

MEMORIAL FÜR DIE LANDSGEMEINDE DES KANTONS GLARUS 2021 – Teil 1

Vom Landrat beraten in den Sitzungen vom
6. November 2019,
4. und 18. Dezember 2019,
22. Januar 2020,
5. und 19. Februar 2020,
24. Juni 2020,
23. September 2020,
2. und 16. Dezember 2020

Inhaltsverzeichnis

	Seite
§ 1 Eröffnung der Landsgemeinde	3
§ 2 Wahlen	3
§ 3 Genehmigung des Steuerfusses für das Jahr 2021 und Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2022	3
§ 4 Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr	5
§ 5 A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Pflege- und Betreuungsgesetz	10
§ 6 Kantonsbeitrag von maximal 2 Millionen Franken für bauliche Massnahmen im Freulerpalast und Kantonsbeitrag von 0,5 Millionen Franken an die Erneuerung der Textildruckausstellung im Museum des Landes Glarus	46
§ 7 Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege	54
§ 8 Änderung des Energiegesetzes	60
§ 9 A. Änderung des Steuergesetzes B. Memorialsantrag «Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen»	78
§ 10 A. Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen B. Änderung des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung C. Änderung des Polizeigesetzes	101
§ 11 Verpflichtungskredit über 7,8 Millionen Franken für den Ausbau der Netstalerstrasse	158
§ 12 Kantonales Geldspielgesetz	162
§ 13 A. Beitritt zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat B. Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen	179
§ 14 A. Memorialsantrag «Wildschutz mit Augenmass» B. Änderung des Gesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel	202

Das Memorial für die Landsgemeinde 2021, Teil 1, enthält die ursprünglich für die Landsgemeinde 2020 vorgesehenen Vorlagen § 4–14. Nach der Absage der Landsgemeinde 2020 aufgrund der Coronavirus-Pandemie wurden die Erläuterungen zu diesen Vorlagen wo notwendig aktualisiert. Insbesondere ist bei Gesetzesvorlagen neu vorgesehen, dass der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens festlegen kann. Dies ermöglicht Flexibilität, sollte die Landsgemeinde aufgrund der Coronavirus-Pandemie erneut nicht stattfinden können. Dieses Memorial ist im Falle einer Verschiebung der Landsgemeinde aufzubewahren.

§ 1 Eröffnung der Landsgemeinde

Die Landsgemeinde wird durch die Frau Landammann eröffnet. Die stimmberechtigten Männer und Frauen werden hierauf den Eid auf das Vaterland schwören.

§ 2 Wahlen

A. Landammann und Landesstatthalter

An der Landsgemeinde 2020 wäre die Wahl eines Landammanns und eines Landesstatthalters für die Amtsdauer von zwei Jahren vorgesehen gewesen. Aufgrund der Absage der Landsgemeinde 2020 wählte der Landrat am 23. September 2020 anstelle der Landsgemeinde Marianne Lienhard, Elm, zur Frau Landammann und Benjamin Mühlemann, Mollis, zum Landesstatthalter. Die Landsgemeinde 2021 hat diese Wahl nun zu bestätigen. Die Amtszeit von Marianne Lienhard und Benjamin Mühlemann in ihren Funktionen als Frau Landammann bzw. Landesstatthalter endet per Landsgemeinde 2022.

B. Obergericht

Dora Brunner, Glarus, trat per 30. Juni 2020 als Mitglied des Obergerichts zurück. Es ist eine entsprechende Ersatzwahl für den Rest der Amtsdauer 2018–2022 vorzunehmen.

C. Verwaltungsgericht

Hans Schegg, Matt, sowie Viktor Sieber, Niederurnen, treten per 30. Juni 2021 als Mitglieder des Verwaltungsgerichts zurück. Sie sind Mitglieder der ersten Kammer des Verwaltungsgerichts. Es sind entsprechende Ersatzwahlen für den Rest der Amtsdauer 2018–2022 vorzunehmen.

D. Kantonsgericht

Doris Baumgartner, Engi, tritt per 30. Juni 2021 als Mitglied des Kantonsgerichts zurück. Sie ist Mitglied der zweiten Zivilkammer des Kantonsgerichts. Ebenso tritt Erika Schwab, Hätzingen, per 30. Juni 2021 als Mitglied des Kantonsgerichts zurück. Sie ist Mitglied der Strafkammer des Kantonsgerichts. Es sind entsprechende Ersatzwahlen für den Rest der Amtsdauer 2018–2022 vorzunehmen.

E. Vereidigung

Nach erfolgter Wahl findet die Vereidigung der Gewählten statt.

§ 3 Genehmigung des Steuerfusses für das Jahr 2021 und Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2022

1. Genehmigung des Steuerfusses für das Jahr 2021

Aufgrund der Absage der Landsgemeinde 2020 setzte der Landrat im September 2020 den Steuerfuss für das Folgejahr anstelle der Landsgemeinde auf 53 Prozent der einfachen Steuer sowie den Bausteuerzuschlag auf 1,2 Prozent der einfachen Steuer und 5 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer fest. Der Bausteuerzuschlag ist gemäss diesem Beschluss zweckgebunden und wie folgt zu verwenden:

- 0,5 Prozent der einfachen Steuer und 5 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer für die Sanierung der Lintharena SGU;
- 0,2 Prozent der einfachen Steuer für die Erweiterung der Lintharena SGU;
- 0,5 Prozent der einfachen Steuer für die Stichstrasse Näfels-Mollis.

Die Gesamtanierung des Kantonsspitals Glarus ist amortisiert, der entsprechende Zuschlag entfällt. Der Bausteuerzuschlag umfasst dafür gemäss dem Beschluss der Landsgemeinde 2018 über die Gewährung eines erweiterten Kantonsbeitrags von maximal 18,7 Millionen Franken an die Sanierung und eines freien Beitrags von maximal 5,9 Millionen Franken an die Erweiterung der Lintharena SGU neu 0,5 Prozent der einfachen Steuer und 5 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer zur Finanzierung des Kantonsbeitrags an die Sanierung der Lintharena SGU sowie 0,2 Prozent der einfachen Steuer zur Finanzierung des zusätzlichen

freien Kantonsbeitrags an die Erweiterung der Lintharena SGU. Zusätzlich beschloss der Landrat anstelle der Landsgemeinde einen Bausteuerzuschlag von 0,5 Prozent der einfachen Steuer zur Finanzierung der Stichstrasse Näfels-Mollis. Mit dem Bausteuerzuschlag sollen die Gesamtkosten der Stichstrasse von 19,2 Millionen Franken über rund 28 Jahre abgeschrieben werden. Ohne Bausteuerzuschlag wäre die Stichstrasse gemäss den allgemeinen Abschreibungsvorgaben degressiv mit 10 Prozent abzuschreiben, womit die Erfolgsrechnung in den ersten fünf Jahren durchschnittlich mit rund 1,5 Millionen Franken zusätzlich belastet würde. Ebenfalls müsste aufgrund des tieferen Liquiditätszuflusses voraussichtlich zusätzliches Fremdkapital aufgenommen werden.

Trotz den neuen Bausteuerzuschlägen sinkt die Steuerbelastung per 2021 um 0,3 Prozentpunkte bei der einfachen Steuer und um 10 Prozentpunkte bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer. Mittelfristig (ab 2024) sind für die Querspange Netstal inkl. Ausbau Netstalerstrasse, den Neubau der Gewerblich-industriellen Berufsfachschule (Bildungszentrum Gesundheit und Soziales) und die Entwässerung Braunwald weitere Bausteuerzuschläge vorgesehen, womit dann auch das Niveau des Jahres 2020 übertroffen würde.

Diese Festsetzung durch den Landrat anstelle der Landsgemeinde war für eine ordentliche Steuerveranlagung für das Jahr 2021 unerlässlich. Sie erfolgte gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f der Kantonsverfassung (KV) und in Abweichung von Artikel 69 Absatz 2 Buchstabe e KV sowie Artikel 131 Absatz 2 des Steuergesetzes. Der Landrat stützte sich bei seiner Entscheidung auf die Erläuterungen zu § 3 im Memorial für die Landsgemeinde 2020. Der Landsgemeinde kommt nun die Aufgabe zu, den Steuerfuss für das Jahr 2021 nachträglich zu genehmigen.

2. Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2022

Das Budget für 2021 weist in der Erfolgsrechnung ein Defizit von 11,2 Millionen Franken aus. In der Investitionsrechnung sind Nettoinvestitionen von 83,4 Millionen Franken vorgesehen. Neben den Investitionen in die grossen Infrastrukturprojekte enthalten die Nettoinvestitionen mit der erwarteten Ausübung der Wandelanleihe der Glarner Kantonalbank und der dadurch erforderlichen Übertragung von 32,9 Millionen Franken vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen auch einen Sondereffekt, bei dem es sich nicht um eine Investition im herkömmlichen Sinn handelt. Die Selbstfinanzierung beläuft sich auf 0,1 Millionen Franken, der Finanzierungsfehlbetrag (inkl. Übertragung) auf 83,3 Millionen Franken. Der Selbstfinanzierungsgrad beträgt ungenügende 0 Prozent.

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan prognostiziert auch für die kommenden Jahre Aufwandüberschüsse zwischen 12,9 (2024) und 14,7 Millionen Franken (2025). Die Planperiode ist dabei von einer ausserordentlich hohen Investitionstätigkeit geprägt, die trotz Erhebung zusätzlicher Bausteuerzuschläge nicht aus eigener Kraft finanziert werden kann. Der Selbstfinanzierungsgrad bewegt sich auf ungenügendem Niveau (-4-3 %). Er ist weit entfernt von der wünschbaren Schwelle von 80 Prozent und der Idealfall mit einer Selbstfinanzierung von 100 Prozent dürfte in den Planjahren wahrscheinlich Wunschdenken bleiben. Entsprechend gross sind die Finanzierungsfehlbeträge. Sie bewegen sich zwischen 37,1 und 44,2 Millionen Franken pro Jahr. In diesem Umfang muss sich der Kanton auf dem Geld- und Kapitalmarkt laufend verschulden, um seine Investitionen zu finanzieren. Die Fremdverschuldung steigt von 50 Millionen Franken per Ende 2019 auf über 250 Millionen Franken im Jahr 2025.

Der Steuerfuss soll auch für das Jahr 2022 unverändert bei 53 Prozent der einfachen Steuer belassen werden. Dies gilt auch für den Bausteuerzuschlag, der ebenfalls wie im Jahr 2021 auf 1,2 Prozent der einfachen Steuer und 5 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer festgelegt und für die Sanierung und Erweiterung der Lintharena SGU sowie für die Stichstrasse Näfels-Mollis verwendet werden soll.

3. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde,

1. *die vom Landrat anstelle der Landsgemeinde vorgenommene Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2021 zu genehmigen;*
2. *gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 131 Absatz 2 des Steuergesetzes, den Steuerfuss für das Jahr 2022 auf 53 Prozent der einfachen Steuer sowie den Bausteuerzuschlag auf 1,2 Prozent der einfachen Steuer und 5 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer festzusetzen. Der Bausteuerzuschlag ist zweckgebunden wie folgt zu verwenden:*
 - *0,5 Prozent der einfachen Steuer und 5 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer für die Sanierung der Lintharena SGU;*
 - *0,2 Prozent der einfachen Steuer für die Erweiterung der Lintharena SGU;*
 - *0,5 Prozent der einfachen Steuer für die Stichstrasse Näfels-Mollis.*

§ 4 Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr

Die Vorlage im Überblick

Eine Analyse im Jahr 2017 zeigte, dass verschiedene Buslinien oder Linienabschnitte im Kanton Glarus wenig genutzt wurden. Sie wiesen schlechte Kostendeckungsgrade bzw. eine schlechte Auslastung auf. Zu diesen schlecht genutzten Linien gehörte auch jene von Sool nach Schwanden. Im Durchschnitt war der Bus mit weniger als einem Passagier pro Fahrt besetzt. Der Regierungsrat wollte deshalb die Buslinie von Schwanden nach Sool ab Dezember 2019 nicht mehr anbieten. Diese Massnahme traf auf Unverständnis und führte schliesslich zu einem im Februar 2018 eingereichten Memorialsantrag. Dieser forderte eine konkrete Änderung der Kantonsverfassung in dem Sinne, dass – bedingungslos – sämtliche Glarner Dörfer an den öffentlichen Verkehr (Bus oder Bahn) angeschlossen sein müssen.

Der Regierungsrat trat auf das Anliegen des Memorialsantrags ein, erarbeitete jedoch einen Gegenentwurf. Für die Umsetzung des Anliegens des Memorialsantrags braucht es keine Verfassungsänderung. Die Verankerung im Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öV-Gesetz) reicht aus. So schlug der Regierungsrat eine Anpassung von Artikel 3 des öV-Gesetzes vor, welcher bisher «die Gewährung möglichst gleicher Entwicklungschancen für alle Gemeinden unter Berücksichtigung volks- und betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte» als Zielsetzung beinhaltete. Damit sind alle bis 2010 bestehenden Gemeinden gemeint, da die Bestimmung 1996 entstand. In der vom Regierungsrat neu vorgeschlagenen Fassung war dann die «Erschliessung aller Ortschaften mit dem öffentlichen Verkehr unter Berücksichtigung volks- und betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte» vorgesehen. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit wollte der Regierungsrat somit – im Gegensatz zu den Memorialsantragstellern – beibehalten.

Die vorberatende landrätliche Kommission wollte das Anliegen des ursprünglichen Memorialsantrags ebenfalls mit einer Anpassung des öV-Gesetzes umsetzen. Sie beantragte aber im Gegensatz zum Regierungsrat, die Sicherstellung eines öV-Grundangebotes für jede Ortschaft ohne Berücksichtigung volks- und betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte im Gesetz zu verankern.

Im Landrat stand dann folgerichtig die Frage nach der Notwendigkeit der Verankerung von Kriterien der Wirtschaftlichkeit im Zentrum. Während sich der Landrat in erster Lesung noch mit Stichentscheid des Präsidenten dem Regierungsrat anschloss, votierte der Landrat in zweiter Lesung für den Antrag der vorberatenden Kommission. Er verzichtet somit auf eine Verankerung von volks- und betriebswirtschaftlichen Kriterien im Gesetz. Aufgrund dieses Beratungsergebnisses zogen die Antragsteller ihren Memorialsantrag schliesslich zurück.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der so bereinigten Änderung des öV-Gesetzes zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Im Jahr 2017 wurde die Wirkungsanalyse öffentlicher Verkehr erstellt. Eine solche wurde von der Landsgemeinde 2012 im Zusammenhang mit der Vorlage «Ausbau des öffentlichen Verkehrs ab Sommer 2014 – Glarner Sprinter stündlich» beschlossen. Die Analyse zeigte, dass verschiedene Buslinien(abschnitte) im Kanton Glarus wenig frequentiert werden und damit über ungenügende Kostendeckungsgrade verfügen. Die vom Regierungsrat daraufhin beantragten Massnahmen sahen vor, die entsprechenden Buslinien(abschnitte) einzustellen. Unter anderem sollte auch die Linie von Schwanden nach Sool ab Dezember 2019 nicht mehr bedient werden. Die Linie wies in der Wirkungsanalyse eine klar ungenügende Auslastung mit durchschnittlich einem Fahrgast pro Kurs auf. Der Kostendeckungsgrad betrug 10 Prozent mit sinkender Tendenz.

Die Absicht des Regierungsrates, die Linie Schwanden–Sool nicht mehr zu bedienen, stiess in Teilen der Bevölkerung und Politik auf Unverständnis. Um die Streichung der Buslinie zu verhindern, reichte der Dorfverein Sool im Februar 2018 den Memorialsantrag «Öffentlicher Verkehr für alle Gemeinden» ein. Die vom Regierungsrat beantragte Streichung der Buslinien(abschnitte) wurde bereits zuvor vom Landrat an den Regierungsrat zurückgewiesen. Die in Zusammenarbeit mit den Gemeinden erarbeiteten Lösungen für diese Linien(abschnitte) wurden vom Landrat im Oktober 2018 beschlossen. Bezüglich der Linie Schwanden–Sool einigte sich der Kanton mit der Gemeinde Glarus Süd darauf, die Linie auf die Bedürfnisse der Schüler auszurichten und dadurch zu erhalten. Mit der Verlängerung der Buslinie nach Mitlödi an Schultagen können zukünftig die Schüler weitestgehend mit den Linienbussen befördert werden. Dadurch lassen sich die Frequenzen steigern.

Der Memorialsantrag blieb dennoch aktuell. Er forderte eine Änderung der Kantonsverfassung in dem Sinne, dass sämtliche Glarner Dörfer an den öffentlichen Verkehr (Bus oder Bahn) angeschlossen sein müssen. Nachdem die Beratungen in Regierungs- und Landrat ergaben, dass dem Anliegen der Antragsteller auch mit einer Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (öV-Gesetz) Rechnung getragen werden kann, zogen diese ihren Memorialsantrag am 28. Januar 2020 zurück.

2. Erschliessung von Ortschaften mit dem öffentlichen Verkehr

Im Bereich des öffentlichen Verkehrs unterscheidet das Bundesgesetz über die Personenbeförderung (PBG) zwischen Angeboten von nationaler Bedeutung (Fernverkehr), Angeboten des regionalen Personenverkehrs mit Erschliessungsfunktion, Angeboten des regionalen Personenverkehrs ohne Erschliessungsfunktion, Angeboten des Ortsverkehrs und Angeboten im grenzüberschreitenden Verkehr.

Der regionale Personenverkehr mit Erschliessungsfunktion, welcher den Verkehr innerhalb von Regionen einschliesslich der Groberschliessung von Ortschaften sowie den Verkehr mit benachbarten Regionen umfasst, wird vom Bund zusammen mit den Kantonen bestellt und finanziert. Ist die Erschliessungsfunktion nicht gegeben oder handelt es sich um Ortsverkehr, so sind die Angebote von Mitfinanzierung durch den Bund ausgeschlossen.

Ein Angebot hat dann eine Erschliessungsfunktion, wenn sich an mindestens einem Linienende ein Verknüpfungspunkt mit dem übergeordneten Netz des öffentlichen Verkehrs und am anderen Ende oder zwischen den Linienenden eine Ortschaft befindet. Damit die Erschliessungsfunktion gegeben ist, muss das Angebot eine Ortschaft mit mindestens 100 Einwohnern mit dem übrigen Netz des öffentlichen Verkehrs verbinden. Als Ortschaften gelten Siedlungsgebiete, in denen das ganze Jahr über mindestens 100 Personen in zusammenhängenden Bauzonen, traditionellen Streusiedlungen oder in Talschaften im Berggebiet wohnen, die von einem gemeinsamen Punkt aus erschlossen werden.

Die Abgeltung durch den Bund setzt voraus, dass die Linie ganzjährig betrieben wird und minimale Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit erfüllt (vgl. Art. 6 der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs, ARPV). Artikel 7 ARPV definiert den Umfang der von Bund und Kanton aufgrund der Nachfrage gemeinsam bestellten Angebote. Momentan liegt der Kostenteiler bei gemeinsam finanzierten Angeboten bei 73 Prozent beim Bund und 27 Prozent beim Kanton. Angebote, welche über dem gemeinsam als wirtschaftlich definierten Umfang liegen, sind ohne Beteiligung des Bundes zu bestellen und allein vom Kanton zu finanzieren. Aufgrund mangelnder Wirtschaftlichkeit finanziert der Bund derzeit einen Teil der Linien (Überangebot) nicht mit: auf der Buslinie Schwanden–Elm im Umfang von 233 822 Franken und auf der Buslinie Schwanden–Schwändi im Umfang von 157 660 Franken. Nur mit Vorbehalt leistet der Bund für ein weiteres Jahr Beiträge an die Buslinie Mitlödi–Schwanden–Sool, weil deren Wirtschaftlichkeit fraglich ist. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass sich der Bund aufgrund einer Mehrfacherschliessung an den Linien Riedern–Näfels, Glarus–Näfels, Ziegelbrücke–Näfels sowie Ziegelbrücke–Mollis ebenfalls nicht beteiligt.

3. Verankerung und Wirtschaftlichkeit

Der Memorialsantrag hätte einzig für die Linie Schwanden–Sool eine Relevanz gehabt, sofern sich der Regierungsrat mit seinem ursprünglichen Antrag auf Streichung dieser Linie durchgesetzt hätte. Beim Linienabschnitt Glarus–Ennenda kommt er nicht zum Tragen, da Ennenda bereits mit der Bahn erschlossen ist. Die übrigen ungenügenden Linienabschnitte Elm Sportbahnen–Steinibach, Schwändi Post–Lassigen und Glarus Bahnhof–Pfrundhaus wären nicht erfasst worden, weil die erschlossenen Quartiere nicht unter den Begriff «Dörfer» fallen.

Eine Verankerung des Anliegens des Memorialsantrags in der Verfassung wäre zwar zulässig. Der Vergleich mit den Deutschschweizer Kantonen hat jedoch gezeigt, dass die Aufnahme der Pflicht zur Erschliessung der Dörfer in die Kantonsverfassung ungewöhnlich wäre. Das Anliegen des Memorialsantrags kann besser im öV-Gesetz umgesetzt werden. So verpflichten sich beispielsweise die Kantone Appenzell Ausserrhodon, Nidwalden und Obwalden – im Sinne des Memorialsantrags – auf Gesetzesstufe zur Erschliessung sämtlicher Ortschaften bzw. Gemeinden. Allerdings haben die drei Kantone zusätzliche Mindestanforderungen an die Wirtschaftlichkeit (z. B. Schwellenwerte Kostendeckungsgrad oder Angebotseffizienz) definiert. Werden diese nicht erreicht, kann auf die Erschliessung verzichtet werden. Der Kanton Appenzell Ausserrhodon hat dies im Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs wie folgt formuliert: «Der Kanton und die Gemeinden fördern unter volks- und betriebswirtschaftlichen sowie raumplanerischen Gesichtspunkten den öffentlichen Verkehr nach folgenden Grundsätzen: a. alle Gemeinden sind hinreichend mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu versorgen [...]». Der Kanton Nidwalden statuiert gemäss Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs ebenfalls den Anschluss aller Gemeinden an ein öffentliches Verkehrsmittel. Weiter legt er allerdings Schwellenwerte für das Angebot mit den Indikatoren «Kostendeckungsgrad» und «Angebotseffizienz» fest. Der Kanton Obwalden verpflichtet sich in seinem Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs, «alle Ortschaften gemäss Art. 5 der Verordnung über die Personenbeförderung (VPB) an das Netz des öffentlichen Verkehrs anzuschliessen, die Grundversorgung für diese Ortschaften bereitzustellen und die Attraktivität des Angebots weiter zu steigern».

Der Regierungsrat stellte dem Memorialsantrag daher einen Gegenentwurf gegenüber, in welchem dem Anliegen mittels Anpassung des öV-Gesetzes Rechnung getragen wird. Dazu schlug der Regierungsrat konkret die Anpassung von Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe c des öV-Gesetzes vor. Dieser beinhaltete bisher «die Gewährung möglichst gleicher Entwicklungschancen für alle Gemeinden unter Berücksichtigung volks- und betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte» als Zielsetzung. Dabei ist zu bemerken, dass mit «Gemeinden» die

alten Gemeinden, also heutigen Ortschaften, gemeint sind, da die Bestimmung 1996 entstanden ist. Zusammenfassend verlangt die aktuell geltende Bestimmung, dass allen Ortschaften unter der Voraussetzung einer gewissen Wirtschaftlichkeit ein angemessenes öV-Angebot zur Verfügung gestellt werden soll. Die Formulierung der Bestimmung wurde im Sinne des Memorialsantrags so angepasst, dass grundsätzlich «alle Ortschaften» zu erschliessen sind.

Allerdings ist der Regierungsrat der Meinung, dass eine bedingungslose Erschliessung nicht zielführend ist. Nicht nur aus wirtschaftlicher, sondern auch aus ökologischer Sicht macht es für den Regierungsrat keinen Sinn, praktisch leere Busse fahren zu lassen. Der Regierungsrat wollte deshalb die Wirtschaftlichkeit einer Linie als Bedingung für die Erschliessungspflicht beibehalten. Mit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit ist ein gewisser Anreiz verbunden, das Angebot auch tatsächlich zu nutzen.

Eine vollständige Überarbeitung des öV-Gesetzes erfolgt, wie im Gesetzgebungsprogramm des Regierungsrates vorgesehen, per 2022.

4. Vernehmlassung

Der Regierungsrat verabschiedete die Vorlage im Juli 2019 zuhanden einer Vernehmlassung. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde geklärt, ob das Anliegen bezüglich Anschluss aller Dörfer – auch ungeachtet der finanziellen Folgen (Unwirtschaftlichkeit) – überhaupt Akzeptanz geniessen würde. Als zweite Frage wurde geklärt, ob dazu eine Verfassungs- oder eine Gesetzesänderung vorzunehmen ist. Drittens wurde erfragt, ob wirtschaftliche Kriterien bei der Angebotsbestimmung für den Kanton eine Rolle spielen sollen oder nicht. Insgesamt gingen fünfzehn Stellungnahmen ein:

- Erschliessungspflicht: Das Festschreiben der Pflicht zur Erschliessung aller Ortschaften im Kanton Glarus wurde von elf Vernehmlassungsteilnehmern begrüsst. Die Befürworter sind der Meinung, dass die Erschliessung aller Ortschaften zur Grundversorgung bzw. zum Service public gehöre.
- Regelungsstufe: Zwölf Vernehmlassungsteilnehmer favorisierten die Festschreibung der Erschliessungspflicht im öV-Gesetz. Insbesondere mit Blick auf die Rechtssystematik und den Vergleich mit anderen Kantonen wurde dies als sachgerecht empfunden.
- Mindestanforderungen: Geteilter Meinung waren die Vernehmlassungsteilnehmer bei der Frage, ob das allfällige Festschreiben der Erschliessungspflicht mit Mindestanforderungen an die Wirtschaftlichkeit verknüpft werden soll. Acht Vernehmlassungsteilnehmer lehnten dies ab. Nur mit einem dichten öV-Netz und regelmässigen, flächendeckenden Verbindungen könne ein nachhaltiger Anreiz zum Umsteigen auf den öV geschaffen werden. Die Finanzierung der entsprechenden Linien sei problemlos möglich. Sieben Vernehmlassungsteilnehmer begrüsst hingegen die Kopplung der Erschliessungspflicht mit Mindestanforderungen an die Wirtschaftlichkeit. Die Bevölkerung solle bezüglich der öV-Kosten sensibilisiert werden. Die Verbindungen müssten aus ökologischer wie auch ökonomischer Sicht sinnvoll sein. Bei einer allfälligen Kopplung der Erschliessungspflicht an Mindestanforderungen an die Wirtschaftlichkeit erachteten sechs Vernehmlassungsteilnehmer den Kostendeckungsgrad und die Frequenz einer Linie als die geeigneten Indikatoren. Der Indikator «Frequenz» könne allenfalls im Verhältnis zur Einwohnerzahl des jeweiligen Dorfes gebildet werden. Ein Vernehmlassungsteilnehmer erachtete nur die Frequenz als geeigneten Indikator.

5. Erläuterung der Bestimmung

Artikel 3; Massnahmen

Die in Absatz 1 bisher genannten Verweise auf das Eisenbahngesetz (EGB) sind seit der Annahme des Bundesbeschlusses über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) obsolet. Neu werden die allgemeinen Bestimmungen zum bestellten Verkehrsangebot von Bund, Kantonen und Gemeinden in Artikel 28 ff. PBG geregelt. Finanzhilfen des Bundes werden gemäss Artikel 31 gewährt. Die Begriffe «Technische Verbesserungen» und «Betriebsumstellungen» kommen darin nicht mehr vor. Die entsprechenden Artikel 56, 57 und 60 EGB wurden entweder komplett aufgehoben oder total überarbeitet.

Absatz 3 Buchstabe c wird dahingehend geändert, dass alle Ortschaften (Dörfer) im Kanton Glarus mit dem öffentlichen Verkehr ohne weitere Bedingungen zu erschliessen sind.

6. Finanzielle und personelle Auswirkung

In den Jahren 2018 und 2019 betrug die Abgeltung der Buslinie Schwanden–Sool jährlich 118 900 Franken. Der Bund beteiligt sich daran mit 85 608 Franken, der Kanton mit 33 292 Franken. Die Kosten der Verlängerung der Kleinbuslinie vom Bahnhof Schwanden nach Mitlödi zwecks Ausrichtung auf die Schüler wurde mit 16 650 Franken veranschlagt. Zum Vergleich: Die jährlichen Abgeltungskosten des Kantons zum Betrieb des gesamten öffentlichen Verkehrs beliefen sich in den Jahren 2013–2018 auf zwischen 5,2 und 6,8 Millionen Franken.

Es sind momentan weder finanzielle noch personelle Auswirkungen aufgrund der vorliegend beantragten Gesetzesanpassung zu erwarten. Der Landrat beschloss bereits im Vorfeld der Einreichung des Memorialsantrags den Weiterbetrieb der einzigen in dieser Sache relevanten Buslinie von Schwanden nach Sool zu vollen Lasten des Kantons. Demzufolge entstehen bei Annahme der geänderten Bestimmung keine zusätzlichen Kosten gegenüber dem Angebot 2020. Mit einer bedingungslosen Erschliessung entstehen jedoch dann Zusatzkosten, wenn sich der Bund zukünftig von weiteren Mitfinanzierungen zurückzieht oder der Kanton neue Linien(abschnitte) bzw. höhere Taktfrequenzen einführt.

7. Beratung der Vorlage im Landrat

7.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr unter dem Präsidium von Landrat Fridolin Staub, Bilten, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf die Vorlage war in der Kommission unbestritten, zumal auf den Memorialsantrag zwingend einzutreten war.

Die Kommission hielt zunächst fest, dass unter den Begriffen «Dörfer» bzw. «Ortschaften» auch die Ortschaften Hätzingen, Diesbach, Leuggelbach und Nidfurn zu verstehen sind. Es könne nicht sein, dass Gemeinden bzw. Ortschaften, die vor 2010 fusioniert wurden, von der Erschliessung ausgeschlossen seien. Gemeint sind somit alle Ortschaften im Kanton Glarus.

Aus der Kommissionsmitte wurde der Antrag gestellt, die vom Regierungsrat vorgesehene Berücksichtigung volks- und betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte zu streichen. Über die Sinnhaftigkeit von Linien könne im Rahmen einer allfälligen nächsten Wirkungsanalyse diskutiert werden. Zudem werde die Ausgestaltung der Erschliessung im Gesetz nicht festgelegt. Gemäss Bundesvorgaben liege die Mindesterschliessung bei vier Kurspaaren, also viermal Hinfahrt und viermal Rückfahrt. Das finanzielle Risiko sei relativ klein, auch ohne Bedingungen bezüglich Wirtschaftlichkeit. Dagegen wurde eingewendet, dass eine Überprüfung der Linien unbedingt möglich sein müsse. Die Kommission zeigte sich in dieser Frage gespalten und stimmte der Streichung der volks- und betriebswirtschaftlichen Kriterien mit knapper Mehrheit zu. Ein weiterer Antrag, wonach der Landrat wie im Kanton Nidwalden die Kriterien bzw. Schwellenwerte festlegen soll, wurde hingegen klar abgelehnt. Den Memorialsantrag empfahl die Kommission grossmehrheitlich zur Ablehnung.

7.2. Landrat

Im Landrat war Eintreten auf die Gesetzesvorlage unbestritten. Der Memorialsantrag wurde nur noch am Rande diskutiert. Der Grundsatz, dass alle Ortschaften an den öV anzuschliessen seien, war unbestritten. Dies sei aber auf Gesetzes- und nicht – wie vom Memorialsantrag gefordert – auf Verfassungsstufe zu regeln. Umstritten war jedoch, ob – wie vom Regierungsrat vorgeschlagen – volks- und betriebswirtschaftliche Kriterien zu berücksichtigen seien.

Die Ratslinke und die Mitteparteien votierten für eine bedingungslose Erschliessung. Der bedingungslose Anschluss an den öffentlichen Verkehr bedeute pro Tag vier Busfahrten hin und wieder zurück. Das sei nicht viel, und mindestens so viel solle der Kanton garantieren. Alle Ortschaften sollten einen Anschluss haben, ungeachtet betriebs- und volkswirtschaftlicher Kriterien. Die Kosten dafür seien überschaubar.

Dagegen wurde von der Ratsrechten eingewendet, dass es richtig sei, eine Buslinie zu überprüfen, wenn sie nicht genutzt werde. Ohne den Zusatz müsste eine Linie sogar dann aufrechterhalten werden, wenn sie überhaupt nicht genutzt werde. Das beste Argument für den Betrieb einer Buslinie sei nicht ein Gesetz, sondern Passagiere, die das Angebot nutzen. Weiter wurde empfohlen, Alternativen zu prüfen.

Mit Stichentscheid des Präsidenten hielt der Landrat schliesslich in erster Lesung an der regierungsrätlichen Fassung fest. In zweiter Lesung kam der Landrat jedoch auf diesen Entscheid zurück. Nochmals wurde der Antrag gestellt, keine Bedingungen in die neue Fassung von Artikel 3 des öV-Gesetzes aufzunehmen. Nach kurzer Debatte schloss sich der Landrat seiner vorberatenden Kommission an und beschloss mit knapper Mehrheit, auf die Aufnahme der volks- und betriebswirtschaftlichen Kriterien in Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe c des öV-Gesetzes zu verzichten.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der so bereinigten Änderung des öV-Gesetzes zuzustimmen.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS VII D/6/1, Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öV-Gesetz) vom 5. Mai 1996 (Stand 1. Januar 2011), wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 1 (*geändert*), Abs. 3

¹ Der Kanton und die Gemeinden gewährleisten zusammen mit dem Bund auf der Basis des Personenbeförderungsgesetzes (PBG) den öffentlichen Regionalverkehr durch Abgeltung der ungedeckten Kosten des Verkehrsangebotes an die Transportunternehmen (Art. 28 ff. PBG) und durch Finanzhilfen und Darlehen an technische Verbesserungen und Betriebsumstellungen.

³ Die Massnahmen richten sich nach folgenden Zielsetzungen:

c. (*geändert*) Erschliessung aller Ortschaften mit dem öffentlichen Verkehr;

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

§ 5 A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Pflege- und Betreuungsgesetz

Die Vorlage im Überblick

Die Sicherstellung der Pflege und Betreuung der immer älter werdenden Bevölkerung wird den Kanton Glarus und seine Gemeinden in den kommenden Jahren vor grosse Herausforderungen stellen. Bis 2030 wird eine Zunahme der Zahl der pflegebedürftigen Personen um rund 50 Prozent erwartet. Bereits heute besteht ein Mangel an Fachpersonal, der sich künftig noch verschärfen wird. Die Ausgaben für die Langzeitpflege werden sich bis 2050 gegenüber 2016 verdoppeln. Der Anteil der öffentlichen Hand daran wird sich bis 2045 verdreifachen.

Es besteht grosser Handlungsbedarf. Die Alters- und Pflegeheime kämpfen mit rückläufigen Belegungszahlen. Die Bevölkerung hat heute andere Bedürfnisse. Die älteren Personen wollen solange wie möglich selbstständig bleiben und zu Hause gepflegt und betreut werden. Die überschüssigen Betten bringen die Alters- und Pflegeheime in wirtschaftliche Probleme, die Ausgaben der Gemeinden für die Restfinanzierung steigen kontinuierlich an.

Der Trend in der Schweiz geht klar in Richtung Stärkung der ambulanten Angebote. Der Kanton hinkt dieser Entwicklung stark hinterher. Es braucht deshalb einen Paradigmenwechsel: Die ambulante Pflege und Betreuung ist massiv zu stärken. Sie ist nicht nur bedürfnisgerechter, sondern bei Personen mit geringem Pflegebedarf auch günstiger als die stationäre Versorgung in einem Heim. Zudem ist es vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels und der prognostizierten Finanzierungslücke zwingend, dass die Bezugspersonen von Pflege- und Betreuungsbedürftigen (z. B. Familienangehörige) sowie die Freiwilligen als wichtige Bestandteile der Versorgungskette anerkannt und gefördert werden.

Der Kanton und die Gemeinden haben daher im 2015 gemeinsam beschlossen, eine Optimierung der Langzeitpflege umfassend zu prüfen. Ergebnis dieses Prozesses war das von einer Arbeitsgruppe mit Vertretern des Kantons, der Gemeinden, der ambulanten und stationären Leistungserbringer, der Ärztesellschaft und der Patienten erarbeitete Konzept «Stärkung der Langzeitpflege». Dieses enthält neun Empfehlungen zuhanden der zuständigen politischen Behörden und der Leistungserbringer für eine Stärkung der Langzeitpflege. Ein zentrales Element ist dabei die Erarbeitung eines Pflege- und Betreuungsgesetzes. Dieses soll die rechtlichen Rahmenbedingungen klären und die Grundlage für die Umsetzung einer Vielzahl der Empfehlungen bilden.

Neues Pflege- und Betreuungsgesetz

Das vorliegende, mit Fachpersonen erarbeitete Pflege- und Betreuungsgesetz (PBG) setzt den damals erteilten Auftrag um. Es schafft die Grundlagen für eine umfassende kantonale Versorgungsplanung entlang der gesamten Versorgungskette und einen einheitlichen Qualitätsstandard im ganzen Kanton. Die Planung soll dabei nicht nur wie bisher die stationäre (Pflegeheimliste), sondern neu auch die ambulante und intermediäre Versorgung mit Pflege- und Betreuungsleistungen und damit die gesamte Versorgungskette umfassen. Zudem soll die Verantwortung für die Sicherstellung und Finanzierung der Pflege und der Betreuung von den Gemeinden auf den Kanton übergehen. Dies erfordert eine Änderung der Kantonsverfassung. Die Gemeinden sind jedoch bei der Versorgungsplanung wie auch bei der Definition des Qualitätsstandards miteinzubeziehen. Sie bleiben zudem Eigentümer der öffentlich-rechtlichen Alters- und Pflegeheime und können damit beeinflussen, wo welche Leistungen angeboten werden sollen.

Im Weiteren anerkennt und fördert das PBG Bezugspersonen und Freiwillige als wichtige Elemente, um die Versorgung sicherzustellen. Der Kanton unterstützt pflegende und betreuende Bezugspersonen und fördert die Freiwilligenarbeit. Der Kanton soll auch neue oder innovative Vorhaben zur Verbesserung der Pflege- und Betreuungsversorgung fördern. Das PBG regelt ferner das Angebot und die Finanzierung von sogenannten intermediären Strukturen (z. B. Tages- und Nachtangebote, betreutes Wohnen) und schafft eine Grundlage, um die Einrichtungen im Pflege- und Betreuungsbereich zur Aus- und Weiterbildung von Pflegefachpersonen verpflichten zu können. Zudem schafft das PBG die gesetzliche Grundlage für die seit dem 1. Januar 2019 als Pilotprojekt gestartete Koordinationsstelle Gesundheit, welche die Bevölkerung mit Informations- und Beratungsdienstleistungen unterstützt. Der Entscheid über deren definitive Einführung obliegt dem Landrat.

Die Vorlage will den geänderten Bedürfnissen der Bevölkerung Rechnung tragen. Der medizinische Fortschritt erlaubt ein selbstbestimmtes Leben zu Hause bis ins hohe Alter. Der grosse Teil der Bevölkerung möchte in den eigenen vier Wänden alt werden. Die Versorgungs- und Unterstützungsstrukturen sind darauf neu auszurichten.

Organisation und Kosten

Mit der Umsetzung des PBG verbunden ist auch eine Bereinigung der Zuständigkeiten für die Langzeitpflege im Kanton. Die heute über die Departemente Finanzen und Gesundheit sowie Volkswirtschaft und Inneres verteilten Zuständigkeiten für die ambulante bzw. stationäre Langzeitpflege sollen in einem Departement zusammengeführt werden.

Die Kosten der Langzeitpflege im Kanton Glarus belaufen sich heute auf rund 55 Millionen Franken pro Jahr. Der prognostizierte Anstieg auf über 100 Millionen Franken bis ins Jahr 2050 bedingt, dass agiert und nicht reagiert wird. Die Strategie mit einer Stärkung der günstigen und bedarfsgerechten ambulanten Lösungen sowie einer Vermeidung bzw. Verzögerung der teuren stationären Lösungen ist jetzt in Angriff zu nehmen. Die vorgeschlagenen Massnahmen werden zunächst Mehrausgaben von rund 1,5 bis 2 Millionen Franken zur Folge haben, die in der Zukunft aber amortisiert werden. Ziel ist letztlich aber, die ohnehin erwartete, massive Kostensteigerung zu dämpfen. Da der Kanton neu die bisher bei den Gemeinden anfallenden Pflegerestkosten von 8 bis 9 Millionen Franken übernehmen wird, hat die Landsgemeinde 2022 über eine Erhöhung des Kantonssteuerfusses per 2023 zu befinden. Da die Gemeinden in gleichem Umfang von Kosten entlastet werden, können sie ihrerseits den Gemeindesteuerfuss entsprechend senken.

Antrag des Landrates

Die Vorlage stiess in der Vernehmlassung wie auch im Landrat auf positive Resonanz. Das Parlament nahm dennoch einige Änderungen vor. So forderte der Landrat unter anderem mehr Mitbestimmung bei der Versorgungsplanung. Diese ist ihm nun zur Genehmigung zu unterbreiten. Zudem sind neu zwingend und nicht nur fakultativ Beiträge für pflegende und betreuende Bezugspersonen im Rahmen der vom Regierungsrat zu erlassenden Vorgaben auszurichten. Abgelehnt hat der Landrat hingegen die vom Regierungsrat ursprünglich vorgesehene Plafonierung der Gesamtsteuerfüsse für das Jahr des Inkrafttretens auf dem Niveau des Vorjahres.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem gemäss Beratungen im Landrat bereinigten neuen Pflege- und Betreuungsgesetz sowie der damit verbundenen Änderung der Kantonsverfassung zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Demografische Entwicklung

Die Bevölkerung des Kantons Glarus wird bis 2030 verglichen mit 2017 um 7 Prozent zunehmen. Dabei wird ein besonders starkes Wachstum der Zahl der über 65-Jährigen erwartet. So soll sich die Anzahl Personen zwischen 65 und 79 Jahren um 34 Prozent und diejenige über 80 Jahre sogar um 47 Prozent erhöhen. Insgesamt werden im Kanton Glarus im Jahr 2030 rund 11 100 Personen über 65 Jahre alt sein, während es im Jahr 2017 noch 8000 Personen waren (+39%). Auch der Altersquotient (Verhältnis der 65-Jährigen und Älteren zu den 20- bis 64-jährigen Personen) wird sich von 32 Prozent im Jahr 2017 auf 45 Prozent im Jahr 2030 markant erhöhen. Wird davon ausgegangen, dass die Pflegequoten stabil bleiben, wird mit der Alterung der Bevölkerung auch die Anzahl pflegebedürftiger Personen von schätzungsweise rund 770 Personen im 2017 um rund 45 Prozent auf 1100 Personen im 2030 steigen.

1.2. Bedürfnisse der älteren Bevölkerung

Die ältere Bevölkerung hat den Wunsch, solange wie möglich selbstständig zu sein und zu Hause bleiben zu können. Dies zeigt sich z. B. darin, dass im Jahr 2017 lediglich rund ein Sechstel der Personen über 80 Jahre in einem Alters- und Pflegeheim lebte. Um diesem Bedürfnis bestmöglich zu entsprechen, braucht es neue bedarfsgerechte ambulante Betreuungs- und Wohnformen sowie mehr Transparenz über die bestehenden Angebote. Die Auswahl an möglichen Wohnformen im Alter ist heute sehr vielfältig: Alterswohnungen mit und ohne Betreuung, Altersheime, Generationenwohnungen oder eine Alters-WG. Auch die Bedürfnisse und Ansprüche im Alter sind unterschiedlich. Umso wichtiger ist es, dass die heutigen und zukünftigen Wohnformen die individuellen Ansprüche älterer Menschen berücksichtigen und erfüllen. Aufgrund der zunehmenden körperlichen Beeinträchtigungen im Alter erfordert ein Leben zu Hause eine entsprechende Infrastruktur mit möglichst altersgerechtem Zugang zum öffentlichen Raum und Sozialstrukturen. Eine gute Erschliessung und ein behinderungsfreier Zugang zu Einkaufsmöglichkeiten und öffentlichem Verkehr gewinnen im Alter ebenfalls an Bedeutung. Auch die Nähe zur Post und Bank, zu Ärzten und Apotheken sowie zu Cafés und Restaurants sowie funktionierende soziale Strukturen müssen berücksichtigt werden.

1.3. Bedarf an Gesundheitspersonal

Durch die steigende Lebenserwartung und die daraus resultierende veränderte Pflegebedürftigkeit hat die Langzeitpflege eine immer wichtigere Bedeutung. Der Bedarf an Pflegefachpersonen wird deshalb stark

zunehmen. Bereits heute herrscht ein Fachkräftemangel. Die Mitarbeiterzahl der Alters- und Pflegeheime und Spitex ist in den letzten Jahren so stark gestiegen wie in praktisch keinem anderen Sektor. Wie sehr sich dieser Fachkräftemangel zuspitzen wird, ist abhängig von der künftigen Aufgabenteilung zwischen Bezugspersonen, Spitex-Organisationen und Alters- und Pflegeheimen sowie von der technischen und medizinischen Entwicklung. Jedoch wird vermutet, dass es besonders für Regionen in der Peripherie und wirtschaftsschwache Kantone schwieriger sein wird, qualifiziertes Fachpersonal zu finden. Bereits heute hat der Kanton Glarus im Spitex-Bereich wie auch in den Alters- und Pflegeheimen eine unterdurchschnittliche Pflegepersonaldichte. Letztere dürfte allerdings mindestens teilweise auf den hohen Anteil an leicht pflegebedürftigen Personen in den Glarner Alters- und Pflegeheimen und den damit einhergehenden, tieferen durchschnittlichen Pflegebedarf zurückzuführen sein.

2. Langzeitpflege im Kanton Glarus

2.1. Übersicht

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Versorgungskette in der Langzeitpflege. Das erste Glied der Versorgungskette ist die Förderung der Hilfe zur Selbsthilfe für betagte Personen bzw. die Unterstützung von pflegenden Angehörigen oder anderen Bezugspersonen. Im Vordergrund steht, den Personen möglichst lange ein selbstbestimmtes und eigenständiges Leben zu ermöglichen. Mit steigendem Pflegebedarf gewinnen professionelle (und institutionelle) Pflegeangebote an Bedeutung. In Fällen von leichter Pflegebedürftigkeit ist ein Verbleib zu Hause oftmals noch möglich. Die pflegerische Versorgung wird dabei durch Spitex-Organisationen oder selbstständige Pflegefachpersonen gewährleistet (ambulante Angebote). Mit steigendem Pflegebedarf stellen Tages- und Nachtstrukturen, die insbesondere auch pflegende Angehörige entlasten sollen, oder dann der definitive Eintritt in ein Alters- und Pflegeheim die Gesundheitsversorgung sicher.

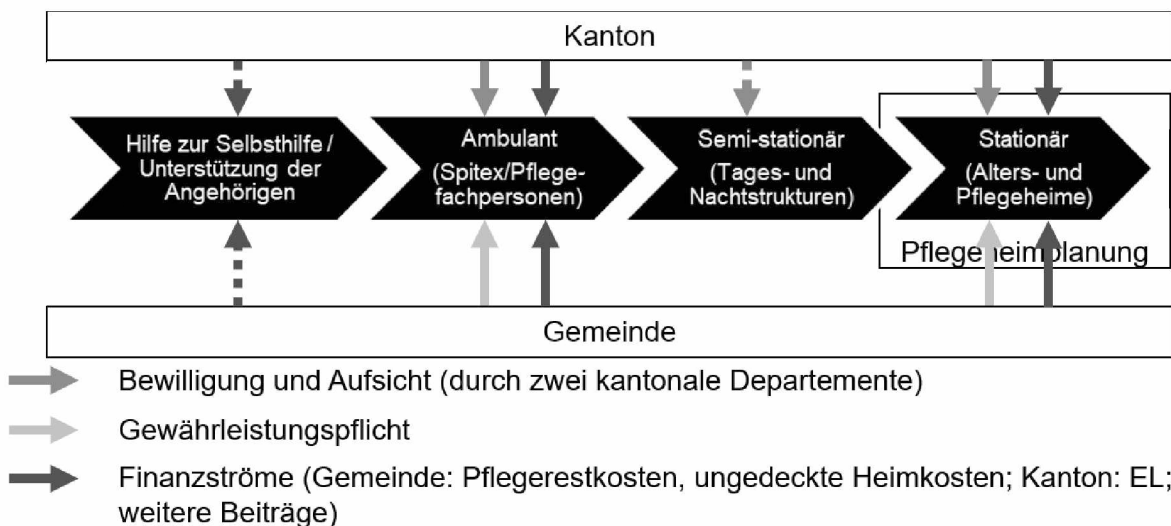


2.2. Zuständigkeiten

Im Kanton Glarus sind aktuell die Gemeinden für die Sicherstellung der ambulanten und stationären Langzeitpflege zuständig. Sie delegieren diese Aufgabe über Leistungsaufträge an die kommunalen Spitex-Vereine und an die in ihrem Besitz befindlichen Alters- und Pflegeheime. Vereinzelt haben sie auch privaten ambulanten (erwerbswirtschaftliche Spitex-Organisationen, Pflegefachpersonen) oder stationären Leistungserbringern einen Leistungsauftrag erteilt bzw. gewähren diesen eine Restfinanzierung der Pflegekosten.

Der Kanton ist grundsätzlich nur für die Bewilligung und Aufsicht zuständig. Er plant im stationären Bereich zudem mit der Pflegeheimliste das Angebot und er genehmigt die Tarife.

Die Finanzierung der Alterspflege erfolgt einerseits über Beiträge der pflegebedürftigen Personen bzw. deren Krankenversicherer. Andererseits leistet aber auch die öffentliche Hand einen wesentlichen Beitrag in Form der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV (Kanton) und der Übernahme der Pflegerestkosten bzw. ungedeckten Heimkosten (Gemeinden). Die nachstehende Abbildung zeigt auf, welche Staatsebene im Bereich der Langzeitpflege wofür zuständig ist.



2.3. Organisation

2.3.1. Ambulante Langzeitpflege (Spitex)

Die ambulante Langzeitpflege im Kanton Glarus wird im interkantonalen Vergleich deutlich weniger in Anspruch genommen – hinsichtlich der Anzahl Klientinnen und Klienten wie auch des eingesetzten Personals. Mit 85,7 Klientinnen und Klienten pro 1000 Einwohner über 65 Jahren lag der Kanton Glarus im 2017 auf Rang 20 aller Kantone (Durchschnitt CH: 133,2). Beim Personal wies er mit 8,0 Vollzeitstellen pro 1000 Einwohner über 65 Jahren gar die tiefste Quote an Personal in der ambulanten Langzeitpflege in allen Kantonen auf (Durchschnitt CH: 14,6).

Die ambulante Langzeitpflege umfasst dabei folgende Leistungen:

1. Pflegeleistungen
 - Abklärung und Beratung
 - Untersuchung und Behandlung
 - Grundpflege
2. Hauswirtschaftliche Leistungen
3. Mahlzeitendienst

Die ambulante Langzeitpflege wird im Kanton Glarus zu 85 Prozent von den vier gemeinnützigen Spitex-Organisationen erbracht. 15 Prozent der Pflegeleistungen werden von erwerbswirtschaftlichen Unternehmen oder selbstständigen Pflegefachpersonen geleistet. Bei den hauswirtschaftlichen Leistungen beträgt das Verhältnis zwischen gemeinnützigen Spitex-Organisationen gegenüber erwerbswirtschaftlichen Unternehmen und Pflegefachpersonen neun zu eins. Bei diesen Leistungen ist zudem zu beachten, dass nicht nur ältere Personen, sondern gesundheitlich beeinträchtigte Menschen jeden Alters eingeschlossen sind. Der Anteil der Fallzahlen der generationenübergreifenden Familienhilfe, unter die auch die Kinderspitex als Spezialisierungsform fällt, ist jedoch insgesamt eher gering.

2.3.2. Stationäre Langzeitpflege

Der Kanton Glarus verfügt über ein ausgebautes Angebot und eine überdurchschnittliche Belegung in der stationären Langzeitpflege. Sowohl das Angebot (Anzahl Pflegeheimplätze) wie auch die Nachfrage (Anzahl Klientinnen und Klienten) lagen mit 85,0 Plätzen bzw. 101,4 Klientinnen und Klienten pro 1000 Einwohner über 65 Jahren im Jahr 2017 deutlich über dem schweizerischen Durchschnitt von 61,6 Plätzen bzw. 81,6 Klientinnen und Klienten. Eine Folge des grossen Angebots ist, dass der Kanton Glarus im Jahr 2017 den schweizweit höchsten Anteil an Personen ohne oder nur mit leichtem Pflegebedarf (Pflegestufen 0–3; bis 60 Minuten Pflege pro Tag) in Alters- und Pflegeheimen aufweist (GL: 44 %; CH: 24 %).

Die stationäre Langzeitpflege umfasst insbesondere folgende Leistungen:

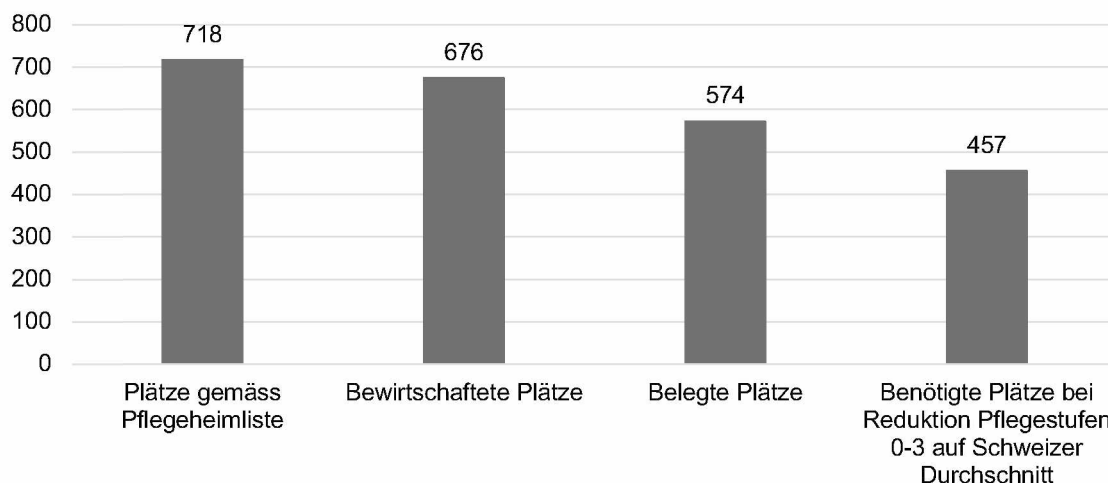
1. Leistungen in den Bereichen Wohnen, Betreuung und Pflege
2. Betreuung von Menschen mit einer Demenz-Erkrankung
3. Palliativpflege
4. Kurz- und Ferienaufenthalte

Insgesamt bieten die Glarner Alters- und Pflegeheime 718 Plätze. Die Tages- (8–9 Plätze) und die Nachtstrukturen (2 Plätze) sind weniger stark ausgebaut. Ausserdem bieten die Glarner Alters- und Pflegeheime insgesamt 49 Alterswohnungen an. Die Heime erbringen dort hauswirtschaftliche Leistungen, während die Pflege von der Spitex abgedeckt wird. Über die von Dritten angebotenen Alterswohnungen liegen keine vollständigen Daten vor.

2017 wurden von den 718 Plätzen gemäss Pflegeheimliste 253 Plätze von Personen in den Pflegestufen 0–3 und 321 Plätze von Personen in den Pflegestufen 4–12 besetzt. 144 Plätze waren nicht besetzt bzw. teilweise auch nicht bewirtschaftet. In Bezug auf die Pflegeheimliste entsprechen die 574 besetzten Plätze einer Auslastung von 80 Prozent. Werden nur die effektiv bewirtschafteten und angebotenen Betten (676) berücksichtigt, betrug die Auslastung im Jahr 2017 85 Prozent. Eine Auslastung unter 95 Prozent deutet dabei auf eine Überversorgung im stationären Bereich hin. Zudem erschwert eine tiefe Auslastung auch die wirtschaftliche Führung eines Betriebs.

Trotz einer Zunahme der Personen über 65 Jahren zwischen 2000 und 2017 um 1712 Personen (+27 %) sind die Belegungstage in allen Gemeinden markant rückläufig (-20 % in absoluten Zahlen bzw. -37 % im Verhältnis zu den Personen, die älter als 65 Jahre sind).

Offensichtlich wollen die meisten Menschen einen Pflegeheimaufenthalt möglichst vermeiden. Auffallend ist zudem, dass Glarus Nord trotz der höchsten Bevölkerungszahl fast gleich viele Belegungstage wie Glarus Süd aufweist. Mögliche Ursachen können die Wohn- oder soziale Situation für die ältere Bevölkerung (z. B. verfügbare altersgerechte Wohnungen) oder das deutlich grössere ambulante Angebot in Glarus Nord sein. Mit den rückläufigen Belegungstagen sinkt auch die Auslastung der Alters- und Pflegeheime, was wiederum eine wirtschaftliche Führung derselben erschwert. Würde sich der Anteil der Pflegestufen 0–3 in den Alters- und Pflegeheimen von heute 44 Prozent der im 2017 besetzten Betten auf den schweizerischen Durchschnitt von 24 Prozent reduzieren, könnten die Pflegeheimplätze von 718 auf 457 reduziert werden.



2.3.3. Weitere Angebote

Neben der professionellen Pflege spielt auch die informelle Pflege durch Bezugspersonen (z. B. Familienangehörige) eine zentrale Rolle. Die professionelle und die informelle Pflege sollen einander in konstruktiver Weise ergänzen, wobei professionelle Dienste eine Entlastung darstellen können, damit familiäre Pflege nicht zu Überforderung und Überlastung führt.

Die Bezugspersonen erbringen aber nicht nur Pflegeleistungen, sondern bieten in erster Linie emotionale und psychische Unterstützung, kümmern sich um soziale oder finanzielle Belange, organisieren Hilfe, stellen Transportmöglichkeiten bereit und übernehmen Aufgaben im Haushalt. Solche oder ähnliche Betreuungsleistungen werden auch von Organisationen wie der Pro Senectute oder KISS (Nachbarschaftshilfe mit Zeitgut-schrift) angeboten.

Gemäss der Schweizerischen Gesundheitsbefragung haben im Jahr 2017 13 Prozent der Bevölkerung aus gesundheitlichen Gründen Hilfe von Verwandten, Bekannten oder der Nachbarschaft erhalten. Dieser Anteil, der bei den Frauen höher ist, steigt ab dem Alter von 75 Jahren stark an und beträgt bei den Personen über 85 Jahren 32 Prozent. Am häufigsten wurde Hilfe bei Alltagsaktivitäten wie dem Erledigen des Haushalts oder der Einkäufe geleistet. Der Anteil der Personen, die anderen Menschen mit gesundheitlichen Problemen unentgeltlich helfen, liegt bei 35 Prozent, wobei der Anteil bei den 45- bis 64-Jährigen am höchsten ist. Die informelle Hilfe leistet damit einen elementaren Beitrag zum längeren Verbleib von älteren Menschen in den eigenen vier Wänden.

2.4. Kosten

Die direkten Kosten der Langzeitpflege betragen im Kanton Glarus im Jahr 2017 insgesamt rund 54,6 Millionen Franken. Davon entfielen 48,4 Millionen Franken (87 %) auf die stationäre und 6,2 Millionen Franken (13 %) auf die ambulante Langzeitpflege. Die Personalkosten in den Alters- und Pflegeheimen stiegen in den Jahren 2006–2017 um über 25 Prozent. Da gleichzeitig die Zahl der Belegungstage sank, erhöhte sich der Personalaufwand je Belegungstag um über 47 Prozent. Die Gründe für diese Entwicklung sind nicht eindeutig. Einerseits ist der Pflegebedarf von 2012 bis 2015 gestiegen, im Jahr 2017 hingegen ist dieser leicht abnehmend. Andererseits könnten trotz rückläufigen Belegungstagen höhere administrative Belastungen und fachliche Anforderungen oder das knappe Arbeitskräfteangebot zur Steigerung des Personalaufwands beigetragen haben.

2.5. Finanzierung

Ein grosser Teil der Kosten gemäss Ziffer 2.4 wird von den Klienten selbst bezahlt. Dies gilt vor allem für die Pensions- und Betreuungskosten in den Alters- und Pflegeheimen. Bei den Pflegekosten ist der Beitrag der Klienten wie auch der Krankenversicherer von Bundesgesetz wegen begrenzt. Allfällige Pflegerestkosten sind – im Sinne des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz – von den für die Langzeitpflege zuständigen Gemeinden zu übernehmen. Wenn ein Klient Ergänzungsleistungen bezieht, trägt zudem auch der Kanton einen Teil der Kosten. Diese Kostentragung widerspricht jedoch dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz, da der Kanton – anders als die Gemeinden – nur beschränkte Einflussmöglichkeiten auf die Leistungserbringer hat.

Die durchschnittlichen Aufenthaltstaxen (Pension und Betreuung) pro Tag in einem Einzelzimmer sind in den Kantonen sehr unterschiedlich. Diese Kosten müssen von den Bewohnerinnen und Bewohnern selbst (bzw. allenfalls über Ergänzungsleistungen) bezahlt werden. Der Kanton Glarus weist dabei mit 125 Franken pro Tag nach dem Kanton Wallis schweizweit den zweittiefsten Wert auf. Er liegt damit rund 27 Prozent unter

dem Schweizer Durchschnitt von 171 Franken pro Tag. Die Bewohnerinnen und Bewohner von Alters- und Pflegeheimen müssen folglich nur relativ geringe Kosten selber tragen.

Der Anteil der öffentlichen Hand für die ambulante und stationäre Langzeitpflege betrug im Jahr 2017 insgesamt rund 13,3 Millionen Franken. Der Kanton bezahlte dabei Ergänzungsleistungen zur AHV für Heimbewohnende von rund 4,5 Millionen Franken. Die Gemeinden trugen Kosten von insgesamt rund 8,8 Millionen Franken, die sich auf Pflegerestkosten in Pflegeheimen (6,6 Mio. Fr.), ungedeckte Heimkosten (0,5 Mio. Fr.) sowie Beiträge an die Spitex (1,7 Mio. Fr.) verteilen.

Auf Basis der heute geltenden Pflegerestkosten und anerkannten Kosten für die Ergänzungsleistungen sehen sich die Gemeinden und der Kanton jedoch mit unterschiedlichen finanziellen Anreizen für die Langzeitpflege konfrontiert. Der Kanton hat ein Interesse an einer ambulanten Versorgung, da die von den Ergänzungsleistungen anerkannten Kosten bei zu Hause lebenden Personen rund 15 000 Franken pro Jahr tiefer sind als bei einer Person, die in einem Heim lebt.

Die Gemeinden und auch die Krankenversicherer hingegen haben bei ambulanten Leistungen durchschnittlich höhere Kosten pro Pflegestunde als bei stationären Leistungen. Dementsprechend besteht für diese ein finanzieller Anreiz, einen gleichen Patienten stationär statt ambulant pflegen zu lassen.

2.6. Fazit

Die stationäre Langzeitpflege bildet im Kanton Glarus – wie auch in den Kantonen der Zentralschweiz – heute den Grundpfeiler der Pflege und Betreuung älterer Personen. Wie die seit Jahren rückläufige Zahl der Belegungstage aber deutlich zeigt, besteht ein klarer Trend hin zu ambulanten Angeboten. Im Hinblick auf die anstehenden demografischen Entwicklungen und den Fachkräftemangel sind diese Angebote zu stärken, zumal sie einerseits den Bedürfnissen der pflegebedürftigen Personen besser entsprechen und andererseits – zumindest bei leicht pflegebedürftigen Personen – insgesamt auch kostengünstiger sind.

Eine solche Stärkung der ambulanten Angebote wird auch die Alters- und Pflegeheime, die bereits heute mit einer tiefen Auslastung zu kämpfen haben, fordern. Sie müssen ihr Bettenangebot reduzieren und die vorhandene Infrastruktur anderweitig nutzen. Denkbar wäre z. B. die Schaffung von intermediären Angeboten wie betreutem Wohnen oder Tages- und Nachtstrukturen zur Entlastung von pflegenden Angehörigen.

3. Ergriffene Massnahmen für die Langzeitpflege

3.1. Massnahmen des Bundes

Im Rahmen der im Januar 2013 verabschiedeten Strategie Gesundheit 2020 befasst sich der Bund mit 36 unterschiedlichen Massnahmen, u. a. intensiv mit Themen der Langzeitpflege. Damit soll die Lebensqualität erhöht, die Chancengleichheit gestärkt, die Versorgungsqualität gesichert und die Transparenz verbessert werden. Verschiedene Aktivitäten in diesen vier Handlungsfeldern sind geplant oder wurden bereits in Form von Teilprojekten umgesetzt. Es folgt eine nicht abschliessende Auflistung von Zielen, welche auf Bundesebene verfolgt werden.

3.1.1. Strategie zur Langzeitpflege

Im Mai 2016 hat der Bundesrat den Bericht «Bestandesaufnahme und Perspektiven im Bereich der Langzeitpflege» veröffentlicht. Gemäss Projektionen verdreifachen sich die öffentlichen Ausgaben im Bereich der Langzeitpflege zwischen 2011 und 2045. Die Hauptbetroffenen dieses Anstiegs sind die Kantone und die privaten Haushalte. Um dem entgegenzuwirken, werden verschiedene Varianten der Finanzierung der Versorgungsanpassung in der Langzeitpflege in Betracht gezogen. Diese reichen von einer Pflegeversicherung zur Abdeckung der Betreuungskosten über eine Versicherung, bei der nur die Pflegeleistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung einbezogen werden, bis zu einer umfassenden Versicherungslösung.

Im Bericht wird ein Massnahmenpaket vorgeschlagen, mit dem die Herausforderungen in der Langzeitpflege angegangen werden kann. Sieben Handlungsbereiche werden skizziert: Prävention von Pflegebedürftigkeit; Entlastung der pflegenden Angehörigen; Sicherstellung der personellen Ressourcen und Qualifikationen; Sicherstellung der Versorgung (zu Hause, in intermediären Strukturen, in Pflegeheimen); Verbesserung der Qualität der Leistungserbringung; Verbesserung der Effizienz der Leistungserbringung; Monitoring der Pflegebedürftigkeit. Diese Massnahmen sollen von Bund und Kantonen in Angriff genommen werden.

3.1.2. Aktionsplan und Förderprogramm zur Unterstützung von pflegenden Angehörigen

Neue Formen des familiären Zusammenlebens sowie die steigende Erwerbsquote bei den Frauen führt zu einem zunehmenden Bedarf an Pflege- und Betreuungsdienstleistungen. Zudem führen bessere Lebensbedingungen und medizinisch-therapeutische Fortschritte zu einer immer höheren Lebenserwartung. Viele Krankheiten, die früher fast immer tödlich verliefen, können heute überlebt werden, bedürfen jedoch oftmals intensiver Pflege. Deshalb stellt die Schaffung guter Rahmenbedingungen für betreuende und pflegende Angehörige ein wichtiges Ziel dar. Durch passende Unterstützungs- und Entlastungsangebote soll den betreuenden und pflegenden Angehörigen ein nachhaltiges Engagement ermöglicht werden. Ein wichtiger

Punkt ist zudem die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung/-pflege. Diese Massnahme ist vom Bundesrat für das Jahr 2019 als prioritär eingestuft worden und wird daher als ein Schwerpunkt behandelt.

