

MEMORIAL FÜR DIE LANDSGEMEINDE DES KANTONS GLARUS **2012**

Vom Landrat beraten in den Sitzungen vom
26. Oktober, 23. November, 7. und 21. Dezember 2011,
11. und 25. Januar und 15. Februar 2012

Beilagen

Übersicht der Jahresrechnung 2011 und des Budgets
für das Jahr 2012
Bericht zur Jahresrechnung 2011
Rechnungen der Fonds und Stiftungen
Rechnungen der Versicherungskassen
Rechnung der Glarnersach
Rechnung der Glarner Kantonalbank

Inhaltsverzeichnis	Seite
§ 1 Eröffnung der Landsgemeinde	3
§ 2 Wahlen (Landammann, Landesstatthalter, Mitglied Obergericht, Verwaltungsgericht und Kantonsgericht)	3
§ 3 Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2013	3
§ 4 Memorialsantrag «Wiedereinführung der unentgeltlichen Bestattung für Einwohner des Kantons Glarus»	3
§ 5 Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (Immobiliarsachenrecht)	7
§ 6 Ausbau öffentlicher Verkehr ab Sommer 2014 – Glarner Sprinter stündlich (jährlicher Rahmenkredit von 6,97 Mio. Fr.)	14
§ 7 Beitritt zum Tarifverbund Ostwind	29
§ 8 Gesetz über die Ausbildungs- und Schulgeldbeiträge (Stipendiengesetz)	36
§ 9 Gesetz über den Bevölkerungsschutz	50
§ 10 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung	66
§ 11 Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus	71
§ 12 Gesetz über die öffentlichen Ruhetage (Ruhetagsgesetz)	76
§ 13 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Familienzulagen	85
§ 14 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten	87
§ 15 Umsetzung neues Kindes- und Erwachsenenschutzrecht	
A. Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus	
B. Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege	
C. Änderung des Gesetzes über das Gesundheitswesen	
D. Terminologische Anpassung in diversen Erlassen	104
§ 16 Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe	
A. Einführung Sozialinspektion, weiterer Anpassungsbedarf	
B. Einführung Schulsozialarbeit	
C. Anpassung von Rechtserlassen	133
§ 17 A. Einführungsgesetz zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz	
B. Änderung des Gesetzes über das Gesundheitswesen	147

§ 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

(Landammann, Landesstatthalter, Mitglied Obergericht, Verwaltungsgericht und Kantonsgericht)

Die Landsgemeinde hat für eine Amtsdauer von zwei Jahren aus dem Kreis der Mitglieder des Regierungsrates den Landammann und den Landesstatthalter zu wählen.

Es reichten Hermann Figi, Schwanden/Glarus Süd, den Rücktritt aus dem Obergericht, Monika Beck, Niederurnen/Glarus Nord, den aus dem Verwaltungsgericht und Andrea R. Trümpy, Glarus, den aus dem Kantonsgericht auf Ende Juni 2012 ein. – Die Landsgemeinde hat somit die entsprechenden Ersatzwahlen für den Rest der Amtsdauer 2010/2014 vorzunehmen.

Nach erfolgter Wahl findet die Vereidigung der Gewählten statt.

§ 3 Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2013

Das Budget für das laufende Jahr sagt in der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss von 2,8 Millionen Franken voraus; um dieses knapp akzeptable Ergebnis zu erreichen sind aber 3,5 Millionen Franken an Reserven aufzulösen. Die Investitionsrechnung nennt Nettoinvestitionen von 17,5 Millionen Franken und Abschreibungen von 19,7 Millionen Franken. Der Finanzierungsfehlbetrag werde 3,8 Millionen Franken betragen und der Selbstfinanzierungsgrad 78 Prozent erreichen. – Das Budget enthält aufgrund düsterer Prognosen und entsprechenden Weisungen keinen Anteil – 2010 betrug er noch annähernd 8,25 Millionen Franken – am Reingewinn der Nationalbank. Inzwischen wird jedoch ein Gewinnanteil von 3,3 Millionen Franken in Aussicht gestellt. Trifft dies ein, ergibt sich eine «rote Null», da trotzdem auf Rücklagen zurückzugreifen sein wird.

Der Finanz- und Aufgabenplan 2013–2016 sieht in der Erfolgsrechnung 2013 einen Aufwandüberschuss von fast 4,5 Millionen Franken und einen Selbstfinanzierungsgrad von ungenügenden 69 Prozent vor.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 131 Absatz 2 des Steuergesetzes, den Steuerfuss für das Jahr 2013 auf 54 Prozent der einfachen Steuer sowie den Bausteuerzuschlag auf 2 Prozent der einfachen Staatssteuer und 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer festzusetzen. Der Bausteuerzuschlag ist zweckgebunden wie folgt zu verwenden:

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

§ 4 Memorialsantrag «Wiedereinführung der unentgeltlichen Bestattung für Einwohner des Kantons Glarus»

Die Vorlage im Überblick

Bestattungen waren im Kanton Glarus bis 2003 unentgeltlich. Der Kanton übernahm die direkten Kosten der Bestattung. Zulasten der Gemeinden gingen die indirekten Kosten (Friedhofverwaltung, Anlage und Unterhalt des Friedhofs, Anschaffung Geräte und Werkzeuge), die sie seit 2004 den Nachlassenschaften weiterverrechnen können. Der Memorialsantrag fordert die Wiedereinführung der Unentgeltlichkeit, weil die Überwälzung der Kosten auf die Hinterbliebenen einem Verlust der Glarner Eigenart und Volkskultur gleichkomme. Es solle für den ganzen Kanton eine einheitliche Regelung gelten.

Die Gemeinden sind für die Bestattung aller im Kanton wohnhaft gewesenen Personen oder für die auf ihrem Gebiet aufgefundenen Leichen zuständig. Eine Bestattung in würdevollem Rahmen und Gleichbehandlung aller Verstorbenen ist im Grundsatz gewährleistet. Kann die Nachlassenschaft die Bestattungskosten nachweislich nicht übernehmen, kommt die Gemeinde dafür auf. Den unterschiedlichen

Vermögens- und Einkommensverhältnissen wird somit sinnvoll Rechnung getragen. War früher die standardisierte Bestattung akzeptiert, wird heutzutage Individualität beim Abschiednehmen immer wichtiger (Särge, Grabsteine, Zeremoniell).

Regierungs- und Landrat lehnen den Memorialsantrag auch aus finanzpolitischen Überlegungen ab. Die Wiedereinführung der unentgeltlichen Bestattung brächte den Gemeinden Mehrkosten von über 700000 Franken. 2004 gelangte der Landrat im Zuge der Sparmassnahmen nach eingehender Prüfung zum Schluss, die Aufhebung der Erbschaftssteuer rechtfertige das Überwälzen der Bestattungskosten auf die Nachlassenschaften. 2007 bis 2011 wurden zusätzliche Steuerentlastungen gewährt, die zu erheblichen Mindereinnahmen der öffentlichen Hand und zur Entlastung der Steuerpflichtigen führten. Mit der neuen Pflegefinanzierung trägt weitgehend der Staat die Pflegekosten, was die Betroffenen in den letzten Lebensjahren finanziell erheblich entlastet. Davon profitieren letztlich die Angehörigen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag eines Bürgers zur Wiedereinführung der unentgeltlichen Bestattung abzulehnen.

1. Ausgangslage

1.1. Memorialsantrag

Am 4. November 2010 reichte ein Bürger den folgenden Memorialsantrag ein:

«Ich beantrage der Landsgemeinde 2011 die Wiedereinführung der unentgeltlichen Bestattung für Einwohner des Kantons Glarus.

Begründung:

1. Was als soziale Errungenschaft vor vielen Jahren im Kanton Glarus eingeführt worden war, die Ordnung, dass Glarnerinnen und Glarner unentgeltlich bestattet werden, ist (leider) im Zuge rigoroser Sparmassnahmen und Sanierungsbemühungen des Finanzhaushaltes vor einigen Jahren aufgehoben worden. Damals sprachen finanzielle Engpässe und Verlegenheiten dafür, an allen Ecken und Enden Ausgaben zu verringern, Kosten einzusparen und neue Einnahmen zu generieren.
2. Trotz eines gewissen Verständnisses für diese Bemühungen muss die Überwälzung der Kosten auf die Hinterbliebenen als ein Verlust unserer kulturellen Eigenart und unserer Volkskultur gewertet werden. Die Unentgeltlichkeit der Bestattung war ein Ausdruck der Gleichbehandlung von Reich und Arm und des Respekts gegenüber dem verstorbenen Mitbürger oder der verstorbenen Mitbürgerin und ist als Haltung ein ideeller Wert, der eigentlich nicht in Franken und Rappen ausgedrückt werden kann. Der Respekt vor den Mitlandleuten, wie der Name sagt, den «Mit-Landleuten», die ein Teil unseres Glarnervolkes waren, ihrer Lebtag Steuern zahlten und Bürgerpflichten erfüllten und am Gesellschaftsleben Anteil nahmen oder zu diesem konstruktiv beitrugen, drückte sich in der Haltung aus, für die letzte Ruhestätte, die «letzte Behausung», der eigenen Mitlandleute wenigstens finanziell aufzukommen oder bestimmte Leistungen zu erbringen.
3. Die politische Kultur des Glarnerlandes hat einen hohen Stellenwert und drückt sich in der Pflege der Landsgemeinde als höchster Instanz und in der Pflege der gemeinsamen Näfeler Fahrt aus, ja, sie unterscheidet sich dadurch von allen anderen Schweizerischen Kantonen als hohes Gut. Volk, Landsgemeinde, Landrat und Regierungsrat haben diese Traditionen mit grosser Sorgfalt gepflegt. Ein Volk ist auch daran zu messen, wie es mit seinen Toten umgeht. Aus dieser Sicht, aus Pietät und als Ausdruck der Verbundenheit des Kantons Glarus mit jedem einzelnen Bürger, mit jeder einzelnen Bürgerin, ist die Geste der unentgeltlichen Bestattung eine Anteilnahme am Schicksal aller.
4. In der Bundesverfassung Artikel 8 Absatz 1 ist festgelegt: «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.» – Im Sterben und im Tode sind alle Menschen gleich. Der Abschied eines Menschen ist mehr als nur ein administrativer Akt und Bestandteil der Statistik. Jede Glarnerin und jeder Glarner, der durch den Tod aus vertrauter Umgebung und aus dem Kreise seiner Angehörigen, Nachbarn, Arbeitskollegen und Mitmenschen im Quartier, im Dorf oder Kanton ausscheidet, hinterlässt eine Lücke und Veränderung der Gesellschaft. Der Staat kann durch die unentgeltliche Bestattung ausdrücken, dass jeder Bürger, jede Bürgerin, als Individuum Wertschätzung erfahren darf.

Noch gibt es viele Kantone und Gemeinden ausserhalb des Kantons Glarus, die diese Wertschätzung als Selbstverständlichkeit betrachten und die unentgeltliche Bestattung geregelt haben. Im Sinne der Gleichbehandlung sollte durch die Landsgemeinde eine einheitliche Regelung für den ganzen Kanton und nicht für die drei Gemeinden Süd, Mitte und Nord separat getroffen werden. Das ist der Grund, weshalb ich den Antrag auf Wiedereinführung der unentgeltlichen Bestattung als Memorialsantrag einreiche.»

Der Landrat erklärte den Antrag am 22. Dezember 2010 als rechtlich zulässig und erheblich.

1.2. Rückblick

Der Kanton hatte bis 2003 die direkten Bestattungskosten von im Kanton wohnhaft gewesenen oder tot aufgefundenen Personen getragen. Zulasten der Gemeinden gingen die indirekten Kosten wie Friedhofverwaltung, Friedhofanlage und deren allgemeiner Unterhalt. Der Kanton zog sich 2004 aus der Mitfinanzierung zurück. Die Verordnung über das Bestattungswesen wurde gemäss Landratsbeschluss zu Gunsten dieser Sparmassnahme geändert. Die Gemeinden wurden ermächtigt, die Kosten für das Bestattungswesen an die

Nachlassenschaften weiterzuerrechnen, ausser diese seien zur Kostentragung nachweislich nicht in der Lage. – Der Memorialsantrag fordert die Wiedereinführung der unentgeltlichen Bestattung, weil die Überwälzung der Kosten auf die Hinterbliebenen einem Verlust der Glarner Eigenart und Volkskultur gleichkomme. Im Sinne der Gleichbehandlung habe für den ganzen Kanton eine einheitliche Regelung zu gelten.

2. Rahmenbedingungen

2.1. Rechtliches

Das Gesetz über das Gesundheitswesen bezeichnet die Gemeinden als für das Bestattungswesen zuständig. Die Ausführungsbestimmungen finden sich in der Verordnung dazu. Die Bestattung aller im Zeitpunkt des Ablebens im Kanton wohnhafter Personen sowie der auf Kantonsgebiet aufgefundenen Leichen wird durch die Gemeinderäte angeordnet, denen auch die Aufsicht über die Friedhöfe obliegt.

2.2. Kosten

Die durchschnittlichen Kosten für eine Erdbestattung betragen rund 2000, jene für eine Urnenbestattung 1400 Franken. Darin enthalten sind Friedhofverwaltung, Sarg, Leichentransport, Grabgebühren, Entschädigung Bestattungsfunktionäre, Benützung Leichenhalle. Die Bestattungs- und Friedhofkosten (ohne Unterhalt Friedhöfe) betragen je nach Gemeinde und Anzahl Todesfälle 160 000 bis 320 000 Franken/Jahr; in allen drei Gemeinden insgesamt 720 000 Franken. Als Nettoaufwand – nach Abzug der den Nachlassenschaften verrechneten Kosten – verbleiben zulasten jeder Gemeinde jährlich je rund 50 000 Franken (exkl. Unterhalt Friedhöfe).

Erlassen werden die Bestattungskosten in der Regel bei Erbausschlagungen sowie Bestattungen von Kindern und Jugendlichen (im Kanton fünf bis zehn Fälle jährlich). Da die Bestattungskosten in einigen Fällen erlassen werden, wird dem Anliegen des Antragstellers teilweise bereits Rechnung getragen.

3. Finanzielle Auswirkungen

Immer mehr Aufgaben werden an das Staatswesen delegiert, dem aber Forderungen nach sinkenden Steuern und Gebühren gegenüberstehen. Dieses Missverhältnis weist einen Zusammenhang zum Memorialsantrag auf: Er bürdete dem Gemeinwesen zusätzliche Kosten auf, obschon gerade in Bereichen, die in Bezug zum Memorialsantrag stehen, erhebliche finanzielle Entlastungen erfolgten.

3.1. Befreiung Ehegatten und Nachkommen von der Erbschaftssteuer

Seit 1993 sind Ehegattinnen und Ehegatten und seit 2001 die (direkten) Nachkommen nicht mehr erbschaftssteuerpflichtig. Die Erbschafts- und Schenkungssteuern unterlagen zwar immer Schwankungen, doch werden die vor 1993 eingegangenen Erträge bei weitem nicht mehr erreicht; sie gingen seit 2001 jährlich je um durchschnittlich 2,7, seit 1993 gar um je 5,8 Millionen Franken zurück.

3.2. Pflegefinanzierung

Gemäss Krankenversicherungsgesetz dürfen den Bewohnerinnen und Bewohnern eines Pflegeheims resp. Klientinnen und Klienten ambulanter Pflegeleistungen nur noch maximal 20 Prozent des vom Bundesrat festgesetzten Pflegebeitrages angelastet werden; bis 2010 hatten sie die gesamte Restfinanzierung der durch die Krankenversicherung nicht gedeckten Pflegekosten zu tragen. Nun müssen die Gemeinden die Restfinanzierung übernehmen. Für 2011 werden ihnen Mehrkosten von 7,5 Millionen Franken vorausgesagt, was Heimbewohnerinnen und -bewohner resp. die privaten Haushalte erheblich entlastet.

4. Vergleich mit anderen Kantonen

In Zürich und den Ostschweizer Kantonen (GL, SH, AR, AI, SG, GR, TG) liegt die Zuständigkeit für das Bestattungswesen bei den Gemeinden (resp. in AI bei den Bezirken). Sonst bestehen verschiedene Regelungen. Die Hälfte der Kantone kennt die unentgeltliche Bestattung, wobei deren Inhalt aber äusserst unterschiedlich ist; in drei Kantonen kennen die Gemeinden Finanzierungsregelungen, die von Unentgeltlichkeit bis zu vollständiger Verrechnung reichen.

5. Stellungnahme Regierungsrat

Gemäss Memorialsantrag drückt Unentgeltlichkeit Gleichbehandlung von Reich und Arm und Respekt gegenüber dem verstorbenen Mitglied der Gesellschaft aus. Die geltende Verordnung hält Rechtsgleichheit ein; die Gemeinden ordnen die Bestattung aller im Zeitpunkt des Ablebens im Kanton wohnhaften Personen sowie der in ihrem Gebiet aufgefundenen Leichen an. Eine Bestattung in würdevollem Rahmen ist gewährleistet. Kann eine Nachlassenschaft die Bestattungskosten nachweislich nicht übernehmen, kommt die Gemeinde dafür auf. Den unterschiedlichen Vermögens- und Einkommensverhältnissen wird damit sinnvoll Rechnung getragen, was bei Gebührenfreiheit nicht zuträfe.

Auch das Bestattungswesen unterliegt dem gesellschaftlichen Trend nach Individualität. Normmasse, Vorgaben zu Särgen, Grabsteinen und Materialien entsprechen nicht mehr den Bedürfnissen der Nachlassenschaften. Wurde früher eine auf öffentlichen Vorgaben beruhende Bestattung akzeptiert, wird nun Individualität auch beim Abschiednehmen gefordert. Die sinkende Zahl an anzufertigenden Normsärgen, die Vielfalt an Grabsteinen oder an Zeremonievarianten zeugen davon. Vorgaben für die Bestattung – ist sie denn unentgeltlich – schaffen zu müssen, erwiese sich vermutlich weniger als rechtliche denn als gesellschaftliche Frage.

Die unentgeltliche Bestattung wurde wegen der schwierigen finanziellen Lage von Kanton und Gemeinden und zugunsten einer differenzierten Lösung abgeschafft. Wäre sie wieder einzuführen, entstünden den Gemeinden Jahresmehrkosten von schätzungsweise über 700 000 Franken.

Der Memorialsantrag ist auch aus grundsätzlichen finanzpolitischen Überlegungen abzulehnen. Die 2002 bis 2006 umgesetzten Sparmassnahmen stabilisierten die finanzielle Lage der öffentlichen Hand wieder. Die Finanzsituation von Kanton und Gemeinden ist aber noch wie vor zu beachten. Die Handlungsfähigkeit des Staates kann nur mit konsequenter Ausgabendisziplin und zuweilen mit Hilfe einschneidender Veränderungen erhalten werden. 2004 gelangte der Landrat nach eingehender Prüfung zum Schluss, die Aufhebung der Erbschaftssteuer rechtfertige das Überwälzen der Bestattungskosten auf die Nachlassenschaften. Hinzu kommen die Steuerentlastungen von 2007 bis 2011, die der öffentlichen Hand erhebliche Mindereinnahmen, den Steuerpflichtigen hingegen Erleichterungen bringen.

Es scheint vertretbar, der Nachlassenschaft die verhältnismässig geringen Bestattungskosten für den Ehepartner, die Ehepartnerin und / oder den Vater, die Mutter aufzuerlegen. Vor allem auch, weil der Staat auf die Erbschaftssteuer verzichtet und die Pflegekosten weitgehend finanziert, was die Betroffenen in den letzten Lebensjahren massiv entlastete, wovon letztlich deren Angehörige profitieren.

6. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Gesundheit und Soziales unter dem Vorsitz von Landrat Franz Landolt, Näfels/Glarus Nord, befasste sich mit dem Memorialsantrag. Sie äusserte Verständnis für Beweggründe und Anliegen des Antragstellers. Trotzdem empfahl sie den Memorialsantrag einstimmig zur Ablehnung, da die geltende Regelung eine würdevolle Bestattung gewährleiste und, wenn eine Nachlassenschaft die Bestattungskosten nachweislich nicht zu tragen vermöge, die Gemeinde dafür aufkomme. In den vergangenen Jahren seien zudem die Nachkommen (Befreiung der Ehegatten und Nachkommen von der Erbschaftssteuer) und pflegebedürftige und / oder betagte Personen (neue Pflegefinanzierung im Langzeitbereich, in der Akut- und Übergangspflege) finanziell spürbar entlastet worden. Es sei daher vertretbar, die verhältnismässig geringen Bestattungskosten den Nachlassenschaften aufzuerlegen.

Der Landrat schloss sich der Argumentation von Regierungsrat und vorberatender Kommission an. Er beschloss einstimmig, der Landsgemeinde die Vorlage in ablehnendem Sinne zu unterbreiten.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Wiedereinführung der unentgeltlichen Bestattung für Einwohner des Kantons Glarus» abzulehnen.

§ 5 Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (Immobiliarsachenrecht)

Die Vorlage im Überblick

Die Änderung des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB) setzt die Revision des Zivilgesetzbuches von 2009 um – die grösste Teilrevision des Immobiliarsachen- und Grundbuchrechts seit dem Inkrafttreten des Zivilgesetzbuches im Jahr 1912. Kernstück bildet die Einführung des papierlosen elektronischen Schuldbriefs, welche die Geschäftstätigkeit für Geldinstitute und Kundschaft im Kreditwesen vereinfacht. Die kosten- und platzintensive Schuldbriefverwaltung und das Verlustrisiko mit dem Versand von Papiersschuldbriefen fallen weg. Der Landrat setzte die Revision auf dem Dringlichkeitsweg bereits per 1. Januar 2012 in Kraft.

Weitere Anpassungen sind:

- öffentliche Beurkundung aller vertraglich vereinbarten Grundpfandrechte und Dienstbarkeiten;*
- Ausbau zu elektronischem Bodeninformationssystem, elektronischen Grundbuchauszügen, elektronischem Geschäftsverkehr;*
- Bauhandwerkerpfandrecht: Eintragungsfrist vier Monate, Regelung Auftragserteilung von Drittpersonen;*
- Bereinigung aller Dienstbarkeiten, Vormerkungen, Anmerkungen bei Teilung und Vereinigung von Grundstücken;*
- Eintragungspflicht von öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen und gesetzlichen Grundpfandrechten;*
- Aufhebung Bestimmungen zu Gült, zu amtlicher Schätzung, zur Belastungsgrenze, zur Kündbarkeit von Schuldbriefen;*
- Anpassung Bestimmungen zu Pfandrechten, zur Anmerkung öffentlich-rechtlicher Eigentumsvorschriften.*

Die Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs war bis Anfang 2012 nicht möglich; es bedarf dazu grösserer (auch technischer) Vorarbeiten von Bund und Kantonen. Der Regierungsrat wird deshalb ermächtigt, das elektronische Grundbuch einzuführen.

Der Landrat setzte die unbestritten gebliebene Vorlage gestützt auf Artikel 89 Buchstabe f der Kantonsverfassung auf dem Dringlichkeitsweg vorzeitig auf den 1. Januar 2012 in Kraft und unterbreitet sie der Landsgemeinde zur nachträglichen Zustimmung.

1. Ausgangslage

Das Bundesparlament verabschiedete im Dezember 2009 die Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB). Der Bundesrat erliess dazu im September 2011 die eidgenössische Grundbuchverordnung (GBV). Das revidierte ZGB und die neue GBV, die grösste Teilrevision des Immobiliarsachen- und Grundbuchrechts seit dem Inkrafttreten des Zivilgesetzbuches im Jahr 1912, traten am 1. Januar 2012 in Kraft.

Die Revision verbessert die Rahmenbedingungen im Immobiliarsachenrecht. Kernstück bildet die Einführung des papierlosen Registerschuldbriefes als Alternative zum Papiersschuldbrief, welche die Geschäftstätigkeit im Kreditwesen für Geldinstitute und Kundschaft vereinfacht. Die kosten- und platzintensive Schuldbriefverwaltung und das Verlustrisiko mit dem Versand von Papiersschuldbriefen fallen weg. Es ist mit zahlreichen Anträgen auf Umwandlung von Papier- in Registerschuldbriefen zu rechnen. – Neu bedürfen sämtliche Rechtsgeschäfte auf Errichtung von Grundpfandrechten und Dienstbarkeiten aller Art der öffentlichen Beurkundung; das Grundbuch wird zu einem zeitgemässen Bodeninformationssystem.

Das EG ZGB ist dem geänderten Bundesrecht anzupassen. Eine Überarbeitung weiterer überholter Bestimmungen im Immobiliarsachen- und Grundbuchrecht war aus zeitlichen Gründen nicht möglich, da am 1. Januar 2012 die kantonale Gesetzgebung angepasst sein muss.

2. Revisionspunkte

2.1. Bundesebene

Die Änderungen umfassen insbesondere:

- Einführung papierloser Schuldbrief;
- Ausdehnung Pflicht zur öffentlichen Beurkundung auf alle rechtsgeschäftlich begründeten Grundpfandrechte und auf alle Dienstbarkeiten;
- neue Bestimmungen zu elektronischen Grundbuchauszügen (nArt. 32 Abs. 4 GBV) sowie zum elektronischen Geschäftsverkehr im Grundbuchbereich;
- Änderung Bauhandwerkerpfandrechte;
- Vorschriften zur Bereinigung aller Dienstbarkeiten, Vormerkungen und Anmerkungen bei Teilung und Vereinigung von Grundstücken;
- Einführung Pflicht zur Eintragung von öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen und gesetzlichen Grundpfandrechten;
- Aufhebung Bestimmungen zur Gült;
- Aufhebung allfälliger kantonaler Bestimmungen über amtliche Schätzung, Belastungsgrenze und Kündigung bei Schuldbriefen (nArt. 843 f. ZGB).

Nach wie vor kann der Schuldbrief auch als Papiersschuldbrief ausgestellt werden. Neu ist es aber möglich, ihn als Registerschuldbrief, als reines Registerpfandrecht, auszugestalten (als Namens- oder als Eigentümerschuldbrief), was die kosten- und platzintensive Schuldbriefverwaltung erübrigt und die Gefahr des Wertpapierverlusts sowie irrtümlicher «Entkräftungen» mit entsprechenden Kostenfolgen (z.B. durch Lochung des Schuldbriefes) bannt. Das neue Recht privilegiert den Registerschuldbrief, indem es eine erleichterte Formvorschrift für die Umwandlung vorsieht, sofern der Papiersschuldbrief vor dem 1. Januar 2012 errichtet wurde.

Die Pflicht zur öffentlichen Beurkundung wird auf alle rechtsgeschäftlich begründeten Grundpfandrechte und auf alle Dienstbarkeiten ausgedehnt, also auch auf die Errichtung von Eigentümerschuldbriefen und Eigentümerdienstbarkeiten. Zudem wird für die Anmerkung öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen sowie für die gesetzlichen Grundpfandrechte des kantonalen Rechts eine Eintragungspflicht verlangt. Sehen die Kantone weiterhin vor, dass gesetzliche Grundpfandrechte ohne Eintragung entstehen, sind deren Wirkungen gegenüber gutgläubigen Dritten stark eingeschränkt. Sie können ein griffiges Instrumentarium zur Bereinigung bedeutungslos gewordener Einträge einführen und das Grundbuch zu einem zeitgemässen Bodeninformationssystem ausbauen. Viele Bestimmungen der neuen GBV gelten dem elektronischen Rechtsverkehr; die Kantone sind jedoch frei, ihn einzuführen.

Die Frist zur Eintragung von Bauhandwerkerpfandrechten wurde von drei auf vier Monate verlängert, die Erteilung eines Arbeitsauftrages durch Drittpersonen ausdrücklich geregelt und der Schutz des Bauhandwerks bei Grundstücken des Verwaltungsvermögens verstärkt. Da dies Bundesrecht abschliessend regelt, braucht es dazu keine kantonalen Bestimmungen mehr. Der Bund hob die wirtschaftlich bedeutungslos gebliebene Gült (Art. 847–853 ZGB) auf; dies erfordert die Aufhebung bzw. Anpassung der entsprechenden kantonalen Bestimmungen. Die kantonalen Gesetzgebungskompetenzen betreffend Schätzung und Kündigung von Grundpfandrechten (Art. 843, 844 Abs. 2 ZGB) werden aufgehoben; die kantonalen Bestimmungen dazu ebenfalls.

2.2. Verhältnis zur Geoinformationsgesetzgebung

Der Bund sieht einen Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) vor. Dieser soll, ergänzt durch das Grundbuch als aktuelles Bodeninformationssystem, die öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen umfassend zeigen. Im Grundbuch angemerkt werden öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen, die ein einzelnes oder wenige Grundstücke betreffen und die Gegenstand eines Einzelaktes (z.B. individuell-konkrete Verfügung) sind. Ergeben sich für einen bestimmten Perimeter hingegen öffentlich-rechtliche Beschränkungen aus Allgemeinverfügung oder Erlassen (z.B. Gemeindebaureglement), so sind sie im ÖREB-Kataster einzutragen.

Der ÖREB-Kataster wird in zwei Etappen eingeführt. Der Aufbau beginnt am 1. Januar 2012 mit einem Pilotprojekt in ausgewählten Kantonen. Die restlichen Kantone werden zwei Jahre später starten. 2015 soll der Kataster in einigen Pilotkantonen eingeführt sein. Der Vollbetrieb wird spätestens am 1. Januar 2020 eingeführt. Dieses Projekt wirkt sich auf den Kanton Glarus noch nicht aus.

2.3. Anpassungsbedarf

2.3.1. Gesetzliche Grundpfandrechte

Das EG ZGB führt zahlreiche gesetzliche Grundpfandrechte auf, die ohne Eintragung im Grundbuch entstehen (unmittelbare Pfandrechte; Art. 227) und solche, auf deren Errichtung ein Anspruch besteht und die mit der Eintragung im Grundbuch entstehen (mittelbare Pfandrechte; Art. 227^a). Gesetzliche, aber nicht im Grundbuch eingetragene Pfandrechte, lassen die tatsächliche Belastung des Grundstücks aus dem Grundbuch

nicht vollständig erkennen. Dies bricht die Publizitätswirkung des Grundbuchs; der gute Glaube Dritter bleibt schutzlos. Das revidierte ZGB verankert nun den Grundsatz, dass die gesetzlichen Pfandrechte des kantonalen Rechts erst mit der Eintragung ins Grundbuch entstehen (nArt. 836 Abs. 1). Die Eintragung ist für diese gesetzlichen Pfandrechte demnach konstitutiv.

Gesetzliche, nach kantonalem Recht ohne Eintragung entstehende Pfandrechte von über 1000 Franken können einem gutgläubigen, sich auf das Grundbuch verlassenden Dritten nicht mehr entgegengehalten werden, wenn sie nicht binnen vier Monaten nach Fälligkeit der zugrunde liegenden Forderung, spätestens jedoch binnen zweier Jahre seit der Entstehung der Forderung im Grundbuch eingetragen werden (nArt. 836 Abs. 2). Da gesetzliche Pfandrechte bis 1000 Franken ausgenommen sind, wird der gute Glaube bei Pfandbeträgen unter 1000 Franken nicht geschützt. Laut Übergangsrecht können vor dem Inkrafttreten der Revision entstandene, nicht eingetragene gesetzliche Pfandrechte des kantonalen Rechts sich auf das Grundbuch verlassenden Dritten noch während zehn Jahren nach dem Inkrafttreten entgegengehalten werden (nArt. 44 Abs. 3 SchlT ZGB). Die Regelung, nach der das Pfandrecht ohne Eintragung im Grundbuch entsteht, hat sich grundsätzlich bewährt (Art. 227 EG ZGB). Viele gesetzliche Pfandrechte haben im Verhältnis zum Grundstückswert eine so geringe Pfandsomme, dass sich der Eintragungsaufwand für ein gesetzliches Pfandrecht kaum lohnt. Die gesetzlichen unmittelbaren Pfandrechte bis 1000 Franken bestehen aufgrund des Bundesrechts weiterhin ohne Eintragung und können ohne Grundbucheintragung gutgläubigen Dritten entgegengehalten werden. Artikel 227 ist jedoch zu ergänzen. Dabei wird – obwohl dies gemäss Bundesrecht (nArt. 836 Abs. 3 ZGB) zulässig wäre – auf einschränkendere Bestimmungen verzichtet.

Für die gesetzlichen Pfandrechte des kantonalen Rechts (Art. 227^a EG ZGB), welche erst mit Eintragung in das Grundbuch rechtswirksam werden – und somit dem Grundsatz des ZGB entsprechen (nArt. 836 Abs. 1) –, hat die Regelung unverändert zu bleiben. Lediglich die Frist ist von sechs auf vier Monate zu verkürzen.

Alle gesetzlichen Pfandrechte des kantonalen Rechts gehen allen andern eingetragenen Pfandrechten vor, und sie haben untereinander den gleichen Anspruch auf Befriedigung aus dem Pfand. Ausgenommen davon bleibt das gesetzliche Pfandrecht zugunsten des Kantons für Rückerstattung von Kantonsbeiträgen an bauliche Massnahmen wegen Zweckentfremdung (Art. 39 Sozialhilfegesetz), welches nach den bestehenden Pfandrechten steht.

Die Kantone können für gesetzliche Pfandrechte die gleiche Darstellung wie für vertragliche Pfandrechte vorsehen (nArt. 118 Abs. 3 GBV). Dabei geht es einzig um die Darstellung, nicht um den Verwertungsrang. Die gesetzlichen Pfandrechte sollen im Grundbuch, wie die vertraglichen, im laufenden Rang dargestellt werden. Dies dient der Übersichtlichkeit, hat jedoch keinen Einfluss bei der Verwertung.

2.3.2. Anmerkungen

Die öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen sind zwingend im Grundbuch anzumerken, wenn sie folgende Rechtsgebiete betreffen (nArt. 129 GBV):

- Natur-, Heimat- und Umweltschutz, mit Ausnahme der Altlasten und der belasteten Standorte;
- Wasserrecht und Wasserbau;
- Strassenbau und Strassenpolizei;
- Förderung des Wohnungsbaus;
- Förderung der Land- und Forstwirtschaft;
- amtliche Vermessung;
- Baugesetzgebung;
- Enteignungsrecht.

Die Kantone können Anmerkungen aus weiteren Rechtsgebieten vorsehen (nArt. 129 Abs. 3 ZGB). Sie haben eine Liste über alle Anmerkungstatbestände der kantonalen Gesetzgebung zu erstellen und diese dem Eidgenössischen Amt für Grundbuch- und Bodenrecht zuzustellen (Art. 129 Abs. 4 GBV). Da die Anmerkung keinen direkten Einfluss auf die Rechte der Betroffenen hat, soll der Regierungsrat weitere Anmerkungstatbestände festlegen können.

2.3.3. Bereinigung

Sofern in einem Gebiet auf einer Mehrzahl von Grundstücken materiell bedeutungslose Dienstbarkeiten, Vormerkungen oder Anmerkungen lasten und im Grundbuch eingetragen sind, aber nicht mehr mit den tatsächlichen Verhältnissen übereinstimmen, verliert das Grundbuch seine Bedeutung als Teil eines modernen Bodeninformationssystems. Nach geltendem Recht können derartige Verhältnisse nur bezogen auf jedes einzelne Grundstück bereinigt werden, was umständlich ist und oft scheitert, da einzelne Berechtigte aus Prinzip keiner Löschung zustimmen. Das öffentliche Bereinigungsverfahren gibt den Kantonen die Kompetenz, ein effizienteres Bereinigungsverfahren einzuführen, das gleichwohl Gewähr für die Einhaltung der verfassungsmässigen Garantien bietet (nArt. 976c ZGB). Da im Kanton kein Bedarf an flächendeckender Bereinigung besteht, wird auf eine entsprechende kantonale Bestimmung verzichtet. Bereinigungen sind im Einzelfall mit Zustimmung des Grundeigentümers vorzunehmen.

2.3.4. Elektronischer Geschäftsverkehr

Die als Folge der Revision des Immobiliarsachenrechts erneuerte Grundbuchverordnung enthält zahlreiche Bestimmungen zum elektronischen Rechtsverkehr. Die Kantone werden im ZGB (nArt. 55a SchlT) ermächtigt, in ihrem Beurkundungsrecht Urkundspersonen elektronische Ausfertigungen der von ihnen errichteten öffentlichen Urkunden (Ausnahme: Urschrift) sowie elektronische Beglaubigungen von Kopien oder Unterschriften zu erlauben. Weiter können sie elektronischen Geschäftsverkehr zulassen (nArt. 39 GBV) oder elektronische Auszüge aus dem Papiergrundbuch anbieten (nArt. 32 Abs. 4 GBV), also ob:

- die Urkundspersonen des Kantons elektronische Ausfertigungen der von ihnen errichteten öffentlichen Urkunden errichten dürfen;
- sie die Echtheit von Unterschriften elektronisch beglaubigen dürfen;
- der elektronische Geschäftsverkehr im Grundbuchwesen eingeführt und elektronische Auszüge angeboten werden sollen.

Der Entwicklung hin zur elektronischen öffentlichen Beurkundung und Beglaubigung wird sich der Kanton weder verschliessen wollen noch können. Die Umsetzung bedarf jedoch grösserer (auch technischer) Vorarbeiten. Der Bund erliess bereits einen Entwurf für die Verordnung über die elektronische öffentliche Beurkundung, verabschiedete ihn allerdings noch nicht. Die Einführung zusammen mit dem neuen Immobiliarsachenrecht ist nicht möglich, und im EG ZGB sind noch keine Gesetzesänderungen für öffentliche Beurkundung und Beglaubigung vorzunehmen.

Das Einführen des elektronischen Geschäftsverkehrs und das Anbieten von elektronischen Auszügen setzen aber seriöse Vorarbeiten voraus und benötigen Zeit, weshalb dies zusammen mit dem neuen Immobiliarsachenrecht per 1. Januar 2012 nicht möglich ist. Da es sich um technische Vorschriften handelt, soll der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen erlassen; ins EG ZGB ist dafür bloss die Delegationsnorm aufzunehmen.

Der Landrat änderte zudem die kantonale Grundbuchverordnung. Seit 1. Januar 2012 wird auf die Publikation der Eigentumsübertragungen im Amtsblatt verzichtet, nachdem sie seit 2005 nicht mehr obligatorisch ist und viele Kantone ebenfalls darauf verzichten.

3. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen im EG ZGB

Artikel 141, 189 und Titel I.; Redaktionelles

«Rechtsgeschäft» statt «Vertrag» (nArt. 779a ZGB); unter dem Titel Verweis auch auf den neuen Artikel 740a ZGB, der Dienstbarkeiten bei mehreren Berechtigten regelt.

Artikel 227; unmittelbare (ohne Eintragung) gesetzliche Grundpfandrechte

Es werden die unmittelbaren (ohne Eintragung) gesetzlichen Grundpfandrechte geregelt. Die Kantone können Gläubigern für Forderungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem belasteten Grundstück stehen, einen Anspruch auf ein gesetzliches Pfandrecht einräumen (nArt. 836 Abs. 1 ZGB). Gesetzliche Pfandrechte des kantonalen Rechts, die dem Gläubiger einen Anspruch auf das Pfandrecht einräumen, entstehen *mit* der Eintragung ins Grundbuch (nArt. 836 ZGB). Die Grundbucheintragung ist damit *konstitutiv*. Pfandrechte, welche nach kantonalem Recht *ohne* Eintragung ins Grundbuch entstehen, können gutgläubigen Dritten nur entgegengehalten werden, wenn sie innert Frist ins Grundbuch eingetragen werden (nArt. 836 Abs. 2 ZGB). Von dieser Regelung ausgenommen sind gesetzliche Pfandrechte bis 1000 Franken; diese können ohne Eintragung einem gutgläubigen Dritten weiterhin entgegengehalten werden. – Die Frist von vier Monaten nach Fälligkeit bzw. zwei Jahren seit Entstehung ist vom Bundesrecht vorgegeben; die Kantone können die Regelung weiter einschränken.

Artikel 227^a Absatz 2; Mittelbare gesetzliche Grundpfandrechte

Die mittelbaren gesetzlichen Grundpfandrechte, welche bloss einen Anspruch auf das Pfandrecht einräumen und mit der Eintragung ins Grundbuch entstehen, werden geregelt (nArt. 836 Abs. 1 ZGB). Die Eintragung ist konstitutiv. Das Pfandrecht entsteht erst mit der Eintragung, wobei ein Anspruch auf dessen Errichtung nur besteht, wenn es innert vier Monaten angemeldet wird; die Frist ist entsprechend zu verkürzen (nArt. 836 Abs. 2 ZGB).

Artikel 228; Kündbarkeit, Rang der Pfandrechte

Zur Aufhebung des alten Artikels. – Der Kanton stellte einschränkendere Bestimmungen über die Kündbarkeit von Schuldbriefen auf. Diese Kompetenz ist aufgehoben. Die Kündigung kann nun auf Ende eines jeden Monats erfolgen, sofern nichts anderes vereinbart wurde, nicht mehr nur auf die üblichen Zinstage (nArt. 847 ZGB).

Zur Neuregelung. – Nach wie vor regeln die Kantone den Rang. Die gesetzlichen Grundpfandrechte (Art. 227 und 227^a) gehen allen andern eingetragenen Pfandrechten vor, mit Ausnahme des gesetzlichen Pfandrechtes für die Rückerstattung von Kantonsbeiträgen an bauliche Massnahmen wegen Zweckentfremdung (Art. 39

Sozialhilfegesetz) im Nachrang zu bestehenden Grundpfandrechten (Art. 227 Abs. 1 Ziff. 3). Untereinander haben mehrere an einem Grundstück bestehende gesetzliche Grundpfandrechte den gleichen Anspruch auf Befriedigung aus dem Pfand, auch wenn sie von verschiedenem Datum sind. Die Reihenfolge der gesetzlichen Grundpfandrechte anderen Grundpfandrechten gegenüber (Art. 228 Abs. 1) und auch untereinander (Art. 228 Abs. 2) ist geklärt.

Artikel 229; Aufhebung Gült

Die Vorschrift zur amtlichen Schätzung für die Errichtung einer Gült ist nach deren Aufhebung (aArt. 848 ZGB) hinfällig geworden.

Artikel 235^a neu; Ausführungsbestimmungen zur Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs und Auszügen durch Regierungsrat

Die Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs sowie das Anbieten von elektronischen Auszügen aus dem Papiergrundbuch ist den Kantonen freigestellt (nArt. 32 Abs. 4 ZGB, nArt. 39 GBV). Da es sich um technische Vorschriften handelt, soll der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen dazu erlassen.

Artikel 236; Disziplinarmassnahmen

Disziplinarmassnahmen des kantonalen oder kommunalen Personalrechts gelten auch für Grundbuchverwalter. Die bundesrechtliche Regelung erübrigte sich, weshalb der Verweis (auf Art. 957 ZGB) zu streichen ist.

Artikel 239^b neu; weitere Anmerkungstatbestände

Eigentumsbeschränkungen sind zwingend im Grundbuch anzumerken, sofern sie die in der GBV benannten Gebiete betreffen (nArtikel 129 GBV, vgl. Ziff. 2.3.2.). In den anderen Bereichen ist die Anmerkung nicht vorgeschrieben. Der Kanton kann jedoch die zwingende Anmerkung für öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen aus weiteren Rechtsgebieten vorsehen (nArt. 129 Abs. 3 GBV). Darüber hat er eine Liste zu erstellen und dem Eidgenössischen Grundbuchamt zu übermitteln (nArt. 129 Abs. 4 GBV).

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Einführung des papierlosen Registerschuldbriefs entspricht einem Bedürfnis, insbesondere der Banken und Versicherungen: Der Verwaltungsaufwand ist erheblich geringer und das Verlustrisiko entfällt. Da deshalb mit zahlreichen Anträgen auf Umwandlung von Papier- in Registerschuldbriefe zu rechnen ist, wird beim Grundbuchamt erheblicher, nicht abschätzbarer Mehraufwand entstehen, der jedoch zu entsprechenden Mehreinnahmen führen wird; im Grundbuch des Kantons Glarus sind über 22000 Papierschuldbriefe eingetragen.

Hingegen werden Informatisierung des Grundbuchs (z.B. elektronischer Rechtsverkehr) und Einführung des elektronischen Registerschuldbriefes durch Software-Anpassungen des elektronischen Grundbuchs Terris erhebliche, nicht zu benennende Kosten verursachen. Zu betonen ist aber, dass es sich um den Nachvollzug von Bundesrecht handelt, das umgesetzt werden muss.

5. Inkrafttreten

Die Teilrevision des ZGB und die Totalrevision der GBV traten am 1. Januar 2012 in Kraft. Deshalb hatte der Landrat die Teilrevision des EG ZGB als kantonaler Nachvollzug auf dieses Datum hin in Kraft zu setzen; die Regelung gilt bis zum Entscheid der Landsgemeinde (Art. 89 Bst. f KV).

6. Beratung der Vorlage im Landrat

Die Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Präsidium von Landrat Fridolin Hunold, Glarus, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten war unbestritten. Die Revision auf Bundesebene verbessert die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Immobiliarsachenrecht. Kernstück ist, dass der Schuldbrief nicht mehr auf Papier erstellt werden muss, sondern als Alternative der papierlose Registerschuldbrief eingeführt wird (nArt. 843 ZGB). Die Auswirkungen auf die kantonale Gesetzgebung sind gering, da dieser Vollzug von Bundesrecht vor allem redaktionelle Anpassungen bedingt. Folgende Änderungen hob die Kommission hervor:

- Der Regierungsrat entscheidet, ob und inwieweit der elektronische Geschäftsverkehr im Grundbuchwesen eingeführt wird.
- Löschungen im Grundbuch werden, um einen Anreiz dafür zu schaffen, gebührenfrei.
- Eigentumsübertragungen an Grundstücken werden nicht mehr im Amtsblatt publiziert (Aufhebung der Verordnung über die Veröffentlichung der Eigentumsübertragungen von Grundstücken).

In der Detailberatung beantragte die Kommission redaktionelle Anpassungen, die der besseren Verständlichkeit dienen und die Reihenfolge der gesetzlichen Pfandrechte klärte. Nach kurzer Diskussion übernahm sie die Kompetenzdelegation zur Einführung des elektronischen Grundbuchs an den Regierungsrat.

Im Landrat war Eintreten völlig unbestritten; der Landrat folgte zudem stillschweigend den Änderungsvorschlägen seiner Kommission.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung, welche der Landrat gestützt auf Artikel 89 Buchstabe f der Kantonsverfassung bereits auf den 1. Januar 2012 in Kraft setzte, definitiv zuzustimmen:

Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I.

Das Gesetz vom 7. Mai 1911 über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus wird wie folgt geändert:

Art. 141 Abs. 1

¹ Alle liegenden Gründe zu Berg und Tal sollen einander halben Fried geben. Es sind demnach alle gemeinschaftlichen Friedmauern, Friedhäge und Friedgräben, sofern nicht durch Urteil, Rechtsgeschäft oder unvordenkliche Übung etwas anderes festgestellt ist, von beiden Anstössern je zur Hälfte zu erstellen und zu unterhalten.

Art. 189 Abs. 1

¹ Die Wuhrpflicht und der Schutz der Ufer an Flüssen, Bächen und Runsen liegt auf dem Grundeigentum, und zwar, wenn nicht durch Rechtsgeschäft oder Spruch zuständiger Behörden etwas anderes festgesetzt ist, zunächst auf denjenigen Liegenschaften und Bauwerken, welche unmittelbar an jene Gewässer anstossen.

Verweis unter I. Inhalt der Grunddienstbarkeiten:

(Art. 738–740a ZGB)

Art. 227

¹ Ein gesetzliches Grundpfandrecht besteht ohne Eintragung in das Grundbuch (vgl. Art. 836 ZGB):

1. zugunsten der kantonalen Gebäude- und Kulturschadenversicherung für die von den Eigentümern geschuldeten zwei letzten zur Zeit der Konkursöffnung oder des Pfandverwertungsbegehrens verfallenen Prämien und für die Prämie des laufenden Jahres;
2. zugunsten des Kantons und der Gemeinden auf den im Kanton Glarus liegenden Grundstücken für die Staats-, die Grundstückgewinn-, die Erbschafts- und Schenkungssteuer, die kantonale Bausteuer und die Gemeindesteuern sowie für die Kosten der ersatzweisen Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes nach dem Raumentwicklungs- und Baugesetz;
3. zugunsten des Kantons für die Rückerstattung von Kantonsbeiträgen an bauliche Massnahmen gemäss Artikel 39 des Sozialhilfegesetzes wegen Zweckentfremdung.

² Nicht im Grundbuch eingetragene, gesetzliche Grundpfandrechte von über 1000 Franken, die nicht binnen vier Monaten nach der Fälligkeit der zugrunde liegenden Forderung, spätestens jedoch binnen zweier Jahre seit der Entstehung der Forderung in das Grundbuch eingetragen werden, können nach Ablauf der Eintragsfrist Dritten, die sich in gutem Glauben auf das Grundbuch verlassen, nicht mehr entgegengehalten werden.

Art. 227^a Abs. 2

² Die Eintragung des Pfandrechtes muss spätestens vier Monate nach der Fälligkeit des Beitrages erfolgen.

Art. 228

¹ Die gesetzlichen Pfandrechte nach den Artikeln 227 und 227^a gehen mit Ausnahme derjenigen nach Artikel 227 Absatz 1 Ziffer 3 allen andern eingetragenen Pfandrechten vor.

² Untereinander gehen die gesetzlichen Pfandrechte nach Artikel 227 Absatz 1 Ziffer 1 den übrigen gesetzlichen Pfandrechten vor. Die gesetzlichen Pfandrechte nach den Artikeln 227 Absatz 1 Ziffer 2 und 227^a stehen untereinander im gleichen Rang und haben den gleichen Anspruch auf Befriedigung aus dem Pfand.

Art. 229

Aufgehoben.

Art. 235^a (neu)

Der Regierungsrat regelt in einer Verordnung, ob und inwieweit:

1. elektronische Auszüge aus dem Papiergrundbuch, Tagebuch, den Hilfsregistern und den Belegen angeboten werden;
2. der elektronische Geschäftsverkehr angeboten wird.

Art. 236

Das vom Regierungsrat bezeichnete Departement ist die kantonale Aufsichtsbehörde über das Grundbuchamt. Es unterstellt dessen Geschäftsführung einer regelmässigen Aufsicht und Prüfung, trifft die nötigen Massnahmen zur Beseitigung von Missständen und ahndet Amtspflichtverletzungen der Angestellten des Grundbuchamtes.

Art. 239^b (neu)

¹ Der Regierungsrat wird ermächtigt weitere Anmerkungstatbestände gestützt auf Artikel 129 der eidgenössischen Verordnung betreffend das Grundbuch zu erlassen.

² Er erstellt eine Liste mit allen Anmerkungstatbeständen und teilt sie dem Bund mit.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2012 in Kraft.

§ 6 Ausbau öffentlicher Verkehr ab Sommer 2014 – Glarner Sprinter stündlich (jährlicher Rahmenkredit von 6,97 Mio. Fr.)

Die Vorlage im Überblick

Für den Betrieb des öffentlichen Verkehrs (öV) wird ab 2014 ein jährlicher Rahmenkredit von 6,97 Millionen Franken beantragt. Der um rund 1 Millionen Franken erhöhte Kredit ermöglicht einen Angebotsausbau bei Bahn und Bus.

Kernstücke der Erweiterung des Bahnangebotes sind die Verdichtung des GlarnerSprinters auf einen Stundentakt und dessen Verlängerung über Schwanden hinaus nach Linthal. Zusammen mit der Regio-Verbindung Schwanden–Rapperswil wird zwischen Ziegelbrücke und Schwanden bis etwa 20 Uhr ein annähernder Halbstundentakt erreicht (Bahnszenario B).

Dieses halbstündliche Angebot schafft auch für das Busangebot bessere Voraussetzungen. Die Variante «Voll» (grundsätzlich Stundentakt, Halbstundentakt zu den Hauptverkehrszeiten) vermehrt das Angebot und verbessert die Anschlussqualität erheblich. Auf Basis eines einheitlichen Takts werden alle Linien systematisch geführt.

Auf den oft gewünschten IC-(InterCity)Halt in Ziegelbrücke muss verzichtet werden.

Auf einen Halt des GlarnerSprinters in Bilten ist zu verzichten, weil sich sonst schlechtere Anschlüsse in Ziegelbrücke und Glarus sowie jährliche Mehrkosten von 693000 Franken ergäben. Eine Shuttle-Verbindung zwischen Ziegelbrücke und Siebnen-Wangen mit Halt an allen Stationen macht die Nachteile des wegfallenden Halbstundentakts der S2 zwar nicht wett, doch ermöglicht sie weiterhin eine halbstündliche Verbindung nach Zürich, wenn auch zum Teil mit Umsteigen in Siebnen-Wangen.

Beibehaltung der Verbindung Schwändi–Glarus samt Angebotserweiterung ist wegen den eher schwachen Frequenzen nicht sinnvoll, doch gibt der lückenlose Stundentakt mit schlanken Bahnanschlüssen in Schwanden adäquaten Ersatz und der Rahmenkredit dem Regierungsrat Handlungsspielraum.

Die Einzelheiten des öV-Angebots ab 2014 werden nach der Landsgemeinde durch den Regierungsrat bestimmt. Für die Zeit zwischen Dezember 2013 (Inbetriebnahme S-Bahn St.Gallen) bis zum Fahrplanwechsel im Sommer 2014 wird ein Übergangsangebot bereitgestellt, das insbesondere für die Verbindung von Mühlehorn zum übrigen Glarnerland zweckmässige Lösungen enthält.

Der Landrat diskutierte kontrovers. Einerseits wurden Ausbauwünsche geäussert (Halt in Bilten, Busverbindung Schwändi–Glarus), andererseits die Busvariante «Light» vorgeschlagen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, ab 2014 das Bahnangebot Szenario B und eine optimierte Busvariante «Voll» zu realisieren und dafür einen jährlichen Rahmenkredit von 6,97 Millionen Franken zu gewähren.

1. Ausgangslage

1.1. Angebot GlarnerSprinter

Der Landrat stimmte 2003 dem Bahnprojekt «GlarnerSprinter», dem Halbstundentakt von Ziegelbrücke bis Schwanden mit Taktlücken sowie den damit zusammenhängenden Anpassungen der Buskonzepte zu. Seit Ende 2004 etablierte sich der GlarnerSprinter als Erfolgsprodukt des öV. Er verkehrt von Montag bis Freitag alle zwei Stunden, d.h. je siebenmal zwischen Zürich und Schwanden und umgekehrt – an den Wochenenden je zweimal zwischen Zürich und Linthal und zurück.

1.2. Richtplan Sachbereich Verkehr

Grundlage für die Weiterentwicklung des Verkehrssystems auf Kantonsgebiet bilden das Mobilitätskonzept 2006 und der darauf abgestimmte Richtplan «Sachbereich Verkehr». Der Richtplan behandelt das Verkehrssystem als Ganzes. Es geht nicht nur um Infrastrukturprojekte, sondern auch um den Betrieb bestehender Anlagen und Systeme. ÖV, motorisierter Individualverkehr und Langsamverkehr werden gleichwertig behandelt. Sie können nicht aufgeteilt werden, da die öffentlichen Strassen von allen Verkehrsträgern genutzt werden. Die Grundlagen zur Verbesserung und Erweiterung des Angebots sind im Richtplan formuliert: zwölf Massnahmen für die Mobilität aus öV, Strasseninfrastruktur, Langsamverkehr und Organisatorisches bilden die Ziele. Die Richtungsweisenden Festlegungen sind:

Öffentliches Verkehrsangebot

- Der öV wird weiterhin gefördert. Ziel ist, längerfristig einen grösseren Anteil am Gesamtverkehr mit dem öV abzuwickeln. Im Rahmen der vorgesehenen Richtplanmassnahmen wird mit einer Verdoppelung der Fahrgastzahlen innert zehn Jahren gerechnet.
- Kanton und Gemeinden achten bei Planung und Realisierung von neuen öffentlichen Bauten und Anlagen auf eine gute Erschliessung mit dem öV.

Bahnlinie von Ziegelbrücke bis Linthal bleibt Rückgrat des öV

- Das Bahnangebot wird gezielt verbessert; das Konzept «GlarnerSprinter» wird erweitert und sobald als möglich auf einen Stundentakt ausgebaut.
- Das Zugsangebot des GlarnerSprinters wird ergänzt durch Regionalzüge. Ziel ist ein integraler Halbstundentakt mit schlanken Anschlüssen in Ziegelbrücke.

Kontinuierliche Optimierung Bus-System

- Das Busangebot wird gezielt ausgebaut; Ziel ist ein Angebot mit Anschlüssen an alle Züge, sofern die Nachfrage besteht.

Massvoller Ausbau des öV in Randstunden und an Wochenenden

- Das öV-Angebot an Wochenenden und in den Randstunden wird entsprechend den Bedürfnissen punktuell ausgebaut.
- Für Rand- und Nachtstunden stehen auch private Taxi-Anbieter zur Verfügung.

1.3. Memorialsanträge an der Landsgemeinde 2011

Der Memorialsantrag «Glarner öV mit integralem Halbstundentakt und Anschluss in Ziegelbrücke ans überregionale Bahnnetz» wollte mit der Einführung des Halbstundentakts eine Massnahme des Kantonalen Richtplans – Sachbereich Verkehr vorweg nehmen und im Gesetz festschreiben. Der Antrag wurde wie der Memorialsantrag «Schaffung eines Fonds für Investitionen im öffentlichen Verkehr» abgelehnt.

2. öV-Konzept 2014

2.1. Allgemeines

2.1.1. Mittelfristige Angebotsplanung ab Fahrplan Sommer 2014

Ziegelbrücke–Glarus–Schwanden. – Die 4. Teilergänzung S-Bahn Zürich und die damit verbundene Inbetriebnahme der Durchmesserlinie Zürich HB–Oerlikon ermöglichen die stündliche Führung des GlarnerSprinters. Zusammen mit der bisherigen Regio-Verbindung Rapperswil–Ziegelbrücke–Glarus–Schwanden–Linthal kann zwischen Ziegelbrücke und Schwanden ein Halbstundentakt angeboten werden.

Schwanden–Linthal. – Die Bahninfrastruktur lässt einen Halbstundentakt auf der Schiene ohne bauliche Massnahmen (Kreuzungsstelle z.B. in Luchsingen) nicht zu; ein Halbstundentakt ist nur alternierend Bahn/Strasse (Bus) möglich.

Schwanden–Elm und Schwanden–Schwändi bzw. Sool sowie Mühlehorn–Obstalden–Filzbach–Näfels–Mollis. – Ein Halbstundentakt ist grundsätzlich möglich.

Mühlehorn–Ziegelbrücke. – Der Einspurabschnitt Mühlehorn–Tiefenwinkel schränkt den Fahrplan Ziegelbrücke–Sargans einschneidend ein. Neben dem Fernverkehr (IC- und Interregio[IR]-Verbindungen, Eurocity[EC]-Verbindungen nach Österreich) nutzen auch Güter- und Regionalzüge das einzige Gleis. Dies verunmöglicht zwischen Ziegelbrücke und Sargans halbstündlich Regionalzüge an allen Stationen halten zu lassen. Für Mühlehorn kann weiterhin nur eine stündliche Verbindung nach Ziegelbrücke bzw. nach Sargans angeboten werden. Nach Glarus ist der Weg über den Kerenzerberg zu wählen, da der Eckanschluss in Ziegelbrücke nicht möglich ist.

Bilten–Ziegelbrücke. – Auf diesem Abschnitt besteht der Halbstundentakt auf der Schiene mit der S2, in Ziegelbrücke gibt es aber meist keine Anschlüsse. Bilten ist zudem stündlich über eine Busverbindung nach Ziegelbrücke bzw. mit Umsteigen in Niederurnen nach Näfels–Mollis verbunden. Für den Fahrplan 2014 ist eine neue Lösung zu finden, da die S2-Verbindungen nur noch stündlich und in leicht geänderter Fahrlage angeboten werden.

2.1.2. Randbedingungen

Randbedingungen sind Massnahmen der 4. Teilergänzung S-Bahn Zürich am linken Zürichseeufer und der S-Bahn St.Gallen (Einführung auf Dezember 2013), die fahrplantechnischen Fixpunkte der stündlichen IR-Verbindungen zwischen Zürich und Chur, des GlarnerSprinters zwischen Zürich und Schwanden/Linthal sowie der Regio-Verbindungen zwischen Rapperswil und Ziegelbrücke und zwischen Ziegelbrücke und Linthal.

Der stündliche GlarnerSprinter mit Halt und Kreuzung in Ziegelbrücke zur Minute 30 ermöglicht ab Sommer 2014 für das Glarnerland halbstündliche Schnellverbindungen vom Glarnerland nach Zürich.

Der Regionalzug Sargans–Ziegelbrücke wendet wie bisher in Ziegelbrücke zur Minute 00; ab Dezember 2013 wird er beschleunigt (Zwischenhalte nur noch in Unterterzen, Walenstadt und Flums); er hält in Mühlehorn nicht mehr.

Ein neuer Regionalzug (S4) Sargans–Ziegelbrücke–Uznach–St. Gallen mit Halt und Kreuzung in Ziegelbrücke zur Minute 30 ermöglicht ab Dezember 2013 für das Glarnerland halbstündliche Regionalzugsverbindungen ab Ziegelbrücke Richtung Sargans und Uznach. Er hält unter anderem in Mühlehorn, das damit neu zur halben Stunde an den Knoten Ziegelbrücke angebunden wird. Der Eckanschluss in Ziegelbrücke von der S4 Walensee ins Glarnerland und umgekehrt ist nicht möglich, weshalb das Anbinden von Mühlehorn über den Kerenzerberg nach Näfels-Mollis erfolgen muss.

Die S2 Zürich–Ziegelbrücke wird ab Sommer 2014 nur noch stündlich in Schübelbach-Buttikon, Reichenburg und Bilten halten können. Als Ersatzangebot für die wegfallende S2 ist ein Bahnshuttle oder ein Bus, welcher in Siebnen-Wangen die S2 abnimmt und alle Unterwegsstationen bedient, in Prüfung. Der Kantonsrat Schwyz genehmigte am 23. November 2011 ein Kreditbegehren mit dem Ziel, einen Bahnshuttlebetrieb von Siebnen-Wangen nach Ziegelbrücke per Fahrplanwechsel Sommer 2014 als kurzfristige Massnahme bis etwa 2025 anzubieten. Zudem werden bei der Busplanung in der Linthebene die Schnittstellen zwischen den Kantonen Schwyz, St. Gallen und Glarus geprüft (Reichenburg–Bilten–Schänis–Ziegelbrücke/Näfels). – Die Gemeinden der Obermarch bevorzugen den Bahnshuttle. Ein Ersatzangebot mit Bus bis Ziegelbrücke/Näfels müsste ins Gesamtkonzept integriert werden.

Für die Zeit zwischen Dezember 2013 (Umsetzung S-Bahn St. Gallen) bis zum ausserordentlichen Fahrplanwechsel im Juni 2014 ist insbesondere für die Verbindungen zwischen Mühlehorn und dem Glarnerland ein Übergangsangebot bereitzustellen.

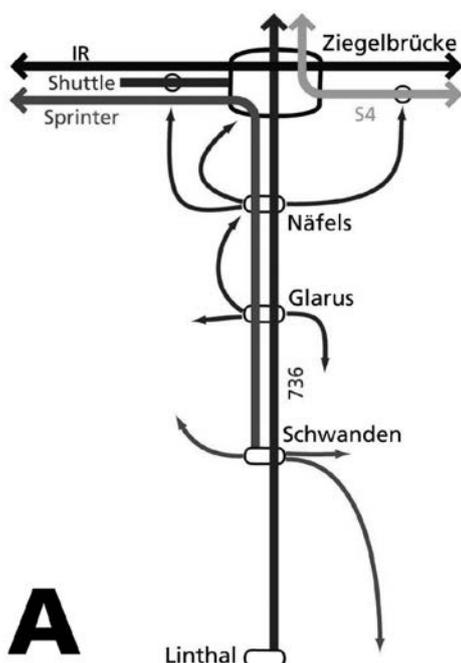
2.1.3. Ziele

Ausgehend vom Richtplan werden für das Angebotskonzept folgende Ziele formuliert:

- mindestens die Hälfte der Bevölkerung halbstündlich an den öV anbinden;
- integrales Taktsystem (symmetrische, exakt 30 oder 60 Minuten versetzte Fahrlagen) wenn möglich bei Bahn und Bus;
- Bahn – als Rückgrat des öV – auf der Hauptachse Ziegelbrücke–Schwanden auf den Halbstundentakt ausgebaut;
- stündlich möglichst umsteigefreie Verbindungen vom Glarnerland in den Wirtschaftsraum Zürich: im Glarnerland Halt an allen Stationen, ab/bis Ziegelbrücke beschleunigt;
- Buskonzepte Glarus Nord, Glarus, Glarus Süd funktionieren als Feinverteiler zur Bahn;
- an den wichtigen Bahnhöfen Ziegelbrücke, Näfels-Mollis, Glarus und Schwanden Verknüpfung mit dem Busnetz sichergestellt;
- Kantonsspital, Kantonsschule und Lintharena Näfels möglichst halbstündlich ans Bahnnetz angebunden;
- Tourismusschwerpunkte Braunwald, Elm und Kerenzerberg mindestens stündlich an den öV angebunden und möglichst auf den GlarnerSprinter ausgerichtet; für das Klöntal angepasste Lösung ausgearbeitet;
- in weniger dicht besiedelten Gebieten abseits des Bahneinzugsgebiets angemessene Grundversorgung sichergestellt; mindestens Stundentakt anzustreben, sofern Nachfrage vorhanden; in Randstunden und Wochenenden Betriebsmodelle wie Rufbus, Taxi usw. denkbar.

2.2. Angebot Bahn

2.2.1. Szenario A



- GlarnerSprinter Zürich–Schwanden im 60-Minuten-Takt mit Halt in Wädenswil, Pfäffikon SZ, Lachen, Siebnen-Wangen; von Ziegelbrücke bis Schwanden an allen Stationen
- Regio-Verbindung Rapperswil–Linthal im 60-Minuten-Takt mit Halt an allen Stationen
- Bahnshuttle Siebnen-Wangen–Ziegelbrücke im 60-Minuten-Takt mit Halt an allen Stationen

Mengengerüst GlarnerSprinter

Montag bis Freitag	ab Schwanden	05:08 – 19:08 / 20:08 nur bis Ziegelbrücke
	ab Zürich	06:43 – 18:43 / 19:43 und 20:43 nur bis Ziegelbrücke
Samstag / Sonntag	ab Schwanden	06:08 – 19:08 / 20:08 nur bis Ziegelbrücke
	ab Zürich	06:43 – 18:43 / 19:43 und 20:43 nur bis Ziegelbrücke

Mengengerüst Regio

Montag bis Freitag	ab Rapperswil	05:33 – 22:33 / 23:33 bis Schwanden
	ab Linthal	05:12 – 22:12 / 23:12 und 00:12 bis Ziegelbrücke
Samstag	ab Rapperswil	06:33 – 22:33 / 23:33 bis Schwanden
	ab Linthal	05:12 – 22:12 / 23:12 und 00:12 bis Ziegelbrücke
Sonntag	ab Rapperswil	06:33 – 22:33 / 23:33 bis Schwanden
	ab Linthal	06:12 – 22:12 / 23:12 und 00:12 bis Ziegelbrücke

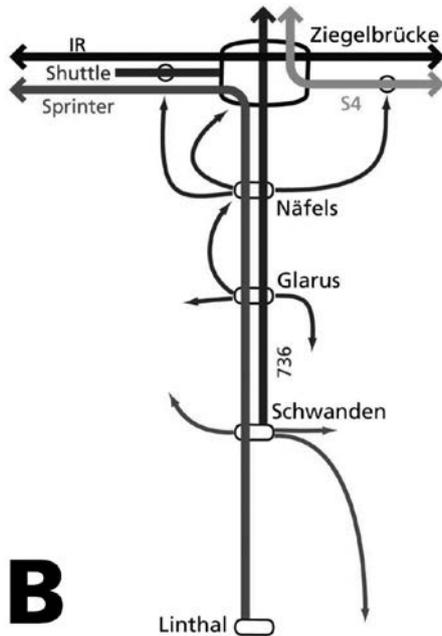
Mengengerüst Bahnshuttle

Montag bis Sonntag	ab Ziegelbrücke	06:36 – 23:36
	ab Siebnen-Wangen	06:10 – 23:10

Auswirkungen

- + annähernder Halbstundentakt Ziegelbrücke–Schwanden bis etwa 20 Uhr
- + stündlich direkte Verbindungen von/nach Zürich ab allen Stationen zwischen Ziegelbrücke und Schwanden
- für Mühlehorn keine schlanke Anschlussverbindung ins Glarnerland via Ziegelbrücke – Lösungen mit Bus über den Kerenzerberg
- + optimale Anschluss-Situation in Glarus für den Ortsbus

2.2.2. Szenario B



- GlarnerSprinter Zürich–Linthal im 60-Minuten-Takt mit Halt in Wädenswil, Pfäffikon SZ, Lachen, Siebnen-Wangen; von Ziegelbrücke bis Linthal an allen Stationen
- Regio-Verbindung Rapperswil–Schwanden im 60-Minuten-Takt mit Halt an allen Stationen
- Bahnshuttle Siebnen-Wangen–Ziegelbrücke im 60-Minuten-Takt mit Halt an allen Stationen

Mengengerüst GlarnerSprinter

Montag bis Freitag	ab Linthal	04:43 – 18:43 / 19:43 bis Ziegelbrücke
	ab Zürich	06:43 – 17:43 / 18:43 bis Schwanden / 19:43 und evtl. 20:43 bis Ziegelbrücke
Samstag / Sonntag	ab Linthal	05:43 – 18:43 / 19:43 bis Ziegelbrücke
	ab Zürich	06:43 – 17:43 / 18:43 bis Schwanden / 19:43 und evtl. 20:43 bis Ziegelbrücke

Mengengerüst Regio

Montag bis Freitag	ab Rapperswil	05:33 – 17:33 / 18:33 – 22:33 bis Linthal / 23:33 bis Schwanden
	ab Schwanden	05:32 – 19:32 / ab Linthal 20:12 – 22:12 / 23:12 und 00:12 bis Ziegelbrücke
Samstag	ab Rapperswil	06:33 – 17:33 / 18:33 – 22:33 bis Linthal / 23:33 bis Schwanden
	ab Schwanden	05:32 – 19:32 / ab Linthal 20:12 – 22:12 / 23:12 und 00:12 bis Ziegelbrücke
Sonntag	ab Rapperswil	06:33 – 17:33 / 18:33 – 22:33 bis Linthal / 23:33 bis Schwanden
	ab Schwanden	06:32 – 19:32 / ab Linthal 20:12 – 22:12 / 23:12 und 00:12 bis Ziegelbrücke

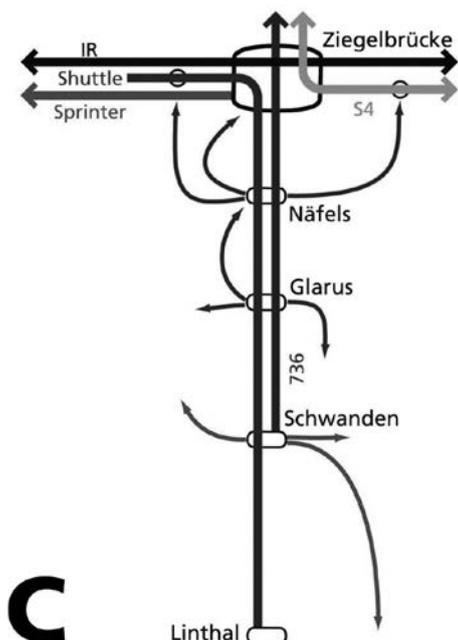
Mengengerüst Bahnshuttle

Montag bis Sonntag	ab Ziegelbrücke	06:36 – 23:36
	ab Siebnen-Wangen	06:10 – 23:10

Auswirkungen

- + annähernder Halbstundentakt Ziegelbrücke–Schwanden bis etwa 20 Uhr
- + stündlich direkte Verbindungen von/nach Zürich ab allen Stationen zwischen Ziegelbrücke und Linthal
- Glarus Süd (ausser Mitlödi und Schwanden) während Betriebszeiten GlarnerSprinter nicht mehr direkt nach Uznach/Rapperswil verbunden
- für Mühlehorn keine schlanke Anschlussverbindung ins Glarnerland via Ziegelbrücke – Lösungen mit Bus über den Kerenzberg
- + optimale Anschluss-Situation in Glarus für den Ortsbus

2.2.3. Szenario C



- GlarnerSprinter Zürich–Ziegelbrücke im 60-Minuten-Takt mit Halt in Wädenswil, Pfäffikon SZ, Lachen, Siebnen-Wangen
- Regio-Verbindung Rapperswil–Schwanden im 60-Minuten-Takt mit Halt an allen Stationen
- Bahnshuttle Siebnen-Wangen–Linthal im 60-Minuten-Takt mit Halt an allen Stationen

Mengengerüst GlarnerSprinter

Montag bis Sonntag	ab Ziegelbrücke	05:34 – 19:34
	ab Zürich	06:43 – 19:43 und evtl. 20:43

Mengengerüst Regio

Montag bis Freitag	ab Ziegelbrücke	05:05 / ab Rapperswil 05:33 – 17:33 / 18:33 – 22:33 bis Linthal / 23:33 bis Schwanden
	ab Schwanden	05:32 – 19:32 / ab Linthal 20:12 – 22:12 / 23:12 und 00:12 bis Ziegelbrücke
Samstag / Sonntag	ab Ziegelbrücke	06:05 / ab Rapperswil 06:33 – 17:33 / 18:33 – 22:33 bis Linthal / 23:33 bis Schwanden
	ab Schwanden	06:32 – 19:32 / ab Linthal 20:12 – 22:12 / 23:12 und 00:12 bis Ziegelbrücke

Mengengerüst Bahnshuttle

Montag bis Freitag	ab Linthal	04:43 – 18:43 / 19:43 bis Ziegelbrücke
	ab Siebnen-Wangen	06:10 – 18:10 / 19:10 bis Schwanden / 20:10 – 23:10 bis Ziegelbrücke
Samstag / Sonntag	ab Ziegelbrücke	04:30 – 05:30 bis Siebnen-Wangen
	ab Linthal	05:43 – 18:43 / 19:43 bis Ziegelbrücke
	ab Siebnen-Wangen	06:10 – 18:10 / 19:10 bis Schwanden / 20:10 – 23:10 bis Ziegelbrücke
	ab Ziegelbrücke	05:30 bis Siebnen-Wangen

Auswirkungen

- + annähernder Halbstundentakt Ziegelbrücke–Schwanden bis etwa 20 Uhr
- keine direkten Verbindungen von/nach Zürich aus dem ganzen Glarnerland
- Glarus Süd (ausser Mitlödi und Schwanden) während Betriebszeiten Bahnshuttle nicht mehr direkt mit Uznach-Rapperswil verbunden
- für Mühlehorn keine schlanke Anschlussverbindung ins Glarnerland via Ziegelbrücke – Lösungen mit Bus über den Kerenzerberg
- + optimale Anschluss-Situation in Glarus für den Ortsbus

2.3. Angebot Bus

Es stehen in allen drei Gemeinden je eine Variante Voll und eine Variante Light zur Diskussion.

2.3.1. Angebotsvarianten in Glarus Nord

2.3.1.1. Variante Voll Glarus Nord

Buslinie 511 Ziegelbrücke–Näfels-Mollis–Obstalden–Mühlehorn

Buslinie 512 Bilten–Näfels-Mollis

Buslinie 513 Ziegelbrücke–Bilten

Buslinie 514 Näfels-Mollis–Mollis Vorderdorf

Buslinie 501 Näfels-Mollis–Glarus (betriebliche Verknüpfung)

Mengengerüst Buslinie 511 Ziegelbrücke–Mühlehorn

Montag bis Freitag	ab Ziegelbrücke	06:34 – 19:34
	ab Mühlehorn	06:38 – 19:38
Samstag / Sonntag	ab Ziegelbrücke	07:34 – 18:34
	ab Mühlehorn	07:38 – 18:38

Mengengerüst Buslinie 512 Bilten–Näfels-Mollis

Montag bis Freitag	ab Bilten	06:15 – 19:15
	ab Näfels-Mollis	06:27 – 19:27
Samstag / Sonntag	ab Bilten	07:15 – 18:15
	ab Näfels-Mollis	07:27 – 18:27

Mengengerüst Buslinie 513 Ziegelbrücke–Bilten

Montag bis Freitag	ab Ziegelbrücke	06:05 – 20:05
	ab Bilten	05:45 – 19:45
Samstag / Sonntag	ab Ziegelbrücke	07:05 – 20:05
	ab Bilten	06:45 – 19:45

Mengengerüst Buslinie 514 Näfels-Mollis–Mollis Vorderdorf

Montag bis Freitag	ab Näfels-Mollis	06:13 – 19:13
	ab Mollis Vorderdorf	06:17 – 19:17
Samstag / Sonntag	ab Näfels-Mollis	07:13 – 18:13
	ab Mollis Vorderdorf	07:17 – 18:17

Auswirkungen

- + auf dem Kerenzerberg lückenloser Stundentakt mit systematischen Anschlüssen in Mühlehorn und in Näfels-Mollis
- + Stundentakt auf den Linien Ziegelbrücke–Näfels-Mollis und Bilten–Näfels-Mollis sowie Ziegelbrücke–Bilten ergibt im Korridor Näfels-Mollis–Niederurnen/Ziegelbrücke–Bilten einen Halbstundentakt
- + stündliche Verbindung Näfels-Mollis–Glarus via Netstal und Riedern
- + Einkaufszentrum Krumm Näfels stündlich an Näfels-Mollis und Glarus angeschlossen – mit Option auf zwei Anbindungen pro Stunde

2.3.1.2. Variante Light Glarus Nord

Buslinie 511 Ziegelbrücke–Näfels-Mollis–Obstalden–Mühlehorn

Buslinie 512 Ziegelbrücke–Bilten(–Schänis–Ziegelbrücke)

Buslinie 514 Näfels Krumm–Näfels-Mollis–Mollis Vorderdorf

Mengengerüst Buslinie 511 Ziegelbrücke–Mühlehorn

Montag bis Freitag	ab Ziegelbrücke	06:34 – 19:34
	ab Mühlehorn	06:38 – 19:38
Samstag / Sonntag	ab Ziegelbrücke	07:34 – 18:34
	ab Mühlehorn	07:38 – 18:38

Mengengerüst Buslinie 512 Ziegelbrücke–Bilten

Montag bis Freitag	ab Ziegelbrücke	06:05 – 20:05
	ab Bilten	05:45 – 19:45
Samstag / Sonntag	ab Ziegelbrücke	07:05 – 20:05
	ab Bilten	06:45 – 19:45

Mengengerüst Buslinie 514 Näfels Krumm–Mollis Vorderdorf

Montag bis Freitag	ab Näfels Krumm	06:07 – 19:42
	ab Mollis Vorderdorf	06:17 – 19:49
Samstag	ab Näfels Krumm	07:07 – 17:42
	ab Mollis Vorderdorf	07:17 – 17:49
Sonntag	kein Betrieb	

Auswirkungen

- + auf dem Kerenzerberg lückenloser Stundentakt mit systematischen Anschlüssen in Mühlehorn und in Näfels-Mollis
- ± Stundentakt auf den Linien Ziegelbrücke–Näfels-Mollis und Ziegelbrücke–Bilten ergibt nur auf dem Abschnitt Niederurnen–Ziegelbrücke einen Halbstundentakt
- keine Busverbindung zwischen Näfels-Mollis und Netstal
- + Einkaufszentrum Krumm Näfels mit separater Buslinie im Halbstundentakt an Näfels-Mollis angebunden

2.3.2. Angebotsvarianten in Glarus**2.3.2.1. Variante Voll Glarus**

Buslinie 501 Ennenda Seilbahn–Glarus–Riedern–Näfels-Mollis

Buslinie 502 Glarus Oberdorf–Glarus Bahnhof–Riedern

Mengengerüst Buslinie 501 Ennenda Seilbahn–Näfels-Mollis

Montag bis Freitag	ab Ennenda	05:33 – 19:33
	ab Näfels-Mollis	05:50 – 19:50
Samstag	ab Ennenda	07:33 – 16:33
	ab Näfels-Mollis	07:50 – 16:50
Sonntag	kein Betrieb	

Mengengerüst Buslinie 502 Glarus Oberdorf–Glarus Bahnhof–Riedern

Montag bis Freitag	ab Oberdorf	06:08 – 19:08
	ab Riedern	06:28 – 19:28
Samstag	ab Oberdorf	07:08 – 16:08
	ab Riedern	07:28 – 16:28
Sonntag	kein Betrieb	

Auswirkungen

- + stündliche Verbindung zwischen Näfels-Mollis und Glarus via Netstal und Riedern
- + Riedern halbstündlich angebunden an Glarus mit schlanken halbstündlichen Anschlüssen in Glarus von/nach Ziegelbrücke sowie von/nach Schwanden
- + stündliche Verbindungen nach Glarus Oberdorf und Ennenda Seilbahn mit schlanken Anschlüssen in Glarus von/nach Ziegelbrücke sowie von/nach Schwanden
- + Einkaufszentrum Wiggispark stündlich an Glarus und Näfels-Mollis angebunden

2.3.2.2. Variante Light Glarus

Buslinie 501 Ennenda Seilbahn–Glarus–Netstal (nicht über Riedern)

Buslinie 502 Glarus Oberdorf–Glarus Bahnhof–Riedern

Mengengerüst Buslinie 501 Ennenda Seilbahn–Netstal

Montag bis Freitag	ab Ennenda	05:33 – 19:33
	ab Netstal	06:00 – 20:00
Samstag	ab Ennenda	07:33 – 16:33
	ab Netstal	08:00 – 17:00
Sonntag	kein Betrieb	

Mengengerüst Buslinie 502 Glarus Oberdorf–Glarus Bahnhof–Riedern

Montag bis Freitag	ab Oberdorf	06:08 – 19:08
	ab Riedern	06:28 – 19:28
Samstag	ab Oberdorf	07:08 – 16:08
	ab Riedern	07:28 – 16:28
Sonntag	kein Betrieb	

Auswirkungen

- keine Busverbindung zwischen Näfels-Mollis und Netstal
- Riedern nur stündlich angebunden an Glarus mit schlanken Anschlüssen von/nach Ziegelbrücke sowie von/nach Schwanden
- + stündliche Verbindungen nach Glarus Oberdorf und nach Ennenda Seilbahn mit schlanken Anschlüssen in Glarus von/nach Ziegelbrücke sowie von/nach Schwanden
- Einkaufszentrum Wiggispark stündlich nur an Glarus angebunden

*2.3.3. Angebotsvarianten in Glarus Süd**2.3.3.1. Variante Voll Glarus Süd*

Buslinie 541 Schwanden–Elm

Buslinie 542 Schwanden–Schwändi

Buslinie 543 Schwanden–Sool

Buslinie 736 (Bahnersatz) Schwanden–Linthal

Mengengerüst Buslinie 541 Schwanden–Elm Szenario Bahn A

Montag bis Freitag	ab Schwanden	05:33 – 23:33
	ab Elm	04:57 – 22:57
Samstag / Sonntag	ab Schwanden	zusätzlich 07:59 – 10:59 und 15:59 – 18:59
	ab Elm	zusätzlich 05:36 – 08:36 und 15:36 – 18:36
	ab Schwanden	06:33 – 23:33
	ab Elm	05:57 – 22:57
	ab Schwanden	zusätzlich 07:59 – 09:59 und 15:59 – 17:59
	ab Elm	zusätzlich 06:38 – 08:36 und 16:36 – 18:36

Mengengerüst Buslinie 541 Schwanden–Elm Szenario Bahn B/C

Montag bis Freitag	ab Schwanden	07:57 – 19:57
	ab Elm	05:36 – 19:36
Samstag / Sonntag	ab Schwanden	zusätzlich 06:31 – 09:31; 15:31 – 18:31; 20:31 – 23:31
	ab Elm	zusätzlich 04:57 – 07:57 und 15:57 – 22:57
	ab Schwanden	07:57 – 19:57
	ab Elm	06:36 – 19:36
	ab Schwanden	zusätzlich 07:31 – 09:31; 15:31 – 17:31; 20:31 – 23:31
	ab Elm	zusätzlich 05:57 – 07:57 und 16:57 – 22:57

Mengengerüst Buslinie 542 Schwanden–Schwändi

Montag bis Freitag	ab Schwanden	05:56 – 18:56
	ab Schwändi	06:16 – 19:16
Samstag / Sonntag	ab Schwanden	07:56 – 16:56
	ab Schwändi	08:16 – 17:16

Mengengerüst Buslinie 543 Schwanden–Sool

Montag bis Freitag	ab Schwanden	06:33 – 17:33	Studentakt mit Lücken: Montag bis Freitag mit gesamthaft acht Kurspaaren
	ab Sool	06:48 – 17:48	
Samstag / Sonntag	ab Schwanden	07:33 – 16:33	Studentakt mit Lücken: Samstag / Sonntag mit gesamthaft fünf Kurspaaren
	ab Sool	07:48 – 16:48	

Mengengerüst Buslinie 736 (Bahnersatz) Schwanden–Linthal Szenario Bahn A

Montag bis Freitag	ab Schwanden	08:01 – 11:01 und 17:01 – 20:01
	ab Linthal	05:36 – 08:36 und 15:36 – 18:36
Samstag / Sonntag	ab Schwanden	08:01 – 10:01 und 18:01 – 20:01
	ab Linthal	06:36 – 08:36 und 16:36 – 18:36

Mengengerüst Buslinie 736 (Bahnersatz) Schwanden–Linthal Szenario Bahn B/C

Montag bis Freitag	ab Schwanden	06:31 – 09:31 und 16:31 – 19:31
	ab Linthal	05:06 – 08:06 und 15:06 – 18:06
Samstag / Sonntag	ab Schwanden	06:31 – 08:31 und 16:31 – 18:31
	ab Linthal	06:06 – 08:06 und 16:06 – 18:06

Auswirkungen

- + Verbindungen von/nach Elm bei Szenario A auf den Regio nach Uznach/Rapperswil
- + Verbindungen von/nach Elm bei Szenario B auf den GlarnerSprinter nach Zürich HB
- + Verdichtung in Hauptverkehrszeiten Elm–Schwanden und Linthal–Schwanden auf den GlarnerSprinter bei Szenario A bzw. auf den Regio bei Szenario B
- + Stundentakt nach Schwändi mit schlanken Anschlüssen in Schwanden Richtung Glarus
- keine direkten Verbindungen Schwändi–Glarus
- + Anbindung von Lassigen (Schwändi) an Buslinie nach Schwanden möglich

2.3.3.2. Variante Light Glarus Süd

Buslinie 541 Schwanden–Elm

Buslinie 542 Schwanden–Schwändi

Buslinie 543 Schwanden–Sool

Mengengerüst Buslinie 541 Schwanden–Elm

Montag bis Freitag	ab Schwanden	05:33 – 23:33
	ab Elm	04:57 – 22:57
Samstag / Sonntag	ab Schwanden	06:33 – 23:33
	ab Elm	05:57 – 22:57

Mengengerüst Buslinie 542 Schwanden–Schwändi

Montag bis Freitag	ab Schwanden	05:56 – 18:56
	ab Schwändi	06:16 – 19:16
Samstag / Sonntag	ab Schwanden	07:56 – 16:56
	ab Schwändi	08:16 – 17:16

Mengengerüst Buslinie 543 Schwanden–Sool

Montag bis Freitag	ab Schwanden	06:33 – 17:33	Stundentakt mit Lücken: Montag bis Freitag mit gesamthaft acht Kurspaaren
	ab Sool	06:48 – 17:48	
Samstag / Sonntag	ab Schwanden	07:33 – 16:33	Stundentakt mit Lücken: Samstag / Sonntag mit gesamthaft fünf Kurspaaren
	ab Sool	07:48 – 16:48	

Auswirkungen

- ± Verbindungen von/nach Elm bei Szenario A auf den Regio nach Uznach/Rapperswil; keine Verbindungen auf den GlarnerSprinter
- ± Verbindungen von/nach Elm bei Szenario B auf den GlarnerSprinter nach Zürich HB; keine Verbindungen auf den Regio nach Uznach/Rapperswil
- keine Verdichtungen in Hauptverkehrszeiten Elm–Schwanden bzw. Linthal–Schwanden
- + Stundentakt nach Schwändi mit schlanken Anschlüssen in Schwanden Richtung Glarus
- keine direkten Verbindungen Schwändi–Glarus
- + Anbindung von Lassigen (Schwändi) an Buslinie nach Schwanden möglich

2.4. Betriebskosten

Die Berechnungen der Bahnangebote basieren auf Richtofferten der SBB und der Braunwaldbahn. Die Berechnungen des Busangebots basieren auf einem angenommenen Kilometerpreis pro Linie und einem geschätzten Kostendeckungsgrad.

Für den Kanton Glarus ergeben sich verglichen mit 2011 und unter Berücksichtigung der Mitfinanzierung durch die beteiligten Kantone Schwyz, St. Gallen und dem ZVV (für den Kanton Zürich) je nach Bahnszenario und Busvariante jährliche Minderkosten von 0,04 bis jährliche Mehrkosten von 1,65 Millionen Franken. Die Nettokosten für den Betrieb des öV belaufen sich dementsprechend auf jährlich 5,91 bis 7,6 Millionen Franken.

2.5. Infrastrukturkosten

Es ist vorgesehen, den GlarnerSprinter zwischen Zürich und Ziegelbrücke nachfrageabhängig mit einer bis drei Zugskompositionen à 100 m Länge zu führen, welche bei den Szenarien A und B in Ziegelbrücke Richtung Glarnerland geschwächt bzw. in der Gegenrichtung nach Zürich gestärkt werden. Im Kanton werden einteilige Kompositionen der Nachfrage genügen. Bei Szenario C ist als Bahnshuttle ein dreiteiliger Domino vorgesehen. Es werden bei allen drei Szenarien zwischen Ziegelbrücke und Linthal keine Anpassungen der Perronlängen nötig sein.

