allerdings sei auch Wert auf das Controlling zu legen. Die Vereinfachung der Vergabe der Leistungsvereinbarung wurde unterstützt. Das anfänglich gewählte Ausschreibungsverfahren sei unbefriedigend. Auch künftig müsse die Tourismuswirtschaft hinter der kantonalen Tourismusorganisation stehen. Diese müsse zusätzliche Gelder von Dritten, etwa aus der Tourismuswirtschaft akquirieren. Der Landrat erwarte diesbezüglich Transparenz – vor allem im Zusammenhang mit der Gewährung des Verpflichtungskredits für die nächsten Jahre durch den Landrat. Die Gemeinden würden diese Informationen ebenfalls benötigen.

In der Detailberatung wurden keine Änderungsanträge gestellt. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage einstimmig unverändert zuzustimmen.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Gesetzes zur Entwicklung des Tourismus

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS IX C/1/1, Gesetz zur Entwicklung des Tourismus (Tourismusentwicklungsgesetz, TEG) vom 6. Mai 2007 (Stand 1. Februar 2023), wird wie folgt geändert:

Titel nach Art. 2 (neu)

1a. Förderung einer Tourismusorganisation

Art. 2a (neu)

Beitrag

¹ Zur Erreichung der Wirkungsziele kann der Kanton an eine Tourismusorganisation im Kanton Glarus einen jährlichen Beitrag ausrichten.

² Der Beitrag setzt sich zusammen aus Beiträgen des Kantons und der Gemeinden.

Art. 2b (neu)

Voraussetzungen

¹ Der Regierungsrat kann auf Gesuch hin Beiträge ausrichten, sofern die Tourismusorganisation:

- a. ein auf mindestens vier Jahre ausgerichtetes Konzept zur Erreichung der Wirkungsziele dieses Gesetzes einreicht;
- b. die erforderlichen professionellen Strukturen und fachlichen Fähigkeiten für die effiziente Umsetzung des Konzepts aufweist;
- c. sich mit eigenerwirtschafteten Mitteln angemessen an der Umsetzung des Konzepts beteiligen kann; und
- d. einen wesentlichen Anteil der touristischen Leistungsträger vertritt.

² Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Ausrichtung eines Beitrages.

Art. 2c (neu)

Leistungsvereinbarungen

¹ Der Regierungsrat schliesst mit der Tourismusorganisation eine jeweils auf längstens vier Jahre befristete Leistungsvereinbarung ab.

² Die Leistungsvereinbarung stellt die effiziente Umsetzung des Konzepts zur Erreichung der Wirkungsziele sowie die zweckbestimmte Mittelverwendung sicher.

³ Die Leistungsvereinbarung regelt insbesondere:

- a. die Modalitäten der Ausrichtung der Beiträge;
- b. das Berichtswesen;
- c. das Controlling.

⁴ Die Leistungsvereinbarung ist in geeigneter Weise zu publizieren.

Art. 2d (neu)

Zuständigkeit und Verfahren

¹ Die Gelegenheit zur Einreichung von Beitragsgesuchen ist in geeigneter Weise zu publizieren.

² Der Regierungsrat regelt das weitere Verfahren und die Zuständigkeiten.

Art. 10 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

Zweck und Einlagen (Sachüberschrift geändert)

¹ Der Tourismusfonds dient der Finanzierung der Finanzhilfen nach diesem Gesetz.

² Er wird als Spezialfinanzierung gemäss der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt geführt und von der Staatskasse verwaltet.

Art. 11 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben)

Finanzierung (Sachüberschrift geändert)

¹ Die Gemeinden und der Kanton finanzieren die Marktbearbeitung.

² Aufgehoben.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten sofort in Kraft.

§ 6 Änderung des Raumentwicklungs- und Baugesetzes

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Raumentwicklungs- und Baugesetzes unterbreitet, welche der Landrat durch eine überwiesene Motion ansties. Sie betrifft das Näherbaurecht. Wenn die Abstände von Bauten zur Grundstücksgrenze unterschritten werden, muss der betroffene Nachbar damit einverstanden sein. Dieses Einverständnis muss heute bereits bei Erteilung der Baubewilligung im Grundbuch als Dienstbarkeit eingetragen sein. Künftig soll dies erst später, im Zeitpunkt der Baufreigabe, der Fall sein. Damit werden unnötige Kosten und auch administrativer Aufwand vermieden, sollte das Baugesuch nicht bewilligungsfähig sein. Weiterhin muss die schriftliche Zustimmung des Nachbarn schon zum Zeitpunkt der Baubewilligung vorliegen; sie muss bloss nicht im Grundbuch eingetragen sein.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dieser Gesetzesänderung zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Im Januar 2019 reichten mehrere Landräte eine Motion zur Anpassung von Artikel 51 Absatz 7 des Raumentwicklungs- und Baugesetzes (RBG) ein. Sie wollten diese Bestimmung dahingehend ergänzen, dass die Baubewilligungsbehörde die Einhaltung der Grenzabstandsvorschriften bzw. das Vorliegen einer nachbarrechtlichen Abmachung betreffend Unterschreitung der vorgegebenen Grenzabstände zwar im Rahmen der Baugesuchsprüfung zu kontrollieren hat. Die im Grundbuch eingetragene Dienstbarkeit soll jedoch erst bei Baubeginn vorliegen müssen.

Heute muss dieser Grundbucheintrag bereits für die Prüfung des Baugesuchs eingereicht werden. Mit dieser Regelung muss die Bauherrschaft die Kosten zur Erstellung und Beurkundung eines Dienstbarkeitsvertrags auf sich nehmen, obwohl sie keine Gewissheit hat, ob sie überhaupt eine Baubewilligung erhält. Diese Situation führe einerseits dazu, dass Dienstbarkeiten mit dem Risiko eingetragen werden, dass sie bei einer Verweigerung der Baubewilligung nicht benötigt werden. Andererseits verliere die Bauherrschaft je nach Situation viel Zeit bei der Einreichung eines Baugesuchs.

Der Regierungsrat erachtete das Anliegen der Motionäre als prüfenswert. Der Landrat überwies den Vorstoss Ende September 2019 und erstreckte die Frist für die Beantwortung im November 2021.

2. Zweck des Grundbucheintrags

Die Landsgemeinde 2017 hat Artikel 51 RBG unter anderem mit einem Absatz 7 ergänzt, wonach die Einhaltung der Grenzabstandsvorschriften bzw. das Vorliegen einer nachbarrechtlichen Abmachung zum Näher- und Grenzbaurecht von der Baubewilligungsbehörde zu prüfen ist und diese Abmachung in Form einer im Grundbuch eingetragenen Dienstbarkeit vorzuliegen hat. Vom Grenzabstand kann heute somit nur mit einer nachbarrechtlichen Abmachung in Form einer im Grundbuch eingetragenen Dienstbarkeit abgewichen werden.

Werden die gesetzlichen Abstandsvorschriften nicht eingehalten und liegt keine als Dienstbarkeit im Grundbuch eingetragene nachbarrechtliche Abmachung vor, hat die Baubehörde die Baubewilligung zu verweigern. Die Klarstellung dieser Prüfungspflicht erfolgte vor dem Hintergrund, dass die Bürgerinnen und Bürger davon ausgehen dürfen, dass der Staat sein Eigentum und seine Rechte schützt und deshalb im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens die Einhaltung der Grenzabstände bzw. das Vorliegen der Zustimmung des Nachbarn bei Unterschreitung prüft. Das Vorliegen des Grundbucheintrags ist zudem wichtig, weil ohne diesen die nachbarrechtliche Abmachung nicht für nachfolgende Grundeigentümer gilt.

Die Prüfungspflicht wird von den Motionären denn auch anerkannt. Auch der Regierungsrat hielt zugunsten der Rechtssicherheit im Umgang mit dem Näherbaurecht ausdrücklich daran fest.

3. Anpassung des Zeitpunkts des Grundbucheintrags

Die Landsgemeinde 2017 hat entschieden, dass die Zustimmung des Nachbarn und somit auch der Grundbucheintrag im Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung vorliegen muss. Wenn der Nachbar ohne Weiteres gewillt ist, dem Näherbaurecht zuzustimmen, wird dieses auch rasch eingetragen werden können. Zeitaufwendiger sind Verhandlungen mit jenen Nachbarn, die Vorbehalte haben.

Der Regierungsrat setzte das Anliegen der Motion mit dem vorliegenden Vorschlag zur Änderung des Raumentwicklungs- und Baugesetzes um. Künftig wird der Nachweis der im Grundbuch eingetragenen Dienstbarkeit erst für die Baufreigabe verlangt. Die damit zusammenhängenden Kosten muss die Bauherrschaft

dadurch erst auf sich nehmen, wenn sie sicher sein kann, dass das Baugesuch bewilligungsfähig ist. Für eine Baubewilligung muss aber auch in Zukunft im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung die schriftliche Zustimmung des Nachbarn für die Unterschreitung von Grenzabständen vorliegen. Verzichtet wird lediglich darauf, dass die Vereinbarung beurkundet und im Grundbuch eingetragen ist. Mit der vorgeschlagenen Änderung bliebe der Bauherrschaft zudem genügend Zeit (von der Einreichung des Baugesuchs bis zur Baufreigabe), um sich mit den jeweiligen Grundeigentümern über das Grenz- und Näherbaurecht zu einigen.

Mit den Bauarbeiten darf erst begonnen werden, wenn sämtliche Auflagen der Baubewilligung erfüllt und eine schriftliche Baufreigabe durch die Bewilligungsbehörde vorliegt. Der Bauherr hat der Gemeinde für die schriftliche Baufreigabe den Nachweis des Grundbucheintrags einzureichen.

4. Vernehmlassung

Alle Vernehmlassungsteilnehmenden begrüßten die Vorlage und waren grundsätzlich mit deren Inhalt einverstanden. Einem Einwand einer Gemeinde betreffend Unterschrift des Nachbarn auf Bauplänen als Bestätigung des Einverständnisses mit einem Näherbaurecht wird in den Erläuterungen Rechnung getragen.

5. Erläuterung zur Bestimmung

Artikel 51; Grenzabstände

Die Einhaltung der Grenzabstandsvorschriften bzw. das Vorliegen einer nachbarrechtlichen Abmachung ist von der Baubewilligungsbehörde zu prüfen. Diese Abmachung hat in Form einer im Grundbuch eingetragenen Dienstbarkeit bis zur Baufreigabe vorzuliegen.

Die Notwendigkeit der Zustimmung des Nachbarn bei Unterschreitung der Grenzabstände für die Bewilligungsfähigkeit bleibt sich gleich. Neu wird lediglich der Zeitpunkt für das Vorliegen des Grundbucheintrags vom Zeitpunkt der Baubewilligung auf den Zeitpunkt der Baufreigabe verschoben.

Die schriftliche Zustimmung im Zeitpunkt der Baubewilligung kann durch die Unterzeichnung der Baupläne, durch eine separate schriftliche Zustimmung oder mit einem von der Baubewilligungsbehörde zur Verfügung gestellten Formular erfolgen. Die Baufreigabe kann allerdings erst nach Vorliegen der im Grundbuch eingetragenen Dienstbarkeit erteilt werden.

6. Inkrafttreten

Die Änderung tritt per 1. Juli 2023 in Kraft.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Bauherrschaft muss den Nachweis des Grundbucheintrags der Dienstbarkeit für die Baufreigabe einreichen. Für die Baubewilligungsbehörde bedeutet die Änderung zwar einen zusätzlichen Prüfungs- und Arbeitsschritt bei der Baufreigabe. Grössere personelle Auswirkungen sind deshalb aber nicht zu erwarten. Finanzielle Auswirkungen sind ebenfalls nicht absehbar.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr unter der Leitung von Landrat Christian Marti, Glarus, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf diese und Inhalt der Vorlage waren unbestritten. Mit der Vorlage werde lediglich der Zeitpunkt der Eintragung ins Grundbuch nach hinten verschoben, wenn auch nicht bis zum Baubeginn, wie dies die Motion anregte, sondern nur bis zum Zeitpunkt der Baufreigabe. Die Baufreigabe erweise sich deshalb als richtig, weil es sich um einen etablierten Prozess bei den Gemeinden handelt. Damit werde der korrekte Vollzug sichergestellt.

Auch im Landrat stiess die Vorlage auf Zustimmung. Nach deren Vorstellung durch den Kommissionssprecher ergaben sich keine weiteren Wortmeldungen oder gar Einwände dagegen. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Änderung von Artikel 51 Absatz 7 des Raumentwicklungs- und Baugesetzes zuzustimmen.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Raumentwicklungs- und Baugesetzes

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS VII B/1/1, Raumentwicklungs- und Baugesetz (RBG) vom 2. Mai 2010 (Stand 1. Juli 2018), wird wie folgt geändert:

Art. 51 Abs. 7 (geändert)

⁷ Die Einhaltung der Grenzabstandsvorschriften bzw. das Vorliegen einer nachbarrechtlichen Abmachung ist von der Baubewilligungsbehörde zu prüfen. Diese Abmachung hat in Form einer im Grundbuch eingetragenen Dienstbarkeit bis zur Baufreigabe vorzuliegen.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderung tritt am 1. Juli 2023 in Kraft.

§ 7 A. Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung B. Beschluss über die Äufnung des Arbeitslosenfürsorgefonds mit 1 Million Franken

Die Vorlage im Überblick

Der Kanton Glarus muss sich verstärkt mit den gesellschaftlichen und technischen Veränderungen der nahen Zukunft befassen, insbesondere mit der Transformation zur digitalen Arbeit. Der technologische Wandel ist auch für Arbeitnehmende im Kanton Glarus spürbar. Bestehende Jobs verschwinden, neue Berufe werden geschaffen. Um die Bevölkerung für den Arbeitsmarkt der Zukunft zu rüsten, sollen digitale Grundkompetenzen vermittelt werden. Damit soll die aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung drohende Arbeitslosigkeit verhindert und gleichzeitig dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden. Entsprechende Massnahmen benötigen eine nachhaltige Finanzierung.

Der Kanton Glarus kennt einen sogenannten Arbeitslosenfürsorgefonds. Dieser wurde zur Finanzierung der Weiterbildung und Umschulung von arbeitslosen Versicherten geschaffen. Der Fonds stand bisher aber auch für die Finanzierung von Beiträgen an ausgesteuerte Personen und für Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern (EEL) zur Verfügung. Solche Erwerbsersatzleistungen wurden in den letzten Jahren stark nachgefragt. Seit dem Jahr 2000 reduzierten sich die verfügbaren Mittel von 6,5 Millionen Franken um mehr als die Hälfte auf rund 3 Millionen Franken per Ende 2022. Zinserträge können nicht mehr verbucht werden, womit dem Fonds keine Mittel mehr zufließen. Die Gelder aus dem Arbeitslosenfürsorgefonds sollen künftig nur noch in die Prävention von Arbeitslosigkeit und der späteren Aussteuerung fliessen.

Die Finanzierung der EEL muss deshalb neu geregelt werden. Es handelt sich dabei um gesetzlich gebundene Ausgaben, die neu aus der Erfolgsrechnung des Kantons finanziert werden sollen. Der stetige Mittelabfluss zulasten des Arbeitslosenfürsorgefonds zur Finanzierung der EEL wird damit gestoppt und das Fondsvermögen stabilisiert. Ausserdem soll der Fonds mit einer Einlage von 1 Million Franken alimentiert werden.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung – und damit verbunden der Änderung des Gesetzes über die Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern – zuzustimmen. Ebenso soll der Äufnung des Arbeitslosenfürsorgefonds mit 1 Million Franken zugestimmt werden.

1. Einleitung

Das vorliegende Geschäft bildete einst Teil des sogenannten «Pakets für die Zukunft». Nachdem die dort vorgesehenen Einlagen in den Energiefonds und den Digitalisierungsfonds bereits vorgenommen wurden, reduzierte sich das Vorhaben auf ein «Paket nachhaltige Wirtschaftsentwicklung». Dieses besteht aus einer Neuausrichtung des Arbeitslosenfürsorgefonds einerseits und der Schaffung eines neuen Instrumentariums für die Standortförderung andererseits. Diese zwei Wirtschaftsthemen werden der Landsgemeinde separat unterbreitet (vgl. § 9).

2. Ausgangslage

Der Kanton Glarus ist mit den gesellschaftlichen und technischen Veränderungen der nahen Zukunft konfrontiert, insbesondere mit der Transformation zur digitalen Arbeit. Der technologische Wandel ist für Arbeitnehmende im Kanton Glarus längst Realität. Bestehende Jobs verschwinden und neue Berufe werden geschaffen. Arbeitsplätze erfahren durch die Digitalisierung eine massgebliche Veränderung in Bezug auf die Kompetenzanforderungen oder werden gänzlich neu geschaffen. Um die Bevölkerung für den Arbeitsmarkt der Zukunft zu rüsten (Erhalt der sogenannten Arbeitsmarktfähigkeit) und so der Arbeitslosigkeit präventiv entgegenzuwirken, sind verschiedene Massnahmen angezeigt. Der Bevölkerung müssen digitale Grundkompetenzen vermittelt werden, damit sie über das nötige Fachwissen verfügt. Können die notwendigen Kompetenzen durch sogenannte arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) wie etwa vermittelte Kurse oder Praktika nachhaltig und wirksam gesichert werden, trägt dies nachhaltig zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit bei.

Ein wichtiges Instrument zur Stärkung der Arbeitsmarktfähigkeit von Personen und der präventiven Verhinderung von Arbeitslosigkeit ist der Arbeitslosenfürsorgefonds. Die rechtlichen Grundlagen dazu finden sich in folgenden Erlassen:

- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (EG AVIG);
- Gesetz über Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern (GEEL);
- Verordnung über die Hilfeleistung an ausgesteuerte versicherte Arbeitslose; und
- Verordnung über den Vollzug des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih sowie des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung.

3. Der Arbeitslosenfürsorgefonds

3.1. Geschichte des Fonds

Gemäss Artikel 28 des Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen vom 22. Juni 1951 über die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitsvermittlung vom 3. Mai 1953 war der Arbeitslosenfürsorgefonds bestimmt für Leistungen der Arbeitslosenversicherungskasse, für Beiträge an die Weiterbildung und Umschulung von durch Arbeitslosigkeit bedrohten oder arbeitslosen Versicherten zur Verbesserung der beruflichen Vermittlungsfähigkeit sowie für Hilfsleistungen an ausgesteuerte Versicherte. Die Neuordnung der Arbeitslosenversicherung per 1. April 1977 besiegelte das Ende der kantonalen Arbeitslosenkasse als selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts. Der Bund sprach das Fondsvermögen dem Kanton Glarus zu mit der Verpflichtung, diese Mittel in einen öffentlich-rechtlichen Fonds mit sozialem Zweck zu überführen. In diesen neuen Fürsorgefonds wurden zwei Drittel des bisherigen Stammvermögens (rund 4,8 Mio. Fr.) und der gesamte Prämienausgleichsfonds der per 31. März 1977 aufgelösten bisherigen selbstständigen kantonalen Arbeitslosenkasse (rund 1,4 Mio. Fr.) im Total von rund 6,2 Millionen Franken eingelegt. Der bisherige Fonds für Arbeitslosenfürsorge in Höhe von rund 3,7 Millionen Franken wurde aufgeteilt; 3 Millionen Franken wurden für einen *Fonds zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons* bestimmt und die übrigen Mittel wurden dem *Haftungsreservefonds der Arbeitslosenkasse* zugewiesen.

Der heutige Arbeitslosenfürsorgefonds geht demnach auf die kantonale Arbeitslosenversicherung zurück. Mit Einführung des Bundesgesetzes und der Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 1. Januar 1984 wurde der Vollzug der Arbeitslosenversicherung gesetzlich neu definiert. Das EG AVIG und die Verordnung über die Hilfeleistung an ausgesteuerte versicherte Arbeitslose bestätigten und präzisierten den noch heute geltenden Zweck des Fonds. Nach Artikel 9 EG AVIG wird der Fonds für folgende Zwecke verwendet:

- a. Finanzierung von Massnahmen der Krisenbekämpfung und der Verhütung von Arbeitslosigkeit;
- b. arbeitsmarktliche Massnahmen wie die Weiterbildung und Umschulung von Arbeitslosigkeit bedrohter oder arbeitsloser oder ausgesteuerter Versicherter zum Zwecke der Hebung ihrer beruflichen Vermittlungsfähigkeit;
- c. die Ausrichtung von Beiträgen gemäss GEEL.

3.2. Aktuelle Situation

3.2.1. Ausgesteuerten-Taggelder

Der Arbeitslosenfürsorgefonds kann gemäss geltendem Recht unter anderem für die Finanzierung von Hilfsleistungen an ausgesteuerte versicherte Arbeitslose verwendet werden. Unter bestimmten Voraussetzungen können innerhalb einer Rahmenfrist besondere Taggelder gesprochen werden. Weil aber den Sozial- und Sozialversicherungsbehörden zunehmend neue und wirksamere Instrumente zur Verfügung gestellt wurden, wurden seit den frühen 90er-Jahren keine Ausgesteuerten-Taggelder mehr ausgerichtet.

3.2.2. Mittelzufluss

Die in Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a EG AVIG vorgesehene Verzinsung fiel 2013 der Effizienzanalyse «light» zum Opfer und wurde per 2018 ganz eingestellt. Auch fliessen dem Fonds keine anderen Mittel zu.

3.2.3. Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern

Gemäss Artikel 17 GEEL werden die Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern (EEL) primär und bisher stets und ausschliesslich über den Arbeitslosenfürsorgefonds finanziert. Die Landsgemeinde 2014 erleichterte den Zugang zu diesen Leistungen. Die EEL sind der Sozialhilfe vorgelagert und müssen deshalb im Sinne der Subsidiarität der Sozialhilfe in Anspruch genommen werden, um Sozialhilfeabhängigkeit aufzuschieben und nach Möglichkeit zu verhindern. Es handelt sich dabei um Unterstützungsgelder für maximal ein Jahr nach Geburt eines Kindes. Der Vollzug erfolgt über die Sozialversicherungen Glarus.

EEL wurden in den letzten Jahren stark nachgefragt. Dies führte zu einer massiven Abnahme des Fondsbestands. Betrug dieser im Jahr 2000 noch 6,5 Millionen Franken, reduzierte er sich bis heute auf rund 3 Millionen Franken. Problematisch ist dabei, dass der Arbeitslosenfürsorgefonds nicht zur Finanzierung der EEL geschaffen wurde. Dass er dafür verwendet wird, beruhte auf der Annahme, dass der seinerzeit sehr gut dotierte und verzinsten Fonds die bescheidenen EEL-Bezüge alleine schon mit den Zinserträgen werde finan-

zieren können. Diese Annahme erwies sich in doppelter Hinsicht als falsch; einerseits fliessen seit 2013 keine marktgerechten bzw. seit 2018 überhaupt keine Zinserträge mehr in den Fonds und andererseits werden die EEL seit rund 20 Jahren zunehmend nachgefragt. In Kombination führte dies zu einem rasanten Kapitalabbau.

3.2.4. Fazit

Mit Mitteln aus dem Arbeitslosenfürsorgefonds, etwa mit Darlehen an Unternehmen, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befanden, konnte präventiv eine Erhöhung der Zahl der Arbeitslosen und somit auch der Ausgesteuerten verhindert werden. Diese Unternehmen wirtschaften heute wieder erfolgreich und beschäftigen viele Mitarbeitende. Dieser Mitteleinsatz war somit sehr erfolgreich. Weitere Mittel flossen in den Aufbau der sogenannten Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ). Seither wird der Fonds jedoch durch die Vereinnahmung durch die EEL zweckentfremdet. Diese verursachte den Kapitalabbau. Bestätigt sich der Trend, ist der Fonds spätestens 2025 aufgebraucht.

3.3. Neuausrichtung

Der Kanton Glarus sieht sich heute mit den Herausforderungen des gesellschaftlichen und technischen Wandels der nahen Zukunft, insbesondere mit der Transformation zur digitalen Arbeit in allen drei Wirtschaftssektoren, konfrontiert. Diese Transformation verändert die Arbeitswelt. Sie fordert von den Arbeitskräften, den Wandel mitzugehen und sich proaktiv zu beteiligen. Berufe verschwinden und/oder verändern sich, neue entstehen. Es sind andere und neue Fertigkeiten und Fähigkeiten gefragt. Der Verzicht auf eine angemessene Reaktion auf diesen unaufhaltsamen Wandel bedeutet einen Rückschritt für die Arbeitnehmenden, für die Glarner Unternehmen und die Glarner Wirtschaft.

Der Regierungsrat erkannte die Zeichen der Zeit. Aus der Legislaturplanung 2019–2022 resultierte das Legislaturziel 16 «Der Kanton Glarus gewährleistet Rahmenbedingungen zur Transformation zur digitalen Arbeit» und daraus die Massnahme 16.1 «Mehrjahresprogramm schaffen, welches die Transformation zur digitalen Arbeit in allen drei Sektoren ermöglicht und erleichtert». Im Mehrjahresprogramm 2020–2025 bildet das Projekt «Arbeit 4.0» einen Schwerpunkt. Es konzentriert sich insbesondere auf das Fokusthema «Digitale Kompetenzen aufbauen: Arbeitsmarktfähigkeit heute und in Zukunft sicherstellen». Dank diesem Projekt bzw. durch die Vermittlung von digitalen Grundkompetenzen soll die Arbeitsmarktfähigkeit der Glarner Bevölkerung gesichert bzw. aufgebaut werden. Die Qualifizierung und Sicherstellung der Arbeitsmarktfähigkeit soll in drei Schritten erfolgen:

1. Die Attraktivität von primär über 50-jährigen Personen auf dem Arbeitsmarkt soll gefördert werden (Qualifizierung).
2. Fachkräfte, die freiwillig den regulären Arbeitsmarkt verlassen haben (z. B. für die Kinderbetreuung), sollen reaktiviert werden (Reaktivierung).
3. Impulsfinanzierungen sind geplant, u. a. für unternehmensinterne oder -externe Kurse sowie neue Bildungsprogramme im Rahmen der digitalen Transformation.

Das Projekt «Arbeit 4.0» hat Pilotcharakter und läuft über fünf Jahre. In dieser Zeit wird dessen Wirksamkeit periodisch überprüft. Der Regierungsrat will dieses Vorhaben in der Legislaturperiode 2023–2026 weiter umsetzen und formulierte dazu folgende Legislaturziele (LZ):

- LZ 2: «Der Kanton Glarus treibt die digitale Transformation voran.»
- LZ 7: «Im Kanton Glarus werden mehr Fachkräfte ausgebildet und das Fachkräftepotenzial besser genutzt.»

Damit wird ein wichtiger Beitrag zu den langfristigen Schwerpunkten des Politischen Entwicklungsplans 2020–2030 geleistet. Um die Bevölkerung vor Arbeitslosigkeit und einer späteren Aussteuerung zu bewahren, braucht es vermehrt wirksame Qualifikationsmöglichkeiten.

Dies fällt unter den Verwendungszweck des Arbeitslosenfürsorgefonds gemäss Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben a und b EG AVIG. Mit Beiträgen aus dem Fonds sollen insbesondere AMM unterstützt werden, um die Arbeitsmarktfähigkeit der Menschen zu stärken. Der Fokus liegt damit künftig wieder auf dem ursprünglichen Fondszweck: Die Mittel sollen in Präventivmassnahmen zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit und späterer Aussteuerung fliessen. Dies bedeutet eine Abkehr von der Ausgesteuertenhilfe, welche zu spät ansetzt, und eine Betonung des präventiven Ansatzes, der Arbeitslosigkeit und Aussteuerung verhindern will. Kommt es dennoch zu Arbeitslosigkeit und Aussteuerung, haben sich andere Instrumente etabliert, sodass die Verordnung über die Hilfeleistung an ausgesteuerte versicherte Arbeitslose, welche seit ihrem Erlass vor bald vier Jahrzehnten nie Wirkung entfaltete, aufgehoben werden kann. Stattdessen soll unter anderem das Projekt «Arbeit 4.0» über den Arbeitslosenfürsorgefonds finanziert werden. Der Finanzbedarf beträgt für fünf Jahre 1 Million Franken.

4. Mögliche Varianten für eine Neuausrichtung

Für die Umsetzung der Neuausrichtung wurden dem Landrat drei Varianten unterbreitet. Allen Varianten liegt eine Anpassung der Mittelverwendung gemäss Ziffer 3.3, also zugunsten von Massnahmen zur Stärkung der

Arbeitsmarktfähigkeit, zugrunde. Bei den Varianten A und B würden die EEL weiterhin durch den Arbeitslosenfürsorgefonds finanziert, die Variante A ohne Fondseinlage, die Variante B mit einer Fondseinlage von 1 Million Franken. Die Variante C sieht hingegen eine Finanzierung der EEL via Erfolgsrechnung und eine Fondseinlage von 1 Million Franken vor.

Der Mittelabfluss aus dem Arbeitslosenfürsorgefonds wird durch die steigenden EEL in den Varianten A und B nicht gestoppt und der Fonds würde teils anders als gemäss seinem ursprünglichen Zweck verwendet. Die Mittelverwendung nach Variante C entspricht hingegen dem ursprünglichen Zweck; der Fonds steht ausschliesslich für präventiv wirkende Massnahmen zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit und für die Bekämpfung des Fachkräftemangels zur Verfügung. Landrat und Regierungsrat sprachen sich deshalb für die Variante C aus. Dazu sind Anpassungen auf Gesetzesstufe notwendig, wobei die EEL gewährleistet bleiben. Es handelt sich um gesetzlich gebundene Ausgaben. Sie erhalten eine neue Finanzierungsquelle, um einen nachhaltigen und transparenten Vollzug des GEEL zu sichern. Der stetige Mittelabfluss zulasten des Arbeitslosenfürsorgefonds zur Finanzierung der EEL wird mit der Umsetzung von Variante C gestoppt und das Fondsvermögen stabilisiert.

5. Umsetzung von Variante C

Aufgrund dieser Variantenwahl sind die nachfolgenden Massnahmen zu ergreifen.

5.1. Fondseinlage

Nach geltendem Recht (Art. 8 Abs. 2 EG AVIG) wird der Arbeitslosenfürsorgefonds aus seinen Zinserträgen sowie durch allfällige Vermächtnisse und Zuwendungen geäufnet. Beides ist heute ohne Wirkung. Die Verzinsung wurde eingestellt und Vermächtnisse und Zuwendungen erfolgten in der Vergangenheit keine und sind auch nicht zu erwarten, jedenfalls nicht planbar. Der Fonds wird deshalb bis 2025 aufgebraucht sein. Weil aus dem EG AVIG verpflichtende Ausgaben und Aufträge resultieren, ist für eine genügende Dotation des Arbeitslosenfürsorgefonds zu sorgen. Es ist sicherzustellen, dass genügend Mittel für die ursprünglichen Verwendungszwecke zur Verfügung stehen. Unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit im Zusammenhang mit dem zu realisierenden Fachkräftepotenzial und der präventiven Verhinderung von Arbeitslosigkeit ist es zwingend nötig, den Arbeitslosenfürsorgefonds zu äufnen, um überhaupt handlungsfähig zu bleiben. Der Landsgemeinde 2023 wird eine erste Fondseinlage zulasten der Erfolgsrechnung (finanzpolitische Reserve) von 1 Million Franken beantragt. Jährlich sollen die Erfolge ermittelt und die Wirkung der Qualifizierungsmassnahmen evaluiert werden. Weitere Finanzierungen sind zu gegebener Zeit aufzugleisen. In Anbetracht der geplanten Projekte dürfte eine Äufnung ungefähr alle fünf Jahre notwendig werden. Zuständig soll künftig der Landrat sein. Somit gilt eine einheitliche Regelung wie beim Tourismus- oder Standortförderungsfonds. Es besteht kein Grund für eine abweichende Behandlung des Arbeitslosenfürsorgefonds. Die Kompetenz zur Äufnung des Fonds durch den Landrat wird in Artikel 8 EG AVIG neu eingeführt.

5.2. Umfinanzierung der EEL über einen Budgetkredit

Der starke Mittelabfluss aus dem Arbeitslosenfürsorgefonds ist auf die EEL zurückzuführen. Für den Fall, dass die EEL dereinst nicht mehr aus dem Arbeitslosenfürsorgefonds sollten finanziert werden können, hat der Gesetzgeber in Artikel 17 GEEL vorausschauend eine andere Finanzierungsregelung bestimmt: Nebst der Belastung des Arbeitslosenfürsorgefonds soll die Finanzierung der EEL, wenn notwendig, durch einen jährlichen paritätischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag aller im Kanton Glarus tätigen Arbeitnehmer und Arbeitgeber von gesamthaft mindestens 0,3 Promille und höchstens 2 Promille der AHV-beitragsberechtigten Lohnsumme erfolgen. Offensichtlich war es die Absicht des Gesetzgebers, Leistungen wie die EEL zwar zu ermöglichen, allerdings sicherzustellen, dass diese erfolgsneutral finanziert werden können. War dies zur damaligen Zeit durchaus realistisch und liessen die damaligen Verhältnisse annehmen, dass die bescheidenen Aufwendungen für die EEL aus den Fondserträgen bestritten werden könnten, erweist sich dies heute als falsch und die alternative Finanzierungsmöglichkeit als nicht mehr zeitgemäss. Solche Beiträge würden im heutigen wirtschaftlichen Umfeld nur schwer verstanden. Daraus resultierte zudem ein Standortnachteil und es ergäben sich zusätzliche Hindernisse bei der ohnehin schwierigen Rekrutierung von Personal.

Allerdings hat der Gesetzgeber tatsächlich nur diese beiden Finanzierungsmöglichkeiten für die EEL bestimmt. Heute muss deshalb davon ausgegangen werden, dass spätestens, wenn der Arbeitslosenfürsorgefonds aufgebraucht ist, die Erhebung eines paritätischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrags nach dem Wortlaut des Gesetzes «notwendig» wird, um die EEL weiterhin finanzieren zu können. Jede andere Finanzierung dieser Leistungen wäre nach geltendem Recht gesetzeswidrig. Es drängt sich daher eine Gesetzesänderung auf. Die EEL sollen künftig und bereits möglichst zeitnah über die Erfolgsrechnung finanziert werden. Artikel 17 GEEL soll entsprechend angepasst werden. Die bisherige gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der EEL aus dem Arbeitslosenfürsorgefonds in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c EG AVIG kann hingegen aufgehoben werden.

6. Vernehmlassung

Das Vorhaben wurde in der Vernehmlassung grundsätzlich gut aufgenommen. Vereinzelt wurde eine Verlagerung der Unterstützung von Individuen zu einer solchen von Unternehmen befürchtet. Kritisiert wurde, dass aktuell erst das Projekt «Arbeit 4.0» bekannt sei, für welches die Fondsmittel eingesetzt werden sollen. Dieser Kritik wurde Rechnung getragen, indem die in der Vernehmlassungsvorlage noch vorgesehene Einlage von 2,5 Millionen Franken auf 1 Million Franken reduziert wurde.

Einwänden gegen die Streichung von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c EG AVIG wurde entgegengehalten, dass die EEL nicht in Frage gestellt werden. Es gehe allein darum, diese anders zu finanzieren. Im Übrigen ist es politischer Wille, dass der Arbeitslosenfürsorgefonds nicht mehr verzinst wird, trotz Artikel 8 Absatz 2 EG AVIG. Die Umfinanzierung der EEL und die Abkehr von der Fondslösung in diesem Bereich stiessen grossmehrheitlich auf Zustimmung.

7. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

7.1. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung

Artikel 8; Verwaltung

Absatz 3: Die Kompetenz zur Äufnung des Fonds ist dem Landrat zuzuweisen, unbesehen der Höhe der Einlagen. Dieselbe Regelung gilt in Bezug auf den Standortförderungsfonds.

Artikel 9; Verwendung

Damit die Finanzierung von geeigneten Massnahmen gemäss Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben a und b EG AVIG weiterhin möglich bleibt, muss der durch die EEL verursachte Kapitalabbau gestoppt werden. Absatz 1 Buchstabe c, wonach der Fonds für die Finanzierung von EEL herangezogen werden kann, ist aufzuheben. War der ursprüngliche Grundgedanke, dass die (bescheidenen) EEL-Bezüge ohne Probleme durch die Zinserträge des Fonds finanziert werden könnten, hat sich dies längst zerschlagen. Seitdem der Fonds sehr viel stärker durch die EEL beansprucht, zudem nicht mehr verzinst wird und ihm auch sonst keine neuen Mittel zufließen, schreitet der Kapitalabbau unaufhaltsam voran. Es soll der Arbeitslosenfürsorgefonds deshalb künftig nicht mehr für die Finanzierung der EEL zur Verfügung stehen. Eine weitere Gesetzesänderung bewirkt, dass Letztere der Erfolgsrechnung belastet werden können (Art. 17 GEEL).

7.2. Gesetz über Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern

Artikel 17; Finanzierung

Bei den EEL handelt es sich um gesetzlich gebundene Ausgaben. Sie bleiben gewährleistet. Deren Finanzierung über die Erfolgsrechnung (Budgetkredit) stellt nachhaltig die beste Lösung dar und sorgt zusätzlich für Transparenz. Andererseits wird das Vermögen des Arbeitslosenfürsorgefonds damit stabilisiert. Es steht künftig ausschliesslich für präventiv wirkende AMM zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit, zur Sicherung der Arbeitsmarktfähigkeit und für die Ausschöpfung des Fachkräftepotenzials zur Verfügung. Um die Finanzierung der EEL neu auszurichten, wird Artikel 17 neu gefasst. Absatz 1 regelt die neue Finanzierungsart und eliminiert die alternative, nicht mehr zeitgemässe Finanzierung über paritätische Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge. Die Absätze 2 und 3 knüpfen an diese nicht mehr vorgesehene alternative Finanzierungsmöglichkeit an und können deshalb ersatzlos aufgehoben werden.

8. Inkrafttreten

Die Gesetzesänderung tritt am 1. Juli 2023 in Kraft.

9. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Änderungen im EG AVIG und im GEEL zeitigen keine direkten finanziellen Folgen. Sie bewirken lediglich, dass die Mittel des Arbeitslosenfürsorgefonds nicht mehr für EEL zur Verfügung stehen und diese künftig über die Erfolgsrechnung finanziert werden. Im gleichen Masse, wie der Fonds entlastet wird, ergibt sich eine stärkere Belastung der Erfolgsrechnung. Insgesamt ergeben sich allein deswegen jedoch weder Mehrausgaben noch Einsparungen. Auswirkungen zeitigt hingegen die Äufnung des Fonds mit 1 Million Franken, welche künftig ausschliesslich für AMM eingesetzt werden sollen.

Personelle Auswirkungen ergeben sich aufgrund des vorliegenden Geschäftes keine.

10. Beratung der Vorlage im Landrat

10.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres unter dem Präsidium von Landrat Roger Schneider, Mollis, befasste sich mit der Vorlage. Vertieft wurde die Frage diskutiert, ob man die Aufgabe, die Arbeitnehmenden zu befähigen, nicht der Wirtschaft überlassen solle. Dem wurde entgegengehalten, dass die Unternehmen die eigenen Angestellten meist nur mit Blick auf die eigenen, spezifischen Bedürfnisse ausbilden würden, jedoch nicht mit dem Ziel, die Arbeitnehmenden besser für den Arbeitsmarkt zu befähigen. Arbeitsmarkt-Massnahmen würden seit Jahrzehnten laufen. Solche Massnahmen könnten dort greifen, wo ein Unternehmen solche Weiterbildungen nicht zu finanzieren vermag. Zudem gebe es im Kanton einen nicht zu unterschätzenden Anteil von Personen ohne Abschluss und mit sehr geringer Befähigung. Die Arbeitnehmenden seien insbesondere für den technologischen Wandel, der auch im Kanton Glarus spürbar ist, zu wappnen. Hier wolle man ansetzen. Insgesamt führe dies zu einer präventiven Entlastung des RAV und schliesslich der Sozialhilfe.

Unbestritten war in der Kommission die Verlagerung der Finanzierung der Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern vom Fonds in die Erfolgsrechnung, da es sich um gebundene Ausgaben handle. Diskutiert wurde die Frage, ob man die Fondsaufnung mit 1 Million Franken gerade jetzt benötige, auch vor dem Hintergrund der tiefen Arbeitslosenzahlen und der angespannten finanziellen Situation des Kantons. Dafür spreche die aktuell schwierige wirtschaftliche Lage, welche nach entsprechenden Möglichkeiten verlange. Zudem sei im jetzigen Fonds ein grösserer Teil durch Eventualverpflichtungen aus früheren Rettungsaktionen gebunden. Daher müsse der Fonds jetzt aufgestockt werden. Dafür sei nach geltendem Recht die Landsgemeinde zuständig und diese dürfe nicht umgangen werden.

Die Kommission beantragte dem Landrat, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

10.2. Landrat

Im Landrat war Eintreten unbestritten. Stossrichtung und Inhalt der Vorlage wurden unterstützt. Die Umfinanzierung der Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern sei richtig. Man müsse den Arbeitslosenfonds wieder seiner ursprünglichen Aufgabe zuführen. Es sei entscheidend, die Arbeitsmarktfähigkeit der Arbeitnehmenden zu fördern und zu erhalten und damit Sozialausgaben zu sparen. Wirtschaft und Staat hätten hier eine gemeinsame Aufgabe. In der Detailberatung erfolgten keine Wortmeldungen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Gesetzesänderung und dem Beschluss über die Äufnung des Arbeitslosenfürsorgefonds mit 1 Million Franken unverändert zuzustimmen.

11. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde,

1. *nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen; und*
2. *nachstehendem Beschlussentwurf zuzustimmen:*

A. Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS VIII D/6/4, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 6. Mai 1984 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 8 Abs. 3 (neu)

³ Der Landrat setzt die Einlagen in diesen Fonds über das Budget fest.

Art. 9 Abs. 1

¹ Der Fonds findet Verwendung:

- c. *Aufgehoben.*

II.

GS VIII D/7/1, Gesetz über Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern (GEEL) vom 4. Mai 2014 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 17 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (aufgehoben)

¹ Die Mittel werden über einen Budgetkredit bereitgestellt.

² *Aufgehoben.*

³ *Aufgehoben.*

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Juli 2023 in Kraft.

B. Beschluss über die Äufnung des Arbeitslosen- fürsorgefonds mit 1 Million Franken

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

1. Der Fonds für Arbeitslosenfürsorge wird zur Finanzierung von Massnahmen der Krisenbekämpfung und der Verhütung von Arbeitslosigkeit sowie für arbeitsmarktliche Massnahmen mit 1 Million Franken geäufnet.
2. Die Äufnung erfolgt zulasten der finanzpolitischen Reserve.

§ 8 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (Nachsorge von Deponien)

Die Vorlage im Überblick

Deponien müssen am Ende ihrer Nutzungsdauer nach Massgabe des Bundesrechts ordnungsgemäss abgeschlossen werden. Nach Abschluss der Deponie sind der Unterhalt der Anlagen und die allgemeine Nachsorge sicherzustellen. Die Nachsorgephase beinhaltet die Sicherung und die Beobachtung der Deponie. Am Ende dieser Phase sollte die Deponie in einem Zustand sein, in dem sie die Umwelt nicht mehr beeinträchtigt. Diese Phase kann mehrere Jahrzehnte dauern.

Zudem ist dafür Gewähr zu bieten, dass eine nachträgliche Sanierung der Deponie nicht zulasten der Allgemeinheit erfolgt. Artikel 32b Absatz 1 des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes (USG) sieht vor, dass Inhaber von Deponien die Deckung der Kosten für Abschluss, Nachsorge und Sanierung durch Rückstellungen, Versicherungen oder in anderer Form sicherzustellen haben.

Mit dieser Vorlage sollen für die in Betrieb stehenden und geplanten Deponien im Kanton Glarus genaue Regeln für die Nachsorge und deren Finanzierung festgelegt werden. Insbesondere soll sichergestellt werden, dass die Deponieinhaber Finanzmittel für die Nachsorge bereitstellen. Zudem soll der Regierungsrat die Kompetenz erhalten, eine Nachsorgeverordnung zu erlassen. Diese regelt die Pflichten der Deponieinhaber und die Zahlungskonditionen.

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

1. Ausgangslage

Deponien müssen am Ende ihrer Nutzungsdauer nach Massgabe des Bundesrechts ordnungsgemäss abgeschlossen werden. Nach Abschluss der Deponie sind der Unterhalt der Anlagen und die allgemeine Nachsorge sicherzustellen. Die Nachsorgephase beinhaltet die Sicherung und die Beobachtung der Deponie. Am Ende dieser Phase sollte die Deponie in einem Zustand sein, in dem sie die Umwelt nicht mehr beeinträchtigt.

Zudem ist dafür Gewähr zu bieten, dass eine nachträgliche Sanierung der Deponie nicht zulasten der Allgemeinheit erfolgt. Artikel 32b Absatz 1 des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes (USG) sieht vor, dass Inhaber von Deponien die Deckung der Kosten für Abschluss, Nachsorge und Sanierung durch Rückstellungen, Versicherungen oder in anderer Form sicherzustellen haben.

Die Kantone können gemäss Artikel 32e Absatz 6 USG eigene Abgaben zur Finanzierung von Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte vorsehen. Der Kanton Glarus hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und 1990 im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (Kantonales Umweltschutzgesetz, EG USG) die Grundlage für eine Deponieabgabe im Hinblick auf Sanierungen (Art. 35 EG USG) geschaffen. Der Regierungsrat erliess 2004 die Verordnung über die Erhebung einer Abgabe auf die Deponierung von Abfällen (Deponieabgabeverordnung, DAV). Aus dem Altlastenfonds werden die Kosten von Altlastensanierungen gedeckt. Seit der Änderung des Kantonalen Umweltschutzgesetzes im Jahr 2018 ist auch die Mitfinanzierung von Bodensanierungen möglich. Es besteht jedoch weder eine kantonale gesetzliche Grundlage noch ein Finanzgefäss für die Nachsorge von Deponien.

Einzelne Kantone wie etwa Zürich haben hingegen zusätzlich einen speziellen Nachsorgefonds zur Finanzierung der Kosten der Nachsorge geschaffen. Der Kanton Glarus beabsichtigt ebenfalls, einen solchen zweckgebundenen Nachsorgefonds einzurichten. In diesen stellen die Deponieinhaber die Finanzmittel ein, um die Finanzierung der Nachsorge zu gewährleisten.

In Artikel 43 der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA) sind detaillierte Vorgaben für die Nachsorge von Deponien aufgeführt. Diese müssen beim Abschluss von Deponien umgesetzt werden. Die Kantone haben die Aufgabe, mit der letzten Betriebsbewilligung einer Deponie die Dauer der Nachsorgephase festzulegen. Diese kann mehrere Jahrzehnte dauern.

Mit dieser Vorlage sollen für die in Betrieb stehenden und geplanten Deponien genaue Regeln für die Nachsorge und deren Finanzierung festgelegt werden. Insbesondere soll sichergestellt werden, dass Finanzmittel für eine Nachsorge durch die Deponieinhaber zur Verfügung gestellt werden. Zudem soll der Regierungsrat die Kompetenz erhalten, analog zur Deponieabgabeverordnung eine Nachsorgeverordnung (NSV) zu erlassen. Diese regelt die Pflichten der Deponieinhaber und die Zahlungskonditionen.

