

An den Landrat

Glarus, 8. September 2020

Landsgemeinde 2020: Beschlussfassung des Landrates anstelle der Landsgemeinde

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 17. März 2020 entschied der Regierungsrat, die Landsgemeinde 2020 aufgrund der Coronavirus-Pandemie vom 3. Mai 2020 auf den 6. September 2020 zu verschieben. Am 2. Juli 2020 genehmigte er sodann ein Schutzkonzept für die Landsgemeinde. Als Kriterium für deren Durchführung legte er darin – nach eingehenden Beratungen mit Experten und Bundesbehörden – einen Grenzwert von zehn miteinander nicht verknüpften Ansteckungsfällen im Kanton Glarus in den zwei der Landsgemeinde vorangehenden Wochen fest. Aufgrund der anfangs August schweizweit und auch im Glarnerland ansteigenden Fallzahlen sowie der ungünstigen Prognosen sah sich der Regierungsrat am 25. August 2020 veranlasst, die Landsgemeinde 2020 definitiv abzusagen. Gleichzeitig stellte er in Aussicht, dem Landrat gewisse Geschäfte zur Beschlussfassung anstelle der Landsgemeinde zu unterbreiten.

2. Beschlussfassung des Landrates anstelle der Landsgemeinde

2.1. Verfassungsrechtliche Grundlage

Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f der Kantonsverfassung (KV) ermächtigt den Landrat, in dringlichen Fällen anstelle der Landsgemeinde Beschlüsse zu fassen. Er kann Bestimmungen treffen, die auf Gesetzesstufe gehören, Gesetze abändern sowie andere, der Landsgemeinde zustehenden Beschlüsse fällen. Dabei kann der Landrat – im Gegensatz zum Regierungsrat – unter bestimmten Voraussetzungen sogar von der Kantonsverfassung abweichende Regelungen treffen (Schweizer Rainer, Verfassung des Kantons Glarus, Kommentar zum Entwurf, Band II, Glarus 1981, S. 375 und 467).

2.2. Voraussetzungen

Die Beschlussfassung durch den Landrat anstelle der Landsgemeinde setzt Dringlichkeit voraus. Dringlich ist eine Regelung dann, wenn mit ihrem Erlass oder Inkrafttreten nicht gewartet werden kann, bis die nächste Landsgemeinde entscheidet. Die Dringlichkeit ist eine zeitliche, die sich regelmässig aus einer sachlichen Notwendigkeit ergibt (Schweizer, a. a. O., S. 375) – sei es, dass die Umsetzung von zu kurzfristig in Kraft gesetztem Bundesrecht ein unverzügliches Handeln bedingt, sei es, dass sich der Kanton in einer finanziellen, wirtschaftlichen oder gar sozialen Notlage befindet, die sofortiges Handeln erfordert (Schweizer,

a. a. O., S. 374). Unzulässig ist eine Berufung auf Dringlichkeit dann, wenn die Behörden die Zeit untätig verstreichen lassen, obwohl ein rechtzeitiges Handeln möglich gewesen wäre, oder wenn damit bereits vor der nächsten Landsgemeinde vollendete Tatsachen geschaffen werden sollen (Schweizer, a. a. O., S. 375).

2.3. Schranken

Die Berufung auf das Dringlichkeitsrecht unterliegt verschiedenen Schranken:

