
Memorial

für die Landsgemeinde des Kantons Glarus vom Jahre **2005**



Vom Landrat beraten in den Sitzungen vom 8. Dezember 2004,
12. und 26. Januar, 16. und 23. Februar 2005

Beilagen

Übersicht der Staatsrechnung 2004 und des Voranschlages für das Jahr 2005
Bericht zur Staatsrechnung 2004
Rechnungen der Fonds und Stiftungen
Rechnungen der Versicherungskassen
Rechnung der Kantonalen Sachversicherung
Rechnung der Glarner Kantonalbank

Inhaltsverzeichnis

	Seite
§ 1 Eröffnung der Landsgemeinde	3
§ 2 Wahlen	3
§ 3 A. Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2005 B. Befristete Umwandlung des Bausteuerzuschlags in einen Sanierungszuschlag	3
§ 4 Aenderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung	4
§ 5 Aenderung des Gesetzes über den Schutz von Personendaten	6
§ 6 Aenderung des Steuergesetzes	8
§ 7 Aenderung des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht	10
§ 8 Aenderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald	11
§ 9 Aenderung des Sachversicherungsgesetzes	14
§ 10 Verwaltungsorganisation 2006, Anpassungspaket 1 A. Aenderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Anpassung von Gesetzen an die Verwaltungsorganisation 2006	15
§ 11 Aenderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung	27
§ 12 Aenderung verschiedener Gesetze im Sozialversicherungsbereich	32
§ 13 Aenderung des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz	37
§ 14 Aenderung der Strafprozessordnung des Kantons Glarus	39
§ 15 Antrag betreffend genereller Einführung der Einheitsgemeinde	44
Unerheblich erklärte Memorialsanträge	46

§ 1 Eröffnung der Landsgemeinde

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

§ 2 Wahlen

(Mitglied des Verwaltungsgerichtes)

Zuhanden der diesjährigen Landsgemeinde hat Yvonne Eggenberger-Rotach, Näfels, als Mitglied des Verwaltungsgerichtes ihren Rücktritt erklärt. Die Landsgemeinde hat somit die entsprechende Ersatzwahl vorzunehmen.

Nach erfolgter Wahl findet die Vereidigung der oder des Gewählten statt.

§ 3 A. Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2005 B. Befristete Umwandlung des Bausteuerzuschlags in einen Sanierungszuschlag

A. Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2005

Der Voranschlag für das laufende Jahr sieht in der Laufenden Rechnung einen Ertragsüberschuss von 44'000 Franken und die Investitionsrechnung eine Zunahme der Nettoinvestitionen von 20,5 Millionen Franken vor. Unter Berücksichtigung der Abschreibungen von lediglich 5,5 Millionen Franken ergibt sich im Voranschlag 2005 ein Finanzierungsfehlbetrag von rund 15 Millionen Franken. – Dieses Resultat, in welches die Ergebnisse der Sparmassnahmen bereits eingebaut sind, kam nur dank einer Entnahme aus den Steuerreserven von 10,8 Millionen Franken zu Stande.

Der Regierungsrat schlug, gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 131 Absatz 2 des Steuergesetzes, dem Landrat das Beibehalten des Steuerfusses von 95 Prozent der einfachen Steuer sowie des Bausteueratzes vor.

Im Landrat wurde beantragt, den Steuerfuss auf 100 Prozent festzusetzen. Die Kantonsfinanzen seien nicht nur durch Neuverschuldung, Sparen und Leistungsabbau sondern auch durch zusätzliche Einnahmen zu sanieren. – Dem wurde entgegnet, da die Auswirkungen verschiedener Massnahmen ihre Wirkung noch kaum entfaltet hätten und die Landsgemeinde 2003 diese Erhöhung mit einem klaren Sparauftrag ablehnte, sei bis Ende der Finanzplanperiode (2007) mit einem solchen Antrag zuzuwarten. Eine Steuererhöhung würde die Konkurrenzfähigkeit im Standortwettbewerb vermindern; die Gemeinden verfügten zudem mehrheitlich über genügend Mittel. Die nächste Steuererhöhung müsse als Sanierungszuschlag einzig zu Gunsten des Not leidenden Kantons erfolgen. – Der Landrat lehnte den Antrag auf einen höheren Steuerfuss ab.

Der Landrat beantragt somit der Landsgemeinde, den Steuerfuss für das Jahr 2005 auf 95 Prozent der einfachen Steuer festzusetzen.

B. Befristete Umwandlung des Bausteuerzuschlags in einen Sanierungszuschlag

Trotz der vielen Sparmassnahmen, welche auch zu vermehrten Einnahmen führen und das Ergebnis um 35,2 Millionen Franken verbessern, und buchhalterischen Massnahmen, welche die Aufwandüberschüsse in der Finanzplanperiode um 32,6 Millionen Franken reduzieren, kann die Vorgabe des Finanzhaushaltgesetzes, «die Laufende Rechnung ist mittelfristig auszugleichen», nicht eingehalten werden. Ein Zustand, welcher auf Dauer nicht hingenommen werden darf.

Da bei den über den Bausteuerzuschlag finanzierten Objekten (Kantonsspital, SGU, Berufsschule Ziegelbrücke) bereits während der Bauphase Abschreibungen vorgenommen worden sind, lässt es sich verantworten, den Bausteuer- in einen Sanierungszuschlag umzuwandeln. Diese Massnahme muss befristet werden. Sie ist nur bis Ende der Finanzplanperiode anzuwenden. Während der drei Jahre 2005 bis 2007

flössen total 16,7 Millionen Franken in die allgemeinen Erträge des Kantons, was die Laufende Rechnung deutlich verbesserte. Die Umverteilung führte zwar zu einer längeren Abschreibungsdauer, doch könnten die Aufwendungen trotz des dreijährigen Unterbruchs in der gesetzlich vorgegebenen Weise abgeschrieben werden.

Im Landrat blieb die befristete Umwandlung unbestritten.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde folgendem Beschlussentwurf zuzustimmen:

Befristete Umwandlung des Bausteuerzuschlags in einen Sanierungszuschlag

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2005)

1. Der Bausteuerzuschlag von 4 Prozent der einfachen Staatssteuer und 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer wird für die restliche Dauer der Finanzplanperiode (2005–2007) nicht für die Abschreibung der zweckgebunden finanzierten Investitionen (Kantonsspital, Berufsschule Ziegelbrücke, SGU) verwendet, sondern als Sanierungszuschlag der Laufenden Rechnung gutgeschrieben.
2. Die Bauzinsen, die auf den Tilgungsbeständen der zweckgebunden finanzierten Investitionen berechnet werden, sind weiterhin der Laufenden Rechnung gutzuschreiben, respektive der Investitionsrechnung zu belasten.
3. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

§ 4 Aenderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung

(Einführung eines Selbstbehaltes für die Reisekosten des ausserkantonalen Berufsschulunterrichts)

Die Vorlage im Ueberblick

Heute übernimmt der Kanton bei Lehrlingen, welche den Pflichtunterricht in ausserkantonalen Berufsschulen besuchen müssen, die vollen Kosten des öffentlichen Verkehrsmittels (Halbtax-Basis) von Ziegelbrücke zum Schulort. Mit der Aenderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung wird für die Vergütung der Reisekosten das Wohn- und Lehrortsprinzip eingeführt; das geltende reine Lehrortsprinzip überträgt dem Kanton auch die Aufwendungen von Lehrlingen aus anderen Kantonen, die in einem glarnerischen Betrieb die Lehre absolvieren. Neu werden nur noch Lehrlingen mit Lehr- und Wohnort im Kanton Glarus Reisekosten bezahlt. Zudem wird ein vom Regierungsrat festzulegender Selbstbehalt eingeführt. Beträgt der Selbstbehalt 1200 Franken, so haben alle, die eine kantonale Berufsschule besuchen, die Reisekosten weiterhin selber zu bezahlen und jene, die eine ausserkantonale Berufsschule besuchen, einen Reisekostenanteil zu übernehmen. Diese Regelung bringt eine Gleichbehandlung der Lernenden und eine Kosteneinsparung von jährlich rund 300 000 Franken. Sie kann rückwirkend auf den 1. August 2004 in Kraft treten, da über die Beiträge für das Schuljahr 2004/2005 erst in der zweiten Hälfte 2005 abgerechnet wird.

Im Landrat war die Aenderung im Grundsatz unbestritten. Lediglich die Frage, ob auch Lehrlinge mit Wohnort im Kanton, aber ausserkantonalem Lehrort, zu unterstützen seien, gab zu Diskussionen Anlass. Der Landrat blieb beim Vorschlag des Regierungsrates.

1. Ausgangslage

Gemäss Artikel 32 Buchstabe *d* des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung trägt der Kanton die Bahnkosten ab Ziegelbrücke derjenigen Lernenden, die den Pflichtunterricht in ausserkantonalen Berufsschulen besuchen müssen. Nachdem der Landrat einer diesbezüglichen Sparmassnahme zugestimmt hatte, prüfte der Regierungsrat, ob diese Reisekosten voll oder mindestens teilweise von den Lernenden übernommen werden sollten. – Er beantragt nun die Einführung eines Selbstbehaltes und des Wohnortsprinzips, womit jährlich 300 000 Franken gespart werden können.

2. Einführung eines Selbstbehalts und der Mitberücksichtigung des Wohnorts

Nach geltender Regelung müssen die Lernenden, die den Pflichtunterricht in einer kantonalen Berufsschule besuchen, die Reisekosten selber berappen. So haben Lehrlinge aus Elm und Linthal, welche an zwei Tagen pro Woche die Berufsschule in Ziegelbrücke besuchen, Reisekosten von rund 1200 bzw. 900 Franken selber zu tragen. Demgegenüber bezahlt der Kanton Lernenden aus dem Glarner Unterland, welche ausserkantonale Berufsschulen in der näheren Umgebung (Rapperswil, Pfäffikon, Goldau) besuchen, die Reisekosten von etwa 500 bis 1000 Franken. Liegen die Berufsschulstandorte weiter weg und übersteigen die Reisekosten die des Generalabonnements (GA 2150 Fr.; Reisekosten z.B. nach Winterthur 2465 Fr. oder nach Aarau 3089 Fr.) übernimmt der Kanton das GA. Die Lernenden werden also ungleich behandelt, was mit der Einführung eines Selbstbehalts zu beheben ist.

In der Regel werden die Lehrverträge nach dem Lehrortsprinzip abgeschlossen. Demzufolge haben Lernende aus anderen Kantonen Anspruch auf Rückerstattung der Reisekosten, wenn sie in einem glarnerischen Betrieb die Lehre absolvieren. Es erhält z.B. ein Lehrling aus Schänis, der die Lehre in Oberurnen macht und die Berufsschule in Pfäffikon besucht, sämtliche Reisekosten nach Pfäffikon (570 Fr.) vom Kanton zurückvergütet. Dies ist zu korrigieren. Neu werden nur noch an Lernende mit Lehr- und Wohnort im Kanton Glarus Reisekosten ausgerichtet, sofern diese über dem Selbstbehalt liegen. Beträgt der Selbstbehalt 1200 Franken, so haben alle Glarner Lernenden, die eine kantonale Berufsschule besuchen, die Reisekosten weiterhin selber zu bezahlen und jene, die eine ausserkantonale Berufsschule besuchen, den gleichen Reisekostenanteil zu übernehmen. Diese Regelung bringt eine Gleichbehandlung der Lernenden und eine Kosteneinsparung von jährlich rund 300 000 Franken.

3. Rückwirkendes In-Kraft-Treten

Nach geltender Praxis erfolgt die Rückvergütung der Reisekosten gegen Ende des Schuljahres in den Monaten Juli/August. Der Anspruch für die Rückforderung der Reisekosten muss neu von den Lernenden bzw. von deren gesetzlichen Vertretern geltend gemacht werden. Wie bei den Stipendien oder der individuellen Prämienverbilligung ist die Rückforderungsmöglichkeit der Reisekosten jeweils vor den Sommerferien im Amtsblatt zu publizieren. Es wird ein Eingabetermin festgelegt. Wird er nicht eingehalten, verwirkt der Anspruch.

Stimmt die Landsgemeinde 2005 der Gesetzesänderung zu, könnten die Abrechnungen der Reisekosten für das Schuljahr 2004/2005 bereits nach neuer Regelung erfolgen. Allerdings müsste die Gesetzesänderung rückwirkend in Kraft gesetzt werden, was angesichts der angespannten Finanzlage des Kantons vertretbar ist. Die Gesetzesänderung soll daher rückwirkend auf den 1. August 2004 (Schuljahr 2004/2005) in Kraft gesetzt werden.

4. Beratung der Vorlage im Landrat

Angesichts der angespannten Finanzlage blieb der Sparbeitrag im Grundsatz unbestritten. Die Vorlage stellt einen Kompromiss dar, da die ursprüngliche Massnahme auf gänzliche Abschaffung der Reisekostenbeiträge abzielte. Der Kanton kann nun bei sehr hohen Reisekosten weiterhin einen Teil vergüten. Die bisherige Ungleichbehandlung durch das Lehrortsprinzip wird behoben. Auch war es für den Landrat wenig einsichtig, weshalb Glarner Lehrlinge mit Schulort Ziegelbrücke die Reisekosten selber zu tragen haben, aber ausserkantonalen Lehrlingen mit Lehrort im Kanton Kosten vergütet werden.

Zu Diskussionen führte einzig, dass für eine Entschädigung sowohl Wohn- als auch Lehrort im Kanton sein müssen. Mit der vorgeschlagenen Lösung haben Lehrlinge mit Wohnort im Kanton und Lehrort ausserhalb des Kantons keinen Anspruch auf Entschädigung, was bisheriger Praxis entspricht. Eine Umfrage, vor allem bei den Nachbarkantonen, ergab, dass rund 130 im Kanton wohnhafte Lehrlinge ausserhalb des Kantons ihre Berufsausbildung absolvieren. Erhielten diese nach einem reinen Wohnortsprinzip ebenfalls Reisekostenbeiträge, entstünden Mehrkosten von etwa 20 000 Franken. Bei ausserkantonalen Lehrlingen hat der Kanton aber keinen Einfluss auf den Schulort, und er könnte bei einer Einführung eines solchen Anspruchs die Kosten in keiner Weise steuern. Die Umsetzung des reinen Wohnortsprinzips erforderte zudem einen deutlich höheren administrativen Aufwand, und es wäre auch der Aufenthaltsort zu berücksichtigen.

Der Landrat entschied sich für die regierungsrätliche Fassung.

5. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, folgender Aenderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung zuzustimmen:

Aenderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2005)

I.

Das Einführungsgesetz vom 3. Mai 1981 zum Bundesgesetz über die Berufsbildung wird wie folgt geändert:

Art. 32 Bst. d

(Der Kanton leistet Beiträge an:)

- d. die Reisekosten der Lehrlinge mit Lehr- und Wohnort im Kanton Glarus für den Besuch des Pflichtunterrichts an Berufsfachschulen, den Besuch von lehrbegleitenden Berufsmaturitätsschulen und interkantonalen Fachkursen in der Höhe von 100 Prozent der Halbtax-Fahrkosten zweite Klasse für die Fahrstrecke vom Wohnort zum Schulort. Der Regierungsrat legt einen Selbstbehalt fest.

II.

Diese Aenderung tritt rückwirkend auf den 1. August 2004 in Kraft.

§ 5 Aenderung des Gesetzes über den Schutz von Personendaten

Die Vorlage im Ueberblick

Für das Ausgliedern der Bearbeitung von Personendaten seitens eines öffentlichen Organs (Kanton, Gemeinden) an einen Dritten wird im Datenschutzgesetz unter anderem eine Grundlage in einem Gesetz verlangt. Dies erwies sich im Zusammenhang mit verschiedenen Informatik-Projekten («Glarus Hoch 3», Kantonsspital) als wenig praktikabel. Zentrale Informatiklösungen (z.B. Rechenzentren) sind für die öffentlichen Verwaltungen, die sich einem zunehmenden Kosten- und Rationalisierungsdruck ausgesetzt sehen, hilfreich und oft günstiger. Gemeinsame Informatikstrategien beinhalten ein erhebliches Sparpotenzial. Der Landrat beantragt daher der Landsgemeinde, das Erfordernis eines Gesetzes in formellem Sinne für die Auslagerung der Bearbeitung von Personendaten fallen zu lassen und Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a des Datenschutzgesetzes ersatzlos zu streichen.

1. Ausgangslage

Die Zulässigkeit und die Modalitäten einer Ausgliederung (Outsourcing) der Bearbeitung von Personendaten seitens eines öffentlichen Organs (Kanton, Gemeinden) an einen Dritten ist in Artikel 6 des Gesetzes über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz, DSG) geregelt:

Art. 6

Verantwortlichkeit, Auslagerung

¹ Bearbeiten mehrere öffentliche Organe Personendaten aus einer gemeinsamen Datensammlung, trägt in erster Linie der Inhaber der Datensammlung die Verantwortung; jede Behörde bleibt aber für ihren Bereich verantwortlich. Dem Inhaber der Datensammlung ist die Durchführung von Kontrollen über die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen bei den andern öffentlichen Organen zu gestatten.

² Das Bearbeiten von Personendaten darf an Dritte ausgelagert werden,

- a. wenn es in einem formellen Gesetz vorgesehen ist, und
- b. wenn das den Auftrag vergebende öffentliche Organ dafür sorgt, dass die Daten nur so bearbeitet werden, wie es ihm selbst erlaubt ist, und
- c. wenn keine Geheimhaltungspflichten entgegenstehen.

³ Die Einhaltung der Bestimmungen über den Datenschutz und die Datensicherheit seitens des beauftragten Dritten ist mittels Weisungen, Kontrollrechten, Auflagen, Vereinbarungen oder mit andern geeigneten Mitteln sicherzustellen. Der Beauftragte darf die zur Verfügung gestellten Personendaten nur dem Auftraggeber bekannt geben und nicht in eigenem Ermessen bearbeiten, unter Vorbehalt anderslautender Vereinbarung.

Eine formelle Gesetzesgrundlage für das Auslagern des Bearbeitens von Personendaten wurde bei der Verabschiedung des Datenschutzgesetzes vor allem wegen des möglichen Risiko- und Missbrauchspotenzials vorgesehen, werden damit doch in aller Regel heikle Personendaten (z.B. über Gesundheit, Sozialhilfemassnahmen usw.) Dritten zugänglich gemacht. Ebenfalls wollte man dem grundlegenden datenschutzrechtlichen Postulat nach Schaffung von Transparenz und nach Legitimierung entsprechender Grundrechtseingriffe Rechnung tragen.

Das Bundesgesetz über den Datenschutz (BGDS) gilt grundsätzlich nicht für die Kantone, sondern bloss für Bundesorgane und private Personen (Art. 2 Abs. 1 BGDS). Selbst wenn beim Vollzug von Bundesrecht durch kantonale Organe das kantonale Datenschutzniveau nicht dem bundesrechtlichen Mindeststandard entsprechen würde, käme im Bereich der Ausgliederung von Personendaten an private Dritte kein stellvertretendes Bundesdatenschutzrecht zur Anwendung.

2. Revisionsbedürfnis

Zentrale Informatiklösungen (z.B. Rechenzentren) stellen für die öffentlichen Verwaltungen, die sich einem zunehmenden Kosten- und Rationalisierungsdruck ausgesetzt sehen, wesentliche Alternativen zu Inhouse-Lösungen dar. Gemeinsame Informatikstrategien (Evaluation, Prozesse, zentrale Dienste, Standardisierungen usw.) beinhalten ein erhebliches Sparpotenzial. Im Zusammenhang mit Projekten auf Stufe Kanton und Gemeinden (Auslagerung Spital-Informatik, EDV-Plattform der Gemeinden «Glarus Hoch 3») zeigte sich die gesetzliche Hürde zur Legitimierung eines solchen Vorhabens als sehr hoch sowie einer zweckmässigen und raschen Realisierung hinderlich.

Mit der Aufhebung von Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a DSG wird die formelle Schranke der Zustimmung der Legislative fallen. Den nicht zu vernachlässigenden Risiken und Gefahren, die jeder Ausgliederung innewohnen, kann jedoch mit einer griffigen vertraglichen Einbindung des beauftragten Dritten im Sinne von Artikel 6 Absatz 3 DSG begegnet werden.

Würden ganze Aufgaben- oder Geschäftsbereiche auf verwaltungsexterne Dritte zur selbstständigen Erledigung übertragen, wäre in der Regel zudem sowieso eine gesetzliche Grundlage zu schaffen (vgl. z. B. Art. 15 Abs. 3 des am 1. Juli 2006 in Kraft tretenden Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes), welche den Anliegen des Datenschutzes Rechnung tragen und den Wegfall der Vorschrift im Datenschutzgesetz mindestens zum Teil auffangen könnte.

3. Beratung der Vorlage im Landrat

Die Vorlage gab im Landrat zu keinen Bemerkungen Anlass.

4. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, folgender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Aenderung des Gesetzes über den Schutz von Personendaten

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2005)

I.

Das Gesetz vom 5. Mai 2002 über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz) wird wie folgt geändert:

Art. 6 Abs. 2 Bst. a

Aufgehoben.

II.

Diese Aenderung tritt per sofort in Kraft.

§ 6 Aenderung des Steuergesetzes

(Anteil Schulangebote Kanton an Einkommens- und Gewinnsteuer)

Die Vorlage im Ueberblick

Die Aenderung von Artikel 246 des Steuergesetzes bezweckt, den Verteilschlüssel für die Einkommens- und Gewinnsteuer der Schulgemeinden auf alle Angebote der Sekundarstufe I, also auch auf diejenigen des Kantons, anzuwenden. Mit der Totalrevision des Steuergesetzes – welche ebenfalls die Verteilung des Steuerertrages und den Finanzausgleich betraf – und dem neuen Bildungsgesetz wurden die Kosten der Kantonsschule und des Freiwilligen Schulischen Zusatzangebotes auf den Kanton übertragen. Dies verteilte rund 1,9 Millionen Franken Staatssteuerertrag zu Gunsten der Schulgemeinden um. Vorher waren sogar alle Schüler in den Verteiler einbezogen gewesen. Inzwischen erforderte die drastisch schlechtere finanzielle Lage des Kantons einschneidende Sparmassnahmen. Dies und die finanzielle Entlastung der Schulgemeinden durch tiefere Schülerzahlen rechtfertigen die vorgeschlagene Partizipation der Angebote der Sekundarstufe I des Kantons an der Einkommens- und Gewinnsteuer.