2. Deponien im Kanton Glarus

Die Deponie Ardega (Typ A und B) in Filzbach (Gäsi) wird in den nächsten 15–20 Jahren geschlossen. Im Jahr 2020 wurde in Schwanden die Deponie Däniberg (Typ A) eröffnet. Bewilligungsverfahren für zusätzliche Deponien des Typs A sind in den Gemeinden Glarus und Glarus Nord im Gange. Gleichzeitig wird eine Nachfolgedepone für die Deponie Ardega gesucht. Es ist damit zu rechnen, dass in den nächsten Jahren ein bis zwei Standorte für zukünftige Deponien im Richtplan festgelegt werden. Deponien des Typs C, D oder E sind im Kanton Glarus vorläufig nicht geplant. Eine allfällige Nachfolgedepone für die heutige Schlackendeponie der Kehrlichtverbrennungsanlage Linth ist in der Region Ausserschwyz vorgesehen. Die Werksdeponie Limmerntobel der Kraftwerke Linth-Limmern wurde im Jahre 2015 geschlossen und befindet sich heute in der Nachsorgephase.

3. Nachsorgeplanung und Kosten

Die voraussichtlichen Kosten der Nachsorge werden basierend auf einer Nachsorgeplanung pro Deponie separat ermittelt. Dabei werden die topografischen, deponietypischen, ökologischen und historischen Kriterien berücksichtigt. Die Höhe der Kosten für die Nachsorge hängt stark vom Deponietyp sowie insbesondere von deponiehistorischen Gegebenheiten ab. Der Deponiebetreiber muss für die Betriebsbewilligung ein Vorsorgekonzept einreichen. Bestandteil des Vorsorgekonzepts ist auch die Kostenabschätzung für die Nachsorge. Das Konzept ist durch ein ausgewiesenes Fachbüro zu erstellen, welches auch die Höhe des zu entrichtenden Nachsorgebetrags gutachterlich herleitet. Gestützt auf diese Angaben wird der zu entrichtende Betrag verfügt. Ein fixer Abgabebetrag pro Kubikmeter Deponiegut (analog Deponieabgabeverordnung), pro Jahr Laufzeit oder ähnliche Grössen sind für die Nachsorge nicht zielführend. Der Finanzbedarf für die Nachsorge kann nicht abgestützt auf nur einen oder wenige Parameter definiert werden. Da gemäss Artikel 40 Absatz 4 VVEA die Betriebsbewilligung alle fünf Jahre erneut erteilt werden muss, kann auch die Höhe des Abgabebetrags bei Bedarf nach oben oder unten korrigiert werden.

4. Vernehmlassung

Mit Ausnahme der Gemeinde Glarus Süd waren alle Vernehmlassungsteilnehmenden mit der Vorlage grundsätzlich einverstanden.

Mehrere Vernehmlassungen forderten jedoch Präzisierungen und Ergänzungen zur Ermittlung der Kosten der Nachsorge, deren Abrechnung, zur Verantwortung für die Ausführung und zur möglichen Querfinanzierung von unterschiedlichen Nachsorgeprojekten in der NSV. Absatz 4 von Artikel 35a EG USG nimmt das Anliegen insofern auf, als es den durch den Regierungsrat zu regelnden Inhalt näher bestimmt. Es ist nicht von einer Querfinanzierung der unterschiedlichen Nachsorgeprojekte auszugehen, bloss weil die Mittel für alle Deponien in einen einzigen Fonds fliessen. Die jährlich fälligen Tranchen zur Finanzierung der Nachsorge werden auch bei langen Deponielaufzeiten regelmässig überprüft und nach Bedarf angepasst. Den Fonds in unterschiedliche Teilfonds pro Deponie zu unterteilen, würde einen zu grossen administrativen Aufwand mit sich bringen.

Zwei weitere Forderungen wurden berücksichtigt:

- Der Kanton muss vom Deponieinhaber in jeder (anstatt nur in der letzten) Bewilligungsperiode der Deponie oder eines Deponie-Abschnitts die erforderlichen Finanzmittel einfordern können.
- In der NSV muss eine nicht abschliessende Aufzählung der Deponie-Typen gewählt werden, damit eine allfällige Deponie-Bewilligung des Typs C, D oder E keine Gesetzesanpassung zur Folge hätte.

Die Gemeinde Glarus Süd sprach sich gegen die geplante Gesetzesrevision aus. Sie begründete dies damit, dass eine zusätzliche Abgabe den Deponiebetrieb unnötig verteuere. Die Finanzierung der Nachsorge müsse bei der Gemeinde liegen, wenn diese Deponieinhaberin ist. Aus Sicht des Regierungsrates ist es jedoch nicht zweckmässig, Private und Gemeinden unterschiedlich zu behandeln. Die meisten Deponien werden durch Private betrieben. Weiter sollen die finanziellen Mittel nicht für neue Deponien, sondern für die Langzeithaltung und den Langzeitunterhalt eingesetzt werden.

5. Erläuterungen zur Bestimmung

Artikel 35a; Nachsorge von Deponien

Artikel 35 EG USG regelt heute die Abfallabgabe von Deponien für die Sanierung von Altlasten. Diese Bestimmung wird durch einen neuen Artikel 35a (Nachsorge von Deponien) ergänzt. Gemäss Artikel 40 Absatz 1 Buchstabe c VVEA erteilt die kantonale Behörde die Betriebsbewilligung für eine Deponie oder ein Kompartiment, wenn der Nachweis der Deckung der Kosten für die voraussichtlich notwendige Nachsorge erbracht ist. Ausserdem ist in Artikel 40 Absatz 4 VVEA festgehalten, dass die Behörde die Betriebsbewilligung auf höchstens fünf Jahre befristet. Laut Artikel 43 Absatz 4 VVEA legt die kantonale Behörde zudem anlässlich

der letzten Betriebsbewilligung einer Deponie oder eines Kompartiments die Dauer der Nachsorgephasen und die Pflichten des Inhabers der Deponie fest.

Gemäss dem neuen Artikel 35a Absatz 1 EG USG kann der Kanton vom Inhaber der Deponie eine Abgabe für die Nachsorge erheben. Die Abgabe für die Nachsorgephase kann er in jeder Bewilligungsperiode der Deponie oder eines Deponie-Kompartiments erheben (Abs. 2). Auf diese Weise wird sichergestellt, dass bei Betriebsende die nötigen Mittel für die Nachsorge zur Verfügung stehen. Da eine Betriebsbewilligung auf jeweils fünf Jahre befristet wird, können die finanziellen Mittel für die Nachsorgephase auch bei Deponien, welche bereits in Betrieb sind, eingefordert werden. Die Abgaben fliessen in einen Nachsorgefonds (Abs. 3). Die Nachsorge kann vom Inhaber der Deponie, vom Grundeigentümer, von einem Beauftragten oder vom Kanton innerhalb der in der letzten Betriebsbewilligung festgelegten Zeitperiode ausgeführt werden.

Der Regierungsrat erlässt weitere Regelungen in der Nachsorgeverordnung (Abs. 4). Insbesondere legt er den Abgabesatz, die Zahlungskonditionen sowie die Veranlagungs- und Bezugsbehörde fest.

6. Inkrafttreten

Die Änderung soll per 1. Januar 2024 in Kraft treten.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Mit der Änderung des Kantonalen Umweltschutzgesetzes sind keine direkten finanziellen Auswirkungen verbunden. Die Nachsorge muss grundsätzlich vom Deponieinhaber bezahlt werden. Mit der allfälligen Vorauszahlung der erforderlichen Mittel erhält der Kanton aber die Sicherheit, dass genügend Geld für die ganze Nachsorgephase zur Verfügung steht. Auf diese Weise kann das Risiko für den Kanton vermindert werden. Grössere personelle Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

8.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Energie und Umwelt unter dem Präsidium von Landrätin Cinia Schriber, Mitlödi, befasste sich mit der Vorlage. Die Kommission trat einstimmig auf die Vorlage ein und beriet diese intensiv wie auch kontrovers. Eine Kommissionsminderheit setzte sich dafür ein, auf die Vorlage zu verzichten. Sie vertrat die Meinung, dass die Nachsorge einer Deponie bislang auch mit einer individuellen Handhabung und ohne genaue Regelung funktioniert habe und nur zwei Deponien im Kanton vorhanden seien. Eine Mehrheit der Kommission sprach sich jedoch für eine Nachsorgeregelung aus. Es solle schon während der Planungsphase einer Deponie ein Konzept vorhanden sein, das vorausschauend die Dauer der Nachsorge, die Pflichten des Deponieinhabers während der Nachsorge und die Nachsorgekosten regelt. Zudem sei mit der Abgabe in den Nachsorgefonds während des Deponiebetriebs gewährleistet, dass die finanziellen Mittel für die Nachsorge der Deponie zur Verfügung stehen. Es geht um eine Minimierung des Risikos, dass ein allfälliger nachfolgender Inhaber oder gar der Steuerzahler für die Nachsorge einer Deponie aufkommen muss.

In der Detailberatung wurden keine Änderungen in die Vorlage eingebracht. Mit knappem Mehr beantragte die Kommission dem Landrat, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

8.2. Landrat

Im Plenum war Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten; sie warf keine grossen Wellen. Die wenigen Votanten sprachen sich für Zustimmung zur Vorlage aus. Die Bundesgesetzgebung verlange, dass die Nachsorge von Deponien nicht zulasten der Allgemeinheit geht. Der letzte Inhaber einer Deponie müsse auch nicht mehr befürchten, dass er die ganze Nachsorge finanzieren muss, weil schon von Anfang an Geld für die Nachsorge zurückgelegt wurde. Es werde in Zukunft weitere Deponien geben. Dann stehe eine Regelung bereit; man reagiere nicht bloss, sondern plane voraus. Nachsorge sei Pflicht. Diese Gesetzesänderung erlaube eine saubere, einheitliche Regelung für die heutigen und künftigen Deponien.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit klarer Mehrheit, der Ergänzung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz zuzustimmen.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS VIII B/1/3, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (Kantonales Umweltschutzgesetz, EG USG) vom 7. Mai 1989 (Stand 1. Juli 2018), wird wie folgt geändert:

Art. 35a (*neu*)

Nachsorge von Deponien

¹ Der Kanton kann vom Inhaber einer Deponie eine Abgabe für die Nachsorge erheben.

² Die Abgabe kann in jeder Bewilligungsperiode der Deponie oder eines Kompartiments erhoben werden.

³ Die Abgabe fliesst in einen Nachsorgefonds. Dieser dient der Finanzierung der erforderlichen Nachsorgearbeiten.

⁴ Der Regierungsrat legt insbesondere den Abgabesatz, die Zahlungskonditionen sowie die Veranlagungs- und Bezugsbehörde fest und regelt die Ausführung der Nachsorge.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2024 in Kraft.

§ 9 Änderung des Gesetzes über die Standortförderung

Die Vorlage im Überblick

Die Standortförderung des Kantons Glarus verfolgt das Ziel, ein nachhaltiges Wachstum der Volkswirtschaft zu unterstützen, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und die Standortqualität zu fördern. Die bisherige Standortförderung fokussiert auf die Gewährung von Finanzhilfen. Seit Errichtung des Wirtschaftsförderungsfonds (heute Standortförderungsfonds) in den 1970er-Jahren wurden rund 25 Millionen Franken für Bürgschaften, Darlehen und Zinskostenbeiträge gesprochen. Per September 2022 wies der Fonds noch ein Vermögen von 2,45 Millionen Franken aus. Der Fondsbestand ist allerdings weitgehend verbürgt und damit nicht verfügbar.

Künftig soll der Kanton nicht nur Finanzhilfen gewähren können, sondern auch eine aktive Bodenpolitik in Form eines Flächenmanagements betreiben. So kann er gemäss vom Landrat noch zu definierenden Vorgaben Areale erwerben und Flächen für die Ansiedlung von Unternehmen aktiv entwickeln. Um dies zu ermöglichen, muss das Gesetz über die Standortförderung angepasst werden. Dies ist das Ziel dieser Vorlage.

Diese Gesetzesanpassung hat selbst keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Um den Vollzug des Gesetzes im bisherigen Rahmen sicherzustellen und zusätzlich eine aktive Bodenpolitik betreiben zu können, bedarf es jedoch weiterer Mittel. Der Landrat legte mit dem Budget 2023 bereits 2,5 Millionen Franken in den Standortförderungsfonds ein. Damit soll die Handlungsfähigkeit im Bereich der Finanzhilfen sichergestellt werden. Es ist vorgesehen, dass der Landrat weitere Mittel zur Verfügung stellt, sobald die gesetzliche Grundlage und die Rahmenbedingungen für das Flächenmanagement bekannt sind.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Änderung des Gesetzes über die Standortförderung zuzustimmen.

1. Einleitung

Diese Gesetzesänderung bildete ursprünglich Teil des einst angekündigten «Pakets für die Zukunft». Nachdem die dort vorgesehenen Einlagen in den Energie- und in den Digitalisierungsfonds bereits vorgenommen wurden, reduzierte sich das Vorhaben auf ein «Paket nachhaltige Wirtschaftsentwicklung». Dieses besteht aus einer Neuausrichtung des Arbeitslosenfürsorgefonds einerseits (§ 7) und der Schaffung eines neuen Instrumentariums für die Standortförderung andererseits. Diese zwei Wirtschaftsthemen werden der Landsgemeinde in separaten Vorlagen unterbreitet. Das hier vorliegende Geschäft widmet sich dem Thema der Standortförderung.

2. Ausgangslage

2.1. Entstehung des Standortförderungsfonds

Die Glarner Standortförderung unterstützt und begleitet seit den 1970er-Jahren die Firmen im Kanton bei der Bewältigung des kontinuierlichen Strukturwandels. Das Gesetz über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von 1978 ebnete den Weg für Massnahmen zur Förderung einer regional und strukturell ausgewogenen Entwicklung der Wirtschaft. Der Wirtschaftsförderungsfonds wurde damals mit 3 Millionen Franken aus dem «alten» Arbeitslosenfürsorgefonds geäufnet. Im Jahre 2013 machte das neue Gesetz über die Standortförderung (Standortförderungsgesetz) aus dem Wirtschaftsförderungsfonds einen Standortförderungsfonds.

2.2. Zweck des Standortförderungsfonds und Umsetzungsinstrumente

Gemäss Artikel 1 des Standortförderungsgesetzes trifft der Kanton Massnahmen zur Standortförderung und unterstützt die Entwicklung einer hohen Standortqualität des Kantons Glarus und seiner Gemeinden. Die Standortförderung verfügt gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstaben a–f über folgende Umsetzungsinstrumente:

- a. Beiträge an die Erarbeitung von Studien und Konzepten, an die Forschung und die Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen;
- b. Mitgliedschaften bei Institutionen;
- c. Unterstützung von überbetrieblichen Kooperationsprojekten;
- d. Beratung und Dienstleistungen;
- e. Promotionsanlässe (selbstorganisiert oder beteiligt);
- f. Verbürgung von Krediten sowie Gewährung von Darlehen und Zinskostenbeiträgen.

Die Mittel für Massnahmen gemäss den Buchstaben a–e werden über das Budget bereitgestellt, die Umsetzungsinstrumente nach Buchstabe f werden über den Standortförderungsfonds finanziert.

2.3. Wirkung des Standortförderungsfonds

In den vergangenen 50 Jahren wurden rund 170 Gesuche auf Unterstützung aus dem Standortförderungsfonds eingereicht. Die Mehrzahl (rund 130) davon konnte bewilligt werden. Es wurden Darlehen und Kredite zwischen 50 000 und 1 Million Franken gewährt bzw. verbürgt. Unter Berücksichtigung der Verordnung über die Hilfe wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (Bonny-Beschluss) sowie unter gewissen Bedingungen verbürgte auch der Bund Kredite in gleicher Höhe und zu gleichen Konditionen. Seit der Gründung des Fonds wurden so rund 25 Millionen Franken an Bürgschaften, Darlehen und Zinskostenbeiträgen gesprochen. Der Standortförderungsfonds regulierte sich über viele Jahre hinweg selber. Der Fondsbestand beträgt aktuell 2,45 Millionen Franken. Aufgrund von Eventualverpflichtungen in gleicher Höhe waren Massnahmen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe f Standortförderungsgesetz – also Finanzhilfen – bis vor Kurzem nicht mehr möglich. In der Zwischenzeit genehmigte der Landrat via Budget eine Einlage in den Standortförderungsfonds von 2,5 Millionen Franken, um so die Handlungsfähigkeit im Bereich der Finanzhilfen wiederherzustellen.

3. Neue Anforderungen an die Standortförderung

3.1. Bisher: Finanzhilfen

Über den Fonds konnten bisher wie beschrieben einzelbetriebliche Finanzhilfen finanziert werden. Voraussetzung bildet, dass die Aktivitäten des Betriebs im volkswirtschaftlichen Interesse des Kantons Glarus liegen. Es müssen also Arbeitsplätze geschaffen und Investitionen ausgelöst werden. Weiter soll der begünstigte Betrieb nicht in Konkurrenz zu einem im Kanton ansässigen Mitbewerber stehen. Für die Beurteilung der Gesuche ist die Standortförderungskommission zuständig. Dabei ist festzustellen, dass die Ansprüche der Wirtschaft in Bezug auf wirksame einzelbetriebliche Finanzhilfen über die Jahre laufend gestiegen sind. So gelten heute Bürgschaften über 1 Million Franken nicht mehr als aussergewöhnlich.

3.2. Künftig: Finanzhilfen und aktives Flächenmanagement

Nebst einzelbetrieblichen Finanzhilfen erfordert der Standortwettbewerb weitere wirksame Instrumente, damit Unternehmen in ihrer Entwicklung nachhaltig unterstützt werden können. Erfolgreiche Unternehmen benötigen neben der Finanzierung vor allem auch Platz und Raum, und zwar am richtigen Ort, zum richtigen Zeitpunkt und mit der geeigneten Infrastruktur. Es handelt sich dabei um knappe Güter, mit denen haushälterisch umzugehen ist. Die Nachfrage aus dem Metropolitanraum Zürich nach freien Flächen ist – im Wesentlichen aufgrund der heute noch vergleichsweise tiefen Immobilienpreise im Kanton Glarus – gross und die Anforderungen sind hoch. Fehlende Flächen und Areale hemmen die wirtschaftliche Entwicklung eines Standortes. Die Verfügbarkeit von Flächen und strategisch relevanten Immobilien ist deshalb eine Grundvoraussetzung für eine aktive Standortförderung und prosperierende Wirtschaft. Es besteht ein ständiger Bedarf an verfügbaren Entwicklungsflächen.

Eine Möglichkeit, einem solchen Bedürfnis zu entsprechen, bietet ein aktives Flächenmanagement (Arealentwicklungen, Flächensicherung usw.). Dieses wird als eine planmässig organisierte räumliche Entwicklung in fünf Prozessschritten verstanden:

Evaluierung: Für die industrielle und gewerbliche Nutzung bereits zur Verfügung stehende eingezonte Flächen müssen auf ihre Eignung hin beurteilt und neue geeignete Flächen bestimmt werden. Ein Instrument der Evaluierung stellt dabei das Arbeitszonenmanagement dar. Es dient der Sichtbarmachung von Flächen, Reserven, Statistiken, Hindernissen wie Naturgefahren und enthält Informationen zur Baureife und Erschliessung von Parzellen und/oder Objekten. Es soll ein gemeindeübergreifendes Management von Bau- und Gewerbeflächen für Arbeitsplätze geschaffen werden.

Sicherung, Bevorratung und Entwicklung: Es gilt, standortentwicklungsrelevante Flächen, Areale oder strategisch wichtige Immobilien zu sichern und als taktische Reserve zu halten, um jederzeit handlungsfähig zu bleiben. Beispielsweise soll bei einem Kauf oder bei einer Flächen- oder Immobiliensicherung das nötige marktübliche Eigenkapital durch Mittel aus dem Fonds eingebracht werden können. Durch die zusätzliche Aufnahme von Fremdkapital werden damit Flächensicherungen im Umfang des Mehrfachen möglich. Die Flächen sind schliesslich so zu entwickeln, dass sie am Markt gegenüber den gewünschten Nutzern verwertet werden können.

Verwertung: Mit dem Flächenmanagement können strategisch wichtige Standorte aktiv vermarktet werden; auf Investorenanfragen kann schnell und umfassend reagiert werden.

Das Flächenmanagement ist somit als pragmatisches Zusammenwirken von verschiedenen Akteuren zu verstehen; kantonale Departemente, Gemeinden, Private, Investoren usw. Die Kantone Aargau, Graubünden und Uri haben in den letzten Jahren Flächen erworben, sie zusammen mit Privaten entwickelt und anschliessend privaten Investoren verkauft und damit die Schaffung einer namhaften Anzahl an Arbeitsplätzen ermöglicht.

Der Kanton Glarus würde mit dem Flächenmanagement seine Wettbewerbsfähigkeit wieder stärken, aber sich damit nicht von anderen Kantonen abheben. Im hart umkämpften Standortwettbewerb darf der Kanton Glarus den Anschluss nicht verlieren.

Dank des Flächenmanagements sollen im Kanton Glarus wertschöpfungsintensive Arbeitsplätze entstehen. Dabei sprechen folgende Überlegungen für eine möglichst zeitnahe Umsetzung:

- Es bietet Gewähr für die Weiterentwicklung bereits im Kanton ansässiger Betriebe und die Ansiedlung interessierter Unternehmen von ausserhalb;
- es ermöglicht, Einfluss auf die Ansiedlung gewünschter Branchen zu nehmen und unerwünschte Ansiedlungen zu vermeiden; und
- es erlaubt dem Kanton, Eigeninteressen wahrzunehmen und Einfluss auf die Preisgestaltung ortsüblicher Immobilienpreise zu nehmen.

3.3. Forderung aus der Legislaturplanung

Der Regierungsrat erkannte den Handlungsbedarf früh, indem er bereits in der Legislatur 2019–2022 mit dem Legislaturziel 14 («Die Wirtschaft nutzt neue Entwicklungspotenziale einer aktiven Bodenpolitik») entsprechende Aufgaben formulierte. Der Regierungsrat will dieses Vorhaben in der Legislaturperiode 2023–2026 weiter vorantreiben. Dazu definierte er unter dem Legislaturziel 8 folgende Massnahmen:

- M 8.1: «Schaffen von geeigneten Arbeitsinstrumenten für ein Arbeitszonenmanagement»
- M 8.2: «Äufnung des Standortförderungsfonds und Erweiterung des Standortförderungsgesetzes um ein aktives Flächenmanagement»

Die Massnahme M 8.1 ist ein gemeinsam initiiertes Projekt der Departemente Bau und Umwelt sowie Volkswirtschaft und Inneres.

Mit der Umsetzung dieser Ziele und Massnahmen ergeben sich für den Standortförderungsfonds zusätzliche Aufgaben. Eine positive wirtschaftliche Entwicklung ist nur möglich, wenn der Fonds auch dazu eingesetzt werden kann, um strategisch wichtige Flächen und Immobilien für den Kanton sichern und entwickeln zu können. Der Standortförderungsfonds muss mit den notwendigen finanziellen Mitteln ausgestattet und es müssen die gesetzlichen Möglichkeiten erweitert werden, um die sich aus den Massnahmen M 8.1 und M 8.2 ergebenden Zielsetzungen des Standortförderungsgesetzes erreichen zu können und in diesem Rahmen handlungsfähig zu sein.

4. Massnahmen

4.1. Erweiterung des Umsetzungsinstrumentariums

Um wirksame Potenziale ausschöpfen und Unternehmen in ihrer Entwicklung proaktiv und nachhaltig unterstützen zu können, sind neue wettbewerbsfähige Instrumente zu erarbeiten. Soll eine positive wirtschaftliche Entwicklung im Interesse einer aktiven Standortförderung gefördert werden können, braucht es wirkungsvolle und im Standortwettbewerb geforderte Instrumente wie die bisherigen einzelbetrieblichen Finanzhilfen (Art. 8 Abs. 1 Bst. f) einerseits und zusätzlich das aktive Flächenmanagement andererseits. Nur so kann man den gesellschaftlichen und unternehmerischen Erwartungen und Entwicklungen gerecht werden. Einzelbetriebliche Finanzhilfen wie verbürgte Kredite, Darlehen und Zinskostenbeiträge zusammen mit einem aktiven Flächenmanagement (Arealentwicklungen, Flächensicherung usw.) können eine wirkungsvolle, wettbewerbsfähige und nachhaltige Standortförderung/-entwicklung gewährleisten.

Das Standortförderungsgesetz ist entsprechend mit der Rechtsgrundlage für das aktive Flächenmanagement zu ergänzen.

4.2. Fondseinlage

Der Arbeitslosenfürsorgefonds enthielt per Ende 2022 2,45 Millionen Franken, wobei Eventualverpflichtungen in gleicher Höhe bestanden. Die Handlungsfähigkeit war deshalb stark eingeschränkt. Der Landrat genehmigte in der Folge im Budgetprozess eine Einlage von 2,5 Millionen Franken, um die Handlungsfähigkeit im Bereich der einzelbetrieblichen Finanzhilfen wiederherzustellen. Er verzichtete allerdings darauf, im 2023 weitere 2,5 Millionen Franken einzulegen. Für weitere Einlagen müssten zuerst die Rahmenbedingungen für das Flächenmanagement bekannt und insbesondere die gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen sein. Für die Umsetzung des Flächenmanagements und damit die Befähigung der Standortförderung, effektiv Wirkung zu erzielen, sind somit weitere Fondseinlagen notwendig. In der Legislaturplanung 2023–2026 wird dabei von einer Einlage von total 10 Millionen Franken ausgegangen. Zuständig ist der Landrat in Wahrnehmung seiner Budgetkompetenz. Ohne weitere Einlagen können bis auf weiteres nur die bisherigen Massnahmen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe f des Standortförderungsgesetzes umgesetzt werden. Das bestehende Instrumentarium erlaubt indessen keine aktive Mitgestaltung bei Standortevaluationen im Wettbewerb. Arbeitsgebiete können ohne zusätzliche Fondsäufnungen auch künftig nur passiv entwickelt werden.

5. Vernehmlassung

Die Vorlage stiess mehrheitlich auf ein positives Echo. Eine Gemeinde sah sich beim Flächenmanagement selber in der Verantwortung. Die anderen zwei Gemeinden waren mit dem Vorschlag im Grundsatz einverstanden. Dass die Gemeinden mitwirken müssen, versteht sich indessen von selbst. Ein Flächenmanagement ist nur innerhalb der Arbeitszonenbewirtschaftung und in Zusammenarbeit mit den Gemeinden möglich. Klargestellt wurde auch, dass die Standortförderung keine Immobilien mit Blick auf die Infrastrukturbedürfnisse der kantonalen Verwaltung erwerben wolle.

Auch kann und will ein Landerwerb, finanziert aus dem Standortförderungsfonds, nicht die Raumplanung aushebeln, wie befürchtet wurde. Genauso wenig führen solche bloss punktuellen Aktionen zu Marktverzerrungen. Selbst wenn der Glarner Markt überschaubar ist, bräuchte es dazu umfangreichere Mittel. Schliesslich erklärt sich der seit Jahren unveränderte Bestand des Standortförderungsfonds nicht mit einer fehlenden Nachfrage, wie dies in der Vernehmlassung gemutmasst wurde. Vielmehr zeigt dies, dass es an den richtigen Instrumenten mangelte und durchaus vorhandene Interessenten deshalb wieder absprangen.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 8; Instrumente der Umsetzung

Absatz 1 Buchstabe b: Gemäss geltender Regelung kann «der Kanton [...] Mitgliedschaften bei Institutionen eingehen». Eine solche Institution könnte eine Immobiliengesellschaft sein. Dies ist zu verdeutlichen. Der Klarheit halber und ausdrücklich soll die Möglichkeit genannt werden, dass sich der Kanton auch an einer solchen Institution beteiligt.

Absatz 1 Buchstabe g: Damit die Standortförderung aktiv ein Flächenmanagement betreiben kann, bedarf es einer Erweiterung der gesetzlich vorgesehenen Umsetzungsinstrumente. Namentlich ist es dem Kanton zu ermöglichen, selber Flächen und Immobilien zur Bereitstellung von Betriebsflächen zunächst zu erwerben und anschliessend zu entwickeln und schliesslich wieder zu veräussern. Ein solcher Landerwerb muss jedoch mit den raumplanerischen Grundlagen übereinstimmen.

Artikel 12; Finanzierung

Der Einschub im Absatz 2 stellt klar, dass die Finanzierung des neuen Instruments (Art. 8 Abs. 1 Bst. g) – gleich wie nach Buchstabe f – über den Standortförderungsfonds abgewickelt werden muss.

Artikel 14; Regierungsrat

Der Regierungsrat entscheidet im Rahmen des Standortförderungsfonds frei über den Erwerb, die Entwicklung und die Veräusserung von Flächen und Immobilien gestützt auf Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe g. Namentlich ist er im Rahmen des Standortförderungsfonds weder an die ordentliche Finanzkompetenzordnung, an Beschaffungsregeln oder irgendwelche kantonale Strategien gebunden.

Artikel 15; Landrat

Es obliegt dem Landrat, die einzelnen Kriterien, welche die Entwicklung der gestützt auf Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe g erworbenen Flächen und Immobilien bestimmen sollen, festzulegen. Denkbar ist etwa, dass er Vorgaben in Bezug auf die Art der Arbeitsplätze, das Wertschöpfungspotenzial, die ökologische und/oder gesellschaftliche Betrachtung oder auch in Bezug auf die Art des Bauens machen wird.

7. Inkrafttreten

Diese Gesetzesänderung tritt am 1. Juli 2023 in Kraft.

8. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Änderungen im Standortförderungsgesetz zeitigen keine direkten finanziellen Folgen. Sie erweitern das Umsetzungsinstrumentarium und damit die Möglichkeiten des Kantons aktiv Standortförderung zu betreiben. Die Mittel, welche die Standortförderung einsetzen kann, bestimmt der Landrat. Personelle Auswirkungen hat das vorliegende Geschäft nicht.

9. Beratung der Vorlage im Landrat

9.1. Kommission

Die Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres unter der Leitung von Landrat Roger Schneider, Mollis, behandelte die Vorlage. Es gehe darum, zwar haushälterisch mit dem knappen Gut Boden umzuge-

hen, jedoch Flächen zu sichern, zu entwickeln und wieder kontrolliert abzugeben. Das Flächenmanagement ermögliche eine proaktive Beschleunigung von Ansiedlungsprojekten. Von diesen strategisch wichtigen Flächen gebe es im Kanton nur wenige. Das Flächenmanagement sei eine Verbundaufgabe von Gemeinden und Kanton und möglicherweise auch von Privaten.

Die Kommission stellte fest, dass Ansiedlungsprojekte immer mit einem gewissen Risiko verbunden seien. Einzelne Projekte wären in der Vergangenheit nicht gescheitert, wenn alle Beteiligten gewusst hätten, was zu tun sei, und man über Land- oder Raumreserven verfügt hätte. Die Kommission warf die grundsätzliche Frage auf, ob der Staat in diesem Bereich überhaupt aktiv eingreifen solle. Überlasse man die Industriebranchen aber alleine der Privatwirtschaft, wie mehrfach gefordert, so passiere oft nichts. Den Gemeinden sei es zudem künftig nicht verwehrt, in diesem Sektor selber tätig zu werden. Sie könnten entsprechende Grundlagen im kommunalen Recht schaffen. Die Gemeinden würden ohnehin eine wichtige Rolle spielen. Nachdem aber der Kanton gesetzlich verpflichtet sei, ein Arbeitszonenmanagement – eine Grundlage für das Flächenmanagement – zu entwickeln, sei es richtig, diesen in der Führungsrolle zu sehen. Diskutiert wurden weiter die Wirksamkeit der bisherigen Förderinstrumente und die Ausfälle bisher gewährter Kredite, Darlehen und Bürgschaften. Ausfälle seien bisher sehr wenig zu verzeichnen. Weitere Fragen betrafen bisherige Ansiedlungsprojekte, die Höhe der Fondseinlagen, die nicht zu vernachlässigenden Bedürfnisse der bestehenden Unternehmen und den Vollzug. Anträge wurden jedoch keine gestellt.

Die Kommission beantragte dem Landrat zunächst grossmehrheitlich, der Vorlage unverändert zuzustimmen. Nachdem der Landrat in erster Lesung einem Antrag aus dem Plenum, wonach im kantonalen Richtplan Kriterien für das Flächenmanagement festgelegt werden sollen, zustimmte, beschäftigte sich die Kommission nochmals mit der Vorlage. Sie kam zum Schluss, dass die Festlegung von Kriterien – etwa die angestrebte Arbeitsplatzdichte von zu entwickelnden Arealen – durch den Landrat zwar sinnvoll sei. Dieser könne so die Entwicklung mitsteuern. Der Richtplan sei dazu aber nicht das geeignete Instrument. Denn dieser sei relativ starr; Änderungen benötigten viel Zeit und unterlägen einem aufwendigen Verfahren. Die Kommission schlug in der Folge eine neue Bestimmung vor, wonach der Landrat die Kriterien für das Flächenmanagement in einer Verordnung festlegen könne. Damit könne im Bedarfsfall schneller und angepasst reagiert werden.

9.2. Landrat

Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage unbestritten; die Einführung des Flächenmanagements im Standortförderungsgesetz wurde mehrheitlich begrüsst. Der Regierungsrat solle die Kompetenz erhalten, Boden zu kaufen, dort in die Infrastruktur zu investieren und ihn wieder zu verkaufen. Bisher sei es jeweils Glück gewesen, wenn einem Unternehmen passender Boden für eine Vergrösserung oder eine Ansiedlung habe vermittelt werden können. Neu könne der Kanton proaktiv statt nur reaktiv handeln. Das Flächenmanagement sei ein dringend nötiges Werkzeug, damit die Wirtschaftsförderung schneller reagieren könne. Es gab jedoch auch kritische Stimmen. Der Kanton solle grundsätzlich nicht in die Wirtschaft eingreifen. Ausserdem sei fraglich, ob der Kanton die notwendigen Ressourcen für ein Flächenmanagement überhaupt habe. Die Finanzierung des neuen Instruments über einen Fonds wurde zudem kritisiert, weil dadurch Steuergelder für einen bestimmten Zweck gebunden würden; sie seien nicht mehr für andere Aufgaben verwendbar.

In der Detailberatung fand ein Antrag, wonach dem Landrat alle vier Jahre ein Bericht über die Wirksamkeit des Flächenmanagements zu unterbreiten sei, keine Mehrheit. Die Antragsteller argumentierten vergebens, dass mit einem solchen Bericht eine Debatte ermöglicht würde, ob das eingesetzte Geld die erwünschte Wirkung erziele. Dem wurde entgegengehalten, dass der Landrat jederzeit via Vorstoss Auskünfte und Berichte zum Flächenmanagement einfordern könne. Auch gebe es den jährlichen Tätigkeitsbericht und die Aufsicht durch die Geschäftsprüfungskommission. Der zusätzliche Aufwand sei daher unnötig.

Unterstützt wurde jedoch in erster Lesung ein Antrag, wonach Vorgaben für das Flächenmanagement im Richtplan festzuhalten seien. Das neue Flächenmanagement brauche nicht nur eine formelle gesetzliche Grundlage, sondern auch inhaltliche Vorgaben im Richtplan. Dem wurde erfolglos entgegengehalten, dass jede Entwicklung einer Fläche richtplankonform sein müsse und der Antrag eine Selbstverständlichkeit regle. In zweiter Lesung kam der Landrat – auf Antrag der vorberatenden Kommission – auf seinen Entscheid zurück. Er folgte dabei der Argumentation der Kommission. Für eine Festlegung der Kriterien im Richtplan wurde – dieses Mal erfolglos – argumentiert, dass im Richtplan raumwirksame Massnahmen festzuhalten und abzustimmen seien. Es bestünden bereits Grundlagen, die bloss zu ergänzen seien. Dafür müsse kein aufwendiges Verfahren durchlaufen werden. Die Festlegung im Richtplan Sorge dafür, dass die Kriterien breit abgestützt und bekannt seien sowie eine gewisse Planungssicherheit entstehe.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der so bereinigten Vorlage unverändert zuzustimmen.

10. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Gesetzes über die Standortförderung

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS IX A/4, Gesetz über die Standortförderung (Standortförderungsgesetz) vom 5. Mai 2013 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 8 Abs. 1 (*geändert*)

¹ Der Kanton kann zur Standortförderung namentlich:

- b. (*geändert*) Mitglied einer Institution werden oder sich an einer solchen beteiligen;
- f. (*geändert*) Kredite verbürgen sowie Darlehen und Zinskostenbeiträge gewähren;
- g. (*neu*) Flächen und Immobilien zur Bereitstellung von Betriebsflächen erwerben, entwickeln und veräussern.

Art. 12 Abs. 2 (*geändert*)

² Die Umsetzungsinstrumente nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe f und g werden über den Standortförderungsfonds finanziert. Der Landrat setzt die Einlagen in diesen Fonds über das Budget fest.

Art. 14 Abs. 1 (*geändert*)

¹ Der Regierungsrat entscheidet über Investitionshilfedarlehen und über den Erwerb, die Entwicklung und Veräusserung von Flächen und Immobilien gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe g sowie über die von der Standortförderungskommission vorberatene Gesuche. Seine Entscheide sind endgültig; vorbehalten bleiben in einem koordinierten Verfahren zu erlassende Verfügungen mit unmittelbarem Einfluss auf die raumwirksame Ausgestaltung des Vorhabens, Verfügungen nach Massgabe des Bundesgesetzes über Regionalpolitik sowie solche betreffend die Rückforderung gewährter Investitionshilfen.

Art. 15 (*neu*)

Landrat

¹ Der Landrat bestimmt die Kriterien für die Entwicklung von Flächen und Immobilien zur Bereitstellung von Betriebsflächen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe g.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Juli 2023 in Kraft.

§ 10 A. Beitritt zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen

B. Einführungsgesetz zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen

Die Vorlage im Überblick

Das öffentliche Beschaffungsrecht regelt ein wichtiges Segment der Schweizer Volkswirtschaft. Bund, Kantone und Gemeinden beschaffen jährlich Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen im Wert von rund 41 Milliarden Franken (80 % davon entfallen auf die Kantone und Gemeinden). Die Kantone verabschiedeten im November 2019 die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB 2019). Diese führt zu einer weitgehenden Vereinheitlichung der Vorschriften im kantonalen Beschaffungsrecht. Die IVöB 2019 verfolgt daneben auch politische Ziele, nämlich die stärkere Berücksichtigung der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit bei öffentlichen Aufträgen sowie die Stärkung des Qualitätswettbewerbs gegenüber dem Preiswettbewerb. Zudem führt die IVöB 2019 neue Beschaffungsmethoden ein und macht es einfacher, Anbietende und Subunternehmerinnen und Subunternehmer, die unzuverlässig arbeiten oder sich nicht an Vorschriften halten, von Aufträgen auszuschliessen.

Der Kanton Glarus soll der IVöB 2019 nun beitreten. Damit ist die Aufhebung des Kantonalen Submissionsgesetzes und der Submissionsverordnung verbunden. Angesichts der angestrebten Rechtsharmonisierung von Bundes- und Konkordatsrecht bleibt für materielle kantonale Beschaffungsvorschriften künftig wenig Raum. Einzelne Ausführungsbestimmungen werden mit der Schaffung eines Einführungsgesetzes zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (EG IVöB) festgelegt bzw. die Regelungskompetenz an den Regierungsrat delegiert. Im Landrat gab diesbezüglich insbesondere die Einführung einer Preisniveauklausel als neues Zuschlagskriterium zu reden. Mit dieser kann einer Benachteiligung von einheimischen Unternehmen gegenüber der im günstigeren Ausland ansässigen Konkurrenz entgegengetreten werden.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde einerseits, dem Beschluss über den Beitritt zur IVöB 2019 zuzustimmen. Der eigentliche Konkordatstext kann dabei nicht durch die Landsgemeinde abgeändert werden. Andererseits beantragt der Landrat der Landsgemeinde, dem mit zwei zusätzlichen Zuschlagskriterien ergänzten EG IVöB zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Das öffentliche Beschaffungsrecht regelt ein wichtiges Segment der Schweizer Volkswirtschaft. Bund, Kantone und Gemeinden beschaffen jährlich Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen im Wert von rund 41 Milliarden Franken (rund 20 % davon entfallen auf den Bund und rund 80 % auf die Kantone und Gemeinden). Seine Grundlagen findet es im Wesentlichen im WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994 (Government Procurement Agreement, GPA). Dieses wird auf Ebene Bund durch das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (BöB) und von den Kantonen durch die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 25. November 1994 / 15. März 2001 umgesetzt. Ausserdem gibt es das bilaterale Abkommen mit der EU über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens vom 21. Juni 1999 (Abkommen Schweiz-EU). Aufgrund der 2012 abgeschlossenen Revision des GPA sind Anpassungen im nationalen Recht erforderlich. Gleichzeitig sollen die Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen einander inhaltlich soweit möglich und sinnvoll angeglichen werden.

Die Kantone verabschiedeten am 15. November 2019 an einer Sonderversammlung der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) die revidierte IVöB einstimmig. Damit wird ein wichtiger weiterer Grundstein auf dem Weg zur Harmonisierung des Beschaffungsrechts in der Schweiz gelegt. Die angestrebte Umsetzung der IVöB 2019 führt zu einer im Vergleich zu heute noch weitergehenden Vereinheitlichung der Vorschriften im kantonalen Beschaffungsrecht. Dieses gelangt in den Kantonen und Gemeinden zur Anwendung. Ausserdem führt die IVöB 2019 zu einer weitgehenden Harmonisierung mit dem revidierten BöB, das die Beschaffungen des Bundes neu regelt und per 1. Januar 2021 in Kraft getreten ist. Die wenigen Abweichungen zwischen der IVöB 2019 und dem BöB sind hauptsächlich bedingt durch übergeordnete gesetzliche Vorgaben.

Die IVöB 2019 verfolgt neben der Rechtsvereinheitlichung auch politische Ziele, nämlich die stärkere Berücksichtigung der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit bei öffentlichen Aufträgen sowie die Stärkung des Qualitätswettbewerbs gegenüber dem Preiswettbewerb. Beides stärkt die Chancen von Schweizer Unternehmen auf den Erhalt von Aufträgen. Zudem führt die IVöB 2019 neue Beschaffungsmethoden ein und macht es einfacher, Anbietende und Subunternehmerinnen und Subunternehmer, die unzuverlässig arbeiten oder sich nicht an Vorschriften halten, von Aufträgen auszuschliessen.

den ein und macht es einfacher, Anbietende und Subunternehmerinnen und Subunternehmer, die unzuverlässig arbeiten oder sich nicht an Vorschriften halten, von Aufträgen auszuschliessen. Dies stärkt den fairen Wettbewerb mit gleich langen Spiessen. Das Beschaffungsverfahren und die Schwellenwerte bleiben nahezu unverändert. Für den Kanton Glarus ergeben sich einzig Änderungen bei den Schwellenwerten bei der freihändigen Vergabe. Diese werden bei den Dienstleistungen und beim Bauhauptgewerbe leicht angehoben. Es werden viele Einzelheiten des Verfahrens angepasst. Die verbesserte Anwenderfreundlichkeit, Klarheit und Rechtssicherheit versprechen auch bei den Anbietenden Sparpotenzial. Ein erheblicher Zusatznutzen dürfte den Anbietenden durch die Harmonisierung der nationalen Beschaffungsordnungen und die Publikation von sämtlichen öffentlichen Ausschreibungen auf einer gemeinsam von Bund und Kantonen betriebenen Vergabeplattform (simap.ch) erwachsen.

Mit dem Beitritt des Kantons Glarus zur IVöB 2019 kann unter Beachtung der Harmonisierungsbestrebungen die Umsetzung der revidierten GPA-Bestimmungen sichergestellt werden. Zu beachten ist dabei, dass die einzelnen Kantone dem vorgelegten Text der IVöB 2019 entweder zustimmen oder diesen ablehnen können. Ein Beitritt unter Vorbehalt ist nicht möglich, ebenso wenig Anpassungen am Vereinbarungstext.

2. Rechtliche Einbettung

Das öffentliche Beschaffungsrecht kennt verschiedene Grundlagen, namentlich das GPA, das auf Ebene Bund durch das BöB und von den Kantonen durch die IVöB umgesetzt wird, sowie im Abkommen Schweiz-EU. Zudem ist von den Kantonen und den Gemeinden das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM) zu beachten, welches den Schweizer Anbietenden für die Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt gewährleistet und ebenfalls amtliche Publikationspflichten für öffentliche Beschaffungen sowie einen Rechtsschutz der Anbietenden vorsieht.

Das revidierte WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen wurde am 30. März 2012 formell verabschiedet (GPA 2012) und trat am 6. April 2014 in Kraft. Mit der Revision des Übereinkommens von 1994 (GPA 1994), dem die Schweiz mit Wirkung ab 1. Januar 1996 beigetreten ist, wird der Geltungsbereich erweitert, der Konventionstext vereinfacht und modernisiert sowie der Einsatz elektronischer Mittel geregelt. Das revidierte GPA soll auch die internationale Transparenz und Governance bei den öffentlichen Beschaffungen verbessern. Es dient dem Kampf gegen missbräuchliche Praktiken, insbesondere der Korruptionsbekämpfung und der Verhinderung von Interessenkonflikten. Gleichzeitig trägt es dem technologischen Wandel Rechnung und sieht ausserdem die Möglichkeit zur Umsetzung von Umweltzielen vor. Wie bereits das GPA von 1994 stützt sich auch das revidierte Übereinkommen unverändert auf die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Inländerbehandlung. Sämtliche Vertragsstaaten sind verpflichtet, die Änderung des GPA im nationalen Recht umzusetzen. Der Bundesrat hat am 2. Dezember 2020 die Annahmearkunde für das revidierte WTO-Abkommen hinterlegt. Das GPA 2012 ist für die Schweiz am 1. Januar 2021 in Kraft getreten.

Für die Schweiz liegt die Bedeutung der Revision unter anderem in der Stärkung des Wettbewerbs, der Klärung von Unterstellungsfragen, der Flexibilisierung des Beschaffungsvorgangs und der Anpassung an die künftigen Herausforderungen, z.B. bei der elektronischen Vergabe. Zudem wird der Marktzugang von Schweizer Unternehmen in den GPA-Mitgliedstaaten verbessert. Gemäss Schätzungen beläuft sich dieser erweiterte Zugang für die wettbewerbsstarke schweizerische Wirtschaft mit ihren konstant hohen Leistungsüberschüssen auf zusätzliche 80–100 Milliarden US-Dollar pro Jahr.

3. Zielsetzungen der revidierten Interkantonalen Vereinbarung

3.1. Umsetzung GPA 2012 und Harmonisierung

Mit der vorgeschlagenen Revision soll das GPA 2012 auf Stufe Bund und Kantone möglichst rasch und aneinander angeglichen in nationales Recht umgesetzt werden. Die bisherigen Ziele des Beschaffungswesens – wirtschaftlicher Einsatz der öffentlichen Mittel, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung der Anbietenden, Förderung des Wettbewerbs sowie Transparenz der Verfahren – werden beibehalten. Ein besonderes Augenmerk der Vorlage gilt den Massnahmen gegen Kollusion und Korruption sowie der ausdrücklichen Anerkennung nachhaltiger Beschaffungen.

3.2. Parallele Harmonisierung des nationalen Beschaffungsrechts

Die Umsetzung des GPA 2012 ins nationale Recht wird zum Anlass genommen, eine parallele Harmonisierung der Beschaffungsordnungen beim Bund und bei den Kantonen herbeizuführen. Verschiedene Regelungen, die sich bisher für den Bund, die Kantone oder beide bewährt haben, werden in der vorliegenden Vorlage der Vereinbarung übernommen. In Bezug auf den Rechtsschutz werden Neuerungen vorgeschlagen, mit weitgehend einheitlichen Regeln zur Begründung und Eröffnung von Verfügungen, einheitlichen Beschwerdegründen und -objekten sowie mit einer einheitlichen Beschwerdefrist von 20 Tagen. Der Schwellenwert für die Lieferungen wird im freihändigen Verfahren von 100 000 auf 150 000 Franken angehoben, damit die Harmonisierung mit dem Bund vollzogen werden kann.