3.1.3. Masterplan Bildung Pflegeberufe

Prognosen gingen davon aus, dass in der Schweiz für die Pflege von betagten Menschen bis 2020 rund 17 000 neue Vollzeitstellen geschaffen werden müssen. Zusätzlich müssen rund 60 000 Gesundheitsfachleute aufgrund von Pensionierungen ersetzt werden. Ziel des Masterplans Bildung Pflegeberufe war u. a., bis 2015 die Zahl der inländischen Ausbildungsabschlüsse im Pflegebereich mithilfe der Bereitstellung einer bedarfsgerechten Anzahl an Ausbildungs- und Praktikumsplätzen zu erhöhen. Diese Menge hängt nebst dem schulischen Angebot und der Rekrutierung Auszubildender von der Ausbildungsbereitschaft der Betriebe ab. Des Weiteren wurde die Integration der Pflegeberufe in die Bildungssystematik angestrebt, da die Institutionen des Gesundheitswesens Fachkräfte mit Abschlüssen auf allen Bildungsstufen benötigen. Dies ist erfolgreich gelungen durch Angebote von der zweijährigen beruflichen Grundbildung bis hin über die höhere Berufsbildung auf Bachelor- und Masterstufe.

3.1.4. Verbesserung der Fachkräftesituation in der Pflege – Masterplan Pflege 2.0

Trotz des im Jahr 2016 implementierten Masterplans Bildung Pflegeberufe gibt es bei den Pflegefachkräften noch grosse Rekrutierungsprobleme – besonders in der Langzeitpflege, wo 90 Prozent der Betriebe ihre Rekrutierungssituation als schwierig bis sehr schwierig beschreiben.

Der Masterplan Pflege 2.0 legt den Fokus auf die Erhöhung der Berufsverweildauer, die Erleichterung des Wiedereinstiegs und die bessere Ausschöpfung des Ausbildungs- und Rekrutierungspotenzials. Gestützt auf den Nationalen Versorgungsbericht für die Gesundheitsberufe hat der Bund entschieden, die Massnahmen insbesondere zur Verbesserung der Fachkräftesituation in der Langzeitpflege vorzuschlagen, da dort der Bedarf an zusätzlichem Pflegepersonal am grössten ist. Konkret sollen die Arbeitsumgebungsfaktoren verbessert werden, um die Pflegefachleute länger im Beruf halten zu können. Andererseits wird ein Förderprogramm zur Gewinnung von Wiedereinsteigenden aufgelegt.

3.1.5. Weitere Strategien in der Langzeitpflege

Zusätzlich zu den genannten Massnahmen setzt sich der Bund in der Langzeitpflege u. a. mit den Themen Palliative Care, Demenz und Förderung der koordinierten Versorgung auseinander. Die Herausforderung der älter werdenden Bevölkerung soll mithilfe dieser und weiterer zeitgemässer Versorgungsangebote angegangen werden.

3.2. Massnahmen in anderen Kantonen

Die Kantone haben ihre Bemühungen zur Stärkung der Langzeitpflege erheblich intensiviert. Die Analysen des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Obsan) zeigen, dass der Trend klar in Richtung der Förderung der ambulanten Strukturen geht. Viele Kantone haben die Spitex zulasten der Alters- und Pflegeheime ausgebaut, wobei sich die Kantone Waadt, Appenzell Innerrhoden und Zug besonders hervortun und ein Rückgang bei den Alters- und Pflegeheime auszumachen ist.

In den Kantonen existieren unterschiedliche Massnahmen. Die meisten Zielvorgaben basieren auf kantonalen Strategiedokumenten. Die Steuerung verläuft teils kantonal, zusätzlich werden regionale und kommunale Bestrebungen verfolgt. Die folgende Übersicht kantonalen Massnahmen in der Langzeitpflege erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

3.2.1. Tarife für nichtpflegerische Leistungen

Die Mehrheit der Kantone verfügt über Tarifvorgaben für nichtpflegerische Leistungen. Dabei unternehmen einige Kantone eine Differenzierung zwischen ambulanten und stationären Leistungen, wobei der Heimbereich dominiert. Die meisten Westschweizer Kantone kennen Tarifvorgaben von nichtpflegerischen Leistungen im ambulanten und stationären Bereich (GE, JU, NE, VS). Etwa ein Drittel der Kantone erhebt keine Vorschriften betreffend die Tarife (z. B. BE, AR, AI, SG).

3.2.2. Versorgungsregionen

Die Gründung von innerkantonalen Versorgungsregionen ermöglicht ein breiteres Leistungsangebot für die Bevölkerung. Der Kanton Wallis kennt fünf regionale Kommissionen für die Planung der Langzeitpflege. Der Kanton Luzern schreibt für die stationäre Pflegeheimplanung die Bildung und jeweilige Zugehörigkeit der Gemeinden in maximal sechs geografisch zusammenhängende Planungsregionen vor. Im Kanton Graubünden kann die Regierung die Gemeinden nach deren Anhörung verschiedenen Planungsregionen zuteilen.

3.2.3. Informations- und Beratungsstelle

Die Bereitstellung einer Informations- und Beratungsstelle erfolgt sehr häufig entweder auf kantonaler oder kommunaler Ebene. Dabei soll der Bevölkerung in erster Linie das vorhandene Angebot in der Langzeitpflege

aufgezeigt werden. Der Kanton Zürich überlässt diese wie auch andere strategische Aufgaben den einzelnen Gemeinden. Der Kanton Basel-Landschaft beauftragt die Gemeinden, innerhalb der Versorgungsregion eine Informations- und Beratungsstelle anzubieten. Der Kanton Freiburg schreibt vor, dass die gemeindeübergreifenden Verbände bürgernahe Information über das Leistungsangebot sicherstellen müssen.

3.2.4. Aus- und Weiterbildungsverpflichtung

Die Aus- und Weiterbildungsverpflichtung beinhaltet die meist gesetzliche Festlegung einer Quote von auszubildenden Pflegefachkräften, welche eine Institution im Gesundheitsbereich zu erfüllen hat. Die Mehrheit der grösseren Kantone (u. a. AG, BE, LU, SG, SO, TG und ZH) kennt eine solche Regelung. Bei Betrieben, welche die Quote nicht erfüllen, erheben einige Kantone eine Ersatzabgabe.

3.2.5. Freiwilligenarbeit

Meist sind die Gemeinden für die Freiwilligenarbeit zuständig. Deren Organisation erfolgt deshalb meist auf kommunaler Ebene. Die Gemeinden wiederum verweisen oftmals direkt auf Organisationen (Benevol, SRK, Caritas usw.), welche durch öffentliche Gelder unterstützt werden. Die Kantone Bern, St. Gallen und Solothurn haben die Förderung und Anerkennung der Freiwilligenarbeit in ihrem kantonalen Sozialhilfegesetz definiert. Der Kanton Basel-Stadt betreibt eine Koordinationsstelle Freiwilligenarbeit. Diese bietet Informationen für interessierte Freiwillige über die verschiedenen vorhandenen Angebote im Kanton, ähnlich einer Informationsstelle für Angebote der Langzeitpflege generell.

3.2.6. Intermediäre Strukturen

Die Bedeutung von intermediären Strukturen wie Alterswohnungen, Tages- und Nachtstrukturen und Kurzaufenthalte im Alters- und Pflegeheim hat in den letzten Jahren zugenommen. Der Kanton Wallis hat diese Bereiche gesetzlich definiert und die jeweiligen Zuständigkeiten festgelegt. Der Kanton Luzern beschreibt die momentane Situation und den zukünftigen Bedarf an intermediären Angeboten. Da ein erhebliches Potenzial in der Verlagerung vom stationären in den intermediären Bereich erkannt wird, deuten die Handlungsempfehlungen auf den Ausbau der bestehenden Strukturen hin.

4. Konzept Stärkung der Langzeitpflege

Der Landrat hat im Leitbild Gesundheit als wichtiges Ziel für das Gesundheitswesen im Kanton Glarus bis ins Jahr 2030 die Stärkung der ambulanten Versorgung definiert. Vor diesem Hintergrund beschlossen Vertreter des Kantons und der Gemeinden im November 2015, eine Optimierung der ambulanten und stationären Langzeitpflege umfassend zu prüfen.

Eine Arbeitsgruppe erarbeitete in mehreren Sitzungen ein Konzept zur Stärkung der Langzeitpflege. Der Regierungsrat genehmigte das von der Arbeitsgruppe nach einer positiven Vernehmlassung einstimmig verabschiedete Konzept im November 2017. Kern des Konzepts sind neun Empfehlungen zuhanden der zuständigen politischen Behörden und den Organen der Leistungserbringer für eine Stärkung der Langzeitpflege:

1. Förderung der integrierten Versorgung
2. Förderung von intermediären Strukturen
3. Schaffung einer Koordinationsstelle
4. Sicherstellung der Finanzierung von intermediären Strukturen und der Akut- und Übergangspflege
5. Bereinigung/Strukturierung der Zusammenarbeit zwischen dem Departement Finanzen und Gesundheit (DFG) und dem Departement Volkswirtschaft und Inneres (DVI)
6. Förderung von Spezialteams und Netzwerken in der Langzeitpflege
7. Klärung der Rahmenbedingungen durch ein kantonales Pflegegesetz
8. Förderung der Aus- und Weiterbildung von Pflege- und Betreuungspersonal
9. Förderung der Freiwilligenarbeit

Mit Ausnahme der Förderung der integrierten Versorgung und von intermediären Strukturen (Empfehlungen 1 und 2) ist der Kanton für die Umsetzung der weiteren Empfehlungen – teilweise zusammen mit den Gemeinden (Empfehlungen 6 und 9) und teilweise subsidiär zu den Leistungserbringern (Empfehlung 8) – zuständig.

Als eine erste Massnahme beantragte der Regierungsrat im März 2018 dem Landrat die Gewährung eines Verpflichtungskredits von 900 000 Franken für den Aufbau und Betrieb einer Koordinationsstelle für das Gesundheitswesen (Empfehlung 3). Der Landrat genehmigte das vierjährige Pilotprojekt Ende Juni 2018. Der Start der Koordinationsstelle erfolgte per 1. Januar 2019.

In einem zweiten Schritt wurde die Klärung der gesetzlichen Rahmenbedingungen durch ein kantonales Pflegegesetz (Empfehlung 7) angegangen. Damit sollen gleichzeitig auch die gesetzlichen Grundlagen für die übrigen Empfehlungen im Zuständigkeitsbereich des Kantons geschaffen werden. Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Pflegegesetzes hin sollen sodann die verwaltungsinternen Zuständigkeiten im Bereich der Langzeitpflege zwischen dem DFG und dem DVI geklärt werden (Empfehlung 5).

5. Pflege- und Betreuungsgesetz

5.1. Vorgehen

Anfang Juli 2018 fand eine Kick-off-Veranstaltung zum Pflege- und Betreuungsgesetz (PBG) mit Vertretern des Kantons und der Gemeinden, der ambulanten und stationären Langzeitpflege, der Palliative Care, der Glarner Ärztesgesellschaft und der Krankenbegleitgruppe statt.

Eine Arbeitsgruppe mit je einer Vertretung der Gemeinden, des Spitex-Kantonalverbandes, der Curaviva, der Patienten, des DFG sowie des DVI erarbeitete in der Folge an sechs Sitzungen das PBG. Berücksichtigt wurden dabei auch die Vernehmlassungsergebnisse (s. Ziff. 6). Ausserdem wurden der Steuerungsausschuss Finanzen Kanton und Gemeinden sowie weitere Fachpersonen aus dem Bereich der Langzeitpflege einbezogen.

5.2. Inhalt

Das neue PBG enthält gegenüber den heutigen, im Gesetz über das Gesundheitswesen (Gesundheitsgesetz, GesG), im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG), im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG), im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EG ELG) sowie in der Verordnung über die ambulante Langzeit- und Gesundheitspflege (Spitexverordnung, SpitexV) geregelten Bestimmungen wesentliche Änderungen.

5.2.1. Versorgungsplanung

Der Regierungsrat erarbeitet neu eine umfassende Versorgungsplanung für Pflege- und Betreuungsleistungen und legt diese dem Landrat zur Genehmigung vor. Bisher bestand nur eine kantonale Versorgungsplanung der stationären Behandlungen in Pflegeheimen (Pflegeheimliste), die der Regierungsrat gestützt auf das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (Krankenversicherungsgesetz, KVG) erlassen muss. Die neue Versorgungsplanung soll hingegen auch ambulante und intermediäre Angebote sowie spezialisierte Leistungen wie Palliative Care, Kinderspitex, onkologische oder gerontopsychiatrische Angebote umfassen.

Diese umfassende Koordination der Angebote entlang der Versorgungskette soll die im Leitbild Gesundheit geforderte stärkere Zusammenarbeit (Leitsatz 2) fördern. Die Möglichkeit einer kommunalen Versorgungsplanung wurde geprüft, jedoch verworfen. Mit einer Grösse von 10 000 bis 18 000 Einwohnern sind die Gemeinden insbesondere hinsichtlich der Planung von spezialisierten Leistungen zu klein. Auch der Kanton weist mit 40 000 Einwohnern eine vergleichsweise geringe Grösse auf. Bei der Erstellung der Versorgungsplanung hat der Regierungsrat jedoch die Gemeinden und Fachpersonen miteinzubeziehen, damit die kommunalen Bedürfnisse sowie das notwendige Fachwissen angemessen berücksichtigt werden können. Der Einbezug soll dabei relativ umfassend sein und nicht bloss im Rahmen einer Anhörung erfolgen. So ist es z. B. denkbar, dass die Versorgungsplanung durch eine Arbeitsgruppe mit Vertretern von Kanton, Gemeinden und Fachpersonen erarbeitet wird.

5.2.2. Gewährleistungspflicht und Finanzierung

Die heutige Zuständigkeit der Gemeinden für die Sicherstellung der Langzeitpflege führte zu grossen Unterschieden insbesondere in Bezug auf Umfang und Tiefe der ambulanten Langzeitpflege. So sind die Spitex-Angebote je nach Gemeinde zu unterschiedlichen Zeiten verfügbar und gewisse spezialisierte Angebote werden in einzelnen Gemeinden gar nicht angeboten.

Der Kanton soll daher neu einen einheitlichen Standard für die Pflege- und Betreuungsleistungen (Angebote, Erreichbarkeit, Qualität) im ganzen Kanton definieren. Damit wird sichergestellt, dass alle Einwohnerinnen und Einwohner unabhängig von ihrer Wohngemeinde Zugang zu spezialisierten Angeboten wie Palliative Care, Kinderspitex, onkologischen oder gerontopsychiatrischen Leistungen erhalten.

Da der Kanton das Angebot neu umfassend plant und einen einheitlichen Leistungsstandard vorgibt, würde sich der schon heute teilweise begrenzte Handlungsspielraum der Gemeinden in Bezug auf die Sicherstellung und Finanzierung der Pflege- und Betreuungsleistungen weiter reduzieren. Sie müssten vornehmlich vollziehen, was der Kanton vorgibt. Vor diesem Hintergrund erscheint es daher folgerichtig, wenn der Kanton die Verantwortung für die Sicherstellung und Finanzierung der Pflege- und Betreuungsleistungen von den Gemeinden übernimmt. Der Kanton soll die für die Versorgung der Bevölkerung notwendigen Angebote gewährleisten, indem er entsprechende Leistungsvereinbarungen mit den ambulanten und stationären sowie neu auch intermediären Leistungserbringern abschliesst. Die dabei anfallenden Pflegerestkosten und allfällige ungedeckte Heimkosten sind ebenfalls durch den Kanton zu finanzieren. Indem der Kanton damit alleine für die Pflege- und Betreuungsversorgung verantwortlich ist, wird der in der Bundesverfassung verankerte Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz («Wer zahlt, befiehlt») garantiert. Dies ist heute nicht der Fall, da der Kanton sich über die Ergänzungsleistungen indirekt an den Kosten der von den Gemeinden verantworteten Langzeitpflege beteiligen muss.

Für eine alleinige kantonale Zuständigkeit im Bereich der Pflege- und Betreuung spricht zudem, dass der Kanton bereits heute für sämtliche übrige Bereiche der Gesundheitsversorgung verantwortlich ist. Damit können Schnittstellen in der Zuständigkeit zu weiteren Angeboten z. B. des Kantonsspitals oder von Arzt- oder Therapieangeboten im Sinne einer integrierten Versorgung vermieden werden.

Für die Leistungserbringer ändert sich mit der kantonalen Zuständigkeit für die Sicherstellung und Finanzierung der Pflege und Betreuung primär der Vertragspartner bei den Leistungsvereinbarungen. Soweit einzelne Leistungserbringer heute den künftig geforderten Leistungsstandard noch nicht erfüllen, werden sie ihr Angebot entsprechend ausbauen müssen.

Die öffentlich-rechtlichen Alters- und Pflegeheime verbleiben im Eigentum der Gemeinden. Die Gemeinden können in ihrer Rolle als Eigentümerinnen weiterhin Einfluss darauf nehmen, wie die Alters- und Pflegeheime ihren Leistungsauftrag erfüllen. So kann die Gemeinde mitbeeinflussen, ob die Leistungen wie heute dezentral an mehreren Standorten erbracht werden sollen oder nicht. Der Kanton wird – wie bereits heute – den Umfang des Angebots (Anzahl Pflegeheimplätze) und die Tarife vorgeben. Dass die Anzahl Pflegeheimplätze dabei sinken wird, ergibt sich aufgrund der geschilderten, anstehenden Entwicklungen unabhängig von der Frage der Zuständigkeit bzw. dem Erlass des PBG.

5.2.3. Stärkung der Selbsthilfe und Freiwilligenarbeit

Das soziale Umfeld sowie die Wohnsituation der einzelnen Person sind wichtige Faktoren für einen Heimeintritt bei geringem Pflegebedarf. Altersgerechte Wohnungen und eine funktionierende soziale Umgebung (Nachbarschafts- und Angehörigenhilfe, Freiwilligenarbeit wie z. B. KISS und Betreuungsangebote u. a. von Einrichtungen wie Pro Senectute, das Rote Kreuz oder der Krankenbegleitgruppe) setzen hier an. Der zunehmende Bedarf an Pflege und Betreuung aufgrund des demografischen Wandels, neue Formen des familiären Zusammenlebens sowie die steigende Frauenerwerbsquote erfordern neuen Angebote.

Der Kanton will die Selbsthilfe und die Freiwilligenarbeit stärken. Neu richtet er unter bestimmten Bedingungen einen Beitrag an pflegende und betreuende Bezugspersonen aus. Ziel ist, einen teuren Alters- bzw. Pflegeheim- oder Spitalaufenthalt zu vermeiden. Daneben soll der Kanton wie im Bereich der medizinischen Grundversorgung neue oder innovative Vorhaben zur Verbesserung der Pflege- und Betreuungsversorgung fördern können. Auch Beiträge zur Anerkennung und Förderung der Freiwilligenarbeit im Bereich Pflege und Betreuung sollen möglich sein. Zu denken ist dabei primär an Beiträge für administrative Kosten, Vermittlungsdienste oder die Bereitstellung von Infrastruktur und Materialien. Die Freiwilligenarbeit selbst soll grundsätzlich weiterhin weitestgehend ohne Entschädigung erbracht werden, zumal bekannt ist, dass durch eine Entlohnung derselben die intrinsische Motivation oftmals verdrängt wird.

5.2.4. Intermediäre Strukturen

Neu sollen auch sogenannte intermediäre Angebote wie betreutes Wohnen und Tages- und Nachtstrukturen angeboten werden. Analog zu den Alters- und Pflegeheimen soll der Kanton dabei auch für solche Angebote Ergänzungsleistungsbeiträge ausrichten. Diese Angebote sollen einen Eintritt in ein Alters- oder Pflegeheim aufschieben oder vermeiden, indem sie die soziale Integration zu Hause lebender Menschen fördern und pflegende Angehörige entlasten. Da das Bundesrecht aber für intermediäre Strukturen (noch) keine Ergänzungsleistungen vorsieht, haben Personen mit einem tiefen Einkommen, die nicht mehr zu Hause wohnen können, heute keine andere Wahl, als in ein Heim einzutreten. Dieses stellt für sie die einzige finanzierbare Lösung dar, obwohl aus volkswirtschaftlicher Sicht die Pflege in einer betreuten Wohnung oft günstiger wäre. Ergänzungsleistungsbeiträge für betreutes Wohnen berücksichtigen daher sowohl den Wunsch der Pflegebedürftigen nach mehr Autonomie und können gleichzeitig die öffentlichen Ausgaben reduzieren. Bei der Festsetzung der Tarife ist jedoch darauf zu achten, dass diese weder zu hoch noch zu tief sind. Sind sie zu hoch, könnte eine Verlagerung vom ambulanten in den intermediären Bereich stattfinden. Sind sie zu tief, wird das Angebot nicht genutzt und die Heimeintritte lassen sich nicht wie gewünscht vermeiden. Aufgrund des hohen Anteils an leicht pflegebedürftigen Heimbewohnern wird davon ausgegangen, dass relativ viele Personen von intermediären Strukturen profitieren könnten.

5.2.5. Informations- und Beratungsstelle

Für die per 1. Januar 2019 als Pilotprojekt gestartete Informations- und Beratungsstelle (Koordinationsstelle) soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Ziel ist, dank einer besseren Koordination eine bedarfsgerechtere und damit optimalere Gesundheitsversorgung für die Bevölkerung allgemein und insbesondere von Langzeitpatientinnen und -patienten zu ermöglichen. Sie soll die Eigenverantwortung der Betroffenen stärken, die Angehörigen entlasten und das Kostenwachstum im Gesundheitswesen dämpfen. Eine solche Stelle ist notwendig. Denn obwohl im Kanton zahlreiche freiwillige wie auch professionelle Angebote der Gesundheitsversorgung bestehen, sind diese den Patientinnen und Patienten sowie deren Angehörigen oft zu wenig bekannt. Immer wieder gelangen pflegende und/oder betreuende Angehörige in Situationen, in denen sie überfordert sind. Ohne rechtzeitige Unterstützung bleibt in solchen Akutsituationen oft nur ein Eintritt in ein Spital oder ein Alters- und Pflegeheim als Ausweg. Diese Lösung ist aber in der Regel weder für die Betroffenen selbst, noch für deren Angehörige wie auch die öffentliche Hand als Mitfinanziererin optimal.

Die Informations- und Beratungsstelle hat zwei zentrale Aufgaben. Erstens hat sie allen Einwohnerinnen und Einwohnern Informationen über bestehende Angebote im Gesundheitswesen zu vermitteln. Diese Aufgabe gehört heute in einer grossen Zahl von Kantonen zum Standardangebot der öffentlichen Hand. Vielfach sind dabei die Gemeinden aufgrund kantonaler Gesetze verpflichtet, eine Anlauf- und Informationsstelle anzubieten. Zweitens bietet die unabhängige Koordinationsstelle in schwierigen Pflegesituationen ein Fallmanagement (Case Management) an. Dieses beginnt mit einer Bedürfnisabklärung bzw. mit einer Beratung, schliesslich folgt die Vermittlung und in einem letzten Punkt die Koordination und Vernetzung. Damit soll z. B. ermöglicht werden, dass Personen, die in einer Akutsituation in ein Alters- und Pflegeheim eintreten mussten, dank geeigneter Unterstützungsangebote möglichst bald wieder nach Hause gehen können. Um diese Ziele zu erreichen, soll die Koordinationsstelle zudem die Möglichkeit erhalten, Massnahmen, die ein aktives und selbstbestimmtes Leben zu Hause fördern, in geringem Umfang unbürokratisch finanziell zu unterstützen. Da die Informations- und Beratungsstelle zurzeit als Pilotprojekt betrieben wird, soll der Landrat wie geplant nach Vorliegen eines Wirksamkeitsberichts entscheiden, ob die Stelle nach Ende des Pilotprojekts fortgeführt wird oder nicht.

5.2.6. Aus- und Weiterbildungsverpflichtung

Die bewilligungspflichtigen Einrichtungen des Gesundheitswesens werden verpflichtet, Aus- und Weiterbildungsplätze für Pflegeberufe anzubieten. Entsprechen diese nicht dem prognostizierten künftigen Bedarf, kann der Regierungsrat eine verbindliche Anzahl Aus- und Weiterbildungsstellen festlegen und Kompensationszahlungen vorsehen. Die Betriebe können die festgelegte Anzahl an Aus- bzw. Weiterbildungsplätzen auch gemeinsam bereitstellen. Durch eine bestimmte Quote wird der Gefahr des Trittbrettfahrens entgegengewirkt, da ein positiver Anreiz zur Ausbildungsförderung für alle Institutionen geschaffen wird. Sehr viele Fachkräfte im Pflegebereich kommen aus dem Ausland. Die Einwanderung soll gemäss dem Willen des Souveräns begrenzt werden (Masseneinwanderungsinitiative). Dies bedeutet, dass nicht Fachkräfte aus dem Ausland rekrutiert, sondern die einheimischen Arbeitskräfte ausgebildet und befähigt werden sollen. Ausserdem fördert der Kanton die Aus-, Weiter- und Fortbildung von Berufen im Gesundheits- und Sozialbereich. Diese Massnahme geht ein gesellschaftliches Problem an und soll für Leistungserbringer wie auch für Mitarbeitende und Bezugspersonen Anreize zur Bildung schaffen.

5.2.7. Akut- und Übergangspflege

Die Kosten der Akut- und Übergangspflege werden bis anhin während maximal zwei Wochen analog der stationären Spitalfinanzierung von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (45%) und dem Wohnkanton des Patienten (55%) vollständig übernommen. Der Kanton leistet neu während maximal sechs Wochen über die im KVG vorgesehenen zwei Wochen hinaus Beiträge an Leistungen der Akut- und Übergangspflege. Ausserdem werden Kosten für Betreuung und Unterkunft, die im Rahmen einer stationären Akut- und Übergangspflege anfallen, neu während maximal acht Wochen zu 50 Prozent vom Kanton übernommen. Die partielle Übernahme dieser vormaligen Selbstkosten soll zur vermehrten Inanspruchnahme von Akut- und Übergangspflege führen und Langzeitaufenthalte in Pflegeheimen vermeiden. Die Verordnung von Akut- und Übergangspflege erfolgt in Fällen, in denen die medizinisch-pflegerische Situation des Patienten zwar stabil und daher ein Austritt aus dem Akutspital möglich ist, der Patient jedoch noch nicht in der Lage ist, den Alltag selbstständig zu bewältigen und in die gewohnte Umgebung zurückzukehren. Die Akut- und Übergangspflege eignet sich somit, einen zu frühen Langzeitaufenthalt in einer stationären Einrichtung zu verhindern und ist besonders für ältere Menschen von Bedeutung. Denn diese benötigen für gewöhnlich eine längere Rekonvaleszenzzeit als jüngere Patienten. Die Akut- und Übergangspflege kann sowohl stationär als auch ambulant erfolgen.

Die bundesrechtliche Regelung der hohen Selbstzahlerbelastung und kurzen zeitlichen Begrenzung der bezahlten Leistung hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass die Akut- und Übergangspflege durch Spitalärzte häufig gar nicht verordnet wurde. Ältere Menschen benötigen für eine gesundheitliche Stabilisierung, die eine Rückkehr nach Hause ermöglicht, in aller Regel mehr als zwei Wochen. Dadurch wurde die Chance, vorübergehend pflegebedürftige Personen durch eine genügend lange Akut- und Übergangspflege wieder in das gewohnte Umfeld integrieren zu können, nicht genutzt und diese Personen mussten stattdessen dauerhaft in eine stationäre Pflegeeinrichtung eintreten. Dies ist nicht im Interesse der Patientinnen und Patienten, die lieber zu Hause alt werden möchten. Der tote Buchstabe des Gesetzes ist auch nicht im Interesse des Staates, der sehr hohe Kosten zu tragen hat, wenn es anstelle der Pflege und Betreuung zu Hause zu einem definitiven Übertritt in ein Alters- und Pflegeheim kommt.

5.2.8. Versorgungspflicht

Sämtliche Einrichtungen mit Leistungsvereinbarung sind verpflichtet, die Versorgung von pflege- und betreuungsbedürftigen Personen zu gewährleisten. Eine Leistungsverweigerung ist nur unter eng umschriebenen Bedingungen möglich.

5.2.9. Abgeltung Versorgungsauftrag

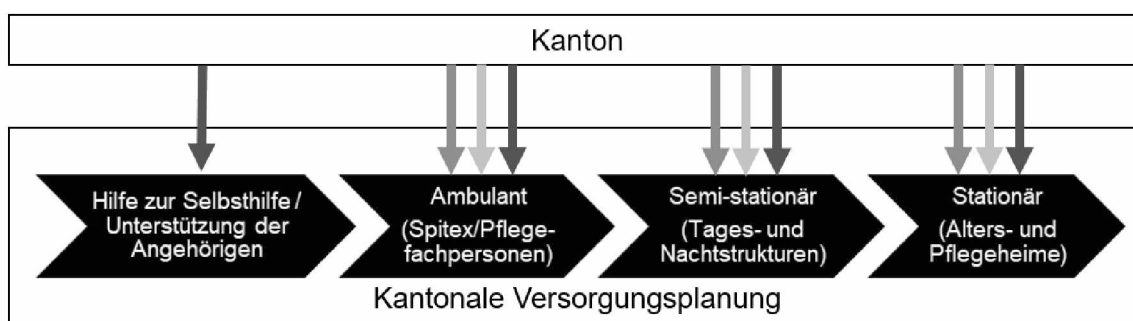
Der Versorgungsauftrag von Spitex-Organisationen wird neu separat abgegolten. Dafür erhalten auch private Spitex-Organisationen und Pflegefachpersonen, die in eigener fachlicher Verantwortung tätig sind, Beiträge an die Pflegerestkosten.

5.2.10. Einheitliche Grundlage

Das PBG führt die im Gesundheitsgesetz, dem Sozialhilfegesetz und der Spitexverordnung verteilten Bestimmungen über die Langzeitpflege (weitgehend) zusammen und regelt sie übersichtlich und verständlich.

5.2.11. Überblick

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Zuständigkeiten in der Langzeitpflege gemäss dem neuen PBG. Neu wäre alleine der Kanton für die Sicherstellung und Finanzierung der Versorgung zuständig. Zudem würden neu auch die Hilfe zur Selbsthilfe und Angehörige unterstützt sowie intermediäre Strukturen miteingeschlossen. Die Gemeinden bleiben weiterhin Eigentümerinnen ihrer Alters- und Pflegeheime.



- ➔ Bewilligung und Aufsicht (durch ein kantonales Departement)
- ➔ Gewährleistungspflicht
- ➔ Finanzströme (Pflegerestkosten, EL, weitere Beiträge)

6. Vernehmlassung

6.1. Vorgehen und Rücklauf

Der Regierungsrat beauftragte das DFG im Juni 2019 mit der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf des PBG. Die Vernehmlassung dauerte bis Anfang September 2019.

87 Organisationen bzw. Personen (Gemeinden, Leistungserbringer, Verbände, Organisationen, politische Parteien, Gesundheitsdepartemente anderer Kantone, Departemente der kantonalen Verwaltung, Pflegefachpersonen mit einer Bewilligung zur Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung im Kanton Glarus) wurden zur Vernehmlassung eingeladen. Innert Frist gingen insgesamt 50 Rückmeldungen ein. Sieben Vernehmlassungsadressaten teilten ihren Verzicht mit, womit insgesamt 43 Stellungnahmen ausgewertet werden konnten.

6.2. Generelle Beurteilung

Der Vorentwurf des PBG stiess bei der Mehrzahl der Vernehmlassungsteilnehmer auf Unterstützung, es gab nur vereinzelt kritische Stimmen und Anmerkungen. Der Handlungsbedarf wird breit anerkannt, ebenso die Ziele und die im PBG enthaltenen Massnahmen.

Die geplante kantonale Zuständigkeit in der Versorgungsplanung wurde von den Vernehmlassungsteilnehmern mehrheitlich begrüsst. Diesbezüglich gingen sehr viele positive Rückmeldungen ein, welche diese Vorgehensweise als eine Chance für das Angebot im Kanton sahen. Einige wenige Vernehmlassungsteilnehmer äusserten sich kritisch zu einzelnen Punkten, eine Spitex-Organisation stand dem Ansatz gänzlich ablehnend gegenüber. Einige Stimmen äusserten konkrete Befürchtungen wie eine Abnahme der Qualität oder wiesen auf die Gefahr eines möglichen Leistungsabbaus hin. Die Stärkung der Selbsthilfe und Freiwilligenarbeit wurde im Grundsatz von allen Vernehmlassungsteilnehmern unterstützt. Vorschläge betrafen die Ausgestaltung der Entschädigungen an pflegende und betreuende Bezugspersonen. Die Förderung von Aufhalten in Tages- und Nachtstrukturen sowie betreutem Wohnen wurde ausschliesslich positiv wahrgenommen. Einzig der Mangel an bereits vorhandenen alternativen Wohnformen und die ungenügende Zusammenarbeit zwischen ambulanten, intermediären und stationären Angeboten wurde mitunter kritisiert. Die bereits eingeführte Informations- und Beratungsstelle im Kanton stiess auf breite Zustimmung. Ein grosses Anliegen schien dabei die gegebene Unabhängigkeit zu sein. Die Einführung einer Aus- und Weiterbildungsverpflichtung

tung wurde ausschliesslich befürwortet, soll aber hinsichtlich der betroffenen Berufe präzisiert werden. Vor allem die Spitex-Organisationen wollten hier noch einen Schritt weitergehen und forderten einen zusätzlichen Artikel, welcher für die allgemeine Förderung der Aus- und Weiterbildung von Pflege- und Betreuungspersonen stehen soll. Die Resonanz zu der geplanten Erweiterung der Akut- und Übergangspflege war durchgängig positiv. Alle Vernehmlassungsteilnehmer unterstützten diesen Ansatz.

6.3. Berücksichtigte Hauptanliegen

Folgende Anliegen aus der Vernehmlassung wurden vom Regierungsrat im Entwurf des PBG berücksichtigt:

- Befristung Betriebsbewilligung auf zehn Jahre;
- Einbezug von Fachpersonen in die Versorgungsplanung;
- interprofessionelle Zusammenarbeit der Leistungserbringer;
- Präzisierung der Aus- und Weiterbildungsverpflichtung;
- Bereinigung der künftigen Departementsorganisation / Vereinigung der Zuständigkeiten in einem Departement.

6.4. Nicht berücksichtigte Hauptanliegen

Folgende Anliegen aus der Vernehmlassung wurden vom Regierungsrat im Entwurf des PBG nicht berücksichtigt:

- Keine kantonale Zuständigkeit für Alters- und Pflegeheime: Eine Mehrheit unterstützt den Vorschlag des Regierungsrates als zielführend.
- Kein Erlass der Ausführungsbestimmungen durch den Landrat: Der Erlass von Ausführungsbestimmungen ist grundsätzlich Sache der Exekutive.
- Kein Verzicht auf Bewilligungspflicht für kleine Einrichtungen: An kleine Einrichtungen werden im Rahmen des Verhältnismässigkeitsprinzips tiefere Anforderungen gestellt.
- Kenntnisse in Betriebswirtschaft werden nicht als Bewilligungsvoraussetzung im Gesetz festgeschrieben.
- Die Zuständigkeit zur Regelung der Einzelheiten der Bewilligungsvoraussetzungen bleibt beim Regierungsrat, da der Vollzug Sache der Exekutive ist.
- Die in Artikel 10 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs aufgelisteten Angebote werden nicht erweitert.
- Der Subventionierungssatz bei ambulanten Betreuungsleistungen und hauswirtschaftlichen Leistungen bleibt bei 50 Prozent.
- Keine Änderung bei den Grundlagen für eine Datenerhebung und -bearbeitung: Der Datenschutz ist gewährleistet.
- Begrenzung der Steuerbelastung im Jahr des Inkrafttretens: Der Regierungsrat hält auch nach der Vernehmlassung an einer Plafonierung fest.
- Einbezug und Schutz der Mitarbeitenden: Die Thematik liegt grösstenteils ausserhalb des Einflussbereichs des Kantons, der Bund ist zuständig für das (private) Arbeitsrecht.

7. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

7.1. Änderung der Kantonsverfassung

Artikel 33; Spitäler und Heime

Als Folge der angestrebten alleinigen Zuständigkeit des Kantons für die Pflege- und Betreuungsversorgung sind die Gemeinden von ihrer Pflicht, für die stationäre Altersbetreuung zu sorgen, zu entbinden (Abs. 2). In der Folge kann auch Absatz 3 aufgehoben werden. Neu soll in Absatz 2 in Übereinstimmung mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b GesG festgehalten werden, dass der Kanton die ambulante und die stationäre Gesundheitsversorgung gewährleistet. Darin ist auch die ambulante und stationäre Langzeitpflege eingeschlossen.

7.2. Pflege- und Betreuungsgesetz

Artikel 1; Zweck

Das Gesetz schafft die Grundlagen für eine bedarfsgerechte, qualitativ gute und wirtschaftliche spitalexterne Pflege und Betreuung. Das Gesetz regelt demnach die Langzeitpflege und die dabei erforderliche Betreuung. Kein Bestandteil des Gesetzes ist hingegen die Pflege und Betreuung in Spitälern. Insofern gilt das Gesetz auch nicht für das Kantonsspital Glarus. Der Begriff «Pflege» bezieht sich auf Pflegeleistungen, wie sie in der Sozialversicherungsgesetzgebung des Bundes, insbesondere im KVG bzw. dessen Ausführungsbestimmungen, definiert sind. Der Begriff «Betreuung» umfasst dabei die heute im Bereich der Spitex angebotene «Hilfe zu Hause» bzw. «ambulante Hilfe» wie auch die Betreuung in Alters- und Pflegeheimen oder intermediären Strukturen, welche den Bewohnern hilft, den Alltag zu bewältigen.

Das Gesetz gilt grundsätzlich unabhängig vom Alter der zu pflegenden bzw. zu betreuenden Personen, wenn gleich in den Erläuterungen und im Alltag der Fokus der Leistungserbringung auf älteren Personen liegt.

Artikel 2; Geltungsbereich

Das Gesetz gilt gemäss Absatz 1 insbesondere für Einrichtungen, die Pflegeleistungen anbieten. Solche Einrichtungen sind z. B. Pflegeheime, Pflegewohnungen, Tages- und Nachtstätten oder Organisationen der Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex). Die entsprechenden Angebote unterstehen auch einer Bewilligungspflicht (s. Art. 5).

Hingegen wird die Pflege und Betreuung in Spitälern nicht vom Geltungsbereich des Gesetzes umfasst, zumal in Artikel 1 explizit von der spitalexternen Pflege und Betreuung die Rede ist. Aus dem Begriff «Einrichtungen» ergibt sich zudem, dass auch Pflegefachpersonen mit einer Bewilligung zur Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung nicht in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen (s. auch Art. 5 Abs. 2). Sie leisten zwar einen wichtigen Beitrag für die Pflege von einzelnen Personen, aufgrund ihrer insgesamt geringen Anzahl ist es aber nicht sinnvoll, sie zur Gewährleistung der Versorgung umfassend miteinzubeziehen. Auf sie wird daher im PBG grundsätzlich nicht näher eingegangen.

Gemäss Absatz 2 finden zudem für auf der Pflegeheimliste geführte Einrichtungen für Menschen mit Behinderung ausschliesslich die Vorschriften des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) Anwendung. Dieses Gesetz gilt demnach insbesondere nicht für die auf der Pflegeheimliste geführten Einrichtungen für Menschen mit Behinderung.

Artikel 3; Persönlichkeitsschutz

Artikel 3 hält fest, dass die Persönlichkeit, die Selbstbestimmung und die Würde der zu pflegenden und betreuten Personen zu respektieren und zu schützen ist. Sie haben ungeachtet ihrer wirtschaftlichen Situation Anspruch auf eine bedarfsgerechte Pflege und Betreuung. Trotz dieses Grundsatzes besteht aber im Sinne der wirtschaftlichen Pflege und Betreuung (Art. 1) kein absoluter Anspruch auf eine bestimmte Pflege- und Betreuungssituation. So hat der Regierungsrat z. B. den Umfang der subventionierten Hilfe zu Hause zu begrenzen (s. Art. 13 Abs. 2), womit allenfalls ein Eintritt in ein Alters- und Pflegeheim erforderlich werden kann.

Artikel 4; Zuständigkeiten

Absatz 1 hält fest, dass die Pflege- und Betreuungsversorgung – bisher die ambulante und stationäre Langzeitpflege – grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich des Kantons fällt. Entsprechend ist auch Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben b und c GesG aufzuheben. Die Gemeinden können sich aber weiterhin im Bereich der Förderung der Selbsthilfe und Freiwilligenarbeit (s. Art. 17 und 19) engagieren.

Wie im übrigen Gesundheitswesen ist der Regierungsrat im Sinne einer Auffangbestimmung für die Umsetzung des Gesetzes zuständig, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt (s. Art. 7 GesG).

Artikel 5; Bewilligungspflicht

Absatz 1 sieht vor, dass der Betrieb einer Einrichtung, die Pflegeleistungen anbietet, generell bewilligungspflichtig ist. Die Bewilligungspflicht bestand bereits bisher für Pflegeheime gemäss Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe b GesG bzw. Artikel 44 Absatz 1 SHG sowie für Spitex-Organisationen gemäss Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe c GesG. Neu wird klargestellt, dass auch intermediäre Einrichtungen wie Pflegewohnungen oder Tages- und Nachtstätten der Bewilligungspflicht unterstehen.

Die Bewilligungspflicht zur Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung als Pflegefachperson richtet sich nach dem neuen Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe (Gesundheitsberufegesetz). Soweit der Kanton diesbezüglich ergänzendes Recht erlassen kann, gilt das Gesundheitsgesetz.

Artikel 6; Bewilligungsvoraussetzungen

In Absatz 1 werden die Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebsbewilligung aufgeführt. Sie entsprechen im Wesentlichen den heutigen Anforderungen. Anders als heute wird die Bewilligung neu einheitlich der Institution erteilt und ist nicht mehr – wie bei den Alters- und Pflegeheimen – an die Leitungsperson gebunden. Dafür müssen gemäss dem neuen Gesundheitsberufegesetz die für die Pflege verantwortlichen Personen (Pflegedienstleitung) über eine eigene Bewilligung zur Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung verfügen (Bst. b). Neu müssen die Einrichtungen zudem eine unabhängige und kostenlose Ombudsstelle bezeichnen (Bst. g), die nicht nur den zu pflegenden und betreuten Personen, sondern auch deren Bezugspersonen und für die Mitarbeitenden offensteht.

Gestützt auf die allgemeine Vollzugskompetenz in der Kantonsverfassung (Art. 99 Abs. 1 Bst. b KV), wird der Regierungsrat die Bewilligungsvoraussetzungen in einer Verordnung konkretisieren. So kann er z. B. gestützt auf Buchstabe a einen Pflegeschlüssel (Skill-Grade-Mix: Verhältnis von Fach- zu Assistenzpersonal) festlegen. Neben dem Bedarf an Pflegepersonal kann er aber auch den Bedarf an übrigen Fachpersonal regeln (z. B. in den Bereichen Betriebs- und Personalführung). Die Bewilligungsvoraussetzungen sind dabei im Sinne des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes einerseits auf die Art der angebotenen Pflegeleistungen (z. B. muss eine Spitex-Organisation andere Infrastrukturerfordernisse erfüllen als ein Pflegeheim) und andererseits auf die Grösse der Einrichtung anzupassen.

Die Betriebsbewilligung wird befristet auf maximal zehn Jahre erteilt (Abs. 2). Sind die Bewilligungsvoraussetzungen nach Ablauf der Bewilligung weiterhin erfüllt, kann die Bewilligung auf Gesuch hin erneuert werden. Damit ist gewährleistet, dass die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen auch bei längerem Bestehen einer Einrichtung periodisch überprüft wird. Die Befristung auf zehn Jahre gilt für die gestützt auf das Gesundheitsgesetz bewilligungspflichtigen Einrichtungen gemäss Artikel 12a Absatz 2 Verordnung über Berufe und Einrichtungen der Gesundheitsversorgung (Gesundheitsberufeverordnung, GesBV) bereits heute.

Artikel 7; Einschränkung und Entzug der Betriebsbewilligung

Diese Bestimmung schafft die Grundlage für aufsichtsrechtliche Massnahmen in Bezug auf die Betriebsbewilligung. Sie gibt dem Departement die Möglichkeit, bei festgestellten Mängeln unverzüglich zu intervenieren. Als letztes Mittel bei schweren Mängeln oder wenn die Voraussetzungen für die Betriebsbewilligung nicht mehr erfüllt sind, wird die Betriebsbewilligung entzogen. Die Bestimmung entspricht der heute geltenden Regelung (Art. 27 GesG i. V. m. Art. 24 Abs. 1 GesG).

Artikel 8; Aufsicht

Das Departement übt die gesundheitspolizeiliche Aufsicht aus. Absatz 2 hält dabei explizit fest, dass angemeldete und unangemeldete Inspektionen durchgeführt, Beweismittel erhoben, unbefugte Einrichtungen geschlossen und unerlaubte Behandlungs- und Auskündigungsmittel beseitigt werden können. Der Begriff Auskündigung beschreibt eine Bekanntmachung und beinhaltet auch die Anwerbung von Kunden. Diese Massnahmen sind zur Wahrnehmung der Aufsicht notwendig. Inspektionen werden in der Regel periodisch durchgeführt und vorgängig angekündigt. Unangekündigte Inspektionen können in Ausnahmefällen notwendig sein, wenn der Verdacht auf schwere Unregelmässigkeiten besteht. Inhaltlich entspricht die Bestimmung dem bisherigen Recht (s. Art. 13 GesBV).

Artikel 9; Versorgungsplanung

Bereits bisher musste der Regierungsrat gemäss den Bestimmungen des Krankenversicherungsgesetzes die bedarfsgerechte Versorgung in Pflegeheimen planen (Art. 39 KVG i. V. m. Art. 58a Verordnung über die Krankenversicherung) und gestützt darauf eine Pflegeheimliste erlassen. Neu soll er die Versorgung mit Pflege- und Betreuungsleistungen aber umfassend planen. Neben stationären Leistungen sind damit insbesondere auch ambulante sowie intermediäre Pflege- und Betreuungsleistungen gemeint. Die Versorgungsplanung beschränkt sich dabei nicht nur auf Leistungen, die von einem Grossteil der Bevölkerung bezogen werden (z. B. Grundpflege oder Demenzpflege), sondern umfasst auch die Versorgung mit eher spezialisierten Angeboten wie Palliative Care, Kinderspitex, onkologischen oder gerontopsychiatrischen Leistungen.

Angeichts einer Bevölkerung von rund 40 000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Kanton erfolgt die Planung und Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Angeboten zur Pflege und Betreuung vernünftigerweise kantonale und nicht durch jede einzelne Gemeinde für sich alleine. Trotzdem ist im Sinne der bedarfsgerechten Versorgung sicherzustellen, dass die Versorgung wohnortnah gewährleistet ist. Bei ambulanten Leistungen ist dies selbstverständlich, aber auch stationäre Pflegeleistungen sollen grundsätzlich in der Wohngemeinde verfügbar sein. Ausgenommen davon sind einzig spezialisierte stationäre Leistungen, für die ein kantonales Angebot ausreicht.

Um die kommunalen Bedürfnisse und das vorhandene Fachwissen bei der Versorgungsplanung angemessen zu berücksichtigen, ist der Regierungsrat angehalten, die Gemeinden und Fachpersonen miteinzubeziehen. Der Einbezug soll dabei relativ umfassend und nicht bloss im Rahmen einer Anhörung erfolgen. So ist es z. B. denkbar, dass die Gemeinden und Fachpersonen zusammen mit dem Kanton die Versorgungsplanung in einer Arbeitsgruppe erarbeiten. Da sich die Versorgungsplanung am Bedarf der Bevölkerung und nicht dem vorhandenen Angebot orientieren soll, ist hingegen auf eine direkte Vertretung von Leistungserbringern in einer solchen Arbeitsgruppe zu verzichten. Die Leistungserbringer und andere Interessengruppen sind aber im Rahmen einer Vernehmlassung zur Versorgungsplanung miteinzubeziehen.

Die Alters- und Pflegeheime, deren Angebot auf der Pflegeheimliste Aufnahme findet, können dabei selber entscheiden, ob sie ihre Leistungen an einem oder mehreren Standorten erbringen möchten (sofern die einzelnen Standorte die gesundheitspolizeilichen Bewilligungsvoraussetzungen erfüllen). Allerdings haben sie dabei – wie bereits heute – zu bedenken, dass Kosten aufgrund einer nicht ausgelasteten Infrastruktur oder einer nicht wirtschaftlichen Leistungserbringung nicht in den Tarifen berücksichtigt werden können und daher allenfalls durch den Eigentümer zu tragen sein werden.

Die Versorgungsplanung ist dem Landrat zur Genehmigung vorzulegen (Abs. 2), während die Erstellung der Planung (Abs. 1) wie auch der Erlass der Pflegeheimliste (Abs. 3) in der Zuständigkeit des Regierungsrates liegt.

Artikel 10; Angebot

Neu obliegt die Sicherstellung der ambulanten und stationären Langzeitpflege dem Kanton, der sich dabei auf die Versorgungsplanung abstützt (Abs. 1).

Absatz 2 definiert den Mindestumfang des bereitzustellenden Pflege- und Betreuungsangebots. Die Leistungen gemäss den Buchstaben a–c (Pflegeleistungen, Akut- und Übergangspflege sowie Betreuung) können grundsätzlich ambulant wie auch stationär angeboten werden. Die Pflegeleistungen gemäss Sozialversicherungsgesetzgebung des Bundes umfassen insbesondere Massnahmen der Abklärung, Beratung und Koordination, Massnahmen der Untersuchung und der Behandlung und Massnahmen der Grundpflege (Art. 7 Krankenpflege-Leistungsverordnung). Dazu gehören auch spezialisierte Pflegeleistungen z. B. in den Bereichen der Palliative Care, Demenz oder Psychogeriatric. Die Leistungen gemäss Buchstaben d und e (hauswirtschaftliche Leistungen, Mahlzeitendienst) sind ambulante Angebote und die Leistungen gemäss Buchstabe f (Unterkunft und Verpflegung) stationäre bzw. intermediäre Angebote. Neu werden explizit hauswirtschaftliche Leistungen im betreuten Wohnen sowie Unterkunft und Verpflegung in Tages- und Nachtstrukturen erwähnt.

Gemäss Absatz 3 regelt der Regierungsrat das notwendige Angebot, dessen Erreichbarkeit und die Qualität der Leistungserbringung. Er kann damit z. B. das Qualitätsniveau für die einzelnen Leistungen definieren und die Leistungserbringer verpflichten, ihre Leistungen während einer bestimmten Anzahl Stunden pro Tag anzubieten. Die Erreichbarkeit umfasst dabei auch die Möglichkeit, einen 24-Stunden-Notfalldienst vorzuschreiben. Anstatt eigene Regeln zu erlassen, kann der Regierungsrat auch die Richtlinien von Fachorganisationen (z. B. Spitex-Qualitätsmanual) für verbindlich erklären (Abs. 4). Diese Möglichkeit besteht bei den Gesundheitsberufen bereits heute (Art. 26 Abs. 2 GesG). Vor Erlass der entsprechenden Regelungen sind zudem die Gemeinden und die Verbände der Leistungserbringer miteinzubeziehen.

Artikel 11; Leistungsvereinbarung

Gemäss Absatz 1 beauftragt der Regierungsrat Dritte mit der Gewährleistung des Pflege- und Betreuungsangebots. Der Kanton betreibt demnach keine eigenen Einrichtungen, sondern erteilt im Umfang des Bedarfs gemäss Versorgungsplanung Leistungsvereinbarungen an ambulante, intermediäre und stationäre Leistungserbringer. Bewilligungspflichtige Einrichtungen, deren Angebot aber nicht zur Deckung des Pflege- und Betreuungsbedarfs erforderlich ist, haben keinen Anspruch auf eine Leistungsvereinbarung. Sie erhalten damit auch keine Abgeltung für die Versorgungspflicht (Art. 12 Abs. 2) und der Hilfe zu Hause (Art. 13), sondern können einzig eine Restfinanzierung gestützt auf das EG KVG beanspruchen.

Absatz 2 hält den zwingenden Inhalt der Leistungsvereinbarungen fest. So ist u. a. zu regeln, welche Leistungen (s. Art. 10 Abs. 2) in welchem Umfang (Anzahl Stunden oder Plätze aber auch geografisches Einsatzgebiet) angeboten und wie diese Leistungen abgegolten werden (s. Art. 12 und 13).

Absatz 3 sieht analog zu Artikel 41a KVG eine Versorgungspflicht (Aufnahmepflicht) der Leistungserbringer vor. Innerhalb des vereinbarten Angebots können die beauftragten Leistungserbringer die Versorgung von einzelnen pflege- oder betreuungsbedürftigen Personen im Grundsatz nicht verweigern.

In Absatz 4 ist eine Verpflichtung der Leistungserbringer zur Zusammenarbeit mit anderen Leistungserbringern im Rahmen der Leistungsvereinbarung enthalten. Darunter fällt einerseits die Zusammenarbeit zwischen ambulanten und stationären Leistungserbringern, andererseits aber auch die Zusammenarbeit mit Ärzten oder Therapeuten. So können z. B. medizinisch-therapeutische Behandlungen (z. B. Ergotherapie, Physiotherapie oder Ernährungsberatung) einen wirksamen Beitrag zur Förderung der Selbstständigkeit der betroffenen Personen leisten und die Lebensqualität steigern.

In Absatz 5 ist schliesslich festgehalten, dass die zu vereinbarenden Tarife (s. Abs. 2 Bst. b) sich an den transparent ausgewiesenen Kosten einer wirksamen, zweckmässigen und wirtschaftlichen Leistungserbringung (sogenannte WZW-Kriterien) orientieren. Diese Regelung entspricht den Vorgaben im Krankenversicherungsgesetz (Art. 32 KVG). Solange ein Leistungserbringer seine Leistungen gemäss WZW-Kriterien erbringt, werden ihm diese demnach grundsätzlich auch abgegolten. Zur Herleitung entsprechender Tarife kann der Regierungsrat Vorgaben zur Rechnungslegung machen (s. Art. 22).

Artikel 12; Pflegeleistungen und Leistungen der Akut- und Übergangspflege

Die Finanzierung der Pflegeleistungen und der Leistungen der Akut- und Übergangspflege sind weiterhin im EG KVG geregelt (Abs. 1; s. auch Art. 22–24a EG KVG).

Da die Leistungserbringer mit Leistungsvereinbarung – anders als Einrichtungen ohne Leistungsvereinbarung oder freiberufliche Pflegefachpersonen – verpflichtet sind, alle pflege- und betreuungsbedürftigen Personen im Rahmen der Leistungsvereinbarung zu versorgen (Art. 11 Abs. 3), sollen sie die entsprechende Versorgungspflicht separat abgegolten erhalten. Die Regelung der Abgeltung der Versorgungspflicht obliegt dabei dem Regierungsrat. Denkbar sind z. B. generell höhere Restkosten für Leistungserbringer mit Versorgungspflicht (s. Art. 23 EG KVG) oder eine Vergütung in Bezug auf die zu versorgenden Einwohnerinnen und Einwohner und die Grösse des Versorgungsgebiets.

Artikel 13; Übrige Leistungen

Wie bisher sind die nichtpflegerischen Leistungen grundsätzlich durch die Leistungsbezügerinnen und -bezüger zu finanzieren. Ausgenommen davon sind die Kosten für ambulant erbrachte Betreuungsleistungen und hauswirtschaftliche Leistungen, die sogenannte Hilfe zu Hause. Bei diesen übernimmt die öffentliche Hand –

bisher die Gemeinden, neu der Kanton – im Sinne einer Förderung des ambulanten Angebots weiterhin 50 Prozent der Kosten (Art. 10 Abs. 3 SpitexV). Um ein unkontrolliertes Mengenwachstum zulasten der öffentlichen Hand zu vermeiden, hat der Regierungsrat den Bezug der subventionierten Leistungen an eine Bedarfsabklärung zu knüpfen (z. B. eine ärztliche Anordnung) und den Umfang (Anzahl Stunden pro Woche oder Monat) zu begrenzen. So ist es im Sinne von Kosten-Nutzen-Überlegungen gerechtfertigt, dass Personen ab einem bestimmten Betreuungsumfang ein stationäres Angebot nutzen sollen und keinen Anspruch auf (subventionierte) Hilfe zu Hause mehr haben.

Artikel 14; Informations- und Beratungsstelle

Artikel 14 schafft die gesetzliche Grundlage, um die seit dem 1. Januar 2019 als Pilotprojekt betriebene Fachstelle Koordination Gesundheit bei Bedarf definitiv einzuführen. Im entsprechenden Beschluss des Landrates vom 27. Juni 2018 wurde festgehalten, dass der Landrat im Jahr 2022 auf Basis eines zu erstellenden Wirksamkeitsberichts über die definitive Einführung der Fachstelle entscheiden wird. In den Übergangsbestimmungen (Art. 28 Abs. 5) ist daher geregelt, dass der weitere Betrieb der Informations- und Beratungsstelle ab dem Jahr 2023 der Zustimmung des Landrates bedarf.

Der Zweck der Informations- und Beratungsstelle besteht darin, für Personen, die Pflege oder Betreuung benötigen, eine der individuellen Situation bestmöglich angepasste Lösung zu finden. Durch die Bedürfnisabklärung und Beratung sollen die Selbstständigkeit der betagten Personen so lange wie möglich gewahrt und unnötige Heimeintritte vermieden werden. Damit ist die Informations- und Beratungsstelle ein wichtiges Steuerungsinstrument. Konkret bietet sie der Bevölkerung und Leistungserbringern Informationen an, nimmt auf Wunsch hin eine Bedürfnisabklärung und Beratung vor und vermittelt geeignete Pflege- und Betreuungsleistungen. Die Bedürfnisabklärung und Beratung ist dabei durch eine Pflegefachperson zu erbringen. Ein weiteres Angebot stellt das gesundheitsfokussierte Case Management in komplexen Pflegesituationen dar (Abs. 2).

Absatz 3 sieht vor, dass die Koordinationsstelle Massnahmen, die ein aktives und selbstbestimmtes Leben zu Hause ermöglichen, subsidiär mit geringen finanziellen Beiträgen im Sinne einer unbürokratischen Soforthilfe ermöglichen kann. Diese Möglichkeit orientiert sich an den im Herbst 2018 in der Stadt Luzern eingeführten «Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen im Alter». Dabei unterstützt die Stadt Luzern im Rahmen eines Pilotprojekts subsidiär zu bestehenden Leistungen (u. a. individuelle Finanzhilfen der Pro Senectute, Beiträge von Stiftungen) nach dem Grundsatz «quick and clean» Leistungen aller Art, die ein Verbleiben zu Hause fördern. Im Vordergrund steht nicht eine bestimmte Massnahme, sondern das Erreichen des Wirkungsziels eines selbstbestimmten Verbleibs zu Hause. Solche Leistungen können z. B. die Anschaffung eines Pflegebetts oder eine temporäre Entlastung sein. Das Projekt stützt sich auf die Erfahrung, dass kleine Beiträge oftmals viel bewirken können. Der Regierungsrat wird in den Ausführungsbestimmungen festlegen, welche Personen entsprechende Leistungen beziehen dürfen (Definition der wirtschaftlichen Situation) und wie hoch die Beiträge maximal sein sollen. Angedacht ist ein Maximalbetrag pro Massnahme von rund 5000 Franken. Da es sich bei der Unterstützung um eine Kann-Formulierung handelt, sind die Beiträge in jedem Fall auf das vom Landrat bewilligte Budget beschränkt.

Ferner sind die Angebote im Sinne des angestrebten niederschweligen Zugangs kostenlos (Abs. 4). Damit die Stelle ihre Aufgabe wirksam wahrnehmen kann, sind die Leistungserbringer und Gemeinden verpflichtet, ihr Informationen zur Verfügung zu stellen (Abs. 5). Dies können im Fall der Gemeinden z. B. die Adressdaten von Personen in einem gewissen Alter sein, um so gezielt Personengruppen anzusprechen oder im Fall der Einrichtungen Informationen zu Personen, die sich an die Informations- und Beratungsstelle gewandt haben. Da sich die Informations- und Beratungsstelle insbesondere im Rahmen der Vermittlung von geeigneten Angeboten und des Case Managements (Abs. 2 Bst. c und d) mit Leistungserbringern und allenfalls weiteren Organisationen austauschen muss, wird in Absatz 6 zudem festgehalten, dass sie die erforderlichen Personendaten mit diesen austauschen darf, sofern dies zur Erfüllung ihrer Aufgabe notwendig ist. Schliesslich muss die Informations- und Beratungsstelle organisatorisch unabhängig von den Leistungserbringern geführt werden, um mögliche Interessenkollisionen zu vermeiden (Abs. 7).

Artikel 15; Aus- und Weiterbildungsverpflichtung

Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass genügend Aus- bzw. Weiterbildungsstellen für die verschiedenen Pflegeberufe vorhanden sind, um dem Fachkräftemangel in der Pflege entgegenzuwirken. Unter dem Begriff der Aus- und Weiterbildung von Pflegeberufen werden dabei die Aus- bzw. Weiterbildungen mit einem eidgenössisch anerkannten Abschluss als Pflegefachfrau/-mann, Fachfrau/-mann Gesundheit (FaGe), Fachfrau/-mann Betreuung (FaBe) und Assistent/in Gesundheit und Soziales (AGS) verstanden.

In erster Linie sind die Einrichtungen selbst angehalten, die notwendigen Aus- bzw. Weiterbildungsplätze anzubieten (Abs. 1). Mit dem neuen Gesetz wird aber auch eine Grundlage geschaffen, um die Leistungserbringer allenfalls zu verpflichten, eine bestimmte Anzahl Aus- bzw. Weiterbildungsstellen anzubieten (Abs. 2). Dies nicht zuletzt deshalb, weil bei zunehmendem Kostendruck diejenigen Institutionen, welche über viele Aus- bzw. Weiterbildungsstellen verfügen, benachteiligt werden könnten. Zudem sollen die Einrichtungen, die zu wenig Stellen anbieten, zu Kompensationszahlungen verpflichtet werden können, wobei die entsprechen-

den Erträge zweckgebunden für die Aus- und Weiterbildung zu verwenden sind (sogenanntes Bonus-Malus-System). Solche Aus- und Weiterbildungsverpflichtungen sowie Kompensationszahlungen kennt bereits eine Vielzahl von Kantonen. Falls der Regierungsrat eine verbindliche Anzahl Aus- bzw. Weiterbildungsplätze festlegt, können mehrere Betriebe diese auch zusammen bereitstellen, indem z. B. ein Betrieb für einen anderen die Aus- bzw. Weiterbildung gegen eine bilateral vereinbarte Entschädigung übernimmt (Abs. 3). In diesem Fall wären die betroffenen Betriebe bei der Berechnung von Kompensationszahlungen gemeinsam zu betrachten.

Da die Aus- und Weiterbildungsverpflichtung auch für Spitäler gelten soll, wird eine gleichlautende Bestimmung zudem im Gesundheitsgesetz (Art. 23a) eingefügt.

Artikel 16; Förderung der Aus-, Weiter- und Fortbildung

Artikel 16 enthält über die Aus- und Weiterbildungsverpflichtung gemäss Artikel 15 hinaus die allgemeine Förderung der Aus-, Weiter- und Fortbildung von Berufen im Gesundheits- und Sozialbereich. Der Wortlaut entspricht der Förderung von Berufen der medizinischen Grundversorgung im Gesundheitsgesetz (Art. 22c GesG). Als Berufe im Gesundheits- und Sozialbereich gelten z. B. Berufsausbildungen wie der durch das Schweizerische Rote Kreuz angebotene Lehrgang Pflegehelfer/-in SRK. Als Weiterbildungen zählen nicht Kurse, welche im Rahmen der beruflichen Weiterentwicklung ohnehin empfohlen werden, sondern solche mit eidgenössisch anerkanntem Abschluss. Ein Beispiel dafür ist der Beruf «Fachfrau/-mann Langzeitpflege FA». Der Kanton kann finanzielle Unterstützung für Bestrebungen in diesem Bereich gewähren.

Artikel 17; Beiträge an Organisationen

Der Kanton und die Gemeinden sollen wie bisher gemeinnützigen Organisationen Beiträge zur Förderung der Altershilfe und zur Unterstützung von gesundheitlich beeinträchtigten Personen gewähren können. Als Hilfe gelten unterstützende, stärkende und fördernde Massnahmen, die primär ältere Menschen dazu befähigen, so lange als möglich ein aktives und selbstbestimmtes Leben zu Hause zu führen. Entsprechende Massnahmen werden heute z. B. von der Pro Senectute, dem Schweizerischen Roten Kreuz Glarus oder dem Verein Rollstuhl-Taxi angeboten.

Artikel 18; Pflege und Betreuung durch Bezugspersonen

Absatz 1 regelt die Anstellung von Bezugspersonen durch Einrichtungen. Die Bestimmung entspricht dem heutigen Artikel 7 der Spitexverordnung. Damit wird ermöglicht, dass namentlich die Spitex-Organisationen Bezugspersonen anstellen können, sodass diese ihre Pflegeleistungen gegenüber den Krankenversicherungen abrechnen können und damit eine Entschädigung für ihre Arbeit erhalten. Sofern die Bezugspersonen nicht über eine hohe pflegerische Praxiskompetenz verfügen, müssen sie gemäss den Administrativverträgen zwischen den Spitex-Organisationen und den Krankenversicherungen zumindest über einen Fähigkeitsausweis des Schweizerischen Roten Kreuzes verfügen, damit die Leistungserbringer sie anstellen können (Abs. 1 Bst. a). Um dies zu ermöglichen, richtet der Kanton Beiträge an entsprechende Kurse in der Grundpflege und Betreuung für Bezugspersonen aus (Abs. 2). Damit soll ein Beitrag zur Steigerung der fachlichen Kompetenz der Bezugspersonen gewährleistet werden.

Zusätzlich zu den Leistungen der obligatorischen Krankenversicherung können pflegebedürftige Personen – unabhängig von der Grunderkrankung – heute gemäss Bundesrecht Hilflosenentschädigung und Ergänzungsleistungen sowie im Falle einer Hilflosenentschädigung der Invalidenversicherung einen Assistenzbeitrag beantragen. Bei minderjährigen behinderten Personen stehen zudem der Intensivpflegezuschlag und die Leistungen der Kinderspitex zur Verfügung. Damit können pflegebedürftige Personen betreuende Angehörige teilweise finanziell entschädigen oder betreuende Angehörige können zeitlich entlastet werden, weil sie private Fremdbetreuung bezahlen können. Diese Leistungen sind im Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG), im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) sowie im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) geregelt.