Im Bahnhof Glarus werden künftig immer Kreuzungen stattfinden. Ein Bahnhofausbau mit einer Personenunterführung wird bei allen Szenarien unumgänglich um einen schienenfreien Zugang zu Gleis 2 zu erhalten. Die SBB planen ihn 2014 bis 2017. Damit bereits ab Juni 2014 das neue Angebot eingeführt werden kann,

stimmen die SBB einer Übergangslösung ohne Personenunterführung zu, wobei Einschränkungen beim Betrieb in Kauf genommen werden müssen. Zudem ist zusammen mit den SBB und der Gemeinde zu prüfen, ob und wie die Umsteigeverhältnisse Bahn/Bus durch einen Busbahnhof verbessert werden können, was die Gemeinde Glarus und der Kanton zu realisieren haben. – Die Wahl der Szenarien beeinflusst somit die Kosten für den Infrastrukturausbau nicht.

2.6. Erschliessungswirkung

Für die Berechnung der Erschliessungswirkung wurden die Einzugsgebiete der bestehenden Haltestellen berechnet: Der Radius beträgt, wie üblich, für eine Buserschliessung 300 m und für eine Bahnhofstabelle 800 m. Beim Ist-Zustand (2011) sind rund 5 Prozent der Bevölkerung – namentlich in Bilten und Ziegelbrücke – halbstündlich mit dem öV erschlossen. Nicht berücksichtigt ist Braunwald, welches zwar im Halbstundentakt erschlossen ist, übergeordnet aber nur über einen Anschluss an den stündlich verkehrenden Regionalzug verfügt.

Bei der Variante Bus Voll werden – unabhängig des gewählten Szenarios Bahn – 53 Prozent der Bevölkerung halbstündlich erschlossen; während den Hauptverkehrszeiten verfügen sogar 64 Prozent über einen Halbstundentakt. Bei der Variante Bus Light werden – unabhängig des gewählten Szenarios Bahn – rund 47 Prozent der Bevölkerung halbstündlich erschlossen. Dieser Wert bleibt während den Hauptverkehrszeiten unverändert, da keine Verdichtungen geplant sind.

2.7. Gegenüberstellung der Varianten

2.7.1. Bahnangebot

2.7.1.1. Vergleich Szenarien A/B/C mit Ist-Zustand 2011

Das halbstündliche IR/RE-Angebot ab Ziegelbrücke nach Zürich und der S4 der S-Bahn St. Gallen Sargans-Ziegelbrücke-Uznach schafft die Voraussetzungen für einen Halbstundentakt. Für Mühlehorn bleibt es beim Stundentakt, da der beschleunigte Regionalzug Ziegelbrücke-Sargans nur drei Unterwegshalte machen kann. Für Bilten bleibt die stündliche S2-Verbindung nach Zürich bestehen. Für die zweite stündliche S2-Verbindung, welche infolge geänderter Randbedingungen zwischen Siebnen-Wagen und Ziegelbrücke ohne Unterwegshalte verkehren muss, wird die Bahnshuttleverbindung adäquater Ersatz sein. Qualitätsunterschiede ergeben sich bezüglich umsteigefreien / Umsteigen erfordernden Verbindungen.

2.7.1.2. Vergleich Szenarien A/B mit Szenario C

Bei den Szenarien A und B entstehen täglich (auch am Wochenende) stündlich umsteigefreie Verbindungen von Schwanden nach Zürich HB (Szenario A) bzw. zwischen Linthal und Zürich HB (Szenario B), während bei Szenario C in Ziegelbrücke umgestiegen werden muss. Da die Varianten mit umsteigefreien Verbindungen weniger Kosten verursachen als die Variante mit Umsteigen, ist Szenario C auszuschneiden. Zudem forderten die Gemeinden der Obermarch (Schübelbach, Buttikon, Reichenburg) und der Bezirk March mittel- und langfristig eine direkte Bahnverbindung der gesamten March im Halbstundentakt nach Zürich. Demnach könnte die Bahnshuttlelösung nur eine Übergangslösung sein, womit bei Szenario C die Synergien mit dem Glarner-Shuttle auch nur während einer Übergangszeit bestünden und bei Wegfall des March-Shuttles für den Kanton höhere Kosten entstünden. Die Szenarien A oder B sind aufwärtskompatibel und werden längerfristig Bestand haben, unabhängig der Verdichtung des IC Zürich-Chur und der Erschliessung in der March.

2.7.1.3. Vergleich Szenario A mit Szenario B

Bei Szenario B profitiert das ganze Glarnerland bis Linthal von Direktverbindungen nach Zürich; bei Szenario A werden weite Teile von Glarus Süd zwischen Schwanden und Linthal mit dem Regionalzug direkt nach Rapperswil erschlossen. Damit an den Wochenenden der Tourismusverkehr aus dem Grossraum Zürich von optimalen Verbindungen bis Linthal profitiert, wurde eine Kombination Szenario A (Montag bis Freitag) und Szenario B (Samstage und Sonntage) geprüft, aber wieder verworfen. Zunehmend findet der Tourismusverkehr auch während der Woche statt und mit Blick auf einfache Merkbarkeit des Fahrplans ist auf eine Unterscheidung (Montag bis Freitag, bzw. Samstag / Sonntag) zu verzichten.

2.7.2. Busangebot

2.7.2.1. Vergleich Varianten Voll/Light mit Ist-Zustand 2011

Das halbstündliche Angebot auf der Schiene schafft für das Busangebot deutlich bessere Voraussetzungen. Angebots- und Anschlussqualität verbessern sich mit der Variante Voll erheblich und mit der Variante Light deutlich. Mit klaren Strukturen auf Basis eines einheitlichen Takts können alle Linien systematisch geführt werden. Es kann nachfragegerecht unterschieden werden zwischen Halbstunden-/Stundentakt oder reduziertem Angebot auf Basis eines Stundenrasters.

2.7.2.2. Vergleich Variante Voll mit Variante Light

Bei der Variante Voll ist im Wesentlichen in nachfragestarken Gebieten (z.B. im Korridor Näfels-Mollis-Niederurnen / Ziegelbrücke-Bilten sowie zwischen Glarus und Riedern) ein Halbstundentakt vorgesehen. In Glarus Süd wird zwischen Elm und Schwanden in den Hauptverkehrszeiten ein Halbstundentakt angeboten und zwischen Linthal und Schwanden entsprechende Verdichtungen im Stundentakt auf der Strasse, so dass auch hier in den Hauptverkehrszeiten zusammen mit dem Bahnangebot ein Halbstundentakt besteht. Bei der Variante Light sind keine Verdichtungen vorgesehen und auch das halbstündliche Angebot bezieht sich lediglich auf den Korridor zwischen Niederurnen und Ziegelbrücke. Zudem wird auf die strassenseitige Erschliessung zwischen Netstal und Näfels-Mollis verzichtet.

3. Vernehmlassung

3.1. Durchführung

Nach der Vorstellung des Grobkonzepts in der öV-Kommission wurden die drei Gemeinden, die politischen Parteien und verschiedene Verbände zur Stellungnahme eingeladen. Das Grobkonzept wurde auf der Internetseite www.gl.ch aufgeschaltet, um der Bevölkerung Stellungnahmen zu ermöglichen.

3.2. Ergebnisse

Alle angeschriebenen Adressaten und verschiedene Privatpersonen gaben eine Stellungnahme ab. Grundsätzlich begrüssen alle die Weiterentwicklung des Angebots. Den Rückmeldungen ist eine eindeutige Stossrichtung zu Gunsten Szenario B bei der Bahn (GlernerSprinter Zürich HB-Linthal) und der Variante Voll für den Bus zu entnehmen. Mehrfach vorgeschlagen bzw. angeregt wurden:

- IC-Halt in Ziegelbrücke,
- Halt GlernerSprinter in Bilten,
- konsequenter Halbstundentakt und Ausbau von Netstal zum Kreuzungsbahnhof,
- Halbstundentakt in Glarus Süd möglichst ganztägig,
- Busverbindung Schwändi-Glarus beibehalten,
- Betriebszeiten in den Randstunden ausdehnen; am Abend allenfalls alternative Angebotsmodelle wie Rufbus, Taxi usw. prüfen.

Ausserhalb der eigentlichen Bahn- und Busangebotsplanung wurden angeregt:

- Anstrengungen im Mobilitätsmarketing,
- Einsatz von zeit- und nachfragegerechtem Rollmaterial,
- Einholen von Konkurrenzofferten bei Bahn und Bus,
- Planungen von Umfahrungsstrassen vorantreiben.

3.3. Antworten zu den wichtigsten Hinweisen

3.3.1. IC-Halt in Ziegelbrücke

Dieses schon lange postulierte Begehren will für die Pendler nach Zürich eine attraktive und schnelle Verbindung schaffen. Ein Halt in Ziegelbrücke ist aber laut den SBB nicht möglich. Wegen Trassenkonflikten am Walensee (S-Bahn St. Gallen 2013) und in der March (4. Teilergänzung S-Bahn Zürich) werden ab Dezember 2013 selbst die zweistündlichen IC-Zusatzzüge in Sargans nicht mehr anhalten können, sondern zwischen Zürich HB und Landquart ohne Halt verkehren. Ein integraler, halbstündlicher IC-Halt in Sargans wird trotz grossen Potenzials frühestens nach Infrastrukturausbauten 2025 möglich sein, wobei die Finanzierung des Entwicklungsprogramms Bahninfrastruktur noch nicht gesichert ist. Aufgrund der knappen Fahrzeit werden die IC-Züge Zürich-Chur zwischen Zürich HB und Landquart nur einmal halten können. Unter Abwägung des Marktpotenzials steht für die SBB der Halt in Sargans klar vor einem Halt in Ziegelbrücke oder Pfäffikon SZ; der IC-Halt Ziegelbrücke steht für die SBB auch längerfristig nicht zur Diskussion. Mit der Einführung des stündlichen GlernerSprinters werden ausserdem die beiden bestehenden IC-Halte Ziegelbrücke ab 05.47 und 06.47 nach Zürich nicht mehr möglich sein.

3.3.2. Halt GlernerSprinter in Bilten

Ein Halt des GlernerSprinters in Bilten baute die Nachteile der peripheren Lage von Bilten im öV bezüglich Glarnerland und Zürich ab. Die Antwort der SBB ergibt, dass ein Halt in Bilten ohne grundlegende Änderungen des übergeordneten Regimes in Richtung Zürich möglich, in der Gegenrichtung jedoch nicht möglich ist. Eine solche Lösung ist im Hinblick auf die Merkbarkeit bzw. Kundenfreundlichkeit nicht umzusetzen. Mit der Shuttle-Verbindung Siebnen-Wangen-Ziegelbrücke mit Halt auf allen Unterwegsstationen werden die Nachteile des wegfallenden Halbstundentakts der S2 zwar nicht wettgemacht, doch besteht weiterhin eine halbstündliche Verbindung nach Zürich, wenn auch alternierend umsteigefrei / mit Umsteigen in Siebnen-Wangen. Zudem bieten in Bilten die Busverbindungen nach Ziegelbrücke bzw. Näfels-Mollis gute Anschluss-

möglichkeiten. Ein Halt in Bilten ergäbe zudem Mehrkosten von 693 000 Franken, verlängerte die Fahrzeit und würde die Umsteigesituation in Ziegelbrücke und Glarus verschlechtern.

3.3.3. Konsequenter Halbstundentakt und Ausbau von Netstal zum Kreuzungsbahnhof

Ziel ist, zwischen Ziegelbrücke und Schwanden anstelle des hinkenden Taktsystems der Bahn (Ziegelbrücke ab .04 und .30 bzw. an .56 und .30) einen starren Taktfahrplan einzuführen (z.B. Ziegelbrücke ab .03 und .33 bzw. an .56 und .26). Dem stehen den Vorteilen wie gute Merkbarkeit, Sicherstellen Eckverbindung in Ziegelbrücke zwischen der S4 aus Sargans (mit Halt in Mühlehorn) und dem Glarnerland wichtige Nachteile gegenüber: Reisezeitverlängerung nach Zürich um drei Minuten (längerer Aufenthalt in Ziegelbrücke), Infrastrukturmassnahmen in Netstal (Ausbau Bahnhof samt Personenunterführung), Wegfall der optimalen Umsteigeverbindungen in Glarus von Bahn auf Bus (kein Kreuzungspunkt der Züge mehr).

Ansätze zu konsequentem Halbstundentakt finden sich in Überlegungen zur Verkürzung der Fahrzeiten Ziegelbrücke–Glarus: Verzicht auf einen Halt des GlarnerSprinters in Nieder- und Oberurnen, resp. perrongleiche Anschlüsse in Ziegelbrücke. Abklärungen ergaben, dass die Beschleunigung von drei bzw. zwei Minuten nicht machbar ist und perrongleiche Anschlüsse an Abkreuzungskonflikten scheitern.

3.3.4. Busverbindung Schwändi–Glarus

Die direkten Verbindungen Schwändi–Glarus samt Erweiterung des Angebotes können mit den Fahrzeugumläufen nicht beibehalten werden. Konsequenter und lückenloser Stundentakt mit schlanken Bahnanschlüssen in Schwanden bietet adäquaten Ersatz, zumal eine Verlängerung von Schwanden über Schwändi hinaus ins Gebiet Lassigen möglich ist.

3.3.5. Betriebszeiten in den Randstunden – alternative Angebotsmodelle

Grundsätzlich werden mindestens die heutigen Betriebszeiten gelten. – Fahrplananregungen werden erst in der Detailplanung geprüft. – Bezüglich alternativer Angebotsmodelle wie Rufbus, Taxi usw. wird die Detailplanung Möglichkeiten und Grenzen aufzeigen.

4. Weitere Schritte

4.1. Entscheid Bahnangebot in der March

Für den wegfallenden halbstündlichen Halt der S2 in Bilten wird die erwähnte Aufnahme eines Bahnshuttlebetriebes von Siebnen-Wangen nach Ziegelbrücke per Fahrplanwechsel Sommer 2014 eingeführt – alternativ allenfalls ein gleichwertiges Busangebot zwischen Siebnen-Wangen und Niederurnen/Ziegelbrücke. Auch werden mit der Busplanung Linthebene die Schnittstellen zwischen den Kantonen Schwyz, St. Gallen und Glarus angegangen. (S. Ziff. 2.1.2.).

4.2. Detailplanung Angebot 2014

Nach dem Entscheid der Landsgemeinde 2012 sind für das Angebot 2014 u.a. zu bearbeiten:

- Bereinigen der Schnittstellen zu den Nachbarkantonen,
- Festlegen der definitiven Betriebszeiten bei Bahn und Bus,
- Festlegen des definitiven Bahnangebots,
- Festlegen des definitiven Busangebots unter Einbezug der Gemeinden und der Schulen für das Ausschöpfen von Synergien,
- Abstimmen des Fahrplans der Braunwaldbahn,
- Abstimmen der saisonalen Angebote wie Klöntal, Klausen, Matt-Weissenberge usw.,
- Prüfen von alternativen Angebotsmodellen wie Rufbus, Taxi usw.,
- allfällige Anpassungen beim Nachtangebot.

Zusätzlich ist für die Zeit zwischen Dezember 2013 (Umsetzen und Inbetriebnahme S-Bahn St. Gallen) und Fahrplanwechsel im Sommer 2014 ein Übergangsangebot bereitzustellen, das insbesondere für die Verbindungen von Mühlehorn zum übrigen Glarnerland zweckdienliche Lösungen enthält.

4.3. Beitritt zu Tarifverbund

Der Beitritt zum Tarifverbund Ostwind wird der Landsgemeinde mit einer separaten Vorlage vorgeschlagen, welche das hier vorgeschlagene nur insofern tangiert, als sie einen einfacheren Zugang zum erweiterten Angebot für den öV im Kanton Glarus erst ermöglicht. Schnittstellen sind in finanzieller Hinsicht keine zu erwarten.

4.4. Erneuerung öV-Gesetz

Das Gesetz über den öffentlichen Verkehr von 1996 gab bisweilen Anlass zu Auslegungsfragen, namentlich bezüglich Zuständigkeiten bei Beschlüssen zu betrieblichen Massnahmen mit Folgekosten und Einbezug der Gemeinden zur Betriebsfinanzierung (Art. 8–11). Eine in absehbarer Zeit vorzunehmende Revision wird Klarheit bringen, wobei sich die gelebte Praxis als Richtschnur anbietet. Zudem werden die gesetzten Ziele (Art. 3 Abs. 3) unter Berücksichtigung des weiter entwickelten Angebotes neu zu formulieren sein.

5. Beantragte Bestvariante

Das Konzept öV 2014 mit den Szenarien für einen stündlichen GlarnerSprinter und den ergänzenden Busvarianten stellt das künftige Angebot im Kanton Glarus gut dar. Unter Berücksichtigung der Randbedingungen aus der übergeordneten Planung (Massnahmen der 4. Teilergänzung S-Bahn Zürich am linken Zürichseeufer, Inbetriebnahme der S-Bahn St.Gallen 2013), der Ergebnisse der Stellungnahmen der Gemeinden, Parteien, Verbände und weiteren interessierten Kreise sowie der finanziellen Aspekte und Möglichkeiten erweist sich nach der Landratsberatung das *Bahnszenario B* (GlarnerSprinter Linthal–Zürich HB) zusammen mit der *optimierten Busvariante Voll* als beste Lösung. Diese lässt, basierend auf Richtofferten, Nettokosten für den Betrieb des öV von jährlich 6,97 Millionen Franken erwarten.

6. Beratung der Vorlage im Landrat

6.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr unter Vorsitz von Landrat Emil Küng, Obstadten/Glarus Nord, behandelte das öV Konzept 2014 an zwei Sitzungen. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten.

Die Vorlage antwortet auf die an der Landsgemeinde 2011 abgelehnten Zwillings-Memorialsanträge. Sie erweitert, entwickelt und stärkt das Angebot des öV und macht den Standort attraktiver. – Rückgrat des öV bleibt die Bahnlinie Ziegelbrücke–Linthal. Die Durchmesserlinie Zürich wird stündliche Führung des GlarnerSprinters und mit der Regio-Verbindung einen Halbstundentakt bis/ab Schwanden ermöglichen; das Busangebot wird darauf abgestimmt. Es sind aber immer Nachfrage und finanzielle Aspekte zu beachten. Der Regierungsrat sprach sich für das «Szenario B» bei der Bahn in Kombination mit der Busvariante «Voll» mit jährlichen Kosten von 7,22 Millionen Franken aus. Ziel des Konzeptes ist es, den Grossteil der Bevölkerung mit dem öV im Halbstundentakt zu bedienen. Zudem sollten die Tourismusschwerpunkte (Braunwald, Elm, Kerenzberg) mindestens einen stündlichen Anschluss ans öV-Netz haben. Das «Szenario B» in Kombination mit der Busvariante «Voll» war im Vernehmlassungsverfahren die meistbefürwortete Variante. Im Sinne der Benutzerfreundlichkeit soll der Wochenfahrplan mit dem Wochenendfahrplan möglichst identisch sein. Der saubere Stundentakt wird höher gewichtet als der Ausbau an den Randstunden.

Das «Szenario B» für die Bahn blieb unbestritten. Die Kommission diskutierte aber einen Wechsel von der Busvariante «Voll» auf die Variante «Light». In der Kommission wurde eingewendet, für Glarus Süd wäre die Variante «Light» besonders nachteilig. Das Departement halte zudem fest, die Streichung von Busverbindungen im jetzigen Planungsstadium sei schwierig, aber es gebe Potenzial für Einsparungen. Denkbar sei bei den Busverbindungen ein einheitlicher stündlicher Takt für Glarus Nord, Glarus und Glarus Süd und zu den Hauptverkehrszeiten ein halbstündlicher Takt. Der Rahmenkredit von 7,22 Millionen Franken könnte so auf 6,97 Millionen Franken gekürzt werden. Erst bei bekanntem Kreditrahmen könne die Detailplanung vorgenommen werden. Deshalb sei der Entscheid der Landsgemeinde 2012 abzuwarten.

Die Kommission beantragte dem Landrat mehrheitlich, einen jährlichen Rahmenkredit von 6,97 Millionen Franken zur Realisierung des Bahnszenario «B» und der optimierten Busvariante «Voll» zu gewähren.

6.2. Plenum

Auch im Landrat war Eintreten unbestritten. Diskutiert wurden die Höhe der zu bewilligenden Kredite, eine direkte Busverbindung Schwändi–Glarus und ein Halt des GlarnerSprinters in Bilten. Zudem wurden Erfolgskontrolle und Wirkungsanalyse gefordert.

6.2.1. Höhe des Kredites – Variantenwahl

Die Kommission bevorzugte Bahnszenario B. – Bei den Busangeboten zeigten sich jedoch Optimierung- und Anpassungsmöglichkeiten. In einigen Gemeinden sei die Busvariante «Voll», in anderen die Variante «Light» zu führen. In der Tourismusregion Glarus Süd die Variante «Voll» zu favorisieren, bildet den Konsens. Der Rahmenkredit ist um 250 000 auf 6,97 Millionen Franken zu senken. Da die Grundanforderungen unverändert blieben, solle der Regierungsrat über Einzelheiten entscheiden; das Angebot per Fahrplan 2014 werde sich so spürbar verbessern. – In Kommission und Landrat wurde wiederholt darauf aufmerksam gemacht, zur Finanzierung der Vorlage könnte eventuell eine Steuererhöhung nötig werden.

Die Fraktionen sprachen sich mehrheitlich – im Einvernehmen mit dem Regierungsrat – für die Kommissionsvariante aus. Damit hielten Regierungs- und Landrat Wort: stündlicher GlarnerSprinter ab / bis Linthal, Ausbau zum Halbstundentakt mit den Regio-Verbindungen, Ergänzung Bahnangebot mit optimierter Busvariante «Voll» / oder Light plus, Umsetzen des Mach- und Finanzierbaren gestützt auf eine öV-Gesamtschau.

Nur eine Fraktion sprach sich für die ursprüngliche Variante des Regierungsrates mit einem Rahmenkredit von 7,22 Millionen Franken aus. Alle Gemeinden seien gleich zu behandeln und benutzerfreundlich sei nur ein regelmässiger Fahrplan. Der finanzielle Gürtel sei nicht in der Startphase enger zu schnallen; nur gutes Angebot führe zu hoher Nachfrage. Reduzieren sei kein Problem, hingegen das Erweitern. Ein Votant beantragte, nur 6,12 Millionen Franken und somit die Busvariante Light zu bewilligen, da unter anderem die Buslinie von Näfels-Mollis nach Glarus nicht sinnvoll sei.

Der Landrat hielt aber mit klarer Mehrheit an der Variante der Kommission fest. Er lehnte Erhöhungen und über den Kommissionsantrag hinausgehende Reduktionen ab.

6.2.2. Direkter Bus Schwändi – Glarus

Ein Antrag forderte Aufnahme eines direkten Busses von Schwändi nach Glarus mit einer Kreditaufstockung um 50 000 Franken. Das bestehende Angebot werde von Pendlern, Lernenden von Kaufmännischer Berufsfachschule und Kantonsschule sowie älteren Leuten für Arzt- und Spitalbesuche rege benutzt. Es biete eine schnellere Fahrt als die vorgeschlagene Lösung mit Umsteigen in Schwanden. Die Busverbindung trage zur Attraktivität von Schwändi bei, ein Abbau sei falsch.

Die durchschnittlichen täglichen Frequenzen sind: von Schwanden nach Sool 50, nach Schwändi 105, nach Elm 500 und von Glarus nach Schwändi 22 Personen; dies möge sich verbessern, rechtfertige aber kein Angebot. Sollte sich tatsächlich grössere Nachfrage zeigen, könne dies bei der Fahrplangestaltung 2014 berücksichtigt werden. Bereits heute 50 000 Franken im Zusammenhang mit einem Rahmenkredit festzuschreiben, wäre jedoch unredlich. – Der Landrat lehnte die Aufstockung des Kredites mit klarer Mehrheit ab.

6.2.3. Halt GlarnerSprinter in Bilten

Die CVP-Landratsfraktion forderte, unterstützt durch ein Postulat, einen Halt des GlarnerSprinters in Bilten. Der Entscheid sei von strategischer Bedeutung für Bilten als Wohn- und Arbeitsort. Halte in der Ausserchwyz und in Wädenswil verunmöglichten dies; der GlarnerSprinter dürfe nicht zum SchwyzerSprinter werden.

Die Ratsmehrheit erinnerte an die Konsequenzen eines solchen Haltes, der zwar grundsätzlich machbar wäre. Der GlarnerSprinter sei ein Gemeinschaftsprodukt der Kantone Glarus, Schwyz, St. Gallen und dem Zürcher Verkehrsverbund; der Landrat sei in seinem Entscheid also keineswegs völlig frei. Ein Halt in Bilten erfordere die Verschiebung der Kreuzungsstelle von Glarus nach Netstal, verschlechtere somit die Umsteigesituation in Glarus, aber auch in Ziegelbrücke (Anschlüsse nach Mühlehorn und an die S4). Zudem entstünden jährliche Mehrkosten von 693 000 Franken ohne zusätzliche Investitionskosten für die neue Kreuzungsstelle. Bilten verfüge trotzdem über einen Halbstundentakt, eine Verbindung ohne / eine mit Umsteigen auf die S2 mit Shuttle in Siebnen. Jede Änderung mache Abwägen von Vor- und Nachteilen nötig; hier spreche es klar für den Vorschlag von Regierung und Kommission. – Der Landrat lehnte das Ansinnen grossmehrheitlich ab.

6.2.4. Erfolgskontrolle

Mehrere Votanten forderten angesichts des grossen Betrages Erfolgskontrolle und Wirkungsanalyse. Minimale Auslastung und minimaler Kostendeckungsgrad pro Linie seien zu prüfen und die Angebote darauf abgestützt anzupassen. Der Antrag blieb unbestritten, es wurde jedoch eine vernünftige Beobachtungsperiode von drei Jahren festgelegt. – Der Beschlussentwurf wurde entsprechend ergänzt.

Die so bereinigte Vorlage verabschiedete der Landrat mit einer Gegenstimme in befürwortendem Sinne zuhanden der Landsgemeinde.

7. Antrag

Der Landrat unterbreitet der Landsgemeinde 2012 folgenden Beschlussentwurf zur Annahme:

Ausbau öffentlicher Verkehr ab Sommer 2014 – Glarner Sprinter stündlich (jährlicher Rahmenkredit von 6,97 Mio. Fr.)

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

1. Für den Betrieb des öffentlichen Verkehrs wird ein jährlicher Rahmenkredit von 6,97 Millionen Franken (Richtofferten Basis 2011) gewährt.
2. Mit dem Kredit ist ein Angebot zu gewährleisten, welches sich an folgenden Grundanforderungen orientiert:
 - a. annähernder Halbstundentakt der Bahn zwischen Ziegelbrücke und Schwanden bis etwa 20 Uhr;
 - b. stündlich direkte Bahnverbindungen von und nach Zürich für alle Stationen zwischen Ziegelbrücke und Linthal bis etwa 20 Uhr;
 - c. systematische Führung der Buslinien in Glarus Nord, Glarus und Glarus Süd auf Basis eines einheitlichen Takts, der nachfragegerecht halbstündlich, stündlich oder in einem reduzierten Angebot auf Grundlage eines Stundenrasters ausgestaltet wird.
3. Über die Einzelheiten des Angebotes im Rahmen der Grundanforderungen entscheidet der Regierungsrat.
4. Nach drei vollen Betriebsjahren ist dem Landrat ein Bericht im Sinne einer Wirkungsanalyse (unter anderem Einhaltung minimale Auslastung und minimaler Kostendeckungsgrad pro Linie) zu unterbreiten sowie Antrag auf unveränderte Weiterführung oder auf allfällige Anpassungen zu stellen.

§ 7 Beitritt zum Tarifverbund Ostwind

Die Vorlage im Überblick

Ein Postulat von 2008 verlangt die Schaffung eines «Glarner Abo» für den öffentlichen Verkehr (öV). Ein Tarifverbund gibt eine einheitliche Tarifabstufung vor. Der Anschluss will Zugangsbarrieren zum öV beseitigen und dessen Attraktivität steigern. Er ermöglicht freie Fahrt mit Bahn und Bus innerhalb der gelösten Zonen und eine Vereinheitlichung der Fahrausweise.

Der Kanton Glarus kann nur durch die Schaffung eines eigenen oder den Beitritt zu einem anderen Tarifverbund von einem einfachen und attraktiven Billettsystem für den öV profitieren; Integration in den Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) ist nicht möglich, da dieser keine weiteren Kantone bzw. Einzugsgebiete aufnimmt. Ein eigener Verbund ist in Anbetracht von Einzugsgebiet und Benutzerpotenzial nicht zweckmässig. Daher wird der Anschluss an den Tarifverbund Ostwind (OTV) angestrebt, in dem 24 Transportunternehmen der Kantone St.Gallen, Thurgau, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden zusammengeschlossen sind.

Der OTV bietet ein umfassendes Sortiment von Abonnementen und Einzelfahrausweisen an und gewährleistet den Zugang zum Z-Pass für das Einzugsgebiet des ZVV. Es handelt sich um einen reinen Abonnementsverbund. Mit der geplanten Einführung des Integralen Z-Passes im Dezember 2012 werden auch Einzelfahrausweise erhältlich sein. Der Beitritt erweitert das einheitliche Tarifsysteem für die öV-Kunden im Grossraum Zürich und der Ostschweiz um den Kanton Glarus, während sich für die Glarnerinnen und Glarner das Tarifsysteem dieser Einzugsgebiete öffnet. Künftig werden nicht mehr Billette von A nach B zu lösen sein, sondern solche nach der Anzahl Zonen. Zonen-Billette werden Verbindungen in die «Randregionen» verbilligen. Da auch die meisten übrigen Verbindungen günstiger werden, ist der tiefere Erlös zu kompensieren. – Die Kosten des Beitritts bestehen aus einmaligen Einführungskosten von etwa 400 000 Franken und jährlichen Aufwendungen von rund 600 000 Franken für die Kompensation von Einnahmeausfällen und den Betrieb.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem Tarifverbund Ostwind beizutreten.

1. Ausgangslage

1.1. Allgemeines

Der GlarnerSprinter etablierte sich seit seiner Einführung im Dezember 2004 als Erfolgsprodukt. Der Beitritt zu einem Tarifverbund wertet den öV weiter auf. Die Sicherung sinnvoller Mobilität war Grundgedanke des Memorialsantrags der Juso Glarnerland «Die Benutzung aller öffentlichen Verkehrsmittel ist auf dem ganzen Kantonsgebiet kostenlos», den die Landsgemeinde 2010 ablehnte. Ein Postulat der BDP-Landratsfraktion verlangte 2008 ein «Glarner Abo» für den öV.

1.2. Richtplan Sachbereich Verkehr

Wie bereits zu Traktandum 6 ausgeführt, bilden das Mobilitätskonzept und der darauf abgestimmte Richtplan – Sachbereich Verkehr die Grundlage für die Weiterentwicklung des Verkehrssystems auf Kantonsgebiet. Für diesen Bereich sind als organisatorische Massnahmen folgende Richtungsweisende Festlegungen und Abstimmungsanweisungen zu erwähnen:

Mobilitätsmarketing

- Der Kanton informiert aktiv über Mobilitätsangebote: Er schafft die Voraussetzungen für ein kontinuierliches Mobilitätsmarketing.

Anreize und Lenkungsmassnahmen

- Der Kanton fördert innovative Projekte der Mobilitätsvorsorge: Er schafft die Voraussetzungen für die Förderung von innovativen Mobilitätsprojekten.
- Der Kanton fördert ein nachhaltiges Mobilitätsverhalten: Er schafft die Voraussetzungen für die Einführung eines übersichtlichen und kundenfreundlichen Tarifsystems.

Mit dieser Landsgemeindevorlage wird nun der Beitritt zu einem Tarifverbund beantragt, was die Richtungsweisenden Festlegungen und Abstimmungsanweisungen erfüllt und das Postulat erledigt.

1.3. Umfeld

Der Kanton Glarus orientiert sich stark Richtung Zürich. Er ist Mitglied der Greater Zurich Area AG, einer Standortmarketingorganisation für den Wirtschaftsraum Zürich. Seine Bewohner können aber erst dann von einem einfachen und attraktiven Billettsystem für den öV Richtung Zürich profitieren, wenn der Kanton einen eigenen Tarifverbund bildet oder sich einem Tarifverbund anschliesst. Angesichts des Einzugsgebiets und des Benutzerpotenzials sind Aufbau und Führung eines eigenen Verbundes nicht zweckmässig. Eine Integration in den ZVW ist nicht möglich, da dieser keine weiteren Kantone bzw. Einzugsgebiete aufnimmt. Es verbleibt der Anschluss an den OTV, dem in den Kantonen St.Gallen, Thurgau, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden 24 Transportunternehmen angehören.

Grundlage bildet ein unter Beizug eines spezialisierten Ingenieurunternehmens ausgearbeiteter Bericht der Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretungen der Abteilung Tiefbau (Leitung) sowie OTV, ZVW (Z-Pass), SBB und PostAuto.

2. Zielsetzung

Der Anschluss an einen Integralen Tarifverbund (ITV) soll die Zugangsbarrieren zum öV beseitigen und dessen Attraktivität steigern. Ein einheitliches Tarifsysteem legt die Basis dazu. Ein ITV ist ein Tarifsysteem, welches allen angeschlossenen Transportunternehmen eine einheitliche Tarifabstufung vorgibt: Zu vergleichbarem Preis wird eine vergleichbare Leistung angeboten. Die Preisbildung wird transparenter, das Image des öV und seine Konkurrenzfähigkeit zum motorisierten Individualverkehr (MIV) besser. Die Integration in den OTV und den Z-Pass Abo-Verbund gibt der Kundschaft im Verbundgebiet ein übersichtliches Tarifsysteem, welches ihr den Zugang zum öV vereinfacht.

Für jene Transportunternehmen, welche noch nicht einem Tarifverbund angehören, fällt mit dem Eintritt die Tarifhoheit weg. Alle Unternehmen im Geltungsbereich eines Verbundes haben zwingend dessen Tarife anzuwenden. Innerhalb des OTV und des Z-Pass Abo-Verbundes dürfen keine Fahrausweise des direkten Verkehrs mehr ausgegeben werden.

3. Erfahrungen mit Integralen Verbunden

Die Verbunde berichten von positiven Erfahrungen:

- einfaches Tarifsystem für die Kundschaft;
- einfache Tarifsysteme bewirken betriebliche Optimierungen (schnellere Abwicklung des Verkaufsvorgangs z.B. beim Chauffeur im Bus);
- alle Verbindungen/Verkehrsmittel zur Verfügung – es besteht grundsätzlich Wahlfreiheit und Parallelfahrten sind möglich;
- gleiche Voraussetzungen für alle Transportunternehmungen;
- Vorteile im Marketing dank gemeinsamer Aktionen;
- Verbesserung der Wettbewerbs- und Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem MIV;
- klare Tarifpolitik und Marketing ohne Verbund nicht möglich.

Das Überführen eines distanzabhängigen Systems in ein Zonensystem kann gewisse Verbindungen verteuern, da der Preis nicht nach Tariffkilometern, sondern nach Zonenzahl festgelegt wird; andere, vor allem jene in den Randregionen, werden günstiger. Eine Veränderung ist eine Chance zum Ausgleich von nicht ins System passenden Preisen.

4. Angebotsanalyse

4.1. Heutige Tarifsituation

In den OTV und andere Verbunde werden nur der abgeltungsberechtigte Regionale Personenverkehr und der Ortsverkehr aufgenommen, rein «touristischen» Angeboten dient das Angebot Tageskarte Plus.

Im Abonnementsbereich nehmen alle im Kanton am direkten Verkehr beteiligten Bahn- und Busbetriebe teil und bieten das Sortiment der Streckenabonnemente an (Tarif 650). Einzig das Angebot der Braunwaldbahn geht darüber hinaus. Im Einzelreiseverkehr wenden alle Transportunternehmen den nationalen Tarif an, was die Einführung eines Tarifverbundes erleichtert. Zu berücksichtigen ist der Einheitstarif der Braunwaldbahn. Für die Preisberechnung bilden die Tariffkilometer (aufgerundete effektive km) des direkten Verkehrs die Basis, wobei PostAuto und Autobetrieb Sernftal AG (AS) im Einzelreiseverkehr mit erhöhten Tariffkilometern arbeiten. Alle beteiligten Transportunternehmen akzeptieren das Halbtaxabonnement und wenden die Preisberechnung gemäss nationalem Tarif an.

Aufgrund der Netzstruktur und der geografischen Gegebenheiten ist das Problem von Parallelführungen im Vergleich mit anderen Verbundplanungen gering. Im Mittelland wird von den Reisenden die unterschiedliche Berechnung der Tariffkilometer zwischen Netstal und Näfels-Mollis, wo der Bus Mittelland (PostAuto) parallel zur SBB verkehrt, als Erschwernis wahrgenommen (PostAuto Faktor 1,5; SBB Faktor 1). Da die Postautobusse teilweise längere Distanzen zurücklegen, akzentuiert sich das Problem. Klassische Tarifbrüche (keine Durchtarifung; d.h. der Kunde muss mindestens zwei Billette lösen zwischen städtischen Ortsbuslinien und regionalen/überregionalen Bus- und Bahnlinien) gibt es im Kanton Glarus keine.

4.2. Nutzen

Tarifverbunde dienen den Kunden durch:

- freie Fahrt mit Bus und Bahn innerhalb der gelösten Zonen;
- vereinheitlichte Fahrausweise; nur noch ein Sortiment im ganzen Kanton;
- übersichtliches Tarifsystem und tarifarische Anbindung an den Grossraum Zürich und die Ostschweiz;
- Eröffnung eines einheitlichen Tarifsystems inkl. Glarnerland mit dem Grossraum Zürich und der Ostschweiz;
- steigende Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit des öV gegenüber dem MIV;
- keine Parallelfahrten mit unterschiedlichen Tarifen; Preisharmonisierung macht Busstrecken im Einzelreiseverkehr günstiger;
- einfache(re) Kommunikation.

Für die öV-Nutzenden innerhalb des Kantons ergeben sich wenig neue Möglichkeiten, da keine Netzstruktur wie in Agglomerationsnähe besteht. Die Problematik der Parallelfahrten mit unterschiedlichen Tarifen wird behoben (Ziegelbrücke-Näfels-Mollis-Glarus-Schwanden) und der öV-Transport innerhalb des Kantons und in überkantonale Gebiete vereinfacht. Die Kunden können ohne grosse Kenntnisse des Tarifwesens mit dem öV in die Zentren Zürich, Winterthur, St. Gallen gelangen und dort zudem den innerstädtischen öV nutzen.

Dank der Integration der Glarner Zonen in den OTV werden sämtliche Verbindungen nach Zürich HB und im Korridor OTV-ZVV in den Bereich ALLE ZONEN des Z-Pass-Angebots fallen.

5. Randbedingungen

5.1. Umsatzzahlen

Die Einführung eines Tarifverbundes kann im Kanton zu erheblichen Ertragsausfällen führen. Aus Sicht von OTV und Z-Pass Abo-Verbund soll der Verbund den Transportunternehmungen keine finanziellen Nachteile bringen. Die Analyse der Umsatzzahlen von rund 7,6 Millionen Franken (Einzelbillette, Mehrfahrtenkarten, Gruppen, Citybillette, Tageskarten, Streckenabonnemente) ergibt:

- Glarus-interne Verbindungen 3,0 Millionen Franken 40 Prozent;
- Korridor Glarus–ZVV 2,9 Millionen Franken 40 Prozent;
- Glarus–OTV-Stammgebiet 1,7 Millionen Franken 20 Prozent;
- interner Verkehr: Dominanz Braunwaldbahn, aufgrund autofreies Braunwald.

5.2. Tarifsystem Ostwind und Z-Pass Abo-Verbund

Der OTV bietet im Abonnementsbereich und bei den Einzelfahrausweisen ein umfassendes Sortiment an. – Die Jahres- und Monatsabonnemente für Junioren (bis vollendetes 25. Lebensjahr), Senioren (ab AHV-Alter) und Hunde sind in der 2. Klasse vergünstigt. Bis auf wenige Ausnahmen (Lokalzonen) sind mindestens zwei Zonen zu lösen. Ab neun Zonen werden die Abonnemente für «ALLE ZONEN» ausgestellt. Die Abonnemente sind mit Fliegsdatum und nur persönlich erhältlich. – Die Einzelfahrausweise umfassen Einzelbillette, Mehrfahrtenkarten (MFK), Tageskarten (TK), Multitageskarten (Multi-TK) und Gruppenbillette. – Das Halbtaxabonnement wird überall anerkannt. Kinder bis 16 Jahren fahren zum ermässigten Tarif (teilweise spezielle Kindertarife, z.B. MFK). In Lokalzonen (im Zonenplan definiert) gibt es speziell ermässigte Tarife. Billette sind ab einer Zone erhältlich. Ab 13 (Einzelbillette, MFK) bzw. ab zehn Zonen (TK, Multi-TK) gelten die Billette für «ALLE ZONEN».

Der Z-Pass Abo-Verbund ist noch ein reiner Abonnementsverbund. Das Angebot umfasst Jahres- und Monatsfahrkarten. Für Junioren (bis 25 Jahre) und Hunde gibt es in der 2. Klasse vergünstigte Abonnemente. Es müssen mindestens zwei Zonen (eine davon ZVV-Zone) gelöst werden. Ab zehn Zonen werden die Abonnemente für «ALLE ZONEN» (des OTV-ZVV-Korridors) ausgestellt. Die Abonnemente sind mit Fliegsdatum und nur persönlich erhältlich. – Mit der Erweiterung zum ITV werden die Vorzüge des Abo-Verbunds auf die Einzelreisenden ausgedehnt. Auch Inhaber von Einzelbilletten, Mehrfahrtenkarten, Gruppenbilletten usw. werden von «einem Ticket für alles» profitieren können. Die Einführung des ITV Z-Passes ist per Dezember 2012 geplant.

5.3. Vertriebssysteme

Die Vertriebssysteme (Kassen) bei AS und PostAuto weisen Unterschiede auf, die beim Beitritt zum Tarifverbund zu beheben oder an ein übergeordnetes System anzupassen sind. Anpassungen sind auch bei der Braunwaldbahn nötig.

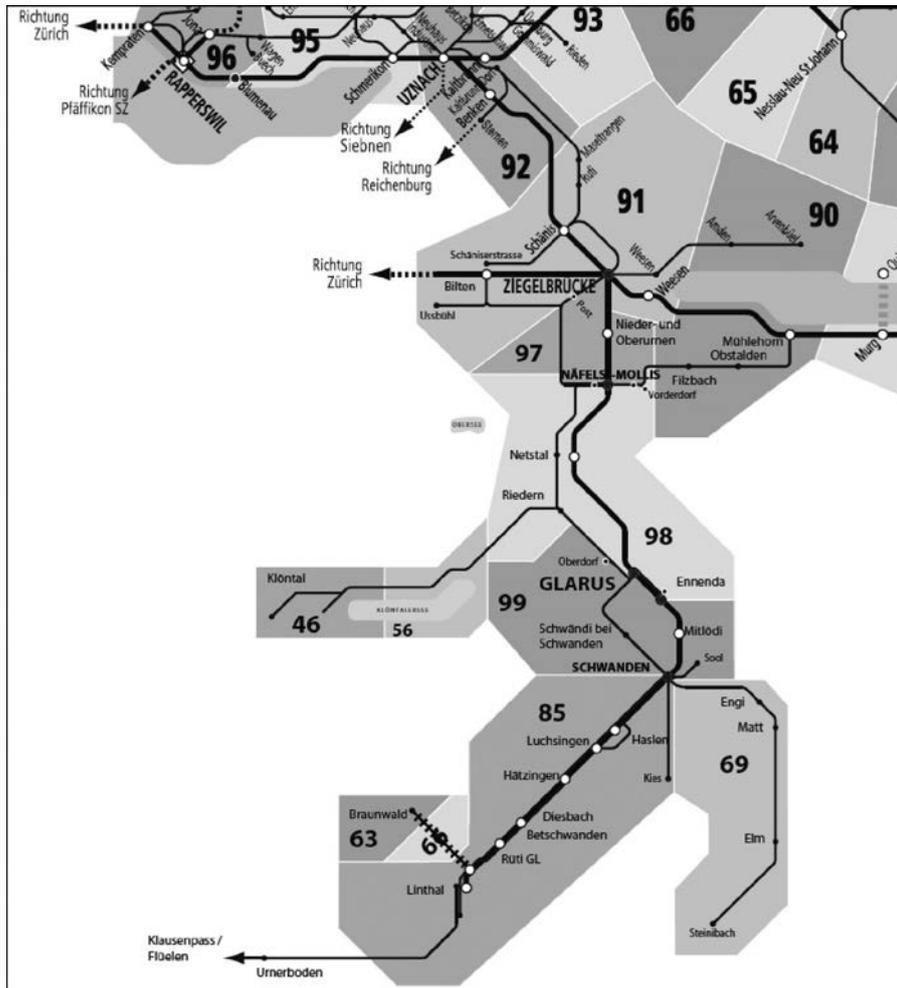
6. Zonenplan

Die Gemeindestrukturreform hätte es angeboten, für jede der drei Gemeinden je eine einzige Tarifverbundzone zu schaffen. In der Detailbearbeitung zeigten sich indessen so schwerwiegende Nachteile (grosse Tarifreduktionen / Preisaufschläge, hoher Ertragsausfall, periphere Lage bezüglich vorhandener Zonen), dass davon abgesehen wurde.

Die Optimierung des innerkantonalen Zonenplans erfolgte aufgrund der Kriterien:

- Verbesserung der Marktkonformität (möglichst ausgeglichene Bilanz zwischen Fahrausweiskategorien und einzelnen Relationen innerhalb einer Fahrausweiskategorie);
- etwa 5- bis 10-prozentige Abweichung gegenüber Tarifen des direkten Verkehrs, in Einzelfällen nicht mehr als 30-prozentiger Aufschlag;
- Einbezug politischer Überlegungen (Ausgleich Standortnachteil Glarus Süd bei reduziertem Verkehrsangebot über günstigeren Tarif).

Für Analyse und Beurteilung der Varianten wurden bei den umsatzstärksten Verbindungen aller drei Korridore die Ist-Tarife mit jenen nach Integration in den OTV bzw. Z-Pass verglichen. Als Bestvariante ergab sich folgende, in den OTV und ins Angebot Z-Pass integrierbare Tarifzoneneinteilung (provisorische Nummerierung):



Mit der Ausweitung der Ostwind-Zonen 90 auf Obstalden/Filzbach und 91 auf Bilten wird der Kanton Glarus in den Ostwind-Perimeter integriert und nicht nur angehängt. Bei der Zonennummerierung wird auf die wenigen noch freien Zonennummern des OTV zurückzugreifen sein. Schwanden, Glarus und Näfels-Mollis als wichtige Zentren liegen jeweils an einer Zonengrenze. Alle Haltestellen der Ortschaften gehören zwei bzw. drei Zonen an, nicht jeweils nur der Bahnhof. In Glarus Süd bilden Sernftal und Grosstal nur eine (grosse) Zone. Daraus ergeben sich bei gewissen Verbindungen deutliche Tarifreduktionen, was aber als zusätzliche Standortförderung erwünscht ist.

7. Auswirkungen auf die Billettpreise

Mit dem Beitritt zu einem Tarifverbund kommt das ganze Preisgefüge bei den Billetten in Bewegung. Es sind nicht mehr Billette von A nach B sondern Billette über die hinterlegten Anzahl Zonen zu lösen.

Zonen-Billette für Verbindungen in den «Randregionen» verbilligen sich. Für eine einfache Fahrt ermässigt von Elm nach Glarus sind künftig noch 2.80 statt 6.60 Franken zu bezahlen: eine Reduktion um über 50 Prozent. Da auch die meisten übrigen Verbindungen günstiger werden, sinkt der Erlös. Um die Gesamtrechnung auszugleichen, haben Ertragsausfallzahlungen die tieferen Erlöse zu kompensieren.

8. Kosten der Integration

8.1. Einmalige Kosten

An einmaligen (Einführungs-)Kosten fallen u.a. an: Erstellung Zonen- und Linienpläne, Programmierung Billettausgabegeräte, Umstellung Zonennummern, Artikelmutationen auf OTV- und Z-Pass, Fahrgastzählsysteme, Applikation auf die Automaten, Schulung Busfahrer, abgestimmtes Einführungsmarketing. Die Kosten werden auf 400 000 Franken geschätzt.

8.2. Jährlich wiederkehrende Betriebskosten

Ein Tarifverbund verursacht jährlich wiederkehrende Kosten für die Gewährleistung des Betriebes; sie umfassen insbesondere Aufwendungen für Geschäftsführung inkl. Verbundabrechnung und Einnahmenverteilung sowie für das Marketing. Die Geschäftsstelle OTV schätzt den daraus entstehenden Aufwand auf jährlich 60 000 Franken.

8.3. Ertragsausfallzahlungen

Ausgehend vom festgelegten Zonenplan und den Tarifen OTV und Z-Pass wurde die Ertragsentwicklung bei Integration des Kantons Glarus geschätzt; der Ertragsausfall ist durch den Kanton Glarus zu erbringen.

- Die Integration in den OTV bringt eine Differenz von 383 000 Franken oder 8 Prozent (2011 geschätzter Ertrag 4,582 / Verbundertrag 4,199 Mio. Fr.).
- Die Integration in den Z-Pass bringt eine Differenz von 148 000 Franken oder 5 Prozent (2011 geschätzter Ertrag 2,83 / Verbundertrag 2,682 Mio. Fr.).
- Wird der ITV Z-Pass wie geplant per Dezember 2012 eingeführt und werden die Ostwind-Zonen im Kanton Glarus per Dezember 2013 in den Z-Pass integriert, würde der Kantonsbeitrag an den Tarifierleichterungsmassnahmen rund 160 000 Franken betragen, verteilt auf die vier Jahre 2014 bis 2017.

8.4. Gesamtkosten

<i>Kosten in Franken</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
Einführungskosten	400 000	-	-	-	-
Betrieb (Geschäftsführung/Marketing)	60 000	60 000	60 000	60 000	60 000
Einnahmenausfälle ITV Ostwind	383 000	383 000	383 000	383 000	383 000
Einnahmenausfälle ITV Z-Pass	148 000	148 000	148 000	148 000	148 000
Tarifierleichterungsmassnahmen Z-Pass	79 000	53 000	27 000	1 000	-
<i>Total</i>	<i>1 070 000</i>	<i>644 000</i>	<i>618 000</i>	<i>592 000</i>	<i>591 000</i>

Die Einführungskosten (400 000 Fr.) werden in die Budgets 2012 und 2013 aufgenommen. In der Anfangsphase wäre der Kostenteiler der bisherigen OTV-Kantone (SG, TG, AI, AR) nicht anzupassen, so dass Glarus die aus der Integration entstehenden Kosten direkt zu tragen hätte. Später ist ein alle Kantone umfassender Schlüssel zu errechnen. Basis für ihn werden nach heutigem Kenntnisstand die Umsätze pro Zone sein, um eine verursachergerechte Verteilung der Erträge und Aufwendungen ohne Quersubventionen unter den Kantonen zu erreichen.

8.5. Finanzpolitische Überlegungen

Die Kantonsverfassung verpflichtet den Kanton, seinen Haushalt nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und der Vorteilsabgeltung zu führen (Art. 52 KV). Sparsamkeit bedeutet, Ausgabenbedürfnisse auf Notwendigkeit und Tragbarkeit zu überprüfen. Die aktuelle Finanzlage sagt grössere Fehlbeträge in Budget und Finanzplanung voraus. Im öV sind für den Tarifverbund gemäss dieser Vorlage und jener zum Ausbau öffentlicher Verkehr ab Sommer 2014 jährlich wiederkehrende Beiträge von rund 6,97 (statt bisher 6) Millionen Franken geplant. Die Einhaltung der Grundsätze der Haushaltsführung könnte wegen der prognostizierten Ausgabenüberschüsse nach Bereitstellung zusätzlicher Mittel (Steuererhöhungen) rufen. Das Prinzip der Vorteilsabgeltung sieht vor, für besondere Vorteile zumutbare Beiträge einzufordern, deren Höhe die Kosten aber nicht übersteigen darf. Der Tarifverbund entlastet bei gleicher Sachleistung die Benutzenden des öV, belastet aber die Steuerzahlenden.

9. Zustimmung der Partnerorganisationen

Auf den Fahrplanwechsel 2014 wird im Dezember 2013 die S-Bahn St. Gallen 2013 eingeführt. Das Gemeinschaftsprojekt von Kanton und den drei Bahnunternehmen SBB, Südostbahn und Thurbo setzt ein starkes Zeichen für den Regionalverkehr in der Ostschweiz. Der Angebotsausbau bringt weitreichende Veränderungen. Die Geschäftsstelle OTV begrüsst eine gleichzeitige Perimetererweiterung des Ostwinds bzw. die Integration des Kantons Glarus in den OTV auf Dezember 2013. Die Gesellschafterversammlung Ostwind stimmte im August 2011 der Erweiterung zu und nahm den Kanton Glarus offiziell in den OTV auf; auch die SBB stimmen dem Beitritt zu.

An der Z-Pass Korridorgesellschafterversammlung OTV-ZVV im März 2011 war die Perimetererweiterung um die «Glarner-Zonen» traktandiert. Mit Schreiben vom 25. November 2011 hat der ZVV das prinzipielle Einverständnis zur Integration der Glarner Ostwind-Zonen in den Z-Pass bestätigt, sofern der Kanton Glarus eventuell daraus resultierende Ertragsausfälle des ZVV auf Grundlage einer Vereinbarung kompensiert.

10. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr unter dem Präsidium von Landrat Emil Küng, Obstalben, befasste sich auch mit dieser öV-Vorlage. Eintreten war unbestritten. Die Kommission nahm Kenntnis von jährlichen Mehrkosten von rund 600'000 Franken. Sie stellt sich einstimmig hinter die Ziele der Vorlage.

Im Landrat blieb die Vorlage ebenfalls unbestritten. Tarifverbunde seien kundenfreundlich und einfach, brächten Vorteile im Marketing, transparente und günstige Fahrpreise sowie erleichterten Zugang zum öV. Kritisch wurde die hohe Subventionierung des öV durch Bund und Kanton (rund 15 Mio. Fr.) angemerkt und dazu aufgerufen, die Umfahrungen zu Gunsten der Strassenerschliessung von Glarus Süd mit gleichem Elan umzusetzen. Anderen Aspekten der Kundenfreundlichkeit (Sicherheit, genügend Stauraum) habe der öV ebenfalls Rechnung zu tragen. – Sollte sich wider Erwarten die Zugehörigkeit zum Tarifverbund nicht bewähren, ist die Vereinbarung jährlich kündbar.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde Beitritt zum Tarifverbund Ostwind.

11. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, folgendem Beschlussentwurf zuzustimmen:

Beitritt des Kantons Glarus zum Tarifverbund Ostwind

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

1. Der Kanton Glarus tritt dem Tarifverbund Ostwind auf das Fahrplanjahr 2014 per 15. Dezember 2013 bei.
2. Die Finanzierung erfolgt als gebundene Ausgabe im Rahmen der jährlichen Budgets.
3. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

§ 8 Gesetz über die Ausbildungs- und Schulgeldbeiträge (Stipendengesetz)

Die Vorlage im Überblick

Das geltende Stipendienrecht basiert auf einer landrätlichen Verordnung von 1982, die mehrmals angepasst wurde, letztmals 2001. Es ist veraltet, seine Bestimmungen sind unklar, zum Teil missverständlich oder gar widersprüchlich. Es genügt den Änderungen im Bildungsbereich nicht mehr. Die bildungspolitische, wirtschaftliche und technische Entwicklung der vergangenen Jahre brachte neue Ausbildungen hervor und strukturierte bestehende um. Es entwickelte sich eine Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft. Es ist von lebenslangem Lernen auszugehen, und die Phase der Ausbildung kann immer weniger klar von der Erwerbstätigkeit abgegrenzt werden. Hauptzweck von Stipendien und Studiendarlehen ist, aus wirtschaftlich schwächeren Verhältnissen stammenden Personen mit finanziellen Beihilfen eine Ausbildung zu ermöglichen und damit Chancengleichheit zu gewährleisten.

Der Gesetzesentwurf zählt 29 Artikel in sechs Abschnitten. Wesentliche Punkte sind:

- Die Ausbildungsfinanzierung bleibt hauptsächlich Aufgabe der Betroffenen, insbesondere der auszubildenden Person und ihren Angehörigen.*
- Beitragsberechtigt sind Personen mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton Glarus, die ihre Ausbildung vor dem 45. Altersjahr beginnen.*
- Das Bemessungssystem soll effizienter, gerechter und transparenter werden. Die Bemessung erfolgt in erster Linie über Pauschalen und nicht über individuelle Budgets.*
- Stipendien haben gegenüber Darlehen bei Erstausbildungen Vorrang. Für Weiterbildungen und Zweitausbildungen sollen Darlehen gewährt werden. Der jährliche Maximalbetrag für Stipendien beträgt 16000 Franken jährlich; je Kind, für dessen Unterhalt der Stipendiat aufkommen muss, erhöht sich der Maximalbetrag um 5000 Franken.*
- Das neue Recht lehnt sich an das bewährte Bündner System an, welches es dem Kanton Graubünden ermöglichte, als erster dem neuen Stipendienkonkordat beizutreten.*
- Es werden nicht nur Stipendien und Studiendarlehen geregelt, sondern auch Ausbildungsbeiträge (jährliche Beiträge für Lernende und Studenten, welche der Kanton direkt einer Ausbildungsstätte leisten muss).*
- Details wird eine regierungsrätliche Verordnung regeln.*

Die Erziehungsdirektorenkonferenz verabschiedete im Juni 2009 die interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen. Sie bezweckt Angleichung der unterschiedlichen Stipendensysteme und erfüllt die vom Bund im Ausbildungsbeitragsgesetz aufgestellten Mindeststandards für die Gewährung von Beiträgen an die Kantone. Die Änderung des Glarner Stipendienrechts ermöglicht den Beitritt zum Konkordat durch den Landrat.

In den letzten Jahren schwankte die Zahl der Gesuche zwischen 250 und 400. Die Ausgaben betragen zwischen 1,3 und 1,6 Millionen Franken (mit dem «Ausreisserjahr» 2008 mit 2,2 Mio. Fr.). Mit dem neuen Gesetz werden maximal 1,5 Millionen Franken pro Jahr nötig sein.

Der Landrat beantragt der Landgemeinde, dem Gesetzesentwurf für ein neues Stipendengesetz zuzustimmen.

1. Gründe für die Totalrevision des Stipendienrechts

Das Stipendienrecht basiert auf der mehrmals angepassten landrätlichen Verordnung von 1982. Die gesellschaftlichen Verhältnisse und die Bildungslandschaft änderten sich deutlich, weshalb nun andere, neue und höhere Anforderungen bei der Bemessung von Stipendien zu erfüllen sind. Bei zwei Beschwerdeentscheiden mussten kürzlich unklare, zum Teil missverständliche, gar widersprüchliche stipendienrechtliche Bestimmungen festgestellt werden. Die Praxis zeigte, dass bei den Darlehen keine oder keine widerspruchsfreien Regeln bestehen.

Die Erziehungsdirektorenkonferenz verabschiedete im Juni 2009 die interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen; zurzeit laufen die Beitrittsverfahren in den Kantonen. Das Konkordat bezweckt unter dem Titel «Chancengleichheit» die Vereinheitlichung der unterschiedlichen Stipendensysteme in den Kantonen und erfüllt die vom Bund in seinem Ausbildungsbeitragsgesetz geforderten Mindeststandards für die Gewährung von Beiträgen an die Kantone. Um den Beitritt zum Konkordat zu ermöglichen, ist das kantonale Stipendienrecht anzupassen.

2. Wirkung des geltenden Stipendiensystems

Gemäss aktuellem Stipendienrecht werden für berufsbegleitende Weiterbildung und bei modularen und teilszeitlichen Bildungsgängen zum Teil relativ grosszügige Stipendien gesprochen. Dagegen sind die Limiten bezüglich ausbildungsbedingten Wohnens auswärts eher tief; das Maximum vermag diesbezüglich nur etwas mehr als die Hälfte des typischen Budgets von Personen in Ausbildung zu decken. Zudem reduziert das Anrechnen von Unterhaltsbeiträgen und Einkünften aus Renten die möglichen Stipendienansprüche deutlich.

Die Verwaltungsreorganisation veränderte die Zuständigkeiten im Departement. Die sehr summarische Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen erlaubte das Verarbeiten vieler Gesuche, ohne im interkantonalen Vergleich übliche Personalressourcen einsetzen zu müssen. Sie erfüllt berechnete Ansprüche an Verlässlichkeit, Regelkonformität und Transparenz nicht mehr. Die Abläufe waren stetig und schrittweise anzupassen, was zwar den Aufwand bei der Gesuchsbearbeitung steigerte und zu vermehrter Anfechtung der Entscheide führte, aber die Auslagen für Stipendien ab 2009 leicht und 2010 deutlich senkte. Die offenen Formulierungen im Reglement hatten einen auch bezüglich Beitragshöhe zu grossen Kreis berechnete gemacht. Andererseits wurden Berechnete ohne ausreichende elterliche Unterstützung und mit aufwändiger auswärtiger Vollzeitausbildung, also die eigentliche Zielgruppe, unzureichend unterstützt.

3. Ziele der Revision

3.1. Anpassung an die Veränderungen im Bildungswesen

Die bildungspolitische, wirtschaftliche und technologische Änderung brachte neue Ausbildungen hervor und strukturierte bestehende um. Es entwickelte sich eine Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft. Es ist von lebenslangem Lernen auszugehen, und die Phase der Ausbildung kann immer weniger klar von der Erwerbstätigkeit abgegrenzt werden. – Der Bereich der staatlichen Ausbildungsbeiträge hat sich diesen Herausforderungen zu stellen.

3.2. Stärkere Verankerung auf gesetzlicher Stufe

Das neue Gesetz enthält wesentliche Bestimmungen zur Ausbildungsförderung. Veränderte Rahmenbedingungen, z.B. der Wirtschaftslage, werden keine Gesetzesanpassung erfordern. Die Landsgemeinde steckt den finanziellen Rahmen der Ausbildungsbeiträge ab, indem sie die Eckwerte festlegt, vor allem die Höchstansätze, welche die Stipendienausgaben wesentlich beeinflussen. Die weitere Steuerung erfolgt wie bisher durch regierungsrätliche Verordnung, welche unter anderem anrechenbare Einkommens- und Vermögensteile, zumutbare Eigenleistungen oder anrechenbare Kosten der Ausbildung und Lebenshaltung festlegt. Das Gesetz stellt eine zeitgemässe Rechtsgrundlage dar, berücksichtigt die interkantonalen Harmonisierungsbemühungen und ermöglicht den Beitritt zum Stipendienkonkordat.

3.3. Inhaltliche Schwerpunkte

Hauptzweck ist, aus wirtschaftlich schwächeren Verhältnissen stammenden Personen mit finanziellen Beihilfen eine Ausbildung zu ermöglichen und damit Chancengleichheit zu gewährleisten. Es gelten die Prinzipien der Eigenverantwortung und der Subsidiarität. Die Ausbildungsfinanzierung bleibt in erster Linie Aufgabe der Betroffenen, ihrer Eltern, ihrer Lebenspartnerin resp. ihres Lebenspartners und anderer gesetzlich Verpflichteter. Sie berücksichtigt die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse, die bildungspolitische Entwicklung sowie die Gleichbehandlung der Ausbildungen auf der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe. Das Bemessungssystem wird effizienter, gerechter, verlässlicher und transparent. – Stipendien haben gegenüber Darlehen bis zum Abschluss einer Erstausbildung Vorrang. Ergänzende Darlehen sind aber auch für die Erstausbildung möglich. Für Weiterbildungen und Zweitausbildungen werden Darlehen gewährt.

4. Methodenfrage

Es werden zwei Gruppen von Stipendiensystemen unterschieden:

- vollständiges, individuelles Budget in jedem einzelnen Fall, aus dem Leistungsfähigkeit und Bedarf abgeleitet werden (vergleichbar dem Vorgehen bei Sozialhilfe oder bei der Bemessung der Unterhaltsbeiträge im Scheidungsverfahren);
- Pauschalen oder Punktesysteme, welche die wirtschaftliche Lage der Betroffenen nur angenähert abbilden (tiefer Bearbeitungsaufwand).

Das Stipendienkonkordat gleicht diese Methoden einander an. Es nennt Budgets der Familien und der Personen in Ausbildung, lässt aber Pauschalierungen zu. Je individueller die Beiträge sind, desto grösser wird der Aufwand für das Zusammenstellen der Unterlagen und die Bearbeitung der Gesuche; Pauschalierungen vermindern für Gesuchstellende, vor allem jedoch für die Sachbearbeitung den Aufwand deutlich. Es ist zu entscheiden, wie viel Personalaufwand individuelle Angemessenheit rechtfertigt. Appenzell Ausserrhoden

setzt mit seinem beratungsorientierten System einen im Verhältnis zu den verteilten Mitteln mehrfach höheren Personalaufwand ein, als ihn die auf Pauschalen ausgerichteten Methoden in Glarus und Graubünden erfordern. Im Gesetz ist zwar auf den individuellen Bedarf einzugehen, ohne aber auf personalaufwändige Individualbudgets zu wechseln. Dank angemessener Pauschalierung fließen die öffentlichen Mittel direkt den Berechtigten zu und müssen nur sehr beschränkt für die Verwaltung eingesetzt werden.

5. Das neue Recht

5.1. Übernahme Bündner Stipendienrecht

Das Anpassen oder gar Neuausrichten eines ganzen Stipendiensystems ist aufwändig. Bereits kleine Änderungen können unvorhersehbare, grössere Auswirkungen haben. Eine komplette Neukonstruktion wäre risikoreich. Zudem wäre der Aufwand hoch und das Abschätzen der finanziellen Folgen bedingte aufwändige Modellrechnungen. Wird hingegen ein Regelsystem sozusagen integral übernommen, bleiben Überraschungen aus. Graubünden passte 2006 sein dem glarnerischen ähnliches Stipendienrecht an die absehbare interkantonale Harmonisierung, die gesellschaftliche Entwicklung und die veränderten Ausbildungskarrieren an. Es bewährte sich und ermöglichte Graubünden als einem der ersten Kantone den Beitritt zum Konkordat. Nachdem Bündner Lösungen immer wieder mithalfen, unsere Stipendienregeln weiterzuentwickeln, drängt sich seine Übernahme geradezu auf.

5.2. Rechtstechnische Konstruktion

Es sind zwei Ebenen vorgesehen. Basis ist das Gesetz, welches den Rahmen mit den wichtigsten Grundsätzen gibt. Es wird von einer Verordnung ergänzt, welche die Details regelt. Die Wirkungsziele, der Kreis der Anspruchsberechtigten sowie die Grundprinzipien der Bemessung sind von der Landsgemeinde festzulegen. Die Steuerung und damit die Verantwortung für die Kostenfolgen bleiben beim Regierungsrat, da er direkt in die Verordnung und auf den Umfang der Mittel eingreifen kann.

5.3. Stipendien und Darlehen – Schulgeldbeiträge

Stipendien und Darlehen werden an einzelne Personen in Ausbildung geleistet, welche wegen ihrer wirtschaftlichen Situation darauf angewiesen sind. Ziel ist das Ausgleichen der unterschiedlichen finanziellen Familienverhältnisse der Lernenden. Stipendien müssen im Gegensatz zu Darlehen nicht zurückbezahlt werden.

Schulgeldbeiträge werden vom Kanton an ausserkantonale Schulen überwiesen, um Glarner Lernende den Einheimischen möglichst gleichzustellen. Diese Leistungen erfolgen für alle Studierenden unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Situation. Sie stellen somit Ausgleichsbeiträge zwischen den Kantonen dar. Die von der Schule bei den Studierenden erhobenen Einschreibe-, Studien- oder Schulgebühren haben aber alle Lernenden selber zu leisten (keine Unterscheidung Einheimische / Ausserkantonale); sie sind in bestimmtem Umfang bei der Berechnung des Stipendienanspruchs zu berücksichtigen. Schulgeldbeiträge fallen somit nicht unter die gängige Definition von Stipendien; das Bündner Stipendiengesetz enthält denn auch keine Bestimmungen dazu. Bei uns sind sie in der «Verordnung über Stipendien, Studiendarlehen und Schulgeldbeiträge» geregelt. – Unser Gesetz ist zu erweitern, um auch die Schulgeldbeiträge gesetzlich zu verankern.

5.4. Bedeutende Differenzen zum neuen Stipendienrecht

Die hauptsächlichen Differenzen zwischen altem und neuem Stipendienrecht sind:

- Darlehen grundsätzlich für Zweitausbildungen und Weiterbildungen; im letzten Ausbildungsjahr zudem Möglichkeit insbesondere für Studierende an Fachhochschulen und Universitäten zum Bezug ergänzender Darlehen;
- Altersgrenze für Ausbildungsbeiträge festgelegt;
- Einführung einer teilweisen Elternunabhängigkeit ab 25. Altersjahr, sofern zur Berufsausübung befähigende Erstausbildung abgeschlossen (bisher Einkommensteile der Eltern bei jeglicher Ausbildung nach dem 25. Altersjahr nicht berücksichtigt);
- Erhöhung des Maximalbetrags für ein Stipendium;
- weitergehende Leistungen für Ausbildungen im Ausland;
- Stipendienbemessung aufgrund letzter verfügbarer Steuerveranlagung (im Ausnahmefall Abstellen auf die tatsächlichen Verhältnisse); transparentes, gerechteres und trotzdem einfaches Bemessungssystem.

5.5. Rechtsweg

Bisher ist Einsprache an das Departement und nachfolgend Beschwerde an den Regierungsrat und das Verwaltungsgericht möglich. Neu gelten die allgemeinen Regeln des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und des Verwaltungsorganisationsrechts. Der Entscheid der Fachstelle ist mit einer Verwaltungsbeschwerde beim Departement anfechtbar. Dessen Entscheid kann an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden, weil

nicht mehr erst im Einspracheverfahren, sondern bereits mit dem Entscheid der Fachstelle eine Begründung erfolgt. Erfahrungsgemäss ist die Weiterzugsmöglichkeit an zwei Instanzen ausreichend; der Regierungsrat wird von seiner Aufgabe als Rechtsprechungsinstanz entlastet.

6. Entwicklung Revisionsvorlage

In der Vernehmlassung im Sommer 2011 stiess der Gesetzesentwurf auf gutes Echo. Hinweise zur Klärung, zur besseren Strukturierung und zu Ergänzungen wurden aufgenommen. Teilweise widersprechen sich aber die Anliegen; so z.B. es seien Darlehen gegenüber den Stipendien zu bevorzugen, resp. das Gegenteil. Der Grundsatz, die wichtigen Elemente des Stipendienrechts in einem formellen Gesetz zu regeln, fand breite Zustimmung und ausdrückliche Ablehnung. Bezüglich der Verzinsung der Darlehen gab es sowohl Stimmen dafür, wie dagegen. Wurde einerseits die Einfachheit der Unverzinslichkeit gelobt, gab es andererseits Vorschläge für detailliert abgestufte Zinssätze. – Die grundsätzliche Übernahme des Bündner Rechts hingegen wurde nicht in Frage gestellt.

7. Zahlen und Kostenfolgen

7.1. Entwicklung Stipendiengesuche

Die Zahl der Gesuche lag bis 2005 relativ konstant bei etwa 250, danach stieg sie bis 2009 auf über 400, ging aber wieder auf dem Stand von 2005 zurück. Die positiven Entscheide sanken dagegen von 2006 mit sehr hohen 85 auf unter 50 Prozent im ersten Halbjahr 2011.

Die Statistik des Bundesamtes für Statistik (BfS) weist für Glarus beim Gesamtbetrag einen erheblichen, nicht erklärbaren Widerspruch zu den mit der Staatsrechnung publizierten Zahlen auf. Gemäss Staatsrechnung betragen die Ausgaben von 2001 bis 2007 zwischen 1,35 und 1,6, 2008 2,2 und 2010 wieder 1,3 Millionen Franken. Für das laufende Jahr werden deutlich weniger als 1 Million Franken erwartet. Den Anstieg 2008 erwähnt die Bundesstatistik nicht.

7.2. Finanzielle Auswirkungen

Ohne sehr aufwändige Abklärungen lässt sich dazu nichts Genaueres sagen. Zudem werden wichtige Teile der kostenrelevanten Faktoren in der regierungsrätlichen Verordnung festgelegt, insbesondere die zumutbaren Beiträge der Eltern in Abhängigkeit zu deren Einkommen. Gemäss Erfahrungswerten von Graubünden und Zahlen von in Grösse und Lage vergleichbaren Kantonen ist mit jährlichen Kosten von weniger als 1,5 Millionen Franken zu rechnen. Dieser Betrag läge deutlich tiefer als 2008 und 2009, jedoch deutlich höher als im laufenden Jahr. Damit bewegte sich Glarus im schweizerischen Mittel. Massgebend wird die Zahl der eingereichten Gesuche sein, die aber schwankt.

7.3. Administrativer Aufwand

Der in Graubünden im Verhältnis zur Einwohnerzahl festgestellte Aufwand entspräche nach der Einführungs- und Umstellungsphase einem Bedarf von etwa einer halben Stelle. Unklar ist aber, wie weit dies genügt, weil der Grundaufwand nicht proportional verkleinert werden kann. Mit der Genehmigung der Vorlage durch Landrat und Landsgemeinde wird die Befristung der bewilligten 50-Prozent-Stelle bis zum Vorliegen einer Effizienzanalyse verlängert.

8. Kommentar zum Gesetz

Artikel 1; Zweck

Die Kantonsverfassung bestimmt, dass der Kanton die Ausbildung durch Stipendien und soziale Massnahmen erleichtert (Art. 37 Abs. 5). Der Hauptzweck des Gesetzes ist, Personen, die aus wirtschaftlich schwächeren Verhältnissen stammen, durch finanzielle Beihilfen eine Ausbildung zu ermöglichen und wirtschaftlich bedingte Chancenungleichheit zu dämpfen. Wer aus einer wirtschaftlich schwächeren Position ins Leben starten muss, soll die Chance zu ihm entsprechender Ausbildung bekommen. Die Unterstützung der öffentlichen Hand ist ergänzend bzw. subsidiär. Als zweites sind Schulgeldbeiträge vorgesehen, um Glarner Lernende für ausserkantonale Ausbildungen den Einheimischen gleichzustellen. Dies erfolgt für alle unabhängig von deren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit.

Artikel 2; Arten der Beiträge und deren Funktion

In der Schweiz wird mehrheitlich zwischen Erstausbildung, Zweitausbildung und Weiterbildung unterschieden. Die Begriffe sind nicht mit Legaldefinitionen umschrieben. So wird vermieden, infolge Bedeutungswandels noch nicht gefestigte Ausdrücke revidieren zu müssen. Aktuell bedeuten sie:

- *Erstausbildung*: erste Ausbildung, welche zur Berufsausübung befähigt, und die darauf aufbauenden Ausbildungen bis einschliesslich des ersten Masterabschlusses auf Tertiärstufe;
- *Weiterbildung*: baut auf der Erstausbildung auf;
- *Zweitausbildung*: alle Ausbildungen, die nicht der Erstausbildung oder der Weiterbildung zugeordnet werden können.

Es wird definiert, was unter «Ausbildungsbeiträge» fällt. – *Stipendien* sind einmalige oder wiederkehrende Geldleistungen, die nicht zurückbezahlt werden müssen. Sie sollen Aufnahme, Fortsetzung oder Abschluss einer Ausbildung ermöglichen. *Darlehen* sind einmalige oder wiederkehrende Geldleistungen, die für die Ausbildung ausgerichtet werden und zurückbezahlt werden müssen. Insbesondere für Studierende, welche sich auf Abschlussprüfungen von Fachhochschulen und Universitäten vorbereiten, steht im letzten Studienjahr kaum Zeit zur Verfügung, um in angemessenem Umfang einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Ihnen sollen Darlehen als Ergänzung zu Stipendien gewährt werden können. Bei Zweitausbildungen bzw. Weiterbildungen werden ausschliesslich Darlehen gewährt. Die Verordnung wird das Nähere regeln.

Artikel 3; Grundsatz

Die Ausbildungsfinanzierung obliegt in erster Linie den betroffenen Personen und insbesondere deren Eltern mit ihrer Unterhalts- und Unterstützungspflicht. Es wäre mit dem Zweck dieses Gesetzes unvereinbar, individuelle Unterhalts- oder Unterstützungspflichten staatlich abzudecken.

Artikel 4; Beitragsberechtigte Personen

Die Auflistung möglicher Empfängerinnen und Empfänger entspricht mit Ausnahme der Alterslimite weitestgehend heutiger Praxis und dem Stipendienkonkordat. Schweizer Bürgerinnen und Bürger müssen in der Schweiz wohnhaft sein. Damit Studierende, welche ihr Studium im Ausland absolvieren möchten, nicht von der Stipendienberechtigung ausgeschlossen werden, gilt: Studierende, die bis vor Aufnahme des Studiums zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben, erfüllen die Voraussetzungen. Hingegen fallen Auslandsschweizer mit Wohnsitz im Ausland nicht darunter. Weitere Voraussetzung ist der stipendienrechtliche Wohnsitz im Kanton. Ihn im Gesetz zu definieren erübrigt sich. Der Begriff hat sich in der Praxis durchgesetzt und Eingang in das Ausbildungsbeitragsgesetz des Bundes gefunden.

Bisher wurden Stipendien unabhängig vom Lebensalter gewährt. Diese wenig verbreitete Regelung führte zu Streitfällen mit Stipendiaten am Rande des Pensionsalters, in einem Fall sogar zu Darlehensverlust. Die Limite wird auf 45 Jahre festgelegt, weil oft erst nach dem 30. Altersjahr ein Studium oder eine Berufsausbildung in Angriff genommen wird. Sie liegt, gestützt auf die Vernehmlassungsergebnisse, höher als in Graubünden (40 Jahre).

Artikel 5; Ausbildungsstufen

Ausbildungsbeiträge (Stipendien und Darlehen) werden für die Sekundarstufe II und die nachgelagerten Stufen ausgerichtet. Vom Geltungsbereich ausgenommen bleiben Volksschulstufe und Sonderschulung; an den Besuch eines Untergymnasiums oder einer inner- oder ausserkantonalen Schule der Volksschulstufe mit besonders strukturierten Angeboten (wie Sport) werden keine Ausbildungsbeiträge ausgerichtet.

Artikel 6; Ausbildungsgänge

Das kantonale Recht beschränkt die Wahlfreiheit nicht. Stipendien und Darlehen werden für Ausbildungen an von Bund oder Kanton anerkannten Ausbildungsstätten ausgerichtet, was auch auf solche im Ausland zutreffen kann. In neuerer Zeit werden Hochschulstudien ganz oder teilweise im Ausland absolviert, weil sie in der Schweiz nicht angeboten werden, Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten tiefer sind oder der Abschluss in der EU und in der Schweiz anerkannt wird. Dafür sind die Voraussetzungen des Stipendienkonkordates zu erfüllen. Der ausländische Ausbildungsort darf nicht zu erhöhtem Anspruch führen, was die Verordnung regeln wird. Zudem sind dafür die schweizerischen Ausbildungsvoraussetzungen zu erfüllen; ein Hochschulstudium im Ausland, welches im Unterschied zur Schweiz ohne angemessene Vorbildung absolviert werden könnte, würde nicht unterstützt.

Artikel 7; Dauer der Beitragsleistung

Das Beschränken auf die ordentliche Ausbildungsdauer fördert rechtzeitigen Abschluss.

Artikel 8; Besonders ausgestaltete Ausbildungsgänge

Ausbildungen – insbesondere im tertiären Bereich – werden zunehmend nicht mehr nur im traditionellen zeitlichen und inhaltlichen Ablaufschema, sondern modulartig und flexibel belegbar angeboten. Dem ist gemäss Konkordat nicht nur für die Bemessung der Beiträge, sondern auch für die maximale Dauer der Ausrichtung Rechnung zu tragen.

Artikel 9; Wechsel der Ausbildung

Für den Tertiärbereich kann nach Bundesgesetz bei Vorliegen wichtiger Gründe die Ausbildung gewechselt werden; das Konkordat sieht grundsätzlich einmaligen Wechsel vor.

Artikel 10; Finanzielle Leistungsfähigkeit und Subsidiarität des Kantons

Der geforderte Nachweis fehlender finanzieller Mittel zur Deckung der Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten ist für Personen, die in einer Familie traditionellen Musters leben, einfach zu erbringen. In anderen Fällen kann der Nachweis mit Gerichtsurteilen oder amtlichen Urkunden erbracht werden. Dies abzuklären kann nicht Aufgabe der Gesuchsbearbeitung sein; die Verordnung wird dafür differenzierte Regelungen vorgeben, z.B. wenn der Vater unbekannt ist, ein Elternteil im Ausland lebt oder sich seiner Unterhaltspflichten entzieht. – Es wird Subsidiarität (Nachrangigkeit) kantonaler Mittel gegenüber den Leistungen Dritter bestimmt. – Spezielle Stipendienfonds sollen weiterhin zusätzliche Leistungen erbringen können. Ergänzen sie ausdrücklich kantonale Stipendien, darf der Kanton seine Leistung deswegen nicht kürzen.

Artikel 11; Bemessung

Die bisherige Praxis, für die es keine ausdrückliche Regelung gab, wird festgeschrieben. Bei den zumutbaren Leistungen ist neben den erzielten Einnahmen (Lohn usw.) auf zusätzliche zumutbare Einnahmen abzustellen. Es wäre ungerecht, wenn jene höhere Ausbildungsbeiträge erhielten, die keine oder ungenügende Anstrengungen unternehmen, um einen zumutbaren finanziellen Beitrag an die eigene Ausbildung beizusteuern. Die Verordnung wird anrechenbare Kosten und zumutbare Leistungen differenzieren. Grundlage bilden wie bisher unter anderem die Steuerveranlagungen. Bei erheblichen Veränderungen (Arbeitslosigkeit) kann ausnahmsweise auf die aktuellen Verhältnisse abgestellt werden. Die Einzelheiten, auch Einnahmen aus Alimenten und Renten, wird die Verordnung regeln.

Für Normkosten (z.B. auswärtige Zimmer, Reisespesen, Kleider) oder effektive Kosten sollen Höchstansätze gelten. Für Einnahmen und Vermögen der Eltern oder der gesuchstellenden Personen sind in der Verordnung Freibeträge festzulegen. – Statistische Daten nennen für auswärts wohnende Studenten einen durchschnittlichen Bedarf von rund 23000 Franken; ein solcher Wert kann als Höchstlimite definiert werden. Es sollen erst jene anrechenbaren Einnahmen (selbst erzielt Einkommen, Zuwendungen Dritter, übrige Einnahmen) welche über den Höchstlimiten, also den durchschnittlichen Kosten liegen, zur Kürzung der Stipendien führen. Beispiel: Der zusätzliche Verdienst wird bis zum Erreichen der Höchstlimite «belohnt». – Der Freibetrag bei den Einnahmen ist der Teil des Lehrlings- oder Ausbildungslohns, der nicht berücksichtigt wird.

Die Unterstützungspflicht der Eltern wird zeitlich abgestuft. Sie wird reduziert, wenn die Kinder eine erste Ausbildung abgeschlossen und ein Mindestalter überschritten haben. Bisher blieb die Pflicht der Eltern bei einer Erstausbildung auch bei über 25-Jährigen unbeachtet. Dieser Widerspruch zur Pflicht gemäss Zivilgesetzbuch gegenüber den Kindern ist zu korrigieren. Neu haben sich die Eltern während der ganzen Dauer der Erstausbildung ihrer Kinder an den Ausbildungskosten angemessen zu beteiligen, mit der Einschränkung, dass ihr Anteil nach einer gewissen Zeit und unter gewissen Bedingungen reduziert wird. Diese beschränkte Anrechnung findet auch in Fällen von Heirat oder Kindern statt. Für die Verkleinerung des zumutbaren Elternanteils wird die Verordnung einen Freibetrag festlegen.

Artikel 12; Maximalstipendien

Das Gesetz hat die Höchstansätze der Stipendien zu nennen. Die geltende Regelung unterscheidet zwischen unverheirateten und verheirateten Personen bzw. zwischen Personen unter und über 20 Jahren (unter 20 10000 Fr., über 13000 Fr.; Verheiratete 18000 Fr.); zudem wird je in Ausbildung stehendem Kind ein weiterer Betrag zugesprochen. Neu sollen es für alle in Ausbildung stehenden einheitlich 16000 Franken sein. Die Unterscheidung nach Alter und Zivilstand wird fallen gelassen. Die aktuellen Zahlen des BFS zeigen durchschnittliche monatliche Ausgaben der Studierenden: bei Wohnsitz nicht im Elternhaus rund 1900 (jährlich 23000) Franken; Wohnsitz bei den Eltern rund 1300 (jährlich 16000) Franken. Die Differenz liegt hauptsächlich bei den Wohnungskosten. Ein einheitliches Maximalstipendium von 16000 Franken ist gerechtfertigt. – Die Aufhebung des nach Alter differenzierenden Maximalstipendiums macht Sinn. Heute sind die unter 20-Jährigen benachteiligt, wenn sie ausserhalb des elterlichen Hauses wohnen müssen. Der Zuschlag je Kind ist für Personen, die für den Unterhalt von Kindern aufkommen, von 3000 auf 5000 Franken zu erhöhen. – Gesamtschweizerisch wurden die den Lernenden direkt in Rechnung gestellten Studiengebühren teils massiv erhöht (Anpassung an die Vollkosten der Institutionen). Die Verordnung wird dazu die Einzelheiten festlegen.

Artikel 13; Rückerstattung

Die Regelung ersetzt ähnliche Bestimmungen im bisherigen Reglement. Sie sind etwas grosszügiger ausgelegt, aber betreffend Ausbildungsabbruch klarer gefasst.

Artikel 14; Höchstansätze und Ausrichtungsmodalitäten bei Darlehen

Es liegt im Interesse aller Betroffenen, dass als Ausbildungsbeiträge ausgerichtete Darlehen nicht zu einer übermässigen Verschuldung der Darlehensnehmenden führen. Deshalb legt das Gesetz obere Limiten fest. Da es sich um rückzahlbare Leistungen handelt, ist dies (in der Verordnung) zulässig. – Die Fachstelle entscheidet über die Darlehenshöhe aufgrund des Bedarfs. Sie schliesst Verträge mit den Darlehensnehmenden ab, in welchen mindestens Darlehenshöhe, Verzinsung sowie Rückzahlungspflicht geregelt sind. – Neu können für die Darlehensbewirtschaftung Dienste Dritter in Anspruch genommen werden. Für die vom Kanton zu entschädigende Dienstleistung stehen Banken im Vordergrund.

Artikel 15; Rückzahlung und Verzinsung

Darlehen sind neu zu verzinsen, jedoch sehr moderat. Darlehen sind vom Abschluss der Ausbildung an während sechs Jahren zinslos. Für die Zeit danach regelt die Verordnung des Regierungsrates die Verzinsung, wobei der Zinssatz 5 Prozent nicht überschreiten darf. Mit der Zins-Karenzfrist von sechs Jahren wird ein Anreiz geschaffen, die Darlehen möglichst rasch zurückzuzahlen. Die um ein Jahr kürzere Frist wird für die Rückzahlung nicht zu einengend sein. Der eventuelle Zahlungsplan berücksichtigt die wirtschaftlichen Verhältnisse und die finanziellen Möglichkeiten der Darlehensnehmenden und kann den Zeitpunkt der ersten Amortisationsrate und deren Höhe bestimmen.

Artikel 16; Forderungsverzicht

Auf Durchsetzung der Darlehensrückzahlung kann verzichtet werden, wenn z.B. Darlehensnehmende versterben oder invalid werden. Die Verordnung legt fest, wie dies geschehen kann. Der Entscheid im Einzelfall soll das Departement fällen.

Artikel 17; Schulgeldbeiträge

Die Bestimmung entspricht inhaltlich weitgehend bisherigem Recht. Sie verankert die Schulgeldbeiträge im Gesetz. Ziel ist, Glarner Lernende – soweit finanziell vertretbar – den am Standort der Bildungsgänge Einheimischen gleichzustellen.

Artikel 18; Gesuch

Stipendien werden auf Gesuch hin und nicht von Amtes wegen ausgerichtet. Das weitere Verfahren regelt, vorbehaltlich der nachfolgenden Bestimmungen, die Verordnung.

Artikel 19; Datenbearbeitung und Amtshilfe

Es wird weitgehend gelebte Praxis wiedergegeben, die administrativ und zeitlich aufwändige Behördengänge vermeidet. Die Daten können von der bearbeitenden Fachstelle auf einfache Weise eingeholt werden; die Verordnung regelt, wer auf welche Daten Zugriff hat (z.B. bezogen auf Listen, elektronische Datenträger oder Abrufverfahren).

Artikel 20; Dienstleistungen, Fonds für Härtefälle und besondere Leistungen

Die Fachstelle führt bereits Aufgaben für Dritte aus (Verwaltung von Stiftungen), ohne dafür entschädigt zu werden; dafür ist im Gesetz eine Grundlage zu schaffen. Die Entschädigungen sollen aber nicht der Staatskasse, sondern einem Ausbildungsfonds für Härtefälle und besondere Leistungen zufließen. Die Verordnung regelt das Weitere.

Artikel 21; Pflichten der gesuchstellenden Person

Eine Frist für die Einreichung von Gesuchsformularen ist zweckdienlich. Möglich ist ein Teilwiderruf einer begünstigenden Verfügung, allenfalls verbunden mit der Geltendmachung eines Rückerstattungsanspruchs. Dies ermöglicht z.B. wirkungsvollere Verfolgung von auswärts wohnenden Darlehensnehmenden, welche ohne Mitteilung ihren Wohnsitz verlegen und daher nur noch schwer oder gar nicht mehr kontaktiert werden können.

Artikel 22; Vollzug

Es ist nicht Sache des Gesetzes sondern des Regierungsrates verwaltungsinterne Zuständigkeiten festzulegen.

Artikel 23; Teuerung

Diese Bestimmung gibt dem Regierungsrat Ermessensspielraum bezüglich ganzem oder teilweise Ausgleich der Teuerung. Er kann die finanzielle Situation des Kantons berücksichtigen. Anzustreben ist möglichst voller Ausgleich.