3.3. Klären und strukturieren

Die Erfahrungen und Entwicklungen seit Inkrafttreten der IVöB und des BöB wurden bei der Revision mitberücksichtigt und gaben wertvolle Impulse für die Optimierung der gesetzlichen Grundlagen. So zeigte sich bei der praktischen Anwendung, dass gewisse Sachverhalte und Begriffe der Klarstellung bedürfen.

In Anlehnung an das GPA 2012 wurde die IVöB bzw. das BöB mit Begriffsdefinitionen ergänzt und terminologisch angepasst. Dadurch werden bisher unterschiedlich beantwortete Fragen, etwa zum Geltungsbereich des Beschaffungsrechts, geklärt. Im Vergleich zum GPA 1994 sieht das GPA 2012 eine neue Struktur vor. Der Aufbau von BöB und IVöB orientiert sich an diesem sowie am Ablauf des Vergabeverfahrens, was die Verständlichkeit deutlich verbessert. Die neue IVöB besteht aus 65 Artikeln, verteilt auf zehn Kapitel, sowie aus vier Anhängen.

3.4. Flexibilisieren und modernisieren – Vergrößerung des Handlungsspielraums

Das BöB bzw. die IVöB will den öffentlichen Auftraggeberinnen und Auftraggebern und den Anbietenden – unter Vorbehalt der beschaffungsrechtlichen Grundsätze – möglichst grossen Handlungsspielraum gewähren und gleichzeitig den Einsatz moderner Informationstechnologien im öffentlichen Beschaffungswesen fördern. Materiell betreffen die vorgeschlagenen Änderungen der IVöB bzw. des BöB insbesondere die Einführung flexibler Beschaffungsinstrumente, die wiederum die Schaffung innovativer Lösungen ermöglichen. Damit soll für künftige Entwicklungen, etwa im Bereich der Beschaffung intellektueller Dienstleistungen, der grösstmögliche Handlungsspielraum geschaffen werden. So werden die für den Bund seit 2010 vorgesehenen Instrumente wie Folgebeschaffungen, aber auch der Dialog zwischen Auftraggeberin bzw. Auftraggeber und Anbietenden sowie die in der Praxis schon länger genutzte Möglichkeit des Abschlusses von Rahmenverträgen (mit sog. Abrufverfahren) jetzt auf Gesetzesstufe für den Bund bzw. in der IVöB für die Kantone verankert. Bei wirksamem Wettbewerb soll künftig sämtlichen – und nicht nur wie bis anhin den gemäss Abkommen Schweiz-EU unterstellten – Sektorenauftraggeberinnen und -auftraggebern die Möglichkeit offenstehen, eine Befreiung ihrer Beschaffungen von der Unterstellung unter die Vereinbarung bzw. das Gesetz zu erwirken. Zur Flexibilisierung des öffentlichen Beschaffungswesens trägt nebst der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für elektronische Auktionen auch die Änderung bei, wonach neu mehrere an einer Beschaffung beteiligte Auftraggeberinnen und Auftraggeber, die einerseits dem BöB und andererseits der IVöB unterstellt sind, eine Rechtswahl treffen können (Art. 5 IVöB). Analog dazu und zur optimalen Ressourcennutzung kann bei der Beschaffung nationaler Infrastrukturen das anwendbare Beschaffungsrecht definiert werden.

3.5. Weniger Administrativaufwand, mehr Effizienz für Anbietende

Die Harmonisierung der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen ermöglicht es den Anbietenden, ihre Prozesse bei der Einreichung von Offerten weiter zu standardisieren. Sie dürfen, auch zufolge der zu erwartenden einheitlicheren Rechtsprechung sowie der verbesserten Klarheit der gesetzlichen Grundlagen, mit geringerem Abklärungsaufwand rechnen. Gewisse Bestimmungen zielen zudem direkt auf einen Abbau des Administrativaufwands seitens der Anbietenden ab. So können die Vergabestellen beispielsweise erst zu einem späteren Verfahrenszeitpunkt die Nachweise im Zusammenhang mit den Teilnahmebedingungen von Anbietenden einholen. Auch die verstärkte Nutzung der modernen Informationstechnologien im öffentlichen Beschaffungswesen, namentlich die gemeinsame Internetplattform von Bund und Kantonen (simap.ch), dürfte den administrativen Aufwand der Anbietenden senken.

4. Gemeinsame Umsetzung der GPA-Revision

Bund und Kantone sind nach Abschluss der GPA-Revision übereingekommen, die internationalen Vorgaben im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten parallel umzusetzen. Die Revisionsprozesse auf Stufe Bund und Kantone erfolgten dabei je gesondert, beruhten jedoch auf den gemeinsam erarbeiteten Regelungsvorschlägen einer paritätischen Arbeitsgruppe Bund-Kantone. Nach Abschluss der GPA-Verhandlungen hat diese Arbeitsgruppe seitens des Bundes unter der Federführung der Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) und seitens der Kantone unter Federführung der BPUK den Entwurf für das revidierte BöB sowie die revidierte IVöB erarbeitet.

IVöB und BöB wurden im Zuge dieser Arbeiten neu strukturiert und modernisiert. Zahlreiche aus Sicht der Kantone bewährte Regelungskonzepte wurden dabei beibehalten und Bestimmungen, welche heute in den Vergaberichtlinien vom 2. Mai 2002 zur IVöB (VRöB) geregelt sind, weitgehend und ihrem Sinn nach in die IVöB 2019 und das BöB integriert. Dies hat zur Folge, dass die Kantone nach einem Beitritt zur IVöB 2019 auf umfangreiche eigene Ausführungsbestimmungen im Sinne der Harmonisierung verzichten können.

5. Die wichtigsten Neuerungen und Grundsätze der IVöB 2019

5.1. Vorbemerkung

Die heute geltende IVöB 2001 stellt eine Rahmenvereinbarung dar, wohingegen die IVöB 2019 weitestgehend alle Bereiche des Beschaffungsrechts regelt. Die Kantone haben im Rahmen von Artikel 63 Absatz 4 IVöB die Möglichkeit, unter Einhaltung der übergeordneten Vorgaben eigene Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Die Kantone verfügen zudem weiterhin über die Organisationskompetenz und bestimmen, wer im Kanton über welche beschaffungsrechtlichen Kompetenzen verfügt.

In allgemeiner Hinsicht lässt sich feststellen, dass die IVöB 2019 keine grundlegende Änderung des öffentlichen Beschaffungswesens zur Folge hat. Obschon zahlreiche Einzelheiten des Verfahrens angepasst und modernisiert werden, bleiben das Beschaffungsverfahren, die Verfahrensarten sowie die Schwellenwerte nahezu unverändert. Entsprechend werden nach einem Beitritt des Kantons Glarus zur IVöB 2019 nur noch wenige Regelungen mehrheitlich auf Verordnungsstufe zu treffen sein (etwa Einzelheiten zum Verfahren, zum Vollzug sowie zur Organisation und Aufsicht).

Neben der angestrebten Harmonisierung und Modernisierung bringt sie aber dennoch insbesondere für den Vollzug wichtige Änderungen mit sich, welche sich aus den politischen Zielsetzungen ergeben haben. Mit dem neuen Beschaffungsrecht sollen insbesondere der Qualitätswettbewerb, beschaffungsrechtliche Nachhaltigkeitsanliegen und die Berücksichtigung innovativer Lösungen gestärkt werden, was den einheimischen Anbietenden in Ausschreibungsverfahren entgegenkommen dürfte.

Die nachfolgenden Ausführungen dienen der zusammenfassenden Erläuterung der wichtigsten Auswirkungen und Neuerungen, welche die Einführung der IVöB 2019 zur Folge haben wird. Für vertieftere Ausführungen zur Ausgangslage des Revisionsvorhabens und Erläuterungen zur IVöB 2019 wird auf die Musterbotschaft des Interkantonalen Organs für das öffentliche Beschaffungswesen (InöB) zur revidierten IVöB (nachfolgend Musterbotschaft) verwiesen. Diese Musterbotschaft sowie weitere erklärende Unterlagen sind online verfügbar (www.gl.ch → Landrat → Geschäfte → Aktuelle Geschäfte; QR-Code unten).



5.2. Zweckartikel

Im Zweckartikel wird nicht mehr nur der wirtschaftliche, sondern auch der volkswirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltige Einsatz der öffentlichen Mittel verlangt (Art. 2). Damit werden neu alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit ausdrücklich erfasst. Diese Ergänzung trägt dem erhöhten gesellschaftlichen Bewusstsein in Richtung eines nachhaltigeren Handelns Rechnung.

Der Zweckartikel dient der Auslegung der nachfolgenden Bestimmungen. Die Reihenfolge der Aufzählung in Artikel 2 bedeutet nicht, dass dem ersten Grundsatz Priorität vor den nachstehend genannten zukäme. Alle Grundsätze verlangen gleichermassen Beachtung.

5.3. Klärung der Begriffe und des Anwendungsbereichs

Die IVöB 2019 enthält neu eine kurze Liste mit Definitionen (Art. 3), welche unter anderem die Begriffe «öffentliche Unternehmen» und «Einrichtungen des öffentlichen Rechts» umfasst. Der subjektive Geltungsbereich in Bezug auf die Auftraggeberinnen und Auftraggeber wurde präzisiert (Art. 4). Was den objektiven Geltungsbereich betrifft, wurde eine Definition des Begriffs des öffentlichen Auftrags aufgenommen (Art. 8). Die Delegation öffentlicher Aufgaben und die Vergabe von Konzessionen werden nun ausdrücklich als öffentliche Aufträge behandelt (Art. 9). Einerseits sieht die IVöB 2019 vor, dass die Delegation einer öffentlichen Aufgabe oder die Vergabe einer Konzession als öffentlicher Auftrag gilt, wenn dem Anbietenden infolge einer solchen Delegation oder Vergabe ausschliessliche oder besondere Rechte gewährt werden, die er im öffentlichen Interesse gegen ein Entgelt oder eine Abgeltung – sei es direkt oder indirekt – ausübt. Vorbehalten bleiben die besonderen Bestimmungen des Bundes- und Kantonsrechts. So sind beispielsweise Konzessionen für die Nutzung der Wasserkraft von diesem neuen Artikel nicht betroffen. Die Ausnahmen (Art. 10) wurden neu definiert und erweitert. So ist vorgesehen, dass die Vereinbarung nicht für Aufträge gilt, die an Behinderteninstitutionen, Organisationen der Arbeitsintegration, Wohltätigkeitseinrichtungen und Strafanstalten (Art. 10 Abs. 1 Bst. e) oder an kantonale und kommunale Vorsorgeeinrichtungen des öffentlichen Rechts (Art. 10 Abs. 1 Bst. g) vergeben werden. Die Kantone behalten sich das Recht vor, für die beiden genannten Fälle eine vergaberechtliche Unterstellung im Rahmen der kantonalen Ausführungsbestimmungen festzulegen. Schliesslich nimmt die IVöB 2019 in Nachführung der geltenden Rechtsprechung vier Arten von Verträgen von den Bestimmungen aus: Monopol-, Instate-, Inhouse- und Quasi-Inhouse-Verträge (Art. 10 Abs. 2).

5.4. Beschaffungen ausgerichtet auf die Qualität

Ziel des neuen Rechts ist es, der Qualität mehr Gewicht zu verleihen. Von verschiedenen Stellen als «Paradigmenwechsel» bezeichnet, finden sich dazu verschiedene Bestimmungen im Vereinbarungstext. Damit hat das Qualitätskriterium an Bedeutung gewonnen und wird als verbindliches Zuschlagskriterium dem Preis gleichgestellt (Art. 29 Abs. 1). Artikel 41 verankert seinerseits das neue Konzept des «vorteilhaftesten» Angebots anstelle des bisher verwendeten «wirtschaftlich günstigsten» Angebots, um die Bedeutung, die dem wirtschaftlichen Aspekt der Angebote bei der Bewertung beigemessen wird, zu verringern. Standardisierte Leistungen können dagegen wie bisher allein auf der Grundlage des niedrigsten Gesamtpreises vergeben werden, wobei die IVöB 2019 gleichzeitig eine verstärkte Sicherstellung der Einhaltung der Teilnahmebedingungen von den Beschaffungsstellen einfordert (u.a. zwingende Überprüfung durch Auftraggeberin bzw. Auftraggeber bei ungewöhnlich niedrigen Preisen).

Beim «vorteilhaftesten Angebot» geht es um die beste Erfüllung der Zuschlagskriterien, also um die Gesamtqualität des Angebots. Daher besteht im Beschaffungsrecht ein Rechtsanspruch auf die Erteilung des Zuschlags an denjenigen Anbietenden, der das vorteilhafteste Angebot eingereicht hat. Dieses wird ermittelt, indem neben Qualität und Preis einer Leistung sowie je nach Leistungsgegenstand weitere gleichwertige Kriterien wie beispielsweise Zweckmässigkeit, Termine, Lebenszykluskosten, Nachhaltigkeit, Lieferbedingungen, Kundendienst usw. (vgl. Art. 29) berücksichtigt werden. Die Berücksichtigung von Sekundärzielen (wie soziale Eingliederung, Ausbildungsplätze in der beruflichen Grundbildung) ist ebenso möglich, darf aber nicht in einer Diskriminierung oder einer ungerechtfertigten Verweigerung des Marktzutritts resultieren.

Auch mit dem neuen Recht bleibt es dabei, dass das Angebot mit den meisten Bewertungspunkten bei den Zuschlagskriterien – namentlich Qualität, Preis und weiteren je nach Leistungsgegenstand definierten Kriterien – zwingend den Zuschlag erhalten muss.

5.5. Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit spielt in der revidierten Vereinbarung eine zentrale Rolle. Die Bestimmungen dazu finden sich in den Artikeln 2, 12, 29 und 30. Den Vergabestellen wird ein grösserer Spielraum bei der Berücksichtigung der Nachhaltigkeit zur Verfügung gestellt, welcher nun genutzt werden soll. Diese Stärkung der Nachhaltigkeit soll und wird die Ausgestaltung der Kriterien in den künftigen Ausschreibungen vermehrt prägen.

Die Vergabestellen werden künftig beispielsweise gehalten sein, bei der Aufstellung ihrer Bewertungssysteme die Nachhaltigkeit mit all ihren Aspekten gemäss Zweckartikel, Innovationsgehalt und Plausibilität des Angebots vermehrt zu berücksichtigen. Als Vollzugshilfen stehen ihnen nebst dem neuen gemeinsamen Beschaffungsleitfaden und Faktenblättern die von Bund und Kantonen geschaffene Wissensplattform nachhaltige öffentliche Beschaffung (WöB, www.woeb.swiss) zur Verfügung. Diese Online-Plattform dient interessierten Personen aller föderalen Ebenen als Nachschlagewerk und unterstützt sie, Nachhaltigkeit in ihrer täglichen Arbeit wirkungsorientiert und auf der Basis von technischen, wissenschaftlichen und rechtlichen Fakten zu berücksichtigen.

Es ist aber auch mit den neuen rechtlichen Bestimmungen unzulässig, die Nachhaltigkeit für protektionistische Ziele zu verwenden. Im Sinne der Gleichbehandlung darf jedoch von in- und ausländischen Anbietenden ein gleich hoher Standard an Nachhaltigkeit verlangt werden.

5.6. Neue Zuschlagskriterien

Die IVöB 2019 führt für öffentliche Auftraggeberinnen und -geber neu die Möglichkeit ein, sogenannte «vergabefremde» Zuschlagskriterien bei einer öffentlichen Beschaffung zu berücksichtigen. Diese Kriterien sind in Artikel 29 Absatz 2 aufgeführt. Die Auftraggeberin bzw. der Auftraggeber kann ergänzend berücksichtigen, inwieweit der Anbietende Ausbildungsplätze für Lernende in der Grundausbildung, Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmende oder eine Wiedereingliederung für Langzeitarbeitslose anbietet. Es handelt sich dabei um soziale Kriterien, welche nur für Vergaben im Binnenmarktbereich angewendet werden können.

Nicht in der IVöB 2019 selbst, aber im kantonalen Ausführungsrecht wurden zudem die Kriterien «unterschiedliche Preisniveaus in den Ländern, in welchen die Leistung erbracht wird» und «Verlässlichkeit des Preises» aufgenommen. Das erste Kriterium soll einer Benachteiligung der einheimischen Unternehmen gegenüber ausländischen Konkurrenten aufgrund des tieferen Preisniveaus im Ausland entgegenwirken. Das zweite Kriterium soll verhindern, dass Anbietende Dumping-Preise offerieren, die sich am Ende als nicht verlässlich erweisen und mit Nachforderungen und Folgekosten verbunden sind. Die beiden Kriterien stehen unter dem Vorbehalt internationaler Verpflichtungen der Schweiz.

5.7. Unterstellung bestimmter Konzessionen und der Übertragung gewisser öffentlicher Aufgaben

Die Konzessionen des schweizerischen Verwaltungsrechts sind vielfältig. Deren Unterstellung unter das Beschaffungsrecht erfolgt – wie bereits gemäss Artikel 8 – immer dann, wenn die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe in Frage kommt. Der Begriff wird in der Vereinbarung in dem Sinn verwendet, dass ein privater Anbietender mit der Verleihung Rechte erhält, die ihm vorher nicht zustanden. Konzessionen, die nicht im Zusammenhang mit öffentlichen Aufgaben stehen (z.B. Sondernutzungskonzessionen) oder die der Bewerberin bzw. dem Bewerber keine ausschliesslichen oder besonderen Rechte vermitteln, werden nicht erfasst.

Der Staat hat infolge beschränkter Ressourcen und Besinnung auf seine Kernkompetenzen öffentliche Aufgaben in verschiedenen Bereichen und auf allen Stufen (Bund, Kantone und Gemeinden) an private Anbietende ausgelagert. Lässt der Staat eine Aufgabe gestützt auf eine gesetzliche Grundlage durch Dritte erbringen, dann untersteht die Übertragung dieser staatlichen Aufgabe grundsätzlich dem Geltungsbereich des Beschaffungsrechts (s. dazu Art. 9). Dies gilt unabhängig davon, ob die Finanzierung direkt durch die Auftraggeberin bzw. den Auftraggeber oder aus Mitteln eines Fonds oder einer Versicherung erfolgt.

Der Verweis auf «öffentliche Aufgaben» erfasst alle Bereiche, in denen der Staat verantwortlich ist, diese zu erfüllen. Als Beispiele sind hier das Polizeiwesen, d. h. der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, sowie die Gesundheits- oder die Sozialpolitik zu nennen. Muss der Staat etwa von Gesetzes wegen für die Entsorgung problematischer Abfälle sorgen, so kann er diese Aufgabe Dritten übertragen, sofern eine gesetzliche Grundlage dazu besteht.

Für Kantone und Gemeinden gilt eine Ausschreibepflicht nach dem Wortlaut von Artikel 2 Absatz 7 BGBM. Bei Monopolkonzessionen und Konzessionen öffentlicher Dienste bietet das Beschaffungsrecht mit seinem Fokus auf Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit jedoch nicht in allen Fällen den passenden Rahmen für die Konzessionsvergabe. Spezialgesetzliche Regeln gehen deshalb vor (z. B. Art. 3a und Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Stromversorgung; Art. 60 Abs. 3bis und Art. 62 Abs. 2bis des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte; auch kantonale Erlasse können als spezialgesetzliche Regelungen gelten).

5.8. Gemeinsame Publikationsplattform von Bund und Kantonen

Der Einsatz moderner Informationstechnologien verbessert die Transparenz des öffentlichen Beschaffungswesens und erleichtert den Marktzutritt. Sowohl im offenen als auch im selektiven Verfahren werden die Ausschreibung, der Zuschlag sowie der Abbruch auf der gemeinsam von Bund und Kantonen betriebenen Internetplattform (heute simap.ch) für öffentliche Beschaffungen zwingend publiziert (Art. 48). Zudem besteht auch in Bezug auf freihändig erteilte Zuschläge im Staatsvertragsbereich eine Publikationspflicht. Nebst den öffentlichen Auftraggeberinnen und Auftraggebern der Kantone, die simap.ch bereits als Publikationsplattform nutzen, müssen künftig alle öffentlichen Auftraggeberinnen und Auftraggeber ihre Aufträge in offenen und selektiven Verfahren auf der Plattform veröffentlichen. Den Kantonen steht es frei, weitere Publikationsorgane (z. B. Amtsblatt) vorzusehen.

Die verstärkte Nutzung der modernen Informationstechnologien im öffentlichen Beschaffungswesen, namentlich von simap.ch, wird die Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen weiter erhöhen und den Aufwand der Anbietenden senken. Aktuell werden auf simap.ch jährlich rund 20 000 Publikationen mit einem Beschaffungswert von rund 17,5 Milliarden Franken veröffentlicht. Mit der gesetzlichen Verpflichtung aller dem Konkordat unterstellten Vergabestellen zur Publikation auf simap.ch dürfte die Anzahl der publizierten Beschaffungen und das Vergabevolumen in Zukunft weiter stark steigen. Dank Abonnementsdiensten von simap.ch werden die Anbietenden mit sämtlichen sie interessierenden Ausschreibungen automatisch bedient.

5.9. Verkürzte Fristen zur Verfahrensbeschleunigung

Das GPA beinhaltet neu verschiedene Verkürzungen der Minimalfristen, welche nun im nationalen Recht abgebildet sind. Dabei sind Fristverkürzungen im Staatsvertragsbereich beim offenen wie auch beim selektiven Verfahren möglich (Art. 47). Ausserhalb des Staatsvertragsbereichs beträgt die Frist zur Einreichung von Angeboten in der Regel mindestens 20 Tage. Eine Unterschreitung dieser Minimalfrist ist nur ausnahmsweise bei standardisierten Waren und Dienstleistungen möglich, wobei eine Minimalfrist von fünf Tagen in jedem Fall einzuhalten ist (Art. 46 Abs. 4). Unter Einhaltung der Minimalfrist von fünf Tagen haben die Kantone dabei die Möglichkeit, andere Fristen vorzusehen.

5.10. Verbessertes Rechtsschutz

Die Rechtsmittelfrist wurde auf 20 Tage verlängert, um die Harmonisierung zwischen Bund und Kantonen sicherzustellen (Art. 56). Heute gilt für die Kantone eine Beschwerdefrist von lediglich zehn Tagen. Diese erweist sich im Vergleich zu den übrigen Beschwerdefristen als äusserst knapp.

Für beschaffungsrechtliche Beschwerdeverfahren ist kantonal weiterhin einzig das Verwaltungsgericht zuständig, wenn mindestens der Auftragswert den für das Einladungsverfahren massgebenden Schwellenwert erreicht (Art. 52). Die Beschwerdeinstanz kann über allfällige Schadenersatzforderungen gleichzeitig mit der Feststellung der Rechtsverletzung entscheiden (Art. 58). Wie bisher gelten keine Gerichtsferien.

5.11. Massnahmen gegen Interessenkonflikte, unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption

Kernstück der GPA-Revision ist die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Wettbewerb. Dieses Ziel soll vor allem durch erhöhte Transparenz und den konsequenten Kampf gegen die Korruption – die den Wettbewerb verfälscht bzw. verhindert – erreicht werden. Korruption kann viele Formen annehmen. Im Zentrum stehen die Gewährung und die Annahme geldwerter Vorteile, auf die kein gesetzlicher Anspruch besteht.

In Artikel 11 werden die Kantone verpflichtet, gegen Interessenkonflikte, unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption vorzugehen. Die Kantone sind gehalten, geeignete Massnahmen dafür vorzusehen. Zu denken ist hier beispielsweise an die aktive und angemessene Bekanntmachung sämtlicher Informationen über ein Vergabeverfahren und die Offenlegung der einzelnen Verfahrensschritte gegenüber den Anbietenden, die Anzeige von Korruptionshandlungen und anderer strafbarer Handlungen, die aktive Mitwirkung bei der Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung von Korruption sowie Einfrieren, Beschlagnahme, Einziehung und Rückgabe der Erträge aus Straftaten, das Verhängen disziplinarischer Sanktionen und das Umsetzen personalrechtlicher Konsequenzen, die aktive Vertiefung und Verbreitung der Korruptionsverhütung, die Aus- und Weiterbildung der Vergabestellen oder das Verwenden von Verhaltensvorschriften für die korrekte und ordnungsgemässe Wahrnehmung der Aufgaben seitens Auftraggeberin bzw. Auftraggeber.

5.12. Ausschluss, Widerruf und Sanktionen

Die Liste der exemplarisch genannten Ausschluss- und Widerrufgründe wird in der IVöB 2019 systematisch gegliedert und erweitert. Artikel 44 enthält eine nicht abschliessende Liste möglicher Gründe. Neu werden zwei Kategorien unterschieden: Bei Absatz 1 sind sichere Kenntnisse erforderlich, um einen Ausschluss, einen Widerruf oder eine Streichung aus einem amtlichen Verzeichnis auszusprechen. Dass die Auftraggeberin bzw. der Auftraggeber negative Erfahrungen aus früheren Aufträgen ebenso wie die Resultate aus einer Abklärung durch die Wettbewerbskommission (Weko; bei Submissionsabreden, Kollusion) berücksichtigen kann, stellt eine zentrale Neuerung dar (Bst. h). Ebenso hat die Vergabestelle die Möglichkeit, Anbietende nicht zu berücksichtigen, die nach Artikel 45 Absatz 1 rechtskräftig ausgeschlossen wurden (Bst. j). Bei Absatz 2 genügen hinreichende Anhaltspunkte, um einen Anbietenden ausschliessen zu können, aus einem Verzeichnis zu streichen oder einen ihm bereits erteilten Zuschlag zu widerrufen. Beruht der Ausschluss oder der Widerruf auf einem nicht aufgeführten Grund, sind immer hinreichende Anhaltspunkte ausreichend.

Zusätzlich wurden mit Artikel 45 die Sanktionen «Verwarnung», «Ausschluss» (bis zu fünf Jahren) und «Busse» (von bis zu 10% der bereinigten Angebotssumme) in der revidierten IVöB verankert. Über die sanktionierten Anbietenden und Subunternehmerinnen bzw. Subunternehmer wird neu vom InöB eine nicht öffentliche Liste geführt.

5.13. Neue Instrumente

Die revidierte Vereinbarung will den öffentlichen Auftraggeberinnen und Auftraggebern und den Anbietenden – unter Vorbehalt der beschaffungsrechtlichen Grundsätze – möglichst grossen Handlungsspielraum gewähren und gleichzeitig den Einsatz moderner Informationstechnologien im öffentlichen Beschaffungswesen fördern. Materiell betreffen die vorgeschlagenen Änderungen insbesondere die Einführung flexibler Beschaffungsinstrumente, die wiederum die Schaffung innovativer Lösungen ermöglichen. Damit soll für künftige Entwicklungen, etwa im Bereich der Beschaffung intellektueller Dienstleistungen, der grösstmögliche Handlungsspielraum geschaffen werden. So werden Instrumente wie der Dialog zwischen Auftraggeberin bzw. Auftraggeber und Anbietenden (Art. 24), die in der Praxis schon länger genutzte Möglichkeit des Abschlusses von Rahmenverträgen (Art. 25), mit dem sogenannten Abrufverfahren, sowie die Durchführung von elektronischen Auktionen (Art. 23) in der IVöB 2019 verankert.

5.13.1. Dialog

Bei komplexen Aufträgen, bei intellektuellen Dienstleistungen oder bei der Beschaffung innovativer Leistungen ist es oft nicht möglich, schon vor der Ausschreibung den Inhalt der Beschaffung in einem Leistungsbeschreibung genügend präzise zu umschreiben und abzugrenzen. In diesem Fall kann das Instrument des Dialogs gewählt und im offenen und selektiven Verfahren eingesetzt werden.

Die Auftraggeberin bzw. der Auftraggeber kann im Dialog zusammen mit ausgewählten Anbietenden mögliche Lösungswege oder Vorgehensweisen erarbeiten, sodass am Ende des Dialogs eine Leistungsbeschreibung vorliegen sollte, die den Ansprüchen der Auftraggeberin bzw. des Auftraggebers ebenso wie dem Können und Vermögen der Anbietenden angemessen Rechnung trägt. Die Auftraggeberin oder der Auftraggeber hat damit ein Instrument in der Hand, mit dem er auf das spezifische Fachwissen der Anbietenden in einem konkreten Beschaffungsmarkt zurückgreifen und Innovationen fördern kann. So können Verfahrensabbrüche und Neuausschreibungen vermieden werden. Für die Anbietenden hat der Dialog den Vorteil, dass sie ihre Angebote zu Beginn des Vergabeverfahrens nicht bis ins letzte Detail, sondern in einem fortlaufenden Prozess konkretisieren können.

Der Dialog darf nicht zum Zweck genutzt werden, die Offertpreise zu verhandeln (vgl. dazu Art. 11 Bst. d). Entsprechend wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Dialog nicht zum Zweck geführt werden darf, Preise und Gesamtpreise zu verhandeln (Art. 24 Abs. 2).

Als Beispiel für eine solche komplexe Aufgabe, deren Rahmenbedingungen nicht im Voraus bestimmt werden können, ist die Umnutzung einer Industriebrache mit unbekannter künftiger Nutzung und vielen beteiligten Eigentümerinnen und Eigentümern zu nennen.

5.13.2. Rahmenverträge

Bei Rahmenverträgen wird nicht ein abschliessend bestimmtes Leistungsvolumen ausgeschrieben, sondern das Recht der Auftraggeberin oder des Auftraggebers, gewisse Leistungen über einen bestimmten Zeitraum zu beziehen. Rahmenverträge werden insbesondere aus wirtschaftlichen Überlegungen, zur Vermeidung einer Abhängigkeit von nur einem Anbietenden oder zwecks Verhinderung von Versorgungsengpässen ausgeschrieben. Die Möglichkeit, Rahmenverträge abzuschliessen, bildet kein eigenes Verfahren. Es kann innerhalb der bestehenden Beschaffungsverfahren angewendet werden. Auch wenn das Instrument des Rahmenvertrags einige Flexibilität für die Vergabestelle mit sich bringt, so wird doch durch die Vereinbarung klar gefordert, dass zumindest die Dauer des Rahmenvertrags sowie die (maximalen) Preise festzulegen sind. Um belastbare Preise zu erhalten, ist auch der Vertragsgegenstand möglichst konkret und umfassend zu definieren.

Die Vereinbarung unterscheidet zwischen dem Rahmenvertrag mit einem Zuschlagsempfänger (vgl. Art. 25 Abs. 4) und demjenigen mit mehreren (vgl. Art. 25 Abs. 5). Beim Rahmenvertrag mit Mehrfachzuschlag werden zusätzlich «zureichende Gründe» verlangt.

5.13.3. Elektronische Auktionen

Bei der elektronischen Auktion handelt es sich nicht um ein eigenständiges Vergabeverfahren, sondern um ein Instrument, welches im Rahmen eines Beschaffungsvorhabens eingesetzt werden kann.

In einer ersten Phase (Präqualifikation) prüft die Auftraggeberin bzw. der Auftraggeber die Eignungskriterien und die technischen Spezifikationen und nimmt eine erste Bewertung vor. Die eigentliche Auktion kommt erst in einem zweiten Verfahrensschritt zur Anwendung, wobei mehrere Bewertungsrunden stattfinden können. Die Anbietenden können dabei ihre Offerten bezüglich des Preises oder bestimmter quantifizierbarer Komponenten modifizieren. Die Bewertung der modifizierten Angebote und die damit verbundenen Neuplatzierungen der Anbietenden werden dabei durch ein automatisiertes System vorgenommen.

Der Anwendungsbereich der elektronischen Auktion erstreckt sich nur auf standardisierte Leistungen. Andere Leistungen (wie z.B. intellektuelle Dienstleistungen) können somit nicht Gegenstand einer elektronischen Auktion sein. Die Praxis wird erst noch zeigen müssen, wo dieses neue Instrument gewinnbringend eingesetzt werden kann.

5.14. Weitere Neuerungen

Weitere relevante Neuerungen, welche die IVöB 2019 mit sich bringt, sind insbesondere:

- Die Anforderungen an die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen, der Arbeitsbedingungen, der Lohngleichheit und (neu ausdrücklich auch) des Umweltrechts (Art. 12) sind konkreter formuliert. Die Anbietenden müssen die Vorgaben ihren Subunternehmerinnen und Subunternehmern überbinden. Ausländische Anbietende müssen im Ausland neu mindestens internationale Abkommen im Umwelt- und Arbeitsbereich einhalten.
- Neu bietet die IVöB 2019 klare und eindeutige Bestimmungen zur Vorbefassung von Beschaffungspersonal und Anbietenden sowie zum Ausstand (Art. 13 f.). Weiterhin soll es möglich sein, Marktanalysen durchzuführen, ohne dass der Tatbestand der Vorbefassung erfüllt wäre (Art. 14 Abs. 3).
- Auch der Katalog der Ausnahmegründe, die eine überschwellige freihändige Beschaffung erlauben (Art. 21), hat Änderungen erfahren. Für Folgeaufträge gilt neu, dass sie freihändig zulässig sind, wenn «ein Wechsel des Anbieters für Leistungen zur Ersetzung, Ergänzung oder Erweiterung bereits erbrachter Leistungen aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen nicht möglich [ist], erhebliche Schwierigkeiten bereiten oder substantielle Mehrkosten mit sich bringen [würde]».
- Nicht mehr explizit vorgesehen ist in der IVöB 2019 die öffentliche Offertöffnung, wie sie heute in Artikel 23 der Submissionsverordnung geregelt ist. Die IVöB sieht in Artikel 37 Absatz 1 lediglich vor, dass die Angebote durch mindestens zwei Vertretende der Auftraggebenden geöffnet werden.
- Die Bereinigung und Anpassung der Angebote nach der Öffnung sind möglich, wenn dies für die Vergleichbarkeit oder wegen Leistungsänderungen nötig ist (Art. 39). Reine Preisverhandlungen (Abgebotsrunden) bleiben aber weiterhin verboten (Art. 11 Bst. d). Neu gilt dies auch für die Beschaffungen des Bundes.
- Unter dem Titel «Prüfung der Angebote» macht Artikel 38 diverse Vorgaben für die Prüfung der Angebote (z.B. Abklärungspflicht bei ungewöhnlich niedrigen Angeboten) und für den Ablauf bei der sogenannten Zwei-Couvert-Methode (Bewertung der Angebote in einer ersten Phase ohne Berücksichtigung der finanziellen Bedingungen und Einbezug des Preises erst anlässlich der Öffnung des zweiten Couverts).
- Bei der Bewertung der Angebote erlaubt die IVöB 2019 neu unter gewissen Voraussetzungen, dass die Detailbewertung bei sehr aufwendigen Prüfungen auf die drei Angebote beschränkt wird, die anhand einer ersten summarischen Prüfung der Unterlagen als die besten erscheinen (sog. Shortlist, Art. 40 Abs. 2).
- Im Staatsvertragsbereich erteilte Zuschläge sind in der Regel innerhalb von 30 (statt bisher 72) Tagen zu veröffentlichen (Art. 48 Abs. 6).
- Neu müssen Verfügungen summarisch begründet werden, um die Rechtsmittelfrist auszulösen. Die summarische Begründung des Zuschlags umfasst die Art des Verfahrens und den Namen des berücksichtigten Anbietenden, den Gesamtpreis des berücksichtigten Angebots, die massgebenden Merkmale und Vorteile des berücksichtigten Angebots sowie gegebenenfalls eine Darlegung der Gründe für eine freihändige Vergabe (Art. 51 Abs. 3).

6. Ablauf des Beitrittsverfahrens zur IVöB 2019

Interkantonale Vereinbarungen sind öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, die von zwei oder mehreren Kantonen über einen Gegenstand geschlossen werden, der in ihrem Kompetenzbereich liegt. Die einzelnen Kantone können dem vorgelegten Text der IVöB entweder zustimmen oder diesen ablehnen. Änderungen am Vereinbarungstext sind ebenso nicht möglich wie ein Beitritt unter Vorbehalt. Die Inkraftsetzung der IVöB 2019 erfolgt, sobald ihr zwei Kantone beigetreten sind (Art. 65 Abs. 1 IVöB 2019). Dies ist bereits geschehen. Per Anfang 2023 sind bereits zehn Kantone der IVöB 2019 beigetreten (GR, SZ, AI, TG, AG, SO, VD, FR, LU, SH). In elf Kantonen laufen die Beitrittsverfahren.

Gemäss Kantonsverfassung (KV, Art. 69 Abs. 2 Bst. a) ist die Landsgemeinde für die Zustimmung zu Konkordaten und anderen Verträgen zuständig, wenn diese einen Gegenstand der Verfassung oder der Gesetzgebung betreffen. Für den Beschluss des Beitritts zur IVöB sowie den Erlass des EG IVöB ist die Landsgemeinde zuständig.

Mit einem Beitritt des Kantons Glarus zur revidierten IVöB wird die Umsetzung der revidierten Bestimmungen aus dem GPA 2012 sichergestellt. Gleichzeitig schliesst sich der Kanton den Harmonisierungsbestrebungen an. Bei einem Nichtbeitritt würde der Kanton abseitsstehen und müsste insbesondere die GPA-Bestimmungen selbst im kantonalen Recht umsetzen. Mit dem revidierten Konkordat kann eine praktisch vollständige Harmonisierung des Beschaffungsrechts der Kantone erreicht werden. Kantonale Ausführungsbestimmungen im Einführungsgesetz sowie in einer Ausführungsverordnung sind nur noch in begrenztem Umfang nötig.

Die Umsetzung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben obliegt wie schon bisher grundsätzlich den einzelnen Auftraggeberinnen und Auftraggebern bzw. den Vergabestellen. Das Kompetenzzentrum öffentliches Beschaffungswesen wird weiterhin dem Departement Bau und Umwelt unterstellt sein. Es stellt Vorlagen, Hilfsmittel sowie Aus- und Weiterbildungsangebote zur Verfügung und arbeitet mit dem Bund und den anderen Kantonen zusammen.

7. Vernehmlassung

Alle Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst die Vorlage und waren grundsätzlich mit deren Inhalt einverstanden. Sie wiesen darauf hin, dass der Kanton Glarus sich im Gleichschritt mit den umliegenden Kantonen den Neuerungen im Beschaffungsrecht öffnen soll. Die stärkere Ausrichtung des Beschaffungsrechts auf den Qualitätswettbewerb wurde befürwortet.

Nicht dem öffentlichen Beschaffungswesen unterstellt wurden nach entsprechenden Rückmeldungen Organisationen für Arbeitsintegration, im Kanton Glarus etwa Avoi oder Beva. Kleine Kantone hätten eine beschränkte Auswahl an guten Anbietern mit lokal-regionaler Verankerung. Diese würden von den Kantonen gezielt ausgesucht und auch vom Bund überwacht. Ebenfalls ausgenommen ist die Glarnersach im Bereich der Anlageinvestitionen.

Umstritten war die Aufnahme einer Preisniveaunklausel, wie sie der Bund in seinem BöB kennt. Der Bund hat im seinem Beschaffungsrecht die Zuschlagskriterien «Plausibilität des Angebots», «unterschiedliche Preisniveaus in den Ländern, in welchen die Leistung erbracht wird» und «Verlässlichkeit des Preises» aufgenommen. Ein Gutachten kommt zum Schluss, dass die Umsetzung des Kriteriums «unterschiedliche Preisniveaus» mit Aufwand und Unsicherheiten verbunden wäre. Davon betroffen wären nicht nur die rechtsanwendenden Behörden (Vergabestellen und Gerichte), sondern insbesondere auch in- und ausländische Anbieter. Das Sekretariat der Weko hat in einem Schreiben an die Kantone von Ende Oktober 2022 ausdrücklich vor der Einführung dieser Kriterien abgeraten. Der Regierungsrat verzichtete deshalb in seiner Vorlage auf die Aufnahme der Preisniveaunklausel. Der Landrat nahm die Preisniveaunklausel hingegen mit den gleichen Überlegungen wie beim Bund (gleich lange Spiesse für in- und ausländische Anbieter) wie auch das Kriterium «Verlässlichkeit des Preises» in die Vorlage auf.

8. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

8.1. Beitrittsbeschluss

Der Regierungsrat wird im Falle des Beitritts zur neuen IVöB gemäss dem Beitrittsbeschluss ermächtigt, spätere Anpassungen der IVöB, soweit sie weniger wichtig sind, zu ratifizieren. Des Weiteren kann er den Beschluss über den Beitritt zu früheren Vereinbarungen aufheben, wenn sämtliche Kantone der IVöB 2019 beigetreten sind.

Die Landsgemeinde kann dem Beitritt lediglich integral zustimmen oder diesen als Gesamtes ablehnen. Sie kann den Vereinbarungstext selbst nicht abändern. Die Erläuterungen zum Vereinbarungstext sind online abrufbar (www.gl.ch → Landrat → Geschäfte → Aktuelle Geschäfte; QR-Code unten).



8.2. Einführungsgesetz zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen

Der Entwurf für das vorliegende EG IVöB orientiert sich im Sinne der angestrebten Harmonisierung mit den anderen Kantonen am Musterbeitrittsgesetz der BPUK.

Mit dem Beitritt zur IVöB sind nur noch wenige ergänzende materielle kantonale Bestimmungen zum Beschaffungsrecht zulässig. Die IVöB 2019 ist direkt anwendbar. Artikel 63 Absatz 4 IVöB 2019 erlaubt den Kantonen, Ausführungsbestimmungen zu erlassen, und zwar materiell zu Artikel 10 (Ausnahmen), Artikel 12 (Einhaltung der Arbeitsbedingungen, der Arbeitsschutzbestimmungen, der Lohngleichheit und des Umweltrechts) und Artikel 26 (Teilnahmebedingungen) des Konkordats.

Artikel 1; Gegenstand

Artikel 1 beschreibt den Regelungsgegenstand des vorliegenden Erlasses, nämlich die Einführung der IVöB 2019 im Kanton Glarus.

Artikel 2; Veröffentlichungen

Die Auftraggeberinnen und Auftraggeber haben Zuschläge, die im Staatsvertragsbereich gestützt auf eine Ausnahmebestimmung nach Artikel 21 Absatz 2 IVöB 2019 freihändig vergeben werden, gemäss Artikel 48 Absatz 1 IVöB 2019 zu veröffentlichen. Die IVöB 2019 überlässt es den Kantonen, ob sie diese Pflicht analog auch für den Nichtstaatsvertragsbereich vorschreiben wollen. Da eine solche Veröffentlichungspflicht der Transparenz – es handelt sich um eine Ausnahme gemäss Artikel 21 Absatz 2 IVöB 2019 – wie auch der Rechtssicherheit aller Beteiligten dient, sollen auch im Binnenmarktbereich die freihändigen Vergaben nach Artikel 21 Absatz 2 IVöB 2019, wie im Mustergesetz vorgeschlagen, veröffentlicht werden.

Artikel 3; Rechtsschutz

Nach Artikel 52 Absatz 1 IVöB 2019 ist gegen Verfügungen der Auftraggeberinnen und Auftraggeber «mindestens ab dem für das Einladungsverfahren massgebenden Auftragswert» die Beschwerde zulässig, wobei es den Kantonen ausserhalb des Staatsvertragsbereichs freisteht, den Rechtsmittelweg bereits ab einem Franken oder aufgrund der Verfahrensart zu eröffnen. Im Bundesrecht gilt der Rechtsschutz für Bauleistungen ab dem Schwellenwert des offenen oder selektiven Verfahrens und für andere Leistungen ab dem Schwellenwert des Einladungsverfahrens (Art. 52 Abs. 1 BöB 2019).

Der Kanton Glarus kannte bereits bisher den Rechtsschutz ab dem Einladungsverfahren (unabhängig vom Wert des Auftrags). Diese Regelung hat sich bewährt, haben doch dadurch alle Beteiligten von Verfahrensbeginn weg Gewissheit, ob aufgrund des gewählten Verfahrens Rechtsschutz für einen Anbietenden besteht oder nicht. Eine Ausdehnung des Rechtsschutzes auch auf freihändige Verfahren und somit selbst auf Kleinstaufträge ist hingegen nicht sachgerecht.

Artikel 4; Meldung von Ausschlüssen

Artikel 6 enthält die Verpflichtung der Auftraggeberin oder des Auftraggebers, bei Ausschlüssen nach Artikel 45 Absatz 1 IVöB 2019 dem Kanton eine Kopie des rechtskräftigen Entscheids zuzustellen. Letzterer sorgt für die Meldung an das InöB (Art. 45 Abs. 3 IVöB 2019), wobei der Regierungsrat die hierfür zuständige Stelle (Departement Bau und Umwelt) bezeichnen wird.

Artikel 5; Preisniveaunklausel

Der in Artikel 29 IVöB 2019 aufgeführte Katalog an Zuschlagskriterien wird um zwei weitere Kriterien ergänzt:

- «unterschiedliche Preisniveaus in den Ländern, in welchen die Leistung erbracht wird»; und
- «Verlässlichkeit des Preises».

Diese Kriterien dürfen allerdings nur angewendet werden, wenn internationales Recht (z.B. Freihandelsabkommen, GPA, Bilaterale Beschaffungsabkommen mit der Europäischen Union) dem nicht entgegensteht. Entscheidend ist zudem, dass es sich um eine Kann-Formulierung handelt; die Vergabestelle entscheidet damit selbst, ob sie die Kriterien für die Beurteilung von Angeboten verwenden möchte. Die Rechtsanwendung soll möglichst harmonisiert mit den anderen Kantonen sowie dem Bund erfolgen.

Artikel 6; Vollzugs- und Ausführungsbestimmungen

Die Kantone können Ausführungsbestimmungen zur IVöB 2019 erlassen (Art. 63 Abs. 4 IVöB 2019). Die entsprechende Kompetenz wird dem Regierungsrat übertragen. Dies rechtfertigt sich, weil die damit zu regelnden Einzelheiten der Organisation und des Verfahrens gegebenenfalls rasch neuen wirtschaftlichen, politischen oder rechtlichen Gegebenheiten angepasst werden müssen. Die entsprechende Verordnung soll zeitgleich mit dem Inkrafttreten der IVöB 2019 und dem EG IVöB erlassen werden.

Zu einer weiteren Professionalisierung der Ausbildung im öffentlichen Beschaffungswesen dürfte schliesslich die von Bund und Kantonen (Interessengemeinschaft eidgenössische Abschlüsse öffentliche Beschaffung) lancierte Berufsprüfung «Spezialist/-in öffentliche Beschaffung mit eidgenössischem Fachausweis» führen. Ein Teilmodul der Ausbildung widmet sich dabei dem Thema der Compliance (Erkennen und Vermeiden von regelwidrigem Verhalten, Sensibilisierung im Bereich der Unbefangenheit und der Antikorruptionsregeln).

8.3. Änderung weiterer Erlasse

Das Gesetz über die Kantonale Sachversicherung Glarus wird mit einer Bestimmung ergänzt, wonach die Glarnersach für Anlageinvestitionen nicht dem Beschaffungsrecht untersteht.

8.4. Aufhebung anderer Erlasse

Als Folge des Beitritts des Kantons Glarus zur IVöB 2019 und des Erlasses des neuen EG IVöB sind das bisherige Kantonale Submissionsgesetz und die Submissionsverordnung sowie die Beitrittsbeschlüsse des Kantons Glarus aus den Jahren 1997 und 2009 in der Systematischen Gesetzessammlung des Kantons aufzuheben. Mit Beschluss der Landsgemeinde wird das Kantonale Submissionsgesetz im Zeitpunkt des Inkrafttretens aufgehoben.

9. Inkrafttreten

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beitritts und des Einführungsgesetzes.