In Ergänzung zu diesen Leistungen wird der Kanton mit Absatz 3 verpflichtet, unter bestimmten Bedingungen einen Beitrag an pflegende und betreuende Bezugspersonen auszurichten. Entsprechende Modelle kennen z. B. die Kantone Basel-Stadt, Tessin, Waadt, Wallis und Freiburg. Sie wollen damit primär Heimeinweisungen vermeiden und einen Anreiz für eine häusliche Pflege setzen. Daneben sind aber auch die Anerkennung der Arbeit der Angehörigen und deren Lebensqualität, die Kompensation von Lohnausfällen und Betreuungskosten sowie die Reduktion von Spitex-Leistungen Gründe für die Ausrichtung von solchen finanziellen Beiträgen. Die Anspruchsberechtigung wird in den erwähnten Kantonen restriktiv gehandhabt. Neben Bedingungen zum Wohnsitz der pflege- bzw. betreuungsbedürftigen Person und deren Bezugsperson gibt es oft auch Vorgaben zur aufzuwendenden Zeit, eine Mindestanzahl an Aktivitäten, welche die Betreuung und Pflege umfassen soll oder dass damit nachweislich ein Heimeintritt vermieden werden kann. Teilweise gibt es zudem Einkommens- und Vermögensgrenzen. Die Beiträge der öffentlichen Hand bewegen sich in den erwähnten Kantonen zwischen 6000 und 11 000 Franken pro Person und Jahr, wobei in allen Kantonen weniger als 1 Prozent der Bevölkerung eine Unterstützung erhielt.

Die Voraussetzungen für die Beiträge gemäss Absatz 2 und 3 wie auch deren Höhe wird der Regierungsrat in den Ausführungsbestimmungen im Detail regeln (Abs. 4).

Artikel 19; Freiwilligenarbeit

Der Kanton und die Gemeinden sollen sich im Rahmen des Gesetzeszweckes für die Anerkennung und Förderung der Freiwilligenarbeit einsetzen. Sie können dabei entsprechende Projekte auch unterstützen. Zu denken ist dabei insbesondere an Beiträge für administrative Kosten, Vermittlungsdienste oder die Bereitstellung von Infrastruktur und Materialien. Die Freiwilligenarbeit selbst soll grundsätzlich weiterhin weitestgehend ohne Entschädigung erbracht werden, zumal bekannt ist, dass durch eine Entlohnung derselben die intrinsische Motivation oftmals verdrängt wird.

Artikel 20; Förderung von innovativen Vorhaben

Artikel 20 orientiert sich am neuen Artikel 22d Gesundheitsgesetz und will neue oder innovative Vorhaben in der Pflege- und Betreuungsversorgung fördern. Der Kanton erhält die Möglichkeit, entsprechende Vorhaben mit Beiträgen zu unterstützen. Denkbar wären z. B. Beiträge an neue Betreuungsmodelle oder auch an ein Hospiz-Angebot im Kanton. Analog zu den Bestimmungen im Gesundheitsgesetz sind dabei jeweils auch Bedingungen und Kriterien zu vereinbaren.

Artikel 21; Leistungsvereinbarung

Bei namhaften Förderbeiträgen im Sinne dieses Kapitels haben der Kanton und die Gemeinden eine Leistungsvereinbarung mit den entsprechenden Organisationen abzuschliessen (Abs. 1). Als namhafte Beiträge des Kantons gelten dabei mindestens alle Beiträge ab 25 000 Franken, wobei bei einer mehrjährigen Vereinbarung der Gesamtwert massgebend ist.

Die Leistungsvereinbarung soll insbesondere die Art, den Umfang, die Abgeltung und Qualität der zu erbringenden Leistungen sowie den Ablauf regeln. Sie kann Bedingungen und Auflagen enthalten (Abs. 2).

Gemäss Absatz 3 ist beim Kanton der Regierungsrat und bei den Gemeinden der Gemeinderat für die Gewährung von Beiträgen zuständig. Diese Delegation der verfassungsmässigen Ausgabenkompetenzen entspricht der Regelung im Rahmen der Förderung der medizinischen Grundversorgung (Art. 22g Abs. 4 GesG). So können die entsprechenden Entscheide zeitnah gefällt werden.

Artikel 22; Rechnungslegung

Absatz 1 verpflichtet die Leistungserbringer mit Leistungsauftrag, eine Kosten- und Leistungsrechnung zu führen, wobei sie die angebotenen Leistungen (s. Art. 10 Abs. 2) je separat ausweisen müssen. Für die Rechnungslegung (Kostenrechnung) der Pflegeheime gelten dabei zunächst die Vorschriften gemäss der Verordnung des Bundes über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung (VKL). Der Regierungsrat kann darüber hinaus Vorschriften erlassen und Verbandsrichtlinien für verbindlich erklären. Gleiches gilt für die ambulanten und intermediären Leistungserbringer (Abs. 2).

Artikel 23; Datenerhebung und -bearbeitung

Absatz 1 ermächtigt den Regierungsrat bzw. das Departement dazu, bei den bewilligungspflichtigen Einrichtungen, den Pflegefachpersonen und den Gemeinden die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten und Unterlagen einzusehen, zu erheben und zu bearbeiten. Die Einsicht in Daten und Unterlagen ist für eine wirksame gesundheitspolizeiliche Aufsicht und die Versorgungsplanung erforderlich. In Bezug auf die betriebsbezogenen Daten sind grundsätzlich keine neuen Erhebungen geplant, sondern es sollen die vorhandenen Daten aus der Spitex- bzw. SOMED-Statistik verwendet werden.

Absatz 2 hält fest, dass die Daten durch die Leistungserbringer kostenlos bereitzustellen sind.

Schliesslich dürfen die entsprechenden Daten auch veröffentlicht werden (Abs. 3), namentlich personenbezogene Daten aber nur in anonymisierter Form. Hingegen können betriebsbezogene Daten auch unter Nennung des Betriebs publiziert werden. Diese Veröffentlichung der Leistungsdaten einzelner Betriebe ist notwendig, um die Versorgungsplanung bedarfsgerecht und wohnortsnah durchführen zu können.

Artikel 24; Haftung

Artikel 24 entspricht der heutigen Regelung in Artikel 19 Absatz 3 GesG in Verbindung mit Artikel 17 SpitexV bzw. Artikel 39d Sozialhilfegesetz.

Artikel 25; Strafbestimmungen

Die Strafbestimmungen entsprechen denjenigen im Gesundheitsgesetz (Art. 61 GesG). Zusätzlich wird einzig die Erwirkung von Beiträgen aufgrund unwahrer Angaben unter Strafe gestellt (Abs. 1 Bst. d). Absatz 2 regelt die subsidiäre Verantwortlichkeit des Betriebs in Fällen, in denen Verfehlungen keiner natürlichen Person innerhalb des Betriebs zugerechnet werden können. Eine solche Zurechnung dürfte vor allem in Fällen

schwierig sein, in denen ein bewilligungspflichtiger Betrieb ohne Bewilligung tätig ist (Abs. 1 Bst. a). In diesem Fall müsste also der Betrieb selbst gebüsst werden.

Im Bereich des Übertretungsstrafrechts sind der Versuch und die Gehilfenschaft nur strafbar, wenn das Gesetz dies ausdrücklich vorsieht. Absatz 3 erklärt den Versuch sowie die Gehilfenschaft somit ausdrücklich für strafbar.

Artikel 26; Gebühren

Artikel 26 schafft die Grundlage, damit weiterhin für die Bewilligung und Aufsicht über Einrichtungen, die Pflegeleistungen erbringen, Gebühren erhoben werden können. Grundsätzlich kostenlos sind ordentliche Kontrollen.

Artikel 27; Rechtsschutz

Der Rechtsschutz richtet sich wie üblich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Abs. 1). Soweit das Gesetz Beiträge in Form einer Kann-Bestimmung vorsieht, besteht analog zu Artikel 63 Absatz 5 GesG kein Anspruch auf diese.

Artikel 28; Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmung in Absatz 1 hält fest, dass Einrichtungen gemäss Artikel 5 Absatz 1 des Gesetzes, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes über eine Bewilligung nach dem Gesundheits- oder Sozialhilfegesetz verfügen, ihre Bewilligung während fünf Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes behalten. Spätestens danach ist ein Gesuch gemäss den Artikeln 5–8 dieses Gesetzes einzureichen.

Einrichtungen, die Pflegeleistungen anbieten, bisher aber nicht bewilligungspflichtig waren (z. B. weil sie weniger als fünf Personen betreuten), haben innert sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes ein Gesuch um eine Betriebsbewilligung einzureichen (Abs. 2).

Der Regierungsrat hat rasch nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine kantonale Versorgungsplanung zu erstellen. Der Landrat hat diese innert maximal einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zu genehmigen (Abs. 3).

Gestützt auf die Versorgungsplanung hat der Regierungsrat innert zwei Jahren Leistungsvereinbarungen mit den Leistungserbringern abzuschliessen. Bis zum Abschluss von neuen Leistungsvereinbarungen übernimmt der Kanton die Rechte und Pflichten der Gemeinden in den bisherigen Leistungsvereinbarungen mit den Leistungserbringern (Abs. 4).

Schliesslich ist der weitere Betrieb der Informations- und Beratungsstelle ab 2023 vom Wirksamkeitsbericht und der Zustimmung des Landrates abhängig (Abs. 5).

7.3. Gesetz über das Gesundheitswesen

Artikel 5; Aufgaben Gemeinden

Da der Kanton neu für die gesamte Langzeitpflege zuständig ist, können die Buchstaben b und c aufgehoben werden. Die Gemeinden sind damit im Gesundheitswesen einzig noch für das Bestattungswesen zuständig.

Artikel 19; Ambulante Langzeitpflege

Da die (ambulante) Langzeitpflege neu umfassend im PBG geregelt wird, sind Artikel 19 Gesundheitsgesetz sowie die darauf abstützende Spitexverordnung aufzuheben.

Artikel 23; Betriebsbewilligung

Es wird präzisiert, dass sich die Bewilligung und Aufsicht über Heime (Bst. b) und Organisationen der Hilfe und Pflege zu Hause (Bst. c) nach dem PBG richtet.

Artikel 23a; Aus- und Weiterbildungsverpflichtung

Artikel 23a GesG entspricht inhaltlich Artikel 15 PBG und verpflichtet vor allem Spitäler analog zu den Leistungserbringern in der Langzeitpflege, eine angemessene Anzahl an Aus- und Weiterbildungsplätzen für Pflegeberufe anzubieten.

Artikel 40; Geltungsbereich

Es wird klargestellt, dass die im Gesundheitsgesetz verankerten Patientenrechte und -pflichten auch in Einrichtungen gemäss dem PBG gelten.

Artikel 61; Busse

Absatz 2 der Strafbestimmungen wird an die Formulierung im PBG angepasst und daher leicht präzisiert.

7.4. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Artikel 2; Begrenzung der Heimtaxen

In Absatz 2 wird der Wortlaut an denjenigen gemäss Artikel 11 Absatz 5 PBG angepasst. Damit soll klargestellt werden, dass sich die Tarife wie auch die Ergänzungsleistungsbeiträge an den transparent ausgewiesenen Kosten einer wirksamen, zweckmässigen und wirtschaftlichen Leistungserbringung und damit an der gleichen Grundlage orientieren.

Mit Absatz 3 wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen, damit die Sozialversicherungen Glarus die verfügbaren Tagestaxen direkt an die Leistungserbringer (Pflegeheime) ausrichten können. Dies soll insbesondere verhindern, dass die entsprechenden Beiträge zweckentfremdet werden und letztlich ungedeckte Heimkosten für die öffentliche Hand entstehen.

Eine solche direkte Auszahlung der Tagestaxe an die Leistungserbringer war nach bisherigem Recht gestützt auf Artikel 20 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts nicht möglich. Im Rahmen der im März 2019 von der Bundesversammlung beschlossenen Änderung des ELG (EL-Reform) wurde aber mit dem neuen Artikel 21a Absatz 3 ELG eine entsprechende Möglichkeit geschaffen, die genutzt werden soll. Die entsprechende Änderung des Bundesrechts trat auf das Jahr 2021 hin in Kraft.

Artikel 2a; Taxe für intermediäre Strukturen

Auch die Betreuung (inkl. Unterkunft und Verpflegung) in intermediären Strukturen (Pflegewohnungen, betreutes Wohnen, Tages- und Nachtstätten) soll bei den Ergänzungsleistungen geltend gemacht werden können. Der Regierungsrat soll dabei analog zu den Heimen die maximal anrechenbaren Tagestaxen festlegen. Wie bei den Heimen sollen sich die Taxen an den Kosten orientieren, die in einer dem üblichen Standard entsprechenden, wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich geführten Einrichtung anfallen.

Artikel 4a; Mietzinshöchstbeträge

Die Nebenänderung des EG ELG wird genutzt, um eine geringfügige Anpassung aufgrund der Reform der Ergänzungsleistungen, welche anfangs 2021 in Kraft trat, vorzunehmen. Diese Reform bringt u. a. eine Anhebung der Mietzinsmaxima. Zudem sieht Artikel 10 Absatz 1^{quinquies} ELG vor, dass die Kantone beantragen können, die Höchstbeträge in einer Gemeinde um bis zu 10 Prozent zu senken oder zu erhöhen. Aufgrund der bestehenden Regelung im Einführungsgesetz und mit Blick darauf, dass der Bundesrat selber alle zehn Jahre eine Überprüfung vornimmt und darüber hinaus auch eine Mietpreisindexierung legiferiert wurde (vgl. Art. 10 Abs. 1^{sexies} ELG) ist dieses Antragsrecht dem Regierungsrat zuzuweisen.

7.5. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung

Artikel 16; Sonderfälle

Die Nebenänderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung wird genutzt, um die Bestimmung zur Verbilligung der Prämien von Kindern von Familien mit unterem und mittlerem Einkommen formell dem geänderten Bundesrecht anzupassen. Ab 2021 müssen die Kantone die Prämien der Kinder nicht mehr um mindestens 50 Prozent, sondern neu um mindestens 80 Prozent verbilligen. Bei den jungen Erwachsenen in Ausbildung bleiben die Prämienverbilligungen dagegen unverändert bei 50 Prozent (Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG i. V. m. der entsprechenden Übergangsbestimmung). Der Kanton übernimmt damit wie bisher den nationalen Mindeststandard, wobei die Definition der unteren und mittleren Einkommen (im Rahmen der Rechtsprechung des Bundesgerichtes) wie bisher in der Kompetenz des Landrates verbleibt.

Artikel 22; Kostenbeteiligung der versicherten Person

Neu ist der Kanton für die Pflegefinanzierung zuständig. Im Sinne einer einheitlichen und klaren Handhabung soll dabei die Kostenbeteiligung der versicherten Person grundsätzlich dem bundesrechtlichen Maximum entsprechen. Eine Ausnahme soll neu für Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre gelten. Bei diesen wird auf die Erhebung einer Kostenbeteiligung künftig verzichtet.

Artikel 23; Restfinanzierung

Der Kanton übernimmt neu anstelle der Gemeinden die sogenannte Restfinanzierung, d. h. die vom Versicherer und der versicherten Person nicht gedeckten Pflegekosten (Abs. 1). Als Folge davon bzw. der bereits bestehenden Zuständigkeit für Einrichtungen für Menschen mit Behinderung können die Absätze 2 und 3 aufgehoben werden.

Es ist heute allgemein akzeptiert, dass die verwendeten Pflegebedarfsermittlungssysteme den erhöhten Zeitaufwand und die höheren fachlichen Anforderungen an das Personal bei spezialisierten Pflegeleistungen wie Palliative Care oder Demenzpflege nur ungenügend abbilden. So werden z. B. in Palliativsituationen im Durchschnitt rund 90 Minuten mehr Pflegezeit geleistet, als durch die sich aus den Bedarfsabklärungsinstrumenten RAI/BESA ergebende Pflegestufe abgebildet und finanziert ist. Die Kantone haben daher den Bund

im November 2018 aufgefordert, seiner Pflicht zur Regelung der Bedarfsermittlung nachzukommen und sicherzustellen, dass grundsätzlich alle Pflegesituationen im Pflegeheim – einschliesslich Palliative-Care- bzw. End-of-Life-Situationen – korrekt abgeklärt und eingestuft werden. Um zu vermeiden, dass Einrichtungen, welche spezialisierte Pflegeleistungen anbieten, eine ungenügende Restfinanzierung erhalten, sollen sie dafür aber einstweilen entsprechende Zuschläge erhalten können (Abs. 1a). Solche Regelungen kennen z. B. auch die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Thurgau und Aargau, wobei entweder der Tarif pro Pflegestufe direkt erhöht oder ein Pauschalzuschlag gewährleistet wird.

Artikel 24; Kostenanteil Kanton, Leistungserbringer

Die Akut- und Übergangspflege soll neu statt für maximal zwei bis zu acht Wochen verordnet werden können. In den ersten zwei Wochen würden die Versicherer gemäss KVG 45 Prozent der Leistungen finanzieren. In den restlichen sechs Wochen müsste der Kanton die Pflegeleistungen jedoch vollständig finanzieren (Abs. 1a).

Zusätzlich übernimmt der Kanton bei Leistungen der stationären Akut- und Übergangspflege während maximal acht Wochen 50 Prozent der Kosten für die Betreuung und Unterkunft (Abs. 1b). Damit werden Leistungsbezüger während acht Wochen sowohl bei Pflege- als auch bei Pensions- und Betreuungsleistungen finanziell unterstützt, sodass ein Anreiz besteht, diese vermehrt zu beziehen bzw. ärztlich zu verordnen. Ziel der Akut- und Übergangspflege und damit auch des Kantonsbeitrags ist es dabei, Langzeitaufenthalte wenn immer möglich zu vermeiden. Keine Kostenbeteiligung bei stationärer Akut- und Übergangspflege ist hingegen in Bezug auf die Verpflegungskosten vorgesehen. Diese sind durch den Leistungsbezüger vollständig selber zu bezahlen.

Artikel 24a; Rechnungslegung

Gemäss einem Urteil des Bundesgerichts müssen die Kantone (oder ihre Gemeinden) im Grundsatz für sämtliche ungedeckten Pflegerestkosten vollständig aufkommen. Dafür sind die Pflegekosten gesetzeskonform zu ermitteln und transparent auszuweisen. Die Leistungserbringer sind daher angehalten, eine Kosten- und Leistungsrechnung zu führen (Abs. 1), wobei der Regierungsrat Vorschriften zur einheitlichen Rechnungslegung erlassen und Verbandsrichtlinien für verbindlich erklären kann (Abs. 2). Diese Regelung entspricht Artikel 22 PBG, gilt aber auch für Leistungserbringer ohne Leistungsauftrag und für freiberufliche Pflegefachpersonen.

Im Sinne einer Auffangbestimmung wird in Absatz 3 festgehalten, wie mit Leistungserbringern, welche die Anforderungen an die Rechnungslegung nicht oder nur ungenügend nachkommen können oder wollen, umgegangen wird. In diesen Fällen ist nämlich davon auszugehen, dass die geltend gemachten Restkosten nicht zwangsläufig nur gesetzeskonform ermittelte und transparent ausgewiesene Pflegekosten enthalten. In diesen Fällen kann der Regierungsrat Normkosten auf Basis der Kosten einer wirtschaftlichen Leistungserbringung festlegen. Die Normkosten können sich z. B. auf die anerkannten Kosten anderer vergleichbarer Leistungserbringer stützen. Falls solche nicht oder nur beschränkt verfügbar sind, kann auch ein Intransparenzabzug auf den eingereichten Kostendaten vorgenommen werden.

Artikel 25; Aufnahmekriterien

Die Pflegeheimplanung ist neu Bestandteil der Versorgungsplanung gemäss Artikel 9 PBG, wobei die Berichterstattung an den Landrat gestützt auf Artikel 9 Absatz 2 PBG erfolgt. Artikel 25 Absatz 3 EG KVG ist daher auf die Berichterstattung über die Spitalplanung zu beschränken.

Mit der Änderung von Artikel 25 Absatz 3 EG KVG wird zudem klargestellt, dass die Berichterstattung an den Landrat wie ursprünglich angedacht nur die eigentliche Planung, nicht jedoch – wie der aktuelle Wortlaut von Absatz 3 nahelegt – auch den Erlass und die Änderung der gestützt auf die Planung zu erlassenden Spitalliste umfasst. Die Planung hat einen mittel- bis langfristigen Planungshorizont, während die Liste öfters an veränderte Gegebenheiten angepasst werden muss. Eine Berichterstattung zu Änderungen der Spitalliste an den Landrat ist daher nicht sinnvoll.

7.6. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe

Artikel 6a; Kostentragung bei stationärer Betreuung in Alters- und Pflegeheimen

Allfällige ungedeckte Kosten übernimmt neu der Kanton und nicht mehr die Wohngemeinde.

Artikel 38; Aufgaben der Gemeinden

Da die Pflege und Betreuung neu im PBG umfassend geregelt wird, sind die entsprechenden Bestimmungen im Sozialhilfegesetz aufzuheben.

Artikel 39; Aufgaben des Kantons; Kantonsbeiträge an Behinderteneinrichtungen

Die Aufgaben des Kantons im Bereich Pflege und Betreuung sind im PBG geregelt. Absatz 1 ist entsprechend anzupassen.

Artikel 39d; Haftung

Die Haftung von beauftragten Organisationen der Betagtenhilfe ist neu im PBG geregelt. Absatz 1 ist entsprechend anzupassen.

Artikel 43; Grundsatz

Der Verweis auf die Alters- und Pflegeheime wird gestrichen, da sich die Aufsicht und Bewilligung neu gänzlich nach dem PBG richtet.

Artikel 51a; Tarifgenehmigung

Die Genehmigung der Tarife innerkantonaler Alters- und Pflegeheime richtet sich neu nach dem PBG. Der Artikel kann aufgehoben werden.

7.7. Inkrafttreten

Der Regierungsrat soll den Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmen; vorgesehen ist der 1. Januar 2023. Es handelt sich um eine grössere Reform, die entsprechend Zeit für eine sorgfältige Umsetzung braucht. Damit verbleibt genügend Zeit, um nach dem Entscheid der Landsgemeinde 2021 die Ausführungsbestimmungen (Pflegeverordnung) zu erlassen, die Zuständigkeiten zwischen den kantonalen Departementen und den Gemeinden zu bereinigen und nach Möglichkeit schon die kantonale Versorgungsplanung durchzuführen.

Die Änderung von Artikel 16 EG KVG soll rückwirkend per 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt werden. Materiell ändert sich dabei aufgrund der ohnehin geltenden Bestimmung im KVG nichts.

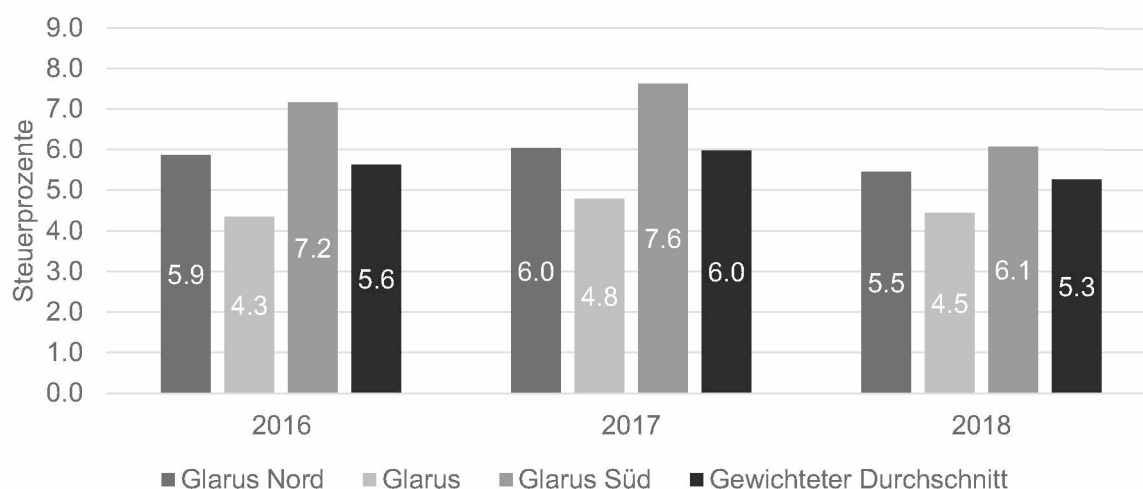
8. Finanzielle Auswirkungen**8.1. Pflegerestkosten**

Mit dem PBG übernimmt der Kanton bisher von den Gemeinden bezahlte Beiträge an die Pflegerestkosten, ungedeckte Heimkosten und weitere Beiträge wie gemeinwirtschaftliche Leistungen oder Defizitübernahmen der Spitex im Umfang von 7,8 bis 8,8 Millionen Franken pro Jahr (s. nachfolgende Tabelle). Nicht berücksichtigt sind dabei die Verwaltungsaufwände der Gemeinden im Bereich Langzeitpflege, die zwischen 25 000 und 70 000 Franken pro Jahr liegen.

Gemeinde	2016	2017	2018
Beiträge an Spitex (Pflegerestkosten, Defizite usw.)	986'656	912'108	1'070'753
Beiträge an Alters- und Pflegeheime (Pflegerestkosten)	2'413'392	2'619'461	2'136'973
Ungedeckte Heimkosten	163'410	310'228	322'482
Total Glarus Nord	3'563'458	3'841'798	3'530'208
Beiträge an Spitex (Pflegerestkosten, Defizite usw.)	253'150	345'000	427'233
Beiträge an Alters- und Pflegeheime (Pflegerestkosten)	1'745'235	1'896'750	1'728'903
Ungedeckte Heimkosten	126'305	143'403	65'993
Total Glarus	2'124'690	2'385'152	2'222'129
Beiträge an Spitex (Pflegerestkosten, Defizite usw.)	507'134	440'019	410'989
Beiträge an Alters- und Pflegeheime (Pflegerestkosten)	1'791'007	2'083'755	1'646'636
Ungedeckte Heimkosten	25'145	19'969	36'457
Total Glarus Süd	2'323'286	2'543'744	2'094'082
Beiträge an Spitex (Pflegerestkosten, Defizite usw.)	1'746'941	1'697'128	1'908'975
Beiträge an Alters- und Pflegeheime (Pflegerestkosten)	5'949'633	6'599'966	5'512'512
Ungedeckte Heimkosten	314'861	473'600	424'933
Total alle Gemeinden	8'011'435	8'770'693	7'846'419

Die 7,8–8,8 Millionen Franken entsprechen rund 5–6 Prozent der einfachen Steuer (s. nachfolgende Abbildung). Die Kantonssteuern sind daher in diesem Umfang zu erhöhen bzw. die Gemeindesteuern zu senken. Diese Verschiebung soll mittels einer Erhöhung des Kantonssteuerfusses per 2023 an der Landsgemeinde 2022 erfolgen. Konsequenterweise müssten dann die Gemeinderäte den Herbstgemeindeversammlungen 2022 eine entsprechende Senkung des Gemeindesteuerfusses unterbreiten. Die konkrete Erhöhung des Kan-

tonssteuerfusses um entweder 5 oder 6 Prozent wird vom Landrat in Zusammenhang mit dem Budget 2022 mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2023–2026 zuhanden der Landsgemeinde 2022 zu beantragen sein.



Aufgrund der demografischen Entwicklung und des Mangels an Fachpersonal ist ferner davon auszugehen, dass die entsprechenden Kosten in den nächsten Jahren weiter ansteigen werden. Diese Kostenentwicklung hängt jedoch nicht vom PBG ab.

8.2. Informations- und Beratungsstelle

Im Juni 2018 genehmigte der Landrat einen Verpflichtungskredit von 900 000 Franken für den Aufbau und Betrieb der Koordinationsstelle Gesundheit während vier Jahren. Stimmt der Landrat dem weiteren Betrieb der Informations- und Beratungsstelle ab 2023 zu, wäre entsprechend mit jährlich wiederkehrenden Kosten von rund 200 000 Franken zu rechnen.

Neu kommen zudem Kosten für die subsidiären Soforthilfemassnahmen (Art. 14 Abs. 3) hinzu. Bei einer Orientierung an der Stadt Luzern, die 150 000 Franken für 82 000 Einwohner bereitstellt, dürfte das entsprechend zu beantragende Budget rund 75 000 Franken betragen.

8.3. Förderung der Selbsthilfe und Unterstützung von Bezugspersonen

In Bezug auf die Beiträge an pflegende und betreuende Angehörige können auf Basis der Erfahrungen aus anderen Kantonen die Kosten auf rund 1 Million Franken geschätzt werden (120 bezugsberechtigte Personen [30 Personen pro 10 000 Einwohner] à durchschnittlich 8000 Fr. pro Jahr).

8.4. Taxen für intermediäre Strukturen

Der Kanton leistet neu Ergänzungsleistungsbeiträge an Aufenthalte in Tages- und Nachtstrukturen sowie betreutem Wohnen. Da mit diesen Beiträgen primär Heimaufenthalte vermieden werden sollen, wird davon ausgegangen, dass die dadurch möglichen Einsparungen die Kosten decken oder zumindest das prognostizierte Kostenwachstum bremsen.

8.5. Akut- und Übergangspflege

Der Kanton leistet neu sechs Wochen über die im KVG vorgesehenen zwei Wochen hinaus Beiträge an die Akut- und Übergangspflege. Auch die Unterkunft und Betreuung bei stationärer Akut- und Übergangspflege soll während maximal acht Wochen zu 50 Prozent vergütet werden. Da davon auszugehen ist, dass die entsprechenden Leistungen bereits heute entsprechend erbracht, aber mangels ärztlicher Anordnung nicht als Akut- und Übergangspflege, sondern als Kurzaufenthalte in Alters- und Pflegeheimen bzw. Kurzeinsätze der Spitex verrechnet wurden, dürfte v. a. eine Kostenverlagerung und nur ein geringes Kostenwachstum stattfinden.

8.6. Verwaltungsaufwand

Kanton und Gemeinden schätzten den Verwaltungsaufwand im Bereich Langzeitpflege im Jahr 2018 auf insgesamt rund 160 Stellenprozent bzw. 207 000 Franken. Es ist folglich davon auszugehen, dass der Kanton für die Erfüllung seiner neuen Aufgaben (Versorgungsplanung, Abschluss und Controlling Leistungsvereinbarungen, Rechnungskontrolle Pflegerestkosten und subventionierte ambulante Leistungen, Controlling Aus- und Weiterbildungsverpflichtung) im Bereich Langzeitpflege einen zusätzlichen Personalbedarf von 100 bis 150 Stellenprozent hat. Entsprechend ist mit zusätzlichen Kosten von schätzungsweise rund 170 000 Franken zu rechnen. Im Gegenzug entfallen bei den Gemeinden insgesamt rund 100 Stellenprozent mit Kosten von heute ungefähr 120 000 Franken.

Wie erwähnt, beabsichtigt der Regierungsrat nach einer Annahme des PBG durch die Landsgemeinde 2021, die Zuständigkeit für die Langzeitpflege bei einem Departement – entweder dem DFG oder dem DVI – zusammenzuführen. Entsprechende Vorabklärungen laufen. So ist die Bildung einer Fachstelle Langzeitpflege mit einer Fachstellenleitung und einer Sachbearbeitung im Umfang von schliesslich insgesamt rund 200 Stellenprozent und insgesamt rund 240 000 Franken Personalaufwand geplant.

8.7. Volkswirtschaftlicher Nutzen

Soweit Massnahmen wie die Informations- und Beratungsstelle, die Beiträge an Organisationen oder Projekte zur Förderung der Selbsthilfe und Unterstützung von Angehörigen oder die Ergänzungsleistungsbeiträge für intermediäre Strukturen neue Kosten zur Folge haben, steht diesen auch ein volkswirtschaftlicher Nutzen gegenüber, der sich aber nicht genau schätzen lässt.

Die Kosten der Langzeitpflege im Kanton Glarus belaufen sich heute bereits auf insgesamt rund 55 Millionen Franken. Die Experten rechnen aufgrund der Alterung der Bevölkerung mit einer Verdoppelung bis 2050. Es ist deshalb ausserordentlich wichtig, dass jetzt die Umsetzung der Strategie mit der Stärkung des ambulanten Bereichs in Angriff genommen wird, um günstige und bedarfsgerechte ambulante Lösungen zu stärken und teure stationäre Lösungen möglichst zu vermeiden bzw. zu verzögern. Die vorgeschlagenen Massnahmen werden zunächst Mehrausgaben zur Folge haben, die in der Folge aber amortisiert werden. Sie sind ganz klar darauf ausgerichtet, das erwartete Kostenwachstum zu dämpfen, damit der ganze Bereich auch langfristig finanzierbar bleibt. Die Vorlage ist aber insbesondere darauf ausgerichtet, den geänderten Bedürfnissen der Bevölkerung Rechnung zu tragen. Der medizinische Fortschritt erlaubt ein selbstbestimmtes Leben zu Hause bis ins hohe Alter. Der grosse Teil der Bevölkerung will in den eigenen vier Wänden alt werden, weshalb die Versorgungs- und Unterstützungsstrukturen darauf auszurichten sind.

9. Beratung der Vorlage im Landrat

9.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Gesundheit und Soziales unter der Leitung von Kommissionspräsidentin Yvonne Carrara, Mollis, befasste sich mit der Vorlage.

Die Sicherstellung der Pflege und Betreuung der alternden Bevölkerung werde den Kanton und die Gemeinden in den kommenden Jahren vor grosse Herausforderungen stellen. Die Bevölkerung habe zudem den Wunsch, möglichst lange eigenständig und selbstbestimmt zu Hause zu leben. Um dies zu ermöglichen, brauche es ein Umdenken und dazu eine massive Stärkung der ambulanten Pflege und Betreuung. In der Eintretensdebatte diskutierte die Kommission intensiv, ausführlich und auch emotional. Es wurde die Frage behandelt, ob die Verlagerung von stationären zu ambulanten Angeboten zu Einsparungen führt oder ob die Vorlage gar eine zusätzliche Kostensteigerung bewirkt. Auch die Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden oder die Frage der Zusammenarbeit zwischen den Leistungserbringern des ambulanten und des stationären Bereichs wurde diskutiert. Die Kommission beantragte schliesslich einstimmig bei einer Enthaltung Eintreten auf die Vorlage.

In der Detailberatung wurden verschiedene Themen erörtert. Wichtig war u. a. die Antwort auf die Frage, ob es Personen mit leichtem oder gar keinem Pflegebedarf mit diesem Gesetz noch möglich sein wird, in ein Heim einzutreten. Dies wird gemäss Regierungsrat auch künftig möglich sein. Auch der Verwaltungsaufwand wurde diskutiert. Hier findet eine Verlagerung der Kosten von den Gemeinden zum Kanton statt. Beim Kanton entstehen höhere Aufwände. Diese werden durch zusätzliche Aufgaben wie die Versorgungsplanung oder die Unterstützung von Betreuungspersonen verursacht. Diese Mehrkosten dienen allerdings dazu, insgesamt noch höhere Kosten zu vermeiden. Sie sind deshalb aus Sicht der Kommission als Investition zu betrachten.

Die Kommission debattierte im Sinne einer Grundsatzdiskussion intensiv über die Änderung der Kantonsverfassung. Neu soll der Kanton die ambulante und stationäre Gesundheitsversorgung gewährleisten. Er wird dazu Vereinbarungen mit den Leistungserbringern abschliessen. Bei den Alters- und Pflegeheimen macht der Kanton schon heute die wesentlichen Vorgaben: Neben der Vorgabe und Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen gibt er mittels der Pflegeheimliste auch vor, wie viele Betten die Alters- und Pflegeheime betreiben dürfen und bestimmt, welche Tarife sie in Rechnung stellen können. Die Gemeinden bleiben Eigentümerinnen der Alters- und Pflegeheime. Sie erstellen auch die entsprechenden Eigentümerstrategien. Auch die übrigen Aufgaben wie die Wahl des Verwaltungsrates oder die Genehmigung der Jahresrechnungen bleiben in ihrem Zuständigkeitsbereich.

Anders als heute wird den Gemeinden mit dem PBG zudem ein gesetzliches Mitspracherecht bei der Versorgungsplanung gewährt. Sie können damit bei der Ausgestaltung der bedarfsgerechten und wohnortnahen Versorgung mitwirken. Die Kommission beschloss einstimmig eine Änderung von Artikel 9 PBG, wonach der Landrat die Versorgungsplanung nicht nur zu Kenntnis nimmt, sondern genehmigen muss. Dies sei aufgrund der Bedeutung der Planung für den Kanton und die Gemeinden gerechtfertigt.

Auch die Leistungsvereinbarungen sorgten für Diskussionsstoff. Ein Antrag auf Aufnahme von Mindeststandards betreffend Lohn oder Anstellungsbedingungen für das Pflegepersonal wurde in der Kommission nur

knapp abgelehnt. Die Kommissionsmitglieder waren mehrheitlich der Meinung, dass dies unnötig sei und die Leistungserbringer mit Leistungsvereinbarung benachteilige. Dadurch würde genau das Gegenteil des gewünschten Effekts bewirkt. Ein Antrag betreffend Verpflichtung zur Zusammenarbeit unter den Leistungserbringern (Art. 11 Abs. 4 PBG) wurde jedoch einstimmig gutgeheissen. Dadurch sollen Zustände wie im Tourismus verhindert werden.

In Artikel 18 Absatz 3 beantragte die Kommission die Streichung der Kann-Formulierung: Der Kanton soll Beiträge an pflegende und betreuende Bezugspersonen ausrichten müssen. Diese Beiträge seien eine wertvolle Unterstützung für Bezugspersonen und würden mithelfen, wesentlich teurere Heimeintritte zu vermeiden. Auch bei einer Muss-Formulierung sind die vom Regierungsrat zu definierenden Voraussetzungen (Abs. 4) z. B. hinsichtlich persönlicher Nähe der Bezugsperson zur zu pflegenden bzw. betreuten Person und Umfang der Pflege- bzw. Betreuungsleistung einzuhalten.

In Artikel 28 beantragte die Kommission die Verkürzung der Übergangsfristen. Es soll nach Annahme des Gesetzes zeitnah mit der Versorgungsplanung begonnen werden können.

Kontrovers war die Diskussion zu Artikel 260c des Steuergesetzes, den der Regierungsrat ursprünglich einführen wollte. Dieser sah eine Plafonierung der Steuerfüsse von Kanton und Gemeinden im Jahr des Inkrafttretens auf dem Vorjahresniveau vor. Mit der kantonalen Versorgungsplanung in der Langzeitpflege übernimmt der Kanton von den Gemeinden die Deckung der Pflegerestkosten, der ungedeckten Heimkosten usw. im Umfang von 5 bis 6 Prozent der einfachen Steuer. Mit Artikel 260c des Steuergesetzes sollte verhindert werden, dass die Verschiebung von Steuereinnahmen für versteckte Steuererhöhungen auf Gemeindeebene missbraucht wird. Ein Antrag auf Streichung von Artikel 260c aus der Vorlage wurde knapp mit fünf zu vier Stimmen angenommen.

Die Kommission beantragte dem Landrat, die Vorlage mit den von ihr vorgeschlagenen Änderungen zuhanden der Landsgemeinde zu verabschieden.

9.2. Landrat

9.2.1. Eintreten

Im Landrat selber war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Das Gesetz sei dringlich, hiess es dabei von fast allen Seiten. Bis im Jahr 2030 werde sich die Zahl der pflegebedürftigen Menschen im Kanton verdoppeln, ein Weitermachen wie bisher sei keine Lösung. Dass der Kanton die Verantwortung für die ambulante und die stationäre Langzeitpflege übernehme, sei unumgänglich. Das neue Gesetz ermögliche einheitliche Standards und Betreuungsleistungen im ganzen Kanton. Auch die Stossrichtung mit dem Grundsatz «ambulant vor stationär» sei richtig. Es reiche aber nicht, lediglich die Zahl der stationären Pflegebetten zu reduzieren und die Kapazitäten im ambulanten Bereich zu erhöhen. Es brauche das gesamte Netzwerk und vor allem auch weitere Angebote wie etwa altersgerechten Wohnraum, betreutes Wohnen, intermediäre Strukturen wie etwa Tages- und Nachtstrukturen, Unterstützung von pflegenden und betreuenden Angehörigen und eine Stärkung der Freiwilligenarbeit.

Diskutiert wurde auch die Rolle der Gemeinden. Die Angst der Gemeinden, sie hätten zu wenig Mitspracherechte, sei unbegründet. Sie würden vom Kanton verstärkt bei der Versorgungsplanung einbezogen. Kritisch beleuchtet wurde von Gemeindeseite, dass der Kanton künftig zahle, aber auch befehle, was wirtschaftlich sei und tariflich berücksichtigt werde, während die Gemeinden Eigentümer der Heime bleiben würden. Am Ende des Tages hätten die Gemeinden dann allenfalls doch die Kosten zu tragen. Vom Kanton werde Finger-spitzengefühl in Bezug auf die Anliegen der Gemeinden erwartet. Zudem dürfe kein planwirtschaftlicher Beamtenapparat entstehen.

9.2.2. Antrag auf Rückweisung abgelehnt

Nach der Eintretensdebatte wurde von anderer Gemeindeseite ein Rückweisungsantrag gestellt mit dem Auftrag, eine neue Vorlage auszuarbeiten, welche eine konsequente Kantonalisierung der Heime vorsehe. Der Kanton diktiere die Rahmenbedingungen. Reklamieren würden Mitarbeitende und Bevölkerung aber nicht beim Kanton, sondern bei den Heimen, die den Druck dann auf die Gemeinden weitergäben. Irgendwann werde der Kanton die Langzeitpflege zu Bedingungen verlangen, die die Gemeinden nicht mehr erfüllen könnten. Dann werde privatisiert, was in der Regel auch tiefere Löhne für das Personal bedeute. Dezentrale Heime würden von Privaten sicher rasch geschlossen. Und auch eine private Spitex sei nicht im Sinne der Bevölkerung.

Dagegen wurde eingewendet, dass es das Gesetz jetzt brauche. Das PBG beruhe auf dem Gedanken, dass die Gemeinden mitredeten. Die Gemeindeversammlungen könnten etwa nach wie vor über die Heim-Standorte entscheiden. Die Standortfrage ist eine grosse Sorge der Bevölkerung. Werde der Kanton Eigentümer, würden die Gemeindeversammlungen nicht mehr darüber mitentscheiden können, wo Betten angeboten werden. Es gehe auch nicht um eine Privatisierung. Der Kanton habe immer gesagt, er wolle gemeinsam mit den Gemeinden und der Bevölkerung eine Lösung entwickeln. Weder der Kanton, noch die Gemeinden könnten die Heime ohne Mitsprache der Bevölkerung verkaufen. In der Folge wurde der Rückweisungsantrag deutlich abgelehnt.

9.2.3. Detailberatung

In der Detailberatung schloss sich der Landrat grossmehrheitlich den Anträgen der vorberatenden Kommission an.

Bewilligungsvoraussetzungen: Es wurde beantragt, die unabhängige Ombudsstelle (Art. 6 Abs. 1 Bst. g) nicht nur für die zu pflegenden Menschen, sondern auch für Mitarbeitende und Bezugsperson einzurichten. Dem Antrag stimmte der Landrat oppositionslos zu.

Aufsicht: Ein Antrag, den Einbezug des erforderlichen Fachwissens, insbesondere der Pflege, bei Inspektionen von bewilligungspflichtigen Einrichtungen in Artikel 8 festzuschreiben, wurde abgelehnt. Dies geschehe in der Praxis immer, eine gesetzliche Regelung sei nicht notwendig.

Versorgungsplanung: Der Landrat schloss sich einstimmig seiner Kommission an: Die Versorgungsplanung ist vom Landrat zu genehmigen. So könne ein breiter abgestütztes Gremium als der Regierungsrat darüber beschliessen. Die Versorgungsplanung zeige auf, wie die Bevölkerung «bedarfsgerecht» und «wohntnah» mit Pflege- und Betreuungsleistungen versorgt wird. Die Gemeinden und Fachpersonen seien dabei einzubeziehen.

Leistungsvereinbarung: Mit grosser Mehrheit stimmte der Landrat dem Antrag der Kommission zu, die Leistungserbringer in Artikel 11 zur Zusammenarbeit zu verpflichten. Ein Antrag, in den Leistungsvereinbarungen Mindestvorgaben zu den Anstellungsbedingungen zu formulieren, wurde hingegen nach kurzer Diskussion abgelehnt.

Pflege und Betreuung durch Bezugspersonen: Aus der Ratsmitte wurde der Antrag gestellt, bei der Kann-Formulierung für Beiträge an Bezugspersonen – wie vom Regierungsrat vorgeschlagen – zu bleiben und damit den Kommissionsantrag abzulehnen. Die Details lege in jedem Fall der Regierungsrat fest, der Kanton solle nicht zu Beiträgen verpflichtet werden. Mit eher knapper Mehrheit der Stimmen schloss sich der Landrat jedoch der verpflichtenden Formulierung von Artikel 18 Absatz 3 gemäss Kommission an.

Übergangsbestimmungen: Der Antrag der Kommission betreffend die Übergangsfristen wurde ohne Weiteres angenommen.

Plafonierung Steuerfuss: Hier regte sich wie in der Kommission Widerstand gegen das Ansinnen des Regierungsrates, für das Jahr des Inkrafttretens eine Plafonierung des totalen Steuerfusses von Kanton und Gemeinden vorzusehen. Das sei eine Bevormundung der Gemeinden und ein Eingriff in die Gemeindeautonomie. Der Landrat folgte dem Antrag der Kommission und strich Artikel 260c Steuergesetz aus der Vorlage.

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

10. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Verfassungsänderung sowie nachstehendem Gesetzentwurf zuzustimmen:

A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS I A/1/1, Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (Stand 1. Januar 2020), wird wie folgt geändert:

Art. 33 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (aufgehoben)

² Der Kanton gewährleistet die ambulante und stationäre Gesundheitsversorgung.

³ Aufgehoben.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

B. Pflege- und Betreuungsgesetz

(PBG)

(Vom

Die Landsgemeinde,

gestützt auf die Artikel 32, 33 und 69 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Glarus,

erlässt:

I.**1. Allgemeine Bestimmungen****Art. 1 Zweck**

¹ Dieses Gesetz schafft die Grundlagen für eine bedarfsgerechte, qualitativ gute und wirtschaftliche spitalexterne Pflege und Betreuung.

Art. 2 Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz gilt für Einrichtungen, die Pflegeleistungen anbieten, wie Pflegeheime, Pflegewohnungen, Tages- und Nachtstätten oder Organisationen der Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex).

² Es gilt nicht für auf der Pflegeheimliste geführte Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen. Auf diese finden ausschliesslich die Vorschriften des Sozialhilfegesetzes Anwendung. Der Anspruch der versicherten Person auf Vergütung von Pflichtleistungen durch die Sozialversicherer bleibt davon unberührt.

Art. 3 Persönlichkeitsschutz

¹ Die Persönlichkeit, Selbstbestimmung und Würde der zu pflegenden und betreuten Personen ist zu respektieren und zu schützen.

² Jede Person hat ungeachtet ihrer wirtschaftlichen Situation Anspruch auf bedarfsgerechte Pflege und Betreuung.

Art. 4 Zuständigkeiten

¹ Die Pflege- und Betreuungsversorgung ist Sache des Kantons.

² Der Regierungsrat ist für die Umsetzung verantwortlich, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

2. Bewilligung und Aufsicht**Art. 5 Bewilligungspflicht**

¹ Der Betrieb einer Einrichtung, die Pflegeleistungen anbietet, bedarf einer Bewilligung (Betriebsbewilligung) des zuständigen Departements (Departement).

² Pflegefachpersonen, die ihren Beruf in eigener fachlicher Verantwortung ausüben, benötigen eine Berufsausübungsbewilligung nach dem Gesundheitsberufegesetz.

Art. 6 Bewilligungsvoraussetzungen

¹ Die Erteilung einer Betriebsbewilligung setzt voraus, dass die Einrichtung:

- a. über das erforderliche Fachpersonal verfügt;
- b. mindestens eine für die Pflege verantwortliche Fachperson bezeichnet, die über eine Bewilligung zur Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung verfügt;
- c. über eine zweckentsprechende Infrastruktur verfügt;
- d. eine zweckentsprechende pharmazeutische Versorgung gewährleistet;
- e. sinngemäss die Berufspflichten gemäss Artikel 16 des Gesundheitsberufegesetzes bzw. Artikel 31 des Gesundheitsgesetzes achtet;
- f. eine Qualitätssicherung betreibt;
- g. eine unabhängige und für die zu pflegenden und betreuten Personen, deren Bezugspersonen und für die Mitarbeitenden kostenlose Ombudsstelle bezeichnet; und
- h. über eine ausreichende Haftpflichtversicherung verfügt, es sei denn, die Einrichtung untersteht dem Staatshaftungsrecht.

² Die Bewilligung wird befristet auf maximal zehn Jahre ausgestellt.

Art. 7 Einschränkung und Entzug der Betriebsbewilligung

¹ Das Departement kann die Betriebsbewilligung mit Einschränkungen fachlicher, zeitlicher und räumlicher Art oder mit Auflagen verbinden sowie die zur Behebung von Mängeln erforderlichen Massnahmen anordnen.

² Die Betriebsbewilligung wird entzogen, wenn:

- a. die Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht mehr erfüllt sind oder nachträglich Tatsachen festgestellt werden, aufgrund derer sie hätte verweigert werden müssen;
- b. Auflagen nicht eingehalten werden oder angeordnete Massnahmen erfolglos geblieben sind.

³ Der Entzug der Betriebsbewilligung wird vorgängig unter Ansetzung einer angemessenen Frist zur Behebung der festgestellten Mängel angedroht.

⁴ Die vorgängige Androhung entfällt, wenn für zu pflegende und betreute Personen eine ernsthafte Gefahr besteht oder unmittelbar droht.

Art. 8 Aufsicht

¹ Das Departement übt die gesundheitspolizeiliche Aufsicht über die bewilligungspflichtigen Einrichtungen aus.

² Es kann jederzeit angemeldete und unangemeldete Inspektionen bei den bewilligungspflichtigen Einrichtungen durchführen, Beweismittel erheben, unbefugte Einrichtungen schliessen sowie die Beseitigung unerlaubter Behandlungs- und Auskündigungsmittel veranlassen.

³ Im Übrigen richtet sich die Aufsicht nach dem Gesundheitsgesetz.

3. Versorgung**3.1. Angebot****Art. 9 Versorgungsplanung**

¹ Der Regierungsrat erstellt eine Planung für eine bedarfsgerechte und wohnortnahe Versorgung mit Pflege- und Betreuungsleistungen. Er bezieht die Gemeinden und Fachpersonen mit ein.

² Die Versorgungsplanung bedarf der Genehmigung durch den Landrat.

³ Der Regierungsrat erlässt gestützt auf das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) eine Pflegeheimliste.

Art. 10 Angebot

¹ Der Kanton stellt gestützt auf die Versorgungsplanung das Pflege- und Betreuungsangebot sicher.

² Das Angebot umfasst insbesondere:

- a. Pflegeleistungen gemäss der Sozialversicherungsgesetzgebung des Bundes;
- b. Leistungen der Akut- und Übergangspflege;
- c. Betreuungsleistungen;
- d. hauswirtschaftliche Leistungen zu Hause und im betreuten Wohnen;
- e. Mahlzeitendienst;
- f. Unterkunft und Verpflegung im Pflegeheim sowie in Tages- und Nachtstrukturen.

³ Der Regierungsrat regelt das notwendige Angebot, dessen Erreichbarkeit und die Qualität der Leistungserbringung. Er bezieht die Gemeinden und die Verbände der Leistungserbringer mit ein.

⁴ Er kann Regelungen schweizerischer und kantonaler Fachorganisationen verbindlich erklären.

Art. 11 *Leistungsvereinbarung*

¹ Der Regierungsrat schliesst mit Leistungserbringern, deren Angebote gemäss Versorgungsplanung erforderlich sind, eine Leistungsvereinbarung ab.

² Die Leistungsvereinbarungen regeln insbesondere:

- a. Art, Umfang und Abgeltung der Leistungen;
- b. die Tarife, welche den Bezügerinnen und Bezügerern der Leistungen verrechnet werden;
- c. die Qualitätsanforderungen und -kontrolle;
- d. die Sanktionen bei Nichteinhaltung der Leistungsvereinbarung.

³ Die Leistungserbringer sind im Rahmen der Leistungsvereinbarung verpflichtet, die Versorgung von pflege- und betreuungsbedürftigen Personen zu gewährleisten.

⁴ Die Leistungserbringer sind im Rahmen der Erbringung des erforderlichen Angebots zur Zusammenarbeit verpflichtet.

⁵ Die Tarife orientieren sich an den transparent ausgewiesenen Kosten einer wirksamen, zweckmässigen und wirtschaftlichen Leistungserbringung.

3.2. Finanzierung

Art. 12 *Pflegeleistungen und Leistungen der Akut- und Übergangspflege*

¹ Die Finanzierung von Pflegeleistungen gemäss KVG sowie Leistungen der Akut- und Übergangspflege richten sich nach dem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung.

² Der Kanton gilt die Versorgungspflicht gemäss Artikel 11 Absatz 3 separat ab. Der Regierungsrat legt die Grundlagen und die Höhe der Abgeltung fest.

Art. 13 *Übrige Leistungen*

¹ Die übrigen Leistungen gemäss Artikel 10 Absatz 2 Buchstaben c–f sind von den Bezügerinnen und Bezügerern zu finanzieren. Vorbehalten bleibt Absatz 2.

² Der Kanton übernimmt 50 Prozent der Kosten für ambulant erbrachte Leistungen gemäss Artikel 10 Absatz 2 Buchstaben c und d. Der Regierungsrat begrenzt den Umfang der subventionierten Leistungen und knüpft diese an eine Bedarfsabklärung.

3.3. Information und Beratung

Art. 14 *Informations- und Beratungsstelle*

¹ Der Kanton betreibt eine Informations- und Beratungsstelle zu Fragen der Pflege und Betreuung oder beauftragt Dritte mit der Führung einer solchen Stelle.

² Die Informations- und Beratungsstelle umfasst mindestens die folgenden Angebote:

- a. Information für Einwohnerinnen und Einwohner sowie Leistungserbringer;
- b. Bedürfnisabklärung und Beratung durch eine Pflegefachperson;
- c. Vermittlung von geeigneten Angeboten;
- d. Case Management.

³ Sie kann Massnahmen, die ein aktives und selbstbestimmtes Leben zu Hause ermöglichen, subsidiär mit finanziellen Beiträgen unterstützen. Der Regierungsrat regelt die Voraussetzungen und Höhe der Beiträge.

⁴ Die Angebote sind kostenlos.

⁵ Die Gemeinden und bewilligungspflichtigen Einrichtungen sind ermächtigt und verpflichtet, der Informations- und Beratungsstelle die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen und geeigneten Informationen, einschliesslich Personendaten und besonders schützenswerte Personendaten, zur Verfügung zu stellen.

⁶ Die Informations- und Beratungsstelle ist befugt, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen und geeigneten Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile, zu bearbeiten. Sie darf Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerte Personendaten, an Dritte bekanntgeben, sofern dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

⁷ Die Informations- und Beratungsstelle ist organisatorisch unabhängig von den Leistungserbringern zu führen.

4. Aus-, Weiter- und Fortbildung

Art. 15 *Aus- und Weiterbildungsverpflichtung*

¹ Bewilligungspflichtige Einrichtungen sind verpflichtet, eine angemessene Anzahl Aus- und Weiterbildungsplätze für Pflegeberufe anzubieten.

² Sofern die angebotenen Aus- und Weiterbildungsplätze für Pflegeberufe nicht dem prognostizierten künftigen Bedarf entsprechen, kann der Regierungsrat:

- a. eine verbindliche Anzahl Aus- bzw. Weiterbildungsplätze für jeden Betrieb festlegen;
- b. Kompensationszahlungen vorsehen, wenn die vorgegebene Anzahl der Aus- bzw. Weiterbildungsplätze nicht erreicht wird. Diese sind zweckgebunden für die Nachwuchsförderung der Pflegeberufe zu verwenden oder an die Betriebe auszurichten, welche die vorgegebene Zahl der Aus- bzw. Weiterbildungsplätze überschreiten.

³ Die Betriebe können die verbindliche Anzahl Aus- bzw. Weiterbildungsplätze auch gemeinsam bereitstellen.

Art. 16 *Förderung der Aus-, Weiter- und Fortbildung*

¹ Der Kanton fördert die Aus-, Weiter- und Fortbildung von Berufen im Gesundheits- und Sozialbereich. Er kann hierfür Beiträge gewähren.

5. Förderung der Selbsthilfe und Unterstützung von Bezugspersonen

Art. 17 *Beiträge an Organisationen*

¹ Der Kanton und die Gemeinden können gemeinnützigen privaten Organisationen Beiträge zur Förderung der Altershilfe und von gesundheitlich beeinträchtigten Personen gewähren.

Art. 18 *Pflege und Betreuung durch Bezugspersonen*

¹ Die Einrichtungen können Bezugspersonen zur Erbringung von Pflegeleistungen anstellen, wenn:

- a. sie über eine dem Leistungsanspruch entsprechende berufliche Qualifikation verfügen oder eine hohe pflegerische Praxiskompetenz erlangt haben;
- b. ihr Einsatz einer Langzeitpflegesituation entspricht und die Anstellung auf mindestens zwei Monate angelegt ist.

² Der Kanton richtet Beiträge an Kurse in der Grundpflege und Betreuung für Bezugspersonen aus.

³ Er richtet Beiträge für pflegende und betreuende Bezugspersonen aus.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Voraussetzungen und Höhe der Beiträge gemäss den Absätzen 2 und 3.

Art. 19 *Freiwilligenarbeit*

¹ Der Kanton und die Gemeinden sorgen für die Anerkennung und Förderung der Freiwilligenarbeit im Bereich Pflege- und Betreuungsversorgung.

² Sie können entsprechende Projekte fördern und unterstützen.

Art. 20 *Förderung von innovativen Vorhaben*

¹ Der Kanton fördert die Entwicklung und Verbreitung von neuen oder innovativen Versorgungs-, Organisations-, Arbeits- und Betriebsmodellen, die zur Verbesserung der Pflege- und Betreuungsversorgung beitragen. Der Regierungsrat kann hierfür Beiträge gewähren.

² Gefördert werden insbesondere:

- a. überbetriebliche oder interdisziplinäre Kooperations- und Gemeinschaftsvorhaben;
- b. Vorhaben mit Wirkung für Pflege- und Betreuungsleistungen, die im Kantonsgebiet nicht ausreichend angeboten werden;
- c. Vorhaben der integrierten Versorgung sowie Netzwerke.

Art. 21 *Leistungsvereinbarung*

¹ Der Kanton und die Gemeinden schliessen mit Organisationen, die namhafte Beiträge gemäss den Artikeln 16–20 erhalten, eine Leistungsvereinbarung ab.

² Die Leistungsvereinbarung umschreibt insbesondere Art, Umfang, Abgeltung und Qualität der zu erbringenden Leistungen und regelt den Ablauf.

³ Über den Abschluss einer Leistungsvereinbarung und die Gewährung von Beiträgen entscheidet beim Kanton der Regierungsrat und bei den Gemeinden der Gemeinderat.

6. Weitere Bestimmungen

Art. 22 *Rechnungslegung*

¹ Die Leistungserbringer mit Leistungsauftrag führen eine Kosten- und Leistungsrechnung. Sie weisen die angebotenen Leistungen separat aus.

² Der Regierungsrat kann Vorschriften zur einheitlichen Rechnungslegung erlassen und Verbandsrichtlinien verbindlich erklären.

Art. 23 *Datenerhebung und -bearbeitung*

¹ Der Regierungsrat und das Departement können bei den bewilligungspflichtigen Einrichtungen, Pflegefachpersonen und Gemeinden sämtliche betriebs- und patientenbezogenen Daten und Unterlagen einsehen, erheben und bearbeiten, die für den Vollzug der Gesetzgebung benötigt werden. Sie können insbesondere Daten zur Überprüfung der Kostenentwicklung, der Wirtschaftlichkeit sowie der Qualität, Angemessenheit und Zweckmässigkeit der Leistungen erheben. Sie können Dritte mit der Datenerhebung beauftragen.

² Die Daten sind durch die Leistungserbringer kostenlos zur Verfügung zu stellen.

³ Der Regierungsrat und das Departement sind ermächtigt, anonymisierte Daten zu veröffentlichen. Betriebsbezogene Daten können auch in nicht anonymisierter Form veröffentlicht werden.

Art. 24 *Haftung*

¹ Vom Kanton beauftragte Organisationen des Privatrechts haften wie das Gemeinwesen. Der Regierungsrat regelt das Verfahren.

² Eine Haftung aus rechtmässigem Verhalten (Art. 7 Staatshaftungsgesetz) bei der medizinischen Untersuchung, Behandlung und Pflege ist ausgeschlossen.

7. Schlussbestimmungen

Art. 25 *Strafbestimmungen*

¹ Mit Busse wird bestraft, wer:

- a. eine nach diesem Gesetz bewilligungspflichtige Einrichtung ohne Bewilligung oder aufgrund einer durch unwahre Angaben erwirkten Bewilligung betreibt;
- b. für eine nach diesem Gesetz bewilligungspflichtige Einrichtung wirbt, ohne dass die entsprechende Betriebsbewilligung vorliegt;
- c. eine bewilligungspflichtige Einrichtung unter Missachtung eines Verbots oder einer Einschränkung betreibt;
- d. Beiträge nach diesem Gesetz oder seiner Ausführungsbestimmungen durch unwahre Angaben erwirkt.

² An Stelle einer juristischen Person, einer Gesellschaft oder einer Einzelfirma sind die natürlichen Personen strafbar, die für sie gehandelt haben oder hätten handeln sollen. Können diese nicht ohne unverhältnismässigen Aufwand festgestellt werden, wird die juristische Person, die Gesellschaft oder die Einzelfirma zur Bezahlung der Busse verurteilt.

³ Versuch und Helferschaft sind strafbar.

Art. 26 *Gebühren*

¹ Für die Erteilung von Bewilligungen, die Durchführung von ausserordentlichen Kontrollen, Prüfungen und Inspektionen sowie für weitere Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden Gebühren erhoben.

² Der Regierungsrat legt die Gebühren fest.

Art. 27 *Rechtsschutz*

¹ Der Rechtsschutz richtet sich unter Vorbehalt des nachfolgenden Absatzes nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

² Gegen Entscheide betreffend Beiträge, auf welche das Gesetz oder das Ausführungsrecht keinen Anspruch verankert, ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht ausgeschlossen.

Art. 28 *Übergangsbestimmungen*

¹ Bewilligungen von Einrichtungen gemäss Artikel 5 Absatz 1 dieses Gesetzes, die gestützt auf das Gesundheitsgesetz oder das Sozialhilfegesetz erteilt wurden, bleiben während maximal fünf Jahren ab Inkrafttreten dieses Gesetzes gültig. Vorbehalten bleibt die Einschränkung oder der Entzug einer entsprechenden Bewilligung.

² Einrichtungen gemäss Artikel 5 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 dieses Gesetzes, die bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes keine Bewilligung benötigen, haben innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ein entsprechendes Gesuch einzureichen.

³ Der Landrat genehmigt eine Versorgungsplanung gemäss Artikel 9 spätestens innert einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Gesetzes.

⁴ Der Regierungsrat schliesst die Leistungsvereinbarungen mit den Leistungserbringern gemäss Artikel 11 spätestens innert zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ab. Soweit beim Inkrafttreten dieses Gesetzes keine neuen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen wurden, übernimmt der Kanton die Leistungsvereinbarungen der Leistungserbringer mit den Gemeinden.

⁵ Der weitere Betrieb der Informations- und Beratungsstelle gemäss Artikel 14 ab dem Jahr 2023 bedarf der Zustimmung des Landrates.

II.

1.
GS VIII A/1/1, Gesetz über das Gesundheitswesen (Gesundheitsgesetz, GesG) vom 6. Mai 2007 (Stand 1. Februar 2020), wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 1

¹ Die Gemeinden sind zuständig für:

b. *Aufgehoben.*

c. *Aufgehoben.*

Art. 19

Aufgehoben.

Art. 23 Abs. 3b (neu)

^{3b} Die Bewilligung und Aufsicht über Einrichtungen gemäss Absatz 1 Buchstaben b und c richtet sich nach dem Pflege- und Betreuungsgesetz.

Art. 23a (neu)*Aus- und Weiterbildungsverpflichtung*

¹ Bewilligungspflichtige Einrichtungen sind verpflichtet, eine angemessene Anzahl Aus- und Weiterbildungsplätze für Pflegeberufe anzubieten.

² Sofern die angebotenen Aus- und Weiterbildungsplätze für Pflegeberufe nicht dem prognostizierten künftigen Bedarf entsprechen, kann der Regierungsrat:

- a. eine verbindliche Anzahl Aus- bzw. Weiterbildungsplätze für jeden Betrieb festlegen;
- b. Kompensationszahlungen vorsehen, wenn die vorgegebene Anzahl der Aus- bzw. Weiterbildungsplätze nicht erreicht wird. Diese sind zweckgebunden für die Nachwuchsförderung der Pflegeberufe zu verwenden oder an die Betriebe auszurichten, welche die vorgegebene Zahl der Aus- bzw. Weiterbildungsplätze überschreiten.

³ Die Betriebe können die verbindliche Anzahl Aus- bzw. Weiterbildungsplätze auch gemeinsam bereitstellen.

Art. 40 Abs. 1 (geändert)

¹ Die in diesem Gesetz aufgeführten Patientenrechte und -pflichten gelten für die Untersuchung und Behandlung von Patienten:

- a. (neu) in Einrichtungen der Gesundheitspflege gemäss Artikel 23;
- b. (neu) in Einrichtungen im Sinne des Pflege- und Betreuungsgesetzes;
- c. (neu) durch Personen, die eine Tätigkeit gemäss Artikel 25 ausüben.

Art. 61 Abs. 2 (geändert)

² An Stelle einer juristischen Person, einer Gesellschaft oder einer Einzelfirma sind die natürlichen Personen strafbar, die für sie gehandelt haben oder hätten handeln sollen. Können diese nicht ohne unverhältnismässigen Aufwand festgestellt werden, wird die juristische Person, die Gesellschaft oder die Einzelfirma zur Bezahlung der Busse verurteilt.

2.

GS VIII D/13/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Mai 2007 (Stand 1. Januar 2012), wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)

² Er orientiert sich dabei an den transparent ausgewiesenen Kosten einer wirksamen, zweckmässigen und wirtschaftlichen Leistungserbringung.

³ Die Tagestaxen werden direkt dem Leistungserbringer ausgerichtet.

Art. 2a (neu)*Taxe für intermediäre Strukturen*

¹ Der Regierungsrat legt für die Betreuung in intermediären Strukturen die maximal anrechenbaren Tagestaxen fest. Artikel 2 Absätze 2 und 3 gelten dabei sinngemäss.

Art. 4a (neu)*Mietzinshöchstbeträge*

¹ Der Regierungsrat kann Änderungen der Mietzinshöchstbeträge beantragen.