1. Ausgangslage

Mit der Totalrevision des Steuergesetzes an der Landsgemeinde 2000, welche auch die Verteilung des Steuerertrages und den Finanzausgleich betraf, wurden die gesamten Kosten der Kantonsschule auf den Kanton übertragen; vorher waren bei der Verteilung der Einkommens- und Gewinnsteuer der Schulgemeinden sämtliche Kantonsschüler in den Verteiler einbezogen gewesen. Die neue Regelung verlagerte 1,6 Millionen Franken vom Kanton auf die Schulgemeinden. – Bis zum Inkrafttreten des neuen Bildungsgesetzes am 1. August 2002 waren ebenfalls alle Schüler des Werkjahres, des Berufsvorbereitungsjahres (10. Schuljahr) und des Hauswirtschaftlichen Jahreskurses Ziegelbrücke für die Verteilung der Einkommens- und Gewinnsteuer berücksichtigt worden. Da der Kanton für das Freiwillige Schulische Zusatzangebot keine Anteile erhält, wurden weitere 270 000 Franken zugunsten der Schulgemeinden umverteilt. Gesamthaft verschob die neue Regelung somit rund 1,9 Millionen Franken pro Jahr an Steueranteilen vom Kanton zu den Schulgemeinden. Inzwischen verschlechterte sich die finanzielle Lage des Kantons aber derart drastisch, dass einschneidende Sparmassnahmen beschlossen werden mussten.

2. Einkommens- und Gewinnsteueranteile für kantonale Schulangebote der Sekundarstufe I

Eine Aenderung des Steuergesetzes, welche einen Anteil der Einkommens- und Gewinnsteuer an den Kanton für das Führen von Angeboten der Sekundarstufe I zurückgibt, ist vertretbar, weil sich die Sparmassnahmen auf die Finanzen der Schulgemeinden ebenfalls positiv auswirken. Die Bilanz sieht eine Verbesserung um rund 1,27 Millionen Franken vor. Die Schülerzahlen werden in den nächsten Jahren deutlich sinken; im Schuljahr 2004/2005 besuchen 147 Schüler (–3,5%) weniger die Volksschule als im Vorjahr. Die Geburtenzahlen prognostizieren für das nächste Jahrzehnt einen Schülerrückgang von bis 20 Prozent. Dieser Trend zeigt sich bereits in den Kindergärten: Gegenüber dem Vorjahr sank die Kinderzahl um 69 (–8%) und gegenüber vor zwei Jahren um 127 (–13,7%). Die negative Entwicklung der Schülerzahlen wirkt sich positiv auf die Finanzen der Schulgemeinden aus. Bei gleichem Staatssteuerertrag wird der Anteil je Schüler steigen, während die Kosten, durch das Führen von weniger Klassen, sinken.

Der Kanton trägt nun die Kosten für verschiedene Schulangebote der Sekundarstufe I (Freiwilliges Schulisches Zusatzangebot, Untergymnasium und erster Teil Mittelstufe Gymnasium [9. Schuljahr]) für etwa 270 Schüler alleine, d.h. er erhält nichts aus dem Schulgemeindeanteil an der Einkommens- und Gewinnsteuer. Die finanzielle Entlastung der Schulgemeinden durch tiefere Schülerzahlen rechtfertigt diese Massnahme. Wird das Untergymnasium, wie vorgesehen, gestrafft geführt, wird die Umverteilung von den Schulgemeinden zum Kanton rund 1,1 Millionen Franken betragen. Die Gesamtbilanz bleibt für die Schulgemeinden positiv.

3. Finanzielle Auswirkungen

Die Berechnung des Staatssteueranteils pro Schüler erfolgt jeweils anfangs Jahr für das vergangene Rechnungsjahr. Soll die neue Regelung erstmals für das Rechnungsjahr 2005 angewendet werden, erfolgt die Berechnung anfangs 2006 auf der Grundlage des Staatssteuerertrags 2005 und den Schülerzahlen gemäss Schülerstatistik vom Februar 2005. Gemäss Voranschlag 2005 stehen dafür 19,041 Millionen Franken zur Verfügung. Das Schuljahr 2004/2005 wurde mit 147 Schülern weniger gestartet. Werden die Schüler der

Kantonsschule (7. bis 9. Schuljahr) und die des Freiwilligen Schulischen Zusatzangebotes berücksichtigt, wird der Betrag auf etwa 4470 Schüler verteilt (4260 Fr. je Schüler). Die Entwicklung der Schülerbeiträge zeigt, dass die Inkraftsetzung der Gesetzesänderung rückwirkend auf den 1. Januar 2005 verantwortbar ist, liegen doch die Beiträge im Bereich der Vorjahre oder darüber.

Entwicklung der Schülerbeiträge

<i>Jahr</i>	<i>Staatssteueranteil 16,5%</i>	<i>Schülerzahl</i>	<i>Beitrag pro Schüler</i>
Rechnung 2002	Fr. 18 142 211	4411	Fr. 4113
Rechnung 2003	Fr. 18 969 597	4333	Fr. 4378
Budget 2004	Fr. 18 276 500	4333	Fr. 4218
Budget 2005	Fr. 19 041 000	4470	Fr. 4260
Finanzplan 2006	Fr. 19 957 000	4370	Fr. 4566
Finanzplan 2007	Fr. 20 919 000	4245	Fr. 4928

4. Beratung der Vorlage im Landrat

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde stillschweigend, der vorgeschlagenen Aenderung des Steuergesetzes zuzustimmen.

5. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, folgende Aenderung des Steuergesetzes anzunehmen:

Aenderung des Steuergesetzes

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2005)

I.

Das Steuergesetz vom 7. Mai 2000 wird wie folgt geändert:

Art. 246

7. Anteil
der Schul-
gemeinden

Der Anteil der Schulgemeinden von 18 Prozent ist wie folgt zu verteilen:

- 16,5 Prozent sind den Schulgemeinden, dem Kanton für das von ihm geführte Angebot auf der Sekundarstufe I und den unter Aufsicht des Staates stehenden Privatschulen nach Schülerzahl zu verteilen; darin inbegriffen ist 1 Prozent als Ausgleich der Beiträge an die Kosten der Volksschule gemäss Artikel 111 Bildungsgesetz;
- 1 Prozent in gleichen Anteilen an alle Schulgemeinden während zehn Jahren ab In-Kraft-Treten dieses Gesetzes; nach Ablauf dieser Frist wird dieses Prozent zu den 16,5 Prozent geschlagen, die nach Schülerzahl verteilt werden;
- 0,5 Prozent in den Fonds für Effizienzverbesserungen; der Fondsbestand wird auf 1 Million Franken limitiert; der übersteigende Teil ist den Schulgemeinden, dem Kanton für das von ihm geführte Angebot auf der Sekundarstufe I und den unter Aufsicht des Staates stehenden Privatschulen nach Schülerzahl zu verteilen.

II.

Diese Aenderung tritt rückwirkend auf den 1. Januar 2005 in Kraft.

§ 7 Aenderung des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht

Die Vorlage im Ueberblick

Die Vorlage bezweckt die Einbürgerungsverfahren im Kanton Glarus wieder durchführen zu können. Jede Gemeinde soll innerhalb der Rechtsordnung (d.h. eine Urnenabstimmung wäre unzulässig) in der Gemeindeordnung bestimmen können, wer, beziehungsweise welche Behörde (Gemeinderat oder Kommission) den Einbürgerungsentscheid vorbereitet und fällt. Soweit eine Gemeinde von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch macht, ist der Gemeinderat für die Vorbereitung und die Gemeinde- oder Tagwensversammlung (Versammlung der Stimmberechtigten) für den Entscheid zuständig. Ein Memorialsantrag vom November 2003 wurde durch den Landrat im März 2004 für solange sistiert, bis die Rechtslage auf Bundesebene geklärt ist. Die Vorlage beschränkt sich darauf, die notwendigsten Anpassungen vorzunehmen, weil das Bundesrecht wohl bald geändert wird. Sie soll auf den 1. Juli 2005 in Kraft treten und auf alle hängigen Verfahren angewendet werden können. – Sie war im Landrat unbestritten.

1. Ausgangslage

Das Bundesgericht entschied im Juli 2003, Einbürgerungsentscheide unterlägen aufgrund von Artikel 29 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV) der Begründungspflicht, da das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) zu berücksichtigen sei. Weil dies die Volksabstimmungen an der Urne nicht gewährleisteten, sind sie bei Einbürgerungsentscheiden verfassungswidrig; insoweit seien der direkten Demokratie verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt.

Im November 2003 reichten mehrere Stimmberechtigte einen Memorialsantrag ein. Er sah im Wesentlichen vor, dass die Gemeinden durch Regelung in der Gemeindeordnung darüber befinden, ob über Einkaufseinbürgerungen von Schweizern und von Ausländern durch die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder an der Urne, durch eine spezielle Kommission oder durch den Gemeinderat entschieden wird. Der Landrat hiess im März 2004 einen Sistierungsantrag gut; der Memorialsantrag bleibt eingestellt, bis die Rechtslage auf Bundesebene, in welche sehr viel Bewegung kam, klar ist.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Glarus bestätigte im März 2004 in einem Entscheid gegen eine Gemeinde, welche nach dem Bundesgerichtsurteil eine Urnenabstimmung ansetzen wollte, dass über Aufnahmegesuche nicht mehr an der Urne abgestimmt werden dürfe. Zwischenzeitlich änderten einige Gemeinden ihre Gemeindeordnungen, während dies in anderen scheiterte, was Aufnahmegesuche blockiert.

Auf Bundesebene folgte der Ständerat im Dezember 2003 einer parlamentarischen Initiative, welche den Kantonen mit Ergänzung des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes wieder die Kompetenz zur Ausgestaltung des Einbürgerungsverfahrens geben will. Namentlich sollen Einbürgerungen «auch dem Volk (Gemeindeversammlung, Urne usw.) oder der Volksvertretung (Parlament)» unterbreitet werden können.

2. Die Gesetzesänderung

Um Aufnahmeverfahren bis zur Klärung der Rechtslage auf Bundesebene durchführen zu können, wird eine Aenderung des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz) vorgelegt, welche rechtskonforme Aufnahmeverfahren gewährleistet.

Laut Artikel 13 (Aufnahme Schweizer Bürger) soll jede Gemeinde im Rahmen der geltenden Rechtsordnung (d.h. eine Urnenabstimmung ist momentan unzulässig) in der Gemeindeordnung bestimmen können, wer, beziehungsweise welche Behörde (Gemeinderat oder Kommission) den Einbürgerungsentscheid vorbereitet und fällt. Soweit von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht wird, bereitet im Sinne einer einheitlichen Regelung der Gemeinderat die Gemeinde- oder Tagwensversammlung («Versammlung der Stimmberechtigten») vor, die über das Aufnahmegesuch befindet. Zudem können weder ein Einzelner noch eine Verwaltungsstelle (es muss zumindest eine «Behörde» sein) über die Aufnahme entscheiden.

Artikel 21 Absatz 2 (Aufnahme Ausländer) stellt klar, dass das vorprüfende Organ im Rahmen von Artikel 7 Gemeindegesetz frei bestimmt werden kann. Besteht in den Gemeindeordnungen keine andere Regelung, ist der Gemeinderat für die Vorprüfung zuständig. Absatz 3 übernimmt den Grundgedanken von Artikel 13 und präzisiert das Verfahren.

Ab Inkrafttreten dieser Regelung können in allen Glarner Gemeinden wieder Aufnahmegesuche behandelt werden, ebenfalls in jenen Gemeinden, deren Gemeindeordnung den Entscheid über Aufnahmegesuche an die Urnenabstimmung verweist (und in denen daher die Einbürgerungsgesuche blockierten sind); bis zur allfälligen Aenderung ihrer Gemeindeordnung ist die Gemeinde- oder Tagwensversammlung zuständig. Die Aenderung soll auf den 1. Juli 2005 in Kraft treten und auf die hängigen Verfahren angewendet werden.

Die Vorlage beschränkt sich darauf, diejenigen Aenderungen vorzunehmen, welche das Durchführen der Aufnahmeverfahren wieder in sämtlichen Gemeinden des Kantons erlauben. Auf weitergehende Anpassungen wurde mit Blick auf das wohl bald ändernde Bundesrecht verzichtet, welches vermutlich Umsetzungsbedarf auf kantonaler Ebene schaffen wird.

3. Beratung der Vorlage im Landrat

Die Vorlage war im Landrat inhaltlich unbestritten. Es wurde einzig eine redaktionelle Verdeutlichung in dem Sinne vorgenommen, dass zwischen den Begriffen Organ (als Vorprüfungsinstanz) und Behörde (als Entscheidungsinstanz) unterschieden wurde. – Es wird der Rechtsweg beibehalten.

4. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde folgender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Aenderung des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2005)

I.

Das Gesetz vom 2. Mai 1993 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz) wird wie folgt geändert:

Art. 13 Abs. 1

¹ Der Gemeinderat legt den Entscheid über das Aufnahmegesuch zusammen mit seinem Bericht und Antrag der Versammlung der Stimmberechtigten vor. Die Gemeindeordnung kann den Aufnahmeentscheid einer Behörde übertragen.

Art. 21 Abs. 2 und 3

² Der Gemeinderat prüft, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Gemeindeordnung kann ein anderes Organ im Sinne von Artikel 7 des Gemeindegesetzes für zuständig erklären.

³ Der Gemeinderat legt den Entscheid über das Aufnahmegesuch zusammen mit seinem Bericht und Antrag der Versammlung der Stimmberechtigten vor. Die Gemeindeordnung kann den Aufnahmeentscheid einer Behörde übertragen.

II.

Diese Aenderung tritt auf den 1. Juli 2005 in Kraft; sie gilt auch für die hängigen Verfahren.

§ 8 Aenderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald

Die Vorlage im Ueberblick

Die Vorlage beinhaltet eine Aenderung von Artikel 40 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald (kantonales Waldgesetz), der die Forstorganisation zum Inhalt hat. Der Memorialsantrag eines Bürgers verlangt – nebst dem Kantonsoberrforster – statt dreier Kreisforstingenieure nur noch eine einzige solche Stelle im Gesetz zu verankern; eine Motion hingegen schlug vor, keine Zahl zu nennen, um der Regierung den nötigen Handlungsspielraum für personelle Anpassungen zu geben.

Eine offene gesetzliche Regelung ist sinnvoller als zahlenmässiges Festlegen. Daher wird die Ablehnung des Memorialsantrages und die Uebernahme der Motionsforderung beantragt. Aufgrund der Sparmassnahmen wird bis 2007 ohnehin eine Forstingenieurstelle gestrichen, und die Forstorganisation muss erneuert werden. Die vom eidgenössischen Waldgesetz geforderte Aufsicht über den Wald kann mit nur zwei Forstingenieuren nicht bewältigt werden, was sowohl eine Effizienzanalyse als auch Vergleiche mit anderen Kantonen aufzeigen: Der Kanton Glarus verfügt bezogen auf die zu beaufsichtigende Waldfläche über den kleinsten Forstdienst. Zudem wird wegen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) der Subventionstransfer und damit die Forstorganisation nochmals zu überprüfen sein; auch dies spricht für eine flexible Lösung.

Der Landrat empfiehlt der Landsgemeinde, der Aenderung von Artikel 40 des kantonalen Waldgesetzes zuzustimmen und den Memorialsantrag abzulehnen.

1. Ausgangslage

Eine Motion und ein Memorialsantrag verlangen das Aendern von Artikel 40 des kantonalen Waldgesetzes, welcher lautet:

¹ Das Organ der staatlichen Aufsicht über den Wald ist das Kantonsforstamt. Dieses umfasst die folgenden diplomierten Forstingenieure oder Forstingenieurinnen mit Wählbarkeitszeugnis:

- a. den Kantonsoberrforster oder die Kantonsoberrforsterin;
- b. drei Kreisforstingenieure oder Kreisforstingenieurinnen.

² Der Regierungsrat ordnet das Waldgebiet geographisch zusammenhängenden Forstkreisen zu. Dem Kantonsoberrforster oder der Kantonsoberrforsterin kann ebenfalls ein Forstkreis zugeteilt werden.

1.1. Motion

In einer im Juni 2003 eingereichten Motion schlägt die Landratsfraktion der Schweizerischen Volkspartei vor, in Artikel 40 Absatz 1 Buchstabe *b* des kantonalen Waldgesetzes das Wort «drei» wegzulassen. Sie begründet die Gesetzesänderung mit der schlechten Finanzlage des Kantons. In dieser Situation müsse die Regierung den nötigen Handlungsspielraum haben, um in personeller Hinsicht Anpassungen vornehmen zu können.

1.2. Memorialsantrag

Im Juni 2003 reichte ein Bürger einen Memorialsantrag ein. Er schlägt vor in Artikel 40 Absatz 1 zu formulieren:

¹ Das Organ der staatlichen Aufsicht über den Wald ist das Kantonsforstamt. Dieses umfasst die folgenden diplomierten Forstingenieure oder Forstingenieurinnen mit Wählbarkeitszeugnis:

- den Kantonsoberrforster oder die Kantonsoberrforsterin,
- einen Kreisforstingenieur oder eine Kreisforstingenieurin.

Im Weiteren will der Antragsteller Artikel 40 Absatz 2 ändern:

² Der Regierungsrat teilt das Waldgebiet in zwei Forstkreise ein, die vom Oberforster oder der Oberforsterin und dem Forstingenieur oder der Forstingenieurin betreut werden.

Auch er begründet seinen Antrag mit der schlechten Finanzlage des Kantons. Eine Personalreduktion in allen Bereichen sei unumgänglich, denn seiner Meinung nach sei die ganze Verwaltung überbesetzt. Dazu komme noch, dass das Forstamt bisher die anfallenden Arbeiten an teure Fremdbüros vergeben habe.

2. Uebergeordnete Gesetzgebung

Gemäss den Bundesvorschriften über die Forstorganisation (Art. 51 Bundesgesetz) sorgen die Kantone für eine zweckmässige Organisation des Forstdienstes. Sie haben ihre Gebiete in Forstkreise und Forstreviere einzuteilen und die Forstkreise durch diplomierte Forstingenieure mit Wählbarkeitszeugnis und die Forstreviere durch diplomierte Förster betreuen zu lassen. Bis etwa 2007 werden einige Artikel des Bundesgesetz-

zes aufgrund des Waldprogramms Schweiz und des Neuen Finanzausgleichs geändert. Die bisher geführten Diskussionen weisen darauf hin, dass Artikel 51 im Wesentlichen bestehen bleiben wird. Voraussichtlich wird «zweckmässig» durch «flächendeckend» ersetzt und auf das Obligatorium des Wählbarkeitszeugnisses verzichtet. – Somit ist davon auszugehen, dass die Kantone weiterhin eine flächendeckende Forstorganisation mit Forstkreisen und Forstrevieren aufzuweisen haben.

3. Erwägungen

Beim Erlassen des kantonalen Waldgesetzes an der Landsgemeinde 1995 wurde das Verankern der Zahl der Forstingenieure im Gesetz als richtig erachtet. Die unmittelbar zuvor abgeschlossene Effizienzanalyse bezeichnete vier Forstingenieure als richtig und die Fixierung gab einerseits Sicherheit für die Dotierung des kantonalen Forstdienstes und andererseits die Gewissheit, das neue Waldgesetz bringe keinen höheren Personalbestand. Die Exekutive muss jedoch über Handlungsspielraum verfügen, um situationsgerecht handeln zu können. So war in Zeiten grossen Arbeitsanfalls der Personalbestand für kurze Zeit aufzustocken (z. B. nach grossen Lawinenwintern oder nach dem Sturm Vivian), während es bei knappen Finanzen möglich sein muss, staatliche Leistungen abzubauen und dadurch mit weniger Personal auszukommen. Am vorteilhaftesten ist es, wenn die Regierung als Vollzugsbehörde den personellen Bedarf bestimmt; in finanziell angespannten Verhältnissen soll sie Stellenreduktionen vornehmen können, was für eine Gesetzesänderung im Sinne der Motion spricht.

Wird das Gesetz im Sinne der Motion geändert, ist konsequenterweise der Memorialsantrag abzulehnen. Die Grösse des Forstdienstes bliebe sonst starr festgelegt und der Regierungsrat könnte nicht situationsgerecht handeln. Zudem ergaben die Effizienzanalyse von 1993 und das Benchmarking von 2003, dass der Kanton Glarus bezogen auf die zu beaufsichtigende Waldfläche den kleinsten Forstdienst aufweist. Die Anzahl der Forstingenieure blieb seit 1981 unverändert. Der Gesetzesvollzug (Subventionierung, Schutzwaldpflege) wäre mit zwei Forstingenieuren nicht mehr sicherzustellen. Ebenso wenig Sinn wie das Festlegen der Zahl der Forstingenieure macht das Festlegen der Zahl der Forstkreise, wie das der Memorialsantrag verlangt. Auch diesbezüglich soll das Gesetz dem Regierungsrat Flexibilität lassen. Der Einwand von teuren Fremdvergaben ist nicht stichhaltig. Seit 2000 lag der durchschnittliche jährliche Nettobetrag des Kontos «Dienstleistungen Dritter» unter 50 000 Franken. 2005 stehen noch 30 000 Franken und ab 2006 nur noch 25 000 Franken zur Verfügung.

Angesichts der Änderungen bei der Forstingenieurausbildung und der zu erwartenden Änderung des eidgenössischen Waldgesetzes soll bezüglich der Ausbildungsvoraussetzung eine offene Formulierung gewählt werden: ersetzen von «diplomierten Forstingenieuren» durch «Fachpersonen». Ueber welche Qualifikation die Fachpersonen verfügen müssen, regelt das übergeordnete Gesetz.

4. Ausblick

Gemäss Sparmassnahmenplan, der eine Reduktion der Personalkosten um 10 Prozent verlangt, hat das Kantonsforstamt eine Forstingenieurstelle bis 2007 abzubauen, was im Zusammenhang mit der Verwaltungsreorganisation 2006 geschehen wird.

5. Beratung der Vorlage im Landrat

Eine landrätliche Kommission unter dem Vorsitz von Landrat Martin Leutenegger, Glarus, befasste sich mit der Vorlage; Eintreten war unbestritten. In der Detailberatung lehnte sie den Memorialsantrag einstimmig ab. Sie erkannte, dass der Vollzug der vielfältigen Aufgaben im Waldbereich mit nur zwei Forstingenieuren fachlich und qualitativ nicht zu gewährleisten sei und das Gesetz die Forstingenieurstellen nicht starr bestimmen solle. Zudem sei die vorgegebene Sparmassnahme mit der Reduktion einer Forstingenieurstelle ohnehin umzusetzen. – Ausserhalb der Gesetzesvorlage beantragte die landrätliche Kommission auf Eingabe des kantonalen Waldwirtschaftsverbandes, den Regierungsrat zu beauftragen, im Rahmen der Umsetzung des NFA die Abgeltung für die Pflichten und Hoheitsfunktionen der Revierförster festzulegen.

Bezüglich der Gesetzesänderung folgte der Landrat seiner Kommission. Er stimmte der regierungsrätlichen Vorlage ebenfalls zu, indem er der Motion Folge leistete und auf eine zahlenmässige Fixierung im Gesetz durch Ablehnung des Memorialsantrags verzichtete. – Hingegen lehnte er den ergänzenden Antrag der landrätlichen Kommission ab.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag eines Bürgers betreffend Artikel 40 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald abzulehnen und folgendem Aenderungsentwurf zuzustimmen:

Aenderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2005)

I.