Einerseits hat der Regierungsrat im Anschluss an die Landsgemeinde noch die Ausführungsverordnung zu erlassen. Andererseits ist vorgesehen, den Beschaffungsstellen von Kanton und Gemeinden hinsichtlich des Beitritts zur IVöB 2019 ein Schulungsangebot zu machen. Dazu wurden im Budget 2023 Mittel eingestellt.

10. Finanzielle und personelle Auswirkungen

10.1. Wirkung auf die Anbietenden

Die Harmonisierung der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen ermöglicht es den Anbietenden, ihre Prozesse weiter zu standardisieren. Sie dürfen, auch zufolge der zu erwartenden einheitlicheren Rechtsprechung sowie der verbesserten Klarheit der gesetzlichen Grundlagen, mit weniger Abklärungsaufwand rechnen.

Gewisse Bestimmungen bezwecken zudem direkt einen Abbau des Administrativaufwands seitens der Anbietenden. So können die Vergabestellen beispielsweise erst zu einem späteren Verfahrenszeitpunkt die Nachweise im Zusammenhang mit den Teilnahmebedingungen von Anbietenden einholen (z. B. eine Bankgarantie, Art. 26 Abs. 3 und Art. 27 Abs. 3). Auch die verbreitetere Nutzung der modernen Informationstechnologien im öffentlichen Beschaffungswesen, namentlich die gemeinsame Internetplattform von Bund und Kantonen (simap.ch), dürfte den administrativen Aufwand der Anbietenden senken.

Durch die neue Ausrichtung wie beispielsweise den Qualitätswettbewerb, die Einbindung der Nachhaltigkeit sowie die Berücksichtigung der Innovationskraft von Unternehmen können die Schweizer KMU ihre Stärken bei öffentlichen Beschaffungen hervorheben.

10.2. Wirkung auf die Auftraggeberinnen und Auftraggeber

Durch die Revision der IVöB erfolgen eine Vereinfachung und Verbesserungen des rechtlichen Rahmens. Bewährte Instrumente der Praxis wie etwa die Handhabung von Inhouse-Vergaben (Art. 10 Abs. 3 Bst. c) oder die Rahmenverträge (Art. 25) wurden in der revidierten Vereinbarung verankert. Das hat ein umfassenderes und präziseres Regelwerk zur Folge. Ferner stehen neue Instrumente wie elektronische Auktionen (Art. 23) oder das Dialogverfahren (Art. 24) für Auftraggeberinnen bzw. Auftraggeber und Anbietende zur Verfügung. Dadurch entsteht eine grössere Flexibilität und wird der Einsatz moderner Informationstechnologien gefördert. Des Weiteren wurden Sanktionen eingeführt, um gegen Anbietende und Subunternehmerinnen und Subunternehmer vorzugehen. Die Bestimmungen der Artikel 44 und 45 sehen die Möglichkeit vor, Sanktionen auszusprechen bis hin zum Ausschluss von bis zu fünf Jahren von zukünftigen Vergaben. In leichten Fällen kann eine Verwarnung erfolgen. Damit soll sichergestellt werden, dass die geltenden Bestimmungen des Arbeitsschutzes, der Arbeitsbedingungen, der Lohngleichheit und des Umweltschutzes eingehalten werden. Schliesslich wurde bei den freihändigen Verfahren der Schwellenwert für Lieferungen von 100 000 auf

150000 Franken angehoben. Diese Neuerung räumt den öffentlichen Auftraggeberinnen und Auftraggebern einen grösseren Spielraum für die Vergabe von kleinen Lieferaufträgen ein. Ausserdem wird dieser Schwellenwert nun an die Schwellenwerte der freihändigen Verfahren von Dienstleistungen und Bauleistungen (Baubewerke) angeglichen. Zusätzlich erfolgt eine Harmonisierung mit den Schwellenwerten des Bundes im Bereich der freihändigen Verfahren.

Durch einzelne neue Aufgaben oder zusätzlichen Aufwand bei bestehenden Aufgaben nach Inkrafttreten der revidierten IVöB dürfte ein leichter Mehraufwand zu erwarten sein. Es ist zu erwarten, dass dieser mit den vorhandenen Ressourcen bewältigt werden kann. Kanton und Gemeinden haben sich mit einer neuen gesetzlichen Grundlage vertraut zu machen, was einen gewissen Initialaufwand mit sich bringt. Die angestrebte Rechtsangleichung im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen sowie auch im Verhältnis zwischen Kantonen und Gemeinden wird sich positiv auswirken. Gründe dafür sind z. B. eine einheitlichere Rechtsprechung, Erfahrungsaustausch, gemeinsame Vorlagen, ähnliche Hilfs- und Lehrmittel sowie abgestimmte Aus- und Weiterbildungen.

11. Beratung der Vorlage im Landrat

11.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr unter der Leitung von Landrat Christian Marti, Glarus, nahm sich der Vorlage an. Sie verschaffte sich einen Überblick über die wesentlichen Punkte der Revision. Die IVöB greife die bisherige Praxis und Rechtsprechung auf und halte diese fest. Die Kommission beschloss einstimmig, dem Landrat Eintreten auf die Vorlage zu beantragen.

In der Detailberatung befasste sich die Kommission eingehend mit dem Konkordat, auch wenn dessen Inhalt von Landrat und Landsgemeinde nicht geändert werden kann. Wirtschaftlichkeit, Transparenz, Gleichbehandlung würden Grundpfeiler des Beschaffungsrechts bleiben. Aufgrund von internationalen Verpflichtungen seien die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (Soziales, Ökologie, Ökonomie) ergänzt sowie das Thema Compliance bzw. Massnahmen gegen Abreden aufgenommen worden. Die Sensibilisierung der Beschaffungsstellen betreffend Abreden werde von der Wettbewerbskommission immer wieder thematisiert. Weitere Themen waren die Übertragung öffentlicher Aufgaben und die Verleihung von Konzessionen, die Erhöhung der Schwellenwerte für freihändige Vergaben, die Einführung elektronischer Auktionen, der grössere Katalog von Zuschlagskriterien (zu denen sich noch eine Praxis entwickeln müsse) und der damit verbundene vorläufige Verzicht auf mögliche weitere Zuschlagskriterien, mögliche Sanktionen bei Verstössen und die Verbesserung des Rechtsschutzes (Verlängerung der Beschwerdefrist von 10 auf 20 Tage). Anträge dazu wurden keine gestellt. Der Beitrittsbeschluss war unbestritten.

Zum Einführungsgesetz wurde in der Kommission die Aufnahme einer Preisniveaunklausel, die einheimische Unternehmen vor Anbietenden aus Ländern mit tieferen Preisniveaus und deshalb günstigeren Preisen schützen soll, diskutiert. Gegen dieses neue Zuschlagskriterium wurde argumentiert, dass der Aufwand für die Anbietenden, um die nötigen Informationen bereitzustellen, beträchtlich und auch von kleinen Unternehmen zu leisten sei. Zudem müsse die Verwaltung die Angaben auch kontrollieren. Der Mehrwert sei unklar und die Erfahrungen des Bundes mit diesem Zuschlagskriterium nicht sehr positiv. Gemäss Artikel 63 Absatz 4 IVöB 2019 sei die Grundlage für eine Ergänzung des Katalogs der Zuschlagskriterien nicht gegeben. Die Kommission verzichtete daher in erster Lesung, die Aufnahme einer Preisniveaunklausel zu beantragen.

Nach einem Rückweisungsbeschluss des Landrates befasste sich die Kommission nochmals intensiv mit der Preisniveaunklausel. Zusätzlich wurde dagegen argumentiert, dass eine Preisniveaunklausel oder andere zusätzliche Zuschlagskriterien der Zielsetzung «weg vom Preiswettbewerb» widersprechen würden. Ausserdem wurden Bedenken bezüglich der rechtlichen Zulässigkeit geäussert. Es bestünde die Gefahr von Beschwerdeverfahren, weil kantonales Ausführungsrecht nicht mit dem Konkordatsrecht übereinstimme. Die Kommission teilte diese Bedenken jedoch mehrheitlich nicht. Würde gerichtlich festgestellt, dass das zusätzliche Zuschlagskriterium unzulässig sei, würde es nicht mehr angewendet. Die Kann-Formulierung biete dazu Hand. Auch überzeugten die Argumente bezüglich Mehraufwand die Mehrheit der Kommission nicht mehr restlos. Die Informationen, welche die Anbietenden offenlegen müssten, könnten von der hiesigen Industrie ohne Weiteres geliefert werden. Ausserdem würden auf Bundesebene Bestrebungen laufen, die eine Umsetzung der Preisniveaunklausel für Anbietende und Vergabestellen ohne grossen Mehraufwand ermöglichen. Auch andere Kantone, die ebenfalls eine Preisniveaunklausel in ihr Recht aufgenommen haben, würden an Lösungen arbeiten. Davon könne Glarus profitieren. Ausserdem könne die Klausel aufgrund der Kann-Bestimmung gezielt eingesetzt werden. Schliesslich entschied die Kommission, dem Landrat anlässlich der zweiten Lesung die Aufnahme der Preisniveaunklausel zu beantragen. Ebenso sprach sie sich dafür aus, auch die «Verlässlichkeit des Preises» als Zuschlagskriterium in das kantonale Recht aufzunehmen. Vergebens wurde dagegen argumentiert, dass dieses Kriterium, das Dumpingpreisen mit späteren Nachforderungen vorbeugen soll, Preisabsprachen unter den Anbietenden fördere.

Die Kommission beantragte dem Landrat, den Beitrittsbeschluss zur IVöB der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten und dem mit den erwähnten zusätzlichen Zuschlagskriterien ergänzten Gesetzentwurf zuzustimmen.

11.2. Landrat

Im Landrat selber war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Der Paradigmenwechsel, der mit dem Beitritt zum Konkordat einhergeht, wurde von allem Fraktionssprechern und weiteren Votanten begrüsst. Mit dem Beitritt zur Vereinbarung ändere jedoch die Vergabepaxis: War bisher nur der Preis entscheidend, soll die Vergabe neu auch nach Qualitätskriterien erfolgen. Dies wurde einhellig begrüsst.

In der Detailberatung wurde jedoch die Aufnahme einer Preisniveaunklausel als neues Zuschlagskriterium nochmals intensiv diskutiert und diese Frage in erster Lesung fast einhellig zur nochmaligen Prüfung an die Kommission zurückgewiesen. Aufhänger war die Lieferung der neuen Fenster im Bundeshaus durch eine ausländische Firma. Bei einem Anbieter aus dem Ausland dürfe der Preis nicht eins zu eins mit dem Preis eines Schweizer Anbieters verglichen werden, das tiefere Lohn- und Preisniveau in anderen Ländern müsse aufgerechnet werden. So könne verhindert werden, dass deutlich billigere ausländische Anbietende Schweizer Unternehmen ausstechen. Damit könnten auch höherwertige Arbeitsplätze in der Schweiz gehalten werden. Die Mehrheit der Konkordatskantone habe eine solche Klausel integriert. Der Regierungsrat warnte hingegen vor deren Einführung. Sie schaffe Zusatzaufwand, nicht nur bei den Beschaffungsstellen von Kanton und Gemeinden, sondern auch bei den Firmen, die eine Offerte einreichen. Diese müssten auch die ausländische Herkunft einzelner Komponenten eines Angebots deklarieren und einberechnen. Zwar biete das den Vergabestellen einen interessanten Einblick in die Preispolitik der Anbietenden. Man schaffe damit aber keinen Mehrwert für die hiesigen KMU. Zudem sei die rechtliche Zulässigkeit fraglich. In zweiter Lesung diskutierte der Landrat nochmals eingehend über die Aufnahme der Preisniveaunklausel. Gefochten wurde im Wesentlichen mit den gleichen Argumenten wie in der ersten Lesung. Der regierungsrätliche Sprecher verwies zusätzlich darauf, dass alle Kantonsregierungen die Aufnahme einer solchen Klausel abgelehnt hätten und eine solche dann jeweils durch das Parlament eingefügt worden sei. Letztlich müsse die Rechtmässigkeit einer solchen Klausel gerichtlich geklärt werden. Der Landrat stimmte dann grossmehrheitlich der Aufnahme einer Preisniveaunklausel – und des Zuschlagskriteriums «Verlässlichkeit des Preises» – in das EG IVöB zu.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der so ergänzten Vorlage zuzustimmen.

12. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde,

1. *nachstehendem Beitrittsbeschluss; und*
2. *nachstehendem Gesetzentwurf zuzustimmen:*

A. Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019

(Vom

Die Landsgemeinde,

gestützt auf Artikel 69 Absatz 2 Buchstabe a der Kantonsverfassung,
beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Der Kanton Glarus tritt der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 bei.

Art. 2

¹ Der Regierungsrat wird ermächtigt:

- a. den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen zu erklären;
- b. spätere Anpassungen der Interkantonalen Vereinbarung, soweit sie weniger wichtig sind, zu ratifizieren.

Art. 3

¹ Die früheren Beschlüsse über den Beitritt des Kantons Glarus zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen kann der Regierungsrat aufheben, sobald sämtliche Kantone der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 beigetreten sind.

Art. 4

¹ Der Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 wird mit Abgabe der Beitrittserklärung an das Interkantonale Organ rechtskräftig.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Dieser Beitrittsbeschluss tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB)

(Vom 15. November 2019)

I.**1. Gegenstand, Zweck und Begriffe****Art. 1** *Gegenstand*

¹ Diese Vereinbarung findet auf die Vergabe öffentlicher Aufträge durch unterstellte Auftraggeber innerhalb und ausserhalb des Staatsvertragsbereichs Anwendung.

Art. 2 *Zweck*

¹ Diese Vereinbarung bezweckt:

- a. den wirtschaftlichen und den volkswirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltigen Einsatz der öffentlichen Mittel;
- b. die Transparenz des Vergabeverfahrens;
- c. die Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung der Anbieter;
- d. die Förderung des wirksamen, fairen Wettbewerbs unter den Anbietern, insbesondere durch Massnahmen gegen unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption.

Art. 3 *Begriffe*

¹ In dieser Vereinbarung bedeuten:

- a. Anbieter: natürliche oder juristische Person des privaten oder öffentlichen Rechts oder Gruppe solcher Personen, die Leistungen anbieten, sich um die Teilnahme an einer öffentlichen Ausschreibung, die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe oder die Erteilung einer Konzession bewerben;

- b. öffentliches Unternehmen: Unternehmen, auf das staatliche Behörden aufgrund von Eigentum, finanzieller Beteiligung oder der für das Unternehmen einschlägigen Vorschriften unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben können; ein beherrschender Einfluss wird vermutet, wenn das Unternehmen mehrheitlich durch den Staat oder durch andere öffentliche Unternehmen finanziert wird, wenn es hinsichtlich seiner Leitung der Aufsicht durch den Staat oder durch andere öffentliche Unternehmen unterliegt oder wenn dessen Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgan mehrheitlich aus Mitgliedern besteht, die vom Staat oder von anderen öffentlichen Unternehmen ernannt worden sind;
- c. Staatsvertragsbereich: Geltungsbereich der internationalen Verpflichtungen der Schweiz über das öffentliche Beschaffungswesen;
- d. Arbeitsbedingungen: zwingende Vorschriften des Obligationenrechts über den Arbeitsvertrag, normative Bestimmungen der Gesamtarbeitsverträge und der Normalarbeitsverträge oder, wo diese fehlen, die orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen;
- e. Arbeitsschutzbestimmungen: Vorschriften des öffentlichen Arbeitsrechts, einschliesslich der Bestimmungen des Arbeitsgesetzes und des zugehörigen Ausführungsrechts sowie der Bestimmungen zur Unfallverhütung;
- f. Einrichtung des öffentlichen Rechts: jede Einrichtung, die:
 1. zum besonderen Zweck gegründet wurde, im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art zu erfüllen;
 2. Rechtspersönlichkeit besitzt; und
 3. überwiegend vom Staat, von Gebietskörperschaften oder von anderen Einrichtungen des öffentlichen Rechts finanziert wird, hinsichtlich ihrer Leitung der Aufsicht durch Letztere unterliegt oder deren Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgan mehrheitlich aus Mitgliedern besteht, die vom Staat, von den Gebietskörperschaften oder von anderen Einrichtungen des öffentlichen Rechts ernannt worden sind;
- g. staatliche Behörden: der Staat, die Gebietskörperschaften, Einrichtungen des öffentlichen Rechts und Verbände, die aus einer oder mehreren dieser Körperschaften oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts bestehen.

2. Geltungsbereich

2.1. Subjektiver Geltungsbereich

Art. 4 Auftraggeber

¹ Im Staatsvertragsbereich unterstehen dieser Vereinbarung die staatlichen Behörden sowie zentrale und dezentrale Verwaltungseinheiten, einschliesslich der Einrichtungen des öffentlichen Rechts auf Kantons-, Bezirks- und Gemeindeebene im Sinne des kantonalen und kommunalen Rechts, mit Ausnahme ihrer gewerblichen Tätigkeiten.

² Im Staatsvertragsbereich unterstehen dieser Vereinbarung ebenso staatliche Behörden sowie öffentliche und private Unternehmen, die öffentliche Dienstleistungen erbringen und die mit ausschliesslichen oder besonderen Rechten ausgestattet sind soweit sie Tätigkeiten in einem der nachfolgenden Sektoren in der Schweiz ausüben:

- a. Bereitstellen oder Betreiben fester Netze zur Versorgung der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Produktion, dem Transport oder der Verteilung von Trinkwasser oder die Versorgung dieser Netze mit Trinkwasser;
- b. Bereitstellen oder Betreiben fester Netze zur Versorgung der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Produktion, der Fortleitung oder der Verteilung von elektrischer Energie oder die Versorgung dieser Netze mit elektrischer Energie;
- c. Betreiben von Netzen zur Versorgung der Öffentlichkeit im Bereich des Verkehrs durch Stadtbahn, automatische Systeme, Strassenbahn, Trolleybus, Bus oder Kabelbahn;

- d. Versorgung von Beförderungsunternehmen im Luftverkehr mit Flughäfen oder anderen Verkehrseinrichtungen;
- e. Versorgung von Beförderungsunternehmen im Binnenschiffsverkehr mit Häfen oder anderen Verkehrseinrichtungen;
- f. Bereitstellen oder Betreiben von Eisenbahnen einschliesslich des darauf durchgeführten Verkehrs;
- g. Bereitstellen oder Betreiben fester Netze zur Versorgung der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Produktion, dem Transport oder der Verteilung von Gas oder Wärme oder Versorgung dieser Netze mit Gas oder Wärme; oder
- h. Nutzung eines geographisch abgegrenzten Gebiets zum Zweck der Suche oder Förderung von Erdöl, Gas, Kohle oder anderen Festbrennstoffen.

³ Die Auftraggeber nach Absatz 2 unterstehen dieser Vereinbarung nur bei Beschaffungen für den beschriebenen Tätigkeitsbereich, nicht aber für ihre übrigen Tätigkeiten.

⁴ Ausserhalb des Staatsvertragsbereichs unterstehen dieser Vereinbarung überdies:

- a. andere Träger kantonaler und kommunaler Aufgaben, mit Ausnahme ihrer gewerblichen Tätigkeiten;
- b. Objekte und Leistungen, die zu mehr als 50 Prozent der Gesamtkosten mit öffentlichen Geldern subventioniert werden.

⁵ Führt eine Drittperson die Vergabe eines öffentlichen Auftrags für einen oder mehrere Auftraggeber durch, so untersteht diese Drittperson dieser Vereinbarung wie der von ihm vertretene Auftraggeber.

Art. 5 *Anwendbares Recht*

¹ Beteiligen sich mehrere dem Bundesrecht und dieser Vereinbarung unterstellte Auftraggeber an einer Beschaffung, so ist das Recht des Gemeinwezens anwendbar, dessen Auftraggeber den grössten Teil an der Finanzierung trägt. Überwiegt der kantonale Anteil insgesamt den Bundesanteil, so kommt diese Vereinbarung zur Anwendung.

² Beteiligen sich mehrere dieser Vereinbarung unterstellte Auftraggeber an einer Beschaffung, so ist das Recht desjenigen Kantons anwendbar, der den grössten Anteil an der Finanzierung trägt.

³ Mehrere an einer Beschaffung beteiligte Auftraggeber sind im gegenseitigen Einvernehmen befugt, eine gemeinsame Beschaffung in Abweichung von den vorstehenden Grundsätzen dem Recht eines beteiligten Auftraggebers zu unterstellen.

⁴ Eine Beschaffung, deren Ausführung nicht im Rechtsgebiet des Auftraggebers erfolgt, untersteht wahlweise dem Recht am Sitz des Auftraggebers oder am Ort, wo die Leistungen hauptsächlich erbracht werden.

⁵ Eine Beschaffung durch eine gemeinsame Trägerschaft untersteht dem Recht am Sitz der Trägerschaft. Hat diese keinen Sitz, findet das Recht am Ort Anwendung, wo die Leistungen hauptsächlich erbracht werden.

⁶ Öffentliche oder private Unternehmen mit ausschliesslichen oder besonderen Rechten, die ihnen durch den Bund verliehen wurden, oder die Aufgaben im nationalen Interesse erbringen, können wählen, ob sie ihre Beschaffungen dem Recht an ihrem Sitz oder dem Bundesrecht unterstellen.

Art. 6 *Anbieter*

¹ Nach dieser Vereinbarung sind Anbieter aus der Schweiz zum Angebot zugelassen sowie Anbieter aus Staaten, denen gegenüber die Schweiz sich vertraglich zur Gewährung des Marktzutritts verpflichtet hat, Letzteres im Rahmen der gegenseitig eingegangenen Verpflichtungen.

² Ausserhalb des Staatsvertragsbereichs werden ausländische Anbieter aus Staaten zum Angebot zugelassen, soweit diese Gegenrecht gewähren oder soweit der Auftraggeber dies zulässt.

³ Der Bundesrat führt eine Liste der Staaten, die sich gegenüber der Schweiz zur Gewährung des Marktzutritts verpflichtet haben. Die Liste wird periodisch nachgeführt.

⁴ Die Kantone können Vereinbarungen mit den Grenzregionen und Nachbarstaaten abschliessen.

Art. 7 *Befreiung von der Unterstellung*

¹ Herrscht in einem Sektorenmarkt nach Artikel 4 Absatz 2 wirksamer Wettbewerb, kann das Interkantonale Organ für das öffentliche Beschaffungswesen (InöB) dem Bundesrat vorschlagen, die entsprechenden Beschaffungen ganz oder teilweise von der Unterstellung unter diese Vereinbarung zu befreien. Im betroffenen Sektorenmarkt tätige Auftraggeber sind berechtigt, zuhanden des InöB ein diesbezügliches Gesuch zu stellen.

² Eine Befreiung gilt für die entsprechenden Beschaffungen aller im betroffenen Sektorenmarkt tätigen Auftraggeber.

2.2. Objektiver Geltungsbereich**Art. 8** *Öffentlicher Auftrag*

¹ Ein öffentlicher Auftrag ist ein Vertrag, der zwischen Auftraggeber und Anbieter abgeschlossen wird und der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient. Er ist gekennzeichnet durch seine Entgeltlichkeit sowie den Austausch von Leistung und Gegenleistung, wobei die charakteristische Leistung durch den Anbieter erbracht wird.

² Es werden folgende Leistungen unterschieden:

- a. Bauleistungen (Bauhaupt- und Baunebengewerbe);
- b. Lieferungen;
- c. Dienstleistungen.

³ Gemischte Aufträge setzen sich aus unterschiedlichen Leistungen nach Absatz 2 zusammen und bilden ein Gesamtgeschäft. Die Qualifikation des Gesamtgeschäfts folgt der finanziell überwiegenden Leistung. Leistungen dürfen nicht mit der Absicht oder Wirkung gemischt oder gebündelt werden, die Bestimmungen dieser Vereinbarung zu umgehen.

Art. 9 *Übertragung öffentlicher Aufgaben und Verleihung von Konzessionen*

¹ Die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe oder die Verleihung einer Konzession gilt als öffentlicher Auftrag, wenn dem Anbieter dadurch ausschliessliche oder besondere Rechte zukommen, die er im öffentlichen Interesse wahrnimmt, und ihm dafür direkt oder indirekt ein Entgelt oder eine Abgeltung zukommt. Spezialgesetzliche Bestimmungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts gehen vor.

Art. 10 *Ausnahmen*

¹ Diese Vereinbarung findet keine Anwendung auf:

- a. die Beschaffung von Leistungen im Hinblick auf den gewerblichen Verkauf oder Wiederverkauf oder im Hinblick auf die Verwendung in der Produktion oder im Angebot von Leistungen für einen gewerblichen Verkauf oder Wiederverkauf;
- b. den Erwerb, die Miete oder die Pacht von Grundstücken, Bauten und Anlagen sowie der entsprechenden Rechte daran;
- c. die Ausrichtung von Finanzhilfen;
- d. Verträge über Finanzdienstleistungen im Zusammenhang mit Ausgabe, Ankauf, Verkauf, Übertragung oder Verwaltung von Wertpapieren oder anderen Finanzinstrumenten sowie Dienstleistungen der Zentralbanken;
- e. Aufträge an Behinderteninstitutionen, Organisationen der Arbeitsintegration, Wohltätigkeitseinrichtungen und Strafanstalten;
- f. die Verträge des Personalrechts;
- g. die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen der Kantone und Gemeinden.

² Diese Vereinbarung findet zudem keine Anwendung auf die Beschaffung von Leistungen:

- a. bei Anbietern, denen ein ausschliessliches Recht zur Erbringung solcher Leistungen zusteht;
- b. bei anderen, rechtlich selbständigen Auftraggebern, die ihrerseits dem Beschaffungsrecht unterstellt sind, soweit diese Auftraggeber diese Leistungen nicht im Wettbewerb mit privaten Anbietern erbringen;
- c. bei unselbständigen Organisationseinheiten des Auftraggebers;

- d. bei Anbietern, über die der Auftraggeber eine Kontrolle ausübt, die der Kontrolle über seine eigenen Dienststellen entspricht, soweit diese Unternehmen ihre Leistungen im Wesentlichen für den Auftraggeber erbringen.

³ Diese Vereinbarung findet sodann keine Anwendung auf öffentliche Aufträge:

- a. wenn dies für den Schutz und die Aufrechterhaltung der äusseren oder inneren Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung als erforderlich erachtet wird;
- b. soweit dies erforderlich ist zum Schutz der Gesundheit oder des Lebens von Menschen oder zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt;
- c. soweit deren Ausschreibung Rechte des geistigen Eigentums verletzen würde.

3. Allgemeine Grundsätze

Art. 11 *Verfahrensgrundsätze*

¹ Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge beachtet der Auftraggeber folgende Verfahrensgrundsätze:

- a. er führt Vergabeverfahren transparent, objektiv und unparteiisch durch;
- b. er trifft Massnahmen gegen Interessenkonflikte, unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption;
- c. er achtet in allen Phasen des Verfahrens auf die Gleichbehandlung der Anbieter;
- d. er verzichtet auf Abgebotsrunden;
- e. er wahrt den vertraulichen Charakter der Angaben der Anbieter.

Art. 12 *Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen, der Arbeitsbedingungen, der Lohngleichheit und des Umweltrechts*

¹ Für die im Inland zu erbringenden Leistungen vergibt der Auftraggeber einen öffentlichen Auftrag nur an Anbieter, welche die im Inland massgeblichen Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen, die Melde- und Bewilligungspflichten nach dem Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit (BGSA) sowie die Bestimmungen über die Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf die Lohngleichheit einhalten.

² Für die im Ausland zu erbringenden Leistungen vergibt der Auftraggeber einen öffentlichen Auftrag nur an Anbieter, welche mindestens die Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) nach Massgabe von Anhang 3 einhalten. Der Auftraggeber kann darüber hinaus die Einhaltung weiterer wesentlicher internationaler Arbeitsstandards fordern und entsprechende Nachweise verlangen sowie Kontrollen vereinbaren.

³ Der Auftraggeber vergibt einen öffentlichen Auftrag nur an Anbieter, welche mindestens die am Ort der Leistung geltenden rechtlichen Vorschriften zum Schutz der Umwelt und zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen einhalten; dazu gehören im Inland die Bestimmungen des schweizerischen Umweltrechts und im Ausland die vom Bundesrat bezeichneten internationalen Übereinkommen zum Schutz der Umwelt nach Massgabe von Anhang 4.

⁴ Die Subunternehmer sind verpflichtet, die Anforderungen nach den Absätzen 1–3 einzuhalten. Diese Verpflichtungen sind in die Vereinbarungen zwischen den Anbietern und den Subunternehmern aufzunehmen.

⁵ Der Auftraggeber kann die Einhaltung der Anforderungen nach den Absätzen 1–3 kontrollieren oder die Kontrolle Dritten übertragen, soweit diese Aufgabe nicht einer spezialgesetzlichen Behörde oder einer anderen geeigneten Instanz, insbesondere einem paritätischen Kontrollorgan, übertragen wurde. Für die Durchführung dieser Kontrollen kann der Auftraggeber der Behörde oder dem Kontrollorgan die erforderlichen Auskünfte erteilen sowie Unterlagen zur Verfügung stellen. Auf Verlangen hat der Anbieter die erforderlichen Nachweise zu erbringen.

⁶ Die mit der Einhaltung der Anforderungen nach den Absätzen 1–3 befassten Behörden und Kontrollorgane erstatten dem Auftraggeber Bericht über die Ergebnisse der Kontrollen und über allfällige getroffene Massnahmen.

Art. 13 *Ausstand*

¹ Am Vergabeverfahren dürfen auf Seiten des Auftraggebers oder eines Expertengremiums keine Personen mitwirken, die:

- a. an einem Auftrag ein persönliches Interesse haben;
- b. mit einem Anbieter oder mit einem Mitglied eines seiner Organe durch Ehe oder eingetragene Partnerschaft verbunden sind oder eine faktische Lebensgemeinschaft führen;
- c. mit einem Anbieter oder mit einem Mitglied eines seiner Organe in gerader Linie oder bis zum dritten Grad in der Seitenlinie verwandt oder verschwägert sind;
- d. Vertreter eines Anbieters sind oder für einen Anbieter in der gleichen Sache tätig waren; oder
- e. aufgrund anderer Umstände die für die Durchführung öffentlicher Beschaffungen erforderliche Unabhängigkeit vermissen lassen.

² Ein Ausstandsbegehren ist unmittelbar nach Kenntnis des Ausstandsgrundes vorzubringen.

³ Über Ausstandsbegehren entscheidet der Auftraggeber oder das Expertengremium unter Ausschluss der betreffenden Person.

⁴ Der Auftraggeber kann in der Ausschreibung vorgeben, dass Anbieter, die bei Wettbewerben und Studienaufträgen in einem ausstands begründenden Verhältnis zu einem Jurymitglied stehen, vom Verfahren ausgeschlossen sind.

Art. 14 *Vorbefassung*

¹ Anbieter, die an der Vorbereitung eines Vergabeverfahrens beteiligt waren, sind zum Angebot nicht zugelassen, wenn der ihnen dadurch entstandene Wettbewerbsvorteil nicht mit geeigneten Mitteln ausgeglichen werden kann und wenn der Ausschluss den wirksamen Wettbewerb unter den Anbietern nicht gefährdet.

² Geeignete Mittel, um den Wettbewerbsvorteil auszugleichen, sind insbesondere:

- a. die Weitergabe aller wesentlichen Angaben über die Vorarbeiten;
- b. die Bekanntgabe der an der Vorbereitung Beteiligten;
- c. die Verlängerung der Mindestfristen.

³ Eine der öffentlichen Ausschreibung vorgelagerte Marktabklärung durch den Auftraggeber führt nicht zur Vorbefassung der angefragten Anbieter. Der Auftraggeber gibt die Ergebnisse der Marktabklärung in den Ausschreibungsunterlagen bekannt.

Art. 15 *Bestimmung des Auftragswerts*

¹ Der Auftraggeber schätzt den voraussichtlichen Auftragswert.

² Ein öffentlicher Auftrag darf nicht aufgeteilt werden, um Bestimmungen dieser Vereinbarung zu umgehen.

³ Für die Schätzung des Auftragswerts ist die Gesamtheit der auszuschreibenden Leistungen oder Entgelte, soweit sie sachlich oder rechtlich eng zusammenhängen, zu berücksichtigen. Alle Bestandteile der Entgelte sind einzurechnen, einschliesslich Verlängerungsoptionen und Optionen auf Folgeaufträge sowie sämtliche zu erwartenden Prämien, Gebühren, Kommissionen und Zinsen, ohne die Mehrwertsteuer.

⁴ Bei Verträgen mit bestimmter Laufzeit errechnet sich der Auftragswert anhand der kumulierten Entgelte über die bestimmte Laufzeit, einschliesslich allfälliger Verlängerungsoptionen. Die bestimmte Laufzeit darf in der Regel fünf Jahre nicht übersteigen. In begründeten Fällen kann eine längere Laufzeit vorgesehen werden.

⁵ Bei Verträgen mit unbestimmter Laufzeit errechnet sich der Auftragswert anhand des monatlichen Entgelts multipliziert mit 48.

⁶ Bei Verträgen über wiederkehrend benötigte Leistungen errechnet sich der Auftragswert aufgrund des geleisteten Entgelts für solche Leistungen während der letzten zwölf Monate oder, bei einer Erstbeauftragung, anhand des geschätzten Bedarfs über die nächsten zwölf Monate.

4. Vergabeverfahren

Art. 16 *Schwellenwerte*

¹ Die Wahl des Verfahrens richtet sich danach, ob ein Auftrag einen Schwellenwert nach den Anhängen 1 und 2 erreicht. Das InöB passt die Schwellenwerte nach Konsultation des Bundesrates periodisch gemäss den internationalen Verpflichtungen an.

² Bei einer Anpassung der internationalen Verpflichtungen hinsichtlich der Schwellenwerte garantiert der Bund den Kantonen die Mitwirkung.

³ Erreicht der Gesamtwert mehrerer Bauleistungen für die Realisierung eines Bauwerks den Schwellenwert des Staatsvertragsbereichs, so finden die Bestimmungen dieser Vereinbarung für Beschaffungen im Staatsvertragsbereich Anwendung. Erreichen jedoch die Werte der einzelnen Leistungen nicht zwei Millionen Franken und überschreitet der Wert dieser Leistungen zusammengerechnet nicht 20 Prozent des Gesamtwerts des Bauwerks, so finden für diese Leistungen die Bestimmungen für Beschaffungen ausserhalb des Staatsvertragsbereichs Anwendung (Bagatellklausel).

⁴ Ausserhalb des Staatsvertragsbereichs wird das massgebliche Verfahren für Bauleistungen anhand des Wertes der einzelnen Leistungen bestimmt.

Art. 17 *Verfahrensarten*

¹ In Abhängigkeit vom Auftragswert und der Schwellenwerte werden öffentliche Aufträge nach Wahl des Auftraggebers entweder im offenen Verfahren, im selektiven Verfahren, im Einladungsverfahren oder im freihändigen Verfahren vergeben.

Art. 18 *Offenes Verfahren*

¹ Im offenen Verfahren schreibt der Auftraggeber den Auftrag öffentlich aus.

² Alle Anbieter können ein Angebot einreichen.

Art. 19 *Selektives Verfahren*

¹ Im selektiven Verfahren schreibt der Auftraggeber den Auftrag öffentlich aus und fordert die Anbieter auf, vorerst einen Antrag auf Teilnahme zu stellen.

² Der Auftraggeber wählt die Anbieter, die ein Angebot einreichen dürfen, aufgrund ihrer Eignung aus.

³ Der Auftraggeber kann die Zahl der zum Angebot zugelassenen Anbieter so weit beschränken, als ein wirksamer Wettbewerb gewährleistet bleibt. Es werden wenn möglich mindestens drei Anbieter zum Angebot zugelassen.

Art. 20 *Einladungsverfahren*

¹ Das Einladungsverfahren findet Anwendung für öffentliche Aufträge ausserhalb des Staatsvertragsbereichs nach Massgabe der Schwellenwerte von Anhang 2.

² Im Einladungsverfahren bestimmt der Auftraggeber, welche Anbieter er ohne öffentliche Ausschreibung zur Angebotsabgabe einladen will. Zu diesem Zweck erstellt er Ausschreibungsunterlagen. Es werden wenn möglich mindestens drei Angebote eingeholt.

Art. 21 *Freihändiges Verfahren*

¹ Im freihändigen Verfahren vergibt der Auftraggeber einen öffentlichen Auftrag direkt ohne Ausschreibung. Der Auftraggeber ist berechtigt, Vergleichs-offerten einzuholen und Verhandlungen durchzuführen.

² Der Auftraggeber kann einen Auftrag unabhängig vom Schwellenwert freihändig vergeben, wenn eine der nachstehenden Voraussetzungen erfüllt ist:

- a. es gehen im offenen Verfahren, im selektiven Verfahren oder im Einladungsverfahren keine Angebote oder keine Teilnahmeanträge ein, kein Angebot entspricht den wesentlichen Anforderungen der Ausschreibung oder den technischen Spezifikationen oder es erfüllt kein Anbieter die Eignungskriterien;
- b. es bestehen hinreichende Anhaltspunkte, dass alle im offenen Verfahren, im selektiven Verfahren oder im Einladungsverfahren eingegangenen Angebote auf einer unzulässigen Wettbewerbsabrede beruhen;

- c. aufgrund der technischen oder künstlerischen Besonderheiten des Auftrags oder aus Gründen des Schutzes geistigen Eigentums kommt nur ein Anbieter in Frage, und es gibt keine angemessene Alternative;
- d. aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse wird die Beschaffung so dringlich, dass selbst mit verkürzten Fristen kein offenes oder selektives Verfahren und kein Einladungsverfahren durchgeführt werden kann;
- e. ein Wechsel des Anbieters für Leistungen zur Ersetzung, Ergänzung oder Erweiterung bereits erbrachter Leistungen ist aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen nicht möglich, würde erhebliche Schwierigkeiten bereiten oder substanzielle Mehrkosten mit sich bringen;
- f. der Auftraggeber beschafft Erstanfertigungen (Prototypen) oder neuartige Leistungen, die auf sein Verlangen im Rahmen eines Forschungs-, Versuchs-, Studien- oder Neuentwicklungsauftrags hergestellt oder entwickelt werden;
- g. der Auftraggeber beschafft Leistungen an Warenbörsen;
- h. der Auftraggeber kann Leistungen im Rahmen einer günstigen, zeitlich befristeten Gelegenheit zu einem Preis beschaffen, der erheblich unter den üblichen Preisen liegt (insbesondere bei Liquidationsverkäufen);
- i. der Auftraggeber vergibt den Folgeauftrag an den Gewinner eines Planungs- oder Gesamtleistungswettbewerbs oder eines Auswahlverfahrens zu Planungs- oder Gesamtleistungsstudien; dabei müssen die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:
 1. das vorausgehende Verfahren wurde in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Vereinbarung durchgeführt;
 2. die Lösungsvorschläge wurden von einem unabhängigen Expertengremium beurteilt;
 3. der Auftraggeber hat sich in der Ausschreibung vorbehalten, den Folgeauftrag oder die Koordination freihändig zu vergeben.

³ Der Auftraggeber erstellt über jeden nach Massgabe von Absatz 2 vergebenen Auftrag eine Dokumentation mit folgendem Inhalt:

- a. Name des Auftraggebers und des berücksichtigten Anbieters;
- b. Art und Wert der beschafften Leistung;
- c. Erklärung der Umstände und Bedingungen, welche die Anwendung des freihändigen Verfahrens rechtfertigen.

Art. 22 Wettbewerbe sowie Studienaufträge

¹ Der Auftraggeber, der einen Planungs- oder Gesamtleistungswettbewerb veranstaltet oder Studienaufträge erteilt, regelt im Rahmen der Grundsätze dieser Vereinbarung das Verfahren im Einzelfall. Er kann auf einschlägige Bestimmungen von Fachverbänden verweisen.

Art. 23 Elektronische Auktionen

¹ Der Auftraggeber kann für die Beschaffung standardisierter Leistungen im Rahmen eines Verfahrens nach dieser Vereinbarung eine elektronische Auktion durchführen. Dabei werden die Angebote nach einer ersten vollständigen Bewertung überarbeitet und mittels elektronischer Hilfsmittel und allenfalls mehrfacher Durchgänge neu geordnet. In der Ausschreibung ist darauf hinzuweisen.

² Die elektronische Auktion erstreckt sich:

- a. auf die Preise, wenn der Zuschlag für den niedrigsten Gesamtpreis erteilt wird; oder
- b. auf die Preise und die Werte für quantifizierbare Komponenten wie Gewicht, Reinheit oder Qualität, wenn der Zuschlag für das vorteilhafteste Angebot erteilt wird.

³ Der Auftraggeber prüft, ob die Anbieter die Eignungskriterien und ob die Angebote die technischen Spezifikationen erfüllen. Er nimmt anhand der Zuschlagskriterien und der dafür festgelegten Gewichtung eine erste Bewertung der Angebote vor. Vor Beginn der Auktion stellt er jedem Anbieter zur Verfügung:

- a. die automatische Bewertungsmethode, einschliesslich der auf den genannten Zuschlagskriterien beruhenden mathematischen Formel;
- b. das Ergebnis der ersten Bewertung seines Angebots; und
- c. alle weiteren relevanten Informationen zur Abwicklung der Auktion.

⁴ Alle zugelassenen Anbieter werden gleichzeitig und auf elektronischem Weg aufgefordert, neue beziehungsweise angepasste Angebote einzureichen. Der Auftraggeber kann die Zahl der zugelassenen Anbieter beschränken, sofern er dies in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen bekannt gegeben hat.

⁵ Die elektronische Auktion kann mehrere aufeinander folgende Durchgänge umfassen. Der Auftraggeber informiert alle Anbieter in jedem Durchgang über ihren jeweiligen Rang.

Art. 24 *Dialog*

¹ Bei komplexen Aufträgen, bei intellektuellen Dienstleistungen oder bei der Beschaffung innovativer Leistungen kann ein Auftraggeber im Rahmen eines offenen oder selektiven Verfahrens einen Dialog durchführen mit dem Ziel, den Leistungsgegenstand zu konkretisieren sowie die Lösungswege oder Vorgehensweisen zu ermitteln und festzulegen. Auf den Dialog ist in der Ausschreibung hinzuweisen.

² Der Dialog darf nicht zum Zweck geführt werden, Preise und Gesamtpreise zu verhandeln.

³ Der Auftraggeber formuliert und erläutert seine Bedürfnisse und Anforderungen in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen. Er gibt ausserdem bekannt:

- a. den Ablauf des Dialogs;
- b. die möglichen Inhalte des Dialogs;
- c. ob und wie die Teilnahme am Dialog und die Nutzung der Immaterialgüterrechte sowie der Kenntnisse und Erfahrungen des Anbieters entschädigt werden;
- d. die Fristen und Modalitäten zur Einreichung des endgültigen Angebots.

⁴ Der Auftraggeber kann die Zahl der teilnehmenden Anbieter nach sachlichen und transparenten Kriterien reduzieren.

⁵ Er dokumentiert den Ablauf und den Inhalt des Dialogs in geeigneter und nachvollziehbarer Weise.

Art. 25 *Rahmenverträge*

¹ Der Auftraggeber kann Vereinbarungen mit einem oder mehreren Anbietern ausschreiben, die zum Ziel haben, die Bedingungen für die Leistungen, die im Laufe eines bestimmten Zeitraums bezogen werden sollen, festzulegen, insbesondere in Bezug auf deren Preis und gegebenenfalls die in Aussicht genommenen Mengen. Gestützt auf einen solchen Rahmenvertrag kann der Auftraggeber während dessen Laufzeit Einzelverträge abschliessen.

² Rahmenverträge dürfen nicht mit der Absicht oder der Wirkung verwendet werden, den Wettbewerb zu behindern oder zu beseitigen.

³ Die Laufzeit eines Rahmenvertrags beträgt höchstens fünf Jahre. Eine automatische Verlängerung ist nicht möglich. In begründeten Fällen kann eine längere Laufzeit vorgesehen werden.

⁴ Wird ein Rahmenvertrag mit nur einem Anbieter abgeschlossen, so werden die auf diesem Rahmenvertrag beruhenden Einzelverträge entsprechend den Bedingungen des Rahmenvertrags abgeschlossen. Für den Abschluss der Einzelverträge kann der Auftraggeber den jeweiligen Vertragspartner schriftlich auffordern, sein Angebot zu vervollständigen.

⁵ Werden aus zureichenden Gründen Rahmenverträge mit mehreren Anbietern abgeschlossen, so erfolgt der Abschluss von Einzelverträgen nach Wahl des Auftraggebers entweder nach den Bedingungen des jeweiligen Rahmenvertrags ohne erneuten Aufruf zur Angebotseinreichung oder nach folgendem Verfahren:

- a. vor Abschluss jedes Einzelvertrags konsultiert der Auftraggeber schriftlich die Vertragspartner und teilt ihnen den konkreten Bedarf mit;
- b. der Auftraggeber setzt den Vertragspartnern eine angemessene Frist für die Abgabe der Angebote für jeden Einzelvertrag;
- c. die Angebote sind schriftlich einzureichen und während der Dauer, die in der Anfrage genannt ist, verbindlich;
- d. der Auftraggeber schliesst den Einzelvertrag mit demjenigen Vertragspartner ab, der gestützt auf die in den Ausschreibungsunterlagen oder im Rahmenvertrag definierten Kriterien das beste Angebot unterbreitet.

5. Vergabeanforderungen

Art. 26 *Teilnahmebedingungen*

¹ Der Auftraggeber stellt im Rahmen des Vergabeverfahrens und bei der Erbringung der zugeschlagenen Leistungen sicher, dass der Anbieter und seine Subunternehmer die Teilnahmebedingungen, namentlich die Voraussetzungen nach Artikel 12, erfüllen, die fälligen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge bezahlt haben und auf unzulässige Wettbewerbsabreden verzichten.

² Er kann vom Anbieter verlangen, dass dieser die Einhaltung der Teilnahmebedingungen insbesondere mit einer Selbstdeklaration oder der Aufnahme in ein Verzeichnis nachweist.

³ Er gibt in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen bekannt, zu welchem Zeitpunkt welche Nachweise einzureichen sind.

Art. 27 *Eignungskriterien*

¹ Der Auftraggeber legt in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen die Kriterien zur Eignung des Anbieters abschliessend fest. Die Kriterien müssen im Hinblick auf das Beschaffungsvorhaben objektiv erforderlich und überprüfbar sein.

² Die Eignungskriterien können insbesondere die fachliche, finanzielle, wirtschaftliche, technische und organisatorische Leistungsfähigkeit sowie die Erfahrung des Anbieters betreffen.

³ Der Auftraggeber gibt in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen bekannt, zu welchem Zeitpunkt welche Nachweise einzureichen sind.

⁴ Er darf nicht zur Bedingung machen, dass der Anbieter bereits einen oder mehrere öffentliche Aufträge eines dieser Vereinbarung unterstellten Auftraggebers erhalten hat.

Art. 28 *Verzeichnisse*

¹ Der Auftraggeber oder die nach gesetzlicher Anordnung zuständige Behörde kann ein Verzeichnis der Anbieter führen, die aufgrund ihrer Eignung die Voraussetzungen zur Übernahme öffentlicher Aufträge erfüllen.

² Folgende Angaben sind auf der Internetplattform von Bund und Kantonen zu veröffentlichen:

- a. Fundstelle des Verzeichnisses;
- b. Informationen über die zu erfüllenden Kriterien;
- c. Prüfungsmethoden und Eintragungsbedingungen;
- d. Dauer der Gültigkeit und Verfahren zur Erneuerung des Eintrags.

³ Ein transparentes Verfahren muss sicherstellen, dass die Gesuchseinreichung, die Prüfung oder die Nachprüfung der Eignung sowie die Eintragung eines Gestaltstellers in das Verzeichnis oder deren Streichung aus dem Verzeichnis jederzeit möglich sind.