Artikel 24; Ausführungsbestimmungen

Die anerkannten Ausbildungsgänge sind im Grundsatz festgelegt (Art. 6). Der Regierungsrat kann für Stipendien und Darlehen Ausnahmen beschliessen. Sollte z.B. eine ausserkantonale Ausbildung vom Standortkanton nicht anerkannt sein, so kann die Verordnung in Bezug auf Beiträge die Ausbildung anerkennen. Umgekehrt ist es aber auch möglich, bei ausserkantonalen oder ausländischen Ausbildungen die Anerkennung einzuschränken oder mit Auflagen zu versehen. Neu könnten sprachliche Weiterbildungskurse mit Auflagen stipendiert oder generell Mindestdauern für Weiterbildungen festgelegt werden. – Die Einzelheiten für die Gesuchseinreichung sind zu regeln (Art. 21). – Die Dauer der Beitragsleistung ist zu umschreiben (Art. 7); die Verordnung hat die ordentliche Ausbildungsdauer, soweit nötig, näher zu definieren. – Im Zusammenhang mit dem Wechsel der Ausbildung (Art. 9) sind in der Verordnung die Einzelheiten festzulegen. – Für die Beitragsbemessung sind die Werte festzulegen (Art. 11 Abs. 1 und 2).

Artikel 25; Interkantonale Vereinbarungen

Das Gesetz soll den Beitritt zum Stipendienkonkordat ermöglichen, welches somit den Rahmen für die innerkantonale gesetzliche Regelung vorgibt. In einzelnen Bereichen schafft das ausführlichere Konkordat Vorgaben für Ausführungsbestimmungen, z.B. für den stipendienrechtlichen Wohnsitz und die Grundsätze bezüglich Finanzbedarf. Der Landrat ist zu ermächtigen, den Beitritt zu harmonisierenden Konkordaten zu beschliessen, welche entweder Inhalte des Gesetzes wiedergeben oder nähere Ausführungen dazu enthalten. Eine Kompetenzdelegation steht der Landsgemeinde ausdrücklich zu (Art. 69 Abs. 3 KV). Zudem handelt es sich beim Stipendienkonkordat dann nicht mehr um einen Gegenstand der Gesetzgebung, wenn mit dem Beitritt kein Gesetz geändert werden muss. Da das neue Stipendienrecht die Vorgaben des Konkordates erfüllt, wird der Beitritt möglich und eine Delegation an den Landrat ist zulässig.

Artikel 26; Änderung bisherigen Rechts

Nach geltendem Recht waren die Stipendien im Bildungsgesetz (Art. 40) geregelt. Dieser Artikel ist aufzuheben, da das vorliegende Gesetz massgebend wird.

Artikel 29; Inkrafttreten

Weil sich die Bemessung der Stipendien nach dem Lauf des Schuljahres richtet, ist das neue Recht voraussichtlich auf den Beginn des Schuljahres 2012/13 in Kraft zu setzen. Voraussetzung dafür ist, dass die Verordnung sowie alle Verwaltungsabläufe samt der Geschäftsverwaltung bereit sind. – Der Regierungsrat wird das Datum festlegen.

9. Beratung der Vorlage im Landrat

9.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres unter dem Vorsitz von Landrat Fridolin Luchsinger, Schwanden, befasste sich zweimal mit der Vorlage; einzelne Bestimmungen waren in erster Lesung zur nochmaligen Prüfung an sie zurückgewiesen worden.

Eintreten war unbestritten. Der Revisionsbedarf sei ausgewiesen und das Recht dementsprechend anzupassen. Ein Rückweisungsantrag schlug vor, die landrätliche Verordnung so zu ändern, dass kein neues Gesetz nötig und nur das Bildungsgesetz anzupassen wäre. Mit Stichentscheid des Präsidenten setzte sich die Auffassung durch, das Legalitätsprinzip gebiete eine Regelung in einem Gesetz im formellen Sinne. Zudem mache die widersprüchliche Regelung im Bildungsgesetz so oder so einen Gang vor die Landsgemeinde nötig. Eine übersichtliche spezialgesetzliche Regelung sei der heutigen Lösung vorzuziehen.

In der Detailberatung beantragte die Kommission, nebst einigen redaktionellen Anpassungen, Ausnahmemöglichkeiten bezüglich Beitragsberechtigung (Art. 4) zu streichen. Diese führten zu Unklarheiten und seien für spezielle Fälle von Einzelfallgerechtigkeit nicht erforderlich.

Mit dem Regierungsrat lehnte die Kommission eine Verzinsung von Studiendarlehen mit Blick auf den höheren administrativen Aufwand ab, und sie nahm zustimmend davon Kenntnis, dass für einen allfälligen Beitritt zum Stipendienkonkordat kein separater Landsgemeindeentscheid nötig wäre.

Auf die zweite Lesung klärte die Kommission verschiedene Fragen. Sie straffte den Zweckartikel. Artikel 2 Absatz 4 beziehe sich auf Schulgeldbeiträge, welche nur das Verhältnis zwischen den Kantonen betreffen und schaffe keine direkten Ansprüche von Auszubildenden. Das Maximalalter für Ausbildungsbeiträge sei, verbunden mit einer Ausnahmeklausel, auf 40 Jahre zu senken (Art. 4 Abs. 2 Bst. b). Auf den Vorbehalt, sich nur zu Ausbildungszwecken in die Schweiz begebende Personen von Stipendien auszuschliessen, könne ver-

zichtet werden, da Ausbildungsbeiträge einen bereits bestehenden Wohnsitz in der Schweiz voraussetzen und für Auslandschweizer unter Vorbehalt einer staatsvertraglichen Regelung zusätzlich kein ausländischer Stipendienanspruch bestehe. Verworfen wurde die Festschreibung eines Faktors (1,5) für eine Verlängerung der Ausbildungszeit aus sozialen, familiären oder gesundheitlichen Gründen und das Abhängigmachen einer Verlängerung von einem Leistungsnachweis (Art. 8). Auch sei die Kompetenzdelegation des Beitritts zum Stipendienkonkordat an den Landrat verfassungs- und gesetzeskonform.

9.2. Plenum

Im Plenum war Eintreten unbestritten. Die zeitgemässe Rechtsgrundlage orientiere sich an der seit 2006 in Kraft stehenden Regelung des Kantons Graubünden und ermögliche den Beitritt zum Interkantonalen Konkordat zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen. Das Stipendienrecht sei an die gesellschaftliche, wirtschaftliche und technologische Entwicklung anzupassen, die ganz andere sowie neue berufliche und akademische Ausbildungen brächte. Insbesondere wurde der Weg über ein neues Gesetz befürwortet, um dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit Nachachtung zu verschaffen und für Ausgaben eine klare Rechtsgrundlage zu haben. Der Aufwand von jährlich rund 1,5 Millionen Franken sei keine in einer landrätlichen Verordnung abzuhandelnde «Brosame». Einzelne Artikel wurden jedoch zur Überprüfung zurückgewiesen.

In der Detailberatung setzte sich die Meinung durch, dass an Zweitaus- und Weiterbildungen nur Studiendarlehen gewährt werden können; eine Ausnahmemöglichkeit wurde gestrichen.

9.2.1. Voraussetzungen für die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen

Einvernehmlich gestrichen wurde eine Ausnahmeklausel bei den beitragsberechtigten Personen. Eingehender diskutiert wurde das Maximalalter für den Bezug von Ausbildungsbeiträgen. In erster Lesung wurde das Maximalalter 45 Jahre in Frage gestellt (Art. 4 Abs. 2 Bst. b). Die Kommission schlug danach eine Senkung auf 40 Jahre vor, verbunden mit einer Ausnahmeklausel. Schliesslich setzte sich die regierungsrätliche Fassung (45 Jahre) durch. Sie sei klarer, lasse keine interpretationsbedürftigen und damit beschwerdeträchtigen Ausnahmen zu und berücksichtige, dass Zweitausbildungen erst relativ spät in Angriff genommen würden.

Abgelehnt wurde, Teilzeitausbildungen von der Beitragsberechtigung auszunehmen (Art. 8 Abs. 2). Berufsbegleitende Ausbildungen würden häufig in Teilzeit absolviert und stärker eigenfinanziert; dies zu bestrafen, wäre der falsche Ansatz. Es gehe nicht bloss um «Studien», sondern um umfassende «Ausbildung». Werde der Absatz aufgehoben, würden alle beruflichen Teilzeitausbildungen, die zu keinem Fachhochschulabschluss führen und eine längere Dauer beanspruchen, ausgeschlossen. Verworfen wurde die Festschreibung eines Faktors (1,5) betreffend Verlängerung der Ausbildungszeit aus sozialen, familiären oder gesundheitlichen Gründen sowie verlängerte Ausbildung von Leistungsnachweisen abhängig zu machen; auch die Mehrheit des Landrates erachtete dies als unnötig, da die Dauer bereits begrenzt sei (nur ein Repetitionsjahr bei mehrjährigen Ausbildungen; Art. 7).

Eine redaktionelle Korrektur («zurückbezahlt» statt «erstattet») wurde stillschweigend akzeptiert (Art. 13 Abs. 1).

9.2.2. Darlehen

Eingehend diskutierte der Rat die Einführung einer Verzinsungspflicht für Studiendarlehen (Art. 15 Abs. 1), welche die Kommission nur knapp abgelehnt hatte, weil die Chancengleichheit gebiete, möglichst Stipendien statt Darlehen auszurichten. Wer ein Darlehen erhalte, sei bereits klar benachteiligt, weil es zurückzuzahlen sei; es dürfe nicht noch eine Verzinsung auferlegt werden. Zudem sei der administrative Aufwand im Verhältnis zum Ertrag unverhältnismässig. – Dafür spreche aber der mit einer Verzinsung verbundene Anreiz, Darlehen möglichst rasch zurückzuzahlen. Darlehensnehmende seien meist Absolventen von Zweitausbildungen, die sich in besseren finanziellen Verhältnissen befänden. Verzinsung sei zumutbar; der Kanton dürfe nicht als Gratis-Kreditgeber ausgenutzt werden. – Mit Blick auf die Ausstände setzte sich eine beschränkte Verzinsung mit einer Karenzfrist von sechs Jahren durch.

Abgelehnt wurde eine Erlassmöglichkeit für Restschulden von Darlehensnehmenden, die fünf Jahre im Kanton steuerpflichtig waren und einen erheblichen Teil des Darlehens bereits zurückbezahlt.

9.2.3. Schlussbestimmungen

Eine rege Diskussion ergab sich betreffend der Kompetenzdelegation an den Regierungsrat zur Beitrittsklärung zum Stipendienkonkordat (Art. 25). Nachdem Verfassungsmässigkeit einer Delegation erkannt worden war, obsiegte der Kompromissantrag Delegation an Land- statt Regierungsrat gegenüber einem Streichungsantrag.

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

10. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Gesetzesentwurf zuzustimmen:

Gesetz über die Ausbildungs- und Schulgeldbeiträge

(Stipendiengesetz)

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

Zweck

Dieses Gesetz soll die Chancengleichheit für das Absolvieren einer Ausbildung fördern, indem der Kanton unter bestimmten Voraussetzungen Ausbildungsbeiträge sowie Schulgeldbeiträge gewährt.

Art. 2

Arten der Beiträge und deren Funktion

¹ Unter Ausbildungsbeiträgen sind Stipendien und Darlehen zu verstehen.

² An Gesuchstellende in Erstausbildung werden in der Regel Stipendien ausgerichtet. Die Gewährung von Darlehen ist ergänzend zu Stipendien möglich.

³ An Gesuchstellende in Zweitausbildung oder Weiterbildung können nur Darlehen gewährt werden.

⁴ Unter Schulgeldbeiträgen sind Abgeltungen an ausserkantonale Schulen zu verstehen, um Glarner Lernende den Einheimischen gleichzustellen.

II. Voraussetzungen für die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen

Art. 3

Grundsatz

Die Ausbildungsfinanzierung obliegt in erster Linie den betroffenen Personen und deren Eltern.

Art. 4

Beitragsberechtigte Personen

¹ Beitragsberechtigt können sein:

- a. Personen mit schweizerischem Bürgerrecht und Wohnsitz in der Schweiz, unter Vorbehalt von Buchstabe b;
- b. Schweizer Bürgerinnen und Bürger, deren Eltern im Ausland leben oder die elternlos im Ausland leben, für Ausbildungen in der Schweiz, sofern sie an ihrem ausländischen Wohnsitz wegen fehlender Zuständigkeit nicht beitragsberechtigt sind;
- c. Personen mit ausländischem Bürgerrecht, die über eine Niederlassungsbewilligung verfügen oder seit fünf Jahren in der Schweiz aufenthaltsberechtigt sind und über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen;
- d. in der Schweiz wohnhafte und von ihr anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose;
- e. Bürgerinnen und Bürger von EU-/EFTA-Mitgliedstaaten, soweit sie gemäss dem Freizügigkeitsabkommen bzw. dem EFTA-Übereinkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den EU-/EFTA-Mitgliedstaaten in der Frage der Stipendien und Studiendarlehen den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern gleichgestellt sind, sowie Bürgerinnen und Bürger aus Staaten, mit denen entsprechende internationale Abkommen geschlossen wurden.

² Die Beitragsberechtigung setzt voraus:

- a. dass sich der stipendienrechtliche Wohnsitz im Kanton Glarus befindet und
- b. die Ausbildung vor Abschluss des 45. Altersjahres begonnen wird.

Art. 5*Ausbildungsstufen*

Die Beitragsberechtigung gilt für Ausbildungen auf der Sekundarstufe II und dieser nachgelagerten Stufen.

Art. 6*Ausbildungsgänge*

¹ Die Ausbildung muss zu einem vom Bund oder vom Kanton anerkannten Abschluss führen.

² Bei Ausbildungen im Ausland wird vorausgesetzt, dass die Person in Ausbildung die Aufnahmebedingungen für eine gleichwertige Ausbildung in der Schweiz grundsätzlich auch erfüllen würde.

Art. 7*Dauer der Beitragsleistung*

¹ Bei mehrjährigen Ausbildungen werden Ausbildungsbeiträge für die ordentliche Ausbildungsdauer gewährt. Innerhalb dieser Ausbildungszeit werden nur für ein Repetitionsjahr Ausbildungsbeiträge gewährt.

² Bei einjährigen Ausbildungen werden für Verlängerungen oder Repetitionen keine Beiträge ausgerichtet.

Art. 8*Besonders ausgestaltete Ausbildungsgänge*

¹ Zeitlich und inhaltlich besonders ausgestalteten Ausbildungsgängen trägt die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde (Fachstelle) bei der Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen im Einzelfall Rechnung.

² Wenn die Ausbildung aus sozialen, familiären oder gesundheitlichen Gründen als Teilzeitstudium absolviert werden muss, ist die beitragsberechtigte Studienzzeit angemessen zu verlängern.

Art. 9*Wechsel der Ausbildung*

¹ Erfolgt ein Wechsel der Ausbildung ein erstes Mal oder aus wichtigem Grund, werden auch für die neu in Angriff genommene Ausbildung Ausbildungsbeiträge ausgerichtet.

² Die Dauer der neuen Ausbildung ist für die Beitragsgewährung massgebend. Die Dauer, während der vor dem Wechsel Ausbildungsbeiträge bezogen wurden, kann angemessen angerechnet werden.

III. Stipendien**Art. 10***Finanzielle Leistungsfähigkeit und Subsidiarität des Kantons*

¹ Der Kanton leistet Stipendien an Personen, welche den Nachweis erbringen, dass die eigene finanzielle Leistungsfähigkeit sowie jene der Eltern oder anderer zur Erbringung von Unterhaltsleistungen verpflichteter Personen für die Deckung der Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten nicht ausreichen.

² Der Kanton leistet Stipendien grundsätzlich subsidiär zu Leistungen Dritter. Subsidiaritätsklauseln Dritter, welche keine gesetzliche Leistungspflicht haben, sind zu berücksichtigen.

Art. 11*Bemessung*

¹ Stipendien decken die für die Lebenshaltung und die Ausbildung notwendigen Kosten, sofern diese Kosten die zumutbaren Leistungen der gesuchstellenden Person, ihrer Eltern, anderer gesetzlich Verpflichteter und die Leistungen anderer Dritter übersteigen. Als Bemessungsgrundlage dienen unter anderem die Werte der Steuerveranlagungen.

² Der anrechenbare Aufwand für die Lebenshaltung und Ausbildung ist nach oben begrenzt. Ebenso sind für die Einnahmen Freibeträge und Höchstlimiten festzulegen.

³ Die zumutbare Leistung der Eltern reduziert sich, wenn die gesuchstellende Person:

- a. eine erste Ausbildung abgeschlossen hat, die zur Berufsausübung befähigt, und entweder mindestens 25 Jahre alt ist oder vor Beginn der neuen Ausbildung während mindestens zwei Jahren durch eigene Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig war;
- b. verheiratet ist oder in eingetragener Partnerschaft lebt;
- c. Kinder hat.

Art. 12

Maximalstipendien

¹ Der Maximalbetrag für ein Jahresstipendium beträgt:

- a. für eine in Ausbildung stehende Person 16 000 Franken;
- b. für Personen, die für den Unterhalt von Kindern aufkommen müssen, erhöht sich der Maximalbetrag um 5000 Franken pro Kind.

² Für Schul- und Studiengelder werden bei der Berechnung der Stipendien maximal 1500 Franken pro Jahr angerechnet. Der Regierungsrat kann höhere Schul- und Studiengelder berücksichtigen und bestimmen, dass sich der Maximalbetrag für ein Jahresstipendium im Umfang der entsprechenden Differenz erhöht.

Art. 13

Rückerstattung

¹ Stipendien müssen zurückbezahlt werden, wenn sie unter falschen Angaben erwirkt worden sind.

² Bei Abbruch der Ausbildung sind die für den nicht absolvierten Ausbildungsabschnitt bereits ausbezahlten Beiträge zurückzuerstatten.

³ Stirbt die Stipendiatin oder der Stipendiat, verzichtet der Kanton auf die Rückforderung ausbezahlter Stipendien.

IV. Darlehen

Art. 14

Höchstansätze und Ausrichtungsmodalitäten

¹ Der Regierungsrat legt Höchstansätze pro Ausbildungsjahr und im Total fest.

² Die Fachstelle entscheidet über die Gewährung von Darlehen unter Berücksichtigung des Bedarfs der gesuchstellenden Person. Sie schliesst Verträge ab.

³ Für die Darlehensbewirtschaftung können Dienste Dritter in Anspruch genommen werden.

Art. 15

Rückzahlung und Verzinsung

¹ Darlehen sind vom Abschluss der Ausbildung während einer Dauer von sechs Jahren zinslos. Für die Zeit danach regelt die Verordnung des Regierungsrates die Verzinsung, wobei der Zinssatz 5 Prozent nicht überschreiten darf.

² Darlehen sind vom Abschluss der Ausbildung an innert längstens zwölf Jahren zurückzuzahlen. Die Fachstelle kann einen Abzahlungsplan festlegen.

Art. 16

Forderungsverzicht

Aus wichtigem Grund kann das Departement teilweise oder vollständig auf die Darlehensrückzahlung verzichten.

V. Schulgeldbeiträge

Art. 17

¹ Für Bildungsgänge, welche im Kanton nicht gleichwertig absolviert werden können, werden im Rahmen interkantonalen Abkommen Leistungen erbracht.

² Untersteht ein Bildungsgang keinem Abkommen oder sieht das Abkommen keine zwingende Leistungspflicht vor, so können gleichwohl Beiträge geleistet werden, um damit die Glarner Lernenden den Lernenden am Standort gleichzustellen.

³ Die Voraussetzungen für die Leistung von Beiträgen für solche Bildungsgänge regelt die Verordnung.

VI. Organisations- und Verfahrensbestimmungen

Art. 18

Gesuch

Ausbildungsbeiträge werden auf Gesuch hin zugesprochen. Die Verordnung regelt das Gesuchsverfahren.

Art. 19

Datenbearbeitung und Amtshilfe

¹ Die Fachstelle kann auf Daten von Kanton und Gemeinden zugreifen, die für die Durchführung dieses Gesetzes benötigt werden.

² Sie kann folgende Daten von gesuchstellenden Personen sowie Personen, welche diesen gegenüber unterhalts- oder unterstützungspflichtig sind, anfordern:

- a. Personalien;
- b. Angaben über den Zivilstand, den Wohn- und Aufenthaltsort, die Aufenthaltsbewilligung und die Einkommens- sowie Vermögensverhältnisse;
- c. Leistungen des Gemeinwesens.

³ Die Daten können einzeln, auf Listen oder auf elektronischen Datenträgern übermittelt und insbesondere mittels Abrufverfahren zugänglich gemacht werden. Diese Amtshilfe ist kostenlos.

⁴ Die Fachstelle stellt dem Bund ihre Daten zur Auslösung des Bundesbeitrages und für die Erstellung einer jährlichen gesamtschweizerischen Statistik zur Verfügung.

Art. 20

Dienstleistungen, Fonds für Härtefälle und besondere Leistungen

¹ Der Regierungsrat kann mit Dritten vertraglich vereinbaren, dass die Fachstelle gegen Entschädigung der Vollkosten Aufgaben übernimmt, welche dem Aufgabenbereich der Fachstelle entsprechen.

² Die daraus fliessenden Entschädigungen an den Kanton sind einem Fonds für Härtefälle und für besondere Leistungen zuzuführen. Der Regierungsrat erlässt die notwendigen Bestimmungen.

Art. 21

Pflichten der gesuchstellenden Person

¹ Die gesuchstellende Person hat das Gesuch wahrheitsgemäss und vollständig auszufüllen, rechtsgültig zu unterzeichnen und mit den verlangten Unterlagen innert der von der Verordnung festgelegten Frist der Fachstelle einzureichen. Sie ist zur Auskunftserteilung und zur unverzüglichen Mitteilung von Änderungen verpflichtet, die für die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen bedeutsam sind.

² Die Verletzung dieser Pflichten kann den Widerruf einer Verfügung mit der Pflicht zur Rückerstattung oder Nichteintreten auf ein hängiges Gesuch zur Folge haben.

VII. Schlussbestimmungen

Art. 22

Vollzug

Der Regierungsrat bezeichnet die für den Vollzug zuständige Fachstelle.

Art. 23

Teuerung

Der Regierungsrat kann die Ansätze für den anrechenbaren Aufwand und die zumutbaren Leistungen, die Freibeträge und Höchstlimiten für Einnahmen, die pauschalierten Ansätze sowie die Maximalbeträge für ein Jahresstipendium auf das folgende Ausbildungsjahr an die eingetretene Teuerung anpassen. Massgebend ist jeweils der Stand des Landesindexes der Konsumentenpreise per Ende November.

Art. 24

Ausführungsbestimmungen

Der Regierungsrat erlässt Ausführungsbestimmungen in einer Verordnung und regelt insbesondere:

- a. die Anerkennung und Aberkennung von Ausbildungsgängen;
- b. die Behandlung von verspätet eingereichten Gesuchen;
- c. die Einzelheiten bezüglich Ausbildungsdauer und die Ausnahmen bezüglich Repetitionsjahr;
- d. die Gründe und die Dauer, die zur Beitragsberechtigung im Zusammenhang mit dem Ausbildungswechsel führen;
- e. die anrechenbaren Kosten, den höchstanrechenbaren Aufwand für Lebenshaltung und Ausbildung, die zumutbaren Leistungen, die Freibeträge und Höchstlimiten für die Einnahmen, wobei Pauschalierungen möglich sind;
- f. die Ausnahmen bei der Abgrenzung zwischen Stipendien und Darlehen (Art. 2 Abs. 2 und 3).

Art. 25

Interkantonale Vereinbarungen

Der Landrat kann den Beitritt des Kantons zu interkantonalen Vereinbarungen beschliessen, welche die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen zum Gegenstand haben und mit dem Inhalt dieses Gesetzes vereinbar sind.

Art. 26

Änderung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 6. Mai 2001 über Schule und Bildung wird wie folgt geändert:

Art. 40

Aufgehoben.

Art. 27

Aufhebung bisherigen Rechts

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes werden alle widersprechenden Vorschriften aufgehoben, insbesondere die Verordnung vom 10. Januar 2001 über Stipendien, Studiendarlehen und Schulgeldbeiträge und das Reglement vom 13. Februar 2001 über die Ausrichtung von Stipendien und Studiendarlehen.

Art. 28

Übergangsbestimmung

Ausbildungsbeiträge für Schuljahre vor Inkrafttreten dieses Gesetzes unterstehen bisherigem Recht.

Art. 29

Inkrafttreten

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

§ 9 Gesetz über den Bevölkerungsschutz

Die Vorlage im Überblick

Das Notrechtsgesetz von 1972 ist geprägt vom Kalten Krieg und veraltet. Seither änderte sich die sicherheitspolitische Lage grundlegend. Der Eiserner Vorhang ist gefallen; die Gefährdung durch einen bewaffneten Konflikt ist wenig wahrscheinlich; die Herausforderung liegt in der Bewältigung von Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen wie Hochwasser, Terroranschläge, Erdbeben, wirtschaftliche Krisen (Versorgungsengpässe), Pandemien. Klare Regelungen der Zuständigkeiten von Gemeinden und Kanton, zum Zusammenwirken der Partnerorganisationen sowie Vorschriften zur Führungsorganisation fehlen oder sind nur rudimentär auf Verordnungsstufe geregelt.

Der Bevölkerungsschutz ist Verbundaufgabe von Bund, Kanton und Gemeinden. Die militärische Sicherheit ist primär Aufgabe des Bundes mit der Armee. Kanton und Gemeinden haben den Bevölkerungsschutz mit Polizei, Feuerwehr, Organen des Gesundheitswesens, technischen Betrieben bzw. Diensten und Zivilschutz sicherzustellen.

- Der Bund regelt nur die Grundsätze des Bevölkerungsschutzes. Er trifft Anordnungen für den Fall von erhöhter Radioaktivität, für Notfälle bei Stauanlagen, Epidemien, Tierseuchen, Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle und für den Fall eines bewaffneten Konflikts.
- Die Kantone treffen Massnahmen bei Katastrophen und Notlagen in den weiteren Bereichen.
- Im Einvernehmen mit den Kantonen kann der Bund Koordination und allenfalls Führung bei Ereignissen übernehmen, die mehrere Kantone, das ganze Land oder das grenznahe Ausland betreffen. Bund und Kantone arbeiten diesbezüglich zusammen.
- Die politische Verantwortung liegt bei den Exekutivbehörden von Kanton und Gemeinden, auch in Katastrophen und Notlagen. Eine spezialisierte Führungsorganisation kann Regierungs- bzw. Gemeinderäte unterstützen:
 - Bei Alltagsereignissen (auch Grossereignissen) liegt die operative Führung bei der Einsatzleitung der im Einsatz stehenden Partnerorganisationen, meist Feuerwehr oder Polizei.
 - Die spezielle Führungsorganisation kommt dann zum Einsatz, wenn mehrere Partnerorganisationen während längerer Zeit im Einsatz stehen, also bei Katastrophen, Notlagen, Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle und bewaffneten Konflikten.

Das neue Gesetz bringt eine systematische und umfassende Risikobeurteilung für den Kanton Glarus. Das Gesetz umfasst 26 Artikel in zehn Abschnitten. Kanton und Gemeinden haben (wie bisher) eine einheitliche Führungsorganisation. Die politische Verantwortung liegt bei Regierungs- und Gemeinderat, welche in schweren Krisen an Ausschüsse oder gar an einen Einzelnen delegiert werden kann, sofern zeitgerechte Entscheidungen nicht mehr durch das Gesamtgremium getroffen werden können. Unterstützung bieten aus Fachleuten und Vertretern der Partnerorganisationen gebildete spezielle Führungsstäbe. Kantone, Gemeinden und Partnerorganisationen sind verpflichtet, zusammenzuarbeiten. Die Partnerorganisationen tragen die Verantwortung für ihre Aufgabenbereiche und unterstützen sich gegenseitig; ihre Aufgaben und ihre Organisation sind in eigenen Gesetzen geregelt. In Krisensituationen können zudem vom Gesetz abweichende Massnahmen erforderlich sein (z.B. Requisitionen, Zwangsverpflichtung von Fachpersonal). Dafür werden die gesetzlichen Grundlagen geschaffen.

Die Verbundaufgabe ist nach dem Subsidiaritätsprinzip zu organisieren. Vorerst haben die betroffenen Gemeinden alle erforderlichen Massnahmen zu treffen. Erst wenn ihnen die Mittel dazu fehlen oder es einer Koordination zwischen den Gemeinden bedarf, soll sich der Kanton einschalten und die Führung übernehmen. Der Kanton ist nur ausnahmsweise primär zuständig, z.B. bei Gesundheitsgefährdung (Epidemien, Seuchen usw.), Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle, bei bewaffneten Konflikten oder wenn mehrere Gemeinden betroffen sind. Eine Gemeinde kann aber den Kanton um Hilfe oder Führung ersuchen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem Entwurf für ein neues Gesetz über den Bevölkerungsschutz zuzustimmen.

1. Allgemeines

1.1. Veränderung des sicherheitspolitischen Umfelds

Die sicherheitspolitische Lage veränderte sich seit dem Ende des Kalten Krieges. Militärische Gefährdung durch einen herkömmlichen Krieg ist wenig wahrscheinlich. Die sicherheitspolitische Herausforderung liegt in der Bewältigung von Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen, wie Hochwasser, Terroranschläge, Erdbeben oder Pandemien. Dies zeigt der sicherheitspolitische Bericht 2000 des Bundesrates, der für die Bewäl-

tigung solcher Ereignisse ein neues Konzept für den Bevölkerungsschutz schuf. Im Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz sind die Erkenntnisse daraus rechtlich verankert. Am bisherigen Konzept wird festgehalten. Bezüglich Bevölkerungsschutz sind die Möglichkeiten für mehr Standardisierung und die Verstärkung des Zivilschutzes zu prüfen.

Gefährdungsannahmen

	für Planung des Bevölkerungsschutzes relevant			
Alltagsereignisse	Katastrophen	Notlagen	Gewalt unterhalb Kriegsschwelle	bewaffnete Konflikte
<ul style="list-style-type: none"> - begrenzte Ereignisse - Grossereignisse 	<ul style="list-style-type: none"> - Naturkatastrophen (z.B. Erdbeben) - zivilisationsbedingte Katastrophen (z.B. erhöhte Radioaktivität) 	<ul style="list-style-type: none"> - flächendeckende Gesundheitsgefährdung - Notlage im Migrationsbereich - Ausfall grosser Teile der Informationsinfrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> - Erpressung der Schweiz von aussen - Extremismus / Terrorismus 	<ul style="list-style-type: none"> - Krieg im nahen Ausland mit oder ohne Massenvernichtungswaffen - kriegerische Ereignisse in der Schweiz
	keine oder kurze Vorwarnzeit			Vorwarnzeit von mehreren Jahren

Grundlage für die Umsetzung des Bevölkerungsschutzes in Bund und Kantonen bildet nach wie vor das Leitbild Bevölkerungsschutz 2001. Es zeigt Konzept sowie Struktur des Bevölkerungsschutzes und definiert die Aufgabenbereiche der Beteiligten. – Die Vorlage setzt Vorgaben und Empfehlungen des Bundes um.

1.2. Bevölkerungsschutz als Verbundsystem

Der Bevölkerungsschutz setzt sich organisatorisch zusammen aus Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betrieben bzw. technischen Diensten und Zivilschutz (Partnerorganisationen). Sie sind zur Zusammenarbeit verpflichtet und unterliegen einer gemeinsamen Führung. Dies ermöglicht Koordination der Mittel bei einem Einsatz und Abstimmung der vorbereitenden Massnahmen. So ist es möglich, weitere Institutionen, private Organisationen und Unternehmen sowie die Armee im subsidiären Einsatz zur Unterstützung beizuziehen. Der Bevölkerungsschutz fasst die Partnerorganisationen unter einem Dach, dem «Verbundsystem Bevölkerungsschutz», zusammen. Dessen Auftrag ist der Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und Notlagen sowie im Falle von Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle oder eines bewaffneten Konflikts (ausserordentliche Lagen).

1.3. Zuständigkeit Bund und Kanton

Für den Bevölkerungsschutz sind unter Vorbehalt bundesrechtlicher Kompetenzen die Kantone zuständig. Der Bund regelt in seinem Gesetz nur die Grundsätze des Bevölkerungsschutzes. Er trifft Anordnungen für den Fall erhöhter Radioaktivität, für Notfälle bei Stauanlagen, für Epidemien, Tierseuchen, Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle und bewaffnete Konflikte. Die Kantone haben Massnahmen bei Katastrophen und Notlagen in den weiteren Bereichen zu treffen. Im Einvernehmen mit den Kantonen kann der Bund die Koordination und allenfalls die Führung bei Ereignissen übernehmen, die mehrere Kantone, das ganze Land oder das grenznahe Ausland betreffen. Bund und Kantone arbeiten für die Lösung der gemeinsamen Aufgaben zusammen.

1.4. Führung

Die politische Gesamtverantwortung liegt bei den Exekutivbehörden. Sie nehmen diese grundsätzlich auch in Katastrophen und Notlagen bzw. bei Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle und bewaffneten Konflikten wahr und fällen die grundlegenden strategischen Entscheide, unterstützt von der mit Vertretern der Partnerorganisationen bzw. Fachleuten besetzten Führungsorganisation. Diese kommt grundsätzlich dann zum Einsatz, wenn mehrere Partnerorganisationen während längerer Zeit (über mehrere Tage oder Wochen hinweg) im Einsatz stehen. Das ist bei Katastrophen, Notlagen, Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle und Konflikten der Fall. Bei Alltagsereignissen, wozu neben begrenzten Ereignissen auch Grossereignisse gehören können, liegt die Einsatzleitung bei den im Einsatz stehenden Partnerorganisationen. In der Regel sind das Feuerwehr oder Polizei. Ist Koordination notwendig, obliegt die Führung einer Gesamteinsatzleitung.

1.5. Partnerorganisationen

1.5.1. Polizei (*Sicherheit und Ordnung*)

Die Polizei garantiert die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung als Kernaufgabe des Staates. Sie ist bezüglich Personal, Organisation, Ausrüstung, Ausbildung und Finanzierung kantonal geregelt. Bei Belastungsspitzen sowie für Langzeiteinsätze kann der Zivilschutz beigezogen werden, v.a. bei Aufgaben, die keine Bewaffnung erfordern (z.B. Verkehrsregelung).

1.5.2. Feuerwehr (*Rettung und allgemeine Schadenwehr*)

Die Feuerwehr ist für die Rettung und die allgemeine Schadenwehr, einschliesslich Brandbekämpfung und Elementarschadenbewältigung zuständig. Sie löst zusätzliche Aufgaben wie Öl-, Chemiewehr; die Strahlenwehr ist an «Schutz und Rettung Zürich» ausgelagert. Das Feuerwehrwesen ist bezüglich Rekrutierung und Personal, Organisation, Ausrüstung, Ausbildung und Finanzierung kantonal geregelt. Die Feuerwehr ist ein Ersteinsatzmittel. Ihre Formationen sind modular aufgebaut. Sie ist innert Minuten einsatzbereit und leistet Einsätze, welche Stunden bis einige wenige Tage dauern. Für spezielle Aufgaben werden private Unternehmen (Bauunternehmen usw.) zugezogen. Zur Unterstützung können Mittel anderer Partnerorganisationen beigezogen werden.

1.5.3. Gesundheitswesen (*Gesundheit und Sanität*)

Das Gesundheitswesen stellt die medizinische Versorgung der Bevölkerung sicher, welche auch vorsorgliche Massnahmen und psychologische Betreuung umfasst. Es ist, einschliesslich des Rettungswesens, bezüglich Personal, Organisation, Ausrüstung, Ausbildung und Finanzierung kantonal geregelt. Die Kantone sind für die Schaffung der Strukturen und die Bereitstellung der Mittel zuständig. Das Rettungswesen ist ein Ersteinsatzmittel. Der Bund stellt zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen mit hohem Patientenansturm (z.B. Epidemien, Erdbeben, Verstrahlungslagen), Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle und für den Fall eines bewaffneten Konflikts ein sanitätsdienstliches Koordinations- und Führungsorgan bereit.

1.5.4. Technische Betriebe (*Gewährleistung technische Infrastruktur*)

Die technischen Betriebe sind für das Funktionieren ihrer Einrichtungen zuständig. Sie sorgen für funktionierende Elektrizitäts-, Wasser- und Gasversorgung, Entsorgung, Verkehrsverbindungen sowie Telematik. Sie erfüllen ihre Aufgaben selbstständig. Sie stellen Personal, Ausrüstung und Material für ihre Leistungserbringung sicher und tragen die Kosten in ihrem Zuständigkeitsbereich. Zur Bewältigung von Belastungsspitzen werden sie primär durch private Unternehmen verstärkt. Nötigenfalls können sie Mittel anderer Partnerorganisationen beziehen.

1.5.5. Zivilschutz (*Schutz, Betreuung und Unterstützung*)

Der Zivilschutz ist insbesondere zuständig für Bereitstellung der Schutzinfrastruktur und der Alarmierungsmittel, die Betreuung von schutzsuchenden und obdachlosen Personen, den Schutz von Kulturgütern, die Unterstützung der anderen Partnerorganisationen, die Verstärkung der Führungsunterstützung und der Logistik. Er kann für die Leistung von Langzeiteinsätzen (Tage bis Wochen) selbstständig oder im Verbund mit anderen Partnerorganisationen eingesetzt werden. Innerhalb der Führungsunterstützung ist er für die logistische Koordination verantwortlich. Der Bund schafft rechtliche Grundlagen und erlässt Vorgaben zu Zuständigkeiten, insbesondere bezüglich Rekrutierung und Personal. Die Kantone sind für Umsetzung und Organisation des Zivilschutzes verantwortlich.

2. Situation im Kanton

Zum Bevölkerungsschutz bzw. Bundesgesetz besteht noch kein angepasstes Recht. Gesetzliche Grundlage für die Bewältigung von Katastrophen, Notlagen, Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle sowie bewaffneten Konflikten bildet das Gesetz über vorsorgliche Massnahmen bei Störungen der wirtschaftlichen Landesversorgung, bei Katastrophen und kriegerischen Ereignissen von 1972 (Notrechtsgesetz, 1987 durch Bestimmungen zur wirtschaftlichen Landesversorgung ergänzt). Dieses Gesetz ist geprägt vom Kalten Krieg. Es definiert Zuständigkeiten von Gemeinden und Kanton nicht klar. Das Verbundsystem, gemäss dem die Partnerorganisationen unter einem Dach zur Bewältigung von Krisensituationen zusammenwirken, wird ebenfalls nicht abgebildet. Genauso wenig existieren Vorschriften zur Schaffung eines gemeinsamen Führungsorgans, resp. nur rudimentäre in der Notrechtsverordnung von 2000, welche die Empfehlungen und Vorgaben des Bundes lediglich teilweise umsetzt.

Das vorliegende Gesetz enthält nun die rechtlichen Grundlagen dazu. Es legt die Aufgaben und Zuständigkeiten von Gemeinden und Kanton sowie der Partnerorganisationen fest. Insbesondere die Vernetzung und die vorgeschriebene enge Zusammenarbeit in Krisensituationen erfordern klarere Bestimmungen sowie gewisse Einheitlichkeit. Neu zu regeln und an die Gegebenheiten anzupassen sind die Rechtsbestimmungen zur wirtschaftlichen Landesversorgung und zur Requisition; diese waren im Notrechtsgesetz sehr knapp gehalten. Die wirtschaftliche Landesversorgung wird in einem separaten Gesetzeserlass normiert. Vorliegend wird nur

Für die Bewältigung von gewissen Krisensituationen im Bereich der Gesundheitsgefährdung (Epidemien, Seuchen usw.) ist es sinnvoll, die Verantwortlichkeit primär dem Kanton zuzuweisen. Eine betroffene Gemeinde soll zudem von sich aus den Kanton um Hilfe oder die Übernahme der Führung ersuchen können. Diese soll der Kanton innehaben, wenn mehrere Gemeinden betroffen sind, was in der Gesetzgebung bzw. auf Verordnungsstufe als Ausnahme vom Prinzip der Subsidiarität festzulegen ist. Bisher waren zwar zumindest in der Praxis ebenfalls die Gemeinden primär zuständig, doch machen Gesetz und Verordnung dazu keine klaren Vorgaben. Die Schnittstellen zum Kanton sind sehr unscharf geregelt. So übernahm der kantonale Führungsstab teilweise bereits mit dem Eintreten des Ereignisfalles gesetzlich nicht weiter definierte Aufgaben, was wohl Folge der damals vielen kleinen Gemeinden war. Dass der Kanton sich mit seiner Führungsorganisation nur dann einschaltet, wenn eine Koordination der Massnahmen erforderlich ist oder die Gemeinden überfordert sind, wird nun im Gesetz verankert und bildet ein wesentliches Element der Konzeption.

4.2. Führung

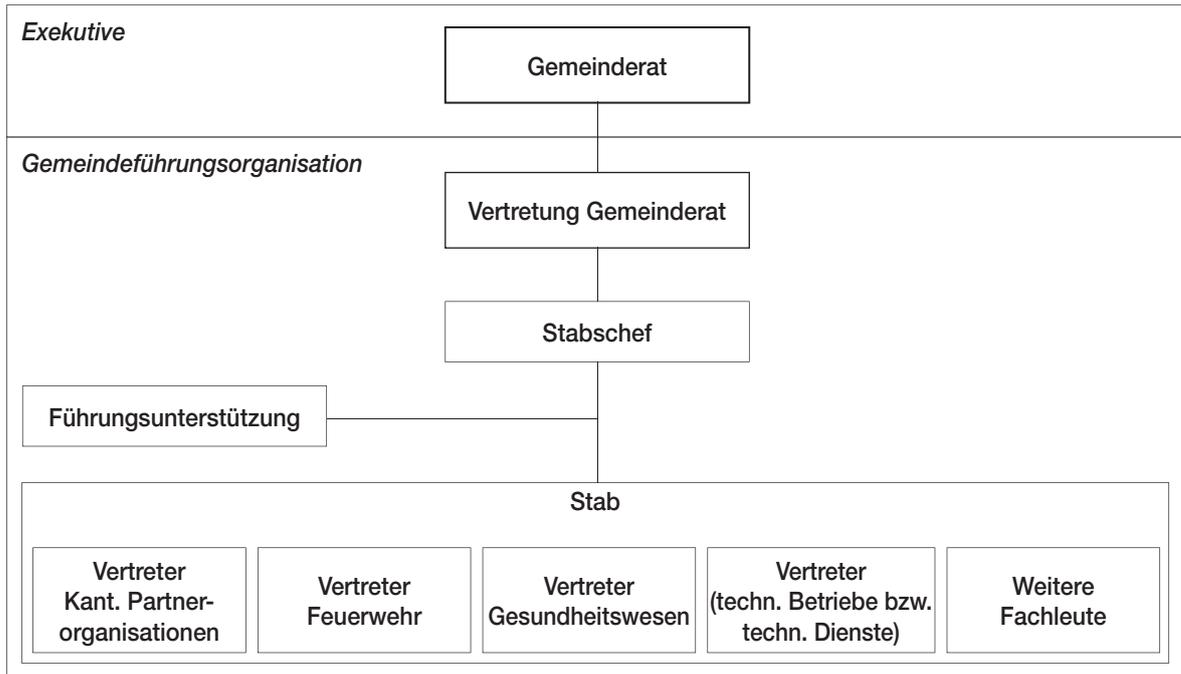
4.2.1. Grundsätzlicher Aufbau

Zur Unterstützung bei der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen soll in den Gemeinden und im Kanton eine spezielle Führungsorganisation mit Vertretern der Partnerorganisationen bzw. Fachleuten bestehen. Dies ist bereits der Fall und entspricht der Risikolage im Kanton; dies ist nicht zu ändern. Die drei Gemeinden sind auf ihrem Gebiet primär zuständig für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Entsprechend haben sie je eine Führungsorganisation mit einem Stab aufzuweisen, was nun im Gesetz, nicht mehr nur in der Verordnung, verankert wird. Die Vorgaben zur Ausgestaltung wesentlicher Punkte bis auf Gemeindeebene führt zu einer einheitlichen Führungsorganisation, was das Zusammenwirken der diversen Partner sowie der Exekutivbehörden unterstützt und den Aufwand, insbesondere für Aus- und Weiterbildung, verringert. Mit Blick auf die Gemeindeautonomie soll allerdings genügend Spielraum bestehen, damit die Gemeinden die Führungsorganisation gemäss ihren Bedürfnissen ausgestalten können. Allgemein gilt der Grundsatz: «So lange wie möglich, so normal wie möglich.» Die eingespielte Organisation auf dem Schadenplatz bildet die Grundlage für deren Aufbau.

4.2.2. Struktur Gemeindeführungsorganisation

Die geltende Notrechtsverordnung schreibt den Gemeinden lediglich das Bestellen von Führungsstäben vor. Künftig sollen diese intensiver vom Kanton auf die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen vorbereitet bzw. in der Stabsarbeit geschult werden. Ist die Notorganisation ungefähr gleich ausgestaltet, lässt sich ein hoher und einheitlicher Standard erreichen. Es soll daher in sämtlichen Gemeinden in ausserordentlichen Lagen eine Führung bestehen aus einer Vertretung der Exekutive (Gemeindepräsident oder Gemeinderat), einem von einem Stabschef geleiteten Stab mit Fachleuten sowie der Führungsunterstützung. Die definitive Ausgestaltung erfolgt jeweils ad hoc bezogen auf das Ereignis. Die politische Gesamtverantwortung bleibt bei den Exekutivbehörden, die Gemeindeführungsorganisationen unterstützen, in dem sie die Grundlagen für die zu ergreifenden Massnahmen zusammentragen. Ihre Vertretung aus dem Gemeinderat ist Bindeglied zur Gesamtbehörde. Die Gemeinden können ihre Führungsorganisationen direkt mit unmittelbaren Entscheidungskompetenzen ausstatten. So wird Kontinuität und Flexibilität erreicht. Die Bezeichnung «Gemeindeführungsstab» wird nicht mehr verwendet. Sie wird ersetzt durch «Gemeindeführungsorganisation», zumal sie nicht mehr einem Stab in herkömmlichem Sinne entspricht (Vertretung der Exekutive mit der Möglichkeit der Zuweisung eigener Entscheidungsbefugnisse).

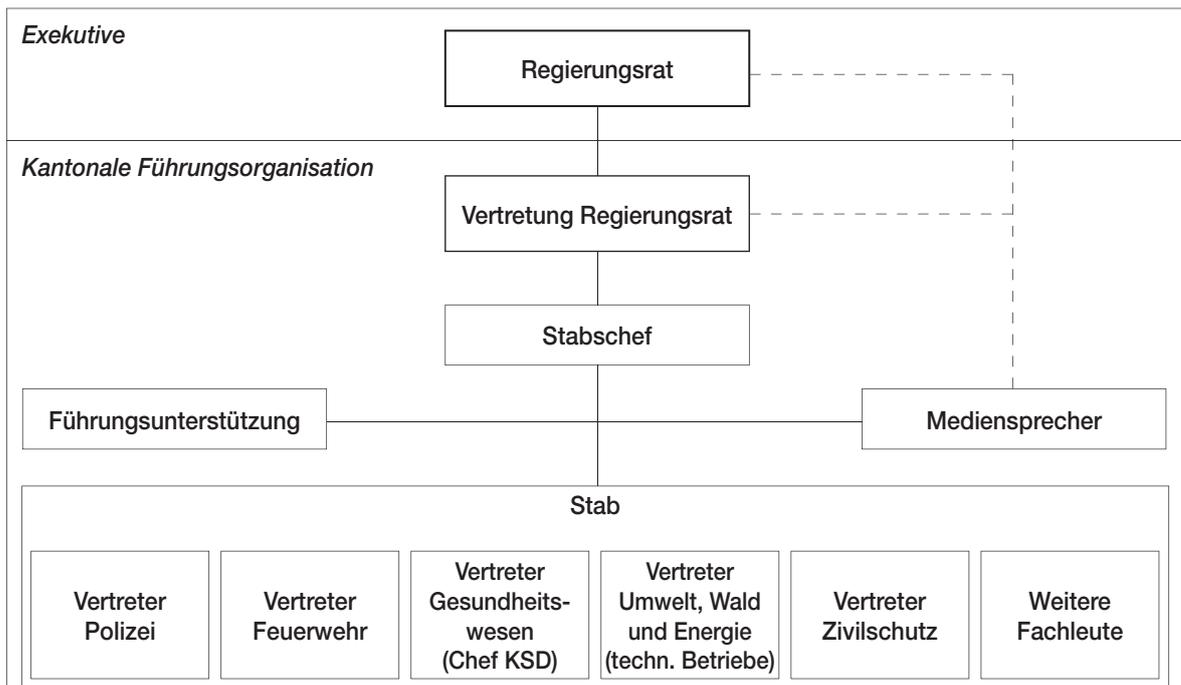
Struktur Gemeindeführungsorganisation



4.2.3. Struktur kantonale Führungsorganisation

Beschränkt sich eine Katastrophe oder Notlage nicht mehr auf das Gemeindegebiet, müssen die Massnahmen von einer zentralen Stelle aus koordiniert werden: Die Führungsverantwortung geht an den Kanton über. Das System ist ähnlich dem der Gemeinden. Die strategische Gesamtverantwortung trägt der Regierungsrat als oberste politische Behörde des Kantons. Unterstützt wird er durch eine besondere Führungsorganisation, die sich zusammensetzt aus einer Vertretung des Regierungsrates, einem Stab, bestehend aus Vertretern der Partnerorganisationen, und einem Stabschef sowie der Führungsunterstützung. Die definitive Organisation ergibt sich aus dem Ereignis. Bisher hatten vier Regierungsräte dem Führungsstab anzugehören. Neu wird nur die Delegation eines Regierungsmitglieds verlangt. Die Verbindung zur Gesamtexekutive bleibt damit gewährleistet. Auch auf kantonaler Stufe soll es möglich sein, die Führungsorganisation mit selbstständigen Entscheidungskompetenzen auszustatten, um in Fällen zeitlicher Dringlichkeit schneller reagieren zu können.

Struktur kantonale Führungsorganisation



4.3. Zusammenarbeit

Der subsidiäre Aufbau des Bevölkerungsschutzes setzt den Führungsgrundsatz um: «Ein Raum, ein Auftrag, ein Chef.» Das erleichtert die Bewältigung von Krisensituationen, zumal sich Zuständigkeiten und Kompetenzen einfacher und klarer festlegen lassen. Gemeindeführungsorganisation und Stabschef der kantonalen Führungsorganisation werden in engem Kontakt stehen. Infolge der kantonalen Zuständigkeit für die wichtigen Partnerorganisationen Polizei, Zivilschutz und Gesundheitswesen werden die meisten Gemeinden meist nicht über genügend eigene Mittel verfügen und auf Unterstützung durch den Kanton angewiesen sein. Die Zuständigkeit bleibt jedoch bei ihnen. Vertreter der kantonalen Einsatzorganisationen nehmen Einsitz im Stab. Die Vorbereitungsarbeiten für Krisensituationen sind vom Kanton zu koordinieren und zu überwachen, was einheitlichen Standard gewährleistet, insbesondere betreffend Übersicht über Risiken und Szenarien. – Die dargestellten Führungsorganisationen werden in Katastrophen und Notlagen, Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle sowie bei bewaffneten Konflikten aktiv. Alltags- und Grossereignisse lösen die Partnerorganisationen zusammen mit ihrer je eigenen Führungsstruktur. Die Verfahren sind eingespielt. Es bedarf keines separaten Führungs- und Koordinationsorgans.

4.4. Aufbau der Partnerorganisation

4.4.1. Selbstständige Verantwortung

Die Partnerorganisationen tragen die Verantwortung für ihre Aufgabenbereiche selbstständig und unterstützen sich gegenseitig. Neben dem Gesetz über den Bevölkerungsschutz regeln alle Partnerorganisationen ihre Aufgaben und ihre Organisation in je eigenem Gesetz.

4.4.2. Kantonspolizei

Für Sicherheit und Ordnung in Krisensituationen ist die Kantonspolizei zuständig. Sie weist einen Bestand von rund 70 Personen auf. Bei Katastrophen und Notlagen wird sie, insbesondere für Verkehrsleitmassnahmen und Überwachung durch die Partnerorganisationen unterstützt. Die Kantonspolizei besitzt Einsatzkonzepte für den Krisenfall. Änderungen sind im Hinblick auf den Bevölkerungsschutz nicht erforderlich.

4.4.3. Feuerwehr

Für die Bekämpfung von Bränden, Elementarereignissen usw. stehen drei Feuerwehrorganisationen mit rund 780 Feuerwehrleuten zur Verfügung; jede Gemeinde besitzt mehrere Feuerwehrkompanien. Die Feuerwehren nehmen auch den Strassenrettungsdienst sowie die Öl- und Chemiewehr wahr; die Aufgaben der Strahlenwehr sind an «Schutz und Rettung Zürich» ausgelagert. Die Feuerwehr ist insbesondere bei grösseren Ereignissen auf Unterstützung durch Partnerorganisationen angewiesen. Einsatzkonzepte für den Krisenfall sind vorhanden. Änderungen hinsichtlich Aufgaben, Organisation und Finanzierung drängen sich nicht auf.

4.4.4. Gesundheitswesen

Träger des öffentlichen Gesundheitswesens sind das Kantonsspital sowie die rund 50 Arztpraxen. Für die sanitätsdienstliche Versorgung der Patienten bei Katastrophen und Notlagen wurde der Koordinierte Sanitätsdienst (KSD) geschaffen. Dieser bildet Teil des öffentlichen Gesundheitswesens. Er stimmt sanitätsdienstliche Mittel und organisatorische Vorbereitungen auf Krisensituationen ab. Geleitet wird er vom Chef KSD. Es fehlt ein heutigen Anforderungen entsprechendes sanitätsdienstliches Katastrophenhilfekzept, das festlegt, wie und mit welchen Mitteln ein ausserordentlicher Patientenfall bewältigt werden soll. Hierin besteht Handlungsbedarf. Es ist vorgesehen, eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines Konzeptes über die Organisation des Sanitätsdienstes bei Katastrophen und Notlagen zu beauftragen. Dieses Konzept hat Planung, Vorbereitung und Durchführung der sanitätsdienstlichen Massnahmen in Krisensituationen zu umfassen. Die Arbeiten können unabhängig von dieser Vorlage erfolgen. Allerdings werden die Mittel des Sanitätsdienstes schnell an ihre Grenzen stossen. Die Zusammenarbeit mit grösseren Kantonen und eventuell privaten Organisationen bei Katastrophen wird unumgänglich sein. Dies gilt nicht nur hinsichtlich Material, sondern auch Personal. Zu denken ist an den Einsatz einer mobilen Sanitätshilfestelle oder den Beizug von Care-Organisationen für die psychologische Betreuung.

4.4.5. Technische Betriebe bzw. technische Dienste

Technische Betriebe bzw. technische Dienste (Energie, Werkhof, Wasser, Abwasser, Abfall) liegen im Wesentlichen in der Verantwortung der Gemeinden. Auf kantonaler Ebene ist der Bereich aber dennoch abzudecken. Dies erfolgt über einen Vertreter der Hauptabteilung Umwelt, Wald und Energie. Bei Bedarf kann eine Fachperson aus den Gemeinden beigezogen werden. Die technischen Betriebe verfügen über Krisenorganisationen, doch ist die Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen zu intensivieren. Grundsätzlich sind sie für den Betrieb ihrer Anlagen auch in einer Krisensituation selber verantwortlich. Feuerwehr und Zivilschutz können bei Bedarf zusätzliches Personal zur Verfügung stellen. Nennenswerter Handlungsbedarf besteht aber nicht.

4.4.6. Zivilschutz

Es besteht eine kantonale Zivilschutzorganisation mit rund 650 aktiven Schutzdienstpflichtigen. Markante Änderungen ergeben sich keine. Die aufgrund der Zusammenlegung der Gemeinden notwendigen Anpassungen sind erfolgt. Geplant ist die Überprüfung der kantonalen Gesetzgebung. Insbesondere bezüglich Aufgaben und Kompetenzen der verschiedenen Verwaltungsstellen drängen sich Änderungen auf. Die Revision soll 2013 der Landsgemeinde unterbreitet werden.

5. Gesetzssystematik und Rechtsetzungsstufe

Der Bevölkerungsschutz betrifft den ganzen Kanton und alle Einwohner. Die Gemeinden haben primär Katastrophen und Notlagen auf ihrem Gemeindegebiet zu bewältigen. In Krisensituationen können zudem vom Gesetz abweichende Massnahmen erforderlich sein, z.B. Requisitionen. Die Regelung dazu ist in einem formellen Gesetz zu verankern (Art. 69 Abs. 1 KV). Detailfragen sind aber konsequent auf Verordnungsstufe zu regeln, was Anpassungen an sich verändernde Verhältnisse einfacher und schneller ermöglicht. Im Gesetz finden sich daher nur die elementaren Bestimmungen zu Zuständigkeiten und Organisation.

6. Finanzielles

Es sind keine nennenswerten Mehrkosten zu erwarten. Die Kosten der Partnerorganisationen bestimmen weitgehend tägliche Aufgaben und Bewältigung von Alltagsereignissen. Der Kostenanteil, den Katastrophen und Notlagen zusätzlich erfordern, ist gering. Auszunehmen ist der Bereich des Gesundheitswesens. Zu ihm sind keine klareren Aussagen möglich, weil noch kein sanitätsdienstliches Katastrophenhilfekzept vorliegt, das zeigt, mit welchen Mitteln ein ausserordentlicher Patientenansturm bewältigt werden soll; Mehraufwand dürfte zu erwarten sein. Der Aufbau der Führungsstäbe und deren Ausbildung werden in Kanton und Gemeinden zu zusätzlichen Ausgaben führen. Es handelt sich aber nicht um neue Kosten wegen der Gesetzesrevision, sondern um solche zur Erfüllung einer bestehenden Aufgabe. Die Sicherstellung eines funktionierenden Bevölkerungsschutzes stellt eine kantonale Aufgabe dar. Neue Abteilungen sind nicht zu schaffen. Die Aufgaben der Führungsstäbe nimmt bestehendes Verwaltungspersonal wahr, das zur Mitarbeit verpflichtet ist.

7. Vernehmlassung

Zur Stellungnahme waren eingeladen Departemente, Staatskanzlei, Verwaltungskommission der Gerichte, im Landrat vertretene politische Parteien sowie die Gemeinden. Der Gesetzesentwurf stiess überall auf Akzeptanz.

Kritisch wurde zur Führungsorganisation in ausserordentlichen Lagen Stellung genommen. Die Gemeinden verlangten Einsitznahme des Gemeindepräsidenten oder von Gemeinderäten im Führungsstab, dem zudem Entscheidbefugnisse zu übertragen seien. Dies wurde aufgenommen (Art. 5 und 6) und den Gemeinden grösserer Spielraum beim Aufbau ihrer Notorganisation eingeräumt. Einsitz von Mitgliedern der Exekutivbehörden in die Führungsorganisation und Zuweisung weitergehender Entscheidkompetenzen durch die Gemeinden sind möglich.

Die Einräumung von wesentlichen Entscheidbefugnissen hat auf formellgesetzlicher Stufe zu erfolgen. Grundsätzlich trägt auch in Katastrophen, Notlagen und bewaffneten Konflikten der Gemeinderat die politische Verantwortung. Er wird von der Gemeindeführungsorganisation durch Zusammentragen von Grundlagen unterstützt. Um eine einheitliche Führungsstruktur zu erreichen, wurde die Vernehmlassungsvorlage auch hinsichtlich der kantonalen Notorganisation angepasst (Art. 6 und 7). Analog zu den Gemeinden wird eine kantonale Führungsorganisation vorgeschlagen, in der mindestens ein Regierungsmitglied vertreten ist. Grundsätzlich bleibt aber der Regierungsrat als Gesamtbehörde für die Bewältigung ausserordentlicher Lagen verantwortlich. Die kantonale Führungsorganisation unterstützt ihn durch Erarbeiten der Entscheidungsgrundlagen. Dabei fungiert die Vertretung des Regierungsrates als Bindeglied. Der Regierungsrat kann aber der kantonalen Führungsorganisation, wie der Gemeinderat seinen Verwaltungsstellen, Entscheidbefugnisse einräumen. Es ist geplant, hiervon auf dem Verordnungsweg für Fälle Gebrauch zu machen, in denen eine Beschlussfassung durch den Gesamtregierungsrat aufgrund der Umstände nicht in Betracht kommt, vor allem bei zeitlicher Dringlichkeit. Der Aufbau des bestehenden kantonalen Führungsstabes ist ähnlich. Auch in ihm sind Regierungsmitglieder vertreten, deren Aufgaben und Kompetenzen allerdings nur rudimentär auf Verordnungsstufe geregelt sind. Nun werden formellgesetzlich die Eckpunkte der Notorganisation verankert und die Regelung von Einzelheiten an den Regierungsrat delegiert.

Im Weiteren erfolgten nur kleinere Änderungen. So wurden die Aufgaben der Partnerorganisationen präziser umschrieben (Art. 8); neben den technischen Betrieben werden auch die Werkbetriebe genannt, was den Bezeichnungen in den Gemeinden besser entspricht. – Die Bezeichnung «Chef des kantonalen Führungsstabes» wurde ersetzt durch «Stabschef der kantonalen Führungsorganisation» (Art. 12). – Bei der Rechtspflege

wird nicht mehr zwischen nichtvermögensrechtlichen und vermögensrechtlichen Ansprüchen unterschieden (Kapitel VIII).

Zudem sind zwei kantonale Gesetze anzupassen. Im Verwaltungsorganisationsgesetz ist ein Vorbehalt zugunsten des Bevölkerungsschutzgesetzes einzufügen (Art. 10 Abs. 3). – Das Gesundheitsgesetz (Art. 6) ist hinsichtlich Zuständigkeiten und Kostentragung bei der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen sowie Grossereignissen zu bereinigen, weil es die sanitätsdienstliche Versorgung bei ausserordentlichen und besonderen Ereignissen Kanton und Gemeinden gemeinsam überträgt; dieser Artikel ist aufzuheben, die Aufgabe dem Kanton zu übertragen. Bezüglich ausserordentlicher Ereignisse sind die Bestimmungen im Bevölkerungsschutzgesetz vorzubehalten (Art. 4 Bst. g).

8. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen

Artikel 1; Gegenstand

Es werden die Verteilung der Aufgaben und die Führungsstruktur für die Bewältigung von Katastrophen, Notlagen, Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle und bewaffneten Konflikten festgelegt. Die wirtschaftliche Landesversorgung wird in einem separaten Erlass geregelt. Das Gesetz beschränkt sich darauf, den Bevölkerungsschutz als Verbundsystem aller Partnerorganisationen mit einer übergeordneten gemeinsamen Führungsorganisation zu regeln. Aufgaben und Organisation der Partnerorganisationen richten sich nach den Spezialgesetzen, auf die abgestützt Alltags- und Grossereignisse bewältigt werden.

Artikel 2; Begriffe

Die Begriffe Katastrophe, Notlage, Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle, bewaffneter Konflikt sowie Partnerorganisation sind angelehnt an die Definitionen des Leitbildes des Bundesrates zum Bevölkerungsschutz umschrieben. Mögliche Risiken und Fälle, die als Katastrophen und Notlagen verstanden werden, sind aufgezählt (s. Ziff. 3.).

Artikel 3 und 4; Gemeinden; Kanton

Die Bestimmungen legen die Zuständigkeiten von Gemeinden und Kanton bei der Bewältigung von Krisensituationen fest. Der Kanton soll subsidiär eingreifen. Er und die Gemeinden haben als Vorbereitung auf den Ereignisfall sowie in ihm die notwendigen Planungen und Massnahmen zu treffen. Die Verantwortung liegt auf kantonaler Stufe beim Regierungsrat, sofern die Gesetzgebung nichts anderes vorsieht, bei den Gemeinden beim Gemeinderat. Die Situationen, in denen die Führung an den Kanton übergeht, werden soweit möglich in der Verordnung aufgelistet (s. Ziff. 4.1.).

Artikel 5–7; Führungsstruktur; Gemeindeführungsorganisationen; Kantonale Führungsorganisation

Für optimale Zusammenarbeit sind die Führungsstrukturen zu schaffen und die Hauptaufgaben zuzuweisen. Die Gemeinderäte bzw. der Regierungsrat (politische Ebene) tragen die politische Verantwortung und treffen die grundlegenden Entscheide. Die Führungsorganisationen (koordinative Ebene) bereiten die politischen Entscheide vor, koordinieren die Einsätze und setzen die angeordneten Massnahmen operativ um. Sodann entscheiden sie in den ihnen übertragenen Fällen. Sie sind zuständig für die Beurteilung von Risiken und die Veranlassung vorbereitender Planungen. Die Einsatzleitungen (operative Ebene) setzen vor Ort die Einsatzkräfte ein. Die Gesamtverantwortung für die Sicherheit der Bevölkerung und damit für das Verbundsystem Bevölkerungsschutz obliegt den Exekutivbehörden. Die Führungsorganisation ist nur in den Grundzügen festgelegt. Das Nähere, insbesondere weitere Ausgestaltung, Aufgaben und Kompetenzen sind durch Gemeinden bzw. Regierungsrat auf Verordnungsstufe zu regeln (s. Ziff. 4.2.).

Artikel 8; Aufgaben Partnerorganisationen

Die Aufgaben der Partnerorganisationen sind summarisch aufgelistet. Die Norm orientiert sich am Bundesgesetz. Die Aufgabenerfüllung der Partnerorganisationen sowie deren Finanzierung richten sich nach den Spezialgesetzen. Im Bevölkerungsschutz kann der Regierungsrat zusätzliche Regelungen auf dem Verordnungsweg treffen (s. Ziff. 1.5. und 4.4.).

Artikel 9; Koordinierter Sanitätsdienst

Der koordinierte Sanitätsdienst trifft für das Gesundheitswesen die Vorkehrungen für die Bewältigung von Krisensituationen. Seine Aufgaben sind umschrieben und die Zuständigkeit des Departements Finanzen und Gesundheit ist festgehalten (s. Art. 8 Abs. 3 Bst. d Gesundheitsgesetz, Ziff. 4.4.4.).

Artikel 10; Unterstützungspflicht

Die Partnerorganisationen haben sich im Bevölkerungsschutz gegenseitig zu unterstützen.

Artikel 11; Alarmierung, Information

Der Regierungsrat kann verbindlich festlegen, wer im Kanton welche Alarmierungs- und Informationskompetenzen hat, um widersprüchliche Verhaltensanweisungen und Informationen an die Bevölkerung zu verhindern.

Artikel 12; Ausbildung, Ausrüstung

Der Kanton, resp. der Stabschef der kantonalen Führungsorganisation, ist für die Ausbildung aller Führungsorganisationen zuständig. Die Partnerorganisationen bilden ihr Personal selber aus und beschaffen und unterhalten die Ausrüstung. Ihre Bedürfnisse sind zusammen mit dem Stabschef der kantonalen Führungsorganisation aufeinander abzustimmen; z.B. bezüglich übergreifender Mittel, wie Funkgeräte. Zur Schulung der Zusammenarbeit werden periodisch gemeinsame Einsatzübungen durchzuführen sein.

Artikel 13; Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit mit dem Bund, anderen Kantonen und privaten Organisationen spielt eine immer grössere Rolle. Dem Regierungsrat ist deshalb zu ermöglichen, Vereinbarungen zu treffen und Zusammenarbeitsverträge abzuschliessen. Diese dürften vor allem materielle Unterstützung, aber auch besondere Aufgaben, wie psychologische Betreuung, betreffen.

Artikel 14; Erhöhung der Einsatzbereitschaft

Um zeit- und lagegerecht reagieren zu können, erhöhen Führungs- und Partnerorganisationen ihre Bereitschaft nach Massgabe der Gefahrensituation.

Artikel 15–17; Requisition, Anordnungen; Ersatzmassnahmen, Vollstreckbarkeit; Befugnisse

Diese Artikel bilden die Rechtsgrundlage für Requisitionen und andere Eingriffe in die Grundrechte von Personen des privaten und öffentlichen Rechts. Grundsätzlich könnte sich der Staat zwar auf die allgemeine polizeiliche Generalklausel stützen. Allerdings handelt es sich dabei um einen ungeschriebenen Grundsatz, dessen Voraussetzungen und Tragweite nur sehr allgemein geregelt sind. Aus rechtsstaatlichen Gründen ist es daher angezeigt, die Kompetenz kantonalen und kommunaler Behörden ausdrücklich festzuhalten. Zu denken ist vor allem an die Beschaffung nicht vorhandener Mittel bei Privaten (Bagger, Gerüste usw.). Damit der Vollzug nicht durch Rechtsmittel hinausgezögert wird, müssen Verfügungen sofort vollstreckbar sein und dürfen Rechtsmitteln keine aufschiebende Wirkung zukommen. Die Kompetenz liegt bei der Exekutivbehörde, als Leitungsorgan mit der höchsten politischen Legitimation. Eine Delegation an die Führungsorganisation ist nur für dringliche Fälle vorgesehen.

Artikel 18 und 19; Kosten; Entschädigung

Die Kosten werden grundsätzlich von der zuständigen Ebene und Instanz in vollem Umfang getragen. Diejenigen für die Ausbildung der Führungsorganisationen übernimmt der Kanton. Die Entschädigungen der Mitglieder der Stäbe sowie der weiteren Personen, die für den Kanton im Einsatz waren bzw. Leistungen erbrachten, regelt der Regierungsrat auf Verordnungsstufe. Die Gemeinden bestimmen die Entschädigungen in ihrem Zuständigkeitsbereich. Grundsätzlich dürften die Personalgesetzgebungen zur Anwendung gelangen.

Das Gesetz regelt neu die Entschädigung bei Eingriffen ins private Eigentum (Requisitionen, Kollateralschäden usw.). Die Versicherer sehen für solche Fälle immer einen Haftungsausschluss vor. Die Requisitionsinstanzen haben dafür eine angemessene Entschädigung zu entrichten, die sich nach dem landesüblichen Gebrauchs- oder Verkehrswert richtet. Subsidiär kommt das Staatshaftungsgesetz zur Anwendung. Der Kanton kommt somit für die von ihm zu verantwortenden Schäden auf, und die Gemeinden haben für die durch sie bzw. ihre Amtsträger verursachten Schäden einzutreten. Dies steht im Einklang mit der vorgesehenen Aufgabenteilung im Bevölkerungsschutz.

Artikel 20; Haftung

Die Verursacher, insbesondere bei Katastrophen und Notlagen, sollen für die daraus entstandenen Kosten belangt werden können; z.B. bei technischem Versagen.

Artikel 21 und 22; Beschwerde; Entzug der aufschiebenden Wirkung

Der Rechtsschutz richtet sich grundsätzlich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz. In Abweichung davon soll allerdings der Regierungsrat für Beschwerden gegen Entscheide der Vorsteherschaften der Gemeinden zuständig sein.

Artikel 23; Strafbestimmungen

Die Requisition und andere Eingriffe in die Grundrechte von Personen des privaten und öffentlichen Rechts (Art. 15 f.) werden für erleichterte Durchsetzung im Falle einer Verweigerung mit Strafe bedroht.

Artikel 24 und 25; Aufhebung bisherigen Rechts; Änderung bisherigen Rechts

Das geltende Notrechtsgesetz und die Notrechtsverordnung werden mit der Inkraftsetzung des Gesetzes aufgehoben. Das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung wird ergänzt, in dem die Bestimmungen des Bevölkerungsschutzgesetzes vorbehalten werden (Art. 10 Abs. 3), da bei Katastrophen, Notlagen, Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle und bewaffneten Konflikten besondere Regelungen zur Anwendung gelangen. – Da nun die Versorgung bei ausserordentlichen und besonderen Ereignissen allein beim Kanton liegt, ist die widersprechende Vorgabe des Gesundheitsgesetzes aufzuheben (Art. 6). Da der Kanton bereits für den Rettungsdienst im Alltag verantwortlich ist, erweist sich seine ausschliessliche Zuständigkeit in Grossereignissen als sinnvoll. Abgrenzungsprobleme lassen sich so insbesondere hinsichtlich Kostentragung besser vermeiden. Zudem wird die Zuständigkeit für ausserordentliche und besondere Ereignisse festgelegt, indem die Bestimmungen des Bevölkerungsschutzgesetzes vorbehalten werden (Art. 4 Bst. g).

Artikel 26; Inkrafttreten

Den Zeitpunkt der Inkraftsetzung bestimmt der Regierungsrat. Vorgesehen dafür ist der 1. Januar 2013. Bis zu diesem Zeitpunkt sollten Kanton und Gemeinden die organisatorischen Massnahmen, insbesondere die Bildung der Führungsorganisationen, getroffen und allfällige Ausführungsbestimmungen erlassen bzw. angepasst haben.

9. Beratung der Vorlage im Landrat

Die Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter der Leitung von Landrat Fridolin Hunold, Glarus, befasste sich an zwei Sitzungen eingehend mit der Vorlage. Eintreten war unbestritten. Die Revisionsvorlage setze die Veränderungen bzw. Neuerungen im Bereich des Bevölkerungsschutzes um. Wesentliches Element bilde Verankerung und Regelung des Zusammenwirkens von Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betrieben und Zivilschutz unter gemeinsamer Führung bei der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen. Wichtige Merkmale seien:

- Der Bevölkerungsschutz wird (wie die wirtschaftliche Landesversorgung) in einem separaten Erlass geregelt.
- Das Bevölkerungsschutzgesetz stützt sich auf eine aktuelle Risikobeurteilung.
- Die Kompetenzen sind klar festgelegt. Gemäss Subsidiaritätsprinzip sind primär die Gemeinden zuständig. Der Kanton übernimmt erst dann die Führung, wenn eine Koordination «von oben» nötig ist.
- Die wesentlichen Aufgaben der Partnerorganisationen sind im Gesetz erwähnt.
- Die grundlegenden Führungsstrukturen der Führungsorgane werden mit der Möglichkeit für Gemeinden und Kanton, ihre Führungsorganisation mit Entscheidungskompetenzen auszustatten, festgelegt.

In der Detailberatung wurde neben Katastrophen, Notlagen und bewaffneten Konflikten der Begriff «Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle» aufgenommen und definiert; es handelt sich dabei um Erpressungen der Schweiz, Terrorismus und Extremismus (Art. 1, Art. 2 Abs. 3). Dies mache die Anpassung weiterer Bestimmungen nötig.

In allen drei Gemeinden sei zudem die Hauptverantwortung für die Bewältigung der Katastrophe oder Notlage der gleichen Behörde, dem Gemeinderat, zuzuweisen. Insbesondere mit Blick auf weitere Bestimmungen im Bevölkerungsschutzgesetz (Evakuierung usw.) seien die Entscheidungsträger für die anfallenden Anordnungen zu bezeichnen. Dies habe im kantonalen Gesetz zu geschehen (Art. 3 Abs. 3).

Die Kommission vermisste klare Bestimmungen zur Entschädigung bei Eingriffen ins private Eigentum (Requisitionen, Kollateralschäden usw.); sie fügte eine Regelung für Entschädigungen und einem Verweis auf das Staatshaftungsgesetz ein (Art. 19 Abs. 2 und 3). Im Übrigen beantragte sie redaktionelle Anpassungen und Verdeutlichungen.

Im Landrat blieb Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. Zwei Kommissionsänderungen wurden hervorgehoben: Der Gemeinderat ist wieder, wie in der Vernehmlassungsvorlage, als Hauptverantwortlicher auf Gemeindeebene bezeichnet (Art. 3 Abs. 3); die Grundlage für Entschädigungen gewährleistet, dass Private keine entschädigungslosen Eingriffe in ihr Eigentum hinnehmen müssen (Art. 19). – In der Detailberatung wurde lediglich eine redaktionelle Klärung vorgenommen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde einstimmig, dem Entwurf für das Gesetz über den Bevölkerungsschutz zuzustimmen.

10. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Gesetzesentwurf zuzustimmen:

Gesetz über den Bevölkerungsschutz

(Bevölkerungsschutzgesetz, BevG GL)

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I. Allgemeines

Art. 1

Gegenstand

¹ Dieses Gesetz regelt den Bevölkerungsschutz im Fall von Katastrophen, Notlagen, Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle sowie bewaffneten Konflikten.

² Es bestimmt insbesondere die Verantwortlichkeiten von Gemeinden und Kanton und legt die Führung und Zusammenarbeit der Partnerorganisationen fest.

Art. 2

Begriffe

¹ Katastrophen sind natur- und zivilisationsbedingte Schadenereignisse bzw. schwere Unglücksfälle, die so viele Schäden und Ausfälle verursachen, dass die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft überfordert sind.

² Notlagen sind Situationen, die aus einer gesellschaftlichen Entwicklung oder einem technischen Ereignis entstehen und mit den ordentlichen Abläufen nicht wirkungsvoll bewältigt werden können, weil sie die personellen und materiellen Mittel der Gemeinschaft überfordern.

³ Bei Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle handelt es sich um gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen Einzelpersonen, Gruppen oder Organisationen ausserhalb des Rahmens bewaffneter Konflikte (Erpressungen der Schweiz von aussen sowie Terrorismus und Extremismus).

⁴ Der bewaffnete Konflikt ist ein Ereignis, das die Bevölkerung, deren Lebensgrundlagen und Kulturgüter durch Waffen- und Gewaltentwicklung aufgrund militärischer Einsätze gefährdet und die Existenz in Frage stellt.

⁵ Partnerorganisationen im Sinne dieses Gesetzes sind die Kantonspolizei, die Feuerwehr, das Gesundheitswesen, die technischen Betriebe bzw. technischen Dienste und der Zivilschutz.

II. Verantwortlichkeiten

Art. 3

Gemeinden

¹ Die Gemeinden sind auf ihrem Gebiet, vorbehaltlich der Zuständigkeit des Kantons, grundsätzlich verantwortlich für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen.

² Sie treffen hierzu, nötigenfalls in Abweichung der ordentlichen Kompetenzordnung, die erforderlichen Planungen und Massnahmen; die Gemeinden unterstützen sich gegenseitig sowie den Kanton mit ihren Mitteln.

³ Die für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen zuständige Stelle in der Gemeinde ist der Gemeinderat; er kann im Rahmen des Gesetzes seinen Verwaltungsstellen Aufgaben zur selbstständigen Erfüllung übertragen.

Art. 4

Kanton

¹ Der Kanton unterstützt die Gemeinden bei der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen und bestimmt, wann die Zuständigkeit aufgrund der Schwere des Ereignisses an ihn übergeht.

² Er trifft die notwendigen Planungen und Massnahmen; sind die Mittel ausgeschöpft, ersucht er um Unterstützung bei anderen Kantonen und dem Bund bzw. der Armee.

³ Sofern Gesetz und Verordnung nichts anderes vorsehen, ist der Regierungsrat die für die Bewältigung von Katastrophen, Notlagen, Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle sowie bewaffneten Konflikten zuständige Stelle im Kanton.

III. Führung

Art. 5

Führungsstruktur

¹ Die Gemeinden und der Kanton schaffen zur Bewältigung von Katastrophen, Notlagen, Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle sowie bewaffneten Konflikten geeignete Führungsorganisationen.

² Diese treffen vorbereitende Planungen, erarbeiten bei Eintritt eines Ereignisses die Entscheidungsgrundlagen zuhanden der politischen Behörden, setzen angeordnete Massnahmen operativ um und ordnen solche im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse selber an.

Art. 6

Gemeindeführungsorganisationen

¹ Die Gemeindeführungsorganisationen setzen sich zusammen aus einem oder mehreren Mitgliedern des Gemeinderates, einem Stab, geleitet vom Stabschef, sowie der Führungsunterstützung.

² Bei Bedarf können Fachleute beigezogen werden; als solche gelten die Angestellten der kantonalen und kommunalen Verwaltung sowie Personen aus der Privatwirtschaft.

³ Stehen kantonale Partnerorganisationen in den Gemeinden im Einsatz, sind sie im Stab der jeweiligen Gemeindeführungsorganisation vertreten.

⁴ Der Gemeinderat regelt die Bestellung der Gemeindeführungsorganisationen sowie deren weitere Zusammensetzung, Gliederung, Aufgaben und Kompetenzen bzw. Entscheidungsbefugnisse.

Art. 7

Kantonale Führungsorganisation

¹ Die kantonale Führungsorganisation setzt sich zusammen aus einem oder mehreren Mitgliedern des Regierungsrats, einem Stab, geleitet vom Stabschef, sowie der Führungsunterstützung.

² Bei Bedarf können Fachleute gemäss Artikel 6 Absatz 2 beigezogen werden. Die Angestellten der kantonalen Verwaltung sind zur Mitwirkung verpflichtet.

³ Der Regierungsrat regelt, soweit nicht in diesem Gesetz erfolgt, die Bestellung der kantonalen Führungsorganisation sowie deren weitere Zusammensetzung, Gliederung, Aufgaben und Kompetenzen bzw. Entscheidungsbefugnisse.

IV. Partnerorganisationen

Art. 8

Aufgaben

¹ Die Kantonspolizei ist insbesondere für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung und die Verkehrsregelung zuständig.

² Die Feuerwehr ist für die Rettung und die allgemeine Schadenwehr inkl. Brandbekämpfung und Elementarschadenbewältigung zuständig.

³ Das Gesundheitswesen inkl. des Rettungswesens ist insbesondere für die medizinische und psychologische Versorgung der Bevölkerung zuständig.

⁴ Die technischen Betriebe bzw. technischen Dienste sind zuständig für das Funktionieren der Infrastruktur, insbesondere der Elektrizitäts-, Wasser- und Gasversorgung, der Entsorgung sowie der Verkehrsverbindungen und der Telematik.

⁵ Der Zivilschutz ist insbesondere zuständig zum Schutz der Bevölkerung, zur Betreuung von schutzsuchenden Personen, zum Schutz der Kulturgüter, zur Unterstützung der Führungsorgane und der anderen Partnerorganisationen sowie für Instandstellungsarbeiten.

⁶ Die Aufgabenerfüllung der Partnerorganisationen richtet sich im Einzelnen grundsätzlich nach der jeweiligen Spezialgesetzgebung; der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat kann soweit erforderlich für seinen Bereich zusätzliche Regelungen treffen.

Art. 9*Koordinierter Sanitätsdienst*

¹ Im Bereich des Gesundheitswesens sorgt das hierfür zuständige Departement für einen koordinierten Sanitätsdienst.

² Dieser überprüft die Vorbereitungen im Gesundheitswesen für den Ereignisfall, erstellt ein Einsatzkonzept und koordiniert bzw. ordnet die notwendigen Massnahmen an.

Art. 10*Unterstützungspflicht*

Die Partnerorganisationen unterstützen sich gegenseitig.

V. Besondere Aufgaben und Zuständigkeiten**Art. 11***Alarmierung, Information*

Der Regierungsrat kann nach den Vorgaben des Bundes einheitliche Regelungen für die Gemeinden und den Kanton hinsichtlich Warnung, Alarmierung und Informationsführung, einschliesslich der Verhaltensanweisungen an die Bevölkerung erlassen.

Art. 12*Ausbildung, Ausrüstung*

¹ Der Stabschef der kantonalen Führungsorganisation ist zuständig für die Ausbildung der kantonalen Führungsorganisation sowie der Gemeindeführungsorganisationen.

² Die Partnerorganisationen bilden ihr Personal selber aus und beschaffen und unterhalten die erforderliche Ausrüstung.

³ Sie stimmen zusammen mit dem Stabschef der kantonalen Führungsorganisation die Ausbildung und die Ausrüstungsbeschaffung aufeinander ab.

Art. 13*Zusammenarbeit*

¹ Der Regierungsrat kann auf dem Gebiet des Bevölkerungsschutzes Vereinbarungen mit dem Bund und anderen Kantonen sowie kirchlichen und privaten Organisationen beschliessen.

² Vereinbarungen lassen sich insbesondere über die materielle Unterstützung sowie hinsichtlich der psychologischen und seelsorgerischen Betreuung treffen.

³ Der Regierungsrat entscheidet über den Einsatz von Mitteln in anderen Kantonen oder für den Bund sowie die Kostentragung.

Art. 14*Erhöhung der Einsatzbereitschaft*

Bei zunehmender Gefahr erhöhen die Führungsorganisationen und die Partnerorganisationen die Einsatzbereitschaft.

VI. Pflichten der Bevölkerung, Mittel Privater**Art. 15***Requisition, Anordnungen*

¹ Reichen die öffentlichen Mittel nicht mehr aus, können durch Requisition bei natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts sowie bei öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten alle erforderlichen Mittel beschafft bzw. diese zu Hilfeleistungen und Einsätzen verpflichtet werden.

² Ebenso verbindlich sind andere Eingriffe in die persönliche Freiheit und in Besitz und Eigentum, insbesondere die Evakuierung.

Art. 16*Ersatzmassnahmen, Vollstreckbarkeit*

Wenn die verpflichteten Personen oder Organisationen nicht sofort die entsprechenden Handlungen einleiten oder dazu nicht in der Lage sind, können Ersatzmassnahmen getroffen werden.

Art. 17*Befugnisse*

¹ Die Befugnis für die Vornahme von Requisitionen, Anordnungen, Evakuationen usw. liegt beim Gemeinderat bzw. beim Regierungsrat, wenn der Kanton die Verantwortung für die Bewältigung des Ereignisses trägt.

² Bei Erfordernis der unverzüglichen Anordnung ist dazu die betreffende Führungsorganisation befugt.

VII. Kosten, Entschädigung, Haftung**Art. 18***Kosten*

Die Gemeinden und der Kanton tragen die Kosten, die ihnen im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben im Bevölkerungsschutz entstehen, selber.

Art. 19*Entschädigung*

¹ Der Regierungsrat und der Gemeinderat regeln jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich die Entschädigung und die Versicherung der Mitglieder der Führungsorganisationen, die für den Kanton bzw. für die Gemeinde im Einsatz standen.

² Im Falle der Beanspruchung von Leistungen, Eigentum oder anderen Rechten von privaten Personen durch Requisition oder andere Handlungen ist eine angemessene Entschädigung auszurichten, die sich am landesüblichen Gebrauchs- oder Verkehrswert orientiert.

³ Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (Staatshaftungsgesetz) sinngemäss.

Art. 20*Haftung*

Die Kosten für die Bewältigung einer Katastrophe, einer Notlage, von Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle oder eines bewaffneten Konfliktes können den Verursachern auferlegt werden.

VIII. Rechtspflege**Art. 21***Beschwerde*

¹ Gegen Entscheide der Gemeinderäte kann innert 30 Tagen Beschwerde beim Regierungsrat erhoben werden.

² Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

Art. 22*Entzug der aufschiebenden Wirkung*

Beschwerden gegen Requisitionen, Anordnungen und Massnahmen im Rahmen von Katastrophen oder Notlagen kommt keine aufschiebende Wirkung zu, sofern sie nicht von der verfügenden Instanz bzw. der Beschwerdeinstanz angeordnet wurde.

IX. Strafbestimmungen

Art. 23

Wer vorsätzlich oder fahrlässig gegen die Artikel 15 f. dieses Gesetzes oder gegen die auf dieses Gesetz gestützten Verordnungsbestimmungen, Verfügungen oder Massnahmen verstösst, wird mit Busse bis zu 20 000 Franken bestraft.

X. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 24

Aufhebung bisherigen Rechts

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes werden das Notrechtsgesetz vom 7. Mai 1972 und die Notrechtsverordnung vom 9. August 2000 aufgehoben.

Art. 25

Änderung bisherigen Rechts

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes werden die nachstehenden Gesetze wie folgt geändert:

a. *Gesetz vom 2. Mai 2004 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung:*

Art. 10 Abs. 3 (neu)

³ Im Falle von Katastrophen, Notlagen, Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle und bewaffneten Konflikten bleiben abweichende Bestimmungen des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und seiner Ausführungsbestimmungen vorbehalten.

b. *Gesetz vom 6. Mai 2007 über das Gesundheitswesen:*

Art. 4 Bst. g (neu)

(Der Kanton nimmt folgende Aufgaben wahr:)

g. die sanitätsdienstliche Versorgung bei ausserordentlichen und besonderen Ereignissen nach Massgabe der Bestimmungen des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz.

Art. 6

Aufgehoben.

Art. 26

Inkrafttreten

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

§ 10 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung

Die Vorlage im Überblick

Bei Versorgungsengpässen stellt der Staat die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicher (Transporte, Ernährung, Energie, Heilmittel usw.). Er beschränkt sich auf lenkende Massnahmen und greift erst dann ins Marktgeschehen ein, wenn die Selbstregulierungskräfte der Wirtschaft überfordert sind. Vieles ist auf Stufe Bund geregelt. Den Kantonen kommen Aufgaben bei der Verteilung zu, vor allem bei der Rationierung von Lebensmitteln oder bei der Versorgung mit Betriebs- und Brennstoffen. Der Bund verpflichtet die Kantone, die dazu benötigten Organe zu bestellen und die für den Vollzug notwendigen Vorschriften zu erlassen. Die derzeitige Regelung der wirtschaftlichen Landesversorgung im Notrechtsgesetz ist ungenügend. Es fehlen Bestimmungen zu den wesentlichen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, obwohl bereits Organisationen dafür bestehen.

Da die Aufgaben bei der Bewältigung von Katastrophen und jene der wirtschaftlichen Landesversorgung nicht deckungsgleich sind und eigene Organisationsstrukturen und Verfahren erfordern, wird wie beim Bund ein separates Gesetz geschaffen. Es regelt in zehn Artikeln Grundauftrag, Organisationsstruktur, Kompetenzen, Bereitstellung der Mittel, Kosten und Rechtsschutz.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem neuen Gesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung zuzustimmen.

1. Gegenstand der wirtschaftlichen Landesversorgung

Bei Versorgungsengpässen infolge schwerer Marktstörungen oder bei machtpolitischen oder kriegerischen Bedrohungen stellt der Staat die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicher (Transporte, Ernährung, Energie, Heilmittel usw.), was als wirtschaftliche Landesversorgung bezeichnet wird. Er beschränkt sich dabei auf lenkende Massnahmen. Dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend greift er erst dann ins Marktgeschehen ein, wenn in einer Not- oder Krisensituation die Selbstregulierungskräfte der Wirtschaft überfordert sind. Durch gezielte Eingriffe schafft die wirtschaftliche Landesversorgung die Rahmenbedingungen, die es der Wirtschaft erlauben, eine möglichst ausgewogene Versorgung auf reduziertem Niveau zu gewährleisten, um wirtschaftliche Ungleichgewichte und soziale Spannungen zu verhindern.