Das Einführungsgesetz vom 7. Mai 1995 zum Bundesgesetz über den Wald (kantonales Waldgesetz) wird wie folgt geändert:

Art. 40 Abs. 1

¹ Das Organ der staatlichen Aufsicht über den Wald ist das Kantonsforstamt. Dieses setzt sich wie folgt aus Fachpersonen zusammen:

- a. dem Kantonsoberrforster oder der Kantonsoberrforsterin,
- b. Kreisforstingenieuren oder Kreisforstingenieurinnen.

II.

Diese Aenderung tritt per sofort in Kraft.

§ 9 Aenderung des Sachversicherungsgesetzes

Die Vorlage im Ueberblick

Im Sachversicherungsgesetz soll mit einem neuen Artikel 11 eine Gewinnablieferung von 2 Prozent auf den Prämieinnahmen der Gebäudeversicherung und der Sachversicherung sowie der Löschfünfer- und Brandschutzabgaben an die Fachstelle für Brandschutz und Feuerwehr eingeführt werden. Mit dem Massnahmenplan 2004 zur Sanierung der Kantonsfinanzen wurde vom Landrat nach ausführlicher Debatte für eine solche Abgabe beschlossen, welche 160 000 bis 260 000 Franken in die Not leidende Staatskasse bringt.

1. Ausgangslage

Gemäss der von der landrätlichen Finanzkommission beantragten Sparmassnahme, war zu prüfen, ob die Kantonale Sachversicherung (KSV) für das Monopol im Bereich Gebäudeversicherung sowie für weitere von der kantonalen Verwaltung bezogene Dienstleistungen eine Entschädigung entrichten solle. Die vorgeschlagene Leistungsabgabe von 1 Prozent der Nettoprämieinnahmen der Glarner Gebäudeversicherung und der Glarner Sachversicherung sowie der Löschfünfer- und Brandschutzabgabe der Glarner Fachstelle für Brandschutz und Feuerwehr wurde durch den Regierungsrat und durch den Landrat nach ausführlicher Debatte auf 2 Prozent erhöht. Dies namentlich mit der Begründung, die KSV müsse angesichts der schlechten Finanzlage des Kantons auch einen Beitrag leisten.

2. Revision Sachversicherungsgesetz

Die Grundlage für die Leistungsabgabe ist im Sachversicherungsgesetz zu schaffen. Es wird darauf verzichtet, weitere Aenderungen in diese Vorlage aufzunehmen, obwohl zusätzlicher Revisionsbedarf besteht. Dieser soll jedoch erst nach der Umsetzung der Verwaltungsorganisation 2006 angegangen werden.

Die Leistungsabgabe ist durch einen neuen Artikel zu regeln:

Artikel 11^a

Leistungsabgabe

Die Kantonale Sachversicherung entrichtet dem Kanton für die Abgeltung und in Verrechnung sämtlicher gegenseitiger Leistungen eine jährliche Abgabe. Diese beträgt 2 Prozent der Prämieinnahmen der Gebäudeversicherung und der Sachversicherung sowie der Löschfünfer- und Brandschutzabgaben der Fachstelle für Brandschutz und Feuerwehr, mindestens 160 000 Franken, maximal 260 000 Franken.

3. Erläuterung

Bei dieser Gesetzesänderung handelt es sich um eine Massnahme zur Sanierung der Kantonsfinanzen. Allerdings resultiert die beantragte Leistungsabgabe auch aus dem Bedürfnis, die gegenseitigen Leistungen zwischen Kanton und KSV zu verrechnen. – Die Leistungsabgabe erfolgt erstmals für das Rechnungsjahr 2005 im Jahr 2006.

4. Beratung der Vorlage im Landrat

Im Landrat gab die Vorlage zu keinen Bemerkungen mehr Anlass. Die Massnahme war im Rahmen des Sparmassnahmenpakets 2004 im November 2004 eingehend diskutiert und in dieser Form verabschiedet worden und deshalb nur noch umzusetzen gewesen.

5. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, folgender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Aenderung des Sachversicherungsgesetzes

(Erlassen von der Landsgemeinde vom Mai 2005)

I.

Das Sachversicherungsgesetz vom 2. Mai 1993 wird wie folgt geändert:

Art. 11^a (*neu*)

Leistungsabgabe

Die Kantonale Sachversicherung entrichtet dem Kanton für die Abgeltung und in Verrechnung sämtlicher gegenseitiger Leistungen eine jährliche Abgabe. Diese beträgt 2 Prozent der Prämieinnahmen der Gebäudeversicherung und der Sachversicherung sowie der Löschfünfer- und Brandschutzabgaben der Fachstelle für Brandschutz und Feuerwehr, mindestens 160 000 Franken, maximal 260 000 Franken.

II.

Diese Aenderung tritt rückwirkend auf den 1. Januar 2005 in Kraft.

§ 10 Verwaltungsorganisation 2006; Anpassungspaket 1

A. Aenderung der Verfassung des Kantons Glarus

B. Anpassung von Gesetzen an die Verwaltungsorganisation 2006

Die Vorlage im Ueberblick

Das Anpassungspaket 1 beinhaltet auf Einzelthemen beschränkte Anpassungen an die Verwaltungsorganisation 2006. Den Schwerpunkt bilden gesetzliche Vorschriften, welche die Wahl von auswärtigen Personen in bestimmte kantonale Behörden ermöglichen. Im Weiteren wird die Verfassungsgrundlage für die Landratsverordnung so geändert, dass die bisher im Behördengesetz verankerten Pflichten der Landratsmitglieder in die Landratsverordnung überführt werden können. Zudem wird die Neuzuweisung der Schifffahrtskontrolle und der Schiffsbesteuerung an das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt gesetzgeberisch umgesetzt. Dazu kommen verschiedene Rechtsänderungen, die einen Bezug zur Verwaltungsorganisation aufweisen oder die bei Gelegenheit vorgenommen werden wollten.

Im Zentrum des weit umfassenderen Anpassungspaketes 2 werden Regelungen betreffend Zuweisung von Verwaltungsaufgaben in der neuen Verwaltungsorganisation stehen. Ueber diese Vorlage wird die Landsgemeinde 2006 zu befinden haben.

Diskutiert wurde im Landrat lediglich, ob beim Mutterschaftsurlaub – wie bisher – voller Lohnersatz von 14 Wochen zu leisten oder die neue bundesrechtliche Minimalregelung (80 Prozent) zu übernehmen sei. Der Landrat folgte mit klarer Mehrheit dem regierungsrätlichen Vorschlag auf Beibehaltung des vollen Ersatzanspruches. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Die Landsgemeinde 2004 verabschiedete unter dem Titel «Verwaltungsorganisation 200X» eine Vorlage bestehend aus Aenderungen der Kantonsverfassung (KV), dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) sowie verschiedener Gesetze. Damit wurde der Grundsatzentscheid der Landsgemeinde 2002 für eine Regierung mit fünf vollamtlichen Mitgliedern umgesetzt. Zugleich wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, die planenden, koordinierenden und leitenden Funktionen des Regierungskollegiums zu stärken und die Anpassungsfähigkeit der Verwaltung an die sich immer schneller ändernden Bedürfnisse zu verbessern. Die neue Verwaltungsorganisation muss auf Beginn der Amtsdauer 2006/2010 so weit umgesetzt sein, dass die Aufgabenerfüllung unter dem neuen Regime mit fünf Departementen gewährleistet ist. Dies bedingt eine Vielzahl von organisatorischen und gesetzgeberischen Arbeiten, die nebst dem Tagesgeschäft bewältigt werden müssen.

Das Anpassungspaket 1 beschränkt sich auf Einzelthemen, wogegen das der Landsgemeinde 2006 vorzulegende Anpassungspaket 2 die gesetzgeberischen Anpassungen im Kernbereich – Zuweisung der Verwaltungsgeschäfte in der neuen Verwaltungsorganisation – beinhalten wird. Parallel dazu werden die Aenderungen im landrätlichen und regierungsrätlichen Verordnungsrecht vorbereitet.

Im Vorfeld wurde der Anpassungsbedarf für verschiedene Themen abgeklärt:

- Wählbarkeit in Behörden,
- Unvereinbarkeiten bei Verwaltungsrekurskommissionen,
- Rechtsgrundlagen für Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben,
- Anpassungen als Folge der Aufhebung des Behördengesetzes,
- Modifikation im Budgetverfahren,
- Unvereinbarkeit zwischen Anstellung beim Kanton und Landratsamt.

Die Ueberprüfung ergab, dass lediglich durch die Aufhebung des Behördengesetzes und durch die Öffnung der Wählbarkeitsvoraussetzungen dringender Anpassungsbedarf besteht. Dies wird einerseits durch das Anpassen der Landrats- und Kantonsschulverordnung, andererseits durch verschiedene Gesetzesänderungen bewerkstelligt. Hingegen wurden noch verschiedene Einzelthemen aufgenommen, bei denen sich aufgrund anderer Vorgaben Anpassungen aufdrängten (z. B. Zusammensetzung des Landratsbüros, Neuregelung der Mutterschaftsversicherung, Fusion der Pensionskasse des Kantons und der Lehrerversicherungskasse, Uebergang Schifffahrtskontrolle von der Kantonspolizei zum Strassenverkehrsamt).

2. Unterbreitete Anpassungen

2.1. Verankerung der Pflichten von Landratsmitgliedern (Kantonsverfassung)

Die Anpassungen wegen der Aufhebung des Behördengesetzes sind in Bezug auf die Regierung und die Justiz an der Landsgemeinde 2004 im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz und im Gerichtsorganisationsgesetz erfolgt. Es verbleibt, dies für die Landratsmitglieder in der Landratsverordnung zu tun. Dabei geht es um das Amtsgeheimnis (bisher Art. 11 Abs. 1, 3 und 4 Behördengesetz) und um das Verbot der Annahme von Zuwendungen (bisher Art. 11^a Behördengesetz). Diesen Regelungen ist gemeinsam, dass ihre Bedeutung über den Ratsbetrieb hinausreicht. An die Rechtsgrundlage von Vorschriften, die Beziehungen zu anderen Staatsorganen oder zu den Bürgerinnen und Bürgern betreffen, sind erhöhte Anforderungen zu stellen. Deshalb soll die Verfassung klar zum Ausdruck bringen, dass der Landrat auch diejenigen Rechte und Pflichten seiner Landratsmitglieder regeln darf, die Aussenwirkungen haben. – Der Landrat hat die damit verbundene Anpassung der Landratsverordnung in erster Lesung bereits verabschiedet (s. auch Ziff. 3.2.1.).

2.2. Wahl von Nichtstimmberechtigten in kantonale Behörden

2.2.1. Verfassungsrechtliche Vorgabe

Gemäss dem an der Landsgemeinde 2004 neu gefassten Artikel 74 KV bleibt es für die Wahl in eine Behörde grundsätzlich beim Erfordernis der Stimmberechtigung im Kanton. Häufig erfolgt die Wahl einzelner Personen in eine Behörde aufgrund bestimmter Eigenschaften, z. B. besonderes Fachwissen oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten Berufsgruppe, die in einer Behörde vertreten sein muss. In solchen Fällen fehlt es zum Teil an Einheimischen, welche die gefragten Merkmale aufweisen. Gelegentlich sprechen andere Ueberlegungen, wie grössere Unabhängigkeit, für den Beizug auswärtiger Personen. Daher sieht Artikel 74 Absatz 3 KV vor, dass Gesetz oder landrätliche Verordnung die ausnahmsweise Besetzung bestimmter Behörden durch Nichtstimmberechtigte gestatten kann.

Der Anwendungsbereich von Artikel 74 KV erstreckt sich auf staatliche Organe, die eine behördliche Funktion nach öffentlichem Recht wahrnehmen. Nicht darunter fällt die Tätigkeit von Staatsangestellten (z. B. Erlass erstinstanzlicher Verfügungen von Amtsstellen durch deren Leiter). Die Kommissionen, die rein beratende Funktionen bei Rechtssetzung, Planung oder besonderen Fragen wahrnehmen (Art. 104 Abs. 1 KV), sind davon ebenfalls ausgenommen.

Die Anforderungen gemäss Artikel 74 Absatz 3 KV gelten auch für bisher praktizierte Ausnahmen, die den klar überwiegenden Teil des Anpassungsbedarfes ausmachen.

2.2.2. Schlichtungsbehörde in Mietsachen (EG zum Miet- und Pachtrecht; Beschlussentwurf Bst. c)

Das Schweizerische Obligationenrecht schreibt den Kantonen die Führung einer Schlichtungsbehörde in Mietsachen vor, welcher nebst Beratung und Vermittlung Entscheidkompetenz in bestimmten Fragen zukommt. Vermieter und Mieter müssen in der Behörde paritätisch vertreten sein. Mit der Revision des Einführungsgesetzes zum Miet- und Pachtrecht (1997) wurde die Justiz aufgrund der Effizienzanalyse «Gerichte» von dieser Aufgabe entlastet. Zudem sollte damit der nichtgerichtliche Charakter der Schlichtungsbehörde betont werden. Die seither geübte Praxis der Betreuung der Schlichtungsbehörde (Präsidium, Sekretariat) durch Verwaltungspersonal bewährte sich. Sie ist zudem kostengünstig, weil die betreffenden Angestellten die Aufgaben, wozu auch die Beratung der Vertragsparteien gehört, in der Arbeitszeit erfüllen und daher keine externen Amtsträger entschädigt werden müssen. Es ist vorgesehen, die Schlichtungsbehörde weiterhin durch einen Departementssekretär/eine Departementssekretärin leiten zu lassen. Die Präsidiumstätigkeit ist als behördliche Funktion zu betrachten (keine anstellungsrechtliche Weisungsgebundenheit). Deshalb muss die Möglichkeit der Wahl von Nichtstimmberechtigten im Gesetz verankert werden, nachdem das Personalgesetz für die Staatsangestellten aus rechtlichen Gründen kein allgemeines Erfordernis des Wohnsitzes im Kanton kennt. Zudem könnte bei einer Regionalisierung der Verbände auch für die Vermieter und Mieter die Wählbarkeit von Nichtstimmberechtigten wünschbar werden. Artikel 6 Absatz 1 handelt die Wahl der Behördenmitglieder einschliesslich der Stellvertretungen ab und Absatz 2 die Bestellung des Sekretariates samt Stellvertretung.

2.2.3. Anwaltskommission (Anwaltsgesetz; Bst. d)

Das Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte schreibt den Kantonen die Einrichtung einer Behörde vor, welche die vor den Gerichten auftretenden Rechtsanwälte beaufsichtigt. Das Glarner Anwaltsgesetz bestimmt als Aufsichtsbehörde die Anwaltskommission. Diese wird vom Landrat gewählt, wobei dem Glarner Anwaltsverband und der Verwaltungskommission der Gerichte das Vorschlagsrecht für je zwei Mitglieder und Ersatzmitglieder und dem Regierungsrat das Vorschlagsrecht für ein Mitglied und ein Ersatzmitglied zukommt. Die Mitglieder müssen fachliche Anforderungen erfüllen und verwaltungsunabhängig sein. Es besteht ein gewisses Bedürfnis, auswärtige Personen in das Gremium wählen zu können, um dessen Unabhängigkeit zu erhöhen; darauf ist schon bei der Schaffung des Anwaltsgesetzes hingewiesen worden. Diese Möglichkeit bedarf der ausdrücklichen gesetzlichen Verankerung (Art. 5 Abs. 1).

Im Jahr 2003 musste der Landrat die Wahl von vier ausserordentlichen Mitgliedern bzw. Ersatzmitgliedern vornehmen, weil für sieben ordentliche Mitglieder und Ersatzmitglieder Ausstandsgründe vorlagen und somit keine beschlussfähige Besetzung mit fünf Mitgliedern möglich war. Deshalb ist im Anwaltsgesetz die Möglichkeit des Beizugs von ausserordentlichen Mitgliedern oder Ersatzmitgliedern zu verankern. Um für solche Einzelfälle nicht mehr an den Landrat gelangen zu müssen, wird vorgeschlagen, dass der Vorsitzende der Anwaltskommission mit einem Wahlvorschlag an den Anwaltsverband, die Verwaltungskommission der Gerichte und den Regierungsrat gelangt, welche sich hierüber verständigen (Art. 6 Abs. 4). Dieses Vorgehen ermöglicht ein rasches Tätigwerden der Kommission, was je nach Sachgegenstand erforderlich sein kann (z. B. wenn die weitere Berufsausübung eines Anwaltes zur Debatte steht). Sollten sich die drei Behörden nicht verständigen, würde der Landrat als ordentliche Wahlbehörde amten. Dasselbe gilt, wenn Vorschlagsgremien (wie im erwähnten Fall) involviert und im Ausstand sind; diese Konstellation wird jedoch sehr selten eintreffen. Der in Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierte Anspruch auf Beurteilung einer Sache durch ein unabhängiges, auf Gesetz beruhendes Gericht bleibt auf jeden Fall dadurch erfüllt, dass die Entscheide der Anwaltskommission beim Verwaltungsgericht angefochten werden können.

2.2.4. Rekurskommission gemäss Energiegesetz (Bst. h)

Die im kantonalen Energiegesetz verankerte Rekurskommission beurteilt namentlich Beschwerden gegen Entscheide der Baudirektion betreffend der Anschlussbedingungen für unabhängige Energieproduzenten. Bei letzteren handelt es sich in der Regel um Betreiber von Kleinkraftwerken, welche die produzierte Energie ganz oder zum Teil ins Netz abnahmepflichtiger Versorgungsunternehmen (insbesondere Gemeindewerke) einspeisen.

Im Jahr 2003 wählte der Landrat auf Vorschlag des Regierungsrates in das Präsidium und als Mitglieder bzw. Ersatzmitglieder vier nicht stimmberechtigte Personen. Dies wurde mit den Erfordernissen der Fachkompetenz und der Vermeidung von drohenden Befangenheitsvorwürfen bei einheimischen Fachleuten begründet. An diesen Vorgaben hat sich nichts geändert. Um den Spielraum bei der Besetzung der Rekurskommission beibehalten zu können, muss gemäss Artikel 74 Absatz 3 KV die kantonalgesetzliche Grundlage angepasst werden.

2.2.5. Kantonale Schiedsgerichte im Sozialversicherungsbereich (Bst. i-m)

Das Bundesrecht schreibt in den Bereichen Invaliden-, Kranken-, Unfall- und Militärversicherung für die Beurteilung von Streitigkeiten zwischen den Versicherern und den Leistungserbringern kantonale Schiedsgerichte vor. Die Schiedsgerichte müssen unter neutraler Leitung stehen und paritätisch aus Vertretungen der Versicherer und der Leistungserbringer zusammengesetzt sein. In den Bereichen Invalidenversicherung und Krankenversicherung ist die Möglichkeit vorgesehen, die Aufgaben der Schiedsgerichte dem kantonalen Versicherungsgericht zu übertragen, welches für entsprechende Streitigkeiten durch je einen Vertreter der Beteiligten zu ergänzen wäre.

Zur Zeit gehören dem gewählten Schiedsgericht im Bereich der Krankenversicherung im Kanton Nichtstimmberechtigte an. Die Möglichkeit des Beizuges Auswärtiger ist für alle vier Schiedsgerichte im Sinne von Artikel 74 Absatz 3 KV zu verankern. Das erhöht die Auswahl an Fachleuten mit näherer Kenntnis über die streitige Materie. Zudem sind die Krankenversicherer nicht mehr in kantonalen Verbänden organisiert. Schliesslich kann der Beizug Auswärtiger bei Streitigkeiten mit stationären Leistungserbringern Ausstandsfälle verhindern.

Im Zusammenhang mit der Ergänzung der Einführungsgesetze zeigte sich das Bedürfnis, die Schiedsgerichte nicht mehr fest, sondern fallweise zu bestellen. Die Gremien kommen selten zum Einsatz. Dieses Vorgehen ermöglicht das Mitwirken der an der Sache beteiligten Leistungserbringer-Kategorie, was bei einem fest bestellten Schiedsgericht angesichts der Vielzahl von Kategorien (Spitäler, Pflegeheime, Aerzte, Apotheker, Chiropraktoren usw.) keineswegs garantiert ist. Dies wird in anderen Kantonen im Sozialversicherungsbereich praktiziert (z. B. AI und GR). Neu wird eine einheitliche Lösung für alle vier Schiedsgerichte vorgeschlagen. Den Vorsitz soll jeweils der Verwaltungsgerichtspräsident innehaben, der auch die Vertretungen der Parteien bestimmt. Es wird die Ernennung von je zwei Vertretern vorgeschlagen, wie sie im geltenden Recht für die Schiedsgerichte in den Bereichen Kranken- und Unfallversicherung vorgesehen ist.

Für die Schiedsgerichte in den Bereichen Invaliden-, Unfall- und Militärversicherung schreibt das Bundesrecht die Vorschaltung eines Vermittlungsverfahrens vor. In unserem kleinen Kanton erscheint es angezeigt, auf den Einsatz separater Vermittlungsinstanzen zu verzichten, zumal die Streitfälle selten sind. Deshalb soll das jeweilige Schiedsgericht vorangehend auch die Funktion der Vermittlungsinstanz erfüllen.

Im Weiteren werden bei Gelegenheit einzelne sonstige Anpassungen der Einführungsgesetze an die heutige Rechtslage vorgenommen. Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Militärversicherung beruht noch auf einer früheren Bundesregelung und wird deshalb durch einen neuen Erlass abgelöst.

2.2.6. Tripartite Kommission gemäss Arbeitslosenversicherungsgesetz (Bst. n)

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz schreibt den Kantonen die Bildung von tripartiten Kommissionen vor, welche sich aus gleich vielen Vertretern von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Arbeitsmarktbehörde zusammensetzen. Sie beraten die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV). Im Weiteren sind sie zuständig für die ausnahmsweise Zustimmung gegenüber dem RAV, Arbeit für zumutbar zu erklären, deren Entlöhnung weniger als 70 Prozent des versicherten Verdienstes beträgt. Die zweitgenannte Funktion macht die tripartite Kommission zur Behörde. Es besteht ein Bedürfnis, in dieses Gremium auch Personen ohne Stimmrecht im Kanton aufzunehmen, was der entsprechenden Verankerung gemäss Artikel 74 Absatz 3 KV im Einführungsgesetz zum Arbeitslosenversicherungsgesetz bedarf (Art. 3^b). Zu denken ist an auswärtige Vertretungen der Arbeitnehmer, da deren Verbände mit entsprechend ausgebildeten Funktionären immer mehr überkantonale organisiert werden. Die im Arbeitslosenversicherungsrecht verankerte Zulassung des Beizuges Auswärtiger soll auch Richtschnur für anderweitige Gremien im Arbeitsmarktbereich sein, die nach dem Modell der tripartiten Kommission zusammengesetzt werden.

