

# MEMORIAL FÜR DIE LANDSGEMEINDE DES KANTONS GLARUS **2013**

Vom Landrat beraten in den Sitzungen vom  
27. Juni, 26. September, 21. November, 5. Dezember 2012,  
11. Januar, 6. und 20. Februar 2013

Beilagen

Übersicht der Staatsrechnung 2012 und des Budgets für 2013  
Bericht zur Jahresrechnung 2012  
Rechnungen der Fonds und Stiftungen  
Rechnungen der Versicherungskassen  
Rechnung der Glarnersach  
Rechnung der Glarner Kantonalbank  
Rechnung des Kantonsspital Glarus

<b>Inhaltsverzeichnis</b>		<b>Seite</b>
§ 1	Eröffnung der Landsgemeinde	3
§ 2	Wahl eines Mitgliedes des Kantonsgerichts	3
§ 3	Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2014	3
§ 4	Änderung des Steuergesetzes	3
§ 5	Memorialsantrag «Mietrechtsverfahren kostenlos»	23
§ 6	Änderung des Energiegesetzes	27
§ 7	Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt A. Änderung des Gesetzes über das Personalwesen B. Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung C. Änderung des Gemeindegesetzes	30
§ 8	Änderung des Gesetzes über den Brandschutz und die Feuerwehr	38
§ 9	Gesetz über den Zivilschutz	51
§ 10	Gesetz über die Standortförderung	61
§ 11	Gesetz über die Handels- und Gewerbetätigkeiten	73
§ 12	Memorialsantrag «Mundart im Kindergarten»	84

## § 1 Eröffnung der Landsgemeinde

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

## § 2 Wahl eines Mitgliedes des Kantonsgerichts

Sabina Bähler-Zentner, Niederurnen / Glarus Nord, erklärte ihren Rücktritt als Mitglied der ersten Zivilkammer des Kantonsgerichts. – Die Landsgemeinde hat für sie die Nachfolge zu bestimmen.

## § 3 Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2014

Das Budget für das laufende Jahr sagt in der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss von 0,7 Millionen Franken und in der Investitionsrechnung Nettoinvestitionen von 17,3 Millionen Franken voraus. Für Abschreibungen sind knapp 14,8 und als Entnahme aus Fonds und Spezialfinanzierungen 6,2 Millionen Franken vorgesehen. Der Finanzierungsfehlbetrag beläuft sich auf 7,7 Millionen Franken. Der Selbstfinanzierungsgrad erreicht lediglich 56 Prozent.

Die angekündigte Verschlechterung ist somit eingetreten, und sie wird sich noch verschärfen. Der Finanz- und Aufgabenplan 2014–2017 führt in der Erfolgsrechnung Aufwandüberschüsse zwischen rund 18,8 (2015) und 14,2 (2017) Millionen Franken sowie Selbstfinanzierungsgrade von nur 21 bis 52 Prozent auf; mittelfristig gefordert sind 80 Prozent.

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 131 Absatz 2 des Steuergesetzes, den Steuerfuss für das Jahr 2014 auf 53 Prozent der einfachen Steuer sowie den Bausteuerzuschlag auf 2 Prozent der einfachen Steuer und 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer festzusetzen. Der Bausteuerzuschlag ist zweckgebunden wie folgt zu verwenden:*

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

## § 4 Änderung des Steuergesetzes

---

### *Die Vorlage im Überblick*

#### Evaluation Steuerstrategie

*Der Kanton Glarus wies Mitte des letzten Jahrzehnts eine der höchsten Steuerbelastungen der Kantone auf. Dies liess eine Steuerstrategie mit zwei hauptsächlichen Zielen formulieren: Die Steuerbelastung für natürliche Personen bewegt sich im schweizerischen Mittel; die für juristische Personen ist vergleichbar mit jenen der wichtigsten Konkurrenten im interkantonalen Steuerwettbewerb. Die gesteckten Ziele sind erreicht oder sogar übertroffen worden. Bei der Steuerbelastung für natürliche Personen liegt Glarus auf Rang 11, wobei die Ränge 7 bis 16 eine fast identische Belastung aufweisen. Bei den juristischen Personen resultiert Rang 9. Die Konkurrenzfähigkeit mit den Nachbarkantonen ist erreicht. Der Wirtschaftsstandort Glarus ist aus internationaler Sicht sehr attraktiv. Unabhängige Evaluation und regelmässige Überprüfung der Steuerstrategie sind im dynamischen schweizerischen Steuerwettbewerb notwendig. Die Expertise durch BAK Basel stellt nach einer längeren Zeit der Wachstumsschwäche und Stagnation spürbare Dynamik fest. Erstes positives Anzeichen ist das Wachstum der Bevölkerung, die bald 40000 Personen betragen wird. Rund 1000 Wohneinheiten sind in Planung oder realisiert, und es wird mit rund 500 neuen Arbeitsplätzen gerechnet.*

*Der Glaube an die Zukunft des Kantons als Wohn- und Wirtschaftsstandort ist erstarkt. Die Studie bescheinigt eine gute Finanzlage; seit 2008 konnte der Kanton die Ausgaben um 1,8 Prozent senken, während die gesamten Ausgaben der Kantone um 3,5 Prozent stiegen. Simulationsrechnungen zeigen, dass sich Steuerentlastungsmassnahmen langfristig nicht negativ auf die öffentlichen Finanzen im Kanton auswirken werden.*

#### *Änderung Steuergesetz*

*Die Nischenstrategie der tiefsten privilegierten Dividendenbesteuerung in der Schweiz sowie die Anrechnung der Gewinn- an die Kapitalsteuer erfüllt die Erwartungen nicht: Die Steuerausfälle sind relativ hoch, der Nutzen beschränkt. Lediglich 8 von 350 Steuerpflichtigen, welche seit 2007 die privilegierte Dividendenbesteuerung nutzten, sind zugezogen. Zudem ist sie aus verfassungsrechtlicher Sicht und wegen der Steuergerechtigkeit problematisch, was früher oder später zu einer gerichtlichen Überprüfung führen könnte. Die nun vorgeschlagene höhere Dividendenbesteuerung begründet die Feststellung, dass im Unternehmen arbeitende Aktionäre ihre Dividenden erhöhten, ihr Lohneinkommen senkten, damit Sozialversicherungsbeiträge einsparten und die tiefe Dividendenbesteuerung genossen. Die Quote des Satzes des steuerbaren Gesamteinkommens ist deshalb von 20 auf 35 Prozent zu erhöhen. Die Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer brachte keine Vorteile. Sie soll abgeschafft werden. Als Kompensation ist die Gewinnsteuer von 9 auf 8 Prozent zu reduzieren. – Die Änderungen bringen auf kantonaler Ebene keine Mehrbelastung.*

#### *Weitere Änderungen*

*Vorgaben zu Zeitpunkt und Umfang der Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen im Bundesgesetz über die Direkte Bundessteuer (DBG) und im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) erfordern Anpassungen des Steuergesetzes auf den 1. Januar 2013. Gemäss Bundesgesetz über die Steuerbefreiung des Feuerwehrsolds hat der Sold für Milizfeuerwehrlaute bis 5000 Franken ab 1. Januar 2013 steuerfrei zu bleiben. Innert zwei Jahren haben die Kantone ihre Gesetzgebung anzupassen und einen analogen Abzug einzuführen, wobei die Kantone ihren Höchstbetrag frei bestimmen können. Er soll für die Kantons- und Gemeindesteuern ab gleichem Datum ebenfalls 5000 Franken betragen.*

*Gewinne, welche lediglich wegen ihres Grundeigentums im Kanton steuerpflichtige natürliche Personen aus dem Handel mit Grundstücken erzielen, dürfen aufgrund neuer bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht mehr der Grundstückgewinnsteuer unterliegen. Hinzu kommen Klarstellungen zu deren Berechnung und zu Steuererleichterungen für Unternehmen. Weiter wird die Besteuerung konzessionierter Verkehrs- und Infrastrukturunternehmen dem geänderten Bundesrecht angepasst.*

*Es wird ein um 1 Prozent tieferer Kantonssteuerfuss vorgeschlagen. Die Gemeinden dürfen, sofern sie ihren Steuerfuss um 1 Prozent erhöhen, mit Mehreinnahmen von rund 1,5 Millionen Franken rechnen.*

#### *Beratung der Vorlage im Landrat*

*Im Landrat waren einzig die privilegierte Dividendenbesteuerung und der Gewinnsteuersatz für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften umstritten.*

*Bei der Dividendenbesteuerung (Art. 34 Abs. 3) unterlag der regierungsrätliche Vorschlag, die Besteuerung von Dividenden, Gewinnanteilen, Liquidationsüberschüssen und geldwerten Vorteilen von 20 auf 50 Prozent zu erhöhen, sofern die Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals der juristischen Person betragen. Nach intensiver Diskussion setzte sich eine Anhebung auf nur 35 Prozent durch. Die Argumente des Steuerwettbewerbsvorteils und der Verlässlichkeit überwogen jene zu Steuergerechtigkeit und Kantonsvergleichen. Zudem sei z. B. der Grenzsteuersatz für Gewinn- und Dividendenbesteuerung nach wie vor höher als im benachbarten Schwyz.*

*Beim Steuersatz der einfachen Gewinnsteuer für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften blieb der Landrat beim Vorschlag der Regierung. Ihn auf 7 Prozent gemäss Antrag der Kommission Finanzen und Steuern zu senken, wurde nach dem Entscheid zur tieferen Dividendenbesteuerung nicht mehr verfochten. Das Belassen auf 9 oder Erhöhen auf 10 Prozent wurde abgelehnt und 8 Prozent als massvoller Kompromiss, auch mit Blick auf die finanzielle Lage der Gemeinden, erachtet.*

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

## 1. Ausgangslage

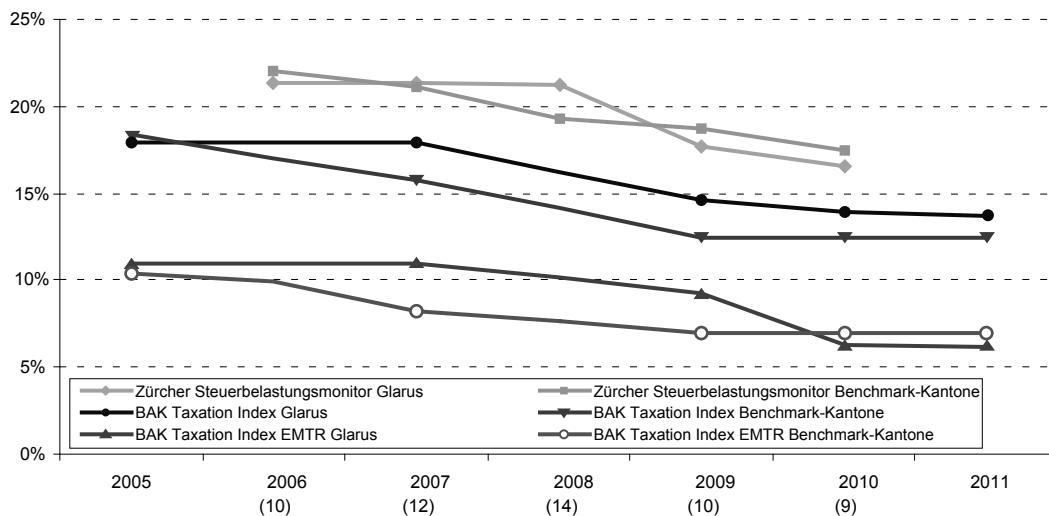
Der Kanton Glarus wies Mitte des letzten Jahrzehnts eine der höchsten Steuerbelastungen in der Schweiz auf. Der Steuerbelastungsindex betrug 125,0; nur OW (155,8), UR (149,3), FR (131,3), VS (134,1) und NE (132,5) lagen höher. Vor allem die natürlichen Personen waren überdurchschnittlich belastet. Dies rief nach einer Vorwärtsstrategie. Das Steuergesetz war zu Gunsten eines attraktiven Steuersystems anzupassen. Kanton und Gemeinden sollen sich als Wirtschafts- und Wohnstandorte weiter entwickeln können. Die Steuerstrategie nannte drei Ziele:

- Steuerbelastung für natürliche Personen im schweizerischen Mittel;
- Steuerbelastung für juristische Personen vergleichbar dem Niveau der wichtigsten Konkurrenten im interkantonalen Steuerwettbewerb;
- Nischenstrategie in ausgewählten Bereichen.

Sie wurde in drei Schritten umgesetzt. 2007 entlastete sie die natürlichen Personen (Verheiratete, Familien) und 2008 die Alleinstehenden. Die Landsgemeinde 2008 senkte die Gewinnsteuern der juristischen Personen erheblich und führte den proportionalen Gewinnsteuersatz (Flat Rate Tax) ein. 2009 senkte sie die Steuertarife für natürliche Personen ab 2010 für verschiedene Einkommensklassen um bis zu 20 Prozent und führte für gemeinsam besteuerte Ehepaare und eingetragene Partnerschaften einen Teilsplitting-Faktor von 1,6 ein. Glarus verbesserte damit seine Position im Steuerwettbewerb erheblich.

Die effektive Steuerlast von Unternehmen sank von 2007 bis 2009 von 17,9 um knapp einen Fünftel auf 14,6 Prozent. Damit ist die Steuerbelastung deutlich unterdurchschnittlich und ähnlich jener der vergleichbaren Kantone (UR, OW, SH, AR, SG, AG, TG). Seit 2009 zählt Glarus auch international zu den attraktivsten Gebietskörperschaften. Der BAK Taxation Index erfasst die Gesamtbelastung der juristischen Personen (z.B. auch Abschreibungsmöglichkeiten, Grundsteuern). Der Zürcher Steuerbelastungsmonitor beschränkt sich auf Reingewinn- und Kapitalbelastung; laut ihm sank die gewichtete tarifliche Steuerlast 2009 um 3,5 Prozent. Damit verbesserte sich der Kanton um vier Plätze auf den Rang von 2006. Mit den Steuersenkungen 2010 verbesserte er sich nochmals und liegt nun auf Rang 9 der Kantone.

**Steuerbelastung juristische Personen (2001 – 2011)**



Der BAK Taxation Index misst die Durchschnittssteuerbelastung in Prozent; der BAK Taxation Index EMTR misst die effektive marginale Besteuerung in Prozent. In Klammern unter den Jahreszahlen: Rang Glarus im interkantonalen Vergleich des Zürcher Steuerbelastungsmonitors 2011; EMTR: Effective Marginal Tax Rate (Quelle: ZEW, BAK Basel).

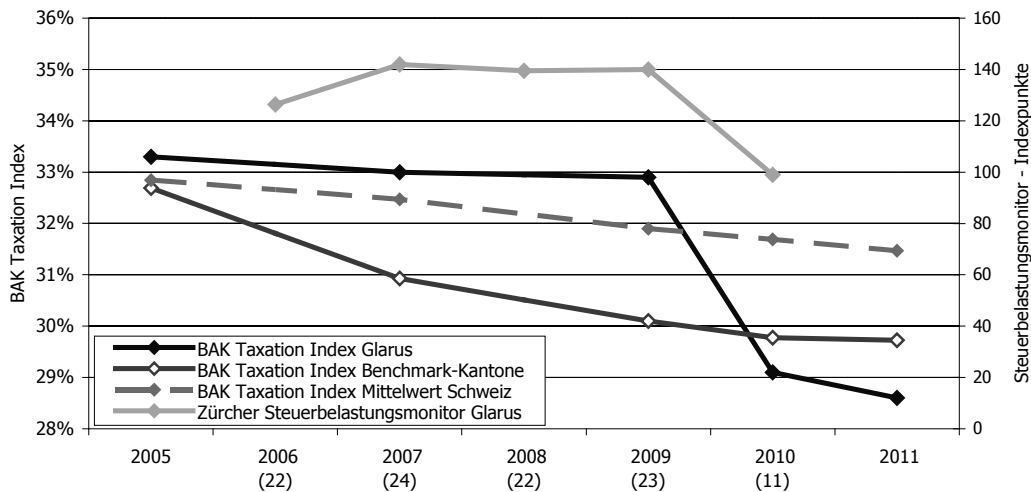
Die Anrechnung der Gewinn- an die Kapitalsteuer reduzierte die Kapitalkosten und die Grenzsteuerbelastung beim BAK Taxation Index deutlich. Die EMTR misst die Steuerbelastung von marginalen Investitionen (typischerweise Erweiterungsinvestitionen). Bezüglich der Kapitalkosten für neu ausgegebenes Eigenkapital auf Ebene qualifizierter Anteilseigner weist der Kanton sogar den tiefsten Wert aus.

Die Belastung der natürlichen Personen sank wegen der Reduktion von 2009 deutlich. Die Steuerlast für den Standardfall (Steuerbelastung alleinstehende Person mit Nachsteuerjahreseinkommen von 100 000 Euro) des

BAK Taxation Index reduzierte sich um etwa einen Achtel von 32,9 auf 29,1 Prozent. Damit kam Glarus vor allem im internationalen Vergleich auf einen Platz in den vorderen Rängen (Rang 9 von 47 untersuchten internationalen Standorten).

Der Zürcher Steuerbelastungsmonitor (Steuerlast natürliche Personen in der Schweiz) bestätigt dies. Der Kanton Glarus belegte zwischen 2006 und 2009 die hinteren Ränge. 2010 wies er mit 99 Indexpunkten ziemlich genau die Durchschnittsbelastung aus (Kantonsdurchschnitt = 100), was ihn innerhalb eines Jahres um zehn Plätze auf die elfte Stelle vorrücken liess. Da in den Kantonen der Ränge 7 bis 16 die Steuerbelastung fast gleich hoch ist, kommt es kaum darauf an, ob jemand in SG, BS, TG, AG, NW, VD, VS, ZH, UR oder bei uns seine Steuern bezahlt. Bei detaillierterer Betrachtung (Zivilstand, Anzahl Kinder) sind hingegen Unterschiede feststellbar. So nimmt Glarus für Familien mit Kindern einen vorderen Platz im Mittelfeld ein.

### Steuerbelastung natürliche Personen (2001 – 2011)



Der BAK Taxation Index misst die Durchschnittssteuerbelastung in Prozent (linke Skala), der Zürcher Steuerbelastungsmonitor ist in Indexpunkten angegeben (rechte Skala, CH = 100). In Klammern unter den Jahreszahlen: Rang Glarus im interkantonalen Vergleich des Zürcher Steuerbelastungsmonitors 2011 (Quelle: ZEW, BAK Basel).

## 2. Evaluation Steuerstrategie

### 2.1. Erkenntnisse externes Gutachten

Frühzeitiges und regelmässiges Überprüfen der Steuerstrategie sowie allfälliges Überarbeiten ist im dynamischen schweizerischen Steuerwettbewerb notwendig; dies zu tun sieht die Legislaturplanung 2010/2014 vor. Deshalb wurde BAK Basel beauftragt, die Steuerstrategie aus neutralem Blickwinkel zu evaluieren. Die Studie zeigt als unabhängiges und wissenschaftliches Gutachten die Auswirkungen der Steuerstrategie auf die wirtschaftliche und finanzielle Situation. BAK Basel fasst ihre Erkenntnisse wie folgt zusammen:

«Die im Rahmen der neuen Steuerstrategie vorgenommenen Steuersenkungen haben die effektive und die tarifliche Steuerbelastung im Kanton Glarus deutlich reduziert. Die Steuerlast der Unternehmen und natürlichen Personen wurde insbesondere ab dem Jahr 2009 respektive 2010 signifikant gesenkt. Damit reagiert der Kanton Glarus auf die Herausforderungen des nationalen und internationalen Steuerwettbewerbs, der insbesondere die Kantone im näheren Umfeld des Kantons Glarus zu stetig tieferen Steuersätzen animiert hat.

Die Umsetzung der Steuerstrategie führte zu einer signifikant verbesserten steuerlichen Attraktivität des Kantons Glarus. Die Ergebnisse des BAK Taxation Index, der alljährlich die effektive Steuerlast von Unternehmen und hoch qualifizierten Arbeitskräften für zahlreiche Schweizer Kantone misst, belegt die deutliche Senkung der Effektivsteuerlast im Kanton Glarus sowohl absolut wie auch relativ gegenüber den Vergleichsstandorten. Ein weiterer jährlich erscheinender Steuervergleich, der auf Basis der kantonalen Steuertarife berechnete Zürcher Steuerbelastungsmonitor, bestätigt die deutliche steuerliche Verbesserung des Kantons Glarus. In diesem Vergleich aller Kantone rangiert der Kanton Glarus sowohl bei den natürlichen Personen als auch bei den Unternehmen insgesamt wieder im vorderen Mittelfeld. Die Positionierung des Kantons Glarus entspricht damit der Zielsetzung der Steuerstrategie. Wie angestrebt fallen die Steuererleichterungen in Teilbereichen der Unternehmensbesteuerung besonders hoch aus. Bei der effektiven Grenzsteuerbelastung für Unternehmen, die für Erweiterungsinvestitionen relevant ist, weist der Kanton Glarus neu einen deutlich unterdurchschnittlichen Wert auf.



Die vorliegende Studie hat zum Ziel, die bisherigen Auswirkungen der neuen Steuerstrategie auf die wirtschaftliche und finanzielle Situation des Kantons Glarus abzuschätzen. Die Auswertung der theoretischen und empirischen Literatur zeigt, dass Steuersenkungen im Allgemeinen weitreichende volkswirtschaftliche Auswirkungen aufweisen. Insbesondere Unternehmen und natürliche Personen mit hohen Einkommen reagieren sensitiv auf Steuersenkungen. Die Senkung der Steuerlast führt generell zu einer Intensivierung der wirtschaftlichen Aktivität und zu einem verstärkten Zuzug respektive einer abgeschwächten Abwanderung von steuersensitiven Wirtschaftsakteuren (Mengeneffekt). Insbesondere in der kleinräumigen Schweiz übt die Höhe der Steuerbelastung einen erheblichen Einfluss auf die Standortwahl von vermögens- und einkommensstarken natürlichen und juristischen Personen aus. Der Mengeneffekt führt mittelfristig zu einer Ausweitung der Wirtschaftsleistung und damit der potentiell besteuerebaren Ressourcen. Da mit der Steuersenkung der anwendbare Steuertarif oder die Bemessungsgrundlage gesenkt wird (statischer Effekt), bleibt der finanzielle Nettoeffekt für die Gebietskörperschaft ungewiss. Typischerweise sinken die Steuereinnahmen aufgrund des statischen Effekts kurzfristig, während in der mittleren Frist aufgrund des Mengeneffekts wieder mit steigenden Einnahmen gerechnet werden kann. Im Optimalfall stimuliert die Steuersenkung die Wirtschaftsleistung und bewirkt damit eine Erhöhung des Wohlstandsniveaus, wobei der finanzielle Haushalt dank dem Mengeneffekt im Lot bleibt.

Wie die vertiefte Betrachtung des Vergleichs Obwalden zeigt, ist allerdings unklar, ob und zu welchem Zeitpunkt der Mengeneffekt bei den Steuereinnahmen die Einkommenseinbussen in Folge der Steuersenkungen überkompensiert. Die konstante Veränderung des steuerlichen Umfelds, der Konjunkturverlauf, die unetliche Entwicklung der Wirtschaftsleistung und eine Vielzahl von weiteren Einflussfaktoren erschweren die genaue Identifikation der einzelnen Wirkungskräfte. Jedenfalls ist das Potential einer Steuersenkungsstrategie für kleine Gebietskörperschaften aufgrund der in Relation zur Menge der potentiellen Zuzüger kleinen steuerlichen Basis höher. Grosse Verwaltungseinheiten müssen hingegen auf bedeutende Verhaltensänderungen hoffen, damit der Mengeneffekt die absoluten Steuerausfälle kompensiert.

Die eindeutige Quantifizierung der Auswirkungen der Steuersenkung für den Kanton Glarus gestaltet sich insbesondere im gegenwärtigen dynamischen Wirtschafts- und Steuerumfeld anspruchsvoll. Neben der Vielzahl von teilweise gegensätzlich und zeitlich verzögert wirkenden Effekten, die sich bisher noch nicht vollständig entfaltet haben, spielen auch spezifische regionale Einflussfaktoren eine Rolle. Im Kanton Glarus müssen bei der Interpretation der analysierten Indikatoren insbesondere auch die (erwarteten) volkswirtschaftlichen Folgen des gigantischen Bauprojekts Linth-Limmern, das ungefähr zeitgleich mit der Umsetzung der Steuerstrategie in Angriff genommen wurde, beachtet werden. Zur Abschätzung der Auswirkungen der Steuersenkungen werden wichtige volkswirtschaftliche Indikatoren, die prinzipiell auf Steuersenkungen reagieren und die in ausreichender Qualität auf regionaler Ebene verfügbar sind, für die Zeitperiode 2000 bis 2011 deskriptiv ausgewertet. Zur Einordnung der Ergebnisse werden die Veränderungen bei den volkswirtschaftlichen Grössen des Kantons Glarus nach Möglichkeit den Entwicklungen in der Gesamtschweiz und einer Gruppe von Vergleichskantonen (AG, AR, OW, SH, SG, TG und UR), die über eine ähnliche Wirtschaftsstruktur wie der Kanton Glarus verfügen, gegenüber gestellt. Der Vergleich der Glarner Entwicklung mit der Gesamtschweiz und den Benchmark-Kantonen liefert wertvolle Hinweise auf ausserordentliche Entwicklungen, die allenfalls durch die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen angestossen wurden. Allerdings muss beachtet werden, dass mit dieser deskriptiven Analyse keine eindeutigen, ursächlichen Wirkungen (kausale Effekte) der Steuersenkungen auf die beobachteten Grössen nachgewiesen werden können.

Die deskriptive Auswertung der wenigen bereits verfügbaren und aussagekräftigen regionalwirtschaftlichen Indikatoren ergibt kein eindeutiges Bild zu den Auswirkungen der Steuersenkungen im Kanton Glarus. Dabei schwanken die Ergebnisse für die einzelnen Indikatoren zwischen keinen sichtbaren Auswirkungen der Steuerstrategie und einer zusätzlichen positiven Dynamik. In keinem Fall weisen die Daten auf ein Abgleiten des Kantons in eine negative Entwicklungstendenz im Nachgang zu den Steuersenkungen hin. Insgesamt zeichnet sich im Bereich der Unternehmen und der Wirtschaft eher eine zusätzliche Dynamik ab, während im Bereich der Bevölkerung tendenziell (bisher) weniger deutliche Effekte zu erkennen sind.

Im Unternehmensbereich deutet insbesondere die in den letzten Jahren wieder deutlich zugenommene Anzahl der steuerpflichtigen Unternehmen, deren Anzahl zuvor jahrelang stagnierte, auf eine positive Wachstumswirkung und eine erhöhte Standortattraktivität hin. Weitere Anzeichen finden sich bei der Zunahme der Baugesuche im Bereich des Betriebsbaus und teilweise auch bei der Entwicklung der Handelsregistereintragen. Zudem vermochte die gesamtwirtschaftliche Wirtschaftsleistung unter Ausklammerung des Bausektors (aufgrund des Bauprojekts Linth-Limmern) des Kantons Glarus in den letzten Jahren mit der Wachstumsdynamik der Benchmark-Kantone gleichzuziehen. Damit scheint die ab dem Jahr 2000 beobachtete relative Wachstumsschwäche der Glarner Wirtschaft überwunden zu sein. In beschränktem Umfang lässt sich eine ähnliche Entwicklung bei der Zahl der Erwerbstätigen (wiederum unter Ausklammerung des Bausektors) ablesen.

Bei den natürlichen Personen deuten vor allem die Bevölkerungsentwicklung im Jahr 2011 und der in den letzten Jahren laufend gestiegene Migrationskoeffizient (Nettomigration in Relation zur aktuellen Bevölkerung) auf eine erhöhte Standortattraktivität hin. Nach einer längeren Zeitperiode mit unterdurchschnittlicher Entwicklung übertrifft das Bevölkerungswachstum im Kanton Glarus im Jahr 2011 die Zuwachsraten der Vergleichsregionen deutlich. Die positive Bevölkerungsdynamik seit der Umsetzung der neuen Steuerstrategie dürfte durch die gemilderte Steuerlast begünstigt worden sein. Sollte sich die Trendwende bei der Bevölkerungsentwicklung in den kommenden Jahren bestätigen, so stellt dies ein deutliches Anzeichen für eine nachhaltige Attraktivitätssteigerung des Wohnstandorts Kanton Glarus dar. Die Indikatoren im Wohnbaubereich (Bauausgaben, Baugesuche, neuerstellte Wohnungen und Einfamilienhäuser, Transaktionspreisindex gehobenes Wohneigentum) zeigen dagegen (noch) keine ausserordentlichen Entwicklungen seit der Umsetzung der neuen Steuerstrategie an.

Bei der Interpretation der Ergebnisse muss beachtet werden, dass die Evaluation der Steuerstrategie lediglich eineinhalb Jahre nach deren vollständigen Umsetzung zu einem frühen Zeitpunkt stattfindet. Bei vielen Indikatoren erschwert der kurze Beobachtungszeitraum die Identifizierung von möglichen Auswirkungen da entsprechendes Datenmaterial oftmals erst mit einer beachtlichen zeitlichen Verzögerung vorliegt. Andererseits gestaltet sich die Isolierung von steuerlichen Auswirkungen im Kontext des dynamischen Wirtschafts- und Steuerumfelds des Kantons Glarus und der daraus entstehenden Wechselwirkungen als schwierig.

Schliesslich ist auch zu berücksichtigen, dass die Zielsetzung der Steuerstrategie in der Erhaltung der steuerlichen Standortattraktivität besteht. In einem dynamischen Umfeld, in dem sich der Kanton Glarus national wie international zweifelsohne befindet, stellt auch der Erhalt der Attraktivität eine Herausforderung dar, die eine aktive Strategie und laufende Anpassungen erfordert. Im Sinn der Steuerstrategie des Kantons Glarus ist die Stabilisierung und Erhaltung der Position im Standortwettbewerb als Erfolg zu werten.

Neben der deskriptiven Analyse der erwähnten Indikatoren befasst sich die vorliegende Studie auch mit den finanziellen Auswirkungen der Steuersenkungen auf den öffentlichen Haushalt im Kanton Glarus. Diese sind, wie die Diskussion gezeigt hat, sowohl theoretisch wie auch empirisch zumindest zum jetzigen Zeitpunkt noch ungewiss. Die Studie geht daher der Frage nach, ob bzw. unter welchen Bedingungen die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik des Kantons Glarus durch die Steuersenkungen gefährdet ist. Die Finanzpolitik wird dabei als nachhaltig angesehen, wenn sie ohne eine wesentliche Erhöhung der Schuldenquote auskommt. Die Beurteilung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik bedingt einen Blick in die Zukunft. Mit Hilfe von BIP-, Bevölkerungs- und Ausgabenprojektionen, die den demographischen Wandel im Kanton Glarus in den kommenden Jahrzehnten berücksichtigen, wird die langfristige Tragfähigkeit des Finanzhaushalts auf Basis der heutigen Strukturen untersucht. Anhand unterschiedlicher Szenarien wird dabei den Unsicherheiten über die Wirkung der neuen Steuerstrategie Rechnung getragen.

Die Analysen zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik im Kanton Glarus zeigen, dass der im Rahmen der Steuersenkungen zu erwartende Einnahmerückgang in der langfristigen Betrachtung zu einer Nachhaltigkeitslücke führen könnte. Im von uns als am wahrscheinlichsten eingeschätzten mittleren Szenario entsteht durch die Einnahmeausfälle zunächst eine Einnahmelücke von 17,2 Millionen Franken. Dieser Betrag muss mittelfristig durch den Mengeneffekt bei den Steuereinnahmen kompensiert werden, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen langfristig sicherzustellen. Aufgrund der zeitlich gestaffelt eintretenden Wirkung des Mengeneffekts verteilt sich die zu erzielende Einnahmesteigerung auf mehrere Jahre. Die Erzielung von Mehreinnahmen in der genannten Höhe erscheint innerhalb einer angemessenen Frist nach Umsetzung der neuen Steuerstrategie realistisch. Der notwendige Anpassungsprozess kann sowohl über den verstärkten Zuzug respektive gebremsten Wegzug von Wirtschaftssubjekten als auch über erhöhte Wachstumsimpulse geschehen. Auch unter der Annahme, dass keine neuen Zuzüge gewonnen werden, bewegen sich die entsprechenden notwendigen Wachstumsimpulse in einer Grössenordnung wie sie durch derartige Steuerreformen durchaus ausgelöst werden können. Wie die Simulationsrechnungen zeigen, muss das BIP-Wachstum des Kantons Glarus auf den Gesamtschweizer Durchschnitt angehoben werden, um die Finanzierung trotz Steuersenkungen langfristig ohne Neuverschuldung und ohne Anpassung der Fiskalpolitik bestreiten zu können. Die Chancen stehen jedenfalls gut, dass mit der spezifischen Situation des Kantons Glarus und den gegenwärtigen finanzpolitischen Voraussetzungen die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen trotz des markanten, durch die Steuersenkungen bedingten Einnahmerückgangs erhalten bleibt.

Fazit: Die massvollen Senkungen der Steuertarife im Rahmen der Steuerstrategie bewirkten eine signifikante Senkung der Steuerbelastung und damit eine Erhöhung respektive Wiedererlangung der steuerlichen Standortattraktivität des Kantons Glarus. Damit führen die Steuersenkungen zu einer Stärkung der Wachstumskräfte. Die genaue Quantifizierung dieser positiven Effekte ist jedoch aufgrund der komplexen volkswirtschaftlichen Wechselwirkungen schwierig. Bei den unternehmensbezogenen Indikatoren sind erste positive Anzeichen zu verzeichnen. Im Bereich der natürlichen Personen lässt die positive Bevölkerungsdynamik in den letzten zwei Jahren ebenfalls auf eine Erhöhung der Standortattraktivität schliessen, die aber durch andere Indikatoren (noch) nicht bestätigt werden kann. Insgesamt finden sich aber (vorerst) nur wenige



*messbare Auswirkungen der Steuerstrategie. Dem stehen die erheblichen finanziellen Belastungen der Steuerensenkungen für den öffentlichen Haushalt gegenüber. Die Simulationsrechnungen im Rahmen der Nachhaltigkeitsanalyse zeigen jedoch, dass sich der Einnahmerückgang aller Voraussicht nach nicht negativ auf die finanzielle Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen im Kanton Glarus auswirken wird.»*

## 2.2. Ausblick

Die Steuerreduktionen schmälerten die Steuereinnahmen (statischer Effekt), weiteten aber die Steuerbasis aus (Mengeneffekt). Tiefere Steuerlast intensiviert Wirtschaftstätigkeiten, womit sich das Steuersubstrat vergrössert, und die verbesserte Standortattraktivität begünstigt den Zuzug, resp. vermindert die Abwanderung von Personen und Unternehmen.

Der oft angezweifelte Mengeneffekt war bereits Gegenstand einer kantonalen Analyse und konnte bestätigt werden. So nahm der Kanton von 1995 bis 2009 Steuerentlastungen von nahezu 50 Millionen Franken vor, was über die Jahre kumulierte Steuerausfälle von 350 Millionen Franken ergab. Der Steuerertrag stieg aber dennoch von 130 auf 145 Millionen Franken. Nicht allein fiskalische Massnahmen, sondern auch konjunkturelle Entwicklungen begründen seine Schwankungen. KOF Konjunkturbarometer (KOF: Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich) und Bruttoinlandprodukt (BIP) zeigen, dass sich die rückläufige Konjunktur auf die Steuereinnahmen auswirkt.

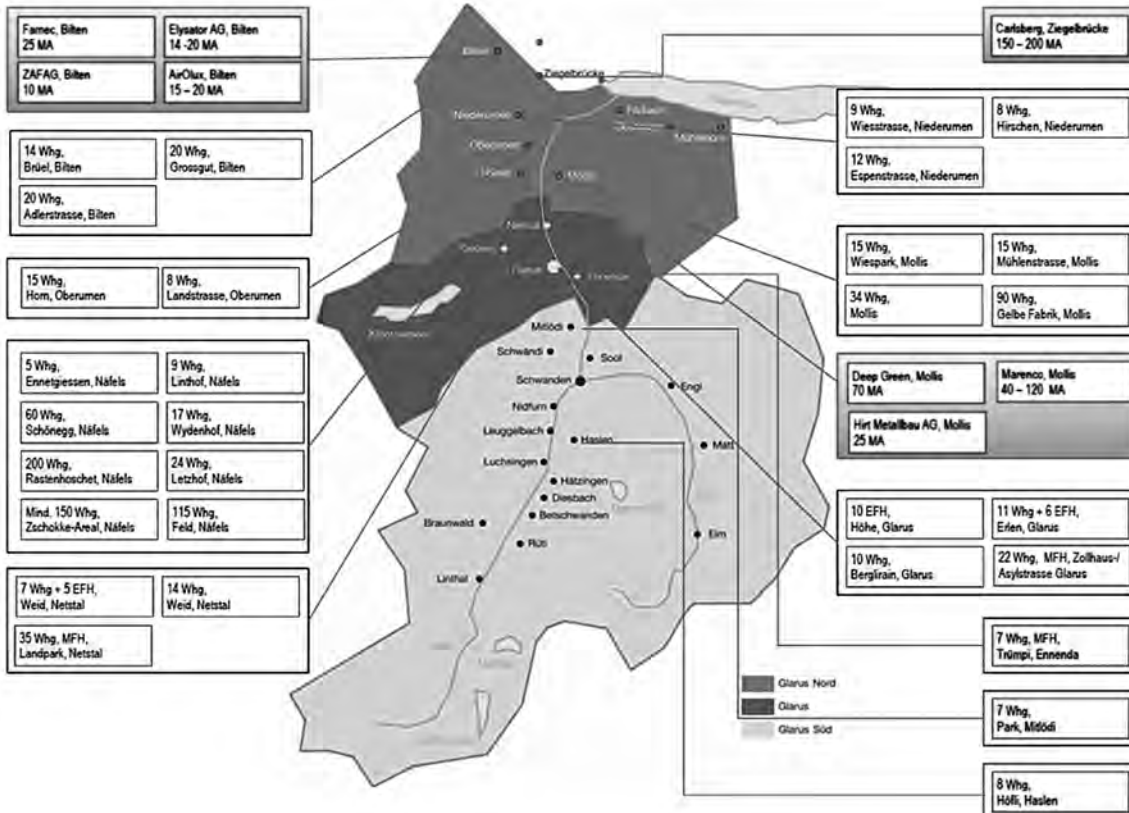
Lands- gemeinde	In Kraft seit	Kommentar	Steuerentlastung einfache Steuer		Total Franken
			Natürliche Personen Franken	Juristische Personen Franken	
1994	1.5.1995	Juristische Personen		1 300 000	1 300 000
1996	1.1.1997	Abzüge	1 500 000		1 500 000
	1.1.1997	Reduktion Bausteuer	2 420 000	150 000	2 570 000
	1.1.1997	Reduktion Gewässerschutzzuschlag	1 210 000	75 000	1 285 000
	1.1.1998	Aufhebung Gewässerschutzzuschlag	2 470 000	150 000	2 620 000
1998	1.1.1999	Kinderabzüge, Kapitalsteuer	2 050 000	1 700 000	3 750 000
2000	1.1.2001	Totalrevision Steuergesetz			
		– Erbschafts- und Schenkungssteuer	5 000 000		5 000 000
		– periodische Steuern	3 850 000	6 600 000	10 450 000
2002	1.1.2002	Abzüge / Tarife natürliche Personen	1 000 000		1 000 000
2004	1.1.2005	Tarife juristische Personen		3 300 000	3 300 000
2006	1.1.2007	Kinderfremdbetreuung, Dividendenbesteuerung	500 000		500 000
2007	1.1.2008	Abzüge / Tarife natürliche Personen	7 017 000		7 017 000
2008	1.1.2009	Abzug / Tarif juristische Personen	4 000 000	4 000 000	8 000 000
			<u>31 017 000</u>	<u>17 275 000</u>	<u>48 292 000</u>

### Steuerertrag einfache Steuer 1995 – 2007

1995	132 118 000 Franken	2002	125 681 000 Franken
1996	133 744 000 Franken	2003	129 215 000 Franken
1997	129 565 000 Franken	2004	127 950 000 Franken
1998	130 443 000 Franken	2005	131 199 000 Franken
1999	128 807 000 Franken	2006	138 140 000 Franken
2000	135 921 000 Franken	2007	145 137 000 Franken
2001	132 218 000 Franken		

Die Steuerentlastungen von 2006 bis 2009 wirken sich bei Kanton und Gemeinden verzögert aus. Gemäss einer lokalen Zeitung sind 2012 bis Mitte August 670 Baugesuche (250 Glarus Nord, 180 Glarus, 240 Glarus Süd) eingereicht worden, über 40 mehr als im gesamten Vorjahr. Im Wohn- und Wirtschaftsbereich sind gemäss eigener Analyse viele grosse Projekte geplant. Die folgende, keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebende Abbildung vermittelt einen Überblick. Im Wohnbereich führt sie nur grössere Projekte auf; der Bau von Einfamilienhäusern bleibt bewusst unberücksichtigt. Das Gleiche trifft auf Arbeitsplätze zu; es sind nur Absichten grösserer Firmen aufgeführt. Viele Projekte sind beschlossen und in Realisierung, andere in Planung.

Der Mengeneffekt wird sich zweifellos einstellen. Mittelfristig entstehen bestenfalls 1000 Wohneinheiten und 500 Arbeitsplätze. Dies und die Zuwanderung erhöht das Steuersubstrat. Gemäss Glarner Kantonalbank entsteht Wohnraum im mittleren bis gehobenen Preissegment; um sich solchen Wohnraum leisten zu können, bedarf es eines entsprechenden Salärs. Die externen Gutachter bezeichnen den Zuzug gutverdienender Personen als massgebend für den Erfolg einer Steuerstrategie. Ähnlich verhält es sich mit den Arbeitsplätzen. Sie entstehen nicht primär in der Produktion, sondern es werden vor allem im Dienstleistungssektor gut bezahlte qualifizierte und hochqualifizierte Stellen geschaffen. Diese Entwicklung ist aus fiskalischer und volkswirtschaftlicher Sicht zu begrüßen. Glarus ist der höchst industrialisierte Kanton. Die Abhängigkeiten vom Ausland und jene vom Wechselkurs sind gross und mit Risiken behaftet; auch ist hierin keine Entspannung in Sicht. Dies macht Diversifikation und Stärkung des dritten Sektors nötig; die Ansiedlung neuer Firmen ist ein ermutigendes Zeichen.



### 2.3. Politische Schlussfolgerungen

Das Gutachten beurteilt die Auswirkungen der Steuerstrategie differenziert. Vor allem ist der Beobachtungszeitraum sehr kurz. Die Steuerstrategie wirkt sich erst seit 2011 vollständig aus. Die komplexen volkswirtschaftlichen Zusammenhänge verunmöglichen genaues Quantifizieren ihrer erst mittel- bis langfristige sichtbar werdenden Auswirkungen. Die Gutachter mussten sich auf eine beschreibende Analyse beschränken, welche zwar eine erste Würdigung, jedoch weder abschliessendes Urteil noch eindeutige, ursächliche Wirkungsbeurteilung erlaubt. Der Einnahmenrückgang wird langfristig kaum zu steigender Verschuldung führen, da der Mengeneffekt Mehreinnahmen bringen wird.

Trotz fast allseitiger Steuersenkungen verbesserte sich Glarus deutlich. Die Steuerbelastung liegt für die natürlichen und juristischen Personen im vorderen Mittelfeld. Die Ziele der Steuerstrategie sind erreicht oder übertroffen. Bei den natürlichen Personen liegt der Kanton auf Rang 11, wobei die Ränge 7 bis 16 eine fast identische Belastung ausweisen. Rang 9 bei den juristischen Personen erfüllt die Vorgabe der Konkurrenzfähigkeit mit den Nachbarkantonen weitgehend. Glarus ist als Wirtschaftsstandort auch aus internationaler Sicht sehr attraktiv.

Die Auswirkungen der Steuerstrategie ermutigen. Zuvor stagnierten die Zahlen von Arbeitsplätzen und Unternehmen oder sanken sogar. Die Steuerentlastungen könnten dazu beigetragen haben, dass die Unternehmenszahl seit 2008 steigt. Bedeutende Firmen, selbst solche mit globaler Tätigkeit und Bekanntheit, zogen zu und bestehende schufen neue Arbeitsplätze: Der Wechsel aus der Wachstumsschwäche hin zu Dynamik deutet auf einen Zusammenhang mit den Steuersenkungen hin. Weiteres positives Anzeichen ist das Bevölkerungswachstum. Lange Zeit stagnierte die Bevölkerungszahl bei 38 500. Neuzuzüge liessen sie auf knapp 40 000 Personen steigen, und Wohnbauprojekte sind in Bearbeitung. – Bedauerlicherweise verläuft die Entwicklung regional ungleich: Das Wachstum in Glarus Süd verläuft verhalten. Zudem wird die demographische Alterung steigende Kosten im Gesundheitswesen verursachen.

Die öffentlichen Finanzen sind gesund. Die harmonisierten Finanzstatistiken der Eidgenössischen Finanzverwaltung bescheinigen dem Kanton eine moderate Ausgabenentwicklung. Im Kanton sanken die Ausgaben seit 2008 um 1,8 Prozent, während die gesamten Ausgaben der Schweizer Kantone um 3,5 Prozent stiegen. Es bestehen keine Anhaltspunkte für eine Verschiebung auf die Gemeinden, welche eine Reduktion begründeten.

Steuersenkungen führen erst mittel- bis langfristig zu Mehreinnahmen. Die bessere Standortattraktivität begünstigt Zuzug und vermindert Abwanderung. Tiefere Steuerlast fördert Wirtschaftstätigkeiten, führt zu höheren Steuereinnahmen und soll das Wirtschaftswachstum auf das gesamtschweizerische Mittel heben, was ein weiteres wichtiges, positives psychologisches Signal darstellt. Der Wachstumsrate vergleichbarer Kantone hinterher zu hinken, weckt Misstrauen in den Wohn- und Wirtschaftsstandort und lässt Standorte bevorzugen, an deren Zukunft offenbar eher geglaubt wird.

### 3. Nischenstrategie

Die Nischenstrategie gilt der Dividendenbesteuerung und der Anrechnung der Gewinn- an die Kapitalsteuer. Sie wurde von der externen Analyse ausgenommen, weil sie für die Qualität als Wirtschafts- und Wohnstandort kaum bedeutsam ist. Ihre volkswirtschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen sind von untergeordneter Bedeutung. Die interne Analyse aber zeigt Anpassungsbedarf.

#### 3.1. Aufheben Anrechnung Gewinn- an Kapitalsteuer, Senken Gewinnsteuersatz juristische Personen

Anders als der Bund erheben die Kantone gemäss Steuerharmonisierungsgesetz von juristischen Personen Kapitalsteuern. Die Unternehmenssteuerreform II erlaubte ihnen ab 2009 die Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer anzurechnen. Man vermutete, es würden dies die meisten Kantone nutzen und schrieb im Landsgemeindememorial von einem Trend. Die Landsgemeinde gestattete den Unternehmen denn auch, die Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer anzurechnen (Art. 81a Steuergesetz; StG). Der Übergang zum proportionalen Gewinnsteuersatz lasse eine Kapitalsteuer kaum mehr begründen. Diese korrigiere die Steuerbelastung von Unternehmen, die zwar über viel Eigenkapital verfügen, aber bei geringer Eigenkapitalrendite durch die renditeabhängige Gewinnsteuer nur schwach belastet werden.

Die Prognose flächendeckender Anrechnung der Gewinn- an die Kapitalsteuer bewahrheitete sich nicht. Nebst Glarus kennen nur BE, SZ, SO, BL, AI, SG, AG, TG, VD und GE dieses System. Die Ausfälle sind höher als angenommen. Das Landsgemeindememorial wies zwar auf die Unmöglichkeit hin, genaue Zahlen zu nennen, prophezeite aber eher geringe Ausfälle, da die grosse Mehrheit der juristischen Personen (rund 1000) keine Gewinnsteuern entrichte. Laut den definitiven Steuerveranlagungen 2010 führte die Anrechnung bei der Kapitalsteuer zu folgenden Mindereinnahmen:

	<i>Franken</i>
Kanton	870 000 (inkl. Verwaltungsgesellschaften)
Bausteuer	30 000
Glarus Nord	250 000
Glarus	300 000
Glarus Süd	350 000
Gesamt	1 800 000

Glarus Süd verliert am meisten Steuersubstrat, da hier viele kapitalintensive Gesellschaften angesiedelt sind. Die Steuerlast dieser profitablen Investitionen wird durch die Anrechnung der Gewinn- an die Kapitalsteuer merklich gesenkt. Die Aufhebung der Anrechnung käme also primär Glarus Süd zugute.

Die Steuerstrategie gilt selbstverständlich weiterhin. Zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes und der Wettbewerbsfähigkeit darf die Steuerlast nicht steigen. Die Europäische Union beanstandet seit 2005 die Holding- und Verwaltungsgesellschaften wegen Wettbewerbsverzerrungen, unzulässiger Staatsbeihilfe usw.