2. Zuständigkeit Bund und Kanton

Die Zuständigkeit für die wirtschaftliche Landesversorgung liegt beim Bund (Art. 102 Bundesverfassung). Dieser erliess hierzu 1982 das Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (LVG) mit drei Ausführungsverordnungen, welche die wirtschaftliche Landesversorgung abschliessend regeln. Den Kantonen kommen lediglich Vollzugsaufgaben zu. Sie haben die Vorschriften für den Vollzug der ihnen übertragenen Pflichten zu erlassen und die erforderlichen Organe zu bestellen (Art. 54 LVG). Sie werden dort zur Mitarbeit herangezogen, wo der Einzelne von einer Konsumbeschränkung unmittelbar betroffen ist, und sie zusammen mit den Gemeinden eine zuverlässige Übersicht über die bezugsberechtigten Personen haben. Hauptbereiche des kantonalen Vollzugs sind Lebensmittel-, Heizöl- und Treibstoffrationierungen. Die Kantone haben bereits zu Gunsten ständiger Bereitschaft Vorbereitungen zu treffen, um die ihnen übertragenen Aufgaben in Kürze erfüllen zu können. Das Bundesrecht unterscheidet zwischen ständiger Bereitschaft, zu welcher Vorratshaltung, Pflichtlagerhaltung, Nutzung einheimischer Ressourcen sowie Transporte und andere Dienstleistungen gehören, und Massnahmen bei zunehmender Bedrohung (Art. 4–25 LVG). Hinzu kommen Massnahmen gegen schwere Mangellagen infolge von Marktstörungen (Art. 26–30 LVG).

3. Organisation

Die Gesamtleitung der wirtschaftlichen Landesversorgung liegt in den Händen des Delegierten des Bundesrates für wirtschaftliche Landesversorgung, der ein Vertreter der Privatwirtschaft sein muss. Er übt die Tätigkeit im Nebenamt aus. Er leitet das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung und koordiniert die Milizorganisation: Grundversorgung mit Ernährung, Energie, Heilmittel; Infrastruktur mit Transport, Industrie, Arbeit; Informations- und Kommunikationstechnologie. Alles ist nach dem Milizsystem organisiert. Die Kaderleute stammen aus der Wirtschaft und der Verwaltung. Sie haben für ihre Fachbereiche Konzepte und Massnahmen zur Bewältigung einer Versorgungskrise auszuarbeiten und vorzubereiten, die durch ständige, in das Bundesamt eingegliederte Geschäftsstellen koordiniert werden. Das dem Eidgenössischen Volkswirtschafts-

departement unterstellte Bundesamt stellt Koordination und strategische Planung sicher, befasst sich mit Rechtsfragen, Pflichtlagerhaltung, Information, Ausbildung, Grundlagenbeschaffung und Analysen.

Im Kanton besteht die beim Volkswirtschaftsdepartement angesiedelte kantonale Zentralstelle für wirtschaftliche Landesversorgung. Sie befasst sich mit Vorbereitung und Vollzug einer Rationierung von Lebensmitteln, Treibstoffen und Heizöl. Die Aufgaben nehmen Angestellte der kantonalen Verwaltung wahr. Der Zentralstelle steht derzeit der Leiter der Hauptabteilung Wirtschaft und Arbeit vor. Auf Gemeindeebene waren bisher Stellen für wirtschaftliche Landesversorgung vorgesehen, die ihrerseits Vorbereitung und Vollzug auf Gemeindeebene besorgten. In den neuen Gemeinden sind Stellen und Zuständigkeiten noch nicht definitiv bestimmt. Die Festlegung wird nach Verabschiedung dieser Vorlage erfolgen.

4. Handlungsbedarf

Die wirtschaftliche Landesversorgung ist im Gesetz über die vorsorglichen Massnahmen bei Störungen der wirtschaftlichen Landesversorgung, bei Katastrophen und kriegerischen Ereignissen geregelt (Notrechtsgesetz). Die Vorschriften sind allerdings rudimentär. Die unterschiedlichen Aufgaben von Landesversorgung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen lassen sich im Notrechtsgesetz kaum voneinander abgrenzen, wesentliche Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sind nicht festgelegt. In der Ausführungsverordnung zum Notrechtsgesetz ist die wirtschaftliche Landesversorgung dem kantonalen Führungsstab zugewiesen, der diese Aufgabe jedoch nie wahrgenommen hat; dafür war die Zentralstelle geschaffen worden. Der Führungsstab bildet das wesentliche Element der Notorganisation bei Katastrophen und kriegerischen Ereignissen, nicht bei wirtschaftlichen Notlagen. Er setzt sich aus anderen Personen zusammen als die Zentralstelle und tritt auch unter anderen Voraussetzungen zusammen.

Der Bund verpflichtet die Kantone, die erforderlichen Organe zu bestellen und die für den Vollzug notwendigen Vorschriften zu erlassen. Es sind Bestimmungen über die Organisation zu schaffen, die Zuständigkeiten festzulegen, das Verfahren für einen schnellen Rechtsschutz zu regeln und die Rolle der Gemeinden zu definieren. Es handelt sich um Regelungsbereiche, die in ihren Grundzügen in einem formellen Gesetz zu verankern sind. Die derzeitige Regelung ist ungenügend. Die sich stellenden Aufgaben bei der Bewältigung von Katastrophen sowie Notlagen und bei der wirtschaftlichen Landesversorgung sind nicht deckungsgleich. Beide Bereiche erfordern eigene Organisationsstrukturen und weisen unterschiedliche Zuständigkeiten und Verfahren auf. Wie beim Bund soll das kantonale Recht zur wirtschaftlichen Landesversorgung in einem von der Bewältigung von Katastrophen und bewaffneten Konflikten getrennten kantonalen Landesversorgungsgesetz die Eckpunkte regeln: Grundauftrag, Organisation, Kompetenzen, Bereitstellung der Mittel, Kosten, Rechtsschutz.

5. Finanzielle Auswirkungen

Es sind keine erwähnenswerten finanziellen Auswirkungen zu erwarten. Es werden die gesetzlichen Grundlagen für Tätigkeiten geschaffen, die bereits gemäss der vom Bund definierten Konzeption der Landesversorgung auszuführen sind. Zusätzliches Personal wird nicht benötigt.

6. Vernehmlassung

Mitte August 2011 ging der Entwurf für das Landesversorgungsgesetz in die Vernehmlassung. Zur Stellungnahme eingeladen waren Departemente, Staatskanzlei, Verwaltungskommission der Gerichte, im Landrat vertretene politische Parteien sowie die Gemeinden. Der Entwurf stiess auf grosse Akzeptanz. Die politischen Parteien verzichteten, soweit sie an der Vernehmlassung teilnahmen, auf eine Stellungnahme. Hingegen äusserten sich alle drei Gemeinden zu den von ihnen zu übernehmenden Kosten.

Das Konzept sieht die Landesversorgung als kantonale Aufgabe. Entsprechend wird nur eine vom Kanton geführte Zentralstelle geschaffen; auf die Bildung von Zentralstellen in den Gemeinden wird im Gegensatz zu anderen Kantonen verzichtet. Die Gemeinden sollen aber zur Unterstützung beigezogen werden können. Das Departement bildet in sämtlichen Angelegenheiten letzte kantonale Beschwerdeinstanz.

7. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen

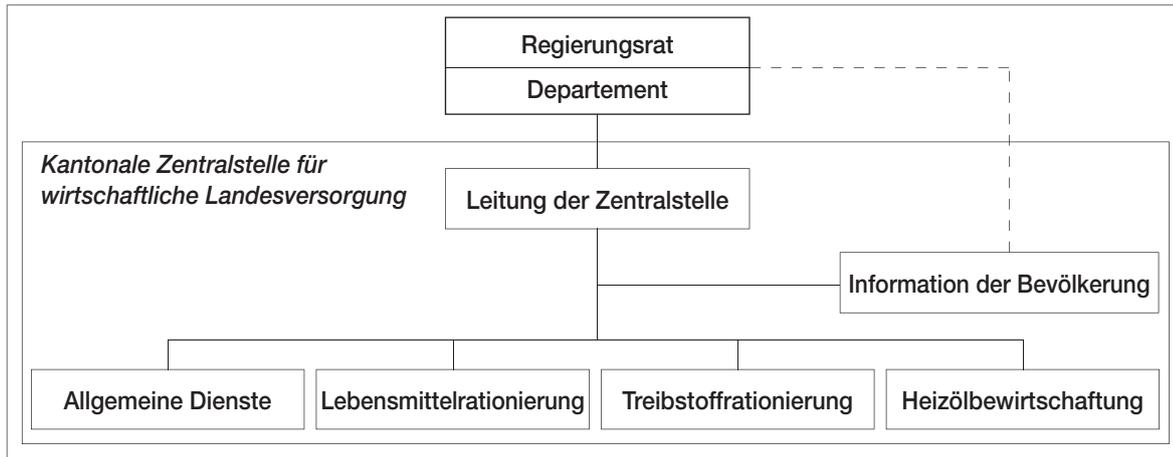
Artikel 1; Gegenstand

In der wirtschaftlichen Landesversorgung kommen den Kantonen lediglich Vollzugsaufgaben zu. Sie haben hierfür die organisatorischen Massnahmen zu treffen und die Zuständigkeiten festzulegen. Die Bewältigung von Katastrophen und bewaffneten Konflikten wird in einem separaten Erlass, dem Gesetz über den Bevölkerungsschutz, geregelt.

Artikel 2; Kanton

Wie bisher soll die Zentralstelle die Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung vollziehen und koordinieren. Die Festlegung der Organisation in ihren Einzelheiten erfolgt auf Verordnungsstufe durch den Regierungsrat. Derzeit ist die Zentralstelle dem Departement Volkswirtschaft und Inneres administrativ zugewiesen. Sie gliedert sich in die Bereiche Allgemeine Dienste (Sekretariat, Recht, Inspektorat), Lebensmittel-, Treibstoffrationierung und Heizölbewirtschaftung. Die Bereiche werden von zwei verschiedenen Departementen betreut, Leitung und Allgemeine Dienste durch das Departement Volkswirtschaft und Inneres, Lebensmittel-, Treibstoffrationierung und Heizölbewirtschaftung durch das Departement Sicherheit und Justiz. An dieser Organisation wird im Grundsatz festgehalten. Da die rein organisatorische Frage in die Kompetenz des Regierungsrates fällt, wird in den Ausführungsbestimmungen endgültig entschieden. Eine eigene Stelle für wirtschaftliche Landesversorgung soll jedoch nicht geschaffen werden; die Aufgabenerfüllung erfolgt weiterhin neben bzw. mit den Anstellungsverhältnissen.

Struktur Zentralstelle



Artikel 3; Gemeinden

Die wirtschaftliche Landesversorgung soll Kantonsaufgabe sein. Eigene Gemeindestellen werden als nicht notwendig erachtet. Die Gemeinden sollen unterstützend beigezogen werden können, z.B. bezüglich Datenaustausch, Bereitstellung Infrastruktur, Abgabe von Bezugskarten. In den Versorgungskonzepten werden ihnen jedoch keine wesentlichen Aufgaben mehr zukommen. Bei nicht absehbaren Versorgungsempässen können sie zum Betreiben separater Versorgungsstellen verpflichtet werden.

Artikel 4; Aufgaben

Die Hauptaufgaben werden im Gesetz verankert bzw. genannt. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Sie beschränkt sich auf die wichtigsten Bereiche, um allfälligen Entwicklungen Rechnung tragen zu können. Zur Sicherung einheitlichen Vollzugs kommen der Zentralstelle Weisungsbefugnisse zu.

Artikel 5; Kosten

Die Kosten trägt der Kanton. Die Gemeinden übernehmen die Kosten, die durch ihre Unterstützungsaufgaben anfallen (Infrastrukturkosten usw.).

Artikel 6; Mittel der Zentralstelle

Die Aufgaben der wirtschaftlichen Landesversorgung wird weiterhin das Verwaltungspersonal erfüllen. Der derzeitige Aufwand beträgt einige wenige Tage im Jahr. Der Beizug von Verwaltungspersonal wird gesetzlich verankert. Dieser beinhaltet wie bisher Mitwirkung von Angestellten unterschiedlicher Departemente. Die Zentralstelle muss über die zum Vollzug erforderlichen Mittel personeller, finanzieller oder infrastruktureller Natur verfügen können. Der Regierungsrat ist kompetent, auf die Situation bezogene zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen, sofern diejenigen aus der Verwaltung bei zunehmender Bedrohung oder Mangellagen nicht ausreichen.

Artikel 7; Rechtsschutz

Für Entscheide im Zusammenhang mit Massnahmen bei zunehmender Bedrohung wird das Rechtsmittelverfahren abgekürzt und gestrafft (Einsprache mit Weiterzug an das zuständige Departement innert fünf bzw. zehn Tagen bei Entzug der aufschiebenden Wirkung). Die Verfügungen werden vor allem individuellen Zuteilungen der Güter (Heizöl, Treibstoff) an die Berechtigten gelten, also einer Vielzahl von in kurzer Zeit zu treffenden Entscheiden. Das Einspracheverfahren erlaubt, Verfügungen schnell zu erlassen und im Einzelfall

auftretende Sachverhalts- und Rechtsfragen im anschliessenden Einspracheverfahren definitiv vorzunehmen. Kanzleiversehen und Rechnungsfehler können ebenfalls rasch und effizient berichtigt werden. Die Aufsicht durch das zuständige Departement und die Steuerung der Praxis wird erleichtert, wenn das Departement als Beschwerdeinstanz fungiert. Die Beschwerden können Hinweise auf heikle Vollzugsfragen geben. Rasche Umsetzung der Entscheide bei Einschaltung einer kantonalen Beschwerdemöglichkeit lässt sich gewährleisten, indem den Beschwerden, wie den Einsprachen, grundsätzlich die aufschiebende Wirkung entzogen wird. Im Weiteren ist es vorstellbar, dass die Gemeinden bezüglich ihrer Unterstützungspflichten oder eventuell bei Führung eigener Gemeindestellen selber Entscheide treffen, z.B. Realakte. Der Beschwerde-Entscheid des Departements kann beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (Art. 38 Abs. 2 LVG). Anders als beim Bundesgericht ist dort keine richterliche Vorinstanz auf kantonaler Stufe vorgeschrieben und im Verwaltungsrechtspflegegesetz grundsätzlich auch nicht vorgesehen (Art. 106 VRG). Für die übrigen Entscheide gilt das ordentliche Rechtsschutzverfahren des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

Artikel 8–10; Vollzug; Aufhebung bisherigen Rechts; Inkrafttreten

Der Regierungsrat hat die Vollzugsbestimmungen zu erlassen. Darin sollen Aufsicht, Organisation und Wahl näher geregelt werden. Die widersprechenden Bestimmungen des Notrechtsgesetzes und der Notrechtsverordnung hebt das vorliegende Gesetz auf. Den Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmt der Regierungsrat.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

Die Vorlage wurde durch die Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Vorsitz von Landrat Fridolin Hunold, Glarus, vorberaten. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Das Einführungsgesetz diene der Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen in Mangellagen, wozu nicht nur Situationen führen könnten, in denen der Bevölkerungsschutz eingesetzt würde. Die wirtschaftliche Landesversorgung sei Bundesaufgabe. Die Kantone hätten nur den Vollzug zu regeln, weshalb der Erlass kaum materiellen Gehalt aufweise.

In der Detailberatung wurde lediglich die Beschränkung der Kostentragung der Gemeinden auf Personal- und Infrastrukturkosten diskutiert. Die Kommission blieb bei der regierungsrätlichen Fassung, wonach die Gemeinden die ihnen entstehenden Kosten selbst tragen. Der Kanton übernehme den Vollzug praktisch vollumfänglich und verzichte darauf, den Gemeinden eigene Zentralstellen vorzuschreiben. Es wäre kaum sachgerecht und fair, wenn die Gemeinden für von ihnen erbrachte Leistungen (z.B. Verteilung Bezugsscheine) dem Kanton Rechnung stellen könnten.

Im Landrat war die Vorlage völlig unbestritten. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesvorlage zuzustimmen:

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung

(Kantonales Landesversorgungsgesetz, LVG GL)

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

Art. 1

Gegenstand

¹ Dieses Gesetz regelt in Vollzug des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung die Versorgung der Bevölkerung bei schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selber begegnen kann.

² Es bestimmt die Aufgaben von Kanton und Gemeinden und legt die für deren Erfüllung erforderliche Organisation fest.

Art. 2

Kanton

Der Kanton führt eine kantonale Zentralstelle für wirtschaftliche Landesversorgung (Zentralstelle); diese ist zuständig für die Erfüllung der dem Kanton gemäss Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung übertragenen Aufgaben.

Art. 3*Gemeinden*

¹ Die Gemeinden werden von der Zentralstelle bei der Aufgabenerfüllung zur Unterstützung beigezogen.

² Sie bezeichnen nach Rücksprache mit der Zentralstelle die betreffenden Stellen, denen gewisse Aufgaben in der wirtschaftlichen Landesversorgung übertragen werden können.

³ Erweist es sich für eine zweckmässige Bewältigung von Versorgungsengpässen als erforderlich, kann der Regierungsrat die Gemeinden verpflichten, eigene Gemeindestellen für die wirtschaftliche Landesversorgung zu betreiben.

Art. 4*Aufgaben*

¹ Zu den im Rahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung gemäss Bundesgesetz zu erfüllenden Aufgaben gehören insbesondere:

- a. die Heizölbewirtschaftung;
- b. die Treibstoffrationierung;
- c. die Lebensmittelbewirtschaftung.

² Die zuständigen Stellen sorgen dafür, dass die ihnen übertragenen Aufgaben jederzeit innert der vorgegebenen Fristen vollzogen werden können.

³ Sie arbeiten mit dem Bevölkerungsschutz zusammen und sprechen sich mit diesem ab.

⁴ Die Zentralstelle kann den Stellen in den Gemeinden, denen Aufgaben übertragen worden sind, zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs Weisungen erteilen.

Art. 5*Kosten*

¹ Die Kosten für den Vollzug der Aufgaben im Bereich der wirtschaftlichen Landesversorgung trägt grundsätzlich der Kanton.

² Soweit die Gemeinden gemäss Artikel 3 zur Aufgabenerfüllung beigezogen werden, haben sie für die daraus entstehenden Kosten, insbesondere hinsichtlich personeller und infrastruktureller Mittel, aufzukommen.

Art. 6*Mittel der Zentralstelle*

¹ Das Personal sowie die sachlichen Mittel werden aus der kantonalen Verwaltung zur Verfügung gestellt; die Angestellten können im Rahmen ihrer Anstellungsverhältnisse zur Mitarbeit verpflichtet werden.

² Reichen die Mittel bei zunehmender Bedrohung oder Mangellagen nicht aus, kann der Regierungsrat, auf die jeweilige Situation bezogen, zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen.

Art. 7*Rechtsschutz*

¹ Gegen Entscheide der zuständigen kantonalen und kommunalen Stellen bei zunehmender Bedrohung bzw. schweren Mangellagen gemäss den Artikeln 23 ff. LVG kann innert fünf Tagen seit deren Eröffnung schriftlich Einsprache erhoben werden; die Einsprache hat keine aufschiebende Wirkung.

² Die Einspracheentscheide sind innert zehn Tagen beim zuständigen Departement anfechtbar; die Einsprache hat keine aufschiebende Wirkung.

³ Die übrigen nicht im Sinne von Absatz 1 ergangenen Entscheide im Bereich der wirtschaftlichen Landesversorgung sind nach den Vorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 4. Mai 1986 anfechtbar.

⁴ Gegen Entscheide des zuständigen Departements kann nach den Bestimmungen des Bundesrechts beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden.

Art. 8*Vollzug*

Der Regierungsrat kann weitere zum Vollzug des Landesversorgungsgesetzes und dieses Gesetzes erforderliche Bestimmungen erlassen.

Art. 9*Aufhebung bisherigen Rechts*

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes werden sämtliche diesem widersprechenden Bestimmungen aufgehoben.

Art. 10*Inkrafttreten*

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

§ 11 Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus

Die Vorlage im Überblick

Die Schweizerische Strafprozessordnung hob am 1. Januar 2011 das Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung auf. Dieses ermöglichte Polizeiangehörigern das Eindringen in ein kriminelles Umfeld, um besonders schwere Straftaten verhindern oder aufklären zu können, z.B. im Drogenmilieu oder in Kommunikationsplattformen des Internet, die für Sexualstraftaten mit Kindern genutzt werden. In die Bundesstrafprozessordnung wurde nur die verdeckte Ermittlung zur Aufklärung von Straftaten überführt. Die präventive verdeckte Ermittlung zur Straftatenverhinderung ist durch die kantonalen Polizeigesetze zu regeln. Ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung darf die Polizei präventiv nur weniger weit gehende verdeckte Abklärungen vornehmen.

Eine Ende 2010 überwiesene Motion verlangt die dafür nötige Ergänzung des Polizeigesetzes. Da eine gesamtschweizerisch mehrheitsfähige Lösung auf sich warten lässt, prüfen die Kantone eigene gesetzliche Grundlagen für die präventive verdeckte Ermittlung oder haben solche bereits geschaffen. Die drei neuen Bestimmungen tun dies zudem auch für die weniger weit gehenden präventiven Instrumente der verdeckten Fahndung und der Observation. Alle drei Massnahmen sind nur zulässig, wenn hinreichende Anzeichen dafür bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte und andere Massnahmen erfolglos oder die Ermittlungen aussichtslos blieben oder unverhältnismässig erschwert würden. Die verdeckte präventive Ermittlung bedarf der gerichtlichen Genehmigung.

Im Landrat fand die Vorlage eine gute Aufnahme. Der Landrat senkte einzig die Genehmigungsfrist durch den Polizeikommandanten für Observationen und verdeckte Fahndung von einem Monat auf zehn Tage. Er beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Änderung Rechtsgrundlagen

Die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) hob mit ihrem Inkrafttreten am 1. Januar 2011 das Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung (BVE) auf. Letzteres bildete die Grundlage für den Einsatz von verdeckter präventiver und repressiver Ermittlung. Deren Zweck ist es, mit Polizeiangehörigern in ein kriminelles Umfeld einzudringen und ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, um besonders schwere Straftaten verhindern bzw. aufklären zu können. Das BVE gestattete verdeckte Ermittlungen bereits bei Verdacht auf schwere Straftaten. Die Polizei benötigte dazu allerdings eine richterliche Genehmigung und hatte Anzeige bei der Strafuntersuchungsbehörde, also beim damaligen Verhöramt, zu erstatten, sobald Anzeichen auf ein Verbrechen oder Vergehen vorlagen. Beim Erlass der StPO wurden präventivpolizeiliche Aktivitäten vom eigentlichen Strafverfahren getrennt und nur das Strafverfahren geregelt; so wurde nur die repressive verdeckte Ermittlung im Strafverfahren überführt. Die verdeckte präventive Ermittlung haben die Kantone in ihren Polizeigesetzen zu regeln; mit der Aufhebung des BVE entfiel die landesweit einheitliche gesetzliche Grundlage. Die Polizei darf präventiv nur noch weniger weit gehende verdeckte Abklärungen vornehmen, ausser es ermächtigte sie

eine kantonale Bestimmung ausdrücklich zu mehr. Verdeckte Ermittlungen sind seit Inkraftsetzung der neuen StPO grundsätzlich nur noch zur Aufklärung begangener Straftaten und auf Anordnung des Staatsanwaltes zulässig.

1.2. Rechtsprechung Bundesgericht

In einem Entscheid von 2008 legte das Bundesgericht die verdeckte Ermittlung ausserordentlich eng aus. Es definierte das Kontaktknüpfen mit verdächtigen Personen durch einen nicht erkennbaren Polizisten in einem Kinderchatroom bereits als genehmigungspflichtige verdeckte Ermittlung. Dies sei mehr als blosser Fahndung im Internet. Weil die richterliche Genehmigung für verdeckte Ermittlung fehlte, konnten die daraus gewonnenen Beweise im Strafverfahren nicht verwertet werden; der Angeklagte wurde freigesprochen. Die Schwelle von der ohne weitere Voraussetzungen möglichen präventiven verdeckten Fahndung zur verdeckten Ermittlung ist also sehr schnell überschritten, wenn Kontaktknüpfen ohne Preisgabe der Identität bereits als verdeckte Ermittlung gilt.

1.3. Politische Vorstösse

Auf Bundesebene sind drei Vorstösse hängig. Eine Motion vom Dezember 2008 verlangt, die StPO so zu ändern, dass verdeckte Ermittlungen bei Verdacht auf das Begehen einer schweren Straftat möglich sind. Der Bundesrat beantragte Ablehnung. Die Strafprozessordnung regle das Verfahren zur Verfolgung und Beurteilung von Straftaten. Sie gelange nur dann zur Anwendung, wenn der Verdacht bestehe, es seien strafbare Handlungen begangen worden. Sie sei somit nicht das richtige Gefäss um präventive Massnahmen zu regeln, die der Erkennung und Verhinderung von Straftaten dienen, die erst noch begangen werden könnten. Dies habe in den kantonalen Polizeigesetzen zu erfolgen. Mit gleichen Argumenten nahm der Bundesrat gegen eine Motion vom September 2010 Stellung, welche Rechtsgrundlagen betreffend präventiver Vorermittlung im Polizeiaufgabengesetz des Bundes beantragte. Ein definitiver parlamentarischer Entscheid über die beiden Motionen liegt nicht vor.

Eine im September 2008 eingereichte parlamentarische Initiative verlangt Präzisierung des Anwendungsbereichs der verdeckten Ermittlung durch eine separate Bestimmung für die Fahndung in der StPO. Ermittlungshandlungen wie einfache Lüge und einfache Scheinkäufe sollen nicht als verdeckte Ermittlung gelten. Die Änderung bezieht sich zwar nur auf die StPO und betrifft die präventive verdeckte Ermittlung bzw. Fahndung nicht, doch wirkte sich die begriffliche Abgrenzung auch auf diesen Bereich aus. Bei der verdeckten Fahndung wären Kontakte zur Verhinderung von Vergehen und Verbrechen ohne Preisgabe der Identität wieder möglich. Unerlaubt bliebe aber die Verwendung von Urkunden, die über die eigene Person täuschen. Dies gälte bereits als verdeckte Ermittlung. Die wahrscheinliche Annahme der Initiative machte die beiden hängigen Motionen hinfällig.

Die FDP-Landratsfraktion reichte im Oktober 2010 eine Motion ein, die das Anpassen des Polizeigesetzes verlangt, um der Kantonspolizei präventiv verdeckte Ermittlungen zu erlauben. Die Motion wurde teilweise überweisen.

2. Handlungsbedarf

Entgegen aller Erwartungen kristallisiert sich keine schweizerisch einheitliche Lösung heraus. Die Meinungen sind widersprüchlich. Deshalb wird es vermutlich noch länger dauern, bis eine solche gefunden wird. Praktisch alle Kantone prüfen eine eigene gesetzliche Grundlage bzw. haben bereits eine solche geschaffen. Insbesondere die Fachkonferenzen der kantonalen Polizeikommandanten und der Chefs der Kriminalpolizei drängen auf eine solide Rechtsgrundlage, die verdeckte Ermittlungen im präventiven Bereich erlaubt. Der Vorstand der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren erarbeitete für die Polizeigesetzgebung der Kantone einen Formulierungsvorschlag zur verdeckten Fahndung. Die Möglichkeit, auch präventiv verdeckt ermitteln zu können, wurde hingegen als nicht notwendig bzw. verzichtbar erachtet, und die Meinungen zum Vorschlag liegen weit auseinander.

Es ist nicht mehr zuzuwarten. Entscheidend ist effizientes Vorgehen der Polizei gegen die Pädokriminalität in Kommunikationsplattformen, was die Vorlage ermöglicht. Die Kantonspolizei setzte bisher wegen der knappen personellen Ressourcen die verdeckte Ermittlung zwar kaum präventiv ein. Sexualdelikte in Kinder- und Jugendchatrooms häufen sich nun aber. Die aktuelle Diskussion führte zudem dazu, dass Pädophile die gesetzlichen Schwachstellen kennen und umso unbekümmerter mit sexueller Anmache Minderjähriger verfahren.

3. Ergänzung Polizeigesetz

Im Polizeigesetz wird die verdeckte Vorermittlung mit einem neuen Artikel 26^o geregelt. Eine formellgesetzliche Verankerung erhalten auch die weniger weitgehenden präventiven Überwachungsinstrumente der Obser-

vation und der verdeckten Fahndung (Art. 26^a und 26^b). Die Regelungen orientieren sich an den Lösungsvorschlägen zur Revision der StPO, welche Ergebnisse aus der polizeirechtlichen Ermittlungstätigkeit am Besten verwerten lassen.

Artikel 26^a; Observation

Observation bedeutet, Personen oder Sachen im öffentlichen Raum über eine gewisse Zeit systematisch zu beobachten, um Personen an der Ausübung von strafbaren Handlungen zu hindern. Nicht als Observation gelten einfache und kurze Beobachtungen der Polizei im öffentlichen Raum, wie sie zur Informationsbeschaffung oder -verifizierung täglich routinemässig vorgenommen werden müssen, insbesondere bei der Patrouillentätigkeit. Der Eingriffscharakter von Observationen ist noch nicht abschliessend verdeutlicht. Wie ihre Anwendung zur Klärung begangener Straftaten formellgesetzlich geregelt ist, hat dies auch ihr Einsatz zu präventiven Zwecken zu sein. Die Kantonspolizei kann mittels Observation Personen und Sachen verdeckt beobachten und Bild- oder Tonaufzeichnungen machen. Dies darf aber nur erfolgen, wenn hinreichende Anzeichen dafür bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte und andere Massnahmen aussichtslos oder unverhältnismässig wären. Als allgemein zugängliche Orte gelten auch allgemein zugängliche internetbasierte Kommunikationsplattformen. In diesem Bereich erfolgt die Observation hauptsächlich zur Verhinderung von Kinderpornografie und sexuellen Handlungen mit Kindern. Die Polizei nimmt dabei nicht selbst an der Kommunikation im Chat teil, sondern verfolgt lediglich Kommunikationen zwischen Dritten. Die Observation ist weniger weitgehend als die verdeckte Fahndung und die verdeckte Ermittlung. Die Befugnis zur verdeckten Observation liegt bei der Kantonspolizei, d.h. bei einem vereidigten Polizeifunktionär. Dauert der Einsatz länger als zehn Tage, ist er vom Polizeikommandanten schriftlich zu genehmigen. Die präventive polizeiliche Tätigkeit geht nicht weiter als der Einsatz bei der Strafverfolgung, um sicherzustellen, dass die Ergebnisse im Strafverfahren verwertbar sind.

Artikel 26^b; Verdeckte Fahndung

Bei der polizeirechtlichen verdeckten Fahndung beobachten die Polizeiangehörigen nicht nur von aussen, sondern knüpfen unter Verbergung ihrer Identität Kontakt zu Personen, um diese an der Ausübung von strafbaren Handlungen zu hindern. Die Aufklärung von begangenen Straftaten mit Hilfe der verdeckten Fahndung ist im Gegensatz zur Observation und zur verdeckten Ermittlung in der StPO nicht geregelt. Der verdeckten Fahndung zur Verhinderung von Straftaten ist im Polizeigesetz eine formellgesetzliche Grundlage zu geben. Angehörige der Kantonspolizei, deren wahre Identität und Funktion nicht erkennbar sind, sollen für kurze Zeit zur präventiven Deliktsbekämpfung eingesetzt werden können. Voraussetzung dafür bilden, wie bei der Observation, hinreichende Anzeichen dafür, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte und andere Massnahmen aussichtslos oder unverhältnismässig wären. Diese Umschreibung ist praktisch identisch mit dem auf Bundesebene vorgeschlagenen (Art. 298a StPO). Sie ermöglicht Chatroom-Ermittlungen mittels Teilnahme an der Kommunikation im Chat und verdeckte Fahnder als Aufkäufer im Kleinhandel von Drogen usw. einzusetzen. Zuständig für die Durchführung ist die Kantonspolizei. Ein länger als zehn Tage dauernder Einsatz ist vom Polizeikommandanten schriftlich zu genehmigen. Auch hierin orientiert sich die Bestimmung, welche Verwertbarkeit der Ergebnisse im Strafverfahren gewährleistet, an der vorgesehenen Ergänzung der StPO. Entsprechendes gilt für die Pflichten der verdeckten Fahnder und die Beendigung des Einsatzes; es wird auf die geltende Regelung über die verdeckte Ermittlung in der StPO (die auch für verdeckte Fahnder gelten soll) verwiesen.

Artikel 26^c; Verdeckte Ermittlung

Es wird die gesetzliche Grundlage für die verdeckte polizeirechtliche Ermittlung geschaffen. Sie bezweckt, wie die verdeckte Fahndung zu präventiven Zwecken, das Eindringen in ein kriminelles Milieu unter falscher Identität zur Verhinderung von Verbrechen und Vergehen. Hier aber wird der verdeckte Ermittler mit einer durch Urkunden abgesicherten falschen Identität ausgestattet, während verdeckte Fahnder ihre Identität oder Funktion verbergen oder nicht offen legen und sich dabei Lügen und Täuschungen bedienen, indem sie z.B. in Chat-Räumen über Name, Geschlecht und Alter unwahre Angaben machen. Die verdeckte Ermittlung ist zudem auf längere Dauer ausgerichtet, da mit ihr ein Vertrauensverhältnis aufgebaut werden will. Die Voraussetzungen dafür sind gegeben, wenn eine in der StPO (Art. 286 Abs. 2) aufgeführte Straftat vor der Ausföhrung steht, die Schwere der Straftat die verdeckte Ermittlung rechtfertigt und andere Massnahmen zur Informationsbeschaffung aussichtslos wären oder die Ermittlungen unverhältnismässig erschwerten. Der Wortlaut entspricht im Wesentlichen demjenigen in der StPO. Aufgrund der Eingriffsintensität ist sie nur für besonders schwere Straftaten vorgesehen, die sich für verdeckte Überwachungsmassnahmen eignen, und sie bedarf der Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht. Hinsichtlich der Pflichten und der Beendigung des Einsatzes wird auf die geltende Regelung über die verdeckte Ermittlung in der StPO (die auf Bundesebene auch für verdeckte Fahnder gelten soll) verwiesen. Hinzuweisen ist, dass neben Angehörigen der Kantonspolizei auch andere Personen als verdeckte Ermittler eingesetzt werden können, was aber nur sehr zurückhaltend geschehen wird. Die Möglichkeit soll bestehen, wenn Spezialkenntnisse für eine Infiltration unerlässlich sind (z.B. Sprache, Ausbildung). Bei der verdeckten Fahndung ist dies nicht vorgesehen. Sie bedarf keiner richterlichen Genehmigung. Könnten für sie Privatpersonen eingesetzt werden, würde deren

Eignung durch eine unabhängige Instanz nicht geprüft. Es bliebe allein der Polizei überlassen, wen sie einsetzte, was rechtsstaatlich problematisch wäre.

4. Weitere Bemerkungen

Die Vorlage hat keine nennenswerten personellen und finanziellen Auswirkungen. Die aufzunehmenden Bestimmungen entsprechen bisheriger Praxis, da sie im BVE enthalten waren. Es werden lediglich bisherige Regelung und Praxis wieder auf eine klare Gesetzesgrundlage gestellt. Die Änderung soll am 1. Juli 2012 in Kraft treten.

5. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter der Leitung von Landrat Fridolin Hunold, Glarus, befasste sich mit der Vorlage. Nach einem Bundesgerichtsentscheid von 2008 und dem Inkrafttreten der Eidgenössischen Strafprozessordnung 2011 sind präventive verdeckte Ermittlung nicht mehr und präventive verdeckte Fahndung nur noch sehr beschränkt möglich. Die Änderung des Polizeigesetzes korrigiert dies, indem es die geforderte gesetzliche Grundlage gibt. Die Begriffsdefinition zwischen verdeckter Fahndung und verdeckter Ermittlung erlaubt die zuvor gelebte Praxis; die Chatroom-Einsätze fallen unter verdeckte Fahndung. Die Kantonspolizei kann also wieder jene Instrumente einsetzen, die ihr vor dem Bundesgerichtsentscheid zukamen. Selbst wenn die verdeckten Ermittlungsinstrumente im Kanton Glarus keine grosse Rolle spielten, sei es doch wichtig, dass die Polizei über sie verfüge. – Die Kommission nahm in der Detailberatung eine einzige wesentliche Änderung vor: Sie senkte die Genehmigungsfrist für Observationen und verdeckte Fahndung durch den Polizeikommandanten von einem Monat auf zehn Tage. Polizisten sollen nicht ohne Wissen des Kommandanten einen Monat lang observieren oder verdeckt fahnden können. Es müsse aber auch nicht für jede Observation oder verdeckte Fahndung eine Bewilligung des Kommandanten eingeholt werden. – Im Übrigen schlug sie noch redaktionelle Verbesserungen vor.

Im Landrat war die Vorlage völlig unbestritten. Den Polizeiverantwortlichen seien alle nötigen Massnahmen, also auch verdeckte Ermittlung und Fahndung, wieder zu erlauben, um strafbare Handlungen verhindern zu können. Zu Gunsten der öffentlichen Sicherheit habe die Polizei Verbrechen nicht nur aufzuklären sondern auch zu verhindern. – Die meisten anderen Kantone passten ihre Gesetze diesbezüglich ebenfalls an, oder hätten es bereits getan. Eine Genehmigungsfrist von zehn Tagen sei richtig.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehende Änderung des Polizeigesetzes anzunehmen:

Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I.

Das Polizeigesetz des Kantons Glarus vom 6. Mai 2007 wird wie folgt geändert:

Art. 26^a (neu)

Observation

¹ Die Observation dient der Erkennung der Vorbereitung und der Verhinderung von Verbrechen und Vergehen durch die Kantonspolizei mittels verdeckter Beobachtung von Personen und Sachen an allgemein zugänglichen Orten sowie der Erstellung von Bild- oder Tonaufzeichnungen in diesem Zusammenhang.

² Die Kantonspolizei darf eine Observation durchführen, wenn:

- a. hinreichende Anzeichen dafür bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte, und
- b. die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

³ Hat eine Observation zehn Tage gedauert, so bedarf ihre Fortsetzung der schriftlichen Genehmigung durch den Polizeikommandanten.

Art. 26^b (neu)**Verdeckte Fahndung**

¹ Die verdeckte Fahndung dient im Rahmen kurzer Einsätze der Erkennung der Vorbereitung und der Verhinderung von Verbrechen und Vergehen durch Angehörige der Kantonspolizei, deren wahre Identität und Funktion nicht erkennbar sind. Eine durch Urkunden abgesicherte falsche Identität wird dabei nicht verwendet.

² Die Kantonspolizei darf eine verdeckte Fahndung durchführen, wenn:

- a. hinreichende Anzeichen dafür bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte, und
- b. die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

³ Die Bestimmungen gemäss den Artikeln 287 (Anforderung an eingesetzte Personen), 291–294 (Aufgaben der verdeckten Fahnder und Führungspersonen) sowie 297 Absatz 1 Buchstaben a und c und Absatz 3 StPO (Beendigung des Einsatzes) sind sinngemäss anwendbar.

⁴ Hat eine verdeckte Fahndung zehn Tage gedauert, so bedarf ihre Fortsetzung der schriftlichen Genehmigung durch den Polizeikommandanten.

Art. 26^c (neu)**Verdeckte Ermittlung**

¹ Die verdeckte Ermittlung dient der Erkennung der Vorbereitung und der Verhinderung von Verbrechen und Vergehen durch Angehörige der Kantonspolizei oder vorübergehend dort angestellte Personen, deren wahre Identität und Funktion nicht erkennbar sind, unter Verwendung einer auf Dauer angelegten, durch Urkunden abgesicherten falschen Identität.

² Der Polizeikommandant darf eine verdeckte Ermittlung anordnen, wenn:

- a. hinreichende Anzeichen dafür bestehen, dass es zu einer in Artikel 286 Absatz 2 StPO genannten Straftat kommen könnte;
- b. die Schwere der Straftat die verdeckte Ermittlung rechtfertigt, und
- c. andere Massnahmen erfolglos geblieben sind oder die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

³ Die Bestimmungen gemäss den Artikeln 287 (Anforderung an eingesetzte Personen), 291–294 (Aufgaben der verdeckten Ermittler und Führungspersonen) sowie 297 Absatz 1 Buchstaben a und c und Absatz 3 StPO (Beendigung des Einsatzes) sind sinngemäss anwendbar.

⁴ Der Einsatz eines verdeckten Ermittlers bedarf der Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht. Die Kantonspolizei stellt den Antrag innert 24 Stunden seit der Anordnung der verdeckten Ermittlung.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Juli 2012 in Kraft.

§ 12 Gesetz über die öffentlichen Ruhetage (Ruhetagsgesetz)

Die Vorlage im Überblick

Eine vom Landrat als Postulat überwiesene Motion verlangt, dass Verkaufsgeschäfte des täglichen Bedarfs auch an hohen Feiertagen offen gehalten werden dürfen. Das Ruhetagsgesetz von 1973 ist ohnehin grundlegend zu überarbeiten. In gewissen Gewerbebereichen bestehen Abgrenzungsprobleme zwischen den an hohen Feiertagen erlaubten und verbotenen Tätigkeiten, Regelungen entsprechen nicht mehr der gelebten Wirklichkeit oder sind ungenügend auf die eidgenössische Arbeitsgesetzgebung abgestimmt.

Die Vernehmlassung ergab ein differenziertes Bild: Einerseits wird vermehrt an Randzeiten und an Wochenenden eingekauft, und es besteht ein Bedürfnis zum Besuch öffentlicher Veranstaltungen an Sonn- und Feiertagen. Andererseits will man sich an den öffentlichen Ruhetagen erholen und besinnen können. Das Gesetz hat die widersprüchlichen Interessen von religiösem Gehalt und wirtschaftlichen Bedürfnissen auszugleichen.

Die Totalrevision des Ruhetagsgesetzes bringt keine grundlegenden Neuerungen. Insbesondere sieht es entsprechend dem Vernehmlassungsergebnis von grundsätzlicher Ausdehnung der Ladenöffnung auf hohe Feiertage ab. Es baut auf dem Bisherigen auf, beseitigt aber Unzulänglichkeiten und schafft durch Begriffsklärungen, Präzisierungen und systematische Änderungen mehr Klarheit und Übersichtlichkeit.

Im Landrat stiess die Vorlage auf gute Resonanz. Die Zulassung von Tanz- und Musikveranstaltungen an hohen Feiertagen wurde abgelehnt. Für Orte mit erheblicher touristischer Bedeutung kann der Regierungsrat an Sonn- und allgemeinen Feiertagen das Offenhalten von Verkaufsgeschäften und Dienstleistungsbetrieben bewilligen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde Zustimmung zum neuen Ruhetagsgesetz.

1. Ausgangslage

Die FDP-Landratsfraktion forderte Mitte 2008 in einem als Postulat überwiesenen Vorstoss eine Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Ruhetage: Artikel 5 sei so abzuändern, dass Verkaufsgeschäfte des täglichen Bedarfs an öffentlichen Ruhetagen und hohen Feiertagen offen gehalten werden dürfen. Der Regierungsrat stellte in seiner Antwort fest, das Ruhetagsgesetz bedürfe einer umfassenden Revision, welche die wirtschaftlichen Interessen gegen das Gut der Sonntagsruhe und gegen arbeitsrechtliche Interessen abwäge, was zuhanden der Landsgemeinde 2012 geschehen solle.

2. Mängel des geltenden Ruhetagsgesetzes

Das Ruhetagsgesetz von 1973 erfuhr im Jahr 2000 eine namhafte Änderung, als das Ladenschlussgesetz aufgehoben wurde. 2006 war es terminologisch an die Verwaltungsreorganisation anzupassen. Es bezeichnet die öffentlichen Ruhetage und umschreibt die während ihnen verbotenen sowie gestatteten Tätigkeiten und Veranstaltungen. Ausserdem nennt es die hohen Feiertage, welche gleichzeitig öffentliche Ruhetage sind, und führt aus, welche Tätigkeiten oder Veranstaltungen an diesen untersagt sind oder ausgeübt werden dürfen. Die Bedürfnisse der Gesellschaft wandeln sich stetig. Die aufgeführten Tätigkeiten und Veranstaltungen – verbotene wie gestattete – entsprechen nicht mehr dem aktuellen Stand, und die Begriffsdefinitionen sind zum Teil veraltet oder ungeeignet. Zwar besteht nach wie vor Bedürfnis nach Ruhe, Erholung und Besinnlichkeit. Die Ansprüche und Vorstellungen änderten sich jedoch. Das Freizeitverhalten ist geprägt vom Wunsch nach Begegnung und kulturellem Austausch, nach sportlicher Betätigung und hoher Mobilität. Der öffentliche Ruhetag ist ebenso ein Tag der (gemeinsamen) Aktivitäten geworden, wie er ein Tag der Ruhe und Besinnung ist. Eine Mehrheit empfindet das Offenhalten kommerzieller Freizeiteinrichtungen und die Durchführung wirtschaftlicher und kultureller Veranstaltungen an Sonn- und allgemeinen Feiertagen längst als selbstverständlich. Einrichtungen und Veranstaltungen bauen zu einem wesentlichen Teil auf den überdurchschnittlichen Frequenzen an diesen Tagen auf; ein generelles Öffnungsverbot ist weder durchsetz- noch denkbar. Anderen ist Ruhe und Erholung an hohen Feiertagen wichtiger als an den übrigen öffentlichen Ruhetagen, und eine liberalere Gestaltung der Bestimmungen, insbesondere bezüglich kommerzieller Dienstleistungen, unerwünscht.

Der Vollzug der geltenden Ruhetagsgesetzgebung weist verschiedene Mängel und Unzulänglichkeiten auf. Die Abgrenzung von gestatteten zu verbotenen Tätigkeiten an öffentlichen Ruhetagen ist problematisch, z.B. bei Bäckereien mit Café- oder Restaurantbetrieb. Dass das nur durch die Verkaufslokalität der Bäckerei erreichbare Café bzw. Restaurant an hohen Feiertagen offen gehalten werden darf, die Bäckerei aber nicht,

wird als Schikane empfunden. Ähnliches gilt bei automatisierten Einrichtungen wie Bankomaten oder Fitnesszentren. Da sie keine Waren des täglichen Bedarfs anbieten, sind sie an öffentlichen Ruhetagen grundsätzlich geschlossen zu halten. Dies widerspricht heutigen Bedürfnissen und der Rechtswirklichkeit. Andererseits wird die Lärm verursachende Nutzung von Autowaschanlagen an hohen Feiertagen in Wohngebieten als störend empfunden. Zudem bestehen Widersprüche bei Betrieben, die ganzjährig auf einen 24-Stundenbetrieb angewiesen sind. Selbst wenn sie eine eidgenössische Bewilligung besitzen, müssen sie gemäss geltendem Ruhetagsgesetz an hohen Feiertagen die Produktion einstellen. – Diese Probleme sind nun zu lösen.

3. Bestimmungen des Bundes

Das Arbeitsgesetz des Bundes (ArG) legt Bestimmungen zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmenden fest und regelt die Arbeits- und Ruhezeit. Es gelten die Stunden von 06.00 bis 20.00 Uhr als Tagesarbeitszeit, von 20.00 bis 23.00 Uhr als Abendarbeit. Nacht- und Sonntagsarbeit sind grundsätzlich verboten. Ausnahmen (ab 23.00 Uhr und zwischen Samstag 23.00 und Sonntag 23.00 Uhr) bedürfen einer behördlichen Bewilligung. Für verschiedene Branchen bestehen Sonderregelungen (Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz; ArGV 2).

Bewilligungsfreie Beschäftigung von Arbeitnehmenden an Sonntagen und gesetzlichen Feiertagen

- *Ganzer Sonntag.* – Krankenanstalten und Kliniken; Heime, Internate; Spitex-Betriebe; Medizinische Labors; Tierkliniken, Zoologische Gärten, Tiergärten, Tierheime; Gastbetriebe; Spielbanken; Kioske, Betriebe für Reisende; Betriebe in Bahnhöfen, Flughäfen; Bäckereien, Konditoreien, Confisereien sowie deren Verkaufsgeschäfte; Blumenläden; Zeitungs-, Zeitschriftenredaktionen, Nachrichten-, Bildagenturen; Radio-, Fernsehbetriebe; Telefonzentralen; Berufstheater; Berufsmusiker; Betriebe der Filmvorführung; Zirkusbetriebe; Schaustellungsbetriebe; Sport-, Freizeitanlagen; Skilifte, Luftseilbahnen; Campingplätze; Konferenz-, Kongress-, Messebetriebe; Museen, Ausstellungsbetriebe; Bewachungs-, Überwachungspersonal; Bodenpersonal Luftfahrt; Bau-, Unterhaltsbetriebe Eisenbahnanlagen; Betriebe der Energie-, Wasserversorgung; Betriebe der Kehricht-, Abwasserentsorgung.
- *Ganzer Sonntag, soweit Notfalldienst zu gewährleisten.* – Arzt-, Zahnarzt- und Tierarztpraxen, Apotheken.
- *Ganzer Sonntag während der Saison.* – Betriebe in Fremdenverkehrsgebieten, die der Befriedigung spezifischer Bedürfnisse des Tourismus dienen.
- *Ganzer Sonntag, soweit für unaufschiebbare Tätigkeiten notwendig.* – Bestattungsbetriebe.
- *Ganzer Sonntag, um den Verderb der Milch zu verhindern.* – Milchverarbeitungsbetriebe.
- *Ganzer Sonntag, soweit für Aufrechterhaltung der Fernmeldedienste notwendig.* – Telekommunikationsbetriebe.
- *Ganzer Sonntag, soweit für Versorgung von Fahrzeugen mit Betriebsstoffen, Aufrechterhaltung Pannen-, Abschlepp-, Reparaturdienst notwendig.* – Betriebe des Autogewerbes.
- *Ganzer Sonntag, sofern zur Vermeidung erheblicher Qualitätseinbussen von Produkten notwendig.* – Betriebe für die Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte.
- *Sonntag ab 17 Uhr.* – Fleischverarbeitende Betriebe.
- *Auf Werktage fallende gesetzliche Feiertage, soweit für Aufrechterhaltung internationaler Zahlungsverkehrs-, Effektenhandels- und Abwicklungssysteme notwendig.* – Banken, Effektenhandel, Börsen und deren Gemeinschaftswerke.
- *(Sonder-)Bestimmungen für Betriebsarten, für welche Arbeitnehmende ausschliesslich oder vorwiegend eingesetzt werden.* – Reinigungsbetriebe.

Voraussetzung für eine Bewilligung im Einzelfall ist der Nachweis, dass die dauernde oder regelmässig wiederkehrende Sonntagsarbeit aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen unentbehrlich ist oder bei der vorübergehenden Sonntagsarbeit der Nachweis eines dringenden Bedürfnisses. Laut Arbeitsgesetz sind kleingewerbliche Betriebe, für die Sonntagsarbeit betriebsnotwendig ist, von der Bewilligungspflicht ausgenommen, und es dürfen in Verkaufsstellen und Dienstleistungsbetrieben in Bahnhöfen, welche aufgrund des grossen Reiseverkehrs als Zentren des öffentlichen Verkehrs gelten, sowie in Flughäfen, Arbeitnehmende sonntags beschäftigt werden. Es sagt, für welche Betriebe solche Sonderbestimmungen erlassen werden können. Die Kantone dürfen höchstens acht den Sonntagen gleichgestellte weitere Feiertage im Jahr bezeichnen. Ihnen steht darüber hinaus frei, weitere Feiertage als öffentliche Ruhetage zu bezeichnen. Diese sind nach Arbeitsrecht nicht den Sonntagen gleichgestellt, die Arbeit an ihnen kann jedoch bewilligungspflichtig erklärt werden (Art. 71 Bst. c Arbeitsgesetz behält Polizeivorschriften der Kantone ausdrücklich vor).

Einen Sonderstatus haben die Verkaufsläden in Bahnhöfen, deren Sortiment sich auf die Bedürfnisse der Bahnkunden ausrichtet (Bahnnebenbetriebe). Das Eisenbahngesetz überlässt die Regelung der Öffnungszeiten den Bahnbetrieben.

Der Vollzug des Arbeitsgesetzes obliegt dem Departement Volkswirtschaft und Inneres. Das Arbeitsinspektorat ist für die Erteilung der Arbeitszeitbewilligungen zuständig.

4. Vernehmlassungsergebnisse

Vorvernehmlassung und Vernehmlassung bei Parteien, Jungparteien, Landeskirchen, Verbänden aus Wirtschaft, Gewerbe und Hotellerie, Gewerkschaften sowie Tourismusorten zeigten weder für eine völlige Liberalisierung noch für eine striktere Regulierung ein Bedürfnis. Einzelne Teilnehmende erachten eine möglichst offene Regelung zwar als sinnvoll; die Ausdehnung der Offenhaltung auf die hohen Feiertage wurde jedoch von niemandem gewünscht. – Wegen der geänderten Lebensumstände werden die Einkäufe vermehrt an Randzeiten und an Wochenenden getätigt sowie an Sonn- und Feiertagen kulturelle Veranstaltungen abgehalten und Freizeitaktivitäten ausgeführt. Trotzdem oder gerade deshalb will man sich an den öffentlichen Ruhetagen erholen und besinnen. Es sind dies Tage der familiären Beziehungen, der sozialen Kontakte und der Erholung, die massgeblich zur Qualität und zum Rhythmus des Zusammenlebens beitragen. Das Gesetz muss einen Ausgleich zwischen diesen beiden Haltungen finden und dabei den religiösen Gehalt der öffentlichen Ruhetage wahren. Die Schutzinteressen sind überdies mit den wirtschaftlichen Bedürfnissen ins Gleichgewicht zu bringen. Das neue Ruhetagsgesetz hat klare, einfache und durchsetzbare Regelungen zu schaffen, ohne einzelne Marktteilnehmer zu bevorzugen oder zu benachteiligen. Die (Wieder-)Einführung von Regelungen zu den Ladenöffnungszeiten wurde nicht gefordert, weshalb dieser Bereich durch die bundesrechtlichen Bestimmungen über den Arbeitnehmerschutz abgedeckt bleibt. Auf eine Bestimmung zum Landsgemeindemontag wird verzichtet, da dieser Tag kein öffentlicher Ruhetag ist, und es sich um eine arbeitsrechtliche Angelegenheit des Kantons handelt, die nicht im Ruhetagsgesetz zu regeln ist.

Das neue Ruhetagsgesetz basiert auf den bisherigen Regelungen, die begrifflich angepasst werden. Einleitend werden Begriffe mit einer Generalklausel definiert, um damit den Anwendungsbereich abzustecken und den Vollzug zu erleichtern. Das Gesetz kann allerdings nicht sämtliche Begriffe abschliessend umschreiben, zumal der Lauf der Zeit nicht aufgehalten werden kann. Anschliessend werden die an öffentlichen Ruhetagen verbotenen Tätigkeiten bestimmt, wobei die hohen Feiertage einen qualifizierten Schutz geniessen und weitere Tätigkeiten und Veranstaltungen untersagt sind. Danach folgt ein Katalog mit Ausnahmen bzw. Tätigkeiten die an hohen Feiertagen und an den übrigen öffentlichen Ruhetagen gestattet sind. Weil auf eine Verordnung verzichtet wird, sind sämtliche Bestimmungen in das Ruhetagsgesetz aufzunehmen, womit dieses zwar geringfügig an Umfang, vor allem aber an Aussagekraft und Übersichtlichkeit gewinnt.

5. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen

Artikel 1; Zweck

Einleitend wird der Zweck der öffentlichen Ruhetage erläutert.

Artikel 2; Begriffe und Geltungsbereich

Im geltenden Ruhetagsgesetz werden die öffentlichen Ruhetage abschliessend aufgezählt; fünf sind auch hohe Feiertage (Karfreitag, Ostersonntag, Pfingstsonntag, Eidgenössischer Dank-, Buss- und Betttag, Weihnachten). Sie werden übernommen, wobei die Unterscheidung geklärt wird. Sämtliche Ruhetage – Sonntage, allgemeine Feiertage, hohe Feiertage – werden unter dem Oberbegriff öffentliche Ruhetage zusammengefasst (Abs. 1) und aufgelistet. So gelten auch die hohen Feiertage als öffentliche Ruhetage, was allerdings eine Umstrukturierung der bisherigen Gesetzessystematik erfordert. (Inhaltlich entspricht dies Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 bisher.)

Selbst wenn eine abschliessende Auflistung der Geschäfte (Abs. 2) oder Betriebe (Abs. 4) nicht möglich ist, erleichtern die Aufzählungen die im Einzelfall vorzunehmende Prüfung und geben einen Rahmen für die Praxis vor, an welchem sich die Rechtsuchenden orientieren können. Ein Ermessensspielraum bei der Auslegung bleibt allerdings unvermeidlich.

Die «Waren des täglichen Bedarfs» bezeichnet das Bundesgericht in einem Urteil vom 14. Mai 2004. Alles andere gilt grundsätzlich nicht als Ware des täglichen Bedarfs. Da diese bundesgerichtliche Aufzählung im Laufe der Jahre zu ergänzen oder anzupassen sein dürfte, geschieht keine abschliessende Aufzählung. Begründbare Ausweitungen bleiben möglich; «Blumen» bilden eine solche. Das Bundesgericht zählte sie nicht zu den Waren des täglichen Bedarfs. Doch gestattet das kantonale Recht den Blumengeschäften seit 2000 an öffentlichen Ruhetagen (nicht an hohen Feiertagen!) offen zu halten und damit ihre Ware (nicht nur Blumen) anzubieten. Weil dies weder übermässigen Lärm verursacht noch stört, sprach sich niemand dagegen aus, und die Blumengeschäfte dürfen weiterhin offen gehalten werden. Die Waren des täglichen Bedarfs werden mit Sammelbegriffen zusammengefasst (Lebensmittel), wo notwendig werden sie jedoch einzeln aufgeführt (vor allem die als Produkt des täglichen Bedarfs zugelassenen alkoholischen Getränke). Neu werden die Milchzentralen erwähnt, welche ebenfalls Waren des täglichen Bedarfs anbieten.

Die Kantone können nebst dem einzigen eidgenössischen Feiertag, dem 1. August, höchstens acht weitere Feiertage den Sonntagen gleichstellen (Art. 20a ArG). Für diese gilt das Verbot der Sonntagsarbeit analog. Die Kantone können im Gesetz beliebig viele weitere Feiertage als öffentliche Ruhetage bezeichnen, die aber nicht den gesetzlichen Sonntagen gleichgestellt sind, sondern arbeitsgesetzlich als Werkstage behandelt werden. Für die Beschäftigung von Arbeitnehmenden an diesen Feiertagen benötigen die Betriebe deshalb

keine Bewilligung gemäss Arbeitsgesetz. Gewisse Arbeiten sind allerdings nach kantonalem Recht trotzdem bewilligungspflichtig und benötigen eine kantonale Polizeierlaubnis. (Abs. 5 entspricht inhaltlich Art. 1 Abs. 2 bisher.)

Artikel 3; Verbotene Tätigkeiten an öffentlichen Ruhetagen

Grundsätzlich verbotene Tätigkeiten werden an heutige Bedürfnisse angepasst aufgelistet. Die öffentliche Ruhe wird durch Generalklauseln geschützt (Abs. 1 Bst. b), wobei mittels Interessenabwägung zu ermitteln sein wird, ob die Störung gegen das Ruhetagsgesetz verstösst. Was z.B. unter «Lärm oder Störung im Übermass» zu verstehen ist, wird die Anwendung der Bewilligungsinstanz und allenfalls die Rechtsprechung zeigen; es handelt sich um eine Ermessensregelung. (Abs. 1 entspricht Art. 3 bisher.) – Die Verkaufsgeschäfte und Dienstleistungsbetriebe sind geschlossen zu halten, wobei die vom Arbeitsgesetz bewilligten Ausnahmen (Art. 19 ArG oder ArGV 2) davon nicht betroffen sind.

Artikel 4; Verbotene Tätigkeiten und Veranstaltungen an hohen Feiertagen

Zum qualifizierten Schutz der hohen Feiertage sind nebst den erwähnten (Art. 3 Abs. 1) weitere Tätigkeiten sowie Veranstaltungen untersagt, welche in einem Katalog aufgeführt werden (Abs. 1). Die Begriffe sind den aktuellen Verhältnissen angepasst. Untersagt sind öffentliche Versammlungen, Veranstaltungen und Umzüge nicht religiöser Art, Veranstaltungen des Unterhaltungsgewerbes, Sportveranstaltungen sowie zugehörige Festlichkeiten, Schiessübungen, Offenhalten von Ausstellungen mit kommerziellem Charakter und Betrieb von Autowaschanlagen.

Versammlungen, Veranstaltungen und Umzüge sind zeitlich begrenzte Anlässe, bei denen Ort und Zeit des Zusammentreffens der Beteiligten im Voraus festgelegt wird und die eine definierte Zielsetzung oder Absicht beinhalten. Bei Versammlungen und Veranstaltungen halten sich die Teilnehmer an einem Ort auf; bei Umzügen dislozieren sie. Öffentlich sind diese, wenn sie nicht nur einem bestimmten Teilnehmer- oder Zuschauerkreis offenstehen, und sie sind religiöser Art, wenn sie einen direkten inhaltlichen Bezug zum hohen Feiertag aufweisen oder von kirchlichen Trägerschaften organisiert werden.

Auch unter neuem Recht bleiben somit Veranstaltungen des Unterhaltungsgewerbes, insbesondere Tanz- und Musikveranstaltungen, grundsätzlich verboten. Eine unterschiedliche Behandlung gegenüber (anderen) Indoor-Sportanlässen liesse sich kaum begründen. Ausnahme bilden «Kino- und Theatervorstellungen», welche nur «im Freien» verboten bleiben, im Übrigen aber gestattet sein sollen. Kino- und Theaterveranstaltungen in geschlossenen Räumen stellen weder optisch noch akustisch ein Problem hinsichtlich der Ruhe dar. Auch finden sie vor überschaubarem Publikum statt, während Tanz- und Musikveranstaltungen sehr viel grössere Dimensionen annehmen können (Immissionen). Liesse man auch diese (an hohen Feiertagen) zu, würde dies den Zweck der Ruhe und Besinnung untergraben und wäre nicht im Sinne der Vernehmlassungsteilnehmenden. Andererseits entspräche ein vollständiges Verbot den gesellschaftlichen Bedürfnissen ebenso wenig. (Inhaltlich entspricht Abs. 1 Art. 4 bisher.)

Neben Veranstaltungen des Unterhaltungsgewerbes sind Sportveranstaltungen, Schiessübungen und der Betrieb von Autowaschanlagen untersagt, da solche Anlässe bzw. Betriebe mit hohen Lärmimmissionen oder mit Aktivitäten verbunden sind, welche Ruhe und Besinnung an hohen Feiertagen beeinträchtigen. An ihnen sind zudem stetige oder temporäre Ausstellungen geschlossen zu halten, sofern damit Gewinnerzielung verfolgt wird.

An hohen Feiertagen sind sämtliche Verkaufsgeschäfte und Dienstleistungsbetriebe grundsätzlich geschlossen zu halten (Abs. 2). Dabei gelten die Ausnahmen nach Arbeitsgesetz nicht (vgl. Art. 3 Abs. 2), sondern ausschliesslich die in Artikel 5 bezeichneten.

Artikel 5; Gestattete Tätigkeiten an hohen Feiertagen

Vom Arbeitsverbot ausgenommen sind jene Verrichtungen und Tätigkeiten, welche die Grundversorgung sichern und deren Unterlassung zu unzumutbaren Schäden führte (Abs. 1).

Erlaubt sind (Abs. 2) Tätigkeiten religiöser Art, ebenfalls gastgewerbliche Tätigkeiten gemäss Gastgewerbegesetz. Darunter fallen z.B. die entgeltliche Abgabe von Speisen und alkoholfreien Getränken zum Genuss an Ort und Stelle, wenn der Betrieb wenigstens sechs Steh- oder Sitzplätze aufweist sowie das zur Verfügung stellen von Räumlichkeiten oder Platz für die entgeltliche Abgabe von Speisen und Getränken. Lokale, die Speisen zum Mitnehmen bereithalten (Take-Aways), dürfen somit an hohen Feiertagen geöffnet sein, ebenso z.B. Schwimmbäder, Tennisplätze und Fitnesszentren. Es entspricht einem Bedürfnis, sich auch an hohen Feiertagen körperlich zu betätigen. Vielfach sind diese Anlagen und Anstalten mit Einrichtungen gekoppelt, die der Gesundheits- und / oder der Körperpflege dienen (z.B. Sauna, Dampfbäder), weshalb der Betrieb auch dieser Anlagen und Anstalten zu gestatten ist. Zusätzlich ist der Betrieb von Warenautomaten und Bankomaten gestattet. Warenautomaten sind z.B. Getränkeautomaten, nicht aber «automatisierte Dienstleistungsbetriebe» wie Autowaschanlagen. Abschliessend werden Betriebe genannt, die gemäss Arbeitsgesetz eine Bewilligung für dauernde, regelmässig wiederkehrende oder vorübergehende Sonntagsarbeit besitzen; gewissen Betrieben ist ein Unterbruch von einem Tag (hoher Feiertag) wirtschaftlich und arbeitstechnisch nicht zuzumuten. Zudem wird damit der Widerspruch aufgelöst, wonach sie trotz Bewilligung des Staats-

sekretariats für Wirtschaft (Seco) aufgrund kantonaler Vorschriften an hohen Feiertagen den Betrieb einstellen mussten.

Bei Bäckereien/Konditoreien, welche noch ein Café oder Restaurant führen, ergaben sich Probleme. Schwer verständlich ist, dass an eine Bäckerei/Konditorei angegliederte Cafés oder Restaurants an hohen Feiertagen geöffnet haben dürfen, da es sich um eine gastgewerbliche Tätigkeit handelt (Art. 1 Bst. e Ruhetagsverordnung), während Bäckereien/Konditoreien geschlossen bleiben müssen, selbst wenn das Café oder Restaurant nur über das Bäckerei-/Konditoreilokal zu erreichen ist. So ist es zulässig, ein Stück Pâtisserie im Café zu bestellen, wogegen dessen Verkauf über die Ladentheke gegen das Ruhetagsgesetz verstösst. Die unterschiedliche Behandlung von Take-Away-Betrieben und Bäckereien (an hohen Feiertagen) ist gewollt. Erstere üben eine gastgewerbliche Tätigkeit aus; sie dürfen ihre Waren an hohen Feiertagen anbieten, während Bäckereien/Konditoreien, welche Waren des täglichen Bedarfs anbieten, dem Ruhetagsgesetz unterstehen und demnach geschlossen zu halten sind. Eine weitere Öffnung der Verkaufsgeschäfte des täglichen Bedarfs an hohen Feiertagen haben die Vernehmlassenden nicht gewollt.

Artikel 6; Gestattete Tätigkeiten und Veranstaltungen an den übrigen öffentlichen Ruhetagen

Was an hohen Feiertagen erlaubt ist, ist es auch an den übrigen öffentlichen Ruhetagen (Abs. 1). Um die Anwendung zu vereinfachen und das weit gefasste Ermessen etwas einzugrenzen, werden vom Verbot auszunehmende Tätigkeiten umschrieben (Abs. 2). Die Öffnung jener Betriebe ist gestattet, welche über eine Seco-Bewilligung für Sonntagsarbeit verfügen, oder von der bewilligungspflichtigen Sonntagsarbeit ausgenommen sind (ArGV 2). Neben der Ausübung der Jagd und Fischerei im Rahmen der bundesrechtlichen und kantonalen Vorschriften sind die täglichen Arbeiten in Haus, Hof und Garten gestattet, letztere sofern sie nicht Lärm oder Störung im Übermass verursachen.

Diejenigen Verkaufsgeschäfte die hauptsächlich Waren des täglichen Bedarfs anbieten, dürfen an Sonn- und allgemeinen Feiertagen offen gehalten werden (Abs. 3).

Artikel 7; Ausnahmen

Nach der Gemeindefusion stellen sich hinsichtlich Kirchweihen Praktikabilitätsfragen. In allen drei Gemeinden gibt es an unterschiedlichen Sonntagen eine Kirchweih, an denen das Offenhalten von Verkaufsgeschäften (wie an Landsgemeinde und Fahrt) in den einzelnen Dörfern gestattet ist. Die Vernehmlassung zeigte, dass als Referenz an die dörflichen Strukturen das Offenhalten der Verkaufsgeschäfte an den Kirchweihen gestattet bleiben soll. (Abs. 1 entspricht damit Art. 5 Abs. 3 bisher.)

Absätze 2 und 3 betreffen regierungsrätliche Ausnahmekompetenzen, doch beschlagen sie völlig unterschiedliche Sachverhalte. Absatz 2 schafft eine umfassende Ausnahmekompetenz für ausserordentliche Anlässe, während Absatz 3 eine solche nur für Orte mit erheblicher touristischer Bedeutung und nur für Sonn- und allgemeine Feiertage festlegt.

Die Ausnahmeregelung, wonach in «Orten mit erheblicher touristischer Bedeutung» anderen Verkaufsgeschäften (also solche nach Art. 6 Abs. 3) und Dienstleistungsbetrieben an Sonn- und allgemeinen Feiertagen (wiederum ausgenommen hohe Feiertage!) das Offenhalten bewilligt werden kann, blieb im Grundsatz unbestritten. Die Bezeichnung präzisiert den Begriff «Fremdenverkehrsorte» und ersetzt den unklaren Begriff «Tourismusorte», der bisher nur im Ruhetagsgesetz vorkommt und keinen Zusammenhang zu anderen Gesetzen aufweist. Diese Bewilligungen sind vom Regierungsrat zu erteilen, weil nicht an eine bestehende Regelung angeknüpft werden kann; sie gelten *generell*, also für den ganzen Ort, nicht aber für die ganze Gemeinde. Überdies wurde der Hinweis auf die allgemeinen Feiertage aufgrund der neuen Gesetzessystematik notwendig.

Die Kantone können höchstens vier Sonntage pro Jahr bezeichnen, an denen Arbeitnehmer in Verkaufsgeschäften ohne Bewilligung beschäftigt werden dürfen (Art. 19 Abs. 6 ArG), was die nicht vom Sonntagsarbeitsverbot Ausgenommenen betrifft (Art. 27 ArG, Art. 15 ff. ArGV 2) oder jene, denen kantonales Polizeirecht gestattet an Sonntagen geöffnet zu haben (Art. 71 Bst. c ArG i.V.m. Art. 6 Abs. 3). Die Kompetenz, höchstens vier Sonntage (ausgenommen hohe Feiertage!) zu bezeichnen, soll, um den örtlichen Gegebenheiten besser Rechnung zu tragen, den Gemeinden zukommen (Abs. 4). Die Betriebe sind in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Allerdings darf die Bezeichnung der Sonntage nicht den einzelnen Geschäften überlassen werden; dies wäre bundesrechtswidrig. Verkaufsgeschäfte sind Betriebe des Detailhandels. Ausgeschlossen sind Dienstleistungsbetriebe wie Coiffeur, Banken, Reisebüros usw. Der Zusatz «und Dienstleistungsbetriebe» im geltenden Recht ist deshalb wegzulassen.

Artikel 8; Vollzug

Der Regierungsrat bezeichnet die zuständige kantonale Behörde, wie dies der neuen Verwaltungsorganisation und der Kantonsverfassung entspricht.

Artikel 9; Vorbehalt anderer Bestimmungen

Diese Regelung wurde übernommen (von Art. 5 Abs. 5 bisher).

Artikel 10; Strafbestimmung

Übertretungen werden wie bisher mit Busse bestraft. Allerdings wird keine Bussenhöhe erwähnt; der Richter bestimmt sie gemäss Verschulden (bisher Art. 6).

Artikel 11; Rechtsschutz

Wie die übrigen relevanten Bestimmungen der Ruhetagsverordnung ist der Rechtsschutz in das Gesetz zu überführen (bisher Art. 5 Ruhetagsverordnung).

Artikel 12; Inkrafttreten und Aufhebung bisherigen Rechts

Das total revidierte Ruhetagsgesetz tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft. Es ersetzt das bisherige und die Ruhetagsverordnung, deren Regelungen es enthält.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Das total revidierte Ruhetagsgesetz wird keine zusätzlichen Kosten verursachen, da der Vollzug mit den bisherigen Ressourcen erfolgen wird. Ein personeller Mehraufwand (Einsätze und Präsenz) wird sich allenfalls bei der Kantonspolizei für die Umsetzungskontrolle ergeben, der aber dank der klareren und überschaubaren Rechtsgrundlage kaum ins Gewicht fallen wird.

7. Beratung der Vorlage im Landrat

7.1. Kommission

Die Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres unter dem Präsidium von Landrat Fridolin Luchsinger, Schwanden/Glarus Süd, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Die bisherige Regelung sei unbefriedigend und die Revision stelle einen guten Kompromiss zwischen den wirtschaftlichen Interessen und der Achtung der (Sonntags-)Ruhe dar. Die gesellschaftliche Entwicklung führe jedoch unweigerlich wieder zu Änderungen. Der Vollzug für Polizei und Gemeinden werde schwierig bleiben; Ermessensbegriffe müssten in der Praxis konkretisiert werden. Die Vorlage berücksichtige Einkaufsmöglichkeiten in Tourismusorten sowie gastgewerbliche Tätigkeiten an Sonn- und hohen Feiertagen. Der Schutz der Arbeitnehmenden bleibe auf der Grundlage des eidgenössischen Arbeitsgesetzes bestehen. Die ausführliche Aufzählung von Waren des täglichen Bedarfs sei gestrafft und insbesondere klargestellt worden, dass Spirituosen anbietende Geschäfte an öffentlichen Ruhetagen nicht offen halten dürfen (Art. 2 Abs. 3).

Die Kommission lehnte einen Antrag ab, welcher Tanz- und Musikveranstaltungen an hohen Feiertagen erlauben wollte (Art. 4 Abs. 1 Bst. b). Eine Quadratmeterbeschränkung für das Offenhalten von Verkaufsgeschäften für Waren des täglichen Bedarfs und eine vorgesehene Flächenbegrenzung für Bäckereien/Konditoreien mit angrenzendem Gastwirtschaftsbetrieb wurden nach den Erfahrungen bezüglich Raucherlokale als nicht praxistauglich gestrichen sowie eine Ausweitung auf Pizza- und Kebab-Take-Aways abgelehnt, da diese im Gastwirtschaftsgesetz geregelt sind (Art. 5 Abs. 3, Art. 6 Abs. 3). Trotz dieser Streichung dürfen an Sonn- und allgemeinen Feiertagen nicht *alle* Verkaufsgeschäfte geöffnet haben. Eine Hürde sei nach wie vor das Arbeitsgesetz, welches eine Bewilligungspflicht für Sonntagsarbeit vorsehe. Eine generelle Bewilligung lehne das Seco beispielsweise für einen Grossverteiler nach wie vor ab. – Die Kommission beantragte, das Gesetz mit Annahme durch die Landsgemeinde sofort in Kraft zu setzen.

7.2. Plenum

Auch im Landrat war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Alle Fraktionen stellten sich hinter die Vorlage gemäss bereinigter Fassung der Kommission.

In der Detailberatung wurde nochmals beantragt, Tanz- und Musikveranstaltungen auch an hohen Feiertagen zu erlauben. Es seien schon mehrere solche Veranstaltungen durchgeführt worden, und zwar für Jung und Alt. Vor allem die Jungen würden bei einem Verbot in andere Kantone ausweichen, was weder ökologisch noch ökonomisch sinnvoll wäre. Die Landratsmehrheit erachtete es aber als zumutbar, an den nur fünf hohen Feiertagen darauf zu verzichten. Sonntagsruhe und religiöse Feiertage seien zu respektieren. Zudem hätte es sich in der Vergangenheit nicht immer um hochstehende Anlässe gehandelt und das Verbot von Sportveranstaltungen wäre dann kaum mehr zu begründen.

Diskutiert wurde vor allem die Ausnahme betreffend den Orten mit erheblicher touristischer Bedeutung (Art. 7 Abs. 3). Ein Antrag wollte die Ausnahmen wie bisher auf einzelne Geschäfte in Tourismusorten einschränken, also weitergehende Liberalisierung durch Abkehr von Einzelbewilligungen ablehnen. Es gehe nur um Fremdenverkehrsförderung. Bei genereller Bewilligung könnten selbst nicht tourismusnahe Geschäfte aus Kon-

kurrenzgründen zur Offenhaltung gezwungen werden, auch wenn sie dies nicht wollten. Es sei bei Einzelbewilligungen zu bleiben, welche das Departement erteilen könne. Demgegenüber wurde eine noch klarere Liberalisierung durch generelle Öffnungsbewilligung an sämtlichen öffentlichen Ruhetagen, auch an hohen Feiertagen, gefordert, weil dies der Tourismusförderung diene. Es setzten sich jedoch die Anträge von Kommission und Regierung durch. Eine generelle Bewilligung gelte nur für Tourismusorte mit erheblicher touristischer Bedeutung, wie z.B. Elm und Braunwald. Seit 2006 habe das zuständige Departement noch nie eine Einzelbewilligung erteilen müssen. Einzelbewilligungen gäben einen sehr grossen Spielraum was zu vermeiden sei. Einzelbetriebe ausserhalb von Elm und Braunwald seien zudem nicht schlechter gestellt; das Arbeitsgesetz kenne Ausnahmen, die nicht einmal einer Bewilligung bedürften. Daher solle künftig der Regierungsrat und nicht das Departement für generelle Bewilligungen für das Offenhalten von Verkaufsgeschäften und Dienstleistungsbetrieben an Sonn- und allgemeinen Feiertagen an Orten mit erheblicher touristischer Bedeutung zuständig sein. Eine Ausweitung auf hohe Feiertage wurde abgelehnt. Dies entspreche weder dem Willen der Vernehmlassungen noch sei es gesetzgeberisch konsequent gegenüber Tanz- und Musikveranstaltungen oder Sportanlässen. Hohe Feiertage seien als solche zu behandeln.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der von ihm bereinigten Vorlage zuzustimmen.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Gesetzesentwurf zuzustimmen:

Gesetz über die öffentlichen Ruhetage

(Ruhetagsgesetz)

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I. Öffentliche Ruhetage

Art. 1

Zweck

Die öffentlichen Ruhetage dienen der Ruhe und Erholung und ermöglichen gemeinsame religiöse, soziale, kulturelle und sportliche Aktivitäten und Begegnungen in Familien und Gesellschaft.

Art. 2

Begriffe und Geltungsbereich

¹ Öffentliche Ruhetage sind:

- a. die Sonntage;
- b. die allgemeinen Feiertage: Neujahr, Fahrtsfest, Ostermontag, Auffahrt, Pfingstmontag, 1. August, Allerheiligen und Stephanstag;
- c. die hohen Feiertage: Karfreitag, Ostersonntag, Pfingstsonntag, Eidgenössischer Dank-, Buss- und Betttag und Weihnachten.

² Verkaufsgeschäfte sind insbesondere Laden- und Etagengeschäfte, Warenhäuser, Kioske, fahrende Läden und Geschäftsstellen jeder Art, die materielle Güter für Konsumentinnen und Konsumenten anbieten.

³ Waren des täglichen Bedarfs sind namentlich Lebensmittel, nicht alkoholische Getränke, Wein und Bier, Wasch- und Putzmittel, Körperpflege- und Toilettenartikel sowie Blumen. Sie werden insbesondere von Lebensmittelgeschäften, Bäckereien, Konditoreien, Metzgereien, Käsereien, Milchzentralen, Kiosken, Blumengeschäften und Tankstellenshops angeboten.

⁴ Dienstleistungsbetriebe sind insbesondere Coiffeurgeschäfte, Banken, Versicherungen, Reisebüros und Fitnesszentren, die mit Hilfe von Arbeitsleistungen materielle oder immaterielle Güter für Konsumentinnen und Konsumenten anbieten.

⁵ Öffentliche Ruhetage gemäss Absatz 1, welche nicht auf einen Sonntag fallen, werden im Sinne des Bundesgesetzes vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) den Sonntagen gleichgestellt.

II. Sicherung der öffentlichen Ruhe

1. Verbotene Tätigkeiten und Veranstaltungen

Art. 3

Öffentliche Ruhetage

¹ An öffentlichen Ruhetagen sind alle Tätigkeiten untersagt, welche die dem Tag angemessene Ruhe und Würde stören können, insbesondere:

- a. jede Störung des Gottesdienstes;
- b. jede kommerzielle Betätigung, die Lärm oder Störung im Übermass verursacht;
- c. werktägliche Arbeiten überhaupt;
- d. Übungen und Inspektionen der Feuerwehr;
- e. das unaufgeforderte gewerbsmässige Anbieten von Waren oder Dienstleistungen an private Haushalte.

² Verkaufsgeschäfte und Dienstleistungsbetriebe sind geschlossen zu halten. Ausgenommen sind die gemäss Arbeitsgesetz bewilligten Ausnahmen für Sonntagsarbeit.

Art. 4

Hohe Feiertage

¹ An hohen Feiertagen sind neben den in Artikel 3 Absatz 1 aufgeführten Tätigkeiten folgende weitere Tätigkeiten und Veranstaltungen untersagt:

- a. öffentliche Versammlungen, Veranstaltungen und Umzüge nicht religiöser Art;
- b. Veranstaltungen des Unterhaltungsgewerbes, wie insbesondere Schaustellungen, Zirkusaufführungen, Tanz- und Musikveranstaltungen sowie Kino- und Theatervorstellungen im Freien;
- c. Sportveranstaltungen sowie zugehörige Festlichkeiten;
- d. Schiessübungen;
- e. das Offenhalten von Ausstellungen mit kommerziellem Charakter;
- f. der Betrieb von Autowaschanlagen.

² Verkaufsgeschäfte und Dienstleistungsbetriebe sind geschlossen zu halten. Ausgenommen sind die in Artikel 5 erwähnten Betriebe.

2. Gestattete Tätigkeiten und Veranstaltungen

Art. 5

Hohe Feiertage

¹ Alle Verrichtungen und Tätigkeiten, welche die Grundversorgung sicherstellen und deren Unterlassung unvermeidlich zu unzumutbaren Schäden führen würde, sind gestattet. Insbesondere gestattet sind:

- a. die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser und Energie;
- b. Tätigkeiten von Blaulichtorganisationen.

² Zusätzlich gestattet sind namentlich:

- a. Tätigkeiten von Institutionen und Personen, welche Gottesdienste abhalten oder Religionsunterricht erteilen;
- b. gastgewerbliche Tätigkeiten gemäss den Regelungen im Gastgewerbe-gesetz;
- c. der Betrieb von Anstalten und Anlagen, welche der Gesundheit- und Körperpflege und dem Sport dienen, wie Schwimmbäder, Tennisplätze, Fitnesszentren usw.;
- d. der Betrieb von Warenautomaten und Bankomaten;
- e. Betriebe die gemäss Arbeitsgesetz eine Bewilligung für dauernde, regelmässig wiederkehrende oder vorübergehende Sonntagsarbeit besitzen.

³ Bäckereien/Konditoreien mit integrierten oder angeschlossenen gastgewerblichen Tätigkeiten gemäss den Regelungen im Gastgewerbe-gesetz werden Gastwirtschaftsbetrieben gleichgestellt.

Art. 6*Übrige öffentliche Ruhetage*

¹ Ausser den in Artikel 5 bezeichneten Tätigkeiten sind an den übrigen öffentlichen Ruhetagen auch alle unaufschiebbaren Verrichtungen zur Vermeidung von unzumutbaren Schäden und dringende Arbeiten erlaubt, wobei sie unter Vermeidung unnötigen Lärms vorzunehmen sind.

² Vom Arbeitsverbot nach Artikel 3 sind insbesondere ausgenommen:

- a. Betriebe die gemäss Arbeitsgesetz vom Verbot der Sonntagsarbeit ausgenommen sind;
- b. die Ausübung von Jagd und Fischerei im Rahmen der bundesrechtlichen und kantonalen Vorschriften;
- c. die täglichen Arbeiten in Haus, Hof und Garten, sofern sie nicht Lärm oder Störung im Übermass verursachen;
- d. Veranstaltungen und Ausstellungen nach Artikel 25^a des Gesetzes über die Handelspolizei;
- e. Nothilfearbeiten.

³ Verkaufsgeschäfte, welche hauptsächlich Waren des täglichen Bedarfs anbieten, dürfen offen gehalten werden.

Art. 7*Ausnahmen*

¹ Das Offenhalten von Verkaufsgeschäften ist am Fahrtsfest in Näfels, an der Landsgemeinde in Glarus und an der örtlichen Kirchweih gestattet.

² Der Regierungsrat kann in besonderen Fällen Ausnahmen von diesem Gesetz gestatten.

³ Der Regierungsrat kann für Orte mit erheblicher touristischer Bedeutung das Offenhalten von Verkaufsgeschäften und Dienstleistungsbetrieben an Sonn- und allgemeinen Feiertagen bewilligen.

⁴ Die Gemeinden bestimmen höchstens vier Sonntage im Jahr, an denen Verkaufsgeschäfte offen gehalten werden dürfen.

III. Weitere Regelungen**Art. 8***Vollzug*

Der Regierungsrat bezeichnet die für den Vollzug zuständige kantonale Verwaltungsbehörde.

Art. 9*Vorbehalt anderer Bestimmungen*

Die Vorschriften des Arbeitsgesetzes sowie weitere Bestimmungen über die Ruhe und Ordnung an öffentlichen Ruhetagen bleiben vorbehalten.

Art. 10*Strafbestimmung*

Wer die Vorschriften dieses Gesetzes oder die Ausführungsbestimmungen verletzt, wird mit Busse bestraft.

Art. 11*Rechtsschutz*

Der Rechtsschutz richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

IV. Schluss- und Übergangsbestimmung**Art. 12**

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

² Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes werden alle entgegenstehenden Bestimmungen aufgehoben, insbesondere das Gesetz vom 6. Mai 1973 über die öffentlichen Ruhetage.

§ 13 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Familienzulagen

Die Vorlage im Überblick

Die am 1. Januar 2013 in Kraft tretende Revision des Bundesgesetzes über Familienzulagen dehnt den Geltungsbereich auf alle selbstständig Erwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft aus; sie müssen sich einer Familienausgleichskasse anschliessen. Da sie im Kanton Glarus bereits seit dem 1. Januar 2009 Kinderzulagen erhalten, sind nur noch kleine Anpassungen an das Bundesrecht nötig.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Anpassung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Familienzulagen zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2013 treten die Änderungen des Bundesgesetzes über Familienzulagen (FamZG) und der zugehörigen Verordnung in Kraft. Sie dehnen den Geltungsbereich auf die Selbstständigerwerbenden aus, was aufgrund der parlamentarischen Initiative «Ein Kind, eine Zulage» erfolgte. Per 1. Januar 2013 sind alle Selbstständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft dem Familienzulagengesetz unterstellt und müssen sich einer Familienausgleichskasse anschliessen. Die Leistungen werden durch ihre Beiträge finanziert, die sich nach dem AHV-Einkommen bemessen, welches auf den Höchstbetrag des versicherten Verdienstes in der obligatorischen Unfallversicherung (126 000 Fr./Jahr) plafoniert ist. Diese Obergrenze ist für die Kantone zwingend. Die Kantone bestimmen, ob die Beitragssätze von Arbeitgebern und Selbstständigerwerbenden gleich sein müssen. Ohne entsprechende Regelung entscheiden die Familienausgleichskassen, wie sie die Beitragssätze gestalten.

Die Unterstellung der Selbstständigerwerbenden führte die Landsgemeinde 2008 auf kantonaler Ebene bereits per 1. Januar 2009 ein. Sie und die Rechnungsführung (getrennt oder gemeinsam) waren umstritten. Die unterbreitete Lösung schien nicht kostendeckend; es wurde befürchtet, die Leistungen an die Selbstständigerwerbenden seien auf Quersubventionierung durch Arbeitgeberbeiträge angewiesen. Die bisherigen Erfahrungen bestätigten dies indessen nicht. – Schliesslich wurde das Einführungsgesetz zum Familienzulagengesetz unverändert angenommen, das nun durch die Revision des Bundesgesetzes nur marginal anzupassen ist.

2. Erläuterungen zu den geänderten Gesetzesbestimmungen

Artikel 2. – Die Unterstellung der Selbstständigerwerbenden wird im Bundesgesetz direkt statuiert. Auf eine entsprechende Bestimmung im kantonalen Recht kann verzichtet werden.

Artikel 4 Absatz 2. – Die ab 1. Januar 2012 in Kraft stehende Bestimmung hält fest, dass Arbeitnehmende, deren Einkommen unter der bundesrechtlichen Anspruchsgrenze für Familienzulagen liegt, als Nichterwerbstätige gelten. Diese Bestimmung nahm die Landsgemeinde 2011 auf, um eine Lücke zu schliessen. Gleiches regelt nun das Bundesrecht (Art. 19 Abs. 1^{bis}), womit die kantonale Regelung aufgehoben werden kann.

Artikel 6 Absatz 4. – Wegen der Ausdehnung des Geltungsbereichs auf die Selbstständigerwerbenden sind die kantonalen Bestimmungen zu erweitern; auch die Selbstständigerwerbenden unterliegen einer Kontrolle durch die Familienausgleichskasse Glarus.

Artikel 10 Absatz 1. – Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung an die neuen Bundesbestimmungen. Die Pflicht, sich einer Familienausgleichskasse anzuschliessen, besteht für alle Arbeitgeber oder Selbstständigerwerbenden, die ihren rechtlichen Sitz oder, wenn ein solcher fehlt, ihren Wohnsitz im Kanton haben (Art. 12 Abs. 2 FamZG).

Artikel 13 Absatz 2. – Neu sind auch die den Kassen angeschlossenen Selbstständigerwerbenden periodisch auf Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften zu prüfen.

Artikel 16. – Da die Aufsichtskommission ab 1. Januar 2012 die Finanzkompetenz über die Familienausgleichskasse Glarus besitzt, ist eine Bestimmung zur Überschussverwendung unnötig.

Inkrafttreten. – Die Änderung tritt mit der Revision des Bundesgesetzes am 1. Januar 2013 in Kraft.

3. Finanzielle Auswirkungen

Die Änderung bringt keine finanziellen Auswirkungen, da bereits vor der bundesrechtlichen Regelung Familienzulagen an Selbstständigerwerbende ausgerichtet wurden.

4. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Gesundheit und Soziales unter Vorsitz von Landrat Franz Landolt, Näfels/Glarus Nord, befasste sich mit der Vorlage. Sie stimmte der Vorlage einstimmig zu und beantragte dem Landrat den Änderungen des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Familienzulagen zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen.

Im Landrat gab die Vorlage zu keinen Bemerkungen Anlass. Das Parlament schloss sich diskussionslos dem Antrag von Kommission und Regierungsrat an.

5. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Familienzulagen zuzustimmen:

Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Familienzulagen

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I.

Das Einführungsgesetz vom 4. Mai 2008 zum Bundesgesetz über Familienzulagen wird wie folgt geändert:

Art. 2

Aufgehoben.

Art. 4 Abs. 2

Aufgehoben.

Art. 6 Abs. 4

⁴ Der Familienausgleichskasse Glarus obliegt die Kontrolle über die Unterstellung der Arbeitgeber, der Selbstständigerwerbenden sowie der Nichterwerbstätigen.

Art. 10 Abs. 1

¹ Die dem Gesetz unterstellten Arbeitgeber sowie alle Selbstständigerwerbenden, die im Kanton Glarus einen Geschäftssitz, oder, wenn ein solcher fehlt, ihren Wohnsitz haben, müssen sich der Familienausgleichskasse Glarus oder einer vom Kanton anerkannten Familienausgleichskasse anschliessen.

Art. 13 Abs. 2

² Die den Kassen angeschlossenen Arbeitgeber und Selbstständigerwerbenden sind periodisch auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften hin zu prüfen.

Art. 16

Aufgehoben.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2013 in Kraft.

§ 14 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten

Die Vorlage im Überblick

Im Grundsatz regelt der Bund die Glücksspiele. Sein Lotteriegesetz gilt den drei Bereichen Lotterien und Prämienanleihen, gewerbsmässige Wetten und lotterieähnliche Unternehmungen. Die «Interkantonale Landeslotterie» tritt seit 2003 in der Deutschschweiz, im Tessin sowie im Fürstentum Liechtenstein als alleinige Grossveranstalterin von Lotterien und Wetten auf und bietet ihre Produkte unter «Swisslos» an. Swisslotto, Euromillions, Sport-Toto und Millionenlos sind gemeinnützige und wohltätige Grosslotterien, die gesamtschweizerisch angeboten werden. Auf Kantonsebene ist das Lotterie- und Wettwesen im Vollziehungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten geregelt, das folgende Mängel aufweist:

- Zersplitterung und Unübersichtlichkeit;*
- teilweise über 30 Jahre alte, nicht mehr aktuelle und unweckmässige Bestimmungen;*
- zu wenig klare und ausführliche Regelungen (Zuständigkeiten, Bewilligungserteilung, Verwendung der Mittel);*
- wenig Transparenz über die Verteilung der Mittel (nur interne Richtlinien).*

Diese Mängel erforderten eine Totalrevision. Das neue Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (EG Lotteriegesetz) umfasst 40 Artikel. Das Bundesgesetz und zwei interkantonale Vereinbarungen verpflichten die Kantone zu einer transparenten und nach einheitlichen Kriterien erfolgenden Verwendung der Lotteriemittel, die für den Kanton Glarus jährlich zwischen 2 und 2,2 Millionen Franken betragen. Neu werden auf Gesetzesstufe Kriterien für die Zuweisung auf die drei Fonds (Kultur-, Sport-, Sozialfonds) festgelegt und deren Zweckbestimmung umschrieben. Die Anteile legt der Landrat fest. Einzelgesuche behandelt weiterhin der Regierungsrat, und ein Bericht dazu verbessert die Transparenz. Die verschiedenen Lotteriearten (Gross-, Klein- und Unterhaltungslotterien) sind übersichtlich in eigenen Kapiteln geregelt. Die Bewilligungspflicht (und damit die Gebühren) entfallen nach wie vor für reine Unterhaltungslotterien (Tombola und Lotto), bleibt aber für vom Kanton beaufsichtigte gemeinnützige und wohltätige Lotterien bestehen.

Im Landrat blieb die Vorlage im Grundsatz unbestritten. Diskutiert wurde, ob Regierungs- oder Landrat die Verteilung auf die einzelnen Fonds vornehmen soll. Nun soll der Landrat dies auf Antrag des Regierungsrates tun. Nicht aufgenommen wurde die Regelung, nach der 2 Prozent der Lotteriemittel durch den Regierungsrat für andere wohltätige und gemeinnützige Zwecke – als kulturelle, sportliche und soziale – hätten verwendet werden können. Abgelehnt wurde ein Antrag, der einen fixen Verteilschlüssel im Gesetz vorschlug.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem total revidierten Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Das Lotterie- und Wettwesen in der Schweiz

Die Bundesverfassung von 1874 enthielt ein Verbot von Spielbanken und sah vor, dass der Bund in Bezug auf Lotterien Massnahmen treffen kann. Die Gesetzgebungskompetenz für Glücksspiele und Lotterien liegt grundsätzlich beim Bund, der aber erst 1923 ein eigentliches Lotteriegesetz erliess, das seither keine wesentliche Änderung erfuhr. Das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen Wetten (LG) regelt drei Bereiche: Lotterien (reine Lotterien, Prämienanleihen); gewerbsmässige Wetten; lotterieähnliche Unternehmungen.

Es geht von einem grundsätzlichen Verbot der Lotterien aus. Das Verbot erstreckt sich allerdings nicht auf Lotterien innerhalb eines Unterhaltungsanlasses, deren Gewinne nicht in Geldbeträgen bestehen und bei denen Ausgabe der Lose, Losziehung und Ausrichtung der Gewinne in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass erfolgen (Lotto, Tombola, «Unterhaltungslotterien»). Diese Lotterien unterstehen ausschliesslich kantonalem Recht und können von ihm zugelassen, beschränkt oder untersagt werden. Vom Verbot ausgenommen sind die gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken dienenden Lotterien, welche für das Gebiet des Ausgabekantons von der zuständigen kantonalen Behörde bewilligt werden. Lotterien zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen sind ausgeschlossen. Das Gesetz regelt die Voraussetzungen für Bewilligung und Durchführung der Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken. Es ermächtigt die Kantone, diese Lotterien in weitergehendem Masse einzuschränken oder auszuschliessen.

Prämienanleihen («gemischte Lotterien») sind seit rund 50 Jahren ausser Gebrauch. Modernere Produkte der Kapitalaufnahme haben sie verdrängt, weshalb die Bestimmungen zu ihr aufgehoben worden sind. Wie die Lotterien sind die gewerbsmässigen Wetten grundsätzlich verboten. Das generelle Verbot bekämpfte Missstände, welche die internationalen «Wettbureaux» mit den Buchmacherwetten auf ausländische Pferderennen gebracht hatten. Hingegen waren Wetten am Totalisator bei im Kanton stattfindenden Sportveranstaltungen möglich. – Besondere Arten bilden lotterieähnliche Unternehmungen, wie Schneeballsysteme und Kettenbriefe, die mit Geldeinsatz verbunden sind, pyramiden- bzw. lawinenähnliche Verkaufs- und Vertriebssysteme (wie die des European Kings Club), Wettbewerbe oder Preisausschreiben, bei denen die Mitspielenden entweder direkt oder indirekt durch Abschluss eines Rechtsgeschäftes einen Einsatz leisten müssen. – Als lotterieähnliche Veranstaltungen wurden die Sportwetten (Sporttip) bewilligt.

1.2. Zusammenschlüsse der Kantone

In den Dreissigerjahren traten schwere Missstände auf, weil die Kantone mehr Lotterien zu gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken bewilligten, als dafür Nachfrage bestand. Die Lotterien konkurrierten sich, der Absatz der Lose stockte und wurde mit unseriöser Propaganda zu fördern versucht. Um dem zu begegnen, zogen die Kantone die Durchführung der Lotterien weitgehend an sich. Der Kanton Bern richtete 1933 eine eigene «Staatslotterie» ein (SEVA), die weit über die Kantonsgrenzen hinaus tätig war. Deutschschweizer Kantone und das Tessin schlossen sich in der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (IKV) zu einer Genossenschaft zusammen und gründeten die «Interkantonale Landeslotterie» (ILL); 1938 beschloss die Landsgemeinde den Beitritt. – Ähnliches taten die Westschweizer Kantone. Sie bildeten die «Lotterie Romande» (LoRo). Die Kantone der ILL verpflichteten sich, nur von der ILL ausgegebene Lotterien zu bewilligen; ausgenommen sind Kleinlotterien (Plansumme jährlich nicht mehr als 1.50 Fr. pro Kopf Kantonsbevölkerung) und Unterhaltungslotterien (Lotto, Tombola). Vergleichbares beschloss die Kantone der LoRo. – In den Vierzigerjahren fanden sich dann sämtliche Kantone gemeinsam mit Sportorganisationen (vertreten durch den Schweizerischen Landesverband für Sport) zur «Sport-Toto-Gesellschaft» (STG) zusammen, welche die Beschaffung von Mitteln zur Unterstützung und Mitfinanzierung der sportlichen Erziehung der Jugend und des Amateursports bezweckt, indem sie wöchentlich Wetten mit Voraussagen des Ausgangs von sportlichen Wettkämpfen durchführt.

Diese Zusammenschlüsse bekämpften den Wildwuchs durch Monopolisierung. Zudem ergaben sich Einnahmen, die für gemeinnützige Zwecke ausserhalb der eigentlichen Staatstätigkeit verwendet bzw. verteilt werden. Wichtige Änderung war 2003 der Zusammenschluss der Lotterie- und Wettgesellschaften der deutschen und italienischen Schweiz (ILL, STG, SEVA) zur einzigen Grossveranstalterin «Interkantonale Landeslotterie». Diese tritt seither in der Deutschschweiz, im Tessin sowie im Fürstentum Liechtenstein als alleinige Grossveranstalterin von Lotterien und Wetten auf und bietet ihre Produkte unter dem Logo «Swisslos» an. Die LoRo deckt die französischsprachige Schweiz ab und vertreibt dort weiterhin die Sportwettenprodukte der Swisslos. Die STG ist seit 2007 nur noch für die Verteilung und die zweckmässige Verwendung der Erträge zuständig, die aus den Lotterien und Wetten in den nationalen Sport fließen.

1.3. Kleinlotterien usw.

Neben den Bewilligungen für die beiden grossen Lotterie- und Wettveranstalterinnen (Grosslotterien) bewilligen die Kantone Kleinlotterien. So dürfen in der Deutschschweiz Organisationen oder Vereinigungen immer wieder Kleinlotterien durchführen (Art. 8 IKV). Ähnlich verhält es sich in der Romandie. Im Unterschied zu den Grossveranstalterinnen gehen diese Erträge nicht in die kantonalen Lotteriefonds, sondern können direkt für die gemeinnützigen oder wohltätigen Vorhaben der durchführenden Organisationen oder Vereinigungen verwendet werden. In allen Kantonen finden Unterhaltungslotterien statt, deren Gewinne nicht in Geldbeträgen bestehen und bei denen Ausgabe der Lose, Losziehung und Ausrichtung der Gewinne in Zusammenhang mit einem Unterhaltungsanlass erfolgen (Lotto, Tombola). Der Wettbereich wird durch die Grossveranstalter umfassend abgedeckt. Vereinzelt finden noch Totalisatorwetten bei lokalen Sportanlässen statt. Diese Wetten dienen in bescheidenerem Rahmen primär der Attraktivität des Anlasses und leisten einen Beitrag zur Deckung der Unkosten.

1.4. Revisionsbestrebungen des Bundes

Der Bundesrat entschied 2001 das Lotteriesgesetz einer Totalrevision zu unterziehen. Das Vernehmlassungsergebnis zum zwei Jahre später vorgelegten Entwurf war kontrovers. Die Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriesgesetz schlug vor, die Kantone sollten mit einer interkantonalen Vereinbarung die Mängel im Lotteriewesen selbst beheben, indem Bewilligungsverfahren und Aufsicht von Grosslotterien und Wetten zentralisiert, Transparenz und Gewaltenteilung verbessert sowie Suchtbekämpfung und -prävention verstärkt werden. Der Bundesrat ging auf den Vorschlag ein und sistierte seine Revisionsarbeiten. Die Fachdirektorenkonferenz verabschiedete in der Folge die interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonaler oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und

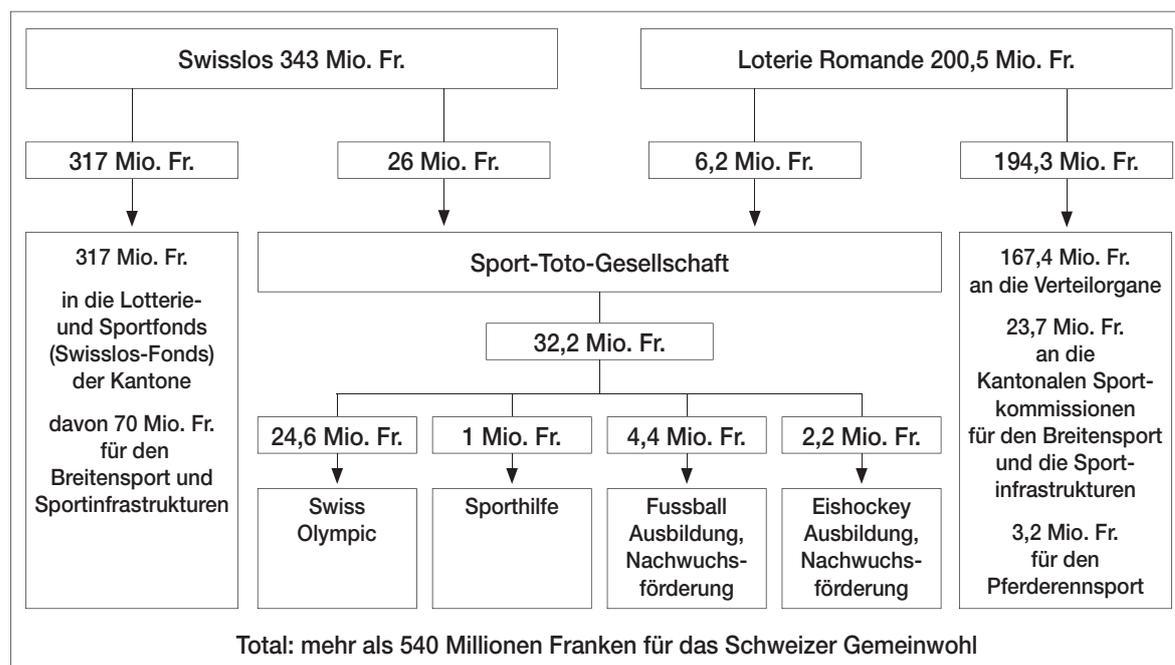
Wetten (IVLW). Diese Vereinbarung, der alle Kantone beitraten, ergänzt jene der IKV und trat am 1. Juli 2006 in Kraft. Der Bund nahm darauf von seiner Revisionsvorlage Abstand.

Im September 2009 wurde die Volksinitiative «für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» eingereicht. Sie will, dass die Gewinne der Lotterien und gewerbsmässigen Wetten vollumfänglich zu gemeinnützigen Zwecken verwendet werden und die Bruttospieleerträge der Spielbanken mehr als bisher zur Finanzierung der Alters- und Hinterlassenen- sowie der Invalidenversicherung beitragen. Darüber hinaus strebt sie eine klarere Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen bei Geld- bzw. Glücksspielen an. Inzwischen wurde die Initiative zurückgezogen und dem Volk im Frühling 2012 der Gegenvorschlag des Bundesrates unterbreitet, der die Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Kantonen verdeutlicht und ein Koordinationsorgan vorsieht, aber darauf verzichtet in der Verfassung den Lotteriebegriff zu umschreiben. Im Anschluss daran soll ein total revidiertes Bundesgesetz zum Lotteriewesen ausgearbeitet werden und 2018 in Kraft treten.

1.5. Lotteriefonds und Geldverteilung

Zweck der «Interkantonalen Landeslotterie» bzw. der «Swisslos» ist es, mit Lotterie- und Wettprodukten einen möglichst grossen Gewinn zu Gunsten der angeschlossenen Kantone zu erwirtschaften. Jährlich fliessen rund 300 Millionen Franken an die 19 beteiligten Kantone, welche im Verhältnis zur Einwohnerzahl verteilt werden. Die Kantone weisen die Beträge speziellen Fonds zu. Da der Markt nicht beliebig erweiterbar ist, würde die Zulassung neuer Veranstalter den Ertrag spürbar senken. Die kantonalen Lotterie- und Wettfonds könnten ihre Aufgaben nicht mehr im selben Ausmass erfüllen wie bisher. Beiträge an unterstützungswürdige gemeinnützige und kulturelle Institutionen müssten zu Lasten der ohnehin strapazierten Finanzhaushalte der Kantone erfolgen oder wären gar nicht mehr zu erbringen. Die Verteilpraxis ist von Kanton zu Kanton verschieden. Unterstützt werden insbesondere Projekte aus Kultur, Sport, Sozialhilfe, Natur- und Umweltschutz, Heimat- und Denkmalschutz, Ausbildung und Jugendförderung, Entwicklungshilfe, öffentliche Gesundheit, Tourismus- und Wirtschaftsförderung.

Mittelfluss im Lotterie- und Wettbereich 2010



1.6. Situation im Kanton Glarus

Auf Gesetzesstufe ist das eigentliche Lotterie- und Wettwesen im Vollziehungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten geregelt. Dieses umfasst nur fünf Artikel und ist sehr rudimentär. Mit dem Beitritt zur IVLW 2006 wurde der Regierungsrat mit dem Erlass von Ausführungsbestimmungen beauftragt, worauf er am 6. Juli 2006 die Verordnung zum Vollziehungsgesetz erliess. Damals wurde bereits eine umfassende Überarbeitung des kantonalen Lotterierechts geprüft. Da mit dem Beitritt zur bzw. dem Inkrafttreten der IVLW die kantonalen Anpassungen vollzogen sein mussten, wurde die Revision aus zeitlichen Gründen auf das Notwendigste beschränkt.

Die Verteilung der Lotteriemittel ist in weiteren Erlassen verschiedener Stufen geregelt, je nach dem, ob es um ein kulturelles, sportliches oder soziales Projekt geht: die Bestimmungen für den kulturellen Bereich im Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens und in einer regierungsrätlichen Verordnung; die Unterstüt-

zung sportlicher Aktivitäten im Reglement des Regierungsrates über die Verteilung der Mittel des Sportfonds; die Förderung von Projekten im sozialen Bereich in der Verordnung zum Vollziehungsgesetz zum Lotteriegesetz. Der Kanton erhält jährlich rund 2,2 Millionen Franken, mit denen er ausschliesslich kulturelle, sportliche und soziale Projekte bzw. Veranstaltungen unterstützt.

Mittelverwendung 2010

Fonds	Bestand 1.1.2010 Fr.	Zuwendung Swisslos Fr.	Mittelverwendung Fr.	Bestand 31.12.2010 Fr.
Kultur	1 954 615	1 343 582	1 421 652	1 876 545
Sport	969 167	433 413	443 379	959 202
Soziales	793 396	390 072	353 659	829 810

2. Handlungsbedarf

2.1. Mängel der heutigen Regelung

Eine Bestandesaufnahme ergab folgende Mängel der rechtlichen Ordnung:

- Zersplitterung der Normen und Unübersichtlichkeit;
- über 30 Jahre alte, nicht mehr aktuelle und zweckmässige Bestimmungen;
- zu wenig klare und ausführliche Regelungen (Zuständigkeiten, Bewilligungserteilung, Mittelverwendung);
- einschneidende und wichtige Bestimmungen nur auf Verordnungsstufe (Zuständigkeiten, Bewilligungserteilung, Mittelverwendung);
- Verordnung zum Vollziehungsgesetz lediglich auf eine allgemein umschriebene Vollzugskompetenz des Regierungsrates abgestützt;
- Einzelheiten zur Verteilung nur in internen Richtlinien festgehalten.

2.2. Zielsetzung und Systematik der Neuregelung

Die grundlegende Überarbeitung der Bestimmungen zu den Lotterien und Wetten erfordert die Totalrevision des Gesetzes. Sie behält Bewährtes und beseitigt die Mängel. Die Zusammenführung aller kantonalen Vorschriften von Gesetzesrang in einem einzigen Erlass gibt Übersicht. Im Vergleich zur geltenden Regelung scheint der Erlass lang zu sein. Die Regelungsdichte ist aber angemessen. Detailvorschriften werden konsequent der Verordnungsstufe zugewiesen. Angestrebt wird eine einzige Verordnung zum Gesetz. Bei der Verteilung der Lotteriemittel sollen die zuständigen Departemente befugt sein, Einzelheiten in Richtlinien zu regeln. Der Entwurf «Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten» umfasst 40 Artikel in neun Kapiteln:

- I. Allgemeines,
- II. Unterhaltungslotterien,
- III. Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken,
- IV. Gewerbsmässige Wetten,
- V. Gebühren,
- VI. Rechtsschutz,
- VII. Strafen und Verwaltungsmassnahmen,
- VIII. Verwendung der dem Kanton aus Lotterien und Wetten zufließenden Erträge,
- IX. Übergangs- und Schlussbestimmungen.

Das neue Gesetz stützt sich auf das Bundesgesetz und auf die beiden interkantonalen Vereinbarungen. Insbesondere die IVLW verpflichtet die Kantone, die Mittelverwendung transparent und nach einheitlichen Kriterien zu regeln. Demzufolge sind Verteilungskriterien auf Gesetzesstufe festzulegen und hat ein gemeinsamer Bericht der Verteilinstanzen bzw. des Regierungsrates Transparenz sicherzustellen. Zur Förderung der Übersichtlichkeit bilden Bestimmungen und Regelung zu den Lotteriearten eigene Kapitel. Auch wenn der Bund die Überarbeitung seines Gesetzes per 2018 plant, ist nicht länger zuzuwarten; das dafür vorgesehene Inkraftsetzen ist zu weit entfernt. – Ein Versuch des Bundes für eine Totalrevision ist bereits missglückt und erneute Verzögerungen lassen sich nicht ausschliessen.

3. Finanzielle Auswirkungen

An den Organisationsstrukturen wird im Grundsatz festgehalten. In finanzieller Hinsicht sind daher keine nennenswerten Veränderungen zu erwarten.

4. Parlamentarische Vorstösse

Im Juni 2008 reichte die Grüne Landratsfraktion die Motion «Kriterien für die Verteilung der Lotterie- und Wettmittel» ein. Es seien die wichtigsten Fragen zur Mittelverwendung auf höherer Stufe zu regeln als durch

den Regierungsrat und künftig nebst kulturellen, sportlichen und sozialen Zwecken auch Projekte für Natur- und Umweltschutz zu unterstützen. Die Motion wurde im März 2009 als Postulat überwiesen. – Im Juli 2011 reichte die Landratsfraktion der BDP das Postulat «Verwendung der Lotteriemittel» ein. Sie verlangt gerechtere Verteilung der Lotteriemittel zwischen Kultur- und Sportfonds zu prüfen, nämlich eine zu gleichen Teilen. – Während des Vernehmlassungsverfahrens reichte die SVP-Landratsfraktion im September 2011 die Motion «Änderung des Vollziehungsgesetzes zum Bundesgesetz betreffend Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (Lotteriegesetz)» ein. Sie fordert die Verteilung der Lotteriemittel auf Gesetzesstufe gemäss folgendem Schlüssel: 45 Prozent Kulturfonds, 45 Prozent Sportfonds, 10 Prozent Fürsorge- und Sozialfonds. – Schliesslich folgte im Oktober 2011 das Postulat «Verwendung der Lotteriemittel» der FDP-Landratsfraktion, das eine Verteilung der Lotteriemittel zwischen den drei Gemeinden und dem Kanton zu prüfen begehrt. – Die Vorlage behandelt alle Vorstösse, die somit als erledigt abgeschrieben werden konnten.

5. Vernehmlassung

Im September 2011 wurden Departemente, Staatskanzlei, Gerichte, im Landrat vertretene politische Parteien, Gemeinden sowie die Lotterie- und Wettkommission (Comlot) zur Vernehmlassung eingeladen. Der Gesetzesentwurf stiess überall auf Akzeptanz. Von den externen Vernehmlassungsadressaten beteiligten sich SVP, FDP, BDP, SP, Grüne und CVP, alle drei Gemeinden sowie die Comlot.

Da für Unterhaltungslotterien (Tombola, Lotto) keine Bewilligungspflicht mehr vorgesehen ist, entfallen hiefür die Gebühren. Festgehalten wird jedoch an einer Bewilligungsgebühr für Lotterien zu gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken (Art. 2 Abs. 1 Bst. b). Solche erfolgen nicht nur für die Kleinlotterien, sondern auch für die von der Swisslos durchgeführten Grosslotterien. Die Gebühren für die kantonalen Veranstalter bleiben im Verhältnis zu den erzielten Gewinnen moderat, und es besteht die Möglichkeit einer Ermässigung.

Umstritten war die Regelung, wonach der Regierungsrat 2 Prozent der Lotteriemittel für andere wohltätige und gemeinnützige Zwecke als kulturelle, sportliche und soziale hätte einsetzen können. Gefordert, aber nicht in die Vorlage aufgenommen, wurde ein eigener vierter Umweltfonds oder ein höherer frei verfügbarer Anteil von mindestens 10 Prozent zu Gunsten des Regierungsrates. Für die Zwecke des Natur- und Landschaftsschutzes besteht bereits ein separater Fonds; Unterstützung aus den Lotteriemitteln wäre nur subsidiär bzw. beschränkt für Umweltprojekte vorzusehen. Hinterfragt wurde auch die praktisch ausschliesslich mit Lotteriemitteln erfolgende Dotation des kulturellen Bereichs. – Eine parallele Revision des Gesetzes über die Förderung des kulturellen Lebens wurde geprüft, wird aber erst noch an Hand genommen.

6. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen

Artikel 1; Geltungsbereich

Das Gesetz enthält alle wichtigen kantonalen Vorschriften zu Lotterien und Wetten bzw. bildet die Grundlage für Ausführungsverordnung und Richtlinien. Ausgeklammert wurden die Geschicklichkeitsspiele (Spiel- und Unterhaltungsautomaten). Diese sollen im Gastgewerbegesetz und in dessen Ausführungsbestimmungen geregelt bleiben, wozu Revisionsarbeiten zuhanden der Landsgemeinde 2014 im Gange sind.

Artikel 2; Zugelassene Lotterie- und Wettveranstaltungen

Als Ausnahme vom Lotterieverbot (Art. 1 Abs. 1 LG) bleiben die Unterhaltungslotterien bzw. Lottos und Tombolas (Art. 2 Abs. 1 LG) und Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken (Art. 5 Abs. 1 LG) zugelassen. Prämienanleihen existieren nicht mehr (Art. 17–27 LG aufgehoben). Neu zugelassen werden, eingeschränkt auf Unterhaltungsanlässe und hiesige Veranstalter, Wetten (Art. 33f. LG). – Bundesgesetzgebung und beide interkantonalen Vereinbarungen gehen dem kantonalen Recht vor.

Artikel 3 und 4; Bewilligungspflicht, Bewilligungsbehörden; Aufsicht

Die Bewilligungspflicht für Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken ergibt sich aus dem Bundesgesetz (Art. 5 Abs. 1 LG). Bei Unterhaltungslotterien sind die Kantone frei, ob sie eine Bewilligungspflicht einführen wollen. Aufgrund des Vernehmlassungsverfahrens sollen Tombola und Lotto bewilligungsfrei bleiben. Missstände sind nicht bekannt. Es kann daher auf die reaktiven Kontrollinstrumente vertraut werden (Eingreifen bei Unregelmässigkeiten usw.; Art. 4). So erübrigt sich auch eine Meldepflicht. Zuständig für die Bewilligungen soll das Departement Sicherheit und Justiz bleiben, was aber der Regierungsrat auf Verordnungsstufe bestimmt. Die Umschreibung erlaubt es, eine dem zuständigen Departement unterstellte Verwaltungseinheit zu beauftragen. – Die Bewilligungsbehörde ist gleichzeitig Aufsichtsbehörde (Art. 4). Sie überwacht Einhaltung von Vorschriften und Auflagen. Ihr kommt die Befugnis zu, Weisungen zu erteilen sowie bei schwereren Unregelmässigkeiten die Bewilligung zu entziehen bzw. den Abbruch zu verfügen.

Artikel 5; Begriff «Unterhaltungslotterien»

Die Umschreibung des Begriffs der Unterhaltungslotterie entspricht im Wesentlichen dem Bundesgesetz (Art. 2 Abs. 1 LG). Darunter fällt auch der traditionelle Glücksradbetrieb mit Geldeinsatz, als spezielle Form der Tombola.

Artikel 6; Veranstalter von Unterhaltungslotterien

Der Kreis möglicher Veranstalter ändert sich gegenüber der bisherigen Regelung kaum, wird jedoch ausführlicher umschrieben (Abs. 1). – Personenvereinigungen mit rein privater Zielsetzung sowie Erwerbsunternehmungen erhalten keine Bewilligung (Abs. 2).

Artikel 7; Gewinne aus Unterhaltungslotterien

Bei Unterhaltungslotterien dürfen die Gewinne nicht in Geldbeträgen bestehen. Gutscheine sind zugelassen, sofern sich diese auf Waren oder Dienstleistungen beziehen, die nach Art und Wert genau bezeichnet sind. Der Regierungsrat kann Höchstwerte festsetzen und weitere Bestimmungen zur Art der Gewinne erlassen, z.B. Tiere von einer Verlosung ausnehmen. Mindestens 60 Prozent der Plansumme (Anzahl Lose mal Lospreis) haben Gewinne zu sein. Damit wird der Kommerzialisierung entgegen gewirkt.

Artikel 8; Zweckgebundenheit der Erträge aus Unterhaltungslotterien

Bei den Unterhaltungslotterien bestimmt grundsätzlich das kantonale Recht, wofür die Erträge verwendet werden dürfen. Diese müssen nicht ausschliesslich wohltätigen und gemeinnützigen Zwecken dienen. Unterhaltungslotterien werden traditionsgemäss von Vereinen durchgeführt, um einen Zustupf für die Vereinskasse zu erwirtschaften. Dieser Zweck ist beizubehalten aber nicht zu erweitern. Erträge aus den Unterhaltungslotterien dürfen daher nur für statutarische bzw. gesetzliche Zwecke und für die Deckung der Kosten des Unterhaltungsanlasses verwendet werden.

Artikel 9; Ergänzende Bestimmungen zu Unterhaltungslotterien

Dem Regierungsrat soll die Kompetenz zukommen, ergänzende Vorschriften zu erlassen, die teilweise über den blossen Gesetzesvollzug hinaus gehen. Die separate Rechtsgrundlage umschreibt den Inhalt der Delegation näher.

Artikel 10–12; Begriff; Erteilung der Bewilligung; ergänzende Bestimmungen betreffend Grosslotterien

Als Grosslotterien gelten die von der Swisslos Interkantonale Landeslotterie durchgeführten Lotterien zu gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken. Es handelt sich um in der ganzen Schweiz angebotene Veranstaltungen (Swisslotto, Euromillions, Sport-Toto, Millionenlos usw.). Sie stellen den bedeutendsten Teil der Lotterien dar und erbringen Mittel, an denen der Kanton beträchtlich partizipiert. Diese sind zweckgebunden wohltätig oder gemeinnützig zu verwenden. Zulässigkeit, Voraussetzungen und Bewilligungsverfahren sind in den beiden interkantonalen Vereinbarungen (IKV, IVLW) geregelt (Art. 11). Die Zulassung erfolgt zentral für alle Konkordatskantone durch die Comlot. Dem Kanton kommt lediglich noch die Durchführungsbewilligung zu (Art. 8 IVLW), die er zwar verweigern kann. Von der Zulassungsverfügung abweichende spieltechnische Bedingungen und Auflagen sind aber nicht möglich. Zulässig sind nur der Spielsuchtprävention dienende verschärfende Massnahmen. Seit 2006 wurden jährlich rund 20 Durchführungsbewilligungen erteilt. Die Begriffsumschreibung nennt «eine Plansumme von mehr als 1.50 Fr. pro Kopf der Bevölkerung» (Art. 8 Abs. 1 IKV). Aus den Konkordaten ergibt sich die Monopolstellung der Swisslos Interkantonale Landeslotterie. Dies wird zur Verdeutlichung erwähnt und so formellgesetzlich verankert (Art. 11). Weitere Regelungen der Grosslotterien sollen, soweit notwendig, dem Regierungsrat überlassen bleiben (Art. 12). Die wesentlichen Punkte ergeben sich aus den Konkordaten und dem Lotteriegesetz. Auf zusätzliche Bestimmungen zu den Grosslotterien kann verzichtet werden.

Artikel 13; Begriff «Kleinlotterien»

Es ist jedem Kanton vorbehalten, Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken zu bewilligen, deren Plansumme (Anzahl Lose mal Lospreis) im Laufe eines Jahres 1.50 Fr. pro Kopf der Bevölkerung nicht übersteigt (Art. 8 Abs. 2 IKV). Diese Lotterien werden als Kleinlotterien bezeichnet. Sie werden vom Geltungsbereich der Konkordate nicht erfasst. Der Swisslos Interkantonale Landeslotterie kommt hier keine Monopolstellung zu. Mit einem Lotteriekontingent von rund 60'000 Franken besteht zwar nur ein kleiner Handlungsspielraum, doch wird davon regelmässig Gebrauch gemacht.

Artikel 14 und 15; Erteilung der Bewilligung; ergänzende Bestimmungen für Kleinlotterien

Das Bundesrecht regelt im Wesentlichen die Voraussetzungen für die Bewilligung und die Durchführung der Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken (Art. 6 ff. LG). Die Bestimmungen im kantonalen Recht beschränken sich daher auf das Nötigste. Der Kreis der Bewilligungsberechtigten wird bezeichnet. Diese haben Sitz im Kanton aus- und ein Bedürfnis nach einer Kleinlotterie nachzuweisen. Geschaffen wird eine Grundlage für sogenannte Kontingentsabtretungen. Beansprucht ein Kanton sein Lotteriekontingent nicht, kann er den Verkauf von Losen einer in einem anderen Kanton ausgegebenen Kleinlotterie gestatten.

Das Kontingent wird oft vollständig von ansässigen Gesuchstellenden benötigt. Abgetreten werden grundsätzlich nur Kontingente, die auch eine gewisse Bedeutung für den Kanton aufweisen. Um der Kommerzialisierung entgegen zu wirken, haben mindestens 50 Prozent der Plansumme (Anzahl Lose mal Lossumme) Gewinne zu sein. Auch für Kleinlotterien soll der Regierungsrat Vorschriften erlassen können, die über den blossen Gesetzesvollzug hinaus gehen.

Artikel 16 und 17; Erteilung der Bewilligung; ergänzende Bestimmungen für gewerbsmässige Wetten

Das Bundesgesetz verbietet gewerbsmässige Wetten (Art. 33 LG). Die Kantone können jedoch die gewerbsmässige Vermittlung und Eingehung von Wetten am Totalisator bei Pferderennen, Bootsrennen, Fussballspielen und ähnlichen Veranstaltungen gestatten (Art. 34 LG). Von dieser Möglichkeit soll in sehr eingeschränkter Masse für Unterhaltungsanlässe Gebrauch gemacht werden können. Hinsichtlich der von der Swisslos Interkantonale Landeslotterie durchgeführten Wettveranstaltungen bleiben die Konkordate (IKV und IVLW) vorbehalten. Auch hier soll der Regierungsrat die Einzelheiten regeln.

Artikel 18; Gebühren

Für die Bewilligung von Lotterien zu gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken werden Gebühren erhoben. Der Regierungsrat legt die Tarife fest. Zudem wird eine Grundlage für die ausnahmsweise Herabsetzung bzw. den Erlass der Gebühren geschaffen.

Artikel 19; Rechtsschutz

Entsprechend dem Regelinstanzenzug im Verwaltungsrechtspflegegesetz können die Bewilligungsentscheide des Departements beim Regierungsrat und anschliessend beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Bildet anstelle des Regierungsrates eine nachgeordnete Verwaltungseinheit die Bewilligungsinstanz, so sind deren Entscheide an das zuständige Departement und anschliessend an das Verwaltungsgericht weiterziehbar.

Artikel 20 und 21; Strafbestimmungen; Ausschluss

Die Strafbestimmungen werden konkreter gefasst. Zusätzlich wird eine Bewilligungssperre bzw. ein Ausschluss von der Veranstaltung möglich.

Artikel 22 und 23; Geltungsbereich; Grundsätze der Ertragsverwendung

Die Bestimmungen über die Verwendung der dem Kanton aus Lotterien und Wetten zufließenden Erträge beziehen sich auf die von der Swisslos Interkantonale Landeslotterie ausgegebenen bzw. durchgeführten Grosslotterien und Wetten (Art. 10ff.). Dass Lotterien zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen ausgeschlossen sind, konkretisiert Bundesrecht (Art. 5 Abs. 2 LG). Beiträge aus Lotteriegeldern können dort geleistet werden, wo das Gesetz nur eine fakultative oder eine beschränkte Unterstützung aus ordentlichen Mitteln vorsieht, wie z.B. im Kulturbereich. Die Abgrenzung im Einzelfall ist nicht immer einfach, lässt sich aber gesetzlich nicht normieren. Sie liegt im Ermessen der rechtanwendenden Behörden. Ein Rechtsanspruch besteht nicht. Der Regierungsrat informiert jährlich die Öffentlichkeit über die Verwendung der dem Kanton aus Lotterien und Wetten zufließenden Erträge, zusätzlich sind die Begünstigten und die Höhe der ausbezahlten Beiträge in geeigneter Weise bekannt zu machen (Art. 28 ILVV).

Artikel 24; Fonds

An den bisherigen drei Fonds (Kulturfonds, Sportfonds, Fürsorge- und Sozialfonds) wird festgehalten. Da es sich um einen wesentlichen Regelungsbereich handelt, erfolgt die Verankerung auf Gesetzesstufe. Die Höhe der auf die Fonds entfallenden Lotteriemittel soll der Landrat aufgrund eines Berichtes des Regierungsrates festlegen. Den Verteilschlüssel auf formellgesetzlicher Stufe durch die Landsgemeinde festzulegen, ist nicht zweckmässig. Wie die vier eingereichten Vorstösse zu diesem Thema zeigen, kommt jedoch dem Bestimmen der auf die Fonds zuzuweisenden Anteile eine politische Komponente zu. Daher soll der Landrat auf begründeten Antrag der Regierung hin über die Fondsanteile befinden und nicht mehr der Regierungsrat. Damit wird zudem das Ziel besserer Transparenz und demokratischer(er) Abstützung erreicht. Die grössere Sachnähe des Regierungsrates kann im Bericht zum Antrag an den Landrat einfließen, auch könnte der Landrat ebenfalls verhältnismässig schnell reagieren.

Vorgabe der Anteile im Gesetz hingegen wäre weder praktikabel (jede Änderung bedingte einen Landsgemeinde-Entscheid) noch von der Regelungsebene her gerechtfertigt. Der Verteilschlüssel gibt nicht den Nennwert der tatsächlichen Ressourcenaufteilung wieder. Die Sportgesetzgebung garantiert einen Anspruch auf Beiträge an Sportanlagen: bis zu 40 Prozent der Anlagekosten für Sporthallen, Sportplätze, sowie generelle Sportinfrastrukturen. Davon profitieren Sportvereine direkt. Zudem fließen über Jugend und Sport erhebliche Bundesmittel in die Förderung des Breitensports. Solche Voraussetzungen sind bei der Kultur und den sozialen Projekten nicht gegeben. Insbesondere nennt das Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens keine Pflicht zur staatlichen Unterstützung, und das Budget enthält dafür denn auch keine Mittel. Unterstützung erfolgt nur über Lotteriegelder. Allfällige Änderungen der Verteilung haben dies zu beachten, um ungewollte Bevorzugungen zu vermeiden. Kultur und Sport sind nicht gegeneinander auszuspielen.

Nirgends werden die Lotteriemittel zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt. Dies widerspräche der interkantonalen Struktur (Swisslos), welche diesen Entscheid als ausschliesslich kantonale Kompetenz betrachtet. Administrativ würde eine Aufteilung die Abläufe zweifellos erschweren. Grössere, überregionale Projekte zu unterstützen, würde bedeutend schwieriger. Auch verlangte keine der drei Gemeinden eine Aufteilung im Sinne des Postulats.

Artikel 25; Zuständige Behörden

Der Regierungsrat entscheidet über die Ausrichtung weiterhin auf Antrag der für die Verwaltung der Fonds zuständigen Departemente bzw. Fachkommissionen, denen er aber die Befugnis für Beiträge bis 10 000 Franken übertragen kann. Derzeit gibt es eine solche Delegation nur beim Kulturfonds (Art. 6 Abs. 4 Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens). Der Regierungsrat erteilte der Fachkommission diese Kompetenz (Art. 2 Verordnung zum Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens). Geregelt wird auch der Fall, in dem ordentliche Staatsmittel und Lotteriegelder beansprucht werden. Die beiden Ausgaben sind zusammen zu zählen und der gemäss Verfassung finanzkompetenten Behörde in einer Gesamtvorlage zu unterbreiten. Diese auf formellgesetzlicher Stufe verankerte Kompetenzordnung hält vor der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung stand. Danach stellen die aus den Lotterie- und Wettmitteln gespeisten Fonds kein Sondervermögen dar. Es gilt somit grundsätzlich die gewöhnliche verfassungsrechtliche Kompetenzordnung, und den Kantonen bleibt es nicht verwehrt, in Abweichung davon ausschliesslich die Regierung über die Beiträge entscheiden zu lassen. Erforderlich dafür ist allerdings eine den gesetzlichen Anforderungen genügende Kompetenzdelegation. Diese erfolgt, ist ausreichend bestimmt und die Kriterien für die Verwendung sind in Bestimmungen geregelt, die über die knappen Leitlinien im Bundesrecht hinausgehen (Art. 26 ff.). Auch ist der Regierungsrat für die Ausrichtung der Beiträge bereits ausschliesslich zuständig. Die 2,2 Millionen Franken sind auf eine Vielzahl von Begehren zu verteilen. Bei der Finanzierung von Projekten aus Staats- und Lotteriemitteln bleibt die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung gewahrt.

Artikel 26; Verteilkriterien

Die Kantone haben Kriterien für die Verteilung der Mittel aus den Fonds festzulegen (Art. 25 IVLW). Die wesentlichen, schon bisher zur Anwendung kommenden Kriterien werden aufgezählt und einheitlich geregelt. Sie sind nach Bereich und Vorhaben zu gewichten, wobei es Kriterien geben kann, die in der Gesamtbetrachtung untergeordnet sein können. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Die Unterstützung überkantonalen Projekte setzt namhafte Beteiligung des Standortkantons voraus.

Artikel 27; Kulturfonds

Die Betreuung des Kulturfonds bzw. die Antragstellung bezüglich Verwendung der Lotteriemittel erfolgt durch die dem Departement Bildung und Kultur angegliederte Kulturkommission. Das soll sich nicht ändern (Abs. 1). Verfahren und Verwendungszwecke richten sich nach dem Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens; bei einer Revision dieses 40-jährigen Erlasses ist Integration in das Lotteriegesezt zu prüfen. Momentan brächte eine Überführung kein befriedigendes Ergebnis; durch die partiellen Streichungen entstünde ein Flickwerk.

Artikel 28; Sportfonds

Die Betreuung des Sportfonds bzw. die Antragstellung bezüglich Verwendung der Lotteriemittel soll wie bisher durch die dem Departement Bildung und Kultur angegliederte Kommission Jugend und Sport geschehen. Die Verwendungszwecke sind nicht abschliessend aufgezählt. Die Verwendung ist gestützt auf Delegationsnormen in übergeordneten Erlassen (Art. 7 Abs. 2 Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport, Art. 5 Abs. 2 Bst. e Verordnung zum Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport) praktisch ausschliesslich auf Verordnungsstufe geregelt (Reglement über die Verteilung der Mittel aus dem Sportfonds). Das neue Gesetz verankert die wesentlichen Verwendungszwecke formellgesetzlich.

Artikel 29; Sozialfonds

Die Verteilkriterien für den Sozialfonds sind in der Verordnung zum Vollziehungsgesezt zum Bundesgesezt vom 8. Juni 1923 betreffend Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten geregelt (Art. 8). Sie werden im Wesentlichen unverändert übernommen. Die Zuständigkeit für den Fonds soll beim Departement Volkswirtschaft und Inneres bleiben. Die Zuweisung erfolgt auf Verordnungsstufe. Der Sozialfonds dient sozialen bzw. fürsorgerischen Zwecken. Der Regierungsrat kann eine Fachkommission für Betreuung und Antragstellung bezüglich Mittelverwendung einsetzen.

Artikel 30 und 31; Gebührenfreiheit; Kontrolle, Rückerstattung von Beiträgen

Die Gebührenfreiheit für die Behandlung der Gesuche wird gesetzlich festgehalten, ebenso die Möglichkeit, Beiträge bei Zweckentfremdung bzw. Verletzung von Auflagen oder Bedingungen zurückzufordern.

Artikel 32; Ergänzende Bestimmungen

Der Regierungsrat soll kompetent für ergänzende Bestimmungen zur Verwendung der Erträge aus Lotterien und Wetten sein. Einzelheiten, wie Gesuchseinreichung oder Bemessung der Beitragshöhen, kann er an die zuständigen Departemente delegieren. Heute bestehen hiezu entweder gar keine Bestimmungen oder nur interne Richtlinien. Es handelt sich aber um Rechtsvorschriften mit Aussenwirkung, die von einer gesetzlich ausreichend legitimierten Stelle zu erlassen sind. Der Öffentlichkeit unzugängliche Weisungen genügen nicht.

Artikel 33; Rechtsschutz betreffend Mittelverwendung

Entscheide der Departemente und Fachkommissionen im Zusammenhang mit der Ausrichtung von Beiträgen aus den Fonds können beim Regierungsrat mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden. Das Verfahren richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz. Die Entscheide des Regierungsrates sind endgültig; sie sind beim Verwaltungsgericht nicht anfechtbar. Angefochten werden können beim Verwaltungsgericht jedoch Rückerstattungsverfügungen.

Artikel 34; Spielsuchtabgabe

Die dem Kanton für Prävention und Spielsuchtbekämpfung zufließenden Mittel werden zweckgebunden in einem Fonds angelegt (Art. 18 IVLW). Dessen Verwaltung und der Entscheid über die Verwendung obliegen wie bisher dem Departement Finanzen und Gesundheit.

Artikel 35; Ausführungsbestimmungen

Die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz sollen in einer regierungsrätlichen Verordnung geregelt werden. Die Verordnung zum Vollziehungsgesetz zum Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend Lotterien und gewerbsmässigen Wetten, die Verordnung zum Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens sowie das Reglement über die Verteilung der Mittel des Sportfonds liessen sich dadurch ersetzen. Einzelheiten, deren Regelung in einer Verordnung unangemessen wäre, sind auf Departementsstufe in Richtlinien festzulegen.

Artikel 36; Hängige Verfahren

Bei Inkrafttreten des Gesetzes vor erster Instanz hängige Verfahren sind nach neuem Recht zu entscheiden, Beschwerdefälle nach bisherigem Recht zu behandeln.

Artikel 37–39; Aufhebung bisherigen Rechts; Änderung bisherigen Rechts; Inkrafttreten

Das Vollziehungsgesetz vom 2. Mai 1971 zum Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten ist mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts aufzuheben. Der Regierungsrat regelt das Inkrafttreten. Vorgesehen ist der 1. Januar 2013.

7. Beratung der Vorlage im Landrat**7.1. Kommission**

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter der Leitung von Landrat Fridolin Hunold, Glarus, befasste sich mit dieser Vorlage. Eintreten war unbestritten. Das kantonale Lotteriegesetz sei nötig und aus rechtsstaatlicher Sicht sehr zu begrüssen. Vor allem sei auf den politisch wichtigsten Aspekt des Lotteriegesetzes zu verweisen: Die rund 2 Millionen Franken, die dem Kanton jährlich aus den Lotterien zufließen, müssen gemeinnützig und wohltätig eingesetzt werden, 62 Prozent in die Kultur, 20 Prozent in den Sport, 18 Prozent in Fürsorge und Soziales. Dies zeigten auch die vier Vorstösse. Die Vorlage entscheide aber nicht, welcher Fonds wie viel bekomme, sondern vertage den Entscheid. Dies sei richtig, weil die Entscheidungsgrundlagen fehlten und man sich auf Sympathie oder Bauchgefühl verlassen müsste, Zahlen willkürlich festlegte. Regierungsrat und Kommission waren sich einig: Eine Diskussion um Zahlen sei müssig.

Keine Einigkeit bestand hingegen darüber, wer den Verteilschlüssel festlegt. Der Regierungsrat wollte dies selber tun, die Kommission aber den Landrat alle drei Jahre gestützt auf begründeten Antrag der Regierung entscheiden lassen. Insbesondere die Kompetenzverschiebung auf den Landrat erachte sie als Kompromiss zwischen Regierungskompetenz und Gesetzesvorgabe, welche zudem an der Landsgemeinde nicht seriös möglich wäre. – Dieser Vorschlag war der wichtigste der drei Änderungsvorschläge; die anderen beiden sind: Der Regierungsrat soll offen legen, wer wie viel aus welchem Fonds bekommt, und Ablehnung der Vorgabe, nach welcher er 2 Prozent für andere wohltätige und gemeinnützige Zwecke (z.B. für Naturschutzprojekte) hätte einsetzen können.

Daneben nahm die Kommission einige redaktionelle Anpassungen vor.

7.2. Plenum

Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. In der Detailberatung folgte der Landrat mit einer Ausnahme den Vorschlägen seiner vorberatenden Kommission. Eine Lockerung der Verpflichtung, alle Beiträge an Begünstigte samt Betrag zu veröffentlichen, lehnte er nach kurzer Diskussion mit Verweis auf die von der Lotterie- und Wettbewerbskommission geforderte Transparenz ab.

Intensiver diskutiert wurde, ob Regierungs- oder Landrat die Fondsanteile festlegen solle. Für den Regierungsrat sprach die bisherige Praxis. Die operative Beitragszuweisung sei Sache der Exekutive, die bisherige Regelung habe sich bewährt. Die Regierung verfüge über Fachwissen und Erfahrung, und es wäre dies die administrativ schlankste Lösung. Behandlung im Landrat führe zu Verpolitisierung und Verteilkämpfen. Dagegen wurde eingewendet, die Verteilung sei eine politische Frage und kein Verwaltungsakt, was die Vorstösse belegten. Der Kompromissvorschlag begegne der Absicht Verteilquoten im Gesetz festzulegen am wirksamsten. Der Landrat sei durchaus in der Lage einen fundierten Entscheid zu treffen, wenn er sich auf einen Bericht des Regierungsrates stützen könne, der die verteilten Mittel aufzeige und in den dessen Erfahrungen einflössen. Der Entscheid wäre im 60-köpfigen Landrat breiter abgestützt als im fünfköpfigen Regierungsrat. – In der Abstimmung setzte sich die Kommissionsfassung, also Zuständigkeit des Landrates, durch.

Umstritten war die Kommissionsforderung, der Landrat habe «periodisch, jedoch spätestens alle drei Jahre» die Fondsanteile festzulegen. Dies verhindere das Festfahren in gewohnten Bahnen und gewährleiste den Verhältnissen entsprechende Zuteilung, wenn sich ausserhalb des Lotteriebereiches liegende Voraussetzungen änderten. Das rechtfertige geringen Verwaltungsmehraufwand. – Gegen die Terminvorgabe wurde opponiert. Dreijährliches Entscheiden vorzuschreiben, käme einer Alibiübung gleich, die für Regierung und Verwaltung bürokratischen Aufwand und für die Beteiligten Unsicherheiten brächte. Der Rhythmus stimme mit keinen anderen Planungsfristen überein (Legislatur vier Jahre, Budget und Finanzplan jährlich). Zudem könne das Parlament mittels Vorstössen jederzeit, also gar jährlich, Prüfung verlangen. Unnötiges durchführen zu müssen, sei zu verhindern; es nicht zu tun, widerspräche der beschlossenen Effizienzanalyse. – Der Rat sprach sich gegen die starre Vorgabe dreijährlicher Festlegung aus.

Klar abgelehnt wurde der Antrag, im Gesetz die Verteilung der Erträge auf die einzelnen Fonds vorzugeben. Dafür wurde argumentiert, die klare Vorgabe brächte Transparenz; Sport und Jugendförderung im Sportbereich kämen zu kurz. Das Festschreiben im Gesetz gebe Sportvereinen und Veranstaltern Sicherheit. – Widersprochen wurde, weil für Prozentzuweisungen seriöse Entscheidungsgrundlagen fehlten, es vor allem an Flexibilität mangelte; bei jeder Änderung müsste die Landsgemeinde bemüht werden. Kultur und Sport seien nicht gegeneinander auszuspielen, zudem profitiere der Sport über Bundesbeiträge an Jugend und Sport sowie durch Kantons- und Gemeindebeiträge an Sportinfrastrukturen in grösserem Masse von Beiträgen der öffentlichen Hand, während die Kultur praktisch ausschliesslich aus dem Lotteriefonds finanziert werde, darunter Staatsaufgaben wie Landesmuseum im Freulerpalast, Kunsthaus Glarus, Landesplattenberg Engi, Kunstdenkmälerband.

Ebenfalls aus der Vorlage gestrichen wurde die Möglichkeit, dem Regierungsrat einen Vorweganteil von 2 Prozent zugunsten anderweitiger wohltätiger und gemeinnütziger Zwecke, z.B. zu Gunsten von Ökologie- und Umweltsachen, zur Verfügung zu stellen. Zur Unterstützung von Umweltsachen genügten die bestehenden drei Fonds der Naturförderung (Natur- und Heimatschutz, Energie, Renaturierung). Es seien nicht Mittel auszuschneiden, die nur vielleicht Verwendung fänden und bei Nichtgebrauch in die Fonds einzufließen hätten.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, die bereinigte Vorlage zu genehmigen.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Gesetzesentwurf zuzustimmen:

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten

(Kantonales Lotteriegesetz)

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I. Allgemeines

Art. 1

Geltungsbereich

Dieses Gesetz regelt die Ausgabe und die Durchführung der Lotterien und Wetten sowie die Verwendung der dem Kanton hieraus zufließenden Erträge gemäss

- a. Bundesgesetz betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen Wetten (LG),
- b. Interkantonaler Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (IKV) sowie
- c. Interkantonaler Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW).

Art. 2

Zugelassene Lotterie- und Wettveranstaltungen

¹ Im Kanton sind die nachfolgenden Veranstaltungen zugelassen:

- a. Unterhaltungslotterien (Tombolas und Lottos);
- b. Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken (Gross- und Kleinlotterien);
- c. Wetten.

² Die Bestimmungen des Lotteriegesetzes des Bundes und der interkantonalen Vereinbarungen (IKV, IVLW) sowie dieses Gesetzes bleiben vorbehalten.

Art. 3

Bewilligungspflicht, Bewilligungsbehörden

Die Lotterien und Wettveranstaltungen gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b und c unterliegen grundsätzlich der Bewilligung; der Regierungsrat bezeichnet die Bewilligungsbehörde.

Art. 4

Aufsicht

¹ Die Bewilligungsbehörde beaufsichtigt die Durchführung der Veranstaltungen und die Verwendung der Erträge; die Bestimmungen gemäss den Artikeln 22 ff. über die Verwendung der dem Kanton aus den Lotterien und Wetten zufließenden Erträge bleiben vorbehalten.

² Sie kann den Veranstaltern Weisungen erteilen und bei schweren Unregelmässigkeiten den Unterbruch des Verkaufs von Losen und den Abbruch von Veranstaltungen verfügen.

II. Unterhaltungslotterien (Art. 2 LG)

Art. 5

Begriff

Als Unterhaltungslotterien bzw. Tombolas und Lottos gelten Veranstaltungen, die bei einem Unterhaltungsanlass durchgeführt werden, deren Gewinne nicht in Geldbeträgen bestehen und bei denen die Ausgabe der Lose bzw. der Einsatzkarten, die Ziehung der Lose bzw. der Nummern sowie die Ausrichtung der Gewinne in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass erfolgen.

Art. 6*Veranstalter*

¹ Die Ausgabe und die Durchführung von Unterhaltungslotterien sind nur Vereinen, Genossenschaften, Stiftungen, öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Anstalten mit Sitz im Kanton Glarus gestattet.

² Personenvereinigungen, die einen geschlossenen Charakter aufweisen oder die im öffentlichen Leben nicht in Erscheinung treten, und Erwerbsunternehmungen sind ausgeschlossen.

Art. 7*Gewinne*

¹ Als Gewinne sind ausschliesslich Waren sowie Gutscheine für nach Art und Wert genau bezeichnete Waren und Dienstleistungen zugelassen.

² Der Regierungsrat erlässt ergänzende Bestimmungen über die Art und den Wert der Gewinne und kann Höchstwerte festsetzen.

³ Die Gewinnsumme hat mindestens 60 Prozent der Plansumme zu betragen.

Art. 8*Zweckgebundenheit der Erträge*

Die Erträge dürfen nur im Rahmen des statutarischen bzw. gesetzlichen Zwecks des Veranstalters und für die Deckung der Kosten des Unterhaltungsanlasses verwendet werden.

Art. 9*Ergänzende Bestimmungen*

¹ Der Regierungsrat erlässt ergänzende Bestimmungen über die Ausgabe und Durchführung von Unterhaltungslotterien.

² Er regelt insbesondere das Verfahren, den Höchstpreis der Lose, die Festlegung der Werte der Gewinne, den Losverkauf und die Abrechnungspflicht.

III. Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken (Art. 5 ff. LG)

*A. Grosslotterien***Art. 10***Begriff*

¹ Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken mit einer Plansumme von mehr als 1.50 Franken pro Kopf der Bevölkerung des Kantons gelten als Grosslotterien; sie richten sich nach den Bestimmungen der IKV und IVLW.

² Gemeinnützigkeit ist gegeben, wenn die Tätigkeit ohne Erwerbsabsicht und in uneigennütziger Weise zum Vorteil einer unbestimmten Anzahl von Personen ausgeübt wird.

³ Wohltätigkeit liegt vor, wenn damit materielle Situationen einer bestimmten Anzahl von bedürftigen Personen verbessert werden.

Art. 11*Erteilung der Bewilligung*

¹ Für Grosslotterien können nur Durchführungsbewilligungen an die Swisslos Interkantonale Landeslotterie erteilt werden; sie erfolgen jeweils gestützt auf die vorgängig erteilten Zulassungsbewilligungen der interkantonalen Lotterie- und Wettkommission (Comlot).

² Die Bewilligungsbehörde kann Auflagen und Bedingungen verfügen, die den Anliegen der Suchtprävention und des Jugendschutzes bei der Durchführung von Grosslotterieveranstaltungen besser (Verschärfung gegenüber Zulassungsverfügung Comlot) Rechnung tragen.

Art. 12*Ergänzende Bestimmungen*

Der Regierungsrat kann im Rahmen der IKV und IVLW ergänzende Bestimmungen über die Durchführung von Grosslotterien erlassen.

*B. Kleinlotterien***Art. 13***Begriff*

Lotterien zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken mit einer Plansumme von weniger als 1.50 Franken pro Kopf der Bevölkerung des Kantons gelten im Sinne von Artikel 8 IKV als Kleinlotterien; die Voraussetzungen für das Vorliegen von Wohltätigkeit und Gemeinnützigkeit richten sich nach Artikel 10 Absätze 2 und 3.

Art. 14*Erteilung der Bewilligung*

¹ Die Bewilligung für die Ausgabe und die Durchführung von Kleinlotterien wird nur an Vereine, Genossenschaften, Stiftungen, öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Anstalten, in der Regel mit Sitz im Kanton Glarus erteilt.

² Der Verkauf von Losen einer in einem anderen Kanton ausgegebenen Kleinlotterie kann im Rahmen der Plansumme gemäss Artikel 13 gestattet werden, wenn die Erträge für Zwecke verwendet werden, die auch für den Kanton Glarus eine Bedeutung aufweisen; die Bestimmungen über die Ausgabe von Kleinlotterien im Kanton Glarus sind sinngemäss anwendbar.

³ Die Gesuchsteller haben nachzuweisen, dass ein Bedürfnis für die Mittel aus der Kleinlotterie vorhanden ist und Gewähr für eine korrekte Durchführung zu bieten.

⁴ Die Gewinnsumme hat mindestens 50 Prozent der Plansumme zu betragen.

Art. 15*Ergänzende Bestimmungen*

¹ Der Regierungsrat erlässt ergänzende Bestimmungen über die Ausgabe und Durchführung von Kleinlotterien.

² Er regelt insbesondere den Inhalt der Gesuche, das Verfahren, die Form sowie den Höchstpreis der Lose, die Bemessung der Gewinnsumme bei gemischten Kleinlotterien, die Festlegung der Werte von Warengewinnen, den Losverkauf, die Ziehungen und die Abrechnungspflicht.

IV. Gewerbsmässige Wetten (Art. 33 f. LG)**Art. 16***Erteilung der Bewilligung*

¹ Die Bewilligungserteilung für gewerbsmässige Wetten richtet sich grundsätzlich nach den Bestimmungen der IVLW; die Artikel 11 und 12 dieses Gesetzes kommen sinngemäss zur Anwendung.

² Darüber hinaus kann durch das zuständige Departement ausnahmsweise die Durchführung von gewerbsmässigen Wetten am Totalisator bewilligt werden, sofern diese im Zusammenhang mit einem Unterhaltungsanlass stehen und der Veranstalter Sitz im Kanton Glarus hat sowie Gewähr für einen einwandfreien Betrieb bietet.

Art. 17*Ergänzende Bestimmungen*

Der Regierungsrat kann im Rahmen der IVLW ergänzende Bestimmungen über die Durchführung von Wetten erlassen, insbesondere betreffend den Inhalt der Gesuche, das Verfahren, die Form sowie die Höhe des Wetteinsatzes, die Bemessung der Gewinnsumme, den Zeitpunkt der Annahme der Wetten und die Abrechnungspflicht.

V. Gebühren

Art. 18

¹ Für die Erteilung der Bewilligungen werden Gebühren erhoben; der Regierungsrat legt die Tarife fest.

² Die Gebühr wird vor Beginn des Losverkaufs fällig und geht in die Staatskasse.

³ Bei Vorliegen besonderer Gründe kann die Gebühr von der Bewilligungsinstanz herabgesetzt oder erlassen werden.

VI. Rechtsschutz

Art. 19

Der Rechtsschutz richtet sich nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

VII. Strafen und Verwaltungsmassnahmen

Art. 20

Strafbestimmungen

¹ Widerhandlungen gegen Bestimmungen dieses Gesetzes und sich hierauf stützende Erlasse, Massnahmen und Verfügungen werden mit Busse bestraft; die Strafbestimmungen des Bundesrechts bleiben vorbehalten.

² Wird die Widerhandlung im Geschäftsbetrieb einer juristischen Person oder Personengemeinschaft begangen, so sind die natürlichen Personen strafbar, die für die Gemeinschaft gehandelt haben oder hätten handeln sollen.

³ Für die Busse und weitere Kosten haftet die juristische Person oder die Personengemeinschaft solidarisch.

Art. 21

Ausschluss

Bei Widerhandlungen gemäss Artikel 20 Absatz 1 oder bei Nichtbezahlung von rechtskräftig festgesetzten Gebühren kann der Veranstalter von der Bewilligungsbehörde bis zu drei Jahre von der Erteilung von Bewilligungen bzw. der Durchführung von Veranstaltungen nach diesem Gesetz ausgeschlossen werden.

VIII. Verwendung der dem Kanton aus Lotterien und Wetten zufließenden Erträge

Art. 22

Geltungsbereich

Die Bestimmungen dieses Kapitels gelten für die dem Kanton zufließenden Erträge aus den gemäss IKV und IVLW durch die Swisslos Interkantonale Landeslotterie ausgegeben bzw. durchgeführten Grosslotterien und Wetten.

Art. 23

Grundsätze

¹ Lotterie- und Wettgelder sind für gemeinnützige und wohltätige Zwecke zu verwenden und dürfen nicht zur Erfüllung gesetzlich geregelter öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen von Gemeinwesen oder Privaten dienen.

² Die Ausrichtung von Lotterie- und Wettgeldern für Vorhaben, die nach der Gesetzgebung aus ordentlichen Mitteln eines Gemeinwesens unterstützt werden können, ist zulässig, soweit das Gesetz das Gemeinwesen nicht zur Übernahme der gesamten Kosten verpflichtet.

³ Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Ausrichtung von Beiträgen aus Lotteriegeldern.

⁴ Die Öffentlichkeit wird durch den Regierungsrat jährlich über die Verwendung der aus Lotterien und Wetten zufließenden Erträge orientiert; die Begünstigten und die Höhe der ausbezahlten Beiträge sind bekannt zu machen.

Art. 24*Fonds*

¹ Die dem Kanton zufließenden Erträge aus Lotterien und Wetten werden auf folgende Fonds verteilt:

- a. Kulturfonds;
- b. Sportfonds;
- c. Sozialfonds.

² Der Landrat legt auf Antrag des Regierungsrates die Höhe der Anteile fest.

Art. 25*Zuständige Behörden*

¹ Der Regierungsrat beschliesst über die Zusicherung und Gewährung von Beiträgen aus den Fonds; er kann diese Befugnisse bis zu einem Betrag von 10 000 Franken den Departementen oder Fachkommissionen übertragen.

² Für die Bestimmung der massgebenden Höhe der Beiträge gelten die Grundsätze des Finanzhaushaltgesetzes.

³ Werden für ein Vorhaben sowohl ordentliche Staatsmittel als auch Lotteriegelder beansprucht, sind beide Ausgaben zusammen zu zählen und der gemäss Verfassung finanzkompetenten Behörde in einer Vorlage zu unterbreiten.

Art. 26*Verteilkriterien*

¹ Bei der Zusicherung und Gewährung von Beiträgen aus den Fonds sind insbesondere folgende Kriterien zu berücksichtigen bzw. zu gewichten:

- a. Bedeutung für den Kanton Glarus und seine Gemeinden;
- b. Nachhaltigkeit;
- c. gesellschaftlicher und kultureller Wert;
- d. Abstützung der Finanzierung;
- e. Umfang der Eigenleistung;
- f. Einmaligkeit und Seltenheit.

² Beiträge an Projekte mit regionaler oder nationaler Bedeutung setzen zwingend eine namhafte Beteiligung des jeweiligen Standortkantons voraus; vorbehalten bleibt die Ausrichtung von Beiträgen gemäss Artikel 29.

³ Bei wiederkehrenden Beiträgen können, insbesondere wenn sich Bedingungen und Auflagen als unzweckmässig erweisen, Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden.

Art. 27*Kulturfonds*

¹ Der Kulturfonds wird von der Kulturkommission betreut; diese stellt dem Regierungsrat Antrag über die Verwendung der Fondsmittel.

² Für das Verfahren der Beitragsgewährung und die Beitragsverwendung kommen die Bestimmungen im Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens zur Anwendung.

Art. 28*Sportfonds*

¹ Der Sportfonds wird von der Kommission Jugend und Sport betreut; diese stellt dem Regierungsrat Antrag über die Verwendung der Fondsmittel.

² Er wird verwendet für sportliche Zwecke, insbesondere:

- a. Bau und Sanierung von Sportanlagen;
- b. Anschaffung von Sportmaterial;
- c. Kurswesen;
- d. Veranstaltungen und Wettkämpfe;
- e. besondere Massnahmen zur Förderung des Sports.

³ Für das Verfahren der Beitragsgewährung und die Beitragsverwendung kommen die Bestimmungen im Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport zur Anwendung.

Art. 29*Sozialfonds*

¹ Der Sozialfonds wird vom zuständigen Departement betreut; dieses stellt dem Regierungsrat Antrag über die Verwendung der Fondsmittel.

² Er wird verwendet für soziale Zwecke in erster Linie im Kanton, sodann im In- und Ausland insbesondere für:

- a. Katastrophenhilfe;
- b. Entwicklungshilfe;
- c. humanitäre Hilfeleistungen.

³ Der Regierungsrat kann die Betreuung des Sozialfonds bzw. die Antragsstellung über die Verwendung der Beiträge einer Fachkommission übertragen.

Art. 30*Gebührenfreiheit*

Für die Behandlung von Gesuchen um Zusicherungen bzw. Beiträge aus Lotterie- und Wettgeldern werden keine Gebühren erhoben.

Art. 31*Kontrolle, Rückerstattung von Beiträgen*

¹ Die Empfänger von Lotteriegeldern haben über die Verwendung Auskunft zu erteilen und alle zur Kontrolle notwendigen Unterlagen vorzulegen.

² Werden Bedingungen oder Auflagen verletzt bzw. Beiträge zweckentfremdet, ist grundsätzlich der gesamte Betrag zuzüglich Zinsen zurückzuerstatten; die Rückerstattung wird von der ausrichtenden Behörde verfügt.

Art. 32*Ergänzende Bestimmungen*

¹ Der Regierungsrat kann ergänzende Bestimmungen über die Verwendung der dem Kanton zufließenden Erträge aus Lotterien und Wetten erlassen, insbesondere hinsichtlich der Verteilungskriterien und der Grundsätze für die Zusicherung und Ausrichtung.

² Er hat die Möglichkeit, die Regelung von Einzelheiten wie die Modalitäten der Gesuchseinreichung und -behandlung sowie die nähere Umschreibung der Kriterien für die Beitragsbemessung und des Inhalts der Abrechnung dem zuständigen Departement zu übertragen.

Art. 33*Rechtsschutz*

¹ Entscheide der Kommissionen oder Departemente über die Zusicherung und Gewährung von Beiträgen aus den Lotterie- und Wetterträgen gespeisten Fonds können mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden.

² Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

³ Entscheide des Regierungsrates über die Zusicherung und Gewährung von Beiträgen aus den Fonds sind endgültig bzw. nicht anfechtbar.

Art. 34*Spielsuchtabgabe*

Das zuständige Departement entscheidet über die zweckgebundene Verwendung der dem Kanton zufließenden Spielsuchtabgabe gemäss Artikel 18 IVLW; sie wird im Fonds Prävention und Spielsucht angelegt.

IX. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 35

Ausführungsbestimmungen

Der Regierungsrat erlässt die zum Vollzug dieses Gesetzes notwendigen Ausführungsbestimmungen.

Art. 36

Hängige Verfahren

¹ Die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes noch nicht entschiedenen Gesuche sind nach neuem Recht zu entscheiden.

² Die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes beim Regierungsrat oder beim Verwaltungsgericht hängigen Beschwerden sind nach dem bisherigen Recht zu entscheiden.

Art. 37

Aufhebung bisherigen Rechts

Das Vollziehungsgesetz vom 2. Mai 1971 zum Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten wird mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgehoben.

Art. 38

Änderung bisherigen Rechts

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes wird der Beschluss vom 7. Mai 2006 über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten wie folgt geändert:

Ziff. 2

Aufgehoben.

Art. 39

Inkrafttreten

Der Regierungsrat legt das Inkrafttreten fest.

§ 15 Umsetzung neues Kindes- und Erwachsenenschutzrecht

- A. Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus
- B. Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege
- C. Änderung des Gesetzes über das Gesundheitswesen
- D. Terminologische Anpassung in diversen Erlassen

Die Vorlage im Überblick

Das Vormundschaftsrecht blieb seit 1912 – abgesehen von den Bestimmungen über den fürsorgerischen Freiheitsentzug – praktisch unverändert. Im Dezember 2008 verabschiedete das Bundesparlament die neuen Bestimmungen zum Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht, welche am 1. Januar 2013 in Kraft treten.

Die Kantone haben die Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes (bisher Vormundschaftswesen) den bundesrechtlichen Anforderungen anzupassen. Es sind eine interdisziplinäre Fachbehörde, eine Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB, bisher Vormundschaftsbehörde) zu schaffen und die Aufsichtsinstanzen zu bezeichnen. An die Stelle von Vormundschaft, Beiratschaft und Beistandschaft tritt die Beistandschaft nach neuem Recht, deren Umfang und Inhalt anhand des Einzelfalles festzulegen sind. Neu geregelt werden Vorsorgeauftrag und Patientenverfügung. Der Beschwerdeweg an eine Verwaltungsbehörde wird abgeschafft, die Entscheide sollen im Rechtsmittelverfahren direkt vom Gericht beurteilt werden. Zudem sind Aufsicht über Wohn- und Pflegeeinrichtungen, Mandatsentschädigungen, Zuständigkeit der Ärzteschaft für die vorsorgliche fürsorgerische Unterbringung (anstelle des fürsorgerischen Freiheitsentzugs) und Nachbetreuung bei einer Entlassung, Meldepflicht bei Gefährdung von Erwachsenen und Kindern sowie Regressfragen zu regeln.

Die Umsetzung macht eine Teilrevision des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (EG ZGB), Änderung des Verwaltungsrechtspflege- und des Gesundheitsgesetzes sowie terminologische Anpassungen in Kantonsverfassung und zwölf Gesetzen nebst dem Verordnungsrecht des Landrates notwendig. Die 2008 beschlossene Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens legte jedoch gute organisatorische Grundlagen; die Umsetzung ist weniger kompliziert als in anderen Kantonen. Wesentliche Punkte der kantonalen Regelung sind:

- Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Verwaltungsbehörde, nicht als Gericht; Wahl durch Regierungsrat;
- Regierungsrat als Aufsichtsbehörde über die KESB, direkte Aufsicht durch zuständiges Departement;
- Verwaltungsgericht als direkte Beschwerdeinstanz gegen Entscheide der KESB;
- Erbschaftswesen verbleibt bei der KESB.

Es soll eine – fachlich unabhängige – Verwaltungsbehörde mit drei ordentlichen hauptamtlich angestellten Mitgliedern (Pensum 50 bis 100%) sowie drei bis fünf (mit Sitzungsgeld entschädigten) Ersatzmitgliedern gebildet werden. Die Verwaltungsbehörde untersteht kantonalem Personal- und Organisationsrecht. Diese Fachbehörde tagt in der Regel als Dreiergremium, ausser in schwerwiegenden Fällen (Sorge-rechts- und Obhutsentzug gegen den Willen der Eltern, elterliche Sorge einschränkende Kindesschutzmassnahmen, Einschränkungen der Handlungsfähigkeit von Erwachsenen), in denen eine Fünfer-Besetzung vorgeschrieben wird. Der Präsident der KESB ist Abteilungsleiter des Abklärungsdienstes. Für den gesamten Bereich (Fachbehörde und Abklärungsdienst) werden zehn Stellen vorgesehen, die Mehrkosten werden auf 210000 Franken geschätzt. Die Anforderungen an die neue Fachbehörde sind aufgrund der sehr offenen Ausgestaltung der Beistandschaft und den neuen Aufgaben wie Vorsorgeauftrag und Patientenverfügungen wesentlich höher.

Als Beschwerdeinstanz fungiert das Verwaltungsgericht. Das Erbschaftswesen verbleibt bei der KESB, es gilt der gleiche Beschwerdeweg wie im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht. Die im Kanton zugelassenen Ärzte der Grundversorgung, der Psychiatrie sowie zuständige Ärzte von überweisenden Einrichtungen können vorsorglich eine fürsorgerische Unterbringung bis sechs Wochen anordnen, für weitergehende Unterbringungen und deren Überprüfung ist die KESB zuständig. Das Verfahren richtet sich generell nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den für die Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts notwendigen Änderungen im EG ZGB, im Verwaltungsrechtspflege- und im Gesundheitsgesetz sowie den terminologischen Anpassungen in Kantonsverfassung und zwölf Gesetzen zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Neuregelung Kindes- und Erwachsenenschutzrecht auf Bundesebene

Das Vormundschaftsrecht als Teil des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB Art. 360–455) blieb seit 1912 – abgesehen von den Bestimmungen über fürsorgerische Freiheitsentziehung – praktisch unverändert. Im Dezember 2008 verabschiedete die Bundesversammlung neue Bestimmungen zum Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht, welche am 1. Januar 2013 in Kraft treten werden. Die Kantone haben auf dieses Datum hin die Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes (bisher Vormundschaftswesen) den bundesrechtlichen Anforderungen anzupassen. Es ist eine interdisziplinäre Fachbehörde zu schaffen. An Stelle von Vormundschaft, Beiratschaft und Beistandschaft tritt das einheitliche Rechtsinstitut der Beistandschaft. Im Weiteren sind die Rechtsinstitute des Vorsorgeauftrages und der Patientenverfügung einzuführen. Die Verfahrensgrundsätze, welche vor allem dem Schutz der Grundrechte dienen, sind im ZGB verankert. Der Beschwerdeweg an eine Verwaltungsbehörde wird abgeschafft, die Entscheide im Rechtsmittelverfahren beurteilt direkt das Gericht.

1.2. Handlungsbedarf

Das revidierte Recht ist auf alle neuen und hängigen Verfahren anzuwenden. Somit haben ab 1. Januar 2013 Behördenorganisation und Verfahren bereit zu sein:

- Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) erfüllen die Anforderungen einer interdisziplinären Fachbehörde;
- die Instanzen des gerichtlichen Beschwerdewegs sind festgelegt und die Aufsichtsinstanzen bezeichnet;
- spezielle kantonale Bestimmungen für das Verfahren sind bekannt.

Daneben haben die Kantone unter anderem zu regeln:

- Aufsicht über Wohn- und Pflegeeinrichtungen, in denen urteilsunfähige Personen betreut werden, sofern dies nicht bundesrechtliche Vorschriften gewährleisten;
- Mandatsentschädigung und Spesenersatz, wenn diese nicht aus dem Vermögen der betroffenen Person bezahlt werden können;
- allfällige Bezeichnung (Kann-Vorschrift) von Ärzten/Ärztinnen, die – neben der Erwachsenenschutzbehörde – eine fürsorgerische Unterbringung während einer vom kantonalen Recht festgelegten Dauer (max. sechs Wochen) anordnen dürfen;
- Nachbetreuung (allenfalls ambulante medizinische Massnahmen) bei Entlassung aus fürsorgerischer Unterbringung zwecks Behandlung einer psychischen Störung;
- allfällige Meldepflichten betr. Hilfsbedürftigkeit von Erwachsenen oder Gefährdung von Kindern, die über die bundesrechtliche Regelung hinausgehen;
- Verantwortlichkeit betreffend Rückgriff des Kantons auf Schaden verursachende Person.

1.3. Kantonale Projektgruppe

Am 24. November 2009 wurde zur Überprüfung des organisatorischen und gesetzgeberischen Anpassungsbedarfs und Erarbeitung von Vorschlägen eine unter der Leitung des Departements Volkswirtschaft und Inneres (DVI) stehende Projektgruppe mit Vertretern aus Justiz und Verwaltung zusammengesetzt. Sie erarbeitete die Anpassung der Gesetzgebung an das revidierte Vormundschaftsrecht. Sie nahm zu grundsätzlichen Fragen der Ausgestaltung der KESB Stellung:

- Gericht oder Verwaltungsbehörde,
- Wahlbehörde für die Mitglieder,
- Aufsichtsbehörde,
- Haupt- oder Nebenamtlichkeit / Pensen,
- Anzahl Mitglieder / Ersatzmitglieder,
- Beschwerdeinstanz,
- Verfahren,
- Zuteilung Erbschaftswesen.

Sie sprach sich aus für eine Verwaltungsbehörde mit drei ordentlichen hauptamtlichen Mitgliedern zu mindestens 50 Prozent und drei bis fünf Ersatzmitgliedern mit kleinem Teilpensum jeweils angestellt auf Amtsdauer. Tagen solle sie in der Regel als Dreiergremium. Das Präsidium habe ein Jurist/eine Juristin innezuhaben, um rechtskonforme Abwicklung der Verfahren zu garantieren. So könne auf die unterschiedlichen Bedürfnisse nach Fachkompetenzen in den Einzelfällen reagiert und die Stellvertretung gesichert werden. Zu den Anforderungen an die Mitgliedschaft seien Vorschriften zu Fachlichkeit und Interdisziplinarität zu machen. Der Regierungsrat habe die Mitglieder zu wählen und über das zuständige Departement die Aufsicht auszuüben. Offen blieb insbesondere die Ausgestaltung des Abklärungsdienstes. Als Beschwerdeinstanz solle das Verwaltungsgericht fungieren. Das Erbschaftswesen habe bei der Behörde zu bleiben. Ein spezieller Beschwerdeweg sei unnötig. Aufgrund der Organisation als Fachbehörde (interdisziplinär) und des Beschwer-

dewegs (Verwaltungsgericht) dränge sich ein Verfahren nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes auf (VRG).

1.4. Vernehmlassung

Das DVI erarbeitete darauf abgestützt einen Entwurf. Im September 2011 wurden Vormundschaftsbehörde, Pro-Werke, alle Departemente, Staatskanzlei und die im Landrat vertretenen Parteien zur Vernehmlassung eingeladen.

2. Umsetzung Bundesrecht

2.1. Fachbehörde

2.1.1. Zuständigkeiten und Aufgaben

Das revidierte Recht erweitert die Zuständigkeiten der KESB deutlich. Sie beurteilt Vorsorgeauftrag (nArt. 363, 368 ZGB), Patientenverfügung (nArt. 373 ZGB), gesetzliche Vertretung bei urteilsunfähigen Personen (nArt. 376 ZGB), medizinische Massnahmen (nArt. 381 ZGB) und den Schutz urteilsunfähiger Personen in stationären Einrichtungen (nArt. 385 ZGB), formuliert und beschliesst Massnahmen im Einzelfall und versieht diese mit Aufträgen (nArt. 391 ZGB). Sie nimmt laufende Überprüfungen und Anpassungen an veränderte Verhältnisse vor (nArt. 414 ZGB) und beurteilt die Sterilisation urteilsunfähiger Personen (Art. 8 Abs. 1 Sterilisationsgesetz). Die Beiständinnen/Beistände werden von ihr instruiert, beraten und unterstützt (nArt. 400 Abs. 3 ZGB). Fürsorgerische Unterbringung ist nach sechs und zwölf Monaten und danach jährlich zu überprüfen (nArt. 431 ZGB). Der KESB werden neue Zuständigkeiten im Kindesschutzbereich übertragen: Entzug elterliche Sorge (nArt. 311 Abs. 1 ZGB), Änderung gemeinsamer elterlicher Sorge (nArt. 298a Abs. 2 und 3 ZGB), Anordnung oder Vermittlung von Mediationen. Ihr Aufgabenkatalog vergrössert sich sowohl quantitativ (Vorsorgeauftrag, Patientenverfügung, gesetzliche Vertretung urteilsunfähiger Personen, medizinische Massnahmen usw.) wie qualitativ (Situationsanalyse, fachliche Diagnose, sachgerechte Umschreibung Auftrag an Beistand/Beiständin, verhältnismässige Einschränkung Handlungsfähigkeit).

Die von Kindes- und Erwachsenenschutzverfahren Betroffenen lassen sich vermehrt durch rechtskundige Vertretungen begleiten und unterstützen, was bei Bedürftigkeit zu erheblichem Mehraufwand führt (Prüfung Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, Art. 29 Abs. 3 BV). Das neue Recht (z.B. Bestellung Prozessvertreter, nArt. 449a ZGB) wird diese Belastung verstärken. Zudem garantiert das Übereinkommen über die Rechte der Kinder urteilsfähigen Kindern selbstständige Prozessführung, was Begehren um Ernennung von «Kinderanwältinnen/-anwälten» zunehmen lässt (nArt. 314a^{bis}). Dies bedingt verfahrensrechtliche Sorgfalt und profunde Kenntnis der Rechte der Verfahrensbeteiligten, insbesondere der Kinder.

2.1.2. Anforderungsprofil

Die KESB ist eine «Fachbehörde» (nArt. 440 Abs. 1 ZGB). Das Gesetz schreibt nicht vor, welche Fachbereiche im Spruchkörper vertreten sein müssen. Gemäss Botschaft muss eine Juristin/ein Jurist für die Rechtsanwendung verantwortlich sein. Daneben sollten je nach Situation Personen mit psychologischer, sozialer, pädagogischer, treuhänderischer, versicherungsrechtlicher oder medizinischer Ausbildung mitwirken. Fachkompetenz darf nicht allein bei den unterstützenden Diensten (bisher Abteilung Vormundschaft) liegen, sondern muss in der Behörde selber vorhanden sein. Gesetzesentwurf und Botschaft definieren Fachlichkeit, Interdisziplinarität und Spezialität nicht. Es müssen nicht alle Kompetenzen im Spruchkörper vorhanden sein, sondern sie können indirekt, z.B. durch das Sekretariat, gewährleistet werden. Die Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) empfiehlt Vertretung der Kernkompetenzen Recht, Sozialarbeit, Pädagogik oder Psychologie im Spruchkörper, sowie den Aufbau eines Unterstützungsdienstes, da die Fachbehörde nicht alle Arbeiten vornehmen könne; diesbezüglich – zu Rechtsdienst, internem Abklärungsdienst, Revisorat, Kanzlei – werden jedoch keine gesetzlichen Vorgaben gemacht.

Über die Zahl der Mitglieder und darüber, ob das Amt im Milizsystem, berufsmässig oder in gemischtem System ausgeübt wird, entscheiden die Kantone. Das Bundesrecht schreibt im Interesse von Interdisziplinarität und wegen der Tragweite der Massnahmen lediglich vor, die Behörde habe in der Regel als Kollegialbehörde mit mindestens drei Mitgliedern zu entscheiden (nArt. 440 Abs. 2 ZGB). Vor allem gewährleisten tägliche Beschäftigung mit der Materie sowie abgestimmte und beständige Praxis, regelmässige Sitzungen und enge Einbindung in die Verfahren Professionalität. Die KOKES empfiehlt deshalb eine stets in gleicher Zusammensetzung tagende Fachbehörde von drei mit hauptamtlichem Pensum ausgestatteten Mitgliedern.

2.1.3. Heutige Organisation

Ende 2009 bestanden 253 Kindesschutz- und 446 Erwachsenenschutzmassnahmen:

	Anfangs- bestand 1.1.2009	Errichtungen / Übernahmen 2009	Aufhebungen / Übertragungen 2009	Endbestand 31.12.2009
<i>Kindesschutz</i>				
Kindesschutz, Art. 307, 310 f. ZGB	12	10 / 11	2 / 3	28
Beistandschaften, Art. 308, 392 Ziff. 2 und 3 ZGB	205	33 / 10	41 / 9	198
Beistandschaften, Art. 309 ZGB	9	4 / 0	5 / 0	8
Kindesvertretungen, Art. 146 f. ZGB	10	6 / 0	7 / 0	9
Vormundschaft/erstreckte elterliche Sorge	12	0 / 0	4 / 0	8
Kindesvermögensschutz	3	0 / 0	1 / 0	2
<i>Total Kindesschutzmassnahmen</i>	<i>251</i>	<i>53 / 21</i>	<i>60 / 12</i>	<i>253</i>
<i>Erwachsenenschutz</i>				
Vormundschaften Erwachsene	149	3 / 0	3 / 1	148
Beistandschaften	227	76 / 9	48 / 7	257
Beiratschaften	42	0 / 0	7 / 0	35
Fürsorgerische Freiheitsentziehung	12	35 / 0	41 / 0	6
<i>Total Erwachsenenschutzmassnahmen</i>	<i>430</i>	<i>114 / 9</i>	<i>99 / 8</i>	<i>446</i>

Die Kantonalisierung des Vormundschaftswesens per 1. Januar 2008 führte bereits zu einer Fachbehörde mit professionellem Sekretariat. Im zuständigen Departement bzw. dem kantonalen Sozialamt wurde die Abteilung «Vormundschaftswesen» geschaffen. Sie dient als Anlaufstelle in allen Vormundschafts- und Erbschaftsangelegenheiten, soweit letztere von der Vormundschaftsbehörde zu erledigen sind. Fachlich untersteht sie der Vormundschaftsbehörde, administrativ dem kantonalen Sozialamt. Die Vormundschaftsbehörde ist als Fachbehörde mit fünf Mitgliedern ausgestaltet. Sie wird durch den Regierungsrat gewählt und ist mit Fachleuten aus Bereichen wie Medizin, Sozialarbeit, Psychologie oder Rechtswissenschaft und Praktikern besetzt. Sie übernimmt die Aufgaben im Erbrecht (Sicherungsmassnahmen, Testamentseröffnung usw.). Ein Präsidium mit 25 Stellenprozent führt die nebenamtliche Behörde; das Vizepräsidium ist mit 10 Prozent dotiert. Die übrigen Mitglieder unterstehen dem Sitzungsgeld-System. Die Behörde tagt im Turnus von 14 Tagen.

2.1.4. Möglichkeiten der künftigen Organisation

Behörde oder Gericht. – Das Bundesrecht gibt weder Fach- noch Verwaltungsbehörde oder Gericht vor. Es verlangt lediglich Professionalität und Interdisziplinarität. Für ein spezielles Familiengericht spräche das Eliminieren der oft schwierigen Kompetenzausscheidung Vormundschaftsbehörde / Eheschutz-/Scheidungsgericht. Ähnliches würde von der gleichen Instanz behandelt, statt teils von den vormundschaftlichen Behörden und teils durch den Eheschutzrichter. Gegen eine Gerichtsvariante spricht, dass die Zivilgerichte, vorbehaltlich der Kinderbelange im familienrechtlichen Verfahren, lediglich urteilen und die Verfahren von der Verhandlungsmaxime (Darlegung des Sachverhaltes und des massgebenden Rechts ist Sache der Parteien) geprägt sind, während im Kindes- und Erwachsenenschutz ausschliesslich der Untersuchungsgrundsatz (Sachverhaltsabklärung und Rechtsanwendung erfolgen von Amtes wegen) anzuwenden ist. Bei Übertragung des Kindes- und Erwachsenenschutzes müssten die Gerichte mit einem Abklärungsdienst, rückwärtigen Diensten wie Revisorat und Kompetenzen wie Sozialarbeit, Psychologie, Pädagogik oder Treuhandwesen ergänzt werden. Problematisch wäre ausserdem die politische Wahl der Gerichtsbehörden durch die Landsgemeinde, was Interdisziplinarität nur bedingt gewährleisten würde. Ein (Spezial-)Familiengericht, welches den eherechtlichen Kindesschutz professionalisierte, wäre politisch wegen den höheren Kosten und notwendigen Änderung der gerade erst angepassten Verfahrensordnungen und Gerichtsorganisation an die neue eidgenössische Zivilprozessordnung (ZPO) kaum machbar. Es wird deshalb das Schaffen einer Fachbehörde favorisiert.