3.

GS VIII D/21/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) vom 3. Mai 2015 (Stand 1. Januar 2016), wird wie folgt geändert:

Art. 16 Abs. 3 (geändert)

³ Der Kanton verbilligt die Prämien der Kinder um 80 Prozent und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um 50 Prozent der jeweiligen Richtprämie, sofern die Berechnung gemäss Artikel 14 Absatz 1 einen tieferen Anspruch auf Prämienverbilligung ergibt und das anrechenbare Einkommen einen vom Landrat festgelegten Grenzbetrag nicht übersteigt. Der Landrat kann den Grenzbetrag abstufen.

Art. 22 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben)

¹ Die versicherte Person übernimmt die vom Versicherer nicht gedeckten Pflegekosten, maximal aber 20 Prozent des höchsten vom Bundesrat festgesetzten Pflegebeitrages. Für Personen bis zum vollendeten 18. Altersjahr wird keine Kostenbeteiligung erhoben.

² *Aufgehoben.*

Art. 23 Abs. 1 (geändert), Abs. 1a (neu), Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (aufgehoben)

¹ Der Kanton übernimmt die vom Versicherer und durch die Kostenbeteiligung der versicherten Person nicht gedeckten Pflegekosten.

^{1a} Der Regierungsrat kann zur Sicherstellung einer angemessenen Vergütung von spezialisierten Pflegeleistungen Zuschläge vorsehen.

² *Aufgehoben.*

³ *Aufgehoben.*

Art. 24 Abs. 1a (neu), Abs. 1b (neu)

^{1a} Der Kanton übernimmt über die bundesrechtliche Höchstdauer hinaus die Kosten für Leistungen der Akut- und Übergangspflege für maximal sechs Wochen.

^{1b} Der Kanton übernimmt in Zusammenhang mit Leistungen der stationären Akut- und Übergangspflege während maximal acht Wochen 50 Prozent der Kosten für Betreuung und Unterkunft.

Titel nach Art. 24 (neu)**6.3. Rechnungslegung****Art. 24a (neu)****Rechnungslegung**

¹ Die Leistungserbringer führen eine Kosten- und Leistungsrechnung. Sie weisen die angebotenen Leistungen separat aus.

² Der Regierungsrat kann Vorschriften zur einheitlichen Rechnungslegung erlassen und Verbandsrichtlinien verbindlich erklären.

³ Er kann für Leistungserbringer, welche den Anforderungen an die Rechnungslegung nicht oder nur ungenügend nachkommen, Normkosten auf Basis der Kosten einer wirtschaftlichen Leistungserbringung festlegen.

Art. 25 Abs. 3 (geändert)

³ Über die Spitalplanungen erstattet der Regierungsrat dem Landrat Bericht.

4.

GS VIII E/21/3, Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 7. Mai 1995 (Stand 1. Januar 2016), wird wie folgt geändert:

Art. 6a Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Die ungedeckten Kosten der stationären Betreuung in Alters- und Pflegeheimen trägt der Kanton nach Massgabe dieses Gesetzes. Liegt eine aktuelle Ergänzungsleistungsverfügung ohne Anrechnung fiktiver Einnahmen vor, trägt er diese Kosten voraussetzungslos.

² Als Kosten der stationären Betreuung in Alters- und Pflegeheimen gelten die Pensions- und Betreuungskosten unter Ausschluss der Pflegekostenbeteiligung der unterstützten Person nach Artikel 22 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung.

Titel nach Art. 37 (geändert)**4.2. Behindertenhilfe****Art. 38**

Aufgehoben.

Art. 39 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Kanton koordiniert die Aufgabenerfüllung in der Behindertenhilfe.

Art. 39d Abs. 1 (geändert)

¹ Vom Kanton mit stationärer Behindertenhilfe beauftragte Organisationen des Privatrechts haften wie das Gemeinwesen. Eine Haftung aus rechtmässigem Verhalten (Art. 7 Staatshaftungsgesetz) bei der medizinischen Untersuchung, Behandlung und Pflege ist ausgeschlossen.

Art. 43 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Kanton ist für die Aufsicht über anerkannte Behinderteneinrichtungen, über Heime für Kinder und Jugendliche und weitere stationäre Einrichtungen für Erwachsene zuständig.

Art. 51a

Aufgehoben.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

§ 6 Kantonsbeitrag von maximal 2 Millionen Franken für bauliche Massnahmen im Freulerpalast und Kantonsbeitrag von 0,5 Millionen Franken an die Erneuerung der Textildruckausstellung im Museum des Landes Glarus

Die Vorlage im Überblick

Die Textildruckausstellung im Dachgeschoss des Freulerpalasts in Näfels ist über 30-jährig. Technik und Mobiliar sowie generell die Präsentation dieses zentralen Kapitels der Glarner Geschichte sind dringend zu erneuern. Auch am Gebäude besteht Renovationsbedarf: Die sanitären Anlagen im ganzen Haus sind veraltet, eine Sanierung ist nötig. Im dritten Obergeschoss steht zudem die ehemalige Abwartswohnung seit bald zehn Jahren leer. Durch deren Rückbau entsteht zusätzliche Museumsfläche mit dem Vorteil, dass neu das gesamte Dachgeschoss mit einer modernen, interaktiven Textildruckausstellung bespielt werden kann.

Das Erneuerungsvorhaben wurde vom Regierungsrat in die Legislaturplanung 2019–2022 aufgenommen. Dies vor dem Hintergrund, dass das bestehende kulturelle Angebot im Kanton besser zu pflegen und der Bevölkerung somit ein aktiverer Kontakt zu ermöglichen sei. Mit dem Umsetzen der Massnahmen wird in erster Linie die öffentliche Nutzung des Palasts als Museum gewährleistet und das historische Baudenkmal nachhaltig gesichert.

Eine Steuergruppe mit Vertretern von Kanton und der für Palast und Museum zuständigen Stiftung für den Freulerpalast hat nach breiter Auslegeordnung zwei Vorprojekte entwickelt und die entsprechenden Kosten ermittelt (Bau) bzw. festgelegt (Ausstellung). Bei den baulichen Massnahmen entstehen Kosten in der Höhe von 2,03 Millionen Franken ($\pm 15\%$). Bei der neuen Textildruckausstellung beträgt das Kostendach 850 000 Franken. In der Summe sind somit Investitionen von gut 3 Millionen Franken notwendig.

Zur Finanzierung sind Eigenmittel der Stiftung (über das Einbringen von Spenden), Beiträge der Standortgemeinde Glarus Nord sowie der Denkmalpflege vorgesehen. Der Landsgemeinde wird beantragt, dass der Kanton 2 Millionen Franken (Maximalbetrag) an die baulichen Massnahmen beiträgt. Weiter soll ein Pauschalbeitrag von 0,5 Millionen Franken an die neue Ausstellung geleistet werden, wobei diese Mittel teilweise dem Kulturfonds zu entnehmen sind. Bei einer positiven Entscheidung im Jubiläumsjahr 2021 (75 Jahre Museum des Landes Glarus) soll im 2022 mit den Erneuerungsarbeiten begonnen werden. Die Neueröffnung ist für April 2023 geplant.

Im Landrat war die Vorlage unbestritten; er beantragt der Landsgemeinde einstimmig, dieser zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Geschichte des Freulerpalasts und Entstehung des Museums des Landes Glarus

Mit dem Museum des Landes Glarus verfügt der Kanton Glarus über ein historisches Museum, das die Geschichte des Kantons in verschiedenen Ausstellungsteilen darstellt (Kantonsgeschichte, Textilindustrie, Alpwirtschaft, Militär und Sport). Seit 1946 präsentiert das Museum im Freulerpalast in Näfels einmalige, mit der Geschichte des Glarnerlands verbundene Sammlungen und Einzelobjekte.

Der im 17. Jahrhundert erbaute Freulerpalast gilt als einzigartig unter den Schweizer Profanbauten seiner Zeit. Die Typologie der Zweiflügelanlage wurde für Herrschaftsbauten in der heutigen Schweiz wie auch im umliegenden Ausland nur selten gewählt. Gerade die meisterhaft gestaltete Treppenhalle findet kaum zeitgenössische Vergleiche und dürfte innerhalb der Schweiz die erste ihrer Art sein. Der Freulerpalast besticht durch Reichtum und Formenvielfalt und ist durchdrungen von deutschen, italienischen und französischen Einflüssen. Im Sockelgeschoss des Hauptflügels fallen die dekorierten Portale auf; neben den tonnengewölbten Kellern ist die Sala Terrena mit ihrem opulent stuckierten Gewölbe von besonderer Pracht. Ebenso die Räume der Beletage: Die zur Strasse hin liegenden repräsentativen privaten Wohnräume sind stilgerecht aneinandergereiht und mit prunkvollen Kassettendecken, geschnitztem Buffet und Aquamanile, eingelegtem Täfer und kostbaren Parkettböden sowie Turmöfen ausgestattet. Vom Festsaal aus ist die Hauskapelle zugänglich, deren Stuckdekorationen demselben Meister zugeschrieben werden wie jene in der Sala Terrena.

1934 errichteten der Kanton und die Gemeinde Näfels die Stiftung für den Freulerpalast mit dem Ziel, den barocken Herrschaftssitz zu erwerben, zu restaurieren und darin ein historisches Museum einzurichten. Die öffentliche Nutzung als Museum war und ist grundlegend für den Erhalt des Baudenkmals und alle Bemühungen um dessen Pflege und Instandhaltung. Unter Architekt Hans Leuzinger erfolgte 1937–1947 die erste umfassende Sanierung von Haupt- und Nebenflügel und die Wiederherstellung von Hof und Stallungen. Dabei wurde im Nebenflügel die Treppe erneuert und im Dachgeschoss eine Wohnung für den Hauswart ein-

gebaut. 1983–1992 erfolgte eine Gesamterneuerung. Aussen wurde ein mineralischer Verputz aufgetragen und die Fensterläden wieder angebracht. 1987 wurde das Textildruckmuseum im Dachgeschoss eingerichtet, 2008 erfuhr der Eingangs- und Empfangsbereich eine Neugestaltung und ein Jahr später konnte das Bachmann-Zimmer restauriert werden. Die letzten baulichen Massnahmen zugunsten der Museumsnutzung liegen schon länger zurück.

1.2. Bestehende Textildruckausstellung

Die Textilindustrie war seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert in verschiedenen Regionen der Schweiz für die dynamische Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialstruktur prägend. Um 1860 erreichte diese Entwicklung ihren Höhepunkt. Die Schwerpunkte konzentrierten sich in der Ost- und Südostschweiz im Dreieck zwischen Zürich, Glarus und St. Gallen sowie mit Ausläufern in die Kantone Aargau und Thurgau und mit Basel als weiterem Zentrum. Der Zeugdruck im Kanton Glarus, die Seidenbandweberei in den Kantonen Basel und Zürich und die Stickerei im Kanton St. Gallen sind für die unglaubliche Geschwindigkeit der Industrialisierung der Schweiz im 19. Jahrhundert von grosser Bedeutung. Der rasche Aufstieg der Glarner Zeugdruck-Industrie ab Mitte des 18. Jahrhunderts nimmt dabei eine besondere Stellung ein, zum einen aufgrund der Erforschung und erfolgreichen Entwicklung von Druckfarben und der Model-Technik, zum anderen wegen der raschen Expansion der Textilindustrie aufgrund des weltumspannenden Handels.

Die Ausstellung über den Textildruck als Motor der Industrialisierung im 19. Jahrhundert und Grundlage der späteren wirtschaftlichen Entwicklung des Glarnerlands ist neben der Kantonsgeschichte das Herzstück des Museums. Für die bestehende Ausstellung im Dachgeschoss hatte die Landsgemeinde 1987 einen Kredit von 800 000 Franken gesprochen. Die Eröffnung erfolgte 1988 im Zeichen des offiziellen Jubiläums «600 Jahre Schlacht bei Näfels». Mit dem Ausbau des historischen Museums sollte dem im Jubiläumsjahr aktuellen Geschichtsinteresse Rechnung getragen und die wichtige Rolle des industriellen Textildrucks und des Handels für die Entwicklung des Glarnerlands aufgezeigt werden. Die Textildruckausstellung zog weit über das Eröffnungsjahr hinaus Besucher aus der ganzen Schweiz an. Noch heute ist dieser Ausstellungsteil beim Publikum sehr beliebt und steht bei der Buchung von Museumsführungen an erster Stelle.

1.3. Handlungsbedarf

Die jetzige Textildruckausstellung im Hauptflügel des Dachgeschosses präsentiert sich seit ihrer Eröffnung unverändert. Nach über 30 Jahren ist die Ausstellungstechnik zum Teil defekt, die konservatorischen Bedingungen für die fragilen Objekte ungenügend, manche Informationen sind nicht mehr aktuell und die Präsentation der Objekte ist veraltet. Die Ausstellung muss dringend erneuert und aktualisiert werden.

In die Ausstellungsplanung einzubeziehen ist die Fläche der ehemaligen Abwartswohnung im Ostflügel, welche seit bald zehn Jahren leer steht. Hier drängt sich ein Rückbau auf, was eine energetische Ertüchtigung des Dachs, notwendige denkmalpflegerische Arbeiten sowie eine Erschliessung als Museumsteil ermöglicht. Angezeigt ist zudem eine Sanierung der veralteten sanitären Anlagen im ganzen Haus sowie eine Neugestaltung der Besuchergarderobe im Erdgeschoss. Eine bessere Erschliessung des Palasts mittels Lift wäre zwar wünschbar, der hohe denkmalpflegerische Wert des Palasts und der mit einem Lifteinbau einhergehende Substanzverlust verunmöglichen dies jedoch. Die Idee musste nach eingehender Prüfung verschiedenster Varianten im Innen- wie im Aussenbereich verworfen werden.

2. Erneuerungsprojekt Palast

2.1. Bauliche Massnahmen

2.1.1. Erdgeschoss

Insbesondere für grössere Gruppen wie Schulklassen und Vereine wird eine zweckmässige Garderobe mit 30 Schliessfächern eingerichtet. Die bestehende WC-Anlage wird zurückgebaut und mit einer behindertengerechten Nasszelle neu errichtet. Der dafür notwendige Platz entsteht, indem der heutige Raum für die Hauswartung in den Lagerraum im Ostflügel verschoben wird.

2.1.2. Erstes Obergeschoss

Der ehemalige WC-Raum wird aufgehoben und die noch vorhandenen Anschlüsse aus dem Jahr 1947 werden zurückgebaut. Mit dem Rückbau der Raumabtrennung wird mehr Tageslicht in den Gang geführt, der den Haupt- mit dem Seitenflügel verbindet.

2.1.3. Zweites Obergeschoss

Die über 70-jährige WC-Anlage wird sanft saniert und modernisiert. Der Treppenaufgang im Ostflügel zur ehemaligen Wohnung wird zurückgebaut. Der frei werdende Raum dient als Garderobe für die Besucher des Bachmannzimmers (u. a. Traulokal).

2.1.4. Drittes Obergeschoss / Dachgeschoss mit Wohnung

Die ehemalige Abwärtswohnung im Seitenflügel wird zurückgebaut. Folglich sind Wände, Decken und Böden instand zu stellen und das Dach kann energetisch ertüchtigt werden. Der ganze Raum wird zum Hauptbau hin geöffnet. Damit steht für die Textildruckausstellung neu die gesamte Fläche des Dachgeschosses zur Verfügung, um die verschiedenen Aspekte der Industrialisierung darzustellen.

2.1.5. Estrichboden

Der bestehende Ausstellungsraum wird zurückgebaut, der Riemenboden freigelegt und aufgefrischt. Zudem werden die Installationen für eine allfällige spätere Nutzung als Vermittlungsraum oder Studienbibliothek vorbereitet.

2.1.6. Brandschutz

Dem Brandschutz kommt in einem historischen Objekt wie dem Freulerpalast erhöhte Aufmerksamkeit zu. Die erforderlichen Massnahmen gestalten sich in einem Gebäude aus dem 17. Jahrhundert massiv aufwendiger als in einem Neubau. Im brandschutztechnischen Baubewilligungsverfahren ist gemäss ersten Abklärungen mit der Glarnersach mit weitreichenden Auflagen zu rechnen (Fluchtwegsicherung, Brandabschottungen, Einschränkungen bei Belegung von Sälen für Veranstaltungen usw.). Damit der Palast weiterhin als Museum genutzt werden kann, sind zur Erfüllung der Auflagen sehr kostspielige bauliche Massnahmen notwendig. Basierend auf dieser Faktenlage wurde unter Beizug eines Experten ein erstes Brandschutzkonzept entworfen und bewusst ein grosser Budgetposten (0,5 Mio. Fr.) für Brandschutzmassnahmen in die Kostenschätzung aufgenommen.

2.2. Kostenschätzung

In der folgenden Kostenschätzung sind aufgrund der historischen Bausubstanz bewusst Reserven für Unvorhergesehenes eingeplant (Kosten inkl. Mehrwertsteuer).

<i>Massnahme</i>	<i>Kosten in Fr. (±15 %)</i>
Rückbau Dachwohnung und Ausbau für Museumsgestaltung	1'165'000
Umbau WC/Garderobe Erdgeschoss	235'000
Umbau WC erstes und zweites Obergeschoss	67'000
Brandschutzmassnahmen	500'000
Beleuchtungserneuerung	55'000
Total	2'022'000

3. Neue Textildruckausstellung

3.1. Inhaltliches Konzept

Die Ausstellung wird neu auf der gesamten Fläche des Dachgeschosses präsentiert. Die eindrücklichen Zimmermannsarbeiten des historischen Raums, erbaut zwischen 1642 und 1648, bleiben sichtbar. Die einstige Nutzung dieser Etage als Aufbewahrungsort für Vorräte und als rückwärtiger Bereich des Hauspersonals soll weiterhin erlebbar sein. Der Lastenkran über dem Treppenhaus und die Baumeisterinschriften an den Schornsteinen werden deutlich als Spuren des 17. Jahrhunderts lesbar bleiben. Durch den Rückbau der Abwärtswohnung vergrössert sich die nutzbare Ausstellungsfläche gegenüber heute um einen Drittel.

Die neue Textildruckausstellung gliedert sich in drei Hauptbereiche: Geschichte, Herstellung und Handel der Glarner Textildruckerzeugnisse. Ein einleitendes Kapitel beschreibt die Voraussetzungen für die Etablierung des Zeugdrucks im Glarnerland. Die Bedeutung der Solddienste seit dem 16. Jahrhundert, die Nutzung der Wasserkraft und der Handel mit Vieh und Schiefer als grundlegende Voraussetzung für die rasche Etablierung von Handelsbeziehungen und ersten Druckfabriken werden aufgezeigt.

Herzstück der Ausstellung bildet das Kontor als Schaltzentrale des weltumspannenden Handels. Bekanntermassen reisten die Glarner einst selbstbewusst und mit Pioniergeist nach Südeuropa, Asien, Afrika und in den Orient, um den Bedarf an bedruckten Textilien zu eruieren. Die heimgebrachten Muster wurden in den Glarner Entwurfsateliers für die Massenproduktion vorbereitet. Beispielhaft für die Ornamente der Auftraggeber werden in diesem Ausstellungsteil Musterbücher und Stoffmuster mit der traditionellen Ornamentik ausgestellt. Diese aus dem Kanton Glarus entsandte Massenware für den südeuropäischen, orientalischen, asiatischen und afrikanischen Markt fand nicht nur über Jahrzehnte einen ausgezeichneten Absatz, sondern beeinflusste auch die Alltags- und Festtagsmode der Schweiz. Reisemusterbücher, exotische Souvenirs, Grafiken und Berichte veranschaulichen die Handelsbeziehungen.

Ein besonderes Augenmerk wird in der neuen Ausstellung auf die wichtigsten Arbeitsgänge bei der Herstellung bedruckter Tücher gelegt: von der Arbeit im Kontor über das Entwurfsatelier, die Modelstecherei, die Farbküche und die Druckstube bis zur Konfektionierung. Dieser Produktionsablauf wird durch Originalmobiliar, Druckmodel, Werkzeuge und textile Musterstücke dargestellt. Gleichzeitig wird der industrielle Arbeitsalltag beschrieben, der sich grundsätzlich von zuvor gelebten bäuerlichen Rhythmen unterschied. Weitere Themen sind die gesundheitspolitischen Initiativen des Molliser Arztes Fridolin Schuler für eine Sozialgesetzgebung, die Arbeiterbewegung, die Altersvorsorge und die ersten Genossenschaftsgeschäfte. Schauobjekte des neuen Arbeitsalltags, der Streikbewegung und der Sozialreformen beschreiben diese Themenbereiche.

Ein weiterer Ausstellungsteil ist dem Thema Architektur gewidmet. Auch wenn der Glarner Zeugdruck heute die Glarner Wirtschaft nicht mehr prägt, so ist doch das gebaute Erbe im gesamten Kantonsgebiet immer noch deutlich sichtbar (z. B. Fabrikantenvillen, Kosthäuser, Fabrikgebäude, Hänggitürme und Arbeitersiedlungen). Architekturmodelle und Innenraumszenierungen veranschaulichen diese Architekturtypologien und Wohnformen.

3.2. Dimension und Kostenrahmen

Für die neue Ausstellung ist ein Kostendach von 850 000 Franken vorgesehen. Die Dimension einer Ausstellung ist grundsätzlich skalierbar, es liessen sich also auch günstigere oder kostspieligere Varianten umsetzen. Je nachdem ginge dies aber zulasten einer soliden Materialisierung und damit der Langlebigkeit oder wäre eine ausreichende Finanzierung schwierig zu bewerkstelligen. Die gewählte Variante ermöglicht eine für eine Dauerausstellung erforderliche Langlebigkeit des Mobiliars und die für eine zeitgemässe Ausstellung erforderliche Ausstattung mit interaktiven Stationen und Multimedia-Elementen. Die Ausstattung des Ausstellungsraums mit Vitrinen, Podesten und freien Präsentationen ist so konzipiert, dass alle wichtigen Objektgruppen den Besuchern ansprechend gezeigt werden können. Alle konservatorischen Bedingungen für die dauerhafte Ausstellung der fragilen Textildruckobjekte werden beachtet. Zur Ausstattung gehören zwei grosse Tischvitrinen und eine raumhohe Vitrine, um die Gesamtrapporte der Glarner Textildrucke sichtbar zu machen. Alle Vitrinen sind mit Weissglas ausgestattet, damit die Farben der originalen Textildruckobjekte unverfälscht sichtbar sind. Eine zusätzliche Medienstation lässt die Museumsbesucher durch eigene Aktivität erfahren, wie ein Druckvorgang mit Model und einem mehrfachen Farbauftrag abläuft.

Ein Teil der Ausstellungsfläche wird als Wechselausstellungsraum genutzt. Das Museum verfügt über eine umfangreiche Textildrucksammlung, von der nur ein kleiner Teil in der ständigen Ausstellung präsentiert werden kann. Um den Museumsbesuchern immer wieder neue Quellen zur Geschichte des Glarner Textildrucks in neuen Themenzusammenhängen zu zeigen, können hier auf rund 50 Quadratmetern Wechselausstellungen durchgeführt werden. Der Wechselausstellungsraum ist mit mobilen Vitrinen, einer Hörstation und einer Medienstation möbliert.

Die Kosten für die Erneuerung der Textildruckausstellung setzen sich wie folgt zusammen:

<i>Massnahme</i>	<i>Kosten in Fr.</i>
Ausstellungsgestaltung	144'000
Lichtplanung	11'800
Ausstellungssekretariat/-verwaltung	45'000
Ausstellungsbau	289'500
Wechselausstellung	26'900
Grafik	19'300
Audiovisuelle Medien	140'000
Beleuchtung und Lichtschutz	97'400
Aufbau/Objekteinrichtung	47'400
Restaurierung	10'000
Drucksachen, Aussenwerbung	11'050
Transporte, Versicherungen	7'650
<i>Total</i>	<i>850'000</i>

4. Projektorganisation und Zeitplan in der Umsetzungsphase

4.1. Baukommission

Zur Umsetzung des Vorhabens wird eine Baukommission eingesetzt. Die Leitung übernimmt der Vorsteher des Departements Bildung und Kultur. Einsitz nehmen zudem der Präsident des Stiftungsrates, der Leiter der Hauptabteilung Kultur, der Leiter der Hauptabteilung Hochbau, die Leiterin der Fachstelle Denkmalpflege und Ortsbildschutz, die Museumsleiterin und der Architekt. Die Stiftung wird weitere Ausschüsse einsetzen, die sich um die inhaltliche/fachliche Begleitung der Ausstellungserneuerung, den Einbezug der Nutzer (u. a. Museumspersonal) und um das Fundraising kümmern.

4.2. Zeitplan

Die Arbeiten am Freulerpalast und an der Ausstellung dauern ab Eingabe des Baugesuchs bis zur Eröffnung voraussichtlich rund drei Jahre, wobei sich aufgrund der Absage der Landsgemeinde 2020 eine Verzögerung um ein Jahr ergibt. Die wichtigsten Projektschritte sind:

- Eingabe Baugesuch: Mai 2020
- Baufreigabe: August 2020
- Detailprojekte, Submission und Vergaben: Mai 2021 bis April 2022
- Sanierungsarbeiten Bau: 2022
- Ausstellungsproduktion/-aufbau: Mai 2022 bis März 2023
- Eröffnung: April 2023

5. Finanzielle Auswirkungen

5.1. Kosten

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Kosten für das Bauprojekt sowie die Erneuerung der Ausstellung auf.

Bau (Rückbau, Sanierung, Garderobe/WC, Brandschutz)	2'030'000 Fr.
+ 15 % Reserve bzw. obere Toleranzgrenze	310'000 Fr.
= Total Kosten Bau	2'340'000 Fr.
+ Total Kosten Ausstellung (Kostendach)	850'000 Fr.
= Total Kosten Gesamtprojekt	3'190'000 Fr.

5.2. Finanzierung

5.2.1. Stiftung

Die Stiftung erarbeitet ein Fundraising-Konzept und setzt zur Gewinnung von Mitteln eine Kommission ein. Sie wird jedoch kaum in der Lage sein, für die baulichen Massnahmen substantielle Beträge einzubringen. Für den Ausstellungsteil dürfte das Potenzial bei einigen wenigen Hunderttausend Franken liegen.

5.2.2. Gemeinde

Die Gemeinde will sich für die baulichen Massnahmen finanziell engagieren, nicht jedoch für die Ausstellung. Der Gemeindebeitrag soll sich anteilmässig an ihrem üblichen jährlichen Engagement für den Betrieb und den Unterhalt orientieren. Kanton und Gemeinde haben sich in den vergangenen zehn Jahren grob gerechnet in einem Verhältnis von 9:1 finanziell am Betrieb des Museums und an den Auslagen der Stiftung für den Unterhalt des Palasts beteiligt.

5.2.3. Denkmalpflegebeiträge

Zur Ausrichtung von Denkmalpflegebeiträgen sind die beitragsberechtigten Kosten noch zu ermitteln. Da beim vorliegenden Projekt nicht die Sanierung der Originalsubstanz im Vordergrund steht, sondern ein Rückbau und Sanitäranlagen, dürfte die Summe nicht sehr hoch ausfallen. Es ist aktuell von einem gesetzlichen Anspruch auf rund 100 000 Franken an Beiträgen seitens Bund, Kanton und Gemeinde auszugehen (beitragsberechtigte Kosten geschätzt 180 000 Fr.; Bund 25 %, Kanton 20,4 %, Gemeinde 13,6 %).

5.2.4. Kanton

Das Projekt ist nur umsetzbar, wenn sich der Kanton massgeblich engagiert, für die baulichen Massnahmen wie auch für die Ausstellung. Gestützt auf das Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens und den Schwerpunkt «Kulturelle Eigenart und Tradition pflegen» des Kulturkonzepts, legt der Regierungsrat im Kulturbereich die Priorität in der laufenden Legislatur auf Projekte, die die kulturelle Eigenart des Glarnerlands betonen und das Bewusstsein der Bevölkerung für das spezifische Kulturerbe stärken. Der Regierungsrat

erachtet es als eine kulturpolitische Aufgabe des Kantons, für die Erneuerung des Museums des Landes Glarus und die Neuinszenierung der bedeutenden Textildrucksammlung die erforderlichen Mittel bereitzustellen.

5.2.5. Finanzierungsschlüssel

Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, woher die benötigten Mittel stammen.

Stiftung Freulerpalast (Fundraising)	350'000 Fr.
Gemeinde Glarus Nord (in Aussicht gestellt)	240'000 Fr.
Denkmalpflegebeiträge Bund, Kanton, Gemeinde (Schätzung)	100'000 Fr.
Kantonsbeitrag Bau (Beschluss Landsgemeinde)	2'000'000 Fr.
Kantonsbeitrag Ausstellung (Beschluss Landsgemeinde)	300'000 Fr.
Beitrag Kulturfonds Ausstellung (Beschluss Landsgemeinde)	200'000 Fr.
Total	3'190'000 Fr.

5.3. Finanzhaushaltrechtliche Aspekte

Der Kantonsbeitrag ist als einmalige freie Ausgabe zu qualifizieren, für die ein Verpflichtungskredit im Sinne von Artikel 42 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden notwendig ist. Gemäss Artikel 69 Absatz 2 Buchstabe b der Kantonsverfassung ist die Landsgemeinde zuständig für Beschlüsse über alle frei bestimmbar einmahligen Ausgaben für den gleichen Zweck von mehr als 1 Million Franken, was vorliegend der Fall ist. Es handelt sich dabei um einen Investitionsbeitrag, der in der Kantonsbilanz zu aktivieren und über die Nutzungsdauer abzuschreiben ist. Der Abschreibungssatz beträgt gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden 12 Prozent über eine Laufzeit von 33 Jahren. Werden für ein Vorhaben sowohl ordentliche Staatsmittel als auch Lotteriegelder beansprucht, sind gemäss Artikel 25 Absatz 3 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten beide Ausgaben zusammenzuzählen und der gemäss Verfassung finanzkompetenten Behörde in einer Vorlage zu unterbreiten. Aufgrund dieses Bruttoprinzips hat die Landsgemeinde auch die Beiträge aus dem Kulturfonds zu beschliessen.

5.4. Auswirkungen der Beitragsgewährung

Die Kantonsrechnung würde im ersten Jahr nach Abschluss der Sanierung mit einem Abschreibungsbetrag von 276 000 Franken belastet (2,3 Mio. Fr. x 12%; Lotteriemittel sind nicht einzurechnen, da nicht aktiviert, sondern dem Kulturfonds entnommen). Bis ins Jahr 33 reduziert sich dieser auf rund 4500 Franken, wobei noch eine Restabschreibung von rund 38 000 Franken resultiert. Rechnet man die Denkmalpflegebeiträge noch hinzu, darf festgehalten werden, dass für den Freulerpalast zulasten der Investitionsrechnung des Kantons insgesamt ein erheblicher Beitrag an die baulichen Massnahmen geleistet und der laufende Betrieb auch weiterhin massgeblich aus Mitteln des Kulturfonds unterstützt wird.

Die folgende Übersicht zeigt auf, welche Kosten ein positiver Entscheid der Landsgemeinde zugunsten des Freulerpalasts bzw. des Museums des Landes Glarus in den nächsten Jahren verursacht (Beträge in Fr.). Diese Aufwendungen gehen einerseits zulasten des Kantons (bestehende Lohnsumme Personal; neue jährliche Abschreibung aufgrund Investition), andererseits zulasten des Kulturfonds (jährlicher Unterhalts-/Betriebsbeitrag gemäss aktueller Leistungsvereinbarung; einmaliger Beitrag an Investition Textildruckausstellung).

	2022	2023	2024	2025	ab 2026	Bemerkungen
Abschreibungen (max. 2,3 Mio.)	276'000	243'000	214'000	188'000	≤ 166'000	Jährlich 12%; sinkender Wert bis zur Tilgung im Jahr 33
Beitrag Denkmalpflege	-	35'000	-	-	-	Kantonsanteil
Beitrag Kulturfonds	200'000	-	-	-	-	Einmaliger Beitrag Finanzierung neue Textildruckausstell.
Beitrag Kulturfonds Betrieb/ Unterhalt	180'000	180'000	180'000	180'000	180'000	Beiträge gem. Leistungsvereinbarung
Personal-aufwand	274'000	274'000	274'000	274'000	274'000	Laufende Rechnung Kanton
Total	930'000	732'000	668'000	642'000		

6. Beratung der Vorlage im Landrat

6.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres unter dem Vorsitz von Landrätin Priska Müller Wahl, Niederurnen, nahm sich der Vorlage an. Eintreten auf diese war unbestritten. Es wurde auf die Notwendigkeit eines sorgfältigen Umgangs mit einem Baudenkmal von nationaler Bedeutung hingewiesen. Das Museum sei für den Kanton von herausragender Bedeutung. Auch die Standortgemeinde sei sich der kulturhistorischen Bedeutung des Palasts bewusst.

In der Detailberatung liess sich die Kommission über das Trägerschaftsmodell orientieren: Die Stiftung für den Freulerpalast wurde vor 70 Jahren vom Kanton und der damaligen Gemeinde Näfels gegründet und kann nicht einfach aufgelöst werden. Somit sind auch einer Übernahme des Freulerpalasts durch den Kanton allein Grenzen gesetzt.

Die Kommission liess sich bestätigen, dass die Schätzungen von Aufwand und Kosten für Brandschutzmassnahmen zwar auf einer vorläufigen, jedoch sorgfältigen Beurteilung durch Brandschutzfachleute und Architekten basiert. Die Kosten seien heute nur schwer abzuschätzen und erst beim Vorliegen des detaillierten Projekts werde klar sein, was alles vorzukehren ist. Weiter nahm die Kommission davon Kenntnis, dass sich der Kanton im gesamten Projekt stärker einbringt als bei der Sanierung des Kunsthhauses Glarus. Dies hat damit zu tun, dass der Kanton als Mitstifter im Stiftungsrat stark vertreten ist und bereits seit geraumer Zeit direkt oder indirekt für den allergrössten Teil der anfallenden Kosten aufkommt.

In der Kommission wurde die Frage aufgeworfen, wie viel Drittmittel die Stiftung einbringen kann und ob nicht ein ähnlicher Anteil wie beim Kunsthaus möglich wäre. Im Unterschied zum Kunstbereich ist es für historische Ausstellungen jedoch eher schwierig, private Mittel zu beschaffen. Die Stiftung selbst ist mittellos. Sie traue sich aber zu, einen bedeutenden Anteil für die Textildruckausstellung durch Drittmittel beizusteuern. Die Stiftung hat die Pflicht, die Finanzierung des ganzen Projekts darzulegen. Der Kantonsbeitrag steht damit unter einem entsprechenden Vorbehalt.

Ein Antrag, auf die vorgesehene Entnahme von 200 000 Franken aus dem Lotteriefonds zu verzichten und diesen Betrag über die Erfolgsrechnung zu finanzieren, wurde kontrovers diskutiert. Einerseits wurde geltend gemacht, der Fonds sei schon genug belastet. Es könnten andere kulturelle Veranstaltungen und Projekte weniger unterstützt werden. Zudem könne der Kantonsanteil an der Ausstellungsfinanzierung auch wegen dem wichtigen museumspädagogischen bzw. bildungspolitischen Aspekt als öffentliche Aufgabe gesehen werden. Dem wurde entgegnet, dass der Steuerzahler insgesamt bereits genug zum Projekt beitrage und für andere Projekte im Kulturbereich immer noch genügend Mittel da seien. Denn der Kulturfonds sei mit rund 1,5 Millionen Franken ausreichend dotiert. Im Übrigen sei die Finanzierung von Museumsaktivitäten mit Lotteriegeldern auch in anderen Kantonen gängig. Der Antrag wurde schliesslich knapp abgelehnt.

Die Kommission beantragte dem Landrat, dem Antrag unverändert zuzustimmen.

6.2. Landrat

Im Landrat waren das Eintreten und die Vorlage völlig unbestritten. Alle Votanten sahen die Notwendigkeit, den historischen Bau von nationaler Bedeutung zu sanieren und die in die Jahre gekommene Textilausstellung zu erneuern.

Unbestritten war auch, dass die Sanierung einen sorgfältigen Umgang mit dem historischen Gebäude erfordert. Brandschutzmassnahmen seien zum Schutz der Besucher, des Hauses und der Kulturgüter nötig, ebenso die Erneuerung der sanitären Anlagen und des Garderobenteils. Ein Wermutstropfen sei einzig, dass es auch in Zukunft keinen Lift und damit keine Barrierefreiheit geben werde.

Der Kanton stehe beim Erhalt des historischen Gebäudes in der Verantwortung. Daher beteilige er sich kostenmässig stark und darum habe er sich auch beim Vorprojekt stärker eingebracht, als dies beim Kunsthaus Glarus der Fall war. Es liege eine vernünftige Lösung vor, an die auch die Gemeinde und die Stiftung ihren Anteil beitragen würden.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde einstimmig, einen Kantonsbeitrag von maximal 2 Millionen Franken für die Sanierungen im Freulerpalast und 0,5 Millionen Franken für die Erneuerung der Textildruckausstellung zu gewähren.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Beschlussentwurf zuzustimmen:

Beschluss über die Gewährung eines Kantonsbeitrags von maximal 2 Millionen Franken für bauliche Massnahmen im Freulerpalast und eines Kantonsbeitrags von 0,5 Millionen Franken an die Erneuerung der Textildruckausstellung im Museum des Landes Glarus

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

1. Der Kanton gewährt der Stiftung Freulerpalast an die Sanierungskosten des Freulerpalasts von 2,34 Millionen Franken (Kostenvoranschlag 2,03 Mio. Fr. $\pm 15\%$) einen Beitrag von 85,5 Prozent, im Maximum 2 Millionen Franken.
2. Der Kanton gewährt der Stiftung Freulerpalast an die Erneuerung der Textildruckausstellung im Museum des Landes Glarus einen Beitrag von 0,5 Millionen Franken, davon 0,2 Millionen Franken aus dem Kulturfonds.
3. Der Kantonsbeitrag steht unter der Voraussetzung, dass die baulichen Massnahmen von einer Vertretung des Kantons begleitet werden und die Tragbarkeit der Finanzierung des Gesamtprojekts dargelegt ist.
4. Das Bauvorhaben untersteht der Submissionsgesetzgebung.
5. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

§ 7 Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege

Die Vorlage im Überblick

Anstoss für die Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) war eine im Februar 2018 überwiesene Motion der SP-Fraktion, die auf eine Beschleunigung von Beschwerdeverfahren in baurechtlichen Angelegenheiten hinzielte. In Erfüllung der Motion sah der Regierungsrat vor, die Vorschriften über die Erstreckung und über den Stillstand von Fristen im VRG, die für alle Verwaltungsverfahren gelten, anzupassen. Er lehnte es ab, nur für baurechtliche Streitigkeiten von den allgemeinen Fristenregelungen im VRG abweichende, spezialgesetzliche Vorschriften zu erlassen. Der Landrat wies die regierungsrätliche Vorlage jedoch an die vorberatende Kommission zurück. Er störte sich an der umfassenden Aufhebung des Fristenstillstandes in allen Verfahren mit Ausnahme jener vor dem Verwaltungsgericht. Die Kommission unterbreitete dem Landrat in der Folge eine abgeschwächte Variante mit folgenden zwei Neuerungen:

- Künftig sollen in einem Verwaltungsverfahren behördlich angesetzte Fristen nur noch einmal erstreckt werden können.
- Der Fristenstillstand bei Beschwerdeverfahren während zwei Wochen um Ostern und Weihnachten sowie vier Wochen während den Sommerferien (sog. Gerichtsferien) wird beschränkt. Er gilt neu nur noch für gesetzlich festgelegte, aber nicht mehr für behördlich angesetzte Fristen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Anstoss

Die im August 2017 von der SP-Landratsfraktion eingereichte Motion «Streichung des Fristenstillstandes in baurechtlichen Streitigkeiten» forderte, es seien die Rechtsschutzbestimmungen im Raumentwicklungs- und Baugesetz (RBG) zu ergänzen, sodass in baurechtlichen Beschwerdeverfahren der Fristenstillstand nach Artikel 90 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG) nicht anwendbar sei. Die Motionäre begründeten ihre Forderung unter anderem damit, dass Verfahrensverzögerungen in Baubewilligungsverfahren bei Bauherren Mehrkosten verursachen würden. Eine zur Einsprache berechtigte Person könne Beschwerdeverfahren in baurechtlichen Angelegenheiten über Monate verzögern, indem sie jeweils eine oder mehrere Fristerstreckungen in Anspruch nehme. Dazu käme dann noch der Stillstand der Fristen nach Artikel 90 VRG.

In seiner Stellungnahme vom Januar 2018 begrüßte der Regierungsrat die Stossrichtung der Motion und beantragte dem Landrat deren Überweisung. Gleichzeitig lehnte er es jedoch ab, eine spezialgesetzliche Regelung im Rahmen des Baurechts zu schaffen, die von den allgemeinen Bestimmungen des VRG abweicht. Stattdessen stellte er in Aussicht, im Rahmen der Erfüllung der Motion verschiedene Möglichkeiten im Zusammenhang mit den Fristenregelungen im VRG zu prüfen.

1.2. Geltendes Recht und Praxis

Die geltende Bestimmung über den Fristenstillstand im VRG sieht vor, dass Fristen während drei Zeitspannen – gemeinhin auch als Gerichtsferien bezeichnet – stillstehen: vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit 15. August und vom 18. Dezember bis und mit 2. Januar. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um gesetzliche oder behördlich angesetzte Fristen handelt. Unterliegt eine Frist – etwa für die Einreichung einer Stellungnahme – dem Stillstand, läuft sie nicht weiter. Der Ablauf der Frist verlängert sich um dessen Dauer. Beim Fristenstillstand nach Artikel 90 VRG handelt es sich nicht um einen umfassenden, sondern lediglich um einen partiellen. Er gilt nur in streitigen Verfahren, also in Beschwerdeverfahren (Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsgerichtsbeschwerde) sowie in Verfahren vor den verwaltungsunabhängigen Rekurskommissionen, nicht jedoch in nichtstreitigen, erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren (z. B. Baubewilligungsverfahren).

Neben Artikel 90 VRG finden sich in den Artikeln 32–36 VRG weitere allgemeine Bestimmungen zu den Fristen in verwaltungsrechtlichen Verfahren, insbesondere auch zur Fristerstreckung. Während nach Artikel 33 Absatz 1 VRG gesetzliche Fristen nicht erstreckt werden können, können nach Absatz 2 derselben Bestimmungen behördlich angesetzte Fristen auf Gesuch hin erstreckt werden, unter gewissen Voraussetzungen sogar mehrfach. Die Erfahrungen des Verwaltungsgerichtes, des Rechtsdienstes der Staatskanzlei und der zwei an der Ausarbeitung der Vorlage beteiligten Departemente zeigen, dass in der Praxis regelmässig Fristen erstreckt werden. Fristerstreckungen tragen aus Sicht der Verwaltungs- und Gerichtsbehörden massgeblich zur Verfahrensverlängerung bei. Gerade in Beschwerdeverfahren werden Fristerstreckungen mitunter mehrfach beantragt und in der Regel auch genehmigt. Dies, obwohl bereits der geltende Artikel 33 Absatz 2

VRG die weitere Erstreckung an strenge Vorgaben knüpft (unvorhergesehene, nicht selbst verschuldete Gründe). Im Ergebnis führt die grosszügige Handhabung der Fristerstreckung dazu, dass sich die Vernehmlassungsfrist in Beschwerdeverfahren verdreifacht. Ein Schriftenwechsel kann bis 90 Tage dauern.

2. Vorschlag des Regierungsrates

2.1. Inhalt

Zur Ausarbeitung der Vorlage zur Umsetzung der Motion setzte der Regierungsrat eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der kantonalen Verwaltung sowie des Verwaltungsgerichts ein.

Auf die Resultate der Arbeitsgruppe aufbauend, schlug der Regierungsrat Änderungen in den folgenden zwei Regelungsbereichen vor:

- Erstreckung von Fristen: Fristen in verwaltungsrechtlichen Verfahren sollen nur noch einmal erstreckt werden können. Eine weitere Erstreckung ist nicht mehr vorgesehen.
- Stillstand der Fristen: Der Geltungsbereich des Fristenstillstandes wird auf Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren beschränkt. In Verwaltungsbeschwerdeverfahren vor den Departementen und dem Regierungsrat sowie in Verfahren vor den verwaltungsunabhängigen Rekurskommissionen findet er keine Anwendung mehr. Zusätzlich profitieren künftig bereits erstreckte Fristen nicht mehr vom Stillstand der Fristen. Sie sind davon ausgenommen.

2.2. Zielsetzung der regierungsrätlichen Vorlage

Mit den vorgeschlagenen Änderungen des VRG soll dem Anliegen der Motion Rechnung getragen werden, ohne für baurechtliche Streitigkeiten spezialgesetzliche Regelungen zu schaffen. Mit der Neuregelung der Fristerstreckung sollte die Vernehmlassungsfrist in Beschwerdeverfahren von heute faktisch 90 Tagen auf neu maximal 60 Tage verkürzt werden. Hinzu kommt eine Beschränkung des Anwendungsbereichs des Fristenstillstandes. Im Sinne des Beschleunigungsgebotes bezwecken die zwei vorgeschlagenen Massnahmen eine effizientere Verfahrensführung vor kantonalen und kommunalen Behörden. Übermässig lange Fristen werden verhindert, erstinstanzliche wie auch strittige Verfahren beschleunigt.

2.3. Vernehmlassungsverfahren

Der regierungsrätliche Vorschlag durchlief ein Vernehmlassungsverfahren. Innert Frist gingen insgesamt 18 Stellungnahmen ein. Alle drei Gemeinden, sieben politische Parteien, die Verwaltungskommission der Gerichte, die Evangelisch-Reformierte Landeskirche, der Anwaltsverband sowie sämtliche Departemente der kantonalen Verwaltung äusserten sich zur Vorlage.

Die meisten Teilnehmenden standen dem regierungsrätlichen Vorschlag offen und positiv gegenüber, grundlegendere Vorbehalte wurden nur vereinzelt vorgebracht. Die Mehrheit anerkannte den Handlungsbedarf und teilte die Ziele der Motion und des Umsetzungsvorschlags des Regierungsrates:

- Die Absicht, keine Sonderregelungen für baurechtliche Verfahren im RBG zu erlassen, sondern die allgemeinen Bestimmungen im VRG anzupassen, wurde fast einhellig begrüsst.
- Mehrere Teilnehmende wiesen darauf hin, dass die beabsichtigten gesetzgeberischen Massnahmen lange Verfahrensdauern nicht per se bzw. nur teilweise verhindern würden. Es gelte auch, die Behandlungsdauer vor den Beschwerdeinstanzen nach Abschluss des Schriftenwechsels kritisch zu betrachten.
- Die beabsichtigte Änderung bei der Fristerstreckung wurde von den meisten Teilnehmenden ausdrücklich begrüsst.
- Im Gegensatz zur Fristerstreckung wurde die beabsichtigte Änderung beim Fristenstillstand von den Teilnehmenden kontroverser beurteilt. Während ein Teil die Beschränkung des Fristenstillstandes auf Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren begrüsst, lehnten andere die Änderung aus unterschiedlichen Gründen ausdrücklich ab und forderten den Verzicht auf die Einschränkung des Fristenstillstandes. Umgekehrt wurde zusätzlich eine Verkürzung der Gerichtsferien im Sommer um zehn Tage gefordert.

Der Regierungsrat nahm die Rückmeldung in seine Vorlage auf, steuerrechtliche Verfahren gänzlich vom Fristenstillstand auszunehmen, da das Bundesrecht für die Bundessteuern einen solchen ausschliesst und gesplittete Verfahren für Bundessteuern und Kantons- und Gemeindesteuern wenig Sinn machen. Im kantonalen Steuerrecht wird daher eine spezialgesetzliche Ausnahme vorgesehen.

Nicht berücksichtigt wurde die Forderung nach einer restriktiveren Regelung der Fristerstreckung, verbunden mit einer Begründungspflicht. Dies wäre mit zusätzlichem Aufwand für die Entscheidungsinstanzen, aber auch für die Parteien verbunden und würde die Verfahren zusätzlich verlängern. Zudem müsste im ablehnenden Fall der betroffenen Partei trotzdem noch eine sogenannte Notfrist eingeräumt werden. Ebenfalls abgelehnt wurde der Vorschlag auf eine Verkürzung der Gerichtsferien im Sommer (gesamtschweizerisch einheitliche Regelung) und der Beschwerdefristen.

Schliesslich lehnte der Regierungsrat auch einen Antrag ab, Verfahren im Kindes- und Erwachsenenschutzbereich gänzlich, das heisst auch in Verfahren vor Verwaltungsgericht, vom Fristenstillstand auszunehmen. Anders als im Bereich der Steuern, wo die spezialgesetzlichen Ausnahmen im Sinne einer Harmonisierung

mit dem Bundesrecht erfolgen, soll die Regelung der Fristen für den Kindes- und Erwachsenenschutzbereich nicht angepasst werden.

2.4. Fazit des Regierungsrates

Die vorgeschlagenen Änderungen verhindern bei der Erstreckung von Fristen und beim Fristenstillstand lange Verfahrensdauern nicht per se. Sie leisten jedoch einen Beitrag zur Verkürzung von Beschwerdeverfahren und eignen sich zur Erreichung des Ziels. Die Massnahmen treffen nicht einseitig die Parteien und ihre Rechtsvertreter, sondern auch die an den Verfahren beteiligten Vorinstanzen sowie die instruierenden Behörden und Verwaltungseinheiten.

Gleichzeitig sollen diverse weitere Optimierungsmöglichkeiten verwaltungsintern umgesetzt werden, z. B., indem der Schriftenwechsel in Beschwerdeverfahren bereits mit der Aufforderung zur Leistung des Kostenvorschusses eingeleitet wird oder dass vermehrt auf einen zweiten Schriftenwechsel oder in klaren Fällen gar gänzlich darauf verzichtet wird.

Was die Dauer baurechtlicher Beschwerdeverfahren vor dem Departement Bau und Umwelt (DBU) im Besonderen betrifft, so zeigt eine Auswertung, dass 78 Prozent aller Beschwerden durch das DBU in der durch den Landrat in der Bauverordnung vorgegebenen sechsmonatigen Bearbeitungsfrist ab Abschluss des Schriftenwechsels entschieden werden. 22 Prozent halten diese Ordnungsfrist nicht ein, wobei es sich bei der überwiegenden Mehrheit nur um Überschreitungen von wenigen Tagen handelt. Seit Januar 2017 kam es in 6 Prozent der Fälle zu einer grösseren Überschreitung; die Bearbeitungszeit lag jedoch auch in diesen Fällen immer unter acht Monaten ab Abschluss des Schriftenwechsels. Betrachtet man die gesamte Verfahrensdauer ab Rechtshängigkeit der Beschwerde bis zum Erlass des Beschwerdeentscheides durch das DBU, so wurden 45 Prozent der Beschwerden innert neun Monaten bzw. 69 Prozent innert einem Jahr ab Beschwerdeingang erledigt.

Spezialgesetzliche Regelung für baurechtliche Beschwerdeverfahren sind aus Sicht des Regierungsrates abzulehnen. Die Motion wurde durch den Landrat mit dem Grundgedanken überwiesen, dass eine umfassende Betrachtung erfolgen sollte – ohne Beschränkung auf baurechtliche Verfahren. Betroffen sind deshalb alle Verfahren, welche dem VRG unterliegen.

3. Beratung der Vorlage im Landrat

3.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Vorsitz von Landrat Bruno Gallati, Näfels, befasste sich mit dem oben beschriebenen Vorschlag des Regierungsrates. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten.

In der Detailberatung führte die neu nur noch einmal mögliche Fristverlängerung zu einer längeren Diskussion. Dabei ging es aber weniger um die künftige Einmaligkeit der Fristverlängerung, sondern vielmehr darum, ob ein Fristverlängerungsgesuch begründet werden muss oder nicht. Um nicht unnötige neue Probleme bezüglich Begründungspflicht zu schaffen, sah die klare Mehrheit der Kommission davon ab.

Ebenfalls ausgiebig wurde die Aufhebung des Fristenstillstandes diskutiert. Dabei wurde ins Feld geführt, dass die langen Verfahrensdauern nicht nur durch den Fristenstillstand begründet seien, sondern auch durch das zeitaufwendige Abarbeiten durch die Beschwerdeinstanzen. Weiter wurde eingebracht, dass während des Fristenstillstandes auch bei den beteiligten Amtsstellen oft reduzierte Ressourcen für die Behandlung von Beschwerden vorhanden seien und sich der Fristenstillstand somit nicht nur nachteilig auswirke. Andererseits führte die deutliche Kommissionsmehrheit aus, dass vor allem bei Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsbehörden die Betroffenen vielfach eine zügige Behandlung wünschen. Schliesslich folgte die Kommission mehrheitlich dem Vorschlag des Regierungsrates.

3.2. Landrat weist Vorlage zurück

Im Landrat selber war Eintreten ebenfalls unbestritten. Diesem ging die Vorlage aber zu weit. Die von Regierung und Kommission vorgeschlagene Änderung sah vor, für alle Beschwerden vor Verwaltungsbehörden den Fristenstillstand gänzlich aufzuheben und nur noch vor Verwaltungsgericht gelten zu lassen. Dies sei nicht im Sinne der Rechtsuchenden, die in den Gerichtsferien einen Anwalt finden und erst noch eine Beschwerde einreichen müssen. Die Waffengleichheit zwischen Rechtsuchenden und Behörden werde zu stark in Richtung der schon übermächtigen Behörden verschoben. Für die Rechtsuchenden sei es wichtig, den Fristenstillstand zumindest bei den gesetzlichen Fristen beizubehalten. Man habe mit dem Vorstoss eigentlich nur Baubeschwerden im Visier gehabt. Regierungsrat und Kommission betonten demgegenüber, der Landrat selber habe bei der Überweisung des Vorstosses verlangt, die Möglichkeiten für alle Verfahren und nicht nur für Bausachen zu prüfen. Diesem Auftrag sei man nachgekommen. Der Landrat wies die Vorlage schliesslich im November 2019 mit knappem Mehr an die Kommission zurück, verbunden mit dem Auftrag, vor allem die Frage des Fristenstillstandes nochmals zu prüfen.

3.3. Neuer Vorschlag der landrätlichen Kommission

Nach der knappen Rückweisung der Vorlage prüfte die vorberatende Kommission zwei Varianten:

- Aufhebung des Fristenstillstandes nur bei baurechtlichen Verfahren;
- Beibehaltung des Fristenstillstandes für gesetzliche Fristen.

Die Aufhebung des Fristenstillstandes nur in baurechtlichen Verfahren wäre an sich eine einfache Lösung. Eine solche führt aber zu einer Ungleichbehandlung mit Verfahren in anderen Rechtsgebieten. In der Vernehmlassung wurde eine einheitliche Regelung zudem mehrheitlich begrüsst. Die Kommission kam deshalb zum Schluss, dass der gemeinsame Nenner in der Abschaffung des Fristenstillstandes nur bei behördlich angesetzten Fristen liegt. Die Kommission trug damit dem Anliegen der Motionäre sowie dem Rückweisungsbeschluss des Landrates Rechnung. In der Folge beantragte die Kommission nur mehr eine Änderung von Artikel 90 Absatz 1 VRG. Auf die Schaffung eines neuen Artikels 108a, wie sie der Vorschlag des Regierungsrates noch vorgesehen hatte, sollte verzichtet werden.

Die Kommission beantragte dem Landrat, der so bereinigten Vorlage zuzustimmen.

3.4. Verabschiedung der Vorlage durch den Landrat

Die von der Kommission überarbeitete Vorlage warf bei der erneuten Beratung weit weniger hohe Wellen. Der abgemilderte Vorschlag der Kommission, die Gerichtsferien für alle gesetzlichen Fristen beizubehalten, fand stillschweigende Zustimmung im Landrat. Der Landrat verzichtete damit auf einen neuen Artikel 108a und belies es bei einer Anpassung von Artikel 90 VRG. Nicht mehr diskutiert wurde die restriktivere Regelung für Fristverlängerungen in Artikel 33 VRG. Der Landrat stimmte ihr damit zu.

Der Landrat beantragt somit der Landsgemeinde grossmehrheitlich, der so bereinigten Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes zuzustimmen.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

Artikel 33; Erstreckung von Fristen

Absatz 2 regelt die Erstreckung von behördlich angesetzten Fristen in nichtstreitigen und streitigen Verwaltungsverfahren. Neu sollen diese nur noch einmal erstreckt werden können. Weitere Erstreckungen sind ausgeschlossen. Dadurch reduziert sich insbesondere die Vernehmlassungsfrist in Beschwerdeverfahren von heute 90 bei zwei gewährten Fristerstreckungen auf neu maximal 60 Tage bei einer Fristerstreckung. Die Voraussetzungen für die Gewährung der einmaligen Fristerstreckung bleiben gleich. Es genügt, wenn vor Ablauf der Frist ein entsprechendes Gesuch gestellt wird. Eine Begründung ist weiterhin nicht erforderlich.

An die Stelle einer weiteren Erstreckung tritt im Säumnisfall die Wiederherstellung der Frist nach Artikel 36 VRG. Die Wiederherstellung setzt materiell voraus, dass «eine Partei oder ihr Vertreter unverschuldet davon abgehalten worden ist, rechtzeitig zu handeln». Eine unverschuldete Verhinderung wird angenommen, wenn objektive oder subjektive Gründe für die Unmöglichkeit der rechtzeitigen Ausführung einer fristgebundenen Handlung vorliegen und der Partei oder ihrem Vertreter keine Nachlässigkeit vorgeworfen werden kann. Taugliche Entschuldigungsgründe sind etwa Naturkatastrophen, Militärdienst, Tod oder schwerwiegende Erkrankung, nicht dagegen Arbeitsüberlastung, organisatorische Unzulänglichkeiten oder Ferien. Auch Unkenntnis von Rechtsregeln oder eine falsche behördliche Auskunft kann unter Umständen Anlass zur Fristwiederherstellung geben.

Artikel 90; Stillstand der Fristen

Die Bestimmung gehört zu den allgemeinen Bestimmungen für das Streitige Verfahren und gilt somit sowohl im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren als auch in den Verfahren vor Verwaltungsgericht und vor den verwaltungsunabhängigen Rekurskommissionen.

Neu soll der Fristenstillstand nur noch für gesetzliche Fristen, aber nicht mehr für behördlich angesetzte Fristen gelten. Betroffenen, denen vor den Sommerferien, vor Weihnachten oder Ostern ein negativer Entscheid zugeht, steht trotz der Ferien genügend Zeit zur Verfügung, diesen anzufechten. Bei den Rechtsmittelfristen handelt es sich um gesetzliche Fristen, für welche der Fristenstillstand beibehalten wird. Der Fristenstillstand nach Artikel 90 VRG gilt für gesetzliche Fristen im Anwendungsbereich des VRG einheitlich und unabhängig vom Rechtsgebiet und unabhängig von der Rechtsmittelinstanz.

Bei behördlich angesetzten Fristen besteht die Möglichkeit der (einmaligen) Fristerstreckung gemäss Artikel 33 VRG. Der Rechtsuchende befindet sich bereits in einem laufenden Verfahren und muss mit der Ansetzung von Fristen durch die Behörden rechnen. Fällt der Fristenlauf mit den Sommerferien, Ostern oder Weihnachten zusammen, kann eine (einmalige) Fristerstreckung beantragt werden. Die Abschaffung des Fristenstillstandes für behördlich angesetzte Fristen gilt im Sinne der Rechtsgleichheit für alle Verfahren, auf welche das VRG Anwendung findet.

Artikel 140a; Übergangsbestimmung zur Änderung vom

Ohne spezielle Regelung würden die neuen Verfahrensvorschriften ab dem Inkrafttreten sofort, d. h. auch für laufende Verfahren, gelten. Dies wird mit der Übergangsbestimmung verhindert. Massgebend ist, ob ein Verfahren im vorgesehenen Zeitpunkt des Inkrafttretens, also am 1. Oktober 2021, vor der jeweiligen Instanz bereits rechtshängig ist oder nicht. Ist dies der Fall, richten sich die Fristerstreckung und der Fristenstillstand nach bisherigem Recht.

Während für die Rechtshängigkeit im Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren der Zeitpunkt der Einreichung der Beschwerde massgebend ist, ist der Zeitpunkt der Eröffnung eines erstinstanzlichen Verfahrens nicht immer ganz einfach zu bestimmen. Dies, weil erstinstanzliche Verfahren nicht nur auf Gesuch hin, sondern auch von Amtes wegen eingeleitet werden. Im letzteren Fall sind Vorkehrungen der Behörde massgebend, welche den Erlass einer Verfügung erwarten lassen. Die Rechtshängigkeit endet mit dem förmlichen Abschluss des Verfahrens durch die handelnde Behörde. Dies auch dann, wenn die Verfügung nicht formell rechtskräftig ist, da noch ein ordentliches Rechtsmittel dagegen erhoben werden kann. Denn mit dessen Erhebung wird das Verfahren vor der Rechtsmittelinstanz neu eröffnet, d. h. von neuem rechtshängig gemacht.

4.2. Steuergesetz

Im Bereich der direkten Bundessteuer gelten die Gerichtsferien nicht. Artikel 140 Absatz 4 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) verweist für den Fristenlauf ergänzend auf den für das Einspracheverfahren geltenden Artikel 133 DBG. Nach ständiger Praxis des Bundesgerichts regelt diese Bestimmung den Fristenlauf abschliessend. Ob unterschiedliche Bestimmungen zum Fristenlauf für die kantonalen und die direkte Bundessteuer zulässig sind, hat das Bundesgericht hingegen offengelassen. Soweit der kantonale Gesetzgeber aber die Fristen angleicht, ist die kantonale an die eidgenössische Frist anzupassen. Die vorliegende Änderung soll für eine solche Angleichung genutzt und damit klargestellt werden, dass im Verfahren betreffend Kantons- und Gemeindesteuern der Fristenstillstand nicht gilt. Da Beschwerden regelmässig sowohl die direkte Bundessteuer als auch die Kantons- und Gemeindesteuern betreffen, macht eine gesplittete Fristenregelung keinen Sinn. Von der Änderung betroffen sind die Bestimmungen von Artikel 165a, 166 und 199 Steuergesetz.

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Änderungen verursachen gegenüber dem geltenden Recht keine zusätzlichen Kosten. Die Beschränkung des Fristenstillstandes auf gesetzliche Fristen sowie die strengere Regelung der Fristerstreckung bedingt von den Verfahrensbeteiligten – seien es nun Parteien, ihre Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter, Behörden oder Vorinstanzen – jedoch eine gewisse Umstellung und Flexibilität.

6. Inkrafttreten

Der Regierungsrat soll den Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmen können. Vorgesehen ist der 1. Oktober 2021.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS III G/1, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 4. Mai 1986 (Stand 1. Januar 2018), wird wie folgt geändert:

Art. 33 Abs. 2 (geändert)

² Behördlich angesetzte Fristen können einmal erstreckt werden, wenn die Partei vor Ablauf der Frist darum ersucht.

Art. 90 Abs. 1 (geändert)

¹ Im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat und vor den Departementen sowie in den Verfahren vor Verwaltungsgericht und den verwaltungsunabhängigen Rekurskommissionen stehen die durch Gesetz bestimmten Fristen still:

Aufzählung unverändert.

Art. 140a (neu)

Übergangsbestimmung zur Änderung vom

¹ Für Verfahren, welche beim Inkrafttreten dieser Änderungen rechtshängig sind, findet das bisherige Recht bis zum Abschluss des Verfahrens vor der betroffenen Instanz Anwendung.

II.

GS VI C/1/1, Steuergesetz (StG) vom 7. Mai 2000 (Stand 1. Januar 2020), wird wie folgt geändert:

Art. 165a Abs. 1 (geändert)

¹ Der Steuerpflichtige kann gegen den Einspracheentscheid innert 30 Tagen nach Zustellung bei einer von der Steuerbehörde unabhängigen Steuerrekurskommission schriftlich Beschwerde erheben. Die Vorschriften von Artikel 90 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege finden dabei keine Anwendung.

Art. 166 Abs. 1 (geändert)

¹ Gegen den Beschwerdeentscheid der Steuerrekurskommission können der Steuerpflichtige und die Veranlagungsbehörde innert 30 Tagen nach Zustellung Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Sinne von Artikel 105 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege erheben. Die Vorschriften von Artikel 90 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege finden dabei keine Anwendung.

Art. 199 Abs. 1 (geändert)

¹ Gegen den Entscheid der kantonalen Steuerverwaltung kann der Steuerpflichtige innert 30 Tagen nach Zustellung unmittelbar Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben. Die Vorschriften von Artikel 90 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege finden dabei keine Anwendung.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

§ 8 Änderung des Energiegesetzes

Die Vorlage im Überblick

Es ist das gemeinsame Ziel von Bund und Kantonen, den Energiebedarf in Gebäuden zu senken und verstärkt mit erneuerbarer Energie zu decken. Um diese Ziele zu erreichen, haben die Kantone ihre energierechtlichen Vorschriften im Gebäudebereich schon seit längerer Zeit aufeinander abgestimmt. Mit den «Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich» (abgekürzt: MuKE) soll ein möglichst hohes Mass an Harmonisierung erreicht werden, ohne den einzelnen Kantonen ihre Autonomie zu nehmen. Grosse Teile dieser Mustervorschriften sind bereits im bestehenden Glarner Energiegesetz enthalten. Die Normen müssen jedoch regelmässig an die technischen Entwicklungen im Baubereich angepasst werden, um die Qualität von Neubauten und bestehenden Bauten zu verbessern. Neue Bestimmungen sollen ins kantonale Recht aufgenommen werden, wenn eine besonders effektive Wirkung zu erwarten ist. Der Kanton Glarus macht von der Freiheit Gebrauch, Teile der Mustervorschriften nicht umzusetzen, wenn dies aufgrund der Glarner Verhältnisse nicht angezeigt ist.

Ziel: Einheitlicher Vollzug und weniger Energieverbrauch

Mit der weiteren Übernahme der MuKE in das kantonale Energiegesetz werden die Voraussetzungen geschaffen, die energetische Qualität von Neubauten und Umbauten gemäss dem Stand der Technik zu erhöhen. Bei bestehenden Bauten soll die Verwendung von ineffizienten und CO₂-produzierenden Techniken allmählich auslaufen.

Die Energieeffizienz soll dadurch massiv gesteigert werden. Die Versorgungssicherheit des Kantons kann zudem erhöht werden, wenn das regionale Potenzial von erneuerbaren Energien besser ausgeschöpft wird. Dabei ist die Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit der Massnahmen im Auge zu behalten.

Mit den vorgesehenen Massnahmen wird eine weitere Senkung des Heizwärmebedarfs um zirka 25 Prozent des heutigen Verbrauchs angestrebt. Dadurch rückt das Ziel «Energieverbrauch nahe bei Null» näher. Dies wirkt sich positiv auf die Umwelt aus. Die Luftqualität verbessert sich und der Kanton Glarus leistet seinen Beitrag zur Verminderung der Klimaerwärmung. Es werden positive Anreize für das Bau- und Installationsgewerbe und damit für den Arbeitsmarkt im Kanton gesetzt. Die Harmonisierung der Gesetzgebung schafft Planungssicherheit für Bauherrschaft und Fachleute.