3. Sonstige Rechtsänderungen

3.1. Ueberblick

Die Rechtsänderungen weisen meist einen Bezug zur Verwaltungsorganisation auf. Im Uebrigen handelt es sich um bei Gelegenheit vorgenommene Revisionen. Im Vordergrund stehen Aktualisierungen des geschriebenen Rechts; Bereinigungen der Erlasse gehören zum Auftrag gemäss Artikel 34 Absatz 1 RVOG.

3.2. Die Aenderungen im Einzelnen

3.2.1. Zusammensetzung des Landratsbüros (Kantonsverfassung)

Der Landrat beschloss in erster Lesung eine Aenderung der Landratsverordnung, welche die Vertretung auch anderer als der vier traditionellen Fraktionen im Landratsbüro ermöglicht. Dies bedingt eine Aenderung von Artikel 83 KV, welcher die Zusammensetzung des Landratsbüros relativ detailliert regelt. Neu soll die Verfassungsbestimmung nur noch den Rahmen für die Besetzung dieses Gremiums festlegen und die Modalitäten der Landratsverordnung überlassen.

3.2.2. Aenderungen von Personal- und Bildungsgesetz (Bst. a und e)

Verankerung der Pensionskasse des Kantons Glarus

Das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) verpflichtet die Arbeitgeber, für die obligatorische Versicherung eine zugelassene Vorsorgeeinrichtung zu errichten oder sich einer solchen anzuschliessen. Die berufliche Vorsorge für die Kantonsangestellten und die Lehrpersonen wird durch die Pensionskasse des Kantons Glarus und durch die Lehrerversicherungskasse des Kantons Glarus, beides öffentlich-rechtliche Körperschaften, durchgeführt. In den Artikeln 23 des Personalgesetzes und 76 des Bildungsgesetzes sind die Beitrittspflicht der Angestellten und Lehrpersonen sowie die landrätliche Genehmigung der Statuten der beiden Einrichtungen verankert. Auf diese Weise ist die Uebertragung der Vorsorgeaufgabe auf eine juristische Person des öffentlichen Rechts so gesetzlich verankert, dass die Anforderungen von Artikel 103 Absatz 4 KV erfüllt sind.

Es ist vorgesehen, eine öffentlich-rechtliche Stiftung «Pensionskasse des Kantons Glarus» zu gründen, welche die berufliche Vorsorge sowohl für die Kantonsangestellten als auch für die Lehrpersonen durchführt. Für dieses Vorhaben bedarf es der Aenderung des Personalgesetzes und des Bildungsgesetzes. Neu halten die gesetzlichen Bestimmungen die Befugnis des Landrates fest, Rechtsform, Aufgabe und Organisation der Einrichtung zur Gewährleistung der beruflichen Vorsorge für die Angestellten bzw. Lehrpersonen zu bestimmen. Damit wird die selbstständige Kompetenz des Landrates gemäss Artikel 91 Buchstabe f KV berücksichtigt, die Leistungen der Sozialversicherungen für die Kantonsangestellten und Lehrpersonen festzulegen. Ausdrücklich festgeschrieben wird die Pflicht der Angestellten und Lehrpersonen zur Entrichtung der Arbeitnehmerbeiträge; diese Pflicht ist damit ebenfalls für den nichtobligatorischen Versicherungsbereich gesetzlich verankert.

Anpassungen an die bundesrechtliche Mutterschaftsentschädigung

Im September 2004 ist die Aenderung des eidgenössischen Erwerbsersatzgesetzes betreffend Erwerbsersatz bei Mutterschaft angenommen worden. Den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bundesregelung bestimmt der Bundesrat. Die bisherigen Bestimmungen im Personal- und im Bildungsgesetz betreffend Schwangerschaftsurlaub bedürfen der Anpassung. Die kantonalen Regelungen haben insofern eine Bedeutung, als es um vom Kanton bzw. von der Schulgemeinde erbrachte Leistungen geht, die zu einer Entschädigung führen, die mehr als die nach dem eidgenössischen Erwerbsersatzgesetz bezahlten 80 Prozent des Gehaltes ausmacht.

Bisher sah Artikel 19 Personalgesetz einen bezahlten Schwangerschaftsurlaub bis zu 14 Wochen vor und Artikel 71 Absatz 2 Bildungsgesetz einen solchen von bis zu zwölf Wochen (zum Zeitpunkt des Erlasses des Personalgesetzes war die nun beschlossene Bundesregelung bereits in Vorbereitung). Auszugehen ist von der künftig landesweit geltenden Dauer der Mutterschaftsentschädigung (und damit der Mindestdauer des Mutterschaftsurlaubes) von 14 Wochen. Im Sinne einer Besitzstandswahrung sollen die Angestellten und Lehrerinnen während dieser Zeitspanne wie bis anhin den vollen Lohn erhalten. Die hierzu nötige Leistung des Kantons bzw. der Schulgemeinde wird nur erbracht, wenn das Anstellungsverhältnis zum Kanton oder zur Schulgemeinde noch besteht. Soweit der Arbeitgeber Leistungen nach den genannten Bestimmungen erbringt, geht die Mutterschaftsentschädigung an das Gemeinwesen, d. h. die effektive Leistung beträgt während der Lohnfortzahlung 20 Prozent des Gehaltes. Das System der Leistungsergänzung bis zum vollen Gehalt gilt im Grundsatz auch bei der Lohnfortzahlung während des Militärdienstes, wobei nach Art des Dienstes differenziert werden kann. Die Leistung des Kantons bzw. der Schulgemeinde kann, wie bis anhin beim Schwangerschaftsurlaub, nach Massgabe der Anstellungsdauer abgestuft werden; bisher betraf dies Anstellungsdauern von unter einem Jahr.

Auf Gesetzesstufe sind lediglich der Grundsatz der kantonalrechtlichen Leistung, die Abstufungsmöglichkeit und der Uebergang der bundesrechtlichen Mutterschaftsentschädigung auf den Kanton bzw. auf den Arbeitgeber zu regeln.

3.2.3. Schadloshaltung von Vertretungen der Gemeinwesen (Bst. b)

Der Kanton lässt sich in verschiedenen Organisationen, an denen er in irgendeiner Form beteiligt ist, durch Behördenmitglieder, Angestellte oder Drittpersonen vertreten. Artikel 21 RVOG enthält Bestimmungen über die Pflichten dieser Delegierten. Schon früher wurde gefragt, inwiefern die betreffenden Personen für ihr Verhalten haftbar werden könnten und ob sie in einem solchen Fall schadlos gehalten würden. Konkret dürfte sich das Problem selten ergeben, doch könnte eine solche Haftung für die betroffene Person einschneidende finanzielle Folgen haben.

Ein vom Regierungsrat 2001 in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten empfahl, im Staatshaftungsgesetz Bestimmungen über die Schadloshaltung von Vertretungen zu erlassen, durch welche das Haftungsrisiko, entsprechend der allgemeinen Regelung für öffentliche Funktionäre, auf Vorsatz und Grobfahrlässigkeit beschränkt wird. Diese Empfehlung soll umgesetzt werden. Die vorgeschlagene Regelung lehnt sich an eine Bestimmung des Zürcher Haftungsgesetzes an. Sie gilt, wie der übrige Teil des Staatshaftungsgesetzes, nicht nur für den Kanton, sondern für alle Gemeinwesen im Sinne von dessen Artikel 2.

3.2.4. Uebergang der Schifffahrtskontrolle und der Schifffahrtsbesteuerung auf das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (Bst. f und g)

2004 wurde beschlossen, die Schifffahrtskontrolle und die Besteuerung der Wasserfahrzeuge neu dem Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt zu übertragen. Die bisherigen Zuständigkeiten sind in Artikel 6 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt und in den Artikeln 9 und 9^a des Gesetzes über die Besteuerung der Wasserfahrzeuge verankert; sie müssen geändert werden. Der Zuständigkeitswechsel soll so rasch als möglich in Kraft gesetzt werden. Deshalb werden die Sachzuständigkeiten zwar auf Gesetzesebene festgelegt, jedoch unter den Vorbehalt anderslautender Zuweisung durch regierungsrätliche Verordnung gestellt (Art. 5^a und 6 EG zum BG über die Binnenschifffahrt; Art. 8^a und 9^a Gesetz über die Besteuerung der Wasserfahrzeuge). Dies ermöglicht eine rasche Anpassung an geänderte Bedürfnisse.

Bei der Erteilung von Bewilligungen für Veranstaltungen (Wettfahrten, Festlichkeiten auf dem Wasser usw., die zu Ansammlungen von Schiffen oder Verkehrsbeschränkungen führen können) handelt es sich um eine typische Polizeifunktion, die vom Zuständigkeitswechsel ausgenommen bleibt. Der Rechtsschutz im Bereich der Schifffahrtskontrolle entspricht im Wesentlichen demjenigen im Strassenverkehrswesen (Art. 10 EG zum BG über die Binnenschifffahrt, Art. 5 Abs. 2 und 3 EG zum BG über den Strassenverkehr, Fassung LG 2004), derjenige betreffend der Besteuerung der Wasserfahrzeuge bleibt grundsätzlich unverändert (Art. 9^b Abs. 1 Gesetz über die Besteuerung der Wasserfahrzeuge). Bei Gelegenheit wird das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt auch an die nach seinem Erlass in Kraft getretene interkantonale Vereinbarung über das Linthwerk angepasst (Art. 1, 2 und 4).

4. Zum Inkrafttreten

Da es in dieser Vorlage grundsätzlich um Anpassungen an die Verwaltungsorganisation 2006 geht, scheint das Inkrafttreten auf den 1. Juli 2006 nahe zu liegen. Indessen sollen mehrere Änderungen früher umgesetzt werden (z. B. Neuorganisation berufliche Vorsorge, Besetzung Landratsbüro) oder müssen früher umsetzbar sein (z. B. Besetzung Schiedsgerichte im Sozialversicherungsbereich). Deshalb wird als Grundsatz das sofortige Inkrafttreten der Änderungen vorgesehen. Dies ist auch in Bezug auf die Rechtsgrundlagen für die Wahl von nicht stimmberechtigten Personen in Behörden gangbar, schliesst doch die noch geltende Regelung in Artikel 74 KV solche Ernennungen nicht absolut aus.

Die Neuregelung betreffend die Besetzung des Schiedsgerichtes im Krankenversicherungsbereich kann erst auf den 1. Juli 2006 in Kraft treten, weil für die laufende Amtsdauer das Schiedsgericht gemäss geltendem Recht fest besetzt ist. Die Aenderungen im Bildungsgesetz und im Personalgesetz betreffend die kantonalen Leistungen bei Mutterschaft sind an das Inkrafttreten der bundesrechtlichen Bestimmungen über die Mutterschaftsentschädigung gekoppelt.

5. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission «Verwaltungsorganisation 2006» unter dem Vorsitz von Landrat Hans Rudolf Zopfi, Schwanden, befasste sich mit dieser Vorlage. Materiell gab nur die Regelung des Mutterschaftsurlaubs zu Diskussionen Anlass. Eine Kommissionsminderheit beantragte, es bei der Mutterschaftsentschädigung gemäss eidgenössischem Erwerbsersatzgesetz bewenden zu lassen und die vorgeschlagene kantonale Aufzählung bis 100 Prozent des Lohnes zu streichen. Die an der Volksabstimmung beschlossene Vorlage sehe eine Entschädigung von 80 Prozent des Lohnes für 14 Wochen vor; das solle auch für die Kantonsangestellten und die Lehrerinnen massgebend sein. Zudem gelte dieser Standard in der Privatwirtschaft.

Die Kommissionsmehrheit wies auf die geltende Regelung für Militärdienstpflichtige hin, welche für einen Teil der Dienste die volle Gehaltszahlung zwingend vorsehe (Art. 20 Personalgesetz: Rekrutenschule sowie obligatorische Dienste bis zu fünf Wochen im Jahr; Art. 75 Abs. 3 Bildungsgesetz: Rekrutenschule sowie bis zu vier Wochen obligatorische Dienste pro Jahr); es solle eine Gleichbehandlung stattfinden. Der Regierungsrätliche Vorschlag wahre bloss den Besitzstand, da der bisherige Artikel 19 Personalgesetz einen voll bezahlten Schwangerschaftsurlaub von 14 Wochen gewährleiste (früher erlassenes Bildungsgesetz zwölf Wochen). Dabei müsse der Kanton dank der bundesrechtlichen Mutterschaftsentschädigung nur noch die Aufzählung von 20 Prozent des Gehaltes beitragen; er fahre ohnehin viel günstiger als unter bisherigem Recht. Die Aussage, Angestellte in der Privatwirtschaft erhielten allseits nur das bundesrechtliche Minimum, wurde in Abrede gestellt. Auch sei ein Zeichen zu Gunsten der Familien zu setzen. Zudem wäre das Unterschreiten des Besitzstandes ein schlechtes Signal für das Staatspersonal, welches in den letzten Jahren auf den Teuerungsausgleich habe verzichten und eine Erhöhung der Arbeitnehmerbeiträge an die berufliche Vorsorge habe in Kauf nehmen müssen.

Die Kommission beantragte eine redaktionelle Präzisierung beim Staatshaftungsgesetz (Bst. b), welche in den landrätlichen Beratungen diskussionslos übernommen wurde.

Im Landrat brachte die Kommissionsminderheit nochmals ihre Aenderungsbegehren betreffend Mutterschaftsentschädigung vor. In der engagierten Debatte wurden die in der landrätlichen Kommission vorgebrachten Argumente verfochten. Der Landrat folgte grossmehrheitlich den Anträgen von Regierungsrat und landrätlicher Kommission. In der Schlussabstimmung verabschiedete der Landrat mit einer Gegenstimme die Vorlage zuhanden der Landsgemeinde.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der nachstehenden Vorlage zuzustimmen:

A. Aenderung der Verfassung des Kantons Glarus

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2005)

I.

Die Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 wird wie folgt geändert:

Art. 83

Landratsbüro

Der Landrat wählt alljährlich aus seiner Mitte den Präsidenten, den Vizepräsidenten und die weiteren Mitglieder des Landratsbüros.

Art. 86 Abs. 1

Landratsverordnung

¹ Der Landrat regelt durch Verordnung seine Organisation, seine Sitzungen, das Verhandlungsverfahren, die Wahl und Organisation der Kommissionen sowie die Rechte und Pflichten der Landratsmitglieder.

II.

Diese Aenderung tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

B. Anpassung von Gesetzen an die Verwaltungsorganisation 2006

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2005)

I.

Die nachstehenden Gesetze werden wie folgt geändert:

a. Das Gesetz vom 5. Mai 2002 über das Personalwesen:

Art. 19

Mutterschaft

Bei Mutterschaft erhält die Angestellte grundsätzlich während der Dauer der Mutterschaftsentschädigung gemäss dem eidgenössischen Erwerbsersatzgesetz vom Kanton das volle Gehalt. Der Regierungsrat regelt die Abstufung der vollen Gehaltszahlung nach Massgabe der Anstellungsdauer. Die Mutterschaftsentschädigung gemäss dem eidgenössischen Erwerbsersatzgesetz geht an den Kanton, soweit er die volle Gehaltszahlung erbringt.

Art. 23

Berufliche Vorsorge

¹ Der Landrat bestimmt Rechtsform, Aufgabe und Organisation der Einrichtung zur Gewährleistung der beruflichen Vorsorge für die Angestellten.

² Die Angestellten sind nach Massgabe der Bestimmungen der Vorsorgeeinrichtung zur Entrichtung der Arbeitnehmerbeiträge verpflichtet und zum Bezug der Vorsorgeleistungen berechtigt.

b. Das Gesetz vom 5. Mai 1991 über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger:

Art. 1 Abs. 1 Bst. c (neu)

¹ (Dieses Gesetz regelt:)

c. die Schadloshaltung von Amtsträgern bei Haftung für die Vertretung eines Gemeinwesens in einer Organisation.

Viertes Kapitel: Schadloshaltung von Amtsträgern (neu)

Art. 22^a (neu)

Voraussetzungen

¹ Haftet ein Amtsträger für die Vertretung eines Gemeinwesens in einer Organisation persönlich, hält ihn das Gemeinwesen schadlos, sofern der Amtsträger den Schaden nicht vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht hat.

² Der Amtsträger hat das Gemeinwesen sofort über einen gegen ihn geltend gemachten Schadenersatzanspruch zu benachrichtigen und ihm die nötigen Informationen zukommen zu lassen. Kommt er dieser Pflicht nicht oder mangelhaft nach, kann das Gemeinwesen die Schadloshaltung ganz oder teilweise verweigern.

Art. 22^b (neu)

Verfahren, Verwirkung, Beschwerde-recht

¹ Für die Geltendmachung der Schadloshaltung und den Entscheid darüber gilt Artikel 11 sinngemäss. Der Anspruch auf Schadloshaltung verwirkt, wenn er nicht innert einem Jahr seit der Anerkennung oder gerichtlichen Feststellung der Schadenersatzpflicht bei der nach Artikel 11 zuständigen Behörde geltend gemacht wird.

² Gegen den Entscheid der zuständigen Behörde kann der Amtsträger innert 30 Tagen beim Verwaltungsgericht Beschwerde führen.

Bisheriges «Viertes Kapitel» wird zu «Fünftes Kapitel» usw.

Uebergangs-
bestimmung
zum vierten
Kapitel

Art. 25^a (neu)

Der Anspruch auf Schadloshaltung gemäss Artikel 22^a kann auch für vor dessen Inkrafttreten verursachte Haftungen von Amtsträgern geltend gemacht werden, jedoch nur, soweit die Anerkennung oder gerichtliche Feststellung der Schadenersatzpflicht nicht mehr als ein Jahr vor dem Inkrafttreten des vierten Kapitels erfolgt ist. Für die Geltendmachung gelangt Artikel 25 Absatz 2 sinngemäss zur Anwendung.

c. Das Einführungsgesetz vom 5. Mai 1991 zum Miet- und Pachtrecht:

Art. 6

b. Wahl

¹ Der Regierungsrat wählt die Schlichtungsbehörde auf eine verfassungsmässige Amtsdauer. Er bezeichnet für jedes Mitglied und den Präsidenten einen Stellvertreter. Es können auch Personen gewählt werden, die im Kanton nicht stimmberechtigt sind.

² Er wählt zudem den Sekretär und dessen Stellvertreter.

d. Das Anwaltsgesetz des Kantons Glarus vom 5. Mai 2002:

Art. 5 Abs. 1

¹ Der Landrat wählt die Mitglieder und Ersatzmitglieder der Anwaltskommission auf eine Amtsdauer von vier Jahren, welche derjenigen der Gerichtsbehörden entspricht. Es können auch Personen gewählt werden, die im Kanton nicht stimmberechtigt sind.

Art. 6 Abs. 4 (neu)

⁴ Kann die Anwaltskommission in einer Sache wegen Ausstands- oder anderen Verhinderungsgründen nicht vollständig besetzt werden, können ausserordentliche Mitglieder oder ausserordentliche Ersatzmitglieder beigezogen werden. Der Vorsitzende der Anwaltskommission gelangt mit einem Vorschlag an den Anwaltsverband, die Verwaltungskommission der Gerichte und den Regierungsrat, welche sich über die beizuziehenden Personen verständigen.

e. Das Gesetz vom 6. Mai 2001 über Schule und Bildung:

Art. 71 Abs. 2

² Bei Mutterschaft erhält die Lehrerin grundsätzlich während der Dauer der Mutterschaftsentschädigung gemäss dem eidgenössischen Erwerbsersatzgesetz vom Arbeitgeber das volle Gehalt. Die Bildungsdirektion regelt die Abstufung der vollen Gehaltszahlung nach Massgabe der Anstellungsdauer. Die Mutterschaftsentschädigung gemäss dem eidgenössischen Erwerbsersatzgesetz geht anteilmässig an den Arbeitgeber und an den Kanton, soweit der Arbeitgeber die volle Gehaltszahlung erbringt.

Art. 76

Berufliche Vorsorge

¹ Der Landrat bestimmt Rechtsform, Aufgabe und Organisation der Einrichtung zur Gewährleistung der beruflichen Vorsorge für die Lehrpersonen.

² Die Lehrpersonen sind nach Massgabe der Bestimmungen der Vorsorgeeinrichtung zur Entrichtung der Arbeitnehmerbeiträge verpflichtet und zum Bezug der Vorsorgeleistungen berechtigt.

f. *Das Einführungsgesetz vom 4. Mai 1980 zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt:*

Art. 1

Rechtsgrundlagen

Für die Schifffahrt auf den Gewässern des Kantons Glarus gelten namentlich folgende Erlasse:

- a. das Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt (Bundesgesetz) und die zugehörigen eidgenössischen Verordnungen;
- b. die interkantonale Vereinbarung über die Schifffahrt auf dem Zürichsee und dem Walensee und die gestützt darauf erlassenen Vorschriften der Interkantonalen Schifffahrtskommission;
- c. die interkantonale Vereinbarung über das Linthwerk und die zugehörigen Vorschriften der Linthkommission betreffend die Schifffahrt auf dem Linthkanal und den Seitengewässern;
- d. Erlasse und Beschlüsse des Regierungsrates über die Schifffahrt auf glarnerischen Gewässern.

Art. 2

Interkantonale Gewässer

¹ Der Regierungsrat ist zuständig zum Abschluss von Vereinbarungen mit anderen Kantonen über die Regelung der Schifffahrt auf interkantonalen Gewässern.

² Für die Schifffahrt auf dem Linthkanal und den Seitengewässern bleibt die interkantonale Vereinbarung über das Linthwerk vorbehalten.

Art. 4

Beschränkungen der Schifffahrt

¹ Die motorisierte Schifffahrt ist auf dem Walensee und dem Klöntalersee gestattet; im Uebrigen ist sie unter Vorbehalt von Absatz 2 untersagt.

² Für die Schifffahrt auf dem Linthkanal und den Seitengewässern sind die interkantonale Vereinbarung über das Linthwerk und die zugehörigen Vorschriften der Linthkommission massgebend.

Bisheriger Absatz 2 wird zu Absatz 3.

Art. 5^a (neu)

Zuständige Direktion

Zuständige Direktion im Sinne dieses Gesetzes ist die Polizeidirektion, sofern nicht durch Verordnung des Regierungsrates eine andere Direktion für zuständig erklärt wird.

Art. 6

Aufsicht, Vollzug

¹ Die zuständige Direktion übt die Aufsicht über die Schifffahrt im Kanton Glarus aus. Sie vollzieht das Bundesrecht, die interkantonalen Vereinbarungen und die Vorschriften dieses Gesetzes, soweit nicht durch dieses Gesetz oder einen anderen Erlass eine andere Verwaltungseinheit für zuständig erklärt wird.

² Alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Zulassung von Schiffen, Schiffsführern und Besatzungen zum Schiffsverkehr sowie die Erteilung der Bewilligungen für bewilligungspflichtige Transporte auf Gewässern obliegen dem kantonalen Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt, soweit nicht durch interkantonales Recht oder durch Verordnung des Regierungsrates eine andere Verwaltungseinheit für zuständig erklärt wird.