⁴ In einem konkreten Beschaffungsvorhaben sind auch Anbieter zugelassen, die nicht in einem Verzeichnis aufgeführt sind, sofern sie den Eignungsnachweis erbringen.

⁵ Wird das Verzeichnis aufgehoben, so werden die darin aufgeführten Anbieter informiert.

Art. 29 *Zuschlagskriterien*

¹ Der Auftraggeber prüft die Angebote anhand leistungsbezogener Zuschlagskriterien. Neben dem Preis und der Qualität einer Leistung kann er insbesondere Kriterien wie Zweckmässigkeit, Termine, technischer Wert, Wirtschaftlichkeit, Lebenszykluskosten, Ästhetik, Nachhaltigkeit, Plausibilität des Angebots, Kreativität, Kundendienst, Lieferbedingungen, Infrastruktur, Innovationsgehalt, Funktionalität, Servicebereitschaft, Fachkompetenz oder Effizienz der Methodik berücksichtigen.

² Ausserhalb des Staatsvertragsbereichs kann der Auftraggeber ergänzend berücksichtigen, inwieweit der Anbieter Ausbildungsplätze für Lernende in der beruflichen Grundbildung, Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmende oder eine Wiedereingliederung für Langzeitarbeitslose anbietet.

³ Der Auftraggeber gibt die Zuschlagskriterien und ihre Gewichtung in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen bekannt. Sind Lösungen, Lösungswege oder Vorgehensweisen Gegenstand der Beschaffung, so kann auf eine Bekanntgabe der Gewichtung verzichtet werden.

⁴ Für standardisierte Leistungen kann der Zuschlag ausschliesslich nach dem Kriterium des niedrigsten Preises erfolgen.

Art. 30 *Technische Spezifikationen*

¹ Der Auftraggeber bezeichnet in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen die erforderlichen technischen Spezifikationen. Diese legen die Merkmale des Beschaffungsgegenstands wie Funktion, Leistung, Qualität, Sicherheit und Abmessungen oder Produktionsverfahren fest und regeln die Anforderungen an Kennzeichnung und Verpackung.

² Bei der Festlegung der technischen Spezifikationen stützt sich der Auftraggeber, soweit möglich und angemessen, auf internationale Normen, ansonsten auf in der Schweiz verwendete technische Vorschriften, anerkannte nationale Normen oder Branchenempfehlungen.

³ Bestimmte Firmen oder Marken, Patente, Urheberrechte, Designs oder Typen sowie der Hinweis auf einen bestimmten Ursprung oder bestimmte Produzenten sind als technische Spezifikationen nicht zulässig, es sei denn, dass es keine andere hinreichend genaue oder verständliche Art und Weise der Leistungsbeschreibung gibt und der Auftraggeber in diesem Fall in die Ausschreibungsunterlagen die Worte «oder gleichwertig» aufnimmt. Die Gleichwertigkeit ist durch den Anbieter nachzuweisen.

⁴ Der Auftraggeber kann technische Spezifikationen zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen oder zum Schutz der Umwelt vorsehen.

Art. 31 *Bietergemeinschaften und Subunternehmer*

¹ Bietergemeinschaften und Subunternehmer sind zugelassen, soweit der Auftraggeber dies in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen nicht ausschliesst oder beschränkt.

² Mehrfachbewerbungen von Subunternehmern oder von Anbietern im Rahmen von Bietergemeinschaften sind nur möglich, wenn sie in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen ausdrücklich zugelassen werden.

³ Die charakteristische Leistung ist grundsätzlich vom Anbieter zu erbringen.

Art. 32 *Lose und Teilleistungen*

¹ Der Anbieter hat ein Gesamtangebot für den Beschaffungsgegenstand einzureichen.

² Der Auftraggeber kann den Beschaffungsgegenstand in Lose aufteilen und an einen oder mehrere Anbieter vergeben.

³ Hat der Auftraggeber Lose gebildet, so können die Anbieter ein Angebot für mehrere Lose einreichen, es sei denn, der Auftraggeber habe dies in der Ausschreibung abweichend geregelt. Er kann festlegen, dass ein einzelner Anbieter nur eine beschränkte Anzahl Lose erhalten kann.

⁴ Behält sich der Auftraggeber vor, von den Anbietern eine Zusammenarbeit mit Dritten zu verlangen, so kündigt er dies in der Ausschreibung an.

⁵ Der Auftraggeber kann sich in der Ausschreibung vorbehalten, Teilleistungen zuzuschlagen.

Art. 33 *Varianten*

¹ Den Anbietern steht es frei, zusätzlich zum Angebot der in der Ausschreibung beschriebenen Leistung Varianten vorzuschlagen. Der Auftraggeber kann diese Möglichkeit in der Ausschreibung beschränken oder ausschliessen.

² Als Variante gilt jedes Angebot, mit dem das Ziel der Beschaffung auf andere Art als vom Auftraggeber vorgesehen erreicht werden kann.

Art. 34 *Formalfordernisse*

¹ Angebote und Anträge auf Teilnahme müssen schriftlich, vollständig und fristgerecht gemäss den Angaben in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen eingereicht werden.

² Sie können elektronisch eingereicht werden, wenn dies in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen vorgesehen ist und die seitens des Auftraggebers definierten Anforderungen eingehalten werden.

6. Ablauf des Vergabeverfahrens

Art. 35 *Inhalt der Ausschreibung*

¹ Die Veröffentlichung einer Ausschreibung enthält mindestens folgende Informationen:

- a. Name und Adresse des Auftraggebers;
- b. Auftrags- und Verfahrensart sowie die einschlägige CPV-Klassifikation¹⁾, bei Dienstleistungen zusätzlich die einschlägige CPC-Klassifikation²⁾;
- c. Beschreibung der Leistungen, einschliesslich der Art und Menge, oder wenn die Menge unbekannt ist, eine diesbezügliche Schätzung, sowie allfällige Optionen;
- d. Ort und Zeitpunkt der Leistungserbringung;
- e. gegebenenfalls eine Aufteilung in Lose, eine Beschränkung der Anzahl Lose und eine Zulassung von Teilangeboten;
- f. gegebenenfalls eine Beschränkung oder einen Ausschluss von Bietergemeinschaften und Subunternehmern;
- g. gegebenenfalls eine Beschränkung oder einen Ausschluss von Varianten;
- h. bei wiederkehrend benötigten Leistungen wenn möglich eine Angabe des Zeitpunktes der nachfolgenden Ausschreibung und gegebenenfalls einen Hinweis, dass die Angebotsfrist verkürzt wird;
- i. gegebenenfalls einen Hinweis, dass eine elektronische Auktion stattfindet;
- j. gegebenenfalls die Absicht, einen Dialog durchzuführen;
- k. die Frist zur Einreichung von Angeboten oder Teilnahmeanträgen;
- l. Formerfordernisse zur Einreichung von Angeboten oder Teilnahmeanträgen, gegebenenfalls die Auflage, dass Leistung und Preis in zwei separaten Couverts anzubieten sind;
- m. Sprache oder Sprachen des Verfahrens und des Angebots;
- n. die Eignungskriterien und die geforderten Nachweise;
- o. bei einem selektiven Verfahren gegebenenfalls die Höchstzahl der Anbieter, die zur Offertstellung eingeladen werden;
- p. die Zuschlagskriterien sowie deren Gewichtung, sofern diese Angaben nicht in den Ausschreibungsunterlagen enthalten sind;
- q. gegebenenfalls den Vorbehalt, Teilleistungen zuzuschlagen;
- r. die Gültigkeitsdauer der Angebote;
- s. die Bezugsquelle für die Ausschreibungsunterlagen sowie gegebenenfalls eine kostendeckende Gebühr;
- t. einen Hinweis, ob die Beschaffung in den Staatsvertragsbereich fällt;
- u. gegebenenfalls zum Verfahren zugelassene, vorbefasste Anbieter;
- v. eine Rechtsmittelbelehrung.

Art. 36 *Inhalt der Ausschreibungsunterlagen*

¹ Soweit diese Angaben nicht bereits in der Ausschreibung enthalten sind, geben die Ausschreibungsunterlagen Aufschluss über:

- a. Name und Adresse des Auftraggebers;
- b. den Gegenstand der Beschaffung, einschliesslich technischer Spezifikationen und Konformitätsbescheinigungen, Pläne, Zeichnungen und notwendiger Instruktionen sowie Angaben zur nachgefragten Menge;
- c. Formerfordernisse und Teilnahmebedingungen für die Anbieter, einschliesslich einer Liste mit Angaben und Unterlagen, welche die Anbieter im Zusammenhang mit den Teilnahmebedingungen einreichen müssen, sowie eine allfällige Gewichtung der Eignungskriterien;

¹⁾ CPV = «Common Procurement Vocabulary» (Gemeinsames Vokabular für öffentliche Aufträge der Europäischen Union).

²⁾ CPC = «Central Product Classification» (Zentrale Gütersystematik der Vereinten Nationen).

- d. die Zuschlagskriterien sowie deren Gewichtung;
- e. wenn der Auftraggeber die Beschaffung elektronisch abwickelt: allfällige Anforderungen an die Authentifizierung und Verschlüsselung bei der elektronischen Einreichung von Informationen;
- f. wenn der Auftraggeber eine elektronische Auktion vorsieht: die Regeln, nach denen die Auktion durchgeführt wird, einschliesslich der Bezeichnung jener Angebots Elemente, die angepasst werden können und anhand der Zuschlagskriterien bewertet werden;
- g. das Datum, die Uhrzeit und den Ort für die Öffnung der Angebote, falls die Angebote öffentlich geöffnet werden;
- h. alle anderen für die Erstellung der Angebote erforderlichen Modalitäten und Bedingungen, insbesondere die Angabe, in welcher Währung (in der Regel Schweizerfranken) das Angebot einzureichen ist;
- i. Termine für die Erbringung der Leistungen.

Art. 37 *Angebotsöffnung*

¹ Im offenen und im selektiven Verfahren sowie im Einladungsverfahren werden alle fristgerecht eingereichten Angebote durch mindestens zwei Vertreter des Auftraggebers geöffnet.

² Über die Öffnung der Angebote wird ein Protokoll erstellt. Darin sind mindestens die Namen der anwesenden Personen, die Namen der Anbieter, das Datum der Einreichung ihrer Angebote, allfällige Angebotsvarianten sowie die jeweiligen Gesamtpreise der Angebote festzuhalten.

³ Sind Leistung und Preis in separaten Couverts anzubieten, so ist für die Öffnung der Couverts nach den Absätzen 1 und 2 vorzugehen, wobei im Protokoll über die Öffnung der zweiten Couverts nur die Gesamtpreise festzuhalten sind.

⁴ Allen Anbietern wird spätestens nach dem Zuschlag auf Verlangen Einsicht in das Protokoll gewährt.

Art. 38 *Prüfung der Angebote*

¹ Der Auftraggeber prüft die eingegangenen Angebote auf die Einhaltung der Formerfordernisse. Offensichtliche Rechenfehler werden von Amtes wegen berichtigt.

² Der Auftraggeber kann von den Anbietern verlangen, dass sie ihre Angebote erläutern. Er hält die Anfrage sowie die Antworten schriftlich fest.

³ Geht ein Angebot ein, dessen Preis im Vergleich zu den anderen Angeboten ungewöhnlich niedrig erscheint, so muss der Auftraggeber beim Anbieter zweckdienliche Erkundigungen darüber einholen, ob die Teilnahmebedingungen eingehalten sind und die weiteren Anforderungen der Ausschreibung verstanden wurden.

⁴ Sind Leistung und Preis in separaten Couverts anzubieten, so erstellt der Auftraggeber in einem ersten Schritt eine Rangliste entsprechend der Qualität der Angebote. In einem zweiten Schritt bewertet er die Gesamtpreise.

Art. 39 *Bereinigung der Angebote*

¹ Der Auftraggeber kann mit den Anbietern die Angebote hinsichtlich der Leistungen sowie der Modalitäten ihrer Erbringung bereinigen, um das vorteilhafteste Angebot zu ermitteln.

² Eine Bereinigung findet nur dann statt, wenn:

- a. erst dadurch der Auftrag oder die Angebote geklärt oder die Angebote nach Massgabe der Zuschlagskriterien objektiv vergleichbar gemacht werden können; oder
- b. Leistungsänderungen objektiv und sachlich geboten sind, wobei der Leistungsgegenstand, die Kriterien und Spezifikationen nicht in einer Weise angepasst werden dürfen, dass sich die charakteristische Leistung oder der potentielle Anbieterkreis verändert.

³ Eine Aufforderung zur Preisanpassung ist nur im Zusammenhang mit den Tatbeständen von Absatz 2 zulässig.

⁴ Der Auftraggeber hält die Resultate der Bereinigung in einem Protokoll fest.

Art. 40 *Bewertung der Angebote*

¹ Sofern die Eignungskriterien und die technischen Spezifikationen erfüllt sind, werden die Angebote nach Massgabe der Zuschlagskriterien objektiv, einheitlich und nachvollziehbar geprüft und bewertet. Der Auftraggeber dokumentiert die Evaluation.

² Erfordert die umfassende Prüfung und Bewertung der Angebote einen erheblichen Aufwand und hat der Auftraggeber dies in der Ausschreibung angekündigt, so kann er alle Angebote auf der Grundlage der eingereichten Unterlagen einer ersten Prüfung unterziehen und rangieren. Auf dieser Grundlage wählt er nach Möglichkeit die drei bestrangierten Angebote aus und unterzieht sie einer umfassenden Prüfung und Bewertung.

Art. 41 *Zuschlag*

¹ Das vorteilhafteste Angebot erhält den Zuschlag.

Art. 42 *Vertragsabschluss*

¹ Der Vertrag mit dem berücksichtigten Anbieter darf nach Ablauf der Frist für die Beschwerde gegen den Zuschlag abgeschlossen werden, es sei denn, das kantonale Verwaltungsgericht habe einer Beschwerde gegen den Zuschlag aufschiebende Wirkung erteilt.

² Ist ein Beschwerdeverfahren gegen den Zuschlag hängig, ohne dass die aufschiebende Wirkung verlangt oder gewährt wurde, so teilt der Auftraggeber den Vertragsabschluss umgehend dem Gericht mit.

Art. 43 *Abbruch*

¹ Der Auftraggeber kann das Vergabeverfahren abbrechen, insbesondere wenn:

- a. er von der Vergabe des öffentlichen Auftrags aus zureichenden Gründen absieht;
- b. kein Angebot die technischen Spezifikationen oder die weiteren Anforderungen erfüllt;
- c. aufgrund veränderter Rahmenbedingungen vorteilhaftere Angebote zu erwarten sind;
- d. die eingereichten Angebote keine wirtschaftliche Beschaffung erlauben oder den Kostenrahmen deutlich überschreiten;
- e. hinreichende Anhaltspunkte für eine unzulässige Wettbewerbsabrede unter den Anbietern bestehen;
- f. eine wesentliche Änderung der nachgefragten Leistungen erforderlich wird.

² Im Fall eines gerechtfertigten Abbruchs haben die Anbieter keinen Anspruch auf eine Entschädigung.

Art. 44 *Ausschluss vom Verfahren und Widerruf des Zuschlags*

¹ Der Auftraggeber kann einen Anbieter von einem Vergabeverfahren ausschliessen, aus einem Verzeichnis streichen oder einen ihm bereits erteilten Zuschlag widerrufen, wenn festgestellt wird, dass auf den betreffenden Anbieter, seine Organe, eine beigezogene Drittperson oder deren Organe einer der folgenden Sachverhalte zutrifft:

- a. sie erfüllen die Voraussetzungen für die Teilnahme am Verfahren nicht oder nicht mehr, oder der rechtskonforme Ablauf des Vergabeverfahrens wird durch ihr Verhalten beeinträchtigt;
- b. die Angebote oder Anträge auf Teilnahme weisen wesentliche Formfehler auf oder weichen wesentlich von den verbindlichen Anforderungen einer Ausschreibung ab;
- c. es liegt eine rechtskräftige Verurteilung wegen eines Vergehens zum Nachteil des jeweiligen Auftraggebers oder wegen eines Verbrechens vor;
- d. sie befinden sich in einem Pfändungs- oder Konkursverfahren;
- e. sie haben Bestimmungen über die Bekämpfung der Korruption verletzt;
- f. sie widersetzen sich angeordneten Kontrollen;
- g. sie bezahlen fällige Steuern oder Sozialabgaben nicht;

- h.* sie haben frühere öffentliche Aufträge mangelhaft erfüllt oder liessen in anderer Weise erkennen, keine verlässlichen und vertrauenswürdigen Vertragspartner zu sein;
- i.* sie waren an der Vorbereitung der Beschaffung beteiligt, und der dadurch entstehende Wettbewerbsnachteil der anderen Anbieter kann nicht mit geeigneten Mitteln ausgeglichen werden;
- j.* sie wurden nach Artikel 45 Absatz 1 von künftigen öffentlichen Aufträgen rechtskräftig ausgeschlossen.

² Der Auftraggeber kann überdies Massnahmen nach Absatz 1 treffen, wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass auf den Anbieter, seine Organe, einen beigezogenen Dritten oder dessen Organe insbesondere einer der folgenden Sachverhalte zutrifft:

- a.* sie haben unwahre oder irreführende Aussagen und Auskünfte gegenüber dem Auftraggeber gemacht;
- b.* es wurden unzulässige Wettbewerbsabreden getroffen;
- c.* sie reichen ein ungewöhnlich niedriges Angebot ein, ohne auf Aufforderung hin nachzuweisen, dass die Teilnahmebedingungen eingehalten werden, und bieten keine Gewähr für die vertragskonforme Erbringung der ausgeschriebenen Leistungen;
- d.* sie haben gegen anerkannte Berufsregeln verstossen oder Handlungen oder Unterlassungen begangen, die ihre berufliche Ehre oder Integrität beeinträchtigen;
- e.* sie sind insolvent;
- f.* sie missachteten die Arbeitsschutzbestimmungen, die Arbeitsbedingungen, die Bestimmungen über die Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf die Lohngleichheit oder die Bestimmungen über die Vertraulichkeit, die Bestimmungen des schweizerischen Umweltrechts oder die vom Bundesrat bezeichneten internationalen Übereinkommen zum Schutz der Umwelt;
- g.* sie haben Melde- oder Bewilligungspflichten nach dem BGSA verletzt;
- h.* sie verstossen gegen das Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb.

Art. 45 Sanktionen

¹ Der Auftraggeber oder die nach gesetzlicher Anordnung zuständige Behörde kann einen Anbieter oder Subunternehmer, der selber oder durch seine Organe in schwerwiegender Weise einen oder mehrere der Tatbestände von Artikel 44 Absatz 1 Buchstaben c und e sowie Absatz 2 Buchstaben b, f und g erfüllt, von künftigen öffentlichen Aufträgen für die Dauer von bis zu fünf Jahren ausschliessen oder ihm eine Busse von bis zu zehn Prozent der bereinigten Angebotssumme auferlegen. In leichten Fällen kann eine Verwarnung erfolgen.

² Diese Sanktionsmöglichkeiten gelten unabhängig von weiteren rechtlichen Schritten gegen den fehlbaren Anbieter, Subunternehmer oder deren Organe. Den Verdacht auf unzulässige Wettbewerbsabreden nach Artikel 44 Absatz 2 Buchstabe b teilt der Auftraggeber oder die nach gesetzlicher Anordnung zuständige Behörde der Wettbewerbskommission mit.

³ Der Auftraggeber oder die nach gesetzlicher Anordnung zuständige Behörde meldet einen rechtskräftigen Ausschluss nach Absatz 1 dem InöB. Das InöB führt eine nicht öffentliche Liste der sanktionierten Anbieter und Subunternehmer, unter Angabe der Gründe für den Ausschluss sowie der Dauer des Ausschlusses von öffentlichen Aufträgen. Es sorgt dafür, dass jeder Auftraggeber in Bezug auf einen bestimmten Anbieter oder Subunternehmer die entsprechenden Informationen erhalten kann. Es kann zu diesem Zweck ein Abrufverfahren einrichten. Bund und Kantone stellen einander alle nach diesem Artikel erhobenen Informationen zur Verfügung. Nach Ablauf der Sanktion wird der Eintrag aus der Liste gelöscht.

⁴ Verstösst ein Auftraggeber gegen diese Vereinbarung, erlässt die nach gesetzlicher Anordnung zuständige Behörde die angemessenen Weisungen und sorgt für deren Einhaltung.

⁵ Werden für einen öffentlichen Auftrag finanzielle Beiträge gesprochen, so können diese Beiträge ganz oder teilweise entzogen oder zurückgefordert werden, wenn der Auftraggeber gegen beschaffungsrechtliche Vorgaben verstösst.

7. Fristen und Veröffentlichungen, Statistik

Art. 46 *Fristen*

¹ Bei der Bestimmung der Fristen für die Einreichung der Angebote oder Teilnahmeanträge trägt der Auftraggeber der Komplexität des Auftrags, der voraussichtlichen Anzahl von Unteraufträgen sowie den Übermittlungswegen Rechnung.

² Im Staatsvertragsbereich gelten folgende Minimalfristen:

- a. im offenen Verfahren: 40 Tage ab Veröffentlichung der Ausschreibung für die Einreichung der Angebote;
- b. im selektiven Verfahren: 25 Tage ab Veröffentlichung der Ausschreibung für die Einreichung der Teilnahmeanträge und 40 Tage ab Einladung zur Angebotserstellung für die Einreichung der Angebote.

³ Eine Verlängerung dieser Fristen ist allen Anbietern rechtzeitig anzuzeigen oder zu veröffentlichen.

⁴ Ausserhalb des Staatsvertragsbereichs beträgt die Frist für die Einreichung der Angebote in der Regel mindestens 20 Tage. Bei weitgehend standardisierten Leistungen kann die Frist auf nicht weniger als fünf Tage reduziert werden.

Art. 47 *Fristverkürzung im Staatsvertragsbereich*

¹ Der Auftraggeber kann die Minimalfristen nach Artikel 46 Absatz 2 in Fällen nachgewiesener Dringlichkeit auf nicht weniger als zehn Tage verkürzen.

² Er kann die minimale Angebotsfrist von 40 Tagen nach Artikel 46 Absatz 2 um je fünf Tage kürzen, wenn:

- a. die Ausschreibung elektronisch veröffentlicht wird;
- b. die Ausschreibungsunterlagen zeitgleich elektronisch veröffentlicht werden;
- c. Angebote auf elektronischem Weg entgegengenommen werden.

³ Er kann die minimale Angebotsfrist von 40 Tagen nach Artikel 46 Absatz 2 auf nicht weniger als zehn Tage verkürzen, sofern er mindestens 40 Tage bis höchstens zwölf Monate vor der Veröffentlichung der Ausschreibung eine Vorankündigung mit folgendem Inhalt veröffentlicht hat:

- a. Gegenstand der beabsichtigten Beschaffung;
- b. ungefähre Frist für die Einreichung der Angebote oder Teilnahmeanträge;
- c. Erklärung, dass die interessierten Anbieter dem Auftraggeber ihr Interesse an der Beschaffung mitteilen sollen;
- d. Bezugsquelle für die Ausschreibungsunterlagen;
- e. alle weiteren zu diesem Zeitpunkt bereits verfügbaren Angaben nach Artikel 35.

⁴ Er kann die minimale Angebotsfrist von 40 Tagen nach Artikel 46 Absatz 2 auf nicht weniger als zehn Tage verkürzen, wenn er wiederkehrend benötigte Leistungen beschafft und bei einer früheren Ausschreibung auf die Fristverkürzung hingewiesen hat.

⁵ Überdies kann der Auftraggeber beim Einkauf gewerblicher Waren oder Dienstleistungen oder einer Kombination der beiden in jedem Fall die Frist zur Angebotseinreichung auf nicht weniger als 13 Tage verkürzen, sofern er die Ausschreibungsunterlagen gleichzeitig mit der Ausschreibung elektronisch veröffentlicht. Nimmt der Auftraggeber Angebote für gewerbliche Waren oder Dienstleistungen elektronisch entgegen, so kann er ausserdem die Frist auf nicht weniger als zehn Tage verkürzen.

Art. 48 *Veröffentlichungen*

¹ Im offenen und im selektiven Verfahren veröffentlicht der Auftraggeber die Vorankündigung, die Ausschreibung, den Zuschlag sowie den Abbruch des Verfahrens auf einer gemeinsam von Bund und Kantonen betriebenen Internetplattform für öffentliche Beschaffungen. Ebenso veröffentlicht er Zuschläge, die im Staatsvertragsbereich freihändig erteilt wurden.

² Die Ausschreibungsunterlagen werden in der Regel zeitgleich und elektronisch zur Verfügung gestellt. Der Zugang zu diesen Veröffentlichungen ist unentgeltlich.

³ Die vom Bund und den Kantonen mit der Entwicklung und dem Betrieb der Internetplattform beauftragte Organisation kann von den Auftraggebern, den Anbietern sowie weiteren Personen, welche die Plattform oder damit verbundene Dienstleistungen nutzen, Entgelte oder Gebühren erheben. Diese bemessen sich nach der Anzahl der Veröffentlichungen beziehungsweise nach dem Umfang der genutzten Leistungen.

⁴ Für jeden Auftrag im Staatsvertragsbereich, der nicht in einer Amtssprache der Welthandelsorganisation (WTO) ausgeschrieben wird, veröffentlicht der Auftraggeber zeitgleich mit der Ausschreibung eine Zusammenfassung der Anzeige in einer Amtssprache der WTO. Die Zusammenfassung enthält mindestens:

- a. den Gegenstand der Beschaffung;
- b. die Frist für die Abgabe der Angebote oder Teilnahmeanträge;
- c. die Bezugsquelle für die Ausschreibungsunterlagen.

⁵ Ausserhalb des Staatsvertragsbereichs ist auf die sprachlichen Verhältnisse des Gebiets Rücksicht zu nehmen, in welchem der Auftrag zur Ausführung gelangt.

⁶ Im Staatsvertragsbereich erteilte Zuschläge sind in der Regel innerhalb von 30 Tagen zu veröffentlichen. Die Mitteilung enthält folgende Angaben:

- a. Art des angewandten Verfahrens;
- b. Gegenstand und Umfang des Auftrags;
- c. Name und Adresse des Auftraggebers;
- d. Datum des Zuschlags;
- e. Name und Adresse des berücksichtigten Anbieters;
- f. Gesamtpreis des berücksichtigten Angebots einschliesslich Mehrwertsteuer.

⁷ Die Kantone können zusätzliche Publikationsorgane vorsehen.

Art. 49 *Aufbewahrung der Unterlagen*

¹ Die Auftraggeber bewahren die massgeblichen Unterlagen im Zusammenhang mit einem Vergabeverfahren während mindestens drei Jahren ab rechtskräftigem Zuschlag auf.

² Zu den aufzubewahrenden Unterlagen gehören:

- a. die Ausschreibung;
- b. die Ausschreibungsunterlagen;
- c. das Protokoll der Angebotsöffnung;
- d. die Korrespondenz über das Vergabeverfahren;
- e. die Bereinigungsprotokolle;
- f. Verfügungen im Rahmen des Vergabeverfahrens;
- g. das berücksichtigte Angebot;
- h. Daten zur Rückverfolgbarkeit der elektronischen Abwicklung einer Beschaffung;
- i. Dokumentationen über im Staatsvertragsbereich freihändig vergebene öffentliche Aufträge.

³ Alle Unterlagen sind für die Dauer ihrer Aufbewahrung vertraulich zu behandeln, soweit diese Vereinbarung nicht eine Offenlegung vorsieht. Vorbehalten bleibt die Auskunftspflicht, soweit hierfür eine gesetzliche Grundlage besteht.

Art. 50 *Statistik*

¹ Die Kantone erstellen innerhalb von zwölf Monaten nach Ablauf jedes Kalenderjahres zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) eine elektronisch geführte Statistik über die Beschaffungen des Vorjahres im Staatsvertragsbereich.

² Die Statistiken enthalten mindestens die folgenden Angaben:

- a. Anzahl und Gesamtwert der öffentlichen Aufträge jedes Auftraggebers gegliedert nach Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen unter Angabe der CPC- oder CPV-Klassifikation;
- b. Anzahl und Gesamtwert der öffentlichen Aufträge, die im freihändigen Verfahren vergeben wurden;
- c. wenn keine Daten vorgelegt werden können: Schätzungen zu den Angaben gemäss Buchstaben a und b mit Erläuterungen zur eingesetzten Schätzungsmethode.

³ Der Gesamtwert ist jeweils einschliesslich Mehrwertsteuer anzugeben.

⁴ Die Gesamtstatistik des SECO ist unter Vorbehalt des Datenschutzes und der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen öffentlich zugänglich.

8. Rechtsschutz

Art. 51 *Eröffnung von Verfügungen*

¹ Der Auftraggeber eröffnet Verfügungen durch Veröffentlichung oder durch individuelle Zustellung an die Anbieter. Die Anbieter haben vor Eröffnung der Verfügung keinen Anspruch auf rechtliches Gehör.

² Beschwerdefähige Verfügungen sind summarisch zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

³ Die summarische Begründung eines Zuschlags umfasst:

- a. die Art des Verfahrens und den Namen des berücksichtigten Anbieters;
- b. den Gesamtpreis des berücksichtigten Angebots;
- c. die massgebenden Merkmale und Vorteile des berücksichtigten Angebots;
- d. gegebenenfalls eine Darlegung der Gründe für eine freihändige Vergabe.

⁴ Der Auftraggeber darf keine Informationen bekanntgeben, wenn dadurch:

- a. gegen geltendes Recht verstossen würde oder öffentliche Interessen verletzt würden;
- b. berechnete wirtschaftliche Interessen der Anbieter beeinträchtigt würden; oder
- c. der lautere Wettbewerb zwischen den Anbietern gefährdet würde.

Art. 52 *Beschwerde*

¹ Gegen Verfügungen der Auftraggeber ist mindestens ab dem für das Einladungsverfahren massgebenden Auftragswert die Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht als einzige kantonale Instanz zulässig.

² Für Beschwerden gegen Beschaffungen der oberen kantonalen Gerichtsbehörden ist das Bundesgericht direkt zuständig.

³ Ausländische Anbieter sind bei Aufträgen ausserhalb des Staatsvertragsbereichs zur Beschwerde nur zugelassen, soweit der Staat, in dem sie ihren Sitz haben, Gegenrecht gewährt.

Art. 53 *Beschwerdeobjekt*

¹ Durch Beschwerde anfechtbar sind ausschliesslich die folgenden Verfügungen:

- a. die Ausschreibung des Auftrags;
- b. der Entscheid über die Auswahl der Anbieter im selektiven Verfahren;
- c. der Entscheid über die Aufnahme eines Anbieters in ein Verzeichnis oder über die Streichung eines Anbieters aus einem Verzeichnis;
- d. der Entscheid über Ausstandsbegehren;
- e. der Zuschlag;
- f. der Widerruf des Zuschlags;
- g. der Abbruch des Verfahrens;
- h. der Ausschluss aus dem Verfahren;
- i. die Verhängung einer Sanktion.

² Anordnungen in den Ausschreibungsunterlagen, deren Bedeutung erkennbar ist, müssen zusammen mit der Ausschreibung angefochten werden.

³ Auf Beschwerden gegen die Verhängung einer Sanktion finden die Bestimmungen dieser Vereinbarung zum rechtlichen Gehör im Verfügungsverfahren, zur aufschiebenden Wirkung und zur Beschränkung der Beschwerdegründe keine Anwendung.

⁴ Verfügungen nach Absatz 1 Buchstaben c und i können unabhängig vom Auftragswert durch Beschwerde angefochten werden.

⁵ Im Übrigen ist der Rechtsschutz gegen Verfügungen nach dieser Vereinbarung ausgeschlossen.

⁶ Die Beschwerde gegen den Abschluss von Einzelverträgen nach Artikel 25 Absätze 4 und 5 ist ausgeschlossen.

Art. 54 *Aufschiebende Wirkung*

¹ Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.

² Das kantonale Verwaltungsgericht kann einer Beschwerde auf Gesuch hin aufschiebende Wirkung gewähren, wenn die Beschwerde als ausreichend begründet erscheint und keine überwiegenden öffentlichen Interessen ent-

gegenstehen. Zur Frage der aufschiebenden Wirkung findet in der Regel nur ein Schriftenwechsel statt.

³ Ein rechtsmissbräuchliches oder treuwidriges Gesuch um aufschiebende Wirkung wird nicht geschützt. Schadenersatzansprüche des Auftraggebers und des berücksichtigten Anbieters sind von den Zivilgerichten zu beurteilen.

Art. 55 *Anwendbares Recht*

¹ Das Verfügungs- und das Beschwerdeverfahren richten sich nach den Bestimmungen der kantonalen Gesetze über die Verwaltungsrechtspflege, soweit diese Vereinbarung nichts anderes bestimmt.

Art. 56 *Beschwerdefrist, Beschwerdegründe und Legitimation*

¹ Beschwerden müssen schriftlich und begründet innert 20 Tagen seit Eröffnung der Verfügung eingereicht werden.

² Es gelten keine Gerichtsferien.

³ Mit der Beschwerde können gerügt werden:

- a. Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens; sowie
- b. die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts.

⁴ Die Angemessenheit einer Verfügung kann im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens nicht überprüft werden.

⁵ Gegen Zuschläge im freihändigen Verfahren kann nur Beschwerde führen, wer nachweist, dass er die nachgefragten Leistungen oder damit substituierbare Leistungen erbringen kann und erbringen will. Es kann nur gerügt werden, das freihändige Verfahren sei zu Unrecht angewandt oder der Zuschlag sei aufgrund von Korruption erteilt worden.

Art. 57 *Akteneinsicht*

¹ Im Verfügungsverfahren besteht kein Anspruch auf Akteneinsicht.

² Im Beschwerdeverfahren ist dem Beschwerdeführer auf Gesuch hin Einsicht in die Bewertung seines Angebots und in weitere entscheidrelevante Verfahrensakten zu gewähren, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

Art. 58 *Beschwerdeentscheid*

¹ Die Beschwerdeinstanz kann in der Sache selbst entscheiden oder diese an die Vorinstanz oder an den Auftraggeber zurückweisen. Im Fall einer Zurückweisung hat sie verbindliche Anweisungen zu erteilen.

² Erweist sich die Beschwerde als begründet und ist der Vertrag mit dem berücksichtigten Anbieter bereits abgeschlossen, so stellt die Beschwerdeinstanz fest, inwiefern die angefochtene Verfügung das anwendbare Recht verletzt.

³ Gleichzeitig mit der Feststellung der Rechtsverletzung entscheidet die Beschwerdeinstanz über ein allfälliges Schadenersatzbegehren.

⁴ Der Schadenersatz ist beschränkt auf die erforderlichen Aufwendungen, die dem Anbieter im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Einreichung seines Angebots erwachsen sind.

Art. 59 *Revision*

¹ Hat die Beschwerdeinstanz über ein Revisionsgesuch zu entscheiden, so gilt Artikel 58 Absatz 2 sinngemäss.

9. Behörden

Art. 60 *Kommission Beschaffungswesen Bund-Kantone*

¹ Die Überwachung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens obliegt der Kommission Beschaffungswesen Bund-Kantone (KBBK). Diese setzt sich paritätisch aus Vertretern des Bundes und der Kantone zusammen. Das Sekretariat wird vom SECO sichergestellt.

² Die KBBK nimmt insbesondere folgende Aufgaben wahr:

- a. Ausarbeitung der Position der Schweiz in internationalen Gremien zu Händen des Bundesrates und Beratung der Schweizer Verhandlungsdelegationen;
- b. Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches zwischen Bund und Kantonen und Erarbeitung von Empfehlungen betreffend die Umsetzung internationaler Verpflichtungen in Schweizer Recht;
- c. Pflege der Beziehungen zu ausländischen Überwachungsbehörden;
- d. Erteilung von Ratschlägen und Vermittlung in Einzelfällen bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit Geschäften nach den Buchstaben a–c.

³ Bestehen Anhaltspunkte dafür, dass internationale Verpflichtungen der Schweiz über das öffentliche Beschaffungswesen verletzt werden, so kann die KBBK bei den Behörden des Bundes oder der Kantone intervenieren und sie veranlassen, den Sachverhalt abzuklären und bei festgestellten Missständen die erforderlichen Massnahmen zu treffen.

⁴ Die KBBK kann Gutachten erstellen oder Sachverständige damit beauftragen.

⁵ Sie gibt sich ein Geschäftsreglement. Dieses bedarf der Genehmigung des Bundesrates und des InöB.

Art. 61 *Interkantonales Organ*

¹ Die Mitglieder der an der Vereinbarung beteiligten Kantone in der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) bilden das Interkantonale Organ für das öffentliche Beschaffungswesen (InöB).

² Das InöB nimmt insbesondere folgende Aufgaben wahr:

- a. Erlass dieser Vereinbarung;
- b. Änderungen dieser Vereinbarung unter Vorbehalt der Zustimmung der beteiligten Kantone;
- c. Anpassung der Schwellenwerte;
- d. Vorschlag an den Bundesrat für die Befreiung von der Unterstellung unter diese Vereinbarung und Entgegennahme diesbezüglicher Gesuche der Auftraggeber nach Artikel 7 Absatz 1 (Auslinkklausel);
- e. Kontrolle über die Umsetzung dieser Vereinbarung durch die Kantone und Bezeichnung einer Kontrollstelle;
- f. Führen der Liste über sanktionierte Anbieter und Subunternehmer nach Massgabe von Artikel 45 Absatz 3;
- g. Regelung der Organisation und des Verfahrens für die Anwendung dieser Vereinbarung;
- h. Tätigkeiten als Kontaktstelle im Rahmen der internationalen Übereinkommen;
- i. Bezeichnung der kantonalen Delegierten in nationalen und internationalen Gremien sowie Genehmigung der entsprechenden Geschäftsreglemente.

³ Das InöB trifft seine Entscheide mit Dreiviertelmehrheit der Anwesenden, sofern mindestens die Hälfte der beteiligten Kantone vertreten ist. Jeder beteiligte Kanton hat eine Stimme, die von einem Mitglied der Kantonsregierung wahrgenommen wird.

⁴ Das InöB arbeitet mit den Konferenzen der Vorsteher der betroffenen kantonalen Direktionen, mit den Fachkonferenzen der Kantone und mit dem Bund zusammen.

Art. 62 *Kontrollen*

¹ Die Kantone überwachen die Einhaltung dieser Vereinbarung.

² Das InöB behandelt Anzeigen von Kantonen bezüglich der Einhaltung dieser Vereinbarung durch andere Kantone.

³ Private können Anzeigen bezüglich der Einhaltung dieser Vereinbarung durch die Kantone an das InöB richten. Die Anzeige verleiht weder Parteirechte noch Anspruch auf einen Entscheid.

⁴ Das InöB erlässt hierzu ein Reglement.

10. Schlussbestimmungen

Art. 63 *Beitritt, Austritt, Änderung und Aufhebung*

¹ Jeder Kanton kann der Vereinbarung durch Erklärung gegenüber dem InöB beitreten.

² Der Austritt kann auf das Ende eines Kalenderjahres erfolgen. Er ist sechs Monate im Voraus dem InöB anzuzeigen.

³ Der Beitritt und der Austritt sowie die Änderung oder Aufhebung dieser Vereinbarung werden der Bundeskanzlei durch das InöB zur Kenntnis gebracht.

⁴ Die Kantone können unter Beachtung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz Ausführungsbestimmungen insbesondere zu den Artikeln 10, 12 und 26 erlassen.

Art. 64 *Übergangsrecht*

¹ Vergabeverfahren, die vor Inkrafttreten dieser Vereinbarung eingeleitet wurden, werden nach bisherigem Recht zu Ende geführt.

² Im Fall des Austrittes eines Kantons gilt diese Vereinbarung für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, die vor dem Ende eines Kalenderjahres, auf das der Austritt wirksam wird, ausgeschrieben werden.

Art. 65 *Inkrafttreten*

¹ Diese Vereinbarung tritt in Kraft, sobald ihr zwei Kantone beigetreten sind. Das Inkrafttreten wird der Bundeskanzlei durch das InöB zur Kenntnis gebracht.

² Für Kantone, die dieser Vereinbarung nicht beigetreten sind, gilt weiterhin die Vereinbarung vom 15. März 2001.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Das Inkrafttreten richtet sich nach Artikel 65 der Vereinbarung.

Anhang 1

Schwellenwerte im Staatsvertragsbereich

a) *Government Procurement Agreement GPA (WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen)*

Auftraggeber	Auftragswert CHF (Auftragswert SZR)		
	<i>Bauleistungen (Gesamtwert)</i>	<i>Lieferungen</i>	<i>Dienstleistungen</i>
Kantone	8 700 000 CHF (5 000 000 SZR)	350 000 CHF (200 000 SZR)	350 000 CHF (200 000 SZR)
Behörden und öffentliche Unternehmen in den Sektoren Wasser, Energie, Verkehr und Telekommunikation	8 700 000 CHF (5 000 000 SZR)	700 000 CHF (400 000 SZR)	700 000 CHF (400 000 SZR)

- b) Gemäss Bilateralem Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind auch folgende Auftraggeber dem Staatsvertragsbereich unterstellt:

Auftraggeber	Auftragswert CHF (Auftragswert EURO)		
	Bauleistungen (Gesamtwert)	Lieferungen	Dienstleistungen
Gemeinden / Bezirke	8 700 000 CHF (6 000 000 EURO)	350 000 CHF (240 000 EURO)	350 000 CHF (240 000 EURO)
Private Unternehmen mit ausschliesslichen oder besonderen Rechten in den Sektoren Wasser, Energie und Verkehr	8 700 000 CHF (6 000 000 EURO)	700 000 CHF (480 000 EURO)	700 000 CHF (480 000 EURO)

Öffentliche sowie aufgrund eines besonderen oder ausschliesslichen Rechts tätige private Unternehmen im Bereich des Schienenverkehrs und der Gas- und Wärmeversorgung	8 000 000 CHF (5 000 000 EURO)	640 000 CHF (400 000 EURO)	640 000 CHF (400 000 EURO)
Öffentliche sowie aufgrund eines besonderen oder ausschliesslichen Rechts tätige private Unternehmen im Bereich der Telekommunikation*	8 000 000 CHF (5 000 000 EURO)	960 000 CHF (600 000 EURO)	960 000 CHF (600 000 EURO)

*Dieser Bereich ist ausgeklint (VO des UVEK über die Nichtunterstellung unter das öffentliche Beschaffungsrecht, insbesondere Anhang – SR 172.056.111)

Anhang 2

Schwellenwerte und Verfahren im von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich

Verfahrensarten	Lieferungen (Auftragswert CHF)	Dienstleistungen (Auftragswert CHF)	Bauleistungen (Auftragswert CHF)	
			Baunebengewerbe	Bauhauptgewerbe
Freihändiges Verfahren	unter 150 000	unter 150 000	unter 150 000	unter 300 000
Einladungsverfahren	unter 250 000	unter 250 000	unter 250 000	unter 500 000
Offenes / selektives Verfahren	ab 250 000	ab 250 000	ab 250 000	ab 500 000

Anhang 3

Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)¹

- Übereinkommen Nr. 29 vom 28. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit (SR 0.822.713.9);
- Übereinkommen Nr. 87 vom 9. Juli 1948 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes (SR 0.822.719.7);
- Übereinkommen Nr. 98 vom 1. Juli 1949 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen (SR 0.822.719.9);
- Übereinkommen Nr. 100 vom 29. Juni 1951 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit (SR 0.822.720.0);
- Übereinkommen Nr. 105 vom 25. Juni 1957 über die Abschaffung der Zwangsarbeit (SR 0.822.720.5);
- Übereinkommen Nr. 111 vom 25. Juni 1958 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (SR 0.822.721.1);
- Übereinkommen Nr. 138 vom 26. Juni 1973 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (SR 0.822.723.8);
- Übereinkommen Nr. 182 vom 17. Juni 1999 über das Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (SR 0.822.728.2).

¹ Als wesentliche internationale Arbeitsstandards kann der Auftraggeber neben den Kernübereinkommen gemäss diesem Anhang die Einhaltung von Prinzipien aus weiteren Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) verlangen, soweit die Schweiz sie selbst ratifiziert hat.

Anhang 4

Massgebliche Übereinkommen zum Schutz der Umwelt und der natürlichen Ressourcen

- Wiener Übereinkommen vom 22. März 1985 zum Schutz der Ozonschicht (SR 0.814.02) und das im Rahmen dieses Übereinkommens geschlossene Montrealer Protokoll vom 16. September 1987 über die Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen (SR 0.814.021);
- Basler Übereinkommen vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (SR 0.814.05);
- Stockholmer Übereinkommen vom 22. Mai 2001 über persistente organische Schadstoffe (SR 0.814.03);
- Rotterdamer Übereinkommen vom 10. September 1998 über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel im internationalen Handel (SR 0.916.21);
- Übereinkommen vom 5. Juni 1992 über die Biologische Vielfalt (SR 0.451.43);
- Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 9. Mai 1992 (SR 0.814.01);
- Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen vom 3. März 1973 (SR 0.453);
- Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung vom 13. November 1979 und die im Rahmen dieses Übereinkommens von der Schweiz ratifizierten acht Protokolle (SR 0.814.32).

B. Einführungsgesetz zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (EG IVöB)

(Vom)

Die Landsgemeinde,

gestützt auf Artikel 5, Artikel 9 und Artikel 11 des Binnenmarktgesetzes (BGBM) und Artikel 63 Absatz 4 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 (IVöB),

erlässt:

I.

Art. 1 *Gegenstand*

¹ Dieses Gesetz regelt die Einführung der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 (IVöB) im Kanton Glarus.

Art. 2 *Veröffentlichungen*

¹ Die Auftraggeber veröffentlichen Zuschlüsse, die ausserhalb des Staatsvertragsbereichs freihändig gemäss Artikel 21 Absatz 2 IVöB erteilt wurden, gemäss Artikel 48 Absatz 1 IVöB.

Art. 3 *Rechtsschutz*

¹ Die Beschwerde gegen Verfügungen der Auftraggeber (Art. 52 Abs. 1 IVöB) ist ab Stufe Einladungsverfahren zulässig.

Art. 4 *Meldung von Ausschlüssen*

¹ Bei Ausschlüssen gemäss Artikel 45 Absatz 1 IVöB stellt der Auftraggeber dem Kanton eine Kopie des rechtskräftigen Entscheids zu. Dieser erstattet Meldung an das Interkantonale Organ für das öffentliche Beschaffungswesen (InöB).

Art. 5 *Zuschlagskriterien*

¹ Zusätzlich zu den in Artikel 29 IVöB erwähnten Kriterien können, unter Beachtung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz, die Kriterien «unterschiedliche Preisniveaus in den Ländern, in welchen die Leistung erbracht wird» und «Verlässlichkeit des Preises» berücksichtigt werden.

Art. 6 *Ausführungsbestimmungen*

¹ Der Regierungsrat erlässt die Ausführungsbestimmungen zur IVöB und regelt darin die Einzelheiten des Verfahrens, des Vollzugs und der Organisation.