Wichtigste Anpassungen

Angepasst werden bei neuen Bauten die Bestimmungen zum Wärmeschutz, die gewichtete Energiekennzahl und technische Vorgaben. Die wichtigste Änderung betrifft die Bestimmungen zur Eigenstromerzeugung bei Neubauten. Neu muss ein bestimmter Anteil der benötigten Energie auf der Parzelle selbst produziert werden. Dies dürfte vor allem mit Fotovoltaikanlagen geschehen. Eine Befreiung von der Pflicht zur Eigenstromerzeugung ist unter bestimmten Voraussetzungen möglich, bedingt jedoch eine Ersatzabgabe oder eine Ersatzinvestition.

Bei bestehenden Bauten werden die Bestimmungen zum Wärmeschutz von Gebäuden und die technischen Vorgaben angepasst. Neu muss bei einem Ersatz einer mit Heizöl oder Erdgas betriebenen Heizung (Kesslersatz) 10 Prozent des Energiebedarfs mit erneuerbaren Energie gedeckt oder im gleichen Umfang eingespart werden, wenn weiterhin ein fossiler Energieträger eingesetzt werden soll. Diese Auflage kann mit einer von zwölf Standardlösungen erfüllt werden. Für die seltenen Elektrozentralheizungen und zentralen Elektroboiler wird eine Sanierungspflicht eingeführt. Diese gilt nur für Elektrozentralheizungen und zentrale Elektroboiler in Wohnbauten mit einer Frist von 15 Jahren. Dezentrale Anlagen («Etagenboiler», Einzelöfen usw.) sind nicht betroffen.

Die öffentliche Hand hat neu Mindestanforderungen an die Energienutzung bei eigenen Bauten und Anlagen festzulegen und soll so eine Vorbildfunktion einnehmen

Beratung der Vorlage im Landrat

Die Beratungen im Landrat waren – wie bereits die Vernehmlassung – kontrovers. Der Landrat blieb jedoch mit jeweils deutlichen Mehrheiten auf der massvollen Linie des Regierungsrates. Er beantragt der Landsgemeinde, der Änderung des Energiegesetzes zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Artikel 89 der Bundesverfassung (BV) beauftragt den Bund und die Kantone, sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch einzusetzen.

Die Schweiz verfügt heute über eine sichere und kostengünstige Energieversorgung. Wirtschaftliche und technologische Entwicklungen sowie politische Entscheide im In- und Ausland führen allerdings derzeit zu grundlegenden Veränderungen der Energiemärkte. Um die Schweiz auf die neuen Herausforderungen vorzubereiten, hat der Bundesrat die Energiestrategie 2050 entwickelt. Mit dieser Strategie soll die Schweiz die neue Ausgangslage vorteilhaft nutzen und ihren hohen Versorgungsstandard erhalten. Gleichzeitig trägt die Strategie dazu bei, die energiebedingte Umweltbelastung der Schweiz zu reduzieren. Das Bundesparlament hat zur Umsetzung der Energiestrategie 2050 das eidgenössische Energiegesetz revidiert und ein erstes Massnahmenpaket beschlossen. Es bezweckt, den Energieverbrauch zu senken, die Energieeffizienz zu erhöhen und erneuerbare Energien zu fördern. Zudem wird der Bau neuer Kernkraftwerke verboten. Die Schweiz kann so die Abhängigkeit von importierten fossilen Energien reduzieren und die einheimischen erneuerbaren Energien stärken. Im Mai 2017 hat das Stimmvolk das revidierte Energiegesetz angenommen. Dieses wurde auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt.

Das Pariser Klimaabkommen von 2015 hat einen neuen globalen Rahmen für die Klimapolitik gesetzt. Der Vertrag verlangt eine konkrete Erwärmungsgrenze von deutlich unter 2 Grad Celsius (wenn möglich 1,5° C). Die Bilanz der Treibhausgase soll zudem in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts ausgeglichen werden. Zusammen mit der Stossrichtung des Bundesrates zur Klimapolitik nach 2020 werden die Kantone den CO₂-Ausstoss von Gebäuden in bedeutendem Umfang weiter senken müssen. Ein wesentlicher Beitrag der bestehenden, sanierungsbedürftigen Bauten zur Verminderung der CO₂-Emissionen ist dazu unumgänglich.

Für die Begrenzung des Energieverbrauchs in Gebäuden sind primär die Kantone zuständig (Art. 89 Abs. 4 BV), insbesondere für die materielle Rechtsetzung. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe haben die Kantone ihre energierechtlichen Vorschriften in den Grundzügen schon seit längerer Zeit aufeinander abgestimmt. Bei den «Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich», den sogenannten MuKEN handelt es sich um das von den Kantonen, gestützt auf ihre Vollzugserfahrung, gemeinsam erarbeitete Gesamtpaket energierechtlicher Mustervorschriften im Gebäudebereich. Sie haben ein hohes Mass an Harmonisierung im Bereich der kantonalen Energievorschriften zum Ziel, um die Bauplanung und die Bewilligungsverfahren für Bauherren und Fachleute, die in mehreren Kantonen tätig sind, zu vereinfachen. Die Harmonisierung wird durch die Verwendung von gemeinsam erarbeiteten Formularen und Vollzugshilfen zusätzlich unterstützt.

2. Übersicht über die vorgeschlagenen Änderungen

2.1. Anstoss

Nebst Anpassungen aufgrund der Revision der Energiegesetzgebung des Bundes ist vor allem die Umsetzung der aktuellsten Version der MuKEN Hauptgrund für die Änderung des kantonalen Energiegesetzes (EnG).

Die Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK) hat bereits 1992 eine erste Musterverordnung «Rationelle Energienutzung in Hochbauten» erarbeitet. Im August 2000 verabschiedete die EnDK dann die MuKEN 2000. Diese ersten Mustervorschriften verfolgten primär das Ziel der Harmonisierung. Bei den energetischen Anforderungen wurde deshalb bewusst Wert auf eine hohe Akzeptanz der Vorschriften gelegt. Entsprechend lehnten sich diese stark an die allgemein anerkannten Regeln der Baukunde an. Im Jahr 2008 erfolgte die erste Revision der Mustervorschriften, die im 2009 in die kantonale Energiegesetzgebung übernommen wurden. Aufgrund der energiepolitischen Entwicklungen arbeitete die EnDK 2011 ein Strategiepapier «Energiepolitik der EnDK – Eckwerte und Aktionsplan» aus und formulierte energiepolitische Grund- und Leitsätze («Energiepolitische Leitlinien», Mai 2012). Gestützt auf diese Grundlagenpapiere wurden die Mustervorschriften überarbeitet; im Januar 2015 wurden die MuKEN 2014 von der EnDK verabschiedet. Die Konferenz empfiehlt den Kantonen, die MuKEN möglichst unverändert und vollständig in ihre kantonalen Erlasse aufzunehmen. Daneben wird diese Vorlage genützt, um weitere Anpassungen vorzunehmen.

2.2. Das modulare System der Mustervorschriften

Zielsetzung der MuKEN ist ein hohes Mass an Harmonisierung innerhalb der einzelnen Kantone. Damit sollen die Bauplanung und das Bewilligungsverfahren für Fachleute, welche in verschiedenen Kantonen tätig sind, vereinfacht werden. Anstelle einer totalen Harmonisierung der energierechtlichen Bestimmungen aller Kantone wird mit den Mustervorschriften die Harmonisierung von Vorschriften zu einzelnen, abgrenzbaren Teilbereichen bezweckt. Jedes Vorschriften-Paket zu einem Teilbereich bildet ein sogenanntes Modul. Dies gewährleistet Flexibilität für die Kantone: Sie können dort von den Mustervorschriften abweichen, wo dies aufgrund der spezifischen Verhältnisse angezeigt ist.

Kernstück der Mustervorschriften ist das Basismodul. Es wird durch zusätzliche Module ergänzt, die von den Kantonen entsprechend den energetischen Zielvorgaben übernommen werden können. Das Basismodul, gegliedert in die Teilmodule A–R (vgl. Ziff. 2.2.1), beinhaltet die minimalen bundesrechtlichen Vorgaben an die Kantone und soll von den Kantonen im Hinblick auf die angestrebte Harmonisierung möglichst unverändert übernommen werden. Bei der Übernahme der Zusatzmodule sind die Kantone frei. Einzelne Module sollten jeweils möglichst vollständig übernommen werden.

Das Basismodul ist in grossen Teilen bereits im kantonalen Energiegesetz enthalten. Wegen technischer Entwicklungen im Baubereich sind allerdings Anpassungen an die heute geltenden Normen nötig, um die Qualität im Neubaubereich weiter zu verbessern. Zusätzlich werden für bestehende Bauten Anforderungen an die Qualität von zu erneuernden Bauteilen und für den Ersatz von haustechnischen Anlagen definiert. Neue Zusatzmodule sollen nur ins kantonale Recht aufgenommen werden, wenn eine besonders effektive Wirkung zu erwarten ist. Der Kanton Glarus macht hier von der Freiheit Gebrauch, die Zusatzmodule nur teilweise umzusetzen, wo dies aufgrund der Glarner Verhältnisse angezeigt ist.

2.2.1. Erläuterungen zum Basismodul

Das Basismodul besteht aus den Teilmodulen A–R. Mit der Übernahme des Basismoduls erfüllen die Kantone die bundesrechtlichen Vorgaben und es werden die «Energiepolitischen Leitlinien» der EnDK umgesetzt.

Durch die Übernahme der Teilmodule D (Anforderungen an den Wärmebedarf von Neubauten), E (Eigenstromerzeugung bei Neubauten), F (erneuerbare Energie beim Wärmeerzeugerersatz) sowie der Teilmodule H und I (Sanierungspflicht zentrale Elektroheizungen und zentrale Elektro-Wassererwärmer) sind Änderungen im kantonalen Energiegesetz notwendig. Beim Teilmodul D erfolgt eine Anpassung der gesetzlichen Grenzwerte an den Stand der Technik. Die restlichen Teilmodule sind bereits im geltenden Recht verankert. Es werden teilweise die Formulierungen aufgrund der Mustervorschriften angepasst.

Die nachfolgende Tabelle zeigt eine Übersicht, welche Teile der Kanton Glarus im geltenden Recht bereits ganz oder weitgehend umgesetzt hat (Status «GR») und welche neuen Teile in die kantonale Energiegesetzgebung übernommen werden (Status «Neu»).

MuKE-Basismodul	Titel	Umsetzung im Kanton Glarus	Status	Artikel EnG
Teil A	Allgemeine Bestimmungen	Geltende Energiegesetzgebung genügt den Anforderungen der MuKE.	GR	
Teil B	Wärmeschutz von Gebäuden	Geltende Energiegesetzgebung genügt den Anforderungen der MuKE. Anpassungen im Wortlaut.	GR	Art. 14
Teil C	Anforderungen an gebäudetechnische Anlagen	Geltende Energiegesetzgebung genügt den Anforderungen der MuKE.	GR	
Teil D	Anforderungen an den Wärmebedarf von Neubauten	Anpassung der Energiegesetzgebung nötig. Ablösung des Höchstanteils an nichterneuerbaren Energien durch Anforderungen an den gewichteten Energiebedarf und Anpassungen bei den Standardlösungen.	Neu	Art. 14a
Teil E	Eigenstromerzeugung bei Neubauten	Anpassung der Energiegesetzgebung nötig. Bei Neubauten muss ein Teil der benötigten Energie auf der Parzelle selbst erzeugt werden. Die Art der Stromerzeugung wird nicht vorgeschrieben. Eine Ersatzabgabe oder -investition ist unter bestimmten Voraussetzungen möglich.	Neu	Art. 14b
Teil F	Erneuerbare Wärme beim Ersatz des Wärmeerzeugers	Anpassung der Energiegesetzgebung nötig. Beim Ersatz eines Wärmeerzeugers, welcher die Energie ausschliesslich mit fossilen Brennstoffen erzeugt, ist neu ein Teil der Energie (mindestens 10 %) mit erneuerbarer Energie zu produzieren.	Neu	Art. 14d
Teil G	Elektrische Energie (SIA-Norm 380/4)	Geltende Energiegesetzgebung genügt den Anforderungen der MuKE. Anpassungen im Wortlaut.	GR	Art. 14c

Teil H	Sanierungspflicht zentrale Elektroheizungen	Anpassung der Energiegesetzgebung nötig. Zentrale elektrische Widerstandsheizungen sind innerhalb von 15 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes durch Anlagen zu ersetzen, die den Ansprüchen des Energiegesetzes entsprechen.	Neu	Art. 21
Teil I	Sanierungspflicht zentrale Elektro-Wassererwärmer	Anpassung der Energiegesetzgebung nötig. Zentrale elektrische Wassererwärmer sind innerhalb von 15 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes durch Anlagen zu ersetzen, die den Ansprüchen des Energiegesetzes entsprechen.	Neu	Art. 21a
Teil J	Verbrauchsabhängige Heiz- und Warmwasserkostenabrechnung in Neubauten und bei wesentlichen Erneuerungen	Geltende Energiegesetzgebung genügt den Anforderungen der MuKE.	GR	
Teil K	Wärmenutzung bei Elektrizitätserzeugungsanlagen	Geltende Energiegesetzgebung genügt den Anforderungen der MuKE.	GR	
Teil L	Grossverbraucher	Geltende Energiegesetzgebung genügt den Anforderungen der MuKE.	GR	
Teil M	Vorbildfunktion öffentliche Hand	Anpassung der Energiegesetzgebung nötig. Festlegung von Mindestanforderungen an die Energienutzung bei Bauten und Anlagen der öffentlichen Hand.	Neu	Art. 3a
Teil N	Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK)	Geltende Energiegesetzgebung genügt den Anforderungen der MuKE.	GR	
Teil O	Förderung	Geltende Energiegesetzgebung genügt den Anforderungen der MuKE.	GR	
Teil P	GEAK-Plus-Pflicht für Förderbeiträge	Geltende Energiegesetzgebung genügt den Anforderungen der MuKE.	GR	
Teil Q	Vollzug / Gebühren / Strafbestimmungen	Geltende Energiegesetzgebung genügt den Anforderungen der MuKE.	GR	
Teil R	Schluss- und Übergangsbestimmungen	Geltende Energiegesetzgebung genügt den Anforderungen der MuKE.	GR	

2.2.2. Erläuterungen zu den Zusatzmodulen

Die Zusatzmodule 2–11 enthalten weitergehende Vorschriften, die vom Kanton übernommen werden können, sofern er in einem der entsprechenden Bereiche zusätzliche Schwerpunkte setzen will. Einzelne der Zusatzmodule wurden bereits mit der Einführung der Mustervorschriften 2008 umgesetzt. Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, welche MuKE-Zusatzmodule bereits ganz oder weitgehend im geltenden Recht enthalten sind (Status «GR») und welche neu (Status «Neu») oder bewusst nicht übernommen werden (Status «Nicht»).

MuKE-Zusatzmodule	Titel	Umsetzung im Kanton Glarus	Status	Artikel EnG
Modul 2	Verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung in bestehenden Gebäuden	Geltende Energiegesetzgebung genügt den Anforderungen der MuKE.	GR	
Modul 3	Heizungen im Freien	Geltende Energiegesetzgebung genügt den Anforderungen der MuKE.	GR	

Modul 4	Ferienwohnungen und Ferienhäuser	Anpassung der Energiegesetzgebung nötig. Das Modul war bereits Bestandteil der MuKEn 2008 und soll nun übernommen werden.	Neu	Art. 27a
Modul 5	Ausrüstungspflicht Gebäudeautomation bei Neubauten	Anpassung der Energiegesetzgebung nötig. Mit den zur Verfügung stehenden Technologien ist der Einsatz der Gebäudeautomation bei Neubauten problemlos möglich (ausgenommen Wohnbauten).	Neu	Art. 31a
Modul 6	Sanierungspflicht dezentrale Elektroheizungen (Einzelspeicher)	Keine Übernahme des Moduls angezeigt. Das bestehende Recht enthält bereits ein Verbot von neuen Elektroheizungen sowie ein Verbot des Ersatzes zentraler und dezentraler Elektroheizungen. Eine zusätzliche Sanierungsfrist kann kaum mehr energetische Wirkung erzielen.	Nicht	
Modul 7	Ausführungsbestätigung	Geltende Energiegesetzgebung genügt den Anforderungen der MuKEn.	GR	
Modul 8	Betriebsoptimierung	Keine Übernahme des Moduls angezeigt. Betriebsoptimierungen führen zwar zu Energie- und Kosteneinsparungen, erhöhen aber den Vollzugsaufwand.	Nicht	
Modul 9	GEAK-Anordnung für bestimmte Bauten	Keine Übernahme des Moduls angezeigt. Der GEAK wurde als freiwilliges Instrument ausgestaltet und kann z. B. bei Handänderungen eingesetzt werden. Eine Pflicht zur Ausstellung eines GEAK für alle Gebäude wäre mit einem hohen Vollzugsaufwand (Qualitäts- und Stichprobenkontrollen) bei unklarer energetischer Wirkung verbunden.	Nicht	
Modul 10	Energieplanung	Geltende Energiegesetzgebung genügt den Anforderungen der MuKEn.	GR	
Modul 11	Wärmedämmung/Ausnützung	Geltende Energiegesetzgebung genügt den Anforderungen der MuKEn.	GR	

2.3. Zielsetzungen

Mit der Übernahme der MuKEn 2014 werden die Voraussetzungen geschaffen, die energetische Qualität von Neubauten und Umbauten gemäss dem Stand der Technik zu erhöhen. Bei bestehenden Bauten soll die Verwendung ineffizienter und CO₂-produzierender Techniken allmählich auslaufen. Dieser Punkt hat bei den Diskussionen in den Parlamenten und den Volksabstimmungen in anderen Kantonen am meisten Opposition hervorgerufen. Die energetische Verbesserung bestehender Bauten muss unter Berücksichtigung der Relevanz der einzelnen Massnahmen mit Augenmass vorgenommen werden.

Durch die Anpassung des kantonalen Energiegesetzes an das neue Bundesrecht soll der Einsatz von fossilen Energieträgern im Gebäudebereich nochmals deutlich sinken, sodass die Abhängigkeit von Erdöl- und Erdgasimporten sinkt und die Vorgaben der CO₂-Gesetzgebung und der internationalen Verpflichtungen erfüllt werden können. Ziel der Energiestrategie 2050 ist es, den Endenergie- und Stromverbrauch zu reduzieren, den Anteil der erneuerbaren Energien zu erhöhen und die energiebedingten CO₂-Emissionen zu senken. Der Umbau der schweizerischen Energieversorgung soll schrittweise erfolgen.

Eine massive Steigerung der Energieeffizienz und das Ausschöpfen der regionalen und lokalen Potenziale von erneuerbaren Energien tragen zur Versorgungssicherheit bei. Dabei ist die Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit im Auge zu behalten. Bezogen auf den Kanton Glarus bedeutet dies – wie bereits im Energiekonzept 2012 festgehalten –, dass der Gesamtenergieverbrauch (inkl. Verkehr) massgeblich sinken muss. Dieses Ziel soll durch die Änderung der kantonalen Energiegesetzgebung zur Umsetzung der MuKEn 2014 erreicht werden.

Mit den MuKEn 2014 wird eine weitere Senkung des Heizwärmebedarfs um zirka 25 Prozent vom heutigen Verbrauch angestrebt. Dadurch wird das Erreichen des Ziels «Energieverbrauch nahe bei null» ermöglicht. Dies wirkt sich positiv auf die Umwelt aus. Die Luftqualität verbessert sich und der Kanton Glarus leistet damit seinen Beitrag zur Verminderung der Klimaerwärmung. Ausserdem werden wichtige Massnahmen aus dem Energiekonzept zur Erreichung der Vision 2000-Watt-Gesellschaft umgesetzt. Die MuKEn 2014 fördern den Umstieg auf erneuerbare Energien. Es werden positive Anreize für das Bau- und Installationsgewerbe und damit für den Arbeitsmarkt im Kanton gesetzt. Die Harmonisierung der Gesetzgebung schafft Planungssicherheit für Bauherrschaft und Fachleute. Sie vereinfacht zudem den Vollzug. Durch den vermehrten Einsatz von modernen und effizienten Energietechnologien werden die Innovation und das Know-how gefördert und damit der Wirtschaftsstandort Glarus gestärkt und konkurrenzfähig gehalten. Fristen werden auf Verordnungsstufe festgelegt. Dies schafft die Möglichkeit, auf sich ändernde Rahmenbedingungen, neue Technologien und Erkenntnisse im Energiebereich rasch zu reagieren, ohne eine Gesetzesänderung vornehmen zu müssen.

2.4. Stand der Umsetzung in den Kantonen

Per Mitte November 2020 ist die Inkraftsetzung der Mustervorschriften 2014 in zwölf Kantonen erfolgt oder steht bevor (BL, BS, OW, LU, JU, FR, AI, TG, GR, SG, NE, SH). In vier Kantonen befindet sich das Geschäft in der parlamentarischen Phase (AR, ZH, NW, TI). In drei Kantonen wurde die Vorlage zurückgewiesen oder abgelehnt (SO, BE, AG).

3. Vernehmlassung

Mit den Vernehmlassungsunterlagen wurde ein Fragebogen mit grundlegenden Fragen zur Vorlage versandt. Insgesamt gingen 38 Stellungnahmen ein, darunter sieben von politischen Parteien, vier von Gemeinden und technischen Betrieben, neun von Wirtschaftsverbänden, neun von Umweltverbänden, sechs von Unternehmen und Verbänden der Energiebranche und drei von kantonalen Stellen.

Die Meinungen zum Vernehmlassungsentwurf fielen unterschiedlich aus: Diesem wurde teils vorbehaltlos zugestimmt, teils wurde ein Verzicht auf eine Revision gefordert bzw. deren vollständige Ablehnung beantragt. Während einige Vernehmlassungsteilnehmer weitergehende und schärfere Massnahmen forderten, fanden andere strengere Vorschriften unverhältnismässig oder erachteten diese aufgrund der bestehenden Gesetzgebung als unnötig. Grosse oder mehrheitliche Zustimmung fand der Vernehmlassungsentwurf bei den Gemeinden, denjenigen Wirtschaftsverbänden, die Branchen vertreten, die sich mit erneuerbaren Energien beschäftigen, bei den Umweltverbänden sowie bei den Mitte-Links-Parteien. Die Dachorganisation «Wirtschaft Glarnerland» sowie die Wirtschaftsverbände, die Branchen der fossilen Energieträger vertreten, forderten einen Verzicht auf die Vorlage.

Insgesamt ergab die Auswertung der Antworten auf die Grundsatzfragen aber ein durchaus positives Gesamtbild. 81 Prozent der Vernehmlassungsteilnehmer sind mit der Stossrichtung des neuen Energiegesetzes einverstanden oder eher einverstanden. Die grosse Mehrheit erklärte sie sich mit der Harmonisierung der Vorschriften (84 %) und der Übernahme des Basismoduls (78 %) einverstanden bzw. eher einverstanden. Die Anpassung an den Stand der Technik war nicht bestritten und wurde mehrheitlich begrüsst. Auch wurde die Aufnahme neuer Themen, insbesondere die Eigenstromerzeugung bei Neubauten mit Möglichkeit für eine Ersatzabgabe, eine Sanierungspflicht für zentrale Elektroheizungen mit Wasserverteilsystem und für zentrale Elektro-Wassererwärmer in Wohnbauten mit einer Frist, die Einführung einer Pflicht zur Gebäudeautomation für Zweckbauten und die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand klar begrüsst. Kontroverser fielen die Rückmeldungen auf die Einführung eines Pflichtanteils von 10 Prozent erneuerbare Wärme beim Wärmeerzeugerersatz aus. Der Kritik daran wird mit der Anrechnung von Biogas und Bioöl Rechnung getragen.

Nicht berücksichtigt wurde die Forderung nach einem rechtsverbindlichen Ziel, den CO₂-Ausstoss im Gebäudesektor bis 2030 auf nahezu null zu reduzieren. Der Kanton richtet sich nach den Zielen des Bundes. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden weitergehende Minimalanforderungen bezüglich fossiler Wärmeerzeugungen bei Neubauten und Heizungsersatz in Gebäuden, die Forderung nach Plusenergiehäusern, die GEAK-Plus-Pflicht für alle Gebäude, weitergehende Forderungen bei der Eigenstromerzeugung von Neubauten und beheizten Freiluftbädern. Abgelehnt wurde ein Verzicht auf die Pflicht zur Gebäudeautomation von Zweckbauten (Industrie, Verwaltung, Schulen, Verkaufsgeschäfte, Restaurants, Spitäler, Sportanlagen und Hallenbäder) mit einer Energiebezugsfläche von mindestens 5000 Quadratmeter. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurde die Forderung, auch grosse Fotovoltaikanlagen, welche zurzeit wegen einem zu geringen Eigenverbrauch nur schlecht amortisierbar sind, finanziell zu unterstützen sowie die Forderung der Übernahme von weiteren Zusatzmodulen.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 2; Kantonale Energieplanung

Der Bund verlangt von den Kantonen direkt und indirekt eine Energieplanung und eine darauf und auf den Zielen des Bundes beruhende Energiepolitik (Art. 2, 4 und 10 Energiegesetz des Bundes). Die kantonale Energieplanung wird im Zusatzmodul 10 der Mustervorschriften behandelt. Gemäss deren Vorgaben soll die kantonale Energieplanung eine Beurteilung des künftigen Bedarfs und Angebots an Energie im Kanton enthalten. Sie legt die anzustrebende Entwicklung der Energieversorgung und -nutzung fest und bezeichnet die dazu notwendigen staatlichen Mittel und Massnahmen. Diese Energieplanung besteht aus einem strategischen Teil (Energiestrategie des Kantons) und einem konzeptionellen Teil (Energiekonzept). Zurzeit gibt es ein Energiekonzept des Kantons von 2012. Im kantonalen Richtplan müssen die entsprechenden raumbezogenen Vorgaben abgebildet werden. Seit 2010 wird dem Thema Energie im Richtplan ein ausführliches Kapitel gewidmet. Das Richtplanverfahren ist im kantonalen Raumplanungs- und Baugesetz geregelt und muss hier nicht wiederholt werden. Dieses Verfahren ist nicht auf die Erarbeitung der kantonalen Energieplanung anzuwenden, weshalb Absatz 3 aufgehoben werden kann.

Artikel 3a; Öffentliche Bauten und Anlagen

Es werden Ziele für Bauten der öffentlichen Hand vorgesehen. Die öffentliche Hand hat bei der Planung, der Erstellung und dem Unterhalt ihrer Bauten eine starke Vorbildfunktion und kann damit wesentlich zur Verbreitung von neuen Technologien beitragen. Die neue Bestimmung verpflichtet den Regierungsrat, für Bauten und Anlagen im öffentlichen Eigentum Anforderungen an die Energienutzung festzulegen, die über die gesetzlichen Minimalanforderungen hinausgehen. Zudem verlangt die Regelung in Übereinstimmung mit den Leitsätzen der EnDK, dass der Wärmebedarf in öffentlichen Bauten bis zum Jahr 2050 zu 80 Prozent ohne fossile Brennstoffe gedeckt und der Stromverbrauch bis zum Jahr 2030 massgeblich (20 % gegenüber dem Jahr 1990) gesenkt oder mit neu zugebauten erneuerbaren Energien gedeckt wird. Dies entspricht dem Teil M des Basismoduls.

Der Kanton hat die Wärmeversorgung vieler seiner eigenen Gebäude in den letzten Jahren schrittweise auf andere als fossile Energieträger (Fernwärme, zentrale Holzfeuerungen) umgestellt. Im Laufe der nächsten Jahre soll diese Umstellung weitergeführt werden, sodass das Ziel per 2050 (max. 20 % fossile Brennstoffe) erreichbar ist. Die Situation auf Gemeindeebene ist nicht detailliert bekannt, zumal zwei der drei Gemeinden die Vorarbeiten für ihre Energieplanung (Art. 3 EnG) noch nicht vorangetrieben haben.

Die Vorgaben bezüglich des Stromverbrauchs der kantonalen Verwaltung können erfüllt werden, wenn Strom selbst produziert (was heute auf drei Gebäuden erfolgt) und zertifizierter Naturstrom eingesetzt wird. Dies hat beim heutigen Stromverbrauch Mehrkosten im mittleren fünfstelligen Bereich pro Jahr zur Folge. Die Situation auf Gemeindeebene ist nicht detailliert bekannt.

Artikel 5; Anlagen zur Energiegewinnung

Die Bestimmung wird gesetzestechisch überarbeitet; insbesondere werden Absatz 1 und 1a zusammengeführt. Neu benötigen kleinere Fotovoltaikanlagen mit einer Leistung von bis 1000 Kilowatt keine energierechtliche Bewilligung mehr. Die Grenze betrug bisher – wie bei anderen Technologien – 50 Kilowatt. Dies bedeutet eine Verfahrensvereinfachung bei Fotovoltaikanlagen. Diese haben in der Regel deutlich weniger Auswirkungen auf ihre Umgebung als zum Beispiel Wind- oder Wasserkraftanlagen. Die Anforderungen an derartige Anlagen wurden vor allem bezüglich Ortsbild- und Landschaftsschutz auf Bundesebene detailliert ausformuliert.

Artikel 7; Höhe der jährlichen Abgabe

Für die Erhebung der Wasserwerksteuer wird der Grundsatz, wonach die Bruttoleistung die massgebende Grösse ist, im Gesetzestext ausformuliert. Dieser Grundsatz gilt bereits seit der Gesetzesänderung im Jahr 2011. Die Detailregelung obliegt dem Landrat (Abs. 4a und 5). In Absatz 4 wird der Begriff «reduzieren» mit dem Begriff «anzupassen» ersetzt, da die jährliche Abgabe auch erhöht werden kann.

Artikel 10; Besondere Beschwerdeinstanz

Diese Bestimmung soll im Sinne der Verwesentlichung aufgehoben werden. Sie wurde im Jahr 2000 ins Gesetz aufgenommen. Mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Stromversorgung (StromVG) im Jahr 2007 und der Vorgaben über die kostendeckende Einspeisevergütung wurden auf Bundesebene Vorgaben über die Anschlussbedingungen und Netzgebühren erlassen. Die Kantone haben mit Ausnahme der Überprüfung von Netzgebühren (Art. 14 Abs. 3 StromVG) keine Aufgaben mehr in diesen Bereichen. Eine Beschwerdeinstanz ist deshalb nicht mehr notwendig. Die Rekurskommission hat zudem seit ihrer Einsetzung im Jahr 2000 nie getagt.

Artikel 14; Minimalanforderungen an die Energienutzung

Die Formulierung von Artikel 14 wird an die Mustervorschriften 2014, Basismodul, Teil B, angepasst. Die Kantone haben Vorschriften über die sparsame und rationelle Energienutzung in Neubauten und bestehenden Gebäuden zu erlassen. Die neue Formulierung erfüllt damit die Vorgaben des eidgenössischen Energiegesetzes.

Artikel 14a; Wärmebedarf von Neubauten

Mit diesem Artikel wird die bisherige Regelung des Höchstanteils an nicht erneuerbaren Energien (Art. 15) weiterentwickelt (gemäss Art. 45 Abs. 3 Bst. a Energiegesetz des Bundes). Die Anforderungen an energieeffiziente Neubauten werden dem Stand der Technik angepasst und lassen sich unter wirtschaftlichen Bedingungen realisieren. Für die Gebäudekategorien I und II (Ein- und Mehrfamilienhaus) gemäss SIA-Norm 380/1 können anstelle der Berechnung indessen wie bisher Standardlösungen gewählt werden.

Als Neubauten im Sinne des Gesetzes gelten nur neu erstellte Bauten und grössere Erweiterungen, welche eine sogenannte Energiebezugsfläche (beheizte Brutto-Geschossfläche) aufweisen.

Artikel 14b; Eigenstromerzeugung bei Neubauten

Die Anforderung an die Eigenstromerzeugung war bisher nicht geregelt bzw. wird jetzt neu geregelt. Neben den energetischen Verbesserungen bei Stromanwendungen bietet ein anstehender Neubau die Möglichkeit, dezentral vor Ort Elektrizität zu erzeugen. Mit welchem System die Anforderungen eingehalten werden, ist nicht vorgegeben. Auf der Stufe der Vollzugsverordnung soll die Leistung der zu installierenden Elektrizitätserzeugungsanlagen so festgelegt werden, dass 10 Watt pro Quadratmeter Energiebezugsfläche produziert werden müssen, jedoch nie mehr als 30 Kilowatt Leistung verlangt werden. Damit soll sichergestellt werden, dass auch Bauten mit grosser Gebäudehöhe die Anforderungen erfüllen können.

Bei einer Abweichung von der Minimalvorgabe oder bei der Befreiung von der Pflicht der Eigenstromerzeugung bei Neubauten haben die Bauherrschaften eine Ersatzabgabe oder eine Ersatzinvestition in Gemeinschaftsanlagen zu leisten (Art. 14b Abs. 3). Die Ersatzabgabe wird im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens durch die Gemeinde erhoben und ist zweckgebunden zur Förderung der nachhaltigen und effizienten Energienutzung einzusetzen. Der Regierungsrat regelt die Höhe der Ersatzabgabe und der Ersatzinvestition in der Verordnung, wobei die absehbaren Gesamtkosten für die nicht realisierte Anlage berücksichtigt werden sollen.

Artikel 14c; Elektrische Energie in Gebäuden

Die effiziente Verwendung der Elektrizität gehört heute zum Stand der Technik. Mit der neuen SIA-Norm 387/4, Ausgabe 2017, liegt eine entsprechende Fachnorm vor. Eine behördlich überwachte Pflicht zur Einhaltung der Grenzwerte der SIA-Norm 387/4 ist somit vollzugsfähig.

Artikel 14d; Erneuerbare Wärme beim Wärmeerzeugersersatz

Um die Ziele des Bundes hinsichtlich CO₂-Emissionen zu erreichen, ist ein grosser Teil der schweizweit über 1,1 Millionen installierten Heizkessel für fossile Brennstoffe durch Anlagen zu ersetzen, die mit erneuerbarer Energie betrieben werden. Beim Ersatz des Wärmeerzeugers in bestehenden Bauten mit Wohnnutzung darf deshalb nur ein Teil des Wärmebedarfs mit nicht erneuerbaren Energien abgedeckt werden. Der Regierungsrat legt den Anteil an nicht erneuerbarer Energie in der Verordnung fest (Abs. 4).

Die Anforderungen betreffen längst nicht alle Wohnbauten mit einer Öl- oder Gasheizung. Beispielsweise sind energieeffiziente Gebäude (Minergie-zertifiziert bzw. GEAK Klasse D der Gesamtenergieeffizienz oder besser) oder Gebäude mit Jahrgang 2001 und jünger generell davon ausgenommen. Auch wer seine Heizung von fossil auf erneuerbar umstellen will, braucht sich um die Anforderungen nicht zu kümmern. Für Wohnbauten, die nach einem Heizungsersatz wie bisher mit Heizöl oder Gas betrieben werden sollen, steht eine breite Palette an Möglichkeiten bereit, um die Anforderungen zu erfüllen. Ziel ist, erneuerbare Energien für Heizung und Warmwasser im Umfang von mindestens 10 Prozent einzusetzen.

Die fachgerechte Ausführung einer der zwölf in der nachfolgenden Tabelle aufgeführten Standardlösungen (SL) erfüllt die Anforderung des Heizungsersatzes. Die Standardlösungen sind so ausgestaltet, dass die geforderten 10 Prozent der Wärme eingespart oder durch erneuerbare Energie gedeckt werden. Somit können Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer gemäss ihren individuellen Präferenzen und mit Blick auf die bauliche Situation ihres Gebäudes diejenige Lösung wählen, die ihnen am meisten zusagt.

SL1	Thermische Solaranlage
SL2	Holzheizung
SL3	Wärmepumpe mit Erdsonde, Wasser oder Aussenluft
SL4	Wärmepumpe mit Erdgas angetrieben
SL5	Fernwärme

SL6	Wärmeerkraftkopplung (WKK)
SL7	Fotovoltaikanlage mit Wärmepumpen-Boiler
SL8	Ersatz der Fenster
SL9	Wärmedämmung von Fassade und/oder Dach
SL10	Bivalent: Grundlast erneuerbar, Spitzenlast fossil
SL11	Komfortlüftung
SL12	Biogas- und Bioölheizungen

Gestützt auf Artikel 49 des Gesetzes über den Brandschutz und die Feuerwehr (Brandschutzgesetz) und das entsprechende Präventionsreglement besteht für die Erstellung oder die Änderung von wärmetechnischen Anlagen eine Bewilligungspflicht.

Artikel 15; Höchstanteil an nichterneuerbaren Energien

Die Vorgaben finden sich in den neuen Artikeln 14a–14e, womit Artikel 15 aufgehoben werden kann.

Artikel 17a; Verbrauchsabhängige Heiz- und Warmwasserkostenabrechnung

Die Formulierung «Bauten und Gebäudegruppen» wird mit dem Begriff «Gebäude» ersetzt (Abs. 1). Der Inhalt wird klarer formuliert. Bei mehreren Neubauten mit einer gemeinsamen Wärmeversorgung muss der Verbrauch für jedes Gebäude separat erfasst werden (Abs. 2). Im Sinne der Leserfreundlichkeit wurden die Artikel 18–20 in den Artikel 17a integriert. Um einen gewissen Grad an Flexibilität zu wahren, wird der für eine Gebäudehüllensanierung massgebende prozentuale Anteil in der Verordnung durch den Regierungsrat festgelegt (Abs. 5). Nach Vorgabe der MuKE n beträgt der Anteil 75 Prozent.

Artikel 18; Ausrüstungspflicht bei Neubauten

Der Regelungsinhalt wird in Artikel 17a integriert und Artikel 18 aufgehoben.

Artikel 19; Ausrüstungspflicht bei wesentlichen Erneuerungen

Der Regelungsinhalt wird in Artikel 17a integriert und Artikel 19 aufgehoben.

Artikel 20; Ausrüstungspflicht in bestehenden Bauten

Der Regelungsinhalt wird in Artikel 17a integriert und Artikel 20 aufgehoben.

Artikel 21; Elektroheizungen

Die bisherige Sachüberschrift wird mit dem erklärenden Begriff «Elektroheizungen» ersetzt. Die Neuinstallation von Elektroheizungen ist grundsätzlich verboten, jedoch regelt der Regierungsrat in der Verordnung mögliche Ausnahmen (Abs. 4). Die Formulierung im heutigen Gesetz mit der Begrenzung auf 2,5 Kilowatt pro Bezüger gab immer wieder zu Diskussionen Anlass, v. a. im Zusammenhang mit dem Einsatz von steckbaren Geräten (Infrarotheizung). Das Verbot bezieht sich ausschliesslich auf den Ersatz zentraler Elektroheizungen (Abs. 1). Zentrale Elektroheizungen werden im Kanton Glarus allerdings nur sehr selten eingesetzt. Der Ersatz von dezentralen Elektroheizungen (sog. Einzelspeicher) bleibt möglich. Mit den Massnahmen im Förderprogramm soll aber hier ein Anreiz geschaffen werden, um bei einem anstehenden Ersatz auf alternative Energieträger umzustellen. Bestehende zentrale Elektroheizungen sollen innerhalb einer Übergangsfrist ersetzt werden (Abs. 3). Die Übergangsfrist wird durch den Regierungsrat festgelegt und beträgt nach Vorgabe der Mustervorschriften 15 Jahre. Die betroffenen Elektroheizungen haben zu diesem Zeitpunkt die technische Lebensdauer überschritten. Die wesentlichen Installationen (Wärmeverteilsystem, Elektrizitätszuführung) sind bereits vorhanden und der Ersatz, etwa mit einer Luft-Wasser-Wärmepumpe, ist relativ einfach und kostengünstig möglich. Elektrische Zusatzheizungen zur Hauptheizung werden nicht mehr bewilligt (Abs. 1). Die bisherige Regelung, wonach eine elektrische Zusatzheizung für die Deckung von bis 25 Prozent des Wärmebedarfs zulässig ist, wird aufgehoben.

Artikel 21a; Elektro-Wassererwärmer

Elektroboiler wandeln wie Elektroheizungen Strom direkt in Wärme um. Für die Wassererwärmung stehen heute deutlich effizientere Technologien wie z. B. Wärmepumpenboiler zur Verfügung. Alternativ kann die Wassererwärmung auch in eine bestehende oder neue Heizung eingebunden werden. In der Umsetzung des Basismoduls, Teil I, der Mustervorschriften werden zentrale Elektroboiler in bestehenden Wohnbauten innerhalb einer Frist nach Vollzugsbeginn des Gesetzes ersetzt. Dezentrale Boiler, die sich in den Wohnungen von Mehrfamilienhäusern befinden, sind von der Vorschrift nicht betroffen. Die Übergangsfrist wird durch den Regierungsrat in der Verordnung festgelegt und beträgt nach Vorgabe der Mustervorschriften 15 Jahre.

Artikel 23; Heizungen im Freien, beheizte Freiluftbäder und Hallenbäder

Redaktionelle Anpassung. Der Begriff «Aussenheizung» wird ersetzt durch «Heizung im Freien».

Artikel 24; Heizungen im Freien

Redaktionelle Anpassung. Der Begriff «Aussenheizung» wird ersetzt durch «Heizung im Freien».

Artikel 27a; Ferienhäuser und Ferienwohnungen

Die aktuellen Angebote im Bereich der Gebäudeautomation und der Fernwirkung ermöglichen die in Artikel 27a vorgesehene Ausrüstung von Ferienhäusern und -wohnungen mit geringem Aufwand. Diese Vorschrift ist in verschiedenen Kantonen mit einem hohen Anteil an Ferienhäusern bereits eingeführt und hat sich in der Zwischenzeit, auch dank der immer tieferen Kosten für elektronische Geräte und für Internetanschluss, bewährt. Die Regelung gilt nur für Neubauten bzw. bei einer Sanierung der Heizungsanlage in bestehenden Bauten. Eine generelle Ausrüstungspflicht wird nicht verlangt. Die Bestimmung entspricht der Musterformulierung der MuKE 2014, Basismodul, Teil M. Die entsprechende Formulierung wird auch in Absatz 2 übernommen.

Kapitel 3a. Grossverbraucher und Gebäudeautomation

Nach Artikel 27a wird ein neuer Titel eingefügt.

Artikel 29; Grossverbraucher

Redaktionelle Anpassungen (Abs. 1). Grossverbraucher können mit der zuständigen Behörde oder mit vom Bund beauftragten Organisationen langfristige Verbrauchsziele vereinbaren. Im Kanton Glarus gibt es etwa 50 Betriebe, welche als Grossverbraucher gelten. Für die Dauer der Vereinbarung sind diese Grossverbraucher von der Einhaltung gewisser energietechnischer Vorschriften im Gebäudebereich befreit. Näheres zur Zumutbarkeit regelt der Landrat in der Verordnung (Abs. 3).

Artikel 31; Gebäudeenergieausweis der Kantone

In Absatz 1 wird eine redaktionelle Anpassung vorgenommen. Absatz 2 ist eine Ergänzung im Sinne des Basismoduls, Teil P.

Artikel 31a; Gebäudeautomation

Die neue Bestimmung zur Gebäudeautomation entspricht den Vorgaben aus dem Zusatzmodul 5 der Muster Vorschriften. Im Hinblick auf einen möglichst optimierten Energieverbrauch sollen grosse Neubauten mit Einrichtungen für die Gebäudeautomation ausgerüstet werden. Wohnbauten wie Ein- und Mehrfamilienhäuser sind davon ausgenommen. Betroffen sind nur die Gebäudekategorien III–XII gemäss SIA-Norm 380/1. Darunter fallen Verwaltungsgebäude, Schulen, Verkaufsgeschäfte, Restaurants und Versammlungslokale, Spitäler, Industriebauten und Lager sowie Sportbauten und Hallenbäder.

Artikel 35; Zweck (Energiefonds)

Im Zusammenhang mit der CO₂-Diskussion und im Bewusstsein, dass die Mobilität mit einem Drittel des CO₂-Ausstosses beteiligt ist, wird der Förderbereich des Energiefonds auf die fossilfreie Mobilität erweitert.

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

5.1. Auswirkungen auf den Kanton

Die finanziellen Auswirkungen der neuen Vorschriften auf den Kanton Glarus sind gering. Es werden keine neuen Fördertatbestände, die den Finanzhaushalt des Kantons belasten, geschaffen. Die Kontrolle der neuen Vorgaben bezüglich der Gebäudeausrüstung erfolgt zu grossen Teilen privat und verursacht damit kaum einen grösseren Aufwand bei den Gemeinden oder dem Kanton.

Zudem gilt für Kantonsbauten bereits nach geltendem Recht ein höherer Energiestandard. Die vorliegende Teilrevision hat keinen Einfluss auf den Personalbestand. Beim Vollzug ist mit keinen zusätzlichen Kosten zu rechnen.

5.2. Auswirkungen auf die Gemeinden

Neu soll für Bauten der Gemeinden derselbe erhöhte Energiestandard gelten wie bisher bereits für Kantonsbauten. Dies führt zu höheren Investitionskosten; je nach Situation handelt es sich aber nur um wenige Prozente. Mittelfristig zahlen sich die höheren Investitionskosten jedoch aus. Dank der tieferen Betriebskosten können die höheren Investitionskosten innerhalb der üblichen Amortisationszeiten kompensiert werden. Gemeinden sind so unabhängiger von der künftigen Energiepreisentwicklung. Zudem gilt die Vorschrift betreffend die Eigenstromerzeugung auch für Bauten der Gemeinden. Die Mehrkosten für diese Massnahmen sind tragbar.

5.3. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Der Kanton Glarus trägt mit der Übernahme der revidierten Mustervorschriften MuKE 2014 zur gesamtschweizerische Harmonisierung und Vereinfachung der Energievorschriften bei. Dies wurde von der Bauwirtschaft stets gefordert. Die vorgesehenen Massnahmen, namentlich die Vorschriften zur Verbesserung der Energieeffizienz und zur Stromerzeugung, führen zwar zu höheren Investitionskosten. Davon betroffen sind jedoch nicht alle Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer. So gilt die Pflicht der Eigenstromerzeugung nur für Neubauten. Zusätzliche Massnahmen beim Ersatz der Heizung müssen nur getroffen werden, wenn in schlecht gedämmten Wohnbauten die Heizung durch eine Öl- oder Gasheizung ersetzt wird. Die verstärkte Nutzung einheimischer erneuerbarer Energien und die Erhöhung der Energieeffizienz von Gebäuden wirken sich auf die Wirtschaftsentwicklung im Kanton Glarus positiv aus. Für das Gewerbe und die Industrie ergeben sich zusätzliche Innovationsimpulse bzw. Aufträge. Gleichzeitig mindert sich die Auslandabhängigkeit bei der Energie. Dies führt zu einer besseren Versorgungssicherheit im Kanton Glarus.

6. Inkraftsetzung

Die Umsetzung der MuKE erfordert auch Änderungen der Verordnung zum Energiegesetz sowie der Verordnung über den Vollzug der Energiegesetzgebung. Der Regierungsrat bestimmt deshalb nach Beschluss dieser Änderungen das Inkrafttreten des gesamten Änderungspakets.

7. Beratung der Vorlage im Landrat

7.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Energie und Umwelt unter dem Präsidium von Landrätin Susanne Elmer Feuz, Ennenda, befasste sich mit der Vorlage.

7.1.1. Eintreten

Die Kommission stellte fest, dass diese Vorlage die Bevölkerung direkt betrifft. Die Glarnerinnen und Glarner müssten die Änderungen im Energiegesetz mittragen. Jeder Hausbesitzer, jede Eigentümerin werde gefordert sein. Der Kommission war deshalb von Anfang klar, dass eine mehrheitsfähige breit abgestützte Vorlage zu erarbeiten sein wird. Dass im Gebäudebereich Handlungsbedarf und auch Potenzial besteht, war der Kommission von Beginn weg klar. Der Kanton Glarus verfüge über einen eher alten Gebäudepark. Eintreten war deshalb unbestritten.

7.1.2. Detailberatung

Vertieft geprüft hat die Kommission unter anderem Artikel 3a betreffend die Vorbildfunktion öffentlicher Bauten. Die Gemeinden hätten sich in der Vernehmlassung für eine Vorbildfunktion ausgesprochen. Der Kanton erachte die Erreichung seiner Ziele – ein weitestgehend fossilfreier Gebäudepark – als realistisch. Mit dem Ziel, 80 Prozent der Wärmeversorgung ohne fossile Brennstoffe zu erreichen, werde den Gemeinden entgegengekommen. Dies sei ein realistisches Minimalziel. Auch hier gelte es, finanzier- und realisierbare Vorgaben in das Gesetz zu schreiben.

Bezüglich neuer Bauten gab es in der Kommission kaum Diskussionsbedarf. Viele der Änderungen seien Anpassungen an die gängige Praxis, technische Normen und moderne Standards. Lediglich die geplante Vorschrift zur Eigenstromerzeugung in Artikel 14b führte zu intensiven Diskussionen. Es handle sich um eine der grösseren Änderungen im Bereich der Neubauten. Wenn auch im Gesetz keine Technologie vorgeschrieben werde, sei doch klar, dass sich Stand heute vor allem Fotovoltaikanlagen für die Energieerzeugung eignen würden. Die Kommission befasste sich ausführlich mit den Kosten und kam schliesslich zum Schluss, dass sich diese Massnahmen umsetzen liessen und Kosten für Bauherren und Investoren akzeptabel seien. Für Fotovoltaikanlagen seien Entschädigungen des Bundes vorgesehen und es könnten auch Steuerabzüge gemacht werden. Dadurch würden sich die Investitionen relativ schnell rechnen. Die Kommission hat sich deshalb nach intensiver Diskussion entschieden, Artikel 14b zu belassen und dahingehend zu ergänzen, dass bei einer Befreiung von der Pflicht zur Eigenstromerzeugung – nebst einer Ersatzabgabe – auch eine Ersatzinvestition möglich sein soll. Man kann aber nicht frei wählen, ob man eine Anlage erstellt oder eine Ersatzabgabe oder -investition bezahlt. Letztere sollen die Ausnahmen bleiben.

Bei den bestehenden Bauten seien die Änderungen grösser und einschneidender. Zu Diskussionen Anlass gab hier vor allem Artikel 14d betreffend die erneuerbare Wärme bei Wärmeerzeugerersatz, der sogenannte Kesselerersatz. Die Kommission begrüsst explizit, dass der Regierungsrat die Standardlösung 12 – Bioöl und Biogas – in die regierungsrätliche Verordnung aufnehmen wird. Nicht betroffen von dieser Massnahme seien energieeffiziente Gebäude – mit GEAK D oder Minergie-Standard – und Gebäude mit Jahrgang 2001 oder jünger. Damit ziele diese Massnahme auf die wahren Energieschleudern. Aus Sicht der Kommission erfordert dieser Schritt zwar kurzfristige Investitionen. Diese lohnten sich aber langfristig.

Ebenfalls debattiert wurden die Artikel 21 und 21a. Die in diesen Bestimmungen enthaltene Sanierungspflicht betrifft nur zentrale Wassererwärmer und zentrale Elektroheizungen. Hier hat sich die Kommission überzeugen lassen, dass diese Systeme innerhalb der Übergangsfrist von 15 Jahren ohnehin zu ersetzen sein werden. Es sei schon seit mehr als 20 Jahren verboten, solche neu einzubauen. Es gebe heute günstige und realisierbare Alternativen. Auch seien in der regierungsrätlichen Verordnung sinnvolle und passende Ausnahmen vorgesehen.

Diskussionen gab es weiter zur verbrauchsabhängigen Heiz- und Warmwasserkostenabrechnung und der Regelung bei Ferienhäusern. Die dort vorgesehenen Änderungen würden nicht gross erscheinen, könnten aber sehr effizient sein. Diese relativ günstigen Massnahmen würden die Eigenverantwortung fördern und zu einem bewussteren Umgang mit den Ressourcen motivieren. Deshalb verblieb die Kommission auch bei der gegenüber den MuKEN strengeren Variante von Artikel 17a: Eine verbrauchsabhängige Heiz- und Warmwasserkostenabrechnung soll bereits für Gebäude ab zwei Nutzungseinheiten Pflicht sein.

Bei der Raumtemperaturregulierung in nur zeitweise bewohnten Häusern, die in Artikel 27a geregelt ist, hat die Kommission den Begriff «Fernbedienung» aus den MuKEN übernommen. Hier sieht die Kommission grosses Potenzial für Verbesserungen mit einer vergleichsweise einfachen Massnahme.

Die vorgeschlagenen Änderungen im Energiegesetz erachtete die Kommission als herausfordernd. Die Vorlage beinhalte aber Chancen und sei kein Grund, in Panik zu verfallen. Auf der anderen Seite dürfe das Fuder auch nicht überladen werden. Die Kommission war überzeugt, dass diese Vorlage einen guten ersten Schritt darstellt. Sie sei zeitgemäss, finanzierbar, realistisch und breit abgestützt.

Die Kommission beantragte einstimmig, der Vorlage mit den von ihr beantragten Änderungen zuzustimmen.

7.2. Landrat

7.2.1. Eintreten

Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Die Vorlage sei massvoll und ausgewogen. Der CO₂-Ausstoss sei in der Schweiz aktuell ein grosses Thema. Im Gebäudebereich könne auch ein kleiner Kanton wie Glarus den Hebel ansetzen, um den CO₂-Ausstoss zu senken. Gerade im Kanton Glarus sei der Gebäudepark im Vergleich zur Schweiz älter, weshalb im Kanton Glarus Massnahmen im Gebäudebereich ein grosses Potenzial hätten. Diese Vorlage sei ein erster, sehr wichtiger Schritt, um das Ziel der Emissionsreduktion zu erreichen. Die MuKEN seien zudem nicht neu.

Die Vorgaben seien umsetzbar. Eine breite Palette möglicher Massnahmen erlaube es, für jede Liegenschaft eine passende Lösung zu finden. Schon heute werde bei den meisten Neubauten bereits umgesetzt, was das Gesetz für die Zukunft fordere. Die kantonalen Energievorschriften würden auch künftig Heizungen mit fossilen Brennstoffen und dezentrale Elektroheizungen erlauben. Die Gesetzesänderung führe zu einer Harmonisierung und werde Investitionen von Immobilienbesitzern auslösen. Diese Investitionen würden sich aber schnell amortisieren und lohnten sich nach kurzer Zeit sogar. Die Gesetzesänderung nütze der lokalen Wirtschaft, schaffe Arbeitsplätze und Aufträge. Von grüner Seite wurde bemerkt, dass man auch noch hätte weitergehen können und sollen. Sie stehe aber zur bestehenden Vorlage und verzichte auf weitergehende Anträge. Von der Ratsrechten wurde moniert, dass das neue Energiegesetz das Bauen weiter verteuere und Private, Gewerbe und Industrie zusätzlich belaste. Die Vorlage gehe inhaltlich zu weit. Man stelle sich aber nicht gegen das Eintreten. So war auch im Landrat Eintreten unbestritten.

7.2.2. Detailberatung

In der Detailberatung ergaben sich intensive Diskussion zu einigen Artikeln. Änderungsanträge wurden aber mit jeweils klaren Mehrheiten abgelehnt. Diese Anträge waren darauf ausgerichtet, die Vorschriften weniger stark zu verschärfen, als dies Regierungsrat und Kommission vorgeschlagen hatten. Die Ablehnung der Anträge hatte zur Folge, dass Teile der Ratsrechten die Vorlage in der Schlussabstimmung in dieser Form ablehnten.

Der erste Antrag erfolgte zu Artikel 3a: Kanton und Gemeinden sollen eine Vorbildfunktion einnehmen. Das Gesetz schreibt vor, dass der Wärmebedarf von öffentlichen Gebäude bis 2050 zu 80 Prozent mit erneuerbaren Energien gedeckt wird. Es wurde beantragt, diesen Anteil auf 60 Prozent zu senken. Die notwendigen Investitionen würden vor allem die Gemeinden stark belasten. Dem wurde entgegengehalten, die Gemeinden hätten für die Umstellung noch 30 Jahre Zeit. Diese sei keine grosse Herausforderung. Auch die Gemeinden stünden hinter dieser Forderung; schon der Anteil von 80 Prozent sei ein Kompromiss. Der Änderungsantrag wurde abgelehnt.

In Artikel 5 wurde auf eine entsprechende Frage hin begründet, weshalb die Grenze bezüglich der Befreiung von der energierechtlichen Bewilligungspflicht einzig bei den Fotovoltaikanlagen erhöht worden sei, bei anderen Technologien nicht. So seien bei Fotovoltaikanlagen im Gegensatz etwa zu Wind- oder Wasserkraftwerken in der Regel deutlich weniger Auswirkungen auf die Umgebung zu erwarten. Deshalb werde dieser Unterschied gemacht. Das führe zu einer Verfahrensvereinfachung, weil es für kleine Fotovoltaikanlagen keine energierechtliche Bewilligung mehr braucht.

Zu Artikel 14 Absatz 2 wurde der Antrag gestellt, den Satz «Abwärme und erneuerbare Energien sind zu nutzen» zu streichen. Die Nutzung von Abwärme bei Wohngebäuden setze Minergie-Standard voraus. Kontrollierte Lüftungen, die zur Erfüllung des Minergie-Standards notwendig seien, verursachten aber oft Probleme. Viele Bauherren würden deshalb auf die kontrollierte Lüftung bzw. auf den Minergie-Standard verzichten. Dem wurde entgegengehalten, dass dies so nicht zutrefte. Die Formulierung «Stand der Technik» sei entscheidend. Die Nutzung der Abwärme sei heute nach wie vor ein Thema bei Bauherren.

Bei Artikel 14b schloss sich der Regierungsrat dem Antrag der vorberatenden Kommission an: Bei Befreiung von der Pflicht zur Eigenstromerzeugung soll nebst einer Ersatzabgabe auch eine Ersatzinvestition möglich sein. Aus den Reihen der Ratsrechten wurde jedoch der Antrag gestellt, diesen Artikel ganz zu streichen. Der Ansatz von Artikel 14b sei zwar grundsätzlich gut. Nur schiesse man mit der neuen Vorgabe über das Ziel hinaus. Die einzige realistische und finanziell tragbare Lösung zur Erfüllung dieser Vorgabe werde die Installation einer Fotovoltaikanlage sein. Das führe entweder zu einem Zwang zur Installation einer solchen Anlage, zu einem Einkauf in eine grössere Anlage oder zur Einführung einer neuen Gebühr. Dies bedeute massive Mehrkosten; junge Familien könnten sich ein Eigenheim nicht mehr leisten. Zudem werde auch das Versorgungsnetz zusätzlich belastet und instabiler. Dem wurde entgegengehalten, dass keine unnötig hohen bürokratischen Hürden für die Bauherrschaften aufgebaut würden. Im Vergleich zu den gesamten Investitionskosten bei einem Hausbau seien die durch die Vorgabe verursachten Kosten gering. Ausserdem würde die Installation erst noch aus der CO₂-Abgabe subventioniert. Die Anlagen würden sich in weniger als zehn Jahren amortisieren und danach noch viele Jahre gratis Strom produzieren. Fotovoltaikanlagen seien günstiger geworden und sehr viel schneller rentabel. Die Netze seien zudem stabiler als früher. Mittlerweile könne in der Schweiz erneuerbare Energie bis zu einem Anteil von 30 Prozent produziert werden, ohne dass die Netze übermässig belastet würden. Artikel 14b betreffe zudem nur Neubauten. Es würden deshalb nie alle Gebäude mit einer Fotovoltaikanlage ausgestattet. Und es werde auch nie so sein, dass es nur noch Eigenstromerzeuger gibt, gerade auch, weil es im Kanton Glarus für Fotovoltaik ungeeignete Standorte gebe. Diese Bestimmung stelle eine Chance für das Gewerbe, die Immobilienbesitzer und den Kanton Glarus dar. Auch ein in zweiter Lesung gestellter Antrag, welcher Ausnahmen von der Eigenstromerzeugung für sonnenarme Standorte und bei Häusern im Minergie-Standard im Gesetz verankern wollte, wurde klar abgelehnt. Zum einen sei es nicht zweckmässig, Sonnenscheingrenzwerte ins Gesetz aufzunehmen, da sich die Technik laufend verbessere und solche Anlagen immer effizienter werden. Zudem würden heute die meisten Neubauten den Minergie-Standard erfüllen, sodass diese Ausnahmen zu einer praktischen Streichung von Artikel 14b führen würde.

Auch zu Artikel 14d wurde ein Antrag auf vollständige Streichung gestellt. Die Bestimmung mache für das Mittelland, in Talsohlen oder im Flachland Sinn. Im Kanton Glarus seien die natürlichen Bedingungen jedoch oft ungeeignet zur Erzeugung von erneuerbarer Energie. Somit erziele Artikel 14d einen falschen Effekt. Eine Solaranlage oder eine Wärmepumpe mache in grossen Teilen des Klein- und des Grosstals keinen Sinn, da die Sonne zu wenig scheine, die Böden für Erdwärmenutzung nicht geeignet seien oder die durchschnittliche Jahrestemperatur zu tief sei. Dem wurde entgegengehalten, dass es verschiedene andere Standardlösungen für den Wärmerezeuger-Ersatz gebe. Es seien nicht nur Holzfeuerungen möglich. Auch eine Öl- oder Gasheizung sei weiterhin möglich. Sie könne mit zertifiziertem Bioöl oder Biogas betrieben werden. Man könne auch die Fenster ersetzen oder das Haus dämmen und wieder eine solche Heizung einbauen. Der Antrag wurde mit klarer Mehrheit abgelehnt. Auch ein Eventualantrag, die Bewilligungspflicht für Wärmerezeuger in Absatz 3 zu streichen, fand keine Mehrheit.

Zu Artikel 17a wurden in erster und zweiter Lesung Anträge gestellt: Die Grenze zur Pflicht für eine verbrauchsabhängige Heiz- und Warmwasserkostenabrechnung sei erst bei drei oder gar fünf Wohneinheiten anzusetzen. Die Zahl Fünf sei ein Kompromiss, den man bei der Revision des Energiegesetzes 2009 gefunden habe. Die vorgeschlagene Regelung greife massiv in die Freiheiten der Eigentümer ein. Jeder, der eine zweite Wohneinheit kommerziell nutzt bzw. vermietet, werde ohnehin ein Gerät zur Erfassung des Wärmeverbrauchs installieren. Für jemanden, der eine zweite Wohneinheit zum Beispiel für ein Familienmitglied baut, sei diese Vorschrift aber viel zu einschränkend. Dem wurde entgegengehalten, die vorliegende Formulierung stärke die Eigenverantwortung. Zudem komme er nur bei Neubauten mit zentraler Wärmeversorgung oder bei Sanierungen der Gebäudehülle bei Bauten mit zentraler Wärme- oder Heisswasserversorgung zur Anwendung. Das Wissen darüber, wer wie viel verbraucht, und dass das Verbrauchte auch bezahlt werden muss, stelle einen wichtigen Anreiz dar. Die Regelung sei richtig und sinnvoll.

Die von der Kommission beantragte Änderung von Artikel 27a Absatz 2 blieb unbestritten. Es handelt sich dabei lediglich um eine redaktionelle Anpassung.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit klarer Mehrheit, der so bereinigten Vorlage zuzustimmen.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Energiegesetzes

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS VII E/1/1, Energiegesetz (EnG) vom 7. Mai 2000 (Stand 1. Juli 2016), wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 3 (aufgehoben)

³ *Aufgehoben.*

Art. 3a (neu)

Öffentliche Bauten und Anlagen

¹ Für Bauten und Anlagen der öffentlichen Hand:

- a. legt der Regierungsrat erhöhte Anforderungen an die Energienutzung fest;
- b. wird die Wärmeversorgung bis zum Jahr 2050 zu 80 Prozent ohne fossile Brennstoffe sichergestellt. Der Regierungsrat legt Zwischenziele fest;
- c. wird der Stromverbrauch bis zum Jahr 2030 massgeblich reduziert oder mit neu zugebauten erneuerbaren Energien oder einem zertifizierten Naturstromprodukt gedeckt.

Art. 5 Abs. 1 (geändert), Abs. 1a (aufgehoben), Abs. 2 (geändert), Abs. 4a (neu), Abs. 5 (geändert)

¹ Einer energierechtlichen Bewilligung des Regierungsrates bedarf:

- a. (*neu*) die Neuerstellung oder Erweiterung einer Anlage zur Gewinnung von elektrischer Energie;
- b. (*neu*) die Neuerstellung oder Erweiterung einer Anlage zur Gewinnung von Energie mit einer thermischen Leistung von mehr als 1000 Kilowatt.

^{1a} *Aufgehoben.*

² Der Bewilligungspflicht sind alle Arten der Energiegewinnung unterstellt, insbesondere die Energiegewinnung aus der Tiefe, dem Boden, dem Grundwasser, den stehenden und fliessenden Gewässern, der Luft, aus Biomasse und der Sonne. Ausgenommen sind Fotovoltaikanlagen bis 1000 Kilowatt.

^{4a} Der Regierungsrat kann die Bewilligungskompetenz für Anlagen bis zu einer bestimmten Leistung an das zuständige Departement delegieren.

⁵ Der Landrat regelt die Gebühren. Sie betragen höchstens 50 Franken pro Kilowatt.

Art. 7 Abs. 1 (geändert), Abs. 4 (geändert), Abs. 4a (geändert), Abs. 5 (geändert)

¹ Die jährliche Abgabe (Wasserwerksteuer) beträgt 55 Prozent des jeweiligen bundesrechtlichen Wasserzinsmaximums. Sie wird nach der Bruttoleistung erhoben.

⁴ Der Regierungsrat ist ermächtigt, die Höhe der jährlichen Abgabe im Rahmen der Bundesgesetzgebung anzupassen.

^{4a} Der Landrat legt die jährliche Abgabe für die thermische Nutzung fest.

⁵ Der Landrat regelt die Einzelheiten der Besteuerung und Erhebung.

Art. 9 Abs. 5 (geändert)

⁵ Der Landrat regelt die Einzelheiten.

Art. 10

Aufgehoben.

Art. 14 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)*Minimalanforderungen an die Energienutzung (Sachüberschrift geändert)*

¹ Gebäude und gebäudetechnische Anlagen sind so zu planen, zu erstellen, zu betreiben und zu unterhalten, dass möglichst geringe Energieverluste eintreten und ein effizienter Betrieb möglich ist.

² Der winterliche und der sommerliche Wärmeschutz, die gebäudetechnischen Anlagen und die Nutzung der Elektrizität haben dem Stand der Technik zu entsprechen. Abwärme und erneuerbare Energien sind zu nutzen.

³ Die Minimalanforderungen an Gebäude und gebäudetechnische Anlagen gemäss Absatz 1 gelten soweit nachfolgend nichts anderes bestimmt wird für:

- a. (neu) Neubauten;
- b. (neu) bestehende Gebäude oder Teile davon, wenn sie so umgebaut oder umgenutzt werden, dass die Energienutzung beeinflusst wird;
- c. (neu) gebäudetechnische Anlagen, wenn sie neu installiert, ersetzt, erneuert oder umgebaut werden, auch wenn diese Massnahmen baurechtlich nicht bewilligungspflichtig sind.