Behördenmitglieder oder Verwaltungsangestellte. – Nach der Kantonsverfassung ist die Vormundschaftsbehörde eine Behörde (Art. 73 ff. KV). Fraglich, ob das so bleiben soll, oder ob die KESB in die Verwaltung einzugliedern ist. In der Vernehmlassung wurden Unabhängigkeit und Gleichberechtigung der Mitglieder betont. Die als Kollegium entscheidenden Verwaltungsorgane des Kantons seien als Behörden auszugestalten. Werde die KESB als Abteilung in die Verwaltung eingegliedert, würde der Abteilungsleiter Vorgesetzter der übrigen Mitglieder, weshalb ihm Weisungsbefugnis zukäme. Sie sei daher weiterhin als Behörde zu führen, organisatorisch aus der Zentralverwaltung auszugliedern, als Verwaltungseinheit auszugestalten und dem zuständigen Departement administrativ zuzuweisen (Art. 25 Abs. 2 Regierungs- und Organisationsgesetz).

2.1.5. Haupt- oder Nebenamtlichkeit

Heute ist die kantonale Vormundschaftsbehörde nebenamtlich gegliedert. Sie entscheidet erst nach Rücksprache und auf Antrag des Leiters oder der zuständigen Sozialarbeiterinnen des Abklärungsdienstes der vormundschaftlichen Abteilung. Das unmittelbare Wissen über die Verhältnisse fehlt ihr, und sie ist – wie sie selbst bemängelt – zu weit weg vom Alltagsgeschäft. Ihre Einbindung ins Tagesgeschäft ist nicht möglich. Ihr bleibt oft lediglich eine Plausibilitätsprüfung der Anträge der vormundschaftlichen Abteilung; selten wird anders entschieden. Die vormundschaftliche Abteilung verfügt über einen Wissensvorsprung, den die Behörde in den Sitzungen nicht bzw. nur sehr schwer aufholen kann. Diese erscheint zwar gegen aussen als Verantwortungsträgerin, doch liegt die Hauptverantwortung für die Fälle bei der Abteilung, welche dies selbst als unbefriedigend empfindet. Die Vormundschaftsbehörde müsse als rechtlich verantwortliche Entscheidungsträgerin stärker in das Verfahren und in die Verantwortung eingebunden werden. Künftig sollten keine Aktenbeschlüsse gefällt werden. – Um der Professionalisierungsforderung nachzukommen, sind die tatsächlichen und rechtlichen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen in der KESB zu vereinigen.

Das geltende System erfüllt zwar grundsätzlich die gesetzlichen Minimalanforderungen (nArt. 440 ZGB), wird aber weder von der Vormundschaftsbehörde, die in Fachkreisen denn auch nicht als professionelle Behörde gilt, noch der vormundschaftlichen Abteilung als befriedigend wahrgenommen. Gemäss KOKES sei das hauptberufliche bzw. hauptamtliche Behördenamt anzustreben; Kontinuität und Qualität seien nur so zu sichern. In der Vernehmlassung wurde denn auch Hauptamtlichkeit begrüsst. Aufgrund der geringen Fallzahlen (verglichen mit anderen Kantonen) und weil die Behördenmitglieder nicht «bloss» entscheiden sollen, sondern ins Tagesgeschäft einzubinden sind, haben sie neben der Sitzungstätigkeit weitere Aufgaben zu übernehmen. Die Behörde wird die Verfahrensleitung für einen Fall einem (ständigen) Mitglied übertragen, das – je nach Pensumumfang – Abklärungen tätigt, Anhörungen durchführt, eng mit anderen Fachpersonen zusammenarbeitet und der Behörde (ausser bei Einzelzuständigkeit) Antrag stellt. Damit nehmen die Behördenmitglieder Aufgaben der rückwärtigen unterstützenden Dienste (vormundschaftliche Abteilung) wahr. Deshalb wirkt sich die Stellendotation des Spruchkörpers auf die des Sekretariats aus.

Aufgrund immer komplexerer psychosozialer Probleme geforderter Professionalität und der neuen Massnahmen, welche sorgfältiger Situationsanalyse und fachlicher Diagnose bedürfen, um sie auf den Einzelfall abzustimmen und mit klaren Aufträgen versehen zu können, sollen die Behördenmitglieder ihr Amt hauptamtlich (d.h. zu mindestens 50%) ausüben, wobei die Präsidentin/der Präsident auch ein Vollamt (100%) ausüben kann; aufgrund der umfangreichen Aufgaben des Präsidiums wird eher dies der Fall sein.

In der Vernehmlassung wurde aber eingebracht, Distanz des Entscheidgremiums zur abklärenden Behörde schaffe Unabhängigkeit; es könne mit mehr Distanz entschieden werden (insbesondere im kleinen Kanton). Dies sei beizubehalten; die abklärende solle nicht die entscheidende Stelle sein (wie dies teilweise vor der Kantonalisierung der Fall war). – Einzelentscheide durch das verfahrensleitende Mitglied bilden jedoch die Ausnahme; in der Regel fällt sie das Gremium. Das verfahrensleitende Mitglied stellt Antrag, der Entscheid obliegt einem anderen Personenkreis. Das Mitwirken der weiteren Mitglieder ermöglicht die Kontrolle der abklärenden Stelle. Bei besonderer Tragweite soll zudem ein Fünfergremium beschliessen.

Der Einwand, das heutige System erfülle die Anforderungen an das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, es sei nur das Milizsystem neu zu regeln, trifft nicht zu. – Die Fallzahlen verunmöglichen eine Auslastung durch Sitzungstätigkeit. Zudem soll die Behörde durch die Einbindung in das Tagesgeschäft Kontinuität und Qualität sichern. Eine hauptamtlich entscheidende Behörde neben der bestehenden vormundschaftlichen Abteilung brächte keine Professionalisierung und käme erst noch teurer.

Werde die Behörde in die Verwaltung eingegliedert und werden ihre Mitglieder öffentlich-rechtliche Angestellte, sei Amtsdauer für die Unabhängigkeit unnötig, wurde in der Vernehmlassung angeführt. – Da die Behörde aus der Verwaltung ausgegliedert und als echte Behörde ausgestaltet wird, bleibt die Amtsdauer bestehen (gemäss Art. 78 KV).

2.1.6. Grösse Spruchkörper

Laut KOKES soll der Spruchkörper nicht grösser als eine Dreier-Besetzung sein, dies für ein Einzugsgebiet von mindestens 50 000 bis 100 000 Personen (mindestens 1000 laufende, 250 jährlich neue Massnahmen). Die Mitglieder sollen häufig mitwirken, um eine kohärente und konstante Praxis zu entwickeln. Denn neben der Ausbildung sei tägliche Anwendung für professionalisierte Behördentätigkeit entscheidend.

Uri, beide Appenzell, Schwyz und Aargau wenden das hauptamtliche Dreier-Gremium an. In drei bis vier Kantonen soll es ein Fach- bzw. Familiengericht geben. Einzig das Wallis verabschiedete eine Minimallösung. Die Vormundschaftsbehörde gab zu bedenken, ein Dreiergremium könnte für Klienten grosse Abhängigkeit und für die Angestellten schwierige Situationen heraufbeschwören; ein grösseres Gremium wirkte dem entgegen. – Da die Fallzahlen jedoch unter den vorgeschlagenen Minimalwerten liegen, kann (sollen die Mitglieder häufig zum Einsatz kommen) das Entscheidgremium nicht grösser sein, was im Übrigen kostenrelevant wäre. So ist ein ordentliches Entscheidgremium mit drei Mitgliedern vorzusehen (Präsidentin/Präsident, zwei ständige Mitglieder). Zudem sollen drei bis fünf weitere Mitglieder gewählt werden, welche Stellvertretung oder eine andere fachliche Disziplin sicherstellen und für die laut Gesetz im Fünfergremium zu fällenden Ent-

scheide zugezogen werden. Diese weiteren Mitglieder sind mit Sitzungsgeld zu entschädigen; die Zahl ihrer Einsätze ist nicht abschätzbar.

Nachdem in der Vernehmlassung verschiedentlich (auch von der Vormundschaftsbehörde) die Trennung von Abklärung und Entscheidung begrüsst wurde, ist bei Entscheiden grosser Tragweite als Kompromiss ein Fünfergremium vorzusehen. Es sollen nicht nur jene Behördenmitglieder, welche abklärend tätig waren, mitwirken, sondern zwei weitere Mitglieder mitentscheiden, dies zu Gunsten erhöhter Unabhängigkeit. Folgende Entscheide sind vom Fünfergremium zu fällen:

1. Sorgerechts- und Obhutsentzug gegen den Willen eines sorgeberechtigten Elternteils (Art. 310 ZGB);
2. Handlungsfähigkeit einschränkende Erwachsenenschutzmassnahmen (nArt. 394 Abs. 2, 396, 397, 398 ZGB);
3. Kinderschutzmassnahmen, welche die elterliche Sorge einschränken (Art. 308 Abs. 3 ZGB).

Bei Entscheiden über die fürsorgerische Unterbringung hätte die KESB die betroffene Person als Gremium anzuhören, d.h. alle fünf Mitglieder (nArt. 447 Abs. 2 ZGB). Es ist jedoch nicht zweckmässig, statt drei fünf Mitglieder durchschnittlich jede zweite Woche zu einer Anhörung in Einrichtungen nach Herisau oder Chur aufzubieten. Für fürsorgerische Unterbringungen (Bestätigung Rückbehaltung, Art. n427 Abs. 2 ZGB; Einweisung, nArt. 428 ZGB; Verlängerung ärztliche Einweisungsfrist, nArt. 429 Abs. 2 ZGB) ist auf ein Fünfergremium zu verzichten. Dasselbe gilt für ambulante Massnahmen und Nachbetreuung. Auch wegen der Mehrkosten, sind vom Fünfergremium zu fällende Entscheide zu begrenzen bzw. abschliessend zu bezeichnen (Ausnahme: nArt. 65 Abs. 3).

2.1.7. Zusammensetzung Spruchkörper

Um Professionalität und Interdisziplinarität sicherzustellen, sind fachliche Voraussetzungen festzulegen. Gemäss KOKES sollen, neben dem Recht – welches laut Botschaft unabdingbar ist – im Idealfall mindestens zwei weitere Fachbereiche im Spruchkörper vertreten sein. Die Disziplinen sollen sich ergänzen und gewährleisten, dass bei der Entscheidungsfindung die wesentlichen Fragen beantwortet werden. Unter Berücksichtigung der qualitativen (wie wichtig sind diese Kompetenzen) und quantitativen (wie häufig sind diese Kompetenzen gefragt) Bedeutung empfiehlt die KOKES, als Kernkompetenzen zwingend juristische und sozialarbeiterische sowie – insbesondere bei Kindern – pädagogische/psychologische Kompetenzen verfügbar zu haben. Weitere Kompetenzen können Mitglieder oder Mitarbeitende des Sekretariats oder Dritte beisteuern. Um auf weitere Berufe zurückgreifen zu können, sollen ein Teil der Ersatzmitglieder andere Fachbereiche (wie Medizin, Treuhand) einbringen und den Spruchkörper sinnvoll ergänzen. Dadurch wird die meist kostenintensive Inanspruchnahme Dritter reduziert.

Die ordentliche Besetzung beträgt drei ständige Mitglieder; wenn Fünferbesetzung erforderlich ist, kommen zwei weitere Mitglieder hinzu, die je nach fachlichen Anforderungen aus drei bis fünf weiteren Mitgliedern ausgewählt werden. Dies ermöglicht sehr breite Interdisziplinarität, wobei das Präsidium nicht zwingend durch einen Juristen zu besetzen ist. Der Vorschlag lässt dies zu. Der Regierungsrat wird die fachlichen Anforderungen an die Mitglieder festlegen (nArt. 63^b Abs. 4).

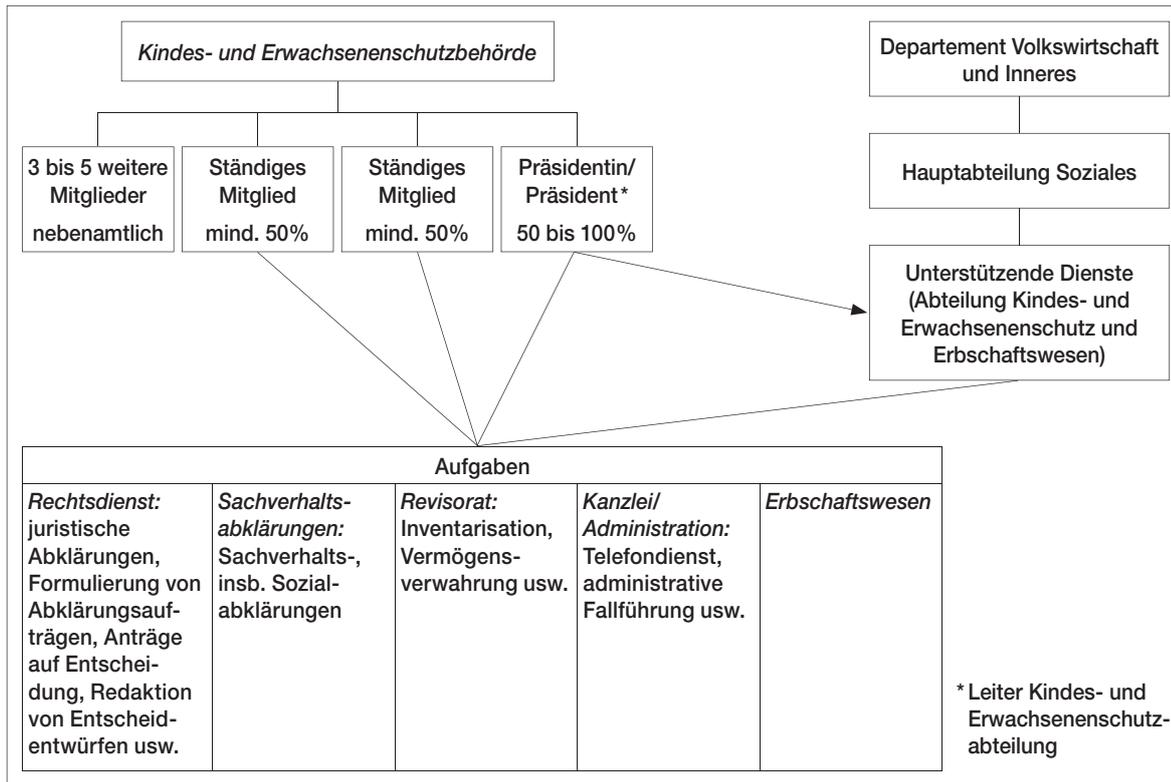
2.1.8. Unterstützende Dienste / Sekretariat

Der Spruchkörper kann weder alle Kompetenzen abdecken noch alle Arbeiten selber ausführen. Er bedarf der Unterstützung von internen rückgelagerten unterstützenden Diensten (Sekretariat) und von extern abrufbaren Dritten (vgl. nArt. 63^{bc}):

- Abklärung Sachverhalt (Augenscheine, Anhörungen, Verfahrensbetreuung): juristische und sozialarbeiterische Kompetenz;
- Administration, Geschäftskontrolle, Registerführung, Protokollführung, betriebliches Finanzmanagement (Gebühreninkasso, Statistik): kaufmännische Kompetenz;
- juristische Abklärungen und Beratungen, Fachdokumentation (Wissensmanagement, Abklärung heikler und zeitaufwändiger Rechtsfragen, Aufbereitung Rechtsentwicklung): juristische Kompetenz;
- Vermögensinventarisierungen, Rechnungsrevision, Kontrolle Ausschöpfung sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche, Sicherung Vermögensverwahrung, Geschäftsverkehr mit Geldinstituten: treuhänderische, sozialversicherungsrechtliche Kompetenz (HWV oder ähnliche Ausbildung).

Die Sekretariatsarbeiten leistet heute die vormundschaftliche Abteilung, künftig das Sekretariat der KESB, der es untersteht, administrativ jedoch dem zuständigen Departement zugeteilt ist (Hauptabteilung Soziales, DVI). Die Präsidentin/der Präsident der KESB leitet die Abteilung. Ihr/ihm obliegt die administrative und personelle Führung der unterstützenden Dienste. Den übrigen Behördenmitgliedern kommt fachliche Weisungsbefugnis zu.

2.1.9. Darstellung neue Behörde inkl. Sekretariat



2.1.10. Externer Abklärungsdienst

Bei gewissen Fachfragen genügt es gemäss KOKES, von Dritten eine fachlich kompetente Beurteilung einzuholen. Der Spruchkörper delegiert Aufgaben, die er nicht selber vornimmt bzw. durch das Sekretariat vornehmen lässt, an Dritte (nArt. 446 Abs. 2 ZGB). Diese arbeiten im Auftrag der KESB, welche aber sämtliche Aufgaben in Verfügungen / Beschlüssen definiert, sofern sie sich nicht aufgrund des ZGB ergeben. Es geht z.B. um Erstellen von Gutachten und Berichten, medizinische Beurteilungen und Zeugnisse, Hausbesuche oder Verkehrswertschätzungen von Liegenschaften. Diese Delegation ist bereits möglich; es bedarf weder einer Anpassung noch eines neuen Abklärungsdienstes.

2.1.11. Wahlbehörde

Eine Volkswahl des Spruchkörpers wird abgelehnt, da die Behörde als Fachbehörde zu bestellen ist und je nach Zusammensetzung unterschiedliche Fachpersonen zu wählen sind. Dies kann eine Volkswahl kaum garantieren, was hingegen Wahl durch den Regierungsrat vermag.

2.1.12. Festlegung Kollegial- und Einzelzuständigkeit KESB

Das Bundesrecht schreibt im Interesse von Interdisziplinarität und angesichts der grossen Tragweite der Entscheide vor, die Behörde habe in der Regel als Kollegialbehörde mit mindestens drei Mitgliedern zu entscheiden (nArt. 440 Abs. 2 ZGB). Die Kantone können Ausnahmen von dieser Kollegialzuständigkeit vorsehen, wobei diese aber namentlich zu bezeichnen sind.

Die Einzelzuständigkeit ist zurückhaltend anzuwenden. Im Kernbereich (Inhalt Beistandschaften, fürsorgliche Unterbringung, Entzug elterliche Sorge oder Obhut im Kinderschutz, strittige Besuchsrechtsregelungen sowie Individuallösungen des Kindes- und Erwachsenenschutzes) ist Interdisziplinarität unabdingbar. Dies alles greift in die persönliche Freiheit der Betroffenen ein, ist von grosser Tragweite oder präjudiziert andere Entscheide. Anordnung, Änderung und Aufhebung dieser Massnahmen, namentlich solche die in Handlungsfähigkeit und Handlungsfreiheit bzw. in elterliche Sorge eingreifen, fallen deshalb in die Zuständigkeit der Behörde in Dreier- oder gar Fünferbesetzung. Auch Verfahren, die interdisziplinäres Fachwissen (unterschiedliche Kernkompetenzen) verlangen, bleiben in der Zuständigkeit des Kollegiums.

Daneben gibt es einfachere Verfahren mit geringeren Ermessensspielräumen und ohne interdisziplinären Beurteilungsbedarf, in welchen aus Gründen der Flexibilität und Speditivität sowie der Verfahrensökonomie von einem interdisziplinär zusammengesetzten Spruchkörper abgesehen werden kann. Das kantonale Recht kann für gesetzlich umschriebene Verfahren die Zuständigkeit eines Einzelmitglieds vorsehen. Es stützt sich dabei auf die Auflistung der KOKES. Präsidentin/Präsident bzw. ein von dieser oder diesem bezeichnetes Mitglied der KESB soll in diesen Fällen den Entscheid allein fällen dürfen.

2.2. Beschwerdeinstanz

Als erstinstanzliche Beschwerdeinstanz gegen Entscheide der KESB ist von Bundesrechts wegen zwingend eine gerichtliche Instanz vorzusehen (nArt. 450 Abs. 1 ZGB). Es muss nicht ein formelles Gericht sein, aber den Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention genügen. Eine Überprüfung der Entscheide durch eine Verwaltungsbehörde (Departement oder Regierungsrat) wird aufgrund der Eingriffe in die persönliche Freiheit und der Tatsache, dass die erste Instanz eine Fachbehörde ist, ausgeschlossen.

Darüber hinaus kann gegen bestimmte Anordnungen der Ärztinnen und Ärzte sowie der Einrichtungen und bei Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit innert zehn Tagen bzw. jederzeit direkt das «zuständige Gericht» angerufen werden (nArt. 439 ZGB). Dieses ist vom Kanton zu bezeichnen. Da die KESB nicht als gerichtliche Instanz konzipiert wird, ist eine Rechtsmittelinstanz vorzusehen. Das Gericht kann bei Beschwerde gegen Anordnungen der Ärztinnen/Ärzte und gegen Entscheide der KESB Rechtsmittelbehörde sein (nArt. 439 und 450 ZGB). Diese Variante hält die Behördenorganisation schlank und kostengünstiger. Zudem fördern höhere Fallzahlen die Professionalität der Rechtsmittelinstanz.

Als (gerichtliche) Beschwerdeinstanz kommen nur Ober- oder Verwaltungsgericht in Frage; sachlogisch ist das Verwaltungsgericht dafür vorzusehen. Es ist mit Blick auf die Steigerung der Professionalität (Anzahl Fälle) auch als zuständiges Gericht für Beschwerden betreffend ärztlichen Einweisungen vorzusehen (nArt. 439). Für erbrechtliche Angelegenheiten bzw. für Kompetenzen, welche das kantonale Recht der KESB zuweist, wäre ein anderer Beschwerdeweg denkbar. Ein zweigleisiges Beschwerdeverfahren wäre jedoch zu kompliziert. Deshalb ist für das Erbschaftswesen derselbe Beschwerdeweg wie für die übrigen Aufgaben der KESB vorzusehen: der an das Verwaltungsgericht.

2.3. Aufsichtsbehörde

Die Kantone bestimmen die Aufsichtsbehörden über die KESB (nArt. 441 Abs. 1 ZGB). Aufsichtsbehörde kann eine Administrativbehörde oder ein Gericht sein, und es können eine untere und eine obere bezeichnet werden. Bisher nahm das für das Sozialwesen zuständige Departement die Aufsicht wahr (aArt. 63^e). Der direkte und einheitliche Beschwerdeweg ermöglicht die Trennung von Beschwerde- und Aufsichtsfunktion. Das Verwaltungsgericht wird damit nicht der Gefahr des Verlusts richterlicher Unabhängigkeit und der Verletzung der Gewaltentrennung ausgesetzt. Entsprechend den übrigen kantonalen Aufsichtsregelungen soll dem Regierungsrat die Aufsicht über die KESB obliegen, wobei sie durch das zuständige Departement auszuüben ist. Entsprechend ist die KESB nicht direkt dem Regierungsrat, sondern dem Departement unterstellt. – Zudem sind die damit in erster Linie zusammenhängenden Aufgaben (Beratung, Aus- und Weiterbildung, Erstellen von Arbeitshilfen usw.) klassische Verwaltungsaufgaben. Eine departementunabhängige Schiedskommission ist insbesondere aufgrund der hohen Kosten keine Alternative.

Fachlich ist die KESB unabhängig und bei der Aufgabenerfüllung an keine Weisungen gebunden. Die Aufsichtsbehörde hat für korrekte, einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen, ohne im Einzelfall materiell entscheidungsbefugt zu sein. Die unterstützenden Dienste sind der Hauptabteilung Soziales administrativ zugewiesen, weshalb diese für die administrativen Aufgaben, wie Aus- und Weiterbildung der Angehörigen der unterstützenden Dienste zuständig sein wird. Das Departement wird sich auf die Behandlung von Aufsichtsbeschwerden beschränken.

2.4. Verfahren

Die Kantone bestimmen das Verfahrensrecht frei (nArt. 450f. ZGB). Subsidiär ist die Anwendung der ZPO vorgesehen, soweit sich die Verfahrensnormen nicht aus dem ZGB ergeben und der Kanton nichts anderes vorsieht. Weder das Zivilprozess- noch das Verwaltungsverfahrenstragen den speziellen Bedürfnissen der hoheitlichen Fürsorge besonders Rechnung. Das VRG ist im Gegensatz zu Regelungen anderer Kantone nahezu lückenlos und bürgerfreundlich. Deshalb und aufgrund der Fachbehörde als interdisziplinäre Behörde und dem Verwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz soll sich das Verfahren nach seinen Bestimmungen richten.

2.5. Erbschaftswesen

Die Grundsatzfrage der Eingliederung des Erbschaftswesens wird beantwortet. Grundsätzlich ist im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht nicht vorgesehen, die KESB für das Erbschaftswesen zuständig zu machen. Für ein Erbschaftsamt ist der Kanton jedoch zu klein. Die Eingliederung wäre auch in das Zivilstandswesen oder ein Gericht denkbar. – Gegen die Lösung Zivilstandswesen spricht, dass die Mitarbeit eines Juristen nötig ist und die personellen Ressourcen dort nicht vorhanden sind, gegen die in ein Gericht, dass die Verwandtschaft zu den Ämtern grösser ist als zum Gericht und historisch nichts dafür spricht. Deshalb ist das Erbschaftswesen bei der KESB zu belassen (nArt. 104^a ff.). Allerdings sollen die erbrechtlichen Kompetenzen – um flexibler zu sein – in die Einzelzuständigkeit jedes Mitglieds fallen.

2.6. Aufsicht über Wohn- und Pflegeeinrichtungen

Die Kantone sind verpflichtet, Wohn- und Pflegeeinrichtungen, in denen urteilsunfähige Personen untergebracht sind, zu beaufsichtigen (nArt. 387 ZGB). Das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe kennt bereits eine ausreichende Vorgabe (Art. 43). Nachholbedarf besteht nicht.

2.7. Organisation und Trägerschaft Berufsbeistandschaften

Die Organisation von Berufsbeistandschaften regelt auch das neue Bundesrecht kaum. Die Behörde hat dafür zu sorgen, dass Beiständin/Beistand (insbesondere private Mandatsträgerin/-träger) Instruktion, Beratung und Unterstützung erhält (nArt. 400ff. ZGB). Der «Berufsbeistand» ist nur betreffend Entschädigung und Spesen (nArt. 404 Abs. 1 ZGB), Ende des Arbeitsverhältnisses (nArt. 421 ZGB) sowie Weiterführung der Geschäfte, Entbinden von Schlussbericht und Schlussrechnung (nArt. 424f. ZGB) erwähnt. Es wird aber nicht zwischen Privat- und Berufsbeiständin/-beistand unterschieden; eine ergänzende kantonrechtliche Regelung ist nicht erforderlich.

Bezüglich Beistandschaften wird ausdrücklich unterschieden zwischen Privatperson, Fachperson eines privaten oder öffentlichen Sozialdienstes (z.B. Mitarbeitende von Fachstellen, privaten Sozialorganisationen wie Pro Senectute) sowie den Berufsbeistandschaften (früher Amtsbeistandschaften), welche von haupt- oder nebenamtlichen öffentlich-rechtlich Angestellten geführt werden. Damit wird die Begrifflichkeit des neuen ZGB übernommen, welches mit «Berufsbeiständen» nicht Fachpersonen bzw. solche meint, welche Beistand von Beruf sind, sondern die ehemaligen Amtsvormunde und -beistände.

2.8. Fürsorgerische Unterbringung

Sachlich zuständig für die Unterbringung und Entlassung ist die KESB, ausser sie überträgt die Zuständigkeit für die Entlassung im Einzelfall an die Einrichtung (nArt. 428 ZGB). Das Bundesrecht sieht zudem vor, dass die Kantone auch Ärztinnen/Ärzte zur Anordnung von fürsorgerischen Unterbringungen zuständig erklären können (nArt. 429 ZGB). Gemäss geltendem Recht können zugelassene Ärztinnen/Ärzte solche Einweisungen bei unmittelbarer Gefahr anordnen. Dies jedoch immer nur für die Zeit bis die Vormundschaftsbehörde oder das Gericht die Zurückbehaltung bestätigt, bzw. für eine bestimmte Frist weiterführen lässt.

Nach neuem Recht kann sämtlichen in der Schweiz zur selbstständigen Berufsausübung zugelassenen Ärztinnen/Ärzte die Kompetenz verliehen werden, betroffene Personen bis zu sechs Wochen gegen ihren Willen in einer geeigneten Institution zurückzubehalten. Die meisten Kantone handhaben dies so. Soll eine Unterbringung länger dauern, hat die KESB darüber zu befinden. Die ärztliche Leitung hat deshalb rechtzeitig begründeten Antrag zu stellen, damit vor Ablauf der Frist entschieden werden kann, ansonsten die betroffene Person zu entlassen ist.

2.9. Nachbetreuung und ambulante Massnahmen

Die Kantone regeln die Nachbetreuung von Personen, die fürsorgerisch untergebracht wurden (nArt. 437 Abs. 1 ZGB). Die Einrichtungen sind zu angemessener Nachbetreuung verpflichtet. Kann oder will eine betroffene Person sich der notwendigen Nachbetreuung nicht oder nicht auf Dauer freiwillig unterziehen, soll die KESB ambulante Massnahmen anordnen können (nArt. 437 Abs. 2 ZGB). Für die Betroffenen sind ambulante Massnahmen weniger einschneidend und stigmatisierend als eine erneut notwendige fürsorgerische Unterbringung.

2.10. Verantwortlichkeit

Das neue Recht ändert die Haftungsregeln wesentlich und führt die verschuldensunabhängige Staatshaftung ein. Der Kanton wird generell haftbar für widerrechtliches Handeln oder Unterlassen behördlicher Massnahmen im Erwachsenenschutz (nArt. 454 Abs. 3 ZGB). Eine Kausalhaftung greift ohne weiteres, wenn eine von Kindes- oder Erwachsenenschutzorganen geschädigte Person darlegt, dass sie rechtswidrig geschädigt wurde. Dann haftet der Staat in erster Linie, unabhängig davon, ob ein individuelles Verschulden vorliegt. Die geschädigte Person soll sich nicht damit beschäftigen müssen, wer genau den Schaden verantwortet. Dem Staat kommt aber nach Massgabe des kantonalen Rechts eine Regressmöglichkeit gegenüber der den Schaden verursachenden Personen zu. Das neue Verantwortlichkeitsrecht des Bundes regelt lediglich das Aussenverhältnis Kanton / geschädigte Person. Das Innenverhältnis Kanton / schädigende Person liegt demgegenüber in der Kompetenz der Kantone. Das Staatshaftungsgesetz ermöglicht bereits Regressforderungen gegenüber Amtsträgern. Anpassungen sind bei Umsetzung des Verwaltungsbehördenmodells unnötig.

3. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

3.1. EG ZGB

Artikel 1; Zuständigkeit und Verfahren

Das Bundesrecht ist zu beachten, weshalb ein Vorbehalt zu dessen Gunsten zu machen ist. Zudem ist auf das VRG hinzuweisen.

Artikel 9^a; Zuständigkeit

Zu den Aufhebungen. – Das Bundesrecht gibt die KESB als für die Genehmigung von Unterhaltsverträgen zuständig vor (Art. 287 Abs. 1 ZGB). Eine kantonale Wiederholung ist unnötig (aAbs. 2 Ziff. 1). – Die Aufbewahrung letztwilliger Verfügungen (aAbs. 2 Ziff. 2) regelt nun das Beurkundungsgesetz (Art. 12 Abs. 2), Einzelzuständigkeiten Artikel 65 Absatz 5 (aAbs. 3).

Zu den Neuerungen. – Die Zuständigkeiten der KESB im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht werden zusammengefasst (Abs. 1 und 2). – Die Bewilligung zur Aufnahme eines Pflegekindes zum Zwecke späterer Adoption wurde verschoben (von Art. 53^a in Abs. 3 Ziff. 1), ebenso Vorkehrungen wegen geistigen oder psychischen Störungen (von Abs. 2 Ziff. 1^c). – Das Erbschaftswesen wird bei der KESB eingegliedert (Abs. 4).

Artikel 9^b; Schutz gemäss Haager Übereinkommen

Das Bundesgesetz über internationale Kindesentführung (BG-KKE) und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen sehen vor, dass die Kantone die dafür zuständigen Stellen und Gerichte einsetzen. Jeder Kanton hat eine zentrale Behörde und eine Vollstreckungsbehörde für das Haager Kinderschutzübereinkommen zu bestimmen (Art. 2 Abs. 1, 7 Abs. 1, 12 Abs. 1 BG-KKE). Die KESB ist für beides geeignet. Einzige Instanz für die Beurteilung von Rückführungsgesuchen ist das obere Gericht des Kantons, in dem sich das Kind zur Zeit der Gesuchseinreichung aufhält (Art. 7 Abs. 1 BG-KKE), also das Obergericht.

Artikel 12; Wohnsitz- statt Ortsgemeinde

«Ortsgemeinde» ist durch «Wohnsitzgemeinde» zu ersetzen.

Artikel 13; Aufhebung; Anfechtung Anerkennung Vaterschaft nur noch durch Wohnsitzgemeinde

Die Wohnsitz- oder Heimatgemeinde ist für die Anfechtung der Anerkennung der Vaterschaft zuständig (Art. 259 Abs. 2 Ziff. 3 ZGB). Die Zuständigkeit ist auf eine von beiden zu begrenzen; die Wohnsitzgemeinde hat in der Regel einen näheren Bezug zur betroffenen Person, weshalb sie zur Anfechtung berechtigt sein soll (vgl. Art. 12). Die Anknüpfung bei der Heimatgemeinde hat an Bedeutung eingebüsst. Da damit der einzige Inhalt des Artikels aufzuheben ist, wird der ganze Artikel 13 hinfällig.

Artikel 15^a; Anerkennung Ehe-, Familienberatungsstellen

Die Zuständigkeiten der KESB im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht sind neu in Artikel 9^a geregelt. Hier verbleibt einzig die Regelung betreffend Anerkennung von Ehe- und Familienberatungsstellen sowie der Entscheidung über Adoptionen, welcher nicht allein bei der KESB, sondern beim Departement liegt, da es sich um einen der wichtigsten, nicht reversiblen Statusentscheide handelt. – Früher fällte ihn der Regierungsrat auf Antrag der vorprüfenden Instanz. Vorprüfungs- und Entscheidbehörde bleiben für den Adoptionsentscheid getrennt; dieser ist auf Antrag der KESB vom Departement zu fällen.

Artikel 17 Abs. 3–5; Beschwerde

Der Verweis auf den aufgehobenen Artikel 13 ist hinfällig. – Gegen Entscheide der KESB ist beim zuständigen Gericht Beschwerde zu erheben (nArt. 450 ZGB). Dies soll für sämtliche Verfügungen gelten (Kindes-, Erwachsenenschutz-, Erbrecht). Beschwerde ist beim Verwaltungsgericht zu erheben (nArt. 67).

Artikel 44 Absatz 1; Anzeige Gefährdung Kindeswohl

«Vormundschaftsbehörde» wird durch «Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde» ersetzt, an die oder an das für den Vollzug zuständige Organ der Sozialhilfe (aktuell kantonales Sozialamt) die Anzeige erfolgen soll, da dort reagiert werden kann. Die ehemalige vormundschaftliche Aufsichtsbehörde ist nur noch administrative Aufsichtsbehörde. – Wird auch die Vorlage «Sozialinspektor» angenommen, lautet der Schluss der Bestimmung «...oder den Vollzugsorganen der Sozialhilfe...» statt «...oder beim kantonalen Sozialamt...».

Artikel 45–48; Aufhebungen; Aufgaben Vormundschaftsbehörde

Anzeigespflichtig sind alle öffentlichen Angestellten (Art. 44). Damit hat auch die KESB von Amtes wegen einzuschreiten, wenn sie von einer Gefährdung des Kindeswohles erfährt, und sie hat geeignete Massnahmen zu ergreifen. Das Bundesrecht verlangt, den Sachverhalt von Amtes wegen zu erforschen (nArt. 446 Abs. 4 ZGB), was auch für das Kindesrecht gilt (nArt. 314 Abs. 1 ZGB). Die Kompetenz zur Wegnahme eines Kindes

(nArt. 311 ZGB) wie die zur Bestellung eines Beistandes (nArt. 314 Abs. 3 ZGB) liegt bei der KESB. Diese soll nicht zum Bestellen eines Beistandes gezwungen werden; sie hat zu prüfen, ob die Voraussetzungen dafür gegeben sind und dies bei Zutreffen zu tun. Zudem ist die Bestimmung «regelmässig» (aArt. 47) so offen, dass sie nichts regelt, was nicht bereits das Bundesrecht vorgibt. Beschwerde kann gegen Verfügungen der KESB (nArt. 17 Abs. 4 bzw. 67) und gegen Handlungen oder Unterlassungen des Beistandes (nArt. 419 ZGB) geführt werden. Wiederholung im kantonalen Recht ist unnötig.

Artikel 50; Kostentragung

Die Vorgabe bleibt inhaltlich unverändert (bisher Abs. 1), betont jedoch die Subsidiarität der Sozialhilfe, die lediglich für jenen Teil aufkommt, den die Eltern (und das Kind) nicht zu bezahlen vermögen. – Dass wirtschaftliche Hilfe, die jemand für sich während der Unmündigkeit oder bis zum Abschluss einer ordentlichen Erstausbildung bezog, keiner Rückerstattungspflicht unterliegt, regelt das Sozialhilfegesetz (Art. 32 Abs. 3). Absatz 2 ist aufzuheben.

Artikel 52; Aufhebung; Verfahren zum Entzug der elterlichen Sorge nicht separat regeln

Die KESB entzieht die elterliche Sorge (nArt. 311 ZGB) und wendet dafür das Verfahren vor der KESB sinngemäss an (nArt. 314 ZGB).

Artikel 53^a; Aufsicht über KESB

Es ist einzig die Aufsicht über die KESB zu regeln. (Abs. 1 und 2 in Art. 9^a verschoben.)

Artikel 53^c; 55; Aufhebungen; Rechtsmittelverfahren, Beistandsernennung

Diese Bestimmungen sind andernorts enthalten (Rechtsmittelverfahren nArt. 17 Abs. 4, nArt. 67; Beistandsernennung nArt. 309 Abs. 1 ZGB).

Artikel 63^a; Behörden bezeichnet

Das Bundesrecht (nArt. 440 Abs. 1 ZGB) verlangt eine Fachbehörde (KESB). Die Kantone bestimmen die Aufsichtsbehörden (nArt. 441 Abs. 2 ZGB).

Artikel 63^b; Organisation der KESB

Absatz 1. – Die KESB muss eine Fachbehörde sein (nArt. 440 Abs. 1 ZGB), welche sich durch professionelles Arbeiten und interdisziplinäre Zusammensetzung auszeichnet. Der Spruchkörper kann nicht alle wichtigen Kompetenzen selber abdecken, er bedarf der Unterstützung von internen rückgelagerten unterstützenden Diensten (Sekretariat) und extern abrufbarer Unterstützung (nArt. 63^{bc}). Das Sekretariat unterstützt die KESB bei der Aufgabenerfüllung, namentlich in Abklärung, Beratung, Revisorat und Administration. Seine Mitarbeitenden verfügen über Ausbildungen in Recht und Sozialarbeit. Da die ständigen Behördenmitglieder (Abs. 2) auch Arbeiten der unterstützenden Dienste übernehmen, hängt der Ressourcenbedarf von der Ausgestaltung der Behörde ab: je mehr Ressourcen in ihr vorhanden sind, desto weniger von ihnen bedarf es in den unterstützenden Diensten. Diese werden die Abteilung «Kindes- und Erwachsenenschutz» des vom Regierungsrat zuständig erklärten Departements sein.

Absatz 2. – Zu Gunsten der durch tägliches Beschäftigen mit der Materie geförderten Professionalität besteht die Fachbehörde aus drei ständigen Mitgliedern, die hauptamtlich (nArt. 63^{ba}) angestellt sind. Präsidentin/Präsident sowie zwei weitere ständige Mitglieder bilden die ordentliche Besetzung. Die weiteren, nebenamtlichen drei bis fünf Mitglieder gewährleisten die Stellvertretung und ermöglichen fachliche Ergänzung. Zudem sind zumindest zwei weitere nebenamtliche Mitglieder für Fälle hinzuzuziehen, in denen ein Fünfergremium vorgegeben ist (bei Vertretung ständiger Mitglieder auch von diesen).

Absätze 3 und 4. – Präsidentin/Präsident leitet die Abteilung. – Um Professionalität und Interdisziplinarität sicherzustellen, sind fachliche Voraussetzungen festzulegen.

Artikel 63^{ba}; Anstellung Mitglieder KESB

Die Haupt- (50–80%) bzw. Vollamtlichkeit (100%) der ständigen Mitglieder ergibt sich aus den zwingend wahrzunehmenden Aufgaben: Verfahrensinstruktion, Verfahrensverantwortung, Planung und Steuerung von Abklärungen, Steuerung und Kontrolle laufender Massnahmen. Dies schliesst eine «Feierabendbehörde» aus. Um Aufgabenerfüllung und ausreichenden Praxisbezug zu gewährleisten, müssen die Behördenmitglieder ein genügend grosses Pensum ausüben. Die weiteren Mitglieder kommen nur bei Entscheiden im Fünfergremium, bei Vertretung oder aufgrund besonderer Fachkenntnisse zum Einsatz, weshalb sie ihr Amt nebenamtlich ausüben können (Abs. 2). Die Entschädigung der ständigen Mitglieder wird in der Lohnverordnung geregelt. Die übrigen Mitglieder werden mit Sitzungsgeldern entschädigt (Abs. 3); die Zahl ihrer Einsätze ist nicht voraussehbar.

Artikel 63^{bb}; Protokollführung

Die KESB bestimmt die Protokollführung. Entsprechend der Regelung für die Gerichte (Art. 35 Abs. 1 Gerichtsorganisationsgesetz), kann sie eine Mitarbeiterin/einen Mitarbeiter der unterstützenden Dienste für die Protokollführung bestimmen.

Artikel 63^{bc}; Beizug Dritter

Soziale Dienste oder Dritte können mit Abklärungen beauftragt werden, wobei erstere im Rahmen des Sozialhilfegesetzes (Art. 5 Sozialhilfegesetz) Auskünfte erteilen.

Artikel 63^c; Voraussetzungen

Neben terminologischer Anpassung (nicht mehr «Vormundschaftsbehörde», «vormundschaftlich») wird Unvereinbarkeit mit der Mitgliedschaft im Verwaltungsgericht vorgegeben (s. Art. 75 Abs. 3 KV). – Wird auch die Vorlage «Sozialinspektor» angenommen, lautet die Bestimmung anstelle «...oder des kantonalen Sozialamtes...» «...oder der Vollzugsorgane der Sozialhilfe...». – Die ständigen Mitglieder üben insgesamt jeweils nicht mehr als ein Vollamt bzw. eine Vollenstellung aus.

Artikel 63^d; Regierungsrat wählt Mitglieder KESB

Da die KESB eine Fachbehörde ist, soll der Regierungsrat, nicht die Landsgemeinde, ihre Mitglieder wählen.

Artikel 63^e; Unabhängigkeit, Aufsicht

Die KESB ist fachlich unabhängig und bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an keine Weisungen gebunden, sondern nur Verfassung und Gesetz verpflichtet. – Sie ist nicht direkt dem Regierungsrat, sondern einem Departement zu unterstellen. Aufsichtssachen werden durch das Departement behandelt. Es hat für eine korrekte und einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen und einzig die Aufgabenerfüllung zu kontrollieren. Ein Entscheid kann dabei nicht korrigiert werden. Dazu befugt ist nur das zuständige Gericht im Rechtsmittelverfahren.

Artikel 64; weitere Bestimmungen KESB

Die Geschäftsordnung legt der Regierungsrat in einer Vollzugsverordnung fest. Geregelt werden müssen unter anderem Verfahrensverlauf, Aufgaben des Präsidiums sowie der übrigen Behördemitglieder, soweit dies nicht übergeordnetes Recht tut.

Artikel 65; Entscheide KESB

Absatz 1. – Das Bundesrecht schreibt im Interesse der Interdisziplinarität und wegen der grossen Tragweite der Massnahmen Entscheide vor, die grundsätzlich die Kollegialbehörde mit mindestens drei Mitgliedern fällt (nArt. 440 Abs. 2 ZGB).

Absatz 2. – Entscheide besonderer Tragweite haben in Fünferbesetzung zu fallen. Sie werden damit nicht nur von den mit den Abklärungen und dem Fall Befassten gefällt, sondern es bringen sich noch unbeeinflusste Mitglieder ein. Es ergeben sich unabhängiger Entscheide; Rückweisung zuhanden weiterer Abklärungen ist möglich.

Absatz 3. – Die ständigen Mitglieder können im Einzelfall Behandlung weiterer Geschäfte (nebst jenen nach Abs. 2) im Fünfergremium verlangen.

Absatz 4. – In Verfahren, für welche kollegiale Zuständigkeit vorgeschrieben ist, hat die Kollegialbehörde grundsätzlich über vorsorgliche Massnahmen zu entscheiden (nArt. 445 Abs. 1 ZGB). Ist ein ordentlicher Beschluss nicht möglich (besondere Dringlichkeit; nArt. 445 Abs. 2 ZGB), kann das kantonale Recht Präsident oder Einzelmitglied Alleinkompetenz für die Anordnung superprovisorischer Massnahmen zuscheiden. Als dafür zuständig wird das verfahrensleitende ständige Mitglied oder bei dessen Verhinderung Präsidentin/Präsident erklärt. – Gegen Entscheide über provisorische oder superprovisorische Massnahmen kann innert zehn Tagen Beschwerde erhoben werden (nArt. 445 Abs. 3 ZGB). Dies auch bei superprovisorischen Massnahmen, weil sie tief in die persönlichen Rechte eingreifen können und das Verfahren auf Anordnung einer ordentlichen vorsorglichen Massnahme einige Zeit in Anspruch nehmen kann, wenn mehrere am Verfahren beteiligte Personen anzuhören sind. Es ist grundsätzlich nur zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die superprovisorische Massnahme erfüllt waren. Das Rechtsschutzinteresse entfällt, sobald die superprovisorische Massnahme aufgehoben wird.

Absatz 5. – Grundsätzlich hat die KESB ihre Entscheide, soweit sie zufolge Dringlichkeit nicht durch Einzelentscheid erfolgen, in Dreier- oder Fünferbesetzung zu fällen. Die Kantone können jedoch für bezeichnete Geschäfte Ausnahmen von der Kollegialzuständigkeit vorsehen (nArt. 440 Abs. 2 ZGB). Zu Gunsten von Flexibilität, Speditivität und Verfahrensökonomie wird in einfachen Verfahren mit geringem Ermessensspielraum und ohne interdisziplinären Beurteilungsbedarf kein interdisziplinär zusammengesetzter Spruchkörper verlangt. Die Aufzählung folgt im Wesentlichen den Fachempfehlungen der KOKES. Die KESB kann Vollstreckungshilfe gewähren, das Alimenterinkasso verbleibt jedoch beim kantonalen Sozialamt (Art. 21 Verord-

nung über Inkassohilfe und Bevorschussung). – Wegen ihrer Tragweite sind Informationen zur Bewilligung zur Aufnahme von Pflegekindern und Auskunft über Vorliegen und Wirkungen einer Massnahme der Behörde vorbehalten.

Artikel 66; Aufhebung; Anordnung Entmündigung, Bevormundung, Beistand-, Beiratschaft

Vorgaben dazu sind aufgrund Bundesrecht unnötig geworden (nArt. 390, 391, 399 Abs. 2, 400 ZGB).

Artikel 66^a; Fürsorgerische Unterbringung

Absatz 1. – Sachlich zuständig für Unterbringung und Entlassung ist in erster Linie die KESB (nArt. 428 ZGB). Die Kantone können auch Ärztinnen/Ärzte für zuständig erklären (unter den Voraussetzungen nArt. 429 ZGB). Ärztinnen/Ärzte der Grundversorgung und der Psychiatrie, welche über eine Bewilligung zur selbstständigen Berufsausübung im Kanton (Art. 34 Medizinalberufegesetz) verfügen, sowie zuständige Ärztin/zuständiger Arzt der überweisenden Einrichtung (welche/welcher z.B. im Kantonsspital unselbstständig tätig ist und gemäss Art. 23 Gesundheitsgesetz keine Bewilligung zur Berufsausübung benötigt) sollen befugt sein, eine fürsorgerische Unterbringung anzuordnen. Die laut Bundesrecht maximal zulässige Frist von sechs Wochen ist zu übernehmen. Die KESB hat sobald möglich die betroffene Person zu besuchen und über das weitere Vorgehen zu entscheiden.

Absatz 2. – Falls die ärztliche Leitung der Einrichtung eine längere Unterbringung für notwendig erachtet, muss die KESB darüber entscheiden. Die ärztliche Leitung hat deshalb rechtzeitig begründet Antrag zu stellen, damit die KESB vor Ablauf der sechswöchigen Frist entscheiden kann, ansonsten die betroffene Person zu entlassen ist.

Absatz 3. – Die ärztliche Leitung der Einrichtung kann eine an einer psychischen Störung leidende und freiwillig eingetretene Person unter gewissen Voraussetzungen für höchstens drei Tage zurückbehalten (nArt. 427 ZGB). Danach kann diese die Einrichtung verlassen, wenn nicht ein vollstreckbarer Unterbringungsentscheid vorliegt. Sachlich zuständig für ihn sind einerseits die KESB (nArt. 428 Abs. 1 ZGB), andererseits die vom kantonalen Recht dazu ermächtigten Ärztinnen/Ärzte (nArt. 429 Abs. 1 ZGB), an deren Fachkompetenz aber höhere Anforderungen gestellt werden (vgl. nArt. 66^a Abs. 1), da die Beurteilung der zulässigen Zurückbehaltung besonders heikel ist (nArt. 427 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 ZGB).

Absatz 4. – Die Regelung ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung rechtskonform (vgl. BGE 122 I 18 ff., 35 E. 2f; BGer, 12.5.2010, 5A_331/2010 E. 2.4). In der Lehre wird allerdings auch die teilweise in anderen Kantonen eingeführte Regelung vertreten, grundsätzlich sei ein neuer Einweisungsentscheid erforderlich, jedenfalls dann, wenn bei Änderung des Betreuungskonzepts oder Verlegung in eine andere Einrichtung die Freiheit der betroffenen Person stärker beeinträchtigt werde. Die betroffene oder eine ihr nahestehende Person kann jederzeit um Entlassung aus der fürsorgerischen Unterbringung ersuchen (nArt. 426 Abs. 4 ZGB), worüber ohne Verzug zu entscheiden ist. Dabei ist von Amtes wegen das Prinzip der Verhältnismässigkeit zu beachten. Der Entscheid kann in jedem Fall mit Beschwerde angefochten werden (nArt. 450 ZGB bzw. nArt. 439 Abs. 1 Ziff. 3 ZGB in Verbindung mit nArt. 439 Abs. 3 ZGB). Im Übrigen können Massnahmen, welche die Bewegungsfreiheit einschränken, selbstständig mit Beschwerde beim zuständigen Gericht angefochten werden (nArt. 439 Abs. 1 Ziff. 5 ZGB). Der Rechtsschutz der betroffenen Person ist deshalb hinreichend gewahrt.

Absatz 5. – Die KESB hat informiert zu sein, auch wenn nicht sie jeden Entscheid zu bewilligen hat; dies verlagerte die Kompetenz zur Anordnung fürsorgerischer Unterbringungen von den Ärztinnen/Ärzten auf sie, was nicht Absicht des Bundesgesetzgebers ist.

Absatz 6. – Die KESB ist grundsätzlich und primär auch für die Entlassung zuständig, sofern sie den Entscheid im Einzelfall nicht der Einrichtung überträgt bzw. nicht eine Ärztin/ein Arzt fürsorgerische Unterbringung anordnet (nArt. 428 Abs. 2, nArt. 429 Abs. 3 ZGB). Da sie sehr rasch entscheiden muss («unverzüglich»), hat die ärztliche Leitung begründeten Entlassungsantrag zu stellen. Es versteht sich von selbst, dass die Einrichtung den Antrag stellen muss, sobald die Voraussetzungen für die Unterbringung nicht mehr erfüllt sind.

Artikel 66^b; Ambulante Massnahmen

Das Bundesrecht regelt neu Verfahren und Verfahrensrechte (nArt. 443ff. ZGB) und Anhörung (nArt. 447 ZGB); vorsorgliche Massnahmen sind möglich (nArt. 445 ZGB).

Absatz 1. – Besteht die Gefahr, dass sich die betroffene Person der notwendigen Nachbetreuung nicht oder auf Dauer nicht freiwillig unterziehen kann oder will oder erneute fürsorgerische Unterbringung droht, können ambulante Massnahmen angeordnet werden (nArt. 437 Abs. 2 ZGB). Diese sind weniger einschneidend und stigmatisierend als erneute fürsorgerische Unterbringung. Sie sollen eine rasche Entlassung daraus ermöglichen und erneute Unterbringungen vermeiden.

Absatz 2. – Die Aufzählung ist nicht abschliessend, zählt jedoch die wichtigsten ambulanten Massnahmen auf. Die KESB kann die ambulanten Massnahmen mit solchen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts kombinieren (nArt. 390ff. ZGB).

Artikel 66c; Anordnung ambulante Massnahmen

Zuständig für die Anordnung ambulanter Massnahmen ist die KESB. Je nach dem ob sie oder die Einrichtung für die Entlassung zuständig ist, sind die ambulanten Massnahmen gestützt auf einen begründeten Antrag oder einen Bericht der Einrichtung zu erlassen. Anordnungen können entsprechend der allgemeinen Rechtsmittelordnung angefochten werden (vgl. nArt. 450ff. ZGB; nArt. 67).

Artikel 66d; Überwachung

Absätze 1 und 2. – Die KESB ist zur Überwachung der Massnahmen verpflichtet. Sie kann regelmässige Berichterstattung durch die betreuende Ärztin/den betreuenden Arzt anordnen. Die Überwachung kann auch an Beiständin/Beistand delegiert werden.

Absatz 3. – Die Anordnung soll für längstens zwei Jahre erfolgen. Nach dieser Frist sind die Massnahmen gegebenenfalls neu anzuordnen.

Artikel 66e; Nachbetreuung

Die fürsorgerische Unterbringung wird durch die KESB angeordnet (nArt. 428 ZGB). Diese entscheidet, da es sich um einen schweren Eingriff in die persönliche Freiheit handelt, mit mindestens drei Mitgliedern (nArt. 440 Abs. 2 ZGB; nArt. 65 Abs. 1). Personen, die an einer psychischen Störung oder an einer geistigen Behinderung leiden oder schwer verwahrlost sind, können fürsorgerisch untergebracht werden (nArt. 426 ZGB). Die Kantone regeln die Nachbetreuung (nArt. 437 Abs. 1 ZGB): Die KESB sorgt für eine angemessene Nachbetreuung. Es sollen der Gesundheitszustand der betroffenen Person verbessert bzw. stabilisiert sowie Rückfall und erneute Klinikeinweisung vermieden werden.

Artikel 67; Rechtsschutz

Gegen Entscheide der KESB kann Beschwerde beim zuständigen Gericht erhoben werden (nArt. 450 ZGB). Die Beschwerdefrist beträgt in der Regel 30 Tage (nArt. 450b ZGB), diejenige gegen Entscheide über vorsorgliche Massnahmen (nArt. 445 Abs. 3 ZGB) und fürsorgerische Unterbringung zehn Tage (nArt. 450b Abs. 2 ZGB).

Artikel 67a; Aufhebung; Bestimmungen betr. Beschwerde wegen fürsorgerischem Freiheitsentzug

Diese Bestimmungen sind unnötig geworden; Beschwerde gegen Entscheide der KESB (nArt. 450 ZGB) und gegen ärztliche Anordnungen (nArt. 439 ZGB) sind möglich, Beschwerdegründe (nArt. 450a ZGB) und Beschwerdefrist (nArt. 450b ZGB) geregelt.

Artikel 68; Verfahren

Das neue Recht enthält verschiedene Verfahrensbestimmungen (nArt. 446ff. ZGB). Das Weitere bestimmen die Kantone. Für das Verfahren vor der KESB soll das VRG massgebend sein. Die neue ZPO, welche nicht als «fürsorgliches» Recht bezeichnet werden kann – ihr Zweiparteiensystem und die Verhandlungsmaxime passen nicht für das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht – soll nur subsidiär angewandt werden.

Artikel 69; Meldepflicht

Wer in amtlicher Tätigkeit von einer hilfsbedürftigen Person erfährt, ist meldepflichtig (nArt. 443 Abs. 2 ZGB). Die Kantone können weitere Meldepflichten vorsehen. Der Kreis der Meldepflichtigen wird auf die nächsten Verwandten ausgeweitet.

Artikel 70; Aufhebung; Bestimmung zur Anhörung im ZGB geregelt

Anhörung regelt das ZGB (nArt. 447). Die betroffene Person ist persönlich anzuhören, soweit dies nicht als unverhältnismässig erscheint. Bei fürsorgerischer Unterbringung wird sie in der Regel vom Kollegium (Dreierbesetzung) angehört (nArt. 447 Abs. 2 ZGB). Die am Verfahren beteiligten Personen und Dritte sind zur Mitwirkung verpflichtet (nArt. 448 Abs. 1 ZGB). Die KESB kann zwangsweise Durchsetzung der Mitwirkungspflicht anordnen.

Artikel 71; Aufhebung; Bekanntmachung Vormundschaft im ZGB geregelt

Dass die Massnahme der betroffenen Person eröffnet werden muss, versteht sich von selbst und ergibt sich aus dem VRG (Art. 76ff. VRG). Auf Publikation wird verzichtet; sie wird als stigmatisierend angesehen. Wer ein Interesse glaubhaft macht, kann jedoch von der KESB Auskunft über das Vorliegen einer Massnahme des Erwachsenenschutzes verlangen (nArt. 451 Abs. 2 ZGB). Die Mandatsträgerinnen/-träger orientieren zudem Dritte über die Beistandschaft, soweit dies zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist (nArt. 413 Abs. 3 ZGB).

Artikel 75; Aufhebung; Verpflichtung zur Beistandschaft im ZGB geregelt

Eine Beistandschaft ist zu übernehmen, wenn nicht wichtige Gründe dagegen sprechen (nArt. 400 Abs. 2 ZGB).

Artikel 76; Ernennung Beiständin/Beistand

Absatz 1. – Für dieses Amt kommen nur natürliche Personen in Frage (nArt. 400 ZGB). Massgebend ist ausschliesslich fachliche und persönliche Eignung (nArt. 400 ZGB): Sozial-, Selbst- und Fachkompetenz. Es können namentlich Privat- oder Fachpersonen eines privaten oder öffentlichen Sozialdienstes (Mitarbeitende Fachstellen oder privater Sozialorganisationen wie Pro Senectute usw.) ernannt werden. Wünsche der zu beistehenden Person und der Angehörigen sind nach Möglichkeit zu berücksichtigen (nArt. 401 ZGB).

Absatz 2. – Die Berufsbeistandschaften (früher Amtsbeistandschaften) werden im neuen ZGB nicht geregelt, resp. lediglich «Berufsbeiständin/Berufsbeistand» erwähnt (nArt. 404, 421, 424, 425 ZGB). Eine Kompetenznorm zur Bestellung von Berufsbeiständinnen/-beiständen ist sinnvoll. Die Unterscheidung zwischen natürlicher Person, Fachperson und Berufsbeistand wird in Anlehnung an die Botschaft vorgenommen.

Absatz 3. – Berufsbeiständinnen/-beistände sind haupt- oder nebenamtlich öffentlich-rechtlich Angestellte oder arbeiten im Auftragsverhältnis.

Artikel 77–79, 81–84; Aufhebungen; Pflichten der Vormundschaft im ZGB geregelt

Auf das Veröffentlichen von Massnahmen, welche die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person einschränken oder entziehen, wird verzichtet. Eine Massnahme des Erwachsenenschutzes kann Dritten, auch wenn sie gutgläubig sind, entgegengehalten werden. Der Schutz der betroffenen Person und das Bedürfnis nach Effizienz der angeordneten Massnahme werden höher gewertet als die Interessen des Rechtsverkehrs. Auch die Art oder Form der Veräusserung – Vorrang öffentlicher Versteigerung gegenüber freihändigem Verkauf (aArt. 404 Abs. 2 und 3 ZGB) – gilt als überholt und wird abgeschafft. Das neue ZGB regelt, was Beiständin/Beistand bei Amtsübernahme zu tun hat (nArt. 405 ZGB): Vermögensverwaltung (nArt. 408ff. ZGB), Rechnungsführungspflicht (nArt. 410 ZGB), Berichterstattung (nArt. 411 ZGB), Prüfung von Rechnung und Bericht (nArt. 415 ZGB), wie der betroffenen Person die Rechnung zu erläutern, auf Verlangen eine Kopie abzugeben ist (nArt. 410 Abs. 2 ZGB). Die betroffene Person wird bei der Erstellung des Berichts, soweit tunlich, beigezogen (nArt. 411 Abs. 2 ZGB).

Artikel 85; Keine näheren Vorschriften zur Rechnungsführung mehr nötig

Redaktionelle Änderung (statt «Vormund» und «Mündelvermögen»). – Die Kantone hatten Bestimmungen über Anlage und Verwahrung des Mündelvermögens sowie die Art der Rechnungsführung und Rechnungsstellung sowie Berichterstattung festzulegen (aArt. 425 Abs. 2 ZGB). Entsprechende Weisungen wurden aber nicht erlassen, und das neue ZGB sieht diese Verpflichtung nicht mehr vor; Absatz 2 bisher ist aufzuheben.

Artikel 86–88; Aufhebungen; Vorgaben zur Rechnung im ZGB geregelt

Die Regelungen zur Rechnung finden sich nun im Bundesrecht (nArt. 415 i.V.m. 450 ZGB): Die KESB prüft die Rechnung und erteilt oder verweigert die Genehmigung. Beschwerdeinstanz ist das Verwaltungsgericht (nArt. 67). Das Inventar nimmt der Beistand in Zusammenarbeit mit der KESB auf (nArt. 405 Abs. 2 ZGB). Für die Rechnungsabnahme gilt der neue Artikel 415 ZGB.

Artikel 91; Entschädigung

Absatz 1. – Der Beistand hat Anspruch auf eine angemessene Entschädigung und auf Ersatz der notwendigen Spesen aus dem Vermögen der betroffenen Person (nArt. 404 ZGB). Die KESB legt die Höhe fest (nArt. 404 Abs. 2 ZGB). Die Kantone erlassen Ausführungsbestimmungen und regeln, wie die Entschädigung erfolgt, wenn sie nicht aus dem Vermögen bezahlt werden kann.

Absatz 2. – Die Kosten der Entschädigung und des Spesenersatzes bei einer mittellosen, von einer Massnahme des Erwachsenenschutzes betroffenen Person, soll der Staat tragen.

Absatz 3. – Die Details der Entschädigung (z.B. wenn die Entschädigung nicht oder nur teilweise aus dem Vermögen der betroffenen Person bezahlt werden kann), auch die der Vorsorgebeauftragten, sind in einer regierungsrätlichen Verordnung festzulegen.

Artikel 95; Geltendmachung Verantwortlichkeitsansprüche, Rückgriff

Das neue ZGB schafft eine Kausalhaftung des Kantons (nArt. 454ff.). Der Kanton haftet kausal für jene Personen, die als Behördenmitglieder handeln oder von der Behörde für ihre Aufgaben ausgesucht worden sind. Für den Rückgriff auf die den Schaden verursachende Person ist das kantonale Recht massgebend (nArt. 454 Abs. 4 ZGB). Aufgrund des Staatshaftungsgesetzes (Art. 16ff.) ist ein solcher gewährleistet, allerdings mit Beschränkung auf vorsätzlich oder grobfahrlässig verursachten Schaden.

Artikel 96–102; Aufhebung Vormundschaft / Familienvormundschaften im ZGB geregelt

Verfahren und Rechtsmittel werden durch das Bundesrecht geregelt (nArt. 443ff., 450ff. ZGB). Die KESB hebt die Beistandschaft auf (nArt. 399 ZGB). Vorgaben zur Schlussrechnung finden sich im ZGB (nArt. 410, 411 Abs. 2 ZGB), wobei der Beizug der betroffenen Person – soweit tunlich – bei jeder Rechnung und Berichter-

stattung erfolgen soll. Familienvormundschaften gibt es nicht mehr. Wünsche der betroffenen Person oder ihrer nahestehenden Personen werden soweit tunlich berücksichtigt (nArt. 401 im Sinne von aArt. 380, 381 ZGB).

Artikel 104^a; administrative Betreuung, erbrechtliche Aufgaben

Absatz 3. – Die Urkundsperson übergibt die erbrechtliche Urkunde der Einwohnerkontrolle zur Aufbewahrung und Registrierung (Art. 12 Abs. 2 Beurkundungsgesetz). Dies ist sinnvoll, da die Einwohnerkontrolle Kenntnis vom Todesfall hat. Aufbewahrung bei der KESB wäre nicht praktikabel. Sie erhält nicht alle Todesmitteilungen, z.B. von ausserkantonale Verstorbenen mit Wohnsitz im Kanton; ausserkantonale Zivilstandsämter und das eidgenössische Zivilstandesamt machen nur den Einwohnerdiensten des Wohnortes Meldung. Mit den neuen Gemeinden hat sich dieser Ablauf bewährt. Zudem ist es einfacher, letztwillige Verfügungen bei der Wohnsitzgemeinde zu deponieren und zurückzuziehen. Diese übergibt im Todesfall die Urkunden der KESB, die dann die Eröffnung vornimmt.

Absatz 4. – Das Zivilstandsamt trägt das Errichten eines Vorsorgeauftrags sowie den Hinterlegungsort in eine zentrale Datenbank ein (nArt. 361 Abs. 3 ZGB); eine bundesrätliche Verordnung wird das Nötige regeln. Der Vorsorgeauftrag wird aktuell, wenn Urteilsunfähigkeit eintritt. Falls er hinterlegt werden will, soll dies bei der KESB geschehen, welche für dessen Wahrnehmung eingerichtet ist.

Artikel 105; Kenntnissgabe Todesfall an KESB

Anpassung Terminologie und Verweis auf ZGB (Art. 551 ZGB).

Artikel 106; Siegelung

Nur bei begründetem Interesse ist die Erbschaft unter Siegel zu legen (Art. 552 ZGB).

Artikel 107; Inventar

Schätzung sämtlicher Erbschaftsgegenstände ist nicht praktikabel; diese Vorgabe ist aufzuheben.

Artikel 108; Anordnung von Siegelung und Inventar

Die KESB ordnet Siegelung und Aufnahme des Inventars an. In der Regel wird dies in Zusammenarbeit mit der Polizei durchgeführt; Anpassung Terminologie.

Artikel 112 Absatz 3; Aufhebung; Ausschlagung Erbschaft durch bevormundete Erben

Für unter Vertretungs- und/oder Mitwirkungsbeistandschaft, kombinierter oder umfassender Beistandschaft stehende Personen, kann die Handlungsfähigkeit eingeschränkt sein, weshalb der Beistand die notwendige Erklärung vorzunehmen hat. Im ZGB ist geregelt, wann die Zustimmung der KESB erforderlich ist (z.B. Ausschlagung / Annahme Erbschaft, nArt. 416 ZGB); Wiederholung ist unnötig. Zustimmung der Aufsichtsbehörde ist nicht mehr nötig.

Artikel 114; Frist für Inventarisierung

Die KESB kann einen Sachwalter mit der Inventarisierung beauftragen. Sie verwaltet keine Vermögen. Leicht zu entwendende Gegenstände sind sicher aufzubewahren, solche, deren Aufbewahrung Kosten oder Schaden verursachen, können öffentlich versteigert werden. Auch dass Grundstücke mit Einwilligung sämtlicher Erben veräussert werden können, versteht sich von selbst. Eine ausdrückliche Gesetzesbestimmung für die Fortsetzung eines Gewerbes, wenn die Unterbrechung der Erbschaft zum Nachteil gereichte, erübrigt sich.

Artikel 115 Absatz 4; Einsicht in inventarisierte Forderung

Anpassung an die im Interesse der Erben liegende gelebte Praxis.

Artikel 117; Aufhebung; Tragung Inventarkosten im ZGB geregelt

Diese Vorgabe regelt bereits das ZGB (Art. 584 Abs. 2 ZGB).

Artikel 118^a; Bescheinigung auf Auskunft

Es besteht ein grosses Bedürfnis der Erben, vor der Annahme der Erbschaft über deren Umfang Kenntnis zu erlangen. Dafür stellt wie bisher die Vormundschaftsbehörde die KESB als Ausweis eine Bescheinigung aus. Das EG ZGB ist der Praxis anzupassen.

Artikel 119^a; Aufhebung; landwirtschaftliche Gewerbe im Bundesrecht geregelt

Das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (Art. 92 Ziff. 1) und das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen hoben den erwähnten ZGB-Artikel auf (aArt. 620 ZGB).

Artikel 119^c; Aufhebung; Rechtsschutz bereits geregelt

Der Rechtsschutz ist bereits umfassend geregelt (nArt. 67).

Artikel 256–261; Aufhebungen; Schlussbestimmungen zur Änderung von 2007 hinfällig

Nur terminologische Anpassungen: Artikel 9, 49, 63, Titel D, 92 Absatz 1, 109, 110, 113, 119.

3.2. Verwaltungsrechtspflegegesetz

Artikel 107; Beschwerdegründe

Vor der Beschwerdeinstanz kann auch Unangemessenheit gerügt werden (nArt. 450a Abs. 1 Ziff. 3 ZGB). Die vor dem Verwaltungsgericht zulässigen Beschwerdegründe sind geregelt (Art. 107 VRG), wobei die Fälle ausnahmsweiser Ausdehnung der Überprüfungsbefugnis auf die Angemessenheit aufgelistet werden, ergänzt durch eine Generalklausel. In Streitigkeiten über Kindes- und Erwachsenenschutzsachen (inkl. nArt. 429 ff. ZGB) soll dem Verwaltungsgericht umfassende Kompetenz zukommen, nicht aber im Erbschaftswesen.

3.3. Gesundheitsgesetz

Artikel 49 Absätze 2–7; Zwangsmassnahmen

Die Änderung des EG ZGB regelt die Anordnungscompetenz für fürsorgerische Unterbringung und die Bedingungen bei Verlegung, zum Erlass eines Unterbringungsentscheides sowie über die Mitteilungspflicht neu; nicht geregelt ist umgehende Pflicht zur Dokumentation der angeordneten Massnahmen, wie sie für alle andern gilt. Für die fürsorgerische Unterbringung kann nichts anderes gelten. – Die Absätze 2 und 4 werden aufgehoben, da das ZGB die entsprechenden Regelungen enthält (nArt. 427 ZGB). Absatz 2 neu verweist auf Bundes- und kantonales Recht. Als Zwangsmassnahmen kommen fürsorgerische Unterbringung und Zwangsbehandlungen in Frage (Abs. 3), wobei die häufigsten Zwangsbehandlungen aufgeführt werden (Bst. a–e von aAbs. 5 übernommen). Es soll jeweils die mildeste der geeigneten Zwangsmassnahmen gewählt werden und nur so lange dauern, als die Voraussetzungen dafür erfüllt sind (Höchstdauer s. Art. 66^a Abs. 1). Der neue Absatz 5 entspricht alt Absatz 7.

3.4. Vollzugsbestimmungen

Der Regierungsrat hat eine Verordnung zur Organisation der KESB und zum Verfahren vor ihr zu erlassen (nArt. 64 EG ZGB). Er bestimmt die fachlichen Anforderungen an ihre Mitglieder (nArt. 63^b Abs. 4 EG ZGB). – Die KESB wird eine Regelung betreffend Entschädigung von vormundschaftlichen Betreuerinnen und Betreuerern erlassen.

3.5. Terminologische Anpassung in diversen Erlassen

In einer Fülle von Erlassen – Kantonsverfassung, zwölf Gesetze, zehn landrätliche, sechs regierungsrätliche, zwei weitere Erlasse – werden terminologische Anpassungen nötig. – Obwohl das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht aus Stigmatisierungsgründen auf die Bezeichnung «Vormund» verzichtet, befolgt das Bundesgesetz diesen Grundsatz nicht konsequent. Im Kinderschutzrecht hat der «Vormund» (Art. 327a ff. ZGB) die Revision überstanden; es kommen sowohl «Beistand» als auch «Vormund» vor.

Ebenso soll der Regierungsrat ermächtigt werden, diese Anpassungen mit einer allfälligen Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe zusammenzuführen (nArt. 44 Abs. 1 und nArt. 63^c); allenfalls sind die Bezeichnungen «Kantonales Sozialamt» durch «Vollzugsorgane der Sozialhilfe» zu ersetzen.

4. Finanzielle und personelle Auswirkungen

4.1. Ist-Zustand

Heute bestehen annähernd 700 laufende Massnahmen; jährlich werden 165 neu angeordnet. Die Vormundschaftsbehörde wird wie folgt entschädigt:

- Präsidium 25, Vizepräsidium 10 Prozent des Lohnbandmaximums von Lohnband 16 zuzüglich Sitzungsgelder von 250 bzw. 200 Franken je Sitzung (etwa 24 Sitzungen jährlich);
- übrige Mitglieder: 200 Franken je Sitzung.

In der vormundschaftlichen Abteilung sind 800 Stellenprozent vorgesehen, wobei 100 Prozent bis Ende 2012 befristet sind. Für 2012 gehen diese zu Lasten des Stellenplafonds der Hauptabteilung Soziales, welche in diesem Umfang über weniger Ressourcen verfügt. Aufgewendet werden für Vormundschaftsbehörde und vormundschaftliche Abteilung (inkl. Lohnnebenkosten) im Jahr 2010:

Vormundschaftsbehörde (35 Stellenprozent, Sitzungsgelder, Nebenkosten)	113650 Franken
Vormundschaftliche Abteilung (800 Stellenprozent, Nebenkosten)	<u>776792 Franken</u>
Total	890442 Franken

4.2. Künftige Regelung

Das neue Erwachsenenschutzrechts teilt der KESB in quantitativer und qualitativer Hinsicht neue Aufgaben zu, weshalb mit einem Kostenanstieg zu rechnen ist. Individuell zugeschnittene Massnahmen und Instruktionspflicht gegenüber Beistand/Beiständin stellen bedeutende Änderungen dar. Der zusätzliche Aufwand des neuen Rechts beträgt 15 bis 20 Prozent, wobei für die Übergangsphase zusätzlich Ressourcen vorzusehen sind. Der Kanton Zürich schätzt aufgrund eines Grundlagenberichtes den Mehraufwand auf 15 Prozent. Eine Studie rechnet bei 1000 bestehenden und 200 bis 250 neuen Mandaten pro Jahr mit 13 bis 16 Stellen für Behörde und Unterstützungsdienst.

Mit 700 laufenden und 165 jährlich hinzukommenden Massnahmen liegt der Kanton etwa 70 Prozent unter den in verschiedenen Berichten angegebenen Referenzgrössen: Das zusätzlich übertragene Erbschaftswesen ist beizufügen. Bei einem Mehraufwand von 15 bis 20 Prozent und den heutigen 900 Stellenprozent, ergibt sich eine Dotation von 1000 Stellenprozent, also rund zehn Vollzeitstellen (Spruchkörper 200%, Sekretariat 800%). Der Landrat hat – unter Vorbehalt der Zustimmung der Landsgemeinde zu dieser Vorlage – einer Erhöhung des Stellenplafonds von 700 auf 1000 Stellenprozent zugestimmt.

Damit ist durch die Neuregelung mit folgenden Mehrkosten zu rechnen:

	<i>Stellenprozent</i>	<i>Personalaufwand Fr.</i>	<i>Mehrkosten zu 2011 Fr.</i>
Kinds- und Erwachsenenschutzbehörde	200	260 000	141 000
Unterstützende Dienste	<u>800</u>	<u>834 700</u>	<u>69 700</u>
<i>Total</i>	<i>1000</i>	<i>1 094 700</i>	<i>210 700</i>

Beim Departement Volkswirtschaft und Inneres gingen 2010 zehn Vormundschafts-Beschwerden ein (2009: 10, 2008: 17). Mit der Gesetzesrevision fällt das Departement als Rechtsmittelinstanz weg. Die frei werden Ressourcen sind gering, bleibt es doch Aufsichtsinstanz, welche Aufsichtsbeschwerden zu behandeln haben wird. Diese sind zwar selten, mitunter aber aufwändig.

Der Rechtsmittelweg mit den neuen Fachgebieten (Vorsorgeauftrag, Patientenverfügung usw.) wird jedoch das Verwaltungsgericht mehr belasten. Die personellen und räumlichen Ressourcen sind nicht abschätzbar.

5. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Gesundheit und Soziales unter Vorsitz von Landrat Franz Landolt, Näfels/Glarus Nord, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Die einstimmige Kommission beantragt, die Vorlage der Landsgemeinde unverändert vorzulegen. Im EG ZGB wäre zwar noch vieles zu ändern und sehr viel aufzuheben. Die nötige Totalrevision des EG ZGB werde kommen, für Ausarbeitung auf die kommende Landsgemeinde hätte aber die Zeit gefehlt, da das ausschliesslich das Erwachsenenschutzrecht Betreffende am 1. Januar 2013 in Kraft treten muss.

Die Kantonalisierung des Vormundschaftswesens habe einen grossen Teil der Umsetzung vorweggenommen. Um die neuen, vom Bund vorgeschriebenen Aufgaben eigenständig, effizient und kostengünstig zu erledigen, seien die Strukturen anzupassen; es werde die Fachbehörde professionalisiert. Führungskräfte, Finanzfachleute, Psychologen, Sozialarbeiter, Juristen und Mediziner entschieden je nach Gewicht des Falls in Dreier- oder Fünferbesetzung. Drei hauptamtliche Mitarbeitende befassten sich mit den Fällen, ehe sie allenfalls Entscheide fällten. Schnelle und gute Entscheide seien zu erwarten. Die beantragte Stellenerhöhung sei gerechtfertigt, weil die Vormundschaftsbehörde ersetzt werde.

Im Landrat war Eintreten unbestritten. In der Detailberatung wurden keine Abänderungsanträge gestellt. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Gesetzesänderungen zuzustimmen und die Exekutive mit der terminologischen Anpassung diverser Erlasse zu betrauen. Der Erhöhung des Stellenplafonds stimmte der Landrat, unter Vorbehalt der Zustimmung der Landsgemeinde zur Vorlage, ebenfalls zu.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehenden Gesetzesänderungen zuzustimmen und den Regierungsrat mit der terminologischen Anpassung in diversen Erlassen sowie der Anpassung an eine allfällige Änderung des Sozialhilfegesetzes zu beauftragen:

A. Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I.

Das Gesetz vom 7. Mai 1911 über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus wird wie folgt geändert:

Art. 1

Zuständigkeit und Verfahren richten sich, unter Vorbehalt von bundesrechtlichen Bestimmungen insbesondere der Zivilprozessordnung, nach dem Gerichtsorganisationsgesetz und dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Art. 9

Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Sinne des Schweizerischen Zivilgesetzbuches ist die kantonale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde gemäss den Artikeln 63^a ff. dieses Gesetzes.

Art. 9^a

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ist für alle Aufgaben zuständig, die durch das Schweizerische Zivilgesetzbuch oder ein anderes Gesetz der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde übertragen werden.

² Sie ist auch in all jenen Fällen zuständige Behörde, in denen in den Bereichen Kindesrecht (7. und 8. Titel Art. 252 ff. ZGB) und Erwachsenenschutz (3. Abteilung Art. 360 ff. ZGB) eine kantonale Behörde als zuständig erklärt wird und keine abweichende Regelung im Bundesrecht oder im kantonalen Recht besteht.

³ Ferner obliegen der Kindesschutzbehörde folgende Verrichtungen:

1. Bewilligung zur Aufnahme eines Pflegekindes zum Zwecke einer späteren Adoption und Beaufsichtigung (Art. 316 Abs. 1 und 1^{bis} ZGB);
2. Vorkehrungen wegen geistig behinderter oder an einer psychischen Störung leidender Hausgenossen (Art. 333 Abs. 3 ZGB).

⁴ Soweit nichts anders vorgesehen ist, nimmt die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde die erbrechtlichen Aufgaben wahr, die das Bundesrecht der zuständigen Behörde zuweist.

Art. 9^b (neu)

Für den Vollzug des Bundesgesetzes über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-KKE) gelten folgende Zuständigkeiten:

1. die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ist zentrale Behörde für das Haager Kindesschutzübereinkommen und das Haager Erwachsenenschutzübereinkommen (Art. 2 Abs. 1 BG-KKE); sie ist auch Vollstreckungsbehörde bei Kindesrückführungen (Art. 12 Abs. 1 BG-KKE);
2. zuständiges kantonales Gericht für die Beurteilung von Rückführungsgesuchen, einschliesslich der Massnahmen zum Schutz von Kindern (Art. 7 Abs. 1 BG-KKE), ist das Obergericht.

Art. 12 Ingress

Der Gemeinderat der Wohnsitzgemeinde ist in folgenden Fällen zuständig:

Art. 13

Aufgehoben.

Art. 15^a

Das zuständige Departement anerkennt die Ehe- und Familienberatungsstellen (Art. 171 ZGB) und fällt auf Antrag der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Entscheide über Adoptionen (Art. 268 Abs. 1 ZGB).

Art. 17 Abs. 3, 4, 4^a und 5

³ In Fällen von Artikel 12 Ziffer 4 besteht keine Beschwerdemöglichkeit.

⁴ Der Rechtsschutz gegen Verfügungen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht wie auch das Erbrecht richtet sich nach Artikel 67.

Abs. 4^a und 5 aufgehoben.

Art. 44 Abs. 1

¹ Die Anzeige in Fällen der Gefährdung des Kindeswohles im Sinne der Artikel 307 ff. und 324 ff. ZGB kann bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder beim kantonalen Sozialamt erfolgen.

Art. 45–48

Aufgehoben.

Art. 49 Abs. 1 und 2

¹ Die durch die Anordnungen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde entstehenden Kosten für Unterhalt und Erziehung eines Kindes tragen in erster Linie die Eltern und, wenn diese dazu nicht im Stande sind, das Kind (Art. 276 und 277 ZGB).

² Das Kindesvermögen ist erforderlichenfalls zur Sicherstellung der Versorgungskosten in Vermögensverwaltung zu nehmen (Art. 324 und 325 ZGB).

Art. 50

Können die nötigen Kosten weder durch die Eltern noch vom Kind bezahlt werden, so werden sie subsidiär gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe von der Sozialhilfe übernommen.

Art. 52

Aufgehoben.

Art. 53^a

Die Aufsicht über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als zuständige Pflegekinderaufsicht richtet sich nach der Verordnung des Bundesrates vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption. Das zuständige Departement erlässt hierüber ergänzende Weisungen.

Art. 53^c

Aufgehoben.

Art. 55

Aufgehoben.

Art. 63

Jeder Anspruch über ein Verfahren zur Feststellung oder Anfechtung des Kindesverhältnisses ist vom Gericht den beteiligten Zivilstandsämtern und der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zur Kenntnis zu bringen (vgl. Art. 309 ZGB).

Titel D:

D. Kindes- und Erwachsenenschutz

Untertitel 1^a:

1. Organisation

Art. 63^a

Die Behörden des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts sind:

- a. die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde;
- b. die Aufsichtsbehörde;
- c. die Beschwerdeinstanz.

Art. 63^b

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ist eine interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde. Ihr angegliedert sind unterstützende Dienste.

² Sie besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, zwei ständigen und drei bis fünf weiteren Mitgliedern. Die Dreierbesetzung ist die ordentliche, die Fünferbesetzung die ausserordentliche.

³ Der Präsidentin oder dem Präsidenten obliegt die Leitung der unterstützenden Dienste in administrativer, fachlicher und personeller Hinsicht.

⁴ Der Regierungsrat erlässt Vorschriften über die fachlichen Anforderungen an die Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.

Art. 63^{ba}

¹ Die ständigen Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde üben ihre Tätigkeit hauptamtlich aus. Der Präsident oder die Präsidentin kann vollamtlich beschäftigt werden.

² Die weiteren Mitglieder üben ihr Amt nebenamtlich aus.

³ Die Entschädigung der ständigen Mitglieder erfolgt nach Massgabe der Lohnverordnung. Die weiteren Mitglieder beziehen Sitzungsgelder.

Art. 63^{bb}

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde regelt die Protokollführung. Diese hat beratende Stimme.

Art. 63^{bc}

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde kann Dritte, namentlich die Sozialen Dienste, mit der Abklärung oder Begutachtung beauftragen oder bei diesen Auskünfte einholen.

Art. 63^c

¹ Die Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde können nicht zugleich Mitglied oder Mitarbeitende der Aufsichtsbehörde oder des kantonalen Sozialamtes sein.

² Die ständigen Mitglieder dürfen einzig im Rahmen jenes Pensums, welches nicht durch die Behördentätigkeit beansprucht wird, andere berufliche Tätigkeiten ausüben.

Art. 63^d

Der Regierungsrat wählt die Präsidentin oder den Präsidenten, die beiden ständigen sowie die weiteren Mitglieder. Im Übrigen konstituiert sich die Behörde selbst.

Art. 63^e

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ist fachlich unabhängig und an keine Weisungen gebunden.

² Einzige Aufsichtsbehörde gemäss Artikel 441 ZGB ist das zuständige Departement.

Titel 1^b und Untertitel a. aufgehoben.

Art. 64

Der Regierungsrat erlässt weitere Bestimmungen zur Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sowie zum Verfahren vor der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.

Art. 65

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde entscheidet grundsätzlich in Dreierbesetzung.

² Folgende Entscheide sind in Fünferbesetzung zu fällen:

1. Sorgerechts- und Obhutsentzug gegen den Willen eines sorgeberechtigten Elternteils (Art. 310 ZGB);
2. handlungsfähigkeitseinschränkende Erwachsenenschutzmassnahmen (Art. 394 Abs. 2, 396, 397 und 398 ZGB);
3. elterliche Sorge einschränkende Kinderschutzmassnahmen (Art. 308 Abs. 3 ZGB).

³ Im Übrigen kann jedes ständige Mitglied im Einzelfall eine Entscheidung in Fünferbesetzung verlangen.

⁴ In dringlichen Fällen fällt das verfahrensleitende ständige Mitglied und bei dessen Verhinderung die Präsidentin oder der Präsident die notwendigen Beschlüsse alleine (Art. 445 Abs. 2 ZGB).

⁵ Folgende Geschäfte kann die Behörde einem einzelnen ständigen Mitglied übertragen:

1. Gewährung der Vollstreckungshilfe, soweit das kantonale Recht hierfür nicht eine andere Behörde für zuständig erklärt (Art. 131 und 290 ZGB);
2. Antragstellung auf Neuregelung der elterlichen Sorge beim Scheidungs- oder Trennungsgeschicht sowie beim Eheschutzgericht (Art. 134 Abs. 1 ZGB);
3. Genehmigung von Unterhaltsverträgen sowie Neuregelung der elterlichen Sorge bei Einigkeit der Eltern (Art. 134 Abs. 3 und 287 ZGB);
4. Antragstellung zur Anordnung einer Kindesvertretung im Scheidungs- oder Trennungsprozess (Art. 299 f. ZPO);
5. Entgegennahme der Zustimmungserklärung von Vater und Mutter zur Adoption (Art. 265a Abs. 2 ZGB);
6. Übertragung der elterlichen Sorge an anderen Elternteil auf gemeinsamen Antrag (Art. 298 Abs. 3 ZGB);
7. Übertragung der gemeinsamen elterlichen Sorge auf gemeinsamen Antrag (Art. 298a Abs. 1 ZGB);
8. Entgegennahme des Kindesvermögensinventars (Art. 318 Abs. 2 ZGB) und Anordnung der periodischen Rechnungsstellung und Berichterstattung über das Kindesvermögen (Art. 318 Abs. 3 und 322 Abs. 2 ZGB);
9. Bewilligung zur Anzehung des Kindesvermögens (Art. 320 Abs. 2 ZGB);
10. Anordnung einer Vertretungsbeistandschaft für das ungeborene Kind zur Wahrung erbrechtlicher Ansprüche (Art. 544 Abs. 1^{bis} ZGB);
11. Auslegung und Ergänzung des Vorsorgeauftrags (Art. 364 ZGB), Abklärung, ob ein Vorsorgeauftrag besteht (Art. 363 Abs. 1 ZGB), Prüfung der Kündigung eines Vorsorgeauftrags (Art. 367 Abs. 1 ZGB);
12. Zustimmung zu Rechtshandlungen des Ehegatten und des eingetragenen Partners/der eingetragenen Partnerin im Rahmen der ausserordentlichen Vermögensverwaltung (Art. 374 Abs. 3 ZGB);
13. Festlegung der Vertretungsberechtigung bei medizinischen Massnahmen (Art. 381 ZGB);
14. Aufnahme eines Inventars (Art. 405 Abs. 2 ZGB) und Anordnung zur Aufnahme eines öffentlichen Inventars (Art. 405 Abs. 3 ZGB);
15. Bericht- und Rechnungsprüfung (Art. 415 Abs. 1 und 2 und 425 Abs. 2 ZGB);
16. Mitteilung eingeschränkter oder entzogener Handlungsfähigkeit an Schuldner (Art. 452 Abs. 2 ZGB);
17. Gewährung des Akteneinsichtsrechts und entsprechende Einschränkung (Art. 449b ZGB);
18. Meldung an das Zivilstandsamt bezüglich umfassender Beistandschaft und Vorsorgeauftrag (Art. 449c ZGB);
19. Antrag auf Anordnung eines Erbschaftsinventars (Art. 553 Abs. 1 Ziff. 3 ZGB);
20. Einleitung der Übertragung der bestehenden Massnahme an die Behörde des neuen Wohnsitzes (Art. 442 und 444 ZGB);
21. erbrechtlichen Aufgaben gemäss Artikel 9^a Absatz 4 EG ZGB.

Art. 66

Aufgehoben.

Anstelle Untertitel b Titel 2. und Untertitel:

2. Fürsorgerische Unterbringung

a. Ärztliche Anordnung

Art. 66^a

¹ Die im Kanton über eine Bewilligung zur selbstständigen Berufsausübung verfügenden Ärztinnen und Ärzte der Grundversorgung oder der Psychiatrie sowie die zuständige Ärztin oder der zuständige Arzt der überweisenden Einrichtung können eine fürsorgerische Unterbringung anordnen, jedoch höchstens für sechs Wochen.