³ Die Erteilung von Bewilligungen für nautische Veranstaltungen obliegt dem Polizeikommando, soweit nicht durch interkantonales Recht oder durch Verordnung des Regierungsrates eine andere Verwaltungseinheit für zuständig erklärt wird.

Art. 10*Rechtsschutz*

¹ Der Rechtsschutz gegen Verfügungen im Anwendungsbereich dieses Gesetzes richtet sich grundsätzlich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

² Gegen Verfügungen gemäss Artikel 6 Absätze 2 und 3 kann unter Vorbehalt der nachfolgenden Ausnahmen binnen 30 Tagen, gegen Zwischenverfügungen binnen zehn Tagen, bei der zuständigen Direktion Beschwerde erhoben werden. Verfügungen betreffend des Entzugs und der Wiedererteilung von Ausweisen sowie Verwarnungen unterliegen unmittelbar der Beschwerde an das Verwaltungsgericht; es kann auch die Angemessenheit dieser Verfügungen überprüfen.

³ Beschwerdeentscheide der zuständigen Direktion unterliegen unmittelbar der Beschwerde an das Verwaltungsgericht.

g. Das Gesetz vom 1. Mai 1977 über die Besteuerung der Wasserfahrzeuge:

Art. 8^a (neu)*Zuständige Direktion*

Zuständige Direktion im Sinne dieses Gesetzes ist die Polizeidirektion, sofern nicht durch Verordnung des Regierungsrates eine andere Direktion für zuständig erklärt wird. Sie übt die Aufsicht über die Besteuerung der Wasserfahrzeuge aus.

Art. 9*Verweigerung oder Entzug der Betriebsbewilligung*

Die für die Zulassung von Schiffen zuständige Verwaltungseinheit ist ermächtigt, für ein der Steuerpflicht unterliegendes Wasserfahrzeug die Betriebsbewilligung zu verweigern oder zu entziehen, wenn der Halter mit der Entrichtung der Steuer oder der Gebühren im Rückstand ist.

Art. 9^a Abs. 1

¹ Die Steuererhebung und der Steuerbezug obliegen dem kantonalen Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt, soweit nicht durch Verordnung des Regierungsrates eine andere Verwaltungseinheit für zuständig erklärt wird.

Art. 9^b*Rechtsschutz*

¹ Gegen Verfügungen betreffend die Steuererhebung und den Steuerbezug kann binnen 30 Tagen bei der zuständigen Direktion Beschwerde erhoben werden. Beschwerdeentscheide der zuständigen Direktion unterliegen unmittelbar der Beschwerde an das Verwaltungsgericht.

² Der Rechtsschutz gegen die Verweigerung und den Entzug von Betriebsbewilligungen richtet sich nach Artikel 10 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt.

h. Das Energiegesetz vom 7. Mai 2000:

Art. 8 Abs. 2

² Die Rekurskommission besteht aus einem Vorsitzenden und zwei Mitgliedern, die auf Vorschlag des Regierungsrates vom Landrat auf eine ordentliche Amtsdauer gewählt werden. In gleicher Weise werden für den Vorsitzenden sowie die beiden Mitglieder Ersatzleute bezeichnet. Es können auch Personen gewählt werden, die im Kanton nicht stimmberechtigt sind.

i. Das Einführungsgesetz vom 2. Mai 1993 zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung:

Art. 12

¹ Das Schiedsgericht gemäss den Artikeln 26 Absatz 4 und 27^{bis} IVG besteht aus dem Verwaltungsgerichtspräsidenten als Vorsitzendem und je zwei Vertretern der beteiligten Parteien als Schiedsrichter, die im Kanton nicht stimmberechtigt sein müssen. Es führt vorgängig auch das Vermittlungsverfahren gemäss Artikel 27^{bis} Absatz 5 IVG durch.

² Der Verwaltungsgerichtspräsident ernennt fallweise die jeweiligen Mitglieder des Schiedsgerichts auf Vorschlag der Parteien und bezeichnet den Sekretär. Die Entschädigung der Schiedsrichter richtet sich nach dem Beschluss über die Taggelder und Reiseentschädigungen für Behörden- und Kommissionsmitglieder.

Bisheriger Absatz 2 wird zu Absatz 3.

k. Das Einführungsgesetz vom 5. Mai 1996 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung:

Art. 27 Abs. 2 und 3

² Das Schiedsgericht besteht aus dem Verwaltungsgerichtspräsidenten als Vorsitzendem und je zwei Vertretern der Versicherer und der betroffenen Leistungserbringer als Schiedsrichter, die im Kanton nicht stimmberechtigt sein müssen.

³ Der Verwaltungsgerichtspräsident ernennt fallweise die jeweiligen Mitglieder des Schiedsgerichts auf Vorschlag der Parteien und bezeichnet den Sekretär. Die Entschädigung der Schiedsrichter richtet sich nach dem Beschluss über die Taggelder und Reiseentschädigungen für Behörden- und Kommissionsmitglieder.

l. Das Einführungsgesetz vom 5. Mai 1996 zum Bundesgesetz über die Unfallversicherung:

Art. 1

Schiedsgericht

¹ Das Schiedsgericht gemäss Artikel 57 des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG) besteht aus dem Verwaltungsgerichtspräsidenten als Vorsitzendem und je zwei Vertretern der Parteien als Schiedsrichter, die im Kanton nicht stimmberechtigt sein müssen. Es führt vorgängig auch das Vermittlungsverfahren gemäss Artikel 57 Absatz 3 UVG durch.

² Der Verwaltungsgerichtspräsident ernennt fallweise die jeweiligen Mitglieder des Schiedsgerichts auf Vorschlag der Parteien und bezeichnet den Sekretär. Die Entschädigung der Schiedsrichter richtet sich nach dem Beschluss über die Taggelder und Reiseentschädigungen für Behörden- und Kommissionsmitglieder.

Art. 2, 3 und 5

Aufgehoben.

m. *Das Einführungsgesetz vom 7. Mai 1950 zum Bundesgesetz vom 20. September 1949 über die Militärversicherung (Neufassung des ganzen Erlasses):*

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Militärversicherung

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2005)

Art. 1

Kantonales Versicherungsgericht

Kantonales Versicherungsgericht im Sinne von Artikel 57 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts ist das Verwaltungsgericht.

Art. 2

Kantonales Schiedsgericht

¹ Das Schiedsgericht gemäss Artikel 27 des Bundesgesetzes über die Militärversicherung (MVG) besteht aus dem Verwaltungsgerichtspräsidenten als Vorsitzendem und je zwei Vertretern der Parteien als Schiedsrichter, die im Kanton nicht stimmberechtigt sein müssen. Es führt vorgängig auch das Vermittlungsverfahren gemäss Artikel 27 Absatz 3 MVG durch.

² Der Verwaltungsgerichtspräsident ernennt fallweise die jeweiligen Mitglieder des Schiedsgerichts auf Vorschlag der Parteien und bezeichnet den Sekretär. Die Entschädigung der Schiedsrichter richtet sich nach dem Beschluss über die Taggelder und Reiseentschädigungen für Behörden- und Kommissionsmitglieder.

Art. 3

Verfahren

Das Verfahren richtet sich unter Vorbehalt des Bundesrechts nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Art. 4

Inkrafttreten; Aufhebung bisherigen Rechts

¹ Dieses Gesetz tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

² Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes wird das Einführungsgesetz vom 7. Mai 1950 zum Bundesgesetz vom 20. September 1949 über die Militärversicherung aufgehoben.

n. *Das Einführungsgesetz vom 6. Mai 1984 zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung:*

Art. 3^b Abs. 2

² Die tripartite Kommission setzt sich aus gleich vielen Vertretern der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der kantonalen Amtsstelle zusammen. Ihr können auch Personen angehören, die nicht im Kanton stimmberechtigt sind.

II.

¹ Diese Gesetzesänderungen treten grundsätzlich mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

² Die Aenderungen von Artikel 19 des Personalgesetzes (Bst. a) und von Artikel 71 Absatz 2 des Bildungsgesetzes (Bst. e) treten gleichzeitig mit der Aenderung des eidgenössischen Erwerbsersatzgesetzes vom 3. Oktober 2003 in Kraft.¹⁾

³ Die Aenderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (Bst. k) tritt auf den 1. Juli 2006 in Kraft.

¹⁾ Die Aenderung des eidg. Erwerbsersatzgesetzes vom 3. Oktober 2003 tritt am 1. Juli 2005 in Kraft (Beschluss des Bundesrates vom 24. November 2004).

§ 11 Aenderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung

Die Vorlage im Ueberblick

Mit dieser Vorlage werden verschiedene Verfahrensprobleme bei der individuellen Prämienverbilligung gelöst und die Voraussetzungen für eine gerechtere Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel geschaffen.

Die Landsgemeinde 2002 änderte das Verfahren zur Auszahlung der Prämienverbilligung grundlegend: Wechsel von der finanz- zur sozialpolitischen Steuerung, Berücksichtigen der aktuellsten wirtschaftlichen Verhältnisse, Vorverlegen des Auszahlungstermins um ein halbes Jahr. Dies schuf erhebliche Probleme insbesondere bezüglich der Vorhersehbarkeit der finanziellen Auswirkungen; so mussten in den letzten beiden Jahren deutlich mehr Mittel als budgetiert ausgeschüttet werden.

Die Prämienverbilligung für Jugendliche in Ausbildung stellt einen Hauptpunkt der Aenderung dar. Viele Jugendliche haben kein eigenes Einkommen und erhalten deshalb die volle Richtprämie. Auf diese Weise wird jedoch das Ziel der Prämienverbilligung – Hilfe für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen – unzureichend verfolgt. Die Prämien werden zudem häufig von den Eltern bezahlt, die damit unabhängig von den wirtschaftlichen Verhältnissen in den Genuss der Prämienverbilligung gelangen. Neu soll mündigen Jugendlichen in Ausbildung, deren Unterhalt zur Hauptsache von den Eltern bestritten wird, kein selbstständiger Anspruch mehr auf Prämienverbilligung zukommen. Hingegen können Eltern in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen die Prämien für unterstützte Jugendliche im Rahmen ihrer eigenen Anspruchsberechnung geltend machen. – Weitere Gesetzesänderungen sollen Missbräuche verhindern, die Rückforderung vereinfachen und dem Landrat bei der Bestimmung des für den Anspruch massgebenden Einkommens grösseren Gestaltungsspielraum geben; er soll auch den Vermögenszuschlag festlegen.

Der Landrat entkoppelte vor allem den Anspruch auf Prämienverbilligung für Jugendliche in Ausbildung vom Kinderabzug in der Steuererklärung. – Er beantragt die Aenderung zur Annahme im Bewusstsein, dass die laufend ändernden Vorgaben des Bundes zu neuen Anpassungen führen werden, was im Uebrigen den Vollzug keineswegs vereinfacht.

1. Ausgangslage

Die Landsgemeinde 2002 revidierte das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) vor allem betreffend des Verfahrens zur Auszahlung der Prämienverbilligung: Wechsel von der finanzpolitischen zur sozialpolitischen Steuerung, Vorverlegen des Auszahlungstermins um ein halbes Jahr, Berücksichtigen der aktuellsten wirtschaftlichen Verhältnisse mittels Einführung eines ordentlichen und ausserordentlichen Verfahrens. Dies brachte erhebliche Probleme, handelt es sich doch um ein Massengeschäft; so wurden in den letzten drei Jahren jeweils zwischen 15 und 17 Millionen Franken umgesetzt. Auch die finanziellen Auswirkungen waren schwieriger vorherzusehen, so mussten in den vergangenen beiden Jahren deutlich mehr Mittel als budgetiert ausgeschüttet werden. Korrekturen an Gesetz und regierungsrätlichem Reglement sind deshalb notwendig, um die Verfahrensprobleme zu lösen und die zur Verfügung stehenden Mittel gerechter zu verteilen.

2. Lösung für volljährige Kinder in Ausbildung

Da es sich um ein Massengeschäft handelt, muss es EDV-gestützt und weitgehend automatisch abgewickelt werden. Die vorgeschlagene Lösung trägt dem Rechnung. Volljährige Kinder in Ausbildung, deren Unterhalt zur Hauptsache von den Eltern in Erfüllung der gesetzlichen Unterstützungspflicht bestritten wird, haben keinen selbstständigen Anspruch auf Prämienverbilligung mehr. Hingegen können Eltern in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen die Prämienverbilligung für unterstützte Jugendliche im Rahmen der eigenen Anspruchsberechtigung geltend machen.

Die neue Formulierung entkoppelt den Anspruch auf Prämienverbilligung für Jugendliche in Ausbildung vom Kinderabzug in der Steuererklärung. Massgebend ist einzig das Bestreiten des Unterhalts. Eltern, welche für Jugendliche eine Prämienverbilligung beantragen, müssen daher den Nachweis erbringen, dass sie für den Unterhalt ihres mündigen Kindes in Ausbildung zur Hauptsache aufkommen. – Die Artikel 12 und 13 EG KVG sind entsprechend anzupassen.

Bewertung der Lösung

- Die Lösung ist in sozialpolitischer Hinsicht vertretbar, werden doch die Prämien weiterhin vergünstigt, sofern die Eltern in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben.
- Eine gerechtere Verteilung kann nur mittels Selbstdeklaration der Antragstellenden vollzogen werden. Der Vollzugaufwand wird wegen der Kontrollen aufwändiger.
- Annahmen zeigen, dass nur noch etwa ein Drittel der Jugendlichen in Ausbildung von der Prämienverbilligung profitierten, was einem Einsparpotenzial von 2 Millionen Franken entspräche.

3. Weitere Gesetzesänderungen

3.1. Subsidiarität (Art. 7^a)

Andere Kantone kennen eine Bestimmung, die subsidiär auf die Vorschriften der eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung verweist, was vor allem bei verfahrensrechtlichen Fragen von Bedeutung ist.

3.2. Missbräuchliche Verwendung von Mitteln der Prämienverbilligung (Art. 4 Abs. 4, 10^a, 20)

Ab und zu setzen Beitragsbeziehende die erhaltenen Gelder nicht für die Begleichung der Prämienrechnungen ein, weshalb diese offen bleiben. Die Verlustscheine gelangen mit einiger zeitlicher Verzögerung an die Sozialbehörden, welche von Gesetzes wegen verpflichtet sind, die Verlustscheine zu übernehmen um den Versicherungsschutz aufrecht zu erhalten. Die dafür aufgewendeten Mittel werden aus der Prämienverbilligung finanziert. Somit werden Prämien für diese Personen zweimal finanziert. Das Gesetz soll deshalb den Sozialbehörden in begründeten Fällen das Anordnen der Rechnungsstellung direkt an sie erlauben (namentlich bei Sozialhilfeabhängigen oder bei Personen, für welche uneinbringliche Prämien und Kostenbeteiligungen bezahlt worden sind). In diesen Fällen wird der Anspruch der Prämienverbilligung zwingend an das Gemeinwesen abgetreten.

Um Missbräuchen entgegenzutreten zu können, ist der Ausgleichskasse das Recht einzuräumen, missbräuchlich verwendete Mittel aus der Prämienverbilligung mit anderen Leistungen aus Sozialversicherungen (z. B. Ergänzungsleistungen oder Prämienverbilligungen des Folgejahres) zu verrechnen.

3.3. Verlustscheine (Art. 4, 5, 10 Abs. 4 bisher)

Gemäss heutigem Ablauf werden die Verlustscheine aus uneinbringlichen Prämien und Kostenbeteiligungen im Umfang des Leistungsobligatoriums durch die Sozialbehörden gedeckt. Die Kosten können der Ausgleichskasse in Rechnung gestellt werden. Das Rückgriffsrecht steht den Sozialbehörden zu. Dieser Ablauf ist zu vereinfachen, indem die Sozialbehörden die Verlustscheine der Ausgleichskasse weiterleiten können und diese den Versicherern die ungedeckten Kosten deckt. Daher hat der Ausgleichskasse das Rückgriffsrecht zuzustehen.

3.4. Gesamtanspruch (Art. 13 Abs. 2)

Die Prämienverbilligung für unterstützungspflichtige Kinder kann nur dann mit dem Gesamtanspruch geltend gemacht werden, wenn die betreffenden Prämien bezahlt werden, was aufgrund der Versicherungspolice relativ einfach kontrolliert werden kann.

3.5. Berechnung anrechenbares Einkommen (Art. 16 Abs. 1)

Bei der Berechnung des anrechenbaren Einkommens wird heute das Bruttoeinkommen um 10 Prozent des steuerbaren Vermögens erhöht. Die Nennung der Prozentzahl im Gesetz erweist sich als schwerfällig, sollte doch der Landrat dieses Berechnungsdetail bestimmen können; z.B. soll er den Vermögenszuschlag auf 20 Prozent erhöhen dürfen, wenn dies zu mehr Verteilungsgerechtigkeit führt. Für die übrigen Regelungen bezüglich anrechenbarem Einkommen bleibt der Regierungsrat zuständig.

3.6. Verwirkungsfrist (Art. 19)

Bei der Revision des EG KVG an der Landsgemeinde 2002 wurde die Verwirkungsfrist versehentlich abgeschafft, was durch einen Entscheid des Verwaltungsgerichts festgestellt wurde. Die Verwirkungsfrist ist wieder einzuführen.

4. Mögliche künftige Änderungen

Von verschiedener Seite – unter anderem von Versicherern und Politikern – wird immer wieder die Idee geäussert, die Prämienverbilligung sei über die Krankenversicherer auszahlbar, damit diese die Prämienrechnung reduzieren könnten. Dadurch werde der Verwaltungsaufwand reduziert und die Mittel der Prämien-

verbilligung würden direkt für den eigentlichen Bestimmungszweck eingesetzt. Das Gesetz sieht diese Möglichkeit der Auszahlung bereits vor (Art. 21 Abs. 2), und einige wenige Krankenversicherer nutzen diese Möglichkeit. Eine weitergehende Uebernahme ist jedoch abhängig von der Kompatibilität der EDV-Systeme der kantonalen Verwaltung und der Versicherer sowie von der Höhe des Preises, den die Versicherer für den bei ihnen anfallenden Verwaltungsaufwand verlangen.

Im Bereich der Prämienverbilligung ist mit der Revision des KVG auf eidgenössischer und mit der Verwaltungsreorganisation auf kantonalen Ebene einiges im Fluss, weshalb das EG KVG vermutlich an einer der nächsten Landsgemeinden erneut angepasst werden muss.

5. Beratung im Landrat

Eine landrätliche Kommission unter dem Vorsitz von Landrätin Susanne Jenny Wiederkehr, Niederurnen, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten war unbestritten. Die vorgeschlagene Lösung für Jugendliche fand im Grundsatz grossmehrheitlich Zustimmung. Die Koppelung des Kinderabzugs an die Steuererklärung wurde jedoch in Frage gestellt, da deren Zweck durch den Verzicht auf Geltendmachung des Kinderabzuges leicht umgangen werden könnte. Auch kann bei Lehrlingen der Kinderabzug meist nicht mehr gemacht werden, sodass der selbstständige Anspruch bestehen bliebe. Die Kommission schlug daher vor, den Anspruch auf Prämienverbilligung bei mündigen Kindern in Ausbildung vom Kinderabzug in der Steuererklärung zu entkoppeln. Neu wird der Anspruch von folgenden, mit Formularen zu erbringenden Nachweisen, abhängig gemacht:

- Jugendliche, welche einen selbstständigen Anspruch geltend machen, müssen nachweisen, dass sie nicht in Ausbildung sind oder dass sie trotz Ausbildung den Lebensunterhalt zur Hauptsache selbst bestreiten.
- Beantragende Eltern haben zu erklären, dass sie zur Hauptsache für den Unterhalt ihres mündigen Kindes in Ausbildung aufkommen.

Die landrätliche Kommission beantragte daher – im Einvernehmen mit dem Regierungsrat, welcher sich ihrem Vorschlag anschloss – eine Neufassung der Artikel 12 Absatz 5 und 13 Absatz 2 EG KVG. Im Weiteren empfahl sie, es solle der Landrat und nicht der Regierungsrat den Anteil des steuerbaren Vermögens bestimmen, welcher dem anrechenbaren Einkommen aufgerechnet wird.

Im Landrat war Eintreten ebenfalls unbestritten. Die vorgesehene Revision wurde begrüsst, auch wenn sie zu einem höheren Vollzugsaufwand führt. Ein Antrag, in Artikel 16 bei der bisherigen Fassung zu bleiben, fand keine Mehrheit. In zweiter Lesung wurde Artikel 16 aber dahingehend geändert, dass der Landrat den Anteil des steuerbaren Vermögens festlegt, welcher dem anrechenbaren Einkommen zugerechnet wird; alle weiteren Abzüge und Zuschläge bestimmt der Regierungsrat. – In der Debatte wurde zudem angeregt, den Vollzug aus Effizienzgründen durch die Steuerverwaltung statt durch die Ausgleichskasse vornehmen zu lassen. Der Regierungsrat erwiderte, es seien solche Abklärungen im Gange und es würden momentan die Kosten einer solchen Lösung ermittelt. Bei positivem Ergebnis sei ein Uebergang mit dem Inkrafttreten der neuen Verwaltungsorganisation 2006 denkbar.

In der Schlussabstimmung wurde die bereinigte Vorlage einstimmig zuhanden der Landsgemeinde verabschiedet.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Aenderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2005)

I.

Das Einführungsgesetz vom 5. Mai 1996 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) wird wie folgt geändert:

Art. 4 Abs. 3 (neu) und Abs. 4 (neu)

³ Die Ausgleichskasse hat den Versicherern die uneinbringlichen Prämien und Kostenbeteiligungen der Versicherungspflichtigen im Umfang des Leistungsobligatoriums zu ersetzen. Sie haftet nur soweit, als ein Verlustschein des Krankenversicherers vorliegt. Für ihre Zahlungen steht ihr das Rückgriffsrecht auf die Pflichtigen zu.

⁴ Die Ausgleichskasse kann Leistungen nach diesem Gesetz mit ausstehenden Beiträgen an eidgenössische oder kantonale Sozialversicherungen verrechnen.

Art. 5 Abs. 3

³ Die Sozialbehörden am fürsorgerechtlichen Wohnsitz oder am Aufenthaltsort nehmen die Verlustscheine für die uneinbringlichen Prämien und Kostenbeteiligungen entgegen und leiten diese der Ausgleichskasse weiter.

Art. 7^a (neu)

Subsidiarität

Soweit dieses Gesetz keine Regelung enthält, finden die Vorschriften des Kantons und des Bundes über die eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts als ergänzendes Recht sinngemäss Anwendung.

Art. 10 Abs. 4

Aufgehoben.