² Er wird insbesondere ermächtigt:

- a. die für den Vollzug, die Kontrollen und die Aufsicht verantwortlichen Stellen zu bezeichnen (Art. 12 Abs. 5, Art. 28 Abs. 1, Art. 45 Abs. 1–5, Art. 50 Abs. 1 und Art. 62 Abs. 1 und Abs. 2 IVöB);
- b. die Modalitäten zum elektronischen Verfahren (elektronische Abgabe von Angeboten und Eröffnung von Verfügungen) zu definieren (Art. 34 Abs. 2 IVöB);
- c. Angebotsöffnungen als öffentlich vorzusehen (Art. 37 IVöB);
- d. zusätzliche Publikationsorgane vorzusehen (Art. 48 Abs. 7 IVöB);
- e. zusätzliche Statistiken und Meldepflichten der Auftraggeber vorzusehen;
- f. die Befugnis des Auftraggebers zur Eröffnung von Verfügungen zu delegieren (Art. 51 Abs. 1 IVöB);
- g. die für den einheitlichen Vollzug, das Führen der Statistiken, die Auskunftserteilung und die Aus- und Weiterbildung im öffentlichen Beschaffungswesen zuständige kantonale Stelle zu bezeichnen;
- h. Massnahmen vorzusehen, welche die Auftraggeber gegen Risiken wie das Fehlverhalten von Anbietern oder des Beschaffungspersonals treffen.

II.

GS V D/1/1, Gesetz über die Kantonale Sachversicherung Glarus (Sachversicherungsgesetz, SachVG) vom 2. Mai 2010 (Stand 1. Januar 2023), wird wie folgt geändert:

Art. 3a (neu)

Öffentliches Beschaffungswesen

¹ Die Glarnersach ist für Anlageinvestitionen dem öffentlichen Beschaffungswesen nicht unterstellt.

III.

GS II G/2/1, Kantonales Submissionsgesetz vom 4. Mai 1997, wird aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

§ 11 Memorialsantrag «Veranlagung von Runsenkorporationsmitgliedern»

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird der Memorialsantrag «Veranlagung von Runsenkorporationsmitgliedern» unterbreitet. Die Runsenkorporation Rüti möchte, dass Runsenkorporationen ihre Mitglieder in einem einfachen Verfahren belasten dürfen. Konkret sollen Korporationen mit Runsen ohne übermässiges Schadenpotenzial und überlappenden Gefährdungspereimetern eine Veranlagung mit einheitlichen Perimeterbeiträgen durchführen können. Das Gefahrenelement soll in diesen Fällen nicht mehr zwingend in die Veranlagung einfließen müssen. Dadurch müssten die Korporationen keine Gefahrenkarten vor allen Massnahmen mehr erstellen. Diese zeigen auf, wie stark eine Liegenschaft von Schutzmassnahmen profitiert, die durch die Korporation umgesetzt wurden. Davon hängt wiederum die Höhe des Beitrags eines Liegenschaftsbesitzers an die Korporation ab. Die Antragstellerin erachtet die Erarbeitung dieser Grundlagen als aufwendig und unnötig.

Der Landrat empfiehlt die Ablehnung des Memorialsantrags. Denn dessen Umsetzung lässt sich nicht mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbaren: Wer stärker von den Massnahmen einer Korporation profitiert, muss sich daran auch stärker beteiligen. Einheitliche Beiträge sind nur dort grundsätzlich möglich, wo namentlich auch die Gefährdung gleich gross ist. Um dies festzustellen, ist in jedem Fall eine Gefahrenkarte vor allen Massnahmen zu erstellen. Das eigentliche Ziel der Antragstellerin, auf solche Karten verzichten zu können, lässt sich somit nicht realisieren. Die Antragstellerin wollte ihren Antrag dann auch zurückziehen, was aufgrund des fortgeschrittenen Prozesses jedoch rechtlich nicht mehr möglich war.

Die ursprüngliche Vorlage enthielt nebst dem Memorialsantrag verschiedene, überwiegend formelle Anpassungen des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus. Damit sollte die Rechtswirklichkeit im Gesetz nachvollzogen werden. Nach einer intensiven Diskussion über die Streichung einer Bestimmung, welche den Kanton im Bereich der Kantonsstrassen von Wahrpflichten bzw. entsprechenden Beiträgen an Korporationen ausnimmt, wies der Landrat diesen Teil der Vorlage an den Regierungsrat zurück. Er bildet keinen Teil dieses Geschäfts mehr.

1. Ausgangslage

Am 2. März 2021 reichte die Runsenkorporation Rüti folgenden Memorialsantrag in der Form der allgemeinen Anregung mit folgendem Wortlaut ein:

«Hiermit stellen wir einen Memorialsantrag zuhanden einer nächsten Landsgemeinde:

Es seien die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, dass Korporationen mit Runsen ohne übermässiges Schadenpotenzial und überlappenden Gefährdungspereimetern eine Veranlagung mit einheitlichen Perimeterbeiträgen durchführen können.

Begründung

In den 1990er-Jahren wurden diverse Runsenkorporationen im Grosstal und auch im Kleintal gegründet, welche jeweils sämtliche Runsen auf dem jeweiligen Gemeindegebiet umfassten. Die Veranlagungsgrundsätze und auch -Ansätze wurden jeweils für das ganze Dorf einheitlich angesetzt. Dies funktioniert bis jetzt sehr gut und hat eine breite Akzeptanz bei den Liegenschaftseigentümern.

Im Rahmen der Gemeindegemeinschaft wurden auch die diversen Korporationen unter die Lupe genommen und teilweise in die jeweiligen Gemeindeverwaltungen integriert (Strassen- und Wasserkorporationen). Die Runsenkorporationen sollen aber auf Wunsch von Kanton und Gemeinden weiterhin eigenständig bestehen bleiben.

Nachdem diese Korporationen über 20 Jahre so gewirkt haben, ist nun das Departement des Innern, Korporationsaufsicht, auf diese Korporationen aufmerksam geworden, weil diese Art Veranlagung nach den Erkenntnissen der Korporationsaufsicht nicht genau den Buchstaben im ZGB entsprechen sollen. Es wird nun verlangt, dass alle Korporationen eine «differenzierte Perimeterveranlagung» ausarbeiten müssten. Zu diesem Zweck müssen «Gefahrenkarten vor allen Massnahmen» ausgearbeitet werden.

Kostenpunkt

Das heisst in unserem Fall eine Gefahrenkarte mit der Situation vor 1875: Damals wurden, schriftlich belegt, die ersten Verbauungen in der Erlenrunse erstellt (Offerte von Marty Ingenieure für diese Gefahrenkarte 10 000 Fr.).

Aufgrund dieser (neuen) Gefahrenkarte sollen dann die Perimeterveranlagungen für die einzelnen Liegenschaften vorgenommen werden. Dies ist nur mit einem enormen finanziellen und zeitlichen Aufwand zu realisieren und bringt unter dem Strich keinen Mehrwert. Da jede neue Veranlagung anfechtbar ist und jede Einsprache aufgearbeitet werden muss, allenfalls unter Beizug von Rechtsanwältinnen, kann das die diversen Runsenkorporationen ungeahnte Summen kosten.

Der Sinn und Zweck unserer Korporationen ist, «mit möglichst wenig Aufwand den grösstmöglichen Schutz vor den Runsen zu realisieren.» Dies steht im Fokus und nicht das Entsprechen von jedem einzelnen Komma in allen möglichen Gesetzesartikeln und schon gar nicht das Füttern von Anwältinnen und das Ausfechten von Rechtsstreitigkeiten vor Gerichten. Die Annahme unseres Antrags, würde uns wieder absolut legal und unanfechtbar machen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, unseren Memorialsantrag wohlwollend zu beurteilen und im befürwortenden Sinne an den Landrat weiterzuleiten.»

Die Begründung des Antrags lässt darauf schliessen, dass die Antragstellerin bei der Veranlagung von Korporationsmitgliedern auf die Berücksichtigung des Gefahrenmoments (und damit auf eine entsprechende Analyse, welche in einer Gefahrenkarte vor allen Massnahmen mündet) verzichten möchte.

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag im August 2021 für rechtlich zulässig und erheblich. Die Antragstellerin wollte den Antrag im November 2022 im Wissen um die regierungsrätliche Beurteilung des Anliegens wieder zurückziehen. Dies war jedoch nicht mehr möglich, nachdem der Landrat den Memorialsantrag bereits für erheblich erklärt hatte. Dieser ist folglich der Landsgemeinde zu unterbreiten.

2. Übergeordnetes bzw. geltendes Recht

Eine Korporation ist eine Körperschaft, in der sich Liegenschaftsbesitzer zusammenschliessen, um ein gemeinsames Ziel zu verfolgen; im Falle von Runsenkorporationen etwa den Schutz eines gewissen Gebiets – dem Perimeter einer Korporation – vor den Auswirkungen eines Hochwassers in einer Runse. Korporationsmitglieder werden von der Korporation veranlagt. Der Begriff «Veranlagung» meint die Beteiligungspflicht der Korporationsmitglieder bzw. die «nähere Ausmittlung des Umfangs der Beteiligung». Aus der «Veranlagung» resultieren die «Anlagen». Diese werden multipliziert mit einem (einheitlichen) Anlagebeitrag (Geldbetrag pro Anlage). Als Ergebnis resultiert der sogenannte Perimeter- bzw. Korporationsbeitrag. Die Veranlagung richtet sich nach der

- a. Grösse (der Liegenschaften und Bauwerke);
- b. nach dem Wert der Liegenschaften und Bauwerke; sowie
- c. nach der (diesen Liegenschaften und Bauwerken) *voraussichtlich drohenden Gefahr*.

Ähnliche, bereits auf einzelnen Grundstücken haftende Lasten oder Dienstbarkeiten sind dabei angemessen zu berücksichtigen.

Bei Perimeterbeiträgen handelt es sich um sogenannte Kausalabgaben. Deren Höhe wird durch das Kostendeckungsprinzip bestimmt: Die Abgaben dürfen – vereinfacht gesagt – nicht höher sein als der Wert der Gegenleistung; hier also die Kosten für Bau und Unterhalt von Schutzbauten an Runsen oder Bächen. Beiträge auf Vorrat, die keinen direkten Zweck haben, sind unzulässig. Die Verteilung der Abgabelast unter den betroffenen Korporationsmitgliedern wird wiederum durch das Äquivalenzprinzip bestimmt. Dieses besagt, dass die Höhe des Beitrags eines einzelnen Korporationsmitglieds davon abhängt, wie stark dieses von einer Korporation profitiert. Je grösser der individuelle Nutzen ist, desto grösser ist auch der Beitrag. Dies verlangt nach einer entsprechend abgestuften Beitragsberechnung (z. B. nach Wert und Grösse der Liegenschaften und Bauwerke oder nach Gefahrenklassen wie in Art. 200 Abs. 2 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus, EG ZGB, vorgesehen). Es gilt dies namentlich, wenn der Perimeter weit gezogen ist und ein ganzes Dorf umfasst. Diese Differenzierung unter den Korporationsmitgliedern verlangt auch das verfassungsmässige Rechtsgleichheitsgebot. Danach sind die Kosten für den Bau und Unterhalt von Einrichtungen und Massnahmen an Wasserläufen und Runsen zum Schutz des Grundeigentums im unmittelbaren und mittelbaren Einzugsgebiet so differenziert auf die Grundstücke zu verteilen, dass die Eigentümer nicht ungleich behandelt werden. Grundeigentümer, die von einer Schutzbaute gleich stark profitieren, sollen also auch gleich viel dazu beitragen – und mehr, als Grundeigentümer, die weniger stark profitieren. Dies gilt selbstredend auch, wenn die Gemeinden Aufgaben einer Korporation übernehmen (vgl. Art. 200 Abs. 3 EG ZGB). Diese sind an diesen Verfassungsgrundsatz genauso gebunden.

Nachfolgend wird die (Un-)Vereinbarkeit der einzelnen Aspekte des Memorialsantrags mit dem übergeordneten Recht im Detail aufgezeigt.

2.1. Vereinheitlichung

Die Antragstellerin verlangt «einheitliche Perimeterbeiträge» und somit, dass auf eine Differenzierung nach der Gefährdung bzw. nach dem wirtschaftlichen Sondervorteil verzichtet werden kann. Dies ist im Lichte des Äquivalenzprinzips und des Rechtsgleichheitsgebots nur zulässig, wenn sämtliche Liegenschaften und Bau-

werke auch tatsächlich in gleicher Weise gefährdet sind. Weder das (tiefe) Schadenpotenzial einer Runse noch eine allfällige Überlappung von Gefahrenperimetern – für die das geltende kantonale Recht mit dem Artikel 200 Absatz 2 EG ZGB bereits eine Regelung kennt – ändert an diesem Grundsatz etwas. Eine darüber hinausgehende Umsetzung des Memorialsantrags wäre verfassungswidrig.

Mit anderen Worten: Einheitliche Perimeterbeiträge können sich nur ergeben, wenn sowohl in Bezug auf die Grösse als auch auf den Wert der Liegenschaften und Bauwerke sowie nach der ihnen voraussichtlich drohenden Gefahr keine relevanten Unterscheidungen zu machen sind. Bei Liegenschaften, die bezüglich all dieser Kriterien vergleichbar sind, wäre eine differenzierende Veranlagung gar unzulässig.

Die Erhebung von Beiträgen von Korporationsmitgliedern unabhängig von der Grösse und dem Wert der Liegenschaften und Bauwerke sowie ungeachtet der ihnen voraussichtlich drohenden Gefahr käme indes einem Verzicht auf eine Veranlagung überhaupt gleich.

2.2. Handlungsspielraum

Gestützt darauf kam der Regierungsrat zum Schluss, dass eine Umsetzung des als allgemeine Anregung eingereichten Memorialsantrags zwar im Grunde rechtlich möglich, der Antrag mit übergeordnetem Recht vereinbar sei und sich verfassungskonform auslegen lasse. Deshalb sei er unter diesem Aspekt grundsätzlich zulässig. Er wies jedoch darauf hin, dass aufgrund der Vorgaben des übergeordneten Rechts der verbleibende Spielraum für eine Umsetzung so eng sei, dass sich die eigentliche Absicht der Antragstellerin, bei der Veranlagung auf die Analyse der Gefährdungslage vor der Ergreifung von Massnahmen zu verzichten, nicht entsprochen werden könne. Der Memorialsantrag verspreche mehr, als er aufgrund der Vorgaben des übergeordneten Rechts einlösen könne.

In der Praxis ist es schwer vorstellbar, dass entlang einer einzelnen Runse (mit nicht übermässigem Schadenpotenzial) oder gar in einem ganzen Dorf ausnahmslos alle Liegenschaften, in gleicher Weise gefährdet sein könnten, sodass auf eine entsprechende Differenzierung verzichtet werden dürfte. Jedenfalls stellt sowohl für die Ermittlung des (nicht übermässigen) Schadenpotenzials als auch für die Ausmittlung der individuellen Gefährdung jeder einzelnen Liegenschaft die Gefahrenkarte vor allen Massnahmen eine unverzichtbare Grundlage dar. Nur gestützt auf eine solche Gefahrenanalyse ist eine differenzierte Veranlagung möglich bzw. könnte festgestellt werden, dass sich die Gefährdung nicht in einer relevanten Masse unterscheidet und deshalb auf eine entsprechende Differenzierung verzichtet werden kann.

3. Verzicht auf Umsetzung des Memorialsantrags

Das geltende Recht regelt somit bereits, wann die im Memorialsantrag geforderten «einheitlichen Perimeterbeiträge» möglich sind. Ausschlaggebend sind dabei die tatsächlichen Verhältnisse. Massgeblich ist Artikel 200 Absatz 2 EG ZGB in Verbindung mit dem Rechtsgleichheitsgebot. Dieser Grundsatz könnte zwar mit einem neuen Absatz 4 zu Artikel 200 EG ZGB ausdrücklich im Gesetz ausformuliert werden. Allerdings könnte aufgrund übergeordneten Rechts auch damit nicht dem Kern des Anliegens der Antragstellerin – der Verzicht auf eine Differenzierung der Perimeterbeiträge nach dem Gefahrenelement und somit Verzicht auf die Erarbeitung von Gefahrenkarten vor allen Massnahmen – entsprochen werden. Um feststellen zu können, ob alle Liegenschaften und Bauwerke der gleichen Gefährdung ausgesetzt sind (was eine Voraussetzung für einheitliche Beiträge ist), muss zwingend eine Gefahrenkarte vor allen Massnahmen erstellt werden.

Es führt dies die Sinnlosigkeit einer solchen Regelung vor Augen. Es erscheint nur logisch, dass auf Unterscheidungen dort verzichtet werden kann bzw. muss, wo sich keine relevanten Unterschiede zeigen. Eine derartige Norm würde eine Selbstverständlichkeit regeln. Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Landrat zuhänden der Landsgemeinde, den Memorialsantrag abzulehnen.

4. Vernehmlassung

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende sympathisierten mit dem Memorialsantrag, betonten den Solidaritätsgedanken und wünschten sich weitergehende Pauschalierungen, welche den Vollzug im Bereich Hochwasserschutz erleichtern und den administrativen Aufwand reduzieren würden. Mehrfach wurde die Forderung nach einer Anschlussgesetzgebung zum eidgenössischen Wasserbaugesetz gestellt.

5. Beratung der Vorlage im Landrat

5.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres unter dem Präsidium von Landrat Roger Schneider, Mollis, behandelte den Memorialsantrag. Die Kommission stellte fest, dass der Regierungsrat den Antrag zwar für rechtlich zulässig befunden habe, dass er nun aber dessen Ablehnung beantrage, weil er im Kern nicht umsetzbar sei. Die Kommission verortete darin einen Widerspruch. Es stelle sich die Frage, weshalb man den Antrag nicht von Anfang an für unzulässig erklärt habe bzw. ob dies nicht der bes-

sere Weg gewesen wäre. Dem wurde entgegengehalten, dass man in Bezug auf die rechtliche Zulässigkeit keinen strengen Massstab anlege und nach Möglichkeit Anträgen ihre rechtliche Zulässigkeit zuerkenne. Es sei ja auch nicht so, dass der Antrag überhaupt nicht umsetzbar sei. Allerdings sei mit dem Antrag nicht zu erreichen, was man beabsichtige – nämlich den Verzicht auf die Erarbeitung einer Gefahrenkarte vor allen Massnahmen. Die Umsetzung des Antrags würde darauf hinauslaufen, dass bei Runsen im Rahmen der Veranlagung auf das Gefahrenelement verzichtet werden darf (bzw. eigentlich verzichtet werden muss), wenn alle Liegenschaften gleich gefährdet sind oder auf eine Unterscheidung verzichtet werden könne. Die Gefährdung ist jedoch nur durch eine Gefahrenkarte vor allen Massnahmen zu ermitteln. Eine solche ist deshalb auf jeden Fall zu erstellen.

Die Kommission beantragte dem Landrat schliesslich, der Landsgemeinde die Ablehnung des Memorialsantrags zu empfehlen.

5.2. Landrat

Das Eintreten auf den Memorialsantrag war obligatorisch. Der Ablehnungsantrag zum Memorialsantrag war im Ratsplenum nicht umstritten. Einheitliche Beiträge innerhalb des Runsenperimeters könnten nur erhoben werden, wenn Grösse, Wert und potenzielle Gefährdung einer Liegenschaft praktisch identisch seien. Das sei faktisch kaum der Fall. Um das Gefahrenpotenzial von Runsen festzustellen, sei die Erstellung von Gefahrenkarten vor allen Massnahmen unabdingbar. Dies wurde seitens der Verwaltung auch mit der Antragstellerin so besprochen. Ein ins Auge gefasster Rückzug des Memorialsantrags war jedoch nicht mehr möglich, nachdem der Landrat diesen für erheblich erklärt hatte.

Intensiver befasste sich der Landrat mit der ursprünglich im Rahmen dieser Vorlage vorgeschlagenen Änderung des EG ZGB. Mit dieser wollte der Regierungsrat die aktuelle Rechtswirklichkeit in verschiedenen Bereichen im Gesetz abbilden. Weil der Zusammenhang mit dem Memorialsantrag nur mittelbar war und dieser nicht konkurrenziert werden sollte, wurde explizit auf materielle Rechtsänderungen verzichtet. Im Landrat entfachte sich jedoch eine Debatte über eine in der regierungsrätlichen Vorlage nicht enthaltene Bestimmung, wonach der Kanton nicht für Wuhrpflichten entlang von Kantonsstrassen herangezogen werden kann. Es wurde beantragt, diese Bestimmung aus dem Gesetz zu streichen. Weil dies jedoch eine materielle Rechtsänderung bedeutet hätte, deren rechtlichen und finanziellen Auswirkungen nicht genügend bekannt waren und eine allfällige Neuregelung in Kürze wieder obsolet werden könnte, wies der Landrat die Änderungen am EG ZGB an den Regierungsrat zurück. Dieser soll die Frage im Zusammenhang mit der anstehenden Neuordnung des Wasserrechts behandeln. Die Änderung des EG ZGB bildet somit keinen Bestandteil dieser Vorlage mehr.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag abzulehnen.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Veranlagung von Runsenkorporationsmitgliedern» abzulehnen.

§ 12 A. Änderung des Steuergesetzes B. Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Die Vorlage im Überblick

Die Vorlage beinhaltet einerseits eine Änderung des Steuergesetzes. Weil im Zusammenhang mit einer Überprüfung der kantonalen Steuerstrategie auch die Auswirkungen der Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) auf den Kanton und die Gemeinden analysiert wurden, befasst sich diese Vorlage auch mit dem kantonalen Finanzausgleich.

Überprüfung der Steuerstrategie

Die Steuerstrategie des Kantons Glarus von 2007 verfolgt zwei Ziele: Die Steuerbelastung für natürliche Personen bewegt sich im schweizerischen Mittel und diejenige für juristische Personen – also vor allem Unternehmen – ist vergleichbar mit dem Niveau der wichtigsten Konkurrenten im interkantonalen Steuerwettbewerb. Damit soll das Portemonnaie der Bevölkerung geschont und die Attraktivität des Kantons Glarus als Wohn- und Arbeitsort gesichert werden. Zur Umsetzung der Steuerstrategie entlastete der Kanton Glarus die natürlichen und juristischen Personen ab 2007 schrittweise.

Die Steuerstrategie und deren Umsetzung werden immer wieder überprüft. Das neueste externe Gutachten von 2022 kommt zum Schluss, dass die Ziele der Steuerstrategie grundsätzlich immer noch erreicht sind. Handlungsbedarf würde bezüglich der Einkommenssteuer am ehesten bei den Verheirateten und bei der Vermögenssteuer beim Mittelstand mit Vermögen zwischen 250 000 und 500 000 Franken bestehen. Bei den juristischen Personen gibt gemäss Studie keinen Handlungsbedarf. Der Regierungsrat schlug dem Landrat in der Folge eine Erhöhung der Abzüge bei den Vermögenssteuern und eine Senkung des Kantonssteuerfusses um 1 Prozentpunkt vor.

Der Landrat beantragt hingegen, auf die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Anpassungen zu verzichten und nur die Einkommenssteuertarife bei Verheirateten per 1. Januar 2024 zu senken. Davon profitieren 10 500 Haushalte mit durchschnittlich 270 Franken. Die erwarteten Steuerausfälle für Kanton, Gemeinden und Kirchgemeinden betragen gesamthaft rund 2,9 Millionen Franken.

Ausgleich der kalten Progression

Das Steuergesetz verlangt, dass der Regierungsrat dem Landrat Bericht und Antrag auf Anpassung der Steuersätze und Abzüge unterbreitet, wenn die Teuerung um mindestens 10 Prozent gestiegen ist. Damit soll verhindert werden, dass die Steuerpflichtigen aufgrund rein nominaler Lohnerhöhungen steuerlich real stärker belastet werden (sog. kalte Progression). Ende September 2022 wurde der massgebende Grenzwert mit einer Teuerung von 11 Prozent gegenüber dem Jahr 2001 überschritten. Eine Prüfung der Steuersätze zeigt jedoch, dass diese mit der Umsetzung der Steuerstrategie in den vergangenen Jahren bereits deutlich stärker gesenkt wurden. Die Teuerung wurde damit bereits kompensiert. Eine zusätzliche Senkung der Steuersätze zum Ausgleich der kalten Progression wäre mit Mindereinnahmen von bis zu 9,8 Millionen Franken verbunden. Eine solche Reduktion der Steuersätze wäre für Kanton und Gemeinden finanziell nicht tragbar. Hingegen soll die kalte Progression bei diversen Abzügen ausgeglichen werden. Gleichzeitig bleiben damit die Abzüge von Bund und Kanton grösstenteils identisch, was einen verständlichen und einfachen Vollzug ermöglicht. Künftig soll die kalte Progression bei den Steuersätzen und Abzügen jährlich automatisch ausgeglichen werden.

Weitere Änderungen des Steuergesetzes

Verschiedene Änderungen im Steuerrecht des Bundes sind zwingend im kantonalen Steuerrecht umzusetzen. Es geht dabei um die steuerliche Behandlung finanzieller Sanktionen, die Steuerfreiheit von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose und die Aktienrechtsrevision 2020.

Im Weiteren wurde der Maximalabzug für Kinderdrittbetreuungskosten auf Bundesebene ab dem 1. Januar 2023 von 10 100 auf 25 000 Franken pro Kind und Jahr erhöht. Zwecks Harmonisierung mit dem Bundesrecht soll der Maximalabzug auch bei den Kantons- und Gemeindesteuern ab gleichem Datum ebenfalls auf 25 000 Franken erhöht werden.

Änderungen im Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Im Jahr 2020 traten das Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) und die in diesem Zusammenhang von der Landsgemeinde 2019 vorgenommenen Änderungen im kantonalen Steuergesetz in Kraft. Die bis anhin privilegiert besteuerten Gesellschaften (sog. Statusgesellschaften) verloren ihren Sonderstatus und wurden neu ordentlich besteuert. Um Standortverlagerungen der Statusgesellschaften zu vermeiden und steuerlich weiterhin attraktiv zu bleiben, senkte der Kanton die Steu-

ersätze für juristische Personen. Davon profitierten alle Unternehmen im Kanton Glarus. Die Steuerausfälle sollten neben den erwarteten höheren Steuererträgen der Statusgesellschaften durch eine Erhöhung der Besteuerung von Erträgen aus massgeblichen Beteiligungen (privilegierte Dividendenbesteuerung) und eine Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer kompensiert werden. Um die unterschiedliche Betroffenheit der Gemeinden auszugleichen, wurde zudem der kantonale Finanzausgleich – einstweilen befristet von 2020 bis 2023 – angepasst. Die ressourcenschwachen Gemeinden erhielten einen Ausgleichsbeitrag von insgesamt 1,2 Millionen Franken pro Jahr. Zudem wurde der sogenannte Disparitätenabbau (Ausgleich der Unterschiede zwischen den Gemeinden in Bezug auf die Steuerkraft) im Ressourcenausgleich auf 40 Prozent erhöht und die Begrenzung des Ressourcenausgleichs ausser Kraft gesetzt.

Wegen der unsicheren Auswirkungen der Reform wurde der Regierungsrat gesetzlich verpflichtet, dem Landrat Bericht über die Auswirkungen der Umsetzung des STAF im Kanton Glarus zu erstatten und allenfalls unbefristete Ausgleichsmassnahmen zu beantragen. Ein Vergleich der Steuererträge und Finanzausgleichszahlungen von Kanton und Gemeinden der Jahre 2021 und 2019 zeigt, dass der Kanton und die Gemeinden Glarus Nord und Glarus trotz der Reform und des Wegzugs von 21 privilegiert besteuerten Statusgesellschaften höhere Steuererträge generieren konnten. Einzig die Gemeinde Glarus Süd musste Steuerausfälle von rund 0,9 Millionen Franken verkraften. Diese dürften in den Jahren 2022 und 2023 durch höhere Ausgleichszahlungen aus dem Finanzausgleich (welche auf den Steuerdaten 2020 und 2021 basieren) kompensiert werden. Die Steuerausfälle in Glarus Süd lassen sich aber nicht allein auf die Umsetzung des STAF zurückführen.

Aufgrund seiner Analyse und der Vernehmlassung kam der Regierungsrat zum Schluss, dass eine Anpassung des Finanzausgleichs und unbefristete Ausgleichsmassnahmen zum aktuellen Zeitpunkt nicht zweckdienlich sind. Verschiedene Auswirkungen des STAF, insbesondere auf die Kantons- und Gemeindefinanzen sowie auch auf den nationalen Finanzausgleich, seien aktuell zu wenig klar. Zudem stünden Kanton und Gemeinden aktuell vor grossen, aber teilweise noch unklaren finanziellen Herausforderungen. Diese dürften auch Auswirkungen auf die Diskussion zur Ausgestaltung und Finanzierbarkeit des Finanzausgleichs haben. Der Regierungsrat schlug daher vor, die bisherigen Ausgleichsmassnahmen grundsätzlich unverändert um drei Jahre zu verlängern. Einzig der vom Kanton finanzierte Ausgleichsbeitrag zugunsten der ressourcenschwachen Gemeinden sollte um 300 000 Franken auf 1,5 Millionen Franken erhöht werden. Für die Landsgemeinde 2026 wäre in der Folge eine umfassende Überprüfung der Auswirkungen des STAF, aber auch des Finanzausgleichs vorzunehmen gewesen.

Der Landrat stimmte der Analyse des Regierungsrates in Bezug auf die Auswirkungen der Umsetzung des STAF zwar grundsätzlich zu. Er war aber der Ansicht, dass die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes genutzt werden müsse, um namentlich die Gemeinde Glarus Süd aufgrund der in den vergangenen Jahren deutlich gestiegenen Sonderlasten und der schwierigen finanziellen Lage rascher und wirksamer zu unterstützen. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde daher folgende Anpassungen des Finanzausgleichs:

- Ressourcenausgleich: Unbefristete Anpassung des Disparitätenabbaus auf 30 Prozent und Aufhebung der Begrenzung der Zahlungen im Ressourcenausgleich auf 500 000 Franken;
- Lastenausgleich: Erhöhung der Dotation um 2 Millionen auf insgesamt 3 Millionen Franken; davon profitiert die Gemeinde Glarus Süd;
- STAF-Ausgleich: Verlängerung des STAF-Ausgleichs bis Ende 2027 und Erhöhung der Dotation um 0,3 Millionen auf 1,5 Millionen Franken pro Jahr. Davon erhält die Gemeinde Glarus Nord 1 Million Franken und die Gemeinde Glarus Süd 0,5 Millionen Franken.

1. Überprüfung der Steuerstrategie

1.1. Ausgangslage

1.1.1. Legislaturplanung 2019–2022

Der Kanton Glarus schont das Portemonnaie der Bevölkerung. Gestützt auf dieses Ziel aus dem Politischen Entwicklungsplan 2020–2030 definierte der Regierungsrat für die Legislatur 2019–2022 das Ziel «Der Kanton Glarus hält seine Position als Kanton mit einem der höchsten verfügbaren Einkommen.» Als frei verfügbares Einkommen gilt dabei jener Betrag, der einem Haushalt übrig bleibt nach Abzug der obligatorischen Abgaben (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge, obligatorische Krankenpflegeversicherung) und der Fixkosten (Wohnkosten und damit direkt zusammenhängenden Kosten wie Nebenkosten, Gebühren für Energie und Elektrizität sowie Ausgaben für Pendelwege und für externe Kinderbetreuung wegen Erwerbstätigkeit).

Dieses Legislaturziel wurde grundsätzlich erreicht, wie eine Studie der Credit Suisse vom Mai 2021 bestätigt. Demnach hat die Glarner Bevölkerung im Kantonsvergleich das dritthöchste frei verfügbare Einkommen (2016: 2. Rang). Nur die Kantone Appenzell Innerrhoden und Uri sind besser klassiert.

Einen unmittelbaren Einfluss auf das frei verfügbare Einkommen können der Kanton und die Gemeinden insbesondere bei der Steuerbelastung ausüben. Um die steuerliche Attraktivität auch interkantonal vergleichen und die Einhaltung der Steuerstrategie beurteilen zu können, wurde die Überprüfung der Steuerstrategie in Bezug auf die natürlichen Personen als eine Massnahme der Legislaturplanung 2019–2022 wie auch der Legislaturplanung 2023–2026 definiert.

1.1.2. Postulat «Einzelfirmenbesteuerung höchstens im Mittel der Nachbarkantone»

In einer als Postulat überwiesenen Motion forderte der Landrat den Regierungsrat auf, ihm eine Änderung des Steuergesetzes zu unterbreiten, die für Einzelfirmen eine Vermögenssteuerbelastung höchstens im Mittel seiner Nachbarkantone St. Gallen, Graubünden, Uri und Schwyz vorsieht. Dies könne durch Steuerfreibeträge oder eine Steuertarifanpassung im Rahmen der Überprüfung der Steuerstrategie erfolgen.

1.2. Ziele der Steuerstrategie

Die im Jahr 2007 definierte und seither verfolgte Steuerstrategie des Kantons Glarus hat folgende Ziele (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2007, S. 111–113):

- die Steuerbelastung für natürliche Personen bewegt sich im schweizerischen Mittel;
- die Steuerbelastung für juristische Personen – in erster Linie also Unternehmen – ist vergleichbar mit dem Niveau der wichtigsten Konkurrenten im interkantonalen Steuerwettbewerb;
- in ausgewählten Bereichen wird eine Nischenstrategie verfolgt.

Primäres Ziel der Steuerstrategie ist, das Portemonnaie der Bevölkerung zu schonen und die Attraktivität des Kantons Glarus als Wohn- und Arbeitsort zu sichern. Idealerweise führen attraktive Steuersätze – zusammen mit anderen relevanten Standortfaktoren – zu einem Zuzug von finanzstarken Steuerpflichtigen und Unternehmen, die Arbeitsplätze schaffen. Sie helfen aber auch, Abwanderung und andere negative Entwicklungen zu verhindern.

Die unterschiedlichen Ziele für die natürlichen und juristischen Personen tragen der volkswirtschaftlichen Bedeutung, der oftmals höheren Mobilität der Unternehmen sowie ihrem eher geringen Anteil am gesamten Steuerertrag Rechnung. Zudem ist bei den meisten natürlichen Personen letztlich das frei verfügbare Einkommen eine relevantere Zielgrösse als allein die Steuerbelastung. Diesbezüglich steht der Kanton Glarus gemäss der erwähnten Studie der Credit Suisse im interkantonalen Vergleich nach wie vor sehr gut da.

Die Nischenstrategie wurde mit der Umsetzung des STAF hingegen de facto aufgegeben. Sie zielte primär auf die privilegierte Besteuerung der Dividenden, die damals mit lediglich 20 Prozent besteuert wurden. In Zusammenhang mit der Umsetzung des STAF wurde die privilegierte Dividendenbesteuerung auf 70 Prozent erhöht, da eine tiefere Besteuerung einerseits die betroffenen Unternehmer übermässig bevorteilt hätte und andererseits die Nischenstrategie auch nicht den gewünschten Erfolg gebracht hatte (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2019, S. 112).

1.3. Umsetzung der Steuerstrategie

Als Konsequenz aus der Steuerstrategie entlastete der Kanton Glarus ab 2007 die natürlichen und juristischen Personen schrittweise:

Landsgemeinde 2007:

- Entlastung der untersten Einkommensstufen von Verheirateten und Einelternfamilien
- Streckung des Tarifs für mittlere und hohe Einkommen
- Entlastung von Familien durch Erhöhen des Kinderabzugs und Einführung eines Abzugs für Kinder in Ausbildung mit Aufenthalt am auswärtigen Ausbildungsort

Landsgemeinde 2008:

- Senkung des Gewinnsteuersatzes von 13,5 auf 9 Prozent
- Entlastung bei der Einkommenssteuer für Alleinstehende
- Entlastung bei der Vermögenssteuer

Landsgemeinde 2009:

- Senkung der Steuertarife um bis zu 20 Prozent
- Einführung eines Teilsplitting-Faktors von 1,6 für gemeinsam besteuerte Ehepaare
- Erhöhung des Kinderabzugs

Landsgemeinde 2013:

- Senkung Gewinnsteuersatz von 9 auf 8 Prozent
- Erhöhung der Dividendenbesteuerung von 20 auf 35 Prozent

Landsgemeinde 2019:

- Senkung des Gewinnsteuersatzes von 8 auf 4,5 Prozent
- Erhöhung der Dividendenbesteuerung von 35 auf 70 Prozent
- Erhöhung der Abzüge für (Kranken-)Versicherungsprämien und Sparzinsen sowie Reduktion des Selbstbehalts für selbst getragene Krankheits- und Unfallkosten

Ein im Jahr 2012 veröffentlichtes Gutachten von BAK Economics hielt fest, dass die Ziele der Steuerstrategie erreicht wurden. Die Steuersenkungen haben damals zu einer deutlich verbesserten steuerlichen Attraktivität geführt. Ein Kurzgutachten von BAK Economics aus dem Jahr 2020 zur Einkommenssteuerbelastung zeigte zudem, dass die natürlichen Personen im Kanton Glarus zwischen 2007 und 2019, insbesondere im Zeitraum zwischen 2009 und 2011, deutlich entlastet wurden. Dabei wurden die verheirateten Erwerbstätigen (mit oder ohne Kinder) tendenziell leicht stärker entlastet als die ledigen Erwerbstätigen und Rentner.

Die Durchführung einer frühzeitigen Evaluation der Auswirkungen und die regelmässig wiederholte Überprüfung der Steuerstrategie ist im dynamischen schweizerischen Steuerwettbewerb eine Notwendigkeit. Die Überprüfung der Steuerstrategie bildet daher, wie erwähnt, eine Massnahme der Legislaturplanung 2019–2022 wie auch der Legislaturplanung 2023–2026.

1.4. Externe Evaluation

Für die Überprüfung der Steuerstrategie im Rahmen der Legislaturplanung 2019–2022 wurde erneut ein externes Gutachten bei BAK Economics in Auftrag gegeben. Dieses kommt in ihrer Evaluation der Steuerstrategie zu folgendem Fazit:

Bei den natürlichen Personen wurde das Ziel formuliert, dass die Steuerbelastung im schweizerischen Mittel liegen soll.

- Bei der Einkommenssteuer ist das Ziel insgesamt, d.h. über alle Steuersubjekte und Einkommensklassen gesehen, heute (bzw. im Jahr 2020) erreicht: Die Einkommenssteuerbelastung liegt im Kanton Glarus zwar über dem Mittel der Vergleichsgruppe der Nachbarkantone, aber immer noch gleichauf mit dem Schweizer Durchschnitt.
- Je nach Steuersubjekt und Einkommensklasse kann sich die Situation jedoch differenzierter darstellen. Handlungsbedarf im Sinne der Strategie 2007 würde bezüglich der Steuersubjekte am ehesten bei den Verheirateten ohne und mit Kindern bestehen, bezüglich der Einkommensklassen am ehesten bei den tieferen bis mittleren Einkommensklassen.
- Bei der Vermögenssteuer ist das Ziel der Strategie 2007 im Jahr 2020 ebenfalls erreicht: Insgesamt (d.h. über die verschiedenen Vermögensklassen) liegt die Vermögenssteuerbelastung für das betrachtete Subjekt der Verheirateten ohne Kinder zwar ebenfalls über dem Mittel der Vergleichsgruppe, aber klar unterhalb des Schweizer Durchschnitts.
- Differenziert man nach Vermögensklassen, dann würde gemäss den Zielen der Strategie 2007 am ehesten Handlungsbedarf bei den Vermögen zwischen 250000 und 500000 Franken bestehen, wo Glarus über dem Schweizer Schnitt liegt.

Abbildung 1. Gesamtindex der Einkommensbelastung 2020

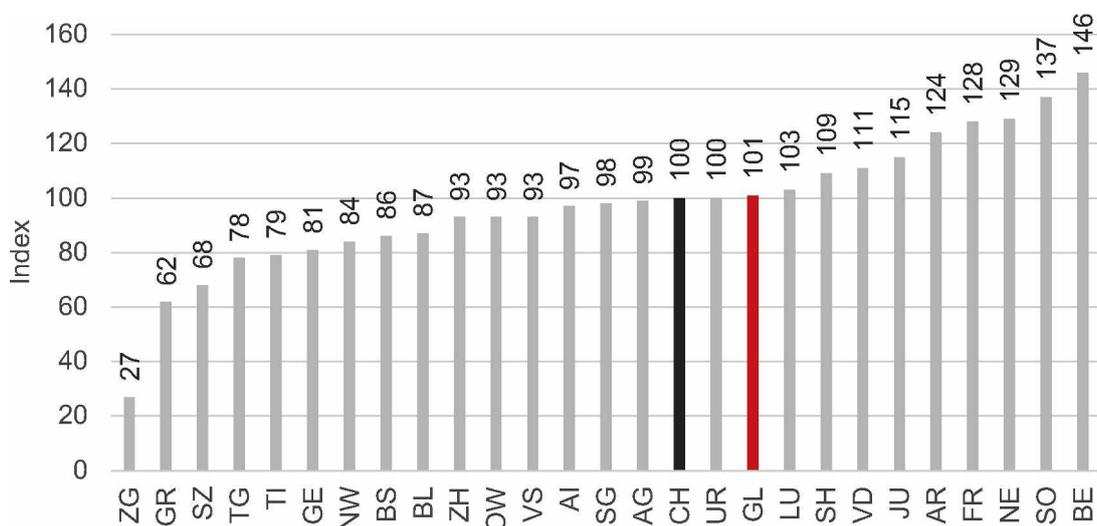
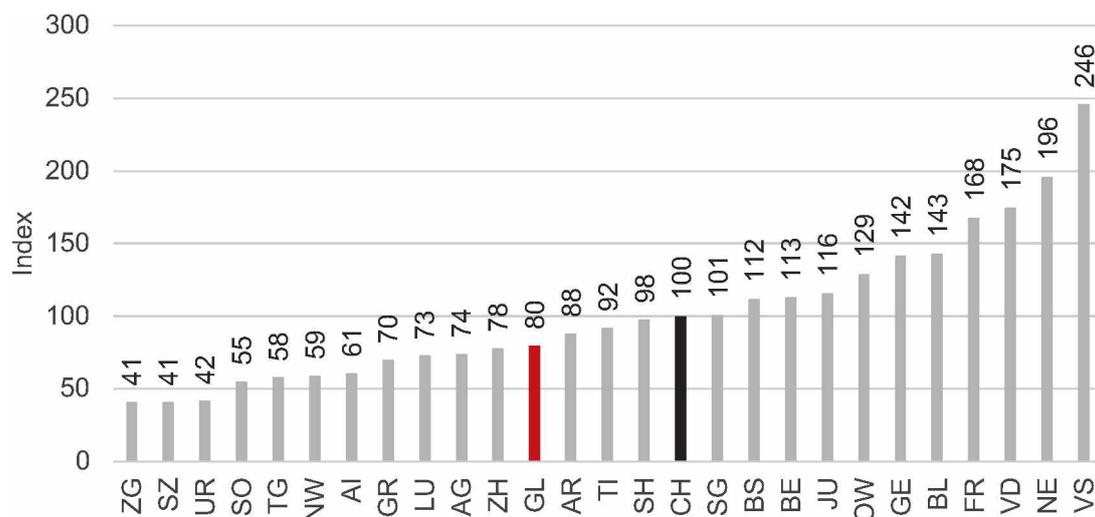


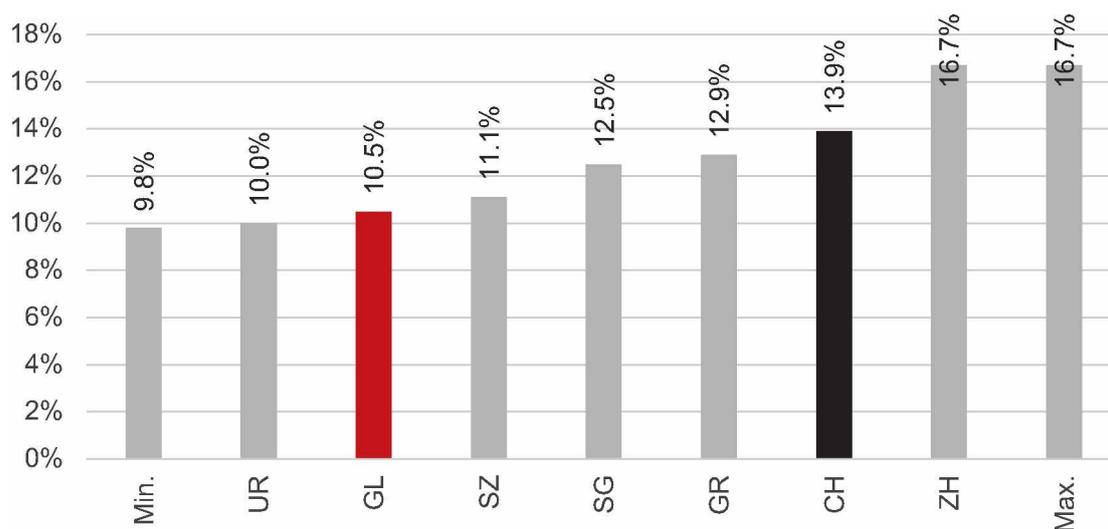
Abbildung 2. Gesamtindex der Vermögensbelastung 2020



In der Steuerstrategie 2007 wurde bezüglich der juristischen Personen das Ziel formuliert, dass die Steuerbelastung im Kanton Glarus vergleichbar mit dem Niveau der wichtigsten Konkurrenten im interkantonalen Steuerwettbewerb sein soll.

- Bei der ordentlichen Besteuerung ist das Ziel der Steuerstrategie 2007 heute (d.h. im Jahr 2021) erfüllt: Die Steuerbelastung liegt 2021 (nach der STAF) unter dem Mittel der Vergleichsgruppe der Nachbarkantone (und unter dem Schweizer Durchschnitt). Von der Vergleichsgruppe weist nur der Kanton Uri eine Belastung auf (10 %), die leicht tiefer ist als im Kanton Glarus (10,5 %).
- Handlungsbedarf gemäss dem Ziel der Strategie 2007 könnte bei der ordentlichen Besteuerung deshalb höchstens darin bestehen, den Abstand zum Kanton Uri noch zu verringern – der Abstand ist aber klein genug, dass man bereits jetzt von einem vergleichbaren Niveau sprechen kann.
- Bei der Besteuerung unter Einbezug der STAF-Forschung-und-Entwicklung-Instrumente hängt die Zielerreichung der Steuerstrategie 2007 von der Forschungsintensität der betrachteten Unternehmen ab: Ist die Forschungsintensität durchschnittlich, ist das Ziel weiterhin erreicht; ist die Forschungsintensität hingegen sehr hoch, verfehlt der Kanton Glarus das Ziel, denn Glarus besteuert in diesem Fall höher als alle Nachbarkantone (und der Schweizer Schnitt).
- Bei der Besteuerung unter Berücksichtigung der STAF-Forschung-und-Entwicklung-Instrumente könnte deshalb allenfalls Handlungsbedarf bei sehr forschungsintensiven Unternehmen gegeben sein.

Abbildung 3. BAK Taxation Index Unternehmen Schweiz 2021



1.5. Vorgeschlagene Änderungen

Die externe Überprüfung der Steuerstrategie zeigt, dass der Kanton Glarus seine Ziele insgesamt erreicht. Mögliche Ansatzpunkte für eine Verbesserung bestehen bei einzelnen Steuersubjekten, namentlich bei den Verheirateten ohne und mit Kindern, bei den tieferen bis mittleren Einkommensklassen und bei Personen mit einem Vermögen zwischen 250000 und 500000 Franken.

Obwohl die Ziele der Steuerstrategie insgesamt erreicht werden, sehen Land- und Regierungsrat einen gewissen Handlungsbedarf. So haben verschiedene Kantone aufgrund positiver Jahresabschlüsse Steuersenkungen beschlossen oder in Aussicht gestellt, wodurch sich die Position des Kantons Glarus im interkantonalen Vergleich verschlechtern dürfte. Darüber hinaus hat der Regierungsrat bereits in Zusammenhang mit der Jahresrechnung 2019 eine Steuersenkung in Aussicht gestellt, dieses Vorhaben aufgrund der Coronavirus-Pandemie jedoch sistiert. Angesichts der positiven Rechnungsabschlüsse in den letzten Jahren erscheint eine Steuersenkung nun aus finanzpolitischen Gründen angezeigt. Hinzu kommt, dass die Bevölkerung zurzeit durch die stark gestiegene Teuerung belastet wird. Der Zeitpunkt ist daher sinnvoll, um die Bevölkerung in einem angemessenen Rahmen von staatlichen Abgaben zu entlasten und damit ihr Portemonnaie zu schonen.