² Hält die ärztliche Leitung der Einrichtung eine längere Unterbringung für notwendig, stellt sie der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde einen begründeten Antrag. Diese entscheidet unverzüglich.

³ Zum Erlass eines vollstreckbaren Unterbringungsentscheides nach Artikel 427 Absatz 2 ZGB sind die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder Ärztinnen und Ärzte, die über einen Facharztstitel in Psychiatrie und Psychotherapie oder Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie verfügen, zuständig.

⁴ Für die Verlegung einer untergebrachten Person in eine andere Einrichtung ist kein neues Einweisungsverfahren erforderlich. Die Zuständigkeit für den Verlegungsentscheid richtet sich nach der Zuständigkeit für die Entlassung aus der Einrichtung. Beruht die Unterbringung auf einem Entscheid der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, teilt die ärztliche Leitung der Einrichtung dieser die Verlegung mit.

⁵ Jede fürsorgerische Unterbringung ist von der verfügenden Stelle der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde mitzuteilen.

⁶ Ist die Einrichtung nicht selbst für die Entlassung zuständig, stellt die ärztliche Leitung der Einrichtung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde einen begründeten Entlassungsantrag, sobald die Voraussetzungen für die Unterbringung nicht mehr erfüllt sind. Diese entscheidet unverzüglich.

Neuer Untertitel:

b. Ambulante Massnahmen

Art. 66^b

¹ Ambulante Massnahmen können angeordnet werden

- a. für die Entlassung aus einer fürsorgerischen Unterbringung (Nachbetreuung),
- b. zur Vermeidung einer fürsorgerischen Unterbringung.

² Zulässig sind insbesondere Massnahmen, wie:

- a. Weisungen bezüglich Aufenthalt, Berufsausübung und Verhalten,
- b. Anordnung einer medizinisch indizierten Behandlung,
- c. Anordnung einer medizinisch indizierten Medikamenteneinnahme,
- d. Anordnung, sich alkoholischer Getränke und anderer Suchtmittel zu enthalten und dies gegebenenfalls mittels entsprechender Untersuchungen nachzuweisen,
- e. Meldepflicht bei einer Fachstelle oder Behörde,
- f. Regelung der Betreuung.

Art. 66^c

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ordnet ambulante Massnahmen an, gestützt auf

- a. einen begründeten Antrag der ärztlichen Leitung der Einrichtung, wenn diese für die Entlassung der betroffenen Person zuständig ist,
- b. einen Bericht der ärztlichen Leitung der Einrichtung, wenn die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde für die Entlassung zuständig ist.

Art. 66^d

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde überwacht die Einhaltung der angeordneten Massnahmen.

² Sie hebt diese auf, wenn ihr Zweck erreicht ist oder nicht erreicht werden kann.

³ Ambulante Massnahmen dauern längstens zwei Jahre. Eine erneute Anordnung ist zulässig.

Neuer Untertitel

c. Nachbetreuung

Art. 66^e

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde stellt für jede Person, die aus der fürsorgerischen Unterbringung entlassen wird, eine angemessene Nachbetreuung sicher. Sie holt vorgängig einen Bericht der ärztlichen Leitung ein.

² Die Nachbetreuung bezweckt die nachhaltige Stabilisierung des Gesundheitszustandes und die Vermeidung von Rückfällen.

³ Die Bestimmungen über die ambulanten Massnahmen sind sinngemäss anzuwenden.

Anstelle Untertitel Titel 1^c und Untertitel a neuer Titel:

3. Rechtsschutz

Art. 67

Gegen Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde und gegen ärztliche Verfügungen im Sinne von Artikel 66^a Absätze 1 und 3 EG ZGB kann beim Verwaltungsgericht Beschwerde geführt werden (Art. 450 ZGB).

*Untertitel b aufgehoben***Art. 67^a**

Aufgehoben.

*Titel 2. zu 4.***Art. 68**

Das Verfahren vor der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde richtet sich unter Vorbehalt der folgenden Abweichungen nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz soweit es nicht durch das Bundesrecht geregelt wird. Subsidiär gelangt die ZPO zur Anwendung.

Art. 69

Die Meldepflicht gemäss Artikel 443 Absatz 2 ZGB obliegt auch den Verwandten in gerader Linie wie auch in Seitenlinie ersten und zweiten Grades.

Art. 70 und 71

Aufgehoben.

Anstatt Untertitel c:

b. Beistandspersonen

Art. 75

Aufgehoben.

Art. 76

¹ Als Beiständin oder Beistand kann jede natürliche Person ernannt werden, welche die für die vorgesehenen Aufgaben notwendigen persönlichen und fachlichen Voraussetzungen erfüllt (Art. 400 ZGB).

² Betreuungs- und Verwaltungsmandate, welche die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde nicht einer geeigneten Privatperson gemäss Absatz 1 überträgt, können Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen übertragen werden.

³ Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände werden nach den Bestimmungen des kantonalen Personalrechts angestellt, soweit sie nicht im Auftragsverhältnis arbeiten.

Titel 3. aufgehoben.

Art. 77–79

Aufgehoben.

Art. 81–84

Aufgehoben.

Art. 85

Die Rechnung der Beiständin oder des Beistands muss alle Einnahmen und Ausgaben während der Rechnungsperiode enthalten, mit den erforderlichen Belegen versehen sein und den Bestand des verwalteten Vermögens ausweisen.

Art. 86–88

Aufgehoben.

Neuer Untertitel:

c. Weitere Bestimmungen

Art. 91

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde legt die Entschädigung und den Spesenersatz der Beiständinnen und Beistände fest.

² Können Entschädigung und Spesenersatz nicht oder nur teilweise aus dem Vermögen der betroffenen Person bezahlt werden, so sind die Kosten vom Staat zu übernehmen.

³ Der Regierungsrat erlässt die weiteren erforderlichen Bestimmungen über die Berufsbeistandschaft, die Entschädigung der Beiständinnen und Beistände, sowie die Entschädigung der Vorsorgebeauftragten.

Art. 92 Abs. 1

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde erhebt für ihre Amtshandlungen Gebühren.

Art. 95

Das Verfahren zur Geltendmachung von Verantwortlichkeitsansprüchen und der Rückgriff des Kantons auf Behördenmitglieder, die einen Schaden verursacht haben, richten sich nach dem Staatshaftungsgesetz vom 5. Mai 1991.

Art. 96–102

Inklusive Titel 4. aufgehoben.

Art. 104^a

¹ Der Regierungsrat regelt die administrative Betreuung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde durch die kantonale Verwaltung in den erbrechtlichen Belangen.

² Der Regierungsrat kann die Erfüllung der erbrechtlichen Aufgaben einer Verwaltungseinheit übertragen.

³ Die letztwilligen Verfügungen und Erbverträge können bei der Einwohnerkontrolle der Gemeinde offen oder verschlossen abgegeben werden. Der Empfang ist zu bescheinigen. Über Ein- und Ausgang der Urkunden führt die Einwohnerkontrolle ein besonderes Verzeichnis. Sie ist für die richtige Aufbewahrung verantwortlich. Bei Wegzug aus der Gemeinde sollen hinterlegte letztwillige Verfügungen und Erbverträge den Berechtigten bei der Abmeldung mitgegeben werden. Bei Todesfällen sind sie der zuständigen Behörde zur Eröffnung einzureichen.

⁴ Vorsorgeaufträge können bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde hinterlegt werden (Art. 361 Abs. 3 ZGB).

Art. 105

¹ Die zuständige Amtsstelle hat der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde von jedem Todesfall Kenntnis zu geben.

² Hält die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde irgendwelche gesetzlichen Sicherungsmassregeln für erforderlich oder werden solche angebeht, so ordnet sie diese für den Erbgang an (Art. 551 ZGB).

Art. 106

Die Erbschaft ist ohne Verzug bei begründetem Interesse unter Siegel (Art. 552 ZGB) zu legen, wenn die Erben unbekannt oder wenn bekannte Erben dauernd und ohne Vertretung abwesend sind.

Art. 107

Das in den Fällen von Artikel 553 ZGB aufzunehmende Inventar soll ein genaues Verzeichnis der Erbschaftsgegenstände des Erblassers enthalten.

Art. 108

¹ Die Siegelung und die Aufnahme des Inventars werden von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde angeordnet.

² Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ordnet auch in Fällen von Artikel 554 ZGB die Erbschaftsverwaltung an, erlässt die in Artikel 555 ZGB vorgesehenen öffentlichen Aufforderungen und trifft allfällige weitere Massregeln zur Sicherung des Erbganges.

Art. 109

Bei der Siegelung muss ein Mitglied der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder eine Person aus der betreuenden Verwaltungseinheit in leitender Stellung mitwirken; über die Siegelung ist ein Protokoll aufzunehmen.

Art. 110

¹ Letztwillige Verfügungen hat die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zu eröffnen (Art. 556–559 ZGB).

² Sind Willensvollstrecker bestellt worden, so hat ihnen die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sofort Mitteilung zu machen und bei Annahme des Auftrages die im Gesetz vorgesehenen Verrichtungen und Befugnisse zu übertragen (vgl. Art. 517 und 518 ZGB).

Art. 112 Abs. 3

Aufgehoben.

Art. 113

Das Begehren um ein öffentliches Inventar (Art. 580 ZGB) ist beim Kantonsgerichtspräsidenten einzureichen, welcher der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde hievon Anzeige macht.

Art. 114

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder ein von ihr bestellter Sachverwalter hat nach Eingang der Anzeige die Inventarisierung (Art. 581 ZGB) in der Regel binnen spätestens dreier Monate zu vollenden. Falls erforderlich, beauftragt sie einen Sachwalter zur Verwaltung der Erbschaft.

Art. 115 Abs. 4

⁴ Innert Monatsfrist kann die inventarisierte Forderung eingesehen und nötigenfalls die Korrektur verlangt werden.

Art. 117

Aufgehoben.

Neuer Titel; Titel G und H bisher zu H und I:

G. Bescheinigung auf Auskunft

Art. 118^a

Auf Verlangen eines Erben stellt die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eine Bescheinigung aus, die diesen berechtigt, namentlich bei Banken und Behörden Auskünfte über die Zusammensetzung des Nachlasses einzuholen.

Art. 119

¹ Die in Artikel 609 Absatz 1 ZGB vorgesehene behördliche Mitwirkung erfolgt durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.

² Die hierfür der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder ihren Angestellten zu bezahlenden Gebühren hat der gesuchstellende Gläubiger zu tragen.

Art. 119^a

Aufgehoben.

Art. 119^c

Der Rechtsschutz richtet sich nach Artikel 67.

Kapitel I. Art. 256–261, samt Zwischentiteln

Aufgehoben.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2013 in Kraft.

B. Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I.

Das Gesetz vom 4. Mai 1986 über die Verwaltungsrechtspflege wird wie folgt geändert:

Art. 107 Abs. 2 Bst. e, f (neu), f bisher zu g

² (Die Unangemessenheit des Entscheides kann ausnahmsweise geltend gemacht werden:)

- e. in anderen, bei einer Bundesinstanz anfechtbaren Streitigkeiten, wenn dieser eine unbeschränkte Prüfungsbefugnis zusteht;
- f. in Streitigkeiten in Belangen des Kindes- und Erwachsenenschutzes, oder
- g. wenn es besondere Vorschriften in einem Gesetz oder, im Zusammenhang mit Abweichungen von der Regelung dieses Gesetzes über die Beschwerdeinstanzen, besondere Vorschriften in einer landrätlichen Verordnung vorsehen.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2013 in Kraft.

C. Änderung des Gesetzes über das Gesundheitswesen

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I.

Das Gesetz vom 6. Mai 2007 über das Gesundheitswesen wird wie folgt geändert:

Art. 49, Sachüberschrift, Abs. 2–7

Fürsorgerische Unterbringung und Zwangsbehandlung

² Die fürsorgerische Unterbringung richtet sich nach der entsprechenden Bundes- und kantonalen Gesetzgebung (Art. 429 ZGB; Art. 66^a EG ZGB).

³ Als Zwangsmassnahmen kommen die fürsorgerische Unterbringung und die Zwangsbehandlung in Frage. Insbesondere fallen darunter:

- a. Beschränkung der Aussenkontakte;
- b. Ausgangslimitierung;
- c. Isolierung;
- d. Anbindung;
- e. medikamentöse Behandlung.

Es ist jeweils die mildeste der geeigneten Zwangsmassnahmen zu wählen.

⁴ Zwangsmassnahmen dürfen nur so lange dauern, als die sie rechtfertigenden Voraussetzungen gegeben sind. Die Höchstdauer einer fürsorgerischen Unterbringung richtet sich nach Artikel 66^a EG ZGB.

⁵ Zwangsmassnahmen sind umgehend zu dokumentieren.

Abs. 6 und 7 aufgehoben.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2013 in Kraft.

D. Terminologische Anpassung in diversen Erlassen

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I.

Der Regierungsrat wird ermächtigt, nachstehende terminologische Anpassungen nach Zustimmung der Landsgemeinde zu dieser Vorlage vorzunehmen:

1. Folgende Begriffe werden in den nachgenannten Erlassen wie folgt ersetzt:

- «Bevormundet(e)» durch «unter umfassender Beistandschaft Stehend(e)»
- «Entmündigt(e)» durch «unter umfassender Beistandschaft Stehend(e)»
- «fürsorgerischer Freiheitsentzug» durch «fürsorgerische Unterbringung»
- «Geisteskrankheit» durch «geistige Behinderung»
- «Geistesschwäche» durch «psychische Störung»
- «Mündigkeit» durch «Volljährigkeit»
- «mündig» durch «volljährig»
- «vormundschaftlich» durch «Kindes- und Erwachsenenschutz»
- «vormundschaftliche Aufsicht» durch «Aufsicht über KESB»
- «vormundschaftliche Behörde» durch «KESB»
- «vormundschaftliche Organe» durch «KESB»
- «Vormundschafts-» durch «Kindes- und Erwachsenenschutz»
- «Vormundschaftsbehörde(n)» durch «KESB(n)»
- «Vormundschaftsmassnahme» durch «Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahmen»
- «Vormundschafts- und Fürsorgesachen» durch «Kindes- sowie Erwachsenenschutz- und Sozialhilfesachen»
- «Vormundschaftswesen» durch «Kindes- und Erwachsenenschutzswesen»
- «unmündig» durch «minderjährig»
- «unter Vormundschaft» durch «unter umfassender Beistandschaft»
- «Trunkenheit» durch «Rausch»

2. Betroffen sind Kantonsverfassung und folgende Gesetze:

- Kantonsverfassung (I A/1/1): Art. 29 Sachüberschrift und Abs. 1, 56 Abs. 2
- Bürgerrechtsgesetz (I C/12/2): Art. 17 Sachüberschrift, Abs. 1 und 3, 20 Abs. 3, 27 Abs. 3, 28 Abs. 5, 29 Abs. 4
- Gemeindegesetz (II E/2): Art. 21 Abs. 2, 77 Abs. 2
- Gerichtsorganisationsgesetz (III A/2): Art. 39 Abs. 2
- EG StPO (III F/1): Art. 32, 35 Abs. 2
- Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (III G/1): Art. 21 Abs. 2 Bst. b
- Bildungsgesetz (IV B/1/3): Art. 45 Abs. 4, 53 Abs. 2
- Polizeigesetz (V A/11/1): Art. 16^a Abs. 2, 19
- Steuergesetz (VI C/1/1): Art. 7 Abs. 2 und 3, 180 Abs. 3, 183 Abs. 2 und 3
- Gesundheitsgesetz (VIII A/1/1): Art. 35 Abs. 2, 46 Abs. 1, 47 Abs. 1
- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (VIII D/21/1): Art. 13 Abs. 2 Bst. a
- Gastgewerbegesetz (IX B/22/1): Art. 9 Bst. a
- Gesetz über die Handelspolizei (IX B/25/1): Art. 7 Bst. a

II.

Ebenso wird der Regierungsrat ermächtigt, diese Anpassungen mit einer allfälligen Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe zusammenzuführen.

§ 16 Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe

A. Einführung Sozialinspektion, weiterer Anpassungsbedarf

B. Einführung Schulsozialarbeit

C. Anpassung von Rechtserlassen

Die Vorlage im Überblick

Einführung Sozialinspektion, weiterer Anpassungsbedarf

Die Motion «Moderate Verschärfung des Sozialhilfegesetzes» verlangt die Schaffung von Sozialinspektionen, welche missbräuchliche Sozialhilfebezüge verhindern sollen. Sozialinspektionen können falsche oder unvollständige Angaben zu persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen aufdecken. Zudem stärkt überzeugende Missbrauchsbekämpfung das Vertrauen in die Sozialhilfe und schreckt von potenziellem Missbrauch ab. Im Sozialhilfegesetz ist dafür eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Abklärungsaufträge sollen extern vergeben werden, da die wenigen Abklärungsaufträge ein eigenes Inspektorat nicht rechtfertigten; beabsichtigt ist ein Vertrag mit einem grösseren Gemeinwesen, welches über ein solches verfügt.

Zudem wird das Sozialhilfegesetz an die neue Verwaltungsorganisation angepasst, für die seit 2006 der Regierungsrat zuständig ist. Die Kantonalisierung des Sozial- und Vormundchaftswesens erfolgte 2007. Die damit verbundenen Rechtsänderungen konnten nicht sofort vollständig umgesetzt werden. Nun sind noch verwaltungsorganisatorische Belange zu regeln und die Bewilligungsvoraussetzungen für den Betrieb eines Heimes oder einer entsprechenden Einrichtung anzupassen. Eine Bewilligungspflicht besteht erst ab fünf (statt bisher ab drei) ganztägig betreuten Kindern, Jugendlichen oder Erwachsenen.

Im Landrat war die Einführung eines Sozialinspektorats unbestritten, diskutiert wurde, ob die Vergabe eines Mandates auch an Private möglich sein soll; der Landrat will dies zulassen.

Einführung Schulsozialarbeit

Im Weiteren soll die Schulsozialarbeit gesetzlich verankert werden. Stimmt ihr die Landsgemeinde zu, soll der Stellenplafonds der Hauptabteilung Soziales für den neuen Fachbereich «Schulsozialarbeit» um maximal 600 Stellenprozent erhöht werden.

Die gesellschaftlichen Veränderungen beeinflussen die Schulen stark und sind zu einer pädagogischen Herausforderung geworden. Schulsozialarbeit (SSA) bildet Teil der Jugend- und Familienhilfe gemäss Sozialhilfegesetz und unterstützt Früherkennung und Bearbeitung von individuellen sozialen Problemen, um kostenintensive Spätfolgen (stationäre Unterbringung, Sozialhilfe) zu vermeiden. Sie bietet professionelle Beratungs-, Interventions- und Präventionsleistungen sowie Triagefunktionen an. Sie etablierte sich in den vergangenen 20 Jahren in der ganzen Schweiz als schulunterstützendes Angebot. Beim Pilotprojekt im Schulhaus Buchholz liessen sich rund 50 Prozent der Jugendlichen der Oberschule und der Kleinklasse, 20 Prozent der Realschule und 10 Prozent der Sekundarschule beraten. Gründe waren Sozialverhalten (z.B. Delinquenz, Diebstahl), Konflikte in der Familie (z.B. Scheidung) sowie Ängste und Depressionen. Die Evaluation zeigt Bedarf, ja Notwendigkeit. SSA ist allein Aufgabe der Sozialhilfe und keine der Volksschule und Gemeinden. Sie wird vom Kanton bereitgestellt und finanziert, während die «offene Jugendarbeit» im Sinne der Aufgabenentflechtung vollumfänglich der Gemeinde obliegt.

Die Schulsozialarbeitenden sind personell, organisatorisch und administrativ dem Departement Volkswirtschaft und Inneres (Abteilung Soziale Dienste) unterstellt und gehören der Fachstelle SSA an. Die Arbeitsgruppe SSA setzt sich aus Vertretungen der Gemeinden (Schulleitung) und der Hauptabteilung Volksschule und Sport (Fachstelle Sonderpädagogik) zusammen und berät die Fachstelle. Für die Stellendotation bildeten nicht die Richtlinien des Berufsverbandes (1 Stelle pro 375 Lernende) sondern die kantonalen Erfahrungen (1 Stelle pro 700 Lernende) die Grundlage.

Im Landrat gab die Einführung der Schulsozialarbeit zu reden. Vor allem aus finanziellen Gründen wurde ein Nichteintretensantrag gestellt, doch der Rat stimmte der Vorlage zuhanden der Landsgemeinde zu.

Anpassung von Rechtserlassen

Es geht um begriffliche Anpassungen im Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB) und in jenem zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG), welche der Regierungsrat verbindlich festlegen soll.

Der Landrat beantragt Zustimmung zur Vorlage.

1. Einführung Sozialinspektion, weiterer Anpassungsbedarf

1.1. Ausgangslage

Die Motion der SVP-Landratsfraktion «Moderate Verschärfung des Sozialhilfegesetzes» forderte unter anderem Einführung einer Stelle für Abklärungen und Betrugsbekämpfung, um ungerechtfertigte Zahlungen im Sozialhilfebereich zu unterbinden (Sozialinspektorat). Missbräuchliche Bezüge von Sozialhilfe waren in den letzten Jahren in der ganzen Schweiz Diskussionsthema:

- Erwirken von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen;
- unrechtmässige Verwendung der Leistungen (Zweckentfremdung);
- schuldhaftes Herbeiführen oder Aufrechterhalten einer Notlage;
- Verschweigen zusätzlicher Einkommen (Schwarzarbeit, Renten- oder Alimentenzahlungen usw.).

Das Missbrauchspotenzial liegt bei 2 bis 5 Prozent. Zwar ist nur ein kleiner Teil davon (wieder) einbringlich, wichtiger ist der präventive Effekt; Auswertungen belegen: Sozialinspektion erzielt Wirkung.

1.2. Lösungsansatz

Gestützt auf solche Erfahrungen und in Erfüllung des parlamentarischen Auftrags sind Sozialinspektionen zu ermöglichen. Dazu ist eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, welche externe Vergabe erlaubt, da die wenigen Abklärungsaufträge ein eigenes Inspektorat nicht rechtfertigten. Das benötigte Know-how aufzubauen lohnte sich nicht und liesse sich bei solch bescheidenem Pensum kaum sinnvoll nutzen (Rekrutierungsschwierigkeiten, Stellvertretungsfragen). Die Annahme des Sozialamtes Olten (17 000 Einwohner), es sei jährlich lediglich mit einem bis drei Verdachtsfälle zur rechnen, die daher eine private Überwachungsfirma abklären sollte, bestätigte sich. Die Stadt Bern (230 000 Einwohner) unterhält ein Sozialinspektorat mit nur 160 Stellenprozent. Darauf abgestützt lassen sich für den Kanton Glarus jährlich zwei bis sechs Verdachtsfälle, resp. 25 Stellenprozent, errechnen. Statt eine Stelle zu schaffen soll das Gesetz ermöglichen, private Firmen oder andere Dritte einzusetzen. Beabsichtigt ist ein Vertrag mit einem grösseren Gemeinwesen, welches über ein eigenes spezialisiertes Inspektorat verfügt.

1.3. Weiterer Anpassungsbedarf

Das Sozialhilfegesetz verwendet für Sozialhilfeorgane unterschiedliche Begriffe, wie «Instanzen der öffentlichen Sozialhilfe» (Art. 2 Abs. 3), «Sozialhilfeinstanzen» (Art. 4 Abs. 2), «zuständige Behörden» (Art. 5 Abs. 2^a), «Sozialhilfeorgane» (Art. 18), «mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraute Instanzen» (Art. 30 Abs. 1); die Vereinheitlichung wäre zumindest wünschenswert. Sodann sind die Begriffe «Kantonales Sozialamt» und «Sozialbehörde» aufzuheben. Seit der Kantonalisierung besteht keine eigentliche Behörde des Sozial- und Vormundtschaftswesens mehr. Es handelt sich nun um kantonale Verwaltungsstellen, was aber keine materielle Änderung darstellt.

Ziel der «Verwaltungsorganisation 2006» war nebst der Entlastung des Regierungsrates von operativen Geschäften auch dessen Organisationsautonomie, um die Verwaltung zeitgerecht an die sich rasch wandelnden Bedürfnisse anpassen zu können. Dies bedingt Vollzugsvorschriften, die für blosse Organisationsänderungen nicht den Landrat oder gar die Landsgemeinde als zuständig bezeichnen. Allerdings konnte dieses gesetzgeberische Konzept 2006 nicht vollständig umgesetzt werden. Ausgeklammert blieben Erlasse, die in absehbarer Zeit geändert werden mussten; sie wurden lediglich an die gültigen Bezeichnungen der Organisationseinheiten der neuen Verwaltungsstruktur angepasst (Art. 34 Abs. 2 RVOG). Dazu gehörte das Sozialhilfegesetz, das 2007 aufgrund der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundtschaftswesens grundlegend zu ändern war. Die Kantonalisierungsvorlage lehnte sich insoweit an die neue Verwaltungsorganisation an, als die Bezeichnung des zuständigen Departements dem Regierungsrat zugewiesen wurde. Andererseits verblieb Verwaltungsorganisatorisches im Gesetz, das nun in die Regierungsverordnung verlagert werden soll, soweit es nicht auf Gesetzesstufe zu regeln ist (z.B. Stützpunkte in den Gemeinden).

Ferner werden die Voraussetzungen für die Bewilligung zum Betrieb eines Heimes oder einer entsprechenden Einrichtung angepasst. Eine Bewilligungspflicht besteht erst ab fünf (statt bisher ab drei) ganztägig betreuten Kindern, Jugendlichen oder Erwachsenen. Die Lockerung entspricht einem Bedürfnis. Schliesslich ist noch die Rechtsschutzbestimmung anzupassen. – Diese vorweggenommenen Änderungen geben Raum, um weitere allenfalls grundlegende Anpassungen gestützt auf Erkenntnisse aus dem Kantonalisierungsprozess in Ruhe vorbereiten zu können.

1.4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die nicht erwähnten Artikel enthalten lediglich begriffliche und/oder redaktionelle Anpassungen.

Artikel 5 Absätze 1, 2 und 3; Amtsgeheimnis; Auskunftsrecht

Der Begriff «Sozialbehörde» wird durch «im Sozialwesen tätiges Personal» ersetzt. Im Übrigen werden nur redaktionelle Anpassungen vorgenommen.

Artikel 11; Zuständiges Departement

Nebst der begrifflichen Bereinigung (Abs. 1), wird – analog zu vergleichbaren Regelungen – dem Departement die Beaufsichtigung des Vollzugs der (gesamten) Sozialhilfe zugewiesen (Abs. 2).

Artikel 12; Stützpunkte, Vollzugsorgane

Die Sozialhilfe bzw. das Grundangebot wird in drei Stützpunkten erbracht. Um die Wichtigkeit der dezentralen Organisation zu betonen, bleibt sie im Gesetz verankert. Wirtschaftliche Sozialhilfe wird verfügt. Weiterhin bestimmt das Departement das Grundangebot (Abs. 1). Die Vollzugsorgane zu bezeichnen ist jedoch Sache des Regierungsrats (Abs. 2).

Artikel 13; Kantonaler Sozialdienst (aufgehoben)

Die Organisation der Sozialhilfe ist auf Verordnungsstufe zu regeln. Die gesetzliche Regelung kann aufgehoben werden.

Artikel 14; Aufgabenübertragung; Kostenbeteiligung an Institutionen

Da die Sozialhilfe kantonale Aufgabe geworden ist, kann der Kanton nicht mehr als übernehmender Träger auftreten. – Übertragbar sind nicht weitere, sondern «bestimmte» Aufgaben.

Artikel 30^a (neu); Sozialinspektion

Sozialinspektionen können missbräuchlichen Sozialhilfebezug aufdecken und bekämpfen. Darin unterscheiden sie sich von der Sozialarbeit, deren Hauptaufgabe die Beratung sowie die soziale und berufliche Integration der Sozialhilfebeziehenden bildet. Kontrollierende, meist unangemeldete Besuche zu Hause oder am Arbeitsplatz lassen falsche oder unvollständige Angaben zu persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen zur Erwirkung unrechtmässiger Leistungsbezüge erkennen, während zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen, missbräuchliche Aufrechterhaltung der Notlage oder selbstverschuldete Notlagen mitunter auch von der Sozialarbeit aufgedeckt werden. Sozialinspektionen erfolgen nur in Einzelfällen, in denen Sachverhalte zu klären und die Möglichkeiten der Sozialarbeitenden ausgeschöpft sind.

Absatz 1. – Sozialinspektionen selber durchzuführen oder durchführen zu lassen, soll Ausnahme bleiben und erst in Auftrag gegeben werden, wenn die Sozialhilfestellen, aufgrund der Komplexität der Fälle nicht weiter kommen oder sie nicht über die dafür aufzubringenden Ressourcen verfügen. Zudem muss begründeter Verdacht auf erfolgten oder versuchten unrechtmässigen Leistungsbezug vorliegen. Sozialinspektorinnen und Sozialinspektoren sind auf ihre Pflichten (Datenschutz, Amtsgeheimnis) hinzuweisen. Es sind ihnen alle für die Abklärung notwendigen Daten mitzuteilen – aber nur diese.

Absatz 2. – Angesichts des erwarteten Bedarfs steht nicht die Schaffung einer eigenen Stelle im Vordergrund. Für sie ergäbe sich ein Kleinstpensum von lediglich etwa 25 Prozent. Vorzuziehen ist das Beauftragen einer Privatfirma oder die Zusammenarbeit mit einem anderen Gemeinwesen.

Absatz 3. – Offenen Sachverhaltsermittlungen sind Grenzen gesetzt. Kann ein Sachverhalt nicht genügend geklärt werden, müssen weitere Möglichkeiten zur Verfügung stehen. Es ist deshalb vorgesehen, jemanden auch ohne sein Wissen überwachen und unangemeldete Besuche am Arbeits- oder Wohnort machen zu können. Da die Überwachung Grundrechte tangiert, bedarf deren Anordnung einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage und eines öffentlichen Interesses (Art. 10, 13 und 36 Bundesverfassung). Zudem muss der Eingriff verhältnismässig sein und den Kerngehalt des Grundrechts respektieren.

Absatz 4. – Besteht öffentliches Interesse an Überwachung, wird sie von einer vorgesetzten Stelle angeordnet und von fachlich qualifizierten und mit den Rechtsgrundlagen vertrauten Personen durchgeführt. Antrag und Sozialinspektionsauftrag legen fest, welche Verdachtsmomente mit welchen Beweismitteln abgeklärt werden sollen; Beweisausforschungen («fishing expeditions») sind nicht zulässig. Den Sozialinspektorinnen und Sozialinspektoren können die zur Zustimmungserteilung Berechtigten den Zutritt zum Arbeits- oder Wohnort verweigern. Berechtigte sind am Wohnort die Mieter, allenfalls die Eigentümer einer Liegenschaft oder Wohnung, am Arbeitsplatz der Arbeitgeber. Die Sozialinspektorinnen und -inspektoren sind – im Unterschied zur Polizei (Hausdurchsuchung gestützt auf einen Hausdurchsuchungsbefehl) – nicht befugt, gegen den Willen der zur Zustimmungserteilung Berechtigten die Räumlichkeiten zu betreten. Der Vorschlag orientiert sich am Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (Art. 44a).

Das Verhältnismässigkeitsgebot gebietet, den zeitlichen Aspekt zu beachten. Für Überwachungen setzt die Rechtsordnung eine Vielzahl von Schranken, namentlich schützt das Strafrecht den Geheim- oder Privatbereich (Art. 179 ff. Strafgesetzbuch). Die Sozialinspektorinnen und -inspektoren dürfen das Verhalten der überwachten Personen nicht beeinflussen und versuchen, sie zu einer bestimmten Tätigkeit zu veranlassen. Die Abklärungen betreffen immer die Situation der von einer Sozialhilfestelle Unterstützten. Handelt es sich um eine Unterstützungseinheit (z.B. eine Familie) oder steht die überwachte Person in einer relevanten Rechtsbeziehung zu weiteren Personen, können die Abklärungen auf diese ausgeweitet werden. Gegenstand der Abklärung können Erwerbstätigkeit, Arbeitsfähigkeit, Wohn- und Lebenssituation (inkl. Zivilstand und tatsächliche Haushaltszusammensetzung), Einkommens- und Vermögensverhältnisse sowie Ausgaben oder Verwendung der Sozialhilfeleistungen sein.

Absatz 5. – Die Abklärungen erfolgen im Rahmen von Verwaltungsverfahren (Verwaltungsrechtspflegegesetz); es steht das gesamte Instrumentarium zur Verfügung (Beweismittel), namentlich Mitwirkungspflichten und -rechte. So können die Betroffenen an Instruktionsverhandlungen und Augenscheinen teilnehmen und Personenbefragungen beiwohnen. Angefragte Privatpersonen sind nicht zur Auskunft verpflichtet. Sie sind darüber aufzuklären und auch darüber, dass solche Aussagen den Betroffenen zugänglich gemacht werden können. Die Abklärungen sind zu dokumentieren. Der beauftragenden Stelle ist Bericht zu erstatten, und es sind ihr die verwertbaren Beweismittel zu übergeben. Untaugliche Beweismittel sind zu vernichten. Die Sozialhilfestellen entscheiden, welche Massnahmen aufgrund des Berichts zu ergreifen und ob neue Verfügungen zu erlassen sind. In diesem Fall ist den Betroffenen vorab das rechtliche Gehör zu den Schlussfolgerungen des Berichts zu gewähren. Auch in den andern Fällen sind die Betroffenen zumindest über die Schlussfolgerungen des Berichts in geeigneter Form zu informieren.

Artikel 44 Absatz 1; Betriebsbewilligung Heime

Die Neufassung bringt eine Anpassung an die Regelungen in den umliegenden Kantonen, in denen ebenfalls erst ab fünf Kindern, Jugendlichen oder Erwachsenen eine Bewilligungspflicht gilt. Es entspricht dies auch einem Bedürfnis aus der Praxis.

Artikel 54; Rechtsschutz

Einsprachen gegen alle dem Departement nachgeordneten Verwaltungsbehörden sind zulässig. Der weitere Instanzenzug richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz. Von einer «Unmittelbarkeit» (der Verwaltungsgerichtsbeschwerde) kann angesichts des vorgeschalteten Einsprache- und des verwaltungsinternen Beschwerdeverfahrens nicht die Rede sein (Abs. 3 bisher).

Artikel 54^a; Vollzugsbestimmungen

Die aufgehobenen Zuständigkeits- und Kompetenzregelungen hat der Regierungsrat durch Vollzugsbestimmungen zu ersetzen.

Artikel 57, 58, 61–64, 66 und 67 (aufgehoben)

Diese vor allem mit der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens in Zusammenhang stehenden Übergangsbestimmungen können aufgehoben werden bzw. sind zwischenzeitlich überholt. Beizubehalten sind die Artikel 59, 60 und 65. Artikel 155 des Gemeindegesetzes verweist unter anderem auf sie, wobei Artikel 65 «Aufgaben und Zuständigkeiten der Ortsgemeinden» von Bedeutung ist. Zu Gunsten der Verständlichkeit und weil auch diese Bestimmungen bald aufgehoben werden können, wird auf eine begriffliche Bereinigung (z.B. «Ortsgemeinde») verzichtet.

1.5. Finanzielle, personelle Auswirkungen

Sozialinspektionen erfordern kein zusätzliches Personal, weil sie an Dritte übertragen werden sollen. Auch die finanziellen Folgen dürften wegen der nur wenigen Aufträge kaum ins Gewicht fallen. Genauere Angaben sind schwierig, zumal keine Verhandlungen mit Dritten geführt wurden. – Die übrigen Anpassungen zeitigen weder finanzielle noch personelle Konsequenzen.

1.6. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Gesundheit und Soziales befasste sich unter der Leitung von Landrat Franz Landolt, Näfels/Glarus Nord, mit der Vorlage. Eintreten war unbestritten. Es werde eine teilweise überwiesene Motion umgesetzt. Es sei anerkannt, dass Sozialinspektionen Missbräuche aufdecken können. Selbst wenn nur wenig und selten Missbrauch betrieben werde, sei dies sehr wertvoll, weil dadurch das Vertrauen in die Sozialhilfe gestärkt werde. Alternativ gemachte Erfahrungen seien positiv. Auch Abklärungen durch grössere Gemeinwesen oder Dritte ausführen zu lassen habe sich als richtig erwiesen (Leistungsvereinbarungen). – Diskutiert wurde, ob solche Leistungsverträge nur mit anderen Gemeinwesen oder auch mit Dritten (Privaten) zulässig sein sollen. Die sensible Aufgabe könne nur einer spezialisierten, mit dem öffentlichen Recht vertrauten Stelle eines anderen Gemeinwesens und nicht irgendwelchen privaten Detekteien übertragen

werden. Die Kommissionsmehrheit blieb beim regierungsrätlichen Vorschlag; man dürfe sich wegen des bescheidenen Volumens nicht zu sehr einschränken und das zuständige Departement werde Kontrollierende verantwortungsbewusst auswählen. Im Vordergrund stehe zudem der Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit einem spezialisierten Dienst eines anderen Gemeinwesens. – Ob Regierungsrat oder Departement solche Vereinbarungen abschliessen, erachtete die Kommission als sekundär, wichtig sei gute Wahl. Die Kommission blieb bei der regierungsrätlichen Fassung.

Im Landrat war Eintreten ebenfalls unbestritten. Sozialhilfeinspektion stärke das Vertrauen in die Sozialhilfe und beuge Missbrauch vor, was Jahreskosten von etwa 30 000 Franken rechtfertige. Die wenigen Kontrollen nehme nach Möglichkeit ein anderes Gemeinwesen, z.B. Zürich, wahr. – In der Detailberatung wurde mit den gleichen Gründen wie in der Kommission beantragt, es dürften nur Leistungsvereinbarungen mit anderen Gemeinwesen abgeschlossen werden. Es handle sich um eine staatliche Aufgabe, um heikle Überwachung und Kontrolle, die nur öffentlichen spezialisierten Diensten zu übertragen seien. Die Mehrheit blieb bei der Regierungs- und Kommissionsfassung. Es handle sich zwar um eine sensible Aufgabe, deren Erfüllung klare Rahmenbedingungen voraussetze. Der Regierungsrat werde dazu in einer Vollzugsbestimmung Detailregeln erlassen, welche alle, ob Private oder Gemeinwesen Unterstehende, einzuhalten hätten. Private dürften keineswegs machen was sie wollten, wenn sie die öffentlich bleibende Aufgabe übernähmen, und die Gemeinwesen sich ebenso wenig ihrer Verantwortung für korrektes Ausführen (Einhalten von Recht und Gesetz und Verhältnismässigkeit) entledigen. Das Vorgeschlagene gebe Flexibilität zur Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe, und die Verantwortung bleibe in jedem Fall beim Kanton. Erfahrung belege Missbrauch in 2 bis 5 Prozent der Fälle, weshalb die präventive Wirkung wichtig sei.

Ob eine Betriebsbewilligung für Heime wie bisher ab drei oder erst ab fünf betreuten Personen vorgesehen werden solle, führte zu einer Diskussion. Es wurde beantragt, zum Schutz der betreuten Personen (Erwachsene und Kinder) und zur Sicherstellung einer fachgerechten Betreuung bei der geltenden Bewilligungspflicht zu bleiben. Der Landrat bevorzugte die Erhöhung. Sie entspreche der Regelung anderer Kantone, und oft betreue eine Mutter neben den eigenen noch weitere Kinder ganztägig, indem sie einen Mittagstisch und Betreuung nach der Schule anbiete. Dies müsse ohne grossen Aufwand machbar bleiben. Zudem handle es sich lediglich um eine polizeirechtliche Bewilligung.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage A. unverändert zuzustimmen.

2. Einführung Schulsozialarbeit

2.1. Ausgangslage

Die gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahre beeinflussen die Schulen und sind zu einer pädagogischen Herausforderung geworden. Hohe soziale Komplexität, rasch wachsendes Wissen, unterschiedliche Wertvorstellungen, kulturell verschiedene Hintergründe und unsichere Zukunftsperspektiven fordern die Jugend stark. Familie, Schule und Gemeinde haben die jungen Menschen bei der Gestaltung ihres Lebenswegs zu unterstützen und in die Gesellschaft zu integrieren. Der Schule kommt dabei besondere Bedeutung zu. In ihr treffen sich Kinder und Jugendliche unterschiedlichster Prägung und Herkunft und verbringen einen grossen Teil ihres Tages. Zusammenleben wird geübt und erfahren.

Schulsozialarbeit bildet Teil der Jugend- und Familienhilfe nach Sozialhilfegesetz (Art. 34 ff. SHG). Sie unterstützt Früherkennung und Bearbeitung von individuellen und sozialen Problemen und kann früh eingreifen, um kostenintensive Spätfolgen zu vermeiden (stationäre Unterbringung, Sozialhilfe). Sie bietet professionelle Beratungs-, Interventions- und Präventionsleistungen sowie Triagefunktionen an. Die SSA etablierte sich in den vergangenen 20 Jahren in der ganzen Schweiz als schulunterstützendes Angebot. Im Kanton stieg die Nachfrage kontinuierlich, sodass im Februar 2008 ein Pilotprojekt des Oberstufen-Schulkreises Mittelland (Schulhaus Buchholz) für drei Jahre genehmigt wurde. Es wollten Erfahrungen und Grundlagen für eine definitive Einführung gesammelt werden.

2.2. Erkenntnisse Pilotprojekt

In den knapp zwei Jahren, in denen SSA geleistet wurde, stieg die Nachfrage deutlich. Die Schulsozialarbeiterin arbeitete mit je etwa 70 Jugendlichen (20% Gesamtschülerschaft) aus allen 19 Sekundar-, Real-, Oberschulklassen sowie der Kleinklasse. Die Anmeldungen erfolgten meist über die Klassenlehrperson oder aufgrund eines Vorfalles. Einige Jugendliche suchten die Beratung direkt oder wurden von der Schulleitung angemeldet. Es liessen sich rund 50 Prozent der Jugendlichen der Oberschule und der Kleinklasse, 20 Prozent der Realschule und 10 Prozent der Sekundarschule beraten. Gründe für die Anmeldungen waren Sozialverhalten (z.B. Delinquenz, Diebstahl), Konflikte in der Familie (z.B. Scheidung) sowie Ängste und Depressionen; in neun Fällen war die Lehrstellensuche Hauptthema. Bei einem Viertel fand zusätzlich eine Elternberatung statt. In 12 Prozent wurden die Klassenlehrperson und bei 6 Prozent die Schulleitung einbezogen. Zudem nahm die Schulsozialarbeiterin an schulinternen Sitzungen der Lehrerschaft teil und führte Klasseninterventionen durch. Das Angebot der SSA richtet sich nicht nur an die Schülerschaft, sondern an sämtliche mit der Schule befassten Personengruppen:

- *Lernende*: unbürokratische Hilfe und Beratung bei sozialen oder persönlichen Problemen und Unterstützung in Krisensituationen vor Ort;
- *Lehrpersonen*: Unterstützung bezüglich Erziehungsauftrag; Sensibilisierung für soziale Fragen; gemeinsames Aufgreifen und Bearbeiten problematischer Situationen von Einzelnen oder Gruppen;
- *Eltern*: Beratung und Unterstützung bei Erziehungsfragen sowie bei sozialen und persönlichen Problemen ihres Kindes;
- *Schulleitung und Schulhausteam*: Unterstützung in Erarbeitung und Durchführung von auf das Schulhaus zugeschnittenen Interventions-, Integrations- und Präventionsmassnahmen.

Ende 2009 wurde eine Evaluation durchgeführt. Die Befragten sind von der Anlaufstelle überzeugt, welche die Jugendlichen bei der Bewältigung des Schulalltags und weiterer Themen unterstütze und die Lehrpersonen beim Erfüllen des Erziehungsauftrags der Schule entlaste. Vorschläge zur Optimierung wurden erfasst.

2.3. Kantons- oder Gemeindeaufgabe – Vernehmlassung

Für die Verankerung der SSA wurde eine Kann-Formulierung im Sozialhilfe- oder Bildungsgesetz diskutiert. Das Departement Bildung und Kultur beantragte eine Grundlage im Bildungsgesetz und führte insbesondere zu Verbundaufgabe, Freiwilligkeit, Finanzierung und Zuständigkeit eine Vernehmlassung durch. Das Ergebnis zeigte Kann-Formulierung im Bildungsgesetz und Angliederung der SSA als Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden beim Departement Bildung als nicht mehrheitsfähig. Insbesondere wurde statt der Kann-Formulierung eine Verpflichtung gefordert. Für die Finanzierung hätten Entscheidungsberechtigte und Finanzverantwortliche überein zu stimmen. Dieses Prinzip von Finanzausgleich und Aufgabenentflechtung sei konsequent umzusetzen. Die SSA sei Teil des öffentlichen Sozialhilfeangebots und damit Aufgabe des Kantons. Die Schulsozialarbeitenden sollten in das Team der Sozialen Dienste eingegliedert werden, da dies stetigen fachlichen Austausch, Stellvertretung, koordinierte Weiterbildung und Infrastruktur gewährleiste. – Insgesamt wurden die SSA und die skizzierte operative Arbeitsweise begrüsst, kontrovers beurteilt hingegen Zuständigkeit und Finanzierung.

Die SSA ist im Sozialhilfegesetz zu verankern, die Finanzierung dem Kanton zu übertragen und das im Pilotprojekt erarbeitete Konzept an die neuen Strukturen anzupassen; die Schulsozialarbeitenden sind den Sozialen Diensten anzugliedern.

2.4. Entflechtung Schulsozialarbeit und offene Jugendarbeit

Gleichzeitig wird die Zuständigkeit für die offene («auserschulische» [Art. 37 Abs. 1 SHG]) Jugendarbeit geklärt; es werden dafür allein die Gemeinden zuständig. Auch die offene Jugendarbeit ist Teil der Sozialarbeit und umfasst pädagogische Angebote, welche Jugendliche stützen, fördern und ihnen einen angemessenen Platz in der Gesellschaft ermöglichen. Ihre äusserst unterschiedlichen Angebote können ohne Mitgliedschaft und ohne Vorbedingungen von Kindern und Jugendlichen in der Freizeit genutzt werden: Treffpunktarbeit, mobile Jugendarbeit, Projektarbeit, geschlechtsspezifische Arbeit usw. In den Gemeinden wird sie zum grossen Teil in Jugendhäusern erfüllt. Weil ihr Angebot die Attraktivität von Gemeinden zumindest mitbestimmt, sollen diese dafür allein verantwortlich sein. Zudem gilt sie, losgelöst von der Schule, der Freizeit der Jugendlichen, und es ist kein gemeindeübergreifendes Angebot erforderlich. – Die offene Jugendarbeit ist als Gemeindeaufgabe von der Kantonsaufgabe SSA zu trennen.

2.5. Rechtliches

Das geltende Recht kennt den Begriff SSA nicht. Geregelt ist die Jugend- und Familienhilfe (Art. 34 ff. SHG), zu der auch die SSA gehört. Sie zu fördern und zu koordinieren obliegt dem Kanton (Art. 34). Das kantonale Sozialamt hat in diesen Fragen Behörden und Privatpersonen zu beraten und mit öffentlichen und privaten Institutionen, welche entsprechend tätig sind, zusammenzuarbeiten (Art. 35). Sodann kann der Kanton «die ergänzende Jugend- und Familienhilfe gemeinnütziger, privater oder öffentlicher Organisationen» sowie «auserschulische» (bzw. die offene) Jugendarbeit unter bestimmten Voraussetzungen unterstützen (Art. 37). Weitere Regelungen bestehen nicht. Namentlich fehlt eine klare Aufgabenzuweisung. Das aktuelle Recht ist unklar.

Eine Klärung der Zuständigkeiten, in welchen bisher Kanton, Gemeinden und Private tätig waren, tut Not. Dies hat im Sinne der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zu geschehen: gestützt auf die Grundsätze der Subsidiarität (Kanton übernimmt Aufgaben, welche die Kraft der Gemeinden übersteigen oder einer einheitlichen Regelung bedürfen), der fiskalischen Äquivalenz (jenes Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten) und der institutionellen Kongruenz (das Gemeinwesen, welches die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese bestimmen). Dieser Handlungsbedarf war dem Landrat im Dezember 2006 aufgezeigt worden. Es war vorgesehen, den Bereich «Jugend» den Gemeinden zuzuweisen. Der Landrat trat auf diese Vorlage aber nicht ein; der Landsgemeinde seien nicht Grundsatzentscheide vorzulegen sondern Anpassungen mit Gesetzesvorlagen zu erwirken. Gestützt darauf wird nun die Aufgaben- und Zahlungsstromentflechtung beantragt.

Es war zu prüfen, ob die SSA in der Bildungs- oder wie bisher in der Sozialhilfegesetzgebung zu verankern wäre. In den Kantonen bestehen unterschiedliche Lösungen. Allerdings gehört die SSA zur Sozialarbeit und dort zum Bereich Jugend- und Familienhilfe. Deshalb und gestützt auf die Vernehmlassung erscheint es zweckmässiger, die Rechtsgrundlage für die SSA im Sozialhilfegesetz beizubehalten. Weil die offene Jugendarbeit Teil der Jugend- und Familienhilfe ist, bleibt sie ebenfalls im Sozialhilfegesetz geregelt. Es rechtfertigt sich dies auch aufgrund der Trennung der offenen Jugendarbeit von der Schule, wodurch sich deren Regelung nur schwer ins Bildungsgesetz integrieren liesse.

2.6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Der Kanton schafft den Fachbereich «Schulsozialarbeit», über dessen Eingliederung und Organisation der Regierungsrat entscheidet. Die SSA beinhaltet Beratung, Begleitung und Unterstützung der Lernenden und deren Umfeld. Die Kosten trägt entsprechend den Grundsätzen des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung der Kanton. Zuständigkeit und Verantwortlichkeit bezüglich SSA und offener Jugendarbeit werden mit einer Teilrevision des Sozialhilfegesetzes geklärt, obschon umfassender Revisionsbedarf bestünde. Nachdem aber die Gemeinden in diesen Bereichen teils erhebliches Engagement planen, müssen die Zuständigkeitsfragen vorgezogen werden. Die klärenden Rechtsänderungen sollen am 1. August 2013 (Anfang Schuljahr 2013/14) in Kraft treten. Eine Totalrevision des Sozialhilfegesetzes ist später anzugehen.

Artikel 34; Grundsatz

Die geltende Regelung entstammt einer Zeit, als die Sozialhilfe Sache der Gemeinden war und die kantonalen Tätigkeiten Beratung, Förderung und Koordination waren (aAbs. 1). Voranzustellen ist nun der bisherige Absatz 2, der den zentralen Auftrag des Kantons festschreibt. Der neue Absatz 2 knüpft daran an und verpflichtet den Kanton, die weitere Jugend- und Familienhilfe zu fördern und zu koordinieren.

Artikel 35; Leistungen, Zusammenarbeit

Absatz 1. – Zuständig im Bereich Jugend- und Familienhilfe ist der Kanton mit seinen Sozialhilfestellen. Das Leistungsangebot wird ausführlicher beschrieben, und die SSA wird ausdrücklich genannt, obschon sie Bestandteil der Jugend- und Familienhilfe ist. Nebst ihr bildet die offene Jugendarbeit Teil der Jugend- und Familienhilfe, ihre Leistungen sind aber nicht hier zu erwähnen, weil sie den Gemeinden obliegt (Art. 37). Nicht mehr erwähnt wird, wer dieses Angebot des Kantons nutzen kann. Meist werden es Personen aus dem Umfeld einer Schule im Kanton sein. Da jedoch das Ziel darin besteht Spätfolgen (Sozialhilfe) zu minimieren, lässt die Formulierung einen offenen Benutzerkreis zu.

Absatz 2. – Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Institutionen der Jugend- und Familienhilfe und der Schule bleibt möglich. Entsprechende gemeinnützige Organisationen soll der Kanton weiterhin unterstützen können, wobei auf das Bestimmen von Voraussetzungen verzichtet wird (aArt. 37).

Absatz 3. – Inhaltlich unverändert regelt er die Anzeigepflicht (als Form der Zusammenarbeit).

Artikel 37; Offene Jugendarbeit

Der veraltete Begriff «ausserschulische Jugendarbeit» wird ersetzt durch «offene Jugendarbeit». Diese ist neu Sache der Gemeinden. Es bleibt ihnen überlassen, was und wie sie in ihre Jugend investieren. Auf detaillierte Regelung wird daher verzichtet.

Inkrafttreten

Diese Änderung des Sozialhilfegesetzes soll am 1. August 2013 in Kraft treten, um die SSA ab 1. August 2013 für das Schuljahr 2013/14 wirksam werden zu lassen.

2.7. Konzept Schulsozialarbeit

Das Rahmenkonzept wurde in Zusammenarbeit mit den drei Gemeinden, den Verantwortlichen des Pilotprojekts und einer externen Beratung verfasst. Es zeigt, wie die SSA an den Glarner Schulen positioniert werden will.

Die Schulsozialarbeitenden sind personell, organisatorisch und administrativ dem Departement Volkswirtschaft und Inneres (Hauptabteilung Soziales, Abteilung Soziale Dienste) unterstellt und gehören der Fachstelle SSA an. Die Arbeitsgruppe SSA wird von den Sozialen Diensten geleitet. Sie setzt sich aus einer Vertretung der Gemeinden (Schulleitung) und der Hauptabteilung Volksschule und Sport (Fachstelle Sonderpädagogik) zusammen und berät die Fachstelle. Sie tagt einmal jährlich. Die Zusammenarbeit der Schulsozialarbeitenden mit der Schule ist zentral. Schulleitung und Schulsozialarbeitende stehen in regem Austausch. Letztere können in Absprache mit der Schulleitung an Schulanlässen teilnehmen. Sie halten Teamsitzungen sowie Netzwerktreffen mit anderen Schulsozialarbeitenden ab. Sie pflegen professionellen Austausch mit beteiligten Fachstellen (z.B. schul- sowie kinder- und jugendpsychologischer Dienst, ärztliche Dienste). Unterschieden wird zwischen der ambulanten SSA, die von einer zentralen Stelle aus die verschiedenen Schulen versorgt, und der räumlich in die Schule integrierten SSA. Die Ausgestaltung des Angebotes

hängt von Bevölkerungsstruktur, Organisationsform der Stelle (Anzahl Schulhäuser), Alter der Kinder/Jugendlichen und Ausbildung und Berufserfahrung der Schulsozialarbeitenden ab.

Der Berufsverband (*avenir social*) sieht 100 Stellenprozent pro 375 Lernende vor. In der Vernehmlassung wurde teils eine Annäherung daran gewünscht. Der Erfahrungswert aus dem Pilotprojekt Buchholz und Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, dass ein 100-Prozent-Pensum für rund 700 Lernende eine gute Ausgangslage darstellt. Die personelle Dotation der SSA wird jedoch erst mit dem Budget 2013 durch den Landrat festgelegt.

2.8. Finanzielle Auswirkungen/Ressourcen

2.8.1. Schulsozialarbeit

Die Entlöhnung entspricht der Einstufung der Sozialarbeitenden gemäss Lohnverordnung (Lohnbänder 9–11). Dies entspricht einem Personalaufwand von brutto (inkl. Sozial- und weiterer Nebenleistungen) von etwa 120 000 Franken pro Vollzeitstelle. Vorgesehen sind einstweilen 150 Stellenprozent in Glarus Süd, 190 in Glarus und 250 in Glarus Nord, mit dem zusätzlichen Bedarf für die Leitung also rund 600 Stellenprozent, was Personalmehrkosten von rund 720 000 Franken gleichkommt. Hinzuzurechnen ist ein (geringer) Aufwand für die Infrastruktur, für jene Zeit, in der die Schulsozialarbeitenden nicht an der Schule präsent sind. Während der Anwesenheit in der Schule stellen die Gemeinden pro Schulhaus einen Arbeitsraum zur Verfügung, der sich für Einzel- und Gruppenberatungen eignet und eine übliche Büroinfrastruktur mit Computer, Drucker, Telefon und Internetanschluss enthält.

2.8.2. Offene Jugendarbeit

Die Gemeinden bieten offene Jugendarbeit an. Sie haben die Kosten dafür alleine zu tragen. Für den Kanton ergeben sich hier keine Kosten (Beiträge) mehr. Da die Gemeinden über den Umfang der offenen Jugendarbeit entscheiden, können zu den finanziellen Auswirkungen keine detaillierten Ausführungen gemacht werden. Für die offene Jugendarbeit sehen die Budgets 2012 vor: Gemeinde Glarus Süd 120 Stellenprozent für drei Jugendräume (160 000 Fr.), Glarus 140 Prozent für einen Jugendraum (mit Aushilfen 190 000 Fr.) und Glarus Nord 180 Prozent für drei Jugendräume (294 000 Fr.). Die Gemeinden befürworteten einen Ausbau der Jugendarbeit, betonten aber die Notwendigkeit kantonaler Unterstützung, wobei damals aber die SSA noch als Verbundaufgabe betrachtet wurde.

2.9. Beratung der Vorlage im Landrat

2.9.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Gesundheit und Soziales unter dem Präsidium von Landrat Franz Landolt, Näfels/Glarus Nord, trat einstimmig auf die Vorlage ein. Sie beantragte dem Landrat zuhanden der Landsgemeinde Verabschiedung der Gesetzesänderung und Zustimmung zu den sechs Stellen für die Schulsozialarbeit. SSA sei kein schulisches, sondern ein gesellschaftliches Thema. Sie stehe im Spannungsfeld zwischen Gesellschaft, Elternhaus und Schule. Sie stelle keine Belastung für die Schule dar, sondern entlaste die Lehrpersonen, die sich daher eher auf ihre Kernaufgabe Bildung konzentrieren könnten. Viele unserer Kinder und Jugendlichen, insbesondere die gesellschaftlich und oft auch schulisch Schwächeren, bräuchten Unterstützung. Prophylaxe vermeide Leid und später sehr hohe Kosten. Gemäss den Prinzipien der Aufgabenentflechtung hätten die Nutzniessenden einer Massnahme deren Kosten zu tragen: die der offenen Jugendarbeit die Gemeinden, die der Schulsozialarbeit der Kanton, da sie zivil- und strafrechtliche Platzierungen sowie Sozialhilfeunterstützung reduziere. SSA geschehe in den Schulhäusern, Klassenzimmern, auf dem Pausenplatz, im Elternhaus und dort, wo sich die Jugendlichen in der Freizeit treffen. Sie suche nach einfachen, kostenlosen oder kostengünstigen Lösungen. Sie stelle eine Prophylaxe dar, deren Wert wie in anderen Bereichen kaum zu beziffern sei. 2011 hätten für bis 25-Jährige für zivil- und strafrechtliche Platzierungen 2,8 sowie für Sozialhilfeunterstützung 1,9, total also 4,7 Millionen Franken, ausgegeben werden müssen. Die Kosten stiegen weiter, wenn keine Massnahmen ergriffen würden. Die jährlich 720 000 Franken seien gut in unsere Jugend investiertes Geld. – Besser sei es, Mittel gezielt für Prophylaxe einzusetzen, als später Polizei, Richter, Kliniken, Heime zu beschäftigen und schon jung arbeitsunfähig gewordene Menschen über sehr lange Zeit unterstützen zu müssen.

Die Finanzaufsichtskommission unter der Leitung von Landrätin Marianne Lienhard, Elm/Glarus Süd, befasste sich mit finanzieller Tragweite, Wirtschaftlichkeit und Einordnung in den Finanzplan. Sie beantragte mit fünf zu drei Stimmen auf die Vorlage nicht einzutreten. – Die neue Aufgabe brächte Mehrkosten von 720 000 Franken, was nicht leistbar sei. Bei Vorlagen dieser finanziellen Tragweite wären detaillierte Informationen zur Finanzierbarkeit nötig; ein Mitbericht des Departements Finanzen und Gesundheit fehle, wie ihn das Finanzhaushaltgesetz eigentlich forderte (Art. 80 Abs. 1 Bst. g). Die Aufsicht habe bei der Vorbereitung der Landsgemeindebeschlüsse zu geschehen, und dabei seien die finanziellen Konsequenzen einzubeziehen: 0,6 Steuerprozent; um einen Drittel höhere Lohnkosten im Sozialdienst; nicht erwähnte Infrastrukturkosten. Zudem benötige die Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts ebenfalls 300 Stellenprozent

und weitere Stellenbegehren harrten der definitiven Beschlussfassung. – Weder Budget 2012 noch Finanzplan 2013–2016 enthielten die neue Aufgabe. Ob Kanton oder Gemeinden für die Kosten aufzukommen hätten, sei nebensächlich, da die Kosten in jedem Fall zu bezahlen wären.

2.9.2. Plenum

Der Landrat diskutierte die Schulsozialarbeit engagiert. Argumentiert wurde wie in den beiden landrätlichen Kommissionen. Mehrere Redner votierten für Eintreten. Kanton und Gemeinden hätten Aufgabenteilung und Konzept gemeinsam erarbeitet und seien sich der Notwendigkeit bewusst. Die Budgetentwürfe der Gemeinden enthielten Beträge zu Gunsten dieser Aufgabenerfüllung. Glarus kenne bereits Schulsozialarbeit und baue sie gar aus. Das Konzept sei erprobt, der Kanton müsse sich den Änderungen in Familie und Gesellschaft stellen. Die Kosten für vormundschaftliche Massnahmen, zivil- und strafrechtliche Platzierungen sowie stets steigende Beiträge für sozialhilfeabhängige Jugendliche fielen nicht bei den Gemeinden sondern beim Kanton an, der für diese gebundene Aufgabe einen Nachtragskredit von über 1 Million Franken habe gewähren müssen, weil die zivilrechtlichen Platzierungen von 17 auf 26 stiegen. In Extremfällen ergäben sich Jahreskosten von deutlich über 200 000 Franken pro Fall. Die Schulsozialarbeit werde dem entgegenwirken. Ihre Arbeit könne zudem selbst beeinflusst werden. Sie bestehe nicht nur in Schulveranstaltungen und Thematisieren der Drogenprobleme, sondern diene dem Einzelfall, beziehe vor allem die Eltern mit ein, die in Erziehungsfragen Beratung erhielten. Bei rechtzeitigem Eingreifen könnten sich abzeichnende Fehlentwicklungen durchbrochen werden. Die Schulsozialarbeit ermögliche, die gebundenen Ausgaben im Massnahmen- und Sozialbereich einzudämmen, getreu dem Sprichwort: Vorsorge verhütet Nachsorge. – Sie sei vom Kanton zu verantworten und zu finanzieren.

Ablehnung wurde vor allem mit den hohen Kosten von jährlich rund 720 000 Franken begründet. Der Präventionseffekt, welcher höhere Kosten für stationäre Massnahmen verhindere, lasse sich nicht belegen. Nicht jede Schule sei eine Problemschule. Es mangle an detaillierten Informationen zur Finanzierbarkeit und an einem Mitbericht des Departements Finanzen und Gesundheit. Die neue Aufgabe sei weder im Budget 2012 noch im Finanzplan 2013–2016 enthalten und widerspreche der beschlossenen Effizienzanalyse und Verzichtsplanung. Der Landrat habe die Aufsicht bei der Vorbereitung der Landsgemeinde wahrzunehmen und die erwähnten finanziellen Konsequenzen bei der Beschlussfassung einzubeziehen. Wer für die Kosten aufzukommen habe, sei für die Steuerzahlenden nebensächlich; sie hätten so oder anders dafür aufzukommen. Auch die neue Schulstruktur bedeute ebenfalls eine grosse Investition und die Schulen sollten sich in ihnen installieren können, ehe sie in ein neues Korsett gezwängt würden, werde doch die Schulsozialarbeit den Schulbetrieb massiv beeinflussen, was das Organisationskonzept belege. – Der Landrat entschied sich für Eintreten.

In der Detailberatung wurde beantragt, die Stellen nicht wie bei der Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts sofort, sondern erst mit dem Budget 2013 zu bewilligen, und zwar per Beginn des Schuljahres 2013/14 (1. August). Man müsse sich genügend Zeit nehmen zur Prüfung in Bezug zu den sich verschlechternden Staatsfinanzen und für den Wechsel der Angestellten von der Gemeinde Glarus zum Kanton. – Der Regierungsrat war einverstanden, die Ressourcen mit dem kommenden Budget zu beschliessen, weil dann die Finanzaussichten bekannt seien. Er vertraue aber darauf, die angemessene Erhöhung des Personalbestandes zugestanden zu erhalten, die ja nur die Hälfte des vom Berufsverband vorgeschlagenen betrage. Das Inkrafttreten jedoch sei auf den 1. Januar 2013 vorzusehen, um das Rechnungsjahr nicht aufteilen zu müssen. Es werde ohnehin unmöglich sein, auf dieses Datum hin alle Stellen besetzen zu können. Inkrafttreten mit dem Jahresbeginn gäbe den Gemeinden Glarus Nord und Süd Klarheit, was sie für die offene Jugendarbeit ins Budget einzustellen hätten und erfordere für die Zeit bis zum 1. August keine Übergangsregelung. Zudem habe die Aufgabe keinen Bezug zum Schuljahr. Der Landrat schlägt trotzdem das spätere Datum vor.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Gesetzesänderung zuzustimmen und diese per 1. August 2013 in Kraft zu setzen.

3. Anpassung von Rechtserlassen

Die Vorlage zur Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts sieht teils in den gleichen Bestimmungen Änderungen vor; sie sind gegebenenfalls zusammenzuführen. Dem Regierungsrat ist eine entsprechende Kompetenz durch die Landsgemeinde einzuräumen.

3.1. EG ZGB

Artikel 43 Absätze 1 und 3: rein begriffliche Anpassungen.

Artikel 44 Absatz 1; Gefährdung Kindeswohl

Die Möglichkeit, eine Anzeige bei der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde machen zu können, entfällt. Sie ist weder nötig noch benutzt worden. – Sollten beide Vorlagen angenommen werden, gilt der Wortlaut: «Die Anzeige in Fällen der Gefährdung des Kindeswohles im Sinne der Artikel 307 ff. und der Artikel 324 ff. ZGB kann bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder bei den Vollzugsorganen der Sozialhilfe erfolgen.»

Artikel 63^b Absatz 3; administrative Betreuung Vormundschaftsbehörde

Der Regierungsrat hat die administrative Betreuung der Vormundschaftsbehörde durch die kantonale Verwaltung auf Verordnungsstufe zu regeln. – Sollten beide Vorlagen angenommen werden, gilt die Fassung gemäss der Vorlage zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht.

Artikel 63^c; Mitgliedschaft Vormundschaftsbehörde

Für alle Mitarbeitenden und Mitglieder des Verwaltungsgerichts sowie die Vollzugsorgane der Sozialhilfe ist Mitgliedschaft in der Vormundschaftsbehörde unvereinbar. – Sollten beide Vorlagen angenommen werden, lautet der Artikel: «Die Mitglieder und Ersatzmitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde können nicht zugleich Mitglied oder Mitarbeitende des Verwaltungsgerichts, der Aufsichtsbehörde oder bei den Vollzugsorganen der Sozialhilfe sein.»

3.2. EG KVG und weiterer Anpassungsbedarf

Im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung, Artikel 29 und 30 ist der Begriff «Sozialbehörde» zu ersetzen. Zudem sind anzupassen (Zuständigkeit Land- oder Regierungsrat):

- Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE);
- Verordnung über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen;
- Reglement über den Fonds zur ergänzenden Unterstützung von Familien;
- Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung;
- Verordnung über den Bewährungsdienst.

Inhaltlich blieben die rein formalen Anpassungen unbestritten, und es wird beantragt, die Kompetenz dafür dem Regierungsrat zu erteilen.

4. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehenden Gesetzesänderungen zuzustimmen und den Regierungsrat zu ermächtigen, diese Änderungen mit dem Beschluss zur Umsetzung des neuen Erwachsenen- und Kindesschutzrechts zusammenzuführen, den Wortlaut des EG ZGB verbindlich festzulegen sowie Widersprüche zu beseitigen und Auslassungen zu korrigieren:

A. Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe im Zusammenhang mit der Einführung der Sozialinspektion und weiterem Anpassungsbedarf

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I.

Das Gesetz vom 7. Mai 1995 über die öffentliche Sozialhilfe wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 1, 2 und 3

¹ Das im Sozialwesen tätige Personal ist zur Verschwiegenheit über amtliche Angelegenheiten verpflichtet, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind.

² Keine Schweigepflicht im Einzelfall besteht gegenüber den Sozialhilfestellen des Bundes im Rahmen des gegenseitigen Geschäftsverkehrs. Im Weiteren bleiben die Vorschriften über Amts- und Rechtshilfe sowie über Auskünfte von Behörden gemäss den Artikeln 24, 25 und 50 Verwaltungsrechtspflegegesetz vorbehalten. In jedem Fall dürfen aber nur jene Daten und Tatbestände weitergegeben werden, deren Kenntnis für die Aufgabenerfüllung der anderen Verwaltungsstelle erforderlich ist.

³ Das zuständige Departement ist in den übrigen Fällen befugt, gegenüber in- und ausländischen Gerichts- und Verwaltungsbehörden Auskünfte aus den Sozialhilfeakten zu erteilen oder eine nachgeordnete Vollzugsbehörde dazu zu ermächtigen, soweit ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.

Art. 11*Zuständiges Departement*

¹ Das zuständige Departement übt die Aufsicht über Heime und heimähnliche Einrichtungen aus, insbesondere über Alters-, Pflege- und Behindertenheime. Vorbehalten bleiben die Zuständigkeiten gemäss der Bildungs- und der Gesundheitsgesetzgebung.

² Es beaufsichtigt den Vollzug der Sozialhilfe und ist Beschwerdeinstanz gemäss Artikel 54.

Art. 12*Stützpunkte, Vollzugsorgane*

¹ In jeder Gemeinde besteht ein Stützpunkt zur Erbringung eines Grundangebots der öffentlichen Sozialhilfe. Das zuständige Departement bestimmt dieses Grundangebot.

² Der Regierungsrat bezeichnet die Vollzugsorgane in der Zentralverwaltung und in den Stützpunkten.

Art. 13*Aufgehoben.***Art. 14***Aufgabenübertragung; Kostenbeteiligung an Institutionen*

¹ Der Regierungsrat kann bestimmte Tätigkeitsbereiche der Sozialhilfe mittels Vereinbarung an Institutionen anderer Kantone übertragen.

² Er regelt die Kostenbeteiligung des Kantons an inner- und ausserkantonalen Institutionen.

Art. 19 Abs. 1

¹ Wer sich in einer Notlage befindet, kann bei der zuständigen Sozialhilfestelle um persönliche Hilfe nachsuchen.

Art. 20 Abs. 2

² Im Rahmen der persönlichen Hilfe kann der Kanton für die Hilfesuchenden jene Beiträge und Leistungen geltend machen, auf die sie einen Rechtsanspruch haben.

Art. 26 Abs. 1 und 2

¹ Bestehen Ansprüche von hilfesuchenden Personen gegenüber Dritten, so kann die Gewährung materieller Hilfe davon abhängig gemacht werden, dass sie im Umfang der Unterstützungsleistungen an den Kanton abgetreten werden.

² Werden Versicherungsleistungen bevorschusst, so gehen die betreffenden Ansprüche im Umfang der ausgerichteten Zahlungen an den Kanton über.

Art. 27 Abs. 2

² Verbindlichkeiten, die ohne Zustimmung der zuständigen Sozialhilfestelle eingegangen werden, können nur dann ganz oder teilweise übernommen werden, wenn damit eine noch höhere Verschuldung oder höhere Kosten verhindert werden können oder bei Kenntnis aller Umstände Kostengutsprache erteilt worden wäre.

Art. 30^a (neu)**Sozialinspektion**

¹ Der Kanton kann Sozialinspektionen durchführen oder durchführen lassen, wenn begründeter Verdacht auf unrechtmässigen Sozialhilfebezug besteht und die betreffenden Abklärungen mit den Mitteln der Vollzugsorgane nicht getätigt werden können.

² Das zuständige Departement kann entsprechende Leistungsvereinbarungen mit Dritten abschliessen.

³ Sozialinspektionen sind Abklärungen namentlich durch Überwachung der betroffenen Person ohne ihr Wissen (Beobachtungen im Alltag, Bildaufnahmen im öffentlichen Raum usw.) sowie durch unangemeldete Besuche am Arbeitsort und am Wohnort. Wohnung und Arbeitsort dürfen nur mit Zustimmung der Berechtigten betreten werden.

⁴ Die Abklärung muss verhältnismässig sein, dem Zweck entsprechen und von einer fachlich qualifizierten Person durchgeführt werden. In die Abklärung miteinbezogen werden Personen, die im gleichen Haushalt leben wie die Person, die Sozialhilfeleistungen bezieht, oder die ihr gegenüber eine Unterhaltspflicht haben. Abgeklärt werden insbesondere folgende Einzelheiten:

- a. finanzielle Mittel, Einkünfte, Vermögen oder Naturaleinkommen in der Schweiz und im Ausland sowie Erwerbs- und Arbeitsfähigkeit;
- b. laufende sowie andere Ausgaben;
- c. Wohnsitz und tatsächlicher Lebensort;
- d. Zivilstand und tatsächliche Haushaltszusammensetzung;
- e. angemessene Verwendung der Sozialhilfeleistungen.

⁵ Über die Ergebnisse der Abklärung sind die betroffene Person und allfällige Mitbetroffene zu orientieren. Das Verfahren beim Erlass von Verfügungen gestützt auf solche Abklärungen richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Art. 31 Abs. 2 und 3

² Der Kanton kann den Anspruch auf Unterstützung bei den Verwandten geltend machen. In Bezug auf die ungedeckten Kosten der stationären Altersbetreuung steht diese Befugnis der pflichtigen Gemeinde (Art. 6^a) zu; die Gemeinden können dem Kanton entsprechende Mandate erteilen. Die Auswirkungen auf die Betroffenen sind jeweils angemessen zu berücksichtigen.

³ In Streitfällen ist Klage beim nach Artikel 329 ZGB zuständigen Gericht einzureichen.

Art. 33 Abs. 1

¹ Rückerstattungen sind mittels anfechtbarer Verfügung geltend zu machen.

Art. 34 Abs. 2

² Der Kanton hat Kindern und Jugendlichen, für deren Unterhalt weder Eltern noch unterstützungspflichtige Verwandte aufzukommen vermögen, eine ihren Bedürfnissen angepasste Pflege und Erziehung sowie eine ihren Fähigkeiten entsprechende Förderung und Ausbildung zu ermöglichen.

Art. 35**Beratung**

¹ Die zuständigen Sozialhilfestellen informieren und beraten Behörden und Privatpersonen in Fragen der Jugend- und Familienhilfe.

² Sie arbeiten dabei mit den öffentlichen und privaten Institutionen der Jugend- und Familienhilfe zusammen.

³ Sie sind berechtigt und verpflichtet, bei Feststellung von Gefährdungen des Kindeswohles bei der zuständigen Amtsstelle Anzeige zu erstatten.

Art. 36 Abs. 1

¹ Der Kanton führt eine Stelle für Alimenteninkasso und Alimentenbevorschussung.

Art. 44 Abs. 1

¹ Der Betrieb eines Heimes oder einer Einrichtung, die mehr als fünf Kinder, Jugendliche oder Erwachsene ganztägig betreut, bedarf einer Bewilligung.

Art. 54*Rechtsschutz*

¹ Gegen Verfügungen der dem zuständigen Departement nachgeordneten Verwaltungsbehörden kann bei der verfügenden Stelle innert 30 Tagen Einsprache erhoben werden.

² Im Übrigen richtet sich der Rechtsschutz nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Art. 54^a (neu)*Vollzugsbestimmungen*

Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Vollzugsbestimmungen.

Art. 57, 58, 61–64, 66, 67

Aufgehoben.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2013 in Kraft.

B. Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe im Zusammenhang mit der Einführung der Schulsozialarbeit

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I.

Das Gesetz vom 7. Mai 1995 über die öffentliche Sozialhilfe wird wie folgt geändert:

Art. 34*Grundsatz*

¹ Der Kanton hat Kindern und Jugendlichen, für deren Unterhalt weder Eltern noch unterstützungspflichtige Verwandte aufzukommen vermögen, eine ihren Bedürfnissen angepasste Pflege und Erziehung sowie eine ihren Fähigkeiten entsprechende Förderung und Ausbildung zu ermöglichen.

² Er fördert und koordiniert die weitere Jugend- und Familienhilfe.

Art. 35*Leistungen, Zusammenarbeit*

¹ Die zuständigen Sozialhilfestellen beraten, begleiten und unterstützen in Fragen der Jugend- und Familienhilfe, namentlich auch im Bereich Schulsozialarbeit.

² Sie arbeiten mit den öffentlichen und privaten Institutionen der Jugend- und Familienhilfe und den Schulen zusammen. Der Kanton kann solche gemeinnützigen Organisationen unterstützen.

³ Die zuständigen Sozialhilfestellen sind berechtigt und verpflichtet, bei Feststellung von Gefährdungen des Kindeswohls bei der zuständigen Amtsstelle Anzeige zu erstatten.

Art. 36 Abs. 1

¹ Der Kanton führt eine Stelle für Alimenteninkasso und Alimentenbevorschussung.

Art. 37*Offene Jugendarbeit*

Die offene Jugendarbeit ist Aufgabe der Gemeinden.

II.

Diese Änderung tritt am 1. August 2013 in Kraft.

**C. Anpassung von Rechtserlassen an die Änderung
des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe im
Zusammenhang mit der Einführung der Sozial-
inspektion und weiterem Anpassungsbedarf**

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I.

Die nachstehenden Gesetze werden wie folgt geändert:

Ziffer 1**GS III B/1/1**

**Änderung des Gesetzes vom 7. Mai 1911 über die
Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im
Kanton Glarus**

Art. 43 Abs. 1 und 3

¹ Den Sozialhilfestellen bleiben die ihnen durch das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe eingeräumten Befugnisse der Sozialhilfe für Kinder, die selbst unterstützt werden, oder deren Eltern Unterstützungen beziehen, auch in den Fällen vorbehalten, in dem Eltern die elterliche Gewalt nicht entzogen worden ist.

³ Den Eltern bleibt das Beschwerderecht an das zuständige Departement und gegen dessen Entscheid an das Verwaltungsgericht gewahrt.

Art. 44 Abs. 1

¹ Die Anzeige in Fällen der Gefährdung des Kindeswohles im Sinne der Artikel 307 ff. und der Artikel 324 ff. ZGB kann bei der Vormundschaftsbehörde oder bei den Vollzugsorganen der Sozialhilfe erfolgen.

Art. 63^b Abs. 3

³ Der Regierungsrat regelt die administrative Betreuung durch die kantonale Verwaltung.

Art. 63^c

Die Mitglieder und Ersatzmitglieder der Vormundschaftsbehörde können nicht zugleich Mitglied oder Mitarbeitende des Verwaltungsgerichts oder der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde oder bei den Vollzugsorganen der Sozialhilfe sein.

Ziffer 2

GS VIII D/21/1

Änderung des Einführungsgesetzes vom 7. Mai 2006 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung

Art. 29

Ausserordentliche Rechnungsstellung

Die zuständigen Sozialhilfestellen 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 entrichtet werden müssen.

Art. 30 Abs. 2

² Hat der Kanton aufgrund von Artikel 29 die Prämien anstelle des Versicherten direkt dem Versicherer vergütet, so geht der Anspruch auf Prämienverbilligung auf ihn über.

II.

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2013 in Kraft.

§ 17 A. Einführungsgesetz zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz B. Änderung des Gesetzes über das Gesundheitswesen

Die Vorlage im Überblick

Die kantonalen Vorschriften zum Tierschutz- und zum Tierseuchenbereich müssen an bundesrechtliche Vorgaben und innerkantonale Gegebenheiten angepasst werden. Das neue Einführungsgesetz (EG) enthält die organisatorischen Grundzüge, während die Einzelheiten durch Regierungsverordnung zu bestimmen sind. Die Aufgaben werden vor allem vom Kanton erfüllt. Den Gemeinden verbleiben Aufgaben im Tierseuchenbereich, bei der Kontrolle der Hundehaltung sowie Unterstützung des Kantons in aussergewöhnlichen Situationen. Die Finanzierungsregelung entspricht weitgehend bisherigem Recht, wird aber verdeutlicht. Sie entlastet die Gemeinden von Beiträgen an Entsorgungsbetriebe. Der Hausierhandel mit Heimtieren wird untersagt. Neu ist die Rechtsgrundlage für obligatorische Tierseuchenbekämpfungsmassnahmen. Das EG regelt zudem Tiergesundheitsberufe und Hundehaltung. Der Regierungsrat bestimmt, welche Tätigkeiten im Bereich Tiergesundheit nebst dem Tierarztberuf einer Bewilligung bedürfen, wozu eine Übergangsordnung zu erlassen ist.

Der Regierungsrat verzichtete in seinem Entwurf auf Verbote und eine kantonale Bewilligungspflicht von Hunderassen, umschrieb aber den behördlichen Handlungsspielraum für Massnahmen gegenüber verhaltensauffälligen Hunden. Der Landrat ergänzte auf Antrag seiner Kommission die regierungsrätliche Vorlage und verschärfte insbesondere die Bestimmungen über die Hundehaltung; die Haltung von Hunden mit besonders hohem Gefährdungspotenzial soll verboten sein und das Halten von Hunden mit erhöhtem Gefährdungspotenzial sowie von mehr als einem Hund pro Haushalt einer Bewilligungspflicht unterliegen. Für Hundehalter wird eine generelle Versicherungspflicht und für neuralgische öffentliche sowie für von den Gemeinden bezeichnete Orte eine generelle Leinenpflicht eingeführt. Der Massnahmenkatalog bei verhaltensauffälligen Hunden wird um ein befristetes oder unbefristetes Halteverbot ergänzt. Für ihre Aufgaben bezüglich Hundehaltung sollen die Gemeinden das Dreifache statt wie bisher das Doppelte der kantonalen Hundetaxe einfordern können. – Zu Gunsten der Wildtiere enthält das EG eine Bestimmung zu Weidezäunen.

Der Landrat stimmte nach intensiver Debatte der Vorlage grossmehrheitlich zu.

1. Allgemeines

1.1. Bundesrechtsänderungen

Die Bundesgesetzgebung regelt den Tierschutz und die Tierseuchenbekämpfung in den meisten Bereichen abschliessend. In den vergangenen Jahren wurde sie jedoch überarbeitet und europakonform gemacht, während das kantonale Recht lediglich an die Verwaltungsorganisation angepasst und bezüglich Nutztierverkehr sowie Kennzeichnungs- und Registrierungspflicht von Hunden geändert worden war. Da der Bund den Kantonen viele neue Aufgaben überträgt, erhöht sich der Regelungsbedarf, und die Stelle des Kantonstierarztes beansprucht nun ein Vollzeitpensum.

Am 1. April 2007 trat die bundesrätliche Verordnung über die Aus-, Weiter- und Fortbildung der Personen im öffentlichen Veterinärdienst (Bildungsverordnung) in Kraft. Sie verändert das kantonale Vollzugsrecht einschneidend. Sie betrifft sämtliche Aufgaben des öffentlichen Veterinärdienstes (Tiergesundheit, Tierschutz, Lebensmittelsicherheit, Entsorgung). Am stärksten wirkt sie sich im lebensmittelrechtlichen Bereich der Fleischkontrolle aus. Übergangsbestimmungen ermöglichen einen geordneten Übergang an das Bundesrecht; die Frist dafür endet am 1. April 2012.

1.2. Strukturbedingter Anpassungsbedarf

Das Vollziehungsgesetz zum eidgenössischen Tierschutzgesetz stammt von 1985, die landrätliche Verordnung dazu von 1996. Diese teilte den Kanton veterinärpolizeilich in drei «Bezirke» ein (Art. 6 kant. TSV): Unterland (Bilten, Mühlehorn, Obstalden, Filzbach, Niederurnen, Oberurnen, Näfels, Mollis), Mittelland (Netstal bis und mit Mitlödi, Sool, Schwändi), Hinterland (Schwanden bis und mit Linthal, Braunwald, Engi, Matt und Elm). Vom Regierungsrat gewählte Bezirkstierärzte betreuten die drei Bezirke. Sie hatten den Tierverkehr, insbesondere die Märkte und den Transport mit Fahrzeugen, zu überwachen, tierseuchenpolizeilich oder tierschützerisch mangelhafte Zustände zu melden und konnten für weitere amtliche Dienstleistungen beigezogen werden. Die Bezirke stimmen nun nicht mehr mit der neuen Gemeindestruktur überein.

1.3. Organisatorische Anpassung

Laut Bildungsverordnung (Art. 2 Abs. 4) darf, wer im öffentlichen Veterinärdienst eine Funktion wahrnimmt, keine Tätigkeiten ausüben, die zu einem Interessenkonflikt führen können. Somit darf eine privattierärztlich tätige Person in ihrem Praxisgebiet nicht im öffentlichen Veterinärdienst tätig sein. Für amtliche Tierärztinnen und Tierärzte ist eine Weiterbildung erforderlich (Anhang 1 Bildungsverordnung). Tierärztinnen und -ärzte für den Grosstierbereich (landwirtschaftliche Nutztiere) zu finden ist schwierig, unter anderem wegen der langen Anfahrtswege zu Höfen und Alpen und der erheblichen zeitlichen Belastung durch den Bereitschaftsdienst. Amtliche Tierärztinnen und -ärzte mit einem kleinen Teilzeitpensum wären fast nur noch in Zusammenarbeit mit einem anderen Kanton zu finden. Zunehmende Regulierung wegen der Sensibilisierung im Tierschutzbereich begründen die zusätzlichen Aufgaben der öffentlichen Veterinärdienste. Kontroll- und administrativer Aufwand steigen laufend und massiv. Dazu kommen Fachbereiche wie Überwachung des Umgangs mit Tierarzneimitteln, Kontrollen im Lebensmittelbereich (Milch, Fleisch) sowie Import und Export von Tieren und tierischen Produkten. Zudem sind Überwachung der Tiergesundheit und Durchführung von Seuchenbekämpfungsprogrammen administrativ zeitaufwändiger. – Da die Vorgaben der Bildungsverordnung fachgerecht zu erfüllen sind, ist Professionalisierung des öffentlichen kantonalen Veterinärdienstes nötig.

Auf Anregung der Ostschweizer Kantonstierärzte (GL, SH, AR, AI, SG, TG) untersuchten die Kantone bereits 2005, ob die Strukturen und Kapazitäten der öffentlichen Veterinärdienste den kommenden Anforderungen noch zu genügen vermöchten. Untersucht wurden:

- Ausbau bestehende Strukturen;
- Aufbau Veterinärnetz als virtuelle Organisation (jeder Veterinärdienst betreut neben dem eigenen Tagesgeschäft einen Fachbereich für das Verbundgebiet);
- Gründen eines für das gesamte Verbundgebiet zuständigen Veterinärzentrums.

Zwar stimmten die Regierungen dem Projektkonzept zu, schon von Anfang an ergaben sich jedoch Vorbehalte gegenüber einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt und der Harmonisierung des Veterinärrechts. Die Finanzierung resp. der Kostenverteilung erwies sich als unüberwindliche Hürde zu einer Verbundlösung. Glarus prüfte anschliessend den Anschluss an das Veterinäramt der Urkantone, was sich jedoch als noch teurer erwies. Die dritte Option, die des vollamtlichen Veterinärdienstes, erwies sich als die Beste, und der Landrat bewilligte im Dezember 2009 die Erhöhung des Stellenetats für einen Kantonstierarzt oder eine Kantonstierärztin auf eine Vollzeitstelle. Der seit 1. Juni 2011 zu 100 Prozent beschäftigte Stelleninhaber gilt seitdem als Verwaltungsangestellter und untersteht der kantonalen Personalgesetzgebung.

Die Gebiets- und Aufgabenzuordnung im Tierschutz- und Tierseuchenbereich mit Bezirken und privattierärztlich tätigen Bezirkstierärzten muss geändert werden. Seit 1. Juni 2011 führt allein der Kantonstierarzt die lebensmittelrechtliche Vollzugsaufgabe der Fleischkontrolle durch; die Gemeinden ernennen für die Schlachtplanzen in ihrem Gebiet keine Fleischkontrolleure mehr. Gemäss den bundesrechtlichen Vorschriften wird ein Teil des Vollzugsaufwandes (Schlachtier- = Lebendtieruntersuchung) vom Kanton getragen; die Kosten für die Fleischuntersuchung tragen die Schlachtbetriebe wie bisher über eine vom Kanton erhobene Gebühr.

1.4. Erlassstufe

Dem Tierschutz gilt ein kantonales Vollziehungsgesetz, wogegen der Tierseuchenbereich gestützt auf eine Pauschaldelegation der Landsgemeinde von 1967 durch land- und regierungsrätliches Verordnungsrecht geregelt wird. Gemäss Verwaltungsorganisation 2006 regelt weitgehend der Regierungsrat den Vollzug der beiden Sachbereiche. Im EG sind die Grundzüge der Organisation festzulegen (Art. 102 Abs. 2 KV). Zudem bedürfen einzelne inhaltliche Neuerungen, wie das Verbot des Hausierhandels mit Heimtieren oder die allfällige Obligatorischerklärung von kantonalen Tierseuchenbekämpfungsmassnahmen, der Grundlage in einem Gesetz. Dasselbe gilt für die Erhebung von Abgaben von Tierhaltern und die Bewilligungspflicht für Tiergesundheitsberufe. Folgende Erlasse sind damit im Zusammenhang aufzuheben:

- Beschluss betreffend den Vollzug des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über die Bekämpfung von Tierseuchen (Landsgemeinde 7.5.1967);
- Kantonale Verordnung zum eidgenössischen Tierseuchengesetz (Landrat 25.9.1996);
- Vollziehungsgesetz zum eidgenössischen Tierschutzgesetz (Landsgemeinde 5.5.1985);
- Beschluss über die Entschädigung der amtlichen Tierärzte (Regierungsrat 24.2.1998).