Eine allgemeine Gewinnsteuersatzsenkung dient dem Erreichen internationaler Attraktivität und Akzeptanz besser und nachhaltiger. Sie soll wie in anderen Kantonen an die Stelle der Anrechnung der Gewinn- an die Kapitalsteuer treten. Die einfache Gewinnsteuer bei Kapitalgesellschaften und Genossenschaften beträgt 9 Prozent des steuerbaren Gewinnes (Art. 70 StG). Ein um 1 Prozent tieferer Gewinnsteuersatz (8%) hätte 2010 bei der Gewinnsteuer zu folgenden Mindereinnahmen geführt:

	<i>Franken</i>
Kanton	770 000
Bausteuer	30 000
Glarus Nord	350 000
Glarus	300 000
Glarus Süd	200 000
Gesamt	1 650 000

Bei nur 7 Prozent würden die Steuerausfälle 3,3 Millionen Franken betragen.

### 3.2. Höherer Satz bei der privilegierten Dividendenbesteuerung

Die Gewinne einer juristischen Person (AG, GmbH usw.) unterliegen der Gewinnsteuer. Werden Gewinne an Aktionäre (natürliche Personen) ausgeschüttet, unterliegen die Dividenden der Einkommenssteuer. Dies belastet wirtschaftlich identisches Steuersubstrat doppelt: den Gewinn der juristischen und die Dividende der natürlichen Person. Mit der Unternehmenssteuerreform II wurde diese Doppelbelastung gemildert, indem sie die Anteilhaber entlastete. Der Bund besteuert seit 2009 ausgeschüttete Gewinne aus Beteiligungen, wenn sie im Privatvermögen gehalten werden, nur noch zu 60 Prozent und zu 50 Prozent, wenn sie zum Geschäftsvermögen gehören (Teileinkünfteverfahren). Den Kantonen steht es frei, die wirtschaftliche Doppelbelastung zu mildern und – wenn ja – mit welcher Methode und in welchem Umfang dies erfolgen soll (Art. 7 Abs. 1 StHG).

Das kantonale Recht (Art. 34 Abs. 3 StG) mildert die wirtschaftliche Doppelbelastung seit 2007, aber nicht über die Bemessung, sondern über den Steuersatz (Teilsatzverfahren). Bei Dividenden, Gewinnanteilen, Liquidationsüberschüssen und geldwerten Vorteilen aus Beteiligungen aller Art wird die Steuer mit 20 Prozent des Satzes des steuerbaren Gesamteinkommens berechnet, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft ausmachen, also mit dem tiefsten Satz. Die anderen Kantone handhaben dies:

- SO, GR, TG, TI, VS, GE und JU: gleiches System wie für die Direkte Bundessteuer;
- ZH, NW, BL, SH und SG: Besteuerung zum halben Satz des steuerbaren Gesamteinkommens;
- OW, ZG, FR und BS: Besteuerung der Dividenden zu 50 Prozent;
- BE: Besteuerung zu 50 Prozent für Beteiligungen;
- LU: Teilbesteuerung zu 50 Prozent;
- UR: Besteuerung der Dividenden zu 40 Prozent;
- SZ: Besteuerung zu 25 Prozent des Steuersatzes des steuerbaren Gesamteinkommens;
- AR: Besteuerung zu 60 Prozent des steuerbaren Gesamteinkommens;
- AI: Besteuerung zu 40 Prozent des steuerbaren Gesamteinkommens;
- AG: Besteuerung zu 40 Prozent des Satzes des steuerbaren Gesamteinkommens;
- VD: Besteuerung der Dividenden zu 70 Prozent für Beteiligungen im Privatvermögen und zu 60 Prozent für Beteiligungen im Geschäftsvermögen;
- NE: keine privilegierte Dividendenbesteuerung.

Der Satz beträgt meist 50 Prozent. Fraglich ist, ob der verhältnismässig tiefe Satz des Kantons Glarus (20%) Standortvorteile bringt. Seit 2007 machten lediglich wenige Personen von der privilegierten Dividendenbesteuerung Gebrauch.

<i>Steuerjahr</i>	<i>Steuerpflichtige Anzahl</i>	<i>Dividendenbetrag Franken</i>
2007	181	5 300 000
2008	169	16 800 000
2009	239	43 500 000
2010	265	48 800 000

Die Zunahme begründet die ab 2009 privilegierte Besteuerung nicht nur für die Kantons- und Gemeindesteuern, sondern auch für die Direkte Bundessteuer. Dennoch sind es nur knapp 350 Steuerpflichtige (1,5%), welche mindestens einmal die privilegierte Dividendenbesteuerung beanspruchten. Fast alle von ihnen hatten schon vor Einführung dieses Privilegs steuerrechtlichen Wohnsitz im Kanton. Lediglich acht Personen zogen seit 2007 zu und beanspruchen seither für Dividenden von 1,6 Millionen Franken die privilegierte Dividendenbesteuerung; offenbar wurde der Wohnsitz kaum wegen der attraktiven Besteuerung in den Kanton verlegt. Bei den acht Neuzugezogenen mag dies ein Kriterium, vielleicht aber nicht das ausschlaggebende, gewesen sein. Allerdings ist ungewiss, wie viele der 350 Steuerpflichtigen weggezogen wären, hätte der Kanton die Dividendenbesteuerung nicht gesenkt.

Die Entwicklung der Rechtsprechung zeigt verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dem Dividendenprivileg. In vier wichtigen Urteilen (ZH, BE, BL, SH) erklärte das Bundesgericht 2009 zu verschiedenen Sachverhalten das Dividendenprivileg (Art. 7 Abs. 1 StHG) zwar als verfassungswidrig, dennoch aber als anwendbar (Art. 190 BV). Es erachtete die kantonalen Regelungen bei der Einkommensbesteuerung als durch das seit 2009 in Kraft stehende Bundesgesetz gedeckt, weil Bundesgesetze immer anwendbar sein müssen. Obwohl die für die Direkte Bundessteuer anwendbare Bestimmung (mit Art. 7 Abs. 1 StHG Teil der Abstimmungsvorlage) für Beteiligungen im Privatvermögen nur eine Entlastung von 40 Prozent vorsieht, hält das Bundesgericht Entlastungen von bis zu 50 Prozent als rechters. Der Souverän habe dies in der Volksabstimmung zur Unternehmenssteuerreform II indirekt abgesegnet, womit das Anwendungsgebot selbst dann gelte, wenn das Teilbesteuerungsverfahren nicht bloss die wirtschaftliche Doppelbelastung vermeide, sondern eine eigentliche Privilegierung erfolge. Das Bundesgericht beachtete, dass bei der Abstimmung zahlreiche kantonale Bestimmungen, welche eine Privilegierung von 50 Prozent vorsahen, in Kraft standen bzw. geplant waren und die Stimmberechtigten von Verfassungskonformität hätten ausgehen dürfen.

Ob Teilbesteuerungsverfahren, welche über die 50 Prozent hinausgehen – im Kanton im Teilsatzverfahren 80 Prozent – als verfassungsmässig angesehen werden können, ist zumindest dann fraglich, wenn damit nicht bloss die wirtschaftliche Doppelbelastung vermieden wird. Eine Antwort darauf geben die Urteile von 2009 nicht; Erwägungen des Bundesgerichts deuten aber auf Unzulässigkeit hin. Die tiefe Dividendenbesteuerung liess die im Unternehmen arbeitenden Aktionäre ihre Bezugsstrategie überdenken: Verhältnis des steuerlich vorteilhafteren Dividendenbezugs zum angemessenen Aktionärsgehalt. Das einkommenssteuerliche Dividendenprivileg verleitet zu erhöhter Gewinnabschöpfung über Dividenden. Dividenden werden tiefer besteuert als Lohneinkommen und sind nicht AHV-pflichtig, was sich auf die vorsorgerechtliche Situation auswirken kann. Dem sind steuerliche sowie sozialversicherungsrechtliche Schranken gesetzt. Der im Betrieb arbeitende Aktionär soll eine angemessene Entschädigung für seine Arbeit sowie einen angemessenen Vermögensertrag (Dividende) erhalten. Die Leistungsbeziehungen Aktionär/Gesellschaft müssen dem Drittvergleich standhalten. Steht das Verhältnis Arbeitsleistung/Entgelt sowie von eingesetztem Kapital zur Dividende in offensichtlichem Missverhältnis (Lohn unangemessen tief, Dividende unangemessen hoch), können die Steuer- sowie die Sozialversicherungsbehörden Dividenden bis zur Höhe des branchenüblichen Entgelts in Lohneinkommen ändern.

Seit Einführung des Dividendenprivilegs ist eine klare Tendenz festzustellen: Im Unternehmen arbeitende Aktionäre erhöhen ihre Dividendenbezüge und senken ihr Lohneinkommen. Zudem änderten einige Selbstständigerwerbende ihre Einzelfirmen oder Personenunternehmen in Kapitalgesellschaften, mit dem wahrscheinlichen Ziel, Dividenden statt Lohneinkommen zu beziehen. Dies ist aus Sicht der Steuergerechtigkeit problematisch, da aufgrund der sehr attraktiven Teilbesteuerung von Dividenden gewisse Steuerpflichtige nicht nur ihre Doppelbelastung ausgleichen, sondern eine steuerliche Privilegierung gegenüber anderen Steuerpflichtigen herbeiführen.

Der Nischenbereich «Dividendenteilbesteuerung» ist anzupassen, indem der Satz des steuerbaren Gesamteinkommens von 20 auf 35 Prozent erhöht wird. Der Regierungsrat beantragte ursprünglich gar eine Erhöhung auf 50 Prozent. Bei Dividenden, Gewinnanteilen, Liquidationsüberschüssen und geldwerten Vorteilen aus Beteiligungen aller Art ist die Steuer mit 35 Prozent des Satzes des steuerbaren Gesamteinkommens zu berechnen, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft ausmachen (Art. 34 Abs. 3 StG). Nach den Prinzipien Allgemeinheit und Gleichmässigkeit sowie wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit bedarf spezielles Besteuern der Dividendeneinkünfte sachlicher Rechtfertigung. Beseitigen oder Mildern wirtschaftlicher Doppelbelastung kann sachlich gerechtfertigt werden. Die Dividendenteilbesteuerung darf aber nur die Vorbelastung durch die Gewinnbesteuerung juristischer Personen korrigieren. Der tiefe Satz von 20 Prozent mildert nicht nur die wirtschaftliche Doppelbelastung, sondern privilegiert zudem gegenüber anderen Steuerpflichtigen. Die vorgeschlagene Massnahme tangiert die wirtschaftliche Doppelbelastung unwesentlich: höhere Dividendenbesteuerung / im Gegenzug tiefere Gewinnsteuer.



2010 wurden an Steuerpflichtige mit Wohnsitz im Kanton Glarus Dividenden von knapp 50 Millionen Franken ausgeschüttet. Die Erhöhung des Satzes von 20 auf 35 oder 50 Prozent brächte Kanton und Gemeinden Mehreinnahmen:

	35%, Franken	50%, Franken
Kanton	650 000	1 300 000
Bausteuer	25 000	50 000
Glarus Nord	500 000	1 000 000
Glarus	150 000	300 000
Glarus Süd	50 000	100 000
Gesamt	<u>1 375 000</u>	<u>2 750 000</u>

Die Dividendenbesteuerung näherte sich so dem schweizerischen Mittel an, was der allgemeinen Zielsetzung der Steuerstrategie entspricht. Dennoch soll die Änderung nicht zu einer höheren Steuerlast führen. Die Mehreinnahmen für den Kanton von 650 000 Franken entsprechen ziemlich genau 0,5 Prozent der einfachen Steuer. Bei einer Reduktion des Kantonssteuerfusses um 1 Prozent – von der grundsätzlich alle natürlichen und juristischen Personen profitieren – würde die Steuerlast leicht sinken. Darüber haben jedoch die Stimmberechtigten an der Landsgemeinde beim Festsetzen des Steuerfusses zu entscheiden; ihnen wird die Senkung des Kantonssteuerfusses von 54 auf 53 Prozent vorgeschlagen.

## 4. Entwicklung auf Bundesebene

### 4.1. Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen

Mitarbeitende eines Unternehmens werden immer häufiger durch Abgabe von Aktien oder Optionen am Unternehmen beteiligt. Als Mitarbeiteraktien gelten Aktien des Arbeitgebers, die sie Mitarbeitenden zu einem Vorzugspreis oder unentgeltlich anbietet. Sie sind meistens gesperrt, um die Mitarbeitenden an das Unternehmen zu binden und Leistungen zu honorieren, die sich langfristig positiv auf das Unternehmen auswirken. Während der Sperrfrist können die Mitarbeitenden ihre Aktien nicht veräussern. Mit Mitarbeiteroptionen räumen die Unternehmen ihren Angestellten entgeltlich oder unentgeltlich das Recht ein, während einer bestimmten Zeit eigene Aktien zu einem festgesetzten Preis (Ausübungspreis) zu erwerben (Call-Optionen). Die Optionen können mit Bedingungen verknüpft (Vesting-Klauseln) und / oder mit einer Verfügungssperre belegt sein. Mitarbeiteraktien oder -optionen stellen, soweit mit ihnen eine geldwerte Leistung des Arbeitgebers verbunden ist, Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit dar. Die Steuerpraxis entwickelte für die unterschiedlichen Erscheinungsformen Besteuerungsgrundsätze. Bei gesperrten Mitarbeiteraktien wird ein nach Jahren abgestufter Einschlag gewährt. – In den letzten Jahren nahmen die Mitarbeiteroptionen als Lohnbestandteile an Bedeutung zu.

Ob das Einkommen aus Mitarbeiteraktien beim Erwerb oder erst bei Wegfall der Verfügungssperre realisiert und besteuert werden soll, ist fraglich. Bei Mitarbeiteroptionen kommen als Besteuerungszeitpunkte Zuteilung, unwiderruflicher Rechtserwerb und Optionsausübung in Betracht. Es braucht eine klare gesetzliche Grundlage. Die Bundesversammlung verabschiedete am 17. Dezember 2010 das Bundesgesetz über die Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen. Dieses ändert Bestimmungen des DBG und des Steuerharmonisierungsgesetzes. Der Bundesrat setzte das Gesetz auf den 1. Januar 2013 in Kraft. Die Kantone müssen ihre Gesetzgebung auf den gleichen Zeitpunkt anpassen.

Das neue Harmonisierungsrecht unterscheidet zwischen echten und unechten Mitarbeiterbeteiligungen (Art. 7c StHG). Echte Mitarbeiterbeteiligungen bleiben grundsätzlich bis zum Zeitpunkt des Erwerbs als Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit steuerbar. Bei gesperrten Mitarbeiteraktien wird ein Einschlag von 6 Prozent pro Sperrjahr auf dem Verkehrswert gewährt. Dieser Einschlag gilt längstens für zehn Jahre. Gesperrte oder nicht börsennotierte Mitarbeiteroptionen werden zum Zeitpunkt der Ausübung besteuert. Damit entfällt eine Bewertung nach komplizierten finanzmathematischen Formeln. Der bei Ausübung erzielte Gewinn (Differenz Ausübungspreis zum Verkehrs-/Marktwert) gilt als Erwerbseinkommen und wird entsprechend besteuert (Art. 7d StHG). Geldwerte Vorteile aus unechten Mitarbeiterbeteiligungen (Anwartschaften auf blosse Bargeldabfindungen) sind beim Zufluss steuerbar (Art. 7e StHG).

#### 4.2. Umsetzung im kantonalen Recht

Die Mitarbeiterbeteiligungen werden ausdrücklich als Steuerobjekt bei bloss beschränkter Steuerpflicht in der Schweiz erwähnt (Art. 4 Abs. 2 Ziff. 2 StG). Die echten und die unechten Mitarbeiterbeteiligungen werden aufgeführt (Art. 17a StG), Bemessung und zeitliche Realisation der Einkünfte aus echten Mitarbeiterbeteiligungen geregelt (Art. 17b StG) sowie die zeitliche Realisation der Einkünfte aus unechten Mitarbeiterbeteiligungen bestimmt (Art. 17c StG). Besondere Regelungen gelten dem internationalen Verhältnis. Bei Mitarbeiteroptionen, die einer Sperrfrist unterliegen und diese teilweise in die Steuerpflicht in der Schweiz fällt, muss der Anteil des in der Schweiz steuerbaren Nutzens berechnet und zeitlich abgegrenzt werden. Die Zuteilung erfolgt proportional im Verhältnis der in der Schweiz verbrachten Zeit während der Sperrfrist zur gesamten Sperrfrist (Art. 17d StG).

Weitere Anpassungen betreffen die Vermögenssteuer (Art. 14a StHG). Mit einer Sperrfrist versehene Mitarbeiterbeteiligungen müssen mit einem angemessenen Einschlag bewertet werden. In der Veranlagungspraxis wird ein Pauschalabzug vom Verkehrswert von 30 Prozent wie für Beteiligungen mit vermögensrechtlicher Beschränkung gewährt. Gesperrte oder nicht börsennotierte Mitarbeiteroptionen sowie unechte Mitarbeiterbeteiligungen unterliegen nicht der Vermögenssteuer, müssen aber bei Zuteilung im Wertschriftenverzeichnis aufgeführt werden, um spätere Besteuerung bei Ausübung der Option oder bei Erwerb eines festen Rechtsanspruchs (bisher Anwartschaft) zu sichern.

Der Quellensteuer unterliegen Mitarbeiterbeteiligungen von ausländischen Arbeitnehmern ohne Niederlassungsbewilligung, aber mit Wohnsitz oder Aufenthalt im Kanton. Der exemplarische Katalog der steuerbaren Leistungen bei der Quellensteuer wird entsprechend erweitert (Art. 87 Abs. 2 StG). Sachgemäss gilt dies auch für die steuerbaren Einkünfte von im Ausland wohnhaften Mitgliedern der Verwaltung oder der Geschäftsführung von juristischen Personen mit Sitz oder tatsächlicher Verwaltung im Kanton und von ausländischen Unternehmen, die im Kanton Betriebsstätten unterhalten (Art. 95 StG). Hatte ein Mitarbeiter nicht während der gesamten Zeitspanne zwischen Erwerb und Entstehen des Ausübungsrechts der gesperrten oder nicht börsennotierten Mitarbeiteroptionen steuerrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz, und ist er im Zeitpunkt des Zuflusses (Ausübung der Option) im Ausland wohnhaft, hat das schweizerische Unternehmen neu die anteilmässigen Steuern abzuliefern (Quellenbesteuerung). Der Anteil entspricht der Dauer der von Mitarbeitenden in der Schweiz verbrachten Zeitspanne, gemessen an der gesamten Zeitspanne zwischen Optionszuteilung und Entstehen des Ausübungsrechts. Mitarbeiterbeteiligungen sind Rechtsgeschäfte, die sich meistens über mehrere Jahre erstrecken. Der Arbeitgeber wird deshalb verpflichtet, eine Bescheinigung über die geldwerten Vorteile aus echten Mitarbeiterbeteiligungen sowie über die Zuteilung und die Ausübung von Mitarbeiteroptionen der Veranlagungsbehörde direkt einzureichen (Art. 151 Abs. 3 Ziff. 4 StG).

#### 4.3. Steuerbefreiung des Feuerwehrosolds

Das DBG und das Steuerharmonisierungsgesetz anerkennen den Sold für Militär- und Zivildienst sowie das Taschengeld für Zivildienst als steuerfreie Einkünfte. Der Sold für den Feuerwehrdienst wird in beiden Gesetzen hingegen nicht als steuerfreie Einkunft bezeichnet und unterliegt folglich nach geltendem Recht der Einkommensbesteuerung. Neu erklärt das Bundesgesetz über die Steuerbefreiung des Feuerwehrosoldes den Sold der Milizfeuerwehrleute (bei der Direkten Bundessteuer bis 5000 Fr.) für Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Erfüllung der Kernaufgaben der Feuerwehr (Übungen, Pikettendienste, Kurse, Inspektionen, Ernstfalleinsätze zur Rettung, Brandbekämpfung, allgemeine Schadenwehr, Elementarschadenbewältigung und dergleichen) für steuerfrei. Ausgenommen sind Pauschalzulagen für Kader, Funktionszulagen sowie Entschädigungen für administrative Arbeiten und für Dienstleistungen, welche die Feuerwehr freiwillig erbringt (Art. 24 Bst. f<sup>bis</sup> DBG, Art. 7 Abs. 4 Bst. h<sup>bis</sup> StHG deckungsgleich). Laut Steuerharmonisierungsgesetz verbleibt den Kantonen die Kompetenz, die Obergrenze des Steuerfreibetrages zu bestimmen; dafür gewährt es ihnen ab Inkrafttreten zwei Jahre Zeit (Art. 72n StHG). Das Gesetz trat am 1. Januar 2013 in Kraft. Um unterschiedliche Bemessungsgrundlagen zu vermeiden, soll der Freibetrag ab gleichem Datum auch im Kanton 5000 Franken betragen.

Es ergeben sich nur marginale Steuerausfälle. Gemäss Weisung der Finanzdirektion über die Besteuerung von Entschädigungen an die Angehörigen der Feuerwehr waren Vergütungen für Übungen, Einsätze, Pikettendienst, Verkehrs- und Ordnungsdienst, Kursbesuche sowie Funktionszulagen und andere Vergütungen zwar als Einkommen steuerbar, doch konnten als Berufsauslagen ohne besonderen Nachweis abgezogen werden:

- wenn der Gesamtbetrag der steuerbaren Entschädigungen 4000 Franken nicht übersteigt: ein Abzug bis zur Höhe des Gesamtbetrages;
- in allen übrigen Fällen 4000 Franken zuzüglich 20 Prozent auf dem 4000 Franken übersteigenden Gesamtbetrag.

Bei einem Sold von 5000 Franken waren also nur 800 Franken steuerbar und 4200 Franken steuerbefreit. Bei Soldzahlungen von deutlich mehr als 5000 Franken wird die Steuerbelastung gar höher, da die übersteigenden Zahlungen nicht mehr einem 20-prozentigen Berufsauslagenpauschalabzug, sondern voll der Besteuerung unterliegen. – Die Aufzählung der steuerfreien Einkünfte ist um eine Ziffer 9<sup>a</sup> zu erweitern (Art. 24 StG).

#### 4.4. Besteuerung konzessionierter Verkehrs- und Infrastrukturunternehmen

Der Regierungsrat kann konzessionierte Verkehrsunternehmen ganz oder teilweise von der Steuerpflicht befreien, wenn die verkehrspolitische Bedeutung des Unternehmens und dessen finanzielle Lage es rechtfertigen (Art. 60 Abs. 2 StG gestützt auf Art. 23 Abs. 2 StHG bis 2009). Das Bundesgesetz über die Bahnreform 2 änderte per 2010 Befreiungskompetenz und Anknüpfungspunkt. Die vom Bund konzessionierten Verkehrs- und Infrastrukturunternehmen, die für diese Tätigkeit Abgeltungen erhalten oder aufgrund ihrer Konzession einen ganzjährigen Betrieb von nationaler Bedeutung aufrecht erhalten müssen, sind von der Steuerpflicht befreit (Art. 23 Abs. 1 Bst. j StHG). Diese erstreckt sich auch auf frei verfügbare Gewinne aus konzessionierter Tätigkeit. Ausgenommen sind Nebenbetriebe und Liegenschaften, die keine notwendige Beziehung zur konzessionierten Tätigkeit haben. Primäres Anknüpfungskriterium für die Steuerbefreiung ist somit eine Bundeskonzession. Konzessionierte Tätigkeit ist an eine Abgeltung oder an die Verpflichtung gebunden, den Betrieb ganzjährig aufrecht zu erhalten. Die steuerbefreite Abgeltungssparte kann bis zu 100 Prozent des Unternehmens ausmachen. Zur komplizierten Unterscheidung von steuerfreien und steuerpflichtigen Unternehmenssparten haben die Eidgenössische Steuerverwaltung und die Schweizerische Steuerkonferenz je ein Kreisschreiben publiziert. Der Bundesrat setzte die Befreiungsbestimmung nicht bloss für die Direkte Bundessteuer, sondern auch – ohne Anpassungsfrist für die Kantone – im Steuerharmonisierungsgesetz auf den 1. Januar 2010 in Kraft. Da das Bundesrecht direkt zur Anwendung kommt, wenn ihm das kantonale Steuerrecht widerspricht (Art. 72 Abs. 2 StHG) bleibt den Kantonen kein Gestaltungsfreiraum. Die Regelung von nur deklaratorischer Bedeutung wird übernommen (Art. 60 Abs. 1 Ziff. 10 StG). Aus gleichem Grund muss die Zuständigkeit der Regierung dem zwingenden Harmonisierungsrecht weichen (Art. 60 Abs. 2 StG). Auf die Steuererträge wird die komplizierte Neuordnung voraussichtlich keine Auswirkungen haben.

#### 4.5. Grundstückgewinnsteuer für ausserkantonale Liegenschaftenhändler

Der Grundstückgewinnsteuer unterliegen die Gewinne, die aus der Veräusserung von Grundstücken des Privatvermögens erzielt werden (Art. 105 Abs. 1 StG). Grundstücksgewinne im Geschäftsvermögen werden mit der Einkommenssteuer (natürliche Personen) oder mit der Gewinnsteuer (juristische Personen) erfasst (dualistische Besteuerungsmethode). Ausnahmen bestehen für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke sowie für Grundstücke ausserkantonaler Liegenschaftenhändler und steuerbefreiter juristischer Personen (Art. 105 Abs. 2 StG), die trotz Zugehörigkeit zum Geschäftsvermögen der Grundstückgewinnsteuer unterstehen.

Das Bundesgericht gewichtet in Bezug auf die Besteuerung von Liegenschaften im interkantonalen Verhältnis das Schlechterstellungsverbot sowie den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit deutlich stärker. Namentlich vor dem Schlechterstellungsverbot könne an der Zulässigkeit der unterschiedlichen Grundstückgewinnbesteuerung ausserkantonaler (juristischer) Personen nicht festgehalten werden. Ausserkantonale Liegenschaftenhändler unterliegen demzufolge für ihre im Kanton erzielten Grundstücksgewinne neu der beschränkten Steuerpflicht für ihr Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit, und die bisherige Regelung ist aufzuheben (Art. 105 Abs. 2 Ziff. 2 StG).

### 5. Detailkommentar zur Entwicklung auf kantonaler Ebene

#### 5.1. Steuererleichterungen für Unternehmen

Die Kantone können für Unternehmen, die neu eröffnet werden und dem wirtschaftlichen Interesse des Kantons dienen, für das Gründungsjahr und die neun folgenden Jahre Steuererleichterungen vorsehen (Art. 23 Abs. 3 StHG). Eine wesentliche Änderung der betrieblichen Tätigkeit kann einer Neugründung gleichgestellt werden.

Diese Vorgaben wurden übernommen. Der Regierungsrat kann Personenunternehmen (Art. 15 Abs. 1 StG) sowie Unternehmen von juristischen Personen (Art. 61 Abs. 1 StG) Steuererleichterungen gewähren. Während die Gewährung von Steuererleichterungen durch den Regierungsrat bei Personenunternehmen nach Rücksprache mit den zuständigen Gemeindebehörden zu erfolgen hat, muss dies bei Unternehmen von juristischen Personen im Einvernehmen mit der zuständigen Gemeinde geschehen. Für den unterschiedlichen Wortlaut gibt es keinen sachlichen Grund; selbst den Materialien ist diesbezüglich nichts zu entnehmen. Die Umschreibung soll nun einheitlich lauten: «nach Anhören der zuständigen Gemeinde».

Steuererleichterungen werden sehr zurückhaltend gewährt. Der Regierungsrat einigte sich mit den drei Gemeindepräsidenten auf einheitliche Handhabung und erliess Richtlinien zur Gewährung von Steuererleichterungen.

## 5.2. Besitzesdauer bei der Grundstückgewinnsteuer

Die berechnete Grundstückgewinnsteuer erhöht bzw. ermässigt sich je nach anrechenbarer Besitzesdauer (Art. 115 Abs. 2 und 3 StG). Als solche gilt bei zivilrechtlichen Handänderungen der Zeitraum zwischen Erwerb und Veräusserung, also die Eigentumsdauer. Massgebend ist aber die Eintragung im Grundbuch, während der Antritt (sei er nun vor- oder nachverschoben) unbeachtlich ist. Unerheblich ist auch, wenn sich z.B. infolge Vermessungsarbeiten die Eintragung im Grundbuch verzögert. «Besitzesdauer» ist juristisch unpräzise. Darauf abzustellen öffnete Missbräuchen Tür und Tor, da Steuerpflichtige die anrechenbare Besitzesdauer selbst bestimmen könnten. Somit ist der Begriff durch «Eigentumsdauer» zu ersetzen. Aufgrund von Lehre und Rechtsprechung besteht kein Zweifel darüber, dass mit der «Besitzesdauer» die «Eigentumsdauer» gemeint ist.

## 6. Beratung der Vorlage im Landrat

### 6.1. Kommission

Die Kommission Finanzen und Steuern unter dem Vorsitz von Landrat Thomas Kistler, Niederurnen / Glarus Nord, befasste sich eingehend mit der Vorlage. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Die Kommission stellte einleitend fest, der Regierungsrat komme mit der Evaluation der Steuerstrategie einem Auftrag der Finanzaufsichtskommission nach und erfülle damit ein Ziel der Legislaturplanung.

#### *Dividendenbesteuerung (Art. 34 Abs. 3 StG)*

Die Kommissionsminderheit votierte für Beibehaltung des Satzes von 20 Prozent bei der privilegierten Dividendenbesteuerung. Die Nischenstrategie sei von der Landsgemeinde beschlossen worden, die Doppelbelastung immer noch ein Problem. Erhöhung bestrafe vor allem Unternehmer, welche die aus dem Unternehmen herausgenommenen Dividenden und die eingesparten Steuern und Sozialversicherungen wieder in ansässige Unternehmen und Liegenschaften investierten. Die Steueroptimierungen seien zu akzeptieren, zumal die Unternehmer für Arbeitsplätze im Kanton sorgten.

Die Kommissionsmehrheit unterstützte jedoch die Erhöhung des Satzes auf 50 Prozent. Die aktuelle Lösung verletze das Gleichbehandlungsgebot, indem nur wenige Privilegierte profitierten, und würde einer gerichtlichen Überprüfung vor Bundesgericht kaum standhalten. Der Nutzen sei angesichts der seit 2007 bloss acht zugezogenen Aktionären mit privilegiertem Dividendensatz minim. Zudem ergebe ein Satz von 50 Prozent eine ähnliche Belastung wie in fast allen Kantonen. Die Doppelbelastung habe zudem dank den Steuersenkungen ab 2007 für juristische und natürliche Personen stark abgenommen und sei nicht mehr mit der Situation bei der Einführung der privilegierten Dividendenbesteuerung vergleichbar. Zudem hätten Unternehmer mit höheren Dividendenauszahlungen und tieferen Unternehmerlöhnen die Sozialversicherungsbeiträge reduziert – zum Schaden der AHV und anderer Sozialversicherungen. Die Geberkantone des Bundesfinanzausgleichs seien nicht herauszufordern. Diese könnten eine Begrenzung der Ausgleichszahlungen begehren, wenn sie von Nehmerkantonen im Steuerwettbewerb unterboten würden. Es sei daher keine Spitzenposition im Steuerwettbewerb anzustreben.

#### *Gewinn- und Kapitalsteuer (Art. 70, 81a StG),*

Die Aufhebung der Anrechnung der Gewinn- an die Kapitalsteuer blieb unbestritten (Art. 81a StG). Sie mit dem Senken der Gewinnsteuer von 9 auf 8 Prozent zu kompensieren wurde hingegen abzulehnen beantragt (Art. 70 StG). Kanton und Gemeinden seien auf diese Einnahmen angewiesen, der Steuerwettbewerb nicht anzuhetzen.

Entgegnet wurde, bei Aufhebung der Anrechnung der Gewinn- an die Kapitalsteuer auf die Senkung des Gewinnsteuersatzes zu verzichten, stelle eine Steuererhöhung dar, diene doch die beabsichtigte Reduktion des Kantonssteuerfusses von 54 auf 53 Prozent nur der Kompensation der dem Kanton zukommenden Dividendenbesteuerung, und würden die Gemeinden das aufgrund des Wirksamkeitsberichts frei werdende Steuerprozent für sich beanspruchen. Ein Satz von 8 Prozent sichere lediglich die Position im Steuerwettbewerb, was angesichts der angedachten Steuersenkungen in verschiedenen Kantonen (ZH, BS, GE) notwendig sei.

Ein Antrag forderte daher als Kompensation für die höhere Dividendenbesteuerung eine Senkung des Gewinnsteuersatzes auf 7 Prozent. Davon würden im Gegensatz zur Dividendenbesteuerung nicht nur einzelne privilegierte Aktionäre, sondern sämtliche juristischen Personen profitieren, was volkswirtschaftlich sinnvoller wäre. Auch würde dies die Steuerstrategie besser unterstützen.

Die Anträge hätten in Franken zur Folge:

	<i>Verzicht auf Anrechnung der Gewinn- an die Kapital- steuer</i>	<i>Senkung Gewinn- steuersatz von 9 auf 8 %</i>	<i>Erhöhung Satz Dividenden- besteuerung auf 50 %</i>	<i>Senkung Gewinn- steuersatz von 8 auf 7 %</i>	<i>Total</i>
Kanton	+ 870 000	- 770 000	+ 1 300 000	- 770 000	+ 630 000
Bausteuer	+ 30 000	- 30 000	+ 50 000	- 30 000	+ 20 000
Glarus Nord	+ 250 000	- 350 000	+ 1 000 000	- 350 000	+ 550 000
Glarus	+ 300 000	- 300 000	+ 300 000	- 300 000	0
Glarus Süd	+ 350 000	- 200 000	+ 100 000	- 200 000	+ 50 000
Total	+ 1 800 000	- 1 650 000	+ 2 750 000	- 1 650 000	+ 1 250 000

Die Kommission beantragte nach eingehender Diskussion eine Senkung des Gewinnsteuersatzes der juristischen Personen auf 7 Prozent und folgte im Übrigen dem Regierungsrat.

## 6.2. Landrat

Im Landrat war Eintreten ebenfalls unbestritten, doch wurden schon in der Eintretensdebatte Änderungsanträge bezüglich privilegierter Dividendenbesteuerung und Gewinnsteuer angekündigt.

### *Dividendenbesteuerung (Art. 34 Abs. 3 StG).*

Bei der Dividendenbesteuerung wurden regierungsrätlicher Vorschlag und Kommissionsantrag bekämpft, es sei die Besteuerung von Dividenden, Gewinnanteilen, Liquidationsüberschüssen und geldwerten Vorteilen von 20 auf 50 Prozent zu erhöhen, wenn das Beteiligungsrecht mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals der juristischen Person betrage.

Nach intensiver Diskussion setzte sich die Haltung der Vertretung von Industrie und Gewerbe durch, deren Vertreter eine Anhebung auf nur 35 Prozent beantragten. Der wichtige Standortvorteil sei nicht nach sechs Jahren schon wieder aufzugeben. Das zu tun widerspräche stabiler und verlässlicher Politik und verunsicherte, da auf den Kanton kein Verlass mehr wäre. Es werde mit negativen Beispielen Stimmung gemacht und mit Gleichbehandlung und Abschaffung von Privilegien argumentiert. Das Bild des unsozialen, die Sozialwerke betragenden Unternehmers sei falsch: Die meisten Betriebseigentümer seien wertvolle Arbeitgeber, welche die soziale Verantwortung sehr wohl wahrnahmen. Ein Satz von 50 Prozent verkleinere Dividenden und Gewinnausschüttung, womit die Steuereinnahmen daraus sanken. Es ergäben sich nachteilige Folgen, weil die Unternehmen immer schwerer und damit unverkäuflich würden, deren Nachfolge kaum mehr zu regeln wäre und ihre Arbeitsplätze verloren gingen. Flössen weniger Dividenden, blieben die Gelder in den Unternehmen, womit die Investitionen z.B. in den Wohnungsbau oder in den Werkplatz sanken. Während politische Vorstösse zu Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung nicht viel brächten, vermöchte dies zu Gunsten des Wirtschaftsstandortes Glarnerland ein Steuersatz von 35 Prozent. Der Vergleich mit Schwyz hinke, liege doch dort die steuerliche Höchstbelastung bei 22, in Glarus bei 37 Prozent; es sei die Gesamtbelastung massgebend. Zudem könnten Dividenden erst bezogen werden, nachdem das Unternehmen einen Betriebsgewinn versteuert habe, das Geld somit bereits einmal versteuert worden sei.

Entgegengehalten wurde, dass der Vorschlag die wirtschaftliche Doppelbelastung genügend mildere. Die Unternehmen versteuerten zwar ihren Unternehmensgewinn, doch seien nach Ausschüttung von Dividenden die Aktionäre individuell zu besteuern. Die Doppelbelastung könne auf zwei Arten gemildert werden: Senken der Gewinnsteuer oder der Dividendenbesteuerung. Das zweite entlaste den Aktionär, indem er als Einzelperson weniger Einkommenssteuer bezahlte; stiege deswegen sein Privatvermögen, habe der Wohn- nicht aber der Unternehmensstandort etwas davon. Sinke hingegen die Gewinnsteuer, komme dies dem Unternehmen zu Gute. Dessen Gewinn werde höher, es könne mehr Eigenkapital und Reserven bilden, was grösseren Spielraum für Investitionen, Anstellungen, Lohnentwicklungen gäbe, was dem Unternehmensstandort zu Gute käme. Der Staat könne den Betrieben auf diese Weise besser dienen und damit, dass er ihnen eine gute Infrastruktur zur Verfügung stelle. – Dies erachtete die Regierung für erfolgversprechender, und sie erklärte sich mit der Kommission einig.



### Gewinnsteuer (Art. 70 StG)

Beim Steuersatz der einfachen Gewinnsteuer auf dem steuerbaren Gewinn der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften blieb der Landrat beim Regierungsvorschlag. Der Kommissionsantrag auf 7 Prozent wurde wegen des Entscheides zur Dividendenbesteuerung nicht mehr verfochten. Das Belassen auf 9 und das Erhöhen auf 10 Prozent wurde abgelehnt und 8 Prozent als massvoller Kompromiss auch mit Blick auf die finanzielle Lage der Gemeinden erachtet. Allerdings war eine Minderheit mit der erneuten Steuersenkung nicht einverstanden und kündigte Widerstand an. Das von der bürgerlichen Mehrheit geschnürte Paket bringe nicht das für Kanton und Gemeinden Erforderliche. Die auf 35 Prozent erhöhte Dividendenbesteuerung werde nie die von Kommission und Regierung vorausgesagten Erträge bringen. Aus stark kapitalisierten Unternehmen seien wegen der tiefen Besteuerung bereits Gelder entzogen worden. Nun noch die Unternehmenssteuer zu senken käme statt einer Kompensation einer weiteren unnötigen Steuersenkung gleich, was angesichts der herrschenden Finanzlage von Kanton und Gemeinden unbegreiflich sei.

Die Auswirkungen des Beschlossenen werden in Franken geschätzt:

	<i>Verzicht auf Anrechnung der Gewinn- an die Kapital- steuer</i>	<i>Senkung Gewinn- steuersatz von 9 auf 8 %</i>	<i>Erhöhung Satz Dividenden- besteuerung auf 35 %</i>	<i>Total</i>
Kanton	+ 870 000	- 770 000	+ 650 000	+ 750 000
Bausteuer	+ 30 000	- 30 000	+ 25 000	+ 25 000
Glarus Nord	+ 250 000	- 350 000	+ 500 000	+ 400 000
Glarus	+ 300 000	- 300 000	+ 150 000	+ 150 000
Glarus Süd	+ 350 000	- 200 000	+ 50 000	+ 200 000
Total	+ 1 800 000	- 1 650 000	+ 1 375 000	+ 1 525 000

## 7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Änderung des Steuergesetzes zuzustimmen:

### Änderung des Steuergesetzes

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2013)

#### I.

GS VI C/1/1, Steuergesetz vom 7. Mai 2000 (Stand 1. Januar 2013), wird wie folgt geändert:

#### Art. 4 Abs. 2

<sup>2</sup> Natürliche Personen ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz sind aufgrund wirtschaftlicher Zugehörigkeit steuerpflichtig, wenn sie

- (geändert)* als Mitglieder der Verwaltung oder Geschäftsführung von juristischen Personen mit Sitz oder Betriebsstätte im Kanton Tantiemen, Sitzungsgelder, feste Entschädigungen, Mitarbeiterbeteiligungen oder ähnliche Vergütungen beziehen;

#### Art. 15 Abs. 1 *(geändert)*

<sup>1</sup> Für Personenunternehmen, die im Kanton neu eröffnet werden und dem volkswirtschaftlichen Interesse des Kantons dienen, kann der Regierungsrat nach Anhören der zuständigen Gemeinde höchstens für das Gründungsjahr und die neun folgenden Jahre angemessene Steuererleichterungen gewähren. Eine wesentliche Änderung der betrieblichen Tätigkeit kann einer Neueröffnung gleichgestellt werden. Gegen die Entscheide des Regierungsrates betreffend Steuererleichterungen besteht kein kantonales Rechtsmittel; vorbehalten bleiben Entscheide betreffend den Widerruf gewährter Steuererleichterungen.

**Art. 17 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Steuerbar sind alle Einkünfte aus privatrechtlichem oder öffentlich-rechtlichem Arbeitsverhältnis mit Einschluss der Nebeneinkünfte, wie Entschädigungen für Sonderleistungen, Provisionen, Zulagen, Dienstalters- und Jubiläumsgeschenke, Gratifikationen, Trinkgelder, Tantiemen, geldwerte Vorteile aus Mitarbeiterbeteiligungen und andere geldwerte Vorteile.

**Art. 17a (neu)***Mitarbeiterbeteiligungen*

<sup>1</sup> Als echte Mitarbeiterbeteiligungen gelten:

- a. Aktien, Genussscheine, Partizipationsscheine, Genossenschaftsanteile oder Beteiligungen anderer Art, die die Arbeitgeberin, deren Muttergesellschaft oder eine andere Konzerngesellschaft den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern abgibt;
- b. Optionen auf den Erwerb von Beteiligungen nach Buchstabe a.

<sup>2</sup> Als unechte Mitarbeiterbeteiligung gelten Anwartschaften auf blosser Bargeldabfindungen.

**Art. 17b (neu)***Einkünfte aus echten Mitarbeiterbeteiligungen*

<sup>1</sup> Geldwerte Vorteile aus echten Mitarbeiterbeteiligungen, ausser aus gesperrten oder nicht börsenkotierten Optionen, sind im Zeitpunkt des Erwerbs als Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit steuerbar. Die steuerbare Leistung entspricht deren Verkehrswert vermindert um einen allfälligen Erwerbspreis.

<sup>2</sup> Bei Mitarbeiteraktien sind für die Berechnung der steuerbaren Leistung Sperrfristen mit einem Diskont von 6 Prozent pro Sperrjahr auf deren Verkehrswert zu berücksichtigen. Dieser Diskont gilt längstens für zehn Jahre.

<sup>3</sup> Geldwerte Vorteile aus gesperrten oder nicht börsenkotierten Mitarbeiteroptionen werden im Zeitpunkt der Ausübung besteuert. Die steuerbare Leistung entspricht dem Verkehrswert der Aktie bei Ausübung vermindert um den Ausübungspreis.

**Art. 17c (neu)***Einkünfte aus unechten Mitarbeiterbeteiligungen*

<sup>1</sup> Geldwerte Vorteile aus unechten Mitarbeiterbeteiligungen sind im Zeitpunkt ihres Zuflusses steuerbar.

**Art. 17d (neu)***Anteilmässige Besteuerung*

<sup>1</sup> Hatte der Steuerpflichtige nicht während der gesamten Zeitspanne zwischen Erwerb und Entstehen des Ausübungsrechts der gesperrten Mitarbeiteroptionen (Art. 17b Abs. 3) steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz, so werden die geldwerten Vorteile daraus anteilmässig im Verhältnis zwischen der gesamten zu der in der Schweiz verbrachten Zeitspanne besteuert.

**Art. 24 Abs. 1**

<sup>1</sup> Steuerfrei sind:

- 9a. (neu) der Sold der Milizfeuerwehrlaute bis zum Betrag von 5000 Franken für Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Erfüllung der Kernaufgaben der Feuerwehr, wie Übungen, Pikettdienste, Kurse, Inspektionen und Ernstfalleinsätze zur Rettung, Brandbekämpfung, allgemeinen Schadenwehr, Elementarschadenbewältigung. Ausgenommen sind Pauschalzulagen für Kader sowie Funktionszulagen und Entschädigungen für administrative Arbeiten und für Dienstleistungen, welche die Feuerwehr freiwillig erbringt;

**Art. 34 Abs. 3 (geändert)**

<sup>3</sup> Bei Dividenden, Gewinnanteilen, Liquidationsüberschüssen und geldwerten Vorteilen aus Beteiligungen aller Art wird die Steuer mit 35 Prozent des Satzes des steuerbaren Gesamteinkommens berechnet, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft ausmachen.

**Art. 38a (neu)****Bewertung von Mitarbeiterbeteiligungen**

<sup>1</sup> Mitarbeiterbeteiligungen nach Artikel 17b Absatz 1 sind zum Verkehrswert einzusetzen. Allfällige Sperrfristen sind angemessen zu berücksichtigen.

<sup>2</sup> Mitarbeiterbeteiligungen nach den Artikeln 17b Absatz 3 und 17c sind bei Zuteilung ohne Steuerwert zu deklarieren.

**Art. 60 Abs. 1, Abs. 2 (aufgehoben)**

<sup>1</sup> Von der Steuerpflicht sind befreit:

10. (neu) die vom Bund konzessionierten Verkehrs- und Infrastrukturunternehmen, die für diese Tätigkeit Abgeltungen erhalten oder aufgrund ihrer Konzession einen ganzjährigen Betrieb von nationaler Bedeutung aufrechterhalten müssen. Die Steuerbefreiung erstreckt sich auch auf Gewinne aus der konzessionierten Tätigkeit, die frei verfügbar sind. Von der Steuerbefreiung werden jedoch Nebenbetriebe und Liegenschaften ausgenommen, die keine notwendige Beziehung zur konzessionierten Tätigkeit haben.

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

**Art. 61 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Für Unternehmen von juristischen Personen, die neu eröffnet werden und dem volkswirtschaftlichen Interesse des Kantons dienen, kann der Regierungsrat nach Anhören der zuständigen Gemeinde höchstens für das Eröffnungsjahr und die neun folgenden Jahre angemessene Steuererleichterungen gewähren. Eine wesentliche Änderung der betrieblichen Tätigkeit kann einer Neueröffnung gleichgestellt werden. Gegen die Entscheide des Regierungsrates betreffend Steuererleichterungen besteht kein kantonales Rechtsmittel; vorbehalten bleiben Entscheide betreffend den Widerruf gewährter Steuererleichterungen.

**Art. 70 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Die einfache Gewinnsteuer der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften beträgt 8 Prozent des steuerbaren Gewinnes.

**Art. 81a**

*Aufgehoben.*

**Art. 87 Abs. 2 (geändert)**

<sup>2</sup> Steuerbar sind alle Einkünfte aus Arbeitsverhältnis, mit Einschluss der Nebeneinkünfte, wie Entschädigungen für Sonderleistungen, Provisionen, Zulagen, Dienstalters- und Jubiläumsgeschenke, Gratifikationen, Trinkgelder, Tantiemen, Mitarbeiterbeteiligungen und andere geldwerte Vorteile, sowie die Ersatzeinkünfte, wie Taggelder aus Kranken- und Unfallversicherung und Arbeitslosenversicherung.

**Art. 91 Abs. 1**

<sup>1</sup> Der Schuldner der steuerbaren Leistung ist verpflichtet,

4. (neu) die anteilmässigen Steuern auf im Ausland ausgeübten Mitarbeiteroptionen zu entrichten; die Arbeitgeberin schuldet die anteilmässige Steuer auch dann, wenn der geldwerte Vorteil von einer ausländischen Konzerngesellschaft ausgerichtet wird.

**Art. 95 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 2a (neu)**

<sup>1</sup> Im Ausland wohnhafte Mitglieder der Verwaltung oder der Geschäftsführung von juristischen Personen mit Sitz oder tatsächlicher Verwaltung im Kanton sind für die ihnen ausgerichteten Tantiemen, Sitzungsgelder, festen Entschädigungen, Mitarbeiterbeteiligungen und ähnlichen Vergütungen steuerpflichtig. Leitende Angestellte sind für ihre Einkünfte im vorstehend beschriebenen Sinne steuerpflichtig, soweit ein Doppelbesteuerungsabkommen deren Einkünfte der Schweiz zur Besteuerung zuweist.

<sup>2</sup> Im Ausland wohnhafte Mitglieder der Verwaltung oder der Geschäftsführung ausländischer Unternehmen, welche im Kanton Betriebsstätten unterhalten, sind für die ihnen zu Lasten dieser Betriebsstätten ausgerichteten Tantiemen, Sitzungsgelder, festen Entschädigungen, Mitarbeiterbeteiligungen und ähnlichen Vergütungen steuerpflichtig.

<sup>2a</sup> Personen, die im Zeitpunkt des Zuflusses von geldwerten Vorteilen aus Mitarbeiterbeteiligungen gemäss Artikel 17b Absatz 3 im Ausland wohnhaft sind, sind nach Artikel 17d anteilmässig für den geldwerten Vorteil steuerpflichtig.