Art. 14a (neu)*Wärmebedarf von Neubauten*

¹ Neubauten und Erweiterungen von bestehenden Gebäuden (Aufstockungen, Anbauten usw.) müssen so gebaut und ausgerüstet werden, dass ihr Bedarf für Heizung, Warmwasser, Lüftung und Klimatisierung dem Stand der Technik entspricht.

² Der Regierungsrat regelt Art und Umfang der Anforderungen an den Energieeinsatz. Er berücksichtigt dabei insbesondere die Wirtschaftlichkeit sowie besondere Verhältnisse wie Klima, Verschattung oder Quartiersituationen.

Art. 14b (neu)*Eigenstromerzeugung bei Neubauten*

¹ Neue Bauten erzeugen einen Teil der von ihnen benötigten Elektrizität selber.

² Der Regierungsrat regelt die Art und den Umfang der Eigenstromerzeugung sowie die Voraussetzungen für eine Befreiung von dieser Vorgabe. Er berücksichtigt dabei die Energiebezugsfläche als Berechnungsgrundlage für die selber zu erzeugende Elektrizität.

³ Bei der Befreiung von der Pflicht zur Eigenstromerzeugung oder bei einer Abweichung von der Minimalvorgabe ist eine Ersatzabgabe oder eine Ersatzinvestition zu leisten. Der Regierungsrat legt die Höhe der Abgabe und der Investition sowie die weiteren Modalitäten fest.

⁴ Die Gemeinden erheben die Ersatzabgabe im Rahmen der Baubewilligung und verwenden sie zweckgebunden zur Förderung der nachhaltigen und effizienten Energienutzung und der erneuerbaren Energien.

Art. 14c (neu)*Elektrische Energie in Gebäuden*

¹ Gebäude und Anlagen sowie damit zusammenhängende Ausstattungen und Ausrüstungen sind so zu planen und auszuführen, dass die Elektrizität sparsam und rationell genutzt wird.

² Der Regierungsrat legt die geltenden Normen und die Grenzwerte für den Elektrizitätsbedarf bei Neu- und Umbauten sowie Umnutzungen fest.

Art. 14d (neu)*Erneuerbare Wärme beim Wärmeerzeugersersatz*

¹ Beim Ersatz des Wärmeerzeugers in bestehenden Bauten mit Wohnnutzung sind diese so auszurüsten, dass ein Anteil des massgebenden Bedarfs mit erneuerbarer Energie gedeckt wird.

² Der Nachweis kann rechnerisch oder mittels einer Standardlösung erfolgen.

³ Der Ersatz eines Wärmeerzeugers ist bewilligungspflichtig.

⁴ Der Regierungsrat regelt den Anteil an nicht erneuerbaren Energien, die Berechnungsweise, die Standardlösungen sowie die Befreiungen.

Art. 15

Aufgehoben.

Art. 17a (neu)

Verbrauchsabhängige Heiz- und Warmwasserkostenabrechnung

¹ Neue Gebäude mit zentraler Wärmeversorgung für zwei oder mehr Nutzeinheiten sind mit den nötigen Geräten zur Erfassung des individuellen Wärmeverbrauchs für Heizung und Warmwasser auszurüsten.

² Neue Gebäude, welche die Wärme von einer zentralen Wärmeversorgung für eine Gebäudegruppe beziehen, sind mit den nötigen Geräten zur Erfassung des Wärmeverbrauchs für Heizung pro Gebäude auszurüsten.

³ Bestehende Gebäude mit zentraler Wärmeversorgung für zwei oder mehr Nutzeinheiten sind bei einer Gesamterneuerung des Heizungs- oder des Warmwassersystems mit Geräten zur Erfassung des individuellen Wärmeverbrauchs beim erneuerten System auszurüsten.

⁴ Bestehende Gebäudegruppen mit zentraler Wärmeversorgung sind mit Geräten zur Erfassung des Wärmeverbrauchs für Heizung pro Gebäude auszurüsten, wenn an einem oder mehreren Gebäuden die Gebäudehülle zu einem prozentualen Anteil saniert wird.

⁵ Der Regierungsrat regelt den prozentualen Anteil und die Befreiungen.

Art. 18

Aufgehoben.

Art. 19

Aufgehoben.

Art. 20

Aufgehoben.

Art. 21 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (geändert), Abs. 5 (aufgehoben)

Elektroheizungen (Sachüberschrift geändert)

¹ Ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen (Elektroheizungen) sind unzulässig:

- a. (neu) bei Neuinstallationen zur Gebäudebeheizung;
- b. (neu) beim Ersatz von ortsfesten elektrischen Widerstandsheizungen mit Wasserverteilsystem (zentrale Elektroheizungen):
 1. durch ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen mit Wasserverteilsystem (zentrale Elektroheizungen); oder
 2. durch ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen ohne Wasserverteilsystem (dezentrale Elektroheizungen);
- c. (neu) als Zusatzheizung.

² Notheizungen sind in begrenztem Umfang zulässig.

³ Bestehende ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen mit Wasserverteilsystem (zentrale Elektroheizungen) sind innerhalb einer Übergangsfrist durch Anlagen zu ersetzen, welche den Anforderungen dieses Gesetzes entsprechen.

⁴ Der Regierungsrat regelt:

- a. (neu) weitere Ausnahmen von Absatz 1;
- b. (neu) die Übergangsfrist nach Absatz 3;
- c. (neu) Befreiungen.

⁵ *Aufgehoben.*

Art. 21a (neu)

Elektro-Wassererwärmer

¹ Der Neueinbau oder Ersatz eines Elektro-Wassererwärmers ist in Wohnbauten nur erlaubt, wenn das Warmwasser:

- a. während der Heizperiode mit dem Wärmeerzeuger für die Raumheizung erwärmt oder vorgewärmt wird;

b. mindestens zur Hälfte durch erneuerbare Energie oder Abwärme erwärmt wird.

² Für den Ersatz von einzelnen, dezentralen Elektro-Wassererwärmern sind die Voraussetzungen von Absatz 1 nicht zu erfüllen.

³ Bestehende zentrale Elektro-Wassererwärmer, die ausschliesslich direkt elektrisch beheizt werden, sind bei Wohnbauten innerhalb einer Frist nach Inkraftsetzung dieses Gesetzes durch Anlagen so zu ersetzen oder durch andere Anlagen so zu ergänzen, dass sie den Anforderungen dieses Gesetzes entsprechen.

⁴ Der Ersatz eines zentralen Elektro-Wassererwärmers ist bewilligungspflichtig.

⁵ Der Regierungsrat regelt die Frist und die Befreiungen.

Art. 23 Abs. 1 (geändert)

Heizungen im Freien, beheizte Freiluftbäder und Hallenbäder (Sachüberschrift geändert)

¹ Der Bau neuer sowie der Ersatz oder die Änderung bestehender Heizungen im Freien und Freiluftbadheizungen bedürfen einer Bewilligung der zuständigen kantonalen Verwaltungsbehörde. Die Standortgemeinde ist zur Stellungnahme einzuladen.

Art. 24 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)

¹ Der Bau neuer und der Ersatz oder die Änderung bestehender Heizungen im Freien (Terrassen, Rampen, Rinnen, Sitzplätze usw.) bedürfen einer Bewilligung der zuständigen kantonalen Verwaltungsbehörde.

² Heizungen im Freien werden nur bewilligt, wenn sie ausschliesslich mit erneuerbarer Energie oder mit nicht anders nutzbarer Abwärme betrieben werden.

³ Mit nicht erneuerbarer Energie betriebene Heizungen im Freien werden bewilligt, wenn:

a. (geändert) die Sicherheit von Personen, Tieren und Sachen oder der Schutz technischer Einrichtungen es erfordert;

Art. 25 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Bau neuer oder die Änderung und die Erneuerung bestehender beheizter Freiluftbäder mit einem Inhalt von über acht Kubikmeter bedürfen einer energierechtlichen Bewilligung der zuständigen kantonalen Verwaltungsbehörde. Sie werden nur bewilligt, wenn sie ausschliesslich mit erneuerbarer Energie oder nicht anders nutzbarer Abwärme betrieben werden.

Art. 26 Abs. 3 (geändert)

³ Vor der Erteilung der Bewilligung ist die Stellungnahme der Standortgemeinde einzuholen.

Art. 27a (neu)

Ferienhäuser und Ferienwohnungen

¹ Die Raumtemperatur muss auf mindestens zwei unterschiedliche Niveaus regulierbar sein:

- a. bei neu erstellten Einfamilienhäusern, die nur zeitweise bewohnt sind;
- b. bei neu erstellten Mehrfamilienhäusern, die nur zeitweise bewohnt sind, für jede Einheit;
- c. beim Austausch des Wärmereizers in Einfamilienhäusern, die nur zeitweise bewohnt sind;
- d. bei der Sanierung des Heizverteilersystems in Mehrfamilienhäusern, die nur zeitweise bewohnt sind, für jede Einheit.

² Die Regulierung muss durch Fernbedienung (z. B. Telefon, Internet, SMS) erfolgen.

³ Bestehende Ein- oder Mehrfamilienhäuser, die nur zeitweise bewohnt sind, sind innerhalb einer Übergangsfrist nachzurüsten.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Übergangsfrist und die Befreiungen.

Titel nach Art. 28 *(neu)*

3a. Grossverbraucher und Gebäudeautomation

Art. 29 Abs. 1 *(geändert)*, Abs. 3 *(neu)*

¹ Grossverbraucher mit einem jährlichen Wärmeverbrauch von mehr als fünf Gigawattstunden oder einem jährlichen Elektrizitätsverbrauch von mehr als 0,5 Gigawattstunden können durch die zuständige Behörde verpflichtet werden, ihren Energieverbrauch zu analysieren und zumutbare Massnahmen zur Verbrauchsoptimierung zu realisieren.

³ Der Landrat regelt die Einzelheiten zur Zumutbarkeit.

Art. 31 Abs. 1 *(geändert)*, Abs. 2 *(neu)*

¹ Der Kanton führt den «Gebäudeenergieausweis der Kantone» (GEAK) ein.

² Wer Finanzhilfen für Sanierungsmassnahmen an der Gebäudehülle beantragt, hat einen GEAK Plus zu erarbeiten. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Art. 31a *(neu)*

Gebäudeautomation

¹ Neubauten der Kategorien III bis XII (SIA 380/1) sind mit Einrichtungen zur Gebäudeautomation auszurüsten, soweit es technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.

² Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten zur Gebäudeautomation.

Art. 35 Abs. 2

² Als förderungswürdig gelten:

e. *(geändert)* Massnahmen im Rahmen des Klimaschutzes;

f. *(neu)* Massnahmen zur Förderung der fossilfreien Mobilität.

Art. 59 Abs. 1 *(geändert)*

¹ Der Kanton und die Gemeinden sind befugt, Erhebungen über den Energieverbrauch anzustellen.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

§ 9 A. Änderung des Steuergesetzes

B. Memorialsantrag «Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen»

Die Vorlage im Überblick

Die Vorlage umfasst vier Themen:

1. Einführung der Online-Steuererklärung (Teil A);
2. Umsetzung des Bundesgesetzes über die Revision der Quellenbesteuerung des Erwerbseinkommens (Teil A);
3. Anpassungen im Verfahrensrecht (Teil A); und
4. Memorialsantrag «Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen» (Teil B).

Online-Steuererklärung

Der Regierungsrat möchte die kantonale Verwaltung in der laufenden Legislatur in den Kernbereichen digitalisieren. Zu den Kernbereichen gehört auch das Steuerwesen. In einem ersten Schritt sollen die natürlichen Personen – also Privatpersonen – die Steuererklärung künftig vollständig elektronisch erstellen können. Geplant ist, dass voraussichtlich ab dem Jahr 2022 die Steuererklärung direkt per Smartphone, Tablet oder Computer ausgefüllt und übermittelt werden kann. Das Ausdrucken bzw. der postalische Versand von Dokumenten erübrigt sich damit. Da das Steuergesetz heute noch eine persönliche Unterzeichnung der Steuerelemente verlangt, ist es entsprechend anzupassen. Mit der Online-Steuererklärung kann eine medienbruchfreie Abwicklung des gesamten Steuerklärungsprozesses sichergestellt werden. Selbstverständlich kann die Steuererklärung weiterhin auch manuell ausgefüllt und per Post eingereicht werden. Es handelt sich um eine Dienstleistung für die Steuerpflichtigen mit dem Ziel, für diese eine Vereinfachung zu bewirken und sie von administrativem Aufwand zu entlasten.

Umsetzung des Bundesgesetzes über die Revision der Quellenbesteuerung des Erwerbseinkommens

Anfang 2021 trat das Bundesgesetz über die Revision der Quellenbesteuerung des Erwerbseinkommens in Kraft. Dieses bezweckt den Abbau von Ungleichbehandlungen zwischen quellenbesteuerten und ordentlich besteuerten Personen. Während ansässige Quellensteuerpflichtige ab einem jährlichen Bruttoerwerbseinkommen von 120 000 Franken weiterhin einer obligatorischen, sogenannten nachträglichen ordentlichen Veranlagung (NOV) unterliegen, können neu auch Ansässige unterhalb des genannten Schwellenwerts eine NOV beantragen. Eine ordentliche Veranlagung ist für diese in der Regel vorteilhaft. Eine NOV beantragen können zudem neu auch sogenannte «quasi-ansässige» Quellensteuerpflichtige. Quasi-Ansässige sind Arbeitnehmende ohne Wohnsitz in der Schweiz, die ihr Einkommen im Wesentlichen aus einer Tätigkeit beziehen, die sie in der Schweiz ausüben. Die Gleichbehandlung dieser Personenkategorie geht auf ein Urteil des Bundesgerichts zurück, in dem die schweizerische Quellensteuer auf ihre Kompatibilität mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU überprüft wurde.

Die Gesetzesrevision erfordert umfangreiche Anpassungen im kantonalen Steuergesetz.

Anpassungen im Verfahrensrecht

Schliesslich müssen im Bereich des Verfahrensrechts Anpassungen vorgenommen werden. Das Steuergesetz sieht vor, dass Strafbescheide wegen Steuerhinterziehung bzw. Verfahrenspflichtverletzungen direkt vor Verwaltungsgericht anzufechten sind. Damit verstösst es gegen übergeordnetes Recht. Gegen den Strafbescheid muss auch im Kanton Glarus zunächst die Einsprache offenstehen, bevor eine gerichtliche Beurteilung erwirkt werden kann. Das Steuergesetz soll nun mit den Vorgaben des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden bzw. des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer harmonisiert werden.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Änderung des Steuergesetzes zuzustimmen.

Memorialsantrag «Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen»

Ende März 2019 reichten die Jungfreisinnigen Kanton Glarus den Memorialsantrag «Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen» ein. Juristische Personen – also z. B. Unternehmen – sollen von der Steuerpflicht gegenüber den Kirchengemeinden befreit werden. Der Regierungsrat stellte dem Memorialsantrag einen Gegenvorschlag gegenüber, der – anstelle der Abschaffung – eine negative Zweckbindung der Kirchensteuern von juristischen Personen vorsah. Gemäss regierungsrätlichem Vorschlag hätten diese nicht mehr für kultische Zwecke verwendet werden dürfen, sondern nur noch für Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlichem Nutzen, etwa in den Bereichen Bildung, Soziales, Kultur oder dergleichen.

Der Landrat lehnt aber den Memorialsantrag wie auch den Gegenvorschlag ab und will an der Kirchensteuerpflicht für juristische Personen unverändert festhalten. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag abzulehnen.

1. Teil A: Änderung des Steuergesetzes

1.1. Online-Steuererklärung

1.1.1. Heutiges System

Seit über 15 Jahren können im Kanton Glarus steuerpflichtige natürliche Personen – also Privatpersonen – die Software Glarotax verwenden, um die Steuererklärung auszufüllen. Zu Beginn wurde diese auf CD zur Verfügung gestellt, heute kann sie von der Website der kantonalen Steuerverwaltung heruntergeladen werden. Die mit Glarotax ausgefüllte Steuererklärung wird ausgedruckt, unterschrieben und zusammen mit den Beilagen per Post oder persönlich bei der kantonalen Steuerverwaltung eingereicht. Wenn die Steuererklärung mit Glarotax ausgefüllt wurde, können bei der Steuerverwaltung die wichtigsten Werte über einen Barcode eingescannt und in die Steuer-Software NEST importiert werden. Per Hand ausgefüllte Steuererklärungen müssen hingegen manuell in NEST übertragen werden. Pro Steuerperiode werden rund 17 000 Steuererklärungen mit Glarotax und ungefähr 9000 Steuererklärungen manuell ausgefüllt.

Trotz der elektronischen Erfassung der Steuerdaten mit Glarotax bestehen somit gegenwärtig mehrere Medienbrüche:

- Ausdrucken der Steuererklärung aus Glarotax;
- Ausdrucken oder Kopieren von Beilagen, welche die Steuerpflichtigen bereits elektronisch als PDF-Datei oder physisch erhalten haben (z. B. Lohnausweise, Kontoauszüge von Bank oder Post, Abrechnungen Krankenkasse);
- Barcode einscannen oder manuelle Erfassung in NEST bei mit Formular eingereichten Steuererklärungen.

Die Papier-Dossiers (Steuererklärung, Wertschriftenverzeichnis, Formulare und Beilagen) sind der Taktgeber für die Veranlagungstätigkeit. Sie beanspruchen bei der kantonalen Steuerverwaltung und später beim Landesarchiv viel Platz.

1.1.2. Zielsetzung

Gemäss dem Politischen Entwicklungsplan 2020–2030 erkennt und nutzt der Kanton Glarus die Chancen der Digitalisierung für die Wirtschaft und für die öffentliche Verwaltung. In der Legislaturplanung 2019–2022 setzte sich der Regierungsrat dabei das Ziel, dass die öffentliche Verwaltung in den Kernbereichen digitalisiert ist (Legislativziel 2). Ein mit dem Kanton Glarus vergleichbarer Kanton (Obwalden) verfügt bereits über eine Lösung für eine Online-Steuererklärung für natürliche Personen. Diese ist dort erfolgreich in Betrieb.

1.1.3. Umsetzung

Die Inbetriebnahme der Online-Steuererklärung für natürliche Personen im Kanton Glarus soll per 1. Januar 2022 mit der Steuerperiode 2021 erfolgen. Steuerpflichtige natürliche Personen sollen ihre Steuererklärung online ausfüllen und zusammen mit den erforderlichen Beilagen elektronisch an die kantonale Steuerverwaltung übermitteln können.

Mit der Online-Steuererklärung können die Steuerpflichtigen ihre Steuerdeklaration zu jeder Zeit, von jedem Ort und mit allen heute gebräuchlichen elektronischen Hilfsmitteln (Smartphone, Tablet, PC usw.) einreichen. Dokumente können an jedem beliebigen Ort gescannt und von dort elektronisch eingereicht werden. Bereits digital vorhandene Beilagen können als PDF-Dateien hochgeladen werden. Dasselbe gilt für Papier-Beilagen, die mit der Kamera des Tablets oder Smartphones fotografiert wurden. Die Steuerpflichtigen (bzw. allenfalls deren Vertreter) profitieren, indem sie keine Dokumente mehr ausdrucken und unterschreiben müssen. Sie sparen damit Zeit und Druckkosten. Den Steuerzahlerinnen und -zahlern wird ein zeitgemässes, effizientes und sicheres Verfahren zur Einreichung der Steuererklärung angeboten.

Es werden dabei sämtliche notwendigen Vorkehrungen getroffen, um zu jeder Zeit eine angemessene Sicherheit zu gewährleisten (u. a. Datenschutz, Datensicherheit, Zugriffssicherheit). Die Übermittlung erfolgt über einen sicheren Kanal. Die Steuerpflichtigen können selber ein Benutzerkonto erstellen, das Passwort selber ändern und zurücksetzen. Das Benutzerkonto ist mit einer Zwei-Faktor-Authentifizierung geschützt. Um sicherzustellen, dass die Steuererklärung tatsächlich vom Steuerpflichtigen bzw. dessen Vertreter eingereicht wurde, muss die persönliche Identität mit einem Zugangscode bestätigt werden. Die Steuerpflichtigen erhalten pro Steuerereignis einen Zugangscode, welcher in der Steuerlösung NEST generiert wird. Für die Nutzer steht ein umfassender Support zur Verfügung.

Auch für die Steuerverwaltung ergeben sich durch die elektronische Einreichung Vorteile: Die Steuerelemente müssen beim Posteingang nicht mehr in eine elektronische Form überführt werden. Anstelle von

Papier-Dossiers sollen alle Unterlagen für die Veranlagungstätigkeit im Dokumentenmanagement-System der Steuerverwaltung abgelegt werden. Damit kann grundsätzlich die Bearbeitung nach dem Prinzip «First In – First Out» eingeführt werden. Die Eliminierung der Medienbrüche ermöglicht eine deutliche Steigerung der Durchlaufmenge. Die Abläufe können vereinfacht und zukunftsorientiert gestaltet werden. Die Online-Steuererklärung kann zudem später als Dienst in ein kantonales Portal eingebunden werden, welches die Authentifizierung übernimmt und auf dem weitere elektronische Behördendienstleistungen zentral angeboten werden.

Weitere Digitalisierungsschritte wie die elektronische Steuererklärung für juristische Personen – also z. B. Unternehmen – oder der elektronische Steuerbezug sind nach der Einführung der Online-Steuererklärung für natürliche Personen zu prüfen.

1.1.4. Gesetzgebungsbedarf

Im Steuergesetz (StG) sind die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung der papierlosen medienbruchfreien Einreichung der Steuererklärung zu schaffen. Sämtliche Änderungen gewährleisten, dass die elektronische Einreichung der Steuererklärung auch bei den juristischen Personen eingeführt werden könnte. Aktuell verlangt das Gesetz, dass die Steuererklärung vom Steuerpflichtigen unterzeichnet werden muss (Art. 148 Abs. 2 StG). Diese Bestimmung steht einer vollständig elektronischen Einreichung entgegen. Damit eine papierlose und elektronische Einreichung der Steuererklärung angeboten werden kann, müssen die gesetzlichen Grundlagen insofern geändert werden, dass es für die Einreichung der Online-Steuererklärung bzw. bei der elektronischen Übermittlung der Steuerelemente keine Unterschrift mehr braucht. Der Regierungsrat legt in der Folge in Ausführungsbestimmungen die Einzelheiten für die elektronische Einreichung der Steuererklärung und den elektronischen Versand von Dokumenten fest.

1.2. Umsetzung des Bundesgesetzes über die Revision der Quellenbesteuerung des Erwerbseinkommens

Der Quellenbesteuerung unterliegen ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Niederlassungsbewilligung mit steuerrechtlichem Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz (Ansässige) sowie Personen ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz, die hierzulande ein Bruttoerwerbseinkommen erzielen (Nicht-Ansässige). Bei der Quellenbesteuerung zieht der Arbeitgeber die geschuldete Steuer direkt vom Lohn ab und führt diese gegen eine Provision an die Steuerverwaltung ab. Es sind somit die Arbeitgeber von quellenbesteuerten Personen, die dem Staat die Quellensteuer schulden. Heute werden im Kanton Glarus rund 3150 unselbstständig Erwerbstätige ohne Niederlassungsbewilligung an der Quelle besteuert. Davon haben rund 2900 Personen einen steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt im Kanton und gelten als Ansässige. Rund 250 Personen sind ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt im Kanton und gelten als Nicht-Ansässige. Die Erträge aus der Quellensteuer beliefen sich im Jahr 2018 auf rund 3,8 Millionen Franken für den Kanton und 4,5 Millionen Franken für die Gemeinden.

Mit Urteil vom 26. Januar 2010 überprüfte das Bundesgericht erstmals die schweizerische Quellensteuerordnung auf ihre Kompatibilität mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen, das die Schweiz am 21. Juni 1999 mit der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten abgeschlossen hatte. Gemäss Bundesgericht liegt eine unzulässige Diskriminierung vor, wenn Nicht-Ansässige (Wohnsitz bzw. Aufenthalt oder Sitz bzw. tatsächliche Verwaltung im Ausland) anders behandelt werden als Ansässige (Wohnsitz bzw. Aufenthalt oder Sitz bzw. tatsächliche Verwaltung in der Schweiz), sofern sich diese in einer vergleichbaren Situation befinden. Aufgrund dieses gesetzgeberischen Handlungsbedarfs verabschiedete die Bundesversammlung am 16. Dezember 2016 das Bundesgesetz über die Revision der Quellenbesteuerung des Erwerbseinkommens. Der Bundesrat setzte die Revision auf den 1. Januar 2021 in Kraft.

Für die heute betroffenen Personenkategorien bleibt die Erhebung einer Quellensteuer und damit die Sicherung des Steuerbezugs bestehen. Im Vergleich zum geltenden Recht steht neu jedoch allen ansässigen Quellensteuerpflichtigen die sogenannte nachträgliche ordentliche Veranlagung (NOV) offen. Wer ein jährliches Bruttoerwerbseinkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit von mindestens 120 000 Franken erzielt, ist obligatorisch der NOV unterstellt. Alle anderen können neu eine solche beantragen. Falls sie dies tun, bleiben sie in den Folgejahren in diesem System eingebunden. Damit sind sie materiell-rechtlich den ordentlich Besteuerten gleichgestellt. Zudem ist auch für ansässige Quellensteuerpflichtige eine NOV vorgesehen, die zwar keine beantragt haben, aber über steuerbare Einkünfte verfügen, die nicht der Quellensteuer unterliegen. Bei den Kantons- und Gemeindesteuern ist davon auch das steuerbare Vermögen betroffen. Auf diese Weise wird die heutige sogenannte ergänzende ordentliche Veranlagung durch das Verfahren der NOV ersetzt. Wer als Nicht-Ansässige oder Nicht-Ansässiger die Voraussetzungen zur Quasi-Ansässigkeit erfüllt, kann ebenfalls jährlich eine NOV beantragen. Für alle übrigen Nicht-Ansässigen hat die Quellensteuer abgeltende Wirkung. Sie werden nicht mehr veranlagt.

Weitere Revisionspunkte waren die Steuerbarkeit der rückvergüteten AHV-Beiträge zur Eliminierung einer Besteuerungslücke, die schweizweit gleich hohe Bezugsprovision zur Entschädigung des Aufwands des Schuldners der steuerbaren Leistung – d. h. der Arbeitgeber der quellensteuerpflichtigen Person – sowie die Festlegung der örtlichen Zuständigkeit. Sie führen wie die vorher genannten verfahrensrechtlichen Anpassungen zu einer stärkeren Vereinheitlichung der schweizerischen Quellensteuerordnung.

Die mit dem Bundesgesetz über die Revision der Quellenbesteuerung des Erwerbseinkommens im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) vorgenommenen Änderungen sind ins kantonale Steuergesetz zu überführen. Dadurch wird Transparenz und Rechtssicherheit gewährleistet. Eine Übernahme der Bundesvorgaben ins kantonale Recht erfolgt zudem auch aus veranlagungstechnischen Gründen. Deshalb wird die Bundeslösung, soweit wie möglich, formell und materiell ins kantonale Recht übernommen.

Da die Kantone in Bezug auf die Steuern lediglich bei der Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge eine eigentliche Autonomie haben, ist der Gestaltungsspielraum im vorliegenden Fall betreffend Quellensteuer sehr gering. Wie in der Regel bereits in der Vergangenheit, sollen die entsprechenden Bundesvorgaben formell wie materiell übernommen werden. Aufgrund der parallelen Deklaration und Veranlagung der kantonalen Steuern und der direkten Bundessteuer kann sich die Anpassung des kantonalen Steuerrechts nicht nur auf das StHG beziehen. Mit einer sachgerechten Angleichung des Steuergesetzes an einzelne Bestimmungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) soll deren gemeinsame Anwendung im Sinne einer vertikalen Harmonisierung erleichtert werden.

1.3. Anpassungen im Verfahrensrecht

Nach Artikel 228 Absatz 1 StG kann ein Angeschuldigter, gegen den ein Strafbescheid wegen Steuerhinterziehung oder Verfahrenspflichtverletzungen erlassen wurde, innert 30 Tagen seit Zustellung des Strafbescheids bei der kantonalen Steuerverwaltung schriftlich eine Beurteilung durch das Verwaltungsgericht verlangen. Gemäss dieser Bestimmung ist das Verwaltungsgericht als einzige und direkte Instanz für die Beurteilung von Steuerbussen zuständig. Artikel 57^{bis} Absatz 2 erster Satz StHG sieht jedoch vor, dass Entschiede der Steuerbehörden bei Hinterziehungstatbeständen vor Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden anfechtbar sind. Auch bei der direkten Bundessteuer ist gegen Strafbescheide wegen Steuerhinterziehung oder Verfahrenspflichtverletzungen vorgängig zu einem verwaltungsunabhängigen Gerichtsverfahren ein Einspracheverfahren vorgeschrieben.

Artikel 228 Absatz 1 StG verletzt damit Bundesrecht. Gegen Strafbescheide wegen Steuerhinterziehung oder Verfahrenspflichtverletzungen betreffend die Kantonssteuern muss auch im Kanton Glarus zunächst die Einsprache offenstehen, bevor Beschwerde vor dem Verwaltungsgericht erhoben werden kann. Das Steuergesetz ist entsprechend anzupassen.

1.4. Vernehmlassung

1.4.1. Vorgehen und Rücklauf

26 Organisationen (Gemeinden, politische Parteien, Landeskirchen, Wirtschaftsverbände, Departemente der kantonalen Verwaltung) wurden im September 2019 zur Vernehmlassung eingeladen. Innert der Frist gingen insgesamt 17 Rückmeldungen ein. Vier Eingeladene teilten ihren Verzicht mit, womit insgesamt 13 Stellungnahmen ausgewertet werden konnten.

1.4.2. Online-Steuererklärung

Die Einführung der Online-Steuererklärung wurde von allen Vernehmlassungsteilnehmern begrüsst. In mehreren Stellungnahmen wurde betont, dass eine manuelle Veranlagung und Einreichung der Steuererklärung per Post auch in Zukunft möglich sein muss. Zudem wurde die Wichtigkeit des Datenschutzes hervorgehoben und die möglichst baldige Einführung einer Online-Steuererklärung für juristische Personen gefordert. Zudem wurde verlangt, dass die Einführung der Online-Steuererklärung zu tieferen Kosten führt.

Für den Regierungsrat steht ausser Frage, dass auch künftig die Steuererklärung manuell ausgefüllt und per Post eingereicht werden kann. Bei den juristischen Personen können die Steuerdeklarationen momentan noch nicht elektronisch erstellt werden. Um die Online-Steuererklärung auch für juristische Personen einzuführen, sind umfangreiche Anpassungen an der Konfiguration der Steuer-Software NEST erforderlich.

1.4.3. Umsetzung des Bundesgesetzes über die Revision der Quellenbesteuerung des Erwerbseinkommens

Soweit sich die Vernehmlassungsteilnehmer überhaupt zu den vorgeschlagenen Anpassungen im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz über die Revision der Quellenbesteuerung des Erwerbseinkommens äusserten, waren sie damit einverstanden. Einzig zu Artikel 91 Absatz 3a wurde beantragt, diesen zu streichen und in Absatz 4 einen fixen Prozentsatz als Bezugsprovision festzulegen. Der Regierungsrat hielt jedoch an der neuen Lösung fest. Zudem wurde teils die durch die Umsetzung des Bundesrechts bedingte Erhöhung des Personalaufwands um 100 000 Franken abgelehnt. Wenn schon, müsse sich der Aufwand für die Steuerverwaltung dank der Online-Steuererklärung reduzieren. Nach neuem Recht ist aber mit viel mehr NOV für ausländische Steuerpflichtige mit den entsprechenden Abklärungen zu rechnen. Es werden mutmasslich rund 1800 eher komplexe NOV-Fälle dazukommen. Das heutige Verfahren mit einer pauschalen Veranlagung der Quellensteuerpflichtigen ist deutlich weniger aufwendig als deren ordentliche Besteuerung in Zukunft.

1.4.4. Anpassungen im Verfahrensrecht

Soweit sich die Teilnehmer überhaupt zu den vorgeschlagenen Anpassungen im Verfahrensrecht äussern, waren sie damit einverstanden.

1.5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 86; Der Quellensteuer unterworfenen Arbeitnehmer

Die Änderungen in Absatz 1 sind rein redaktioneller Natur. Zudem wird die Sachüberschrift angepasst. Materiell ändert sich nichts. Das vereinfachte Abrechnungsverfahren gemäss Artikel 35a ist von der Revision nicht betroffen.

Im Vergleich zum geltenden Recht wird in Absatz 2 der Umkehrschluss betont: Die Quellenbesteuerung entfällt, sobald einer der Ehegatten das schweizerische Bürgerrecht oder die Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) erhält. Das ordentliche Veranlagungsverfahren gilt dann für beide Ehegatten. Damit erfolgt eine klarere Abgrenzung zur Sachüberschrift im Vergleich zum geltenden Recht.

Artikel 87; Steuerbare Leistungen

Basis der steuerbaren Einkünfte bildet Artikel 86, der auf die Artikel 16 und 17 Absatz 1 verweist. Im Sinne einer redaktionellen Straffung wird auf dieselben Elemente abgestellt, die im geltenden Artikel 32 Absatz 3 StHG verankert sind.

Zusätzlich wird für die Quellenbesteuerung des Erwerbseinkommens die Bemessungsgrundlage ausgeweitet, indem auch die rückvergüteten AHV-Beiträge als steuerbare Leistung von der Quellensteuer erfasst werden. Bei dieser Leistung handelt es sich nicht um eine Kapitalleistung aus Vorsorge im Sinne von Artikel 36 StG bzw. Artikel 38 DBG (das «Vorsorgerisiko» ist noch nicht eingetreten), sondern um die Rückerstattung von AHV-Beiträgen, die heute nicht von der Quellensteuer erfasst werden, obwohl die AHV-Beiträge zuvor vom steuerbaren Einkommen abgezogen worden sind.

Artikel 88; Quellensteuerabzug

Neu werden die Grundlagen (bisher in Art. 88) und die Ausgestaltung des Quellensteuerabzugs (bisher in Art. 89) in einem Artikel vereint. Zudem wird der Titel angepasst.

Absatz 1 entspricht materiell dem geltenden Recht und sichert der kantonalen Steuerverwaltung die Kompetenz zur Festlegung des Quellensteuerabzugs zu.

In Absatz 4 werden die zu berücksichtigenden Pauschalabzüge geregelt. Mit dem Bundesgesetz über die formelle Bereinigung der zeitlichen Bemessung der direkten Steuern bei den natürlichen Personen wurde die einjährige Veranlagung mit Gegenwartsbemessung als einziges Bemessungssystem festgelegt. Seit dessen Inkrafttreten am 1. Januar 2014 werden die Verweise der im Quellensteuertarif zu berücksichtigenden Abzüge nach der einjährigen Veranlagung mit Gegenwartsbemessung ausgerichtet.

Absatz 5 entspricht materiell dem geltenden Artikel 89 Absatz 2. In Absatz 6 wird eine Kompetenzdelegation an die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) auf Gesetzesstufe festgelegt.

Artikel 89; Steuertarife: Ausgestaltung

Die heutigen Bestimmungen von Artikel 89 werden mit Artikel 88 zusammengelegt. Artikel 89 kann daher aufgehoben werden.

Artikel 90; Abgegoltene Steuer

Diese Bestimmung wird obsolet, weil alle Ansässigen entweder der NOV unterstellt werden oder einen entsprechenden Antrag stellen können. Die abgeltende Wirkung der Quellensteuer wird neu in Artikel 92a Absatz 4 festgehalten.

Artikel 91; Pflichten des Schuldners der steuerbaren Leistung

In Absatz 2 erfolgt ein redaktioneller Eingriff, indem «Steuerabzug» durch «Quellensteuerabzug» ersetzt wird.

Im neuen Absatz 3a wird die Frage der Haftung juristischer Personen analog zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) geregelt. Anknüpfungspunkt ist Artikel 52 Absatz 2 AHVG (Haftungsartikel). Dadurch sollen subsidiär auch die für den Schuldner der steuerbaren Leistung – d. h. der Arbeitgeber der quellensteuerpflichtigen Person – handelnden natürlichen Personen für die Entrichtung der Quellensteuer haften: die Mitglieder der Verwaltung und alle mit der Geschäftsführung oder mit der Liquidation befassten Personen.

Absatz 4 regelt die vereinheitlichte Bezugsprovision, die Schuldnerinnen und Schuldner der steuerbaren Leistung für ihre Mitwirkung erhalten. Wie bisher besteht ein Anspruch auf eine Bezugsprovision nur für rechtzeitig abgerechnete und abgelieferte Quellensteuerbeträge, also nur in jenen Fällen, in denen die gesetz-

lichen Mitwirkungspflichten erfüllt wurden. Zur Höhe der Bezugsprovision macht das StHG neu gewisse Vorgaben: Die Bezugsprovision darf 1–2 Prozent des gesamten Quellensteuerbetrags ausmachen. Für Kapitalleistungen beträgt die Bezugsprovision neu 1 Prozent des Quellensteuerbetrags, maximal jedoch 50 Franken pro Kalenderjahr. Die Höhe der Bezugsprovision bestimmt wie bisher der Regierungsrat, auch wenn Artikel 37 Absatz 3 StHG diese Kompetenz der Steuerverwaltung zuweist.

Artikel 92; Obligatorische nachträgliche ordentliche Veranlagung

Hier wird der Titel angepasst. Die obligatorische NOV für ansässige Quellensteuerpflichtige (Abs. 1) wird durchgeführt, wenn:

- ein bestimmtes jährliches Bruttoerwerbseinkommen erzielt wird. Der relevante Schwellenwert wird wie im geltenden Recht in der Verordnung des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) über die Quellensteuer bei der direkten Bundessteuer (Quellensteuerverordnung, QStV) verankert. Das EFD hat die Kompetenz, den Schwellenwert in Zusammenarbeit mit den Kantonen festzulegen. Gemäss QStV beträgt der Schwellenwert 120 000 Franken.
- die quellensteuerpflichtige Person, welche die Schwelle des jährlichen Bruttoerwerbseinkommens zur Durchführung einer obligatorischen NOV nicht überschreitet, über steuerbare Einkünfte verfügt, die nicht dem Quellensteuerabzug unterworfen sind. Dazu zählen insbesondere Erträge aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen oder Einkünfte aus selbstständigem Nebenerwerb.

Bei Nichteinreichung der Steuererklärung wird in beiden Fällen nach erfolgter Mahnung eine Ermessensveranlagung nach geltendem Recht vorgenommen. Dieser Schritt ist im Sinne der Gleichbehandlung mit ordentlich Besteuerten rechtlich konsequent.

In Absatz 2 wird klargestellt, dass sich die NOV auch auf den Ehegatten bezieht, mit dem die ansässige quellensteuerpflichtige Person in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebt.

Gemäss Absatz 3 hat die steuerpflichtige Person in diesem Fall bis zum 31. März des auf das Steuerjahr folgenden Jahres Zeit, bei der zuständigen Veranlagungsbehörde – also der Steuerverwaltung – das Formular für die Steuererklärung zu verlangen. Diese Verwirkungsfrist hat Auswirkungen auf die Rückerstattung der Verrechnungssteuer. Gemäss Artikel 23 des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer (Verrechnungssteuergesetz, VStG) verwirkt der Rückerstattungsanspruch, sofern mit der Verrechnungssteuer belastete Einkünfte oder Vermögen, woraus solche Einkünfte fließen, entgegen gesetzlicher Vorschrift der zuständigen Steuerbehörde nicht deklariert werden. Wer die genannte Frist verpasst, verliert somit seinen Anspruch auf die Rückerstattung der Verrechnungssteuer.

Gemäss Absatz 5 wird die bereits bezogene Quellensteuer auf den gemäss der NOV geschuldeten Steuerbetrag zinslos angerechnet. Der Grund liegt darin, dass sich die Fälligkeitstermine für die Quellensteuer und die im ordentlichen Verfahren zu veranlagenden Einkommenssteuern nicht decken. Das geltende Recht sieht für die direkte Bundessteuer heute schon eine zinslose Anrechnung der an der Quelle abgezogenen Steuer vor. Dies wird in Artikel 4 Absatz 1 QStV explizit festgehalten. Dieser Grundsatz soll weiterhin gelten, wird nun aber neu auf Gesetzesstufe geregelt.

Artikel 92a; Nachträgliche ordentliche Veranlagung auf Antrag

Erreicht das dem Quellensteuerabzug unterworfenene Bruttoerwerbseinkommen den Schwellenwert nach Artikel 92 Absatz 1 Ziffer 1 nicht und verfügt die steuerpflichtige Person nicht über Einkünfte, die nicht der Quellensteuer unterliegen (Art. 92 Abs. 1 Ziff. 2), so findet nur dann eine NOV statt, wenn die steuerpflichtige Person eine solche beantragt (Abs. 1).

In Absatz 2 wird klargestellt, dass mit dem Antrag auch der Ehegatte eingebunden ist, mit dem die Antragstellerin oder der Antragsteller in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebt.

Absatz 3 hält fest, dass der Antrag bis am 31. März des auf das Steuerjahr folgenden Jahres zu erfolgen hat (Verwirkungsfrist). Wer die Schweiz verlässt, muss spätestens im Zeitpunkt seiner Abmeldung seinen NOV-Antrag eingereicht haben. Wer nach dem 31. März wegzieht, kann nur noch Antrag für das laufende Steuerjahr stellen. Für das Vorjahr hingegen ist die Frist am 31. März abgelaufen.

Für Personen, die keinen NOV-Antrag gestellt haben, hat die erhobene Quellensteuer abgeltende Wirkung (Abs. 4). Tarifkorrekturen zur nachträglichen Geltendmachung zusätzlicher Abzüge bei der Bemessungsgrundlage sind nicht mehr möglich.

Kapitel 1.4.2. Natürliche Personen ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz sowie juristische Personen ohne Sitz oder tatsächliche Verwaltung in der Schweiz

Im Vergleich zum heutigen Gliederungstitel werden für eine Quellenbesteuerung der juristischen Personen die Anknüpfungspunkte hervorgehoben: Weder der Sitz noch die tatsächliche Verwaltung befinden sich in der Schweiz. Dies ist konsistent, weil sich Artikel 96 vorwiegend auf juristische Personen bezieht (Hypothekargläubiger). Es trifft aber auch auf Veranstalter zu, die Auftritte von Künstlerinnen und Künstlern, Sportlerinnen und Sportlern sowie Referentinnen und Referenten organisieren (Art. 94 Abs. 1 zweiter Satz).

Artikel 93; Der Quellensteuer unterworfenen Arbeitnehmer

Hier wird der Titel angepasst. In Absatz 1 werden die Personenkategorien ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt genannt, die mit ihrem unselbstständigen Erwerbseinkommen aus der Schweiz der Quellensteuer unterstellt sind. Für die Berechnung der Steuer sind die Artikel 87 und 88 massgebend. Weiter gilt es, explizit sicherzustellen, dass das vereinfachte Abrechnungsverfahren gemäss Artikel 35a von der Revision nicht betroffen ist.

Internationale Wochenaufenthalter sind weiterhin der beschränkten Steuerpflicht unterstellt, weil sie mangels Kontinuität weder steuerrechtlichen Wohnsitz im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 noch steuerrechtlichen Aufenthalt im Sinne von Artikel 3 Absatz 3 in der Schweiz begründen. Sie unterstehen für ihr in der Schweiz erzieltes unselbstständiges Erwerbseinkommen der Quellenbesteuerung gemäss Artikel 93.

Absatz 2 erster Satz entspricht dem geltenden Artikel 99. Es ist wie bisher vorgesehen, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im internationalen Transportbereich tätig sind, der Quellensteuer unterstellt werden, wenn der Arbeitgeber seinen Sitz oder seine Betriebsstätte in der Schweiz hat. Der bisherige Artikel 99 kann daher aufgehoben werden. Von dieser Regelung ausgenommen sind Seeleute, die an Bord eines Hochseeschiffes arbeiten (Abs. 2 zweiter Satz). Diese Ausnahme hat bisher nur auf Praxisebene Eingang ins schweizerische Steuerrecht gefunden. Die Aufnahme dieser Personenkategorie ins Steuergesetz entspricht dem Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung.

Artikel 93a; Leistungen nach Artikel 18 Absatz 3 AHVG

Die Regelung entspricht derjenigen von Artikel 87 Absatz 2 Ziffer 3. Im Unterschied zu Artikel 87 Absatz 2 Ziffer 3 regelt Artikel 93a den Fall, in welchem ein Empfänger keinen steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz hat.

Artikel 94; Künstler, Sportler und Referenten

In Absatz 1 werden lediglich redaktionelle Anpassungen vorgenommen.

In Absatz 3 wird auf Gesetzesstufe festgehalten, dass der Sonderkategorie nichtansässiger Künstlerinnen und Künstler, Sportlerinnen und Sportler sowie Referentinnen und Referenten eine Gewinnungskostenpauschale in der Höhe von 50 bzw. 20 Prozent der Bruttoeinkünfte zusteht. Damit ist alles abgegolten.

Bisher hatte gemäss Absatz 4 der Regierungsrat die Kompetenz, solche Pauschalabzüge festzulegen. Da nun die Pauschalabzüge gesetzlich festgeschrieben werden, ist eine regierungsrätliche Festsetzung der Pauschalabzüge für die Gewinnungskosten nicht mehr notwendig.

Artikel 95; Organe juristischer Personen

Fliessen die in Absatz 1 zweiter Satz erwähnten Vergütungen anstelle der im Ausland wohnhaften Mitglieder der Verwaltung oder Geschäftsleitung einer Drittperson zu, soll auch hier neu die Quellensteuerpflicht gelten. Damit wird eine Gleichstellung vorgenommen zu den an der Quelle besteuerten Einkünften und Entschädigungen, die nicht den im Ausland wohnhaften Künstlerinnen und Künstlern, Sportlerinnen und Sportlern sowie Referentinnen und Referenten zufließen, sondern beispielsweise einer Drittperson, die die Aufträge organisiert.

Artikel 99; Arbeitnehmer bei internationalen Transporten

Artikel 99 kann aufgehoben werden, weil der bisherige Inhalt wegen der Angleichung an das DBG in Artikel 93 Absatz 2 transferiert.

Artikel 99a; Abgegoltene Steuer

Gemäss geltendem Recht wird festgehalten, dass für Quellensteuerpflichtige ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz die Quellensteuer abgeltende Wirkung hat. Tarifkorrekturen zur nachträglichen Geltendmachung zusätzlicher Abzüge bei der Bemessungsgrundlage entfallen. Dies gilt auch für allfällige Wochenaufenthaltskosten.

Artikel 99b; Nachträgliche ordentliche Veranlagung auf Antrag

In Absatz 1 wird als Grundnorm der Entscheid des Bundesgerichts vom 26. Januar 2010 gesetzlich festgehalten. Demnach sind den sogenannten Quasi-Ansässigen die gleichen Abzüge wie den ordentlich Besteuerten zu gewähren. Dies setzt voraus, dass sie gemäss Ziffer 1 einen überwiegenden Teil ihrer weltweiten Einkünfte, zu denen auch die Einkünfte der Ehegattin oder des Ehegatten zu zählen sind, in der Schweiz erwirtschaften. Wenn eine quellensteuerpflichtige Person die Voraussetzungen nach Ziffer 1 nicht erfüllt, jedoch aufgrund niedriger Gesamteinkünfte nach dem Steuerrecht des Wohnsitzstaates nicht steuerpflichtig ist und damit die persönliche Situation sowie der Familienstand unberücksichtigt bleiben, hat gemäss neuerer Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) der Arbeitsortstaat ebensolche Vergünstigungen zu übernehmen. In einem solchen Fall liegt gemäss Ziffer 2 eine mit Ansässigen vergleichbare Situation vor, weil die quellensteuerpflichtige Person ihre zu versteuernden Einkünfte im Wesentlichen aus einer Tätigkeit im

Arbeitsortstaat erwirtschaftet. In beiden Fällen hat der Rechtsanspruch in Form einer NOV zu erfolgen, die bis am 31. März des auf das Steuerjahr folgenden Jahres beantragt werden muss (Verwirkungsfrist).

Nicht unter diese Grundnorm fallen Quellenbesteuerte ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz gemäss den Artikeln 94–98. Diese Personenkategorien erfahren heute schon eine Sonderbehandlung im Rahmen der Quellenbesteuerung bezüglich der Satzfestlegung.

In Ziffer 3 wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Schweiz sich in mehreren Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) verpflichtet hat, bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz Beiträge an das Vorsorgesystem im anderen Vertragsstaat analog zu den Beiträgen an das schweizerische Vorsorgesystem zum Abzug zuzulassen. Damit diese Beiträge im Arbeitsortstaat weiterhin auch von Nicht-Ansässigen geltend gemacht werden können, die die Erfordernisse der Quasi-Ansässigkeit nicht erfüllen, haben sie ebenfalls bis zum 31. März des auf das Steuerjahr folgenden Jahres eine NOV zu beantragen (Verwirkungsfrist). Die einbezahlten Beiträge berechtigen somit nur dann zum Abzug, wenn erstens ein DBA mit entsprechenden Bestimmungen vorliegt und zweitens die betroffene Person eine NOV beantragt.

Wie bei Ansässigen, die einer NOV unterliegen, wird auch bei Quasi-Ansässigen die bereits bezogene Quellensteuer an den geschuldeten Steuerbetrag gemäss NOV zinslos angerechnet. (Abs. 2).

Gemäss Absatz 3 präzisiert das EFD in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Voraussetzungen nach Absatz 1. Die Konkretisierung des NOV-Grundsatzes für Quasi-Ansässige soll auf Verordnungsstufe festgeschrieben werden. Der Kanton hat diese Grundsätze zu übernehmen.

Artikel 99c; Nachträgliche ordentliche Veranlagung von Amtes wegen

Die NOV soll der kantonalen Steuerverwaltung die Möglichkeit geben, in Extremfällen Steuerpflichtige von Amtes wegen nachträglich ordentlich zu veranlagern. Die NOV greift insbesondere bei der Betrugsbekämpfung. So kommt es vor, dass Scheinfirmer deutlich zu tiefe Löhne abrechnen, um Steuern zu sparen.

Kapitel 1.4.3. Örtliche Zuständigkeit und interkantonaes Verhältnis

Der Titel wird erweitert, weil Artikel 104a auch die Festlegung der örtlichen Zuständigkeit bei der Quellensteuer umfasst.

Artikel 104a; Örtliche Zuständigkeit

Gemäss Absatz 1 Ziffer 1 berechnet und erhebt der Schuldner der steuerbaren Leistung die Quellensteuer nach dem Recht jenes Kantons, in dem die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer bei Fälligkeit der steuerbaren Leistung steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt hat. Weil die Abrechnung mit dem Wohnsitz- oder Aufenthaltskanton direkt erfolgt, entfällt künftig die interkantonale Abrechnung zwischen Arbeits- und Wohnsitzkanton der quellensteuerpflichtigen Person.

Gemäss Ziffer 2 berechnet und erhebt der Leistungsschuldner die Quellensteuer bei gebietsfremden Personen nach dem Recht jenes Kantons, in dem er sein Domizil hat. Ausnahme: Wenn es sich um eine Betriebsstätte in einem anderen Kanton handelt oder um die Betriebsstätte eines Unternehmens ohne Sitz oder tatsächliche Verwaltung in der Schweiz.

Gemäss Ziffer 3 berechnet und erhebt der Leistungsschuldner die Quellensteuer bei Künstlerinnen und Künstlern, Sportlerinnen und Sportlern sowie Referentinnen und Referenten nach dem Recht jenes Kantons, in dem sie aufgetreten sind.

Gemäss Absatz 2 richtet sich die Besteuerung internationaler Wochenaufenthalterinnen und -aufenthalter nach dem Kanton des Wochenaufenthalts. Die Regelungen gemäss Absatz 1 Ziffer 1 gelten sinngemäss.

In Absatz 3 wird die Überweisung der Quellensteuer an den bezugsberechtigten Kanton entsprechend den in Absatz 1 genannten Zuständigkeiten festgehalten.

In Absatz 4 wird die örtliche Zuständigkeit für Quellensteuerpflichtige geregelt, die nachträglich ordentlich veranlagt werden. Bei ansässigen Quellensteuerpflichtigen ist der Wohnsitzkanton am Ende der Steuerperiode oder der Steuerpflicht zur Besteuerung befugt. Bei Quasi-Ansässigen ist es der Kanton des Arbeitsorts am Ende der Steuerperiode oder Steuerpflicht. Bei internationalen Wochenaufenthalterinnen und -aufenthaltern ist es der Kanton des Wochenaufenthalts am Ende der Steuerperiode oder der Steuerpflicht.

In Absatz 5 wird klargestellt, dass im Rahmen einer NOV der zuständige Kanton auch Anspruch hat auf allenfalls an andere Kantone bereits überwiesene Quellensteuerbeträge. Die Besteuerung richtet sich nach den Quellensteuertarifen desjenigen Kantons, der für die NOV zuständig ist. Bei einer allfälligen Differenz ist mit der quellensteuerpflichtigen Person ein Nachforderungs- bzw. ein Rückerstattungsverfahren durchzuführen. Wie im geltenden Recht ist hierzu keine Verzinsung vorgesehen.

Artikel 138; Verfahrensrechtliche Stellung der Ehegatten

In Artikel 138 Absatz 2 wird präzisiert, dass die Steuererklärung in Papierform gemeinsam unterzeichnet werden muss. Die elektronische Steuererklärung muss nicht unterschrieben werden.

Artikel 143; Notwendige Vertretung

Artikel 143 wurde aus gesetzessystematischen Gründen in Artikel 150a bzw. Artikel 158a überführt.

Artikel 148; Steuererklärung

Absatz 1 erster Satz wird dahingehend geändert, dass die Steuerpflichtigen durch öffentliche Bekanntgabe und, soweit der Veranlagungsbehörde die Pflicht zur Einreichung einer Steuererklärung bekannt ist, durch Zustellung einer Mitteilung zur Einreichung der Steuererklärung aufgefordert werden. Der zweite Satz kann aufgehoben werden.

Absatz 2 wird angepasst, damit die normierte Pflicht auch für die elektronische Steuererklärung Anwendung findet.

Artikel 148a; Steuererklärung in elektronischer Form oder in Papierform

Absatz 1 bestimmt, dass die Steuererklärung in elektronischer Form oder in Papierform eingereicht werden kann. Der Regierungsrat legt dabei nach Absatz 2 in Ausführungsbestimmungen die Einzelheiten für die elektronische Einreichung und den Versand von Dokumenten fest. Gemäss Absatz 3 soll die Steuererklärung in Papierform aber von den Steuerpflichtigen weiterhin bei der kantonalen Steuerverwaltung bezogen werden können. Absatz 4 verdeutlicht, dass die in Papierform eingereichte Steuererklärung persönlich unterschrieben werden muss.

Artikel 150a; Notwendige Vertretung

Diese Bestimmung ist identisch mit dem bisherigen Artikel 143.

Artikel 158a; Notwendige Vertretung

Absatz 1 ist ebenfalls identisch mit dem bisherigen Artikel 143, bezieht sich aber auf das Verfahren bei der Erhebung der Quellensteuer.

Gemäss Absatz 2 wird die Notwendigkeit einer Zustelladresse für Quasi-Ansässige festgehalten (z. B. Arbeitgeber). Dies erweist sich als unumgänglich, weil die Zustellung von Veranlagungen ins Ausland aufgrund des Souveränitätsprinzips völkerrechtlich nicht zulässig ist. Wird mit der Einreichung eines NOV-Antrags keine Zustelladresse genannt oder verliert die Zustelladresse im Verlauf des Veranlagungsverfahrens ihre Gültigkeit, so stellt die zuständige Behörde eine angemessene Frist für die Meldung der Zustelladresse. Läuft diese Frist ab, so hat die Quellensteuer abgeltende Wirkung. Allfällige Tarifkorrekturen zur nachträglichen Geltendmachung zusätzlicher Abzüge bei der Bemessungsgrundlage gemäss heutiger Praxis sind nicht mehr möglich.

Absatz 3 wurde eingefügt, um eine Harmonisierung der Kantons- und Gemeindesteuern mit der direkten Bundessteuer zu gewährleisten. Demnach ist insbesondere Artikel 133 Absatz 3 DBG sinngemäss anwendbar, um sicherzustellen, dass auf verspätete Einsprachen nur eingetreten wird, wenn die steuerpflichtige Person nachweist, dass sie durch erhebliche Gründe an der rechtzeitigen Bezeichnung einer gültigen Zustelladresse verhindert war.

Artikel 159; Verfügung

Hier wird die Sachüberschrift angepasst. Grundsätzlich wird die Quellensteuer vom Schuldner der steuerbaren Leistung gemäss dem anwendbaren Quellensteuertarif in Abzug gebracht, ohne dass eine förmliche Veranlagungsverfügung über deren Höhe ergeht.

In Absatz 1 wird der verfahrensmässige Ablauf festgehalten für den Fall, dass die quellensteuerpflichtige Person mit den quellensteuerrelevanten Angaben der vom Arbeitgeber ausgestellten Bescheinigung (Lohnausweis) über seine Leistungen, den Quellensteuerabzug und den angewandten Tarif nicht einverstanden ist oder, wenn sie vom Arbeitgeber gar keine Bescheinigung erhalten hat. In beiden Fällen kann sie von der zuständigen Veranlagungsbehörde eine Verfügung verlangen. Wer dies nicht fristgerecht in die Wege leitet, erhält einen Nichteintretensentscheid. Mit «Bestand» wird geklärt, ob überhaupt eine Quellensteuerpflicht besteht. Beim «Umfang» geht es im Wesentlichen um die Höhe des Quellensteuerabzugs sowie den angewandten Tarif.

Wer mit der von der Veranlagungsbehörde erstellten Verfügung nicht einverstanden ist, kann den ordentlichen Rechtsweg beschreiten.

Gemäss Absatz 2 kann auch der Schuldner der steuerbaren Leistung bei der Veranlagungsbehörde eine Verfügung über Bestand und Umfang der Steuerpflicht verlangen.

In Absatz 3 wird festgehalten, dass der Schuldner der steuerbaren Leistung bis zum rechtskräftigen Entscheid (d. h. auch während des Rechtswittelverfahrens) verpflichtet ist, den umstrittenen Quellensteuerabzug vorzunehmen.

Artikel 160; Nachforderung und Rückerstattung

In Absatz 3 wird ein neuer Auffangtatbestand zur Sicherstellung des Steuerbezugs eingeführt. Grundsätzlich ist die geschuldete Quellensteuer vom Schuldner der steuerbaren Leistung abzurechnen und der Veranlagungsbehörde abzuliefern. Nicht oder zu wenig abgezogene Quellensteuern sind deshalb beim Schuldner der steuerbaren Leistung einzufordern. In gewissen Fällen ist jedoch der Quellensteuerbezug nicht mehr möglich, zum Beispiel im Falle eines Konkurses. Das Bundesgericht hat festgehalten, dass der Direktbezug über die quellensteuerpflichtige Person angesichts des Konkurses nicht willkürlich sei. Würde auf den Direktbezug verzichtet, ergäbe sich eine Besserstellung der quellensteuerpflichtigen Person gegenüber einer ordentlich besteuerten Person. Die Regelung zum Direktbezug bezweckt somit die Sicherstellung des Steuerbezugs. Hat die quellensteuerpflichtige Person ihren steuerrechtlichen Wohnsitz im Ausland, so erweist sich der Direktbezug freilich als schwierig, zumal die Zustellung von Entscheiden ins Ausland aufgrund des Souveränitätsprinzips völkerrechtlich nicht zulässig ist.

Artikel 216; Steuerhinterziehung von Ehegatten

Absatz 3 wird dahingehend angepasst, dass die Bestimmung auch für die elektronische Einreichung der Steuererklärung angewendet werden kann.

Artikel 226; Abschluss der Untersuchung

Der neue Absatz 3 bestimmt, dass die Vorschriften über die Verfahrensgrundsätze, das Veranlagungs- und das Beschwerdeverfahren sinngemäss gelten. Die Regelung von Artikel 226 Absatz 3 entspricht vollumfänglich derjenigen von Artikel 182 Absatz 3 DBG. Der Rechtsmittelweg gegen Strafbescheide wird demjenigen des Veranlagungs- und Nachsteuerverfahrens angeglichen. Aus verfahrensökonomischer Sicht ist dies sinnvoll, so müssen nicht zwei getrennte Verfahren (Nachsteuer und Strafsteuer) über denselben Gegenstand durchgeführt werden.

Kapitel 3.2.2. Gerichtliche Beurteilung

Der Titel kann aufgrund der Änderung von Artikel 226 Absatz 3 aufgehoben werden. Eine gerichtliche Beurteilung des Strafbescheids erfolgt erst nach der Beurteilung durch die Steuerrekurskommission.

Artikel 228; Begehren

Artikel 228 kann aufgrund der Änderung von Artikel 226 Absatz 3 aufgehoben werden. Eine gerichtliche Beurteilung des Strafbescheids erfolgt erst nach der Beurteilung durch die Steuerrekurskommission.

Artikel 229; Überweisung der Akten und Anklage

Artikel 229 kann aufgrund der Änderung von Artikel 226 Absatz 3 aufgehoben werden. Eine gerichtliche Beurteilung des Strafbescheids erfolgt erst nach der Beurteilung durch die Steuerrekurskommission. Zudem ist eine Überweisung der Akten bereits im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vorgesehen.

Inkrafttreten

Der Regierungsrat soll über den Zeitpunkt des Inkrafttretens entscheiden können. Vorgesehen ist ein Inkrafttreten per 1. Januar 2022.

1.6. Personelle und finanzielle Auswirkungen

1.6.1. Online-Steuererklärung

Die Schaffung der Rechtsgrundlagen für die Einführung der Online-Steuererklärung führt zu keinen direkten personellen oder finanziellen Auswirkungen. Bei diesem System werden die Datenerfassung und die Archivierung optimiert, während das eigentliche Veranlagungsverfahren zu keiner Erleichterung führt. Gemäss Angaben des Kantons Obwalden, in dem die Online-Steuererklärung für natürliche Personen bereits erfolgreich eingeführt wurde, betragen die erforderlichen einmaligen Projektkosten (inkl. Projektbegleitungskosten) rund 50 000 Franken und die jährlich wiederkehrenden Betriebskosten rund 250 000 Franken.

1.6.2. Umsetzung des Bundesgesetzes über die Revision der Quellenbesteuerung des Erwerbseinkommens

Die Änderung bei der Quellensteuer führt systembedingt auf der einen Seite zu administrativem Mehraufwand bei den ordentlichen Veranlagungsbehörden. Es wird eine Erhöhung der Zahl der NOV-Fälle geben, welche aufgrund der meist notwendigen nachträglichen Aufforderungen zur Einreichung von ergänzenden Unterlagen tendenziell sehr aufwendig sind. Weil künftig keine Tarifkorrekturen zur nachträglichen Geltendmachung zusätzlicher Abzüge bei der Bemessungsgrundlage mehr möglich sind, wird auf der anderen Seite der entsprechende administrative Aufwand bei der Fachstelle Quellensteuer entsprechend vermindert. Auch die Verpflichtung des Schuldners der steuerbaren Leistung, die Quellensteuer direkt mit dem Wohnsitz- oder Wochenaufhaltungskanton abzurechnen, führt zu einer marginalen administrativen Erleichterung der kantonalen Veranlagungsbehörden.

Unter dem Strich bringt die Quellensteuerrevision zwar einige verfahrenstechnische Vereinfachungen; insgesamt ist aber mit Mehraufwand zu rechnen. Mit einem Anstieg der NOV-Fälle ist zu rechnen, weil eine ordentliche Veranlagung in der Regel für die betroffene Person vorteilhafter ausfallen dürfte. Konsolidiert betrachtet, dürfte der resultierende Mehraufwand rund 100 000 Franken pro Jahr betragen (zusätzliche Stelle Sachbearbeiter/in Veranlagung Natürliche Personen, 100-%-Pensum).

Die finanziellen Auswirkungen der Revision in Bezug auf die Steuererträge lassen sich mangels Daten nicht beziffern. Allerdings enthalten die Reformpunkte für den Kanton und die Gemeinden ein gewisses Risiko für Mindereinnahmen.

1.6.3. Anpassungen im Verfahrensrecht

Die verfahrensrechtlichen Änderungen haben weder finanzielle noch personelle Auswirkungen.

2. Teil B: Memorialsantrag «Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen»

2.1. Memorialsantrag

Ende März 2019 reichten die Jungfreisinnigen Kanton Glarus den Memorialsantrag «Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen» mit folgendem Wortlaut ein:

«Das Steuergesetz vom 7. Mai 2000 (StG) des Kantons Glarus ist wie folgt zu ändern:

Artikel 207 (geändert)

Die staatlich anerkannten Kirchgemeinden erheben von den Angehörigen ihrer Konfession die Kirchensteuer.

Artikel 209

Aufgehoben.

Mit der Änderung von Artikel 207 und der Aufhebung von Artikel 209 StG werden juristische Personen von der Kirchensteuer befreit.

Begründung:

1. Keine Rechtfertigung für juristische Personen

Heute unterliegen im Kanton Glarus nicht nur natürliche Personen, sondern auch juristische Personen der Pflicht, Kirchensteuern zu zahlen. Da juristische Personen nicht Mitglied einer Religionsgemeinschaft sein können, sollen sie auch nicht verpflichtet werden können, solche Gemeinschaften zu finanzieren. Es geht nicht an, dass Nichtmitglieder über die Staatssteuer zur Finanzierung öffentlich-rechtlich anerkannter Religionsgemeinschaften herangezogen werden. Die Argumentation des Bundesgerichts, dass zur Bezahlung von Kirchensteuern herangezogen werden dürfe, wer einer Religionsgemeinschaft nicht nur nicht angehören wolle, sondern auch nicht angehören könnte, ist wenig logisch. In Deutschland ist die Kirchensteuerpflicht für juristische Personen nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts verfassungswidrig (BVerfGE 19 Nr. 27).

2. Entlastung von Gewerbebetrieben

Gewerbebetriebe und KMU sind das Rückgrat unserer Wirtschaft. Dank florierenden Unternehmen können die Sozialwerke finanziert werden. Die Tatsache, dass viele Schweizer – darunter auch viele Betriebe – ihre gesellschaftliche Verantwortung sehr ernst nehmen, generiert Spenden und Zuwendungen in hohem Ausmass, von welchen auch Kirchen und soziale Einrichtungen immer wieder profitieren. Darum ist es gerade im Interesse von sozial tätigen Organisationen, dass es den Unternehmen im Kanton Glarus gut geht. So können Arbeitsplätze gesichert und soziale Aufgaben finanziert werden.