- *Bindung an Bundesrecht und an die Kantonsverfassung*: Der Landrat bleibt beim Erlass von Dringlichkeitsrecht an das Bundesrecht und an die Kantonsverfassung gebunden. Nach Schweizer (a. a. O., S. 375) könne der Landrat zwar «ausnahmsweise auch eine verfassungsabweichende Massnahme» treffen. Ein «Abweichen sei im Grunde genommen» jedoch «fast nur im zweiten Kapitel» (Art. 22–55a KV) der Kantonsverfassung möglich. Die Grund- und Freiheitsrechte sowie der Rechtsschutz der Personen, die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger sowie die wesentlichen Elemente der Behörden- und Gemeindeorganisation könnten nicht auf dem Weg des Dringlichkeitsrechts befristet aufgehoben werden. Der Landrat werde beim Dringlichkeitsrecht zum «Hüter der Verfassung» (Schweizer, a. a. O., 376).
- *Befristung*: Die durch den Landrat gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV gefassten Beschlüsse sind befristet. Sie gelten bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde. Eine weitere Verlängerung ohne Zustimmung der Landsgemeinde ist nicht möglich (Schweizer, a. a. O., S. 376).
- *Verhältnismässigkeitsprinzip*: Die vom Landrat anstelle der Landsgemeinde getroffenen Massnahmen müssen verhältnismässig sein (Schweizer, a. a. O., S. 376).
- *Grundrechte, staatsleitende Grundsätze und Organisationsprinzipien*: Die gestützt auf das Dringlichkeitsrecht getroffenen Massnahmen sind so auszugestalten, dass sie die Grundrechte, staatsleitenden Grundsätze und Organisationsprinzipien möglichst optimal beachten bzw. möglichst wenig davon abweichen (Schweizer, a. a. O., S. 376).

2.4. Alternativen

Als Alternativen zur Beschlussfassung durch den Landrat wurde in der Öffentlichkeit wiederholt die Durchführung einer Urnenabstimmung über die Landsgemeindeschäfte gefordert. Eine Urnenabstimmung würde ein Abweichen von Artikel 69 KV bedeuten, wonach die Landsgemeinde insbesondere für die Änderung der Kantonsverfassung, den Erlass und die Änderung von Gesetzen (Abs. 1), aber auch für den Beschluss über alle frei bestimmbar einmahligen Ausgaben für den gleichen Zweck von mehr als einer Million Franken (Abs. 2 Bst. b) oder die Festsetzung des Steuerfusses (Abs. 2 Bst. e) zuständig ist. Damit einherginge auch eine Beeinträchtigung der politischen Rechte, hat doch jede stimmberechtigte Person auf kantonaler Ebene das Recht, an der Landsgemeinde zu raten, zu mindern und zu mehrern (Art. 57 Abs. 1 Bst. c KV). Damit besteht ein wesentlicher Unterschied zur Landsgemeinde des Kantons Appenzell Innerrhoden, an welcher die Stimmberechtigten keine Änderungsanträge stellen können, was im Unterschied zum Kanton Glarus die Durchführung einer Urnenabstimmung erst ermöglicht.

Als weitere Alternative wurde die Möglichkeit von fakultativen Referenden öffentlich diskutiert. Da die Möglichkeit auf Kantonsebene nicht vorgesehen ist, wäre auch hier ein Abweichen von der Kantonsverfassung erforderlich. Dies im Gegensatz zur Gemeindeebene, wo die Möglichkeit zur Durchführung von fakultativen Referenden im Gemeindegesetz explizit vorgesehen ist, insbesondere in Fällen der Dringlichkeit (vgl. Art. 43 Gemeindegesetz, GG). Analog der Bestimmungen im Gemeindegesetz könnten auch die Landsgemeindenvorlagen einem fakultativen Referendum unterstellt werden. Würde es ergriffen und käme es zustande, müsste über die Vorlage entweder an der Urne oder an der nächsten Landsgemeinde entschieden werden. Bevor es jedoch soweit ist, müsste der Landrat gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV erst noch die dafür notwendigen Rechtsgrundlagen schaffen, indem er z. B. die Anzahl benötigter Unterschriften oder die Sammelfrist definiert.

Schliesslich hätte der Landrat auch die Möglichkeit, – unter Beachtung der bundesrätlichen Vorgaben zur Durchführung von Grossveranstaltungen – zur Beratung wichtiger dringender Geschäfte selbst eine ausserordentliche Landsgemeinde einzuberufen (Art. 63 Abs. 3 KV; Schweizer, a. a. O., S. 377).