Der Regierungsrat hat daher für die Legislatur 2023–2026 das Ziel «Der Kanton Glarus ist steuerlich attraktiver» (LZ 5) formuliert. Dazu sieht er eine Senkung der Steuerbelastung vor. Er hat dazu drei Massnahmen näher geprüft:

1.5.1. Senkung des Steuertarifs auf dem Einkommen Verheirateter

Auf Basis der Feststellung von BAK Economics, wonach ein Handlungsbedarf «bezüglich der Steuersubjekte am ehesten bei den Verheirateten ohne und mit Kindern bestehe», könnten die Verheirateten gezielt entlastet werden. Davon würden rund 10 500 Haushalte (Verheiratete, eingetragene Partnerschaften, Alleinerziehende mit Kindern) profitieren.

Der Einkommens-Steuertarif für Verheiratete könnte dabei gesenkt werden, indem der Splittingfaktor von 1,6 auf 1,7 erhöht wird. Eine solche Erhöhung würde zu Entlastungen bzw. Steuerausfällen von insgesamt rund 2,9 Millionen Franken pro Jahr führen. Pro Haushalt entspricht dies einem Betrag von durchschnittlich rund 270 Franken. Die Steuerausfälle verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Körperschaften:

Tabelle 1. Steuerausfälle bei Senkung des Steuertarifs bei Verheirateten (Splittingfaktor; in Fr.)

Kanton	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd	Römisch-Katholische Landeskirche	Evangelisch-Reformierte Landeskirche	Total
1'245'000	636'000	376'000	460'000	73'000	63'000	2'853'000

1.5.2. Erhöhung der Sozialabzüge bei der Vermögenssteuer

Da bei der Vermögenssteuerbelastung ein Handlungsbedarf bei den Vermögen zwischen 250 000 und 500 000 Franken besteht, könnten die Sozialabzüge bei den Alleinstehenden von 75 000 auf 100 000 Franken und bei den Verheirateten von 150 000 auf 200 000 Franken erhöht werden. Damit würde die Vermögenssteuerbelastung für alle Vermögenssteuerzahlenden reduziert. Davon profitieren auch Einzelfirmen, was sich mit den Forderungen des Postulats «Einzelfirmenbesteuerung höchstens im Mittel der Nachbarkantone» deckt.

Von der Massnahme würden rund 6 200 Haushalte (Verheiratete, eingetragene Partnerschaften, Alleinerziehende mit Kindern) und rund 6 800 Alleinstehende profitieren. Die Entlastungen bzw. Steuerausfälle beliefen sich dabei auf insgesamt rund 1,7 Millionen Franken. Pro Haushalt entspricht dies einem Betrag von durchschnittlich rund 130 Franken. Die Steuerausfälle verteilen sich gemäss Tabelle 2 auf die einzelnen Körperschaften.

Tabelle 2. Steuerausfälle bei Erhöhung der Sozialabzüge für die Vermögenssteuer (in Fr.)

Kanton	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd	Römisch-Katholische Landeskirche	Evangelisch-Reformierte Landeskirche	Total
731'000	353'000	221'000	290'000	40'000	49'000	1'684'000

1.5.3. Senkung des Kantonssteuerfusses

Neben den gezielten Entlastungen beim Einkommenssteuertarif der Verheirateten und der Vermögenssteuer könnte auch der Kantonssteuerfuss um einen Prozentpunkt gesenkt werden. Davon würden alle natürlichen und juristischen Personen profitieren. Die Massnahme würde zu Steuerausfällen von rund 1,8 Millionen Franken führen, welche allein vom Kanton zu tragen wären.

Mit der Steuerfussenkung könnte dabei auch der ab 2024 beantragte zusätzliche Bausteuerzuschlag von 0,5 Prozent der einfachen Steuer für die Finanzierung der Querspange und den Ausbau der Netstalerstrasse kompensiert werden.

1.5.4. Vorschlag des Regierungsrates

Der Regierungsrat schlug dem Landrat vor, von den drei Massnahmen die Erhöhung der Sozialabzüge bei der Vermögenssteuer und die Senkung des Kantonssteuerfusses umzusetzen. Damit hätte das Postulat «Einzel-firmenbesteuerung höchstens im Mittel der Nachbarkantone» umgesetzt und zusätzlich alle natürlichen und juristischen Personen entlastet werden können. Auf die Senkung der Einkommenssteuertarife bei den Verheirateten wollte der Regierungsrat verzichten. Dies insbesondere, weil die prognostizierten Mindereinnahmen von den Gemeinden als finanziell nicht tragbar beurteilt wurden.

1.5.5. Antrag des Landrates

Der Landrat beurteilte die Senkung der Einkommenssteuertarife als prioritär. Sie entspreche im Vergleich der einzelnen Massnahmen den Ergebnissen aus der Überprüfung der Steuerstrategie am besten und führe bei den betroffenen Haushalten zu einer wirksameren Entlastung als die übrigen Massnahmen. Er beantragt der Landsgemeinde daher eine Senkung des Steuertarifs auf dem Einkommen Verheirateter. Aufgrund der finanziellen Tragbarkeit – insbesondere auch unter Berücksichtigung der ebenfalls beantragten Änderungen im Finanzausgleich (vgl. Ziff. 4) – lehnte er die Erhöhung der Sozialabzüge bei der Vermögenssteuer und die Senkung des Kantonssteuerfusses ab.

2. Ausgleich der kalten Progression

2.1. Ausgangslage

Der Begriff der kalten Progression bezeichnet einen Anstieg der tatsächlichen Steuerlast aufgrund einer nominalen (aber nicht realen) Lohnerhöhung im Rahmen der Teuerung. Die nominalen Lohnerhöhungen können dazu führen, dass die Steuerpflichtigen in einen höheren Steuertarif aufsteigen und entsprechend höhere Steuern bezahlen müssen, obwohl ihr realer Lohn wegen der Teuerung nicht gestiegen ist.

Während der Bund seine Steuersätze und Abzüge jährlich an die Teuerung anpasst, hat im Kanton Glarus der Regierungsrat jeweils erst bei einer Teuerung von mindestens 10 Prozent dem Landrat Bericht und Antrag zu unterbreiten, «ob und wie bei der Steuer vom Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen die Steuersätze sowie die in Frankenbeträgen festgesetzten Abzüge den veränderten Verhältnissen anzupassen sind» (Art. 47 Abs. 1 Steuergesetz, StG). Massgebend ist dabei jeweils der Stand des Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) am 30. September.

Per 30. September 2022 wies der LIK mit einem Stand von 112.5 Punkten eine Steigerung von 11 Prozent gegenüber dem Stand am 30. September 2001 auf. Die Teuerung überschritt damit die Grenze von 10 Prozent. Entsprechend hatte der Regierungsrat dem Landrat Bericht und Antrag zum Ausgleich der kalten Progression zu stellen.

2.2. Anpassungsbedarf der Steuertarife und Abzüge im Kanton Glarus

Um die seit 2001 aufgelaufene Teuerung von 11 Prozent vollständig auszugleichen, wären die Steuertarife entsprechend zu senken oder die für eine bestimmte Steuer massgebenden steuerbaren Einkommen entsprechend zu erhöhen. Zudem sind auch die Abzüge analog zu erhöhen.

Eine solche Anpassung der aktuellen Steuertarife und Abzüge wäre mit Mindereinnahmen von rund 11,2 Millionen Franken für die öffentliche Hand verbunden (9,8 Mio. Fr. als Folge der Anpassung der Steuertarife und 1,4 Mio. Fr. als Folge der Anpassung der Abzüge). Davon würden – auf Basis der Steuerfüsse 2023 – je 5,4 Millionen Franken auf den Kanton und die drei Gemeinden sowie 0,4 Millionen Franken auf die Landeskirchen entfallen.

Ein Vergleich der Steuertarife der Jahre 2000 und 2022 zeigt jedoch, dass die Steuertarife in dieser Periode mit einer Ausnahme (Verheiratete mit einem steuerbaren Einkommen von 50 000 Fr.) bereits stärker gesenkt wurden (vgl. Tabelle 3 und 5). Anzumerken ist allerdings, dass diese Anpassungen nicht mit dem Ziel des Ausgleichs der kalten Progression erfolgten, sondern im Rahmen der verschiedenen Massnahmen zur Umsetzung der Steuerstrategie (vgl. Ziff. 1.3).

Tabelle 3. Veränderung Steuertarife 2000 und 2022 für Alleinstehende (Beträge in Fr.)

Steuerbares Einkommen	Steuertarife 2000		Steuertarife 2022		Veränderung 2022 zu 2000
	Steuer (100 %)	in %	Steuer (100 %)	in %	
10'000	300	3,0 %	0	0,0 %	-100,0 %
20'000	1'150	5,8 %	800	4,0 %	-30,4 %
30'000	2'400	8,0 %	1'900	6,3 %	-20,8 %
50'000	5'200	10,4 %	4'500	9,0 %	-13,5 %
100'000	14'450	14,5 %	12'000	12,0 %	-17,0 %

Steuerbares Einkommen	Steuertarife 2000		Steuertarife 2022		Veränderung 2022 zu 2000
	Steuer (100 %)	in %	Steuer (100 %)	in %	
150'000	23'950	16,0 %	20'000	13,3 %	-16,5 %
250'000	43'950	17,6 %	37'500	15,0 %	-14,7 %
400'000	75'450	18,9 %	66'000	16,5 %	-12,5 %
450'000	85'500	19,0 %	76'500	17,0 %	-10,5 %

Tabelle 4. Veränderung Steuertarife 2000 und 2022 für Verheiratete (Beträge in Fr.)

Steuerbares Einkommen	Steuertarife 2000		Steuertarife 2022		Veränderung 2022 zu 2000
	Steuer (100 %)	in %	Steuer (100 %)	in %	
10'000	0	0,0 %	0	0,0 %	+/-0,0 %
20'000	500	2,5 %	320	1,6 %	-36,0 %
30'000	1'550	6,3 %	1'117	3,7 %	-28,0 %
50'000	3'650	9,0 %	3'295	6,6 %	-9,7 %
100'000	12'025	12,0 %	10'200	10,2 %	-15,2 %
150'000	21'275	14,2 %	17'697	11,8 %	-16,8 %
250'000	40'900	16,4 %	33'747	13,5 %	-17,5 %
400'000	72'025	18,0 %	60'000	15,0 %	-16,7 %
450'000	82'775	18,4 %	69'497	15,4 %	-16,0 %

Neben den Steuertarifen sind beim Ausgleich der kalten Progression auch die Abzüge zu überprüfen. Auch bei diesen wurden in der Vergangenheit bereits verschiedene Anpassungen vorgenommen bzw. gewisse Abzüge erst im Verlauf der letzten Jahre eingefügt (vgl. Tabelle 5). Der Vergleich der möglichen Abzüge und ihrer Höhe in den Jahren 2000 und 2022 zeigt, dass diese mit Ausnahme des Abzugs für alleinstehende AHV/IV-Rentner und des Unterstützungsabzugs für erwerbsunfähige oder beschränkt erwerbsfähige Personen ebenfalls deutlich über 11 Prozent erhöht wurden.

Tabelle 5. Steuerfreibeträge bzw. Abzüge Kanton 2000 und 2022 (in Fr.)

Steuerfreibeträge bzw. Abzüge	Abzüge 2000	Abzüge 2022	Veränderung 2022 zu 2000
Versicherungsprämien			
verheiratet mit Beiträge 2./3. Säule	4'000	6'000	+50,0 %
verheiratet ohne Beiträge 2./3. Säule	6'000	9'000	+50,0 %
alleinstehend mit Beiträge 2./3. Säule	2'000	3'000	+50,0 %
alleinstehend ohne Beiträge 2./3. Säule	3'000	4'500	+50,0 %
Kind	600	1'000	+66,7 %
Beiträge an politische Parteien (max.)	n.a.	10'100	+100,0 %
Aus- und Weiterbildungskosten (max.)	n.a.	12'000	+100,0 %
Zweitverdienerabzug max.	5'000	10'000	+100,0 %
Kinderdrittbetreuung max.	n.a.	10'100	+100,0 %
Kinderabzug	5'000	7'000	+40,0 %
Abzug für alleinst. Rentner unter 30 000 Fr.	2'000	2'000	+0,0 %
Unterstützungsabzug	2'000	2'000	+0,0 %
Besteuerung nach dem Aufwand (Mindestbasis)	n.a.	400'000	+100,0 %
Feuerwehrsold (Freigrenze)	n.a.	5'000	+100,0 %
Gewinnspiele (Grossspiele und Spielbanken)	n.a.	1'000'000	+100,0 %
Gewinnspiele (Lotterien und Geschicklichkeitsspiele)	n.a.	1'000	+100,0 %
Einsatzkosten Geldspiele (max.)	n.a.	5'000	+100,0 %
Einsatzkosten Online-Geldspiele (max.)	n.a.	25'000	+100,0 %

Einzelne dieser Abzüge sind im Sinne eines möglichst einfachen und verständlichen Vollzugs mit denjenigen des Bundes harmonisiert. Dieser passt diese Abzüge jeweils jährlich an die Teuerung an. Der Regierungsrat hat bei einem Teil dieser Abzüge gestützt auf Artikel 47 Absatz 4 StG ebenfalls die Möglichkeit, die Abzüge direkt anzupassen. Daneben gibt es aber auch Abzüge, welche der Regierungsrat nicht in eigener Kompetenz anpassen kann. Tabelle 6 zeigt die vom Bund geplanten Anpassungen bei den Abzügen bzw. Steuerfreibeträgen sowie die zurzeit im Kanton Glarus geltenden Abzüge.

Tabelle 6. Steuerfreibeträge bzw. Abzüge Bund und Kanton 2022 und 2023 (in Fr.)

Steuerfreibeträge bzw. Abzüge	Kanton Glarus	Bund		
	2022	2022	2023	Δ
Beiträge an politische Parteien (max.)	10'100	10'100	10'300	200
Aus- und Weiterbildungskosten (max.)	12'000	12'000	12'700	700
Besteuerung nach dem Aufwand (Mindestbasis)	400'000	400'000	421'700	21'700
Feuerwehrold (Freigrenze)	5'000	5'000	5'200	200
Gewinnspiele (Grossspiele und Spielbanken)	1'000'000	1'000'000	1'038'300	38'300
Gewinnspiele (Lotterien und Geschicklichkeitsspiele)	1'000	1'000	1'000	0
Einsatzkosten Geldspiele (max.)	5'000	5'000	5'200	200
Einsatzkosten Online-Geldspiele (max.)	25'000	25'000	26'000	1'000

2.3. Vorgeschlagene Änderung

Aufgrund der seit dem Jahr 2000 deutlich gesunkenen Steuertarife und den mit einer weiteren Senkung verbundenen Mindereinnahmen für die öffentliche Hand, erachten Land- und Regierungsrat eine weitere Anpassung der Steuertarife wie auch der meisten Abzüge zum Ausgleich der kalten Progression als nicht erforderlich bzw. finanziell nicht vertretbar. Hingegen sollen die in Tabelle 6 aufgeführten steuerfreien Beträge bzw. Abzüge im Sinne der vertikalen Harmonisierung an die geänderten Abzüge des Bundes angepasst werden. Die erwarteten Steuerausfälle betragen insgesamt rund 37'000 Franken.

Tabelle 7. Steuerausfälle bei Erhöhung der Steuerfreibeträge bzw. Abzüge (in Fr.)

Kanton	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd	Römisch-Katholische Landeskirche	Evangelisch-Reformierte Landeskirche	Total
20'000	7'000	4'000	4'000	1'000	1'000	37'000

Im Weiteren schlagen Land- und Regierungsrat eine Änderung des Mechanismus zum Ausgleich der kalten Progression vor. Neu soll eine automatische Indexierung der Steuertarife und Abzüge eingeführt werden. Die Teuerung würde damit wie beim Bund und in vielen anderen Kantonen neu jährlich ausgeglichen. Die Steuerzahlenden werden damit auch künftig entlastet bzw. eine teuerungsbedingte Mehrbelastung verhindert. Der automatische jährliche Ausgleich der kalten Progression stellt sicher, dass dieser finanziell tragbar und die öffentliche Hand nicht von einem Jahr auf das andere mit Mindereinnahmen in Millionenhöhe konfrontiert ist.

3. Weitere Änderungen im Steuergesetz

3.1. Steuerliche Behandlung finanzieller Sanktionen

Das Bundesparlament hat am 19. Juni 2020 das Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung finanzieller Sanktionen verabschiedet. Mit der neuen Regelung gelten finanzielle Sanktionen mit Strafzweck, d.h. Busen, Geldstrafen und finanzielle Verwaltungssanktionen mit Strafzweck inskünftig explizit nicht als geschäftsmässig begründeter Aufwand. Hingegen sind gewinnabschöpfende Sanktionen ohne Strafzweck steuerlich abzugsfähig. Ebenso sind im Ausland verhängte finanzielle Sanktionen unter bestimmten Voraussetzungen abziehbar. Ferner gelten Bestechungszahlungen an Private bei den Einkommens- und Gewinnsteuern nicht als geschäftsmässig begründete Aufwendungen, soweit solche Zahlungen nach schweizerischem Strafrecht strafbar sind. Gleiches gilt für Aufwendungen, die Straftaten ermöglichen oder als Gegenleistung für die Begehung von Straftaten erfolgen.

3.2. Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose

Das Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose wurde von der Bundesversammlung am 19. Juni 2020 beschlossen und ist bereits per 1. Juli 2021 in Kraft gesetzt worden. Es enthält mit Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe n des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und

Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) eine zwingend umzusetzende und im heutigen Zeitpunkt bereits direkt anwendbare Bestimmung. Sie sieht vor, dass Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose steuerfrei sind. Das kantonale Steuergesetz wird in diesem Punkt nachgeführt.

3.3. Revision des Aktienrechts

Die Revision des Aktienrechts vom 19. Juni 2020 beinhaltet unter anderem die Einführung neuer Kapitalbestimmungen, die mehr Flexibilität für die Unternehmen schaffen und gleichzeitig für mehr Rechtssicherheit sorgen. Das neue Kapitalband gemäss Revision ermöglicht es, das im Handelsregister eingetragene Aktienkapital während einer Dauer von maximal fünf Jahren innerhalb einer bestimmten Bandbreite zu erhöhen oder herabzusetzen. Die Einführung des Kapitalbands soll jedoch nicht einen Eingriff in den Bestand der Steuereinnahmen bewirken. Mit der gleichzeitigen Revision der steuerrechtlichen Regelungen soll deshalb verhindert werden, dass Publikums Gesellschaften das Kapitalband dazu nutzen könnten, für ihre Aktionärinnen und Aktionäre steuerliche Vorteile zu generieren, indem sie keine steuerbaren Dividenden mehr ausrichten. Der zweite Revisionspunkt betrifft den Umstand, dass das Aktienkapital neu nicht mehr zwingend auf Franken lauten muss. Deshalb sieht die Revision eine Umrechnung des steuerbaren Reingewinns und des steuerbaren Eigenkapitals in Franken vor, wenn der Geschäftsabschluss auf eine ausländische Währung lautet.

3.4. Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten

Die Bundesversammlung beschloss am 1. Oktober 2021, den Maximalabzug für Kinderdrittbetreuungskosten auf Bundesebene von 10 100 auf 25 000 Franken pro Kind und Jahr zu erhöhen. Der Bundesrat hat diese Änderung auf den 1. Januar 2023 in Kraft gesetzt.

Die Neuregelung beim Bund widerspiegelt die gesellschaftlichen Entwicklungen. Der steuerliche Anreiz wird auch als Mittel für eine höhere Erwerbsquote und gegen den Fachkräftemangel angesehen. Im Kanton Glarus beträgt der Maximalabzug für Kinderdrittbetreuungskosten aktuell ebenfalls 10 100 Franken. Es sind aber weniger als 50 Haushalte, bei denen die effektiven Kosten für Kinderdrittbetreuung überhaupt höher sind als dieser Betrag. Im Sinne einer vertikalen Harmonisierung mit dem DBG und um unterschiedliche Bemessungsgrundlagen zu vermeiden, soll der Maximalabzug im Steuergesetz rückwirkend per 1. Januar 2023 ebenfalls auf 25 000 Franken erhöht werden. Dies führt voraussichtlich zu Steuerausfällen von gesamthaft rund 9 000 Franken pro Jahr für Kanton, Gemeinden und Kirchgemeinden, was als finanziell tragbar bzw. marginal einzustufen ist.

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

4.1. Ausgangslage

Im Jahr 2020 traten das Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) und die in diesem Zusammenhang von der Landsgemeinde 2019 vorgenommenen Änderungen des kantonalen Steuergesetzes in Kraft. Die bis anhin privilegiert besteuerten Gesellschaften (sog. Statusgesellschaften) verloren ihren Sonderstatus und wurden neu ordentlich besteuert. Um Standortverlagerungen der Statusgesellschaften zu vermeiden und steuerlich weiterhin attraktiv zu bleiben, senkte der Kanton die Steuersätze für juristische Personen von 8 auf 4,5 Prozent. Davon profitierten alle Unternehmen im Kanton Glarus. Die Steuerausfälle sollten neben den erwarteten höheren Steuererträgen der Statusgesellschaften durch eine Erhöhung der Besteuerung von Erträgen aus massgeblichen Beteiligungen (privilegierte Dividendenbesteuerung) von 35 auf 70 Prozent und eine Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 17 auf 21,2 Prozent kompensiert werden.

Um die unterschiedliche Betroffenheit der Gemeinden auszugleichen, wurden im Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FAG) für die Jahre 2020–2023 befristete Ausgleichsmassnahmen vorgenommen: Die ressourcenschwachen Gemeinden erhielten einen vom Kanton finanzierten Ausgleichsbeitrag von insgesamt 1,2 Millionen Franken pro Jahr. Zudem wurde der sogenannte Disparitätenabbau (Ausgleich der Unterschiede zwischen den Gemeinden in Bezug auf die Steuerkraft) im Ressourcenausgleich von 20 auf 40 Prozent erhöht und die Begrenzung des Ressourcenausgleichs auf 500 000 Franken ausser Kraft gesetzt.

4.2. Berichterstattung

Aufgrund der unsicheren Auswirkungen der Umsetzung des STAF auf die Finanzen des Kantons und der Gemeinden hatte der Regierungsrat dem Landrat bis im Dezember 2022 darüber Bericht zu erstatten und allenfalls unbefristete Ausgleichsmassnahmen zu beantragen (Art. 13a Abs. 3 FAG).

Die externe Evaluation (vgl. Ziff. 4.2.1) hält fest, dass die Ziele der Umsetzung des STAF im Hinblick auf die Steuerbelastung im Vergleich zu den wichtigsten Konkurrenten erreicht wurden. Trotzdem musste der Kanton 21 Wegzüge von ehemals privilegiert besteuerten Unternehmen verzeichnen.

Da die Ergebnisse der externen Evaluation aus verschiedenen Gründen nur eine begrenzte Aussagekraft haben, hat der Regierungsrat zusätzlich zur externen Evaluation auch eine Analyse der Entwicklung der Steuererträge und Finanzausgleichszahlungen von Kanton und Gemeinden gegenüber dem Jahr 2019 vorgenommen (vgl. Ziff. 4.2.2). Damit wurde eine Aussage angestrebt, inwiefern Kanton und Gemeinden ihre Aufgaben auch nach Umsetzung des STAF finanzieren können. Auch bei diesem Vergleich der Steuererträge und Ausgleichszahlungen der Jahre 2021 und 2019 ist jedoch zu beachten, dass sich die Veränderungen nicht allein aufgrund des STAF erklären lassen. Sie sind insbesondere auch auf die Umsetzung des Memorialsantrags «Für eine faire Entlastung aller Steuerzahler und deren Familien: Selbstbezahlte Krankenkassenprämien von den Steuern abziehen» sowie die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung (inkl. der Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie) und die STAF-unabhängige Zu- und Abwanderung von natürlichen und juristischen Personen zurückzuführen.

4.2.1. Externe Evaluation

Wie BAK Economics in ihrem Gutachten ausführt, wurde die Steuerstrategie auch in Bezug auf die juristischen Personen und damit die Umsetzung des STAF erfüllt (vgl. Ziff. 1.4). Der Kanton Glarus ist national und international bei der Steuerbelastung der Unternehmen hervorragend positioniert.

Allerdings hat sich die Annahme im Memorial für die Landsgemeinde 2019, dass alle bisherigen juristischen Personen (inkl. sämtliche Statusgesellschaften) im Kanton Glarus verbleiben, nicht erfüllt. So sind im Jahr 2020 insgesamt 21 ehemals privilegiert besteuerte Unternehmen aus dem Kanton Glarus weggezogen. Es ist zu vermuten, dass diese Wegzüge mit der Umsetzung des STAF in Zusammenhang stehen. 19 Wegzüge entfielen dabei auf die Gemeinde Glarus und 2 Wegzüge auf die Gemeinde Glarus Nord. Durch die Wegzüge wurden Gewinnsteuern von ehemaligen Statusgesellschaften im Umfang von rund 3,3 Millionen Franken für Kanton, Gemeinden und Kirchgemeinden nicht realisiert.

BAK Economics weist zudem darauf hin, dass die Ergebnisse nur eine limitierte Aussagekraft haben. So konnte mangels Datenverfügbarkeit kein Benchmarking mit anderen Kantonen vorgenommen werden; es ist also unklar, wie die Entwicklung im Kanton Glarus relativ zu den anderen Kantonen eingeordnet werden muss. Hinzu kommen die Coronavirus-Pandemie, welche die Jahre 2020 und 2021 stark geprägt hat, gewisse Sondereffekte im Zusammenhang mit privilegiert besteuerten Unternehmen und der stark provisorische Charakter der zugrundeliegenden Steuerdaten 2020.

4.2.2. Entwicklung der Steuererträge und Finanzausgleichszahlungen

Tabelle 8 fasst die Entwicklung der Steuererträge und Finanzausgleichszahlungen von Kanton und Gemeinden in den Jahren 2019–2021 zusammen. Dabei lässt sich feststellen, dass die Steuererträge des Kantons und der Gemeinden Glarus Nord und Glarus (unter der Annahme eines unveränderten Steuerfusses) im Jahr 2021 höher lagen als noch 2019. Sie konnten allfällige Mindereinnahmen aufgrund des STAF folglich in diesen Jahren anderweitig kompensieren. Die Gemeinde Glarus Süd verzeichnete im selben Zeitraum hingegen einen Rückgang der Steuererträge um 0,9 Millionen Franken. Inwiefern dieser Rückgang auf die Umsetzung des STAF oder auf andere Einflussfaktoren zurückgeführt werden kann, lässt sich dabei nicht genau sagen.

Bei diesem Vergleich ist zudem zu berücksichtigen, dass die Auswirkungen des STAF im innerkantonalen Ressourcenausgleich sowie bei der Aufteilung des vom Kanton finanzierten STAF-Ausgleichsbeitrags erst ab dem Jahr 2022 und im nationalen Finanzausgleich (schrittweise) ab dem Jahr 2024 wirksam werden, da die massgebenden Steuerdaten ab dem Jahr 2020 erst ab dann in die Berechnung der Ausgleichszahlungen einfließen. Sie sind daher in der Tabelle nicht enthalten.

Tabelle 8. Entwicklung Erträge 2019–2021 (in Fr.)

	2019	2020	2021	Δ 2021–2019
Glarus Nord	41'510'000	43'914'000	45'199'000	3'689'000
Steuererträge	41'510'000	42'442'000	43'653'000	2'143'000
Finanzausgleich	0	1'472'000	1'546'000	1'546'000
Glarus	30'748'000	31'853'000	31'289'000	541'000
Steuererträge	30'748'000	32'268'000	31'808'000	1'060'000
Finanzausgleich	0	-415'000	-519'000	-519'000
Glarus Süd	21'223'000	20'608'000	20'470'000	-753'000
Steuererträge	21'223'000	20'608'000	20'296'000	-927'000
Finanzausgleich	0	143'000	174'000	174'000

	2019	2020	2021	Δ 2021–2019
Kanton	78'695'000	80'815'000	81'122'000	2'426'000
Steuererträge	78'695'000	79'421'000	79'498'000	803'000
Direkte Bundessteuer	0	2'594'000	2'824'000	2'824'000
Finanzausgleich	0	-1'200'000	-1'200'000	-1'200'000

4.3. Vorgeschlagene Änderungen

4.3.1. Vorschlag des Regierungsrates

Wie die Berichterstattung zur Umsetzung des STAF im Kanton Glarus aufzeigt, können aktuell noch keine wirklich verlässlichen Aussagen zu den Auswirkungen der Umsetzung des STAF gemacht werden.

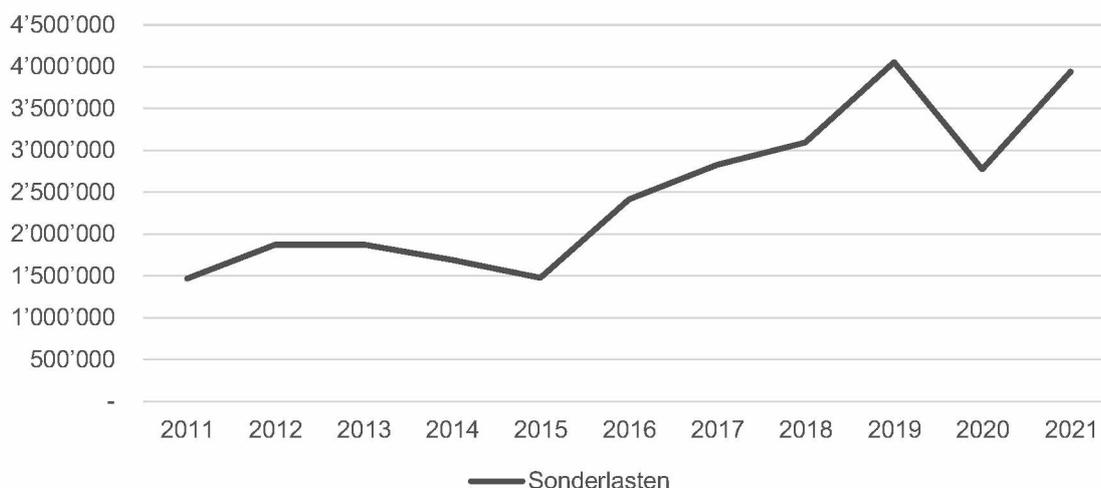
Angesichts dieser Ausgangslage mit nur schwach belastbarem Zahlenmaterial sowie der kontroversen Diskussion der Vernehmlassungsvorlage (s. Ziff. 5) schlug der Regierungsrat vor, die bisherigen Ausgleichsmassnahmen weitgehend unverändert bis Ende 2026 zu verlängern. Eine Anpassung sollte einzig bei der Höhe des STAF-Ausgleichsbeitrags zugunsten der ressourcenschwachen Gemeinden vorgenommen werden: Da der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer mit 2,8 Millionen Franken im Jahr 2021 um 0,6 Millionen Franken höher ausgefallen ist als im Memorial für die Landsgemeinde 2019 prognostiziert, sollten auch die Gemeinden davon anteilmässig profitieren. Wird der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von 2,8 Millionen Franken im Verhältnis von Kantons- und Gemeindesteuerfüssen 2018 (55 % Kanton inkl. Bausteuer und 63 % Gemeinden) aufgeteilt, ergibt dies einen Ausgleichsbeitrag für die Gemeinden von neu 1,5 statt 1,2 Millionen Franken. Dieses Vorgehen wurde bereits bei der Herleitung des aktuellen Ausgleichbeitrags gewählt (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2019, S.105).

4.3.2. Antrag des Landrates

Der Landrat stimmte der Analyse des Regierungsrates in Bezug auf die Auswirkungen der Umsetzung des STAF grundsätzlich zu. Er war aber der Ansicht, dass es im innerkantonalen Finanzausgleich bereits vor 2027 Anpassungen und eine möglichst langfristig stabile Lösung brauche. Namentlich die Gemeinde Glarus Süd sei aufgrund der in den letzten Jahren deutlich gestiegenen Sonderlasten und der schwierigen finanziellen Lage rascher und wirksamer zu unterstützen.

Wie eine Analyse zeigt, haben die von der Gemeinde Glarus Süd zu tragenden Sonderlasten von 1,5 bis 2 Millionen Franken in den Jahren 2011–2015 auf 2,8–4 Millionen Franken in den Jahren 2017–2021 deutlich zugenommen (vgl. Abbildung 4). Als Sonderlasten bzw. übermässige Lasten gelten dabei die Aufwände der Gemeinden in Zusammenhang mit den gesetzlich definierten Lastenausgleichselementen Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte, die über dem pro Kopf gewichteten Mittelwert aller Gemeinden liegen. Der Lastenausgleich gleicht darum heute nicht mehr 57 Prozent (Durchschnitt der Jahre 2011–2014 gemäss Wirksamkeitsbericht 2), sondern je nach Zeithorizont bloss noch 42 Prozent (Durchschnitt der Jahre 2011–2021) bzw. 30 Prozent (Durchschnitt der Jahre 2017–2021) der Sonderlasten aus.

Abbildung 4. Entwicklung der Sonderlasten der Gemeinde Glarus Süd 2011–2021 (in Fr.)



Der Landrat unterbreitet der Landsgemeinde daher nach 2018 und 2019 erneut eine Anpassung des kantonalen Finanzausgleichs. Deren Eckpunkte werden nachfolgend erläutert.

4.3.2.1. Ressourcenausgleich

Mit zwei Änderungen beim Ressourcenausgleich soll die Solidarität unter den Gemeinden sichergestellt werden:

1. Der Disparitätenabbau beim Ressourcenausgleich soll neu 30 Prozent betragen, d.h. die Unterschiede im Ressourcenpotenzial pro Einwohner einer Gemeinde zum kantonalen Durchschnitt werden um 30 Prozent reduziert.

Der Disparitätenabbau ist damit höher als die im Jahr 2018 beschlossenen 20 Prozent, aber tiefer als die in den Jahren 2020–2023 befristet geltenden 40 Prozent. Grundsätzlich gilt: Je höher der Disparitätenabbau, umso wirksamer werden Unterschiede in der Steuerkraft unter den Gemeinden ausgeglichen. Umgekehrt gilt: Je tiefer der Disparitätenabbau, umso grösser sind die Anreize bei den Gemeinden, die eigene Ressourcensituation selbstständig zu verbessern.

2. Gleichzeitig wird die 2018 eingeführte Begrenzung des Ressourcenausgleichs auf 500 000 Franken, die bis anhin noch nie zur Anwendung gelangt ist, aufgehoben.

Die Begrenzung sollte die Ausgleichszahlungen für die Gebergemeinde(n) berechnen- und planbar machen. Sie ist aber für einen Finanzausgleich eigentlich systemfremd, da sie verhindert, dass grosse bzw. zunehmende Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Gemeinden ausgeglichen werden. Stattdessen werden nur kleine Unterschiede in der Steuerkraft ausgeglichen. Ein Ressourcenausgleich mit Begrenzung verfehlt daher seinen wesentlichen Zweck.

4.3.2.2. Lastenausgleich

Die Dotation des Lastenausgleichs soll von heute 1 Million auf 3 Millionen Franken erhöht werden. Damit wird berücksichtigt, dass die Gemeinde Glarus Süd in den letzten Jahren deutlich gestiegene Sonderlasten tragen muss. Da sie diese nur sehr begrenzt beeinflussen kann, ist eine stärkere kantonale Finanzierung derselben gerechtfertigt.

4.3.2.3. STAF-Ausgleich

Der STAF-Ausgleich an die Gemeinden soll um 300 000 auf 1,5 Millionen Franken erhöht und bis Ende 2027 verlängert werden. Anstatt einer Aufteilung auf die ressourcenschwachen Gemeinden im Verhältnis der Ressourcenindizes soll die Gemeinde Glarus Nord neu fix 1 Million Franken und die Gemeinde Glarus Süd 0,5 Millionen Franken erhalten.

Während sich der Landrat bei der Erhöhung des Ausgleichbeitrags auf 1,5 Millionen Franken auf die Berechnungen des Regierungsrates stützte, hat er bei der Verteilung primär im Sinne einer Gesamtschau die finanziellen Auswirkungen der gesamten Vorlage auf die einzelnen Gemeinden berücksichtigt.

5. Vernehmlassung

5.1. Vernehmlassungsvorlage

Die Vernehmlassungsvorlage des Regierungsrates unterschied sich in wesentlichen Punkten vom hier vorliegenden Antrag des Landrates. Im Steuerbereich schlug der Regierungsrat die Umsetzung aller drei geprüften Steuersenkungen vor (vgl. Ziff. 1.5). Hingegen war der Ausgleich der kalten Progression noch kein Bestandteil der Vernehmlassungsvorlage, da die massgebliche Grenze des LIK erst Ende September 2022 überschritten wurde.

Beim Finanzausgleich schlug der Regierungsrat vor, anstelle des bis Ende 2023 befristeten Ausgleichsbeitrags STAF an die ressourcenschwachen Gemeinden (Glarus Nord und Glarus Süd) künftig nur noch die Gemeinde Glarus Süd gezielt zu unterstützen, da diese besonders von rückläufigen Erträgen betroffen war. Die gezielte Unterstützung von Glarus Süd sollte mit einer Erhöhung des Lastenausgleichs um 1 Million auf 2 Millionen Franken erreicht werden. Um die Solidarität unter den Gemeinden weiterhin sicherzustellen, schlug der Regierungsrat zudem vor, die Begrenzung des Ressourcenausgleichs auf 500 000 Franken dauerhaft aufzuheben. Der Ausgleichsbeitrag STAF und die Erhöhung des Disparitätenabbaus von 20 auf 40 Prozent, die beide bis Ende 2023 befristet gelten, wären hingegen ausgelaufen.

5.2. Wesentliche Vernehmlassungsergebnisse

Die Vorlage wurde in der Vernehmlassung von den 21 Teilnehmenden äusserst kontrovers aufgenommen. Die Rückmeldungen der Parteien zu den Massnahmen im Steuerbereich reichten von umfassender Zustimmung über die Unterstützung bestimmter Massnahmen-Kombinationen bis hin zu genereller Ablehnung. Letztere Position vertraten auch die Gemeinden Glarus und Glarus Süd. Aus ihrer Sicht waren die vorgesehenen Mindereinnahmen für die Gemeinden nicht tragbar. Die Gemeinde Glarus Süd forderte als Ausgleich für ihre Zustimmung zu den Änderungen im Steuerbereich daher eine befristete Sonderzahlung. Die Gemeinde Glarus Nord äusserte sich zu den Änderungen im Steuerbereich nicht.

In Bezug auf die Änderungen im Finanzausgleich unterstützten die Gemeinde Glarus Nord und mehrere Parteien die vom Regierungsrat vorgeschlagene Erhöhung des Lastenausgleichs auf 2 Millionen Franken. Unter anderem die Gemeinde Glarus Nord forderte aber, dass beim Lastenausgleich auch die Lintharena SGU berücksichtigt wird.

Die Gemeinde Glarus Süd und insbesondere die Parteisektionen von Glarus Süd forderten weitgehend gleichlautend die Beibehaltung eines separaten STAF-Ausgleichsbeitrags, einen vollen Ausgleich der Sonderlasten im Lastenausgleich in der Höhe von rund 4 Millionen Franken, die Beibehaltung des heutigen Ressourcenausgleichs mit einem Disparitätenabbau von 40 Prozent sowie einen Ausgleich der aus ihrer Sicht in den Jahren 2020–2023 zu wenig erhaltenen Ausgleichsbeiträge. Eine Gruppe von zehn Privatpersonen aus Glarus Süd forderte eine Erhöhung des Lastenausgleichs auf 5 Millionen Franken. Aus Sicht dieser Vernehmlassungsteilnehmenden muss die Gemeinde Glarus Süd im Einklang mit dem Ziel «3 starke Gemeinden, 1 wettbewerbsfähiger Kanton» dringend substanziell stärker finanziell unterstützt werden.

Beim Ressourcenausgleich forderte namentlich die Gemeinde Glarus Nord eine unbefristete Erhöhung des Disparitätenabbaus auf 40 Prozent und die Berücksichtigung der Höhe des Steuerfusses bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen. Die Gemeinde Glarus unterstützte die Beibehaltung eines Disparitätenabbaus von 20 Prozent. Sie forderte zudem, dass die Begrenzung des Ressourcenausgleichs auf 500 000 Franken wie im FAG vorgesehen ab 2024 wieder greifen und nicht dauerhaft aufgehoben werden soll.

Teilweise wurden in den Vernehmlassungsantworten auch die Datengrundlagen als wenig valid und nur bedingt nachvollziehbar beurteilt. Unter anderem die Gemeinde Glarus schlug daher vor, sowohl den Ausgleichsbeitrag STAF wie auch den Finanzausgleich nochmals zurückzunehmen und beide auf Basis einer solideren Datengrundlage in zwei bis drei Jahren nochmals umfassend und unter Einbezug der Gemeinden zu prüfen.

5.3. Beurteilung der Vernehmlassungsergebnisse

Der Regierungsrat kam in seiner Würdigung der Vernehmlassung zum Schluss, dass die vorgeschlagenen Änderungen sowohl im Steuerbereich wie auch beim Finanzausgleich zum aktuellen Zeitpunkt zu weit führen würden. Mit dem Ziel einer konsensfähigen Vorlage hat er daher folgende Anpassungen vorgenommen und dem Landrat unterbreitet:

Im Steuerbereich sollte auf die Senkung des Einkommens-Steuertarifs für Verheiratete verzichtet werden. Damit wollte der Regierungsrat insbesondere den Gemeinden entgegengekommen, die befürchteten, dass die Mindereinnahmen für sie nicht tragbar wären. Hingegen wollte er an der Erhöhung der Sozialabzüge bei der Vermögenssteuer – in Erfüllung des Postulats – sowie der Senkung des Kantonssteuerfusses festhalten.

Bei den Änderungen des Finanzausgleichs schlug der Regierungsrat neu vor, die befristeten Ausgleichsmassnahmen zu erhöhen und um drei weitere Jahre bis Ende 2026 zu verlängern. Auf die Anpassungen im Lasten- und Ressourcenausgleich sollte dafür verzichtet werden. Die Verlängerung sollte eine fundiertere Beurteilung der Auswirkungen des STAF erlauben als dies zum aktuellen Zeitpunkt möglich ist. Insbesondere wären dannzumal auch die Auswirkungen des STAF auf den nationalen Finanzausgleich bekannt und auf die Kantons- wie auch Gemeindefinanzen deutlich erhärtet. Die Vernehmlassung habe zudem gezeigt, dass seitens der Gemeinden und Parteien teils diametral entgegengesetzte Erwartungen an den Finanzausgleich bestehen. Hinzu käme, dass der Kanton und die Gemeinden aktuell vor grossen, aber teilweise noch unklaren finanziellen Herausforderungen stehen (Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank, Indirekter Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative, Kostenverschiebungen aufgrund Pflege- und Betreuungsgesetz usw.). Die entsprechenden politischen Entscheide dürften auch Auswirkungen auf die Diskussion zur Ausgestaltung und Finanzierbarkeit des Finanzausgleichs haben. Der Regierungsrat wollte die künftige Ausgestaltung des Finanzausgleichs daher vertieft klären und der Landsgemeinde 2026 einen möglichst breit getragenen Vorschlag für eine Anpassung des Finanzausgleichs unter Berücksichtigung des STAF unterbreiten. Der Landrat folgte diesem Vorschlag des Regierungsrates jedoch nicht (vgl. Ziff. 8.).

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

6.1. Steuergesetz

Artikel 13; Besteuerung nach dem Aufwand

Der Mindestbetrag für die Besteuerung nach dem Aufwand (Pauschalbesteuerung) wird im Sinne des Ausgleichs der kalten Progression und der Koordination mit der direkten Bundessteuer gemäss Tabelle 6 erhöht.

Artikel 20; Bewegliches Vermögen

Der neue Absatz 8 widerspiegelt die Änderungen im Obligationenrecht (OR). Mit der Aktienrechtsrevision 2020 wird eine Flexibilisierung der Kapitaländerungen von Kapitalgesellschaften in Form eines sogenannten Kapitalbandes eingeführt (Art. 653 ff. OR). Diese handelsrechtliche Möglichkeit hat direkte und komplexe Auswirkungen auf die Besteuerung des Vermögensertrags bei den Aktionären. Daher wurde das StHG dahin-

gehend angepasst, dass Kapitaleinlagen im Rahmen eines Kapitalbands nur dann als steuerfreie Kapitaleinlagereserven gelten, wenn sie die Rückzahlung von Reserven im Rahmen dieses Bandes übersteigen. Die Einführung des Kapitalbands bezweckt die Flexibilisierung der Kapitalvorschriften. Der Verwaltungsrat kann statutarisch ermächtigt werden, das Aktienkapital um bis zu 50 Prozent zu erhöhen bzw. zu reduzieren. Das Kapitalband kann längstens für eine Dauer von fünf Jahren vorgesehen werden. Nach Ablauf dieser Dauer kann mittels erneuter Änderung der Statuten die Grundlage für ein weiteres Kapitalband geschaffen werden. Die Einführung des Kapitalbands soll jedoch nicht einen Eingriff in den Bestand der Steuereinnahmen bewirken.

Am 2. Februar 2022 hat der Bundesrat die Steuerbestimmungen der Aktienrechtsrevision per 1. Januar 2023 in Kraft gesetzt. Die Bundesvorlage enthält keine Umsetzungsfrist für die Kantone. Die Bestimmungen des StHG gelangen bis zur Umsetzung durch den Kanton direkt zur Anwendung.

Absatz 8 entspricht dem revidierten Artikel 7b Absatz 2 StHG. Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass Publikumsgesellschaften das Kapitalband dazu nutzen können, um für ihre Aktionäre steuerliche Vorteile zu generieren, indem sie keine steuerbaren Dividenden mehr ausrichten. Bei jedem Rückkauf von Aktien über die zweite Handelslinie während der Dauer des Kapitalbands treten die Steuerfolgen der direkten Teilliquidation nicht ein, da in der Praxis der Rückkauf über die zweite Handelslinie durch Personen erfolgt, für die das Buchwertprinzip gilt. Bei jeder Kapitalerhöhung werden aber steuerfrei rückzahlbare Reserven aus Kapitaleinlagen gebildet, da die einbezahlten Kapitalreserven von den Aktionärinnen und Aktionären stammen. Publikumsgesellschaften können durch das Zusammenspiel der zweiten Handelslinie und dem neu möglichen Kapitalband auf einfachste Weise steuerfrei rückzahlbare Reserven aus Kapitaleinlagen schaffen. Um dies einzuschränken, ist vorgesehen, die Kapitalerhöhungen und die Kapitalherabsetzungen während der Dauer des Kapitalbands zu verrechnen. Es erfolgt eine Nettobetrachtung. Nur soweit die Kapitalerhöhungen die Kapitalrückzahlungen während des Kapitalbands übersteigen, qualifizieren sich diese als Reserven aus Kapitaleinlagen. Die Nettogrösse kann, sobald das Kapitalband beendet ist, dazu verwendet werden, steuerfrei Reserven aus Kapitaleinlagen an die Aktionärinnen und Aktionäre zurückzuzahlen oder steuerbare Dividenden durch steuerfreie Kapitalrückzahlungen zu substituieren.