**Art. 101 Abs. 1**

<sup>1</sup> Der Schuldner der steuerbaren Leistung ist verpflichtet,

4. (*neu*) die anteilmässigen Steuern auf im Ausland ausgeübten Mitarbeiteroptionen zu entrichten; die Arbeitgeberin schuldet die anteilmässige Steuer auch dann, wenn der geldwerte Vorteil von einer ausländischen Konzerngesellschaft ausgerichtet wird.

**Art. 105 Abs. 2**

<sup>2</sup> Der Grundstückgewinnsteuer unterliegen ausserdem:

2. *Aufgehoben.*

**Art. 115 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)**

<sup>2</sup> Die gemäss Absatz 1 berechnete Grundstückgewinnsteuer erhöht sich bei einer anrechenbaren Eigentumsdauer  
*Aufzählung unverändert.*

<sup>3</sup> Die gemäss Absatz 1 berechnete Grundstückgewinnsteuer ermässigt sich bei einer anrechenbaren Eigentumsdauer  
*Aufzählung unverändert.*

**Art. 151 Abs. 3**

<sup>3</sup> Den Veranlagungsbehörden müssen für jede Steuerperiode eine Bescheinigung einreichen:

4. (*neu*) die Arbeitgeber über die geldwerten Vorteile aus echten Mitarbeiterbeteiligungen sowie über die Zuteilung und die Ausübung von Mitarbeiteroptionen.

**II.**

Die Änderung tritt in Kraft: Artikel 34 Absatz 3, 70, 81a auf den 1. Januar 2014, die übrigen Artikel auf den 1. Januar 2013.

## § 5 Memorialsantrag «Mietrechtsverfahren kostenlos»

---

### *Die Vorlage im Überblick*

*Im November 2011 reichte der Mieterinnen- und Mieterverband des Kantons Glarus den Memorialsantrag «Mietrechtsverfahren kostenlos» ein, welcher einen neuen Artikel 19a im Einführungsgesetz vom 2. Mai 2010 zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (EG ZPO) fordert.*

*Regierung und Landrat empfehlen, den Antrag abzulehnen. Im Mietrecht ist bei Streitigkeiten zwingend eine paritätisch zusammengesetzte Schlichtungsbehörde anzurufen, ehe vor Gericht Klage eingereicht wird. Die Verfahren vor der Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse (Schlichtungsbehörde) waren und sind kostenlos. Die Schlichtungsbehörde erledigt einen wesentlichen Teil der Streitfälle durch gütliche Einigung effizient und rasch, was Prozesse vermeiden lässt. Die paritätische Zusammensetzung sichert den Schutz der Interessen von Mieterinnen und Mietern. In 152 von 2011 bis Mitte 2012 erledigten Mietrechtsangelegenheiten wurde in nur 25 Fällen eine Klagebewilligung ausgestellt, in 13 Fällen ein Urteilsvorschlag unterbreitet, in 52 Fällen eine Einigung erzielt und 62 Fälle liessen sich anderweitig erledigen.*

*Die Kosten eines gerichtlichen Verfahrens sind oft wichtiges Argument zu Gunsten einer Einigung; viele das Kostenrisiko dahin, käme es vermehrt zu gerichtlichen Verfahren. Es würden die Schlichtungsbehörde geschwächt, die Vermietenden sich weniger auf einen Einigungsvorschlag einlassen und so den Mietern einen Prozess aufzwingen, bzw. sich vermehrt auf einen solchen einlassen. Auch unter altem Recht waren die Verfahren vor Gericht keineswegs kostenlos. Die klagende Partei hatte Kostenvorschüsse zu leisten. Das EG ZPO schuf keine neue Hürde, sondern vielmehr wirken sich seine Bestimmungen über die Rollenverteilung vor Gericht hinsichtlich des Kostenvorschusses mieterfreundlich aus. So müssen bei Mietzinserhöhungen die Vermietenden klagen, wenn keine Einigung zustande kommt und sie ihre Forderung durchsetzen wollen. Damit trifft in diesem wichtigen Bereich des Mieterschutzes die Kostenschusspflicht stets die Vermietenden. Unterbreitet die Schlichtungsbehörde einen Urteilsvorschlag (Hinterlegung, Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen, Kündigungsschutz, Erstreckung des Mietverhältnisses), kommt die Klägerrolle immer der den Urteilsvorschlag ablehnenden Partei – meist den Vermietenden – zu.*

*Zudem besteht bei mietgerichtlichen Verfahren ein Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (Gerichtskosten und Rechtsbeistand), was finanziell Bedürftigen den Zugang zum Gericht öffnet. Viele Mieterinnen und Mieter verfügen zudem über eine Rechtsschutzversicherung für mietrechtliche Angelegenheiten, welche die Verfahrenskosten, inkl. Anwaltskosten, übernimmt. – Dem Mieterschutz tragen die geltenden Regelungen ausreichend Rechnung.*

*Im Landrat wurde der Memorialsantrag einzig von Seiten der Antragstellenden verfochten. Die grosse Mehrheit stellte sich hinter den Ablehnungsantrag von Regierungsrat und vorberatender Kommission.*

---

### 1. Ausgangslage

Am 10. November 2011 stellte der Mieterinnen- und Mieterverband des Kantons Glarus (MV) folgenden Memorialsantrag:

#### **«Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung**

Einfügen eines neuen Artikels 19a: «In Verfahren aus Miete und Pacht vor der Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse sowie vor Gerichtsbehörden werden den Parteien keine Prozesskosten auferlegt.»

#### *Begründung*

«Recht haben» und «Recht bekommen» kann leider auch heutzutage und in unserem Kanton immer noch zweierlei sein. Gerade in Mietstreitigkeiten braucht es einen einfachen und kostengünstigen Zugang zum Recht. Nur so greifen die Schutzbestimmungen des Mietrechts.

Doch heute wirken die hohen Verfahrenskosten vielfach abschreckend. Grossinvestoren und Finanzinstitute nutzen genau dies vermehrt aus. Widerwillig verzichten viele Mietparteien wegen drohender hoher Gerichtskosten darauf, sich vor Gericht z. B. gegen missbräuchliche Mietzinserhöhungen oder Kündigungen zu wehren.

Mit dem vorliegenden Memorialsantrag will der MV Glarus erreichen, dass in Mietrechtsverfahren keine Prozesskosten (Gerichtskosten und Parteientschädigungen) bezahlt werden müssen. Damit wird den Mietparteien im Kanton Glarus zu ihrem Recht verholfen sowie ein einfacher und kostenloser Zugang zum Gericht ermöglicht.



Die Aussicht, mit Prozesskosten konfrontiert zu werden, stellt eine Rechtswegbarriere dar. Aus diesem Grund sieht das Prozessrecht für verschiedene Rechtsgebiete kostenlose Verfahren vor. Leider wurde aber der diesbezüglich in der Sozialschutzgesetzgebung bestehende Systembruch auch unter der neuen Schweizerischen Zivilprozessordnung nicht behoben: Obwohl weiterhin keine Kosten im Gerichtsverfahren im Bereich Gleichstellungsgesetz, in arbeitsrechtlichen Verfahren bis zum Streitwert von 30 000 Franken und anderen Verfahren erhoben werden, wurde das mietrechtliche Verfahren nicht ausgenommen. Im mietrechtlichen Verfahren fallen also weiterhin zum Teil massive Prozesskosten an. Diese bereits früher bestehende Hürde für Mietparteien wurde mit der neuen gesamtschweizerischen Zivilprozessordnung gar noch verschärft. Die neue Zivilprozessordnung sieht nämlich vor, dass das Gericht von der klagenden Partei einen Vorschuss bis zur Höhe der mutmasslichen Gerichtskosten verlangen kann. Gerade bei Kündigungen kann dies zu krass hohen Beträgen führen: Beispiele liegen vor, bei denen der Kläger dem Mietgericht für eine um sechs Monate längere Erstreckung einen Gerichtskostenvorschuss von 2000 Franken leisten musste. Für nur kleine Forderungen mussten die Kläger bereits Kostenvorschüsse von über 500 Franken bezahlen.

Diese neue Praxis der Gerichtskostenvorschüsse bedeutet für Mieterinnen und Mieter vor allem aus folgendem Grund eine besondere Hürde: Bis anhin konnte die Schlichtungsbehörde im Bereich Kündigungen und im Bereich Mietzinshinterlegung Entscheide fällen. Neu kann die Schlichtungsbehörde bei einer Nichteinigung den Parteien im Kündigungsschutz und bei Mietzinshinterlegungen wohl zwar einen Urteilsvorschlag unterbereiten. Ob die Schlichtungsbehörde aber auch wirklich einen solchen Urteilsvorschlag fällt, liegt allein in ihrem Ermessen. Zahlreiche Schlichtungsbehörden vertreten denn auch die Haltung, dass sie keine Urteilsvorschläge vorlegen und den Parteien sofort die Klagebewilligung ausstellen. Unter diesen Voraussetzungen ist das Verfahren unter der neuen Zivilprozessordnung ein klarer Abbau des Rechtsschutzes: Stellt sich ein Vermieter quer und verweigert beispielsweise nach einer Kündigung eine Mieterstreckung, hat der Mieter neu nur noch die Wahl, entweder innerhalb der dreimonatigen Kündigungsfrist auszuziehen – mit dem erheblichen Risiko, keine neue Wohnung zu finden – oder aber ans Gericht zu gelangen. Dort wird er jedoch mit enormen Kostenvorschüssen konfrontiert, die er innert einer kurzen Frist einbezahlen muss, ansonsten tritt das Gericht nicht auf seine Klage ein.

Zusammenfassend ergibt sich eindeutig, dass die neue Zivilprozessordnung zu einem weiteren Abbau der bereits spärlichen Rechte der Mieterinnen und Mieter geführt hat. Es darf nun aber nicht sein, dass Mietparteien auf ihre Rechte verzichten, nur weil sie die drohenden Kosten scheuen und den verlangten Kostenvorschuss nicht fristgerecht aufreiben können. Der vorliegende Memorialsantrag «Mietrechtsverfahren kostenlos» schliesst somit eine erhebliche Lücke in der Sozialschutzgesetzgebung und ermöglicht den Mieterinnen und Mietern, aber auch den Vermietern, ihre Rechte einfacher wahrzunehmen. Der Bund stellt es den Kantonen ausdrücklich frei, in mietrechtlichen Verfahren auf die Erhebung von Gerichtsgebühren und die Zusprechung von Parteientschädigungen zu verzichten. Verschiedene Kantone kennen schon heute genau solche Regelungen wie die von uns vorgeschlagene.

Mit unserem Memorialsantrag wird im Übrigen auch klargestellt, dass die dem Gerichtsverfahren vorgelagerten Verfahren vor der Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse kostenlos sind, was in der Rechtslehre seit Inkrafttreten der Schweizerischen Zivilprozessordnung umstritten ist.»

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag im Dezember 2011 als rechtlich zulässig und erheblich.

Die beantragte Bestimmung spricht allgemein von «Prozesskosten». Als solche gelten neben den Gerichtsgebühren auch die Parteientschädigungen, worunter ebenfalls die Anwaltskosten fallen. Dazu finden sich keine Ausführungen. Daher wird auf die Parteientschädigung nur punktuell eingegangen.

## 2. Rechtslage

Für Streitigkeiten aus Miete von Wohn- und Geschäftsräumen besteht eine spezialisierte, paritätisch zusammengesetzte Schlichtungsbehörde (Art. 200 Abs. 1 ZPO, Art. 8 Abs. 2 EG ZPO). Das Verfahren ist kostenlos (Art. 113 Abs. 2 Bst. c ZPO). Parteientschädigungen werden keine gesprochen, d.h. jede Partei trägt ihre Anwaltskosten selber, auch im Falle des Obsiegens (Art. 113 Abs. 1 ZPO). In mietrechtlichen Auseinandersetzungen ist grundsätzlich zuerst an die Schlichtungsbehörde zu gelangen (Art. 197 ff. ZPO). Deren Aufgabe ist die Versöhnung der Parteien in formloser Verhandlung. Unabhängig vom Streitwert kann sie den Parteien einen Urteilsvorschlag unterbreiten, sofern die Hinterlegung von Mietzinsen, der Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen, der Kündigungsschutz oder die Erstreckung des Mietverhältnisses betroffen sind (Art. 210 Abs. 1 Bst. b ZPO). Der Vorschlag gilt als angenommen, wenn keine Partei innert 20 Tagen ablehnt (Art. 211 Abs. 1 ZPO). Bei vermögensrechtlichen Streitigkeiten mit einem Streitwert bis zu 2000 Franken kann die Schlichtungsbehörde entscheiden, wenn dies die klagende Partei beantragt (Art. 212 Abs. 1 ZPO).

Das bis Ende 2010 geltende alte Recht verpflichtete die Schlichtungsbehörde in Fällen, welche die Hinterlegung des Mietzinses, den Kündigungsschutz und die Erstreckung des Mietverhältnisses betrafen, zu entscheiden. Nun liegt die Erledigungsart in ihrem Ermessen. Sie kann entweder einen Urteilsvorschlag unterbreiten oder direkt eine Klagebewilligung an das Gericht ausstellen (Art. 209 ZPO).

Im gerichtlichen Verfahren werden Kostenvorschüsse und Kosten erhoben sowie Parteientschädigungen gesprochen (Art. 98, 104 ff. ZPO). Dies war bereits im alten Recht der Fall. Eine mittellose Partei hatte dabei, wie in anderen Verfahren, damals und hat es heute, Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Begehren nicht aussichtslos erschien bzw. erscheint (Art. 117 ZPO).

### 3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die paritätisch zusammengesetzte Schlichtungsbehörde entscheidet in der Besetzung mit drei Mitgliedern (Präsident, zwei Mitglieder bzw. zwei Ersatzmitglieder). In sie nehmen jeweils ein Vertreter der Vermieter-schaft (in der Regel delegiert vom Hauseigentümerverband) und ein Vertreter der Mieterschaft (in der Regel delegiert vom Mieterverband) Einsitz. Das Präsidium wird vom Departementssekretariat des Departements Volkswirtschaft und Inneres wahrgenommen. Diese Zusammensetzung gewährleistet ausgeglichene Vergleichsvorschläge. Im Bereich des Gleichstellungsgesetzes und bei arbeitsrechtlichen Verfahren haben die Parteien bis zu einem Streitwert von 30 000 Franken keine Gerichtskosten zu tragen. Zudem sind die Partei- bzw. Anwaltskosten auch im Falle des Obsiegens selber zu finanzieren. Im Unterschied zu den Auseinandersetzungen im Mietrecht besteht bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten keine paritätische Schlichtungsbehörde; es nimmt ein Vermittler die Schlichtung vor. Im Gleichstellungsrecht, in dem eine paritätische Schlichtungsbehörde existiert, geht es um das wesentliche öffentliche Interesse Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu verhindern. Beim Mietrecht stehen vertrags- und damit letztlich vermögensrechtliche Fragen im Vordergrund. Das Schutzinteresse ist somit unterschiedlich zu gewichten.

Ein Grossteil der Streitfälle vor der Schlichtungsbehörde kann durch gütliche Einigung effizient und rasch erledigt werden. Förmliche Prozesse lassen sich so vermeiden, was auch im Interesse der Mieterinnen und Mieter liegt. Systemische Unregelmässigkeit in der Sozialschutzgesetzgebung gibt es nicht. Die paritätische Zusammensetzung sichert den Schutz der Mietinteressen. Die Kosten eines gerichtlichen Verfahrens sind für die Parteien oft wichtiges Argument um sich zu einigen. Fiele das Kostenrisiko vor Gericht dahin, käme es vermehrt zu gerichtlichen Verfahren. Die bewährte Schlichtungsbehörde würde geschwächt. Die Vermietenden würden sich weniger auf einen Einigungsvorschlag einlassen und so die Mietenden zwingen, einen Prozess anzustrengen bzw. sich auf einen solchen einzulassen. Dieser Entwicklung ist nicht Vorschub zu leisten. – Überlegungen zu den allenfalls entstehenden Kosten und den Prozessaussichten machen zu müssen, ehe gerichtliche Instanzen angerufen werden, ist sinnvoll. Auch diesbezüglich besteht ein bedeut-samer Unterschied zum Gleichstellungsrecht. Die mietrechtlichen Streitigkeiten sind viel zahlreicher, weshalb sich die Kostenlosigkeit der Gerichtsverfahren ganz anders auswirken.

Entgegen der Begründung im Antrag wurden auch unter dem alten Prozessrecht von der klagenden Partei Kostenvorschüsse erhoben. Eine zusätzliche Rechtswegbarriere liegt nicht vor. Die ZPO enthält Bestim-mungen über die Rollenverteilung vor Gericht, die sich hinsichtlich der Kostenvorschussleistung mieter-freundlich auswirken. So müssen bei Mietzinserhöhungen die Vermietenden klagen, wenn keine Einigung zustande kommt und sie ihre Forderung durchsetzen wollen. Damit trifft in diesem wichtigen Bereich des Mieterschutzes die Kostenvorschusspflicht stets die Vermietenden.

Soweit die Schlichtungsbehörde einen Urteilsvorschlag unterbreiten kann (Hinterlegung, Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen, Kündigungsschutz, Erstreckung Mietverhältnis), kommt die Klägerrolle immer der ablehnenden Partei zu. Sie hat damit die Wahl, die Angelegenheit in diesem Verfahrensstadium enden zu lassen oder aber Klägerrolle und Kostenvorschusspflicht zu übernehmen. Dies wirkt sich ebenfalls mieter-freundlich aus. Anerkennt z. B. der Urteilsvorschlag eine Erstreckung des Mietverhältnisses und lehnt dies der Vermieter ab, so muss er klagen bzw. die Kosten vorschliessen. Gemäss üblicher Rollenverteilung im Prozessrecht wäre dies umgekehrt. Es fand auch hierin kein Abbau des Mieterschutzes statt.

Die Schlichtungsbehörde stellt seit Inkrafttreten der neuen ZPO keinesfalls regelmässig die Klagebewilligung aus; vielmehr unterbreitet sie regelmässig Urteilsvorschläge. Unter den 152 von 2011 bis Mitte 2012 erledigten Mietrechtsangelegenheiten finden sich nur 25 Fälle, in denen eine Klagebewilligung ausgestellt bzw. keine Einigung erreicht wurde. Zu Urteilsvorschlägen kam es in 13 Fällen. Dies entspricht etwa dem Verhältnis vor dem Inkrafttreten der neuen ZPO. Urteilsvorschläge formuliert die Schlichtungsbehörde vor allem dann, wenn kein Vergleich erzielt werden konnte, aber noch Aussicht auf eine Einigung besteht. Ist keine Kompromissbereitschaft feststellbar, erfolgt kein Urteilsvorschlag. Wesentlich ist, dass es in 52 Fällen zu einer Einigung kam und 62 sich anderweitig erledigen liessen, z. B. durch vorgängige Einigung der Parteien oder Nichteintretensentscheide infolge Unzuständigkeit. Dies belegt die Effektivität der Schlich-tungsbehörde.

Es ist auch keine Zunahme von Prozessen mit der Beteiligung von Finanzinstituten und Grossinvestoren wegen missbräuchlichen Mietzinserhöhungen feststellbar. Handlungsbedarf für einen kostenlosen Gerichts-prozess in Mietangelegenheiten besteht somit nicht. Vielmehr schwächte dies die Schlichtungsbehörde. Streitigkeiten kämen in grösserer Zahl vor Gericht, was zu längeren Verfahrensdauern und deutlichen Mehrkosten führte, was weder im Interesse der Vermietenden noch der Mietenden läge. Auf eine übermässige Zurückhaltung der Schlichtungsbehörde für Urteilsvorschläge könnte der Regierungsrat bzw. das zuständige Departement mittels Weisung Einfluss nehmen. Eine Gesetzesanpassung hierfür ist aber nicht erforderlich.

Bei den mietgerichtlichen Verfahren ist sodann unentgeltliche Rechtspflege möglich (Art. 117 ff. ZPO), was finanziell Bedürftigen im Einzelfall den Zugang zum Gericht öffnet. Die unentgeltliche Rechtspflege befreit die klagende Partei auch von einer Kostenvorschusspflicht, die zudem eine Kann-Vorschrift darstellt. Das Gericht kann so aus Billigkeitsgründen auf die Erhebung eines Kostenvorschusses teilweise oder ganz verzichten, was dann der Fall sein soll, wenn die klagende Partei nur wenig über dem Existenzminimum lebt. Damit liegt es im pflichtgemässen Ermessen des Gerichts, auf die finanzielle Leistungsfähigkeit Rücksicht zu nehmen. Die Gerichte leben diesen Vorgaben nach.

2011 wurden nach erfolgloser Schlichtung zwölf Fälle gerichtshängig. Die Streitwerte bewegten sich unter 10 000 Franken. In der Regel wurden bei den Wohnungsmieten Vorschüsse bis 1000 Franken verlangt. Bildete die Miete von Geschäftsräumen Streitgegenstand, lagen die Vorschüsse zwischen 3000 und 6000 Franken. Dies entsprach den Gerichtskosten. In einem Fall wurde die unentgeltliche Prozessführung abgelehnt, die Situation aber gemildert, indem kein Kostenvorschuss zu entrichten war. Entgegen den Ausführungen im Memorialsantrag ist für Personen mit engem Haushaltsbudget der Zugang zum Gericht nicht verwehrt. Die unentgeltliche Rechtspflege umfasst auch die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes bzw. Anwalts, wenn es zur Wahrung der Rechte einer Partei notwendig ist. Viele Mieter verfügen erfahrungsgemäss über eine Rechtsschutzversicherung für mietrechtliche Angelegenheiten, welche die Verfahrenskosten, inkl. Anwaltskosten, übernimmt.

Dem Mieterschutz und den damit zusammenhängenden sozialpolitischen Gesichtspunkten tragen die geltenden Regelungen ausreichend Rechnung, was auch auf Pachtverhältnisse zutrifft. Zur Bemerkung, in der Rechtslehre sei seit Inkrafttreten der ZPO umstritten, ob Verfahren vor der Schlichtungsbehörde kostenlos seien, ist zu entgegnen: Gemäss Bundesrecht sind sie unentgeltlich (Art. 113 Abs. 2 Bst. c ZPO), so wie dies seit je der Fall ist. Bestrebungen, daran etwas zu ändern, gibt es nicht. Für eine Klarstellung besteht kein Anlass.

## 4. Beratung der Vorlage im Landrat

### 4.1. Kommission

Die Kommission Recht Sicherheit und Justiz unter der Leitung von Landrat Mathias Zopfi, Engi / Glarus Süd, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf einen Memorialsantrag ist obligatorisch.

Diskutiert wurden die Aussagen, bei Kostenlosigkeit des Gerichtsverfahrens käme es, weil kein Kostenrisiko mehr bestünde, bei Mietfällen vermehrt zu gerichtlichen Verfahren und zur unentgeltlichen Rechtspflege. Gemäss Kantonsgerichtspräsident landeten rund 60 Prozent der arbeitsrechtlichen Streitigkeiten vor Gericht, bei Mietrechtsfällen seien es mit rund 15 Prozent wesentlich weniger. Im Mietrecht habe 2011 die Klägerschaft etwa je zur Hälfte aus Mietern und Vermietern bestanden. Die unentgeltliche Rechtspflege werde jenen Personen gewährt, die unter dem betriebsrechtlichen Existenzminimum (wobei der Grundbetrag praxisgemäss mit einem Zuschlag von 20% erweitert werde) leben und befreie von der Kostenvorschusspflicht. Werde sie bewilligt, habe die jeweilige Person die vom Gericht auferlegten Kosten erst zu bezahlen, wenn sie dazu in der Lage sei. Beim Kostenvorschuss werde zudem praxisgemäss darauf verzichtet, wenn die Kriterien der unentgeltlichen Rechtspflege zwar nicht gänzlich erfüllt seien, aber die betroffene Partei dennoch nur über beschränkte Mittel verfüge. Der Kostenvorschuss sei in Mietrechtsfällen somit keine erhebliche Rechtswegbarriere zum Gericht, zumal die Hälfte bis zwei Drittel aller Mieterinnen und Mieter eine Rechtsschutzversicherung habe.

Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit bewährt sich die Filterwirkung der Schlichtungsbehörde. Wenn auch das Mietrechtsverfahren kostenlos wäre, käme es zu deutlich mehr Gerichtsfällen. In der paritätischen Zusammensetzung unter Vorsitz eines Juristen oder einer Juristin bürge die Schlichtungsbehörde für ausgewogene und qualitativ gute Entscheide. Kostenlosigkeit gewährleiste Zugänglichkeit für alle und damit den Sozialschutz, zumal die Gerichtskosten bei Mietrechtsverfahren ohnehin nicht hoch seien. Fälle mit Grossinvestoren und Finanzinstituten seien im Kanton klare Ausnahmen.

Ein Gegenvorschlag zum Memorialsantrag, der den Geltungsbereich auf die Pacht (Geschäftsräume und Landwirtschaft) ausdehnen wollte, wurde von der Kommission ebenfalls klar abgelehnt. Die Schlichtungsbehörde mache gute Arbeit, in vielen Fällen liessen sich Vergleiche erzielen. Bei einem kostenlosen Verfahren würde sie praktisch obsolet. Der nachträglich vorgebrachte Kompromissvorschlag, zumindest auf einen Kostenvorschuss zu verzichten, bringe wenig, weil das Risiko der Kostentragung bei Unterliegen bestehen bliebe.

Die Kommission beantragte dem Landrat grossmehrheitlich, den Memorialsantrag der Landsgemeinde ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu unterbreiten.

## 4.2. Landrat

In der Beratung wurde ein neuer Gegenvorschlag für einen Artikel 19a EG ZPO eingebracht: «In Verfahren in Streitigkeiten aus Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen sowie aus landwirtschaftlicher Pacht, sofern die Hinterlegung von Miet- und Pachtzinsen, der Schutz vor missbräuchlichen Miet- und Pachtzinsen, der Kündigungsschutz oder die Erstreckung des Miet- und Pachtverhältnisses betroffen sind, werden vor Gerichtsbehörden keine Prozesskosten auferlegt, sofern der Streitwert 15 000 Franken nicht übersteigt.» Dies schwäche die Schlichtungsbehörde nicht. Sie könne weiterhin Urteilstorschläge unterbreiten. Die Mieterinnen und Mieter müssten aber weder an die Prozesskosten denken noch faule Kompromisse hinnehmen, womit die Zahl der Prozesse bescheiden bliebe.

Die klare Ratsmehrheit schloss sich jedoch der ablehnenden Haltung an. Nochmals wurde betont, die Schlichtungsbehörde für Mietsachen, deren Verfahren unentgeltlich seien, dürfe nicht geschwächt werden. Gerade dazu führten Memorialsantrag und Gegenvorschlag. Die Kosten für ein gerichtliches Verfahren ermöglichten oft erst eine Einigung. Kann jede Person unentgeltlich Prozess führen, wird sie kaum dem Kompromissvorschlag einer Schlichtungsbehörde folgen. Fällt das Kostenrisiko weg, nähmen die gerichtlichen Verfahren zu. Erhalten Klagende in der unentgeltlichen Rechtsprechung Recht, müssen sie nichts zurückzahlen. Handlungsbedarf für einen kostenlosen Gerichtsprozess bestehe nicht. Eine Erweiterung auf die landwirtschaftliche Pacht sei zudem unnötig, da eine Pachteinssprache-Kommission die grosse Mehrheit der Fälle vor einer Klage erledige.

In den Abstimmungen zog der Landrat vorerst den Gegenvorschlag dem Memorialsantrag vor, lehnte ihn danach aber ebenfalls ab.

## 5. Antrag

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Mietrechtsverfahren kostenlos» abzulehnen.*

## § 6 Änderung des Energiegesetzes

### *Die Vorlage im Überblick*

*Eine im Oktober 2011 eingereichte Motion forderte die Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens im Energiegesetz. Bei kleineren Photovoltaikanlagen soll keine doppelte Publikation einzuhalten sein. – Für eine energierechtliche Bewilligung sind gemäss geltendem Recht Gesuch und Bewilligung im Amtsblatt zu publizieren (Art. 58 Abs. 2 und 4 Energiegesetz [EnG]). Eine energierechtliche Bewilligung und somit doppelte Publikation sind dann überflüssig, wenn ihr gegenüber der Baubewilligung keine eigenständige Bedeutung zukommt.*

*Doppelte Publikation, wie sie das Energiegesetz seit 1987 für alle Bewilligungen festhält, macht bei komplexen Wasserkraftanlagen Sinn, bei einfachen Vorhaben aber ist sie unangemessen. Doppelte Publikation ist für Photovoltaikanlagen bis 50 kW (eine Fläche von etwa 300 m<sup>2</sup>) nicht nötig. Bei über diesem Leistungswert liegenden Anlagen ist hingegen ein Anschluss an das bestehende Netz nicht immer möglich. Sie erfordern vom Netzbetreiber unter Umständen Netzverstärkungen unterschiedlichen Ausmasses und damit Gespräche über die Kostenverteilung. Die Aufhebung der Bewilligungspflicht für kleine Photovoltaikanlagen mit einer maximalen Leistung von weniger als 50 kW hingegen führt zu keinen Nachteilen. Es ist aber weiterhin eine Baubewilligung notwendig, mit welcher die öffentlichen Interessen geprüft werden. – Die Bewilligungspflicht für Anlagen zur Energiegewinnung ist neu zu regeln (Art. 5 EnG).*

*Im Landrat war die modifizierte Änderung unbestritten. Er beantragt, der Änderung von Artikel 5 des Energiegesetzes zuzustimmen.*

### 1. Ausgangslage

Die im Oktober 2011 eingereichte Motion forderte die Ergänzung des Energiegesetzes: «Bewilligungen gemäss Artikel 5 werden im Amtsblatt ausgeschrieben. Davon ausgenommen sind Photovoltaikanlagen bis zu einer Leistung von 200 kW» (Art. 58 Abs. 4). Der Landrat überwies die Motion im November 2011. Im März 2012 unterbreitete der Regierungsrat eine Landsgemeindevorlage dazu.



### 1.1. Bewilligungspflicht energieerzeugender Anlagen

Die Bewilligungspflicht für energieerzeugende Anlagen kennt für elektrische Energie (Strom) und thermische Energie (Wärme) unterschiedliche Schwellen (Art. 5 Abs. 1 EnG).

Für die energierechtliche Bewilligung von Anlagen zur Nutzung thermischer Energie (Grundwasser-Wärmepumpen, Kühlungen usw.) gilt ein Schwellenwert von 1000 kW Leistung. Für Anlagen zur ausschliesslichen Nutzung elektrischer Energie (Wasserkraftwerke, Windkraftwerke, Photovoltaik) gibt es keine untere Grenze; sie sind in jedem Fall bewilligungspflichtig, wie es auch Anlagen sind, welche für elektrische und thermische Energie genutzt werden (z. B. Biogasanlagen). Bewilligungsinstanz ist der Regierungsrat; für Anlagen bis 1 MW delegierte er seine Kompetenz an das Departement.

### 1.2. Bewilligungspflicht Solaranlagen (Photovoltaik)

Photovoltaikanlagen werden in verschiedenen Bewilligungsverfahren geprüft.

#### *Baubewilligung / energierechtliche Bewilligung*

Photovoltaik-Anlagen benötigen eine Baubewilligung. Sorgfältig in Dach- und Fassaden integrierte Solaranlagen bis 15 m<sup>2</sup> können im Meldeverfahren bewilligt werden, soweit dies die Gemeinde in ihrem Baureglement vorsieht. Im ordentlichen Baugesuchsverfahren sind alle grösseren Solaranlagen sowie alle Solaranlagen in Schutzzonen und an Kulturobjekten zu prüfen.

Die energierechtliche Bewilligung dient dazu, die Auflagen aus dem Energierecht inklusive Stromversorgungsgesetz (effiziente Energienutzung, kein Widerspruch zu öffentlichen Interessen, Anschlusspflicht Netzbetreiber usw.) zu überprüfen und allfällige Auflagen zu machen. Die Anlagen werden in ein Verzeichnis aufgenommen, dies zur Kontrolle der Einhaltung der Vorgaben des Energierichtplanes bzw. des Energiekonzeptes (Anteil Energie aus erneuerbaren Quellen) und zur Information (z. B. Feuerwehr).

#### *Plangenehmigung Bund*

Neben der Baubewilligungserteilung (Zuständigkeit Kanton bzw. Gemeinden) ist der elektrische Teil zu beurteilen. Wer Stark- oder Schwachstromanlagen erstellen oder ändern will, benötigt eine Plangenehmigung des Bundes. Dafür, auch für Photovoltaikanlagen, ist das Eidgenössische Starkstrominspektorat (ESTI) zuständig. Der Plangenehmigungspflicht unterliegen insbesondere Energieerzeugungsanlagen, die mit einem Niederspannungsnetz verbunden sind. Für solche Anlagen ist neben dem Baugesuch ein Gesuch um Plangenehmigung beim ESTI einzureichen. Im Baubewilligungsentscheid weist die Gemeinde die Bauherrschaft auf die erforderliche Plangenehmigung durch das ESTI hin, welches das Gesuch im vereinfachten Verfahren (d. h. ohne nochmalige Publikation) in der Regel innert Monatsfrist behandelt.

## 2. Doppelte Publikation im energierechtlichen Verfahren

Im Verfahren für die energierechtliche Bewilligung sind Gesuch und Bewilligung im Amtsblatt zu publizieren (Art. 58 Abs. 2 und 4 EnG). Eine energierechtliche Bewilligung (und somit doppelte Publikation) ist dann überflüssig, wenn ihr gegenüber der Baubewilligung keine eigenständige Bedeutung zukommt. Doppelte Publikation, wie sie das Energiegesetz seit 1987 für alle Bewilligungen festhält, macht bei komplexen Wasserkraftanlagen Sinn, bei einfachen Vorhaben ist sie aber unnötig.

Eine energierechtliche Bewilligung soll für Photovoltaikanlagen bis 50 kW (Fläche von etwa 300 m<sup>2</sup>) nicht mehr notwendig sein (Art. 58 EnG). Bei darüber liegendem Leistungswert ist jedoch ein Anschluss an das bestehende Netz nicht immer möglich. Da der Netzbetreiber dazu unter Umständen Netzverstärkungen in unterschiedlichem Ausmass zu erstellen hat (Art. 5 Bundesgesetz über die Stromversorgung), sind bezüglich Kostenverteilung Gespräche zu führen, wozu es eines in die Bewilligung integrierten Mitberichts bedarf.

## 3. Erläuterungen

Die Aufhebung der Bewilligungspflicht für Photovoltaikanlagen mit einer Leistung bis 50 kW führt zu keinen Nachteilen. Mit der nach wie vor benötigten Baubewilligung werden die öffentlichen Interessen geprüft. Diskussionen über Netzverstärkungen und allfällige Kostenverteilungen sind erst bei Anlagen über 50 kW zu erwarten: Das Verfahren wird zur sinnvollen Nutzung einer erneuerbaren Energiequelle vereinfacht.

Die Absätze 1 und 2 von Artikel 5 werden in drei Absätze gegliedert (Anlagen elektrische Energie, Anlagen thermische Energie, Arten Energiegewinnung). Inhaltlich stimmen sie mit der bisherigen Regelung überein. Neu ist lediglich der Zusatz, dass Photovoltaikanlagen bis 50 kW von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind (Abs. 2). Dadurch ist das Ziel der Motion ohne Änderung von Artikel 58 erfüllt. Eine Ausnahme für Photovoltaikanlagen bis 200 kW (etwa 1200 m<sup>2</sup>) ist wegen der erhöhten Anforderungen an die Netzeinspeisung nicht möglich.



#### 4. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Energie und Umwelt unter dem Vorsitz von Landrat Peter Zentner, Matt / Glarus Süd, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten war unbestritten. In der Detailberatung wurde betont, Photovoltaikanlagen nutzen eine erneuerbare Energiequelle und verursachen bei umsichtiger Standortwahl kaum Schaden für Umwelt und Landschaft. Diese Art der Energieerzeugung sei zu fördern und nicht durch unnötige Hindernisse zu erschweren. 2009 hätten Photovoltaikanlagen eine Leistung von 180 kW erzeugt. Ab Mitte 2010 habe die kostendeckende Einspeisevergütung zu einem eigentlichen Boom geführt; 2011 sei eine zusätzliche Leistung von 180 kW bewilligt worden, in der ersten Hälfte 2012 eine solche von 350 kW. Es handle sich vor allem um Kleinanlagen in Privathäusern mit einer Leistung von weniger als 10 kW. Der regierungsrätliche Vorschlag mache Sinn und sei zu unterstützen.

Im Landrat fand die Vorlage ebenfalls gute Aufnahme. Erneuerbare Energien wie Strom aus Sonne seien möglichst unbürokratisch zu fördern. Die Bewilligungspflicht nach Energiegesetz könne aufgehoben werden; diejenige gemäss Raumplanungs- und Baugesetz hingegen bestehen zu bleiben. – In zweiter Lesung wurde ein die Wärme-Kraft-Koppelung betreffender Änderungsantrag eingebracht. Da kein direkter Zusammenhang mit der Vorlage bestand, lehnte ihn der Landrat ab. Er beantragt der Landsgemeinde unveränderte Zustimmung zum Regierungsantrag.

#### 5. Antrag

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehende Änderung des Energiegesetzes anzunehmen:*

### **Änderung des Energiegesetzes**

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2013)

#### **I.**

GS VII E/1/1, Energiegesetz vom 7. Mai 2000 (Stand 1. Juli 2011), wird wie folgt geändert:

#### **Art. 5 Abs. 1 (geändert), Abs. 1a (neu), Abs. 2 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Neuerstellung oder Erweiterung einer Anlage zur Gewinnung von elektrischer Energie bedarf einer Bewilligung des Regierungsrates. Er kann die Bewilligungskompetenz für Anlagen bis zu einer bestimmten elektrischen Leistung an das zuständige Departement delegieren.

<sup>1a</sup> Die Neuerstellung oder Erweiterung einer Anlage zur Gewinnung von Energie mit einer thermischen Leistung von mehr als 1000 kW bedarf einer Bewilligung des Regierungsrates.

<sup>2</sup> Der Bewilligungspflicht sind alle Arten der Energiegewinnung unterstellt, insbesondere die Energiegewinnung aus der Tiefe, dem Boden, dem Grundwasser, den stehenden und fliessenden Gewässern, der Luft, aus Biomasse und der Sonne. Ausgenommen sind Photovoltaikanlagen bis 50 kW.

#### **II.**

Diese Änderung tritt am 1. Juni 2013 in Kraft.

## § 7 Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt

### A. Änderung des Gesetzes über das Personalwesen

### B. Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung

### C. Änderung des Gemeindegesetzes

#### *Die Vorlage im Überblick*

*Eine im August 2011 eingereichte Motion forderte, die Unvereinbarkeitsregelungen für das Landratsamt auf alle beim Kanton angestellten Lehrpersonen auszudehnen (Art. 28 Personalgesetz). Im Februar 2012 wurde die Motion teilweise überwiesen; die Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt soll für alle Mitglieder der Leitungen kantonaler Schulen, also auch für die Prorektorinnen und Prorektoren, gelten.*

*Der Vorstoss wurde für eine weitergehende Neugestaltung der Unvereinbarkeitsregelung genutzt, die zielgerichteter auf die für den Zugang von Kantonsangestellten zum Landratsamt massgebenden staatspolitischen Gesichtspunkte abstellt: Gewaltenteilung, Vermeidung von Interessenkollisionen, Funktionsfähigkeit der Behörden. Keine unmittelbare Bedeutung mehr soll in diesem Zusammenhang die Lohneinstufung haben. Einreihung in eines der höheren Lohnbänder kann besondere Fachqualifikation oder Verantwortung begründen, was aber nicht Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt rechtfertigt. Massgebend für die Unvereinbarkeit ist insbesondere die Nähe der Tätigkeit zu den Entscheidungsprozessen in Regierungs- und Landrat oder der Justiz. Die neue Regelung trägt dem Rechnung. Einerseits wird die hierarchische Einordnung in der Verwaltung neu formuliert und andererseits werden einzelne mit dem Landratsamt unvereinbare Funktionen, bei denen das Hierarchiekriterium nicht greift, separat aufgeführt.*

*Von den Leitungen kantonaler Schulen abgesehen, bewegt sich die Regelung grösstenteils entlang der bisherigen Grenze zwischen mit dem Landratsamt vereinbaren und unvereinbaren Funktionen. Sie bezieht aber einzelne Funktionen neu in die Unvereinbarkeit ein und entlässt andere aus derselben.*

*Im Landrat fand die Vorlage gute Aufnahme. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.*

#### 1. Ausgangslage

Eine im August 2011 eingereichte Motion forderte, die Unvereinbarkeitsregelungen für das Landratsamt auf alle beim Kanton angestellten Lehrpersonen auszudehnen (Art. 28 Personalgesetz). Im Februar 2012 wurde sie teilweise überwiesen; Schulleitungen der kantonalen Schulen sollen künftig den Unvereinbarkeitsregelungen unterstellt sein.

#### 2. Staatspolitische Rahmenbedingungen

Bei Unvereinbarkeiten zwischen der Anstellung beim Kanton und der Mitgliedschaft im Landrat sind verschiedene staatspolitische Gesichtspunkte zu beachten:

- *Allgemeines Wahlrecht.* – Die Wählbarkeit in die politischen Behörden ist Teil des durch die Kantonsverfassung (KV) garantierten allgemeinen Stimm- und Wahlrechts (Art. 57 Abs. 1 Bst. a KV). Dieses gehört als demokratisches Element zu den tragenden Grundwerten unseres Staatswesens. Dementsprechend hoch sind die Anforderungen an die Begründetheit von Einschränkungen, zu denen Unvereinbarkeiten gehören, welche die Kantonsverfassung teils selber festschreibt, teils der Gesetzgebung zur Regelung zuweist (Art. 75 KV).
- *Grundsatz der Gewaltenteilung.* – Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist Teil der Rechtsstaatlichkeit, welche ebenfalls einen Grundwert unseres Staatswesens darstellt. Sie verlangt namentlich die Aufteilung der Rechtsetzungs-, Rechtsprechungs- und Rechtsvollzugsfunktion auf verschiedene Organe sowie deren personelle Trennung. Das Verbot der Zugehörigkeit einer Person zu mehr als einer Staatsgewalt dient der Machtbeschränkung und der Verhinderung von Machtmissbrauch. Die Umsetzung erfolgt durch die Vorschriften über die Unvereinbarkeiten und den Verwandtenausschluss. Diese dienen der Vermeidung von Interessenkollisionen und von Beeinträchtigungen der Behördenfunktionen. In der Rechtswirklichkeit lassen sich die Idealvorstellungen der Gewaltentrennung nicht vollständig umsetzen. Strikte Trennung der staatlichen Funktionen entspräche dem komplexen Zusammenwirken der Staatsgewalten nicht. So nehmen z. B. die Regierungen auch Rechtsprechungs- und Rechtsetzungsfunktionen wahr und beeinflussen die Parlamente den Vollzug durch ihre Budgethoheit. Eine Verabsolutierung der personellen

Gewaltentrennung ist nicht erstrebenswert, weil sie Mitwirkung einschränkte, die zur Vermeidung von Machtballung und Machtmissbrauch nicht notwendig ist. Die Gewaltentrennung erfährt in allen modernen Verfassungen Durchbrechungen, weshalb nun eher von Gewaltenteilung und gegenseitiger Gewaltenthemmung gesprochen wird. Die Kantonsverfassung drückt dies durch die Formulierung aus, dass die gesetzgebende, die vollziehende und die richterliche Gewalt «dem Grundsatz nach» getrennt seien (Art. 73). Verfassung und Gesetz sehen in Bezug auf die personelle Trennung der Gewalten differenzierte Lösungen vor: So ist beispielsweise den Kantonsangestellten nur die Einsitznahme in der Verwaltungsjustiz, nicht aber in den übrigen Justizorganen verwehrt (Art. 75 Abs. 3 und 4 KV), und Mitglieder des Landrates sind in Aufsichtskommissionen kantonaler Schulen wählbar.

- *Vermeidung von Interessenkollisionen.* – Einsitznahme von Mitarbeitenden des Kantons im Landrat schafft ein Potenzial für Interessenskonflikte. Solche können sich zum einen daraus ergeben, dass sie über die parlamentarische Aufsicht über die Verwaltung (Art. 91 Bst. c KV) ihre eigene Amtstätigkeit sowie diejenige ihrer Vorgesetzten mitkontrollieren. Zum anderen gibt es Beratungsgegenstände des Parlamentes, bei denen ihre eigenen Interessen betroffen sind, so namentlich bei der Regelung des Personalrechts und bei der Festsetzung der Löhne.
- *Funktionsfähigkeit der Behörden und der Verwaltung.* – Bei Mitwirkung von Mitarbeitenden des Kantons im Parlament droht die Beeinträchtigung der freien Willensbildung, wenn Vorlagen beraten werden, welche die betreffenden Mitarbeitenden schon bei Erarbeitung auf Regierungsebene massgeblich beeinflussten. Auch könnten Loyalitätsüberlegungen Kantonsangestellte bei ihrer Parlamentstätigkeit beeinflussen. Vorstellbar ist schliesslich Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung, wegen zeitlicher Inanspruchnahme von Mitarbeitenden durch die Parlamentstätigkeit.

### 3. Geltende Rechtslage

Laut Personalgesetz (Art. 28) dürfen dem Landrat keine Angestellten angehören, «die aufgrund ihrer Kaderfunktion direkt einer Departementsvorsteherin oder einem Departementsvorsteher bzw. der Ratsschreiberin oder dem Ratsschreiber unterstellt sind oder deren Funktion gemäss Besoldungsverordnung in Grundlohnklasse 25 und höher eingereiht ist».

Diese Unvereinbarkeitsregelung gilt für «Angestellte» des Kantons. Das glarnerische Recht unterscheidet zwischen den Angestellten des Gemeinwesens und dessen Lehrpersonen. Schon die Kantonsverfassung führt in den einschlägigen Bestimmungen beide Kategorien auf, wenn sie die Gesamtheit der öffentlichen Bediensteten meint. Die verfassungsrechtliche Unvereinbarkeitsregelung schreibt unter anderem fest (Art. 75 Abs. 2 KV), dass die Mitglieder des Regierungsrates nicht «Angestellte oder Lehrpersonen» des Kantons sein dürfen. Im gleichen Artikel (Abs. 1) heisst es, dass die Mitglieder des Regierungsrates, der Gerichte «sowie die im Gesetz bezeichneten kantonalen Angestellten» dem Landrat nicht angehören können; die kantonalen Lehrpersonen werden nicht genannt. Schon im Entwurf zu dieser Bestimmung waren die kantonalen Lehrer – im Unterschied zu den kantonalen Beamten – in der Unvereinbarkeitsbestimmung für den Landrat nicht aufgeführt, und im Kommentar heisst es, dass unter anderen die Lehrer des Kantons ein Landratsmandat wahrnehmen könnten. Die Nichterwähnung der kantonalen Lehrpersonen erfolgte somit bewusst; diese sollen von der Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt ausgenommen bleiben. Daran ändert die Verfassungsbestimmung (Art. 105 Abs. 2) nichts, wonach das Gesetz unter anderem die Unvereinbarkeiten für die kantonalen Angestellten «sowie für die Lehrpersonen» regelt; der Verfassungsgeber dachte dabei an die Umsetzung bezüglich der kantonalen Angestellten (Art. 75 Abs. 1) und andere Unvereinbarkeiten, wie der kommunalen Lehrtätigkeit mit Gemeindeämtern sowie an Ausstandsregelungen.

Der durch die Kantonsverfassung getroffenen Unterscheidung entspricht auf Gesetzesstufe, dass die Angestellten des Kantons und die Lehrpersonen an kantonalen Schulen unterschiedlichen Personalordnungen unterstehen: Das Arbeitsverhältnis der kantonalen Angestellten richtet sich nach dem Personalgesetz, dasjenige der kantonalen sowie der kommunalen Lehrpersonen nach dem Bildungsgesetz (Art. 58 ff.). In den Erläuterungen betreffend Geltungsbereich des Personalgesetzes heisst es dazu: «Spezialrecht im Sinne von Absatz 2 (von Art. 1) gilt namentlich für die Lehrpersonen (Bildungsgesetz).» Fallen die Lehrpersonen nicht unter den Anwendungsbereich des Personalgesetzes, gilt für sie auch die Regelung der Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt (Art. 28 Personalgesetz) nicht. An der grundsätzlich unterschiedlichen Behandlung durch den Verfassungs- und Gesetzgeber änderte die Unterstellung der Lehrpersonen unter die Lohnverordnung nichts. Im Übrigen kam die für Unvereinbarkeit massgebende frühere Grundlohnklasse 25 (Art. 28 Bst. b) nur in der durch die Lohnverordnung abgelösten «Besoldungsverordnung für die Staatsbediensteten» vor; die bei Erlass des Personalgesetzes geltende Besoldungsverordnung für Lehrer differenzierte lediglich nach den Schultypen.

Die Unvereinbarkeit bestimmter Arbeitsverhältnisse mit dem Landratsamt (Art. 28 Personalgesetz) gilt somit nur für Angestellte der kantonalen Verwaltung und der Justizverwaltung, nicht aber für Lehrpersonen an kantonalen Schulen.