3. Unterbreitung von Landsgemeindevorlagen

Der Regierungsrat hat die in die Diskussion eingebrachten Alternativen geprüft, sieht jedoch gewisse Unsicherheiten in Bezug auf deren Verfassungsmässigkeit. Selbst wenn man der von Schweizer (a. a. O., S. 375) vertretenen Meinung folgen würde, dass der Landrat gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV aus der Verfassungsordnung ausbrechen könne, so würde die Durchführung einer Urnenabstimmung oder die Einführung eines fakultativen Referendums gestützt auf das Dringlichkeitsrecht zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der politischen Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger führen und einen Bruch mit dem staatsleitenden Grundsatz bedeuten, wonach die Landsgemeinde und nicht das Stimmvolk an der Urne das oberste Organ und gesetzgebende Gewalt im Kanton Glarus ist (vgl. Art. 61 KV). Ein so weitgehendes Abweichen von der Kantonsverfassung käme für den Regierungsrat nur in Frage, wenn auch die Landsgemeinde 2021 abgesagt werden müsste. Zudem wäre eine solche Diskussion nicht jetzt im Schnellverfahren, sondern umfassender mit Blick auf deren Auswirkungen auf die Landsgemeinde zu führen. Stattdessen schlägt der Regierungsrat dem Landrat eine Beschlussfassung anstelle der Landsgemeinde in den nachfolgenden Geschäften unter gleichzeitiger Verschiebung der übrigen Geschäfte auf die Landsgemeinde 2021 vor. Dies im Wissen darum, dass nicht für alle Geschäfte eine Dringlichkeit im Sinne von Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV besteht. Aufgrund der Absage der Landsgemeinde 2020 macht der Regierungsrat jedoch von der Möglichkeit Gebrauch, auch abweichend von der Verfassung Beschlüsse dem Landrat zu unterbreiten. Damit schlägt er ein weniger weitgehendes Abweichen von der Kantonsverfassung vor, als wenn sämtliche, für die Landsgemeinde 2020 traktandierten Vorlagen einer Urnenabstimmung unterstellt würden.

Dem Landrat steht es frei, die ihm durch den Regierungsrat unterbreiteten Vorlagen anstelle der Landsgemeinde zu verabschieden und in Kraft zu setzen oder den Entscheid darüber der Landsgemeinde 2021 vorzubehalten, indem er die Dringlichkeit bzw. seine Kompetenz zur Verabschiedung verneint.

3.1. Wahl Landammann und Landesstatthalter

Gemäss Artikel 97 Absatz 1 KV werden der Landammann und der Landesstatthalter durch die Landsgemeinde aus dem Kreis der Mitglieder des Regierungsrates gewählt. Die Amtszeit beginnt mit der Landsgemeinde und dauert zwei Jahre. Turnusgemäss wären für die Wahl durch die Landsgemeinde am 6. September 2020 Frau Landesstatthalter Marianne Lienhard als Frau Landammann und für die Wahl als Landesstatthalter Regierungsrat Benjamin Mühlemann vorgesehen gewesen.

Der Regierungsrat erachtet es aufgrund der bereits faktisch erstreckten Amtsdauer von Landammann Andrea Bettiga als gerechtfertigt, den Landammann und den Landesstatthalter anstelle der Landsgemeinde durch den Landrat wählen zu lassen. Die Gewählten würden ihr Amt bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde ausfüllen. Die Landsgemeinde 2021 soll die Wahl nachträglich bestätigen und gleichzeitig für den Rest der Amtsdauer, also bis zur Landsgemeinde 2022, vornehmen. Die Wahl durch den Landrat erfolgt gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV und in Abweichung von Artikel 97 Absatz 1 KV. Ohne Wahl würde sich die Amtsdauer des Landammanns und des Landesstatthalters bis zur ordentlichen Wahl durch die Landsgemeinde 2021 verlängern. Die Amtszeit der nachfolgenden Mitglieder des Regierungsrates würde erst mit der Landsgemeinde 2021 beginnen.

Auf die Wahl einer Oberrichterin oder eines Oberrichters als Ersatz für die auf den 30. Juni 2020 zurückgetretene Dora Brunner, Glarus, durch den Landrat anstelle der Landsgemeinde soll hingegen verzichtet werden. Stattdessen gelangen die Bestimmungen über die Gerichtsergänzung und Stellvertretung (vgl. Art. 22 ff. Gesetz über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus, GOG) zur Anwendung.

