

Kanton Glarus
Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

St.Gallen, 6. März 2026

Kurzgutachten zur öffentlichen Mitfinanzierung des Projekts «Futuro» der Sportbahnen Elm AG

1. Ausgangslage

In Anbetracht des wirtschaftlichen Drucks, dem die Sportbahnen in Braunwald und Elm (Gemeinde Glarus Süd) ausgesetzt sind, beschloss die Glarner Landsgemeinde vom 6. Mai 2018 eine Änderung des Gesetzes zur Entwicklung des Tourismus (TEG) vom 6. Mai 2007 (GS IX C/1/1). Gleichzeitig gewährte die Landsgemeinde für die Jahre 2018-2028 einen Rahmenkredit für die Mitfinanzierung von touristischen Kerninfrastrukturen über gesamthaft CHF 12.5 Mio. Im Zentrum stand der Finanzierungsbedarf dieser Infrastrukturen aufgrund ihrer Wertschöpfung für die Region, insbesondere die Gemeinde Glarus Süd. Die Mittelfreigabe wurde an den Landrat delegiert. In der politischen Debatte wie auch im Memorial für die Landsgemeinde wurde ausgeführt, dass die Finanzierung solcher Infrastrukturen über eine (oder zwei separate) FinanzInfra-Aktiengesellschaften erfolgen solle. An dieser Gesellschaft solle der Kanton mit 64 Prozent des Aktienkapitals die Mehrheit halten. Damit sichere sich die öffentliche Hand das Eigentum an den finanzierten Anlagen (Memorial für die Landsgemeinde 2018, S. 110-114). Mit diesem Konstrukt hätte der Kanton insbesondere die Verfügungsmacht über die Anlagen im Fall einer Betriebseinstellung durch die Sportbahnen gehabt, was im Idealfall eine anderweitige Fortführung des Betriebs ermöglicht hätte.

Wie im Memorial ursprünglich skizziert, wurde am 28. November 2024 die Infra Elm AG mit einer kantonalen Beteiligung von 64% gegründet. In der zweiten Hälfte des Jahres 2025 setzte sich beim Regierungsrat die Erkenntnis durch, dass das Modell einer FinanzInfra-AG nicht zweckmässig sei. Insbesondere aufgrund stark gestiegener Projektkosten und dem damit verbundenen höheren Finanzierungsbedarf würde das Risiko für den Kanton als Mehrheitsaktionär der Gesellschaft deutlich steigen.

Nach Prüfung verschiedener Alternativen und intensiver Diskussionen im Landrat schlägt der Regierungsrat nun folgende alternative Lösung vor:

- Die Sportbahnen Elm AG gründen eine neue Schnee AG als hundertprozentige Tochtergesellschaft der Sportbahnen Elm AG. Diese hat den gleichen Zweck und nimmt die gleichen Aufgaben wahr wie die Infra Elm AG. Der Kanton ist an der neuen Gesellschaft nicht mehr als Aktionär beteiligt, sondern gewährt der Schnee AG einen bedingt rückzahlbaren Beitrag von CHF 10 Mio. im Sinne von Art. 4 Ab. 1 Bst. b TEG.
- Für den Fall, dass der bedingt rückzahlbare Beitrag wegen einer Einstellung des Betriebs der Sportbahnen oder einer Vertragsverletzung fällig wird, verpfänden die Sportbahnen Elm AG 80 Prozent der Aktien der Schnee AG dem Kanton und 20 Prozent der Aktien der Gemeinde Glarus Süd. Sollte die Rückzahlungsforderung nicht erfüllt werden, würden der Kanton und die

Gemeinde Eigentümer der Schnee AG und damit auch der Beschneigungsanlage. Dies soll der durch die Infra Elm AG angedachten Sicherheit entsprechen.

2. Fragestellung

Ist es verfassungsrechtlich zulässig, dass der Landrat ohne nochmalige Beschlussfassung durch die Landsgemeinde von dem im Memorial vorgestellten Modell der Finanzierung über eine FinanzInfra AG mit kantonaler Mehrheitsbeteiligung abweicht, und die die Förderung über eine Gesellschaft ohne kantonale Beteiligung (Schnee AG), aber mit Absicherung durch ein Pfandrecht, beschliesst?

Nicht Gegenstand dieses Kurzgutachtens ist die Frage, ob das neue Finanzierungsmodell den gesetzlichen Vorgaben des TEG entspricht und ob das neue Modell unter gesellschafts- und betriebsrechtlichen Aspekten zu überzeugen vermag.