#### 4. Ausdehnung Unvereinbarkeit auf Leitungen kantonalen Schulen

Die bisherige Regelung kennt eine differenzierte Zulassung von Verwaltungsangestellten zum Parlament. Massgebend sind hierarchische Einordnung der Anstellung und Gehaltseinreihung der Funktion. Dagegen sind, wie in der Mehrheit der Deutschschweizer Kantone, Lehrpersonen an kantonalen Schulen in den Landrat wählbar. Die Ungleichbehandlung beruht auf Unterschieden in den Gegebenheiten: Zwar erfüllen auch Lehrpersonen gewisse Verwaltungsaufgaben, z. B. Qualifizierung der schulischen Leistungen zwecks Umsetzung der Aufnahme- und Promotionsregelungen. Ihre Hauptfunktion ist aber die Lehrtätigkeit. Dementsprechend haben kantonale Lehrpersonen, anders als Verwaltungsangestellte in höheren Positionen, kaum Einfluss auf regierungsrätliche Beschlüsse, insbesondere nicht auf Vorlagen, welche der Regierungsrat dem Landrat unterbreitet. Die Kantonsverfassung führt im Unterschied zu den Angestellten die Lehrpersonen denn auch nicht als Angehörige der Staatsgewalt auf (Art. 1 Abs. 2 KV). Was die politische Aufsicht des Landrates über die Verwaltung betrifft, bestehen zwischen ihr und der vorwiegend pädagogischen Tätigkeit der kantonalen Lehrpersonen keine grossen Schnittflächen. Zudem ist es dem Landrat unbenommen, kantonale Lehrpersonen von der Tätigkeit in seinen Aufsichtskommissionen auszuschliessen, wie er dies für einen Teil der zum Parlament zugelassenen kantonalen Verwaltungsangestellten getan hat.

Etwas anders präsentieren sich die Gegebenheiten bezüglich den Leiterinnen und Leitern der kantonalen Schulen. Zwar handelt es sich auch bei ihnen regelmässig um ausgebildete Lehrpersonen, welche eine gewisse Unterrichtsverpflichtung erfüllen. Zu ihrer Leitungsfunktion gehören aber nebst der pädagogischen die administrative Führung sowie die Vertretung der Schule nach aussen. Schulleiterinnen und Schulleiter erfüllen damit zu einem wesentlichen Teil Verwaltungsaufgaben, und sie besetzen die Schnittstelle zwischen Lehrbetrieb und politischen Behörden. So verfügen sie über Einfluss auf die den Schulen von Landsgemeinde, Landrat und Regierungsrat gesetzten Vorgaben. Auch sind sie stärker von der politischen Aufsicht über ihre Schule betroffen als die hauptsächlich mit der pädagogischen Tätigkeit befassten Lehrpersonen. Gesetzgebung und Praxis ordnen denn auch Leiterinnen und Leiter kantonalen Schulen personalrechtlich vermehrt den Angestellten zu. Da zudem die Schulleiterinnen und -leiter der kantonalen Schulen vom Regierungsrat gewählt werden, ist es berechtigt, sie nicht mehr zum Landratsamt zuzulassen.

Die Motionsforderung nach genereller Unvereinbarkeit für die beim Kanton angestellten Lehrpersonen hätte eine Änderung der Kantonsverfassung erfordert; eine auf die Schulleitungen beschränkte Ausdehnung der Unvereinbarkeit tut es nicht. Dies zunächst, weil die Schulleitungsfunktion von Gesetzgebung und Praxis tendenziell dem Personalrecht der kantonalen Angestellten zugeordnet wird. Aber selbst wenn dem nicht so wäre, genügte die Bestimmung, nach welcher das Gesetz insbesondere Wahlvoraussetzungen und Unvereinbarkeiten für die kantonalen Angestellten und die Lehrpersonen bestimmt (Art. 105 Abs. 2 KV). Durch die auf die Schulleitungen beschränkte Ausdehnung wird die verfassungsrechtliche Vorgabe nicht missachtet, die für kantonale Lehrpersonen im Grundsatz keine Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt vorgibt.

#### 5. Neue Unvereinbarkeitsregelung

Bisher kann sich die Unvereinbarkeit aus zwei verschiedenen Kriterien ergeben: aus der durch eine Kaderfunktion bedingten Einordnung in der Verwaltungshierarchie oder aus der Lohneinreihung der Funktion, wobei Unvereinbarkeit heute ab Lohnband 12 besteht. Für die Beschränkung des Wahlrechts müssen staatspolitische Kriterien massgebend sein, insbesondere die erwähnten Aspekte der Gewaltenteilung, der Vermeidung von Interessenkollisionen und der Funktionsfähigkeit der Behörden. Die Lohneinreihung erfüllt die Funktion eines Auffangtatbestandes; sie erfasst Fälle, bei denen aufgrund der durch eine Kaderfunktion bedingten hierarchischen Einordnung keine Unvereinbarkeit gegeben wäre, eine solche jedoch aus anderen Gründen angezeigt ist (z. B. Leiterinnen/Leiter ausgegliederter Verwaltungseinheiten, Finanzkontrolle, Gerichtsschreiber). Indessen erfasst dieses Kriterium auch Fälle, bei denen sich Unvereinbarkeit aus staatspolitischer Sicht nicht aufdrängt, sondern die Einreihung in ein höheres Lohnband aufgrund beruflicher Qualifikation oder Fachverantwortung erfolgt; aus diesen Gründen erweist sich das Kriterium der Lohneinreihung als nicht zweckmässig. Es ist denn auch nur im Kanton Glarus für die Unvereinbarkeit mit dem Parlamentsmandat massgebend.

Künftig soll die Lohneinreihung für die Vereinbarkeit mit dem Parlamentsmandat nicht mehr massgebend sein. Das Kriterium der hierarchischen Einordnung ist neu zu formulieren. Dabei läge der Bezug auf die für die Detailorganisation der Verwaltung verwendeten Bezeichnungen «Hauptabteilungen», «Abteilungen» und «Fachstellen» nahe. Dabei handelt es sich aber nicht um Begriffe des Gesetzgebers, sondern um solche des für die Detailorganisation zuständigen Regierungsrates. Weil er diese von sich aus ändern kann, sollen sie nicht übernommen, sondern einige mit dem Landratsamt unvereinbare Funktionen separat aufgeführt werden, deren Unvereinbarkeit spezielle Gegebenheiten begründen. Von den Leitungen kantonalen Schulen abgesehen, entspricht die neue Regelung grösstenteils bisheriger Grenzziehung zwischen mit dem Landratsamt vereinbaren und unvereinbaren Angestelltenfunktionen.

## 6. Erläuterungen

### 6.1. Personalgesetz

#### *Staatskanzlei, Stabsstellen (Art. 28 Bst. a)*

Die Staatskanzlei ist die zentrale Stabsstelle des Regierungsrates; zudem erfüllt sie nach Massgabe der Landratsverordnung Aufgaben für den Landrat. Sie wird durch den Ratsschreiber oder die Ratsschreiberin geführt. – Anders als die mit wesentlich mehr Personal dotierten Departemente kennt die Staatskanzlei zurzeit keine Hauptabteilungen und Abteilungen und mit dem Rechtsdienst nur eine Fachstelle. Mit Ausnahme des Mitarbeiters im Rechtsdienst sind alle Mitarbeitenden unmittelbar dem Ratsschreiber unterstellt. Daher ist der Ausschlussgrund der «aufgrund ihrer Kaderfunktion» direkten Unterstellung unter den Ratsschreiber ungenügend. An der im Vergleich zu den Departementen besonderen Organisation dürfte sich angesichts deren Eigenheit in absehbarer Zeit nichts Grundlegendes ändern. Daher kann zur Bestimmung der mit dem Landratsamt unvereinbaren Funktionen nicht die hierarchische Stellung massgebend sein. Die Vereinbarkeit mit dem Parlamentsmandat hängt davon ab, ob die Aufgabenerfüllungen durch Regierungsrat oder Landrat massgeblich beeinflusst werden kann. Namentlich erwähnt wird lediglich der Ratsschreiber, die Ratsschreiberin und die Stellvertretung. Entscheidend ist zudem, ob Funktionen der Staatskanzlei oder weiterer Stabsstellen unmittelbar zur Aufgabenerfüllung des Landrates oder des Regierungsrates beitragen; Gegenstück sind unterstützende Tätigkeiten administrativer oder infrastruktureller Natur. Da die Formulierung Beurteilungsspielraum belässt, soll der Regierungsrat die betreffenden Funktionen bezeichnen. Bei den aktuellen Funktionen wird es sich um das Landratssekretariat und die Mitarbeit im Rechtsdienst handeln. Damit ergäben sich kaum Veränderungen.

Weitere Stabsdienste werden der Vollständigkeit halber erwähnt, weil das Gesetz dem Regierungsrat die Befugnis einräumt, solche zu schaffen. Falls künftig ein zusätzlicher Stabsdienst installiert würde, wäre bezüglich Unvereinbarkeit keine Gesetzesanpassung nötig.

#### *Leiterin / Leiter Finanzkontrolle (Art. 28 Bst. b)*

Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht; sie unterstützt in fachlicher Selbstständigkeit und vollständiger Unabhängigkeit nebst der Dienstaufsicht in Verwaltung und Justiz auch den Landrat bei der Oberaufsicht über Verwaltung und Rechtspflege. Sie kennt keine fachliche Unterstellung und ist der Staatskanzlei lediglich administrativ zugewiesen. Mit der Leitung dieser Funktion ist gleichzeitige Mitgliedschaft im Landrat unter dem Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit der Behörden nicht vereinbar; man kann nicht das Parlament als unabhängige Fachperson unterstützen und zugleich in ihm politisieren. Diese Unvereinbarkeit galt bisher gestützt auf die Lohneinreihung.

#### *Direkt Departementsvorsteherin/-vorsteher Unterstellte (Art. 28 Bst. c)*

Dies entspricht grundsätzlich geltender Regelung. Allerdings beschränkte sich die Unvereinbarkeit auf Angestellte, «die aufgrund ihrer Kaderfunktion» direkt einer Departementsvorsteherin oder einem Departementsvorsteher unterstellt sind. Das Motiv der Kaderfunktion trifft auf die Mehrheit, aber nicht auf alle Anstellungen zu, die wegen direkter Unterstellung unter ein Regierungsmitglied mit einem Parlamentsmandat unvereinbar sein sollen. So ist bei der neu separat aufgeführten Finanzkontrolle die Kaderfunktion nicht massgebend, und bei den Departementssekretären steht sie nicht im Vordergrund; massgebend ist die zentrale Bedeutung ihrer Stabsfunktion. Das Motiv für die direkte Unterstellung unter ein Regierungsmitglied kann weggelassen werden (s. Bst. d).

Unter den Anwendungsbereich fallen nebst den Leiterinnen und Leitern von Einheiten, die Fachabteilungen zusammenfassen, auch die Departementssekretärinnen und -sekretäre. Gemeinsam ist ihnen allen die direkte Unterstellung unter ein Regierungsmitglied und ihr massgeblicher Einfluss auf die Vorbereitung der Beschlüsse des Regierungsrates, insbesondere auf dessen Vorlagen zuhanden des Landrates. Dies legt unter den Aspekten Gewaltenteilung und Funktionsfähigkeit der Behörden die Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt nahe. Bestärkt wird dies durch die Wahl der betroffenen Angestellten durch den Regierungsrat, was die Gefahr von Loyalitätskonflikten nach sich zieht.

#### *Leitende von Verwaltungseinheiten (Art. 28 Bst. d)*

Darunter fallen die Leitungen der grösseren Facheinheiten der Zentralverwaltung, soweit diese nicht bereits erfasst sind (s. Bst. c), in der geltenden Detailorganisation die Leitungen der Abteilungen und einzelner Fachstellen. Massgebend ist die hierarchische Einordnung in Verbindung mit der Verantwortung für eine Verwaltungseinheit. Diese Angestellten werden nicht durch den Regierungsrat, sondern durch die Departemente gewählt. Doch kommt ihnen bei der Vorbereitung regierungsrätlicher Beschlüsse ebenfalls massgebliche Bedeutung zu. Insbesondere sind sie bei Landratsvorlagen regelmässig für die Erarbeitung der Grundlagen und zum Teil der Vorentwürfe verantwortlich. Deshalb erweist sich die Unvereinbarkeit unter den Aspekten der Gewaltenteilung und der Funktionsfähigkeit der Behörden ebenfalls als angezeigt.



Die neue Regelung führt – bei Einbezug der separat aufgeführten Staats- und Jugendanwältinnen und -anwälte (Bst. g) und Gerichtsschreiberinnen und -schreiber (Bst. h) – mit gewissen Abweichungen zu den Unvereinbarkeiten, wie sie bisher wegen der Lohneinreihung bestanden. Einerseits werden Funktionen ohne Leitung einer Verwaltungseinheit, die wegen der erforderlichen beruflichen Qualifikation oder der Fachverantwortung in Lohnband 12 oder höher eingereiht sind, von der Unvereinbarkeit ausgenommen. Andererseits werden einzelne unter Lohnband 12 eingereihte Funktionen in die Unvereinbarkeit einbezogen, weil sie die Leitung einer Verwaltungseinheit beinhalten und auf der zweithöchsten Hierarchieebene der Departemente angesiedelt sind.

*Ausgegliederte Verwaltungseinheiten, selbstständige Aufgabenträger (Art. 28 Bst. e)*

Es geht um Angestellte, welche Leitungsfunktionen (z. B. Geschäftsleitung, Direktion) in Einheiten mit oder ohne Rechtspersönlichkeit ausserhalb der Zentralverwaltung ausüben, insbesondere in unselbstständigen oder selbstständigen Anstalten des kantonalen Rechts, sei dies als Einzelperson oder in einem Leitungsteam. Unselbstständige Anstalten verfügen durch die Zuständigkeiten ihrer speziellen Organe über eine gewisse Autonomie gegenüber der Zentralverwaltung. Zu ihnen zählen namentlich die kantonalen Schulen. Selbstständige Anstalten sind mit juristischer Persönlichkeit ausgestattet. Zu ihnen gehören derzeit die Kantonale Sachversicherung und die zu den Sozialversicherungen Glarus gehörenden Anstalten. Trotz der Beaufsichtigung durch ein spezielles Verwaltungsgremium ist die Nähe der mit der Leitung Betrauten zur Regierung mit derjenigen der Verwaltungsangehörigen vergleichbar (s. Bst. c, d). Insbesondere können sie auf die gesetzlichen Vorgaben, welche die von ihnen geführte Einrichtung betreffen, Einfluss nehmen, sei es direkt oder mittels beratender Funktion im Aufsichtsgremium; deshalb ist Unvereinbarkeit mit dem Parlamentsmandat angezeigt. Sie galt für die Leitungsfunktionen in den selbstständigen Anstalten aufgrund der Lohneinreihung schon bisher.

Nicht unter den Anwendungsbereich fallen die Verwaltungsgremien, denen die strategische Führung und die Beaufsichtigung der ausgegliederten und der rechtsfähigen Verwaltungseinheiten obliegen (z. B. Kantonschulrat, Verwaltungsrat Kantonale Sachversicherung, Stiftungsrat Pensionskasse des Kantons Glarus). Bei diesen Gremien handelt es sich um Behörden (im Sinne Art. 73 ff. KV), und ihre Mitglieder stehen wie die der Regierung und der Gerichte nicht in einem Anstellungsverhältnis zum Kanton.

*Leitungen kantonalen Schulen (Art. 28 Bst. f)*

Die vom Landrat beschlossene Teilüberweisung der Motion wird umgesetzt. Zu den kantonalen Schulen gehören heute Kantonsschule, Sportschule, Freiwilliges Schulisches Zusatzangebot, gewerblich-industrielle Berufsfachschule und Pflegeschule. Sie werden alle von einem separaten Verwaltungsgremium strategisch geführt und beaufsichtigt und stellen als unselbstständige Anstalten ausgegliederte Verwaltungseinheiten dar (s. Bst. e). Sie sind separat aufgeführt, unter anderem, weil nicht feststeht, ob ihre heutige Organisationsform Bestand haben wird. Die Umschreibung «Mitglieder der Schulleitungen» klärt, dass die Unvereinbarkeit sowohl für den Rektor / die Rektorin als auch für die Prorektorinnen / Prorektoren gilt. Dies ist gerechtfertigt, sind doch die Einflussmöglichkeiten der Prorektorate auf die den Schulbetrieb betreffenden Vorlagen zuhanden des Landrates mit jenen der Rektorate und den vorstehend erwähnten Leitungen vergleichbar (Bst. e).

Nicht von der Regelung erfasst wird die Leitungsfunktion an Schulen, die im Auftrag des Kantons von privatrechtlichen Organisationen geführt werden (z. B. die von der «Glerner Gemeinnützigen» getragenen Sonderschulen «Schule an der Linth», «Heilpädagogisches Zentrum Glarnerland»; die vom Kaufmännischen Verband Glarus geführte «Kaufmännische Berufsfachschule Glarus»).

*Staats- und Jugendanwältinnen und -anwälte (Art. 28 Bst. g)*

Die nach neuem Recht der Exekutive zugehörige Staats- und Jugendanwaltschaft ist für die Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs verantwortlich. Zu diesem Zweck ist sie befugt, einschneidende Massnahmen wie Hausdurchsuchungen oder Beschlagnahmen anzuordnen; zudem kann sie Strafbefehle aussprechen, die Sanktionen von erheblicher Intensität vorsehen, z. B. Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten. Angesichts von Befugnissen dieser Art, die jeder Staats- oder Jugendanwältin und jedem Staats- oder Jugendantwalt einzeln zustehen, sind sie unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung von der Mitwirkung im Kantonsparlament auszuschliessen, das zudem Wahlbehörde ist. Nicht unter die Unvereinbarkeit fallen Personen, die für bestimmte Fälle oder unter besonderen Umständen als ausserordentliche Staatsanwälte tätig sind. Die Unvereinbarkeit galt schon bisher aufgrund der Lohneinreihung; dies allerdings erst seit der Überführung der staatsanwaltlichen Funktion in Anstellungsverhältnisse im Zusammenhang mit der Einführung der eidgenössischen Strafprozessordnung.

### *Gerichtsschreiberinnen und -schreiber (Art. 28 Bst. h)*

Die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber nehmen an den Gerichtsverfahren teil, haben bei der Urteilsfindung beratende Stimme und sind antragsberechtigt; zudem wirken sie an der Verfahrensleitung mit. Im glarnerischen Gerichtssystem mit dem Laienrichtertum kommt diesen juristisch Ausgebildeten bei der Rechtsprechung erhebliches Gewicht zu. Zudem können sie ein unvollständiges Gericht ergänzen und Richterfunktion ausüben. Sie zählen mit dem Leiter Finanzkontrolle und den Angehörigen der Staats- und Jugendanwaltschaft zu den wenigen Kantonsangestellten, die zur Stärkung ihrer Unabhängigkeit auf die Amtsdauer gewählt werden. Wegen der Stellung im Justizsystem ist unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung Unvereinbarkeit mit einem Parlamentsmandat angezeigt. Auch hier gilt Unvereinbarkeit nur für die ordentlichen Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber und nicht für Personen, die nur kurzfristig Gerichtsschreiberfunktionen wahrnehmen (z. B. juristische Gerichtspraktikanten). Diese Unvereinbarkeit bestand schon bisher aufgrund der Lohneinreihung.

### *Inkrafttreten*

Die Neuregelung darf, obschon sie nur kleinere Änderungen bringt, nicht in die laufende Amtsdauer des Landrates eingreifen. Sie ist daher auf Beginn der Amtsdauer 2014/2018 in Kraft zu setzen. Sie betrifft übrigens kein amtierendes Landratsmitglied.

## **6.2. Bildungsgesetz**

Wie erwähnt werden in Gesetzgebung und Praxis Leiterinnen und Leiter kantonaler Schulen personalrechtlich den Angestellten zugeordnet, soweit es um die Führung der Schule geht. Deshalb ist festzuhalten, dass die kantonalen Schulleitungen bezüglich der Unvereinbarkeiten den Bestimmungen für die Kantonsangestellten unterstehen. Die Regelung bezieht sich auf die «Ausübung von Schulleitungsfunktionen» (Art. 58 Abs. 2 neu). Damit gilt die Bestimmung sowohl für Rektorinnen / Rektoren und Prorektorinnen / Prorektoren (vgl. Art. 28 Bst. f Personalgesetz).

Die Regelung könnte nebst dem Landrat auch für die Unvereinbarkeiten mit dem Verwaltungsrichteramt und der Mitgliedschaft in einer Verwaltungsrekurskommission Bedeutung erlangen, weil dort die Unterscheidung zwischen kantonalen Angestellten und kantonalen Lehrpersonen ebenfalls massgebend ist. Wiederum ist kein amtierendes Mitglied des Verwaltungsgerichts oder einer Verwaltungsrekurskommission betroffen, aber mit dem Inkrafttreten ist dennoch bis zum Ende der laufenden Amtsdauer zuzuwarten.

## **6.3. Gemeindegesetz**

In der Motion ist zutreffend darauf hingewiesen worden, dass im Gemeindegesetz bei der Regelung der Unvereinbarkeit zwischen dem Personal und der Vorsteherschaft (Art. 34 Abs. 2), die Lehrpersonen versehentlich in den Begriff der «Angestellten» einbezogen worden sind: Mit den «Angestellten» sind hier auch die Lehrpersonen gemeint, wogegen das Gemeindegesetz bei den öffentlichen Bediensteten sonst ebenfalls zwischen «Angestellten» und «Lehrpersonen» unterscheidet. Dies ist nun zu korrigieren, indem die «Lehrpersonen» ausdrücklich aufgeführt werden. An der Rechtslage ändert sich durch diese Klarstellung nichts.

## **7. Vernehmlassung**

In den Vernehmlassungen stimmten Gemeinden, Parteien und weitere interessierte Kreise dem Einbezug der Leitungen kantonaler Schulen in die Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt praktisch durchgehend zu. Auch in Bezug auf die Eliminierung des Lohnkriteriums gibt es kaum Opposition. Zwei Vernehmlassungen möchten auf die neue Unvereinbarkeitsregelung verzichten und die Revision auf die Leitungen kantonaler Schulen beschränken; nebst der Umsetzung der teilüberwiesenen Motion bestehe kein dringender Handlungsbedarf. Eine Vernehmlassung regte an, da es bei jeder Neuschaffung von Verwaltungsfunktionen einer Gesetzesänderung bedürfe, nur die Unvereinbarkeitskriterien ins Gesetz aufzunehmen und die Bezeichnung der vereinbarten Funktionen dem Landrat zu überlassen. Eine weitere erachtete den Nicht-Einbezug der Schulleitung der Kaufmännischen Berufsfachschule als stossend, weise diese doch die gleiche Position auf wie die Schulleitungen der anderen Berufsschulen. Zwei Anregungen galten Details: Beschränkung der Unvereinbarkeit auf die ordentlichen Gerichtsschreiber und «Mitglieder» statt «Angehörige» der Schulleitung.

Das Kriterium der Lohneinreihung für die Bestimmung der mit dem Landratsamt vereinbarten Angestelltenfunktionen und das Kaderkriterium bei den Angestellten der Staatskanzlei erwiesen sich als nicht zweckmässig. Auch wenn es in der Praxis bisher zu keiner Friktion führte, soll die Gesetzesregelung verbessert werden. Zweckgerichtete Formulierung entspricht der Verwesentlichung der Rechtsetzung. Die neue Regelung, von den Leitungen kantonaler Schulen abgesehen, beachtet grösstenteils die bisherige Grenze zwischen mit dem Landratsamt vereinbarten und unvereinbarten Angestelltenfunktionen, nimmt aber die Detailabgrenzung vor allem durch den Verzicht auf das Lohnkriterium differenzierter vor.

Die Bedenken in Bezug auf den Anpassungsbedarf nach jeder geschaffenen Verwaltungsfunktion sind nicht berechtigt: Die unvereinbaren Funktionen werden überwiegend durch generell-abstrakte Regeln bestimmt; die Einzelaufstellungen betreffen gesetzlich vorgeschriebene Funktionen von der Art, wie sie in absehbarer Zeit kaum in grösserer Zahl neu geschaffen werden. Der Nichteinbezug der Schulleitungen öffentlich beauftragter Privatschulen begründet rechtlich, dass es sich bei deren Funktionsträgern um keine kantonalen Bediensteten handelt und sie daher nicht den betreffenden Rechten und Pflichten unterstehen. Sachlich rechtfertigt dies das unterschiedliche Verhältnis der Leiterinnen und Leiter von Schulen mit privater Trägerschaft zum Regierungsrat: Insbesondere werden die Leitungen privater Schulen nicht vom Regierungsrat gewählt und stehen öffentlich beauftragte Schulen nicht unter der gleichen staatlichen Aufsicht wie kantonale Schulen. Würden Schulleitungen öffentlich beauftragter Schulen dennoch in die Unvereinbarkeit einbezogen, wäre dasselbe für Leitungsfunktionen in anderen privatrechtlich organisierten Institutionen mit öffentlicher Aufgabenerfüllung zu überlegen, etwa beim Kantonsspital oder bei Behinderteneinrichtungen.

Ein Hinweis, bei dem für die Angestellten der Staatskanzlei massgebendes Kriterium der Einflussmöglichkeit auf die Regierungs- oder Landratsarbeit bestehe Beurteilungsspielraum, ist berücksichtigt, indem der Regierungsrat die Funktionen zu bezeichnen hat. Aufgenommen worden sind zudem die Anregungen zur Beschränkung der Unvereinbarkeit auf die ordentlichen Gerichtsschreiber (analog zur Staatsanwaltschaft) und die Umformulierung von «Angehörige» in «Mitglieder» der Schulleitung (analog Leitungen ausgegliederte Einheiten und selbstständige Aufgabenträger des kantonalen öffentlichen Rechts).

## 8. Beratung der Vorlage im Landrat

### 8.1. Kommission

Die Kommission Finanzen und Steuern unter dem Vorsitz von Landrat Thomas Kistler, Niederurnen / Glarus Nord, nahm sich der Vorlage an. Eintreten war unbestritten. Die Vorlage stiess in der Kommission auf breite Zustimmung, auch wenn – oder gerade weil – die Unvereinbarkeitsregelung nicht nur den kantonalen Lehrpersonen galt, sondern umfassend angepasst wurde.

Befürchtet wurde, die Einführung neuer Funktionen könnte baldigen Anpassungsbedarf ergeben. Die Neuerung erfasst aber in generell-abstrakter Form die obersten beiden Kaderstufen und somit allfällige neue Kaderfunktionen (Art. 28 Bst. c, d Personalgesetz). Hinsichtlich der Mitarbeitenden der Staatskanzlei und allfälliger weiterer Stabsdienste erhält der Regierungsrat die Möglichkeit, die Unvereinbarkeit auf Verordnungsstufe zu regeln (Art. 28 Bst. a Personalgesetz). Damit ist bei Bedarf eine zeitgerechte Anpassung gewährleistet. Diskutiert, aber wieder verworfen wurde, ob die Unvereinbarkeit nicht auch auf Mitglieder der Geschäftsleitungen der Glarner Kantonalbank AG, der Kantonsspital Glarus AG oder der Pensionskasse des Kantons Glarus ausgedehnt werden solle. Es handle sich dabei entweder nicht um öffentlich-rechtliche Anstellungen oder die betreffenden Personen hätten keine Leitungsfunktion im Sinne der geänderten Regelung.

### 8.2. Landrat

Auch im Landrat waren Eintreten und die Vorlage selbst unbestritten. Sie sei rasch und bürgerfreundlich ausgestaltet. Die Hauptforderung der Motion, dass Rektoren und Prorektoren der kantonalen Schulen dem Landrat nicht mehr angehören könnten, werde erfüllt. Die Motion sei nicht als Strafaufgabe betrachtet, sondern der nicht mehr zeitgemässe Artikel 28 an die heutigen Anforderungen angepasst worden, das aktive und das passive Wahlrecht seien tragende Säulen unserer Demokratie.

## 9. Antrag

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehenden Gesetzesänderungen zuzustimmen:*

### **A. Änderung des Gesetzes über das Personalwesen**

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2013)

#### **I.**

GS II A/6/1, Gesetz über das Personalwesen (Personalgesetz) vom 5. Mai 2002 (Stand 1. Januar 2011), wird wie folgt geändert:

**Art. 28 Abs. 1 (geändert)**

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

- a. (geändert) die Ratsschreiberin oder der Ratsschreiber, die sie oder ihn stellvertretende Person sowie die weiteren, vom Regierungsrat zu bezeichnenden Angestellten der Staatskanzlei und weiterer Stabsstellen, welche Aufgabenerfüllungen durch den Regierungsrat oder den Landrat massgeblich beeinflussen können;
- b. (geändert) der Leiter oder die Leiterin der Finanzkontrolle;
- c. (neu) Angestellte, die direkt einer Departementsvorsteherin oder einem Departementsvorsteher unterstellt sind;
- d. (neu) Angestellte, die direkt einer Person gemäss Buchstabe c unterstellt sind und eine Verwaltungseinheit leiten;
- e. (neu) die Mitglieder der Leitungen von ausgegliederten Verwaltungseinheiten und von selbstständigen Aufgabenträgern des kantonalen öffentlichen Rechts;
- f. (neu) die Mitglieder der Schulleitungen kantonalen Schulen;
- g. (neu) die ordentlichen Staats- und Jugendanwältinnen und -anwälte;
- h. (neu) die ordentlichen Gerichtsschreiberinnen und -schreiber.

**II.**

Diese Änderung tritt auf den Beginn der Amtsdauer 2014/2018 in Kraft.

**B. Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung**

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2013)

**I.**

GS IV B/1/3, Gesetz über Schule und Bildung (Bildungsgesetz) vom 6. Mai 2001 (Stand 1. Januar 2013), wird wie folgt geändert:

**Art. 58 Abs. 2 (neu)**

<sup>2</sup> Personen, die an kantonalen Schulen Funktionen der Schulleitung ausüben, unterstehen bezüglich der Unvereinbarkeiten den Bestimmungen für die Kantonsangestellten.

**II.**

Diese Änderung tritt auf den Beginn der Amtsdauer 2014/2018 in Kraft.

**C. Änderung des Gemeindegesetzes**

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2013)

**I.**

GS II E/2, Gemeindegesetz vom 3. Mai 1992 (Stand 1. Januar 2013), wird wie folgt geändert:

**Art. 34 Abs. 2 (geändert)**

<sup>2</sup> Die Angestellten und die Lehrpersonen der Gemeinden, Zweckverbände, Betriebe und Anstalten können nicht ihrer Vorsteherschaft angehören.

**II.**

Diese Änderung tritt nach der Annahme durch die Landsgemeinde sofort in Kraft.

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

---

### *Die Vorlage im Überblick*

Rund 20 Artikel des Gesetzes über den Brandschutz und die Feuerwehr (Brandschutzgesetz) werden geändert. Die Revision von 2003 setzte im Wesentlichen die Konzeption «Feuerwehr Futura» um und passte den Kaminfegerdienst an. Nun stehen die Konzeption «Feuerwehr 2015» und die Kantonalisierung des Kaminfegerdienstes im Zentrum:

- Erweiterung Leistungsauftrag Glarnersach. – Das Brandschutzgesetz bezweckt, Personen, Tiere und Sachen sowie die Umwelt vor Feuer-, Elementar- und anderen Schäden zu schützen. Dies ist und bleibt die Hauptaufgabe der Feuerwehren. Bezüglich der Prävention (Schadenverhütung) sieht das Gesetz bisher nur Massnahmen zur Verhinderung von Feuerschäden vor. Der präventive Bereich wird nun erweitert: Bei Erstellung, Betrieb und Unterhalt von Gebäuden, Anlagen und Betriebseinrichtungen ist nicht nur auf die Verhütung von Feuerschäden, sondern auch auf jene von Elementar- und anderen Schäden zu achten.
- Liberalisierung und Kantonalisierung Kaminfegerwesen. – Neu werden Kaminfeger, welche periodisch Kontrollen durchführen, kantonal zugelassen. Die Gemeinden werden von Aufsicht und Wahl entbunden. Das Kaminfegerwesen wird dereguliert und kantonalisiert. Grundsätzlich tragen die Eigentümer die Verantwortung. Sie werden von keiner offiziellen Stelle mehr zur Kontrolle bzw. Reinigung ihrer Feuerungs- und Rauchabzugsanlagen aufgefordert. Der Kanton hat die Aufsicht, legt die Kontrollintervalle fest, führt periodisch Kontrollen durch und ergreift Massnahmen. Die Brandgefahren sind wegen des technischen Fortschritts bei Weitem nicht mehr so hoch wie früher. Die Konzentration der Zuständigkeiten beim Kanton und die höhere Eigenverantwortung der Eigentümer ermöglichen administrative Vereinfachungen.
- Erweiterung Feuerwehrpflicht, Anpassung Feuerwehersatzabgabe. – Innovationschübe in der Feuerwehertechnik, steigende Sicherheitsanforderungen und Anpassungen von Besoldung und Entschädigung der Feuerwehrdienstleistenden führten zu massiven Kostensteigerungen. Bei jährlichen Kosten von rund 4,2 Millionen Franken wird der Reservefonds bei Einnahmen von 2,2 Millionen Franken 2013 aufgebraucht sein. Der Rahmen für die Feuerwehersatzabgabe wird deshalb von 65 bis 315 auf 80 bis 400 Franken erweitert. Die Abstufung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit wird nicht geändert; der Regierungsrat setzt die Tarife fest. Die Feuerwehersatzabgabe dürfte um rund 20 Prozent auf durchschnittlich 240 Franken je pflichtige Person steigen, was im gesamtschweizerischen Mittel liegt (bei 11 000 Personen rund 2,6 Mio. Fr.). Die Feuerwehrpflicht endet wie bisher im 50. Altersjahr, jedoch wird das Eintrittsalter auf 18 Jahre (Mündigkeit, bisher 20 Jahre) gesenkt. – Die von den Gebäudeeigentümern zu leistende Ersatzabgabe wird nicht erhöht.
- Verwesentlichung und Vereinfachung Gesetzgebung. – Das acht Erlasse umfassende Verordnungsrecht wird radikal vereinfacht. Die landrätliche Verordnung wird aufgehoben und deren Regelungsbereiche (Feuerwehrpflicht, Ersatzabgabe, Brandschutzabgabe) werden im Brandschutzgesetz geregelt. Die sieben regierungsrätlichen Verordnungen werden zu einer einzigen Vollzugsverordnung zusammengeführt und Ausführungsbestimmungen an den Regierungsrat sowie an den Verwaltungsrat der Glarnersach (technische / fachspezifische Bestimmungen) delegiert.

Die Kantonalisierung betrifft nur das Kaminfegerwesen, nicht jedoch das Feuerwehrwesen. Dessen Finanzierung erfolgt wie bisher durch die Feuerwehersatz- und die Brandschutzabgabe. Die kantonale Effektivitäts- und Effizienzanalyse wird auch die kantonal organisierte und an die Feuerwehr Glarus ausgelagerte Schadenwehr (Öl-, Chemie- und Strahlenwehr) überprüfen.

Der Landrat hob die Befreiung von Regierungsrat / Ratsschreiber und Gemeinderäten / Gemeindeschreiber auf und diskutierte Höhe und Ausgestaltung der Brandschutzabgabe. Der bescheidenen Erhöhung wurde zugestimmt, sie auf maximal 1000 Franken auszudehnen um höhere Einkommen stärker zu belasten, klar abgelehnt. Der Landrat beantragt, der so bereinigten Vorlage zuzustimmen.

---



## 1. Ausgangslage

Das Brandschutzgesetz von 1995 wurde 2003 revidiert, als das kantonale Feuerwehrkonzept «Feuerwehr Futura» gesetzgeberisch umzusetzen war. Dieses basierte auf der Konzeption «Feuerwehr 2000plus», mit der die Kantone einheitliche Prinzipien insbesondere für Strukturen und Finanzierung der Feuerwehren festlegten. 2006, 2008 und 2010 erforderten Änderungen anderer Gesetze vorwiegend redaktionelle Anpassungen. Nach zehn Jahren der grundsätzlichen Bewährung erfolgte detaillierte Überprüfung. – Darauf abgestützt verabschiedete die Regierungskonferenz der Feuerwehr Koordination Schweiz die Konzeption «Feuerwehr 2015». Sie dient zielgerichteter und unter den Kantonen abgestimmter Weiterentwicklung der Feuerwehren, und regte zur Prüfung unseres Feuerwehrwesens an. Der Analysebericht «Feuerwehr 2015GL» der Projektgruppe, welcher Vertreter aller Gemeinden und Feuerwehren angehören, zeigt Handlungsbedarf für eine Gesetzesänderung.

## 2. Kernthemen

### 2.1. Verhütung von Elementar- und anderen Schadenereignissen

Das Brandschutzgesetz bezweckt, Personen, Tiere und Sachen sowie die Umwelt vor Feuer-, Elementar- und anderen Schäden zu schützen (Art. 1). Das geltende Recht sieht für die Prävention (Schadenverhütung) nur Massnahmen zur Verhinderung von Feuerschäden vor. Da Vorbeugung immer eine wesentliche Rolle spielt, ist es hierin zu ergänzen: Bei Erstellung, Betrieb und Unterhalt von Gebäuden, Anlagen und Betriebseinrichtungen ist nicht mehr nur auf die Verhütung von Feuerschäden, sondern auch auf jene von Elementar- und anderen Schäden zu achten (Art. 8 Abs. 1). Die Kantonale Sachversicherung (Glarnersach) hat als mit dem Gesetzesvollzug beauftragt, die Bauherrschaften und die Baufachleute auf die Gefahren von Elementar- und anderen Schadenereignissen hinzuweisen und bezüglich Schutzvorkehrungen zu beraten (Art. 9 Abs. 1 Bst. d). Auf die Verankerung weitergehender Kompetenzen, wie Auflagen im Baubewilligungsverfahren und Kontrollen, wird zu Gunsten der Eigenverantwortung verzichtet. Die Befugnis der Glarnersach beschränkt sich auf Objekte, die der obligatorischen Versicherungspflicht unterliegen.

### 2.2. Kaminfegerwesen (Art. 16 ff.)

Das Kaminfegerwesen unterscheidet sich von den Modellen anderer Kantone. Grundsätzlich gibt es drei Modelle: Monopol, Liberalisierung, Zulassung. Dem letzteren steht Glarus am nächsten. Die Anlageeigentümer können einen vom Kanton zugelassenen Kaminfeger wählen, welcher jeweils zur Kontrolle auffordert, oder es sind von der Gemeinde gewählte Gemeindegaminfeger zuständig. Dieses Nebeneinander von frei wählbaren zugelassenen und für ein Gebiet im Monopol tätigen gewählten Kaminfegern ist speziell; letztere gibt es normalerweise nur im Monopolmodell. Da die Gemeindegaminfeger erste Anlaufstelle für die Kontrolle wärmetechnischer Anlagen bleiben und die Behörden jeweils auf sie verweisen, kommt ihnen trotzdem monopolartige Stellung zu. Ihre Aufgabe besteht jedoch rechtlich nur noch darin, sicher zu stellen, dass in ihrem Sprengel alle Anlagen kontrolliert und gereinigt werden. Die Aufsicht über die auf ihrem Gebiet tätigen Kaminfeger obliegt den Gemeinden.

Vorgeschlagen wird das Zulassungsmodell, ergänzt mit der Pflicht einer periodischen Kontrolle. Auf die Wahl eines Gemeindegaminfegers und auf die Gemeinde als Aufsichtsorgan wird verzichtet. Grundsätzlich tragen die Eigentümer die Verantwortung selber. Sie werden von keiner offiziellen Stelle mehr zu Kontrollen bzw. Reinigungen ihrer wärmetechnischen Anlagen aufgefordert. Der Kanton hat die Aufsicht. Er führt periodisch Nachkontrollen durch und ergreift allfällige Massnahmen. Der öffentlichen Sicherheit bzw. dem Verhindern einer Feuersbrunst wird damit ausreichend Rechnung getragen, zumal die Brandgefahren wegen des technischen Fortschritts bei Weitem nicht mehr so hoch wie früher sind. Die Konzentration der Zuständigkeiten beim Kanton und die höhere Eigenverantwortung der Eigentümer ermöglichen administrative Vereinfachungen. Zur Sicherung der Reinigung und Kontrolle an abgelegenen Orten können den zugelassenen Kaminfegern Verpflichtungen und ein Tarif auferlegt werden.

### 2.3. Feuerwehrpflicht (Art. 27 ff.)

Innovationsschübe in der Feuerwehrtechnik, steigende Sicherheitsanforderungen und Anpassungen von Besoldung und Entschädigung Feuerwehrdienstleistender liessen im Feuerwehrwesen die Kosten massiv steigen. Bei jährlichen Kosten von 4,2 Millionen Franken (Betrieb, Investitionen, Abschreibungen) wäre mit einem strukturellen Defizit von rund 600 000 Franken zu rechnen, und der Reservefonds würde 2013 aufgebraucht. Die jährlich zwischen 65 und 315 Franken nach steuerbarem Einkommen abgestufte Feuerwehersatzabgabe ist zu erhöhen. Durchschnittlich beträgt sie pro Person 200 Franken, was bei 11 000 Abgabepflichtigen Einnahmen von 2,2 Millionen Franken bringt. Der Rahmen für die Feuerwehersatzabgabe ist auf

80 bis 400 Franken zu erweitern. An der Abstufung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit wird festgehalten, lediglich die Zuständigkeit vom Landrat auf den Regierungsrat übertragen. Die Tarifierung wird den finanziellen Bedürfnissen des Feuerwehrwesens anzupassen sein. Vorgesehen ist, die Feuerwehersatzabgabe um etwa 20 Prozent auf das schweizerische Mittel von 240 Franken pro Pflichtigen zu erhöhen, was folgende Änderung erfordert:

<i>Steuerbares Einkommen</i> <i>Franken</i>	<i>Abgabe bisher</i> <i>Franken</i>	<i>Abgabe neu</i> <i>Franken</i>
0 – 6 000	65	80
6001 – 12 000	85	100
12 001 – 18 000	105	125
18 001 – 24 000	125	150
24 001 – 30 000	145	175
30 001 – 36 000	165	200
36 001 – 42 000	190	230
42 001 – 48 000	210	250
48 001 – 54 000	230	275
54 001 – 60 000	250	300
60 001 – 66 000	270	325
66 001 – 72 000	295	355
ab 72 001	315	380

Die Anpassung bringt Mehreinnahmen von 500 000 Franken, ohne den Rahmen bis 400 Franken auszunutzen. Die Mehreinnahmen sollen die Finanzierung des Feuerwehrwesens in den nächsten zehn Jahren sichern. Das Maximum von 400 Franken ermöglicht das Reagieren auf Kostensteigerungen, Ausgaben und Teuerung. Bisher konnte der Landrat den Tarif an die Teuerung anpassen, nun setzt der im Gesetz genannte Maximalbetrag die Obergrenze.

Derzeit gibt das Brandschutzgesetz zwar 300 Franken vor, doch erhöhte 2003 der Landrat diesen Betrag auf 315 Franken.

Weitere Einnahmequellen für das Feuerwehrwesen und längere Dauer der Feuerwehpflicht wurden verworfen. 2003 war die Alterslimite von 52 auf 50 Jahre gesenkt worden. Daran ist nach so kurzer Zeit nichts zu ändern, hingegen das Mindestalter an das zivilgesetzliche Mündigkeitsalter von 18 Jahren anzupassen. Dies führt allerdings zu keinen hohen Mehreinnahmen, handelt es sich doch um eine kleine Gruppe mit normalerweise geringem Einkommen. Die Feuerwehpflicht zwischen 18. und 50. Altersjahr entspricht dem landesweiten Mittel. Die Befreiung von ihr ist im Gesetz und nicht in der landrätlichen Verordnung zu regeln. Gleiches gilt für die Praxis, nach der in ungetrennter Ehe oder in ungetrennter Partnerschaft lebende Personen aufgrund des gemeinsamen steuerbaren Einkommens veranlagt werden und die Feuerwehersatzabgabepflicht für beide wegfällt, wenn die ältere Person das 50. Altersjahr beendet hat.

Geprüft wurde eine höhere Brandschutzabgabe. Sie beträgt 10 Rappen (für Hotels und industrielle Gebäude) bzw. 15 Rappen (für alle übrigen Gebäude) je 1000 Franken Versicherungswert, was Einnahmen von 1,1 Millionen Franken entspricht. Sie liegt damit schweizweit betrachtet im oberen Bereich und trifft alle Gebäudeeigentümer, auch jene, die Feuerwehdienst leisten. Von einer Erhöhung ist somit abzusehen. – Weitere geringe Einnahmen ergeben sich aus Einsatzkosten, Feuerwehbussen, Finanzerträgen und Beiträgen der Privatversicherer, die aber das Bundesrecht vorgibt. Zusätzliche Mittel für das Feuerwehrwesen sind daher ausschliesslich über die Feuerwehersatzabgabe zu erreichen.

#### 2.4. Weitere Themen

Gemäss kantonalem Umweltschutzgesetz ist der Kanton für die Öl-, Chemie- und Strahlenweh (Schadenweh) zuständig. Eine betriebliche Organisation unterhält er hierfür nicht. Mittels Verordnung ist die Öl- und Chemieweh der Feuerweh Glarus übertragen. Bezüglich Strahlenweh besteht eine Zusammenarbeit mit Schutz und Rettung Zürich (Berufsfeuerweh der Stadt Zürich). Der Kanton finanziert, berät und beaufsichtigt. Dafür zuständig ist die im Departement Bau und Umwelt eingegliederte Abteilung Umweltschutz und Energie. Bei Einsätzen und bei der Mittelbeschaffung bestehen im Bereich der Öl- und Chemieweh zwar umständliche Zuständigkeiten: Kanton (Finanzierung, Aufsicht usw.), Gemeinden (Feuerwehren), Feuerwehinspektorat (Koordination, Aufsicht usw.), doch klappt die Zusammenarbeit gut. Die laufende Effektivitäts- und Effizienzanalyse wird sie jedoch auf Optimierungspotenzial und Kostenverteilung prüfen. Die Konzentrierung der Zuständigkeit bei der Schadenweh durch deren Überführung in die Feuerwehorganisation entlastete den Kanton, da ihm im Bereich der Schadenweh keine Aufgaben mehr zufließen.

Kantonalisierung und Finanzierung des Feuerwehrwesens wurden geprüft, aber am bisherigen Zustand will einhellig festgehalten werden. Das Feuerwehrwesen bleibt Gemeindeaufgabe. Das Finanzierungsmodell von 2003 lässt ebenfalls keinen Änderungsbedarf erkennen. Die damit gemachten Erfahrungen sind positiv. Von einer erneuten Änderung dieses komplexen Bereichs ist abzusehen.

### 3. Regelungssystematik

Die Grundzüge des Brandschutz- und Feuerwesens sind in einem formellen Gesetz zu verankern. Die Normierung auf tieferer Stufe fällt ausser Betracht. Zum Brandschutzgesetz gibt es acht Verordnungen, wovon eine vom Landrat. Diese regelt in elf Artikeln Befreiung von der Feuerwehrlpflicht, Feuerwehrlersatzabgabe und Brandschutzabgabe. Der geringe Regelungsinhalt wird fast gänzlich in das Brandschutzgesetz überführt, was zur Verwesentlichung beiträgt, da sämtliche zentralen Bestimmungen in einem Erlass untergebracht sind. Zudem stellt die Befreiung von der Feuerwehrlpflicht eine so wichtige, allgemeine Regelung dar, dass die Landsgemeinde über sie befinden soll. Entsprechendes gilt für die Grundsätze der Brandschutz- und der Feuerwehrlersatzabgabe samt Tarifierung nach steuerbarem Einkommen.

Die sieben regierungsrätlichen Verordnungen sind teils zu detailliert und technisch. Deshalb soll der Regierungsrat kompetent sein, das Fachspezifische wie Einzelheiten bezüglich Kaminfegerwesen, Brandschutzkontrollen und Feuerwehrlwesen dem Verwaltungsrat der Glarnersach zu übertragen. Die umschriebene Delegationsmöglichkeit gibt die Regelungskompetenz einem der Sache nahen Gremium und erlaubt schnelles Reagieren auf sich wandelnde Voraussetzungen, und die Vollzugsverordnungen können zu einer einzigen zusammengefasst werden. – Der Verwaltungsrat der Glarnersach besitzt bereits eine entsprechende Befugnis im Bereich der Sach- und Gebäudeversicherung. Letztere ist eine ausgelagerte Verwaltungseinheit in der Form einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt. Strategisches Leitungsorgan ist der Verwaltungsrat. Regierungsrat und Landrat fungieren vor allem als Oberaufsichtsbehörden. Öffentlich-rechtliche Anstalten erfüllen die ihr vom Gesetz übertragenen Aufgaben mit grosser Autonomie. Dem Verwaltungsrat sind deshalb auf den fachtechnischen Bereich beschränkte Regelungsbefugnisse einzuräumen. Dies ergibt folgende Regelungssystematik:

- *Brandschutzgesetz*; Delegation Ausführungsbestimmungen an den Regierungsrat mit Delegationsmöglichkeit an den Verwaltungsrat der Glarnersach im Bereich technische / fachspezifische Bestimmungen;
- *Verordnung Regierungsrat*; Delegationsmöglichkeit an den Verwaltungsrat für technische / fachspezifische Fragen;
- *Reglemente der Glarnersach*; Bestimmungen technischer / fachspezifischer Art.