Art. 10^a (neu)

Ausserordentliche Rechnungsstellung

Die Sozialbehörden können in begründeten Fällen anordnen, dass die Rechnungsstellung der Versicherer für die Prämien direkt an sie erfolgt. Ein begründeter Fall liegt namentlich vor, wenn Anlass zur Befürchtung besteht, dass die ausbezahlte Prämienverbilligung nicht für die Begleichung der Prämienrechnungen verwendet wird und Prämien als uneinbringlich von der Ausgleichskasse entrichtet werden müssen (Art. 4 Abs. 3).

Art. 12 Abs. 5 (neu)

⁵ Volljährige Kinder in Ausbildung, deren Unterhalt zur Hauptsache von den Eltern in Erfüllung der gesetzlichen Unterstützungspflicht bestritten wird, haben keinen selbstständigen Anspruch auf Prämienverbilligung (Art. 13 Abs. 2 Bst. b).

Art. 13 Abs. 2

² Im Weiteren können Personen einen Gesamtanspruch auf Prämienverbilligung geltend machen:

- a. für sich und ihre unmündigen Kinder, soweit sie in Erfüllung der gesetzlichen Pflicht deren Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung entrichtet haben;
- b. für sich und ihre volljährigen Kinder in Ausbildung, wenn sie in Erfüllung der gesetzlichen Unterstützungspflicht den Unterhalt zur Hauptsache bestreiten.

Art. 16 Abs. 1

¹ Das anrechenbare Einkommen entspricht dem Bruttoeinkommen, erhöht um einen vom Landrat festgelegten Anteil des steuerbaren Vermögens gemäss den aktuell verfügbaren kantonalen Steuerdaten. Der Regierungsrat kann weitere Abzüge und Zuschläge zum Bruttoeinkommen bestimmen.

Art. 19

Verwirkung

Die Ansprüche auf individuelle Prämienverbilligung verirken, wenn:

- a. die Geltendmachung nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen erfolgt;
- b. anspruchsbegründende Änderungen nicht innerhalb der vom Regierungsrat vorgeschriebenen Frist mitgeteilt werden;
- c. nachgeforderte Unterlagen nicht fristgerecht eingereicht werden;
- d. notwendige Auskünfte nicht erteilt werden.

Art. 20*Abtretung, Uebergang**Bisheriger Text wird zu Abs. 1.*

² Hat eine Sozialbehörde aufgrund von Artikel 10^a die Prämien anstelle des Versicherten direkt dem Versicherer vergütet, so geht der Anspruch auf Prämienverbilligung auf die betreffende Gemeinde über.

II.

Die Aenderung von Artikel 19 tritt am 1. Juni 2005, die übrigen Artikel treten am 1. Januar 2006 in Kraft.

§ 12 Aenderung verschiedener Gesetze im Sozialversicherungsbereich

Die Vorlage im Ueberblick

Der Landsgemeinde wird die Aenderung dreier Gesetze beantragt:

- *Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung;*
- *Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung;*
- *Gesetz über kantonale Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung.*

Die Vorlage beinhaltet das Umsetzen eines berechtigten, auf ihre Ausgestaltung hin aber zurückgezogenen Memorialsantrages; demgemäss wird für die Berechnung der Beitragsleistungen der Gemeinden auf die aktuellsten Einwohnerzahlen abgestellt. Zudem bringt sie punktuelle Flexibilisierungen im Bereich der Ergänzungsleistungen (EL). – Weitergehende Aenderungen werden später in einer umfassenderen Vorlage zu behandeln sein.

Die Schweizerische Sozialversicherungsstatistik zeigt, dass der Kanton Glarus überdurchschnittlich viele EL-Bezüger und vergleichsweise hohe EL-Kosten aufweist. Eine Arbeitsgruppe analysierte diese Situation und schlug verschiedene Sparmassnahmen vor:

- *Einkommensgrenze: Die Einkommensgrenzen sollen nicht mehr an die im Bundesgesetz vorgesehene Höchstgrenze gebunden sein, sondern vom Landrat innerhalb der bundesrechtlichen Vorgaben festgelegt werden. Es soll die Möglichkeit geschaffen werden, die Einkommensgrenze bei der nächsten Erhöhung durch den Bund auf dem bisherigen Stand (17 640 Fr.) zu belassen.*
- *Taschengeld (Alters- und IV-Heim sowie Pflegeheim): Die Bemessung des Taschengeldes soll nicht mehr an die maximale Einkommensgrenze gebunden sein.*
- *Anrechnung der Tagestaxen: Dafür soll auf drei Heimkategorien (Alters-, Invaliden[wohn]- und Pflegeheime) abgestellt werden, und es sollen unterschiedliche Ansätze/Beiträge festgelegt werden.*

Die beantragten Gesetzesänderungen wirken sich personell nicht aus. Hingegen hat das Aendern der Berechnungsgrundlagen deutliche finanzielle Folgen. Es bringt zudem eine den aktuellen Verhältnissen besser entsprechende Belastung der Gemeinden. Die finanziellen Auswirkungen der Anpassung der EL-Ansätze hängen davon ab, in welchem Ausmass der Landrat die Möglichkeiten ausschöpft.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde Zustimmung zur Vorlage.

1. Berechnung der Anteile der Gemeinden an AHV, IV und Ergänzungsleistungen

Die Gemeinderäte Rüti und Braunwald reichten im Mai 2004 einen Memorialsantrag ein. Sie wollten die Berechnung der Gemeindeanteile an die AHV, IV und EL auf aktuellere Wohnbevölkerungsdaten abstützen. Das Abstellen auf die Zahlen der letzten eidgenössischen Volkszählung trage den sich wandelnden Verhältnissen ungenügend Rechnung und führe zu unhaltbaren Verzerrungen.

Dieses berechnigte Anliegen nahm der Regierungsrat von sich aus auf. Neu soll – analog der Regelung in anderen Erlassen (z.B. Art. 47 Abs. 2 Verordnung zum Steuergesetz) – auf die aktuellsten mittleren Einwohnerzahlen des Bundesamtes für Statistik abgestellt werden. Auf diese Weise besteht Gewähr sowohl für die rechtzeitige Verfügbarkeit als auch für die einheitliche Erfassung. Die Memorialsantragsteller erklärten sich mit der modifizierten Umsetzung ihres Anliegens einverstanden und zogen ihren Antrag nach der Zustimmung des Landrates zur Vorlage zurück. Die neuen Bestimmungen sollen auf das Rechnungsjahr 2005 angewendet werden und sind deshalb rückwirkend auf den 1. Januar 2005 in Kraft zu setzen. Für die Umsetzung dieses Anliegens sind drei Gesetzesänderungen («...werden aufgrund der aktuellsten mittleren Einwohnerzahl berechnet») notwendig:

- Artikel 14 Absatz 2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung;
- Artikel 13 Absatz 2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung;
- Artikel 20 Absatz 2 Gesetz über kantonale Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (kant. ELG).

2. Sparmassnahmen im Sozialversicherungsbereich

Der Landrat beauftragte den Regierungsrat Sparpotenziale auch bei den Ergänzungsleistungen zu prüfen. Die Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2004 zeigt, dass der Kanton Glarus relativ viele EL-Bezüger aufweist. Die EL-Quote, welche das Verhältnis zwischen Anzahl EL-Beziehenden und ständiger Wohnbevölkerung bezeichnet, beträgt in Glarus 2,8 Prozent, in Appenzell Ausserrhoden 2,5, in Uri 2,4, in Obwalden 2,3, in Appenzell Innerrhoden 1,8 und in Nidwalden 1,7 Prozent. Eine Arbeitsgruppe nahm eine Auslegeordnung vor und prüfte verschiedene Sparmassnahmen im Leistungsbereich und bei der administrativen Abwicklung, wobei sich der Kanton an Rahmenvorgaben des Bundes zu halten hat.

Die Ergänzungsleistungen werden von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Der den Kantonen belassene Spielraum beim Vermögensfreibetrag, beim Freibetrag für Liegenschaften und beim Vermögensverzehr bei AHV-Rentnern im Heim ist bereits ausgenützt. Bei verschiedenen Faktoren besteht jedoch noch Spielraum. Dieser Spielraum kann aber nicht ausgeschöpft werden, weil dadurch EL-Beziehende in die Sozialhilfe gezwungen würden. Dies widerspräche dem Zweck der EL und machte den Spareffekt für Kanton und Gemeinden durch höhere Kosten bei der Sozialhilfe teilweise zunichte. Es wurde auf Aenderungen beim anrechenbaren Mietzins verzichtet, da nur die wenigsten EL-Beziehenden den von allen Kantonen gewählten Höchstansatz erreichen. Kein Sparpotenzial ergab sich auch bezüglich der EL-Verwaltungskosten. Aufgrund des Arbeitsgruppenberichts schlugen Regierungs- und Landrat folgende Anpassungen vor:

- *Einkommengrenze*: Der Bundesgesetzgeber setzt einen Rahmen fest. In diesem Umfang sind die Kantone frei, einen Ansatz zu bestimmen, was genutzt werden soll.
- *Heimtaxen*: Es ist auf *drei Heimkategorien* abzustellen, nämlich auf Alters-, Invaliden(wohn)- und Pflegeheime und es sollen unterschiedliche Ansätze/Beiträge festgelegt werden.
- *Taschengeld* (Alters- und IV-Heim sowie Pflegeheim): Es ist eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, welche die Bemessung des Taschengeldes nicht mehr an die maximale Einkommengrenze bindet.

2.1. Einkommengrenze

Alle Kantone – ausser Graubünden – wählten bezüglich Einkommengrenze den Höchstansatz. Dies wohl in der Annahme, es sei der Lebensbedarf («Wohnen» fällt nicht unter diese Position) in der ganzen Schweiz etwa ähnlich. Der Ansatz beträgt für das Jahr 2004 maximal 17 300 Franken und minimal 15 700 Franken; der Maximalansatz per 2005 beträgt 17 640 Franken (Art. 3^b Abs. 1 Bst. a Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung). In Graubünden gilt eine Einkommengrenze von 16 790 Franken (2004), resp. 17 040 Franken (2005). Würde die Einkommengrenze im Kanton Glarus auf 16 790 Franken gesenkt, könnten brutto 234 600 Franken (460 Fälle x 510 Fr.) gespart werden. Die Kantonsfinanzen würden um 86 800 Franken entlastet (die EL wird zu 26% durch den Bund, zu 37% durch den Kanton und zu 37% durch die Gemeinden finanziert). Allerdings würde wohl ein wesentlicher Teil der Einsparungen, von welchen die Gemeinden mitprofitierten, durch diese über die Sozialhilfe wiederum «finanziert». Selbst wenn die Hemmschwelle Sozialhilfe zu beanspruchen höher liegt als bei der EL, dürfte sich ein Mehraufwand für die Gemeinden ergeben. Fest steht, dass der Bund von einer solchen Massnahme profitierte.

Die Einkommengrenze sollte jedoch nicht mehr an den Höchstbetrag gebunden sein. Nachdem das geltende Recht (zwingend) die Bindung an den Höchstbetrag vorschreibt, bedarf es einer Aenderung von Artikel 3 kant. ELG. Diese Bestimmung ist zu flexibilisieren, sodass die nächste durch die Bundesbehörden vorgenommene Erhöhung der Einkommengrenze nicht automatisch und vollumfänglich übernommen werden muss. Der Landrat soll gemäss vorgeschlagener Fassung den Grenzbetrag innerhalb des bundesrechtlich vorgegebenen Ermessens festlegen.

2.2. Heimtaxen im Invalidenheim

Auf eine Aenderung bei den Alters- und Pflegeheimtaxen wird verzichtet, da die Beiträge an die Heimkosten sowohl im Altersheim (79 Fr./Tag) als auch an die Pflegeheimtaxen (196 Fr./Tag) im Vergleich zu den Referenzkantonen – mit Ausnahme von Obwalden bezüglich Altersheim – bereits heute am tiefsten sind. An Invalideneinrichtungen werden maximal 196 Franken pro Tag (analog Pflegeheim) bezahlt, während in den Referenzkantonen im Maximum folgende Tagestaxen bzw. -ansätze vergütet werden: Uri 95, Nidwalden 100, Obwalden 102, Appenzell Ausserrhoden 119 Franken, Appenzell Innerrhoden unbeschränkt.

138 Personen lebten im November 2004 in Invalidenwohnheimen. Für die Kürzung können 80 Fälle abzüglich derjenigen Fälle berücksichtigt werden, die eine Taxe unterhalb der fixierten Tagestaxe haben. Nur für vier Personen wird die Maximaltagestaxe bezahlt. Die Durchschnittstagestaxe beträgt 121.25 Franken. In diesem Betrag sind die Pflegebeiträge der Krankenkassen berücksichtigt; ohne Pflegebeiträge der Krankenkassen beläuft sich die Durchschnittstaxe auf 126.85 Franken. Nachfolgend das Sparpotenzial, welches die Aenderung der prozentualen Begrenzung in Artikel 4 Absätze 3 und 4 kant. ELG ergibt (50% = ursprünglicher Vorschlag; 60% = der Landsgemeinde unterbreiteter Antrag):

Tagestaxe	Anzahl Fälle	Ersparnis/Fall	Einsparung brutto	Einsparung Kanton
98 Franken (50%)	67	21.53 Franken	526 516 Franken	194 811 Franken
118 Franken (60%)	30	11.73 Franken	128 115 Franken	47 402 Franken

Auch hier ist eine Flexibilisierung nach Auffassung von Regierungs- und Landrat angebracht, wofür eine Gesetzesanpassung in Artikel 4 kant. ELG notwendig ist. Es wird das übliche Modell mit drei Heimkategorien eingeführt. Darauf abgestützt werden die Beiträge abgestuft. Daher ist in Artikel 4 Absatz 3 nur mehr von Pflegeheimen die Rede. Der Begriff «Heilanstalt» wird durch den verständlicheren Begriff «Spital» ersetzt.

Dafür wird in Absatz 4 der Begriff des Invalidenheims eingeführt (im geltenden Recht findet sich dieser Begriff erst im Art. 7^a) und hierfür eine separate Regelung getroffen. Die Lösung lehnt sich an die der Referenzkantone an. Konkret wird bei Aufenthalt in einem Alters- bzw. in einem Invalidenheim die Begrenzung 40 bzw. 60 Prozent des nach Absatz 3 ermittelten Betrages festgesetzt.

2.3. Betrag für persönliche Auslagen

Alters- und Invalidenheime

Das Taschengeld für Bewohner von Alters- und Invalidenheimen (448 Fr./Monat bzw. 5376 Fr./Jahr) ist im Vergleich zu den Referenzkantonen – mit Ausnahme von Uri – am Höchsten. In Nidwalden, Obwalden und den beiden Appenzell liegt es bei 390, in Uri bei 461 Franken. Grundsätzlich bietet sich auch hier die Möglichkeit, diesen Betrag für Altersheime und für Invalidenheime differenziert festzusetzen. Im Jahr 2005 gilt in den Kantonen Ob- und Nidwalden ein Ansatz von 397 Franken. Bei Anwendung dieses Absatzes ergeben sich jährliche Einsparungen von brutto 68 000 Franken und netto Kanton rund 25 000 Franken. – Eine Reduktion erscheint vertretbar.

Pflegeheime

Das Taschengeld für Bewohner von Pflegeheimen beträgt 299 Franken im Monat bzw. 3588 Franken im Jahr. In Nidwalden liegt es bei 318, in Uri bei 288, in Obwalden bei 246 und in den beiden Appenzell bei 231 Franken. – Es bietet sich auch hier die Möglichkeit für eine Reduktion.

Würde zudem bei den Bewohnern von Invalidenheimen, die pflegebedürftig sind (Kriterium: Krankenkasse richtet zumindest die Hälfte des maximalen Pflegebeitrages aus), nur noch das geringere Taschengeld (analog Pflegeheim) ausgerichtet, so könnten weitere Einsparungen erzielt werden.

Gesetzesanpassung

Artikel 7^a in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 kant. ELG bindet an die Höchstgrenze des Bundesgesetzes. Es wird deshalb beantragt, Artikel 7^a kant. ELG zu flexibilisieren, sodass die nächste durch die Bundesbehörden vorgenommene Erhöhung nicht automatisch übernommen werden muss. Auch betreffend die Festlegung des Betrages für persönliche Auslagen wird auf das einzuführende Drei-Kategorien-Modell (Art. 4) abgestellt. Die Lösung trägt den Unterschiedlichkeiten, wenn auch in einem groben Raster, Rechnung.

3. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die beantragten Gesetzesänderungen wirken sich personell nicht aus. Hingegen sind die finanziellen Auswirkungen der Aenderung der Berechnungsgrundlagen (Memorialsantrag) teils beträchtlich und bewirken eine den aktuellen Verhältnissen besser entsprechende Belastung der Gemeinden. Die finanziellen Folgen der Anpassung der verschiedenen Ansätze im EL-Bereich (Art. 3, 4 und 7^a kant. ELG) hängen davon ab, in welchem Ausmass der Landrat die Möglichkeiten ausschöpft.

4. Behandlung der Vorlage im Landrat

Eine landrätliche Kommission unter dem Vorsitz von Landrat Erich Leuzinger, Riedern, befasste sich eingehend mit der Vorlage. Mit einer Enthaltung beschloss die Kommission Eintreten. Sie stellte sich hinter die Vorlage, welche zwei Themen angehe. Einerseits werde die Frage einer gerechten Verteilung der Kosten der EL aufgrund von aktuellen Einwohnerdaten beantwortet. Andererseits zeige sie Sparpotenziale bei den Leistungen auf, indem die zwingende Bindung an die maximalen Grenzen bei Einkommen und Beitrag an persönliche Auslagen aufgegeben und für Invalidenheime eine neue Regelung geschaffen werde. Der Kanton Glarus weise eine im Vergleich zu den Referenzkantonen relativ hohe EL-Quote auf. Es müsse aber bei der Ausgestaltung der Sparmassnahmen immer beachtet werden, welche Kürzungen bei der EL zulasten der Sozialhilfe gingen. Daher unterstützt die Kommission zumeist die Vorschläge des Regierungsrates. Nur bei den Heimtaxen in Invalidenheimen erachtet die Kommission die Kürzung auf 50 Prozent (Vorschlag Regierungsrat) als zu weitgehend; sie schlägt eine Fixierung auf 60 Prozent vor. Wollte das vom Landrat geforderte Sparziel (0,75 Mio. Fr.) annähernd erreicht werden, dürfte die Einkommensgrenze nur das durch Bundesrecht festgelegte Minimum betragen. Bei Belassen des Besitzstandes reduzierten sich die Einsparmöglichkeiten auf 105 000 Franken. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Regelung brächte für die Staatskasse Einsparungen von rund 150 000 Franken. In diesem Rahmen wird sich der Landrat bei der Festsetzung der Einkommensgrenzen bewegen können.

Die Aenderungen im Zusammenhang mit dem zurückgezogenen Memorialsantrag, wonach die Gemeindeanteile an AHV, IV und EL neu aufgrund der aktuellsten mittleren Einwohnerzahlen berechnet werden, waren im Landrat unbestritten. – Das Einräumen von mehr Flexibilität bei der Festlegung der Limiten gab hingegen zu grösseren Diskussionen Anlass. Die Ratslinke fragte, wo denn das Sparpotenzial liege; es sei effizienter auf die kommende Gesamtrevision wegen des Neuen Finanzausgleichs zu warten. Die Ratsmehrheit unterstützte den Regierungsrat. Die Flexibilität, in Zukunft nicht mehr jede Erhöhung der Maximalgrenzen gemäss Bundesrecht nachvollziehen zu müssen, sei richtig. Der Umbau der Sozialversicherungen komme zwar, benötige aber noch einige Zeit. Die Vorlage sei heute keine Sparvorlage, da sie in der vorgelegten Fassung praktisch keinen Spareffekt habe, nachdem sich der Regierungsrat mit der Anhebung des Ansatzes für Invalidenheime auf 60 Prozent einverstanden erklärte. Es bestehe auch keine Absicht auf eine maximale Reduktion, vielmehr wolle lediglich die nächste Erhöhung der Limiten durch den Bund nicht mehr automatisch nachvollzogen werden müssen. Dem Landrat solle dieses Ermessen eingeräumt werden. – Der Landrat folgte mit klarer Mehrheit dem Vorschlag der landrätlichen Kommission und verwarf den Ablehnungsantrag. Die bereinigte Vorlage wurde einstimmig mit einigen Enthaltungen zuhanden der Landsgemeinde verabschiedet.

5. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, folgenden Gesetzesänderungen zuzustimmen:

A. Aenderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2005)

I.

Das Einführungsgesetz vom 2. Mai 1948 zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung wird wie folgt geändert:

Art. 14 Abs. 2

² Der auf die Ortsgemeinden entfallende Anteil wird aufgrund der aktuellsten mittleren Einwohnerzahl berechnet.

II.

Diese Aenderung tritt rückwirkend auf den 1. Januar 2005 in Kraft.

B. Aenderung des Einföhrungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2005)

I.

Das Einföhrungsgesetz vom 2. Mai 1993 zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung wird wie folgt geändert:

Art. 13 Abs. 2

² Die Gemeindeanteile werden aufgrund der aktuellsten mittleren Einwohnerzahl berechnet.

II.

Diese Aenderung tritt rückwirkend auf den 1. Januar 2005 in Kraft.

C. Aenderung des Gesetzes über kantonale Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2005)

I.

Das Gesetz vom 1. Mai 1966 über kantonale Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 1

¹ Anspruchsberechtigt sind Personen, deren anrechenbares Jahreseinkommen die vom Landrat im Rahmen von Artikel 3^b Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes festgesetzten Grenzbeträge nicht erreicht.

Art. 4 Abs. 3 und 4

³ Kosten, die durch den Aufenthalt in einem Pflegeheim oder Spital entstehen, werden in Anwendung von Artikel 3^d Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe a des Bundesgesetzes höchstens bis zum Betrag von 400 Prozent der Einkommensgrenze für Alleinstehende gemäss Artikel 3 Absatz 1 des Gesetzes berücksichtigt.

⁴ Bei Aufenthalt in einem Altersheim beträgt die Begrenzung 40 Prozent, in einem Invalidenheim 60 Prozent des nach Absatz 3 ermittelten Betrages.

Art. 7^a

Persönliche
Auslagen von
Heim-
bewohnern

Für persönliche Auslagen von Heimbewohnern wird folgender Abzug in Prozenten der Einkommensgrenze für Alleinstehende gemäss Artikel 3 Absatz 1 des Gesetzes gewährt:

- a. 20 Prozent bei Aufenthalt in Pflegeabteilungen von Heimen und Spitälern sowie von Invalidenheimen, sofern der Krankenversicherer zumindest die Hälfte des maximalen Pflegebeitrages leistet;
- b. 30 Prozent bei Aufenthalt in Altersheimen sowie in Invalidenheimen in den übrigen Fällen.

Art. 20 Abs. 2

² Der auf die Gemeinden entfallende Anteil wird aufgrund der aktuellsten mittleren Einwohnerzahl berechnet und ist von den Ortsgemeinden zu einem Drittel und den Fürsorgegemeinden zu zwei Dritteln zu tragen.

II.