3. Rechtliche Einschätzung

a) Verbindlichkeit von Angaben im Vorfeld einer Abstimmung

Die ursprünglich geplante FinanzInfra AG war nicht Gegenstand eines förmlichen Beschlusses der Landsgemeinde. Diese beschloss einerseits über eine Änderung des Gesetzes (TEG) und andererseits über einen Rahmenkredit zur öffentlichen Finanzierung touristischer Kerninfrastruktur. Es ist davon auszugehen (ohne aber Gegenstand des Kurzgutachtens zu sein), dass das neue Modell der Schnee AG mit den Beschlüssen der Landsgemeinde insofern zu vereinbaren ist, als es den Anforderungen des TEG und des Beschlusses über den Rahmenkredit entspricht. Im Zentrum steht daher die Frage, ob die *behördlichen Informationen im Vorfeld* der Landsgemeinde zur FinanzInfra AG eine Bindungswirkung entfaltet haben, die vom Landrat im Rahmen der Umsetzung zwingend zu beachten wäre.

Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 Bundesverfassung vom 18. April 1999; SR 101). Werden Stimmberechtigte im Vorfeld einer Abstimmung von Seiten der Behörden falsch oder lückenhaft informiert, kann dies eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit bedeuten und unter Umständen dazu führen, dass die Abstimmung für ungültig erklärt wird (BGE 145 I 207, E. 3.4, S. 221 i.S. *Beglé*). Erweisen sich Angaben im Vorfeld einer Abstimmung im Nachhinein zwar nicht als falsch, weichen die mit der Umsetzung der Abstimmung betrauten Organe von diesen Angaben aber erheblich ab, stellt sich die Frage, ob dadurch von der Landsgemeinde implizit beschlossene Auflagen missachtet wurden. Damit könnten auch später ergehende Ausführungsbeschlüsse von Landrat oder Regierung Gegenstand einer Stimmrechtsbeschwerde sein.

Die Information der Stimmberechtigten erfolgt im Vorfeld der Glarner Landsgemeinde durch das Landsgemeindememorial (Art. 62 Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988; GS I A/1/1). Das Memorial unterscheidet sich von den Abstimmungserläuterungen des Bundes und der meisten anderen Kantone durch seine Ausführlichkeit und ist in gewisser Weise vergleichbar mit einer Botschaft an ein Parlament. Hintergrund sind die weitreichenden Befugnisse der Landsgemeinde als gesetzgebendem Organ, das nicht nur über Beschlusskompetenzen verfügt, sondern die eingebrachten Vorlagen auch abändern kann (vgl. Art. 65, 66 und 69 KV). Das Memorial kann allerdings trotz seiner Ausführlichkeit nicht in gleichem Ausmass verlässliche Informationen zu allen von der Landsgemeinde beschlossenen Vorlagen liefern wie die Abstimmungsinformationen im Vorfeld einer Urnenabstimmung oder einer Versammlung der Stimmberechtigten ohne Änderungsrecht. Die Beschlussfassung an der Landsgemeinde unterliegt vielmehr vergleichbaren Dynamiken wie die parlamentarische Entscheidungsfindung (vgl. BGE 132 I 291 E. 4.2, S. 295 i.S. *Leuzinger*).

b) *Angaben im Memorial und Verhandlungen der Landsgemeinde*

Im vorliegenden Fall wurde das Modell FinanzInfra AG im *Memorial* eingehend dargestellt – auch visuell im Rahmen einer Grafik (*Memorial*, S. 114). Der Detaillierungsgrad der Darstellung wurde allerdings dadurch relativiert, dass die Ausführungen unter der Überschrift «Absicht» präsentiert wurden (*Memorial*, S. 113). Im Bericht über die Beratungen des Landrats wurde sodann erwähnt, dass in der Vorlage «bewusst vieles offen gelassen» werde: «Die Vorlage weise für ein Landsgemeindegeschäft die richtige Flughöhe auf. Die Stimmbürger könnten einen Grundsatzentscheid fällen.» (*Memorial*, S. 120). In den *Verhandlungen der Landsgemeinde* wurde von Seiten der Regierung festgehalten: «Die Finanzierung der Infrastrukturen erfolgt über eine FinanzInfra-Gesellschaft. Das Geld fliesst also nicht direkt zum Betreiber.» (Protokoll Landsgemeinde vom 6. Mai 2018, S. 26, Votum Frau Landesstatthalter Marianne Lienhard). Und in einem Votum wurde ausdrücklich auf das *Memorial* und die dort dargestellte Mehrheitsbeteiligung des Kantons an der FinanzInfra AG verwiesen (Protokoll, S. 24, Votum Landrat Thomas Hefti, Schwanden). Gleichzeitig wurde von kritischer Seite darauf hingewiesen, dass die «Führungsrolle» des Kantons und die Beteiligung an einer Aktiengesellschaft auch das Risiko berge, dass «die Allgemeinheit Verluste trägt» (Protokoll, S. 24, Votum Fridolin Marti, Glarus). Sodann wurde der Beschluss zum Rahmenkredit nach intensiver Diskussion um eine Ziffer 3 ergänzt, wonach unterstützungsberechtigte Unternehmen zuerst ihre Schuldensituation zu bereinigen haben, bevor sie Anträge stellen können. Argumentiert wurde auch hier damit, dass «nicht nur der Kanton zahlt» (Protokoll, S. 22 f., Votum Landrat Thomas Kistler, Niederurnen; Beschluss, S. 27). Neben der Frage der Sicherheiten wurde in der Landsgemeinde von kritischer Seite grundsätzlich in Frage gestellt, ob eine staatliche Unterstützung von Beschneidungsanlagen in Zeiten des Klimawandels nachhaltig sein könne. Diese Argumente obsiegten am Ende aber nicht.