Aus dem EG leiten sich verschiedene Verordnungen ab, die teils erlassen oder revidiert werden müssen:

	<i>Zuständigkeit</i>	<i>Vergleich zu IST</i>
- Tierseuchenverordnung	Regierungsrat	neu
- Gebührenordnung zur Tierseuchenbekämpfung	Regierungsrat	neu
- Vollzugbestimmungen zur Hundegesetzgebung	Regierungsrat	neu
- Beschluss über die Hundetaxen	Regierungsrat	Revision
- Verordnung über die Beseitigung von Tierkörpern	Regierungsrat	Revision
- Verordnung über die Bezeichnung und Nutzung des Hunderegisters (Hundedatenbank)	Regierungsrat	Revision
- Verordnung über Hunde mit besonders hohem und mit erhöhtem Gefährdungspotenzial	Regierungsrat	neu

2. Schwerpunkte Einführungsgesetz

2.1. Tierschutz

Da die Bundesgesetzgebung den Tierschutzbereich weitestgehend regelt, bedarf es keiner zusätzlichen oder weiterführenden gesetzlichen Regelungen sondern nur vereinzelter inhaltlicher Festlegungen. Im EG sind deshalb hauptsächlich Zuständigkeiten für den vom Bund an die Kantone delegierten Vollzug festzulegen.

2.2. Tierseuchen

Die Gemeinden sind faktisch nur noch für das Einsammeln von tierischen Abfällen auf dem Gemeindegebiet zuständig. Zudem sind sie verpflichtet, Unterstützung in Not- oder Katastrophenfällen zu leisten (z.B. Schaffung und Betrieb von Wasenplätzen). Der nicht nur aus seuchenpolizeilichen, sondern auch aus Tierschutzgründen problematische Hausierhandel mit Tieren ist zu verbieten. Vor allem der zunehmende Internethandel erweist sich als höchst kritisch. Viele Heimtiere werden über die Landesgrenzen verschoben und der gesetzeskonformen Tierhaltung wird dabei kaum Beachtung geschenkt.

Der Kanton kann vom Bund nicht vorgesehene tiergesundheitsliche Massnahmen, die sich für das Tierwohl als sinnvoll und geeignet erweisen, obligatorisch erklären. So kann z.B. eine flächendeckende Sanierung der Moderhinke-Erkrankung der Schafe durchgeführt werden, was bisher an der fehlenden gesetzlichen Grundlage scheiterte.

2.3. Hundehaltung und Massnahmen bei verhaltensauffälligen Hunden

Der Kanton verfügt über kein separates Hundegesetz, wie dies andere Kantone kennen (ZH, LU, NW, FR, SO, BS, BL, SH, AG, AR, AI, SG, TG). Eine gesamtschweizerisch einheitliche Regelung wäre im Sinne wirkungsvollen Vollzugs hinsichtlich Hundehaltung, verhaltensauffälligen Hunden oder bewilligungspflichtigen Hunderrassen unterschiedlichen kantonalen Bestimmungen vorzuziehen. Allerdings geht die Entwicklung nicht in diese Richtung. – Verschiedene Kantone kennen Massnahmen betreffend Hundehaltung:

<i>Massnahmen</i>	<i>ZH</i>	<i>AR</i>	<i>AI</i>	<i>GR</i>	<i>SG</i>	<i>SZ</i>
Leinenpflicht*	ja	nein	ja	ja	ja**	ja
Maulkorbpflicht*	ja	nein	ja	ja	ja**	nein
Rasseverbot	ja	nein	nein	nein	nein	nein
Rasseeinschränkungen / -auflagen	ja	nein	nein	nein	nein	nein
Weisungen über Erziehung, Pflege, Unterbringung	ja	-	ja	-	-	-
Verpflichtung Wesenstest, Hundehalterkurs	ja	-	ja	-	-	-

* Leinen- bzw. Maulkorbpflicht für ein Einzeltier kann grundsätzlich durch den Kantonstierarzt in jedem Kanton verfügt werden. Die Leinen- und/oder Maulkorbpflicht zum Obligatorium erklären können nur SG und SZ.

** Gemeinden für den Vollzug des Hundegesetzes zuständig

Die Kommission beantragt eine Verschärfung der Vorschriften zur Hundehaltung. Es wird die Haltung von Hunden mit besonders hohem Gefährdungspotenzial verboten und die von Hunden mit erhöhtem Gefährdungspotenzial und von mehr als einem Hund pro Haushalt einer Bewilligungspflicht unterstellt sowie eine generelle Versicherungspflicht eingeführt. An neuralgischen öffentlichen Orten soll eine generelle Leinenpflicht gelten, und die Gemeinden können weitere solche Orte bezeichnen. Der Massnahmenkatalog bei verhaltensauffälligen Hunden wird um ein befristetes oder unbefristetes Verbot einen Hund zu halten ergänzt. Für die Aufgaben bezüglich Hundehaltung sollen die Gemeinden das Dreifache der kantonalen Hundetaxe einfordern können.

2.4. Tiergesundheitsberufe

Der Regierungsrat soll in einem Verzeichnis festhalten, welche Tätigkeiten nebst der tierärztlichen einer gesundheitspolizeilichen Bewilligung bedürfen, und welche theoretischen und berufspraktischen Voraussetzungen dafür erfüllt sein müssen. Er wird sich dabei an den gesundheitspolizeilichen Schutzbedürfnissen und den gewerblichen Interessen orientieren. Der Bewilligungsentscheid obliegt – wie im humanmedizinischen Bereich – dem zuständigen Departement. Die Regelung des Gesundheitsgesetzes (Art. 34) welche auch Tierärztinnen und Tierärzte zum Notfalldienst verpflichtet, wird in das EG überführt; das Gesundheitsgesetz ist entsprechend zu ändern. Zudem sollen Tierärztinnen und -ärzte in Not- und Katastrophenlagen ebenfalls zu Hilfeleistungen angehalten werden können.

3. Finanzierung

Für die Finanzierung der Aufgaben des öffentlichen Veterinärdienstes ist grossmehrheitlich der Kanton zuständig. Nutztier- und Hundehalter tragen mit der Viehsteuer bzw. Hundetaxe bei. Ein Teil der Mittel fliesst in den kantonalen Tierseuchenfonds, aus dem festgelegte Leistungen an Tierverluste und Seuchenbekämpfungsmassnahmen finanziert werden. Die Gemeinden tragen die Kosten für die kommunalen (regionalen) Tierkörpersammelstellen; sie sind auch für deren Betrieb besorgt. Die Schlachtbetriebe und die Jäger haben für die Entsorgung ihrer Schlachtabfälle selbst aufzukommen. Im Veterinärbereich verursachen vor allem die vom Bund festgelegten Tierseuchenbekämpfungsmassnahmen oder auferlegte Vollzugsaufgaben Mehrkosten. Die Umsetzung des neuen Gesetzes bringt Kanton und Gemeinden hingegen keine zusätzlichen Ausgaben oder personellen Mehrbedarf.

4. Vernehmlassung

Zur Vorlage wurde eine Vernehmlassung durchgeführt. Die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden bedarf der Regelung auf Gesetzesstufe (Art. 69 Abs. 1 KV). Aufgabenzuweisungen an die Gemeinden müssen grundsätzlich im Gesetz vorgesehen sein (Art. 3 Abs. 3, 11, 15, 17, 20, 30, 31, 33 Abs. 3), und Aufgabenzuweisungen durch Verordnung haben sich auf das Gesetz abzustützen (Art. 3 Abs. 2). Der Umfang der Obliegenheiten, welche die Gemeinden über die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben hinaus offensichtlich am besten zu erfüllen vermögen und deshalb ihnen übertragen werden will, ist abgesteckt (Art. 17 Abs. 2). Entsprechend den Prinzipien der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zur fiskalischen Äquivalenz und der Subsidiarität ist der Kanton für die Entsorgung in Entsorgungsbetrieben, für tierschützerische und sonstige tierseuchenpolizeiliche Belange zuständig. Die Gemeinden hingegen haben die Sammlung und Entsorgung der auf ihrem Gebiet anfallenden Tierkörper (Teile der tierischen Nebenprodukte) sicherzustellen und dafür aufzukommen (Art. 17 Abs. 1 Bst. a und b). In aussergewöhnlichen Situationen kann der Kanton die Gemeinden zur Unterstützung beziehen, wofür sie aber zu entschädigen sind.

Die Gemeinden sind für den Einzug der Hundetaxen sowie des kommunalen Zuschlags besorgt und kontrollieren gleichzeitig, ob die Hundehaltenden den bundesrechtlich vorgeschriebenen Sachkundenachweis erbringen und ob die Versicherungspflicht erfüllt ist. Für den Einzug der kantonalen Hundetaxe verrechnen die Gemeinden je Hundetaxe eine Provision zulasten des Kantons. Der gleichzeitig einzuziehende kommunale, maximal dreimal so hohe Zuschlag auf die Hundetaxe gilt den Gemeinden unter anderem ihren Anteil am administrativen Aufwand zum Einzug ab (Betreibung, Inkasso usw.). Nach dem Erlass des Gesetzes sind der Beschluss über die Hundetaxe und allenfalls die Regelung über die Provision zu überprüfen.

5. Erläuterungen

Das EG übernimmt Bestimmungen aus dem Vollziehungsgesetz zum eidgenössischen Tierschutzgesetz und der Verordnung dazu. Es orientiert sich am Veterinärgesetz Graubündens. Hinzugefügt sind Regelungen zur Hundehaltung und zu den Tiergesundheitsberufen sowie die Möglichkeit kantonaler tiergesundheitlicher Massnahmen. Es ist in acht Kapitel unterteilt (Allgemeine Bestimmungen, Organisation, Tierschutz, Tier-

seuchen, Hundehaltung, Berufe der Tiergesundheitspflege, Gebühren/Rechtsschutz-/Strafbestimmungen, Schlussbestimmungen).

Artikel 1; Zweck und Geltungsbereich

Die Bezugnahme auf die Würde des Tieres orientiert sich am Zweckartikel im eidgenössischen Tierschutzgesetz. – Die Bestimmungen über die Hundehaltung werden speziell erwähnt, weil sie mit dem Schutz vor gefährlichen Hunden einem zusätzlichen Zweck dienen.

Artikel 2; Vorbehaltene Gesetzgebungen

Es werden Gesetzgebungen aufgeführt, welche zum Tierschutz bzw. zu den Tierseuchen erhebliche Berührungspunkte aufweisen, aber nicht Gegenstand des EG sind; die Fischereigesetzgebung enthält z.B. Bestimmungen zum Schutz der Fische. Das EG regelt somit den Tierschutz nicht abschliessend.

Artikel 3; Aufgaben von Kanton und Gemeinden

Aufgabenzuweisungen an die Gemeinden müssen grundsätzlich im Gesetz vorgesehen sein. Auch die Zuweisung durch Verordnung muss sich auf das Gesetz abstützen. In welchem Umfang dies im Tierseuchenbereich über die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben hinaus geschehen kann, ist zu sagen: offensichtlich bessere Eignung der kommunalen Ebene (Art. 17 Abs. 2). Die kantonalen Vollzugsorgane können in aussergewöhnlichen Fällen die Gemeinden zur Unterstützung beziehen, vorab in den Bereichen Tierschutz und Tierseuchen, z.B. beim Erfordernis grossflächiger Akutmassnahmen (Erstellung und Betrieb von Wasenplätzen). Der den Gemeinden durch einzelfallbezogene Unterstützungen entstehende Aufwand wird entschädigt.

Artikel 4; Kantonale Vollzugsorgane

Im Sinne der Verwaltungsorganisation beschränkt sich das EG auf die Grundzüge. Es belässt dem Regierungsrat als Vollzugsverordnungsbehörde grösstmöglichen Handlungsspielraum. Der Begriff «Kantonstierarzt» bzw. «Kantonstierärztin» wird aufgeführt, weil es sich um eine vom Bund vorgeschriebene Funktion handelt.

Artikel 5; Regierungsrat

Die aufgeführten Funktionen des Regierungsrates stehen ihm schon von Verfassung wegen zu. Die regierungsrätliche Befugnis zum Erlass von Vorschriften gilt für den Vollzug des eidgenössischen Tierschutz- und Tierseuchenrechts und der im EG enthaltenen Regelungen. In einzelnen Vollzugsbereichen wird der Regierungsrat speziell ermächtigt, Vereinbarungen mit anderen Kantonen oder Dritten abzuschliessen (Art. 10 Abs. 1, 18). Vollzugsvereinbarungen, die sich auf die Rechtsstellung der Einwohnerschaft nicht auswirken, können ohne solche Ermächtigung abgeschlossen werden (Art. 99 Bst. c KV).

Artikel 6; Zuständiges Departement

Die Vollzugsverordnung wird die gesamte Aufsicht über den Kantonstierarzt oder die Kantonstierärztin einem einzigen Departement (Finanzen und Gesundheit) zuweisen. Die im bisherigen Vollziehungsgesetz zum Tierschutzgesetz vorgesehene Aufteilung auf verschiedene Departemente führte zu Abgrenzungsschwierigkeiten beim Bestimmen der Beschwerdeinstanz. Sie erschwerte zudem eine einheitliche Aufsichtspraxis. – Das zuständige Departement nimmt nebst der Aufsicht über die nachgeordneten Vollzugsorgane eigene Vollzugsaufgaben wahr, so bei der Erteilung von Berufsausübungsbewilligungen (Art. 34 ff.)

Artikel 7; Kantonstierarzt oder Kantonstierärztin

Die Generalklausel verhindert Zuständigkeitslücken im breiten Anwendungsbereich, insbesondere im Hinblick auf kurzfristig vom Bundesrecht eingeführte neue Aufgaben.

Artikel 8; Datenaustausch

Der Datenaustausch betrifft auch Personendaten, weshalb es für Datenweitergabe und Abrufverfahren einer Rechtsgrundlage bedarf (Art. 4 Abs. 1 Bst. a und 10 Abs. 3 kant. Datenschutzgesetz).

Artikel 9; Kantonale Fachstelle

Das Tierschutzgesetz (Art. 33 TSchG) schreibt den Kantonen die Führung einer Fachstelle Tierschutz unter der Verantwortung des Kantonstierarztes oder der Kantonstierärztin vor, was pragmatisch umgesetzt wird; es bedarf keiner zusätzlichen personellen Ressourcen.

Artikel 10; Kommission für Tierversuche

Schon lange wäre eine solche Kommission nie zum Einsatz gekommen; deshalb ist sie vom Regierungsrat nur im Bedarfsfall zu bestellen. Sie prüft Bewilligungsgesuche und stellt der Bewilligungsbehörde, von der sie unabhängig sein muss, Antrag. Es können ihr weitere Aufgaben übertragen werden, wovon bei Tierversuchfragen Gebrauch gemacht werden soll (Art. 34 TSchG). Im Vordergrund steht die Einsetzung einer bestehenden Kommission eines anderen Kantons (z.B. ZH), die über das notwendige Fachwissen verfügt.

Artikel 11; Tierschutzaufgaben der Gemeinden

Gesuche von Bauvorhaben mit Tierunterkünften und -gehegen (Käfige) müssen die Gemeinden – falls sie im Bewilligungsverfahren die Leitbehörde stellen – an den Kanton weiterleiten, welcher Vereinbarkeit mit den Anforderungen der Tierschutzgesetzgebung sicherzustellen hat.

Artikel 12; Umgang mit Tieren

Die tierschützerischen Anforderungen an den Umgang mit Tieren sind im Bundesrecht abschliessend geregelt.

Artikel 13; Wildtierhaltung und Handel mit Tieren

Das Bundesrecht überlässt es den Kantonen, ob sie für die Bewilligung von gewerbsmässigen Wildtierhaltungen und von gewerbsmässigem Handel mit Tieren eine Kautio n verlangen, die sich nach Art und Zahl der Tiere richtet. Mit diesen Einnahmen können Kosten zur Beseitigung tierschutzrechtswidriger Zustände gedeckt werden (Art. 211 Tierschutzverordnung, TSchV). Das bisherige kantonale Recht sieht solche Kautio nen bereits vor (Art. 15 Vollziehungsgesetz zum eidgenössischen Tierschutzgesetz, VG TSchG).

Artikel 14; Massnahmen bei Weidezäunen

Um Wildtiere vor Weidezäunen zu schützen, müssen Stacheldraht und Elektro zäune ausserhalb der Weidesaison abgelegt, Netze entfernt werden (Abs. 1). Während der Saison sind Elektronetze fachmännisch zu unterhalten, resp. bei Nichtgebrauch zu entfernen (Abs. 2) und in der Winterzeit in Festzäunen um unbenutzte Weiden Wilddurchgänge zu schaffen (Abs. 3).

Artikel 15; Meldepflicht beim Tierschutz

Die allgemeine Meldepflicht der Gemeinden sowie der freiberuflichen Tierärztinnen und Tierärzte ist neu. Im geltenden kantonalen Recht (Art. 12 VG TSchG) besteht eine solche Meldepflicht nur für die Vollzugsorgane, wozu aber die drei bisherigen, auch freiberuflich praktizierenden Bezirkstierärzte gehörten. Das EG sieht keine Bezirkstierärzte mehr vor; die freiberuflichen Tierärztinnen und Tierärzte unterstehen deshalb auch der Meldepflicht. Die Gemeinden waren bisher mit Vollzugsaufgaben im Tierschutzbereich betraut (Art. 11 VG TSchG); davon werden sie entlastet, nicht aber von der Pflicht, bei tierschutzrelevanten Vorfällen auf ihrem Gebiet Meldung zu erstatten. Sie stehen, wie die Tierärzte, solchen Vorfällen näher und verfügen meist vor dem Kanton über Informationen. Der Vorbehalt von eidgenössischen Meldepflichten betrifft insbesondere Private, die bestimmten Umgang mit Tieren haben (z.B. Art. 11 Tierseuchengesetz, TSG; Art. 62, 101, 107, 145 TSchV), sowie Tierärztinnen und Tierärzte betr. Vorfällen mit Hunden resp. tierschutzrelevanten Fällen.

Artikel 16; Kantonaler Veterinärdienst

Die eidgenössische Tierseuchengesetzgebung sieht einen kantonalen Veterinärdienst unter kantonstierärztlicher Leitung vor (Art. 300 TSV).

Artikel 17; Tierseuchenaufgaben der Gemeinden

Die Aufgabenzuweisung an die Gemeinden gibt den geltenden Rechtszustand wieder. Sie ist in der kantonalen Verordnung zum Tierschutzgesetz (Art. 12) und in der regierungsrätlichen Verordnung über die Beseitigung von Tierkörpern (Art. 7) verankert. Die Gemeinden sind verpflichtet, tot aufgefundene Tierkörper zu sammeln und korrekt zu entsorgen. Gemäss Auskunft der Finanzverwaltungen der Gemeinden beliefen sich die Kosten für die drei regionalen Tierkörpersammelstellen (Glarus, Betschwanden, Matt) 2010 auf rund 62500 Franken. Dies haben sie auch betreffend tierischen Nebenprodukten zu tun, die infolge einer Seuche oder Katastrophe anfallen und nicht in einer Anlage entsorgt werden können («Wasenplätze»; vgl. Art. 16 Verordnung über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten, VTNP; Art. 20 Abs. 3). Bei der Verrechnung verursachergerechter Kosten für die Abgabe toter Tierkörper kann die Gemeinde entscheiden, ob sie dies tun will, sofern die Verursachenden bekannt sind.

Da im Katastrophenfall Tierkörper nicht zur Entsorgungsanlage Bazenheid gebracht werden können und eine Verbrennung in der KVA Linthgebiet in Niederurnen aus technischen Gründen unmöglich ist, muss das Vergraben der Tierkörper in «ausserordentlichen Fällen» auf demjenigen Gemeindegebiet geschehen, auf welchem sie anfallen. Dies verhindert unnötigen Zeitverlust, und da die Tierkörper organische Stoffe sind, ist das Gefährdungspotenzial (Grundwasserbelastung) als gering einzuschätzen. Der kantonale Führungsstab hat mit den Gemeinden mehrere geeignete Wasenplätze definiert, um im Bedarfsfall rasch handlungsfähig zu sein. Die Wasenmeister werden im Alltag vor allem Tiere vergraben müssen, die an einer schwer zugänglichen Stelle starben, von der sie nicht zwingend abtransportiert werden müssen.

Die Gemeinden können bei neuen Aufgaben oder Erkenntnissen durch Vollzugsverordnung einbezogen werden, wenn dies sachbezogene Überlegungen nahe legen (s. Erläuterungen zu Art. 3). Diese Aufgaben haben die Gemeinden im Grundsatz – ausser der Regierungsrat nimmt eine entsprechende Regelung in der Verordnung vor – selber zu finanzieren (Abs. 2).

Artikel 18; Viehhandel

Der Kanton ist der interkantonalen Übereinkunft über den Viehhandel beigetreten. Da es um den Vollzug von Bundesrecht in einem abgegrenzten Bereich geht, kann das Gesetz die Befugnis zum Abschluss einer Vereinbarung dem Regierungsrat übertragen (Art. 69 Abs. 3 KV). Das Viehhandelskonkordat stammt von 1943 und ist revisionsbedürftig; in welcher Form die Neuordnung erfolgen wird, ist offen.

Artikel 19; Hausierhandel mit Tieren

Das gewerbepolizeiliche Verbot des Hausierhandels mit Tieren wird aus seuchenpolizeilichen Gründen vorgeschlagen; willkommen ist die damit verbundene Verbesserung des Tierschutzes. Schon durch die eidgenössische Tierseuchengesetzgebung verboten ist der Hausierhandel mit Tieren der Pferde-, Rinder-, Schaf-, Ziegen- und Schweinegattung sowie mit Geflügel und Kaninchen (Art. 21 Abs. 1 TSG). Zudem sieht ein Vernehmlassungsentwurf zur Änderung des Tierseuchengesetzes ein Verbot des Hausierhandels mit Hunden vor, unter das auch das Anbieten via Internet fallen soll, sofern kein fester Standort mit angemessener Haltungseinrichtung vorgewiesen werden kann. Der Regierungsrat hat den Begriff des Hausierhandels zu definieren. Richtschnur wird sein, ob eine tierschutz- und seuchenpolizeiliche Anforderungen erfüllende Haltungseinrichtung vorhanden ist.

Artikel 20; Entsorgung von tierischen Nebenprodukten

Als tierische Nebenprodukte gelten Tierkörper und Schlachttierkörper sowie Teile von beiden, Erzeugnisse tierischen Ursprungs, Speisereste, Eizellen, Embryonen und Samen, die nicht verzehrt werden dürfen oder aus der Lebensmittelkette ausgeschlossen worden sind (Art. 3 VTNP). Der Kanton ist für die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten verantwortlich, die nicht bei der gewerbsmässigen Schlachtung oder Fleischverarbeitung anfallen; dies mit Ausnahme der Speisereste. Wer gewerbsmässig Tiere schlachtet oder Fleisch verarbeitet, muss die anfallenden tierischen Nebenprodukte entsorgen oder entsorgen lassen. Lässt er durch Dritte entsorgen, muss er gegenüber dem Kanton durch Vorlegen schriftlicher Vereinbarungen nachweisen, dass die Entsorgung für mindestens zwei Jahre gesichert ist (Art. 35 VNTP). Die Zuständigkeit der Sicherstellung der Entsorgung wird dem Regierungsrat übertragen, der die Gemeinden bereits zur Benützung bestimmter Einrichtungen verpflichten kann (Art. 19 Abs. 2 kant. V TSG). Das geltende Recht sieht den Beizug der Gemeinden zur Begleichung der Entsorgungskosten vor (Art. 12 Abs. 1 Bst. e V über die Beseitigung von Tierkörpern); dies nebst Gebühren von Abliefernden (z.B. Schlachtbetrieben), Beiträgen von Nutztierhaltern und Jägern sowie einem Betrag aus dem Tierseuchenfonds. Die Aufteilung zwischen Verursachenden, Kanton und Gemeinden ist politisch begründet. Das EG bildet die heutige Praxis ab, gemäss welcher die Gemeinden – trotz erwähnter Rechtsgrundlage – keinen Beitrag mehr leisten. Sie sind von dieser Ausgabe zu entlasten, um den Grundsatz des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden zu befolgen, Aufgabe und Finanzierungspflicht der gleichen Ebene zuzuordnen.

Als Entsorgungsbetriebe gelten Entsorgungsanlagen wie das Extraktionswerk Bazenheid. Der Kanton ist für die Entsorgung in Entsorgungsbetrieben zuständig. Die Entsorgungsbeiträge der Nutztierhalter gemäss bisherigem Recht sind in der Viehsteuer enthalten. Die Kosten belaufen sich auf jährlich 80000 Franken. Rund 60000 Franken decken Verursachende, Jäger und Nutztierhalter, und die Differenz trägt der Tierseuchenfonds.

Artikel 21; Meldepflicht bei Tierseuchen; Verhaltenspflichten

Die Regelung entspricht geltendem Recht (Art. 30 kant. V TSG). Sie nimmt namentlich Bezug auf die verankerten Pflichten von Ärztinnen und Ärzten bei Zoonosen sowie von Tier- bzw. Kontrolltierärztinnen und -ärzten bei Meldung einer Seuche oder eines Seuchenverdachts bzw. bei Aborten (Art. 20, 31 und 39 kant. V TSG). Die Verankerung derartiger Pflichten auf Gesetzesstufe erfolgt, weil sie Personen in der Ausübung ihres privatwirtschaftlichen Gewerbes betrifft.

Der vom Kantonstierarzt geführte kantonale Veterinärdienst ist in Tierseuchenbelangen zuständig (Art. 16). Damit wird das System, Aufgaben einer Verwaltungsebene und nicht einem Funktionsträger zuzuweisen, eingehalten.

Artikel 22; Bekämpfung von Tierseuchen und von weiteren Tierkrankheiten

Die eidgenössische Tierseuchenverordnung führt die verschiedenen Kategorien von Tierseuchen und die zu deren Bekämpfung zu treffenden Massnahmen auf. Die Kantone sind für die Durchführung besorgt. Die Grundlage für Beitragszahlungen an freiwillige Krankheitsbekämpfungsmassnahmen durch die Tierhalter entspricht in der Absicht geltendem Recht (Art. 44 Abs. 3 kant. V TSG). Massnahmen gegen von der eidgenössischen Tierseuchengesetzgebung nicht erfasste, bestimmte Tierkrankheiten können vom Regierungsrat für obligatorisch erklärt werden. Zu diesem Mittel darf er nur unter Einhaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes greifen, z.B. bei stark verbreiteten Tierkrankheiten mit erheblichen Einwirkungen auf die betroffenen Tiere, bei denen nur eine einheitliche und flächendeckende Bekämpfung oder Behandlung sinnvoll ist und zum Ziel führt.

Artikel 23; Kosten der Bekämpfungsmassnahmen

Die Regelung entspricht geltendem Recht (Art. 44 Abs. 1 und 4 kant. V TSG). Vorbehalten bleiben bundesrechtliche Vorschriften, welche die Kostentragung ausschliessen (Art. 31 Abs. 2; 10 Abs. 3 TSG). Zu den nicht vom Kanton getragenen indirekten Kosten gehören etwa Erwerbseinbussen mit Einschluss des Nutzungsausfalls, Material- und Futtermittelverluste infolge angeordneter Reinigungen und Desinfektionen sowie der Selbstbehalt bei Tierverlusten. Zuweilen übernimmt der Bund indirekte Kosten, die sich aus Diagnostik und Laboruntersuchungen ergeben (so z.B. im Fall BVD).

Artikel 24; Entschädigung von Tierverlusten

Die Regelung lehnt sich weitgehend an das geltende Recht an (Art. 42f. kant. V TSG). Die Entschädigung unter Anrechnung eines allfälligen Verwertungserlöses beträgt in der Regel 90 Prozent des Schätzungswertes; dies wird in das EG aufgenommen. Die Einschränkungen der Entschädigungspflicht sind im Tierseuchengesetz geregelt (Art. 34 ff.). Neu ist die Option, die amtlichen Schätzungen statt durch eine Kommission in Einzelfällen durch vom Kantonstierarzt bezeichnete Einzelexperten oder Einzelexpertinnen vornehmen zu lassen, z.B. für die seltenen Schätzungen bei Pferden.

Artikel 25; Abgabe auf Nutztierhaltung

Die Regelung gibt weitgehend geltendes Recht wieder (Art. 40 Bst. c, 41 kant. V TSG). Abgaben unterliegen strengen Anforderungen; zumindest der Gegenstand der Abgabe, der Kreis der Abgabepflichtigen und die Grundlagen der Abgabebemessung müssen in einem Gesetz im formellen Sinne geregelt sein. Wie bisher legt der Regierungsrat die Abgabenhöhen fest. Im EG werden Abgabezweck und Bemessungskriterien aufgeführt. Der Regierungsrat regelt in der Verordnung, was in den Tierseuchenfonds einzulegen resp. was für die Tierkörperentsorgung zu verwenden ist. Letzterer Anteil deckt z.B. teilweise die Entsorgungskosten für Nutztierkadaver (vgl. Art. 20).

Die Abgabe auf die Nutztierhaltung (Viehsteuer) ist eine Kostenanlastungssteuer, die jene Personen belastet, welche die Aufwendungen zur Hauptsache verursachen. Die Viehsteuer betrug 2011 je Tier 10 Franken für Pferde, Maulesel oder Maultiere, 5 Franken für Rindvieh, Esel, Kleinpferde und Ponies, höchstens 2 Franken für Schafe, Schweine und Ziegen sowie bei Geflügelbeständen ab 250 Lege- und Zuchtieren 10 Rappen je Tier. Der Abgabezweck begrenzt die Abgabehöhe: Gemäss Prinzipien der Kostendeckung und Äquivalenz darf der Gesamtertrag die Kosten nicht überschreiten, und die Abgabe muss im Einzelfall in vernünftigem Verhältnis zum Wert der vom Staat erbrachten Leistung stehen (Art. 69 Abs. 3 KV). Deshalb ist es vertretbar, auf die Verankerung von Höchstgrenzen für die Viehsteuer zu verzichten.

Artikel 26; Tierseuchenfonds

Die Regelung entspricht weitgehend geltendem Recht (Art. 40 kant. V TSG), es werden aber die Verwendungszwecke der Fondsgelder zusammengefasst (Art. 42 Abs. 1, 44 Abs. 1 kant. V TSG; Art. 12 Abs. 1 Bst. d kant. V über die Beseitigung von Tierkörpern). Es wurde eine offenere Formulierung gewählt, um Anpassungen und Änderungen bei den Einnahmequellen in der Vollzugsverordnung festlegen zu können; so bezüglich der bisherigen «Viehhandelspatentgebühren». Die Beiträge der Geflügel- und Bienenhalter werden von der Abgabe auf die Nutztierhaltung miteingefasst. Der vom Regierungsrat zu bestimmende Anteil auf den von den Tierhaltern zu entrichtenden Abgaben beschränkt sich bewusst nicht auf die Kostenanlastungssteuer von Nutztierhaltern, weil möglicherweise Mittel aus der Abgabe für Hunde (Hundetaxe) ebenfalls in den Tierseuchenfonds eingelegt werden könnten (vgl. Erläuterungen zu Art. 33, 38).

Die untere Grenze von mindestens 1 Million Franken beim Fondsbestand wird übernommen. Bei Bedarf im Seuchenfall sind die fehlenden Mittel vom Kanton freizugeben. Der Tierseuchenfonds wies Ende 2010 einen Bestand von 1,725 Millionen Franken aus.

Artikel 27; Halteverbot; Bewilligungspflicht

Die Vorschriften über die Hundehaltung werden wesentlich verschärft. Das Halten von Hunden mit besonders hohem Gefährdungspotenzial (Kampfhunde) wird verboten. Hunde mit erhöhtem Gefährdungspotenzial unterstehen einer Bewilligungspflicht, ebenso die Haltung von mehreren Hunden, da der Hund im Rudel gefährlicher ist, als wenn er allein gehalten wird (Abs. 2). Gemäss Schätzungen werden in rund 275 Haushalten mehrere Hunde gehalten.

Als Hundehalter gilt, wer gemäss eidgenössischer Tierseuchengesetzgebung registrierpflichtig ist. Mit der Kennzeichnung werden unter anderem Name und Adresse des Tierhalters erhoben, bei dem der Hund geboren wurde sowie des Tierhalters zum Zeitpunkt der Kennzeichnung; Tierhalter, die einen Hund erwerben oder für mehr als drei Monate übernehmen, sind verpflichtet Adress- und Handänderungen dem Betreiber der Datenbank zu melden (Art. 16 und 17 TSV). Damit ist die vorübergehende Haltung eines Hundes (z.B. Ferienbetreuung) von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Der Regierungsrat bezeichnet in einer Verordnung die Hundetypen mit erhöhtem und besonders hohem Gefährdungspotenzial und regelt die Bewilligungsvoraussetzungen (Abs. 4). Für die Bezeichnung der betrof-

fenen Hundetypen holt er die Stellungnahme der Schweizerischen Kynologischen Gesellschaft ein. Als Bewilligungsvoraussetzungen für die Haltenden fallen unter anderem in Betracht:

- Besuch weiterer Kurse, Nachweis kynologischer Fachkenntnisse;
- Mindestalter von 18 Jahren;
- einwandfreier Leumund;
- beglichene Steuerrechnungen;
- keine Vorstrafen von Delikten, die das Halten eines potenziell gefährlichen Hundes problematisch erscheinen lassen;
- vorhandene Handlungsfähigkeit.

Artikel 28; Kennzeichnung und Registrierung

Auch diese Bestimmung bildet geltendes Recht ab. Die Kennzeichnungs- und Registrierungspflicht von Hunden in einer zentralen Datenbank ist im Tierseuchengesetz verankert (Art. 30). Gemäss der regierungsrechtlichen Verordnung über die Bezeichnung und Nutzung des Hunderegisters ist für alle Kantone und das Fürstentum Liechtenstein die ANIS Melde- und Registrierstelle. Nebst den Stamminformationen können der Datenbank rechtskräftig verfügte Massnahmen zu verhaltensauffälligen Hunden entnommen werden, welche der Kantonstierarzt der Registrierstelle zu melden hat. Das eidgenössische Recht ermöglicht die Ausdehnung der zu erfassenden Daten; Zugang haben allgemein die Departemente Finanzen und Gesundheit sowie Sicherheit und Justiz, zu ihren Stammdaten die mit dem Einzug der Hundetaxe befassten Gemeindestellen (Einwohnerkontrollen), für Einzelabfragen die Kantonspolizei, der Glarner Kantonale Tierschutzverein sowie die im Kanton zugelassenen Tierärztinnen und Tierärzte. Für die Kompetenz zur Aufgabenübertragung wird eine offene und flexible Formulierung vorgeschlagen; es scheint z.B. nicht ausgeschlossen, dass die Aufgabe dereinst an eine gemeinsame öffentliche Einrichtung (von Kantonen) übertragen wird.

Artikel 29; Versicherungspflicht

Wer einen Hund hält, muss neu über eine Haftpflichtversicherung verfügen. Die Kontrolle obliegt den Gemeinden im Zusammenhang mit der Kontrolle über die Einhaltung der eidgenössischen Vorschrift über den Sachkundenachweis (Art. 30). Die Gemeinde meldet säumige Tierhalter dem Kantonstierarzt, der Massnahmen trifft, um die Versicherungspflicht durchzusetzen.

Artikel 30; Kontrolle der Sachkundenachweise und der Versicherungspflicht

Personen, die erstmals einen Hund erwerben wollen, müssen zuvor den Sachkundenachweis 1 («Theorie») erbringen (Art. 68 Abs. 1 TSchV). Den Sachkundenachweis 2 («Praxis») haben alle Hundehalter im ersten Jahr nach Anschaffung eines neuen Hundes zu erfüllen. Die Gemeinden verfügen mit dem jährlich durchzuführenden Hundetaxeneinzug über die Daten der in ihrem Gebiet gehaltenen Hunde. Sie sollen daher gleichzeitig die Absolvierung der Kurse und die Einhaltung der Versicherungspflicht kontrollieren. Die Durchsetzungsmassnahmen obliegen dem Kantonstierarzt oder der Kantonstierärztin (Art. 7).

Den Gemeinden bringt die systematische Kontrolle der Sachkundenachweise und der Versicherungspflicht einen Einführungsaufwand, der Zuzug von Hundehaltenden einen bescheidenen Aufwand für die Prüfung der Daten in der Hundedatenbank. Die Einhaltung der Vorschriften liegt nicht nur im Interesse des für die tiergesundheitlichen Belange zuständigen Kantons. Auch die Gemeinden sind hinsichtlich Lärm- und hygienischer Belange an nachbarfreundlicher und artgerechter Hundehaltung interessiert. Zweck des Sachkundenachweises ist, dass Hunde in Alltagssituationen kontrolliert geführt werden und alle Hundehaltenden Kenntnisse über artgerechte Haltung ihrer Tiere haben. Bei einer Lebensdauer eines Hundes von 10 bis 15 Jahren, fällt während dieser Zeit der Kontrollaufwand in der Regel nur einmal an. Bei 2000 bis 2500 Hunden im Kanton sind pro Jahr rund 130 bis 250 Hundehalter zu kontrollieren. Ob ein Hundehalter über die Sachkundenachweise und eine Haftpflichtversicherung verfügt, können die Gemeinden ohne grossen Aufwand mit der Rechnungsstellung für die Hundetaxen überprüfen.

Art. 31; Leinenpflicht; Maulkorbpflicht

An neuralgischen öffentlichen Orten wird eine generelle Leinenpflicht eingeführt (Abs. 1). Die Gemeinden erhalten die Kompetenz, zusätzliche Orte zu bezeichnen an denen eine Leinenpflicht gilt. So können sie unerwünschten Hundetourismus unterbinden bzw. auf bestimmte Gebiete beschränken. Die Einführung einer generellen Leinenpflicht in einer Gemeinde widerspricht jedoch dieser Bestimmung. Für Hunde mit erhöhtem oder besonders hohem Gefahrenpotenzial, die Hundebesitzenden mit auswärtigem Wohnsitz gehören, gilt im öffentlich zugänglichen Raum eine generelle Leinen- und Maulkorbpflicht (Abs. 2). Die Nichteinhaltung der Leinen- und Maulkorbpflicht kann durch die Gemeinde direkt gebüsst werden (Abs. 3).

Artikel 32; Massnahmen bei verhaltensauffälligen Hunden

Die kantonale zuständige Stelle hat bei festgestellter Verhaltensauffälligkeit eines Hundes die erforderlichen Massnahmen anzuordnen (Art. 79 Abs. 3 TSchV). Die nicht abschliessende Aufzählung zeigt mögliche Massnahmen, die der Kantonstierarzt nach Prüfung des Sachverhaltes anordnen kann. Die Umschreibung auf

Gesetzesebene ist angesichts der breiten Palette von Eingriffen angezeigt; welche Massnahme zu ergreifen ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab.

Als Massnahme gegenüber Haltenden von verhaltensauffälligen Hunden wurde in der landrätlichen Beratung das befristete oder unbefristete Verbot einen Hund zu halten aufgenommen (Abs. 2). Mit der Möglichkeit einer einstweiligen Verbringung des Hundes in ein Tierheim oder eine andere geeignete Haltung kann Hundehaltenden – zum Schutz der Gesellschaft – der Hund unverzüglich weggenommen werden, ehe das Verfahren rechtskräftig abgeschlossen ist (Abs. 1 Bst. c). Die Kosten der Massnahmen gehen zu Lasten der Hundehaltenden (Abs. 3).

Artikel 33; Abgabe auf Hundehaltung

Die Regelung entspricht grundsätzlich bisherigem Recht; Hundetaxe und Zuschlag können wie die Abgabe auf die Nutztierhaltung als Kostenanlastungssteuer qualifiziert werden (s. Art. 25). Die Umschreibung der Verwendungszwecke von Kantons- und Gemeindeabgabe machen das Festlegen von absoluten Höchstgrenzen verzichtbar; zurzeit beträgt die jährliche kantonale Hundetaxe 50 Franken. Der Einzug der Hundetaxen durch die Einwohnerkontrollen hat sich bewährt. Die Gemeinden können zur Deckung ihrer mit der Hundehaltung verbundenen Aufwendungen gemäss Verursacherprinzip maximal das Dreifache, anstatt wie bisher das Doppelte, der kantonalen Taxe erheben. Liegen die effektiven Gemeindeaufwendungen tiefer, darf nach dem Kostendeckungsprinzip die Hundetaxe höchstens den effektiven Aufwand decken.

Artikel 34; Berufsausübung; Bewilligungspflicht im Allgemeinen

Die Bundesgesetzgebung regelt gewerbepolizeiliche Beschränkungen in der Tiergesundheitspflege nicht, ausser tierärztliche Tätigkeit und Abgabe von Tierarzneimitteln, welche Gegenstand der Medizinalberufe-, Heilmittel- und Betäubungsmittelgesetzgebung sind. Daher hat der Kanton die übrigen bewilligungspflichtigen Berufe der Tiergesundheitspflege zu bezeichnen. Zu prüfen wäre z.B., ob die Berufe Tierpflegerin/-pfleger, Tierheilpraktikerin/-praktiker und Tierpsychologin/-psychologe der Bewilligungspflicht zu unterstellen seien. Die Zuweisung der Bewilligungsentscheide an das zuständige Departement erfolgt in Anlehnung an die Gesundheitsgesetzgebung. Es wird auf die Bewilligungsvoraussetzungen im Allgemeinen (Art. 27 Gesundheitsgesetz) resp. für universitäre Medizinalpersonen wie Tierärztinnen und Tierärzte (Art. 28 Gesundheitsgesetz) verwiesen.

Artikel 35; Bewilligungspflichtige Tiergesundheitsberufe; besondere Bewilligungsvoraussetzungen

Gestützt auf das Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe untersteht die selbstständige Ausübung des Tierarztberufes der Bewilligungspflicht durch die Kantone. Analog zur Gesundheitsgesetzgebung erlässt der Regierungsrat zu den bewilligungspflichtigen Tiergesundheitspflegeberufen ein Verzeichnis und legt die Bedingungen fest, unter welchen sie ausgeübt werden dürfen. Nebst den gesundheitspolizeilichen Schutzbedürfnissen ist bei Unterstellung anderweitiger Berufe die Situation der bereits im betreffenden Fachbereich tätigen Personen zu beachten. Bei einer Neuunterstellung legt der Regierungsrat eine angemessene Übergangsordnung fest, in welcher die berufliche Erfahrung berücksichtigt wird.

Artikel 36; Beaufsichtigung der gewerblichen Tätigkeiten im Tiergesundheitsbereich

Die Beaufsichtigung bezieht sich auch auf nicht bewilligungspflichtige Tätigkeiten im Tiergesundheitsbereich. Zu den möglichen Massnahmen gehören etwa Auflagen für die berufliche Tätigkeit, Entzug Berufsausübungsbewilligung oder Berufsverbot.

Artikel 37; Notfalldienst

Die Notfalldienstregelung ist für human- und veterinärmedizinisch tätige Medizinalpersonen (Zahnärzte, Ärzte, Tierärzte) im Gesundheitsgesetz geregelt (Art. 34). Zur besseren Auffindbarkeit wird diejenige für den Notfalldienst im Veterinärwesen aus der Gesundheitsgesetzgebung herausgelöst und in das EG überführt. In ausserordentlichen Fällen (Not- und Katastrophenlagen) sollen die Tierärztinnen und Tierärzte zur Unterstützung im kantonalen Vollzug beigezogen werden können. Kann im Notfall nicht auf diese externen Ressourcen zurückgegriffen werden, müssten die entsprechenden Kapazitäten beim Kanton aufgebaut und finanziert werden. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Artikel 38; Gebühren

Die Gebühren für Verwaltungsentscheide richten sich grundsätzlich nach dem Verwaltungsrechtspflegengesetz und zugehöriger Kostenverordnung. Für die anderen Verwaltungstätigkeiten wird der Regierungsrat die Einzelheiten festlegen und sich dabei an die Grundsätze der Kostendeckung und Äquivalenz halten. Es sind jedoch auch eidgenössische Vorgaben zu beachten; für den Tierschutzbereich jene des Tierschutzgesetzes (Art. 41) bzw. der -verordnung (Art. 219). Danach können Gebühren nach Aufwand von 100 bis 5000 Franken erhoben werden. Für die Betriebskontrolle zur Überwachung des Viehbestandes ist bei Beanstandungen Gebührenerhebung vorgeschrieben (Art. 56 Abs. 3 TSG).

Artikel 39; Rechtsschutz

Die Rechnungen sind als Verfügungen mit Einsprachemöglichkeit auszugestalten, um vorgängig nicht allen Rechnungsempfängenden rechtliches Gehör gewähren zu müssen (Art. 64 Abs. 1 Bst. c VRG). Es wird eine Delegation an den Regierungsrat zuhanden der von ihm zu erlassenden Ausführungsverordnungen vorgeschlagen, z.B. für standardmässig und in grösserer Zahl zu stellende Rechnungen (Viehsteuer).

Gemäss Norm-Instanzenzug des Verwaltungsrechtspflegegesetzes unterliegen Verfügungen des Kantonstierarztes oder der Kantonstierärztin der Beschwerde beim zuständigen Departement und Verfügungen des zuständigen Departements der Beschwerde beim Regierungsrat; die jeweiligen Beschwerdeentscheide unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Bei Zuweisung der Aufsicht über den kantonstierärztlichen Dienst an ein einziges Departement unterstehen die Entscheide einem einheitlichen Beschwerdeweg (s. Erläuterung zu Art. 6). Um die Verfahren bei Anordnung einer Massnahme nach Artikel 27 Absatz 3 (Halteverbot; Bewilligungspflicht), Artikel 31 Absatz 2 (Leinenpflicht; Maulkorbpflicht) und Artikel 32 (Massnahmen bei verhaltensauffälligen Hunden) zu beschleunigen, werden die Verfügungen des Kantonstierarztes der unmittelbaren Beschwerde ans Verwaltungsgericht unterstellt und die Rechtsmittelfrist auf zehn Tage verkürzt; zudem werden Beschwerden gegen die Anordnung einer generellen Leinenpflicht und/oder Maulkorbpflicht und gegen das einstweilige Verbringen des Hundes in ein Tierheim oder eine andere geeignete Haltung (Art. 32 Abs. 1 Bst. b und c) die aufschiebende Wirkung entzogen, es sei denn das Verwaltungsgericht gewähre diese wieder. Ein Weiterzug ans Bundesgericht ist für die Hundehaltenden aber nach wie vor möglich.

Artikel 40; Strafbestimmungen

Das kantonale Übertretungsstrafrecht hat sich auf die Übertretung kantonrechtlicher Vorschriften zu beschränken. Die Verletzung der Meldepflichten (Art. 15, 21, 41) ist durch Bundesrecht mit Strafe bedroht: Tierschutz- und Tierseuchengesetz sehen für Zuwiderhandlung gegen Ausführungserlasse Bestrafung mit Busse vor (Art. 28 TSchG, Art. 48 TSG).

Neu werden neben der Missachtung des Hausierhandels mit Tieren (Art. 19) und der Bewilligungspflicht zur Berufsausübung (Art. 34) zusätzlich Verstösse gegen Massnahmen bei Weidezäunen (Art. 14), Widerhandlungen gegen die Bewilligungspflicht (Art. 27), die Versicherungspflicht (Art. 29), die Leinenpflicht (Art. 31), die Massnahmen bei verhaltensauffälligen Hunden (Art. 32 Abs. 1 Bst. a, b und Abs. 2) und Missständen bei gewerblichen Tätigkeiten im Tiergesundheitsbereich (Art. 36 Abs. 2) sowie gegen die Übergangsbestimmungen (Art. 41) mit Busse bestraft.

Artikel 41; Übergangsbestimmungen

Es sind die Übergangsbestimmungen für Hunde zu regeln, die gemäss neuem Recht als Hunde mit erhöhtem oder besonders hohem Gefährdungspotenzial (Art. 27) eingestuft werden. Die betroffenen Hundehalter haben sich innerhalb von drei Monaten nach dem Erlass der regierungsrätlichen Ausführungsverordnung beim Kantonstierarzt zu melden. Bei Hunden, die unter das Halteverbot fallen, kann dieser aus Gründen des Vertrauensschutzes eine Übergangsbewilligung mit den erforderlichen Auflagen zum Schutz der Allgemeinheit erlassen.

Ebenfalls innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes müssen alle Hundehalter eine Haftpflichtversicherung gemäss Artikel 29 abschliessen. Die Einhaltung wird aber erstmals zusammen mit der ordentlichen Kontrolle des Sachkundenachweises überprüft, da die überwiegende Mehrheit der Hundehalter bereits über eine auch für den Hund geltende Privathaftpflichtversicherung verfügt.

Artikel 42; Aufhebung bisherigen Rechts

Das EG enthält die grundsätzlichen Regelungen, die noch der Ausgestaltung durch Ausführungs- und Vollzugsbestimmungen bedürfen. Der gesetzliche Überbau ist neu, und die Detailbestimmungen liegen weitgehend vor, wobei diese anpassungsbedürftig sind. Um keine Anwendungslücken entstehen zu lassen, muss das bisherige Ordnungsrecht in Kraft bleiben, bis es, soweit nötig, geändert oder durch neues Recht abgelöst wird. Ohne die Ermächtigung dazu wäre der Regierungsrat nicht befugt, höherrangiges Ordnungsrecht des Landrates aufzuheben. Vor allem im Bereich der Hundehaltung muss der Regierungsrat jedoch neues Recht erlassen.

Artikel 43; Inkrafttreten

Unter Berücksichtigung der differenzierten Aufhebungsregelung für das bisherige Recht steht einer raschen Inkraftsetzung des Gesetzes am 1. Juli 2012 nichts im Wege.

6. Änderung des Gesetzes über das Gesundheitswesen

Artikel 34 Absatz 1; Notfalldienst der Tierärzte im EG geregelt

Wie in den Erläuterungen zu Artikel 37 des EG ausgeführt, sind die Tierärzte aus dem Geltungsbereich der Gesundheitsgesetzgebung in Sachen Notfalldienst auszunehmen.

7. Beratung der Vorlage im Landrat

7.1. Kommission

Die Kommission Gesundheit und Soziales unter dem Vorsitz von Landrat Franz Landolt, Näfels/Glarus Nord, befasste sich eingehend und kontrovers mit der Vorlage. Eintreten auf die Vorlage war jedoch unbestritten. Das EG regle in erster Linie den Vollzug der bundesrechtlichen Vorgaben. Es enthalte die organisatorischen Grundzüge, während die Regierungsverordnung Einzelheiten bestimme. Die Aufgaben erfülle vor allem der Kanton; den Gemeinden verblieben einige im Tierseuchenbereich sowie Unterstützung in aussergewöhnlichen Situationen. Die Finanzierungsregelung entspreche weitgehend bisherigem Recht, werde aber verdeutlicht. Materielle Regelungen fänden sich zum Hausierhandel mit Heimtieren, zu obligatorischen Tierseuchenbekämpfungsmassnahmen, zur Hundehaltung und zu den Tiergesundheitsberufen. – An der ersten Sitzung wurde der Abschnitt «Hundehaltung» als zu mild formuliert zurückgewiesen.

In der Detailberatung beantragte die Kommission verschiedene Änderungen und Verdeutlichungen, die schliesslich zu einer Kommissionsfassung führten. Die materiellen Änderungen betrafen die Bereiche Wildtierschutz und Hundehaltung. – Zum Schutz der Wildtiere vor Weidezäunen schlug die Kommission mit Stichtentscheid des Präsidenten einen neuen Artikel 14 vor, der dann in der weiteren Beratung umstritten war und Anpassungen erfuhr. – Die Kommission verschärfte mit klarer Mehrheit die Vorschriften zur Hundehaltung. Es seien die Haltung von Hunden mit besonders hohem Gefährdungspotenzial zu verbieten, jene von Hunden mit erhöhtem Gefährdungspotenzial und von mehr als einem Hund pro Haushalt einer Bewilligungspflicht zu unterstellen (Art. 27) und eine generelle Versicherungspflicht für Hundehalter einzuführen (Art. 29), wobei diese Kontrolle zusammen mit jener des Sachkundenachweises erfolgen solle, um die Gemeinden nicht übermässig zu belasten. An neuralgischen öffentlichen Orten habe eine generelle Leinenpflicht zu gelten und die Gemeinden kompetent zu sein, weitere Orte mit Leinenpflicht zu bezeichnen (Art. 31). Der Massnahmenkatalog bei verhaltensauffälligen Hunden sei um ein befristetes oder unbefristetes Verbot, einen Hund zu halten, zu ergänzen (Art. 32). Für die Aufgaben im Bereich Hundehaltung sollten die Gemeinden neu das Dreifache statt das Doppelte der kantonalen Hundetaxe einfordern können (Art. 33).

Die Kommission beantragte dem Landrat nach intensiver Diskussion einstimmig, der Kommissionsfassung zuzustimmen.

7.2. Plenum

Eintreten

Im Plenum ergab sich ebenfalls eine lebhaftere Diskussion. – Es gelte den Vollzug bundesrechtlicher Vorgaben zu regeln, welche vor allem der Kanton, resp. der Kantonstierarzt, zu erfüllen haben werde. Die von der Kommission verschärften Vorschriften zur Hundehaltung orientierten sich an jenen der Kantone Zürich, Schwyz und St. Gallen. Ein gut gehaltener Hund sei kein Problem; das Gesetz aber habe dem Bewältigen schwieriger Situationen zu gelten, um rasch und wirkungsvoll handeln zu können. Auch wenn nicht immer der Hund das Problem sei, beiße er, und die Gefahr gehe primär von ihm aus; das Gesetz habe somit das Verhalten von Halter und Hund zu beachten. Das Gesetz müsse im Notfall konsequentes und unmissverständliches Ergreifen von Massnahmen ermöglichen. – Zudem gehe es nicht nur um Nutz- und Haustiere sondern auch um Wildtierschutz, wie die aufgenommene Bestimmung zu den Weidezäunen zeige (Art. 14).

Mehrere Votanten beantragten, auf die Vorlage einzutreten, aber die Vorgaben zur Hundehaltung auszunehmen – mit Ausnahme jener zur Kennzeichnung und Registrierung (Art. 28) und Abgabe (Art. 33) – was eine Anpassung der Strafbestimmungen erfordere (Art. 40). Die Verschärfung gehe zu weit. Zürich kenne ein separates Hundegesetz; ein Tierschutzgesetz habe den Tieren ein würdiges Dasein zu gewährleisten. Die Vorlage stelle kein Tierschutz- sondern ein Menschenschutzgesetz dar, was die Massnahmemöglichkeiten bei Nichteinhaltung der Versicherungspflicht belegten.

Der Regierungsrat führte aus, er habe eine sehr schlanke Vorlage unterbreitet. Er lege sich nun aber Zurückhaltung auf und erkläre sich mit der Kommissionsfassung mit Ausnahme der Massnahmen zu den Weidezäunen (Art. 14) einverstanden. Das Volk solle entscheiden, was der Staat in diesem Bereich zu vollziehen habe. Die ergänzte Vorlage werde Verwaltung, Bürgern, Landwirtschaft und Behörden Mehraufwand bringen, und es sei einmal mehr auf den Widerspruch zu den oft geforderten Effizienzanalysen und Verzichtsplanungen zu Gunsten schlanker Verwaltung und schlanken Staats zu verweisen. Das Gesetz, obschon ohne strategische Bedeutung, wecke starke Emotionen; es sei gar von «Betroffenheitsdemokratie» gesprochen worden. Jeden-

falls übertrage der Bund den Kantonen zahlreiche Aufgaben im Veterinärbereich, weshalb der Kantonstierarzt ein Vollamt benötige.

Der Landrat sprach sich mehrheitlich für Eintreten auf die gesamte Vorlage aus.

Detailberatung

Hundehaltung bleibt. – Ein Votant beantragte Rückweisung von Kapitel V. Hundehaltung (Art. 27–33), verbunden mit dem Auftrag, die Hundehaltung im üblichen Gesetzgebungsverfahren mit Vernehmlassungsmöglichkeit für die interessierten Kreise umfassend mit Rechten und Pflichten zu regeln. – Die Vorlage der Kommission gelte fälschlicherweise mehr dem Menschen- als dem Tierschutz. Die Gesetzgebung für Hunde sei komplex und aufwändig, auch wenn Schlankeheit gefordert werde; der Kanton Zürich kenne Gesetz und Verordnung mit je rund 30 Artikeln sowie einen mehrseitigen Rassenkatalog. Der Regierungsrat lege mit vier Artikeln eine sehr schlanke und liberale Regelung vor, welche dem Kantonstierarzt Eingreifen erlaube und damit einen oft erwähnten Mangel beseitige. Die Kommissionsvorlage aber bringe Auslegungsunsicherheiten, sei aufwändig, für rechtschaffene Hundehalter schikanös und verschärfe die Regierungsvorlage massiv, ohne den Interessierten Kynologen und Tierschutzvereinen eine Stellungnahme ermöglicht zu haben. Auch die Regelung der Versicherungspflicht, resp. deren Kontrolle, wäre zu aufwändig.

Entgegnet wurde, die Verschärfung sei richtig. Es brauche kein separates Hundegesetz, und die Vorlage beruhe auf Erlassen anderer Kantone. Das Tier werde im Tierschutzgesetz durchaus erwähnt. Die Betroffenheit der Menschen, insbesondere von Familien und Kindern, belege Handlungsbedarf. Die Versicherungspflicht müsse geregelt werden, Vereinfachung bleibe möglich. Die Vorlage schiesse nicht derart über das Ziel hinaus, um Rückweisung und Vernehmlassungen zu rechtfertigen. Fraglich sei auch, ob ein nur von Spezialisten ausgearbeitetes Gesetz zu einem viel besseren und anderen Ergebnis geführt hätte. Es gebe zu viele Hundehalter, die ihren Tieren nicht gerecht werden; arbeite jemand ganztags und halte die Hunde auf dem Balkon, sei das inakzeptabel. Der Kantonstierarzt könne zudem in manchen Fällen nicht eingreifen, weil die Rechtsgrundlagen dazu fehlten; deshalb befürworteten auch Tierhalter schärfere Vorschriften. Ob immer noch argumentiert würde, es gehe nicht um Menschenschutz, wenn ein Kind von einem Hunderudel oder einem Einzeltier schwer verletzt würde, sei kaum anzunehmen.

Der Bund habe es nicht geschafft, eine einzige Regelung zu erlassen, wodurch nun vermutlich 26 verschiedene Vorschriften entstünden. Es wäre zwar möglich gewesen, nichts zu regeln oder ein ausführliches Hundegesetz zu erlassen; da beides nicht gefordert worden war, scheine die Mischlösung richtig zu sein. – Im Kanton würden jährlich 50 bis 60 Hundebisse registriert. Hunde werden weiterhin Menschen oder andere Tiere verletzen, welche Rechtserlasse für sie auch immer gelten, denn diese vermögen keine vollständige Sicherheit, selbst zum Vermeiden sehr trauriger Fälle, zu bieten. Auch Hundegesetze seien letztlich Menschengesetze. Jenes von Zürich regle z.B. nicht, wie Hunde artgerecht zu halten seien, auf dass sie sich wohlfühlen, sondern: «Hunde sind so zu halten, zu führen und zu beaufsichtigen, dass sie weder Mensch noch Tier gefährden, belästigen, Menschen und Tiere hetzen, absichtlich reizen, nicht unbeaufsichtigt im freien Raum laufen» usw. Zudem enthalte es Vorschriften zu Leinen- und Maulkorbpflicht, zur Beseitigung von Hundekot und zur Lärmbelästigung.

Der Rückweisungsantrag wurde mit klarer Mehrheit abgelehnt.

Massnahmen bei Weidezäunen. – Einzelne Votanten, unterstützt vom Regierungsrat, beantragten Streichung dieser Massnahmen (Art. 14). Der Landrat habe im August 2010 einen Vorstoss abgelehnt, der solche forderte. Nun würden sie quasi durch die Hintertüre ins Gesetz eingebracht. Wildtiere und Skitourenfahrer seien zwar zweifellos vor den Gefahren, welche solche Zäune bringen, durch richtige Anwendung von Zaunsystemen zu schützen. Es handle sich aber um ein Vollzugsproblem, das nicht Gesetzesartikel und Verbote lösten, sondern durch Merkblätter unterstützte Beratung sowie Kontrolle und Durchsetzung durch die Fachstellen.

Die Kommission setzte sich zuhanden der zweiten Lesung für eine modifizierte Fassung ein. Artikel 14 müsse Bestandteil des Tierschutzgesetzes bleiben, insbesondere weil er Versprechungen im Zusammenhang mit der Behandlung des 2010 behandelten Vorstosses halte und nach bald zwei Jahren immer noch kein Merkblatt der Arbeitsgruppe vorliege. Um Wildtiere vor dem Verheddern in Weidezäunen zu schützen, seien Stacheldraht- und Elektrozaune ausserhalb der Weidesaison abzulegen, resp. Netze zu entfernen. Während der Weidesaison müssten Elektronetze fachmännisch unterhalten und bei Nichtgebrauch entfernt werden. Es mache keinen Sinn, Netze während drei, vier Wochen unter Strom zu halten, ohne dass Tiere dahinter weideten. Bei Festzäunen sollen während der Winterzeit Wilddurchgänge geschaffen werden. – Ein gänzlicher Streichungsantrag unterlag, und Artikel 14 wird in der bereinigten Fassung unterbreitet.

Haltung von mehr als einem Hund bewilligungspflichtig. – Ein Votant beantragte Streichung der Bewilligungspflicht bei der Haltung von mehr als einem Hund (Art. 27 Abs. 2). Hunde seien im Rudel nicht per se gefährlicher als Einzeltiere. Die eidgenössische Tierschutzverordnung schreibe bei Hundehaltung in Boxen oder Zwingern gar art- und somit tierschutzgerechtere paarweise oder Gruppenhaltung vor. – Dem wurde entgegengehalten, laut Fachexperten werde der Hund im Rudel gefährlicher. Bei Eignung der Haltenden werde die Bewilligung problemlos erteilt. Es gehe um die Ungeeigneten, bei denen sich die Kontrolle über die Tiere als

nicht gegeben erweise. – Bei den Sozialfällen dürften ebenfalls die unbestreitbar steigenden Kosten für ein zweites Tier in Betracht gezogen werden. – Der Landrat hielt an der Bestimmung fest.

Tötung verbotenerweise gehaltener Hunde. – Es wurde eine Streichung dieser Möglichkeit beantragt (Art. 27 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 32 Abs. 1 Bst. f). Die Vorlage gehe hier zu weit. Ein verbotenerweise gehaltenes Tier müsse nicht getötet werden. Um das Halteverbot durchzusetzen, genüge einstweilige Verbringung in ein Tierheim oder eine andere geeignete Haltung. – Geantwortet wurde, Rücknahme und Fremdplatzierung seien wegen des Halteverbotes im Kanton unmöglich. Ein Tier werde nur im Notfall getötet, wenn es keine andere Wahl gebe. Die Kosten für eine Unterbringung in einem Heim dem Kanton aufzuerlegen, wäre zudem kaum der richtige Weg. – Die Möglichkeit wird vorgeschlagen.

Kontrolle Versicherungspflicht und Übergangsbestimmung vereinfacht. – Die Kontrollintensität der Versicherungspflicht war umstritten (Art. 29, 30, 41). Die Umsetzung erfordere einen unverhältnismässigen Kontrollaufwand der Gemeinden. Im Tagesgeschäft zu prüfen, ob ein Hundehalter versichert sei, wäre aufwändig, auch könne die Versicherung nach erbrachtem Nachweis wieder gekündigt werden. – Einigkeit herrschte betreffend grundsätzlicher Versicherungspflicht. Hunde könnten nicht nur von Fahrzeugen überfahren werden, sondern folgenschwere, zu Millionenforderungen führende Stürze von Velofahrenden verursachen. Jeder vernünftige Hundebesitzer werde für sein Tier eine Haftpflichtversicherung abschliessen, in aller Regel decke dies eine Privathaftpflichtpolice ab, und das Gleiche werde von Mietern und Jägern verlangt. Die Kontrolle mit jener des von der eidgenössischen Tierschutzverordnung vor erstmaligem Erwerb eines Hundes und beim Erwerb eines neuen Hundes geforderten Sachkundenachweises vorzunehmen, sei einfach und daher zumutbar. Bei der Lebensdauer eines Hundes von 10 bis 15 Jahren wären bei 2000 bis 2500 Hunden im Kanton jährlich 130 bis 250 Hundehalter zu kontrollieren, und ob Hundehalter über die Sachkundenachweise verfügten, könnten die Gemeinden mit der Rechnungsstellung für die Hundetaxen prüfen. Zwar müsse jeder Hundehalter drei Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes über eine Haftpflichtversicherung verfügen, diese Kontrolle könne aber zusammen mit der ordentlichen Kontrolle des Sachkundenachweises geschehen. Damit werde berücksichtigt, dass die überwiegende Mehrheit der Hundehaltenden bereits über eine auch für den Hund haftende Privathaftpflichtversicherung verfüge.

Leinenpflicht an verkehrsreichen Strassen, namentlich an Kantons-/Hauptstrassen. – Die Leinenpflicht an verkehrsreichen Strassen wurde zur Ablehnung empfohlen (Art. 31 Abs. 1 Bst. b). Für Hundehalter sei unklar, welches Verkehrsaufkommen das Anleinen erfordere. An verkehrsreichen Strassen müsse der Hundehalter selbst wissen, ob er den Hund an der Leine führen wolle; die Gefahr für den Hund sei ungleich grösser als für Fahrzeuginsassen. – Dem wurde widersprochen. Unwillkürliche Ausweich- und abrupte Bremsmanöver gefährdeten auch Personen. Diese Regelung, wie auch die Maulkorbtragspflicht, gelte für alle, auch für auswärtige Hunde. – In zweiter Lesung wurde zur Verdeutlichung «namentlich an Kantons- und Hauptstrassen» beigefügt.

Gemeinden können das Dreifache der kantonalen Taxe erheben. – Die Erhöhung der Taxe um das Dreifache wurde bestritten (Art. 33 Abs. 2). Die Hundetaxe steige so von 150 auf 200 Franken, was zuviel sei. – Erwidert wurde, das Doppelte decke den Aufwand mit den Robidog bei weitem nicht, was die Möglichkeit der Verdreifachung rechtfertige. Der offen gehaltene Absatz verpflichte die Gemeinden zudem nicht dazu, und sie dürften die Einnahmen in jedem Fall nur zweckgebunden getreu dem Verursacherprinzip zur «Deckung der mit der Hundehaltung verbundenen Gemeindeaufwendungen» erheben.

Erweiterter Bussenkatalog. – Der erweiterte Bussenkatalog gemäss Kommissionsfassung wird unterstützt (Art. 40), obschon ein Antragsteller bei der Fassung des Regierungsrates bleiben wollte. Zuwiderhandlung muss nicht, aber kann mit Busse von bis 10000 Franken bestraft werden. Bei unterlassenem Abschluss einer Haftpflichtversicherung werde sicher keine solche Summe verlangt, sie könne jedoch z.B. von Verstössen gegen Halteverbote abschrecken. Den Vollzugsorganen sind griffige Instrumente für die Durchsetzung der Vorschriften zu geben.

Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit wenigen Gegenstimmen die bereinigte Vorlage anzunehmen.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, das Einführungsgesetz zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz sowie die Änderung des Gesetzes über das Gesundheitswesen anzunehmen:

A. Einführungsgesetz zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz

(Kantonales Tierschutz- und Tierseuchengesetz, EG zum TSchG und TSG)

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

Zweck und Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz bezweckt den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier sowie die Wahrung der Würde des Tieres.

² Es regelt namentlich den Vollzug der eidgenössischen Tierschutz- und der eidgenössischen Tierseuchengesetzgebung sowie die Ausübung von Tiergesundheitsberufen. Es enthält zudem Bestimmungen über die Hundehaltung, die auch dem Schutz vor gefährlichen Hunden dienen.

Art. 2

Vorbehaltene Gesetzgebungen

Vorbehalten bleiben namentlich die Gesetzgebungen betreffend der Jagd und der Fischerei, des Naturschutzes sowie der Lebensmittelsicherheit.

II. Organisation

Art. 3

Aufgaben von Kanton und Gemeinden

¹ Die sich aus diesem Gesetz ergebenden Aufgaben obliegen grundsätzlich dem Kanton.

² Die Gemeinden erfüllen die ihnen durch Gesetz und Verordnung im Einzelnen zugewiesenen Aufgaben.

³ Die kantonalen Vollzugsorgane können bei der Erfüllung der eigenen Aufgaben in aussergewöhnlichen Fällen die Gemeinden zur Unterstützung beziehen. Ihr Aufwand wird entschädigt. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Art. 4

Kantonale Vollzugsorgane

¹ Kantonale Vollzugsorgane sind namentlich:

- a. der Regierungsrat;
- b. das zuständige Departement;
- c. der Kantonstierarzt oder die Kantonstierärztin.

² Die weiteren Vollzugsorgane werden durch spezielle Bestimmungen dieses Gesetzes sowie durch die Vollzugsbestimmungen bezeichnet.

Art. 5

Regierungsrat

Dem Regierungsrat obliegt die Oberaufsicht über den Vollzug. Er erlässt die notwendigen Vollzugsbestimmungen zum eidgenössischen Recht und zu diesem Gesetz.

Art. 6

Zuständiges Departement

Das zuständige Departement übt die unmittelbare Aufsicht über den Vollzug aus. Es ist zudem nach Massgabe dieses Gesetzes und der Vollzugsbestimmungen selber im Vollzug tätig.

Art. 7*Kantonstierarzt oder Kantonstierärztin*

Der Kantonstierarzt oder die Kantonstierärztin vollzieht die Tierschutz- und Tierseuchengesetzgebung sowie die weiteren Vorschriften dieses Gesetzes, soweit das Bundesrecht oder dieses Gesetz und seine Vollzugsbestimmungen keine andere Zuständigkeit vorsehen.

Art. 8*Datenaustausch*

Die Organe zum Vollzug der Landwirtschaftsgesetzgebung und die Organe zum Vollzug der Tierschutzgesetzgebung und der Tierseuchengesetzgebung sind berechtigt, die bei ihnen vorhandenen Daten betreffend Landwirtschaftsbetriebe, Tierschutz und Tiergesundheit gegenseitig auszutauschen. Die Daten können mittels Abrufverfahren zugänglich gemacht werden.

III. Tierschutz**Art. 9***Kantonale Fachstelle*

Der Kanton führt die Fachstelle für Tierschutz unter der Verantwortung des Kantonstierarztes oder der Kantonstierärztin gemäss der eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung.

Art. 10*Kommission für Tierversuche*

¹ Der Regierungsrat bestellt im Bedarfsfall die kantonale Kommission für Tierversuche. Er kann stattdessen mit anderen Kantonen die Führung einer gemeinsamen Kommission vereinbaren.

² Die Kommission für Tierversuche erfüllt die in der eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung bestimmten Aufgaben und berät die Fachstelle bei Fragen im Zusammenhang mit Tierversuchen.

Art. 11*Tierschutzaufgaben der Gemeinden*

Das Vorgehen der Gemeinden bei der Behandlung von Baugesuchen für Tierunterkünfte und Tiergehege, bei welchen Anforderungen der eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung zu berücksichtigen sind, richtet sich nach der Raumentwicklungsgesetzgebung.

Art. 12*Umgang mit Tieren*

Die Anforderungen an den Umgang mit Tieren richten sich nach der eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung.

Art. 13*Wildtierhaltung und Handel mit Tieren*

Die Bewilligung für gewerbsmässige Wildtierhaltungen und für den gewerbsmässigen Handel mit Tieren kann nach Massgabe der eidgenössischen Tierschutzverordnung von der Entrichtung einer Kautions abhängig gemacht werden. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Art. 14*Massnahmen bei Weidezäunen*

¹ Ausserhalb der Weidesaison müssen Stacheldraht abgelegt und Elektronetze entfernt werden.

² Während der Weidesaison sind Elektronetze fachmännisch zu unterhalten und bei Nichtgebrauch zu entfernen.

³ Bei Festzäunen um unbenützte Weiden müssen während der Winterzeit Wilddurchgänge geschaffen werden.

Art. 15*Meldepflicht beim Tierschutz*

Die kantonalen Vollzugsorgane im Anwendungsbereich dieses Gesetzes, die Kantonspolizei, die Gemeinden sowie die Tierärzte und Tierärztinnen sind verpflichtet, der Kantonalen Fachstelle alle für den Tierschutz bedeutsamen Feststellungen und Vorfälle zu melden. Vorbehalten bleiben die Meldepflichten nach eidgenössischem Recht.

IV. Tierseuchen**Art. 16***Kantonaler Veterinärdienst*

Der Kanton führt den Veterinärdienst unter der Verantwortung des Kantontierarztes oder der Kantontierärztin gemäss der eidgenössischen Tierseuchengesetzgebung.

Art. 17*Tierseuchenaufgaben der Gemeinden*

¹ Den Gemeinden obliegen folgende Aufgaben:

- a. die Sammlung und Entsorgung der auf ihrem Gebiet anfallenden Tierkörper;
- b. die Errichtung und der Betrieb von Tierkörpersammelstellen alleine oder im Gemeindeverbund;
- c. die Ausscheidung von Wasenplätzen für ausserordentliche Fälle;
- d. die Bezeichnung der Wasenmeisterinnen oder Wasenmeister sowie deren Stellvertretung;

² Der Regierungsrat kann den Gemeinden in den Vollzugsbestimmungen Obliegenheiten zuweisen, wenn sich bei neuen Aufgaben die kommunale Vollzugsebene aufdrängt.

Art. 18*Viehhandel*

Der Regierungsrat kann zum Vollzug der in der eidgenössischen Tierseuchengesetzgebung vorgesehenen Patentpflicht für den Viehhandel Vereinbarungen mit anderen Kantonen oder Organisationen abschliessen.

Art. 19*Hausierhandel mit Tieren*

Der Hausierhandel mit Tieren ist verboten. Der Regierungsrat regelt, welche Tätigkeiten unter den Begriff des Hausierhandels fallen.

Art. 20*Entsorgung von tierischen Nebenprodukten*

¹ Der Regierungsrat stellt im Rahmen der eidgenössischen Tierseuchengesetzgebung die Entsorgung der tierischen Nebenprodukte sicher.

² Er ist befugt, die Gemeinden zur Benützung von bestimmten Entsorgungsbetrieben zu verpflichten.

³ Die Kosten für die Entsorgung durch die Entsorgungsbetriebe werden durch die Verursacher und den Kanton gedeckt. Der Anteil des Kantons beträgt mindestens ein Viertel. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Art. 21*Meldepflicht bei Tierseuchen; Verhaltenspflichten*

¹ Wer Tiere hält, betreut oder behandelt, ist verpflichtet, den Ausbruch einer Seuche und jede verdächtige Erscheinung, die den Ausbruch einer solchen befürchten lässt, unverzüglich dem kantonalen Veterinärdienst zu melden.

² Der Meldepflicht unterstehen zudem die Kantonspolizei, die Wasenmeister, die Fleischfachpersonen und die Viehhändler.

³ Der Regierungsrat regelt die Verhaltenspflichten von Tierärzten, Ärzten sowie Tierpflegern bei Ausbruch oder Verdacht einer Tierseuche.

Art. 22*Bekämpfung von Tierseuchen und von weiteren Tierkrankheiten*

¹ Der Kanton führt die Massnahmen zur Bekämpfung von Tierseuchen nach Massgabe der eidgenössischen Gesetzgebung durch.

² Für die Bekämpfung weiterer Tierkrankheiten durch die Tierhalter kann der Regierungsrat Beiträge vorsehen.

³ Der Regierungsrat kann Massnahmen zur Bekämpfung von Tierkrankheiten gemäss Absatz 2 verbindlich vorschreiben, wenn dies dem Wohl des Tieres dient und verhältnismässig ist.

Art. 23*Kosten der Bekämpfungsmassnahmen*

¹ Der Kanton übernimmt die Kosten für die aufgrund der Tierseuchengesetzgebung amtlich angeordneten Bekämpfungsmassnahmen, soweit sie nicht Sache des Bundes sind. Vorbehalten bleiben bundesrechtliche Vorschriften, welche die Kostentragung ausschliessen.

² Die indirekten Kosten verbleiben dem Tierhalter.

³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Art. 24*Entschädigung von Tierverlusten*

¹ Der Kanton leistet Entschädigungen für Tierverluste im Zusammenhang mit Tierseuchen; vorbehalten bleiben die bundsrechtlichen Ausnahmen und Einschränkungen.

² Die Entschädigung beträgt unter Anrechnung des Verwertungserlöses grundsätzlich 90 Prozent des Schätzungswertes.

³ Der Schätzungswert wird in der Regel durch eine amtliche Schätzung bestimmt. Der Regierungsrat bestellt eine Schätzungskommission. In besonderen Fällen können unabhängige Schätzungsexpertinnen oder -experten eingesetzt werden.

Art. 25*Abgabe auf Nutztierhaltung*

¹ Der Kanton erhebt von den Nutztierhaltern eine Abgabe, die zur Deckung der Kosten der Tierseuchenvorbeugung und der Tierseuchenbekämpfung dient (Viehsteuer). Massgebend sind die Zahl der gehaltenen Tiere sowie der wirtschaftliche Wert je Tierart.

² Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Art. 26*Tierseuchenfonds*

¹ Der Kanton führt einen Tierseuchenfonds, dessen Mittel namentlich wie folgt eingesetzt werden:

- a. für die Mitfinanzierung der seuchenpolizeilichen Infrastrukturen (Art. 20 Abs. 3);
- b. zur Deckung der vom Kanton zu tragenden Kosten der Tierseuchenbekämpfung (Art. 22);
- c. für Entschädigungszahlungen an Tierverluste (Art. 24);

² In den Tierseuchenfonds fliessen:

- a. ein vom Regierungsrat zu bestimmender Anteil der von den Tierhaltern zu entrichtenden Abgaben (Art. 25 und 33 Abs. 4)
- b. nach Massgabe der regierungsrätlichen Vollzugsbestimmungen Einnahmen aus dem Vollzug der Tierseuchengesetzgebung;
- c. die Zinsen des Fonds;
- d. Beiträge des Kantons, sobald der Fondsbestand unter 1 Million Franken fällt.

V. Hundehaltung

Art. 27

Halteverbot; Bewilligungspflicht

¹ Die Haltung eines Hundes mit besonders hohem Gefährdungspotenzial ist verboten.

² Die Haltung eines Hundes mit erhöhtem Gefährdungspotenzial und von mehr als einem Hund pro Haushalt bedarf der Bewilligung des Kantonstierarztes.

³ Zur Durchsetzung der Bewilligungspflicht können die Massnahmen gemäss Artikel 32 Absatz 1 Buchstaben *c*, *e* und *f* angeordnet werden, zur Durchsetzung des Halteverbotes jene gemäss Artikel 32 Absatz 1 Buchstaben *e* und *f*. Artikel 32 Absatz 3 ist anwendbar.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten. Er bezeichnet namentlich die Hundetypen mit besonders hohem und mit erhöhtem Gefährdungspotenzial sowie die Bewilligungsvoraussetzungen.

Art. 28

Kennzeichnung und Registrierung

¹ Der Regierungsrat erlässt die Vollzugsbestimmungen zu der in der eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung vorgesehenen Kennzeichnung und Registrierung von Hunden. Er regelt namentlich den Zugang zu den Daten und die allfällige Erfassung weiterer, vom Bundesrecht nicht vorgeschriebener Informationen.

² Er kann mit der Registrierung Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts beauftragen.

Art. 29

Versicherungspflicht

¹ Wer einen Hund hält, muss für diesen über eine gültige Haftpflichtversicherung mit einer ausreichenden Deckungssumme verfügen.

² Der Kantonstierarzt sorgt für die Einhaltung der Versicherungspflicht. Er kann gegenüber säumigen Hundehaltern die Massnahmen gemäss Artikel 32 Absatz 1 Buchstaben *c–f* anordnen. Artikel 32 Absatz 3 ist anwendbar.

Art. 30

Kontrolle der Sachkundenachweise und der Versicherungspflicht

¹ Die Gemeinden kontrollieren die Einhaltung der eidgenössischen Vorschriften über den Sachkundenachweis und bei gleichem Anlass auch die Einhaltung der Versicherungspflicht gemäss Artikel 29.

² Sie melden säumige Tierhalter dem Kantonstierarzt.

Art. 31

Leinenpflicht; Maulkorbpflicht

¹ Hunde müssen an der Leine geführt werden:

- a. in öffentlich zugänglichen Gebäuden;
- b. an verkehrsreichen Strassen, namentlich Kantons- und Hauptstrassen;
- c. in öffentlichen Verkehrsmitteln, an Haltestellen und auf Bahnhöfen;
- d. auf Pausenplätzen von Schulanlagen und auf Spiel- und Sportplätzen;
- e. an Orten, die von den Gemeinden entsprechend signalisiert werden.

² Für Hunde mit Gefährdungspotenzial im Sinne von Artikel 27, die dem Halteverbot bzw. der Bewilligungspflicht wegen auswärtigen Wohnsitzes des Hundehalters nicht unterstehen, gilt im öffentlich zugänglichen Raum eine generelle Leinen- und Maulkorbpflicht.

³ Die Gemeinde kann die Übertretung der Leinen- und der Maulkorbpflicht mit einer Ordnungsbusse nach Artikel 89 Absatz 2 Gemeindegesetz bestrafen.

Art. 32*Massnahmen bei verhaltensauffälligen Hunden*

¹ Der Kantonstierarzt ordnet bei verhaltensauffälligen Hunden die notwendigen Massnahmen an. Als Massnahmen fallen je nach Grad der Gefährdung von Menschen und Tieren namentlich in Betracht:

- a. Verpflichtung der Hundehalter zum Besuch weiterer Kurse;
- b. generelle Leinenpflicht und/oder Maulkorbpflicht;
- c. einstweilige Verbringung des Hundes in ein Tierheim oder eine andere geeignete Haltung;
- d. entschädigungslose Kastration des Rüden bzw. Sterilisation der Hündin;
- e. entschädigungslose Enteignung des Tieres;
- f. entschädigungslose Tötung des Tieres.

² Der Kantonstierarzt kann zusätzlich ein befristetes oder unbefristetes Verbot der Hundehaltung anordnen.

³ Die Kosten der Massnahmen gehen zu Lasten der Hundehalter.

Art. 33*Abgabe auf Hundehaltung*

¹ Der Kanton erhebt von den Hundehaltern eine Abgabe pro Tier, welche zur Deckung der Kosten für die Tierseuchenvorbeugung und Tierseuchenbekämpfung bei Hunden dient (Hundetaxe).

² Die Gemeinden können einen Zuschlag zur Hundetaxe erheben, welcher der Deckung der mit der Hundehaltung verbundenen Gemeindeaufwendungen dient. Der Zuschlag darf höchstens das Dreifache der kantonalen Taxe betragen.

³ Die Gemeinden besorgen den Einzug der Hundetaxen.

⁴ Der Regierungsrat bestimmt das Nähere. Er regelt namentlich die Taxpflicht und die Taxhöhe im Einzelnen.

VI. Berufe der Tiergesundheitspflege**Art. 34***Berufsausübung; Bewilligungspflicht im Allgemeinen*

¹ Die dem vorliegenden Gesetz unterstellten Berufe sind:

- a. der Tierarztberuf;
- b. alle andern Berufe der Tiergesundheitspflege.

² Bei den bewilligungspflichtigen Berufen entscheidet das Departement über die Bewilligungserteilung. Die allgemeinen Bewilligungsvoraussetzungen gemäss Artikel 27 des Gesundheitsgesetzes gelten sinngemäss und für die Tierärzte und Tierärztinnen zusätzlich die Bewilligungsvoraussetzungen bei universitären Medizinalberufen gemäss Artikel 28 des Gesundheitsgesetzes sowie die Bestimmungen über die Abgabe von Arzneimitteln gemäss Artikel 54 des Gesundheitsgesetzes.

Art. 35*Bewilligungspflichtige Tiergesundheitsberufe; besondere Bewilligungsvoraussetzungen*

¹ Bewilligungspflichtig ist die Ausübung des Tierarztberufes. Im Übrigen erlässt der Regierungsrat ein Verzeichnis der unter die Bewilligungspflicht gemäss diesem Gesetz fallenden Berufe der Tiergesundheitspflege und legt die besonderen Bedingungen fest, unter denen sie ausgeübt werden dürfen. Er umschreibt insbesondere die für die Berufsausübung erforderlichen Fähigkeitsausweise und Ausbildungsgänge.

² Er kann Regelungen schweizerischer oder kantonaler Behörden und Fachorganisationen allgemeinverbindlich erklären.

³ Er legt bei Neuunterstellungen unter die Bewilligungspflicht eine angemessene Übergangsordnung fest, welche namentlich die berufliche Erfahrung berücksichtigt.

Art. 36*Beaufsichtigung der gewerblichen Tätigkeiten im Tiergesundheitsbereich*

¹ Die zuständige kantonale Behörde beaufsichtigt die gewerblichen Tätigkeiten im Tiergesundheitsbereich.

² Sie trifft bei Missständen die erforderlichen Massnahmen. Sie kann nötigenfalls Berufsausübungsbewilligungen entziehen oder eine nicht bewilligungspflichtige Tätigkeit untersagen.

³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Art. 37*Notfalldienst*

¹ Die im Kanton tätigen Tierärztinnen und Tierärzte sind grundsätzlich zum Notfalldienst verpflichtet.

² Die Pflichtigen sorgen gemeinsam für eine zweckmässige Organisation des Notfalldienstes; sie können Ausnahmen von der Notfalldienstpflicht vorsehen.

³ Nötigenfalls trifft das Departement Massnahmen zur Sicherstellung des Notfalldienstes.

⁴ Die im Kanton tätigen Tierärztinnen und Tierärzte können in aussergewöhnlichen Fällen bei der Erfüllung der kantonalen Aufgaben zur Unterstützung beigezogen werden. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

VII. Gebühren, Rechtsschutz- und Strafbestimmungen**Art. 38***Gebühren*

¹ Für Verfügungen und Entscheide im Anwendungsbereich dieses Gesetzes werden nach Massgabe der Verwaltungsrechtspflegegesetzgebung Gebühren erhoben.

² Im Übrigen können für Kontrollen, die zu Beanstandungen geführt haben und für Dienstleistungen, die mit einem über die übliche Amtstätigkeit hinausgehenden Aufwand verbunden sind, Gebühren erhoben werden. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

³ Vorbehalten bleiben bundesrechtliche Gebührevorschriften.

Art. 39*Rechtsschutz*

¹ Der Rechtsschutz gegen Verfügungen, die gestützt auf dieses Gesetz und seine Ausführungsbestimmungen erlassen werden, richtet sich unter Vorbehalt der nachfolgenden Absätze nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

² Verfügungen betreffend Massnahmen gemäss den Artikeln 27 Absatz 3, 29 Absatz 2 und 32 unterliegen unmittelbar der Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Die Beschwerdefrist beträgt zehn Tage. Das Verwaltungsgericht kann auch die Angemessenheit überprüfen.

³ Beschwerden gegen die Anordnung der generellen Leinenpflicht und/oder Maulkorbpflicht (Art. 32 Abs. 1 Bst. b) und gegen die einstweilige Verbringung des Hundes in ein Tierheim oder eine andere geeignete Haltung (Art. 32 Abs. 1 Bst. c) kommt keine aufschiebende Wirkung zu; vorbehalten bleibt die Gewährung der aufschiebenden Wirkung durch das Verwaltungsgericht.

⁴ Der Regierungsrat kann für Abgaben nach diesem Gesetz vorsehen, dass die Rechnungen als mit Einsprache anfechtbare Verfügungen ausgestaltet werden.

Art. 40*Strafbestimmungen*

¹ Wer den Artikeln 14, 19, 27, 29, 31, 32 Absatz 1 Buchstaben a und b und Absatz 2, 34, 36 Absatz 2 oder 41 dieses Gesetzes zuwiderhandelt, wird mit Busse bis 10 000 Franken bestraft.

² Bezüglich Verjährung gilt die entsprechende Regelung des Schweizerischen Strafgesetzbuches für Übertretungen sinngemäss.

³ Vorbehalten bleiben die Strafbestimmungen des Bundes, namentlich des eidgenössischen Tierschutzgesetzes und des eidgenössischen Tierseuchengesetzes.

VIII. Schlussbestimmungen

Art. 41

Übergangsbestimmungen

¹ Die Halter von Hunden, deren Haltung gemäss dem neuen Recht verboten ist (Art. 27 Abs. 1), haben sich innert drei Monaten seit Inkrafttreten dieses Gesetzes bzw. der regierungsrätlichen Ausführungsverordnung beim Kantonstierarzt zu melden. Der Kantonstierarzt prüft im Einzelfall, ob die sofortige Anwendung des Halteverbotes unter den konkreten Umständen gerechtfertigt ist; andernfalls erteilt er eine Übergangsbewilligung mit den erforderlichen Auflagen zum Schutz der Allgemeinheit.

² Für Hunde, deren Haltung gemäss dem neuen Recht bewilligungspflichtig ist (Art. 27 Abs. 2), muss innert drei Monaten seit Inkrafttreten dieses Gesetzes bzw. der regierungsrätlichen Ausführungsverordnung ein Bewilligungsgesuch gestellt werden. Kann eine ordentliche Bewilligung nicht erteilt werden, entscheidet der Kantonstierarzt nach Massgabe von Absatz 1 über die Verweigerung der weiteren Haltung oder eine Übergangsbewilligung.

³ Die Halter von Hunden haben innert drei Monaten seit Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Haftpflichtversicherung gemäss Artikel 29 abzuschliessen.

Art. 42

Aufhebung bisherigen Rechts

¹ Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes werden das Vollziehungsgesetz vom 5. Mai 1985 zum eidgenössischen Tierschutzgesetz und der Beschluss der Landsgemeinde vom 7. Mai 1967 betreffend den Vollzug des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über die Bekämpfung von Tierseuchen aufgehoben.

² Die bisherigen Erlasse des Landrates und des Regierungsrates betreffend den Tierschutz und die Tierseuchenbekämpfung bleiben bis zu ihrer Aufhebung durch sie ändernde oder ablösende Bestimmungen in Kraft. Der Regierungsrat wird ermächtigt, den Zeitpunkt der Aufhebung von Bestimmungen der landrätlichen Verordnung zum eidgenössischen Tierseuchengesetz vom 25. September 1996 zu bestimmen.

Art. 43

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 2012 in Kraft.

B. Änderung des Gesetzes über das Gesundheitswesen

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I.

Das Gesetz vom 6. Mai 2007 über das Gesundheitswesen wird wie folgt geändert:

Art. 34 Abs. 1

¹ Die im Kanton tätigen Ärzte und Zahnärzte sind grundsätzlich zum Notfalldienst verpflichtet.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Juli 2012 in Kraft.