3. Trennung von Staat und Kirche

Obwohl die schweizerische Rechtspraxis nie von einer absoluten Neutralitätspflicht des Staates gegenüber Religionsgemeinschaften ausgegangen ist, erfordert das verfassungsrechtliche Gebot der Gleichbehandlung, dass sich der Staat gegenüber allen Religionen, Konfessionen, aber gegenüber Konfessionslosen bzw. Atheisten höchstmögliche Zurückhaltung auferlegt. Nur natürliche Personen, die sich einer Kirche zugehörig fühlen und innerhalb der Kirchgemeinde auch ein Mitspracherecht ausüben können, sollen Kirchensteuern zahlen. Unter dem heutigen Regime kommt es vor, dass ein Unternehmer, welcher jüdischen Glaubens oder Mitglied einer christlichen Freikirche ist oder aus sonstigen Gründen überhaupt keinen Bezug zu einer Landeskirche hat, für sein Unternehmen Kirchensteuern abliefern muss.

Dies ist störend und indirekt auch ein Eingriff in die Religionsfreiheit der Eigentümer der jeweiligen Betriebe.

4. Verschiedene Kantone sind bereits ohne Kirchensteuerpflicht für juristische Personen

Sechs Kantone kennen keine Kirchensteuerpflicht für juristische Personen: In den Kantonen Basel-Stadt, Schaffhausen, Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Waadt und Genf besteht keine Kirchensteuerpflicht für juristische Personen. Im Wallis entscheiden die Gemeinden über den Bestand einer Kirchensteuerpflicht für Firmen und verzichten grossmehrheitlich darauf. In den Kantonen Neuenburg und Tessin ist die Kirchensteuer für juristische wie auch für natürliche Personen freiwillig. Trotzdem können die Kirchen in allen diesen Kantonen existieren und ihren Tätigkeiten nachgehen. Einige Kirchgemeinden gedeihen gar besser als ihre Schwesterorganisationen im Kanton Glarus. Es wird derselbe Effekt beobachtet, unter dem auch alle anderen subventionierten Organisationen leiden: Die jährlich gesicherten und automatisch fliessenden Kirchensteuern haben die Empfänger träge gemacht und von jeglicher Kundenorientierung entbunden.»

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag an seiner Sitzung Ende Juni 2019 für zulässig und erheblich.

2.2. Rechtliche Grundlagen der Kirchensteuer

Bezüglich der konkreten Ausgestaltung der direkten Kantons- und Gemeindesteuern wird den Kantonen ein weiter Spielraum zugestanden. Der Bund legt in Artikel 129 der Bundesverfassung (BV) nur – aber immerhin – Grundsätze zur Steuerharmonisierung fest. Auf der Basis dieses Verfassungsartikels hat der Bund ein Gesetz und eine Verordnung zur Steuerharmonisierung erlassen. Weder Artikel 129 BV noch das StHG macht aber eine Aussage über die Besteuerung durch die Kirchgemeinden. Vielmehr weist die BV die Kompetenz zur Regelung der Beziehungen zwischen dem Staat und den Religionsgemeinschaften den Kantonen zu. Diese umfangreichen kantonalen Kompetenzen führen dazu, dass jeder Kanton eine eigene rechtliche Ausgestaltung der Kirchensteuer juristischer Personen kennt. Als juristische Personen gelten etwa Aktiengesellschaften, Genossenschaften, Vereine oder Stiftungen.

Der Kanton Glarus und seine Gemeinden sind nach Artikel 50 Absatz 1 der Kantonsverfassung (KV) berechtigt, für die Bedürfnisse des öffentlichen Haushalts nach Gesetz Steuern zu erheben. Sie besteuern das Einkommen und das Vermögen der natürlichen Personen sowie den Gewinn und das Kapital der juristischen Personen. Das Gesetz bestimmt Art und Umfang der weiteren Steuern. Es regelt zudem die übrigen Abgaben, die Kanton, Gemeinden oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften erheben können.

Die Evangelisch-Reformierte und die Römisch-Katholische Landeskirche und ihre Kirchgemeinden sind staatlich anerkannte, selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen und ihre Kirchgemeinden sind berechtigt, nach Gesetz Steuern zu erheben.

Die politischen Gemeinden sowie die Kirchgemeinden sind nach Artikel 200 Absatz 1 StG befugt, Steuern zu erheben, soweit der Ertrag der Gemeindegüter und die übrigen Einkünfte nicht ausreichen. Die politischen Gemeinden und die Kirchgemeinden erheben als ordentliche Gemeindesteuern jährlich Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen und Gewinn- und Kapitalsteuern von juristischen Personen. Dabei setzen sie jährlich den Steuerfuss für die Einkommens- und Vermögenssteuer bzw. für die Gewinn- und Kapitalsteuer für das folgende Jahr fest.

Die staatlich anerkannten Kirchgemeinden erheben nach Artikel 207 Absatz 1 StG von den Angehörigen ihrer Konfession und den juristischen Personen die Kirchensteuer. Bestehen im gleichen Gebiet staatlich anerkannte Kirchgemeinden verschiedener Konfessionen, erheben sie die Kirchensteuer von juristischen Personen, soweit diese nicht konfessionelle Zwecke verfolgen, anteilmässig nach der Zahl der steuerpflichtigen Personen, welche den einzelnen staatlich anerkannten Kirchgemeinden angehören (Art. 209 Abs. 1 und 2).

Steuern erheben können nur die politischen Gemeinden sowie die Kirchgemeinden, nicht aber öffentlich-rechtliche Korporationen und Anstalten. Auch den Zweckverbänden ist die direkte Steuererhebung verwehrt.

Das Bundesgericht hat in ständiger Praxis die Verfassungsmässigkeit der Kirchensteuerpflicht juristischer Personen bejaht. In einem Entscheid setzte sich das Bundesgericht mit den Argumenten, die gegen die Kirchensteuerpflicht juristischer Personen angebracht wurden, auseinander, doch hielt es an der bisherigen Rechtsprechung fest: Dem historischen Verfassungsgeber sei es ausschliesslich darum gegangen, natürliche Personen gegen die Besteuerung durch eine Religionsgemeinschaft zu schützen, der sie nicht oder nicht mehr angehören.

Die Regelung des Gemeindewesens ist Sache der Kantone. Entsprechend sind diese frei, die Kirchgemeinden – wie der Kanton Glarus es getan hat – als Gebietskörperschaften auszugestalten. In diesen Fällen aber kann die Steuerhoheit an die Gebietshoheit anknüpfen, und die Mitgliedschaft zu einer bestimmten Religionsgemeinschaft ist nicht Voraussetzung für die Kirchensteuerpflicht von juristischen Personen. Da sich diese nicht auf die Religionsfreiheit berufen können, verletzt ihre Besteuerung auch nicht die Verfassung. Zudem ist die Kirchensteuer als eigentliche Steuer voraussetzungslos geschuldet und somit nicht von Gegenleistungen des Gemeinwesens abhängig.

Damit erweist sich die Kirchensteuerpflicht für juristische Personen aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als verfassungskonform. In der Mehrheit der Kantone (ausser in AG, AR, BS, GE, SH und VD) sind die juristischen Personen denn auch kirchensteuerpflichtig.

Juristische Personen, die selber religiöse oder kirchliche Zwecke verfolgen (z. B. Freikirchen), können gemäss einem Bundesgerichtsentscheid nicht verpflichtet werden, an andere Religionsgemeinschaften Kultus- oder Kirchensteuern zu entrichten.

2.3. Kirchensteuern im Kanton Glarus

In den Jahren 2014–2018 erhoben die Kirchgemeinden durchschnittlich 9,4 Millionen Franken Steuern pro Jahr. Davon entfielen rund 8 Millionen Franken (85 %) auf natürliche und 1,4 Millionen Franken (15 %) auf juristische Personen (s. nachfolgende Tabelle).

	<i>Römisch-Katholische Kirchgemeinden</i>	<i>Evangelisch-Reformierte Kirchgemeinden</i>	<i>Total</i>
Natürliche Personen	3'635'000 Fr.	4'352'000 Fr.	7'987'000 Fr.
Juristische Personen	677'000 Fr.	748'000 Fr.	1'425'000 Fr.
<i>Total</i>	<i>4'312'000 Fr.</i>	<i>5'100'000 Fr.</i>	<i>9'412'000 Fr.</i>

Die Anteile der juristischen Personen an den gesamten Steuererträgen sind je nach Kirchgemeinde sehr unterschiedlich, da sie direkt von der Anzahl und Steuerkraft der im Gebiet einer Kirchgemeinde ansässigen Unternehmen abhängig sind. Ein Teil der Unterschiede wird jedoch durch die innerkirchlichen Finanzausgleiche vermindert. Die Kirchensteuern bilden die Haupteinnahmequelle der Kirchgemeinden. Mit ihnen haben sie ihre zahlreichen Aktivitäten zu finanzieren.

2.4. Bedeutung der Landeskirchen für die Gesellschaft

Die Kirchen erbringen einen wesentlichen Beitrag im sozialen Bereich. Sie tun dies selber durch direkte Leistungen oder durch finanzielle und strukturelle Unterstützung von sozialen Institutionen, durch Ausbildung und durch Bereitstellung von Infrastruktur. Zu erwähnen sind namentlich die Arbeit mit älteren Menschen (gesellige Anlässe gegen die Vereinsamung im Alter, Seelsorge, Palliativ- und Sterbebegleitung, Trauerarbeit nach dem Verlust eines Angehörigen), mit Familien (Frauen- und Müttervereine, Mittagstische, Spielgruppen, Erziehungsberatung), mit Jugendlichen (Jungwacht, Blauring, Pfadfinder, Jugendberatung und -begleitung, oft in enger Zusammenarbeit mit den Schulen), mit Fremden (Integration, Flüchtlingsbegleitung) und mit Menschen am Rande der Gesellschaft (Verein kirchliche Gassenarbeit, Sozialberatung, Begleitung von Strafgefangenen und Straftatendenen). Die Kirchen führen eine aktive Entwicklungszusammenarbeit und machen mit Werken wie «Fastenopfer» oder «Brot für alle» auf entwicklungspolitische Themen aufmerksam.

Die Kirchen sind Eigentümerinnen einer grossen Zahl von historisch, kulturgeschichtlich und architektonisch wertvollen Bauten. Die meisten Kirchgemeinden verfügen über eine oder mehrere Kirchen und Kapellen, die oft das Dorfbild prägen und unter Denkmalschutz stehen. Hinzu kommen historische Pfarrhäuser und Nebengebäude. Deren Unterhalt beansprucht regelmässig einen wesentlichen Teil der Kirchgemeindebudgets. Diesbezüglich besteht eine enge Zusammenarbeit mit der kantonalen Denkmalpflege. In den Kirchenarchiven von Pfarreien und Kirchgemeinden werden wertvolle geistliche Bücher, aber auch Pfarreiakten, Ehe- und Taufregister sowie Baudokumentationen zu Kirchen und Kapellen sicher verwahrt.

Ferner sorgen die Kirchen auch für den Erhalt, die Dokumentation und das Zugänglichmachen des Kirchenschatzes und von Gegenständen, welche die hiesige kulturelle Identität prägen (Wegkreuze, Gedenktafeln, Kreuzwege). In den meisten Kirchen werden historisch wertvolle Orgeln unterhalten und für den Orgelunterricht der Musikschulen zur Verfügung gestellt. Weiter stellen die Kirchgemeinden für das Gemeindeleben Infrastrukturen zur Verfügung. Vielerorts ist das Pfarreiheim oder Kirchgemeindezentrum Versammlungsort für die Vereine.

Die Kirchen stehen für Konzerte zur Verfügung. Die Kirchgemeinden unterstützen Ortsvereine (Chöre, Musikvereine, Jugendvereine) und fördern mit Pfarreivereinen das Dorfleben (Frauen- und Müttervereine, Kirchenchöre, Asylbegleitgruppen, Missionsvereine). Viele kulturelle Anlässe sind kirchlichen Ursprungs und werden von den Kirchen geführt. Soziale und kulturelle Leistungen kommen allen Einwohnerinnen und Einwohnern zugute. Dank der guten Zusammenarbeit von politischen Gemeinden und Kirchgemeinden werden die Gemeindehaushalte wesentlich entlastet.

Der Wegfall der Kirchensteuern von juristischen Personen würde dazu führen, dass der Kanton und die Gemeinden wohl einen Grossteil der mit den Einnahmen aus diesen Steuern finanzierten Tätigkeiten übernehmen müssten. Weil sie sich dabei im Gegensatz zu den kirchlichen Körperschaften kaum auf die ehrenamtliche Arbeit zahlreicher Mitarbeitenden stützen könnten, würde dies zu einer spürbaren Verteuerung der fraglichen Leistungen führen. Um die entsprechenden Leistungen auch künftig in ihrer Substanz zu erhalten, sind die kirchlichen Körperschaften auf mitgliederunabhängige Einnahmen angewiesen.

Wie viele Mittel die Landeskirchen für soziale oder kulturelle Tätigkeiten zugunsten der Allgemeinheit aufwenden, ist nicht exakt bezifferbar. Detaillierte Zahlen konnten aufgrund des dafür notwendigen grossen Aufwands und aus zeitlichen Gründen nicht erhoben werden. Die Landeskirchen schätzten den jährlichen Aufwand für nicht kultische Zwecke auf rund 2,2 Millionen Franken. Die folgende Auflistung gibt einen Einblick, für welche nicht kultischen Zwecke die Kirchgemeinden ihre Steuereinnahmen einsetzen:

- Gebäudeunterhalt: rund 1,3 Millionen Franken pro Jahr;
- Beiträge an Institutionen (z. B. ALO JOB Beratung, Schuldenberatung Glarnerland, Helppoint Glarus, Beratungs- und Therapiestelle Sonnenhügel, FRAMI Freiwilligenarbeit im Migrationsbereich): rund 150 000 Franken pro Jahr;
- Konzerte/Veranstaltungen im Kanton: rund 90 000 Franken pro Jahr;
- soziale Projekte im Kanton bzw. in der Schweiz: rund 65 000 Franken pro Jahr;
- Spenden Schweiz/Ausland (ohne christliche Werke): rund 63 000 Franken pro Jahr;
- diverse Ausgaben (z. B. Umgebungsarbeiten der Kirchen, Seniorenausflüge, Spielnachmittage, Mittagstische, Besuche von Menschen in Heimen, Jugendarbeit, unentgeltliche Raumbenützung für Vereine, Vorträge und Institutionen, Claro Weltladen, Orgelbenützung für Musikschule usw.): rund 520 000 Franken pro Jahr.

2.5. Situation in anderen Kantonen

Die Abschaffung der Kirchensteuern für juristische Personen war in der jüngeren Vergangenheit auch in anderen Kantonen ein Thema. So haben z. B. die Stimmberechtigten im Kanton Zürich im Mai 2014 die Volksinitiative «Weniger Steuern fürs Gewerbe» der Jungfreisinnigen mit 71,8 Prozent Nein-Stimmen deutlich abgelehnt. Auch die Bündner Stimmberechtigten waren gegen die Abschaffung der Kirchensteuer für Unternehmen. Sie lehnten im Februar 2014 die Volksinitiative «Weniger Steuern für das Gewerbe» der Jungfreisinnigen mit 73,6 Prozent Nein-Stimmen ab. Das Anliegen fand in Graubünden ausserhalb der Jungpartei keine Unterstützung. Selbst die FDP als Mutterpartei, der Gewerbeverband sowie die Handelskammer und der Arbeitgeberverband lehnten die Initiative klar ab, ebenso wie alle weiteren Parteien, das Kantonsparlament und die Regierung. In Nidwalden wurde eine Initiative im November 2013 vom Landrat abgelehnt und danach vom befürwortenden Komitee zurückgezogen. Dasselbe erfolgte im Kanton Thurgau im 2014. Eine deutliche Ablehnung in den Parlamenten ergab sich auch in den Kantonen Zug (2005), Bern (2007), Freiburg (2012) und Luzern (2014).

Aufgrund der vermehrt auftretenden Kritik an der Kirchensteuerpflicht juristischer Personen haben sich die Kantone Luzern und Zürich im Rahmen von umfassenden Verfassungs- bzw. Kirchengesetzrevisionen in den letzten Jahren jedoch dazu entschlossen, eine entsprechende Zweckbindung einzuführen. Die öffentlich-rechtlich anerkannten Landeskirchen sind demnach dazu verpflichtet, die Steuererträge, die von den juristischen Personen generiert werden, nicht für kultische, sondern ausschliesslich für bestimmte, der Allgemeinheit dienende Zwecke und Aufgaben zu verwenden.

2.6. Vorschlag des Regierungsrates

Der Regierungsrat anerkannte, dass die Erhebung der Kirchensteuer bei juristischen Personen – insbesondere bei solchen, die Anders- oder Nichtgläubigen gehören – von diesen als ungerechtfertigt angesehen werden kann. Dies dürfte insbesondere dann der Fall sein, wenn die entsprechenden Mittel für kultische Zwecke wie Gottesdienste, Taufen oder Hochzeiten und nicht für soziale oder kulturelle Tätigkeiten zugunsten der Allgemeinheit verwendet werden.

Der Regierungsrat stellte dem Memorialsantrag deshalb einen Gegenvorschlag gegenüber, welcher – anstelle der Abschaffung – lediglich eine negative Zweckbindung der Kirchensteuern von juristischen Personen vorsah. Dieser besagte, dass die Erträge aus den Kirchensteuern der juristischen Personen nicht für kultische Zwecke verwendet werden dürfen. Sie sollten zwingend für Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlichem Nutzen wie Bildung, Soziales, Kultur oder dergleichen verwendet werden. Der Nachweis der Einhaltung dieser negativen Zweckbindung hätte jeweils im Rahmen der Jahresberichte bzw. Jahresrechnungen der Landeskirchen zu erfolgen. Berücksichtigt würde damit zum einen, dass ein wesentlicher Teil der kirchlich-körperschaftlichen Tätigkeiten einen gesellschaftlichen Nutzen hat, der auch den juristischen Personen zugutekommt. Berücksichtigt würde zum anderen aber auch, dass sich die juristischen Personen nicht auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit berufen können und daher auch nicht verpflichtet werden sollen, an die Finanzierung kultischer Tätigkeiten beizutragen. Mit der rein negativ definierten Zweckbindung würde schliesslich auch der demokratisch-föderalistischen Struktur der kirchlichen Körperschaften Rechnung getragen und ihre Autonomie gewahrt.

Der Gegenvorschlag des Regierungsrates fand in der parlamentarischen Debatte schlussendlich jedoch keine Zustimmung (s. dazu Ziff. 3).

2.7. Vernehmlassung

Für den Memorialsantrag sprach sich in der Vernehmlassung neben den antragstellenden Jungfreisinnigen des Kantons Glarus einzig eine weitere Jungpartei aus. Neben den im Memorialsantrag aufgeführten Argu-

menten betonten sie, dass der Wegfall der Kirchensteuern von juristischen Personen finanziell vertretbar sei und anderweitig kompensiert werden könne oder dann zu einer Einschränkung des Angebots führen müsse.

Sieben Vernehmlassungsteilnehmer, darunter die Gemeinden, erachteten den Memorialsantrag zwar als ökonomisch und juristisch legitim, sprachen sich aber für den Gegenvorschlag des Regierungsrates aus. Wichtigstes Argument war dabei, dass die Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen durch eine Erhöhung der Steuern für natürliche Personen oder Einschränkungen im Leistungsangebot kompensiert werden müsse. Zudem hätten die juristischen Personen in den vergangenen Jahren bereits ausreichend von Steuersenkungen profitiert und die Kirchgemeinden müssten bereits Steuerausfälle im Zusammenhang mit der Änderung des Steuerrechts durch die Landsgemeinde 2019 verkraften.

Für die Beibehaltung des Status quo sprachen sich die Landeskirchen und zwei Parteien aus.

2.8. Finanzielle Auswirkungen

Da gemäss dem Resultat der parlamentarischen Debatte (s. Ziff. 3) beim Status quo verblieben werden soll, ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen. Im Durchschnitt der Jahre 2014–2018 hat die Evangelisch-Reformierte Landeskirche pro Steuerjahr total rund 5,1 Millionen Franken an Kirchensteuern eingenommen, wovon rund 750 000 Franken auf die juristischen Personen entfallen. Bei der Römisch-Katholischen Landeskirche beträgt das Total rund 4,3 Millionen Franken mit einem Anteil der juristischen Personen von rund 675 000 Franken. Die Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen hätte selbstredend den Wegfall dieser Einnahmen bei den Kirchgemeinden zur Folge.

3. Beratung der Vorlage im Landrat

3.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern unter dem Präsidium von Landrat Luca Rimini, Oberurnen, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf diese war unbestritten.

Die Kommission befasste sich in der Detailberatung mit zwei Themen intensiv – mit der Einführung der Online-Steuererklärung und mit dem Memorialsantrag «Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen».

3.1.1. Einführung Online-Steuererklärung

Die Kommission diskutierte intensiv den Nutzen der Online-Steuererklärung bzw. die Frage, ob die Verwaltung damit Kosten sparen kann und welcher Gegenwert den wiederkehrenden Ausgaben von 250 000 Franken pro Jahr gegenübersteht. Es wurde betont, dass die Online-Steuererklärung für sich genommen keinen finanziellen Nutzen und nur marginale Effizienzgewinne für den Kanton mit sich bringen wird. Vorteile würden sich vor allem für die steuerpflichtigen natürlichen Personen ergeben. Für sie sei die Einreichung der Steuererklärung effizienter und moderner. Das Programm werde wesentlich nutzerfreundlicher daherkommen und den Steuerzahler optimal durch den Einreichungsprozess führen. Man könne davon ausgehen, dass die Qualität der eingereichten Steuerklärungen steige.

Die Kommission stand einstimmig hinter der Einführung der Online-Steuererklärung und gewichtete den Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger höher als die Kosten. Auch diese hätten ein Anrecht darauf, von der Digitalisierung profitieren zu können.

3.1.2. Übrige Änderungen

Die Änderungen zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die Revision der Quellensteuer des Erwerbseinkommens haben in der Kommission zu keinen grösseren Diskussionen geführt. Lediglich über die finanziellen Auswirkungen wurde lange debattiert. Die Kommission konnte den durch die Änderungen entstehenden Mehraufwand jedoch nachvollziehen. Man rechne mit zusätzlich 1800 ordentlich besteuerten Personen, was einer Zunahme um rund 10 Prozent entspricht. Dadurch steige auch der Aufwand bei der Steuerverwaltung.

Die Anpassungen beim Verfahrensrecht waren in der Kommission – wie bereits in der Vernehmlassung – unbestritten. Es handle sich lediglich um Anpassungen an übergeordnetes Recht.

Die landrätliche Kommission beantragte dem Landrat, der Änderung des Steuergesetzes mit einer redaktionellen Änderung zuzustimmen.

3.1.3. Memorialsantrag «Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen»

Der Memorialsantrag sieht eine vollständige Abschaffung der Kirchensteuerpflicht für juristische Personen vor. Dessen Umsetzung hätte für die Landeskirchen Mindereinnahmen von rund 1,4 Millionen Franken pro Jahr zur Folge. Die Argumentation, wonach natürliche Personen im Gegensatz zu juristischen Personen frei entscheiden können, ob sie Mitglied in einer Landeskirche sein möchten, war für die Kommission mit Blick auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit zwar nachvollziehbar. Diese gewichtete den Nutzen der Leistungserbringung durch die Landeskirchen aber höher. Zudem wurde auf die von der Landsgemeinde 2019

beschlossenen Steuersenkungen verwiesen; die Unternehmen könnten bereits von einer markanten Entlastung profitieren. Bei einem gänzlichen Wegfall dieser Steuern sei davon auszugehen, dass die natürlichen Personen künftig stärker beansprucht und eventuell Leistungen gekürzt werden. Gewisse Leistungen müssten dann vermehrt durch den Kanton und die Gemeinden erbracht werden. Einen Antrag, der eine fakultative Kirchensteuer für juristische Personen vorsah, lehnte die Kommission mit den gleichen Gründen ab.

In der Folge diskutierte die Kommission vor allem über den Status quo bzw. den regierungsrätlichen Gegenvorschlag. Die Kommissionsmehrheit war der Auffassung, dass eine Änderung der Gesetzgebung zum heutigen Zeitpunkt sinnvoll sei. Der Gegenvorschlag gehe teilweise auf das Anliegen der Memorialsantragsteller ein, indem die Kirchensteuern der juristischen Personen nur für nicht kultische Zwecke verwendet werden dürfen. Mit dieser Variante würden die Landeskirchen stärker in die Pflicht genommen, indem sie die Verwendung der Steuern deklarieren müssten. Dies schaffe Transparenz. Die Befürworter des Status quo kritisierten diesen Mehraufwand für die Landeskirchen und erachteten diesen als unnötig. Die Kommissionsmehrheit stand jedoch hinter dem Gegenvorschlag und betrachtete diesen als sinnvolle Alternative zum Memorialsantrag. Der Mehraufwand sei durch die Landeskirchen problemlos zu bewältigen. Die Kirchen würden gestärkt. Gegen mehr Transparenz in Bezug auf die Verwendung öffentlicher Mittel könne man nicht sein.

Die vorberatende Kommission beantragte daher dem Landrat, den Memorialsantrag abzulehnen und dem Gegenvorschlag des Regierungsrates zuzustimmen.

3.2. Landrat

Auch im Landrat war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Wie bereits in der Kommission gaben die Einführung der Online-Steuererklärung und der Umgang mit dem Memorialsantrag zu intensiven Diskussionen Anlass.

3.2.1. Online-Steuererklärung

Im Landrat wurde ein Streichungsantrag zu Artikel 148a, mit dem die Online-Steuererklärung eingeführt werden soll, gestellt. Einer echten Digitalisierung, die auch tatsächlich einen Nutzen bzw. einen Effizienzgewinn bringe, verschliesse man sich nicht. Das sei bei der Online-Steuererklärung jedoch nicht der Fall. Sie bringe gemäss den Aussagen der Fachspezialisten keine wesentliche Arbeitserleichterung für die Steuerverwaltung. Die ins Feld geführten Vorteile einer Online-Lösung seien bereits mit der Software Glarotax realisiert. Kein einziger von ihnen rechtfertige die jährlich wiederkehrenden Kosten von rund 250 000 Franken. Man warte besser, bis es eine günstigere Lösung gebe. Rund zwei Drittel der Steuerpflichtigen würden ihre Steuererklärung schon heute elektronisch erfassen. Sie würden dabei durch den Prozess geführt. Es gebe somit auch keinen zusätzlichen Nutzen in Bezug auf die Erfassung oder die Nutzerführung. Der einzige wirkliche Vorteil der Online-Steuererklärung bestehe im Wegfall der Medienbrüche.

Dem wurde entgegengehalten, dass die Kunden, nämlich die Steuerpflichtigen, die Möglichkeit der elektronischen Einreichung der Steuererklärung wünschten. Ein Unternehmen richte sich auch auf die Kundenbedürfnisse aus. Die Steuerpflichtigen könnten aus der Online-Steuererklärung einen Nutzen ziehen; das seien immerhin 26 000 Personen. Diesen sei es nicht egal, ob sie nur noch eine Taste drücken oder ob sie die Steuererklärung noch ausdrucken, Belege kopieren, einpacken und versenden müssten. Die Erfassung werde für die Steuerpflichtigen einfacher, sie könnten von einer Automatisierung profitieren. Für sie ergäben sich Einsparungen. Auch die Vernehmlassung sei klar und eindeutig; die Einführung der Online-Steuererklärung werde von allen Seiten begrüsst.

Die Lösung sei ausgereift. Die Verwaltung werde eine Effizienzsteigerung verzeichnen, nur zeige sich das nicht sofort in den Zahlen. So könne etwa auf das Scanning der eingegangenen Steuererklärungen verzichtet werden. Die Technik werde sich zudem weiterentwickeln. Die Online-Steuererklärung sei nur ein erster Schritt. Die Vision hinter dem Vorhaben sei, dank guter Datenqualität künftig eine teilautomatisierte Veranlagung zu ermöglichen.

Es sei unbestritten, dass 250 000 Franken pro Jahr viel Geld ist. Ebenfalls unbestritten sei jedoch, dass es sich hier um eine Dienstleistung zugunsten der Bürger handle. Die Online-Steuererklärung sei die Zukunft. In fünf bis zehn Jahren würden alle Kantone die Möglichkeit bieten, die Steuererklärung online einzureichen. Der Kanton Glarus sei hier kein Vorreiter. Obwalden sei der erste Kanton gewesen. Dieser sei vergleichbar mit Glarus. Die Online-Steuererklärung zeitige in Obwalden grosse Erfolge. 90 Prozent der Steuerpflichtigen würden dort das Online-Tool nutzen. Auch andere Kantone würden an der Einführung arbeiten. Bei einer Ablehnung des Vorhabens signalisiere der Landrat, dass die Bürger der Politik bei einem Budget von rund 350 Millionen Franken nicht einmal 250 000 Franken wert seien. Der Streichungsantrag wurde in der Folge mit klarer Mehrheit abgelehnt.

3.2.2. Übrige Änderungen

Die übrigen Änderungen des Steuergesetzes gaben im Hinblick auf die Landsgemeinde zu keinen Diskussionen Anlass. Die Frage der personellen Mehrkosten durch die Änderung bei den Quellensteuern wurde im Landrat diskutiert. Der Mehraufwand wurde letztlich mit einer Berichtserstattungsaufgabe bewilligt. Dieser bildet nicht Bestandteil dieser Landsgemeindevorlage.

3.2.3. Memorialsantrag «Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen»

Der Antrag von Regierungsrat und Kommission, die Kirchensteuerpflicht für juristische Personen zu belassen, sie aber mit einer negativen Zweckbindung zu versehen, stand im Gegenwind.

In der Debatte wurde vorerst eine weitere Variante vorgeschlagen: Kirchensteuern für juristische Personen seien freiwillig auszugestalten. Firmen sollten frei entscheiden können, ob sie die Kirchensteuern bezahlen wollen oder nicht. Es gehe dabei nicht darum, Steuern zu senken, sondern um eine konsequente Trennung von Kirche und Staat. Dem wurde entgegengehalten, dass bei einer freiwilligen Lösung den Kirchen bald die Mittel fehlten, um ihre wichtigen gesellschaftlichen Aufgaben wahrzunehmen. Es sei zu erwarten, dass die meisten Unternehmen nicht freiwillig Steuern zahlen würden.

Mit dem Gegenvorschlag des Regierungsrates ändere sich faktisch nichts, ausser dass bei den Landeskirchen mehr administrativer Aufwand verursacht werde. Deshalb solle man bei der bisherigen Lösung bleiben. Die Steuern für juristische Personen seien nach den Steuersenkungen durch die Landsgemeinde 2019 auf einem guten Niveau, weitere Senkungen seien nicht notwendig. Es gehe zudem auch darum, die christlichen Werte hochzuhalten und die Landeskirchen nicht in eine schwierige Situation zu bringen. Moniert wurde, dass der Regierungsrat einen Gegenvorschlag unterbreitete, anstatt den Landrat und die Landsgemeinde über eine einfache Grundsatzfrage abstimmen zu lassen. Der Gegenvorschlag der Regierung verkompliziere die Diskussion unnötig.

Für den Gegenvorschlag zum Memorialsantrag setzten sich der Kommissionspräsident und der Regierungsrat ein. Der Gegenvorschlag trage dazu bei, die Finanzierung der gesellschaftlichen Aufgaben der Kirchen zu sichern. Die Kirchen seien im hiesigen Staatskirchensystem Teil des Staates mit besonderen Rechten und Pflichten. Es sei rechtens, dass Firmen wie Private zur Mitfinanzierung herangezogen werden könnten. Die gesellschaftliche Verantwortung, die sie wahrnehmen, sei akzeptiert. Bei tieferen Einnahmen, welche auch bei einer fakultativen Lösung die Folge seien, könnten sie ihre Projekte aber nicht mehr finanzieren. Der Gegenvorschlag sei kein bürokratisches Monster, sondern geeignet, die Kirchensteuern juristischer Personen zu retten. Indem die Landeskirchen die kultische und die soziale Verwendung der Steuern trennen und ausweisen, würden sie mehr Transparenz schaffen. Dies sei aufgrund der Verwendung öffentlicher Mittel angezeigt.

Bei der Bereinigung unterlag der Antrag auf fakultative Steuern vorerst klar. In erster Lesung unterstützte der Landrat noch den Gegenvorschlag von Regierungsrat und Kommission und lehnte den Memorialsantrag ab. In zweiter Lesung obsiegte dann jedoch knapp die vollständige Ablehnung des Memorialsantrags über den regierungsrätlichen Gegenvorschlag.

3.2.4. Antrag an die Landsgemeinde

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Änderung des Steuergesetzes ohne Änderung bei der Kirchensteuerpflicht für juristische Personen und mit einer redaktionellen Anpassung zuzustimmen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde weiter, den Memorialsantrag «Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen» abzulehnen.

4. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde,

1. den Memorialsantrag «Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen» abzulehnen; und
2. nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Steuergesetzes

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS VI C/1/1, Steuergesetz (StG) vom 7. Mai 2000 (Stand 1. Januar 2020),
wird wie folgt geändert:

Art. 86 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)*Der Quellensteuer unterworfen Arbeitnehmer (Sachüberschrift geändert)*

¹ Arbeitnehmer ohne Niederlassungsbewilligung, die in der Schweiz jedoch steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt haben, unterliegen für ihr Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit einer Quellensteuer. Davon ausgenommen sind Einkommen, die der Besteuerung im vereinfachten Abrechnungsverfahren nach Artikel 35a unterstehen.

² Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, unterliegen nicht der Quellensteuer, wenn einer der Ehegatten das Schweizer Bürgerrecht oder die Niederlassungsbewilligung besitzt.

Art. 87 Abs. 2 (geändert)

² Steuerbar sind:

1. (neu) die Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit nach Artikel 86 Absatz 1, die Nebeneinkünfte wie geldwerte Vorteile aus Mitarbeiterbeteiligungen sowie Naturalleistungen, nicht jedoch die vom Arbeitgeber getragenen Kosten der berufsorientierten Aus- und Weiterbildung nach Artikel 17 Absatz 1a;
2. (neu) die Ersatzeinkünfte; und
3. (neu) die Leistungen nach Artikel 18 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG).

Art. 88 Abs. 1 (geändert), Abs. 4 (neu), Abs. 5 (neu), Abs. 6 (neu)*Quellensteuerabzug (Sachüberschrift geändert)*

¹ Die kantonale Steuerverwaltung berechnet die Höhe des Quellensteuerabzugs auf der Grundlage der für die Einkommenssteuer natürlicher Personen geltenden Steuertarife. Die Tarife unterliegen der Genehmigung durch den Regierungsrat. Im ganzen Kanton gelten die gleichen Tarife.

⁴ Bei der Festsetzung der Steuertarife werden Pauschalen für Berufskosten (Art. 26) und Versicherungsprämien (Art. 31 Abs. 1 Ziff. 4, 6 und 7) sowie Abzüge für Familienlasten (Art. 33) berücksichtigt.

⁵ Der Quellensteuerabzug für die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebenden Ehegatten, die beide erwerbstätig sind, richtet sich nach Tarifen, die ihrem Gesamteinkommen (Art. 7 Abs. 1) Rechnung tragen und die Pauschalen und Abzüge nach Absatz 1 sowie den Abzug bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten (Art. 31 Abs. 2) berücksichtigen.

⁶ Die Eidgenössische Steuerverwaltung legt zusammen mit den Kantonen einheitlich fest, wie insbesondere der 13. Monatslohn, Gratifikationen, unregelmässige Beschäftigung, Stundenlöhner, Teilzeit- oder Nebenerwerb sowie Leistungen nach Artikel 18 Absatz 3 AHVG und welche satzbestimmenden Elemente zu berücksichtigen sind. Weiter regelt sie, wie bei Tarifwechsel, rückwirkenden Gehaltsanpassungen und -korrekturen, sowie Leistungen vor Beginn und nach Beendigung der Anstellung zu verfahren ist.

Art. 89

Aufgehoben.

Art. 90

Aufgehoben.

Art. 91 Abs. 2 (geändert), Abs. 3a (neu), Abs. 4 (geändert)

² Der Quellensteuerabzug ist auch dann vorzunehmen, wenn die steuerpflichtige Person in einem anderen Kanton steuerpflichtig ist.

^{3a} Handelt es sich beim Schuldner gemäss Artikel 91 Absatz 3 um eine juristische Person, so haften subsidiär die Mitglieder der Verwaltung und alle mit der Geschäftsführung oder Liquidation befassten Personen solidarisch. Sind mehrere Personen für den gleichen Schaden verantwortlich, so haften sie für den ganzen Schaden solidarisch.

⁴ Der Schuldner der steuerbaren Leistung erhält eine Bezugsprovision von 1–2 Prozent des gesamten Quellensteuerbetrags; der Regierungsrat setzt die Bezugsprovision fest. Für Kapitaleistungen beträgt die Bezugsprovision 1 Prozent des gesamten Quellensteuerbetrags, jedoch höchstens 50 Franken pro Kapitaleistung für die Quellensteuer von Bund, Kanton und Gemeinde. Kommt der Schuldner der steuerbaren Leistungen seinen Mitwirkungspflichten nicht oder ungenügend nach, kann die Steuerbehörde die Bezugsprovision herabsetzen oder ausschliessen.

Art. 92 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (geändert), Abs. 5 (neu)

Obligatorische nachträgliche ordentliche Veranlagung (Sachüberschrift geändert)

¹ Personen, die nach Artikel 86 Absatz 1 der Quellensteuer unterliegen, werden nachträglich im ordentlichen Verfahren veranlagt, wenn:

1. (neu) ihr Bruttoeinkommen in einem Steuerjahr einen durch das Eidgenössische Finanzdepartement bestimmten Betrag erreicht oder übersteigt; oder
2. (neu) sie über Einkünfte verfügen, die nicht der Quellensteuer unterliegen.

² Der nachträglichen ordentlichen Veranlagung unterliegt auch, wer mit einer Person nach Absatz 1 in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebt.

³ Personen mit Einkünften nach Absatz 1 Ziffer 2 müssen das Formular für die Steuererklärung bis am 31. März des auf das Steuerjahr folgenden Jahres bei der kantonalen Steuerverwaltung verlangen.

⁴ Die nachträgliche ordentliche Veranlagung gilt bis zum Ende der Quellensteuerpflicht.

⁵ Die an der Quelle abgezogene Steuer wird zinslos angerechnet.

Art. 92a (neu)

Nachträgliche ordentliche Veranlagung auf Antrag

¹ Personen, die nach Artikel 86 Absatz 1 der Quellensteuer unterliegen und keine der Voraussetzungen nach Artikel 89 Absatz 1 erfüllen, werden auf Antrag hin nachträglich im ordentlichen Verfahren veranlagt.

² Der Antrag erstreckt sich auch auf den Ehegatten, der mit dem Antragsteller in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebt.

³ Der Antrag muss bis am 31. März des auf das Steuerjahr folgenden Jahres eingereicht werden. Für Personen, welche die Schweiz verlassen, endet die Frist für die Einreichung des Antrags im Zeitpunkt der Abmeldung.

⁴ Erfolgt keine nachträgliche ordentliche Veranlagung auf Antrag, so tritt die Quellensteuer an die Stelle der im ordentlichen Verfahren zu veranlagenden Steuern auf dem Erwerbseinkommen. Nachträglich werden keine zusätzlichen Abzüge gewährt.

⁵ Artikel 92 Absätze 4 und 5 sind anwendbar.

Titel nach Art. 92a (geändert)

1.4.2. Natürliche Personen ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz sowie juristische Personen ohne Sitz oder tatsächliche Verwaltung in der Schweiz

Art. 93 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu)

Der Quellensteuer unterworfenen Arbeitnehmer (Sachüberschrift geändert)

¹ Im Ausland wohnhafte Grenzgänger, Wochenaufenthalter, Kurzaufenthalter oder sonstige Arbeitnehmer unterliegen für ihr im Kanton erzieltetes Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit der Quellensteuer nach den Artikeln 87 und 88. Davon ausgenommen sind Einkommen, die der Besteuerung im vereinfachten Abrechnungsverfahren nach Artikel 35a unterstehen.

² Ebenfalls der Quellensteuer nach den Artikeln 87 und 88 unterliegen im Ausland wohnhafte Arbeitnehmer, die für Arbeit im internationalen Verkehr an Bord eines Schiffes oder eines Luftfahrzeuges oder bei einem Transport auf der Strasse Lohn oder andere Vergütungen von einem Arbeitgeber mit Sitz oder Betriebsstätte im Kanton erhalten; davon ausgenommen bleibt die Besteuerung der Seeleute für Arbeit an Bord eines Hochseeschiffes.

Art. 93a (neu)*Leistungen nach Artikel 18 Absatz 3 AHVG*

¹ Empfänger von Leistungen gemäss Artikel 18 Absatz 3 AHVG, die keinen steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz haben, unterliegen für diese Leistungen der Quellensteuer.

Art. 94 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (aufgehoben)

¹ Im Ausland wohnhafte Künstler, wie Bühnen-, Film-, Rundfunk- oder Fernsehkünstler, Musiker und Artisten, sowie Sportler und Referenten sind für Einkünfte aus ihrer im Kanton ausgeübten persönlichen Tätigkeit und für weitere damit verbundene Entschädigungen steuerpflichtig. Dies gilt auch für Einkünfte und Entschädigungen, die nicht dem Künstler, Sportler oder Referenten selber, sondern einem Dritten zufließen, der seine Tätigkeit organisiert hat.

³ Als Tageseinkünfte gelten die Bruttoeinkünfte, einschliesslich aller Zulagen und Nebenbezüge, nach Abzug der Gewinnungskosten. Diese betragen:

1. (neu) 50 Prozent der Bruttoeinkünfte bei Künstlern;
2. (neu) 20 Prozent der Bruttoeinkünfte bei Sportlern sowie Referenten.

⁴ *Aufgehoben.*

Art. 95 Abs. 1 (geändert)

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

Art. 99

Aufgehoben.

Art. 99a (neu)*Abgegoltene Steuer*

¹ Die Quellensteuer tritt an die Stelle der im ordentlichen Verfahren zu veranlagenden Steuern des Bundes, des Kantons und der Gemeinde auf dem Erwerbseinkommen. Nachträglich werden keine zusätzlichen Abzüge gewährt.

Art. 99b (neu)*Nachträgliche ordentliche Veranlagung auf Antrag*

¹ Personen, die nach Artikel 93 der Quellensteuer unterliegen, können für jede Steuerperiode bis am 31. März des auf das Steuerjahr folgenden Jahres eine nachträgliche ordentliche Veranlagung beantragen, wenn:

1. der überwiegende Teil ihrer weltweiten Einkünfte, einschliesslich der Einkünfte des Ehegatten, in der Schweiz steuerbar ist;
2. ihre Situation mit derjenigen einer in der Schweiz wohnhaften steuerpflichtigen Person vergleichbar ist; oder
3. eine solche Veranlagung erforderlich ist, um Abzüge geltend zu machen, die in einem Doppelbesteuerungsabkommen vorgesehen sind.

² Die an der Quelle abgezogene Steuer wird zinslos angerechnet.

³ Das Eidgenössische Finanzdepartement präzisiert die Voraussetzungen nach Absatz 1 und regelt das Verfahren.

Art. 99c (neu)*Nachträgliche ordentliche Veranlagung von Amtes wegen*

¹ Bei stossenden Verhältnissen, insbesondere betreffend die im Quellensteuersatz einberechneten Pauschalabzüge, können die zuständigen kantonalen Steuerbehörden von Amtes wegen eine nachträgliche ordentliche Veranlagung zugunsten oder zuungunsten der steuerpflichtigen Person verlangen.

² Das Eidgenössische Finanzdepartement legt die Voraussetzungen fest.

Titel nach Art. 102 (geändert)**1.4.3. Örtliche Zuständigkeit und interkantonaies Verhältnis****Art. 104a (neu)****Örtliche Zuständigkeit**

¹ Der Schuldner der steuerbaren Leistung berechnet und erhebt die Quellensteuer wie folgt:

1. für Arbeitnehmer nach Artikel 86: nach dem Recht jenes Kantons, in dem der Arbeitnehmer bei Fälligkeit der steuerbaren Leistung seinen steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt hat;
2. für Personen nach Artikel 93 und den Artikeln 95–98 nach dem Recht jenes Kantons, in dem der Schuldner der steuerbaren Leistung bei Fälligkeit der steuerbaren Leistung seinen steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt oder seinen Sitz oder die Verwaltung hat; wird die steuerbare Leistung von einer Betriebsstätte in einem anderen Kanton oder von der Betriebsstätte eines Unternehmens ohne Sitz oder tatsächliche Verwaltung in der Schweiz ausgerichtet, so richten sich die Berechnung und die Erhebung der Quellensteuer nach dem Recht des Kantons, in dem die Betriebsstätte liegt;
3. für Personen nach Artikel 94: nach dem Recht jenes Kantons, in dem der Künstler, Sportler oder Referent seine Tätigkeit ausübt.

² Ist der Arbeitnehmer nach Artikel 93 Wochenaufenthalter, so gilt Absatz 1 Ziffer 1 sinngemäss.

³ Der Schuldner der steuerbaren Leistung überweist die Quellensteuer an den nach Absatz 1 zuständigen Kanton.

⁴ Für die nachträgliche ordentliche Veranlagung ist zuständig:

1. für Arbeitnehmer nach Absatz 1 Ziffer 1: der Kanton, in dem die steuerpflichtige Person am Ende der Steuerperiode oder der Steuerpflicht ihren steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt hatte;
2. für Personen nach Absatz 1 Ziffer 2: der Kanton, in dem die steuerpflichtige Person am Ende der Steuerperiode oder der Steuerpflicht erwerbstätig war;
3. für Arbeitnehmer nach Absatz 2: der Kanton, in dem die steuerpflichtige Person am Ende der Steuerperiode oder der Steuerpflicht Wochenaufenthalt hatte.

⁵ Der nach Absatz 4 zuständige Kanton hat Anspruch auf allfällige im Kalenderjahr an andere Kantone überwiesene Quellensteuerbeträge. Zu viel bezogene Steuern werden dem Arbeitnehmer zurückerstattet, zu wenig bezogene Steuern nachgefordert.

Art. 138 Abs. 2 (geändert)

² Sie unterschreiben die Steuererklärung in Papierform gemeinsam. Ist die Steuererklärung nur von einem der beiden Ehegatten unterzeichnet, so wird die vertragliche Vertretung unter Ehegatten angenommen.

Art. 143

Aufgehoben.

Art. 148 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Die Steuerpflichtigen werden durch öffentliche Bekanntgabe und, soweit der Veranlagungsbehörde die Pflicht zur Einreichung einer Steuererklärung bekannt ist, durch Zustellung einer Mitteilung aufgefordert, die Steuererklärung einzureichen.

² Der Steuerpflichtige muss die Steuererklärung wahrheitsgemäss und vollständig ausfüllen und zusammen mit den vorgeschriebenen Beilagen fristgemäss der zuständigen Behörde einreichen.

Art. 148a (neu)**Steuererklärung in elektronischer Form oder in Papierform**

¹ Die Steuererklärung kann in elektronischer Form oder in Papierform eingereicht werden.

² Der Regierungsrat legt die Einzelheiten für die elektronische Einreichung der Steuererklärung und den elektronischen Versand von Dokumenten fest.

³ Die Steuererklärung in Papierform kann von den Steuerpflichtigen bei der Steuerverwaltung bezogen werden.

⁴ Die steuerpflichtige Person muss die in Papierform eingereichte Steuererklärung persönlich unterschreiben.

Art. 150a (neu)

Notwendige Vertretung

¹ Die Steuerbehörden können von einer steuerpflichtigen Person mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland verlangen, dass sie einen Vertreter in der Schweiz bezeichnen.

Art. 158a (neu)

Notwendige Vertretung

¹ Die Steuerbehörden können von einer steuerpflichtigen Person mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland verlangen, dass sie einen Vertreter in der Schweiz bezeichnen.

² Personen, die nach Artikel 99a eine nachträgliche ordentliche Veranlagung beantragen, müssen die erforderlichen Unterlagen einreichen und eine Zustelladresse in der Schweiz bezeichnen. Wird keine Zustelladresse bezeichnet oder verliert die Zustelladresse während des Veranlagungsverfahrens ihre Gültigkeit, so gewährt die zuständige Behörde der steuerpflichtigen Person eine angemessene Frist für die Bezeichnung einer gültigen Zustelladresse. Läuft diese Frist unbenutzt ab, so tritt die Quellensteuer an die Stelle der im ordentlichen Verfahren zu veranlagenden Steuern auf dem Erwerbseinkommen.

³ Die Berechnung der Fristen richtet sich nach den Bestimmungen über die direkte Bundessteuer.

Art. 159 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)

Verfügung (Sachüberschrift geändert)

¹ Die steuerpflichtige Person kann von der Veranlagungsbehörde bis am 31. März des auf die Fälligkeit der Leistung folgenden Steuerjahres eine Verfügung über Bestand und Umfang der Steuerpflicht verlangen, wenn sie:

1. (neu) mit dem Quellensteuerabzug gemäss Bescheinigung nach Artikel 91 oder 101 nicht einverstanden ist; oder
2. (neu) die Bescheinigung nach Artikel 91 oder 101 vom Arbeitgeber nicht erhalten hat.

² Der Schuldner der steuerbaren Leistung kann von der Veranlagungsbehörde bis am 31. März des auf die Fälligkeit der Leistung folgenden Steuerjahres eine Verfügung über Bestand und Umfang der Steuerpflicht verlangen.

³ Er bleibt bis zum rechtskräftigen Entscheid verpflichtet, die Quellensteuer zu erheben.

Art. 160 Abs. 3 (neu)

³ Die steuerpflichtige Person kann von der Veranlagungsbehörde zur Nachzahlung der von ihr geschuldeten Quellensteuer verpflichtet werden, wenn die ausbezahlte steuerbare Leistung nicht oder nicht vollständig um die Quellensteuer gekürzt wurde und ein Nachbezug beim Schuldner der steuerbaren Leistung nicht möglich ist.

Art. 216 Abs. 3 (geändert)

³ Das Unterzeichnen der Steuererklärung und die elektronische Einreichung vermag für sich allein bezüglich der Faktoren des andern Ehegatten keine Mitwirkung im Sinne von Artikel 213 Absatz 1 zu begründen.

Art. 226 Abs. 3 (neu)

³ Die Vorschriften über die Verfahrensgrundsätze, das Veranlagungs- und das Beschwerdeverfahren gelten sinngemäss.

Titel nach Art. 227

3.2.2. (aufgehoben)

Art. 228

Aufgehoben.

Art. 229

Aufgehoben.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

§ 10 A. Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen
B. Änderung des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung
C. Änderung des Polizeigesetzes

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird der Erlass eines neuen Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG), eine Änderung des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung sowie eine Änderung des Polizeigesetzes unterbreitet. Im Zentrum des neuen Gesetzes steht die Regelung des Öffentlichkeitsprinzips. Mit der Annahme eines Memorialsantrags im Jahr 2018 beauftragte die Landsgemeinde den Regierungs- und Landrat, ihr ein Gesetz zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Glarus und seinen Gemeinden zu unterbreiten. Mit dem IDAG bzw. mit Teil A dieser Vorlage wird dieser Auftrag umgesetzt. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten soll dabei abgestimmt auf die datenschutzrechtlichen Belange und zusammen mit dem Archivwesen geregelt werden. Die integrierte Regelung zielt darauf ab, Grundlagen zu schaffen, um die Herausforderungen der Informations- und Kommunikationsgesellschaft in einer Gesamtsicht zu meistern. Sie streben ein effizientes, die Grundrechte der betroffenen Personen respektierendes Informationsmanagement über den ganzen Lebenszyklus von amtlichen Dokumenten an, also von ihrer Entstehung bis zu ihrer Archivierung oder Vernichtung.

Einführung des Öffentlichkeitsprinzips auf Kantons- und Gemeindeebene

Unter dem Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung ist der Grundsatz zu verstehen, wonach jede Person einen individuellen, gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten hat, ohne dafür ein besonderes Interesse nachweisen zu müssen. Nicht die Verwaltung benennt die Themen, über die sie informiert, sondern die Bürgerin oder der Bürger hat das Recht, die Themen zu benennen, über die sie oder er informiert werden möchte. Über die Gewährung des Zugangs wird aufgrund eines Gesuchs und nach einer Interessenabwägung im Einzelfall entschieden. Der Zugang kann nur zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen eingeschränkt werden. Darüber hinaus sorgen generelle Ausnahmen dafür, dass besonders sensible Bereiche der Verwaltungstätigkeit weiterhin vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen bleiben.

Totalrevision des kantonalen Datenschutzrechts

Neben der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips steht die Anpassung des kantonalen Datenschutzrechts aufgrund des Datenschutz-Reformpakets der Europäischen Union sowie des Europarates im Vordergrund. Die vorgeschlagenen Anpassungen gewährleisten, dass die kantonalen Datenschutzbestimmungen auch künftig dem europäischen Standard genügen. Insbesondere für die Polizeiarbeit wird dadurch der Zugriff auf das Schengener Informationssystem weiterhin sichergestellt. Da die Umsetzungsfrist für die Anpassungen des kantonalen Rechts an die Vorgaben der Europäischen Union im Bereich des Schengen-Besitzstandes für die Schweiz bereits am 1. August 2018 abgelaufen ist, sind die notwendigen Änderungen im Justiz- und Polizeibereich (Teile B und C dieser Vorlage) möglichst schnell in Kraft zu setzen. Sie können separat, d. h. unabhängig vom Entscheid der Landsgemeinde zum IDAG, beschlossen werden.

Miteinbezug des Archivwesens

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips und die Reform des kantonalen Datenschutzrechts sollen zum Anlass genommen werden, die Bestimmungen über das Archivwesen systematisch in das neu zu schaffende Gesetz zu integrieren. Dies erlaubt eine bessere Berücksichtigung der Schnittstellen zwischen Datenschutz, Öffentlichkeitsprinzip und den Anliegen des Archivwesens in einer gesamtheitlichen Betrachtung von amtlichen Informationen über ihren vollen Lebenszyklus.

In der vorberatenden landrätlichen Kommission wie auch im Landrat war die Vorlage im Wesentlichen unbestritten. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Geltendes Recht

1.1.1. Information der Öffentlichkeit

Die Kantonsverfassung (KV) enthält in Artikel 80 einen allgemeinen Grundsatz zur Informationstätigkeit der Behörden. Danach haben die Behörden die Öffentlichkeit laufend über die Sachgeschäfte und frühzeitig über wichtige Probleme und Vorhaben zu informieren. Die Anwendung dieser Bestimmung ist mit einem weiten Ermessensspielraum verbunden und es können daraus keine Rechtsansprüche abgeleitet werden.

Daneben finden sich im kantonalen Recht individuelle, auf eine bestimmte Person beschränkte Einsichts- und Auskunftsrechte. Das Auskunftsrecht des Einzelnen über seine personenbezogenen Daten stützt sich auf die Datenschutzgesetzgebung sowie auf das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung. Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG) umschreibt sodann das Recht der Verfahrensbeteiligten auf Akteneinsicht in hängigen Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren (Art. 67–69 VRG). Darüber hinaus gewährt die bundesgerichtliche Rechtsprechung das Recht auf Akteneinsicht auch ausserhalb eines hängigen Verfahrens direkt gestützt auf Artikel 29 Absatz 2 der Bundesverfassung, vorausgesetzt, die Person kann ein eigenes schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen. Die datenschutzrechtlichen wie auch die verfahrensrechtlichen Einsichts- und Auskunftsrechte finden ihre Grenzen an überwiegenden entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen.

Des Weiteren sind bestimmte öffentliche Register wie das Grundbuch und das Handelsregister allgemein zugänglich. In solche amtlichen Register kann jede Person Einsicht nehmen, wobei für die Einsichtnahme oder den Erhalt eines Registerauszugs teilweise ein Interessennachweis erbracht werden muss.

Amtliche Dokumente sowie Dokumente von Privaten, welche der Verwaltung übergeben wurden, sind schliesslich typischerweise während öffentlicher Auflageverfahren einem weiteren Personenkreis zugänglich. So regeln die Spezialerlasse des Planungs- und Bau- sowie des Beschaffungsrechts, dass z. B. Richt- und Nutzungspläne, Pläne im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens und Ausschreibungsunterlagen in Submissionsverfahren öffentlich aufzulegen sind.

Abgesehen von den individuellen Zugangsrechten und den spezialgesetzlichen Regelungen besteht im geltenden Recht jedoch kein allgemeiner Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten: Es gilt das Amtsgeheimnis. Dieses ist auf kantonaler Ebene in Artikel 27 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG) verankert. Für die kommunalen Behörden und Angestellten findet sich eine entsprechende Regelung in Artikel 77 des Gemeindegesetzes (GG). Auch das kantonale Gesetz über das Personalwesen (Personalgesetz, PG) hält die Angestellten in Artikel 26 zu Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten an. Für die Bekanntgabe von Amtsgeheimnissen ist ein gesetzlicher Rechtfertigungsgrund oder eine Entbindung von der Geheimhaltungspflicht durch die zuständige Behörde notwendig.

1.1.2. Gesetz über den Schutz von Personendaten

Das geltende kantonale Gesetz über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz, DSG) ist am 1. Januar 2003 in Kraft getreten. Es regelt die Bearbeitung von Daten natürlicher und juristischer Personen durch kantonale und kommunale öffentliche Organe. Öffentliche Organe sind Behörden, Verwaltungsstellen, öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten sowie Private, die ihnen übertragene öffentliche Aufgaben erfüllen. Das Gesetz bezweckt den Schutz des Grundrechts jeder Person vor dem Missbrauch ihrer Daten. Es enthält Grundsätze, die bei der Bearbeitung von Daten zu beachten sind und schreibt insbesondere vor, dass Personendaten durch öffentliche Organe nur gestützt auf eine genügende gesetzliche Grundlage bearbeitet werden dürfen. Darüber hinaus enthält das Gesetz die datenschutzrechtlichen Ansprüche der Betroffenen und regelt das Verfahren sowie den Rechtsschutz. Schliesslich legt es auch die Stellung, Aufgaben und Befugnisse der kantonalen Datenschutzaufsichtsstelle fest.

1.1.3. Gesetz über das Archivwesen

Das geltende Archivgesetz trat am 1. Juli 2003 in Kraft. Es regelt die Übergabe von Akten öffentlicher Organe an das Landesarchiv und an die Gemeindearchive, legt die Modalitäten der Archivierung fest und enthält Bestimmungen über den Datenschutz im Archivbereich. Es bildet die Grundlage für die Tätigkeiten des Landesarchivs und legt dessen Stellung, Aufgaben und Befugnisse fest.

1.2. Handlungsbedarf

1.2.1. Information der Öffentlichkeit

Ende 2016 reichte die SP des Kantons Glarus einen Memorialsantrag in Form einer allgemeinen Anregung ein, mit dem sie die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips für die kantonale und die kommunalen Verwaltungen im Kanton Glarus forderte. In der Folge sprachen sich der Regierungsrat wie auch der Landrat für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips aus. Schliesslich stimmte die Landsgemeinde 2018 dem Memorials-

antrag zu. Der Regierungsrat nahm das Gesetzgebungsprojekt daraufhin in das Gesetzgebungsprogramm 2019–2022 auf.

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips mit der vorliegenden Vorlage dient nicht nur der Umsetzung des angenommenen Memorialsantrags, sondern auch des am 1. Juni 2014 für die Schweiz in Kraft getretenen Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention). Im Bereich des Zugangs zu Umweltinformationen verpflichtet die Aarhus-Konvention die Vertragsparteien, diesen sicherzustellen. Eine Umsetzung der Aarhus-Konvention im glarnerischen Recht unterblieb bisher.

1.2.2. Datenschutz

Am 27. April 2016 verabschiedete die Europäische Union eine Reform der Datenschutzgesetzgebung, die zwei Erlasse umfasst: die Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (DSGVO) sowie die Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr (RL 2016/680). Die Richtlinie bildet einen Bestandteil des sogenannten Schengen-Besitzstandes. Als Mitglied des Schengen-Assoziierungsabkommens ist die Schweiz verpflichtet, sie zu übernehmen und in ihr innerstaatliches Recht zu überführen. Im Gegensatz dazu sind die Bestimmungen der DSGVO für die Schweiz nicht verbindlich. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie keine Auswirkungen in den Bereichen haben, in denen die Schweiz als Drittstaat betrachtet wird. Denn zwischen einem Drittstaat und den Mitgliedstaaten der EU dürfen nur Daten ausgetauscht werden, wenn der Drittstaat ein angemessenes Schutzniveau gewährleistet. Dies wird durch die Europäische Kommission regelmässig überprüft und mit einem Angemessenheitsbeschluss bestätigt. Massgebend für die Überprüfung der Schweiz als Drittstaat sind die Standards der DSGVO.

Im Jahr 2011 leitete der Europarat ein Verfahren zur Revision des Übereinkommens zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (SEV Nr. 108) aus dem Jahr 1981 ein. Der Bundesrat hat das Änderungsprotokoll unterzeichnet und die Botschaft zur Genehmigung des Protokolls am 6. Dezember 2019 zuhänden des Parlaments verabschiedet. Das kantonale Datenschutzrecht ist an das neue Übereinkommen anzupassen.

Der Bund ist schon seit einiger Zeit daran, das Bundesgesetz über den Datenschutz zu revidieren. Dieses stammt noch aus dem Vor-Internet-Zeitalter. Im September 2017 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft für eine Totalrevision an das Parlament. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen beschloss die Bundesversammlung, die Vorlage in zwei Teile aufzuspalten und in einem ersten Schritt die Änderungen zu behandeln, die für die Übernahme des Schengen-Besitzstands erforderlich sind. Gestützt darauf wurde das Bundesgesetz über die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung verabschiedet. Dieses ist am 1. März 2019 in Kraft getreten. Der zweite Teil, die Vorlage für ein totalrevidiertes Bundesdatenschutzgesetz, wurde durch die eidgenössischen Räte in der Herbstsession 2019 behandelt und beschlossen.

1.2.3. Archivwesen

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips und die Revision des Datenschutzrechts sollen zum Anlass genommen werden, die beiden Bereiche mit den Regelungen über das Archivwesen systematisch zusammenzuführen. Dies entspricht dem Konzept wie es die Kantone Aargau, Wallis und seit 2020 auch der Kanton Appenzell Innerrhoden vorsehen.

1.3. Zielsetzungen

Die Vorlage verfolgt drei primäre Ziele: Sie dient erstens der Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags der Landsgemeinde 2018, das Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Glarus auf kantonaler und kommunaler Ebene einzuführen. Zweitens soll die Totalrevision der datenschutzrechtlichen Bestimmungen dazu beitragen, dass die Schweiz dem revidierten Datenschutzübereinkommen SEV Nr. 108 des Europarates beitreten und den Vorgaben aus der RL 2016/680 über den Datenschutz nachkommen kann, wozu sie aufgrund des Schengen-Abkommens verpflichtet ist. Drittens soll durch den Miteinbezug der Bestimmungen über das Archivwesen der Lebenszyklus von amtlichen Informationen gesamtheitlich betrachtet werden, was eine bessere Berücksichtigung der Schnittstellen zwischen Datenschutz, Öffentlichkeitsprinzip und den Anliegen des Archivwesens erlaubt. Darüber hinaus sollen mit der Vorlage die Regelungen über den Umgang mit amtlichen Informationen an die veränderten technologischen Verhältnisse und gesellschaftlichen Bedürfnisse angepasst, dabei insbesondere die Transparenz von Datenbearbeitungen verbessert und die Selbstbestimmung der betroffenen Personen über ihre Daten gestärkt werden. Dabei stehen in allen drei Bereichen die Rechte der Bürgerinnen und Bürger im Vordergrund.

1.4. Ausarbeitung

Die Struktur und die inhaltliche Ausgestaltung des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) orientieren sich am Pendant aus dem Kanton Aargau. Im Bereich der gesetzlichen Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips stand zudem das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip des Kantons Graubünden Pate. Im Bereich der gesetzlichen Regelung des Datenschutzes diente der intern laufend aktualisierte Leitfaden der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 2. Juli 2017 (KdK-Leitfaden), welcher den Anpassungsbedarf an die Entwicklungen auf europäischer Ebene aufzeigt, als Grundlage.

2. Wesentliche Inhalte

Die wesentlichen Inhalte der gesetzlichen Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips in der Vorlage sind:

- der umfassende persönliche Geltungsbereich. Das Öffentlichkeitsprinzip beschränkt sich nicht auf die kantonale Ebene, sondern erfasst auch die Gemeinden;
- die Beschränkung des sachlichen Geltungsbereichs auf Dokumente, die im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erstellt worden sind;
- der Schutz des Vertrauens der Verfasserinnen und Verfasser von noch unter der Geltung des Geheimhaltungsprinzips erstellten amtlichen Dokumenten, dass diese nicht öffentlich einsehbar sind, durch eine Beschränkung des zeitlichen Geltungsbereichs;
- die Sicherstellung der ungestörten Meinungs- und Willensbildung in den Behörden und des Kollegialitätsprinzips;
- die Gewährleistung besonderer Schweigepflichten durch spezialgesetzliche Ausnahmen vom informationellen Zugangsrecht;
- die möglichst einfache Geltendmachung des informationellen Zugangsrechts und eine effektive Ausgestaltung des Verfahrens zur Durchsetzung des Anspruchs;
- die Kostenlosigkeit der Zugangsgewährung. Eine Gebühr soll erst erhoben werden, wenn eine Anfrage einen erheblichen Aufwand verursacht;
- die systematische Zusammenfassung der Regelungen und Grundsätze über die aktive Information der Öffentlichkeit zusätzlich zur Regelung des passiven Zugangsrechts.

Trotz Totalrevision des Datenschutzrechts beschränkt sich die Vorlage in diesem Bereich auf die inhaltlich notwendigen Anpassungen, wie sie sich insbesondere aus den Reformen auf europäischer Ebene ergeben.

Die wesentlichen Neuerungen betreffen:

- den Verzicht auf den Schutz von Daten von juristischen Personen, wodurch eine Einheitlichkeit mit den vorgesehenen Regelungen beim Bund und in anderen Kantonen geschaffen wird;
- eine Erhöhung der Transparenz von Datenbearbeitungen, insbesondere durch Informationspflichten bei der Datenbeschaffung;
- die Schaffung eines Pilotartikels, welcher die Datenbearbeitung zu Testzwecken erlaubt;
- die Verwirklichung des Datenschutzes im Vorfeld durch Einführung neuer Instrumente wie der Datenschutz-Folgenabschätzung und der Vorab-Konsultation;
- die Meldepflicht bei Verletzungen der Datensicherheit;
- den Verzicht auf eine generelle Registerführungspflicht;
- die Stärkung der Rechte der betroffenen Personen;
- die Regelung des Umgangs mit Daten einer verstorbenen Person;
- die Gewährleistung einer möglichst einfachen Geltendmachung datenschutzrechtlicher Ansprüche durch einen verfahrensrechtlich möglichst einfachen Zugang unter gleichzeitigem Verzicht auf das bisherige Schlichtungsverfahren;
- die Stärkung der Stellung und Unabhängigkeit des Datenschutz-Kontrollorgans, insbesondere durch die Möglichkeit, selber Verfügungen zu erlassen.