Abzusehen ist von zwei Gesetzeserlassen, aufgeteilt in Prävention (Brandschutz) und Intervention (Feuerwehr). Es führte dies zu mehr Einzelerlassen auf Verordnungsebene. Brandschutz und Feuerwehr lassen sich nicht gänzlich getrennt betrachten, und für beide bestehen fast deckungsgleiche Zuständigkeiten. Eine Trennung erschwerte die Rechtsfindung.

### 4. Form der Revision

Der Anpassungsbedarf betrifft nur eine beschränkte Zahl von Bestimmungen. Der Vergleich mit Gesetzen anderer Kantone belegt, dass Umfang und Inhalt des Brandschutzgesetzes zeitgemäss, zweckmässig und ausreichend sind. Eine Totalrevision drängt sich nicht auf.

Das Gesetz von 1995 wurde 2003 revidiert. Eine weitere Teilrevision genügt. Prävention (Brandschutz, Kaminfegerwesen) und Intervention sollen in einem einzigen Erlass geregelt bleiben.

### 5. Finanzielle Auswirkungen

Die Änderungen wirken sich teils finanziell aus. Die Erhöhung der Feuerwehrlpflichtersatzabgabe belastet die keinen Feuerwehrldienst leistenden Personen. Bei der Glarnersach ist mit weiterem administrativem Aufwand bezüglich Prävention und Kaminfegerwesen zu rechnen, welches letzteres mit den vorhandenen Ressourcen bewältigt werden will. Hingegen ist von personellem Mehrbedarf für die präventiven Tätigkeiten im Objektschutz gegen Naturgefahren auszugehen. Der Umfang ist schwierig abzuschätzen. Er dürfte bei 50 bis 100 Stellenprozent liegen. – Demgegenüber entlastet die Neuregelung des Kaminfegerwesens die Gemeinden.

### 6. Vorgehen

Die Vorlage wurde von einer breit abgestützten Arbeitsgruppe ausgearbeitet: Vertretungen des Departements Sicherheit und Justiz, der Glarnersach, der Abteilung Umweltschutz und Energie, der Gemeinden, der Feuerwehrlkommandanten sowie dem Präsidenten des Glarner Kaminfegermeisterverbandes. Die Arbeitsgruppe konnte sich für die Feststellung des Handlungsbedarfes bei der Schadenbekämpfung auf das Vorprojekt «Feuerwehr 2015GL» abstützen.

## 7. Vernehmlassung

Der Regierungsrat verabschiedete im Juni 2012 den Entwurf für die Teilrevision zuhanden einer breiten internen und externen Vernehmlassung, an der sich alle Parteien, Gemeinden und interessierte Stellen beteiligten.

Praktisch alle Vernehmlassungsadressaten befürworten die Liberalisierung des Kaminfegerwesens. Gefordert wird lediglich genaues Durchführen der Kontrollen und umfassende Information der Hauseigentümer über ihre Pflichten. Der technische Fortschritt insbesondere bei Öl- und Gas-, zunehmend aber auch bei Holzheizungen lässt es zu, die Reinigungspflicht in die Eigenverantwortung der Betreibenden zu legen. Die modernen Öl- und Gasfeuerungen melden schon bei geringer Verschmutzung eine Störung, die den Beizug von Fachpersonen erfordert. Verschmutzungen, die den Brandschutz gefährden, sind selten geworden. Holzzentralfeuerungen und moderne Cheminéeanlagen besitzen eine Computersteuerung und sind gegenüber früher viel sicherer. Die Glarnersach wird die Hauseigentümer regelmässig über ihre Pflichten informieren. Sodann erfolgen periodische Kontrollen vor Ort, mit denen jede Anlage in brandschutztechnisch erforderlichen Abständen geprüft wird. Die Kaminfeger unterliegen einer Meldepflicht an die Glarnersach, insbesondere bei säumigen Hauseigentümern. Der Brandschutz erweist sich damit als in genügender Weise sichergestellt. Weitere staatliche Massnahmen, wie eine dichtere bzw. lückenlose Kontrolle der Reinigung oder sogar eine Monopolisierung sind nicht notwendig. Ausserkantonale Kaminfeger sollen nur zugelassen werden, wenn der Sitz- bzw. Wohnsitzkanton Gegenrecht hält. Die hiesigen Kaminfeger werden dadurch vor unfairen Wettbewerbsbedingungen geschützt. Der Regierungsrat erlässt die weiteren Einzelheiten hinsichtlich der Zulassungsbedingungen. Diese betreffen nicht nur die fachlichen, sondern auch die übrigen Voraussetzungen.

Gewünscht wurde, die Kosten bzw. Ansätze für die Kaminfegertätigkeit in abgelegenen Orten genauer zu definieren oder den geschlossenen Siedlungen (Dörfern) gleichzustellen (Art. 17 Abs. 3). In die Preisgestaltung soll grundsätzlich erst eingegriffen werden, wenn es zu Missständen kommt. Der Regierungsrat kann die Zulassung mit der Auflage verbinden, auch in abgelegenen Gebieten zu verhältnismässigen Kosten die Arbeiten zu verrichten, und Richttarife erlassen (Art. 17 Abs. 4). Als Korrektiv für ungehörige Auswirkungen des Wettbewerbs erweist sich dies als angemessen. Weitere Regulierung auf formell-gesetzlicher Ebene ist unnötig.

Feuerwehrpflicht schon ab 18 Jahren wurde teilweise abgelehnt. Sie solle wie bisher erst nach Vollendung des 20. Altersjahres einsetzen. Eine Herabsetzung zöge viele Mutationen nach sich, da mit 18 viele noch in der Berufsausbildung seien und anschliessend wegzögen. – Da dies aber auch auf die Feuerwehrpflicht ab 20 zutrifft, wird an der Herabsetzung auf das normale zivilgesetzliche Mündigkeitsalter festgehalten (Art. 27 Abs. 1).

Auch jegliches Ändern der Feuerwehersatzabgaben war abgelehnt worden (Art. 30). – Die Notwendigkeit der Erhöhung ist eingehend dargelegt. Sie hebt den durchschnittlichen Betrag von 200 auf 240 Franken pro Pflichtigen auf das gesamtschweizerische Mittel. Davon ist nicht abzuweichen.

## 8. Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

### *Artikel 1; Zweck*

Das Regeln von Ausgestaltung und Finanzierung der Feuerwehren ist wichtiger Inhalt des Brandschutzgesetzes. Dies ist im Zweckartikel zu erwähnen. Die Feuerwehren erfüllen teilweise gestützt auf Spezialrecht bzw. Vereinbarungen Aufgaben der Öl-, Chemie- und Strahlenwehr sowie der Waldbrandbekämpfung. Der Feuerwehr kommt somit faktisch die Funktion einer allgemeinen Schadenwehr zu. Unter den «anderen Schadenereignissen» sind daher Naturgefahren bzw. -katastrophen zu verstehen, die nicht unter den Begriff der Elementarereignisse fallen (Erdbeben) sowie Strassenrettung usw.

### *Artikel 3; Übertragung der Aufgaben des Kantons an die Kantonale Sachversicherung (Glarnersach)*

Die Aufgaben des Kantons im Brandschutz- und Feuerwehrwesen werden bzw. bleiben der Glarnersach übertragen. Die Bezeichnung «Fachstelle für Brandschutz und Feuerwehr» wird jedoch nicht mehr verwendet. Die Verankerung der Zuständigkeit einer internen Verwaltungsabteilung auf Gesetzesstufe ist nicht zweckmässig. Indem die Aufgabenerfüllung direkt an die Glarnersach geht, erfolgt ein weniger tiefer Eingriff in deren Organisationsbefugnisse. Sie kann so selber bestimmen, wie sie die Aufgaben des Brandschutzes und der Feuerwehr intern organisiert und bezeichnet. «Fachstelle für Brandschutz und Feuerwehr» ist zu ersetzen durch «Glarnersach» (Art. 3, 4, 9, 14, 15, 17, 18, 23, 30, 37, 39, 40, 41, 45, 47, 49).

### *Artikel 8; Brandschutzvorschriften*

Die Vorsorge betreffend Elementar- und anderen Schäden ist bei Erstellung von Gebäuden usw. neben der Verhütung von Feuerschäden ebenfalls zu beachten (s. Ziff. 2.1.). Das sehr unbestimmte «bestmöglich» wird gestrichen (Abs. 1). Die Pflichten sind ausreichend aufgeführt. Die Landsgemeinde 2000 beschloss den

Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse. Dessen Interkantonales Organ kann für die Kantone verbindliche Vorschriften bezüglich Anforderungen an Bauwerke erlassen. Es hat die Brandschutzvorschriften der Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen (VKF) für verbindlich erklärt und per 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt, worauf (deklaratorisch) verwiesen wird (Abs. 2). Angepasst wurde die Sachüberschrift. «Brandschutzvorschriften» erweist sich als treffender.

Der Inhalt des bisherigen Artikels 11, der dem Regierungsrat die Kompetenz einräumt, allgemein anerkannte Richtlinien für verbindlich zu erklären, wird überführt (Abs. 3). Die bisherigen Artikel 10 und 11 lassen sich damit aufheben.

#### *Artikel 9; Zuständigkeit der Glarnersach*

Der Titel korrespondiert mit der Zuständigkeit der Gemeinden (Art. 6). Zusätzlich wird eine Grundlage geschaffen für Massnahmen (inkl. Aussprechen von Verboten) bei besonderen Gefahren (Trockenheit, Wasserknappheit, Veranstaltungen mit erhöhter Brandgefahr; Abs. 2). Aufgaben der Glarnersach sind zudem Zulassung und Beaufsichtigung der Kaminfeger (Abs. 1 Bst. f), Hinweise, Beratung und Empfehlungen an Bauherrschaften und Baufachleute nicht nur bezüglich Feuergefahr sondern auch betreffend Elementar- und anderen möglichen Schadenereignissen (Abs. 1 Bst. d; s. Ziff. 2.1.).

#### *Artikel 12; Grundsatz Brandschutzkontrollen*

Die Kontrolltätigkeit beschränkte sich auf Bauten. Sie wird entsprechend dem Aufgabenkatalog der Glarnersach (Art. 9 Abs. 1 Bst. b) auf «Anlagen und Einrichtungen» ausgedehnt.

#### *Artikel 16; Grundsatz Kaminfegerdienst*

Die Eigentümer werden von keiner offiziellen Stelle mehr zu Kontrolle bzw. Reinigung ihrer wärmetechnischen Anlagen und der Mängelbehebung aufgefordert. Sie haben hierfür selber periodisch und vorschriftsgemäss zu sorgen. Artikel 20 kann damit aufgehoben werden. Die Brandschutzvorschriften der VKF definieren, was unter «wärmetechnische Anlagen» fällt.

#### *Artikel 17; Zulassung Kaminfegerdienst*

Es gibt keine Gemeindekaminfeger mehr. Die Kaminfegertätigkeit bedarf aber nach wie vor der Zulassung (Bewilligung). Deren Erteilung erfolgt durch die Glarnersach (Abs. 1). Die Zulassung kann mit Auflagen verbunden werden, insbesondere mit der Pflicht im ganzen Kanton die Kontroll- und Reinigungsarbeiten auszuführen (Abs. 3). Für die Kaminfegertätigkeit wird neben einer höheren Fachprüfung und Kenntnissen der Brandschutzvorschriften eine ausreichende Betriebshaftpflichtversicherung und bei ausserkantonalen Kaminfeuern ein Gegenrecht vorausgesetzt (Abs. 2). Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der Bewilligungserteilung. Er kann Richttarife einführen (Abs. 4; s. Ziff. 2.2.).

#### *Artikel 18; Dokumentations-, Melde- und Mitwirkungspflichten Kaminfeger*

Die Kaminfeger haben ihre Tätigkeit zu dokumentieren und Mängel den Eigentümern und der Glarnersach zu melden (Abs. 1 und 2). Die Prüfung, ob die Kontrollen der wärmetechnischen Anlagen von den Eigentümern vorgenommen worden sind, soll sich nicht auf Stichproben beschränken, sondern periodisch erfolgen. In regelmässigen, brandschutztechnisch erforderlichen Abständen wird bei jedem Eigentümer eine Kontrolle durchgeführt. Die Glarnersach prüft periodisch, ob Kontrolle und Reinigung erfolgten (Abs. 3). Damit die Kontrollorgane auch effizient arbeiten können, wird festgehalten, dass ihnen Zutritt zu gewähren ist (Abs. 4).

#### *Artikel 19; Entzug der Zulassung zur Kaminfegertätigkeit*

Die Zulassung zur Ausübung der Kaminfegertätigkeit kann entzogen werden, wenn gegen einschlägige Bestimmungen und Verhaltensregeln verstossen wird, die mit dem Kaminfegerdienst nicht vereinbar sind.

#### *Artikel 24; Betrieb und Organisation der Feuerwehren*

Der Kanton erlässt in Zusammenarbeit mit den Gemeinden weiterhin die näheren Vorschriften über den Betrieb und die Organisation der Feuerwehren. Geändert wird lediglich der Ausdruck «Feuerwehrrglement». Sämtliche Ausführungsbestimmungen können in einem einzigen Verordnungserlass geregelt werden (s. Ziff. 3.).

#### *Artikel 27; Feuerwehrpflicht*

Die Feuerwehrpflicht beginnt mit dem vollendeten 18. Altersjahr (Abs. 1). Die Befreiung wird auf Gesetzesstufe verankert und enger gefasst; bisher regelte dies die landrätliche Verordnung. Die Gründe für grundsätzliche Befreiung sind genannt (Abs. 2). Auf schriftliches Gesuch hin kann das Feuerwehrrinspektorat in begründeten Ausnahmefällen (Invalidität, regelmässige Wahrnehmung amtlicher Aufgaben bei Feuerwehreinsätzen usw.) von der Feuerwehrpflicht befreien (Abs. 3), was bisheriger Regelung entspricht.



*Artikel 28; Erfüllung der Feuerwehrpflicht*

Die Feuerwehrpflicht wird erfüllt durch die Leistung von Feuerwehr- oder Samariterdienst in einer Gemeinde, Regional- oder Stützpunktfeuerwehr oder durch die Entrichtung einer jährlichen Ersatzabgabe.

*Artikel 30; Feuerwehrrersatzabgabe*

Die Abgabe beträgt neu mindestens 80 und maximal 400 Franken pro Jahr. Von der Feuerwehrpflicht befreite Personen haben keine Abgabe zu leisten (Abs. 1). Bei Ehepartnern und eingetragenen Partnern, die zusammenleben, wird die Abgabe aufgrund des gemeinsamen steuerbaren Einkommens erhoben (Abs. 3). Vollendet ein Ehegatte bzw. Partner das 50. Altersjahr, fällt die Ersatzabgabe für beide weg (Abs. 4). Der Regierungsrat erlässt einen nach Massgabe des steuerbaren Einkommens gestaffelten Tarif und regelt den Bezug (Abs. 2 und 5). Auf eine Delegation der Kompetenz an den Land- oder Regierungsrat auf Anpassung an die Teuerung, wird verzichtet (s. Ziff. 2.3.).

*Artikel 37; Grundsatz Finanzierung*

Für die Bereiche Schadenverhütung (Prävention) und Schadenbekämpfung (Intervention / Feuerwehr) wird die separate Rechnungsführung gesetzlich verankert. In der Praxis ist dies umgesetzt, obwohl vom Gesetz nicht ausdrücklich vorgesehen.

*Artikel 40; Brandschutzabgabe*

Die Bestimmung der Brandschutzabgabe wird auf Gesetzesstufe geregelt. Bisher lag die Kompetenz beim Landrat. An der Höhe der Brandschutzabgabe erfolgt keine Änderung, da diese landesweit betrachtet im oberen Bereich liegt (s. Ziff. 2.3.). Zuständig für den Einzug bleibt die Glarnersach. Ihr Verwaltungsrat legt die Anteile für die Schadenverhütung (Prävention) und die Schadenbekämpfung (Intervention / Feuerwehr) fest.

*Artikel 42; Einsatzkosten*

Bisher gingen die Einsatzkosten bei Bränden, in denen kein Verursacher ermittelt werden konnte, zu Lasten der Feuerwehr bzw. der Gemeinde (z. B. Brände abgestellter Fahrzeuge). Diese Kosten sollen nicht mehr einfach der Allgemeinheit überbürdet werden, sondern grundsätzlich vom Sachherr zu bezahlen sein. In Härtefällen, wenn z. B. eine finanzielle Notlage entsteht, kann die Kostenpflicht ermässigt oder erlassen werden.

*Artikel 49; Vollzugsbestimmungen*

Der Regierungsrat kann dem Verwaltungsrat der Glarnersach in Ergänzung zu den von ihm erlassenen Vollzugsbestimmungen die Regelung fachtechnischer Bereiche übertragen (s. Ziff. 3.).

*Artikel 49a, Übergangsbestimmungen (neu)*

Die Regelung, wie bestehende Bauten den neuen Vorschriften anzupassen sind (Abs. 1 und 2), entspricht inhaltlich der bisherigen. Entsprechendes gilt für die Befreiung von der Feuerwehrpflicht (Abs. 3). Hängige Verfahren sind nach altem Recht abzuschliessen (Abs. 4). Die nach bisherigem Recht zugelassenen Kaminfeger erhalten ohne Antrag eine Bewilligung nach neuem Recht (Abs. 5). Weitergehender Vertrauensschutz (z. B. Inkraftsetzung der Änderung erst nach Amtszeitablauf) ist weder erforderlich noch gerechtfertigt; zahlreiche Gemeindekaminfeger besitzen einen festen Kundenstamm und damit bereits einen Startvorteil. Mit wesentlichen Einbussen aufgrund der Liberalisierung ist nicht zu rechnen.

*Aufhebung bisherigen Rechts und Inkrafttreten*

Die landrätliche Verordnung vom 26. November 2003 zum Brandschutzgesetz wird mit dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung per 1. Januar 2014 aufgehoben. Damit besteht ausreichend Zeit, um das Ausführungsrecht zu erlassen.

**9. Beratung der Vorlage im Landrat****9.1. Landrätliche Kommission**

Die Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Vorsitz von Landrat Mathias Zopfi, Engi / Glarus Süd, war mit der Vorberatung der Vorlage zuhanden des Landrates betraut. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Die Kommission liess sich, da mit ihr eine moderate Erhöhung der Brandschutzabgabe verbunden ist, vorerst über die finanziellen Konsequenzen orientieren.

Der jährliche Ertrag beträgt 3,64 Millionen Franken:

<i>Mittelherkunft Feuerwehren</i>	<i>Betrag in Franken</i>
Feuerwehersatzabgabe	2 200 000
Brandschutzabgabe	1 100 000
Versicherungsbeiträge	140 000
Diverse Einnahmen	200 000
Total Einnahmen	3 640 000

Der jährliche Aufwand beträgt 4,285 Millionen Franken (Betrieb, Investitionen, Abschreibungen):

<i>Mittelverwendung Feuerwehren</i>	<i>Betrag in Franken</i>
Betriebskosten alle Feuerwehren (2005 bis 2010)	2 175 000
Feuerwehmagazine (Abschreibung 33 Jahre)	450 000
Fahrzeuge (Abschreibung 15 Jahre)	660 000
Geräte (Abschreibung 10 Jahre)	95 000
Persönliche Ausrüstung (Abschreibung 10 Jahre)	160 000
Kantonale Feuerwehrmittel	215 000
Feuerwehrinspektorat	530 000
Total Ausgaben	4 285 000

Dies ergibt ein strukturelles Defizit von rund 600 000 Franken. Der Reservefonds weist noch Mittel für 2013 auf, danach ist er aufgebraucht. – Die Erhöhung der Feuerwehersatzabgabe bringe Mehreinnahmen von knapp einer halben Million Franken. Damit könne die Finanzierung des Feuerwehrwesens in den nächsten zehn Jahren ausreichend sichergestellt werden. – Die Kommission unterstützte daher die Erhöhung der Feuerwehersatzabgabe.

Diskutiert wurden Feuerwehpflicht und Befreiung davon. Die Angleichung an das ordentliche Mündigkeitsalter von 18 Jahren führe nicht zu unverhältnismässigem Administrativaufwand, da viele Wohnsitzwechsel innerhalb des Kantons stattfänden und so die Feuerwehrausbildung weiterhin genutzt werden könne. Zudem seien häufig auch Personen im 20. Altersjahr noch in Ausbildung, weshalb das gleiche Risiko des Wegzugs bestehe. Hingegen stelle die Befreiung der Regierungs- und Gemeinderäte inkl. deren Schreiber ein überholtes Privileg dar; deren Befreiung sei aufzuheben. Daneben beantragte die Kommission noch sprachliche Anpassungen und Zustimmung zur Vorlage mit diesen Änderungen.

## 9.2. Landrat

Im Landrat blieb Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. Es wurde auf das von Kanton, Gemeinden und Feuerwehr gemeinsam ausgearbeitete Projekt «Feuerwehr 2015GL» verwiesen, das bezüglich Finanzierung und Zuständigkeiten Handlungsbedarf aufzeige und ein strukturelles Jahresdefizit voraussage. Die Vorlage antworte auf richtige Weise. Sie vereinfache die Regelungssystematik, passe Feuerwehersatzabgabe und -pflichten an, liberalisiere das Kaminfegerwesen und verankere die Prävention im Elementarschadenbereich; so sei man für die Zukunft gut gerüstet.

In der Detailberatung wurde die Befreiung von Regierungsrat / Ratsschreiber und Gemeinderäten/-schreiber diskutiert. 2002 seien zehnmal mehr Gemeinderäte und zwei Regierungsmitglieder mehr von der Feuerwehpflicht ausgenommen gewesen, und trotz des damals extremen Spardrucks deren Befreiung nicht in Frage gestellt worden. Es handle sich keineswegs um ein überholtes Privileg. Die Erwähnten müssten im Notfall nicht über praktische Details Bescheid wissen, sondern hätten in Führungsstäben zu Gunsten der Sicherheit vorzuplanen, wie Katastrophen verhindert oder eingeschränkt werden könnten und im Notfall vor Ort präsent zu sein, sich ein Bild zu machen, zu motivieren und zu entscheiden. Die Ratsmehrheit aber erachtete die Mehrbelastung als verkraftbar und das Privileg für überholt. Es seien nicht alle Gemeinderäte in die Feuerwehr eingebunden. Zudem könnten Personen befreit werden, die bei Feuerwehreinsätzen eine amtliche Tätigkeit, z. B. in Führungsstäben, auszuführen haben.

Ebenfalls diskutiert wurden Höhe und Ausgestaltung des Tarifs für die Ersatzabgabe. Ein Antrag, den Minimaltarif auf 60 Franken zu senken und den Maximaltarif auf 1000 Franken zu erhöhen, um den Mittelstand zu ent- und besser Verdienende stärker zu belasten, wurde klar abgelehnt. Es handle sich um keine Steuer, sondern um eine Ersatzabgabe. Grosse Unterschiede seien nicht sinnvoll, zumal man damit beträchtlich vom schweizerischen Mittel abweiche.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde der Vorlage mit den von der vorberatenden Kommission vorgenommenen Änderungen zur Annahme.

## 10. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

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

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2013)

#### I.

GS V C/1/1, Gesetz über den Brandschutz und die Feuerwehr (Brand-  
schutzgesetz) vom 7. Mai 1995 (Stand 1. Juli 2011), wird wie folgt geändert:

#### Art. 1 Abs. 1 (geändert)

<sup>1</sup> Dieses Gesetz bezweckt, Menschen, Tiere, Sachen und Umwelt vor Feuer-,  
Elementar- und anderen Schadenereignissen zu schützen sowie das Feuer-  
wehwesen zu regeln.

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

*Übertragung der Aufgaben des Kantons an die Kantonale Sachversiche-  
rung (Glarnersach) (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Für die Erfüllung der Aufgaben des Kantons gemäss diesem Gesetz ist die  
Glarnersach zuständig.

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

#### Art. 4 Abs. 1 (geändert)

<sup>1</sup> Die Glarnersach sorgt zusammen mit den Gemeinden dafür, dass eine  
wirksame Schadenverhütung und -bekämpfung gewährleistet ist.

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

*Brandschutzvorschriften (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Gebäude, Anlagen und Betriebseinrichtungen sind so zu erstellen, zu  
betreiben und zu unterhalten, dass Feuer-, Elementar- und andere Schaden-  
ereignisse verhütet werden, wobei die Sicherheit von Mensch und Tier in  
erster Linie zu gewährleisten ist.

<sup>2</sup> Es gelten die Vorschriften, die durch das Interkantonale Organ zum Abbau  
technischer Handelshemmnisse für verbindlich erklärt worden sind.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat kann weitere allgemein anerkannte technische Richt-  
linien auf dem Gebiet der Verhütung von Feuer-, Elementar- und anderen  
Schadenereignissen für verbindlich erklären und zusätzliche Regelungen er-  
lassen.

#### Art. 9 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu)

*Zuständigkeit der Glarnersach (Sachüberschrift geändert)*

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

*d. (geändert)* Beratung von Bauherrschaft und Baufachleuten in Belangen  
der Verhütung von Feuer-, Elementar- und anderen Schadenereignissen  
sowie die Erteilung von Empfehlungen;

*f. (neu)* Erteilung der Zulassung für die Kaminfeger und deren Beaufsichti-  
gung.

<sup>2</sup> Besteht bei Trockenheit oder Wasserknappheit bzw. bei Veranstaltungen  
die Möglichkeit erhöhter Brandgefahr, ordnet die Glarnersach die erforderli-  
chen Massnahmen an; sie kann Verbote aussprechen.

#### Art. 10

*Aufgehoben.*

**Art. 11**

*Aufgehoben.*

**Art. 12 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Zur Gewährleistung der Feuersicherheit werden bei neuen und bestehenden Gebäuden, Anlagen und Einrichtungen Kontrollen durchgeführt.

**Art. 14 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Glarnersach ist für die Brandschutzkontrolle zuständig.

**Art. 15 Abs. 4 (geändert)**

<sup>4</sup> Bei nicht fristgerecht behobenen Mängeln trifft die Glarnersach zulasten des Eigentümers die notwendigen Massnahmen.

**Art. 16 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (aufgehoben)**

*Grundsatz (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Die Eigentümer von wärmetechnischen Anlagen sorgen periodisch für deren fachgerechte und vorschriftsgemässe Kontrolle und Reinigung. Sie haben festgestellte Brandschutzmängel beheben zu lassen.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat erlässt die für die Kontrolle und Reinigung erforderlichen Regelungen, insbesondere legt er die Kontroll- und Reinigungsintervalle fest.

a. *Aufgehoben.*

b. *Aufgehoben.*

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

**Art. 17 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (geändert)**

*Zulassung (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Die Ausübung der Kaminfegertätigkeit bedarf der Zulassung (Bewilligung) durch die Glarnersach; diese führt eine öffentliche Liste über die zugelassenen Kaminfeger.

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

a. (*neu*) höhere Fachprüfung;

b. (*neu*) ausreichende Berufshaftpflichtversicherung;

c. (*neu*) Kenntnisse der Brandschutzvorschriften;

d. (*neu*) Gegenrecht des betreffenden Kantons bei ausserkantonalen Gesuchstellenden.

<sup>3</sup> Die Zulassung kann mit Auflagen verbunden werden, insbesondere mit der Pflicht, die Kontroll- und Reinigungsarbeiten im ganzen Kanton, auch in abgelegenen Gebieten, zu verhältnismässigen Kosten auszuführen.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat legt die für die Zulassungserteilung erforderlichen Voraussetzungen im Einzelnen fest und regelt die Anerkennung von ausserkantonalen Fähigkeitsausweisen bzw. Berufszulassungen. Er kann Richttarife für die Kaminfegertätigkeit festlegen.

**Art. 18 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (geändert)**

*Dokumentations-, Melde- und Mitwirkungspflichten (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Die Kaminfeger haben zuhanden der Glarnersach die von ihnen durchgeführten Kontroll- und Reinigungstätigkeiten zu dokumentieren.

<sup>2</sup> Festgestellte Brandschutzmängel melden die Kaminfeger unverzüglich schriftlich der Glarnersach und den Eigentümern. Die Behebung der Mängel erfolgt gemäss Artikel 15.

<sup>3</sup> Die Glarnersach prüft periodisch, ob die vorschriftsgemässe Kontrolle der wärmetechnischen Anlagen erfolgt ist.

<sup>4</sup> Die Eigentümer bzw. Nutzer von wärmetechnischen Anlagen haben für die Kontrolle Zutritt zu gewähren.

**Art. 19 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben)***Entzug der Zulassung (Sachüberschrift geändert)*

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

- a. (neu) gegen Berufspflichten verstösst oder brandschutzrechtliche Bestimmungen verletzt;
- b. (neu) die berufliche Stellung missbräuchlich ausnützt oder Handlungen vornimmt, die mit dem Kaminfegerdienst unvereinbar sind.

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

**Art. 20**

*Aufgehoben.*

**Art. 23 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Glarnersach kann öffentlichen und privaten Betrieben gestatten oder sie bei erheblicher Brandgefahr auch verpflichten, auf eigene Kosten eine Feuerwehr zu unterhalten.

**Art. 24 Abs. 1 (geändert)***Betrieb und Organisation (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat erlässt in Zusammenarbeit mit den Gemeinden nähere Vorschriften über den Betrieb und die Organisation der Feuerwehren, insbesondere regelt er

*Aufzählung unverändert.*

**Art. 27 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)**

<sup>1</sup> Die Feuerwehrpflicht besteht für Frauen und Männer am Wohnsitz. Sie beginnt am 1. Januar des Jahres, in welchem das 18. Altersjahr vollendet wird und dauert bis zum 31. Dezember des Jahres, in welchem das 50. Altersjahr vollendet wird.

<sup>2</sup> Von der Feuerwehrpflicht im Sinne von Absatz 1 sind befreit:

- a. (neu) Personen, die mit jemandem in ungetrennter Ehe oder in ungetrennter eingetragener Partnerschaft leben, der Feuerwehr- oder Samariterdienst in einer Feuerwehr leistet;
- b. (neu) Alleinerziehende mit Kindern bis zum erfüllten 14. Altersjahr.

<sup>3</sup> Das Feuerwehriinspektorat befreit in begründeten Ausnahmefällen von der Feuerwehrpflicht im Sinne von Absatz 1 sodann weitere Personen, insbesondere solche:

- a. die bei Feuerwehreinsätzen eine amtliche Tätigkeit auszuführen haben;
- b. behinderungsbedingt dienstuntauglich sind.

**Art. 28 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Feuerwehrpflicht wird erfüllt durch die Leistung von Feuerwehr- oder Samariterdienst in einer Gemeinde-, Regional- oder Stützpunktfeuerwehr oder durch die Entrichtung einer jährlichen Ersatzabgabe.

a. *Aufgehoben.*

b. *Aufgehoben.*

c. *Aufgehoben.*

**Art. 30 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu), Abs. 5 (neu)**

<sup>1</sup> Die Feuerwehersatzabgabe beträgt mindestens 80 Franken und höchstens 400 Franken pro pflichtige Person und Jahr; befreite Personen haben keine Feuerwehersatzabgabe zu entrichten.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat erlässt einen nach Massgabe des steuerbaren Einkommens gestaffelten Tarif.

<sup>3</sup> Bei in ungetrennter Ehe oder in ungetrennter Partnerschaft lebenden Personen wird die Abgabe aufgrund des gemeinsamen steuerbaren Einkommens zusammen erhoben.



<sup>4</sup> Vollendet die ältere der in ungetrennter Ehe oder in ungetrennter Partnerschaft lebenden Personen das 50. Altersjahr, fällt die Abgabe für beide Personen weg.

<sup>5</sup> Der Regierungsrat regelt den Bezug der Abgabe und deren Überweisung an die Gemeinden und die Glarnersach gemäss dem nach Artikel 39 festzulegenden Schlüssel. Er bezeichnet insbesondere die hierfür zuständigen Verwaltungsbehörden.

**Art. 37 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Für die Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss diesem Gesetz führt die Glarnersach je eine separate Rechnung für den Bereich Schadenverhütung (Prävention) und Schadenbekämpfung (Intervention/Feuerwehr).

**Art. 39 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Feuerwehersatzabgabe wird auf die Feuerwehren und die Glarnersach aufgeteilt.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat legt aufgrund der jeweiligen Finanzsituation im Feuerwehrwesen die Aufteilung der Feuerwehersatzabgabe jährlich fest. Der Anteil für die Glarnersach beträgt zwischen 25 und 50 Prozent.

**Art. 40 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (neu)**

<sup>1</sup> Jeder Gebäudeeigentümer hat eine zweckgebundene Brandschutzabgabe zu entrichten. Diese beträgt:

- a. (neu) 10 Rappen je 1000 Franken Versicherungssumme für Hotels und industrielle Gebäude;
- b. (neu) 15 Rappen je 1000 Franken Versicherungssumme für alle übrigen Gebäude.

<sup>2</sup> Für Betriebe, welche eine Betriebsfeuerwehr oder eine Betriebslöschgruppe nach den geltenden Brandschutzvorschriften betreiben, gelten folgende Ermässigungen:

- a. (neu) 25 Prozent für Betriebslöschgruppen;
- b. (neu) 50 Prozent für Betriebsfeuerwehren.

<sup>3</sup> Als Industrie- und Hotelbauten gelten Gebäude gemäss Artikel 21 des Sachversicherungsgesetzes.

<sup>4</sup> Der Einzug der Brandschutzabgabe erfolgt durch die Glarnersach und fliesst dieser für die Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss diesem Gesetz zu. Der Verwaltungsrat bestimmt über die Aufteilung in die Bereiche Prävention und Intervention.

**Art. 41 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Beiträge der Privatversicherungen gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über die privaten Versicherungseinrichtungen fliessen der Glarnersach zu.

**Art. 42 Abs. 1 (geändert), Abs. 1a (neu), Abs. 2 (geändert)**

<sup>1</sup> Soweit nicht vorsätzlich oder grobfahrlässig herbeigeführt, sind folgende Hilfeleistungen der Feuerwehr unentgeltlich:

*Aufzählung unverändert.*

<sup>1a</sup> In den übrigen Fällen ist der Verursacher, und, wenn kein solcher feststellbar ist, derjenige, dem die Sachherrschaft zukommt, für die Feuerwehreneinsätze kostenpflichtig.

<sup>2</sup> Die Grundsätze des Schadenersatzrechts des Obligationenrechts gelten sinngemäss. In Härtefällen kann die Kostenpflicht ermässigt oder von ihr gänzlich entbunden werden.

**Art. 45 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert),  
Abs. 4 (geändert)**

*Mittelverwendung durch die Glarnersach (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Die Glarnersach verwendet ihre Mittel für:

*Aufzählung unverändert.*

<sup>2</sup> Betriebs- und Unterhaltskosten von kantonalen Feuerwehrmitteln können den Feuerwehren nach Verursacherprinzip in Rechnung gestellt werden. Verbleibende Betriebsdefizite werden durch die Glarnersach ausgeglichen. Die Glarnersach erlässt ein Reglement.

<sup>3</sup> Die Glarnersach richtet Beiträge aus an:

*Aufzählung unverändert.*

<sup>4</sup> Die für die Aufsicht über die Glarnersach zuständige Behörde regelt die Anspruchsberechtigung.

**Art. 47 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Gegen Verfügungen der Kantonalen Sachversicherung bzw. der Glarnersach oder des Feuerwehrinspektorates, die gestützt auf dieses Gesetz ergehen, kann bei dieser innert 30 Tagen nach Zustellung Einsprache erhoben werden. Die Einsprache muss schriftlich erfolgen und einen Antrag mit kurzer Begründung enthalten. Allfällige Beweismittel sind beizulegen oder zu bezeichnen. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach Artikel 82 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

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

*Vollzugsbestimmungen (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat kann dem Verwaltungsrat der Glarnersach in Ergänzung zu den von ihm erlassenen Vollzugsbestimmungen die Regelung fachtechnischer Bereiche übertragen, wie Brandschutzkontrollen, Kaminfegerwesen, Anforderungen an Aus- und Weiterbildung der Feuerwehren sowie deren Organisation.

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

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

**Art. 49a (neu)**

*Übergangsbestimmungen*

<sup>1</sup> Werden Bauten, Anlagen und Einrichtungen erweitert, geändert oder einem neuen Zweck zugeführt, müssen sie, soweit zumutbar, den neuen Vorschriften angepasst werden.

<sup>2</sup> Bauten, Anlagen und Einrichtungen, die vor dem Inkrafttreten dieser Gesetzesrevision erstellt wurden, sind den neuen Bestimmungen innert nützlicher Frist anzupassen, wenn die Schadengefahr besonders gross ist.

<sup>3</sup> Von der Feuerwehrpflicht befreit sind diejenigen Personen, die aufgrund des bisherigen Rechts aus der Feuerwehrpflicht entlassen wurden.

<sup>4</sup> Im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Gesetzesrevision hängige Verfahren oder Geschäfte werden nach dem alten Recht behandelt.

<sup>5</sup> Die nach bisherigem Recht im Kanton zugelassenen Kaminfeger erhalten ohne Gesuch eine Zulassung, vorbehaltlich des Gegenrechts gemäss Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe d. Im Übrigen gelten für sie die Bestimmungen dieser Gesetzesrevision mit deren Inkrafttreten.

**II.**

GS V C/1/2, Verordnung zum Brandschutzgesetz vom 26. November 2003, wird aufgehoben.

**III.**

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2014 in Kraft.

## § 9 Gesetz über den Zivilschutz

---

### *Die Vorlage im Überblick*

*Der Landsgemeinde wird eine Totalrevision des kantonalen Zivilschutzgesetzes unterbreitet. Die Landsgemeinde 2012 erliess ein neues kantonales Bevölkerungsschutzgesetz, welches das Notrechtsgesetz ablöste. Es setzt das Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und Zivilschutz um. Insbesondere definiert es Aufgaben und Zuständigkeiten von Gemeinden und Kanton sowie der Partnerorganisationen (Kantonspolizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe, Zivilschutz) zur Bewältigung von Katastrophen, Notlagen und kriegerischen Ereignissen. Der Zivilschutz ist ergänzendes Einsatz- bzw. Unterstützungselement im Verbundsystem Bevölkerungsschutz. Er erhöht und verstärkt die Durchhaltefähigkeit der Partnerorganisationen bei grösseren und länger dauernden Katastrophen und Notlagen. Er ist in der Lage, rasch selbstständig Aufgaben wie Schutz der Bevölkerung, Betreuung von Personen, Schutz von Kulturgütern, Führungsunterstützung und Instandstellungsarbeiten zu übernehmen. Derzeit beträgt der Aktivbestand rund 650 Milizangehörige. Den drei Gemeinden sind eigene Einheiten – mit Ausnahme der Zivilschutzpolizei – zugeteilt. An der kantonalen Zuständigkeit wurde nach der Gemeindestrukturreform festgehalten. Die Organisation ist angepasst und auf die drei Gemeinden ausgerichtet; diesbezüglich besteht kein Handlungsbedarf.*

*Grundlage für die Tätigkeit des Zivilschutzes bildet auf kantonaler Ebene heute das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Kantonales Zivilschutzgesetz). Das neue Gesetz über den Zivilschutz nimmt die neuen Gegebenheiten auf und befreit von gesetzgeberischen Unzulänglichkeiten. Es ist einfach gehalten. Zuständigkeit und Organisation sind gemäss Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz Sache des Regierungsrates, was sich aufgrund der Bundesgesetzgebung ohnehin aufdrängt.*

*Im Landrat gab vor allem die Grundsatzfrage, ob der Zivilschutz weiterhin Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden sein oder in die alleinige Zuständigkeit des Kantons fallen solle, zu Diskussionen Anlass. Der Landrat folgte dem regierungsrätlichen Vorschlag, ihn als Verbundaufgabe weiterzuführen. Dementsprechend sind die Gemeinden bezüglich der Kostenfolgen anzuhören.*

*Der Landsgemeinde wird Zustimmung beantragt.*

---

### 1. Ausgangslage und Handlungsbedarf

Die Landsgemeinde 2012 verabschiedete das totalrevidierte Bevölkerungsschutzgesetz, welches das aus den Siebzigerjahren stammende Notrechtsgesetz ablöste. Es setzt die konzeptionellen Vorgaben des Bundes zum Bevölkerungsschutz sowie das Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und Zivilschutz (BZG) um. Es definiert Aufgaben und Zuständigkeiten von Gemeinden, Kanton und Partnerorganisationen (Kantonspolizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe / Dienste, Zivilschutz) zur Bewältigung ausserordentlicher Ereignisse wie Katastrophen, Notlagen und kriegerische Ereignisse. Die Partnerorganisationen sind zur Zusammenwirkung verpflichtet, bleiben aber für ihre Aufgabenbereiche selbstständig verantwortlich. Es wird auch vom «Verbundsystem Bevölkerungsschutz» gesprochen. Alle Partner haben Aufgaben und Organisation in je eigenem Gesetz zu regeln. Am 1. Januar 2012 trat eine grössere Teilrevision des BZG in Kraft. Sie brachte Anpassungen bei Einsätzen und Ausbildung sowie bei Schutzbauten, Rechtsmitteln und Strafbestimmungen.

Rechtliche Grundlage für die Tätigkeit des Zivilschutzes bildet auf kantonaler Ebene das Einführungsgesetz vom 2. Mai 2004 zum Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz. Bereits die Vorlage dazu wies auf den Überprüfungsbedarf hin, insbesondere zu Zuständigkeiten und Kompetenzen der Verwaltungsstellen. An der kantonalen Zuständigkeit für den Vollzug der Zivilschutzaufgaben ist auch nach der Gemeindestrukturreform festzuhalten; die Organisation ist inzwischen angepasst und auf die drei Gemeinden ausgerichtet. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht hier nicht, anderes aber ist nur unpräzise geregelt, wie Gesetzestitel und Umschreibung des Regelungsgegenstandes oder Abgrenzung zum Bevölkerungsschutz. Das die Zuständigkeiten Betreffende lässt sich vereinfachen, bzw. gemessen an Wichtigkeit und Detaillierungsgrad auf Verordnungsstufe normieren. Schliesslich sind die Bestimmungen zur Rechtspflege dem geänderten Bundesrecht anzupassen, wobei mit dem Einspracheverfahren, insbesondere bezüglich der Dienstpflicht, administrative Vereinfachungen erzielt werden.

Die Revision befreit das kantonale Zivilschutzgesetz von den Unstimmigkeiten. Auf formell-gesetzlicher Stufe wird nur noch das geregelt, was grundlegend und wichtig ist und womit der Bund die Kantone mit dem Bestimmen der Einzelheiten beauftragt. Zuständigkeit und Organisation bleiben der Regierung zur näheren Regelung überlassen. Damit wird ihre grundsätzliche Organisationskompetenz beachtet (Art. 30 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz); dies drängt sich aufgrund der im Bundesgesetz und seinen Verordnungen enthaltenen zahlreichen Detailnormen ohnehin auf. Da mehrere Bestimmungen zu verschiedenen Themenbereichen betroffen sind und unter neuen Titeln zusammengefasst umgruppiert werden, kommt es zu einer Totalrevision.

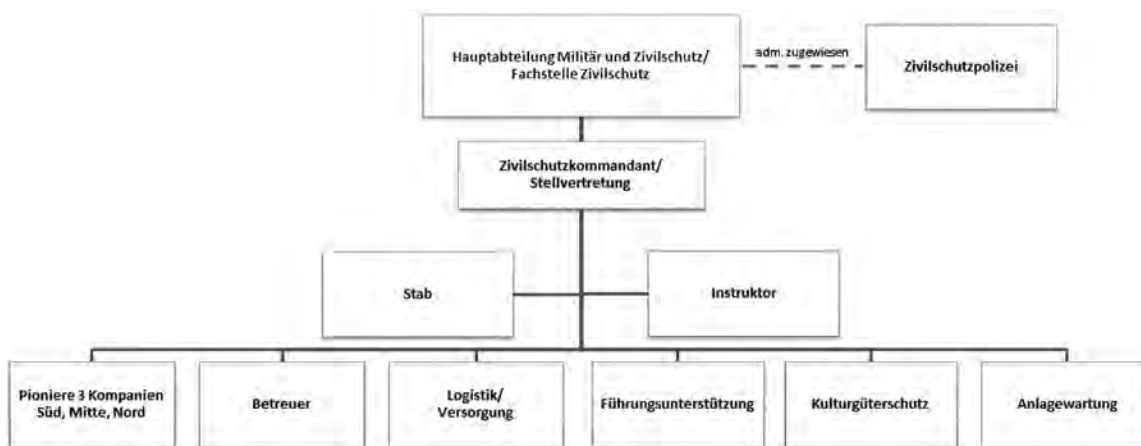
## 2. Ausgestaltung Zivilschutz

### 2.1. Aufgabe

Der Zivilschutz ist ergänzendes Einsatz- bzw. Unterstützungselement im Verbundsystem Bevölkerungsschutz. Er hat die Durchhaltefähigkeit der anderen Partnerorganisationen bei grösseren und länger andauernden Katastrophen und Notlagen zu erhöhen. Er verstärkt die Ersteinsatzmittel und ist in der Lage, rasch selbstständig Aufgaben zu übernehmen. Hierzu gehören insbesondere Schutz der Bevölkerung, Betreuung von Personen, Schutz von Kulturgütern, Führungsunterstützung und Instandstellungsarbeiten.

### 2.2. Struktur

Weiterhin nimmt der Kanton die wesentlichen Vollzugsaufgaben im Zivilschutz wahr. Struktur des Zivilschutzes bzw. der Zivilschutzorganisation als Einsatzelement vor Ort:



Derzeit beträgt der Aktivbestand rund 650 Milizangehörige. Den drei Gemeinden sind eigene Einheiten aller Funktionen, mit Ausnahme der Zivilschutzpolizei, zugeteilt (Pioniere, Betreuer, Logistik, Versorgung, Führungsunterstützung, Kulturgüterschutz, Anlagewartung). Die Zivilschutzpolizei steht der Kantonspolizei als Verstärkung zur Verfügung. In Reserve stehen rund 180 Milizangehörige. Eingegliedert ist die von einem vollamtlichen Kommandanten geführte Zivilschutzorganisation in die Hauptabteilung Militär und Zivilschutz des Departements Sicherheit und Justiz. Diese bzw. die Fachstelle Zivilschutz ist zuständig für die administrativen Aufgaben (Zuteilung, Kontrolle, Aufgebot, Ausbildung, Planung Schutzraumbau, Zuweisung Bevölkerung in Schutzräume, Materialverwaltung usw.). Die Organisation hat den Strukturen von Kanton und Gemeinden sowie den topografischen Gegebenheiten zu entsprechen. Der Regierungsrat beauftragte eine interdepartemental zusammengesetzte Projektgruppe mit der Erstellung einer Gefährdungsanalyse bezüglich Katastrophen und Notlagen bis Ende 2013. Sie dient als Grundlage, um Organisation und Bedürfnisse des Zivilschutzes zu überprüfen und allenfalls anzupassen.

## 3. Finanzielles

Der Bund subventioniert den Zivilschutz nicht. Kantone und Gemeinden haben die gesamten Kosten gemäss ihrer Zuständigkeit für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen zu tragen. Der Bund finanziert nur Massnahmen bei bewaffneten Konflikten und Kosten für Erstellung, Erneuerung sowie Ausrüstung und Material der Schutzanlagen. Die Kosten des Zivilschutzes werden im Kanton je zur Hälfte zwischen Kanton und Gemeinden (nach Einwohnerzahl) aufgeteilt. Für 2013 sind Ausgaben von 1,4 Millionen Franken und

Einnahmen von 300 000 Franken budgetiert. Die Nettokosten betragen somit 1,1 Millionen Franken, was 27 Franken je Kopf entspricht. Dies liegt unter dem schweizerischen Mittel von 45 Franken. Die Kosten blieben in den letzten Jahren mit kleinen Schwankungen konstant. Die Gesetzesrevision führt zu keinem nennenswerten personellen oder finanziellen Mehraufwand.

#### 4. Vernehmlassung

Der Regierungsrat verabschiedete im September 2012 den Entwurf für eine Vernehmlassung bei Verwaltungsstellen, Gerichten, Gemeinden und Parteien. Der Gesetzesentwurf stiess auf grosse Akzeptanz.

Die Gemeinden forderten verstärkte Mitwirkungs- und Mitsprachemöglichkeiten, die mit einer generellen Bestimmung bei der Kostentragung ebenso aufgenommen wurden, wie die genauere Bezeichnung der Zuständigkeit innerhalb des Kantons (strategische Steuerung, Bedarfsfestlegung für Schutzanlagen). Geschützte Sanitätsstellen sind dem Kanton zugewiesen, da ihm das Gesundheitswesen in Katastrophen und Notlagen obliegt. Ausdrücklich wird festgehalten, dass die Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden basierend auf der mittleren Wohnbevölkerung gemäss aktuellster veröffentlichter kantonaler Statistik erfolgt. Einige redaktionelle Anpassungen fanden ebenfalls Eingang in die Vorlage.