Artikel 24; Steuerfreie Einkünfte

Absatz 1 Ziffern 9a und 11a: Die Steuerfreibeträge werden im Sinne des Ausgleichs der kalten Progression und der Koordination mit der direkten Bundessteuer gemäss Tabelle 6 erhöht.

Absatz 1 Ziffer 13: Mit der neuen Ziffer 13 wird eine Bestimmung ins Steuergesetz aufgenommen, die von Bundesrechts wegen zwingend umzusetzen ist. Das Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose bezweckt die Verbesserung der sozialen Absicherung älterer Ausgesteuerter. Dazu können Überbrückungsleistungen ausgerichtet werden. Die entsprechenden Einkünfte werden aus sozialpolitischen Gründen als steuerfrei qualifiziert (Art. 7 Abs. 4 Bst. n StHG).

Artikel 27; Selbstständige Erwerbstätigkeit: Allgemeines

Diese Bestimmungen setzen das Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung finanzieller Sanktionen für den Bereich der selbstständigen Erwerbstätigkeit um. Sie entsprechen den Artikeln 10 Absatz 1 Buchstabe g, Absatz 1bis und Absatz 1ter StHG, die am 1. Januar 2022 in Kraft getreten und ab diesem Zeitpunkt direkt anwendbar sind.

Absatz 2 Ziffer 7: Als geschäftsmässig begründeter Aufwand können gemäss der neuen Ziffer 7 gewinnabschöpfende Sanktionen abgezogen werden, soweit sie keinen Strafzweck haben. Bei gewinnabschöpfenden Sanktionen steht die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands im Vordergrund, wobei die mit dem unrechtmässigen Verhalten zusammenhängenden Wettbewerbsvorteile rückgängig gemacht werden. Oftmals müssen bereits besteuerte Gewinne nachträglich an den Staat abgeführt werden. In solchen Konstellationen rechtfertigt es sich daher, die Gewinnabschöpfung als geschäftsmässig begründeten Aufwand zu qualifizieren. Damit wird dem Verfassungsgrundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Rechnung getragen. Die Gewinnabschöpfung korrigiert auch allfällige durch das unrechtmässige Verhalten erzielte Wettbewerbsvorteile. Bei gemischten Sanktionen ist der gewinnabschöpfende Anteil zum Abzug zuzulassen. Derjenige Teil, der einem Strafzweck dient, kann nicht abgezogen werden. Beweispflichtig für die Abzugsfähigkeit ist die steuerpflichtige Gesellschaft.

Absatz 3 Ziffer 1 führt dazu, dass nicht wie bisher nur die Bestechungsgelder an schweizerische oder ausländische Amtsträger steuerlich nicht abziehbar sind, sondern auch die Bestechungsgelder an Private. Damit wird eine Harmonisierung von Straf- und Steuerrecht bezweckt, denn solche Bestechungsgelder sind seit dem Inkrafttreten der Revision des Korruptionsstrafrechts am 1. Juli 2016 strafbar.

Absatz 3 Ziffer 2: Aufwendungen, welche der Ermöglichung von Straftaten dienen oder als Gegenleistung für die Begehung einer Straftat getätigt werden, sind vom geschäftsmässig begründeten Aufwand ebenfalls ausgeschlossen. Sind Bussen und Geldstrafen steuerlich nicht abzugsfähig, so sind die Aufwendungen, die das sanktionierte Delikt ermöglicht haben oder als Gegenleistung für dessen Begehung entrichtet wurden, konsequenterweise ebenfalls nicht zum Abzug zuzulassen. Ob zwischen einer Aufwendung und einer Straftat ein

Zusammenhang besteht, kann grundsätzlich erst dann festgestellt werden, wenn ein rechtskräftiges Strafurteil vorliegt. Ergeht das Strafurteil erst nach Abschluss des Veranlagungsverfahrens, liegt ein Revisionsgrund vor. Wenn die Steuerbehörde gestützt auf solche Urteile/Hinweise feststellt, dass entsprechende Aufwendungen vorliegen, eröffnet sie je nach dem ein Nachsteuerfahren oder ein Verfahren wegen Steuerhinterziehung. Gegebenenfalls ist zusätzlich ein Verfahren wegen Steuerbetrug einzuleiten.

Absatz 3 Ziffer 3: Indem diese Bestimmung vorsieht, dass Bussen und Geldstrafen steuerlich nicht abzugsfähig sind, kann die Strafwirkung nicht über das Steuerrecht reduziert werden. Bussen und Geldstrafen des Strafgesetzbuchs und des Nebenstrafrechts sind gesetzlich vorgesehene Strafen. Sie werden mit dem Zweck verhängt, das begangene Unrecht auszugleichen. Entsprechend dem Schuldprinzip sollen sie den Täter persönlich treffen und richten sich nach dessen Verschulden. Zudem gehört es zur objektivierten Sorgfaltspflicht einer natürlichen Person, sich auch als Geschäftsführer pflichtbewusst und rechtmässig zu verhalten. Deliktischen Tätigkeiten fehlt es deshalb am sachlich engen Zusammenhang zur Geschäftstätigkeit. Bussen und Geldstrafen sind daher geschäftsmässig nicht begründet. Zu den Bussen zählen auch in- und ausländische Steuerbussen sowie damit zusammenhängende Verzugszinsen. Die Nichtabzugsfähigkeit von Bussen und Geldstrafen erstreckt sich zudem auch auf ausländische Sanktionen.

Mit Absatz 3 Ziffer 4 wird klargestellt, dass finanzielle Verwaltungssanktionen ebenfalls nicht als geschäftsmässig begründeter Aufwand zu qualifizieren sind. Die Frage war bislang umstritten. Die Begründung ergibt sich daraus, dass die Strafwirkung die betroffene Person in vollem Umfang treffen soll. Entsprechende Sanktionsnormen finden sich etwa im Kartellrecht, im Fernmelderecht, im Spielbankenrecht und im Radio- und Fernsehrecht.

Der Bundesrat hat zwar darauf verzichtet, die Nichtabzugsfähigkeit der Prozesskosten im StHG zu regeln. Prozesskosten, die im Zusammenhang mit Strafverfahren und Verwaltungsverfahren mit Strafzweck stehen, sind dennoch nicht in jedem Fall abzugsfähig. Prozesskosten, welchen der sachliche Zusammenhang zur Geschäftstätigkeit fehlt oder die nicht in guten Treuen veranlasst wurden, sind steuerlich nicht zu berücksichtigen. Es obliegt somit der Praxis, im Einzelfall zu prüfen, ob Prozesskosten bzw. Rückstellungen geschäftsmässig begründet sind oder nicht.

Absatz 4 sieht vor, dass Unternehmen künftig im Ausland ausgesprochene Strafen von den Steuern abziehen können, wenn die Sanktionen gegen den schweizerischen Ordre public verstossen oder wenn die steuerpflichtige Person glaubhaft darlegt, dass sie alles Zumutbare unternommen hat, um sich rechtskonform zu verhalten. Nicht jeder Verstoss gegen das Rechtsempfinden, die Wertvorstellungen oder zwingendes Recht rechtfertigt die Annahme eines Ordre-public-Verstosses. Hierzu ist vielmehr erforderlich, dass die Anerkennung und Vollstreckung des ausländischen Entscheides in der Schweiz mit den hiesigen rechtlichen und ethischen Werturteilen schlechthin unvereinbar wäre. Ob der Ordre public verletzt ist, beurteilt sich nicht abstrakt. Entscheidend sind vielmehr die Auswirkungen im Einzelfall. Gestützt auf diese Bestimmung muss die Steuerbehörde im Einzelfall beurteilen, ob die Sanktion gegen den schweizerischen Ordre public verstösst oder das sanktionierte Unternehmen nachgewiesen hat, alles Zumutbare unternommen zu haben, um sich rechtskonform zu verhalten. Da ein strikter Nachweis nicht immer möglich sein wird, genügt es, wenn die entsprechenden Bemühungen glaubhaft gemacht werden können.

Artikel 31; Allgemeine Abzüge

Absatz 1 Ziffer 10 sieht vor, dass die nachgewiesenen Kosten, jedoch höchstens 10 100 Franken, für die Drittbetreuung jedes Kindes, welches das 14. Altersjahr noch nicht vollendet hat und mit der steuerpflichtigen Person, die für seinen Unterhalt sorgt, im gleichen Haushalt lebt, von den Einkünften abgezogen werden dürfen, soweit diese Kosten in direktem und kausalem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person stehen. Der Maximalabzug soll ab dem 1. Januar 2023 – analog der direkten Bundessteuer – auf 25 000 Franken pro Kind und Jahr erhöht werden.

Absatz 1 Ziffern 11 und 12 sowie Absatz 3: Die Abzüge werden im Sinne des Ausgleichs der kalten Progression und der Koordination mit der direkten Bundessteuer gemäss Tabelle 6 erhöht.

Artikel 34; Steuertarife

Absatz 2: Für in ungetrennter Ehe oder in eingetragener Partnerschaft lebende Steuerpflichtige sowie für getrennt lebende, geschiedene, verwitwete und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern im Sinne von Artikel 33 StG zusammenleben, ist für die Ermittlung des satzbestimmenden Einkommens das steuerbare Gesamteinkommen neu durch den Divisor 1,7 (statt 1,6) zu teilen. Dies reduziert deren Steuertarif über alle Einkommensklassen, und der Maximalsatz von 17 Prozent wird neu erst bei einem steuerbaren Einkommen von 765 000 Franken (vorher: 720 000 Fr.) erreicht.

Artikel 47; Anpassung Tarife und Abzüge

Absätze 1 und 1a: Die kalte Progression soll künftig jährlich automatisch voll ausgeglichen werden (vgl. Ziff. 2). Analog zum Bund und anderen Kantonen wird der Regierungsrat die Tarife und Abzüge dabei jährlich aufgrund des Standes des LJK am 30. Juni auf das Folgejahr hin anpassen.

Absatz 4: Die Landsgemeinde 2015 übertrug dem Regierungsrat mit dem neu geschaffenen Absatz 4 die Kompetenz, die Höhe von verschiedenen allgemeinen Abzügen denjenigen der direkten Bundessteuer anzupassen, auch wenn die aufgelaufene Teuerung noch nicht 10 Prozent beträgt. Damit wird die vertikale Harmonisierung der Abzüge mit dem Bundesrecht sowie ein einfacher und verständlicher Vollzug ermöglicht.

Bei den in Absatz 4 aufgeführten Artikeln, bei denen der Regierungsrat die Abzüge anpassen kann, gingen jedoch die Artikel 13 und 24 vergessen. Artikel 13 regelt die Mindestpauschalbesteuerung, Artikel 24 die steuerfreien Einkünfte, wobei beim Feuerwehrold (Ziff. 9a), bei Gewinnen aus der Teilnahme an Grossspielen und aus der Online-Teilnahme an Spielbankenspielen (Ziff. 11a) und den Gewinnen aus Lotterien und Geschicklichkeitsspielen zur Verkaufsförderung (Ziff. 12) Grenzbeträge definiert sind. Die entsprechenden Grenzbeträge werden vom Bund auch regelmässig angepasst, weshalb Artikel 47 Absatz 4 um die entsprechenden Verweise ergänzt werden soll.

Artikel 64; Geschäftsmässig begründeter Aufwand

Die Änderungen und Ergänzungen in diesem Artikel regeln die steuerliche Behandlung finanzieller Sanktionen gegenüber juristischen Personen. Sie entsprechen Artikel 25 Absatz 1 Buchstaben a und f, Absatz 1bis und Absatz 1ter StHG, die am 1. Januar 2022 in Kraft getreten und ab diesem Zeitpunkt direkt anwendbar sind.

Inhaltlich kann auf die Erläuterungen bei selbstständiger Erwerbstätigkeit verwiesen werden (Art. 27 StG). Zu erwähnen ist lediglich, dass – anders als im bisherigen Recht – die nicht abzugsfähigen Steuerbussen nicht mehr explizit genannt werden, da der generelle Bussenbegriff diese miterfasst. Zudem erübrigt sich ein analoger Hinweis auf Geldstrafen, da solche ihrer Natur nach nur gegenüber natürlichen Personen verhängt werden können.

Artikel 83; Bemessung des Reingewinns

Absatz 4: Die Anpassung entspricht dem im Rahmen der Aktienrechtsrevision neu entworfenen Artikel 31 Absatz 3bis StHG. Handelsrechtlich erlaubt das geänderte Aktienrecht, dass das Aktienkapital in Fremdwährung besteht. In diesem Fall haben auch die Buchführung und Rechnungslegung in dieser Währung zu erfolgen (Art. 621 Abs. 2 OR). Für das Steuerverfahren ist hingegen weiterhin ein Geschäftsabschluss in Schweizer Franken erforderlich, weshalb der ausgewiesene Jahresgewinn in Schweizer Franken umzurechnen ist. Zur Anwendung gelangt dabei der von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) publizierte durchschnittliche Devisenkurs der Steuerperiode. Bei der Umrechnung von der jeweiligen Funktionalwährung in Schweizer Franken entstehen sogenannte Umrechnungsgewinne bzw. -verluste. Diese resultierenden Differenzen aus der Umrechnung werden steuerunwirksam (zulasten des Eigenkapitals) behandelt.

Artikel 84; Bemessung des Eigenkapitals

Absatz 3: Diese Bestimmung regelt entsprechend den Vorgaben des neuen Artikels 31 Absatz 5 StHG die Umrechnung von Geschäftsabschlüssen, die in Fremdwährung erstellt wurden, in Schweizer Franken (vgl. vorstehend Art. 83 Abs. 4 StG). Zur Anwendung gelangt der von der ESTV publizierte Stichtagskurs.

6.2. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Artikel 3; Grundsatz

Die Begrenzung des Ressourcenausgleichs auf 500 000 Franken wird aufgehoben.

Artikel 6; Berechnung des Ressourcenausgleichs

Der Ressourcenausgleich gleicht neu die Differenz des Ressourcenpotenzials pro Einwohner einer Gemeinde zum kantonalen Durchschnitt (sog. Disparitätenabbau) um 30 Prozent anstatt wie bisher um 20 Prozent bzw. 40 Prozent (vgl. Art. 13a Abs. 2 FAG) aus.

Die Begrenzung des Ressourcenausgleichs auf 500 000 Franken und die damit zusammenhängenden Berechnungsvorgaben werden zudem auch in Artikel 6 aufgehoben.

Artikel 10; Dotation, Anpassung und Finanzierung des Lastenausgleichs

Die Dotation des Lastenausgleichs wird um 2 Millionen auf 3 Millionen Franken erhöht.

Artikel 12a; Wirksamkeitsbericht

Der Regierungsrat wird verpflichtet, dem Landrat ab der Legislatur 2026–2030 alle vier Jahre über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs Bericht zu erstatten und nötigenfalls Massnahmen zu beantragen. Damit kann sich der Landrat periodisch mit der Entwicklung des Finanzausgleichs auseinandersetzen und – falls erforderlich – der Landsgemeinde notwendige Korrekturvorschläge unterbreiten.

Artikel 13b; Übergangsbestimmung zur Änderung vom

Der jährliche STAF-Ausgleichsbeitrag wird bis Ende 2027 verlängert und um 0,3 Millionen Franken auf insgesamt 1,5 Millionen Franken pro Jahr erhöht. Anstelle der bisherigen Aufteilung an die ressourcenschwachen Gemeinden im Verhältnis des Ressourcenindizes erhält die Gemeinde Glarus Nord neu fix 1 Million Franken und die Gemeinde Glarus Süd fix 500'000 Franken.

6.3. Inkrafttreten

Die Erhöhungen der Steuerfreibeträge und verschiedenen Abzüge (Art. 24 und Art. 31 StG) sollen im Sinne der vertikalen Harmonisierung mit dem Bundesrecht rückwirkend per 1. Januar 2023 in Kraft treten. Auf diesen Zeitpunkt hin soll zudem auch die Änderung von Artikel 47 StG vorgenommen werden, damit gegebenenfalls eine erneute Anpassung der Abzüge auf die Steuerperiode 2024 hin möglich wäre. Diese Bestimmungen wirken sich zugunsten der Steuerpflichtigen aus. Erst auf den Beginn der Legislatur 2026–2030 am 1. Juli 2026 tritt zudem die neue Bestimmung zum Wirksamkeitsbericht über den Finanzausgleich (Art. 12a FAG) in Kraft. Alle anderen Änderungen treten am 1. Januar 2024 in Kraft.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Tabelle 9 fasst die finanziellen Auswirkungen der beantragten Änderungen im Steuer- und im Finanzausgleichsgesetz zusammen.

Tabelle 9. Finanzielle Auswirkungen (in 1000 Fr.)

	Kanton	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd	Römisch-Katholische Landeskirche	Evangelisch-Reformierte Landeskirche	Total
Steuertarif Verheiratete	-1'245	-636	-376	-460	-73	-63	-2'853
Steuerfreibeträge/Abzüge	-20	-7	-4	-4	-1	-1	-37
Kinderdrittbetreuung	-4	-2	-1	-2	-0	-0	-9
Total Steuern	-1'269	-645	-381	-466	-74	-64	-2'899
Ressourcenausgleich	0	441 (718)	-796 (-1'296)	355 (578)	0	0	0
Lastenausgleich	-2'000 (-3'000)	0	0	2'000 (3'000)	0	0	0
STAF-Ausgleich	-1'500	1'000	0	500	0	0	0
Total Finanzausgleich	-3'500	1'441	-796	2'855	0	0	0
Total	-4'769	796	-1'177	2'389	-74	-64	-2'899

Die prognostizierten Steuerausfälle der Änderungen im Steuerbereich basieren auf dem Steuerjahr 2020. Landrat und Regierungsrat gehen davon aus, dass diese mittel- bis langfristig durch wieder steigende Erträge kompensiert werden können.

Beim Finanzausgleich entsprechen die finanziellen Auswirkungen den geschätzten Mehrkosten gegenüber dem ohne gesetzliche Anpassungen ab 2024 geltenden Finanzausgleich (Ressourcenausgleich mit einem Disparitätenabbau von 20 % und ohne Begrenzung sowie Lastenausgleich von 1 Mio. Fr.). Die absoluten Ausgleichszahlungen sind in Klammern angegeben. Die Zahlen beim Ressourcenausgleich basieren auf dem Mittelwert der Ausgleichszahlungen 2022 und 2023.

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen zur Folge.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

8.1. Kommissionen

8.1.1. Kommission Finanzen und Steuern

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern unter dem Vorsitz von Landrat Fridolin Staub, Bilten, befasste sich mit der Vorlage. Sie liess sich die Vorlage eingehend erläutern und nahm zusätzlich eine Anhörung der Gemeinden vor.

8.1.1.1. Eintreten

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Die Kommission diskutierte jedoch eingangs über das geeignete Vorgehen bei der Beratung der Vorlage. Der Antrag des Regierungsrates sei aufgrund der Ausgangslage und den Ergebnissen der Vernehmlassung zwar gut nachvollziehbar. Im innerkantonalen Finanzausgleich brauche es jedoch bereits vor 2027 Anpassungen und eine möglichst langfristig stabile Lösung. Da die vorgeschlagenen Steuersenkungen jedoch auch Auswirkungen auf die für die Finanzierung des Finanzausgleichs zur Verfügung stehenden Mittel haben, seien die Anpassungen im Steuerwesen gemeinsam mit dem Finanzausgleich zu behandeln. Zudem seien auch die Gemeinden in der Kommission anzuhören. Wie die Vernehmlassung gezeigt habe, seien deren Interessen äusserst unterschiedlich.

Unterschiedliche Auffassungen bestanden zu den beantragten Steuersenkungen. Während einzelne Kommissionsmitglieder diese grundsätzlich als nicht notwendig und finanziell nicht tragbar ablehnten, wurden diese von anderen Mitgliedern als Massnahme zur Sicherung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit begrüsst. Mehrere Kommissionsmitglieder bevorzugten eine Senkung des Steuertarifs bei den Verheirateten gegenüber der Erhöhung der Sozialabzüge bei der Vermögenssteuer und der Senkung des Kantonssteuerfusses. Einzelne Mitglieder unterstützen sämtliche Massnahmen.

8.1.1.2. Anhörung der Gemeinden

Die Anhörung der Gemeinden zeigte das gleiche kontroverse Bild wie in der Vernehmlassung:

- *Die Gemeinde Glarus Nord* sah keinen Spielraum für Steuersenkungen. Die Steuerausfälle könnten von der Gemeinde nicht kompensiert werden. Die Gemeinde sah auch keinen Spielraum für Steuersenkungen beim Kanton. Der Finanzausgleich ist aus Sicht der Gemeinde rasch und grundsätzlich zu überarbeiten. Der Ressourcenausgleich müsse dabei mindestens im aktuellen Rahmen weitergeführt werden. Der Lastenausgleich sei zu erhöhen und gemeindespezifische Lasten wie die Lintharena SGU seien einzubeziehen.
- Für die *Gemeinde Glarus* waren viele Fragen zur Umsetzung des STAF offen. Sie forderte, dass die befristeten Ausgleichsmassnahmen auslaufen müssten. Stattdessen sei der Lastenausgleich zu erhöhen. Mittelfristig sei der Finanzausgleich unter Einbezug der Gemeinden neu zu konzipieren. Der Ressourcenausgleich solle dabei aufgehoben oder zumindest klarer ausgestaltet werden. Der Lastenausgleich solle die vollen Sonderlasten ausgleichen. Ferner sei auch das vorhandene Eigenkapital des Kantons und der Gemeinden im Finanzausgleich zu berücksichtigen.
- *Die Gemeinde Süd* forderte beim Finanzausgleich eine Erhöhung des Lastenausgleichs auf 4 Millionen Franken, eine Aussetzung des STAF-Ausgleichs und die Beibehaltung des aktuellen Ressourcenausgleichs. Die Steuerstrategie soll zu einem späteren Zeitpunkt diskutiert werden. Allenfalls sei die Steuersenkung für die Verheirateten vorzunehmen, sofern die Mindererträge bei den Gemeinden vom Kanton – zumindest grossmehrheitlich – ausgeglichen würden.

8.1.1.3. Detailberatung

Die Kommission diskutierte fünf verschiedenen Varianten zum regierungsrätlichen Vorschlag, die sich in den Bereichen Steuertarif Verheiratete (Splittingfaktor), Vermögenssteuer (Abzüge), Senkung Kantonssteuerfuss (um 1 Prozentpunkt), Ressourcenausgleich (Disparitätenabbau in %, mit/ohne Begrenzung), Höhe des Lastenausgleichs, Beibehalten oder Erhöhung des STAF-Ausgleichs und die Geltungsdauer der Massnahmen im Bereich Finanzausgleich unterschieden.

Nach intensiver Diskussion favorisierte die Kommission eine Variante, die sich wesentlich vom regierungsrätlichen Vorschlag unterscheidet. Sie bevorzugt bei den Massnahmen im Steuerbereich eine Senkung des Steuertarifs (Erhöhung des Splittingfaktors von 1,6 auf 1,7) auf dem Einkommen der Verheirateten gegenüber der Senkung der Vermögenssteuer und des Kantonssteuerfusses. Aus Sicht der Befürworter dieser Variante entspricht eine solche Senkung den Ergebnissen aus der Überprüfung der Steuerstrategie besser und die Entlastung der einzelnen Haushalte sei deutlich grösser. Mit dem Verzicht auf die Erhöhung der Abzüge bei der Vermögenssteuer und die Reduktion des Kantonssteuerfusses sollten zudem die Mehrausgaben im Finanzausgleich finanziert werden. Der Kantonssteuerfuss könne zudem jedes Jahr wieder diskutiert und bei Bedarf angepasst werden.

Finanzausgleich: Im Ressourcenausgleich soll der Disparitätenabbau dauerhaft auf 30 Prozent festgesetzt und die Begrenzung auf 500 000 Franken aufgehoben werden. Der Lastenausgleich soll deutlich auf 3 Millionen Franken erhöht werden und einen grösseren Teil der ausgewiesenen Sonderlasten von Glarus Süd abdecken. Es wurde auch die Erwartung geäussert, dass die Gemeinde Glarus Süd einen Viertel der Sonderlasten von rund 4 Millionen Franken im Jahr 2021 durch eigene Massnahmen einsparen könne. Der STAF-Ausgleich soll im Umfang von 1,5 Millionen Franken (aktuell 1,2 Mio. Fr.) weitergeführt werden. Davon soll 1 Million Franken an Glarus Nord und 0,5 Millionen Franken an Glarus Süd gehen. Ausserdem sah die Kommission eine regelmässige Berichterstattung zur Wirksamkeit des Finanzausgleichs zuhanden des Landrates vor. Diese könne zum Anlass für allfällige Korrekturen genommen werden.

8.1.1.4. Antrag der Kommission Finanzen und Steuern

Zusammengefasst beantragte die Kommission Finanzen und Steuern dem Landrat zum Steuergesetz:

- in Artikel 34 Absatz 2 StG für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige sowie für getrennt lebende, geschiedene, verwitwete und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern im Sinne von Artikel 33 dieses Gesetzes zusammenleben, den für die Ermittlung des satzbestimmenden Einkommens benötigten Splittingfaktor von 1,6 auf 1,7 zu erhöhen;
- in Artikel 45 StG auf die Erhöhung der steuerfreien Beträge bei der Vermögenssteuer um 25 000 Franken für Alleinstehende und um 50 000 Franken für gemeinsam steuerpflichtige Ehegatten und weitere Steuerpflichtige, die allein mit Kindern zusammenleben, zu verzichten;
- den übrigen Änderungen des Steuergesetzes zuzustimmen.

Zum Finanzausgleichsgesetz beantragte die Kommission:

- in Artikel 3 FAG die Begrenzung des Ressourcenausgleichs auf 500 000 Franken zu streichen;
- in Artikel 6 FAG den Disparitätenabbau im Ressourcenausgleich auf 30 Prozent festzulegen;
- in Artikel 10 FAG die Dotation des Lastenausgleichs von 1 auf 3 Millionen Franken zu erhöhen;
- den Regierungsrat in Artikel 12a FAG zu einem Wirksamkeitsbericht zu verpflichten, der dem Landrat alle vier Jahre vorzulegen ist;
- in Artikel 13b FAG den STAF-Ausgleich von 1,2 auf 1,5 Millionen Franken zu erhöhen und von diesem Betrag 1 Million Franken der Gemeinde Glarus Nord und 0,5 Millionen Franken der Gemeinde Glarus Süd fix zuzuteilen.

Auf die Senkung des Kantonssteuerfusses um 1 Prozentpunkt soll zudem verzichtet werden.

Der Kanton (-4,769 Mio. Fr.) und die Gemeinde Glarus (-1,177 Mio. Fr.) werden gegenüber einer Variante ohne Gesetzesänderung, bei welcher wieder der ursprüngliche Finanzausgleich gemäss Entscheid der Landsgemeinde 2018 in Kraft treten würde, deutlich stärker belastet. Die Gemeinden Glarus Süd (+2,389 Mio. Fr.) und Glarus Nord (+0,796 Mio. Fr.) profitieren. Gegenüber dem Antrag des Regierungsrates wird der Kanton mit rund 0,71 Millionen Franken und Glarus Nord mit 0,35 Millionen Franken stärker belastet. Die Gemeinden Glarus Süd und Glarus werden hingegen bessergestellt. Insgesamt profitiert die Gemeinde Glarus Süd bei der Kommissionsvariante am meisten.

8.1.2. Mitbericht Finanzaufsichtskommission

8.1.2.1. Eintreten

Die Finanzaufsichtskommission (FAK) unter der Leitung von Landrat Ruedi Schwitter, Näfels, erstattete einen Mitbericht zur Vorlage des Regierungsrates und zu den Anträgen der Kommission Finanzen und Steuern. Auch sie liess sich vorerst über die Vorlage des Regierungsrates und die Folgen der Anträge der Sachkommission orientieren. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten.

8.1.2.2. Detailberatung

Die FAK stellte fest, dass die Umverteilung des STAF-Ausgleichs und die Erhöhung des Lastenausgleichs gemäss Antrag der Kommission Finanzen und Steuern auf einer mangelhaften Datenlage bezüglich Auswirkungen des STAF basieren. Aus diesem Grund habe der Regierungsrat in seinem Antrag vorgeschlagen, die befristeten Ausgleichsmassnahmen bis Ende 2026 zu verlängern. Dies hätte der Landsgemeinde 2026 ermöglicht, einen möglichst breit getragenen Vorschlag für eine Anpassung des Finanzausgleichs unter Berücksichtigung der Auswirkungen des STAF zu unterbreiten.

Die Anträge der Kommission Finanzen und Steuern seien eine Abkehr von der bisherigen, bewährten kantonalen Steuerstrategie aus dem Jahr 2007. Von der Anpassung des Steuertarifes für Verheiratete (Splittingfaktor) profitiere nur ein Teil der Steuerpflichtigen. Mit der Senkung des Kantonssteuerfusses von 58 auf 57 Prozent, wie vom Regierungsrat vorgeschlagen, würden hingegen alle Steuerpflichtige entlastet.

Durch die Erhöhung des Lastenausgleichs und STAF-Ausgleichs würden beim Kanton Ausgaben anfallen, welche in Zukunft kaum mehr reduziert werden könnten. Dies unbesehen davon, ob beim Kanton die Einnahmen steigen oder sinken. Die Finanzierung von Gemeinwesen sei anspruchsvoll. Bei schlechten finanziellen Aussichten des Kantons und der drei Gemeinden sei eine Umverteilung, wie dies die Kommission Finanzen und Steuern vorschlage, nicht zielführend. Die Überprüfung der Organisationen und Sparanstrengungen in allen Gemeinwesen seien langfristig vielversprechender. Der Finanzaufsichtskommission fehlten die stichhaltigen Fakten und Zahlengrundlagen für eine seriöse Prüfung des Vorschlags der Kommission Finanzen und Steuern. Denn das STAF sei erst im Jahr 2020 in Kraft getreten.

Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Übergangsfrist für die Anpassung des innerkantonalen Finanzausgleichs bis 2026 wurde von der FAK mehrheitlich befürwortet. Sie beantragte dem Landrat, die Anträge der Kommission Finanzen und Steuern aufgrund der finanziellen Aussichten des Kantons und der ungenügenden Datenlage über die Auswirkungen des STAF abzulehnen und der Vorlage des Regierungsrates unverändert zuzustimmen.

8.2. Landrat

8.2.1. Eintreten

Der Landrat führte eine ausgedehnte Eintretensdebatte, wobei Eintreten auf die Vorlage selber unbestritten war. In der Diskussion standen sich die zwei Modelle von Regierungsrat und Kommission Finanzen und Steuern gegenüber. Man war sich einig, dass entweder dem einen oder dem anderen Modell gefolgt werden soll. Das Drehen an einzelnen Stellschrauben in dieser komplexen Vorlage wurde als nicht zielführend erachtet.

Fast alle Fraktionen unterstützten schliesslich aber den Weg, den die vorberatende Kommission Finanzen und Steuern wies. Diese habe den Schwerpunkt mehr auf den Finanzausgleich und eine Besserstellung der Gemeinde Glarus Süd, weniger auf Steuerentlastungen gelegt. Der Kanton und die Gemeinden könnten sich die vom Regierungsrat vorgeschlagenen generellen Steuersenkungen nicht leisten. Diese müssten gezielter bei den Verheirateten erfolgen.

Der Regierungsrat und die Finanzaufsichtskommission wehrten sich für das Modell des Regierungsrates. Dieses sei eine konsequente Weiterführung der bisher erfolgreichen Steuerstrategie; man wolle allen etwas zurückgeben und auch Einzelfirmen gemäss einem landrätlichen Auftrag entlasten. Bezüglich STAF-Ausgleich fehlten nach wie vor gesicherte Zahlen und Fakten. Daher habe der Regierungsrat zuwarten wollen, um mehr Zeit für eine gründliche Analyse und die Diskussion mit den Gemeinden zur Verfügung zu haben. Die Kommission Finanzen und Steuern habe zur Besserstellung der Gemeinde Glarus Süd einen auf nicht gesicherten Fakten basierenden Kompromiss zulasten des Kantons und der Steuerzahlenden geschmiedet.

8.2.2. Detailberatung

8.2.2.1. Steuertarife

Erstmals auf die Probe gestellt wurden die beiden Modelle beim Splitting-Faktor für Verheiratete. Die Ratsmehrheit votierte für gezielte Steuerentlastungen nur für Verheiratete, indem der Splitting-Faktor von 1,6 auf 1,7 Prozent erhöht wird. Dies entspreche der Stossrichtung der externen Evaluation, die dort Entlastungsbedarf verortete. Die Steuerausfälle bei diesem Modell betragen 2,9 Millionen Franken, die von Kanton und Gemeinden getragen werden müssten. Der Regierungsrat und die FAK votierten dagegen für eine generelle Steuersenkung über eine Reduktion des Kantonssteuerfusses um 1 Prozentpunkt, die allen Steuerpflichtigen zugutekäme, sowie für eine Entlastung der Vermögenssteuerzahlenden (vgl. Ziff. 8.2.2.2).

Im Zusammenhang mit den Steuertarif wurde auch über den Ausgleich der kalten Progression debattiert. Eigentlich müsse der Landrat generell über eine Senkung der Steuertarife zum Ausgleich der kalten Progression diskutieren, wurde gefordert. Dies wurde mit Verweis auf die Erhöhung diverser Sozialabzüge mit der Anpassung ans Bundesrecht und auf die kumulierten Steuersenkungen der letzten Jahre verworfen. Ein Rückweisungsantrag wurde abgelehnt und der Landrat blieb mit klarer Mehrheit beim Vorschlag des Regierungsrates, der auch von beiden Kommissionen unterstützt wurde.

8.2.2.2. Steuerfreie Beträge

Es wurde ein Antrag gestellt, die Abzüge bei der Vermögenssteuer zu erhöhen. Hier habe der BAK-Bericht Anpassungspotenzial verortet. Auch solle man Inhaber von Einzelfirmen, die ihr Geschäftskapital als Vermögen versteuern müssen, gleichbehandeln wie juristische Personen. Dies habe der Landrat mit einem überwiesenen Vorstoss gefordert. Dem wurde entgegengehalten, dass die Erhöhung der Abzüge wenig Entlastungswirkung habe. Die Sachkommission folge einem anderen Konzept. Der Landrat blieb in der Abstimmung mit klarem Mehr beim Vorschlag der Kommission Finanzen und Steuern.

8.2.2.3. Begrenzung des Ressourcenausgleichs

Einen kurzen Schlagabtausch gab es zu Beginn der Detailberatung zum Finanzausgleich. Der Sprecher der Regierung erinnerte daran, dass die Plafonierung bei 500 000 Franken eigentlich systemfremd sei. Er warb nochmals für die Verlängerung der bisherigen Lösung gemäss regierungsrätlicher Fassung. Dies ermögliche einen faktenbasierten Entscheid. Die Deckelung des Ressourcenausgleichs werde aktuell nicht mehr angewendet und mache so keinen Sinn mehr, wurde dagegen eingewendet. Zudem habe der Regierungsrat genügend Zeit gehabt, einen definitiven Finanzausgleich zu erarbeiten. Der Landrat blieb auch hier auf der Linie seiner Kommission Finanzen und Steuern.

8.2.2.4. Höhe Disparitätenabbau im Ressourcenausgleich

Einem Antrag, den Disparitätenabbau im Ressourcenausgleich auf 40 Prozent zu erhöhen, erwuchs sogleich Widerstand aus der Gemeinde Glarus, die diese Erhöhung zu finanzieren hätte. Der Landrat blieb seiner Linie treu und votierte mit klarer Mehrheit für die Fassung seiner Sachkommission, wonach der Disparitätenabbau auf 30 Prozent festzulegen sei.

8.2.2.5. Dotation Lastenausgleich

Ein Wortgefecht lieferten sich die beiden Lager bei der Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs von 1 auf 3 Millionen Franken. Gegen die Erhöhung wurde verschiedene Argumente vorgebracht: Den Steuerzahlenden werde der Ausgleich der kalten Progression teilweise vorenthalten, die Gemeinden bedienten sich hingegen am Steuertopf des Kantons. Die Steuerausfälle der Gemeinden durch die Erhöhung des Splittingfaktors bei Verheirateten werde mit einer Erhöhung des Lastenausgleichs zulasten des Kantons «gegenfinanziert». Die Gegenseite rief in Erinnerung, dass die Sonderlasten vor allem in der Gemeinde Glarus Süd in den letzten Jahren gestiegen seien. Diese Kosten seien ausgewiesen. Die Erhöhung der Dotation sei das zentrale Element des Vorschlags der Sachkommission.

Kritisiert wurde weiter, dass die Erhöhung unbefristet im Gesetz fixiert werde. Dem wurde entgegengehalten, dass der Regierungsrat dem Landrat alle vier Jahre einen Wirksamkeitsbericht erstatten müsse, wobei auch Korrekturen beantragt werden könnten.

Einem Antrag in der zweiten Lesung, den Lastenausgleich nur für die Jahre 2024–2027 gesetzlich festzuschreiben, erwuchs Opposition. Es gelte nun, für die Gemeinden Verlässlichkeit im Finanzausgleich zu schaffen. Es könne nicht sein, dass man nach 2026/27 unter Umständen ohne Lastenausgleich für die Gemeinden dastehe. Der Regierungsrat warb ein letztes Mal vergeblich für seine Vorlage. Auch hier blieb der Landrat bei der Vorlage seiner Kommission Finanzen und Steuern.

8.2.2.6. Übergangsbestimmungen zum Finanzausgleich

Der regierungsrätliche Sprecher kritisierte die Abkehr vom bewährten Verteilsystem beim STAF-Ausgleich und die willkürliche Festlegung von Beiträgen – auch hier ohne Erfolg.

8.2.2.7. Steuerfuss

Eine letzte Debatte lieferten sich die beiden Lager beim regierungsrätlichen Antrag auf Senkung des Kantonssteuerfusses um 1 Prozentpunkt. Ein Antragsteller erinnerte an das Versprechen der Regierung, die guten Abschlüsse der vergangenen Jahre in eine moderate Senkung des Kantonssteuerfusses umzumünzen und so alle Steuerpflichtigen zu entlasten. Doch angesichts der Entscheide des Landrates, die Steuerpaketvorlage in eine eigentliche Finanzausgleichsvorlage mit entsprechenden Konsequenzen für die Kantonsfinanzen umzubauen, kapitulierte der Regierungsrat und verzichtete auf die Steuersenkung.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde,

1. *nachstehender Änderung des Steuergesetzes zuzustimmen; und*
2. *nachstehender Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden zuzustimmen:*

A. Änderung des Steuergesetzes

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS VI C/1/1, Steuergesetz (StG) vom 7. Mai 2000 (Stand 1. Januar 2023), wird wie folgt geändert:

Art. 13 Abs. 3

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

1. *(geändert)* 421 700 Franken;

Art. 20 Abs. 8 *(neu)*

⁸ Absatz 3 gilt für Einlagen und Aufgelder, die während eines Kapitalbands nach Artikel 653s bis Artikel 653v des Obligationenrechts (OR) geleistet werden, nur soweit sie die Rückzahlungen von Reserven im Rahmen dieses Kapitalbandes übersteigen.

Art. 24 Abs. 1¹ Steuerfrei sind:

- 9a. (*geändert*) der Sold der Milizfeuerwehrleute bis zum Betrag von 5200 Franken für Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Erfüllung der Kernaufgaben der Feuerwehr, wie Übungen, Pikettdienste, Kurse, Inspektionen und Ernstfalleinsätze zur Rettung, Brandbekämpfung, allgemeine Schadenwehr, Elementarschadenbewältigung. Ausgenommen sind Pauschalzulagen für Kader sowie Funktionszulagen und Entschädigungen für administrative Arbeiten und für Dienstleistungen, welche die Feuerwehr freiwillig erbringt;
- 11a. (*geändert*) die einzelnen Gewinne bis zum Betrag von 1 038 300 Franken aus der Teilnahme an Grossspielen, die nach dem BGS zugelassen sind, und aus der Online-Teilnahme an Spielbankenspielen, die nach dem BGS zugelassen sind;
13. (*neu*) Einkünfte aufgrund des Bundesgesetzes über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose.

Art. 27 Abs. 2, Abs. 3 (*geändert*), Abs. 4 (*neu*)² Dazu gehören insbesondere:

7. (*neu*) gewinnabschöpfende Sanktionen, soweit sie keinen Strafzweck haben.

³ Nicht abziehbar sind insbesondere:

1. (*neu*) Zahlungen von Bestechungsgeldern im Sinne des schweizerischen Strafrechts;
2. (*neu*) Aufwendungen zur Ermöglichung von Straftaten oder als Gegenleistung für die Begehung von Straftaten;
3. (*neu*) Bussen und Geldstrafen;
4. (*neu*) finanzielle Verwaltungssanktionen, soweit sie einen Strafzweck haben.

⁴ Sind Sanktionen nach Absatz 3 Ziffer 3 und 4 von einer ausländischen Straf- oder Verwaltungsbehörde verhängt worden, so sind sie abziehbar, wenn:

1. die Sanktion gegen den schweizerischen Ordre public verstösst; oder
2. die steuerpflichtige Person glaubhaft darlegt, dass sie alles Zumutbare unternommen hat, um sich rechtskonform zu verhalten.

Art. 31 Abs. 1, Abs. 3 (*geändert*)¹ Von den Einkünften werden abgezogen:

10. (*geändert*) die nachgewiesenen Kosten, jedoch höchstens 25 000 Franken, für die Drittbetreuung jedes Kindes, welches das 14. Altersjahr noch nicht vollendet hat und mit der steuerpflichtigen Person, die für seinen Unterhalt sorgt, im gleichen Haushalt lebt, soweit diese Kosten in direktem und kausalem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person stehen;
11. (*geändert*) die Mitgliederbeiträge und Zuwendungen bis zum Gesamtbetrag von 10 300 Franken an politische Parteien, die:
Unteraufzählung unverändert.
12. (*geändert*) die Kosten der berufsorientierten Aus- und Weiterbildung, einschliesslich der Umschulungskosten, bis zum Gesamtbetrag von 12 700 Franken, sofern:
Unteraufzählung unverändert.

³ Von den einzelnen Gewinnen aus der Teilnahme an Geldspielen, welche nicht nach Artikel 24 Ziffern 11–12 steuerfrei sind, werden 5 Prozent, jedoch höchstens 5200 Franken, als Einsatzkosten abgezogen. Von den einzelnen Gewinnen aus der Online-Teilnahme an Spielbankenspielen nach Artikel 24 Ziffer 11a werden die vom Online-Spielerkonto abgebuchten Spieleinsätze im Steuerjahr, jedoch höchstens 26 000 Franken abgezogen.**Art. 34 Abs. 2 (*geändert*)**² Für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige sowie für getrennt lebende, geschiedene, verwitwete und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern im Sinne von Artikel 33 dieses Gesetzes zusammenleben, ist für die Ermittlung des satzbestimmenden Einkommens das steuerbare Gesamteinkommen durch den Divisor 1,7 zu teilen.

Art. 47 Abs. 1 (geändert), Abs. 1a (neu), Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (aufgehoben), Abs. 4 (geändert)

Anpassung Tarife und Abzüge (Sachüberschrift 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 31, 33 und 45 voll ausgeglichen. Die Beträge sind auf 100 Franken auf- oder abzurunden.

^{1a} Der Regierungsrat passt die Tarifstufen und die Abzüge jährlich an den Landesindex der Konsumentenpreise an. Massgebend ist der Indexstand am 30. Juni vor Beginn der Steuerperiode. Bei negativem Teuerungsverlauf ist eine Anpassung ausgeschlossen. Der auf eine negative Teuerung folgende Ausgleich erfolgt auf Basis des letzten Ausgleichs. Ausgegangen wird vom Indexstand per 30. Juni 2022.

² *Aufgehoben.*

³ *Aufgehoben.*

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, Artikel 26 Absatz 1 Ziffer 3 und Artikel 31 eine Anpassung ungeachtet der Voraussetzungen von Absatz 1 vornehmen.

Art. 64 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)

¹ Zum geschäftsmässig begründeten Aufwand gehören insbesondere:

1. (geändert) eidgenössische, kantonale und kommunale Steuern;
6. (geändert) die Kosten der berufsorientierten Aus- und Weiterbildung, einschliesslich Umschulungskosten, des eigenen Personals;
7. (neu) gewinnabschöpfende Sanktionen, soweit sie keinen Strafzweck haben.

² Nicht zum geschäftsmässig begründeten Aufwand gehören insbesondere:

1. (neu) Zahlungen von Bestechungsgeldern im Sinne des schweizerischen Strafrechts;
2. (neu) Aufwendungen zur Ermöglichung von Straftaten oder als Gegenleistung für die Begehung von Straftaten;
3. (neu) Bussen;
4. (neu) finanzielle Verwaltungssanktionen, soweit sie einen Strafzweck haben.

³ Sind Sanktionen nach Absatz 3 Buchstaben c und d von einer ausländischen Straf- oder Verwaltungsbehörde verhängt worden, so sind sie abziehbar, wenn:

1. die Sanktion gegen den schweizerischen Ordre public verstösst; oder
2. die steuerpflichtige Person glaubhaft darlegt, dass sie alles Zumutbare unternommen hat, um sich rechtskonform zu verhalten.

Art. 83 Abs. 4 (neu)

⁴ Lautet der Geschäftsabschluss auf eine ausländische Währung, so ist der steuerbare Reingewinn in Franken umzurechnen. Massgebend ist der durchschnittliche Devisenkurs (Verkauf) der Steuerperiode.

Art. 84 Abs. 3 (neu)

³ Lautet der Geschäftsabschluss auf eine ausländische Währung, so ist das steuerbare Eigenkapital in Franken umzurechnen. Massgebend ist der Devisenkurs (Verkauf) am Ende der Steuerperiode.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2024 in Kraft mit folgenden Ausnahmen:

Am 1. Januar 2023 treten in Kraft: Art. 24 Abs. 1, Art. 31 Abs. 1, Art. 31 Abs. 3, Art. 47, Art. 47 Abs. 1, Art. 47 Abs. 1a, Art. 47 Abs. 2, Art. 47 Abs. 3, Art. 47 Abs. 4.

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

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS VI A/2/1, Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FAG) vom 2. Mai 2010 (Stand 1. Januar 2023), wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 2 (*geändert*)

² Der Ressourcenausgleich wird aufgrund des Ressourcenpotenzials der Gemeinden bemessen.

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

¹ Der Ressourcenausgleich reduziert die Differenz des Ressourcenpotenzials pro Einwohner einer Gemeinde zum kantonalen Durchschnitt um 30 Prozent.
³ *Aufgehoben.*

Art. 10 Abs. 1 (*geändert*)

¹ Der Lastenausgleich wird mit 3 Millionen Franken pro Jahr ausgestattet.

Titel nach Art. 12 (*neu*)

4a. *Berichterstattung*

Art. 12a (*neu*)

Wirksamkeitsbericht

¹ Der Regierungsrat erstattet dem Landrat alle vier Jahre Bericht über die Wirksamkeit dieses Gesetzes und beantragt nötigenfalls Massnahmen.

Art. 13b (*neu*)

Übergangsbestimmung zur Änderung vom

¹ Der Kanton gewährt den Gemeinden Glarus Nord und Glarus Süd in Zusammenhang mit der kantonalen Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) in den Jahren 2024–2027 einen jährlichen Ausgleichsbeitrag von 1,5 Millionen Franken.

² Der Ausgleichsbeitrag wird wie folgt aufgeteilt:

a.	zugunsten der Gemeinde Glarus Nord:	1 000 000 Fr.;
b.	zugunsten der Gemeinde Glarus Süd:	500 000 Fr.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2024 in Kraft mit folgenden Ausnahmen:

Am 1. Juli 2026 treten in Kraft: Gliederungstitel 4a., Art. 12a, Art. 12a Abs. 1.

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 2023



Jahresrechnung 2022



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).