Diese Aenderung tritt in Kraft: Artikel 20 Absatz 2 rückwirkend auf den 1. Januar 2005; Artikel 3 Absatz 1, 4 Absätze 3 und 4 sowie 7^a gemäss Beschluss des Regierungsrates.

§ 13 Aenderung des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz

Die Vorlage im Ueberblick

Mit der befristeten Ergänzung des Natur- und Heimatschutzgesetzes mit einem Artikel 25^a wird ein Moratorium für Beitragsleistungen in der Denkmalpflege eingeführt. Bis Ende 2007 sollen keine Gesuche für Beiträge an Ortsbildschutz und Denkmalpflege behandelt werden; es werden nur noch bis am 31. Dezember 2004 eingereichte Gesuche behandelt, wenn sie die formellen Anforderungen erfüllen. Wie in fast allen anderen Bereichen sind zur Sanierung der Kantonsfinanzen auch bei der Denkmalpflege Einschränkungen unerlässlich.

Mit dem vom Landrat beantragten Moratorium werden die erforderlichen Einsparungen erreicht.

1. Ausgangslage

Das Gesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) bezweckt, die Landschaft des Kantons Glarus, die Ortsbilder, geschichtliche Stätten, Natur- und Kulturdenkmäler und Erholungsgebiete zu schützen. An die Erhaltung und Pflege von schützenswerten Ortsbildern, Kultur- und Baudenkmalern leisten Bund, Kanton und Standortgemeinde grundsätzlich Beiträge (Art. 13 NHG). Wegen der schwierigen Finanzlage des Kantons kommt der Denkmalpflege, obschon wichtige Aufgabe, vorübergehend nicht prioritärer Charakter zu. Wie in fast allen anderen Bereichen sind auch bei ihr Einschränkungen unerlässlich.

Die gesetzliche Grundlage für Beiträge an Ortsbildschutz und Denkmalpflege lautet (Art. 13 NHG):

¹ Der Kanton und die Standortgemeinde leisten Beiträge an die Kosten der Erhaltung und Pflege von schützenswerten Ortsbildern, Kultur- und Baudenkmalern. Diese werden aufgrund der Bedeutung des Objektes unter Festsetzung eines Höchstbeitrages in Prozenten der beitragsberechtigten Kosten festgelegt. Die Beiträge des Kantons und der Standortgemeinde zusammen betragen im Maximum 50 Prozent.

² Für Objekte, die in einem Inventar gemäss Artikel 9 enthalten sind, werden die Beiträge aufgrund der Finanzkraft sowie der Belastung der betreffenden Gemeinde durch Aufgaben auf dem Gebiete des Natur- und Heimatschutzes aufgeteilt.

³ Für schutzwürdige Objekte, die nicht in einem Inventar, aber in einem Verzeichnis gemäss Artikel 9 enthalten sind, können Kantonsbeiträge zugesichert werden. Diese können von angemessenen Leistungen der Gemeinde oder Dritter abhängig gemacht werden.

Für die Beitragsleistungen gilt es zwei verschiedene Ausgangslagen zu unterscheiden:

- *Beitragsleistung an Objekte, welche in einem Inventar gemäss Artikel 9 NHG enthalten sind; Artikel 13 Absätze 1 und 2 NHG sehen bei diesen Objekten eine Beitragsleistung nach Massgabe der heimatschützerischen Bedeutung des Objektes verpflichtend vor.*
- *Beitragsleistung an schutzwürdige Objekte, die nicht in einem Inventar, aber in einem Verzeichnis gemäss Artikel 9 NHG enthalten sind; in Artikel 13 Absatz 3 NHG ist eine Beitragsleistung an solche Objekte im Sinne einer «Kann-Formulierung» vorgesehen.*

2. Moratorium

Das Moratorium entlastet die Laufende Rechnung in den Jahren 2005 bis und mit 2007 (Finanzplanperiode). Während dieser drei Jahre werden keine neuen Beitragsgesuche mehr behandelt. Dies gilt sowohl für Objekte, welche in einem Inventar aufgeführt sind (grundsätzlich zwingende Beitragsleistung) als auch für Objekte, welche nur in einem Verzeichnis enthalten sind (freiwillige Beitragsleistung).

Denkmalpflegerische Arbeiten können auch während dieser drei Jahre ausgeführt werden, jedoch ohne Beitragsleistungen von Bund, Kanton und Gemeinden (Bundes- und Gemeindebeiträge werden durch die Leistung eines Kantonsbeitrages ausgelöst). Veränderungen von geschützten Objekten bleiben bewilligungspflichtig.

Das Moratorium soll rückwirkend auf den 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt werden. Dies ist mit Artikel 19 der Kantonsverfassung sowie mit den allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen zur Rückwirkung vereinbar; insbesondere auferlegt sie dem Einzelnen keine neuen Lasten. Die Bevölkerung wurde über das

Amtsblatt auf das Moratorium mit dem Hinweis aufmerksam gemacht, dass nach dem 31. Dezember 2004 eingegangene Gesuche bis zum Entscheid der Landsgemeinde sistiert bleiben. Allenfalls nach dem 31. Dezember 2004 eingereichte Beitragsgesuche werden den Gesuchstellern unter Hinweis auf das Moratorium entweder retourniert oder bearbeitet.

Weil das Moratorium auf drei Jahre begrenzt ist, kann es verantwortet werden.

3. Anpassung Natur- und Heimatschutzgesetz

Da Artikel 13 NHG eine zwingende Beitragsleistung für in einem Inventar enthaltene Objekte vorgibt und in den Jahren 2005 bis und mit 2007 vom gesetzlich verankerten Auftrag abgewichen werden will, ist das Moratorium durch die Landsgemeinde zu beschliessen. Es wird ihr ein neuer Artikel 25^a mit der Marginalie «Sparmassnahme zu Artikel 13» zur Annahme unterbreitet.

4. Finanzielle Konsequenzen

Der Fonds für Ortsbildschutz und Denkmalpflege weist per Ende Dezember 2004 einen Stand von 218 000 Franken (Kantonsanteil) auf. Für die Jahre 2005, 2006 und 2007 stehen zugesicherte Kantonsbeiträge von rund 520 000 Franken an. Diese Auszahlungen bleiben zugesichert. Sie werden den noch vorhandenen Fondsbestand aufbrauchen. Durchschnittlich werden somit in den Jahren 2005 bis und mit 2007 rund 170 000 Franken ausbezahlt. In den Jahren 2002 bis und mit 2004 beliefen sich die Beitragsleistungen im Mittel auf 680 000 Franken.

Das Moratorium entlastet die Laufende Rechnung des Kantons um etwa 450 000 bis 500 000 Franken und die Gemeinden um etwa 150 000 Franken pro Jahr. Es wird jedoch dazu führen, dass bis 2007 nur noch für bis 31. Dezember 2004 eingegangene Gesuche Bundesbeiträge ausgelöst werden.

5. Beratung der Vorlage im Landrat

Die Vorlage wurde im Landrat nochmals kurz diskutiert. Ein Antrag verlangte, es sei das Moratorium abzulehnen und dafür seien die Beiträge zu plafonieren. Dieses Vorgehen liesse weitere Gesuche zu, hätte geringere Nachteile für die Kulturdenkmäler und erforderte keine Gesetzesänderung. Dagegen wurde eingewendet, dass es sich um die Umsetzung einer vom Landrat beschlossenen Sparmassnahme handle. Zudem werde die Denkmalpflege mit dem Moratorium nicht aufgehoben; was zugesichert sei, werde auch ausbezahlt. Der Neue Finanzausgleich bringe zudem eine neue Ausgangslage für die Denkmalpflege, sodass das Moratorium ohne weiteres vertretbar sei. Der Ablehnungsantrag wurde grossmehrheitlich abgelehnt.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, folgenden Gesetzesänderungen zuzustimmen:

Aenderung des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2005)

I.

Das Gesetz vom 2. Mai 1971 über den Natur- und Heimatschutz wird wie folgt geändert:

Art. 25^a (neu)

Sparmass-
nahme zu
Artikel 13

Bis Ende des Jahres 2007 werden keine Gesuche für Beiträge an Ortsbildschutz und Denkmalpflege gemäss Artikel 13 behandelt, die nach dem 31. Dezember 2004 eingereicht worden sind. Bis am 31. Dezember 2004 eingereichte Gesuche werden behandelt, wenn sie die formellen Anforderungen erfüllen.

II.

Diese Aenderung tritt rückwirkend auf den 1. Januar 2005 in Kraft.

§ 14 Aenderung der Strafprozessordnung des Kantons Glarus

Die Vorlage im Ueberblick

Die Vorlage beabsichtigt eine Aenderung der Strafprozessordnung, um die polizeilichen Interventionsmöglichkeiten gegen häusliche Gewalt zu verbessern. Seit dem 1. April 2004 wird die häusliche Gewalt nicht mehr nur auf Antrag, sondern von Amtes wegen verfolgt. Um jedoch die von einer Person unmittelbar ausgehende Gewalt oder Bedrohung sofort wirksam abwenden zu können, braucht es griffige Interventionsmöglichkeiten auf Kantonsebene. So soll es möglich werden, die Gewalt ausübende oder androhende Person wegzuweisen bzw. ihr den Zutritt zur Wohnung zu verbieten sowie Beratung und Behandlung anzubieten. Nicht zu vergessen ist der Aspekt des Kinderschutzes.

Heute muss die Polizei einschreiten, ohne für den Fortgang der Situation eine rechtliche Handhabe zu besitzen. Da sie vielfach ergebnislos wieder abziehen muss, hat sie häufig innert kurzer Zeit zu den gleichen Personen auszurücken. Erste Erfahrungen in anderen Kantonen und Ländern zeigen, dass die neuen Massnahmen und vor allem die Sensibilisierung der Oeffentlichkeit präventive Wirkung erzielen und nach der Einführungsphase eher mit rückläufigen Interventionszahlen und somit von Kosten und Personalaufwand zu rechnen ist. Trotzdem wird die Polizei tendenziell stärker belastet werden, da Interventionen mit Wegweisungsmassnahmen zusätzlichen Aufwand bringen.

Da es sich bei der Wegweisung und dem Zutrittsverbot um starke Eingriffe in die Grundrechte (persönliche Freiheit, Eigentumsfreiheit) handelt und Einschränkungen der Grundrechte grundsätzlich einer formellen gesetzlichen Grundlage bedürfen, ist die Strafprozessordnung zu ergänzen. In Artikel 57^a wird das eigentliche Wegweisungs- und Zutrittsverbot des Gewaltausübenden bzw. -androhenden verankert, in Artikel 57^b das Recht und die Pflicht des Verhörrichters, die weggewiesene Person innert fünf Tagen einzuvernehmen, notfalls die Wegweisung um zehn Tage zu verlängern und das soziale Interventionsnetz zu aktivieren, in Artikel 57^c der weitere Fortgang des Verfahrens. Alle involvierten Stellen werden ein gesamtheitliches Interventionskonzept (Verfahrensabläufe, Schnittstellen, Informationsmaterial) erarbeiten.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, die Strafprozessordnung zu ändern.

1. Einleitung

Die Vorlage geht auf einen vom Landrat im Juni 2004 überwiesenen Vorstoss der Grünen Landratsfraktion zurück, welcher griffigere Interventionsmöglichkeiten gegen häusliche Gewalt forderte.

Der Entwurf für eine Aenderung der Strafprozessordnung (StPO) wurde allen involvierten Kreisen (Aerzte- und Anwaltsverband, Verwaltungskommission der Gerichte, Verwaltungsgericht, Verhöramt, Sanitäts- und Fürsorgedirektion, Kantonspolizei) zur Stellungnahme unterbreitet; alle begrüßten die Einführung der neuen Interventionsmöglichkeiten.

Bei der häuslichen Gewalt geht es um physische, psychische oder sexuelle Gewalt oder deren Androhung von Personen gegenüber anderen Personen innerhalb einer bestehenden oder aufgelösten familiären, ehelichen oder partnerschaftlichen Beziehung. Seit dem 1. April 2004 wird die häusliche Gewalt nicht mehr nur auf Antrag, sondern von Amtes wegen verfolgt, wodurch sich die Antragsproblematik betreffend Vergewaltigung, sexueller Nötigung, einfacher Körperverletzung, wiederholter Tätlichkeit und Drohungen reduziert und sich der Schutz der Persönlichkeit verstärkt. Um jedoch die von einer Person unmittelbar ausgehende Gewalt oder Bedrohung sofort durch die Polizei wirksam abwenden zu können, braucht es griffige Interventionsmöglichkeiten. So soll es möglich werden, die Gewalt ausübende oder androhende Person wegzuweisen bzw. ihr den Zutritt zur Wohnung zu verbieten sowie Beratungen und Behandlungen anzubieten. Nicht zu vergessen ist dabei der Aspekt des Kinderschutzes. Von der Polizei angeordnete Wegweisungsmassnahmen sollen innert fünf Tagen («automatisierter Instanzenzug») von einer von der Polizei unabhängigen Instanz überprüft werden können; für einen unabhängigen und raschen Entscheid kommen lediglich die Verhörrichter mit der bestehenden Pikettorganisation in Frage.

Da es sich bei der Wegweisung und dem Zutrittsverbot um starke Eingriffe in die Grundrechte (persönliche Freiheit, Eigentumsfreiheit) handelt und Einschränkungen der Grundrechte grundsätzlich einer formellen gesetzlichen Grundlage bedürfen, ist eine Regelung auf Verordnungsebene nicht möglich, sondern es ist ein Erlass auf Gesetzesstufe zwingend. Die gesetzlichen Grundlagen werden geschaffen im zweiten Abschnitt «Verfahren bei Verbrechen und Vergehen», Titel «Untersuchungsverfahren» (für welches grundsätzlich die Verhörrichter zuständig sind) und zwar nach den Artikeln über die Verhaftung (Art. 48–57) mit den drei neuen Artikeln 57^a–57^c.

2. Erläuterungen zur Gesetzesänderung

2.1. Wegweisung und Zutrittsverbot (Art. 57^a)

Absatz 1. – Geschützt werden die von der Gewalt in Ehe, Partnerschaft und Familie betroffenen Personen (Frauen, Männer und Kinder). Die Wegweisungsmassnahmen richten sich als «Wegweisung» nicht nur gegen die in der gleichen Wohnung lebende Täterschaft, sondern als «Zutrittsverbot» auch gegen Personen, welche sich vorübergehend in der Wohnung aufhalten, z. B. Besuch, getrennt lebende Paare, Wochenendbeziehungen usw. Durch den relativ offenen Begriff des «Zutrittsverbots» wird das Gesetz somit auf nicht dauernd in der Wohnung lebende Personen anwendbar.

Die Wegweisungsmassnahmen sollen sich lediglich auf die Wohnung bzw. das Haus und die unmittelbare Umgebung des Opfers beziehen. Eine Ausdehnung auf ein Kontaktverbot und auf Orte, an welchen sich das Opfer für gewöhnlich aufhält (z. B. Arbeitsort, Schulweg der Kinder usw.), erscheint unverhältnismässig, da es sich bei den Wegweisungsmassnahmen um eine behördliche Krisenintervention handelt, welche unabhängig einer Strafanzeige des Opfers von Amtes wegen vorgenommen werden muss. Diese Intervention gibt dem Opfer die Möglichkeit, ans Zivilgericht zu gelangen und auf diesem Wege superprovisorische Massnahmen zu beantragen.

Zudem sollen die Wegweisungsmassnahmen nicht nur intervenierend, sondern auch präventiv angeordnet werden können, wenn noch keine Gewalttat verübt, aber angedroht worden ist. Liegen strafbare Handlungen vor (z. B. Körperverletzung, Nötigung, Drohung, Vergewaltigung oder Freiheitsberaubung), kann das Opfer zudem einen Strafantrag einreichen. Andere Bestimmungen lassen – in Schranken – weitere Schutzmassnahmen zu. Beispielsweise kann die Polizei einen Verdächtigen vorläufig festnehmen, wenn Gefahr im Verzug ist und ein Haftgrund vorliegt.

Da die Polizei in der Regel als Erste vor Ort ist, muss ihr ein wirksames Instrument für die Gefahrenabwehr und die Hilfeleistung zur Verfügung gestellt werden, um die gewalttätige Person sofort und ohne grossen administrativen Aufwand wegweisen zu können. Selbstverständlich kann die Polizei die Einhaltung der Massnahmen kontrollieren, auch wenn keine Meldung über eine Missachtung der Massnahmen eingegangen ist.

Da es Aufgabe des Staates ist, Opfer bei unmittelbar drohender Gefahr zu schützen, ist es rechtsstaatlich unbedenklich, dass (ausdrücklich nur) die vereidigten Angestellten der Kantonspolizei über Wegweisung und Zutrittsverbot entscheiden können. Durch die Anordnung von Massnahmen von Amtes wegen wird die Entscheidfällung vom Opfer, welches in der Krisensituation dazu meistens gar nicht in der Lage ist, auf die Polizei übertragen. Allerdings hat diese in jedem Fall abzuwägen, ob und welche Wegweisungsmassnahmen zu ergreifen sind. Wegen der Anforderungen an Grundrechtseingriffe darf nicht bereits bei der Anrufung der Polizei grundsätzlich von einer Bedrohungssituation ausgegangen werden.

Absatz 2. – Die Polizei gibt der gewalttätigen Person die Gelegenheit, die notwendigen persönlichen Gegenstände mitzunehmen, nimmt ihr die Haus- oder Wohnungsschlüssel und dergleichen ab und lässt sich von ihr eine Zustelladresse geben. Bestätigt der Verhörer in der Folge die Wegweisung und das Zutrittsverbot, schliesst dies ohne seinen anders lautenden Entscheid auch den Rückbehalt der Schlüssel oder ähnlicher Zugangsmittel mit ein, unabhängig der tatsächlich bestehenden Miet- bzw. Eigentumsverhältnisse an Wohnung oder Haus. Darüber soll erst im zivilgerichtlichen Verfahren entschieden werden.

Absatz 3. – Um Unklarheiten zu beseitigen hat die Polizei ausdrücklich die mit einer Wegweisungsmassnahme belegte Person über den räumlichen Schutz- bzw. Geltungsbereich zu informieren. Gleichzeitig weist die Polizei auf Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches hin, wonach mit Busse oder Haft bestraft wird, wer der von einer zuständigen Stelle erlassenen Verfügung keine Folge leistet.

2.2. Aufgaben des Verhörers (Art. 57^b)

Absatz 1. – Der Verhörer hat innert fünf Tagen nach der polizeilichen Wegweisung die weggewiesene Person einzuvernehmen. Dadurch wird das rechtliche Gehör gewährleistet. Aufgrund der Anhörung sowie der Akten ist bis zum Ablauf dieser Frist über die Aufhebung, Abänderung oder Verlängerung der polizeilichen Massnahme zu entscheiden, wobei die verhörliche Wegweisungsverfügung z. B. auch mit einer vorläufigen Festnahme bzw. mit der Versetzung in Untersuchungshaft verbunden werden kann.

Falls die Zeit von fünf Tagen nicht zu einer Neutralisierung der Situation ausreicht, räumt die vom Verhörer angeordnete maximale Verlängerung um zehn Tage allen Beteiligten eine «Schon- und Nachdenkzeit» ein, während der die weiteren Schritte in die Wege geleitet werden können. So ergibt sich eine Wegweisungsdauer von maximal 15 Tagen. Dabei ist es dem Verhörer überlassen, die konkrete Dauer der Wegweisung festzulegen.

Absatz 2. – Der Verhörer hat seinen Entscheid über die Wegweisung und das Zutrittsverbot schriftlich zu begründen. Die Wegweisungsverfügung enthält klare Angaben, was der weggewiesenen Person verboten ist und auf welchen räumlichen Bereich sich die Verfügung bezieht sowie den Hinweis auf die Folgen gemäss Artikel 292 StGB bei Missachtung der Verfügung (Haft oder Busse). Die weggewiesene Person ist

zudem ausdrücklich auf die entsprechenden Therapie- und Beratungsangebote aufmerksam zu machen. Leistet die weggewiesene Person der Vorladung vor den Verhörer keine Folge, ist aufgrund der Akten zu entscheiden. Erscheinen zudem vormundschaftliche Massnahmen als notwendig, so meldet dies der Verhörer ohne Verzug der zuständigen Vormundschaftsbehörde. Diese hat zu prüfen, ob bezüglich der weggewiesenen Person vormundschaftliche Massnahmen und gegenüber Kindern Kinderschutzmassnahmen zu ergreifen sind.

Absatz 3. – Um den Opferschutz zu gewährleisten, hat der Verhörer die gefährdete Person über den Inhalt und die Dauer der verfügten Wegweisung, aber auch über die Rechtsfolgen bei Missachtung durch die weggewiesene Person zu orientieren. Die gefährdete Person soll zudem (mit einem Merkblatt) auf ihre rechtlichen Möglichkeiten in zivil- und strafrechtlicher Hinsicht (Ehe- und Persönlichkeitsschutz, Strafanzeige usw.) und auf Beratungsangebote (Opferberatungsstelle, Frauenhäuser, Kinder- und Jugendhilfe, Rechtsberatungsstellen usw.) hingewiesen werden.

2.3. Verlängerung der Wegweisung und des Zutrittsverbotes (Art. 57^c)

Absatz 1. – Während bei unmittelbar drohender Gefahr der Staat die Aufgabe hat, die Opfer auch gegen ihren Willen zu schützen, ist nach Abwendung dieser unmittelbaren Gefahr das Selbstbestimmungsrecht des Opfers zu wahren. Die Wegweisung ist daher zeitlich zu begrenzen und es ist der gefährdeten Person der Entscheid über die Inanspruchnahme weiterer Hilfe zu überlassen. So kann sie innert fünf Tagen ab Zustellung der Wegweisungsverfügung auf zivilgerichtlichem Weg Schutzmassnahmen beantragen (z.B. superprovisorische Wohnungszuweisung im Verfahren des Eheschutzes oder des Persönlichkeitsschutzes), wodurch sich die Dauer der Wegweisung um längstens weitere zehn Tage seit Zustellung der Wegweisungsverfügung verlängert. Bei dieser Regelung geht man davon aus, dass die Zustellung an beide Parteien koordiniert erfolgt. Insgesamt kann daher die Wegweisung bis auf maximal 25 Tage verlängert werden. Dies verhindert die Rückkehr der weggewiesenen Person, ehe im zivilgerichtlichen Verfahren über dringliche Massnahmen entschieden wird; sonst könnte sie auf die gefährdete Person Einfluss nehmen. Das Gesuch ist aber vor Ablauf der Wegweisungsdauer einzureichen.

Da die zehntägige Frist mit dem Erlass der Wegweisungsverfügung zu laufen beginnt, muss auf zivilgerichtlichem Wege innert dieser (verlängerten) Wegweisungsdauer ein Entscheid über dringliche Massnahmen gefällt werden. Auch die weggewiesene Person soll so bald als möglich Klarheit darüber erhalten, ob sich die Wegweisung durch Anrufung des Zivilgerichtes verlängert. Da die gefährdete Person beim Einschreiten der Polizei vor Ort auf geeignete Beratungsstellen hinzuweisen ist, kann sie sich bereits vor Erlass der verhörrichterlichen Wegweisungsverfügung rechtlich beraten lassen und die zivilgerichtliche Eingabe vorbereiten.