Nicht berücksichtigt wurden Vorschläge und Empfehlungen, die eine Abkehr von der Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden forderten und den Zivilschutz nicht mehr als gemeinsame Verbundaufgabe ausgestalten wollten. Gemäss Bevölkerungsschutzgesetz liegt die Verantwortung für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen primär bei den Gemeinden. Die Zivilschutzorganisation steht ihnen dabei als Einsatz- bzw. Unterstützungselement zur Verfügung. Einen wichtigen Teil der Gemeindeaufgaben im Bevölkerungsschutz nimmt somit der Zivilschutz wahr. Im Projekt-WK erbringt er regelmässig Leistungen für die Gemeinden (Unterhalt Wanderwege usw.). Bei Instandstellungsarbeiten kann der Zivilschutz ebenfalls in den Gemeinden eingesetzt werden. Vollständiges Übertragen der Zivilschutzausgaben an den Kanton würde dem nicht gerecht, zumal er damit Aufgaben finanzierte, für welche die Gemeinden zuständig sind.

#### 5. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen

##### *Titel und Ingress*

Der Titel lautet «Gesetz über den Zivilschutz»; der bisherige «Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz» ist unzutreffend. Das Bundesgesetz enthält auch Bestimmungen über den Bevölkerungsschutz als Verbundsystem für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Die kantonale Regelung für diesen Bereich erfolgte bisher und erfolgt weiterhin in separatem Erlass: bis 2012 im Notrechtsgesetz, nun im Gesetz über den Bevölkerungsschutz. Der Titel zeigt, dass lediglich der Bereich der Partnerorganisation Zivilschutz normiert wird.

##### *Artikel 1; Gegenstand*

Das Gesetz vollzieht das BZG in den Belangen des Zivilschutzes, welche der Bund ausführlich regelt. Es enthält Bestimmungen zu Schutzdienstpflicht, Ausbildung, Material, Alarmierungs- und Telematiksystemen, Schutzbauten und Finanzierung. Den Kantonen obliegt es, Vorschriften zu Organisation, Führung, Ausbildung, Ausrüstung, Einsatz und Kostentragung zu erlassen. Die Einbindung in den Bevölkerungsschutz und die Regelung des Verhältnisses zu den anderen Partnerorganisationen enthält das Gesetz über den Bevölkerungsschutz von 2012. Es wird klargestellt, dass Zivilschutz und Bevölkerungsschutz in zwei verschiedenen Erlassen geregelt sind.

##### *Artikel 2; Kanton, Gemeinden*

Grundsätzlich ist der Kanton für den Vollzug der vom BZG übertragenen Aufgaben zuständig. Die Vollzugskompetenz wird nun klar verankert. Die Zusammenarbeit mit den Gemeinden ist wichtig. Beim Datenaustausch und bei den Schutzbauten haben sie Vollzugsaufgaben zu erfüllen (Art. 9 Abs. 2, 11 Abs. 3), und ihre Unterstützungspflicht wird allgemein festgehalten. Die Bedürfnisse der Gemeinden sind vom Kanton zu berücksichtigen.

##### *Artikel 3; Aufgaben*

Die Aufgaben des Zivilschutzes gemäss Bundesrecht werden aufgezählt. Der Regierungsrat kann sie bei neuen Entwicklungen in der Verordnung ergänzen. Diese Kompetenz ist in dringenden Fällen und bei geringfügigeren zusätzlichen Funktionen angezeigt. Die Gemeinden sind dazu aber anzuhören. Sonst entspricht der Aufgabenkatalog dem bisherigen.



#### *Artikel 4; Ausgestaltung und Führung*

Im Kanton soll nach wie vor eine einzige Zivilschutzorganisation bestehen, die Gliederung jedoch nicht mehr auf Gesetzesstufe verankert sein. Dies soll der Regierungsrat in der Verordnung tun. Die verschiedenen Einheiten bzw. Formationen können so flexibel auf die Bedürfnisse ausgerichtet werden. Die Gemeinden weisen keine eigenen Einsatzformationen auf. Ihren Bedürfnissen ist hinsichtlich Ausgestaltung und Bestand aber Rechnung zu tragen. Die Gemeinden sind anzuhören.

Die Zivilschutzorganisation wird von einem Kommandanten geführt (bisher offener «Zivilschutzkommando»). Die vorgeschlagene Formulierung ist präziser: Die Zivilschutzorganisation hat einen operativen Chef, dessen weitere Aufgaben aufgezählt werden. Dazu gehört Ausbildung der Zivilschutzangehörigen, bei der ihm ein vollamtlicher Instruktor zur Seite steht, der auch stellvertretender Kommandant ist. Zuständig für die Wahl des Kommandanten ist das Departement. Die Zivilschutzorganisation ist in die Hauptabteilung Militär und Zivilschutz eingegliedert bzw. deren Leiter unterstellt. Die Wahlkompetenz liegt daher nicht beim Regierungsrat. Dieser ernennt grundsätzlich nur Personal auf Hauptabteilungsleiterstufe. Im Zivilschutz gelten die militärischen Gradbezeichnungen. Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport hat Funktionen und Grade sowie Soldansätze in einer Verordnung festgelegt. Dem Zivilschutzkommandanten kommt der Grad eines Oberstleutnants zu. Die Beförderung und Ernennung der weiteren Offiziere erfolgt ebenfalls durch das Departement.

#### *Artikel 5; Aufnahme, Einteilung*

Die Kantone entscheiden über Aufnahme und Einteilung in den Zivilschutz bzw. in eine Formation (Art. 11 ff. BZG). Ist der Bestand gemäss Vorgaben des Kantons erreicht, können Pflichtige der Personalreserve zugewiesen werden. Der Regierungsrat legt den Sollbestand fest. Der Personalreserve Zugewiesene müssen nicht ausgebildet werden und haben keinen Anspruch auf Schutzdienstleistung, was sich auf den Wehrpflichtersatz auswirkt. Ausgebildete, aber in die Personalreserve eingeteilte Schutzdienstpflichtige können bei Katastrophen und Notlagen und bei Einsätzen zu Gunsten der Gemeinschaft aufgeboten werden. Die zuständige Stelle für diese Entscheide (Aufnahme, Einteilung) ist vom Regierungsrat in der Verordnung zu bestimmen: entweder die Hauptabteilung Militär und Zivilschutz bzw. die Fachstelle Zivilschutz oder der Zivilschutzkommandant.

#### *Artikel 6; Ausbildung*

Die Kantone haben für zielgerichtete und bedürfnisgerechte Aus- und Weiterbildung (Grund-, Zusatz-, Kaderausbildung, Weiterbildung) der Zivilschutzorganisation zu sorgen (Art. 33 BZG). Infrastruktur (Schulungsräume, Aussenanlagen) und Personal sind zur Verfügung zu stellen. Die Aus- und Weiterbildung der Zivilschutzangehörigen erfolgt gestützt auf eine Vereinbarung von 1984 mit den Zentralschweizer Kantonen vorwiegend in den Ausbildungszentren Schwyz und Cham. Die Wiederholungskurse finden in Glarus statt. Räume für die theoretische Ausbildung sind im Zeughaus vorhanden. Für die praktische Ausbildung an Maschinen und Geräten steht der Übungsplatz Wyden zur Verfügung. Die Zivilschutzangehörigen werden vom Zivilschutzkommandanten und seinem Stellvertreter, beides vollamtliche Instruktoressen, ausgebildet. Der Regierungsrat regelt die Dauer der Ausbildungen nach den Vorgaben des BZG in der Verordnung. Zur zielgerichteten und bedürfnisgerechten Ausbildung werden auf Ämterstufe jährlich Programme erstellt und Übungsinhalte definiert (Abs. 1). Es ist vorgesehen, diese Aufgabe der Fachstelle Zivilschutz zuzuweisen. Der Regierungsrat kann mit anderen Kantonen Vereinbarungen über die gemeinsame Durchführung von Ausbildungen abschliessen (Abs. 3).

#### *Artikel 7; Aufgebot*

Die Kantone haben das Aufgebotsverfahren zu regeln (Art. 27 f. und 38 BZG). Dies soll grundsätzlich auf Verordnungsstufe erfolgen. Vorgesehen dafür ist die Hauptabteilung Militär und Zivilschutz. Aufgebote für Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft, zu Instandstellungsarbeiten und bei ausserordentlichen Lagen sollen auf höherer (bzw. demokratisch gewählter) Stufe durch das Departement ergehen bzw. durch den Regierungsrat definiert werden. Für Formationen der Führungsunterstützung ist vorgesehen, den Gemeinden eine Aufgebotskompetenz zu geben.

#### *Artikel 8; Ärztliche Beurteilung der Dienstfähigkeit*

Gemäss Verordnung über die ärztliche Beurteilung der Schutzdienstpflichtigen ist der Bund, insbesondere bei der Aushebung, für die Feststellung zuständig, ob jemand diensttauglich ist. Die Kantone sind für die ärztliche Beurteilung der Dienstfähigkeit hinsichtlich des einzelnen Schutzdienstes zuständig. Sie (die Hauptabteilung Militär und Zivilschutz) bestimmen dafür einen oder mehrere Vertrauensärzte. Die Kosten tragen die Kantone nach den Ansätzen der Militärversicherung.

#### *Artikel 9; Kontrollführung*

Die Kontrolle über die Schutzdienstpflichtigen führen die Kantone (Art. 28 BZG). Den zuständigen kantonalen Stellen ist es zu ermöglichen, zivilschutzrelevante Daten oder solche, welche die Dienstpflichtigen meldeten, zu bearbeiten (Name, Jahrgang, Wohnadresse, Telefonnummern, Aushebung, Zivilschutzformation). Für die Datenbekanntgabe im elektronischen Abrufverfahren wird eine Rechtsgrundlage geschaffen. Die Gemeinden stellen die für die Kontrollführung erforderlichen Daten kostenlos zur Verfügung.

#### *Artikel 10; Ausrüstung*

Der Bund sorgt für die Systeme zur Alarmierung der Bevölkerung und für jene der Telematik, für Ausrüstung und Material der Schutzanlagen sowie das standardisierte Material des Zivilschutzes (Art. 43 f. BZG). Dies bezieht sich vor allem auf den bewaffneten Konflikt, für den der Bund ausschliesslich zuständig ist. Die Ausrüstung für Katastrophen und Notlagen fällt dagegen in die Zuständigkeit der Kantone: persönliche Ausrüstung, Werkzeuge, Geräte, Material, Fahrzeuge. Diese Aufgaben soll im Grundsatz die Hauptabteilung Militär und Zivilschutz übernehmen. Für Unterhalt und Reparatur sorgen schon heute die Militärbetriebe; sie betreiben eine kleine Reparaturwerkstätte. Dem Regierungsrat soll es möglich sein, mit anderen Kantonen Vereinbarungen über gemeinsame Beschaffung der Ausrüstung abzuschliessen.

#### *Artikel 11; Schutzräume*

Der Bund schreibt die Pflicht zum Bau von Schutzräumen vor (Art. 45 ff. BZG). Die Kantone sind für die Steuerung verantwortlich. Sind genügend Schutzräume vorhanden, kann auf den Bau verzichtet und ein Ersatzbeitrag geleistet werden. Neue Schutzräume sind dort zu errichten, wo noch Lücken bestehen. Das Departement steuert (strategisch) den Schutzraumbau und legt die Ersatzbeiträge fest. Die Einzelheiten der Planung, Erstellung, Ausrüstung usw. sowie von Unterhalt und Kontrolle sind auf Verordnungsstufe zu regeln. Es ist vorgesehen, die Hauptabteilung Militär und Zivilschutz damit zu betrauen. Eine Verfahrensbestimmung betreffend Koordination des Schutzraumbaus mit dem Baubewilligungsverfahren ist verzichtbar (s. Art. 68 Raumentwicklungs- und Baugesetz, RBG; Art. 48 BZG); pro memoria wäre allenfalls eine Regelung in der Verordnung vorzusehen. Um zu planen, wer wo untergebracht werden kann, sind die Personendaten je Wohnung / Haushalt erforderlich: Vor- und Nachnamen, Jahrgänge, Ansprechperson. Auch für die Zuweisungsplanung sollen die Daten in einem elektronischen Abrufverfahren bekannt gegeben werden können.

#### *Artikel 12; Schutzanlagen usw.*

Der Bund definiert Vorgaben hinsichtlich Schutzanlagen, Kommandoposten, Bereitstellungsanlagen, geschützten Sanitätsstellen, geschützten Spitälern sowie deren Planung und Erstellung (Art. 50 ff. BZG). Für diese bedeutsamen Objekte soll daher grundsätzlich der Kanton zuständig sein. Für die Betriebsbereitschaft (Erstellung, Unterhalt, Sicherstellung) sorgen weiterhin die Gemeinden. Ausnahme bilden der kantonale Kommandoposten, das geschützte Spital und die geschützten Sanitätsstellen sowie Bauten für den Kulturgüterschutz. Der Regierungsrat regelt die Nutzung der Schutzanlagen. Diese haben den Formationen des Zivilschutzes zu Übungszwecken zur Verfügung zu stehen, können aber auch für private Zwecke (Übernachtungsmöglichkeit bei Veranstaltungen von Vereinen) genutzt werden. Die Regelung soll nicht mehr mittels Vereinbarungen, sondern auf Verordnungsstufe allgemeinverbindlich und einheitlich erfolgen. Die Bedürfnisse der Gemeinden sind bezüglich der in ihrem Verantwortungsbereich liegenden Schutzanlagen zu berücksichtigen. Beiträge des Bundes an diese Schutzanlagen leitet der Kanton an die Gemeinden weiter.

#### *Artikel 13; Kostentragung*

Diese Bestimmung bildet die Grundlage für die Finanzierung des Zivilschutzes. Sie geht von einer hälftigen Aufteilung der Kosten zwischen dem Kanton und den Gemeinden aus. Dies entspricht der bisherigen, bewährten Regelung. Damit die Gemeinden ihre Bedürfnisse anbringen können, werden sie zu den geplanten Ausgaben angehört.

#### *Artikel 14; Einsätze*

Für Instandstellungsarbeiten, die über Hilfeleistung in der Notlage hinausgehen, können die Kosten den Nutzniessenden ganz oder teilweise auferlegt werden. Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft sind auf Gesuch hin von den zuständigen Behörden zu bewilligen und anzuordnen. Auch diese Kosten können dem Veranstalter ganz oder teilweise auferlegt werden. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten, insbesondere die Voraussetzungen für die Kostenauflegung und deren Umfang auf Verordnungsstufe.

#### *Artikel 15; Verwaltungsaufwand*

Durch nicht ordnungsgemässes Verhalten entstehende Aufwendungen sollen durch Gebühren gedeckt werden können. Die Gebühren hat der Regierungsrat in einem Tarif festzulegen. Für formelle Bewilligungen, Entscheide usw. werden die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes bzw. der Kostenverordnung dazu angewandt. Bei Entwendung, Zerstörung oder Verlust von persönlichem oder von Korpsmaterial besteht eine Ersatzpflicht.

*Artikel 16; Dienstpflicht*

Entscheide im Zusammenhang mit der Dienstpflicht sind u. a. Zuteilung in eine Formation, vorzeitige Entlassung, Aufgebote, Dienstverschiebungsgesuche. Sie werden oft in kurzer Zeit bzw. in grösserer Zahl erlassen. Im Einspracheverfahren erfolgt nochmalige Prüfung des Einzelfalls durch dieselbe Instanz. Dies ermöglicht gütliche Erledigung von Streitfällen, da das Verfahren noch nicht vor der nächsthöheren Instanz hängig ist. Vielfach genügt eine nähere Erläuterung der Rechtslage oder eine verständlichere Begründung. – Ordentliche Beschwerdeinstanz soll das zuständige Departement sein. Dies entspricht dem Regelinstanzenzug. Die Fristen für Einsprache und Beschwerde werden auf zehn Tage verkürzt, da es sich regelmässig um Anfechtungsgegenstände handelt, in denen schnell, noch vor der angefochtenen Dienstpflicht, ein Entscheid ergehen muss. Verfügungen letzter kantonaler Instanzen sind beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 66 ff. BZG). Gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz (Art. 106) ist eine Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht ausgeschlossen, wenn ein Bundesgesetz ein Beschwerderecht an das Bundesverwaltungsgericht vorsieht. Das zuständige Departement stellt somit die letzte kantonale Beschwerdeinstanz dar.

*Artikel 17; Schutzbauten*

Das Baubewilligungsverfahren ist mit dem Entscheid über die Pflicht zur Erstellung von Schutzbauten zu koordinieren (gemäss RBG und BZG). Hieraus folgt das gleiche erstinstanzliche Verwaltungsbeschwerdeverfahren sowohl für die Baubewilligung wie für die Baubewilligung für Schutzräume. Weil beide Verfahren miteinander laufen, gelten die Verfahrensvorschriften des RBG. Eine Gabelung des Verfahrens erfolgt nach Abschluss des verwaltungsinternen Beschwerdeverfahrens. Baurechtsentscheide des Regierungsrats können beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Entscheide über die Baupflicht von Schutzräumen unterliegen hingegen der Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (Art. 66 ff. BZG). Gegen Entscheide zu Ersatzabgabe und Unterhaltungspflicht von Schutzbauten ist das Beschwerdeverfahren gleich ausgestaltet wie bei jenen zur Dienstpflicht.

*Artikel 18; Schadenersatz und Rückgriffsforderungen*

Das Bundesgesetz (Art. 67 Abs. 1 BZG) verlangt die Bezeichnung von Behörden, die über Schadenersatzansprüche und Rückgriffsforderungen für Schäden entscheiden, die während Schutzdienstleistungen entstanden. Wer einen Schaden erleidet, soll dessen Ersatz beim zuständigen Departement geltend machen können. Dessen Entscheid kann an die für den Zivilschutz zuständige Stelle des Bundes weitergezogen werden.

*Artikel 19; Verfahren*

Das Verfahren bei der Anfechtung von Entscheiden im Bereich des Zivilschutzes richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (vorbehältlich Regelungen Artikel 16 f.).

*Artikel 20; Ausführungsbestimmungen*

Dem Regierungsrat wird Auftrag und Kompetenz zur Regelung der Ausführungsbestimmungen erteilt; dazu gehören u. a. Zuständigkeiten für die Erfüllung der Zivilschutzaufgaben sowie zur näheren Organisation. Ebenfalls werden in der Ausführungsverordnung die Einzelheiten zum Aufgebot, zur Ausbildung und zu den Schutzbauten zu regeln sein.

*Artikel 21; Widerhandlungen*

Die Strafbarkeit von Widerhandlung ist im Bundesrecht umfassend geregelt (Art. 68 BZG). Für den Erlass von separaten kantonalen Übertretungstatbeständen besteht kein Erfordernis bzw. kein Raum.

*Artikel 22; Störung von Diensten*

Das Bundesgesetz sieht keine Wegweisung im Falle der Störung von Ausbildungs- oder Einsatzdiensten vor. Dazu wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, die es ermöglicht, eine Person wegzuweisen, von der eine Störung ausgeht. Die Wegweisung soll der zuständige Zivilschutzoffizier möglichst schnell anordnen können. Eine Wegweisung ist nur bei schwerwiegenden Störungen möglich, wie gezielte Aktionen zur Hinderung eines Einsatzes oder Störung durch auffälliges Verhalten (Drohungen, Trunkenheit usw.). Der Zivilschutz ist für die Durchführung eines ordnungsmässigen Dienstes verantwortlich. Weggewiesene Schutzdienstpflichtige werden zur Nachholung der Dienstleistung aufgeboten.

*Aufhebung bisherigen Rechts und Inkrafttreten*

Das Kantonale Zivilschutzgesetz vom 2. Mai 2004 wird durch das vorliegende Gesetz mit dessen Inkraftsetzung aufgehoben. Die Inkraftsetzung soll durch den Regierungsrat erfolgen, spätestens auf den 1. Januar 2014.

## 6. Beratung der Vorlage im Landrat

### 6.1. Kommission

Die Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Vorsitz von Landrat Mathias Zopfi, Engi / Glarus Süd, befasste sich mit der Vorlage; Eintreten war unbestritten. Vor Aufnahme der Detailberatung diskutierte sie die Grundsatzfrage der Finanzierung des Zivilschutzes, bzw. die Mitwirkung der Gemeinden. Die klare Kommissionsmehrheit will die Finanzierung weiterhin zwischen Kanton und Gemeinden hälftig aufteilen, wie dies andere Kantone ähnlich handhaben. Die Gemeinden profitierten von Einsätzen der Zivilschutzorganisation nicht unerheblich und hätten sich folglich zu beteiligen. Unabhängig von der Finanzierungslösung sollten jedoch einzelne Leistungen nicht verrechnet werden, weil dies zu einem sehr grossen administrativen Aufwand führen würde. Entweder seien die Kosten pauschal aufzuteilen oder gänzlich vom Kanton zu tragen. Auch solle den Gemeinden im Gesetz eine grundsätzliche Mitsprachemöglichkeit eingeräumt werden, nicht aber in jeder Detailfrage.

Die Kommission folgte dieser Maxime in der Detailberatung und straffte den Regierungsentwurf in diesem Sinne. Eine ausdrückliche, detaillierte Anhörungspflicht hob sie auf. Der Kanton habe beim Vollzug der Zivilschutzaufgaben die Bedürfnisse der Gemeinden allgemein zu berücksichtigen (Art. 2 Abs. 3), weshalb bezüglich genereller Finanzierung die Gemeinden zu den vom Kanton geplanten Ausgaben nicht vorgängig anzuhören seien (Art. 13 Abs. 2). – Die Kommission schlug noch einige redaktionelle Anpassungen vor.

### 6.2. Landrat

Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. Der Kommissionsprecher unterstrich den Revisionsbedarf und zeigte die Leitlinien der Beratungen in der Kommission auf. Für den Zivilschutz solle grundsätzlich der Kanton zuständig sein. Da aber Kanton und Gemeinden auf einen gut ausgebildeten und funktionierenden Zivilschutz angewiesen seien, habe der Zivilschutz in eingeschränkter Form Verbundaufgabe zu bleiben. Kanton und Gemeinden profitierten von ihm dann ähnlich, wenn sich in den Gemeinden Arbeiten ausführen liessen, mit denen sich sinnvolle und realitätsbezogene Ausbildung gestalten lasse: Die Gemeinden erhielten eine Leistung, und der Zivilschutz müsse keine «Trockenübungen» veranstalten. Dies entspreche bisheriger Zusammenarbeit, die im Bedarfsfall auf einen Zivilschutz zurückgreifen lasse, der seine Bezeichnung verdiene. Deshalb hätten Kanton und Gemeinden die Kosten je zur Hälfte zu tragen. – Der Kanton solle nicht nur für Beschaffung, Unterhalt und Erneuerung von Ausrüstung und Material zuständig sein, sondern auch für Personalwesen und Ausbildung. Die Gemeinden, obschon sie an den Kosten beteiligt seien, seien nur bei für sie wesentlichen Aspekten anzuhören.

In der Detailberatung wurden die Finanzierung und deren Ausgestaltung engagiert diskutiert. Es wurde beantragt, sich von der Verbundaufgabe zu lösen und den Kanton für den Zivilschutz als allein zuständig zu erklären, ihm somit auch die Finanzierung gänzlich zu übertragen. Es gehe um die Umsetzung des Prinzips: «Wer zahlt, befiehlt.» Das ergäbe klare Aufgabenzuteilung und Kostentragung. Der Mehraufwand für den Kanton betrage etwa 500 000 Franken und im Kommissionsbericht angekündigte Sparpotenziale könnten eher genutzt werden. Dies brächte Fairness und sei daher das einzig Richtige. Dem wurde entgegengehalten, der Zivilschutz sei für alle da. Er habe drei Aufgaben zu erfüllen: Einsätze in Notfällen und Katastrophen; Instandhaltungen in Gemeinden während der Ausbildung, was die Gemeinden nichts koste, aber ihr Mittragen begründe; Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft (Art. 14), meist für spezielle Anlässe, die abgelehnt oder bei Ausführung verrechnet werden könnten. Die Gemeinden würden von den Leistungen sicher zur Hälfte profitieren, weshalb sie hälftig beitragen sollen. Die Verbundaufgabe funktioniere bereits bestens. Das andere Modell brächte Einzelverrechnung von Leistungen und damit administrativen Unsinn. – Zuhanden der zweiten Lesung diskutierte die Kommission die Kostentragung nochmals. Sie lehnte die Aufnahme eines Grundsatzartikels zur Anhörungspflicht ab, nahm aber die regierungsrätliche Fassung, «die Gemeinden werden zu den vom Kanton geplanten Ausgaben vorgängig angehört», wieder auf. Da die Gemeinden die Hälfte der Kosten zu tragen hätten, mache es Sinn, ihnen das Anhörungsrecht für vom Kanton geplante Ausgaben zu geben. Dieses Recht diene Gemeinden und Kanton gleichermassen und werde dank der Verständigung zwischen den beiden zu guten Beschlüssen führen. Der Landrat teilte diese Argumentation.

Der Landrat beantragt einstimmig, das Gesetz über den Zivilschutz gutzuheissen.

## 7. Antrag

*Der Landrat empfiehlt der Landsgemeinde, nachstehendem Gesetz zuzustimmen:*

## Gesetz über den Zivilschutz

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2013)

### I.

#### 1. Allgemeines

##### Art. 1 *Gegenstand*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz regelt in Vollziehung des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG) die dem Zivilschutz übertragenen Aufgaben.

<sup>2</sup> Es enthält insbesondere Bestimmungen über die Zuständigkeiten, die Organisation, die Führung, die Ausbildung, die Ausrüstung, den Einsatz sowie die Kostentragung.

##### Art. 2 *Kanton, Gemeinden*

<sup>1</sup> Der Vollzug der Aufgaben im Bereich des Zivilschutzes erfolgt grundsätzlich durch den Kanton.

<sup>2</sup> Die Gemeinden unterstützen den Kanton und erfüllen die Aufgaben, die ihnen das Gesetz überträgt.

<sup>3</sup> Der Kanton berücksichtigt beim Vollzug seiner Aufgaben im Bereich des Zivilschutzes die Bedürfnisse der Gemeinden.

##### Art. 3 *Aufgaben*

<sup>1</sup> Dem Zivilschutz obliegen gemäss Bundesrecht insbesondere folgende Aufgaben:

- a. Schutz der Bevölkerung,
- b. Betreuung der schutzsuchenden Personen,
- c. Schutz von Kulturgütern,
- d. Unterstützung der Führungsorgane und der anderen Partnerorganisationen,
- e. Instandstellungsarbeiten,
- f. Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann dem Zivilschutz nach Anhörung der Gemeinden weitere Aufgaben übertragen.

#### 2. Zivilschutzorganisation

##### Art. 4 *Ausgestaltung und Führung*

<sup>1</sup> Es besteht eine kantonale Zivilschutzorganisation. Sie wird von einem Kommandanten geführt. Ihm obliegen insbesondere folgende weitere Aufgaben:

- a. Beratung in allen Zivilschutzbelangen,
- b. Planung und Vollzug der Zivilschutzmassnahmen,
- c. Ausbildung,
- d. Zusammenarbeit mit den anderen Partnerorganisationen.

<sup>2</sup> Das zuständige Departement ernennt den Zivilschutzkommandanten und die weiteren Offiziere.

##### Art. 5 *Aufnahme, Einteilung*

<sup>1</sup> Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde entscheidet über die Aufnahme und Einteilung der Schutzdienstpflichtigen in die Zivilschutzorganisation.

<sup>2</sup> Sie kann Pflichtige in die Personalreserve einteilen, wenn der Bestand gemäss den Vorgaben des Kantons erreicht ist.

##### Art. 6 *Ausbildung*

<sup>1</sup> Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde legt das Programm und den Inhalt der Ausbildung fest.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt die Dauer der Ausbildung nach den Vorgaben des Bundesrechts.

<sup>3</sup> Er kann mit anderen Kantonen Vereinbarungen über die gemeinsame Durchführung der Ausbildung treffen.



**Art. 7** *Aufgebot*

<sup>1</sup> Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde erlässt die Aufgebote für die Ausbildung nach den Vorgaben des Bundesrechts.

<sup>2</sup> Für Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft und für Instandstellungsarbeiten bietet das zuständige Departement auf.

<sup>3</sup> Die Zuständigkeit für den Erlass von Aufgeboten bei Katastrophen und Notlagen regelt der Regierungsrat.

**Art. 8** *Ärztliche Beurteilung der Dienstfähigkeit*

<sup>1</sup> Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde bestimmt für die Beurteilung der Dienstfähigkeit der Schutzdienstpflichtigen einen oder mehrere Vertrauensärzte. Die Entschädigung richtet sich nach den Ansätzen der Militärversicherung.

**Art. 9** *Kontrollführung*

<sup>1</sup> Die für die Kontrollführung zuständigen Behörden können zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben zivilschutzrelevante Daten bearbeiten.

<sup>2</sup> Die Gemeinden stellen die für die Kontrollführung erforderlichen Daten dem Kanton kostenlos zur Verfügung. Die Bekanntgabe kann auch im elektronischen Abrufverfahren erfolgen.

**Art. 10** *Ausrüstung*

<sup>1</sup> Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde beschafft, unterhält, ersetzt und lagert die für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen erforderliche Ausrüstung.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann mit anderen Kantonen Vereinbarungen über die gemeinsame Beschaffung und Bewirtschaftung der Ausrüstung treffen.

**3. Schutzbauten****Art. 11** *Schutzräume*

<sup>1</sup> Das zuständige Departement steuert nach den Vorgaben des Bundes den Schutzraumbau und legt die Ersatzbeiträge fest. Der weitere Vollzug der Aufgaben im Schutzraumbau erfolgt durch die zuständige Behörde.

<sup>2</sup> Die Gemeinden sorgen im Falle von zu wenigen Schutzräumen auf ihrem Gebiet dafür, dass öffentliche Schutzräume erstellt werden.

<sup>3</sup> Sie stellen die für die Planung erforderlichen Daten dem Kanton kostenlos zur Verfügung. Die Bekanntgabe kann auch im elektronischen Abrufverfahren erfolgen.

**Art. 12** *Schutzanlagen usw.*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat legt nach den Vorgaben des Bundes den Bedarf an Schutzanlagen und deren Nutzung sowie die erforderlichen baulichen Massnahmen zum Schutze der Kulturgüter fest.

<sup>2</sup> Den Gemeinden obliegen die Erstellung, der Unterhalt und die Sicherstellung der Betriebsbereitschaft der Schutzanlagen.

<sup>3</sup> Bei Kommandoposten der kantonalen Führungsorganisation, geschützten Spitälern und geschützten Sanitätsstellen sowie baulichen Massnahmen zum Schutze der Kulturgüter fallen diese Aufgaben in die Zuständigkeit des Kantons bzw. der Spitalträgerschaft.

**4. Finanzierung****Art. 13** *Kostentragung*

<sup>1</sup> Der Kanton und die Gemeinden tragen die Kosten des Zivilschutzes je zur Hälfte, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht.

<sup>2</sup> Die Gemeinden werden zu den vom Kanton geplanten Ausgaben vorgängig angehört. Die Rechnungsstellung für die Kosten erfolgt durch den Kanton.

<sup>3</sup> Massgebend für die Aufteilung der Kosten auf die Gemeinden ist der amtlich veröffentlichte aktuellste Stand der mittleren Wohnbevölkerung.

**Art. 14** *Einsätze*

<sup>1</sup> Für Instandstellungsarbeiten und Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft können die Kosten durch den Kanton dem Veranstalter bzw. Nutzniesser ganz oder teilweise auferlegt werden. Der Regierungsrat regelt die weiteren Einzelheiten zu diesen Einsätzen, insbesondere die Voraussetzungen für die Kostenauflegung und deren Umfang.

**Art. 15** *Verwaltungsaufwand*

<sup>1</sup> Für Mahnungen, Inspektionen, Nachkontrollen oder anderweitige Aufwendungen, die ihren Grund in einem nicht ordnungsgemässen Verhalten haben, können von der zuständigen kantonalen Verwaltungsbehörde Gebühren erhoben werden. Der Regierungsrat bestimmt die Tarife.

<sup>2</sup> Bei Verwaltungsentscheiden richtet sich die Kostentragung nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz und der gestützt darauf erlassenen Kostenverordnung.

<sup>3</sup> Wer persönliches Material oder Korpsmaterial entwendet, zerstört oder verliert, ist zu dessen Ersatz verpflichtet.

**5. Rechtspflege, Ausführungsrecht****Art. 16** *Dienstplicht*

<sup>1</sup> Gegen Entscheide im Zusammenhang mit der Dienstplicht kann vorbehältlich der Bestimmungen des BZG innert zehn Tagen nach Mitteilung schriftlich Einsprache erhoben werden.

<sup>2</sup> Die Einspracheentscheide sind mittels Verwaltungsbeschwerde innert zehn Tagen beim zuständigen Departement und anschliessend nach den Bestimmungen des Bundesrechts beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar.

**Art. 17** *Schutzbauten*

<sup>1</sup> Das Beschwerdeverfahren gegen Entscheide im Zusammenhang mit der Erstellung von Schutzbauten, die in Koordination mit dem Baubewilligungsverfahren ergangen sind, richtet sich nach den Bestimmungen des Raumentwicklungs- und Baugesetzes.

<sup>2</sup> Gegen Entscheide im Zusammenhang mit der Ersatzabgabe und den Unterhaltspflichten bei Schutzbauten kann innert 30 Tagen nach Mitteilung schriftlich Einsprache erhoben werden. Die Einspracheentscheide sind mittels Verwaltungsbeschwerde beim zuständigen Departement anfechtbar.

<sup>3</sup> Die Beschwerdeentscheide gemäss den Absätzen 1 und 2 sind nach den Bestimmungen des Bundesrechts beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar.

**Art. 18** *Schadenersatz und Rückgriffsforderungen*

<sup>1</sup> Das zuständige Departement entscheidet über Schadenersatzansprüche und Rückgriffsforderungen im Sinne von Artikel 67 Absatz 1 BZG.

**Art. 19** *Verfahren*

<sup>1</sup> Unter Vorbehalt der Bestimmungen in den Artikeln 16 ff. richtet sich das Verfahren in der Rechtspflege nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

**Art. 20** *Ausführungsbestimmungen*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen, insbesondere legt er die Zuständigkeiten fest, sofern das Gesetz nicht selber eine Stelle ausdrücklich für zuständig erklärt.

**6. Strafen, Massnahmen****Art. 21** *Widerhandlungen*

<sup>1</sup> Die Strafbarkeit von Widerhandlungen gegen die gesetzlichen Bestimmungen im Bereich des Zivilschutzes richtet sich nach den Artikeln 68 ff. BZG.

## Art. 22 Störung von Diensten

<sup>1</sup> Bei schwerwiegender Störung der Dienstleistung können Schutzdienstpflichtige vom zuständigen Offizier der Zivilschutzformation weggewiesen werden.

<sup>2</sup> Weggewiesene Schutzdienstpflichtige werden zur Nachholung der Dienstleistung aufgeboten.

### II.

GS V F/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Kantonales Zivilschutzgesetz) vom 2. Mai 2004, wird aufgehoben.

### III.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes; es tritt spätestens am 1. Januar 2014 in Kraft.

## § 10 Gesetz über die Standortförderung

---

### *Die Vorlage im Überblick*

Das neue, 14 Artikel umfassende Standortförderungsgesetz bezieht für das Gedeihen der Wirtschaft in einer Region neben den Standortfaktoren wie Steuern, Förderbeiträge, Infrastruktur und Verfügbarkeit von Ressourcen zusätzliche Kriterien wie Wohn- und Bildungsangebot, Freizeitmöglichkeiten und Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften ein. Standortförderung muss Querschnittsaufgabe sein, welche alle wirtschaftlich bedeutsamen Sachbereiche erfasst. Das neue Gesetz löst das Wirtschaftsförderungsgesetz von 1978 ab und hebt das Gesetz von 1998 über Investitionshilfe für Berggebiete auf. Es verankert die drei Kernaufgaben der Standortförderung, Standortentwicklung, Bestandespflege, Standortpromotion:

- Zur Standortentwicklung gehören die allgemeinen Rahmenbedingungen wie Steuern, Infrastruktur, administrative Belastungen, Raumordnungspolitik aus Sicht wirtschaftlicher Interessen, Zusammenarbeit öffentlicher Aufgabenträger, kantonale Unterstützung betrieblicher Massnahmen, Aufgabenerfüllung gemäss Regionalpolitik des Bundes.
- Die Bestandespflege umfasst insbesondere zentrale Informationsvermittlung und Beratung von Unternehmen bei administrativen Aufgaben, Betreuung in Arbeitsmarktfragen, Unterstützung von Innovationen durch Vermittlung von Kontakten zu Trägern von Fachwissen und durch Beiträge an projektbezogene Studien sowie Netzwerkpflege durch Vermittlung von Experten und Förderung von überbetrieblichen Kontakten.
- Die Standortpromotion beinhaltet unter anderem Akquisition und Betreuung von Ansiedlungsprojekten, Wirtschafts- und Wohnstandortpflege, Unterstützung von Promotionsaktivitäten anderer Wirtschaftsorganisationen sowie institutionalisierten Austausch bezüglich Standortförderungsaktivitäten mit den Gemeinden.

Die Finanzierung der einzelbetrieblichen Förderungen ausserhalb der Regionalpolitik des Bundes durch einen Fonds bewährte sich und soll unter dem Namen «Standortförderungsfonds» weitergeführt werden. Für die Investitionshilfedarlehen des Kantons wird weiterhin ein unbefristeter Verpflichtungskredit von 6 Millionen Franken vorgesehen. Die übrigen Aufgaben der Standortförderung sollen über das Budget finanziert werden. Wie bisher berät eine Kommission die Gesuche um einzelbetriebliche Förderungen ausserhalb der Regionalpolitik des Bundes zuhanden des Regierungsrates vor.

Im Landrat fand das Gesetz gute Aufnahme. Der Landrat nahm, nebst redaktionellen Anpassungen eine Ergänzung bei den Rückforderungstatbeständen vor. Er beantragt der Landsgemeinde, dem Standortförderungsgesetz zuzustimmen.

---

## 1. Ausgangslage

Das Gesetz über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung (Wirtschaftsförderungsgesetz) ist im Zusammenhang mit seiner Entstehung zu sehen. Der massive wirtschaftliche Strukturwandel Ende der 70er-Jahre, welcher insbesondere die Textilindustrie hart traf, forderte von der Politik aktives Begleiten des Strukturwandels um dessen negative Auswirkungen zu mildern. Im Zentrum standen Förderung und Unterstützung der Diversifikation in innovative, zukunftssträchtige Produkte und Märkte. Das Gesetz wollte die Industrie im Strukturwandel begleiten und nicht Struktur- und Standortpolitik betreiben. Die Förderung beschränkte sich auf die klassischen einzelbetrieblichen Finanzierungsinstrumente wie Bürgschaften, Zinskostenbeiträge und zinsgünstig zu amortisierende Darlehen. Sie unterstützte damit private Initiativen bezüglich:

- Erhaltung lebensfähiger und für den Kanton, eine Region oder eine Gemeinde wichtiger Betriebe;
- Niederlassung neuer, wirtschaftlich interessanter industrieller und gewerblicher Unternehmen oder Dienstleistungsbetriebe;
- Erhaltung bestehender und Schaffung neuer qualifizierter Arbeitsplätze.

Es war ein Fonds von 6 Millionen Franken vorgesehen gewesen. Davon hätten die Platzbanken von Glarus 3 Millionen Franken zur Verfügung gestellt, was jedoch nie erforderlich war. Vielmehr enthält der aus dem Arbeitslosenfürsorgefonds mit 3 Millionen Franken geäußerte Fonds immer noch 2,4 Millionen Franken, wovon knapp 1,8 Millionen Franken frei verfügbar sind. Neben den erwähnten Förderungsarten unterstützte der Kanton über das Technologiezentrum Linth (TZL) Coachings und StartUp-Beratungen. – Steuererleichterungen beruhen hingegen auf der kantonalen Steuergesetzgebung und zählen nicht zu den Förderungsinstrumenten im engeren Sinne.

### 1.1. Beurteilung der bestehenden Instrumente

Von den 90er-Jahren bis 2004 waren durchschnittlich jeweils nur vier bis sechs Wirtschaftsförderungsgeschäfte zu behandeln. Die Nachfrage stand in keinem Verhältnis zu derjenigen nach Steuererleichterungen, was folgende Ursachen gehabt haben mag:

- Projekte der Nachfolgeregelung und Erweiterung im gewerblichen und industriellen KMU-Bereich werden vermehrt über die OBTG (Ostschweizerische Bürgschaftsgenossenschaft St. Gallen) abgewickelt, welche Bürgschaften bis max. 500 000 Franken leisten kann (Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum).
- Steuererleichterungen sind als schlankes und unkompliziertes Instrument bei Investoren (und bei Steuerberatern und Treuhändern) beliebt. Zudem behielt die Revision des Bundesgesetzes über die Regionalpolitik nur die Bundessteuererleichterung bei, während es Bürgschaften und Zinskostenbeiträge abschaffte. Schliesslich gehört seit 1. Januar 2008 das Glarnerland exkl. Kerenzlerberg zum Perimeter, in dem Bundessteuererleichterungen zulässig sind.

Erfolg und Wirkung der unter ganz anderen Rahmenbedingungen entwickelten Strategie liessen sich anhand der 143 seit 1979 durch die Wirtschaftsförderungskommission behandelten Geschäfte kaum messen und beurteilen. Immerhin gelangten viele Unternehmen mehrfach an die Kontaktstelle für Wirtschaft; einige gibt es heute in anderer Form oder gar nicht mehr. Angaben zu Investitionen und zur Zahl geschaffener Arbeitsplätze, welche am ehesten Wirkung und Erfolg abschätzen liessen, sind unvollständig und können nicht durch Ausschluss anderer, zumindest mitbestimmender Faktoren bereinigt werden. Das gesammelte Zahlenmaterial vermag somit die neue Regelung nicht zu begründen. Sicher jedoch ist eine Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung unabdingbar. Zu klären bleibt, was künftig unter «Wirtschaftsförderung» verstanden wird, wie ihre Wirkung und ihr Erfolg gemessen werden und worauf sie auszurichten ist.

### 1.2. Begriff «Wirtschaftsförderung»

«Wirtschaftsförderung» bezeichnet die von öffentlichen Organen in Form materieller und immaterieller Unterstützung betriebenen Anstrengungen, um die Wirtschaft in einer bestimmten Region zu beleben. Sie verfolgt vor allem regionalpolitische Ziele. Wachstumspolitisch wird eine ausgeglichene Wirtschaftsentwicklung angestrebt. Strukturpolitische Motive, wie Wandel der Branchenstruktur in zukunftssträchtige Bereiche, sind ebenfalls bedeutend. Bei den arbeitsmarktorientierten Zielen stehen Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen im Vordergrund. Profilierung des Standortes im Ausland gehört auch zu den Zielen. Bedeutender geworden sind Innovations- und Kooperationsförderung.

### 1.3. Erfolgsfaktoren der Wirtschaftsförderung

Die volkswirtschaftliche Theorie kennt vor allem zwei regionalwirtschaftliche Förderkonzepte:

- *Exportbasis-Ansatz*. – Er geht von der Annahme aus, das wirtschaftliche Wachstum einer Region beruhe primär auf dem Erfolg von Exportprodukten. Deren steigender Absatz führe einer Wirtschaftsregion finanzielle Mittel zu, was in ihr die Nachfrage nach selbst produzierten Produkten erhöhe. Der Erfolg exportorientierter Branchen übertrage sich somit auf das Wachstum und den Erfolg der binnenorientierten Branchen.
- *Cluster*. – Der Begriff bezeichnet eine grössere Anzahl von Unternehmen in räumlicher Nähe, deren Aktivitäten sich entlang einer oder mehrerer Wertschöpfungsketten ergänzen oder einander ähnlich sind. Dabei kann ein Wachstumspool entstehen, der Zulieferer und spezialisierte Dienstleister anzieht und Wettbewerbsvorteile für alle Beteiligten schafft. In einem Cluster profitieren alle Partner von den Synergie-Effekten, die sich aus räumlicher und inhaltlicher Nähe ergeben. – Der Aufbau von Clustern gilt als aktive Innovationsförderung.

### 1.4. Von der Wirtschafts- zur Standortförderung

Die Wirtschaftsförderung ist ein komplexes System mit vielfältigen Abhängigkeiten und Wechselwirkungen. Neben den harten, wirtschaftsorientierten Standortfaktoren wie Steuern, Abgaben, Subventionen, Absatzmarkt, Infrastruktur, Arbeitskräftepotenzial, Ressourcenverfügbarkeit gewinnen die weichen Standortfaktoren wie Wohn- oder Bildungsangebot und Freizeitmöglichkeiten an Bedeutung, da sie für die Anwerbung qualifizierter Mitarbeitenden entscheidend sein können. Wirtschaftsförderung ist darum spezifische Aufgabe integraler Standortförderung (Querschnittsaufgabe). Systematische Verbesserung der Standortqualitäten bildet oberstes Ziel und permanente Herausforderung. Statt «Wirtschaftsförderung» wird deshalb konsequent «Standortförderung» verwendet. Einbezogen ist auch das Instrumentarium der Neuen Regionalpolitik (bis 2008 «Investitionshilfe für Berggebiete»). Dies ermöglicht es dem Staat, neben den Angeboten anderer (z.B. der OBTG) und Steuererleichterungen, eine integrale Standortförderung zu betreiben.

### 1.5. Kooperation von Kanton und Gemeinden in der Standortförderung

Um in der Standortförderung gemeinsam und koordiniert zu agieren, wurde zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Juni 2012 das «Kooperationskonzept Standortentwicklungsstrategie Gemeinden – Kanton» verabschiedet. Dieses legt die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden fest, bündelt die Kräfte durch eine gemeinsame Stossrichtung und definiert Vorgehensweisen und Grundlagen. Kernpunkt ist regelmässiger Austausch auf strategisch-politischer und fachlicher Ebene. Jeweils Anfang Jahr findet die Strategieabstimmung auf politischer Ebene unter Einbezug der Fachebene statt. Operativ tauschen sich die kantonalen und kommunalen Standortpromotoren an vier Koordinationssitzungen pro Jahr aus. Damit ist eine Dialog- und Koordinationsplattform für die Standortförderung institutionalisiert.

### 1.6. Vorgehen

Für die Basisarbeit wurde ein externes Beratungsunternehmen beigezogen, welches Entscheidungsträger aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft in volkswirtschaftlichen Fragen unterstützt. 16 deutschsprachige Kantone gaben Auskunft zu einer Konkurrenzanalyse und 33 Unternehmen und zwei Wirtschaftsverbände beantworteten einen Fragebogen zur Bedürfnisanalyse. Ein Grundlagenbericht fasst diese Ergebnisse zusammen, analysiert die Wirkung der Instrumente und verdichtet die Aussagen zu einer Entscheidungsempfehlung. Die Standortentwicklungsstrategie des Kantons wurde überprüft und weiterentwickelt. Dies bietet als Momentaufnahme einen detaillierten und differenzierten Überblick über den Wirtschaftsstandort Glarus, den Wohnstandort, die Haushalte und die Potenziale, legt die Entwicklungsziele und die Strategie (attraktiver Wohn- und Wirtschaftsstandort mit konstanter / wachsender Bevölkerung) fest und nennt im letzten Teil die strategischen Stossrichtungen und Massnahmen. Im Wesentlichen geht es darum, Arbeitsplätze zu halten und zu schaffen, Pendler in Glarus Mitte und Nord anzusiedeln und innerkantonale Pendler für Glarus Süd zu gewinnen. Zusätzlich runden eigene Erkenntnisse aus den Querbezügen mit internen und Bundesstellen sowie Einschätzungen des derzeit gültigen Gesetzes die Ist-Analyse ab. – Die Vorlage fasst die Aussagen zusammen und legt die Basis für das neue Standortförderungsgesetz.



## 2. Grundlagen

### 2.1. Konkurrenzanalyse

Für die Konkurrenzanalyse wurden alle kantonalen Wirtschaftsförderungsorganisationen der Deutschschweiz befragt. Zu den strategischen Schwerpunkten ergibt sich ein relativ klares Bild: In den meisten Kantonen sind es Beratungstätigkeit, Standortpromotion und Verbesserung der Rahmenbedingungen. Deutlich weniger Nennungen erhalten die bodenpolitischen Massnahmen. Steuererleichterungen erwähnen drei, Finanzierungsbeihilfen zugunsten einzelner Unternehmen und Förderung von Wohnen je zwei Kantone als strategische Schwerpunkte.

Mehrheitlich (12) wird die Wirtschaftsförderung über die Erfolgsrechnung finanziert. Drei Kantone kennen eine Mischform der Finanzierung (davon zwei eine Private-Public-Partnership, bei dem sich die Wirtschaft an der Finanzierung der Wirtschaftsförderung beteiligt) und nur ein Kanton finanziert die Wirtschaftsförderung ausschliesslich über einen Fonds. Die überwiegende Mehrheit der Kantone (10) regelt die Wirtschaftsförderung in einem Gesetz. Nur vier (ZH, OW, ZG, TG) kennen kein spezielles Wirtschaftsförderungsgesetz, sondern stützen ihre Wirtschaftsförderungs-Aktivitäten auf allgemeine gesetzliche Bestimmungen.