3.2. Festsetzung des Steuerfusses

(Landsgemeindememorial § 3, Seiten 3 f.)

Nach Artikel 69 Absatz 2 Buchstabe e KV ist die Landsgemeinde für die Festsetzung des Steuerfusses zuständig. Dieser wird alljährlich für das Folgejahr festgesetzt (Art. 131 Abs. 2 Steuergesetz, StG).

Da die Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2021 für eine ordentliche Steuerveranlagung unerlässlich ist, erachtet es der Regierungsrat als gerechtfertigt, den Steuerfuss durch den Landrat anstelle der Landsgemeinde festlegen zu lassen. Die Festlegung erfolgt gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV und in Abweichung von Artikel 69 Absatz 2 Buchstabe e KV sowie Artikel 131 Absatz 2 StG.

3.3. Kantonales Geldspielgesetz

(Landsgemeindememorial § 12, Seiten 162 ff.)

Am 1. Januar 2019 ist das Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) in Kraft getreten. Die Kantone haben ihr kantonales Recht innert zwei Jahren, d. h. bis am 1. Januar 2021, an das neue Bundesrecht anzupassen (vgl. Art. 144 Abs. 2 BGS).

Aufgrund des Ablaufs der bundesrechtlichen Umsetzungsfrist erachtet der Regierungsrat die Dringlichkeit nach Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV als gegeben und beantragt dem Landrat, das Gesetz anstelle der Landsgemeinde auf den 1. Januar 2021 in Kraft zu setzen.

3.4. A. Beitritt zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat B. Beitritt und zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen

(Landsgemeindememorial § 13, Seiten 178 ff.)

Die zwei neuen Konkordate im Bereich des Geldspielwesens wurden aufgrund des neuen Bundesgesetzes über Geldspiele notwendig. Sollte der Kanton Glarus den Vereinbarungen bis Ende 2020 nicht beitreten, dürften auf dem Kantonsgebiet ab dem 1. Januar 2021 keine Swisslos-Grossspiele mehr durchgeführt werden (vgl. Art. 141 Abs. 2 und Art. 143 Abs. 3 BGS). Dies hätte zur Folge, dass dem Kanton keine Swisslos-Gewinne mehr zufließen würden. Der Anteil des Kantons Glarus daran betrug in den vergangenen Jahren jeweils rund 2,2 Millionen Franken pro Jahr. Dieses Geld wurde für gemeinnützige Zwecke in den Bereichen Kultur, Sport und Soziales eingesetzt. Der Beschluss über den Beitritt zu den beiden Konkordaten fällt in die Kompetenz der Landsgemeinde (Art. 69 Abs. 2 Bst. a KV).

Analog dem Kantonalen Geldspielgesetz erachtet der Regierungsrat die Dringlichkeit auch bezogen auf den Beitritt zu den beiden Konkordaten als im Sinne von Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV gegeben und beantragt dem Landrat, den Beitritt des Kantons Glarus anstelle der Landsgemeinde zu beschliessen.

3.5. A. Änderung des Steuergesetzes

(Landsgemeindememorial § 9, Seiten 78 ff.)

Die ursprüngliche Landsgemeindevorlage zur Änderung des Steuerrechts umfasste zwei Teile. Im Teil A waren Änderungen im Steuergesetz in drei Themenbereichen vorgesehen. Im Einzelnen handelt es sich um die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen zur Einführung der Online-Steuererklärung, die Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die Revision der Quellenbesteuerung des Erwerbseinkommens, das am 1. Januar 2021 in Kraft tritt, und die Anpassungen im Verfahrensrecht. Bei den zwei letztgenannten Themen geht es darum, die Bestimmungen mit den Vorgaben des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) bzw. des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) zu harmonisieren. Im Teil B der ursprünglichen Landsgemeindevorlage geht es um die Behandlung des Memorialsantrags «Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen». Dem Landrat soll nun lediglich Teil A zur Beschlussfassung unterbreitet werden. Teil B soll an einer ordentlichen Landsgemeinde behandelt werden.