Absatz 3. – Um Rechtsstreitigkeiten bezüglich der genauen Fristberechnung zu vermeiden, verweist Absatz 3 auf Artikel 118 der Zivilprozessordnung.

3. Auswirkungen der Gesetzesänderung

Da die betroffenen Organisationen bereits heute zusammenarbeiten (Polizei, Untersuchungsbehörden, Vormundschaftsbehörden, Zivilrichter, Beratungsstellen, insbesondere Opferberatungsstelle, Sozialdienst, Rechtsanwälte, Spital und Aerzte), dürfte es mit der Umsetzung keine grösseren Probleme geben. Es wird aber ein gesamtheitliches Interventionskonzept (Verfahrensabläufe, Schnittstellen, Informationsmaterial usw.) erarbeitet werden müssen. Die involvierten Personen sind allenfalls zu schulen. Zudem ist die Öffentlichkeit zu informieren. Für die bedrohten wie für die weggewiesenen Personen müssen Beratungsangebote bereitstehen.

In Bezug auf die häusliche Gewalt fallen bereits heute Kosten an. So muss die Polizei jeweils einschreiten, ohne für den Fortgang der Situation eine rechtliche Handhabe zu besitzen. Da sie vielfach ergebnislos wieder abziehen muss, hat sie häufig innert kurzer Zeit zu den gleichen Personen auszurücken. Wegen der Ersterhebungen und Rapportierungen sowie der Aus- und Weiterbildung wird es zu einem befristeten Mehraufwand kommen. Erste Erfahrungen in anderen Kantonen und Ländern zeigen, dass die neuen Massnahmen und vor allem die Sensibilisierung der Öffentlichkeit präventive Wirkung erzielten und nach der Einführungsphase eher mit rückläufigen Interventionszahlen und somit von Kosten und Personalaufwand zu rechnen ist. Trotzdem wird die Polizei tendenziell stärker belastet werden, da Interventionen mit Wegweisungsmassnahmen Aufwand bringen.

Insbesondere kommt auf die Verhörer zusätzliche Arbeit zu. Sie verfügen aber bereits über eine Pikettorganisation, welche es ermöglicht, auch an Wochenenden rasch Entscheide zu fällen. Betreffend Beratung sind keine neuen Stellen geplant. Da aber von Amtes wegen eingeschritten wird, Massnahmen gegen den Willen gefährdeter Personen ergriffen werden und somit Verfahren ohnehin im Gange sind, werden sich vermutlich mehr Personen an die Beratungsstellen wenden.

4. Beratung der Vorlage im Landrat

Die Justizkommission des Landrates unter dem Präsidium von Landrat Matthias Auer, Netstal, befasste sich mit dieser Vorlage. Eintreten war für die Kommission unbestritten, zumal nach neuen bundesrechtlichen Bestimmungen häusliche Gewalt von Amtes wegen zu verfolgen ist. Nach wie vor besteht vor dem Einsatz von straf- und zivilprozessualen Mitteln bei unmittelbarer Bedrohung der häuslichen Gemeinschaft eine Lücke, die es zu füllen gilt. Sowohl von Seiten der bedrohten Familie als auch von der Polizei besteht das Bedürfnis, diese Lücke zu füllen. Da es um einen Eingriff in die Grundrechte eines Menschen geht (persönliche Freiheit, Eigentumsfreiheit), ist dafür eine Grundlage in einem von der Landsgemeinde erlassenen Gesetz notwendig; eine landrätliche Verordnung genügt dazu nicht. In der Detailberatung lehnte die Kommission eine Ausweitung des vom Polizisten vor Ort ausgesprochenen Wegweisungs- und Zutrittsverbotes in Artikel 57^a auf ein eigentliches Kontaktverbot (z. B. an Schule oder Arbeitsplatz) ab, da der Verhörer, welcher die Wegweisung allenfalls zu bestätigen hat, dies verfügen kann, sofern es sich als notwendig erweist. Die Kommission unterstützte die automatische Ueberprüfung der polizeilichen Wegweisung durch den Verhörer, setzte jedoch die dafür vorzusehende Frist auf fünf Tage (anstelle 72 Stunden) fest, was die Ueberlegungs- und Handlungsfrist für beide Parteien verlängert. Im Weiteren schlug sie einige redaktionelle Korrekturen vor.

Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Eine Minderheit forderte in Artikel 57^a bereits für die erste polizeiliche Intervention die Erweiterung des Wegweisungs- und Zutrittsverbots auf ein Kontaktverbot. Die Mehrheit schloss sich jedoch der Fassung von Regierungsrat und Kommission an, da ein Kontaktverbot für die Polizei fast nicht durchsetzbar wäre. Sollte es sich als notwendig erweisen, habe der Verhörer die notwendige Handhabe für die Erweiterung. – Ein Antrag, ein höherer Polizeioffizier müsse für den Wegweisungsentscheid eingeschaltet werden, wurde abgelehnt. Es sei wenig sinnvoll, eine solche Regelung ins Gesetz aufzunehmen, da dies die polizeiinterne Kompetenzregelung betreffe, die flexibel und handhabbar sein müsse. Die Vorlage wurde vom Landrat gemäss Kommissionsfassung einstimmig zuhanden der Landsgemeinde verabschiedet.

5. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, folgender Aenderung der Strafprozessordnung zuzustimmen:

Aenderung der Strafprozessordnung des Kantons Glarus

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2005)

I.

Die Strafprozessordnung des Kantons Glarus vom 2. Mai 1965 wird wie folgt geändert:

Art. 57^a (neu)

Häusliche
Gewalt; Weg-
weisung und
Zutrittsverbot

¹ Die vereidigten Angestellten der Kantonspolizei können eine Person, die andere Personen ernsthaft gefährdet oder die mit einer ernsthaften Gefährdung droht, vorläufig aus deren Wohnung und deren unmittelbaren Umgebung wegweisen bzw. ihr den Zutritt verbieten.

² Nachdem der weggewiesenen Person die Gelegenheit gegeben wurde, die notwendigen Gegenstände des persönlichen Bedarfs mitzunehmen, nimmt die Polizei ihr nötigenfalls die Haus- bzw. Wohnungsschlüssel oder dergleichen ab. Die weggewiesene Person hat der Polizei eine Zustelladresse anzugeben.

³ Die Polizei informiert die weggewiesene Person über den räumlichen Bereich, auf welchen sich Wegweisung und Zutrittsverbot beziehen, und über die Folgen der Missachtung der Wegweisung und des Zutrittsverbotes gemäss Artikel 292 StGB. Des Weiteren hat die Polizei die gefährdete Person über den unmittelbaren Fortgang des Verfahrens und über geeignete Beratungsstellen aufzuklären.

Art. 57^b (neu)

Aufgaben des
Verhörrichters

¹ Jede weggewiesene Person ist innert fünf Tagen nach der polizeilichen Wegweisung vom Verhörrichter einzuvernehmen, welcher bis zum Ablauf dieser Frist über Aufhebung, Abänderung oder Verlängerung der Wegweisungsmassnahmen zu entscheiden hat. Die Wegweisung kann höchstens um zehn Tage verlängert werden.

² Der Verhörrichter erlässt unter Hinweis auf die Straffolgen nach Artikel 292 StGB einen schriftlich begründeten Entscheid und informiert die weggewiesene Person über geeignete Beratungs- und Therapieangebote. Erscheint diese nicht zur Einvernahme, ist aufgrund der Aktenlage zu entscheiden. Fallen Vormundschaftsmassnahmen in Betracht, bringt der Verhörrichter die Wegweisung der zuständigen Vormundschaftsbehörde unverzüglich zur Kenntnis.

³ Der Verhörrichter informiert die gefährdete Person umgehend über den Inhalt und die Dauer der Wegweisungsverfügung, über die Folgen von deren Missachtung durch die weggewiesene Person, über geeignete Beratungsstellen und über die rechtlichen Möglichkeiten, insbesondere über die Möglichkeit der Anrufung des Zivilrichters.

⁴ Einer allfälligen Beschwerde gegen die Entscheidung des Verhörrichters (Art. 86^d StPO) betreffend die Wegweisungsmassnahmen kommt keine aufschiebende Wirkung zu.

Art. 57^c (neu)

Verlängerung
der Wegwei-
sung und des
Zutrittsverbotes

¹ Ersucht die gefährdete Person vor Ablauf der vom Verhörrichter angesetzten Wegweisungsdauer, längstens jedoch innert fünf Tagen nach Zustellung der Wegweisungsverfügung des Verhörrichters, auf dem zivilrechtlichen Weg um Anordnung von Schutzmassnahmen nach den Artikeln 28 ff., 137 oder 175 ff. ZGB, verlängert sich die Wegweisung und das Zutrittsverbot bis zum zivilrichterlichen Entscheid, längstens jedoch um zehn Tage.

² Der Zivilrichter teilt den Betroffenen und dem Verhörrichter unverzüglich den Eingang des Gesuches und die Verlängerung der Wegweisung mit.

³ Die Fristen berechnen sich nach Artikel 118 der kantonalen Zivilprozessordnung. Artikel 118 gilt nicht für die Dauer der Wegweisung und des Zutrittsverbotes.

II.

Diese Aenderung tritt am 1. Juli 2005 in Kraft.

§ 15 Antrag betreffend genereller Einführung der Einheitsgemeinde

Die Vorlage im Ueberblick

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag eines Bürgers betreffend genereller Einführung der Einheitsgemeinde auf die Landsgemeinde 2006 zu verschieben. Der Memorialsantrag verlangt einen Vorentscheid der Landsgemeinde über die Einführung der Einheitsgemeinde in allen Gemeinden des Kantons mit Integration der Tagwen, aber ohne Kirchgemeinden. Die Einheitsgemeinde ist dadurch gekennzeichnet, dass auf ein und demselben Territorium nur noch eine kommunale Körperschaft besteht, die Ortsgemeinde. Schulgemeinde, Fürsorgegemeinde und Tagwen gibt es nicht mehr, diese sind in die Ortsgemeinde eingegliedert.

Im März 2003 beschloss der Regierungsrat, die Gemeindestrukturen zu optimieren. Dabei wollte er bei diesem Prozess eine aktive Rolle spielen, die Veränderungen in der Gemeindestruktur also nicht mehr einfach den Gemeinden überlassen. Ein breit abgestütztes Projektteam ist an der Arbeit und wird dem Regierungsrat im Verlaufe des Jahres 2005 eine Vorlage zuhanden der Landsgemeinde 2006 unterbreiten. Diese wird somit einen Entscheid darüber fällen, wie die Gemeindestrukturen verändert werden sollen. Ueber den Zwischenstand der Projektarbeiten wurde die Oeffentlichkeit im Dezember 2004 orientiert.

Der Landrat empfiehlt der Landsgemeinde, die Behandlung des Memorialsantrages auf die Landsgemeinde des kommenden Jahres zu verschieben.

1. Memorialsantrag

Ein Bürger reichte am 15. Mai 2003 folgenden Memorialsantrag ein:

«Die Landsgemeinde 2004 soll im Sinne eines Vorentscheides den Regierungsrat bzw. den Landrat beauftragen, der Landsgemeinde 2005 eine Vorlage zu unterbreiten, welche die Einführung der Einheitsgemeinde in allen Gemeinden des Kantons mit Integration der Tagwen – aber ohne Kirchgemeinden – zum Ziel hat. Die Umsetzung der Einheitsgemeinde soll auf Beginn der Legislaturperiode 2006/2010 erfolgen.»

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag in seiner Sitzung vom 25. Juni 2003 als rechtlich zulässig und erheblich.

2. Stellungnahme

Der Memorialsantrag wurde im Zusammenhang mit der Vorlage über die «Gegenseitige Unterstützungspflicht innerhalb der Gemeinden» eingereicht, welche an der Landsgemeinde 2003 angenommen worden war. Er verlangt einen Vorentscheid der Landsgemeinde über die Einführung der Einheitsgemeinde in allen Gemeinden des Kantons mit Integration der Tagwen, aber ohne Kirchgemeinden. Mit dem Vorentscheid würde die Landsgemeinde Regierungsrat und Landrat beauftragen, der darauf folgenden Landsgemeinde eine Vorlage zu unterbreiten, welche die notwendigen Aenderungen der Kantonsverfassung und der einschlägigen Gesetze enthält. – Damit handelt es sich beim Memorialsantrag um einen Antrag in der Form der allgemeinen Anregung im Sinne von Artikel 58 Absatz 3 Kantonsverfassung.

Die Einheitsgemeinde ist dadurch gekennzeichnet, dass auf ein und demselben Territorium nur noch eine kommunale Körperschaft besteht, die Ortsgemeinde. Schulgemeinde, Fürsorgegemeinde und Tagwen gibt es nicht mehr, diese sind in die Ortsgemeinde eingegliedert.

Im März 2003 beschloss der Regierungsrat, die Gemeindestrukturen zu optimieren. Dabei wollte er bei diesem Prozess eine aktive Rolle spielen, die Veränderungen in der Gemeindestruktur nicht mehr einfach den Gemeinden überlassen. Er erarbeitete ein Strategiepapier und ein Konzept «Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus». An der Landsgemeinde 2006 soll die Projektierungsphase mit Grundsatzentscheiden zu den wesentlichen Fragen (Form des Zusammenschlusses, einbezogene Gemeinwesen usw.) abgeschlossen werden. Nach der Landsgemeinde 2006 wäre dann die Umsetzung in Angriff zu nehmen. Der Landrat stimmte im Grundsatz diesem Vorgehen im Dezember 2003 zu. Danach setzte der Regierungsrat ein Projektteam ein, in dem alle interessierten Kreise, namentlich alle Arten von Gemeinden (Ortsgemeinden, Schulgemeinden, Fürsorgegemeinden, Tagwen) vertreten sind. Das Projektteam ist unter der Aufsicht einer regierungsrätlichen Steuergruppe an der Arbeit und wird dem Regierungsrat im Verlaufe des Jahres 2005 eine Vorlage zuhanden der Landsgemeinde 2006 unterbreiten. Diese wird aufgrund der von Regierung und Landrat in Auftrag gegebenen Arbeiten einen Entscheid darüber fällen, wie die Gemeindestrukturen verändert werden sollen. Ueber den Zwischenstand wurde die Oeffentlichkeit durch den Regierungsrat im Dezember 2004 orientiert.

Die Landsgemeinde 2006 wird also die entscheidende Weiche stellen. In dieser Situation wäre es falsch, den Memorialsantrag, der die generelle Einführung der Einheitsgemeinde im ganzen Kanton (27 Einheitsgemeinden) verlangt, an der Landsgemeinde 2005 materiell zu behandeln. Würde der Memorialsantrag abgelehnt, so wäre die Landsgemeinde 2006 frei, über das erarbeitete Modell zu entscheiden. Würde er angenommen, wären die Projektarbeiten sofort einzustellen, weil sie in eine andere Richtung weisen. Fällt dagegen der Entscheid über den Memorialsantrag ebenfalls an der Landsgemeinde 2006, so können die Stimmberechtigten zwischen Projekt und Memorialsantrag entscheiden, und sie haben somit eine Wahlmöglichkeit. Zudem wäre es denkbar, dass bei einer materiellen Behandlung des Memorialsantrages an der Landsgemeinde 2005 der Antrag gestellt würde, der Entscheid sei ein Jahr auszusetzen und auf 2006 zu verschieben. In einem Gespräch mit dem Leiter des Projektteams erklärte sich der Antragsteller mit der Verschiebung auf die Landsgemeinde 2006 einverstanden.

3. Beratung der Vorlage im Landrat

Eine landrätliche Kommission unter dem Vorsitz von Landrat Martin Landolt, Näfels, befasste sich mit dem Verschiebungsantrag. Sie liess sich über den Stand des Projektes Gemeindestrukturreform orientieren. Das etappierte Vorgehen mit vorerst sieben Schulgemeinden, denen die Ortsgemeinden später folgen sollen, war für die Kommission nachvollziehbar. Dieses pragmatische Vorgehen berge aber auch Schwächen und Risiken. Insbesondere in Bezug auf bereits bestehende und demnächst zu bildende Einheitsgemeinden machte es das Durchlaufen einer ziemlich komplizierten Schlaufe notwendig. Zudem könne das Ziel nur dann erreicht werden, wenn die Ortsgemeinden auch tatsächlich der Spur folgen, welche die Schulgemeinden legen würden. Es wäre deshalb auch denkbar, an der Landsgemeinde 2006 eine Vorlage zu unterbreiten, die direkt auf die Lösung mit sieben starken Einheitsgemeinden ziele. Bei einer Wahl zwischen dem pragmatischen Vorgehen des Regierungsrates mit sieben Schulgemeinden oder dem mutigeren Vorgehen mit sieben Einheitsgemeinden würde die Kommission die letztere Variante bevorzugen. Für Gemeinden, die bereits Reformen umgesetzt haben oder sich zur Zeit damit befassen, sei es wichtig zu wissen, dass die Bildung von Schulgemeinden eine Etappe auf dem Weg zum Ziel darstelle. – Die Kommission erkannte ebenfalls keine derart grosse Dringlichkeit, die eine Abstimmung über den Memorialsantrag schon an der Landsgemeinde 2005 erfordern würde; sie unterstützt daher den Verschiebungsantrag.

Im Landrat bestand mit der Kommission annähernd Einigkeit, der Landsgemeinde eine Verschiebung auf das nächste Jahr zu beantragen. Ein Antrag, das Geschäft an der Landsgemeinde 2005 materiell zu behandeln, wurde mit nur einer Gegenstimme abgelehnt. Während die Kommission jedoch für die laufenden Projektarbeiten eine stärkere Betonung des anzustrebenden Zieles (sieben starke Einheitsgemeinden) forderte, rieten andere Landräte zu mehr Behutsamkeit; wichtig sei eine gründliche Vorbereitung, innerhalb derer eine gute Kommunikation und ein echter Dialog Platz finden müssten. Die Arbeit der Projektgruppe solle nicht durch einen voreiligen Positionsbezug eingeschränkt werden. Materiell über die Gemeindestrukturreform befinden werde die Landsgemeinde 2006 anhand eines modulartigen Konzeptes, welches alle Elemente der zukünftigen Gemeindeorganisation inklusive der Struktur der Ortsgemeinden enthalte. Deren fundierte Vorbereitung benötige aber noch Zeit bis zur Landsgemeinde 2006.

4. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag eines Bürgers betreffend generelle Einführung der Einheitsgemeinde auf die Landsgemeinde 2006 zu verschieben.

Unerheblich erklärte Memorialsanträge

A. «Keine Wahlen mehr ohne offenes Diskussionspodium»

Am 21. September 2004 reichte eine Bürgerin unter dem Titel «Keine Wahlen mehr ohne offenes Diskussionspodium» nachstehenden Memorialsantrag ein:

«Die Landsgemeinde-Regelung sei so zu verändern, dass auch für die Wahlen der Richter und Magistraten das Rednerpult geöffnet wird um freie Meinungsäusserung dafür und dagegen aus der Bevölkerung zu ermöglichen und eine allgemeine öffentliche Diskussion stattfindet. Das bedeutet natürlich auch, dass es im Normalfall keine in Globo-(Bestätigungs-)Wahlen mehr geben kann.

Begründung

Es ist wünschenswert, dass sich die Bevölkerung über die Erfahrungen mit der Arbeitsweise der zur Wahl Vorgeschlagenen auch in aller Öffentlichkeit äussern kann, da dies intern nicht ins Gewicht fällt. Dadurch ergibt sich ein gewisser Druck, dass nicht sorgfältig Arbeitende eventuell abgewählt werden könnten und damit eine Qualitätssteigerung und Verbesserung in der Auswahl stattfindet.

Im aktuellen Zustand ist weder die Qualität der Arbeit ein Wahl- und Beförderungsgrund, noch werden Pfuscher bestraft und abgewählt, da betroffenen Bürgern keine Gelegenheit geboten wird, ihre Erfahrungen kund zu tun. Der Bürger ist der Souverän und soll auch zu den Wahlvorschlägen direkt mitreden können.»

B. «Obligatorische Haftung für Beamten(+Richter)pfusch und -kriminalität»

Am 11. November 2004 reichte eine Bürgerin unter dem Titel «Obligatorische Haftung für Beamten(+Richter)pfusch und -kriminalität» nachstehenden Memorialsantrag ein:

«In die Verfassung sei eine automatische Haftung für behördliches Fehlverhalten aufzunehmen, indem der Staat unbeding für seine Beamten haftet. Sie können auch mit Lohnabzügen beigezogen werden, wenn ihr Verschulden Amtsverletzungen sind.

Trotz Sparrmassnahmen oder gerade deshalb sei im Gesetz als obligatorisch zu regeln, dass automatisch für Verzögerungen, Umtriebe und Fehlbehandlung durch Behörden die verursachten Nachteile problemlos und sofort entschädigt werden, ohne teures formelles Hin und Her mit Gerichts-Hick-Hack und Zeitverlust.

Begründung

Eine Staats- und persönliche Haftpflicht soll den Pfusch und Amtsmissbrauch eindämmen. Da der Staat keine Unkosten will, wird er seine Aufsichtspflichten dann auch wahrnehmen.

Andererseits wird sich ein Staatsangestellter eher bemühen, seine Aufgaben gegenüber dem Bürger gut zu erfüllen. Bestimmt werden so Ungerechtigkeiten und Skandalfälle unterbunden und die ewigen Klagen von Bürgern dürften abnehmen, wenn nicht ganz verschwinden.

Die Verantwortung gegenüber dem Bürger wird wieder wahrgenommen.»

Zuständigkeit Landsgemeinde

Gemäss Artikel 59 Absatz 2 der Kantonsverfassung entscheidet der Landrat über die rechtliche Zulässigkeit der Memorialsanträge und über deren Erheblichkeit; die zulässigen Anträge sind erheblich, wenn sie wenigstens zehn Stimmen auf sich vereinigen.

In seinen Sitzungen vom 8. Dezember 2004 und vom 16. Februar 2005 erklärte der Landrat die beiden Memorialsanträge als rechtlich zulässig. Bei der Erheblicherklärung erzielten sie indessen nicht die erforderlichen zehn Stimmen. Demgemäss sind sie in Anwendung von Artikel 62 Absatz 2 der Kantonsverfassung ohne Stellungnahme im Memorial aufzuführen.

Nach Artikel 65 Absatz 4 der Kantonsverfassung tritt die Landsgemeinde auf einen vom Landrat nicht erheblich erklärten Memorialsantrag nur auf besonderen Antrag hin ein; die Landsgemeinde kann in diesem Fall die Ablehnung oder die Behandlung auf das folgende Jahr beschliessen.