c) *Begrenzte Verbindlichkeit des Memorials*

Das *Memorial* stellte das Modell der FinanzInfra AG zwar eingehend dar und präsentierte dieses als zielführend zur Umsetzung der von der Landsgemeinde zu beschliessenden Tourismusförderung. Gleichzeitig wurde aus dem *Memorial* auch ersichtlich, dass lediglich eine «Absicht» präsentiert wurde und die Landsgemeinde einen «Grundsatzentscheid» im Rahmen einer Gesetzesänderung und eines Rahmenkredites zu fällen hatte. Die kritischen Voten in der Landsgemeinde machten sodann deutlich, dass die Befürchtung bestand, der Kanton könnte am Ende über die Beteiligung an der FinanzInfra AG nicht nur an den Gewinnen, sondern ebenso an den Verlusten beteiligt werden. Der Beschluss über den Rahmenkredit wurde sodann auf Änderungsantrag in der Landsgemeinde um eine Ziffer ergänzt, welche dieses erhöhte Sicherheitsbedürfnis ebenfalls spiegelt. In Anbetracht dessen, dass die Angaben im *Memorial* zur FinanzInfra AG lediglich als «Absicht» dargestellt wurden, dem Modell im Rahmen der Landsgemeinde Kritik erwuchs, die auch in einem erfolgreichen Änderungsantrag Ausdruck fand und seit den Beschlüssen der Landsgemeinde fast acht Jahre verstrichen sind, kann bezüglich FinanzInfra AG nicht von einer verbindlichen Vorgabe der Landsgemeinde an den Landrat gesprochen werden. Regierung und Landrat kommt daher ein begrenzter Spielraum zu, von dem seinerzeit präsentierten Modell abzuweichen, wenn dieses der ursprünglichen Intentionen der Landsgemeinde gleich gut oder sogar besser gerecht wird.

Das neu zur Diskussion stehende Modell der privat gehaltenen Schnee AG widerspricht zwar dem ursprünglich vorgesehenen Modell der FinanzInfra AG insofern, als der Kanton auf eine (Mehrheits-)Beteiligung und damit auch auf eine Führungsrolle bei der Infrastrukturfinanzierung verzichtet. Das neue Modell soll damit aber gerade der Kritik am ursprünglichen Modell Rechnung tragen, indem der Kanton das Risiko einer Verlustbeteiligung minimieren kann, ohne aber auf Sicherheiten (neu im Rahmen der Verpfändung) verzichten zu müssen. Das neue Modell trägt zudem dem Umstand Rechnung, dass

sich der Finanzierungsbedarf für die Beschneiungsanlagen seit 2018 erhöht hat und damit auch das finanzielle Risiko des Kantons bei einer Mehrheitsbeteiligung zugenommen hätte.

4. Schlussfolgerungen

In Anbetracht der nur begrenzt verbindlichen Angaben im Landsgemeindememorial, der Dynamik der Verhandlungen und Beschlussfassung im Rahmen der Landsgemeinde sowie dem zeitlichen Abstand zu den Beschlüssen der Landsgemeinde und den seither gewachsenen Finanzierungsrisiken ist es nach Ansicht des Gutachtes verfassungsrechtlich vertretbar, dass der Landrat das ursprünglich vorgesehene Finanzierungsmodell der staatlich dominierten FinanzInfra AG durch ein neues Modell der privat gehaltenen Schnee AG ersetzt, das die Kostenrisiken des Kantons bei gleichbleibenden Sicherheiten reduziert.



Prof. Dr. Benjamin Schindler
St.Gallen, den 6. März 2026