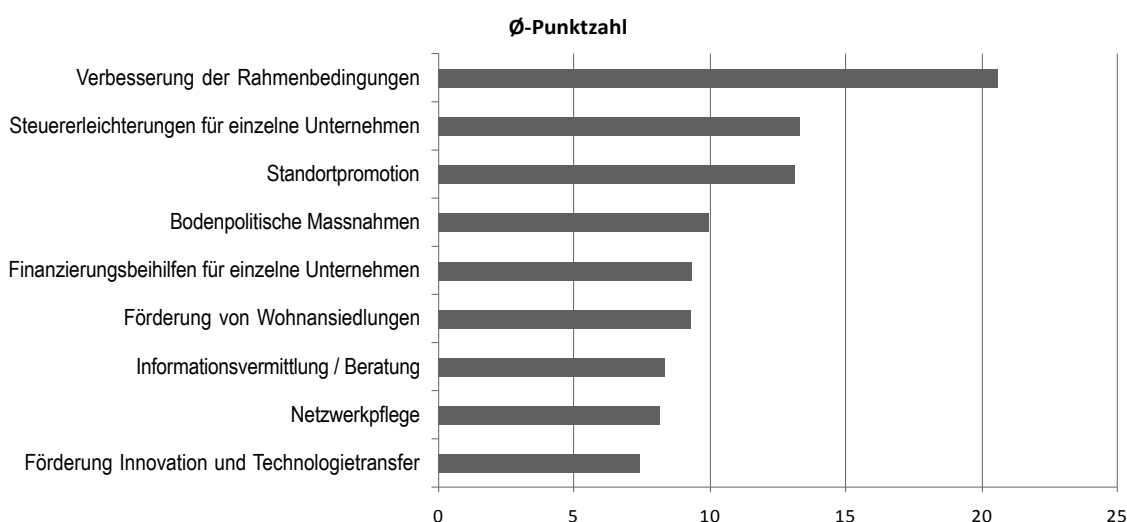
Im Vergleich besonders interessant waren die Gesetze des Aargaus (sehr allgemein formuliertes Gesetz von 2010 mit Schwerpunkt auf Verbesserung der Rahmenbedingungen und überbetriebliche Förderung), von St.Gallen (Standortförderungsgesetz von 2007 mit einzelbetrieblichen Fördererelementen), Graubünden (Wirtschaftsförderungsgesetz von 2007 mit Verordnung und vielen einzelbetrieblichen Fördermöglichkeiten) und Schwyz (Wirtschaftsförderungsgesetz von 1986, breites Standortförderungsgesetz mit Schwerpunkt auf wirtschaftlichen Rahmenbedingungen).

	SG	SZ	GR	AG	GL
Bürgschaften	ja	ja	nein	nein	ja
Darlehen	ja	nein	ja	nein	ja
Zinskostenbeiträge	ja	nein	nein	nein	ja
A-fonds-perdu-Beiträge	nein	nein	ja	nein	nein
Steuererleichterung	ja	ja	ja	ja	ja
Finanzierung	Mischform	Erfolgsrechnung	Erfolgsrechnung	Erfolgsrechnung	Fonds

Die Steuererleichterungen sind jeweils nicht in den Wirtschaftsförderungsgesetzen geregelt.

### 2.2. Bedürfnisanalyse

Grundlage für die Bedürfnisanalyse ist eine Umfrage bei Glarner Unternehmen. Die Analyse vermittelt ein sehr heterogenes Bild. Dennoch wird deutlich, wo die Unternehmen Massnahmen wünschen. Sie wurden auch aufgefordert, Massnahmen und Tätigkeiten der Wirtschaftsförderung zu beurteilen; es wurden auch neue Ideen unterbreitet.



### 2.3. Einschätzung der Wirksamkeit von Fördermassnahmen

Für die Bestandespflege stufen die kantonalen Wirtschaftsförderer die Beratungstätigkeiten am nutzvollsten ein, insbesondere umfassende Betreuung von Unternehmen in Bewilligungsverfahren (u. a. Arbeitsmarkt-bewilligungen), Einrichtung eines One-Stop-Shops bei ämterübergreifenden Fragen und Förderung / Betreuung von Projekten im Bereich Wissens- und Technologietransfer. Genauso wichtig erachtet werden bodenpolitische Massnahmen, wie Vermittlungstätigkeit oder vergünstigte Abgabe von Liegenschaften und Grundstücken. Potenziale bestehen bei der Arealentwicklung und in der verwaltungsinternen Beratungstätigkeit. Der Nutzen einzelbetrieblicher Finanzierungsbeihilfen wird hingegen als eher klein beurteilt. Am besten schneiden Darlehen ab.

Für die Förderung von Neuansiedlungen sind die Massnahmen zahlreicher als bei der Bestandespflege. Dazu kommen solche für Akquisition und Ansiedlung von Unternehmen. Hohe Wirksamkeit wird der Kombination verschiedener Beratungsleistungen und bodenpolitischen Massnahmen zugeschrieben: umfassende Betreuung in Ansiedlungsprojekten und Bewilligungsverfahren, Vermittlung von Standortinformationen und Experten sowie ein One-Stop-Shop. Auch kantonale Steuererleichterungen seien wirksam. Mehrheitlich negativ beurteilt werden Standortmarketing im Inland und Finanzierungsbeihilfen für einzelne Unternehmen; diesbezüglich schneiden die A-fonds-perdu-Beiträge am besten ab. Bei der Wohnortförderung schwingen Vermittlung von Bauland sowie Unterstützung bei Bewilligungen und beim Wohnortmarketing oben aus.

### 3. Kernaufgaben Standortförderung

Die Standortförderung umfasst drei im Gesetz ausdrücklich genannte strategische Kernaufgaben: Standortentwicklung, Bestandespflege, Standortpromotion.

- *Standortentwicklung* will die Rahmenbedingungen für Unternehmen und Privatpersonen optimieren. Bodenpolitische Massnahmen gehören zur Standortentwicklung wie institutionelle Zusammenarbeit und entwicklungspolitische Massnahmen einschliesslich Unterstützung jener des Bundes.
- Für die *Bestandespflege* von zentraler Bedeutung sind Informationen und Grundlagendaten, Beratung von Unternehmen bei administrativen Verfahren, Vermittlung von Kontakten in den Bereichen Innovations- und Kooperationsförderung und einzelbetriebliche Unterstützung.
- *Standortpromotion* hat primär den Wirtschafts- und Wohnstandort zu vermarkten. Instrumente dazu sind Promotion und Imagepflege des Wirtschaftsstandorts, Ansiedlungsunterstützung, Förderung Neugründungen (Jungunternehmerberatung) und Aktivitäten zur Promotion als Wohnort.

Standortentwicklung bedeutet:

- Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen für Wirtschaft (Steuern, Infrastruktur usw.) und Private: periodische Überprüfung kantonaler Gesetze auf geringere Regulierungsdichte und Abbau administrativer Belastungen;
- bodenpolitische Massnahmen: Vermittlung Grundstücke und Liegenschaften, finanzielle Beiträge an Grundstückerschliessung, Begleiten und Fördern von Arealentwicklungen, Mitwirken bei Zonen- und Richtplananpassungen;
- interinstitutionelle Zusammenarbeit: Unterstützung gemeinsamer Entwicklungsprojekte zur Stärkung des Kantons, umfassende Zusammenarbeit und Aufgabenkoordination in Standortförderungsaufgaben;
- entwicklungspolitische Massnahmen und Unterstützung von Bundesmassnahmen (Neue Regionalpolitik): Durchführung und Unterstützung von Bundesmassnahmen durch eigene Leistungen und Übernahme der kantonalen Verpflichtungen gemäss Gesetzgebung des Bundes.

Bestandespflege umfasst:

- Informationsvermittlung / Beratung: Begleitung bei administrativen Aufgaben, Betreuung in Arbeitsmarktfragen und bei Arbeitsbewilligungen, One-Stop-Shop für ämterübergreifende Fragen, Jungunternehmerberatung;
- Innovationsförderung und Technologietransfer: Vermittlung von Kontakten zu Hochschulen, Innovations- und Wissenstransfernetzwerken, finanzielle Unterstützung beim Erarbeiten projektbezogener Studien / Konzepte, Begleitung und Beratung von zukunftssträchtigen Innovationen, Neu- und Jungunternehmerförderung;
- Netzwerkpflge: Schnittstelle zu Kooperationspartnern für Produktion, Forschung, Entwicklung usw., Vermittlung von Experten (Unternehmens-, Steuerberater, Rechtsanwälte usw.), Unterstützung überbetrieblicher Netzwerke.

Standortpromotion für Wirtschaft und Wohnen beinhaltet Akquisition und Betreuung von Ansiedlungsprojekten, Kommunikation im In- und Ausland (z. B. an Unternehmerseminarien), Verbesserung Image des Wirtschafts- und Wohnstandorts, Unterstützung von Promotionsaktivitäten, welche die Bekanntheit des Wirtschaftsstandortes steigern.

#### 4. Finanzierung, Standortförderungskommission, Wirkungskontrolle

Die Finanzierung der bisherigen einzelbetrieblichen Förderungen ist durch einen «Standortförderungsfonds» beizubehalten. Für die jährlichen Ausgaben zur Standortentwicklung, Standortpromotion und Kommunikation der Kontaktstelle für Wirtschaft ist ein angemessener Betrag zur Verfügung zu stellen. Die Gesuche für einzelbetriebliche Förderung (ohne Investitionshilfe [IH]-Darlehen) sind von einer «Standortförderungskommission» vorzubereiten, die sich ähnlich zusammensetzen soll wie bisher die Wirtschaftsförderungskommission.

Wirtschaftsförderung misst ihre Tätigkeit am langfristigen Erfolg; die Standortförderung ist einer periodischen Wirkungs- und Erfolgskontrolle zu unterziehen. Diese bilanziert Leistungen, Auswirkungen und Kosten, was Nachhaltigkeit und volkswirtschaftlichen Nutzen zu beurteilen erlaubt. Allerdings braucht sie nicht vorgegeben zu werden; jährliche Berichterstattung ist bereits institutionalisiert (Amtsbericht). Ausserdem setzen landrätliche Beschlüsse über Budgetkredite und Fondseinlagen Anträge voraus.

Das Standortförderungsgesetz hält die Aktivitäten der Wirtschaftsförderung sowie die Mittelgewährung in einem formellen Gesetz fest. Es erlaubt das Erfüllen der Anforderungen an die Standortförderung und ermöglicht breite innerkantonale Diskussion über Standortförderungsmassnahmen und bereitzustellende Ressourcen.

#### 5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

##### *Artikel 1; Zweck*

Angestrebt wird hohe Standortqualität, und zwar für ansässige und neu ansiedelnde Unternehmen und Privatpersonen. Da dies ohne Gemeinden nicht denkbar ist, werden die Gemeinden – der Vernehmlassung Rechnung tragend – im Gesetz ausdrücklich genannt.

##### *Artikel 2; Ziele*

Es ist nachhaltiges Wachstum der Volkswirtschaft zu fördern und die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Glarus zu erhöhen. Nachhaltig ist eine Entwicklung, wenn sie die aktuellen Bedürfnisse deckt, ohne künftigen Generationen die Möglichkeit zu nehmen, ihre Bedürfnisse erfüllen zu können. Dies ist durch höhere Wertschöpfung zu erreichen. Abwanderung wertschöpfungsstarker Unternehmen ist zu verhindern. – Die Wettbewerbsfähigkeit wird von einer Vielzahl von Faktoren bestimmt, z. B. von attraktiven Standortbedingungen, welche wiederum für die Standortzufriedenheit massgebend sind. Diese zeigt, ob die Rahmenbedingungen als attraktiv und marktkonform empfunden werden und ob Entwicklungsperspektiven vorhanden sind. Der Wettbewerb um Unternehmen und Arbeitsplätze sowie um finanzstarke Privathaushalte ist umkämpft. Der Kanton will sich in ihm als attraktiver Wirtschafts- und Wohnstandort profilieren und positionieren. – Das Gesetz zielt nicht auf interventionistisches Verhalten des Staates oder auf Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit, sondern auf gute Rahmenbedingungen und effiziente Verwaltungsdienstleistungen. Finanzielle Zuschüsse an Betriebe oder strukturerhaltende Massnahmen stehen nicht im Vordergrund.

##### *Artikel 3; Standortförderung*

Sie setzt sich aus Standortentwicklung, Bestandespflege und Standortpromotion zusammen. Die beschlägt als klassische Querschnittsaufgabe verschiedene Aufgabenbereiche.

##### *Artikel 4; Standortentwicklung*

Sie hat für attraktive und nachhaltige Rahmenbedingungen für Unternehmen und Private zu sorgen und diese laufend zu verbessern. Das Augenmerk liegt bei Steuern und Infrastruktur, aber nicht nur. Diese Ziele werden mit der internen Beratungsfunktion für Regierung und Verwaltung verfolgt (Abs. 1).

Die Bedeutung entwicklungs- und bodenpolitischer Massnahmen nimmt zu (Raum-/Arealentwicklung, Zonen-/Richtplananpassungen). Ansiedlungswillige Unternehmen haben bei der Standortwahl hohe Ansprüche. Die besten Standortmarketingkonzepte und tiefe Steuerbelastungen nützen wenig, wenn den Interessenten keine auf ihre Bedürfnisse abgestimmten Standorte angeboten werden können. Entwicklungspolitische Massnahmen (z. B. Unterstützung von Bundesmassnahmen) gelten auch der Standortentwicklung. Das Bundesgesetz über die Regionalpolitik stellt ein umfassendes Instrumentarium zur Verfügung (z. B. Finanzhilfen, Darlehen, Steuererleichterungen). Das kantonale Umsetzungsprogramm 2012/2015 definiert die Handlungsfelder. Sehr wichtig ist die institutionelle Zusammenarbeit (Aufgabenkoordination, Unterstützung Entwicklungsprojekte). Die Gemeinden bestimmen über Beziehungspflege zur Wirtschaft, wirtschaftsfreundliche Behördentätigkeit, Raumplanung, Qualität der Basisinfrastruktur sowie Steuer- und Abgabepolitik die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft wesentlich mit. Aufgabenteilung und Koordination der Aktivitäten sind sicherzustellen. Zudem sind Kooperationen mit privaten Partnern anzustreben, z. B. durch gemeinsame Promotionsaktivitäten, Zusammenarbeit mit Banken in der Aus-/Weiterbildung oder mit

Jungunternehmern und Technologiezentren (TZL). – Viele Aufgaben kann der Kanton nicht allein erfüllen. Kooperationen sind unabdingbar. Sie verstärken die Wirkung der Standortförderung, schöpfen Synergiepotenziale aus und vermeiden Doppelspurigkeiten. Grenzüberschreitende Wirtschaftsräume, überregionale Verkehrsverbindungen erfordern das Bündeln politischer Interessen und das Zusammenwirken mit Nachbarkantonen und dem Bund. Zusammen mit ihm, der Greater Zurich Area und den Ostschweizer Kantonen ist die Aufmerksamkeit auf den Wirtschaftsstandort Schweiz sowie das Einzugsgebiet des Flughafens Zürich-Kloten zu richten und danach auf Glarus zu lenken. – Die Wirtschaftsförderung kann Massnahmen selbst ergreifen oder solche unterstützen, fördern usw. (Abs. 2).

#### *Artikel 5; Bestandspflege*

Die ansässigen Unternehmen bilden das Rückgrat der Wirtschaft. Die Förderung ihrer Standortzufriedenheit und die Erleichterung ihrer Entwicklung sind zentrale Ziele, die mit geeigneten Massnahmen erreicht werden sollen. Im Vordergrund stehen:

- Die Beratungstätigkeit hat bei Bestandspflege und Neuansiedlungen die Schnittstellen Staat/Wirtschaft möglichst effizient zu gestalten (z. B. Betreuung in Bewilligungsverfahren, One-Stop-Shop). Die Kontaktstelle für Wirtschaft bietet keine Unternehmensberatung, sondern sie wird dort tätig, wo Private keine Leistungen erbringen, namentlich in der Informations- und Kontaktvermittlung. Sie knüpft ein enges Netz zu spezialisierten Beratern. Die Optimierung der Standortfaktoren gestaltet sie mit. Dafür ist ihre regierungs- und verwaltungsinterne Beratungs- und Impulsgeberfunktion zu stärken und institutionell zu verankern.
- Wissen ist einer der wichtigsten Treiber von innovationsorientierten und wertschöpfungsstarken Wirtschaftszweigen. Ergänzend zur Bildungspolitik soll die Kontaktstelle für Wirtschaft zwischen den Bedürfnissen der Wirtschaft und dem Angebot öffentlicher und privater Forschungs- und Bildungsinstitutionen vermitteln sowie wirtschaftliche Akteure mit ähnlichen Know-how-Bedürfnissen vernetzen. Der Erfolgsfaktor der Cluster ist zu nutzen. Der Kanton ist zwar zu klein, um eigene, national oder gar international relevante Cluster bilden zu können. Die Vernetzung der Firmen und Branchen – insbesondere mit Neuzuziehenden – ist aber zu fördern. So können Produktinnovationen erzielt werden, die in einem anonymen Verhältnis wesentlich komplizierter zu erreichen wären. Die Unterstützung von Veranstaltungen und Aktivitäten, welche überbetriebliche Vernetzungen fördern, wird von der Wirtschaft selbst als wichtig empfunden.
- Die Kontaktstelle für Wirtschaft ist Schnittstelle und Drehscheibe für Kooperationspartner im Bereich Produktion, Forschung, Entwicklung usw. Sie vermittelt Experten (Unternehmens-, Steuerberater, Rechtsanwälte usw.) an lokale Firmen. Um den Austausch zwischen den ansässigen Unternehmen zu gewährleisten, unterstützt sie Aktivitäten, die überbetriebliche Netzwerke im Kanton fördern.

#### *Artikel 6; Standortpromotion*

Standortpromotion ist eine der wichtigsten Aufgaben. Die Pflege des Images des Wirtschaftsstandorts und das Standortmarketing geniessen bei Glarner Unternehmen hohe Priorität. Der Wirtschaftsstandort Glarus hebt sich in wichtigen Faktoren positiv von konkurrierenden Wirtschaftsstandorten ab. Dies muss kommuniziert werden. Es soll alles Mögliche veranlasst werden, was der besseren Vermarktung des Standorts Glarnerland dient. Professionelle Öffentlichkeitsarbeit soll das Image des Kantons im In- und Ausland verbessern. Das Wohnmarketing hat sicherzustellen, dass ihn optimierte Standortfaktoren als Wohnort attraktiv machen.

#### *Artikel 7; Zusammenarbeit*

Standortpromotion ist eine typische Verbundaufgabe. Partner sind Gemeinwesen (Bund, Kantone, Gemeinden, öffentlich-rechtliche Körperschaften), Greater Zurich Area oder Private (Unternehmensberater, Treuhänder, ansässige Firmen). Mit ihnen ist zusammenzuarbeiten. Koordination und Vernetzung von Massnahmen, Erkennen und Vorantreiben von Aufgaben, welche die Standortqualität verbessern, sind von Standortförderung und Standortpromotion als äusserst wichtig wahrzunehmen. Partnerschaftliche Zusammenarbeit ist umso wichtiger als die Gemeinden in diesem Bereich aktiv sind. Es gilt sämtliche Ressourcen zu nutzen, die Wirkung zu verstärken, Synergiepotenziale auszuschöpfen und Doppelspurigkeiten oder gar Gegenläufigkeiten zu verhindern. Dies erfordert Vernetzung an Foren, Messen usw. oder Standortpromotion mit anderen Kantonen oder nationalen Organisationen. – Mit privaten Partnern (Beratern, Banken usw.) sind ebenfalls Promotionsaktivitäten anzustreben. Die Standortförderung funktioniert dabei als One-Stop-Shop. Sie hat die Kontakte für Investoren und Betriebe zu Behörden, Immobilienvermarktern, Grundstückseigentümern zu koordinieren. Dabei sind wiederum die Gemeindebehörden wichtige Partnerinnen, welche dank ihren Ortskenntnissen schneller Auskunft über Verfügbarkeit von Immobilien oder Verkaufsdokumentationen geben können. Wer im Standortwettbewerb zu bestehen vermag, hängt letztlich von der Qualität des Standorts ab. Ein Kanton ist umso erfolgreicher, je besser er sein Angebot (attraktive Gewerbe- und Industriestandorte und Wohnlagen) koordiniert und dessen Vorzüge sichtbar macht. Den Gemeinden kommt

bei der standortspezifischen Beratung (rasche Baubewilligungs- und / oder Umzonungsverfahren usw.) oder der Integrationsunterstützung (Schulangebot, Vereinsleben, Freizeitmöglichkeiten usw.) von Angehörigen eines neuen Unternehmens eine wichtige Funktion zu. Auch können sie Bestandespflege leisten. Schliesslich liegt die standortspezifische Preisgestaltung grossteils bei ihnen (steuerliche Attraktivität für natürliche Personen, marktfähige Immobilien und Grundstücke). – Da die ganze Standortförderung bereichsübergreifend ist, wird auf eine Aufgabenzuweisung/-zuteilung verzichtet. Eine solche Regelung verbaute früher oder später eine bessere Lösung, weil der Einzelfall ein anderes Vorgehen oder grössere Flexibilität erforderte. Eine Fixierung ist auch abzulehnen, weil Kanton und Gemeinden autonom über Mass, Organisation und Finanzierung kommunaler und kantonaler Standortförderung entscheiden wollen.

#### *Artikel 8; Instrumente der Umsetzung*

Das Gesetz folgt dem Trend zu überbetrieblichen Fördermassnahmen. Einzelbetriebliche Förderungen werden von den Kantonen nur noch vorsichtig eingesetzt, da diese bei den Unternehmen deutlich an Attraktivität einbüssten. Bei Bürgschaften haben andere Anbieter (OBTG) ergänzende Angebote entwickelt. Dennoch ist der Spielraum, den die Kontaktstelle für Wirtschaft hierin hat, nicht einzuschränken. Diese Fördermöglichkeit kann Standortentscheide positiv beeinflussen. Finanzierungsbeihilfen (Abs. 1 Bst. f) zugunsten Einzelner wird deshalb dosiert und zeitlich befristet erfolgen (Abs. 3): nur bei Vorhaben von volkswirtschaftlicher Relevanz und keinen direkten Mitbewerbern im Kanton. – Steuererleichterungen zugunsten einzelner Unternehmen sind Inhalt des Steuergesetzes.

Um den Standort zu fördern, stehen verschiedene Massnahmen zur Verfügung, an Finanz- oder Finanzierungsbeihilfen vor allem die klassischen Instrumente Bürgschaften, Darlehen, Zinskostenbeiträge (Abs. 1 Bst. f). Dazu dienen aber auch die regionalpolitischen Massnahmen wie IH-Darlehen und Beiträge (Abs. 2). – Befristungen, Auflagen, Bedingungen usw. ermöglichen es, dem Einzelfall gerechter werden zu können, namentlich wenn ansonsten einem Ersuchen nicht stattgegeben werden könnte. Vom Gesuchsteller selbst und evtl. auch von dritter Seite wird entsprechendes Engagement erwartet (Abs. 3).

#### *Artikel 9; Auskunftspflicht*

Soweit das Gemeinwesen Privaten Unterstützung bietet, sind diese zur Offenlegung ihrer Verhältnisse zu verpflichten. Das sichert bestimmungsgemässes Einsetzen der Staatsmittel.

#### *Artikel 10; Rückforderung*

Die Rückforderungsmöglichkeit von Finanzhilfen verbessert die Effizienz. Soweit die Voraussetzungen erfüllt sind (Abs. 1), ergäbe sich ohne Härtefallregelung (Abs. 2) eine zwingende Rückforderungspflicht, was im Einzelfall als stossend empfunden werden könnte.

#### *Artikel 11; Koordination*

Massnahmen der Standortförderung sind mit den Zielen der Richtplanung, den kommunalen Entwicklungskonzepten und der Zonenplanung zu koordinieren. Der Begriff Richtplanung umfasst sowohl die kantonale als auch die kommunalen Richtplanungen.

#### *Artikel 12; Finanzierung*

Der Grossteil der Massnahmen ist auf dem Budgetweg über die Erfolgsrechnung zu finanzieren (Abs. 1). – Der bisherige Fonds (Art. 3 Wirtschaftsförderungsgesetz) wird in den «Standortförderungsfonds» überführt. Ihm fallen alle jährlichen Zinserträge, Rückzahlungen und Garantieleistungen aus den bisher zugesicherten und ausbezahlten Finanzhilfen zu. Es gilt dies auch für die künftigen Finanzhilfen (Art. 8 Abs. 1 Bst. f). Er ist im Eigenkapital nach finanzhaushaltrechtlichen Grundsätzen zu führen und von der Staatskasse zu verwalten. Da der Landrat die Fondseinlagen festlegt, ergibt sich ein wirksames Kontrollinstrument mit Berichterstattung und Antragstellung. So ist zusätzlicher Wirksamkeitsbericht unnötig. – Die IH-Darlehen (Art. 8 Abs. 2) werden wie bisher über einen separaten Verpflichtungskredit (6 Mio. Fr.) auf dem Budgetweg finanziert. Sie werden in das Budget der Investitionsrechnung aufgenommen, gewährte Darlehen dem Verpflichtungskredit belastet, Rückzahlungen und Garantieleistungen Dritter den Darlehen und dem Verpflichtungskredit gutgeschrieben. Alle andern Massnahmen und Beiträge nach Bundesgesetz (ausser die IH-Darlehen) werden über einen Budgetkredit finanziert.

#### *Artikel 13; Standortförderungskommission*

Wie bisher soll eine aus Vertretern interessierter Kreise zusammengesetzte Kommission Finanzhilfesuche (Art. 8 Abs. 1 Bst. f) vorberaten. Über alle andern Instrumente entscheidet weiterhin der Regierungsrat direkt. – Die Gemeinden haben keinen Anspruch auf Einsitz in diese nicht politisch, sondern aus Fachkräften zusammengesetzte Kommission, deren Einflussmöglichkeiten zudem beschränkt sind (keine Entscheidbefugnisse). So soll zwar Zusammenarbeit gepflegt (Art. 7), die Aufgabenentflechtung jedoch nicht über die personelle Besetzung der Kommission verwischt werden.



### *Artikel 14; Regierungsrat*

Der Regierungsrat entscheidet über IH-Darlehen (Art. 8 Abs. 2) direkt und über Finanzhilfesuche (Art. 8 Abs. 1 Bst. f) nach Vorberatung durch die Standortförderungskommission. Es besteht kein Anspruch. Die Entscheide sind endgültig, vorbehalten bleiben in einem koordinierten Verfahren zu erlassende Verfügungen mit unmittelbarem Einfluss auf die raumwirksame Ausgestaltung des Vorhabens und solche nach Bundesgesetz über Regionalpolitik sowie betreffend Rückforderung (Art. 10). Schliesslich regelt der Regierungsrat auch das Weitere (insbesondere die eigenen Aktivitäten im Standortmarketing) und die Kompetenzen auf Verordnungsstufe.

### *Aufhebung bisherigen Rechts*

Das Standortförderungsgesetz ersetzt das Wirtschaftsförderungsgesetz sowie das Investitionshilfegesetz. Dieses ist auch aufzuheben, weil das Bundesgesetz über die Regionalpolitik das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete aufhob; das Notwendige regelt nun Artikel 8 Absatz 2.

### *Inkrafttreten*

Das Gesetz tritt am 1. Januar 2014 in Kraft.

## **6. Finanzielle Auswirkungen**

Das neue Gesetz führt zu keinen Mehrkosten. Es stellt einzig ein umfassenderes Instrumentarium zur Verfügung und richtet die Wirtschafts- als Standortförderung neu aus. Die Kosten, welche sich aus der Anwendung ergeben, bestimmt der Landrat je nach Finanzierungslösung auf dem Budgetweg, über die Dotierung des Standortförderungsfonds, über die Investitionsrechnung (Bereitstellung IH-Kredit) oder über die Erfolgsrechnung (Massnahmen, Beiträge usw.).

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

### **7.1. Kommission**

Die landrätliche Kommission Bildung / Kultur und Volkswirtschaft / Inneres unter Vorsitz von Landrat Fridolin Luchsinger, Schwanden / Glarus Süd, nahm sich der Vorlage an. Eintreten war unbestritten. Die Kommission befasste sich einleitend mit der Neuausrichtung des Gesetzes. Bisher habe «Wirtschaftsförderung» materielle oder immaterielle Unterstützung in einer bestimmten Region für Industrie und Gewerbe durch harte Faktoren wie Infrastruktur, Steuern, Gebühren usw. bedeutet. Nachdem weiche Faktoren wie Wohnqualität, Bildungs- und Freizeitangebote an Bedeutung gewonnen hätten, umfasse die Standortförderung die Bereiche Standortentwicklung (attraktive Rahmenbedingungen), Bestandespflege (der ansässigen, das Rückgrat der Wirtschaft bildenden Betriebe) und Standortpromotion (Öffentlichkeitsarbeit, Marketing), worunter auch Wohnen, Ansiedlung von Privatpersonen und Wohnmarketing fielen. Die Standortförderung sei eher kantonale Aufgabe, während den Gemeinden eher die Wohnortförderung zustehe. Wichtig bleibe in dieser typischen Verbundaufgabe, die vor allem dem Kanton obliegende Abstimmung und Koordination mit allen möglichen Partnern.

In der Detailberatung schlug die Kommission zwei redaktionelle Klärungen vor. Auf die Aufnahme eines speziellen Rückforderungstatbestandes wurde in erster Lesung noch verzichtet. In zweiter Lesung befürwortete die Kommission aber die Aufnahme eines Rückforderungstatbestandes (Art. 10 Abs. 1 Bst. d). – Ablehnend nahm sie zur Einsitznahme der Gemeinden in die Standortförderungskommission Stellung. Der Austausch passiere weiterhin auf strategischer und operativer Ebene. – Ebenso lehnte sie es ab, den Regierungsrat periodisch für Wirkungsberichte an den Landrat zu verpflichten. Es werde im Amtsbericht umfassend Rechenschaft abgelegt und Erfolge seien schwierig zu messen.

### **7.2. Landrat**

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Das schlanke, offen formulierte Gesetz gebe den Rahmen für die ausgeübten Tätigkeiten und damit die gesetzliche Grundlage für die Standortentwicklungsstrategie. Die Wirtschaftsförderung sei neu auszurichten, das Gesetz habe sie, als zu einem Bereich der Standortförderung geworden, zwar einzubeziehen, doch gehe es auch um die Förderung von Wohn-, Bildungs- und Freizeitangeboten. Dem werde das neue Gesetz gerecht, obschon es sehr programmatisch ausgerichtet sei. Es definiere aber Grundsätze, setze Leitplanken und lasse dennoch Freiraum. In der Praxis werde Standortförderung bereits betrieben. Die Zusammenarbeit Kanton / Gemeinden sei vorbildlich, und Standortentwicklung, Bestandespflege, Promotion geschähen gemeinsam. Der einheimischen Wirtschaft und deren kleineren und mittleren Unternehmen sei aber ebenfalls Beachtung zu schenken.

In der Detailberatung wurde darum gebeten, beim Verbürgen von Krediten und dem Gewähren von Darlehen und Zinskostenbeiträgen (Art. 8 Bst. f) Vorsicht walten zu lassen. – Dem wurde entgegnet, die Finanzbeihilfen stünden völlig im Hintergrund. Früher sei es noch um einzelbetriebliche Förderung gegangen, vor allem bezüglich Strukturwandel weg von der Textilindustrie. Seit zehn Jahren seien hingegen kaum Gesuche um Bürgschaften, Darlehen, Zinskostenbeiträge eingegangen; es habe eine Verlagerung zu Steuererleichterungen stattgefunden.

Zu Gunsten von Rückforderungen wurde eine Regelung aufgenommen (Art. 10 Bst. d). Verliessen Begünstigte innert fünf Jahren nach Wegfall der Finanzhilfe den Kanton, seien sie zur Rückerstattung zwingend zu verpflichten. Von Unterstützungsbeiträgen profitierende Firmen sollten im Kanton bleiben, Steuern bezahlen und ihren Teil zum wirtschaftlichen Leben beitragen. Der Antrag, es sei, da solche Auflagen immer gemacht würden, bei der flexibleren Fassung zu bleiben, unterlag.

Diskutiert wurde, auf welche Richtplanungen das Gesetz auszurichten sei (Art. 11). Eine Minderheit wollte die Ausrichtung auf die kantonale Richtplanung beschränken. Die Mehrheit meinte aber, die demokratisch legitimierten kommunalen Richtplanungen hätten ebenfalls Gültigkeit und seien zu berücksichtigen, was der Oberbegriff «Richtplanung» mit beinhalte; er umfasse den gesamten Bereich, also die kantonale Richtplanung und die kommunalen Richtplanungen.

Erneut diskutiert wurde die Aufnahme einer Berichterstattungspflicht; die Kommission hatte dies mit dem Verweis auf den Amtsbericht und die Schwierigkeiten, aussagekräftige Daten zu erheben, bereits abgelehnt. – Über den Amtsbericht hinausgehende Berichterstattung über die Standortförderung und die Verwendung von Mitteln aus dem Standortförderungsfonds sei je Legislatur notwendig und wichtig. Beim Tourismusfonds und bei der «Greater Zurich Area» werde dies auch so gehandhabt. – Der Regierungsrat wehrte sich gegen die immer häufiger werdenden, viel Aufwand erfordernden Zusatzberichte mit Verweis auf die Effizienzanalyse, von der sich der Landrat ja Personaleinsparungen erhoffe. Ein grosser Teil der Standortförderungsmassnahmen bestehe aus Kantonsmarketing, Unternehmerförderung usw., dazu gäben Budget und Amtsbericht jährlich Auskunft. – In der Bereinigung blieb der Landrat bei der Fassung von Regierungsrat und Kommission.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, das so bereinigte Standortförderungsgesetz zu akzeptieren.

## 8. Antrag

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Gesetzesentwurf zuzustimmen:*

### **Gesetz über die Standortförderung**

(Standortförderungsgesetz)

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2013)

#### **I.**

#### **1. Allgemeine Bestimmungen**

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

<sup>1</sup> Der Kanton trifft Massnahmen zur Standortförderung und unterstützt die Entwicklung einer hohen Standortqualität des Kantons Glarus und seiner Gemeinden.

##### **Art. 2 Ziele**

<sup>1</sup> Ziele des Gesetzes zu Gunsten des Standortes Glarus sind nachhaltiges Wachstum der Volkswirtschaft, Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und Förderung der Standortqualität.

##### **Art. 3 Standortförderung**

<sup>1</sup> Die Standortförderung umfasst Massnahmen der Standortentwicklung, der Bestandespflege und der Standortpromotion.

##### **Art. 4 Standortentwicklung**

<sup>1</sup> Der Kanton sorgt für attraktive Rahmenbedingungen für Unternehmen und Privatpersonen und verbessert diese laufend.

<sup>2</sup> Er trifft und fördert entwicklungspolitische Massnahmen und betreibt und unterstützt institutionelle Zusammenarbeit.

**Art. 5** *Bestandespflege*

<sup>1</sup> Der Kanton trifft zur Förderung der Standortzufriedenheit und zur Entwicklung von ansässigen Unternehmen geeignete Massnahmen.

**Art. 6** *Standortpromotion*

<sup>1</sup> Der Kanton trifft zur Gründung und Ansiedlung von Unternehmen sowie zur Förderung der Wohnsitznahme von Privatpersonen geeignete Massnahmen.

**Art. 7** *Zusammenarbeit*

<sup>1</sup> Der Kanton arbeitet mit andern Gemeinwesen, Wirtschaftsverbänden und Sozialpartnern, Organisationen der regionalen und lokalen Standortförderung, Tourismusorganisationen und weiteren öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Institutionen und Organisationen zusammen.

**2. Umsetzungsmassnahmen****Art. 8** *Instrumente der Umsetzung*

<sup>1</sup> Der Kanton kann zur Standortförderung namentlich

- a. Beiträge leisten an die Erarbeitung von Studien und Konzepten, an die Forschung und die Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen;
- b. Mitgliedschaften bei Institutionen eingehen;
- c. überbetriebliche Kooperationsprojekte unterstützen;
- d. Beratung und Dienstleistungen anbieten oder diese finanzieren;
- e. Promotionsanlässe selbst durchführen oder sich daran beteiligen;
- f. Kredite verbürgen sowie Darlehen und Zinskostenbeiträge gewähren.

<sup>2</sup> Er kann nach Massgabe des Bundesgesetzes über die Regionalpolitik Beiträge leisten, Investitionshilfedarlehen gewähren und Massnahmen zur Regionalentwicklung treffen.

<sup>3</sup> Die Leistungen des Kantons sind zu befristen und können mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden. Namentlich können sie von Eigenleistungen oder von Leistungen Dritter abhängig gemacht werden.

**Art. 9** *Auskunftspflicht*

<sup>1</sup> Wer um Leistungen nachsucht oder Leistungen erhalten hat, erteilt die notwendigen Auskünfte und reicht die erforderlichen Unterlagen und Berichte ein.

**Art. 10** *Rückforderung*

<sup>1</sup> Finanzhilfen werden mit Zins rückgefordert, wenn

- a. Bedingungen und Auflagen trotz Mahnung nicht erfüllt werden;
- b. vereinbarte Verpflichtungen trotz Mahnung nicht eingehalten werden;
- c. die Finanzhilfen aus einem nicht verwirklichten oder nachträglich wegfallenden Grund erfolgten;
- d. der Begünstigte innerhalb von fünf Jahren nach Wegfall der Finanzhilfe den Kanton verlässt.

<sup>2</sup> Im Härtefall kann auf die Rückforderung verzichtet werden.

**Art. 11** *Koordination*

<sup>1</sup> Die Massnahmen nach diesem Gesetz sind auf die Ziele und Massnahmen der Richtplanung, der kommunalen Entwicklungskonzepte sowie die Zonenplanung auszurichten.

**3. Finanzierung und Zuständigkeiten****Art. 12** *Finanzierung*

<sup>1</sup> Die Mittel für Massnahmen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstaben a – e werden über einen Budgetkredit bereitgestellt.

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

<sup>3</sup> Für die Investitionshilfedarlehen des Kantons wird ein unbefristeter Verpflichtungskredit von 6 Millionen Franken zur Verfügung gestellt. Alle andern Beiträge und Massnahmen nach Massgabe des Bundesgesetzes über die Regionalpolitik werden über einen Budgetkredit finanziert.

**Art. 13 Standortförderungskommission**

<sup>1</sup> Zur Vorberatung der Gesuche gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe f bestellt der Regierungsrat eine Kommission, der insbesondere Vertreter der Industrie, des Gewerbes, des Dienstleistungssektors und der Arbeitnehmenden angehören.

<sup>2</sup> Den Vorsitz führt der Vorsteher oder die Vorsteherin des mit der Volkswirtschaft befassten Departements.

**Art. 14 Regierungsrat**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat entscheidet über Investitionshilfedarlehen und 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.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat bezeichnet die zuständige Stelle für Standortförderung. Diese stellt die verwaltungsinterne und -externe Koordination sicher und holt für die einzelnen Gesuche zuhanden der Kommission und des Regierungsrates die Stellungnahme der betroffenen Gemeinde ein.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat regelt die weiteren Aufgaben und Kompetenzen.

**II.**

**1.**

GS IX A/4, Gesetz über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung (Wirtschaftsförderungsgesetz) vom 21. Mai 1978, wird aufgehoben.

**2.**

GS IX A/5, Gesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (Investitionshilfegesetz) vom 3. Mai 1998, wird aufgehoben.

**III.**

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2014 in Kraft.

## § 11 Gesetz über die Handels- und Gewerbebetätigkeiten

---

### *Die Vorlage im Überblick*

*Das geltende Handelspolizeigesetz ist überholt. Obwohl es aufgrund übergeordneten Bundesrechts kaum mehr zur Anwendung gelangt, ist es nicht ersatzlos aufzuheben, denn es besteht Regelungsbedarf bezüglich verschiedener Handels- und Gewerbebetätigkeiten (Marktpolizei, Sammlungen auf öffentlichem Grund, Bergführer und Risikosportarten, Kinogewerbe, Eichwesen). Die Bestimmungen dazu, insbesondere zum Jugendschutz, werden im neuen Gesetz über die Handels- und Gewerbebetätigkeiten (HGG) zusammengefasst. Trotz des sachlichen Zusammenhangs bleiben Gastgewerbe, Spielsalons, Spiel- und Musikautomaten sowie Diskotheken, Ruhetage und Lotteriewesen separat geregelt. Aus Übersichtlichkeitsgründen bestehen im Wirtschaftspolizeirecht somit weiterhin verschiedene Erlasse.*

*Das HGG bestimmt in seinen 26 Artikeln und elf Abschnitten:*

- Für das Marktwesen (mit Ausstellungen und Messen) sind die Gemeinden zuständig. Sie erteilen die Bewilligungen und üben die Aufsicht aus.*
- Für Reisende, Schausteller und Zirkusbetreiber erteilt gemäss Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden der Kanton die Bewilligungen. Die Gemeinden überwachen bei Schaustellern und Zirkussen neben den baupolizeilichen Vorschriften beim Aufstellen der Anlagen insbesondere, ob Betriebsbewilligungen vorliegen.*
- Der Vollzug der bundesrechtlichen Vorschriften über die Bekanntgabe von Preisen ist Sache des Kantons.*
- Bewilligungen für Bergführer, Schneesportlehrer, Wanderleiter, Kletterlehrer und Anbieter von Risikoaktivitäten (Canyoning, River-Rafting usw.) erteilt gemäss Bundesgesetz über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten (RiskG) der Kanton. Er kann diese Aufgabe ganz oder teilweise übertragen (z. B. kantonale Fachkommission, Konkordat, anderer Kanton). Erhebliche Vorfälle und Verstösse gegen das Bundesgesetz sind von der Kantonspolizei und von den Justizbehörden der kantonalen Vollzugsinstanz zu melden.*
- Die Aufsicht über öffentliche Filmvorführungen obliegt dem Kanton. Das Gesetz regelt Vorführzeiten, Meldepflicht und Jugendschutz. In der Regel haben Jugendliche ab 16 Jahren Zutritt zu öffentlichen Filmvorführungen. Bei speziellen Jugendfilmen kann das Zutrittsalter herabgesetzt werden. Der Regierungsrat kann Empfehlungen von anerkannten Fachinstanzen oder Selbstregulierungsmassnahmen der Branche für allgemeinverbindlich erklären.*
- Verkauf von Tabakwaren ist nur an Jugendliche erlaubt, die das 16. Altersjahr zurückgelegt haben.*
- Die Regelung des Eichwesens (Bestimmung Aufsichtsbehörde, Eichkreise, Vollzug, Infrastruktur) ist Sache des Regierungsrates. Er kann die Aufgabe auch als Mandat ausserhalb der Verwaltung vergeben.*

*Die Vorlage wurde weitgehend positiv aufgenommen, namentlich was den Jugendschutz anbelangt. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem Gesetz über die Handels- und Gewerbebetätigkeiten zuzustimmen.*

---

### **1. Ausgangslage**

Am 1. Januar 2003 traten das Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden (RGG) und die Ausführungsverordnung (RGV) dazu in Kraft. Seither ist das bisher kantonale Gesetzgebung vorbehaltene Markt-, Reisenden-, Wander-, Schausteller- und Zirkusgewerbe auf Bundesstufe geregelt. Zuvor galten im Kanton die Bestimmungen des Gesetzes über die Handelspolizei (Handelspolizeigesetz). Das kantonale Recht wurde noch nicht angepasst. Entsprechendes gilt für Ausverkauf und unlauteren Wettbewerb, die heute ausschliesslich nach dem Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb sowie der Verordnung über die Bekanntgabe der Preise gehandhabt werden. Die Kantone sind nicht befugt, eigenes materielles Recht zu erlassen. Die Zwangsversteigerungen sind zur Hauptsache im Schweizerischen Obligationenrecht (Art. 229 ff. OR) sowie im Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (Art. 125), bzw. den kantonalen Einführungsgesetzen dazu, geregelt; für weitere Bestimmungen besteht hier kein Bedarf mehr.



## 2. Regelungskonzept

Obwohl das Handelspolizeigesetz aufgrund übergeordneten Bundesrechts kaum mehr zur Anwendung gelangt, ist es nicht ersatzlos aufzuheben. Die Kantone bleiben z.B. zuständig für marktpolizeiliche Vorschriften betreffend Sicherheit und Ordnung sowie für Regelung des gesteigerten Gemeingebrauchs und der Sammlungen mit gemeinnützigem oder wohltätigem Zweck. Auch bezeichnen sie die für den Vollzug des RGG zuständigen kantonalen Stellen.

Die Handels- und Gewerbetätigkeiten betreffenden kantonalen Erlasse zu Bergführerwesen, Kinogewerbe und Eichwesen sind revisionsbedürftig. Wegen des Bundesrechts bedarf es dazu nur noch weniger Artikel. Gemäss dem Grundsatz «Kleineres zusammengefasst und Grösseres separat» werden diese Handels- und Gewerbetätigkeiten im HGG zusammengefasst, was die Benutzerfreundlichkeit steigert.

Separat geregelt bleiben, obwohl ein sachlicher Zusammenhang bestünde, Gastgewerbe, Spielsalons, Spiel- und Musikautomaten sowie Diskotheken, Ruhetage und Lotteriewesen. Sie zu regeln ist kantonalem Recht vorbehalten und bedarf umfangreicherer Bestimmungen, weshalb separate Erlasse der Übersichtlichkeit dienen. Ebenfalls nicht einverleibt wurde Wirtschaftspolizeirechtliches, welches Einführungsrecht zu ZGB oder OR darstellt und dort geregelt ist (Pfandleihgewerbe, Art. 233 EG ZGB; berufsmässige Ehe- oder Partnerschaftsvermittlung von Personen oder an Personen aus dem Ausland, Art. 10<sup>a</sup> EG OR).

Verneint wurde Regelungsbedarf zum Erotikgewerbe. Spezielle Bewilligungspflichten bestehen nur in grösseren Kantonen und Städten. Im Kanton Glarus werden die Etablissements durch die Kantonspolizei kontrolliert. Sie prüft insbesondere den Aufenthaltsstatus der dort tätigen Personen. Missstände, welche eine Bewilligungspflicht notwendig machten, sind nicht feststellbar. Dies gilt auch für das Taxi- und das Inkassogewerbe.

## 3. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die Änderungen haben lediglich geringe finanzielle und personelle Auswirkungen auf Kanton, Gemeinden und Privatwirtschaft. – Neue Bewilligungen werden nur wenige geschaffen, aber zahlreiche Patente aufgehoben; dem Kanton werden mit der Abschaffung der Warenautomaten- und Gemüsehändlerpatente rund 5000 Franken pro Jahr entgehen. Die Privatwirtschaft wird finanziell und administrativ entlastet. – Die Vollzugsaufgaben, die mit dem neuen Bundesgesetz über das Bergführerwesen und das Anbieten von Risikoaktivitäten auf den Kanton zukommen, sollten nach Schätzungen nicht mehr als 20 Stellenprozent erfordern. Die Kooperation mit einem anderen Kanton oder einem noch zu gründenden Konkordat bzw. Delegation der Vollzugsaufgaben brächte ebenfalls Kosten und wurde deshalb, sowie aus Respekt vor der Tradition des Bergführerwesens, nicht favorisiert. Die Rechtsgrundlagen sind aber so flexibel, dass eine solche Lösung offen stünde.

## 4. Vernehmlassung

Der Gesetzesentwurf ging in die interne und externe Vernehmlassung. Die Vorlage wurde positiv aufgenommen, namentlich die Massnahmen im Jugendschutz. Wesentliche Änderungen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage sind: Verzicht der separaten Regelung der Ruhetage (dem Ruhetagsgesetz überlassen); Zusammenfassung der Bewilligungspflicht für die Benutzung öffentlichen Grundes über den Gemeingebrauch hinaus; Delegationsmöglichkeit Vollzugsaufgaben im Bergführerwesen.

Nicht aufgenommen wurde der Vorschlag, die generelle Kompetenz einzuräumen, um bei Missständen im Anwendungsbereich des HGG Massnahmen treffen zu können, wie gewerbliche Tätigkeiten Stoppen, erteilte Bewilligungen Entziehen oder nicht bewilligungspflichtige Tätigkeiten im Einzelfall Unterbinden. Dies griffe in die Verantwortlichkeiten der sachlich zuständigen kantonalen oder kommunalen Behörden ein. Diese sind selbst in der Lage, vorsorgliche Massnahmen (nötigenfalls gar superprovisorisch) zu ergreifen. – Der Entscheid zur Bildung einer Fachkommission neben der zuständigen kantonalen Behörde soll dem Regierungsrat überlassen bleiben. Auf die Entwicklungen im Bergführerwesen soll flexibel reagiert werden können (Art. 11 Abs. 2). Derzeit ist offen, wie sich andere Kantone organisieren, da die Verordnung zum RiskG vom Bundesrat erst kürzlich verabschiedet wurde. Der Regierungsrat wird sich mit SAC und Bergführerverband über die weitere Umsetzung austauschen.

## 5. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen

### *Artikel 1; Geltungsbereich*

Er steckt den sachlichen Geltungsbereich – staatliche Aufsicht über Handel und Gewerbe – ab. Vorbehalten bleiben kantonale Spezialerlasse (Abs. 2). Eine handels- oder gewerbepolizeiliche Bewilligung berechtigt nicht dazu, öffentlichen Grund über den einfachen Gemeingebrauch hinaus oder privaten Grund ohne Bewilligung bzw. Erlaubnis der Eigentümer zu benutzen.