Im Gegensatz zum Kantonalen Geldspielgesetz besteht für die Änderungen im Steuergesetz bei einer engen Auslegung von Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV keine Dringlichkeit aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben. Vielmehr beabsichtigt der Kanton Glarus mit der Angleichung des kantonalen Steuergesetzes an das Bundesrecht eine vertikale Harmonisierung der Steuergesetzgebung. Soweit kantonale Bestimmungen Bundesrecht widersprechen, geht Bundesrecht vor. Was die Anpassungen für die Einführung der Online-Steuererklärung betrifft, so ist weiterhin geplant, diese auf das Jahr 2021 einzuführen. Dies würde jedoch ein Inkrafttreten der Gesetzesänderungen auf den 1. Januar 2021 bedingen. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass das Interesse an der Harmonisierung des Steuerrechts mit dem Bundesrecht und das Interesse an der zeitgerechten Einführung der Online-Steuererklärung es rechtfertigen, den Landrat anstelle der Landsgemeinde über die Änderungen befinden zu lassen bzw. diese auf den 1. Januar 2021 in Kraft zu setzen.

3.6. Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege

(Landsgemeindememorial § 7, Seiten 54 ff.)

Schliesslich soll der Landrat – trotz fehlender Dringlichkeit im Sinne von Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV – anstelle der Landsgemeinde auch über die Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege befinden. Dies würde ein Inkrafttreten der Neuregelung der Fristerstreckung und des Fristenstillstands in verwaltungsrechtlichen Verfahren auf den 1. Oktober 2020 ermöglichen, wie es in der Vorlage an die Landsgemeinde ursprünglich vorgesehen war. Da die Vorlage im Landrat letztlich unbestritten war und mit einer Inkraftsetzung durch den Landrat die Landsgemeinde 2021 entlastet werden könnte, beantragt der Regierungsrat auch zu dieser Vorlage einen Beschluss des Landrates.

4. Auswirkungen auf die Beratung der Geschäfte an der Landsgemeinde

Wie bereits ausgeführt, sind die durch den Landrat gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV gefassten Beschlüsse befristet. Sie gelten bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde. Eine weitere Verlängerung ohne Zustimmung der Landsgemeinde ist nicht möglich. Die vom Landrat verabschiedeten Vorlagen sind an der Landsgemeinde 2021 lediglich noch zu bestätigen oder abzulehnen. Die Möglichkeit, einzelne Änderungen zu beantragen und zu beschliessen, besteht nicht mehr.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat:

- 1. Frau Landesstatthalter Marianne Lienhard anstelle der Landsgemeinde zur Frau Landammann zu wählen;*
- 2. Regierungsrat Benjamin Mühlemann anstelle der Landsgemeinde zum Landesstatthalter zu wählen;*
- 3. den Steuerfuss für das Jahr 2021 anstelle der Landsgemeinde auf 53 Prozent der einfachen Steuer sowie den Bausteuerzuschlag auf 1,2 Prozent der einfachen Steuer und 5 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer festzusetzen. Der Bausteuerzuschlag ist zweckgebunden und wie folgt zu verwenden:*
 - 0,5 Prozent der einfachen Steuer und 5 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer für die Sanierung der Lintharena SGU;*
 - 0,2 Prozent der einfachen Steuer für die Erweiterung der Lintharena SGU;*
 - 0,5 Prozent der einfachen Steuer für die Stichstrasse Näfels-Mollis;*
- 4. folgende Gesetzesvorlagen gemäss Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2020 anstelle der Landsgemeinde auf den 1. Januar 2021 in Kraft zu setzen:*
 - a. Kantonales Geldspielgesetz;*
 - b. Änderung des Steuergesetzes (Teil A);*
- 5. die Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege gemäss Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2020 anstelle der Landsgemeinde auf den 1. Oktober 2020 in Kraft zu setzen;*
- 6. den Beitritt des Kantons Glarus zu folgenden Konkordaten gemäss Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2020 anstelle der Landsgemeinde zu beschliessen:*
 - a. Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat;*
 - b. Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen; und*
- 7. der Landsgemeinde 2021 die Beschlüsse gemäss Beschlussziffern 1–6 zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten.*

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*