### *Artikel 2; Recht auf Zutritt und Auskunft*

Bisher waren die kontrollierenden Behörden bei Gebäulichkeiten auf den Goodwill der Kontrollierten angewiesen, weil sie den Zutritt mangels Rechtsgrundlage nicht erzwingen konnten. Um die vom Gesetz vorgeschriebenen Kontrollen durchsetzen zu können, wird ein Zutrittsrecht auch ohne Vorankündigung zu Räumen und Einrichtungen statuiert (Abs. 1). Die Pflicht zur Auskunftserteilung der für den Betrieb verantwortlichen Personen wird verankert. Den kontrollierenden Behörden ist nach Massgabe des Verhältnismässigkeitsprinzips, soweit sachlich begründet, Einsicht in die Geschäftsbücher zu gewähren (Abs. 2).

### *Artikel 3; Gebühren*

Für die Erhebung von Verwaltungsgebühren ist eine generelle Rechtsgrundlage zu schaffen.

### *Artikel 4; Marktwesen, Begriff*

Das Bundesrecht nimmt von der Bewilligungspflicht aus, wer seine Waren oder Dienstleistungen an einem öffentlichen Markt oder an Ausstellungen und Messen zum Kauf oder zur Bestellung anbietet. Die kantonalen Regelungen hierzu, insbesondere das Marktpatent nach glarnerischem Recht und die gestützt darauf verlangte Patenttaxe, werden damit hinfällig (Abs. 1). «Markt» wird definiert. Ausstellungen und Messen unterstehen den Bestimmungen über das Marktwesen (Abs. 2). Für Viehmärkte und Tierschauen existieren Vorschriften im kantonalen Landwirtschafts- und im Tierseuchenrecht sowie im Viehhandelskonkordat; diese bleiben vorbehalten.

### *Artikel 5; Zuständigkeit, Aufsicht und Marktreglement*

Hinsichtlich des gesteigerten Gemeingebrauchs und der polizeilichen Vorschriften (Marktorganisation, Feuerpolizei, bauliche Massnahmen, Ruhe, Ordnung und Sicherheit, Betriebszeiten usw.) besteht Raum für kantonales bzw. kommunales Recht. Gemäss RGG ist eine Vollzugsbehörde zu bezeichnen; wie bisher sollen grundsätzlich die Gemeinden zuständig sein (Abs. 1). Sie sind zum Erlass eines eigenen Marktreglements befugt, das Gemeingebrauch und Marktpolizei näher regelt (Abs. 2) sowie Standplatzgenehmigung und Standplatzmiete vorsehen kann. Bisher verfügt nur die Gemeinde Glarus darüber. Den beiden anderen Gemeinden wird empfohlen, ein solches zu erlassen. Die Punkte, welche bei der Ansetzung eines Marktes zwingend festzulegen sind, werden aufgezählt, so unter anderem Nennung der Zulassungskriterien und Regelung des Rechtsschutzes (Abs. 1).

### *Artikel 6; Marktsperre und Wegweisung*

Bei Widerhandlungen gegen die Marktvorschriften wirkt ein Ausschluss oft besser als eine Busse. Die Marktsperre wird deshalb als administrative Massnahme zuhanden der Gemeinden verankert (Abs. 1). Um gegen Störer unmittelbar vorgehen zu können, wird auch Wegweisung vorgesehen (Abs. 2). Beide Massnahmen rechtfertigen aufgrund ihrer Schwere Regelung auf formell-gesetzlicher Stufe. Für den Verkauf von auf Märkten ausgeschlossenen Waren gibt das Bundesrecht (RGG, RGV) eine verbindliche Ausschlussregelung: alkoholische Getränke, Arzneimittel, Edelmetalle, Lotterielose, Waffen, Munition, Sprengstoffe, Feuerwerkskörper usw.

### *Artikel 7; Reisende, Schausteller, Zirkusbetreiber*

Das RGG regelt das Reisendengewerbe umfassend. Zu bestimmen bleibt lediglich der Vollzug, insbesondere das Bezeichnen der für die Bewilligungserteilung zuständigen Stellen. Es gilt aber nicht nur für das Reisendengewerbe im Sinne des Hausierens, sondern auch für den Betrieb von Anlagen zu Vergnügungszwecken, wie Zirkusse und Schaustellergewerbe. Auch diese Betriebe bedürfen einer Bewilligung, welche der Sitz- bzw. Wohnsitzkanton ausstellt und in der gesamten Schweiz gilt. Für im Kanton Glarus ansässige Betriebe soll weiterhin eine kantonale Behörde die Bewilligung erteilen (Abs. 1). Für Überwachung und Kontrolle der Sicherheit, insbesondere bei ausserkantonale bewilligten Zirkussen und Schaustellergewerben, liegt die Zuständigkeit hingegen bei den Gemeinden (Abs. 2). Ihnen haben die Betriebe ohnehin ein Gesuch zur Nutzung des öffentlichen Grundes im Gemeingebrauch zu unterbreiten (selten wird anderer als Gemeindegrund genutzt). Daher ist es zweckmässig, wenn die Gemeinden damit im Zusammenhang kontrollieren, ob die Betriebsbewilligung vorliegt. Die Gemeinde Glarus handhabt dies bereits so. Sie erlässt nach der Prüfung einen Bescheid, der sich über sämtliche wesentlichen Rahmenbedingungen des Gastspiels ausspricht. Das Bundesrecht gibt den Kantonen das Recht und die Pflicht, die Sicherheit der Anlagen vor Ort zu kontrollieren bzw. kontrollieren zu lassen. Insbesondere bei Chilbis sind Kontrollen vor Ort richtig, um zu klären, ob der Schausteller die im schriftlichen Verfahren deklarierten, oder andere (im schlimmsten Fall nicht typengeprüfte) Anlagen aufgestellt hat. Konsequenterweise sollen die Gemeinden auch diese Aufgabe wahrnehmen. Gemäss kantonalem Baurecht sind sie hierfür bereits zuständig (Art. 48 Abs. 1 Raumentwicklungs- und Baugesetz, Art. 80 Bauverordnung). Zur Sicherstellung der amtlichen Kontrolle wird den Schaustellern und Zirkusbetreibern eine Meldepflicht auferlegt (Abs. 3).

### *Artikel 8; Öffentliche Sammlungen*

Die schweizerische Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmen (Zewo) ist für die Sicherung eines seriösen Spendenmarktes wichtig geworden. Sie schützt vor Missbrauch und unlauteren Sammlungsmethoden. Rund 480 gemeinnützige Organisationen sind berechtigt, das Zewo-Gütesiegel zu führen. Dieses bescheinigt wirtschaftlichen, zweckbestimmten und wirkungsvollen Einsatz von Spendengeldern und transparente Organisation mit internen und externen Kontrollstrukturen. Die Sammlungen werden meist durch seriöse Organisationen durchgeführt, die Mitglied der Zewo sind. Ein kantonales Bewilligungssystem wäre kaum wirksam und mit erheblichem administrativem Aufwand verbunden. Deshalb wird wie bisher und im Vertrauen auf das Einschätzungsvermögen des Publikums von Einflussnahme abgesehen (wie in BE, UR, OW, NW, ZG, SO, AR, SG, GR, AG, TI, VS, NE). Die mündige Bevölkerung soll selber entscheiden, wem sie Geld spenden will. Der Rechtssicherheit willen wird die Bewilligungsfreiheit festgeschrieben (Abs. 1). Der Regierungsrat kann zeitliche Einschränkungen einführen (Abs. 2).

### *Artikel 9; Preisbekanntgabe*

Das Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb regelt zusammen mit der Preisbekanntgabeverordnung des Bundes die Preisbekanntgabe bzw. den Schutz des redlichen Handels abschliessend und schützt die Marktkonkurrenten vor überbordendem Wettbewerb sowie die Konsumenten vor Irreführung. Die Kantone haben lediglich die für den Vollzug zuständige Behörde zu bestimmen. Der Vollzug soll wie bisher beim Kanton liegen. Ausgeschlossen ist eine Bewilligungspflicht für Sonderverkäufe, Total- und Teilausverkäufe. Treu und Glauben widersprechendes Verhalten oder unlautere Geschäftspraktiken regeln die beiden erwähnten Bundeserlasse abschliessend.

### *Artikel 10; Bergführerwesen und gewerbsmässig angebotene Risikoaktivitäten, Zulassung*

Nach schweren Unfällen mit Canyoning und anderen Outdoor-Aktivitäten (Rafting usw.) erarbeitete der Bund das RiskG, das voraussichtlich am 1. Januar 2014 in Kraft tritt. Damit gilt insbesondere für den Bergführerberuf eine gesamtschweizerisch einheitliche Regelung. Für die Anbietenden einer dem Gesetz unterstellten Risikoaktivität wird eine kantonale Bewilligung vorausgesetzt, die von der zuständigen Behörde am Wohnsitz oder Sitz der sich bewerbenden Person zu erteilen ist und in der gesamten Schweiz gilt. Um Missverständnisse zu vermeiden wird (namentlich zuhanden des betreffenden Gewerbes) deklariert, dass sich die Bewilligungsvoraussetzungen ausschliesslich aus dem Bundesrecht ergeben. Es bleibt kein Raum für kantonale Vorgaben, welche bundesrechtliche Bestimmungen auf die Glarner Verhältnisse übersetzten und detaillierten.

### *Artikel 11; Zuständigkeit*

Im Kanton unterstand das Bergführerwesen bisher der Aufsicht und Leitung des SAC (Beschluss vom 11. Januar 1971 über das Bergführerwesen). Das neue Bundesrecht lässt Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf private Organisationen wie den SAC nicht mehr zu. Die Kantone haben Behörden zu bezeichnen, die für Erteilung, Erneuerung und Entzug der Bewilligungen sowie weiteren Vollzug zuständig sind (Abs. 1). Dem Regierungsrat wird die Möglichkeit eröffnet, einzelne oder alle Vollzugsaufgaben an eine regierungsrätliche Fachkommission oder an einen bzw. mehrere Kantone (Konkordat) zu übertragen (Abs. 2). Entgegen ursprünglicher Absicht beschränkte sich ein solches Mandat z. B. einer Fachkommission nicht bloss auf die Beratung der zuständigen kantonalen Behörde, sondern kann sich auf weitergehende Aufgaben erstrecken, wie auf den Entzug von Bewilligungen. Die Kantone sind verpflichtet, die Kontrolle stationärer Einrichtungen (z. B. Klettersteige oder Hochseilgärten) durch die Baupolizei zu gewährleisten. Diese Aufgabe kommt den Gemeinden zu. Für die Bewilligungsprüfung hat die gesuchstellende Person ihnen die Unterlagen und Dokumente beizubringen. Unsicherheiten hinsichtlich der im Verwaltungsverfahren grundsätzlich geltenden Untersuchungsmaxime (Art. 37 Verwaltungsrechtspflegegesetz) lassen sich so vermeiden. Der Bund bestimmt lediglich, dass der Vollzug den Kantonen zukommt. Somit ist es möglich, den Vollzug des RiskG den Gemeinden zu übertragen. Ebenfalls der Klarheit willen, wird der Kanton als zuständig bezeichnet.

### *Artikel 12; Meldepflichten*

Das künftig geltende Bundesrecht wird die Bewilligungsinhaber zur Meldung von Änderungen verpflichten, welche Grundlage der Bewilligungserteilung bildeten (z. B. Aberkennung Zertifizierung). Ob diese Pflicht von sämtlichen Betroffenen wahrgenommen wird, ist erfahrungsgemäss zweifelhaft, insbesondere bei drohenden nachteiligen Auswirkungen. Deshalb ist bei Vorfällen eine Meldepflicht von Kantonspolizei, Staats- und Jugendanwaltschaft und kantonalen Gerichten an die Vollzugsbehörde zu statuieren, was die Überprüfung einer Bewilligung nach sich ziehen kann. Da es sich dabei um besonders schützenswerte Personendaten handelt, bedarf es einer Grundlage im Gesetz.

### *Artikel 13; Öffentliche Filmvorführungen, Begriff*

Seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Filmproduktion und Filmkultur am 1. August 2012 obliegen den Kantonen im Filmwesen keine Vollzugsaufgaben mehr. Das kantonale Filmgesetz vom 6. Mai 1979 kann aufgehoben werden. Materiell von Bedeutung bleiben Regelungen in der landrätlichen Filmverordnung, denen zumindest teilweise formell-gesetzliche Qualität zugestanden werden kann (Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit). Diese, insbesondere zeitliche Einschränkungen und Jugendschutz, werden überführt. Das kantonale Filmrecht reduziert sich von fast 40 Artikeln in Gesetz und Verordnung auf noch sechs Kernbestimmungen. Eine Begriffsdefinition steckt den Anwendungsbereich ab; im Grundsatz werden lediglich öffentliche Filmvorführungen gesetzlich geregelt. Zur Verhinderung von Umgehungen erhält der Regierungsrat die Kompetenz, auch nicht öffentliche Filmvorführungen in Klubs usw. einzuschränken.

### *Artikel 14; Zuständigkeit und Aufsicht*

Die Aufsicht über das öffentliche Filmwesen bleibt beim Kanton. Baurechtliche Fragen oder die Bewilligung zur Benützung öffentlichen kommunalen Grundes fallen in die Zuständigkeit der Gemeinden.

### *Artikel 15; Vorführzeiten*

Zur Verhinderung übermässiger Störungen werden die Vorführzeiten eingeschränkt. Die Gemeinden können sie befristet oder generell einschränken bzw. ausdehnen.

### *Artikel 16; Jugendschutz*

Der in der landrätlichen Filmverordnung geregelte Jugendschutz legt das Zutrittsalter zu Kinos grundsätzlich auf 16 Jahre fest. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) will die unterschiedlichen kantonalen Regelungen harmonisieren: für den gleichen Film gleiche Altersfreigaben in der ganzen Schweiz. Der «Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film» zwischen KKJPD, Schweizerischem Verband für Kino und Filmverleih (Pro-Cinema), Schweizerischem Video-Verband und Schweizerischer Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren stimmten alle Kantone zu. Die «Kommission Jugendschutz im Film» legt das Eintrittsalter fest, was jedoch ledig eine Empfehlung darstellt. Die Kantone haben deshalb vorzusehen, diese Empfehlungen bei öffentlichen Filmvorführungen als verbindlich zu erklären (Abs. 3). Die Filmbranche kann hiervon einheitlich im gesamten Kanton abweichen, sofern es mit den Interessen des Jugendschutzes vereinbar ist (Abs. 2). Nach wie vor soll aber ein bestimmtes Zutrittsalter – 16 Jahre – verankert bleiben (Abs. 1).

### *Artikel 17; Veröffentlichung und Kontrolle des Zutrittsalters*

Vorgeschrieben bleibt die Verpflichtung der Kinobetreiber auf Bekanntgabe und Kontrolle des Mindestzutrittsalters der jungen Kundschaft.

### *Artikel 18; Meldepflicht*

Open-Air Kinos müssen dem Kanton und der Standortgemeinde eine Meldung machen, um eine allfällige amtliche Kontrolle zu ermöglichen. Die Gemeinden haben dafür zu sorgen, dass die Anwohner frühzeitig über die vorgesehene Vorführung informiert werden.

### *Artikel 19; Handel mit Tabakwaren*

17 Kantone haben Verkaufsverbote für Tabakwaren an Kinder und Jugendliche beschlossen: BE, NW, ZG, BS, BL und VD eine Altersgrenze von 18, die andern Kantone eine von 16 Jahren. Umfragen ergaben, dass eine grosse Mehrheit der Schweizer Bevölkerung ein Verkaufsverbot an Kinder und Jugendliche befürwortet.

Der Kanton Glarus kennt keine solche Verkaufsbeschränkung. Im Interesse des Jugendschutzes sind dazu eine Rechtsgrundlage zu schaffen sowie der gewerbsmässige Verkauf von Tabakwaren an unter 16-Jährige generell zu verbieten und unter Übertretungsstrafe zu stellen. Dieses Verbot gilt auch für Warenautomaten. Deren Betreiber haben dafür zu sorgen, dass auf diesem Weg kein Verkauf an unter 16-Jährige erfolgen kann (z. B. durch Verkauf von Jetons, Freischaltung durch Sender nach erfolgter Alterskontrolle). Verzichtet werden soll allerdings auf die Bewilligungs- bzw. Patentpflicht für sämtliche Warenautomaten. Sie wäre für Behörden und Betreibende mit einem Aufwand verbunden, den kein entsprechender Nutzen rechtfertigte. Im Vergleich zu früher werden nur noch wenige, etwa 80 Warenautomaten betrieben. Das Staatssekretariat für Wirtschaft vertritt zudem den Standpunkt, dass das allgemeine Schutzbedürfnis von Konsumenten nicht ausreicht, um den Warenvertrieb via Automaten einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Die mit der Bewilligungspflicht verfolgten Zwecke – Schutz des Grundeigentümers vor gegen seinen Willen aufgestellten Automaten, Sicherung öffentlicher Verkehr, Schutz der Gesundheit – können auf anderem juristischem Weg sichergestellt werden.

*Artikel 20 – 24; Eichwesen*

Das geltende kantonale Ausführungsrecht zum Bundesgesetz über das Messwesen ist antiquiert und aufzuheben. Die Aufgaben des Eichmeisters umfassen zur Hauptsache periodische Nacheichung von Messmitteln sowie Kontrolle von Fertigpackungen in Anwendung der Mengenangabeverordnung. Messsicherheit ist Voraussetzung für Redlichkeit in Handel und Geschäftsverkehr, insbesondere beim Austausch von Gütern. Der Regierungsrat soll weiterhin Organisation und Vollzug des Messwesens regeln (Art. 20 Abs. 1). Er kann dazu mit umliegenden Kantonen Verwaltungsvereinbarungen abschliessen (Art. 20 Abs. 2). Heute nimmt ein Eichmeister im privatrechtlichen Mandatsverhältnis die Aufgaben wahr, was gut funktioniert. Für diese Auslagerung einer Verwaltungsaufgabe an eine natürliche Person ausserhalb der kantonalen Verwaltung ist eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich (Art. 21). Die Details – Entschädigung, Gebühren, Auslagen – wird der Regierungsrat näher regeln (Art. 21 Abs. 2, Art. 24). Verfügungen zur Durchsetzung der messrechtlichen Vorschriften kann der Eichmeister selber erlassen; strafrechtliche Verzeigungen leitet die kantonale Aufsichtsbehörde ein (Art. 23).

*Artikel 25; Rechtsschutz*

Der Rechtsschutz richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

*Artikel 26; Strafbestimmungen*

Zur Verstärkung einzelner aus dem Gesetz fliessender öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen werden gewichtigere Verstösse unter kantonale Übertretungsstrafe (Busse) gestellt, so insbesondere der gewerbsmässige Verkauf von Zigaretten an Personen unter 16 Jahren und die Verweigerung des Zutrittsrechts von staatlichen Kontrollorganen.

*Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts*

Die Regelung im Ruhetagsgesetz (Art. 6 Abs. 2 Bst. d) ist anzupassen. – Mit dem Inkrafttreten können fünf Erlasse aufgehoben werden.

*Inkrafttreten*

Das Inkrafttreten soll der Regierungsrat bestimmen, namentlich um die zeitliche Koordination mit dem Ausführungsrecht zu erleichtern.

**6. Beratung der Vorlage im Landrat****6.1. Kommission**

Die Kommission Recht Sicherheit und Justiz unter der Leitung von Landrat Mathias Zopfi, Engi / Glarus Süd, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten war unbestritten. Der schlanke Gesetzesentwurf beschränke sich auf die notwendige Regelung kantonaler und kommunaler Kompetenzen. Berücksichtigte Hinweise aus der Vernehmlassung hätten die ursprüngliche Vorlage gestraft, insbesondere verblieben die Bestimmungen zu den Ruhetagen richtigerweise im Spezialerlass.

In der Detailberatung wurden verschiedene Fragen diskutiert. – Kontrollen sollten ohne Ankündigung möglich sein, denn nur so machten sie Sinn, die Einsicht in Geschäftsbücher habe sich aber auf sachlich Begründetes zu beschränken (Art. 2). – Die zusätzlichen Bestimmungen gäben faire und nachvollziehbare Bedingungen für die Zulassung zu einem Markt (Art. 5). Die Gemeinden könnten, müssten aber nicht, dazu ein Reglement erlassen. – Ob für den Vollzug der Aufgaben im Bereich Bergführerwesen und gewerbsmässig angebotene Risikoaktivitäten eine eigene Fachkommission gebildet, der Anschluss an einen anderen Kanton gesucht oder die Verwaltung zuständig werden solle, könne nicht schlüssig beurteilt werden, da das gemäss Bundesrecht zu Erfüllende noch unklar sei. Dem Regierungsrat werde daher grösstmöglicher Freiraum dafür gegeben; er werde dazu in diesem Zweig tätige Organisationen beiziehen (Art. 11). – Die Gemeinden hätten die Anwohner über öffentliche Filmvorführungen zu informieren. Die offen gehaltene Bestimmung äussere sich bewusst weder zu Fristen, noch, um nicht diejenige für Gesuchstellende zu verlängern, zur Informationsart. Dazu werde sich eine Praxis einspielen, die Probleme hoffentlich früh besprechen und lösen lasse (Art. 18).

Die Kommission beantragte dem Landrat, den Entwurf mit diesen wenigen materiellen und redaktionellen Änderungen zuhanden der Landsgemeinde zu verabschieden.

**6.2. Landrat**

Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. Die Erneuerung beinhalte eine eigentliche Entrümpelung des überholten Handelspolizeirechts. Sie decke die vielen Bereiche in übersichtlicher Art ab. Viele Hinweise aus der Vernehmlassung seien zudem übernommen worden.



In der Detailberatung wurde nochmals die Informationspflicht bei öffentlichen Filmvorführungen (Art. 18) diskutiert. Die Gemeinden wüssten um die Lärmemissionen durch öffentliche Filmvorführungen und nähmen die Informationspflicht ernst, jedoch informierten oft die Veranstalter. Die Informationsverpflichtung allein ihnen aufzuerlegen sei zu strikt. – Der Landrat schwächte die Verpflichtung ab; die Gemeinden haben aber dafür zu sorgen, dass es geschieht.

Diskutiert wurde, ob auch juristische Personen ausserhalb der Verwaltung mit den Aufgaben eines Eichmeisters mandatiert werden könnten (Art. 21 Abs. 1). Nachdem die Abklärungen ergaben, dass in den anderen Kantonen nur natürliche Personen damit betraut sind, wurde diese Möglichkeit gestrichen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde einstimmig, das Gesetz über die Handels- und Gewerbetätigkeiten anzunehmen.

## 7. Antrag

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das nachfolgende Gesetz zu erlassen:*

# Gesetz über die Handels- und Gewerbetätigkeiten

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2013)

## I.

### 1. Allgemeines

#### Art. 1 *Geltungsbereich*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz regelt Aufgaben und Befugnisse des Kantons und der Gemeinden im Zusammenhang mit der Ausübung von Handels- und Gewerbetätigkeiten.

<sup>2</sup> Das Bundesrecht und besondere kantonale Erlasse über einzelne Gewerbe und Berufe, wie das Gastgewerbegesetz, das Ruhetagsgesetz und die Vollzugsverordnung zum Konsumkreditgesetz bleiben vorbehalten.

<sup>3</sup> Bewilligungen nach diesem Gesetz befreien nicht vom Einholen einer Bewilligung zur Benützung des privaten oder öffentlichen Grundes über den einfachen Gemeingebrauch hinaus.

#### Art. 2 *Recht auf Zutritt und Auskunft*

<sup>1</sup> Die zuständigen Behörden sind berechtigt, Handels- und Gewerbebetriebe nach diesem Gesetz zu betreten und Kontrollen bezüglich des Vorliegens der rechtlichen Voraussetzungen für die Ausübung der Tätigkeit durchzuführen.

<sup>2</sup> Die Verantwortlichen der betreffenden Handels- und Gewerbebetriebe sind verpflichtet, diesen über ihren Betrieb die erforderlichen Auskünfte zu geben und soweit sachlich begründet Einsicht in ihre Geschäftsbücher zu gewähren.

#### Art. 3 *Gebühren*

<sup>1</sup> Für die Erteilung, die Verweigerung oder den Entzug von Bewilligungen und für andere staatliche Dienstleistungen gemäss diesem Gesetz können die zuständigen Verwaltungsbehörden Gebühren erheben.

## 2. Marktwesen

#### Art. 4 *Begriff*

<sup>1</sup> Ein Markt im Sinne dieses Gesetzes ist eine zeitlich und örtlich begrenzte, öffentliche Veranstaltung, an der Waren oder Dienstleistungen ausserhalb ständiger Verkaufsräume angeboten werden.

<sup>2</sup> Ausstellungen und Messen gelten als Markt. Nicht als solcher gelten der Viehhandel, auf das Landwirtschaftsrecht gestützte viehwirtschaftliche Absatzmassnahmen und Viehschauen.

**Art. 5** *Zuständigkeit, Aufsicht und Marktreglement*

<sup>1</sup> Die Gemeinden sind zuständig für das Marktwesen. Sie beaufsichtigen dieses und legen bei der Ansetzung von Märkten insbesondere fest:

- a. Art, Zeitpunkt, Dauer, Ort und Umfang des Marktes;
- b. unter Bekanntgabe der Zulassungskriterien den Kreis der Personen, die am Markt anbieten können;
- c. den Rechtsschutz im Rahmen der Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes;
- d. die Marktaufsichtsgebühren.

<sup>2</sup> In einem Marktreglement können die Gemeinden weitere Vorschriften erlassen.

**Art. 6** *Marktsperre und Wegweisung*

<sup>1</sup> Die Gemeinden sind befugt Anbieter, die den Bestimmungen dieses Gesetzes wiederholt zuwiderhandeln, auf unbestimmte Zeit vom Markt auszuschliessen.

<sup>2</sup> Wer sich den Anordnungen der zuständigen Verwaltungsbehörden nicht fügt, kann von diesen vom Markt weggewiesen werden.

**3. Reisende, Schausteller, Zirkusbetreiber****Art. 7**

<sup>1</sup> Die Bewilligungserteilung für Reisende, Schausteller und Zirkusbetreiber gemäss Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden obliegt der zuständigen kantonalen Behörde.

<sup>2</sup> Die Gemeinden überwachen bei Schaustellern und Zirkussen neben der Einhaltung der baupolizeilichen Vorschriften beim Aufstellen der Anlagen insbesondere, ob die Betreiber im Besitze der notwendigen Betriebsbewilligungen sind und nur die von der Betriebsbewilligung erfassten Anlagen eingesetzt werden.

<sup>3</sup> Schausteller und Zirkusbetreiber sind vor der Aufnahme ihrer Tätigkeit bzw. Öffnung für das Publikum gegenüber den Gemeinden meldepflichtig.

**4. Öffentliche Sammlungen****Art. 8**

<sup>1</sup> Sammlungen mit gemeinnützigem oder wohltätigem Zweck unterliegen keiner Bewilligungspflicht.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann Sammlungen mit gemeinnützigem oder wohltätigem Zweck zeitlich einschränken.

**5. Preisbekanntgabe****Art. 9**

<sup>1</sup> Die zuständige kantonale Behörde vollzieht die bundesrechtlichen Vorschriften über die Bekanntgabe von Preisen.

**6. Bergführerwesen und gewerbsmässig angebotene Risikoaktivitäten****Art. 10** *Zulassung*

<sup>1</sup> Die für die Erteilung von Bewilligungen für Bergführer, Schneesportlehrer, Wanderleiter, Kletterlehrer und Anbieter von Risikoaktivitäten (Canyoning, River-Rafting usw.) zu erfüllenden Voraussetzungen richten sich nach dem Bundesgesetz über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten (RiskG).

**Art. 11** *Zuständigkeit*

<sup>1</sup> Der Vollzug der Aufgaben im Bereich des Bergführerwesens und der gewerbsmässig angebotenen Risikoaktivitäten, insbesondere die Bewilligungserteilung obliegt der zuständigen kantonalen Behörde.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann die Vollzugsaufgaben ganz oder teilweise einer kantonalen Fachkommission, einem Konkordat oder einem anderen Kanton übertragen.

<sup>3</sup> Die Gesuchstellenden sind selbst verantwortlich für die Beschaffung der Nachweise (Fachausweise, Ausbildungsabschlüsse, Versicherungs-, Weiterbildungs- und Zertifizierungsnachweise usw.) sowie die übrigen erforderlichen Unterlagen.

#### **Art. 12 Meldepflichten**

<sup>1</sup> Die Kantonspolizei meldet der zuständigen Vollzugsbehörde festgestellte erhebliche Vorfälle, insbesondere Unfälle, sowie andere Verstösse gegen das RiskG, die den Entzug der kantonalen Bewilligung oder andere verwaltungsrechtliche Massnahmen nach sich ziehen können.

<sup>2</sup> Die Gerichte und die Staats- und Jugendanwaltschaft stellen der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde unaufgefordert die rechtskräftigen strafrechtlichen Urteile und Strafbefehle zu, die den Entzug der kantonalen Bewilligung oder andere verwaltungsrechtliche Massnahmen nach sich ziehen können.

### **7. Öffentliche Filmvorführungen**

#### **Art. 13 Begriff**

<sup>1</sup> Eine Filmvorführung gilt als öffentlich, wenn sie nicht nur einem bestimmten, eng begrenzten Personenkreis zugänglich ist.

<sup>2</sup> Nicht öffentliche Filmvorführungen in Vereinen, Klubs und anderen geschlossenen Gesellschaften kann der Regierungsrat ebenfalls diesem Gesetz unterstellen.

#### **Art. 14 Zuständigkeit und Aufsicht**

<sup>1</sup> Die Aufsicht über die öffentlichen Filmvorführungen liegt beim Kanton. Vorbehalten bleiben die Zuständigkeiten der Gemeinden, insbesondere im Bereich des Baurechts und bei der Benützung des öffentlichen Grundes über den einfachen Gemeingebrauch hinaus.

#### **Art. 15 Vorführzeiten**

<sup>1</sup> Öffentliche Filmvorführungen dürfen von 8 bis 24 Uhr dauern. Die Gemeinden können die Vorführzeiten befristet oder generell verkürzen beziehungsweise verlängern.

#### **Art. 16 Jugendschutz**

<sup>1</sup> Zu den öffentlichen Filmvorführungen haben grundsätzlich nur Personen Zutritt, die das 16. Altersjahr zurückgelegt haben.

<sup>2</sup> Die Veranstalter von öffentlichen Filmvorführungen können das Zutrittsalter herabsetzen, wenn ein Film für Kinder und Jugendliche geeignet ist, wobei sie für ein einheitliches Zutrittsalter im Kanton zu sorgen haben.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat kann Empfehlungen von anerkannten Fachinstanzen und Selbstregulierungsmassnahmen der Branche betreffend den Jugendschutz bei Filmvorführungen für allgemeinverbindlich erklären und bei Bedarf weitere Einschränkungen vorsehen.

#### **Art. 17 Veröffentlichung und Kontrolle des Zutrittsalters**

<sup>1</sup> Der Kinobetreiber ist dafür verantwortlich, dass dem Publikum das Mindestzutrittsalter gut sichtbar bekannt gegeben und bei öffentlichen Ankündigungen genannt wird.

<sup>2</sup> Er oder ihre damit beauftragten Angestellten kontrollieren in Zweifelsfällen das Alter der Besucher. Können diese ihr Alter nicht nachweisen, sind sie von den Verantwortlichen wegzuweisen.

#### **Art. 18 Meldepflicht**

<sup>1</sup> Öffentliche Filmvorführungen im Freien unterstehen der Meldepflicht an den Kanton und die betreffende Gemeinde. Diese sorgt dafür, dass die Anwohner frühzeitig über die vorgesehene Durchführung informiert werden.

## 8. Handel mit Tabakwaren

### Art. 19

<sup>1</sup> Der Verkauf von Tabakwaren ist nur an Jugendliche erlaubt, die das 16. Altersjahr zurückgelegt haben.

<sup>2</sup> Das Verkaufspersonal überprüft im Zweifelsfall das Alter der Kundschaft.

## 9. Eichwesen

### Art. 20 Zuständigkeit und Aufsicht

<sup>1</sup> Der Regierungsrat bestimmt die Aufsichtsbehörde sowie die Zahl der Eichkreise und organisiert den weiteren Vollzug der Aufgaben im Messwesen gemäss Bundesrecht.

<sup>2</sup> Er kann in Form von Verwaltungsvereinbarungen mit umliegenden Kantonen die Zusammenarbeit und die gegenseitige Stellvertretung im Messwesen regeln.

### Art. 21 Mandatierung

<sup>1</sup> Das zuständige Departement kann eine natürliche Person ausserhalb der Verwaltung als Eichmeister mandatieren, sofern bei ihr die Voraussetzungen für die Ausübung der Tätigkeit gemäss Bundesgesetz vorhanden sind.

<sup>2</sup> Statt eines festen Honorars kann die Einbehaltung des Ertrags der für die Eich- und Kontrolltätigkeit zu erhebenden Gebühren und Spesen vereinbart werden.

<sup>3</sup> Die mandatierten Personen sind verpflichtet, der Aufsichtsbehörde jährlich Rechenschaft über ihre Tätigkeit abzulegen.

### Art. 22 Mess- und Eichmittel

<sup>1</sup> Das zuständige Departement sorgt dafür, dass den Eichmeistern die für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben nötigen Mess- und Eichmittel sowie die Infrastruktur und Ausrüstung zur Verfügung stehen.

### Art. 23 Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes

<sup>1</sup> Ist die unverzügliche Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes nicht möglich, kann vom Eichmeister durch Einzug, Plombierung oder eine andere verhältnismässige Massnahme die weitere Verwendung des Messmittels unterbunden werden.

<sup>2</sup> Strafbare Handlungen sind der Aufsichtsbehörde zu melden, die über das Einreichen einer Strafanzeige entscheidet.

### Art. 24 Gebühren und Auslagen

<sup>1</sup> Die Erhebung von Gebühren und der Auslagenersatz richten sich nach der Eichgebührenverordnung des Bundes. Der Regierungsrat erlässt eine ergänzende Tarifordnung.

## 10. Rechtsschutz

### Art. 25

<sup>1</sup> Der Rechtsschutz richtet sich nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

## 11. Strafbestimmungen

### Art. 26

<sup>1</sup> Mit Busse wird bestraft, wer

- a. die vorgeschriebene Schliessungszeit bei öffentlichen Filmvorführungen missachtet;
- b. Jugendliche zu öffentlichen Filmvorführungen zulässt, obwohl sie das erforderliche Zutrittsalter noch nicht erreicht haben;
- c. öffentliche Filmvorführungen im Freien ohne vorgängige Meldung an den Kanton und die Gemeinde durchführt;

- d. befugten staatlichen Organen den freien Zutritt zur Kontrolle gewerblicher Tätigkeit verwehrt;
  - e. Tabakwaren an unter 16-Jährige verkauft.
- <sup>2</sup> Bei erstmaligen leichten Fällen kann anstelle einer Busse eine schriftliche Verwarnung ausgesprochen werden.

## II.

GS IX B/21/1, Gesetz über die öffentlichen Ruhetage (Ruhetagsgesetz) vom 6. Mai 2012 (Stand 6. Mai 2012), wird wie folgt geändert:

### Art. 6 Abs. 2

<sup>2</sup> Vom Arbeitsverbot nach Artikel 3 sind insbesondere ausgenommen:

- d. (*geändert*) Waren- und Modellausstellungen, Vorführungen und Modeschauen, die ausserhalb der Geschäftslokale erfolgen (z.B. Weihnachts- und Gewerbeausstellungen);

## III.

### 1.

GS IX B/23/1, Kantonales Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über das Filmwesen (Kantonales Filmgesetz) vom 6. Mai 1979, wird aufgehoben.

### 2.

GS IX B/23/2, Verordnung über Einrichtung und Betrieb von Unternehmen der Filmvorführung (Filmverordnung) vom 22. November 1978, wird aufgehoben.

### 3.

GS IX B/25/1, Gesetz über die Handelspolizei vom 7. Mai 1922, wird aufgehoben.

### 4.

GS IX B/25/3, Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Mass und Gewicht vom 24. Juni 1909, wird aufgehoben.

### 5.

GS IX C/2, Beschluss über das Bergführerwesen vom 11. Januar 1971, wird aufgehoben.

## IV.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.



## § 12 Memorialsantrag «Mundart im Kindergarten»

---

### *Die Vorlage im Überblick*

*Der im Oktober 2011 erheblich erklärte Memorialsantrag der SVP fordert, im Bildungsgesetz in den ersten beiden Jahren nach der Einschulung (Kindergarten) grundsätzlich die Mundart als Unterrichtssprache vorzuschreiben und die Standardsprache erst ab dem dritten Jahr (Primarstufe) vorzusehen. Die Mundart sei wichtiger Teil unserer Kultur und Identität. Kinder aus fremdsprachigen Kulturen könnten sich dank der Mundart besser integrieren.*

*Regierung und Landrat lehnen den Memorialsantrag ab. Bei der Einführung der zweiten Fremdsprache an der Primarstufe wurden die Stundentafeln angepasst und als Vorbereitung auf Fremdsprachen die Standardsprache (Hochdeutsch) als Unterrichtssprache gestärkt. Eine 2008 erlassene Weisung forderte, an den Kindergärten den Hochdeutschanteil der Lehrpersonen nach und nach auf bis zu zwei Drittel zu erhöhen. Die Kinder durften aber in Mundart sprechen. Diese Weisung wurde per August 2012 revidiert: Im Kindergarten unterrichten seither die Lehrpersonen einen Drittel der Unterrichtszeit in Hochdeutsch. Kindergartenkinder sollen über das Hören und das «Selbst-Ausprobieren-Dürfen» in diese Sprachform hineinwachsen. Das Hörverstehen steht im Vordergrund. Es ist und war nie die Absicht, den Kindern das Hochdeutsch-Sprechen vorzuschreiben. Vorgaben zum Anteil Hochdeutsch betreffen allein die Lehrpersonen. Diese sprechen mehrheitlich – nämlich während zwei Dritteln der Unterrichtszeit – in Mundart und fördern so die schweizerische Kultur und Identität. Mundart und Hochdeutsch sind aus unserem Alltag nicht wegzudenken. Kinder akzeptieren Hochdeutsch ganz selbstverständlich als eine Sprachform neben ihrer Mundart. Sie kennen diese Sprachform bereits aus ihrer Medienumwelt. Für Kinder mit Migrationshintergrund ist es wichtig, beide Sprachformen verstehen und beherrschen zu lernen. Die Mundart ist die Sprache der sozialen Integration. Vieles lernen Fremdsprachige in der Freizeit und von Gleichaltrigen. Oft aber können sie nur in der Schule lernen, etwas in der Mundart zu verhandeln. Bei der Alphabetisierung ist es für alle Kinder vorteilhaft, erste Kontakte mit dem Hochdeutsch gemacht zu haben. Die auf das Schuljahr 2012/13 vorgenommene Änderung der Weisung zur Unterrichtssprache verfolgt die gleichen Ziele wie der Memorialsantrag.*

*Die Unterrichtssprache ist grundsätzlich im Lehrplan geregelt und liegt im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates. Eine Regelung auf Ebene des Gesetzes wäre nicht stufengerecht und widerspräche den Zielen des laufenden Projektes «Verwesentlichung der Rechtsetzung», das eine Überarbeitung und Verschlankung der Gesetzgebung beabsichtigt.*

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Mundart im Kindergarten» abzulehnen.*

---

### 1. Ausgangslage

Die SVP des Kantons Glarus reichte am 16. Juni 2011 den Memorialsantrag betreffend Mundart im Kindergarten ein:

«Gestützt auf Artikel 58 der geltenden Kantonsverfassung reichen die Unterzeichnenden namens der SVP des Kantons Glarus den Memorialsantrag ein, im Gesetz über Schule und Bildung (Bildungsgesetz) des Kantons Glarus folgenden Artikel einzufügen:

#### *Art. 92a, Unterrichtssprache*

*Unterrichtssprache in den ersten beiden Jahren nach der Einschulung (Kindergartenstufe) ist grundsätzlich die Mundart, ab dem dritten Jahr (Primar- und Sekundarstufe) grundsätzlich die Standardsprache.*

#### *Begründung*

*Neuerdings muss auch in den Kindergärten des Kantons Glarus in einem erheblichen Umfang Standardsprache (Hochdeutsch) gesprochen werden.*

*Damit ein sinnvoller, altersgerechter Spracherwerb sichergestellt wird, soll nach den Vorstellungen der Antragsteller wie bisher in den ersten beiden Jahren nach der Einschulung (Kindergartenstufe) überwiegend Mundart gesprochen werden. Dies ist bis vor kurzem jahrzehntelang und erfolgreich von den Kindergärtnerinnen praktiziert worden.*

*So behält die Mundart, wichtiger Teil unserer Kultur und Identität, weiterhin den ihr gebührenden Platz im Bildungswesen. Es ist grundlegend, dass die Kinder die Mundart im Kindergarten richtig erlernen und sich um die Erweiterung des Wortschatzes bemühen. Die Mundart ist die Erstsprache von uns, Schweizerinnen und Schweizern.*

Hier aufwachsende Kinder aus fremdsprachigen Kulturen können sich dank der Mundart – wie sie im täglichen Umgang von Schweizerinnen und Schweizern verwendet wird – auch besser integrieren. Wird hingegen mit den Ausländerkindern im Kindergarten hauptsächlich Hochdeutsch gesprochen, nimmt man in Kauf, dass sie ihr Leben lang ausgegrenzt bleiben.

Die Antragsteller können es nicht verstehen, weshalb man Weisungen mit einer Sprachquote (Weisungen zur Unterrichtssprache des Departements Bildung und Kultur) erlässt, worin festgehalten wird, wann und wie lange Kinder Mundart im Kindergarten sprechen dürfen.

Unverständlich ist es auch, weshalb man sich – zum Teil in überheblicher, geradezu fanatischer Art und Weise – für die Verdrängung der Mundart aus dem Kindergarten stark macht.

Als Antragsteller möchten wir einen pragmatischen Weg beschreiten und der Mundart ihren gebührenden Platz im Bildungswesen erhalten bzw. wieder einräumen.»

Der Landrat erklärte den Antrag am 26. Oktober 2011 als rechtlich zulässig und erheblich.

## 2. Geltende Grundlagen

Zur Unterrichtssprache sagt der Lehrplan: «Mundart und Standardsprache beeinflussen sich als zwei voll ausgebaute Sprachen gegenseitig.» Bei der Einführung der zweiten Fremdsprache an der Primarstufe wurden die Stundentafeln angepasst, zur Vorbereitung des Fremdsprachenerwerbs die Standardsprache als Unterrichtssprache gestärkt und die Weisung über den Umgang mit der Unterrichtssprache per 2008 ersetzt. Diese verstärkte den Hochdeutschanteil als Unterrichtssprache der Kindergartenlehrpersonen innert dreier Jahre auf zwei Drittel, was aber nicht für die Kinder galt. Die Kinder, so der Wortlaut, «dürfen grundsätzlich in ihrer Sprache, in Mundart, sprechen», sie durften somit immer Mundart sprechen. Die Entwicklung in umliegenden Kantonen sowie Erfahrungen aus der Kindergartenpraxis führten per August 2012 zur Änderung auf die nun geltende Vorgabe: «Im Kindergarten unterrichten die Lehrpersonen mindestens ein Drittel der Unterrichtszeit in Hochdeutsch.»

Ziel bleibt, die Kinder über das Hören und das «Selbst-Ausprobieren-Dürfen» in diese Sprachform hineinwachsen zu lassen. Die Lehrpersonen wirken als Vorbilder für eine lebendig gesprochene Sprache. Das Hörverstehen steht im Vordergrund. Es ist und war nie die Absicht, den Kindern das Hochdeutschsprechen vorzuschreiben; sie dürfen grundsätzlich Mundart sprechen. Vorgaben zum Hochdeutschanteil betreffen einzig die Lehrpersonen. Diese sprechen mehrheitlich Mundart – nämlich während zwei Dritteln der Unterrichtszeit – und fördern so die schweizerische Kultur und Identität.

Im Alltag verwenden wir gleichzeitig die sich ergänzenden und gleichberechtigten Sprachformen Mundart und Hochdeutsch. Beiden kommen Funktionen zu, welche die andere nicht zu erfüllen vermag, weshalb an beiden zu arbeiten ist. Dem Hochdeutschen wurde daher den Lehrpersonen ein verbindlicher Anteil zugeschieden. Kinder akzeptieren es ganz selbstverständlich als eine Sprachform neben ihrer Mundart. Sie wechseln in Rollenspielen unaufgefordert in die hochdeutsche Sprache und haben kaum Hemmungen, diese Sprachform spielerisch auszuprobieren. So finden sie unbeschwertem Zugang zum Hochdeutsch, das sie zudem bereits aus der Medienumwelt kennen.

Für Kinder mit Migrationshintergrund ist es wichtig, beide Sprachformen verstehen und beherrschen zu lernen. Die Mundart ist die Sprache der sozialen Integration. Vieles lernen Fremdsprachige in der Freizeit und von Gleichaltrigen. Oft aber können sie nur in der Schule etwas in der Mundart verhandeln, und darum braucht es gerade auf dieser Stufe bewusst gewählte Lernmöglichkeiten. Sie sind aber auch auf gute Lernbedingungen für den Hochdeutscherwerb angewiesen, weil sie sonst wegen des abrupten Wechsels auf Hochdeutsch nach blossem «Mundartkindergarten» bei der Alphabetisierung grosse Schwierigkeiten haben. Zu Gunsten effizienter und nachhaltiger Förderung der schulsprachlichen Kompetenzen, brauchen diese Kinder regelmässigen Kontakt zur Hochsprache. – Aber auch für Kinder deutscher Muttersprache ist es bei der Alphabetisierung vorteilhaft, erste Kontakte mit dem Hochdeutsch gemacht zu haben.

## 3. Regelung der Unterrichtssprache auf Gesetzesebene

Die auf das Schuljahr 2012/13 vorgenommenen Änderungen der «Weisungen zur Unterrichtssprache» entsprechen weitgehend den Forderungen des Memorialsantrages und verfolgen die gleichen Ziele. Grundsätzlich regelt der im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates liegende Lehrplan die Unterrichtssprache. Eine Regelung auf Gesetzesebene wäre nicht stufengerecht, widerspräche den Zielen des laufenden Projekts «Verwesentlichung der Rechtsetzung» und bedingte bei erneuter Anpassung eine Landsgemeindevorlage; inhaltliche Fragen zum Lehrplan gehören auch deshalb nicht auf Gesetzesstufe.

#### 4. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Bildung / Kultur und Volkswirtschaft / Inneres unter Leitung von Landrat Fridolin Luchsinger, Schwanden / Glarus Süd, nahm sich dem Memorialsantrag an. Die Kommission stellte einmütig fest, die aktualisierte Weisung des Departements nehme das Anliegen der Antragstellerin auf. In materieller Hinsicht bestehe daher bezüglich Unterrichtssprache kein Handlungsbedarf mehr. Die angepasste Weisung sei als Konkretisierung des Lehrplans zu verstehen. Die Vertreter der Antragstellerin hingegen wollten ihr Anliegen nach wie vor im Gesetz festgehalten wissen, da die Unterrichtssprache gesellschaftspolitische Bedeutung habe. Dies lehnte die Kommission aber mit klarer Mehrheit ab. Es sei nicht plausibel, einen einzigen Aspekt des Lehrplanes im Gesetz zu regeln, alles Weitere jedoch durch Regierungsrat oder Departement. Dies ergäbe zu viele unzusammenhängende Vorgaben an verschiedenen Orten. Jede Änderung bedürfte eines Entscheids der Landsgemeinde. Flexibilität sei wichtig. Es müsse agiert werden können und deshalb sei nichts auf Gesetzesebene zu bestimmen, das auf tieferer Ebene zu regeln möglich wäre. Mittels Anpassung der Weisungen seien Änderungen – wie Beispiel zeigt – schneller umsetzbar. Zudem öffnete die geforderte inhaltliche Formulierung im Gesetz ein Tor für die Aufnahme verschiedener gesellschaftlicher Anliegen auf Gesetzesstufe, was zu vermeiden sei. Die Kommission beantragte daher mit klarer Mehrheit Ablehnung des Antrages.

Der Landrat kam aus den erwähnten Gründen, die in der kurzen Debatte nochmals verfochten worden waren, zum gleichen Schluss. Die Antragstellerin erklärte, für die Integration fremdsprachiger Kinder sei Mundart die einzig richtige Sprache. Werde trotz anderem Aussehen Mundart gesprochen, ergebe sich eine Begegnung auf gleicher Ebene; bezüglich dieser Erkenntnis bestehe Einigkeit. Die als Antwort auf den Memorialsantrag geänderte Weisung begründe das Festschreiben auf Stufe Gesetz geradezu; Weisungen könnten zu einfach, zu schnell und ohne Wissen des Landrates geändert werden. Eine Sprachquote sei als falscher Ansatz abzulehnen. Quoten dienten meist dem Minderheitenschutz. Die Verankerung der Mundart auf Gesetzesebene als Toröffner für die Aufnahme verschiedener gesellschaftlicher Anliegen auf Gesetzesstufe sei nichts Schlechtes.

Der Landrat entschied sich mit klarer Mehrheit für die Ablehnung des Memorialsantrages.

#### 5. Antrag

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Mundart im Kindergarten» abzulehnen.*