Die systematische Integration der Bestimmungen über das Archivwesen ist mit folgenden wesentlichen Neuerungen verbunden:

- die Vereinheitlichung der Ablieferungspflicht auf kantonaler und kommunaler Ebene;
- die Verkürzung der Schutzfrist nach dem Tod von 30 auf zehn Jahre für amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten;
- die Stärkung der Stellung des Landesarchivs, indem es künftig selber über archivrechtliche Zugangsgesuche entscheidet;
- die Regelung des Verhältnisses der unterschiedlichen Zugangsrechte zueinander sowie im Verhältnis zum verfahrensrechtlichen Akteneinsichtsrecht;
- die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Bearbeitung von Informationen in den elektronischen Geschäftsverwaltungssystemen (GEVER) der kantonalen Verwaltung.

3. Vernehmlassung

Der Regierungsrat verabschiedete die Vorlage anfangs Juli 2019 zuhanden der Vernehmlassung. Die meisten der insgesamt 21 Teilnehmenden standen ihr offen und positiv gegenüber, indem sie den Handlungsbedarf anerkannten und die Ziele des Regierungsrates teilten. Von den externen Adressaten beteiligten sich vier politische Parteien, die Verwaltungskommission der Gerichte, die kantonale Schlichtungsbehörde, eine Landeskirche, die Kantonsspital Glarus AG und zwei selbstständige kantonale öffentlich-rechtliche Anstalten.

Zusammen mit den internen Vernehmlassungsadressaten wünschten sie im Wesentlichen die Aufnahme weiterer spezialgesetzlicher Ausnahmen vom bzw. die Ausdehnung oder Beschränkung des Geltungsbereichs des Öffentlichkeitsprinzips, forderten die Schaffung einer Fachstelle, die neben der Datenschutzaufsicht auch für die Anwendung der Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip verantwortlich ist, regten die Schaffung weiterer spezialgesetzlicher Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten oder die Wiederaufnahme des Grundsatzes der Unveräusserlichkeit des Archivgutes in das Gesetz an. Wo sinnvoll und politisch opportun, flossen die Rückmeldungen in die Vorlage ein.

Kein Gehör beim Regierungsrat fand die Forderung der drei Gemeinden, die Geltung des Öffentlichkeitsprinzips auf kantonale öffentliche Organe zu beschränken. Ihre Forderung begründeten sie im Wesentlichen mit der Befürchtung eines erheblichen administrativen Mehraufwands. Schwierige Bürger würden den Verwaltungen mit dem Öffentlichkeitsprinzip in Zukunft noch mehr Aufwand verursachen. Für die Bearbeitung der Gesuche seien in den Gemeinden keine personellen Ressourcen vorhanden, es müssten neue Stellen geschaffen werden. Das Öffentlichkeitsprinzip sei nicht gratis. Es wecke zudem übertriebene Erwartungen. Erfahrungen aus anderen Kantonen würden zeigen, dass rund die Hälfte aller Gesuche wegen des Persönlichkeitsschutzes abgewiesen werden müssten. Demgegenüber stellte sich der Regierungsrat auf den Standpunkt, dass die Tatsache, dass öffentliche Organe mit Zugangsgesuchen konfrontiert würden und Interessenabwägungen vornehmen müssten, bereits bei der Behandlung des Memorialsantrags bekannt gewesen sei. Ebenfalls nicht neu sei, dass damit ein gewisser Mehraufwand verbunden ist. Trotzdem hätten der Landrat und die Landsgemeinde dem Memorialsantrag, welcher die Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsprinzips auch auf Gemeindeebene beinhaltet, zugestimmt. Gemäss den Erfahrungen in anderen Kantonen dürfte sich der Mehraufwand auf Gemeindeebene in Grenzen halten. Dazu beitragen dürfte auch das einfach ausgestaltete Zugangsverfahren. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung des klaren Auftrags der Landsgemeinde 2018 erachtete es der Regierungsrat als nicht nachvollziehbar, dass sich die drei Gemeinden gegen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips auf Gemeindeebene aussprachen und lehnte ihr Ansinnen ab, sie vom Öffentlichkeitsprinzip auszunehmen.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1. Teil A: Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen

4.1.1. Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen

Titel

Während die Mehrheit der Kantone in ihrem zentralen Erlass nur den Datenschutz regelt, kombinieren vier Kantone (GE, SO, SZ, ZH) den Datenschutz mit der Information der Öffentlichkeit. Die Kantone Aargau (seit 2006), Appenzell Innerrhoden (seit 2020) und Wallis (seit 2008) haben den Datenschutz, die Information der Öffentlichkeit und das Archivwesen systematisch in einem Erlass zusammengefasst. Letztgenanntem Regelungskonzept folgend nimmt das neue Gesetz die drei Aspekte – Information der Öffentlichkeit, Datenschutz und Archivwesen – in den Titel auf und fasst sie unter der Legalabkürzung IDAG zusammen.

Ingress

Auf eine Verankerung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten in der Kantonsverfassung, wie dies z. B. in den Kantonen Bern oder Solothurn der Fall ist, wird verzichtet. Stattdessen verweist der Ingress auf die generelle Kompetenznorm von Artikel 69 Absatz 1 KV sowie auf die in der Kantonsverfassung bereits enthaltene Grundlage für die aktive Information der Öffentlichkeit (Art. 80 KV).

Artikel 1; Gegenstand

Die Gegenstandsbestimmung nennt die drei Themen des Gesetzes gemäss Titel. Der Regelungsbereich der Information der Öffentlichkeit umfasst dabei neben dem Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Abs. 1 Bst. b) auch die aktive Information durch die Behörden (Abs. 1 Bst. a). Die Bestimmungen zur aktiven Behördeninformation werden im IDAG systematisch zusammengefasst (vgl. Art. 10 Entwurf IDAG, E-IDAG). Die bisherigen Vorschriften im RVOG für den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung sowie im Gemeindegesetz für die Gemeinden werden aufgehoben.

Artikel 2; Geltungsbereich

Absatz 1: Der persönliche Geltungsbereich soll möglichst umfassend sein. Dies entspricht einerseits der Intention der Antragsteller des Memorialsantrags zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips, andererseits aber auch den Vorgaben der revidierten SEV Nr. 108 sowie der RL 2016/680 für den Bereich des Datenschutzes. Demnach gilt das Gesetz grundsätzlich für sämtliche öffentlichen Organe, wobei sich der Inhalt und Umfang des Begriffs aus Artikel 4 E-IDAG ergibt. Durch verschiedene Bestimmungen wird sichergestellt, dass insbesondere die Meinungs- und Willensbildung in den Behörden ungestört erfolgen und das Kollegialitätsprinzip funktionieren kann (vgl. Art. 12 Abs. 2, Art. 13 Abs. 2 Bst. a E-IDAG).

Absatz 2: Öffentliche Organe, die am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen, dabei privatrechtlich handeln und nicht in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe tätig sind, sollen keinen strengeren Transparenzvorschriften unterliegen als ihre privaten Konkurrenten. Eine entsprechende Ausnahme ist wie bisher auch für den Bereich des Datenschutzes europarechtlich zulässig. Dies trifft etwa auf die Glarner Kantonalbank (GLKB) oder die Glarner Sach im Bereich der Versicherung im Wettbewerb zu, aber auch auf die Technischen Betriebe (TB) der Gemeinden, soweit sie Leistungen ausserhalb ihres Grundversorgungsauftrags erbringen. Da sie in diesen Bereichen wie Private handeln, unterstehen die öffentlichen Organe materiell dem Datenschutzgesetz des Bundes. Weil sie dadurch aber nicht zu Privaten werden bzw. es sich weiterhin um kantonale oder kommunale öffentliche Organe handelt, sind sie formell der kantonalen Aufsicht unterstellt.

Absatz 3: Im Gesundheits- und Sozialwesen haben der Schutz von Personendaten sowie das Berufsgeheimnis einen hohen Stellenwert. Sie stehen dem informationsrechtlichen Zugangsrecht regelmässig entgegen. Sind die Leistungserbringer im Gesundheits- und Sozialwesen dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt, müsste jeweils im Einzelfall geprüft werden, ob der Zugang eingeschränkt oder gar verweigert werden müsste (Art. 13 E-IDAG). Durch eine generelle Ausnahme dieser Leistungserbringer können – wie in der Vernehmlassung von verschiedenen Seiten zu Recht vorgebracht – schwierige Einzelfallprüfungen vermieden werden. Die öffentlichen Aufgaben im Gesundheits- und Sozialwesen werden nicht nur von kantonalen oder kommunalen Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts (Kantonsspital, Sozialversicherungen Glarus, Alters- und Pflegeheime der Gemeinden), sondern auch von anderen, privaten oder öffentlich-rechtlichen Organisationen erbracht (z. B. im Spitalbereich von der Rehaklinik Braunwald, der Rehaklinik Glarus oder der Tagesklinik der Psychiatrischen Dienste Graubünden; im Langzeitpflegebereich durch das Alters- und Pflegeheim Salem in Ennenda oder von den Spitex-Vereinen). Diese sind von der Ausnahme ebenfalls erfasst.

Absatz 4: Da aufgrund der europarechtlichen Vorgaben keine generellen Ausnahmen vom Geltungsbereich mehr gemacht werden dürfen, unterstehen grundsätzlich auch die Behörden der Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtspflege dem neuen Gesetz. Um eine Kollision zwischen den verfahrensrechtlichen Informationsansprüchen und denjenigen nach IDAG zu vermeiden, werden hängige Verfahren der Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtspflege vom sachlichen Geltungsbereich ausgenommen. Das Zugangsrecht der betroffenen Personen wird in diesen Verfahren durch die massgeblichen Verfahrensordnungen sichergestellt und abschliessend geregelt. Abgeschlossene Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtspflegeverfahren werden von der Klausel nicht erfasst, sodass das IDAG auf sie wieder anwendbar ist, soweit nicht auch für abgeschlossene Verfahren spezialgesetzliche Regelungen bestehen. Der Begriff der Hängigkeit bestimmt sich nach dem jeweiligen Verfahrensrecht. Zur Zivilrechtspflege zählen sämtliche Verfahren, die seit dem 1. Januar 2011 durch die Schweizerische Zivilprozessordnung geregelt werden. Der Strafrechtspflege sind hängige Verfahren zur Verfolgung und Beurteilung von Straftaten sowohl nach Bundesrecht als auch nach kantonalem Recht zuzuordnen. Für die Straftaten nach Bundesrecht ist seit dem 1. Januar 2011 die Schweizerische Strafprozessordnung massgebend. Zur Verwaltungsrechtspflege zählen zum einen die Verfahren der ursprünglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit (verwaltungsrechtliche Klage) und zum anderen die sogenannten streitigen Verwaltungsverfahren (Verwaltungsbeschwerde, Verwaltungsgerichtsbeschwerde), nicht jedoch die erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren.

Absatz 5: Sinnvoll und europarechtlich zulässig ist es, gewisse Behörden, die (neu) dem IDAG unterstellt sind, von der Aufsicht durch die Fachstelle Datenschutz auszunehmen. Die Ausnahmen lassen sich insbesondere aus gewaltenteilungsrechtlichen Überlegungen begründen.

Artikel 3; Amtliches Dokument

Beim Recht auf Zugang zu Informationen, die sich im Besitz von öffentlichen Organen befinden, spielt der Dokumentenbegriff eine zentrale Rolle. Das Öffentlichkeitsprinzip findet nur auf «amtliche Dokumente» Anwendung. Die Definition des «amtlichen Dokuments» soll grundsätzlich in Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGO) und den Öffentlichkeitsgesetzen vieler Kantone erfolgen. Das hat den Vorteil, dass in der Rechtsanwendung auch deren Praxis herangezogen werden kann.

Absatz 1: Um ein «amtliches Dokument» handelt es sich, wenn drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- Buchstabe a: Die Information muss auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sein. Daraus ergibt sich zunächst, dass die Art des Datenträgers im Sinne des technologieneutralen Ansatzes ohne Belang ist. Als Dokumente fallen Textdokumente, Pläne, Zeichnungen oder Bilder in Papierform ebenso wie Textdokumente, Ton- oder Bildaufzeichnungen auf elektronischen Datenträgern in Betracht. Das

Dokument muss allerdings bereits existieren. Das Öffentlichkeitsprinzip bietet keine Handhabe, um das öffentliche Organ zur Erstellung eines noch nicht existierenden Dokuments zu verpflichten oder bestehende Dokumente zu übersetzen.

- Buchstabe b: Das gewünschte Dokument muss sich tatsächlich in der Verfügungsmacht des angefragten öffentlichen Organs befinden. Dieses ist verpflichtet, ein Dokument zu beschaffen, wenn es Ersteller oder Hauptadressat war, das fragliche Dokument sich indessen nicht mehr in seinem Besitz befindet. Ist ein Dokument nicht mehr vorhanden, besteht jedoch keine Verpflichtung zur Rekonstruktion.
- Buchstabe c: Auch ein privates Dokument (z. B. Pläne oder Verträge), das sich im Besitz des öffentlichen Organs befindet, gilt als amtlich und wird vom Gesetz erfasst, wenn es zur Ausübung einer öffentlichen Aufgabe verwendet wird.

Absatz 2: Nicht als amtlich gelten hingegen Dokumente, die entweder kommerziell genutzt, nicht fertiggestellt oder zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind, sowie zur Termin- und Arbeitsorganisation dienende Agenden und Terminkalender:

- Buchstabe a: Als kommerziell genutzt gilt jede Information, die eine Behörde gegen Entgelt anbietet, einschliesslich der Informationen, die unmittelbar der Herstellung von diesen Produkten dienen. Damit werden die Handlungsmöglichkeiten in einem marktwirtschaftlichen Umfeld gewahrt. Zu denken ist dabei etwa an kartografische Dienstleistungen.
- Buchstabe b: Nur Dokumente, die in ihrer definitiven Fassung vorliegen, können durch aussenstehende Personen eingesehen werden. Als fertiggestellt gilt ein Dokument, wenn es von der erstellenden Behörde unterzeichnet ist oder der Adressatin oder dem Adressaten definitiv übergeben wurde. Nicht fertiggestellt sind Entwürfe, provisorische Fassungen von Berichten, Verträgen, Entscheiden o. ä., Sitzungsnotizen, Projektskizzen oder Texte, die zur Konsultation zirkulieren.
- Buchstabe c: Dokumente, die zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind, lassen sich in zwei Kategorien einteilen. Zur ersten Kategorie zählen Informationen, die zwar für dienstliche Zwecke verwendet werden, deren Gebrauch aber ausschliesslich der Verfasserin, dem Verfasser oder einem eng begrenzten Personenkreis als Arbeitshilfsmittel vorbehalten ist, wie etwa die Disposition für die Ausarbeitung eines Textes, Skizzen für das Verfassen eines Textes, Notizen oder Arbeitskopien von Dokumenten. Zur zweiten Kategorie gehören persönliche Dokumente, die sich zwar in den Büroräumlichkeiten befinden, jedoch privaten Zwecken dienen. E-Mails können in beide Kategorien fallen.
- Buchstabe d: Als Arbeitshilfsmittel und Gedächtnisstützen dienen Terminkalender, Agenden, Wochenplanungen o. ä. einzig der Termin- und Arbeitsorganisation. Da sie keinerlei öffentlichkeitsrelevante Einblicke in die Verwaltungstätigkeit bieten, sollen sie – trotz einiger kritischen Stellungnahmen in der Vernehmlassung – vom Öffentlichkeitsprinzip generell ausgenommen werden.

Absatz 3: Auch Dokumente, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus vorhandenen Informationen erstellt werden können, gelten als amtliche Dokumente (virtuelle Dokumente).

Artikel 4; Öffentliches Organ

Absatz 1: Der persönliche Geltungsbereich des IDAG ergibt sich aus Artikel 2 Absatz 1 E-IDAG in Verbindung mit der Begriffsdefinition des «öffentlichen Organs» in Artikel 4 E-IDAG:

- Buchstabe a: Erfasst werden alle Staatsgewalten auf Kantons- und Gemeindeebene und ihre Organe, also neben der Verwaltung und Exekutive auch die Legislative sowie die Justizbehörden. Erfasst sind nicht nur die Einwohnergemeinden, sondern auch die Kirchgemeinden sowie Zweckverbände und interkommunale Einrichtungen. Ebenfalls unter das IDAG fallen kantonale oder kommunale Kommissionen wie z. B. die Schulkommissionen.
- Buchstabe b: Unter den Begriff des «öffentlichen Organs» fallen nicht nur die Zentralverwaltung, sondern auch die dezentrale Verwaltung und deren Organe. Als Anstalten des kantonalen oder kommunalen öffentlichen Rechts unterstehen somit grundsätzlich auch die Glarnersach oder die Technischen Betriebe dem IDAG. Dasselbe gilt für Korporationen als Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie für die Pensionskasse Glarus als Stiftung des öffentlichen Rechts.
- Buchstabe c: Der Begriff des «öffentlichen Organs» erfasst auch öffentlich-rechtliche Unternehmen wie z. B. die GLKB sowie natürliche oder juristische Personen des Privatrechts. Dies jedoch nur unter der Voraussetzung bzw. wenn und soweit diese Institutionen ihnen übertragene öffentliche Aufgaben erfüllen. Ob die Organe in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe handeln, ist nach den gemeinhin anerkannten verwaltungsrechtlichen Grundsätzen zu bestimmen.

Artikel 5; Personendaten

Absatz 1: Anders als die internationalen Vorgaben und die meisten anderen europäischen Staaten schützen die schweizerischen Datenschutzgesetze bisher nicht nur natürliche, sondern auch juristische Personen. Dieser Schutz wurde auf Bundesebene aufgehoben. Die Kantone sind nicht verpflichtet, diese Änderung nachzuvollziehen. Eine zur Bundesgesetzgebung unterschiedliche Regelung erscheint jedoch nicht sinnvoll. Im Übrigen ändert sich gegenüber dem geltenden Recht an der Begriffsdefinition nichts. Aus datenschutzrechtlicher Sicht relevant werden Informationen auch künftig erst, wenn sie sich einer bestimmten oder bestimm- baren natürlichen Person zuordnen lassen. Ist eine solche Zuordnung nicht möglich, handelt es sich um

Sachdaten und die datenschutzrechtlichen Bestimmungen des IDAG finden keine Anwendung. Um von einer Bestimmbarkeit ausgehen zu können, muss eine gewisse Wahrscheinlichkeit bestehen, dass eine natürliche Person aufgrund der vorhandenen Angaben tatsächlich identifiziert werden kann. Entscheidend ist, dass sich ein direkter oder indirekter Bezug zu einer natürlichen Person herstellen lässt.

Absatz 2: Das geltende Recht enthält einen nicht abschliessenden Katalog von Datenkategorien, die als besonders schützenswert betrachtet werden. Aufgrund der europarechtlichen Vorgaben hätte dieser Katalog mit diversen weiteren Kategorien wie insbesondere «genetischen» oder «biometrischen» Daten erweitert werden müssen. Darauf wird verzichtet und die Aufzählung stattdessen im Gesetz – im Sinne der Flexibilität und Offenheit gegenüber der weiteren technischen Entwicklung – durch eine allgemeine, generalklauselartige Umschreibung ersetzt, wie sie die Kantone Aargau und Zürich kennen. Die Bestimmung soll auf Verordnungsebene durch einen nicht abschliessenden Katalog konkretisiert werden.

Absatz 3: Das geltende kantonale Datenschutzgesetz erlaubt die Bekanntgabe gewisser Personendaten unter erleichterten Voraussetzungen. Dies soll auch unter dem neuen Recht möglich sein (vgl. Art. 22 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 2 E-IDAG). Diese Daten werden unter dem Begriff der Stammdaten zusammengefasst, der neu eingeführt wird. Den Stammdaten ist gemein, dass sie eine geringere Schutzwürdigkeit aufweisen. Es handelt sich dabei üblicherweise um den Namen, Vornamen, die Adresse, das Geburtsdatum oder den Heimatort. Der Begriff der Stammdaten soll auf Verordnungsebene mit einer Aufzählung ergänzt werden.

Artikel 6; Betroffene Person

Die Bestimmung enthält eine Standarddefinition der betroffenen Person. Da sich der Schutz neu nur noch auf Personendaten natürlicher Personen bezieht (vgl. Art. 5 E-IDAG), können auch nur noch diese von einer Datenbearbeitung betroffen sein und ihre datenschutzrechtlichen Ansprüche geltend machen.

Artikel 7; Bearbeiten, Profiling

Absatz 1: Die Definition des Bearbeitens entspricht derjenigen im totalrevidierten Bundesdatenschutzgesetz. Sie wird gegenüber dem geltenden Recht präziser umschrieben und mit der Aufnahme der Begriffe «Speichern» und «Löschen» dem europäischen Recht angenähert.

Absatz 2: Die RL 2016/680 regelt neu das «Profiling» als besondere, persönlichkeitsgefährdende, dynamische Art des Bearbeitens von Personendaten, das denselben Anforderungen genügen muss wie das Bearbeiten besonders schützenswerter Personendaten. Dies muss auch in die kantonalen Gesetze übernommen werden. Im Gegenzug entfällt der bisherige Begriff «Persönlichkeitsprofil», der an die Art der Daten bzw. am statischen Ergebnis eines Bearbeitungsvorgangs anknüpfte. Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung wurde der Begriff enger gefasst. Er beinhaltet nun nur noch die automatisierte Auswertung. Ein Profiling ist dadurch gekennzeichnet, dass Personendaten automatisiert ausgewertet werden, um auf der Grundlage dieser Auswertung die Merkmale einer Person zu bewerten. Als automatisierte Auswertung ist jede Auswertung mit Hilfe von computergestützten Analysetechniken zu betrachten. Dazu können auch Algorithmen verwendet werden. Liegt lediglich eine Ansammlung von Daten vor, ohne dass diese ausgewertet werden, erfolgt noch kein Profiling.

Absatz 3: Die Bestimmung stellt – in Anlehnung an die Regelung im Kanton Appenzell Innerrhoden – klar, dass es sich beim Ergebnis des «Profiling» um besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 E-IDAG handelt.

Artikel 8; Verletzung der Datensicherheit

Absatz 1: Der Begriff der «Verletzung der Datensicherheit» knüpft inhaltlich an Artikel 17 E-IDAG an, wonach die öffentlichen Organe durch angemessene organisatorische und technische Massnahmen die Datensicherheit zu gewährleisten haben. Eine Verletzung der Datensicherheit kann – in Übereinstimmung mit den europäischen Vorgaben – ungeachtet davon vorliegen, ob der Vorgang absichtlich geschieht oder nicht. Massgeblich ist einzig, ob die Personendaten verloren gehen, gelöscht, vernichtet oder verändert (Bst. a) oder ob sie Unbefugten zugänglich gemacht worden sind (Bst. b). Irrelevant für das Vorliegen einer Verletzung der Datensicherheit ist ebenfalls, ob lediglich die Möglichkeit bestand, dass Personendaten Unbefugten offengelegt oder zugänglich gemacht wurden, oder ob ein solcher Zugang tatsächlich stattgefunden hat. Geht z. B. ein Datenträger verloren, lässt sich oft kaum nachweisen, ob darauf gespeicherte Daten tatsächlich von Unbefugten eingesehen oder verwendet worden sind. Daher stellt bereits der Verlust eine Verletzung der Datensicherheit dar.

Artikel 9; Anonymisieren, Pseudonymisieren

Die Begriffe «Anonymisieren» und «Pseudonymisieren» knüpfen inhaltlich an Artikel 31 E-IDAG an. Die Anonymisierung oder Pseudonymisierung stellt eine Alternative zur Vernichtung oder Löschung von Personendaten dar und ermöglicht unter Umständen den Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten Dritter enthalten (vgl. Art. 13 E-IDAG), oder die Verwendung von Personendaten für nicht personenbezogene Zwecke wie die Wissenschaft, Forschung, Planung und Statistik (vgl. Art. 26 E-IDAG).

Absatz 1: Werden Daten anonymisiert, ist die Person nicht mehr bestimmbar. Folglich handelt es sich nicht mehr um Personendaten. Allerdings sind die Grenzen zwischen anonymisierten Daten und solchen, die noch einer bestimmbar Person zuordenbar sind, fließend. Dies ist darauf zurückzuführen, dass unter Verwendung technischer Hilfsmittel und verbunden mit dem nötigen Aufwand eine Zuordnung praktisch immer möglich ist. Daher sind Daten aus datenschutzrechtlicher Sicht erst dann als anonymisiert zu betrachten und als Sachdaten verwendbar, wenn sie ohne unverhältnismässigen Aufwand nicht mehr einer bestimmten Person zuordenbar sind.

Absatz 2: Der Begriff des «Pseudonymisierens» orientiert sich an der Legaldefinition der DSGVO. Im Gegensatz zum Anonymisieren kann der Personenbezug pseudonymisierter Daten durch den Beizug eines «Schlüssels» wie z. B. einer Verfahrensnummer (einfacher) wiederhergestellt werden.

Artikel 10; Information der Öffentlichkeit

Die Kantonsverfassung enthält in Artikel 80 einen allgemeinen Grundsatz zur Informationstätigkeit der Behörden. Der allgemeine, in Artikel 80 KV verankerte Auftrag zur aktiven Information wird im geltenden Recht für die Gemeindevorsteherchaften durch Artikel 26 des Gemeindegesetzes und für den Regierungsrat und die Kantonsverwaltung durch Artikel 4 RVOG auf Gesetzesstufe konkretisiert. Mit Erlass des IDAG sollen diese Bestimmungen unter gleichzeitiger Aufhebung systematisch in einer neuen Vorschrift zusammengeführt werden.

Absatz 1: Die Bestimmung fasst in allgemeiner Form den bisher bereits bestehenden Informationsauftrag der öffentlichen Organe zusammen. Von allgemeinem Interesse sind Informationen dann, wenn sie Belange von öffentlichem Interesse betreffen, für die Meinungsbildung oder zur Wahrung der rechtsstaatlichen und demokratischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger von Bedeutung sind. Nicht geregelt wird, wer zur Erteilung der Information berechtigt ist. Dies obliegt gestützt auf die Organisationsautonomie der Regelungskompetenz der vom Gesetz erfassten öffentlichen Organe bzw. Gemeinwesen. Sie haben dies entweder durch Verordnung oder interne Weisungen festzulegen.

Absatz 2: Da auch bzw. gerade in Bezug auf laufende Verfahren oftmals ein Informationsinteresse der Bevölkerung besteht, wird dieser Punkt speziell geregelt. Den öffentlichen Organen steht es demnach frei, auch über hängige Verfahren zu informieren, wenn dies zur Vermeidung oder Berichtigung falscher Meldungen erforderlich ist (Bst. a) oder wenn am Verfahren ein besonderes allgemeines, d. h. ein gesteigertes öffentliches Interesse besteht (Bst. b).

Absatz 3: Die Information ist so auszugestalten, dass anderweitige öffentliche oder private Interessen möglichst nicht beeinträchtigt werden. Es ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Je wichtiger die öffentliche Angelegenheit bzw. das Informationsinteresse der Bevölkerung ist, desto eher ist die Information trotz entgegenstehender privater Interessen vorzunehmen. Überwiegen hingegen die Geheimhaltungsinteressen, so ist die aktive Information zu unterlassen (Bst. b). Unabhängig davon ist die Information auch zu unterlassen, wenn sie gesetzlich untersagt ist (Bst. a), sie also z. B. im Widerspruch zu spezialgesetzlichen Datenschutz-, Verschwiegenheits- oder Geheimhaltungsbestimmungen steht oder abschliessend durch verfahrensrechtliche Bestimmungen geregelt wird.

Absatz 4: Hat sich das öffentliche Organ für eine Information entschieden, so hat diese rasch, umfassend, sachlich und klar zu erfolgen. Wie bzw. in welcher Form die Information erfolgt, obliegt dem öffentlichen Organ.

Artikel 11; Recht auf Zugang

Absatz 1: Dieser Absatz enthält eine der zentralen Bestimmungen des Gesetzes. Mit ihm wird das von der Landsgemeinde 2018 angenommene Öffentlichkeitsprinzip gesetzlich verankert. Das bisherige Prinzip der Geheimhaltung wird umgekehrt: Jede Person erhält das Recht, amtliche Dokumente einzusehen oder von den öffentlichen Organen Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten, ohne ein besonderes Interesse nachweisen zu müssen. Es handelt sich um ein grundsätzlich generelles, voraussetzungsloses, vor allem aber auch gerichtlich durchsetzbares Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Das Recht besteht unabhängig vom Alter, von der Staatsangehörigkeit und vom Wohnsitz. Es gilt auch für Personen, die im Ausland ansässig sind. Ebenso gilt es für juristische Personen. Die Modalitäten, das Verfahren der Geltendmachung, der Rechtsschutz, die Kosten und die Form der Zugangsgewährung sowie das Verhältnis zu den anderen Zugangsrechten werden in der Systematik des IDAG weiter hinten bei den gemeinsamen Bestimmungen geregelt (vgl. Art. 48–54 E-IDAG).

Absatz 2: Ist das amtliche Dokument bereits öffentlich zugänglich, sei es durch Publikation in einem amtlichen Publikationsorgan wie dem Amtsblatt, sei es durch Veröffentlichung in einem Tätigkeits- oder Geschäftsbericht oder auf einer offiziellen Internetseite, kann sich das angefragte öffentliche Organ darauf beschränken, die Fundstelle mitzuteilen.

Absatz 3: Mit dem Vorbehalt besonderer Bestimmungen soll darauf hingewiesen werden, dass das Zugangsrecht spezialgesetzlich auch von gewissen Voraussetzungen, wie z. B. dem Erfordernis eines Interessennach-

weises, abhängig gemacht werden kann. Wo dies der Fall ist, gehen diese Bestimmungen dem allgemeinen Zugangsrecht nach Artikel 11 E-IDAG vor.

Artikel 12; Ausschluss

Absatz 1: Diese Bestimmung regelt drei Fälle, in denen das Recht auf Zugang unmittelbar durch den Gesetzgeber verwehrt wird. Im Gegensatz zu den Einschränkungen nach Artikel 13 ist keine Interessenabwägung im Einzelfall erforderlich:

- Buchstabe a: Zu den amtlichen, aber nicht öffentlich zugänglichen Dokumenten gehören die Unterlagen und Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen der Behörden. Das Öffentlichkeitsprinzip gibt den Bürgerinnen und Bürgern kein allgemeines Recht zur Teilnahme an solchen Sitzungen oder zur Einsichtnahme in die betreffenden Unterlagen und Protokolle. Dies betrifft namentlich Sitzungen von landrätlichen Kommissionen und Regierungs- bzw. Gemeinderatssitzungen. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht die Beibehaltung der bisherigen Praxis vor. Nicht öffentliche Sitzungen dienen der Ausmarchung der Interessen innerhalb der gewählten Behörden und damit der Vorbereitung politischer Entscheide, die möglichst ohne Beeinflussung erfolgen sollen. Die Bereitschaft zum Kompromiss würde durch das Öffentlichmachen der Sitzungspositionen stark beeinträchtigt. Demzufolge sollen nicht öffentliche Sitzungen und ihre Unterlagen und Protokolle weiterhin der Geheimhaltungspflicht unterstehen.
- Buchstabe b: Eine Regelung, welche den Zugang für gewisse amtliche Dokumente zeitlich aufschiebt, kennen der Bund und die meisten Kantone. Der Sinn und Zweck der Regelung besteht darin, Dokumente, welche Grundlage für einen politischen oder administrativen Entscheid bilden, der Öffentlichkeit zeitweilig zu entziehen, um der betreffenden Behörde die Möglichkeit der freien Meinungsbildung zu sichern. Unter hängigen Geschäften sind Aufgabenstellungen, Verfahren usw. zu verstehen, deren Behandlung noch nicht endgültig abgeschlossen bzw. bei denen der Meinungsbildungsprozess noch im Gange ist.
- Buchstabe c: Besondere Schweigepflichtnormen, die Bestimmungen bezüglich der Geheimhaltung der im Rahmen eines Referendums oder einer Petition gesammelten Unterschriften oder die Sonderregelungen zum Steuergeheimnis, zum Geschäftsgeheimnis und zum Berufsgeheimnis sollen auch unter Geltung des Öffentlichkeitsprinzips uneingeschränkt anwendbar bleiben. Bezüglich des Steuergeheimnisses wird durch eine Nebenänderung des Steuergesetzes (StG) dessen Vorrang gegenüber dem Öffentlichkeitsprinzip verdeutlicht. Dasselbe gilt für den Bereich des Sozialwesens, wo durch eine Nebenänderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) ebenfalls dessen Vorrang verankert wird. Hingegen stellt das allgemeine Amtsgeheimnis, dem z. B. alle kantonalen und kommunalen Angestellten (Art. 26 PG, Art. 77 GG), die Mitglieder des Regierungs- und Gemeinderates (Art. 27 RVOG; Art. 77 GG) sowie der gerichtlichen Behörden (Art. 3b Gesetz über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus, Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) unterstehen, keine vorbehaltene Spezialbestimmung dar. Das allgemeine Amtsgeheimnis legt nicht ein besonderes Geheimnis fest, sondern schützt nur bestehende Geheimnisse. Es wird durch das Öffentlichkeitsprinzip relativiert, was durch diverse Nebenänderungen in den vorgenannten Gesetzen zum Ausdruck gebracht wird.

Absatz 2: Sitzungen von öffentlichen Organen finden im Regelfall unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Die Nichtöffentlichkeit wird regelmässig bereits spezialgesetzlich in den jeweiligen organisationsrechtlichen Erlassen durch den Gesetzgeber generell-abstrakt geregelt, so z. B. für Regierungsratssitzungen in Artikel 8 RVOG oder für Gemeinderatssitzungen in Artikel 104 GG. Für die Sitzungen von Verwaltungsräten der kommunalen öffentlich-rechtlichen Anstalten bietet sich eine Regelung im jeweiligen Organisationsreglement an. Fehlt eine gesetzliche Regelung, kommt Absatz 2 im Sinne einer allgemeinen Auffangnorm zur Anwendung. Die Bestimmung schliesst nicht aus, dass die Gremien einzelne Sitzungen für öffentlich erklären können. Eine generelle Öffentlicherklärung obliegt jedoch dem Gesetzgeber.

Artikel 13; Einschränkungen

Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nicht absolut. Beim Bund wie auch in den Kantonen, welche das Öffentlichkeitsprinzip kennen, sind Ausnahmen vorgesehen, um Informationen zu schützen, deren Offenlegung besonders wichtige öffentliche oder private Interessen beeinträchtigen würde. Für das IDAG ist einerseits eine umfassende Generalklausel vorgesehen (Abs. 1). Andererseits sollen die wichtigsten entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen durch eine nicht abschliessende fallgruppenartige Aufzählung konkretisiert werden (Abs. 2 und 3). Diese Lösung erlaubt es, den Einzelfällen in sinnvoller Weise Rechnung zu tragen und – aufgrund der konkret formulierten Fallgruppen – dennoch einen gewissen Grad an Rechtssicherheit zu gewährleisten. Im Gegensatz zu den Fällen nach Artikel 12 ist in den Fällen nach Artikel 13 immer eine Interessenabwägung im Einzelfall erforderlich.

Absatz 1: Stellt das öffentliche Organ fest, dass entgegenstehende öffentliche oder private Interessen vorhanden sind, hat es in jedem Einzelfall eine Interessenabwägung vorzunehmen. Das öffentliche Organ hat sich an Zweck und Zielen des Öffentlichkeitsprinzips und am Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu orientieren. Der Zugang zum Dokument darf nur absolut und vollständig verweigert werden, wenn dies der Schutz der entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen zwingend erfordert. Das Gesetz sieht denn auch ausdrücklich die Möglichkeiten vor, den Zugang bloss einzuschränken (z. B. durch Abdecken der schutzwürdigen Passagen eines Dokuments) oder zeitlich aufzuschieben (z. B. bis nach einem bestimmten Sitzungstermin).

Absatz 2: Dieser Absatz konkretisiert die Generalklausel von Absatz 1 mit einer nicht abschliessenden Aufzählung von Fällen, in welchen öffentliche Interessen gegenüber dem Anspruch auf Zugang überwiegen:

- Buchstabe a: Diese Einschränkung soll primär verhindern, dass öffentliche Organe durch eine verfrühte Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter Druck der Öffentlichkeit geraten und in ihrer freien Meinungs- und Willensbildung beeinträchtigt werden. Die Beteiligten sollen sich nicht vorweg zensieren oder unter Rollenzwang geraten. In besonderen Fällen kann der Schutz dieser Bestimmung auch über die Entscheidungsphase hinaus verlängert werden. Der häufigste Fall betrifft Kollegialbehörden, die ihre Sitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit abhalten (Regierungsrat, Gemeinderat usw.). Die Wahrung der freien Willensbildung solcher Behörden verlangt nicht nur geheime Sitzungen, sondern, dass die Stellungnahmen der einzelnen Mitglieder nicht bekannt werden. Andernfalls könnten sich diese veranlasst sehen, sich nicht mehr nach ihrer Überzeugung, sondern nach anderen Präferenzen zu äussern und zu entscheiden. Das Kollegialitätsprinzip würde dadurch in Frage gestellt. Die Einschränkung betrifft sämtliche Unterlagen, deren Geheimhaltung zur Wahrung des Kollegialitätsprinzips erforderlich ist.
- Buchstabe b: Keine Verhandlung kann wirkungsvoll geführt werden, wenn eine Partei gezwungen werden kann, ihre Karten offenzulegen, bevor das Ergebnis feststeht. Dem Zugang entzogen sind allerdings nur Informationen, deren Bekanntgabe die Verhandlungsposition des betreffenden öffentlichen Organs tatsächlich schwächen würde. Erfasst werden alle Arten von Verhandlungen. Geschützt sind nicht nur Positionen in laufenden, sondern auch in bevorstehenden Verhandlungen.
- Buchstabe c: Diese Einschränkung gewährleistet die Geheimhaltung von Informationen, welche der Vorbereitung etwa von Untersuchungs-, Kontroll-, Aufsichts- und anderen entsprechenden Massnahmen dienen.
- Buchstabe d: Der Zugang zu einem amtlichen Dokument darf nicht vom Willen eines Dritten abhängen. Ausnahmsweise ist dies jedoch zulässig, wenn die Informationen freiwillig, d. h. nicht im Rahmen einer gesetzlichen oder vertraglichen Pflicht, mitgeteilt worden sind und das öffentliche Organ sich dabei verpflichtet hat, die Vertraulichkeit der betreffenden Informationen zu wahren. Die Zusicherung sollte nur in Einzelfällen erfolgen. Die öffentlichen Organe sollten nicht von sich aus auf die Möglichkeit der Zusicherung der Vertraulichkeit hinweisen oder gewohnheitsmässig Geheimhaltung zusichern, ansonsten der Zweck des Öffentlichkeitsprinzips unterlaufen würde. Aus Beweisgründen empfiehlt sich Schriftlichkeit.
- Buchstabe e: Diese Ausnahme ermöglicht es, Massnahmen zum Erhalt der Handlungsfähigkeit der öffentlichen Organe in ausserordentlichen Lagen oder Informationen, deren Zugänglichkeit zur Beeinträchtigung der Sicherheit wichtiger Infrastrukturen oder gefährdeter Personen führen würde, geheim zu halten. Im Vordergrund stehen polizeiliche Massnahmen. Auch hier ist bei der Anwendung Zurückhaltung angebracht. Das Öffentlichkeitsprinzip darf nur in Fällen ernsthafter Gefährdung eingeschränkt werden.
- Buchstabe f: Informationen, die einem öffentlichen Organ von aussen mitgeteilt worden sind, sind nach dem IDAG zugänglich. Wo das Verhältnis zu einem anderen Gemeinwesen (Gemeinde, Kanton, interkantonale Einrichtung, Bund, Ausland usw.) durch die Bekanntgabe beeinträchtigt werden könnte, kann der Zugang jedoch eingeschränkt werden.

Absatz 3: Dieser Absatz umschreibt nicht abschliessend, in welchen Fällen private Interessen gegenüber dem Anspruch auf Zugang überwiegen können:

- Buchstabe a: Der Schutz der Privatsphäre ist ein garantiertes Grundrecht. Es umfasst den Anspruch jeder Person auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs sowie den Anspruch auf Schutz vor Missbrauch der persönlichen Daten (informationelle Selbstbestimmung). Der Staat ist verpflichtet, die persönlichen Daten seiner Bürgerinnen und Bürger vor Missbrauch zu schützen. Als verfassungsmässig geschütztes Grundrecht ist der Schutz der Privatsphäre in der Regel höher zu gewichten als das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen. Ausnahmsweise kann der Zugang ermöglicht werden, sofern dies das öffentliche (Informations-)Interesse erfordert.
- Buchstabe b: Die öffentlichen Organe gelangen im Rahmen unterschiedlichster Verfahren (Konzessions- und Bewilligungsverfahren, Submissionen, Steuererhebung, Subventionsverfahren, Kontrollverfahren usw.) zu zahlreichen Informationen über die Geschäftstätigkeit von Unternehmen. Geschützt sind wesentliche Daten, die Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben können und deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz zu Marktverzerrungen führen könnte. Darunter fallen etwa Informationen über Betriebsorganisation, Preiskalkulation, Bezugsquellen, Kundenlisten, Pläne, Rezepte, Herstellungs- und Konstruktionsverfahren, Forschungsergebnisse usw. Die Bestimmung erstreckt sich mit dem Schutz des Berufsgeheimnisses auch auf die so genannten freien Berufe wie z. B. Geistliche, Rechtsanwälte, Ärzte, Apotheker, Steuerberater, Psychologen. Der Zweck der Norm besteht darin, die Vertraulichkeit der Informationen zu wahren, welche bei der Ausübung des Berufs über die Kunden zusammengetragen wurden.
- Buchstabe c: Hier geht es um urheberrechtlich geschützte, von privater Seite verfasste Dokumente. Soweit diese von den Verfassenden beim öffentlichen Organ eingereicht wurden, ist von einer stillschweigenden Einwilligung auszugehen. Die Person, welche das Dokument verfasst hat, muss damit rechnen, dass es gelegentlich von Dritten eingesehen wird. Wurde es hingegen ohne Wissen der Urheberin oder des Urhebers eingereicht, kann keine Zustimmung angenommen werden. Das entsprechende Dokument darf deshalb nicht zugänglich gemacht werden.

Absatz 4: Die Bestimmung schafft die Verknüpfung zu Artikel 31 E-IDAG. Einerseits soll ermöglicht werden, auch amtliche Dokumente zugänglich machen zu können, die Personendaten Dritter betreffen. Andererseits soll mit der Pflicht zu Anonymisierung oder Pseudonymisierung dem Persönlichkeitsschutz bestmöglich Rechnung getragen werden. Bei der Pflicht handelt es sich jedoch um keine absolute.

Artikel 14; Rechtmässigkeit

Die Bearbeitung von Personendaten durch öffentliche Organe ist an gewisse rechtsstaatliche Voraussetzungen geknüpft, die sich bereits aus der Bundesverfassung (vgl. Art. 36 BV) ergeben und im IDAG konkretisiert werden. In diesem Sinne ist die Datenbearbeitung nur zulässig, wenn sie auf einer genügenden Rechtsgrundlage oder einer rechtsgenügenden Einwilligung beruht (Art. 14 E-IDAG) und verhältnismässig ist (Art. 15 E-IDAG).

Absatz 1 Umschreibt die Anforderungen an eine rechtmässige Bearbeitung von gewöhnlichen Personendaten:

- Buchstabe a: Öffentliche Organe dürfen Personendaten bearbeiten, wenn sie dazu aufgrund einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage ermächtigt werden (sog. unmittelbare gesetzliche Grundlage). Die Anforderungen an die Normstufe und Normdichte sind im Einzelfall zu prüfen. Während bei leichten Eingriffen in die Persönlichkeitsrechte eine Verordnung genügt, bedarf es für schwerwiegende Eingriffe einer formellgesetzlichen Grundlage. Anknüpfungspunkt bildet in der Regel die Unterscheidung zwischen gewöhnlichen Personendaten nach Artikel 5 Absatz 1 E-IDAG und besonders schützenswerten Personendaten nach Artikel 5 Absatz 2 E-IDAG.
- Buchstabe b: Obwohl in der Aufzählung erst an zweiter Stelle genannt, stellt die Datenbearbeitung gestützt auf eine mittelbare gesetzliche Grundlage den Regelfall dar. So dient z. B. die Eruerung säumiger Abfallverursacher der Erfüllung einer gesetzlich geregelten öffentlichen Aufgabe, weshalb die Beschaffung von Adressangaben auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage gestattet ist. Hingegen sind für die Erhebung der gesetzlich vorgeschriebenen Motorfahrzeugsteuer Angaben über die Konfessionszugehörigkeit einer Motorfahrzeughalterin oder eines Motorfahrzeughalters nicht erforderlich, weshalb diese Angaben nicht erfasst werden dürfen.
- Buchstabe c: Die Bearbeitung von Personendaten ist auch ohne das Vorhandensein einer Rechtsgrundlage zulässig, wenn die betroffene Person dazu eingewilligt hat.
- Buchstaben d-f: Die Bestimmungen umschreiben verschiedene Konstellationen, bei denen die öffentlichen Organe von einer stillschweigenden Einwilligung zur Bearbeitung von Personendaten ausgehen dürfen. So ist von einer stillschweigenden Einwilligung auszugehen, wenn die betroffene Person ihre Personendaten mit Wissen und Willen einem unbeschränkten Personenkreis (z. B. über die Medien oder das Internet) selbst zugänglich gemacht hat (Bst. d) oder die Einwilligung aufgrund anderer Umstände vorausgesetzt werden darf (Bst. e). Von einer stillschweigenden Einwilligung kann ferner auch dann ausgegangen werden, wenn die betroffene Person öffentliche Leistungen (z. B. Sozialhilfe, Beiträge) beansprucht (Bst. f). Die Anforderungen an das Vorliegen einer stillschweigenden Einwilligung dürfen bei gewöhnlichen Personendaten nicht zu hoch angesetzt werden.

Absatz 2: Für das Bearbeiten von besonders schützenswerten Personendaten und für das Profiling gelten strengere Anforderungen an die Rechtmässigkeit:

- Buchstaben a und b: Eine Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten und das Profiling sind nur zulässig, wenn sie ein Gesetz im formellen Sinn vorsieht oder sie für eine im Gesetz klar umschriebene öffentliche Aufgabe erforderlich sind. Letzteres bedeutet, dass die in einem formellen Gesetz umschriebene öffentliche Aufgabe ohne Datenbearbeitung gar nicht erledigt werden könnte. Der Umstand, dass eine Aufgabe durch die Datenbearbeitung einfacher oder besser erfüllt werden kann, genügt nicht.
- Buchstabe e: Die stillschweigende Einwilligung findet bei der Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten und dem Profiling dort seine Grenze, wo der betroffenen Person Nachteile drohen.

Absatz 3: Sofern für die Datenbearbeitung mangels einer genügenden gesetzlichen Grundlage eine Einwilligung der betroffenen Person erforderlich ist, ist eine solche nur rechtsgenügend, wenn sie nach angemessener Information freiwillig und eindeutig erfolgt. Das Erfordernis der angemessenen Information setzt voraus, dass die betroffene Person darüber aufgeklärt wurde bzw. weiss, für welche Daten sie welchem öffentlichen Organ die Einwilligung erteilt und für welchen konkreten Zweck die Daten benötigt werden (vgl. zu den Informationspflichten auch Art. 21 E-IDAG). Die Einwilligung muss zudem auf der freien Entscheidung der betroffenen Person beruhen. Sie ist dann nicht freiwillig, wenn die Verweigerung für die betroffene Person Nachteile hat, unter Zwang erfolgt oder nachträglich nicht widerrufen werden kann. Schliesslich muss die Einwilligung eindeutig sein. Das heisst, aus der Erklärung der betroffenen Person muss deren Willen zweifelsfrei hervorgehen. Die Einwilligung kann dabei grundsätzlich weiterhin formfrei erfolgen und ist insbesondere nicht an eine schriftliche Erklärung gebunden. Auch eine stillschweigende Willenserklärung kann eindeutig sein. Blosses Schweigen oder blosses Untätigsein ohne Willenserklärung genügt hingegen nicht. Gleich wie bei den Anforderungen an die gesetzliche Grundlage sind auch die Anforderungen an die Einwilligung strenger, wenn es um die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten oder das Profiling geht: Die Einwilligung muss nicht nur eindeutig, sondern ausdrücklich erteilt werden. Eine Willenserklärung ist ausdrücklich, wenn

sie durch geschriebene oder gesprochene Worte oder ein Zeichen erfolgt und der geäußerte Wille daraus unmittelbar hervorgeht. Die Willensäußerung als solche muss durch die Art und Weise, wie sie erfolgt, bereits Klarheit über den Willen schaffen. Dies ist insbesondere möglich durch das Ankreuzen eines Kästchens oder die aktive Auswahl bestimmter Parameter. Das Gleiche gilt für nonverbale Äußerungen durch ein im Kontext klares Zeichen (z. B. zustimmendes Kopfnicken). Die Einwilligung als Surrogat der gesetzlichen Grundlage ist nur dort angebracht, wo die Einzelfallgerechtigkeit im Vordergrund steht. Sie hat deshalb die Ausnahme zu bleiben.

Artikel 15; Verhältnismässigkeit

Voraussetzung für die Bearbeitung von Personendaten wie für jede Verwaltungstätigkeit ist die Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Ein Verhalten entspricht dem Verhältnismässigkeitsprinzip, wenn die Massnahme geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen (Zwecktauglichkeit), und sie diejenige ist, welche die privaten Interessen am meisten schont (mildester Eingriff). Schliesslich muss auch eine zwecktaugliche und schonende Massnahme durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein.

Artikel 16; Richtigkeit

Absatz 1: Nach dem Grundsatz der Datenrichtigkeit müssen Personendaten, die von öffentlichen Organen bearbeitet werden, richtig sein. Personendaten sind richtig, wenn sie eine Tatsache oder einen Umstand im Hinblick auf den Bearbeitungszweck sachgerecht wiedergeben. Personendaten können je nach Sachzusammenhang auch unrichtig sein, wenn sie unvollständig oder nicht aktuell sind. Eine Ausnahme von der Aktualität ist dann zu machen, wenn die betroffenen Daten eine Momentaufnahme darstellen und der Vergangenheitsbezug zum Ausdruck kommt. Korrelat des Grundsatzes der Datenrichtigkeit ist das Berichtigungsrecht des Betroffenen (vgl. Art. 39 E-IDAG). Der Grundsatz der Datenrichtigkeit verpflichtet ein öffentliches Organ unter Umständen, die Richtigkeit der bearbeiteten Personendaten zu verifizieren.

Absatz 2: Die Beweislast für die Richtigkeit der Personendaten trägt das für die Bearbeitung verantwortliche öffentliche Organ. Der zweite Satz verpflichtet die betroffene Person zur Mitwirkung bei der Abklärung. Die Mitwirkung erfolgt z. B. durch die Erteilung von Auskünften oder die Vorlage von Dokumenten. Der Umfang der Mitwirkungspflicht ergibt sich aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit: Die Mitwirkung des Betroffenen muss erfüllbar und zumutbar sein sowie sich zur Abklärung der Richtigkeit der Personendaten als geeignet und erforderlich erweisen.

Artikel 17; Datensicherheit

Absatz 1: Ziel der angemessenen organisatorischen und technischen Massnahmen ist die Vermeidung von Verletzungen der Datensicherheit (vgl. Art. 8 E-IDAG). Die Angemessenheit der Massnahmen richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls. Zu den organisatorischen Massnahmen gehören z. B. die Instruktion der Datenbearbeitenden und Benutzenden, deren Verpflichtung zur Verschwiegenheit, der Erlass von Weisungen oder die Dokumentation. Unter die technischen Massnahmen fallen insbesondere IT-Sicherheitsmassnahmen oder bauliche Massnahmen.

Absatz 2: In nicht abschliessender Weise werden Kriterien genannt, nach denen die Massnahmen zu bestimmen sind. Buchstabe a verfolgt einen risikobasierten Ansatz: Je grösser das Risiko für eine Persönlichkeits- oder Grundrechtsverletzung ist, umso höher sind die Anforderungen an die zu treffenden Massnahmen.

Artikel 18; Zweckbindung

Personendaten dürfen nur zu dem Zweck bearbeitet werden, welcher bei der Beschaffung angegeben wurde, aus den Umständen ersichtlich oder gesetzlich vorgesehen ist. Der Grundsatz der Zweckbindung soll der von einer Datenbearbeitung betroffenen Person ermöglichen, dass sie bereits zu Beginn weiss, wofür ihre Daten verwendet werden. Daten dürfen nicht ohne nähere Zweckbestimmung auf Vorrat erhoben oder nach der Zweckerfüllung weiter aufbewahrt werden. Der Grundsatz der Zweckbindung besagt zudem, dass Personendaten nicht zu einem anderen Zweck bearbeitet werden dürfen. Ein Abweichen vom Zweckbindungsgebot ist nur zulässig, sofern dafür die Voraussetzungen für das Bearbeiten von Personendaten (vgl. Art. 14 und 15 E-IDAG) erfüllt sind.

Artikel 19; Datenvermeidung und Datensparsamkeit

Absatz 1: Der Grundsatz der Datenvermeidung und Datensparsamkeit ist Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips. Das öffentliche Organ soll so wenige Personendaten wie möglich bzw. gerade so viele Personendaten wie zur Aufgabenerfüllung notwendig bearbeiten. Ein Erheben und Aufbewahren von Daten auf Vorrat ist unzulässig.

Absatz 2: Ein Mittel zur Vermeidung unnötiger Personendaten stellt die Anonymisierung und Pseudonymisierung (vgl. Art. 9 E-IDAG) dar. Dabei gilt es jedoch den Aufwand zu berücksichtigen.

Artikel 20; Quellen

Absatz 1: Ausfluss des Grundsatzes von Treu und Glauben ist das Transparenzgebot. Dieses besagt insbesondere, dass die Beschaffung von Personendaten für die betroffene Person erkennbar sein muss. Dadurch wird es dieser ermöglicht, sich der Bearbeitung zu widersetzen. Der Grundsatz, dass Personendaten in erster Linie bei der betroffenen Person selbst zu erheben sind, trägt zur Transparenz der Datenbearbeitung bei. Als allgemeiner datenschutzrechtlicher Grundsatz galt er auch ohne explizite Erwähnung bereits unter geltendem Recht.

Absatz 2: Die Datenbeschaffung bei anderen öffentlichen Organen oder privaten Drittpersonen darf nicht der Einfachheit halber vorgezogen werden. Sie hat gegenüber dem Grundsatz der Beschaffung bei der betroffenen Person die Ausnahme zu bleiben. Ausnahmen sind nach der abschliessenden Aufzählung in folgenden Fällen zulässig:

- Buchstabe a: Vorbehalten bleibt der Fall, in welchem die Datenbeschaffung bei Drittpersonen oder anderen öffentlichen Organen spezialgesetzlich vorgesehen ist.
- Buchstabe b: Die direkte Beschaffung bei der betroffenen Person ist nicht möglich oder unverhältnismässig, etwa, wenn sie wegen Krankheit, Unfall oder Abwesenheit keine Angaben machen kann.
- Buchstabe c: Die Natur der öffentlichen Aufgabe erfordert eine Erhebung bei einem anderen öffentlichen Organ oder einer Drittperson. Dies ist der Fall, wenn die Datenerhebung bei der betroffenen Person selbst die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe verunmöglichen würde.

Artikel 21; Informationspflichten

Transparenz und damit verbunden die Erkennbarkeit der Bearbeitung von Personendaten ist eines der Kernanliegen des Datenschutzrechts. Die aufgrund der europäischen Vorgaben neu aufzunehmenden Informationspflichten leisten einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung des Transparenzgebotes.

Absatz 1: Verlangt ist eine angemessene aktive Information über das Beschaffen von Personendaten. In Absatz 1 wird der Inhalt der Informationspflicht abschliessend umschrieben. Werden die Daten systematisch erhoben (z. B. auf einem Anmelde- oder Gesuchformular), können die Angaben auf dem Formular angebracht werden. Bei anderen Datenbeschaffungen sind die betroffenen Personen individuell zu informieren.

Absatz 2: Die Information nach Absatz 1 hat auch zu erfolgen, wenn Personendaten nicht bei der betroffenen Person selbst, sondern bei anderen öffentlichen Organen oder Dritten beschafft werden.

Absatz 3: Die Informationspflicht entfällt in den folgenden abschliessend aufgezählten Fällen:

- Buchstabe a: Die betroffene Person verfügt bereits über die Informationen, die sie erhalten müsste, z. B. wenn sie in einer früheren Phase der Beschaffung bereits einmal informiert wurde.
- Buchstabe b: Die Bearbeitung der Personendaten ist gesetzlich ausdrücklich vorgesehen. Dies ist der Fall, wenn aus den gesetzlichen Grundlagen mit hinreichender Klarheit hervorgeht, welche Daten von wem zu welchem Zweck bearbeitet werden.
- Buchstabe c: Die Information der betroffenen Person ist nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich.

Absatz 4: Die Information kann zudem unter den gleichen Voraussetzungen eingeschränkt, aufgeschoben oder unterlassen werden wie das Recht auf Zugang zu den eigenen Personendaten, mithin soweit ein Gesetz oder überwiegende öffentliche oder private Interessen dies verlangen (vgl. Art. 37 E-IDAG).

Artikel 22; Bekanntgabe an öffentliche Organe

Absatz 1: Öffentliche Organe benötigen zu ihrer Aufgabenerfüllung oftmals Informationen anderer öffentlicher Organe. Die amtshilfeweise Datenbekanntgabe ist aus Sicht des Datenschutzes unter folgenden abschliessenden Voraussetzungen zulässig:

- Buchstabe a: Es gelten die gleichen Voraussetzungen, wie sie für die Bearbeitung von Personendaten im Allgemeinen gelten (s. Art. 14 und 15 E-IDAG). Mithin muss für die Bekanntgabe eine gesetzliche Grundlage bestehen, die Personendaten müssen für die Erfüllung einer auf einer gesetzlichen Grundlage beruhenden öffentlichen Aufgabe erforderlich sein, die betroffene Person hat eingewilligt, die Information wurde allgemein zugänglich gemacht, die Einwilligung kann nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand erhältlich gemacht, aber aufgrund der Umstände vorausgesetzt werden oder die betroffene Person beansprucht öffentliche Leistungen. Für die Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten gelten die qualifizierten Anforderungen von Artikel 14 Absatz 2 E-IDAG.
- Buchstabe b: Die Bekanntgabe an die vorgesetzte Behörde, wenn diese die Daten im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit benötigt, ist voraussetzungslos zulässig.

Absatz 2: Bereits nach geltendem Recht ist die Bekanntgabe von Stammdaten (vgl. Art. 5 Abs. 3 E-IDAG) erleichtert zulässig. Auch nach neuem Recht soll deren Bekanntgabe auch dann zulässig sein, wenn die Voraussetzungen von Absatz 1 nicht erfüllt sind. Zu beachten ist allerdings, dass die Bekanntgabe der Stammdaten nicht zur Offenbarung darüber hinausgehender Angaben führen darf.

Artikel 23; Bekanntgabe an Private

Absatz 1: Da mit der Bekanntgabe von Personendaten an private Dritte die Daten der Hoheit des Gemeinwesens und dem Geltungsbereich des vorliegenden Gesetzes entzogen werden, ist die Weitergabe nur unter den folgenden strengen Voraussetzungen zulässig:

- Buchstabe a: Das öffentliche Organ wird in einer gesetzlichen Grundlage dazu verpflichtet oder ermächtigt. Zu denken ist z. B. an das informationsrechtliche Zugangsrecht (vgl. Art. 11 E-IDAG).
- Buchstabe b: Die Bekanntgabe an den privaten Dritten ist erforderlich, um eine gesetzliche Aufgabe erfüllen zu können.
- Buchstabe c: Die betroffene Person hat in die Bekanntgabe eingewilligt, wobei die Einwilligung bei der Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten eine ausdrückliche zu sein hat (vgl. Art. 14 Abs. 3 E-IDAG).
- Buchstabe d: Die ersuchende Person macht glaubhaft, dass die betroffene Person die Einwilligung verweigert oder die Bekanntgabe sperrt, um die Durchsetzung von Rechtsansprüchen oder die Wahrnehmung anderer schutzwürdiger Interessen zu vereiteln. Die Interessen der ersuchenden Person müssen diejenigen der betroffenen Person an der Nichtbekanntgabe überwiegen.
- Buchstabe e: Sofern die Personendaten allgemein zugänglich oder in öffentlichen Registern und amtlichen Veröffentlichungen enthalten sind, dürfen sie voraussetzungslos bekannt gegeben werden.
- Buchstabe f: Wie nach geltendem Datenschutzrecht dürfen Personendaten zudem bekannt gegeben werden, wenn die ersuchende Person Gewähr bietet, die Personendaten ausschliesslich für gemeinnützige oder schutzwürdige ideelle Zwecke zu verwenden und nicht weiterzugeben. Es geht darum, dass das Datenschutzrecht zum Beispiel die Durchführung von Spendensammlungen (gemeinnütziger Zweck) oder die Werbung für politische Parteien (schutzwürdiger ideeller Zweck) nicht verunmöglicht.

Absatz 2: Bei Stammdaten gilt auch für die Bekanntgabe an Private, dass diese zulässig ist, ohne dass die Voraussetzungen nach Absatz 1 erfüllt sind (s. bereits Art. 22 Abs. 2 E-IDAG).

Absatz 3: Bereits im geltenden Datenschutzrecht ist vorgesehen, dass die Bekanntgabe für wirtschaftliche Zwecke nur zulässig ist, wenn eine formell-gesetzliche Rechtsgrundlage dies vorsieht.

Artikel 24; Bekanntgabe ins Ausland

Absatz 1: Eine Datenbekanntgabe ins Ausland liegt vor, wenn Personendaten dem territorialen Anwendungsbereich schweizerischer Datenschutzgesetze entzogen werden. Personendaten dürfen lediglich unter einschränkenden Voraussetzungen ins Ausland bekannt gegeben werden, nämlich nur, wenn im Empfängerland ein adäquates Datenschutzniveau sichergestellt ist. Bei der Beurteilung des adäquaten Datenschutzniveaus ist zu prüfen, ob das ausländische Datenschutzrecht in sachlicher, persönlicher und räumlicher Hinsicht mit dem Glarner Datenschutzrecht vergleichbar ist und ob der Datenschutz im Drittland auch praktisch effektiv gewährt wird. Die Anforderungen an das adäquate Datenschutzniveau werden auf Verordnungsstufe genauer geregelt.

Absatz 2: Das Gesetz geht in Absatz 1 davon aus, dass das Fehlen einer adäquaten Datenschutzgesetzgebung eine schwerwiegende Gefährdung der Persönlichkeit der betroffenen Person beinhaltet. Sofern ein angemessener Datenschutz im Empfängerland nicht gewährleistet ist, ist die Datenbekanntgabe nur im Einzelfall gemäss abschliessender alternativer Aufzählung zulässig:

- Buchstabe a: Auf Stufe des Völkerrechts besteht eine Verpflichtung zur Bekanntgabe.
- Buchstabe b: Es liegt eine Einwilligung der betroffenen Person vor (vgl. Art. 14 Abs. 3 E-IDAG). Die Einwilligung muss für einen konkreten Einzelfall erteilt werden. Dazu muss sich die Einwilligung insbesondere auf den Zweck, die Situation und die Staaten, in welche die Datenbekanntgabe erfolgt, beziehen. Im Rahmen der Information über die Empfängerstaaten ist auch über die mit dem fehlenden Datenschutzniveau einhergehenden Risiken zu informieren.
- Buchstabe c: Die fraglichen Personendaten sind allgemein zugänglich oder in öffentlichen Registern oder amtlichen Veröffentlichungen enthalten. Ob Personendaten allgemein zugänglich gemacht werden, ist jeweils im Einzelfall anhand der konkreten Umstände der Veröffentlichung zu prüfen, wobei dem Zweck der Veröffentlichung angemessenes Gewicht zukommen muss. Auch im Falle eines Zugänglichmachens im Internet ist dies im Einzelfall zu prüfen.
- Buchstabe d: Die Datenbekanntgabe darf zudem stattfinden, wenn sie für die Wahrnehmung schutzwürdiger Interessen oder für die Durchsetzung von Rechtsansprüchen vor Gericht unerlässlich ist.
- Buchstabe e: Bereits im geltenden Recht ist vorgesehen, dass die Bekanntgabe zudem erfolgen darf, wenn die Datenbearbeitung in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Abschluss oder der Abwicklung eines Vertrags steht und es sich nur um Personendaten des Vertragspartners handelt. Die Bestimmung ist nur anwendbar, wenn die Datenbekanntgabe ins Ausland für den Abschluss oder Vollzug des Vertrags erforderlich ist. Zu beachten sind insbesondere das Verhältnismässigkeitsprinzip (vgl. Art. 15 E-IDAG) sowie die Informationspflichten (vgl. Art. 21 E-IDAG).

Absatz 3: Es wird klargestellt, dass die Bekanntgabe auf der Internetseite des öffentlichen Organs keine Bekanntgabe ins Ausland darstellt, auch wenn die Internetseite vom Ausland her zugänglich ist.

Artikel 25; Einschränkungen

Absatz 1: Bereits im geltenden Datenschutzrecht ist vorgesehen, dass die Bekanntgabe von Personendaten im Einzelfall eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden kann, wenn ihr überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Vor der Bekanntgabe ist mithin eine Interessenabwägung vorzunehmen, es sei denn, ein Spezialgesetz würde dazu keinen Raum lassen. Soweit eine vollständige Verweigerung der Datenbekanntgabe als unverhältnismässig erscheint, kann sie auch eingeschränkt werden. Erscheint die Datenbekanntgabe in zeitlicher Hinsicht als unverhältnismässig, besteht die Möglichkeit, sie aufzuschieben.

Absatz 2: Die Datenbekanntgabe steht zudem unter dem Vorbehalt spezialgesetzlicher Geheimhaltungs- oder besonderer Datenschutzvorschriften. Zu denken ist insbesondere an spezialgesetzliche Geheimhaltungsbestimmungen wie das Steuergeheimnis. Bei der Bekanntgabe an Private ist insbesondere an das Recht auf Datenspernung (vgl. Art. 40 E-IDAG) zu denken.

Artikel 26; Datenbearbeitung für nicht personenbezogene Zwecke

Absatz 1: Charakteristisch an der Bearbeitung von Personendaten für die Wissenschaft, Forschung, Planung und Statistik ist, dass die betroffenen Personen in diesen Bereichen nicht als individuelle Persönlichkeiten, sondern als statistische Werte interessieren. Daher erscheint das Risiko einer Persönlichkeitsverletzung als geringer. Dies rechtfertigt es, die Bearbeitung von Personendaten zu nicht personenbezogenen Zwecken – analog dem Bund und den meisten anderen Kantonen – wie bisher privilegiert zu behandeln. Es gelten besondere, erleichterte Voraussetzungen und Grundsätze:

- Buchstabe a: Ist die Weitergabe von Personendaten für die Bearbeitung zu nicht personenbezogenen Zwecken spezialgesetzlich ausgeschlossen, so dürfen diese auch nicht dafür verwendet werden.
- Buchstabe b: Solange der Personenbezug für das Erkennen von Zusammenhängen und Abhängigkeiten erforderlich ist, darf mit nicht anonymisierten oder nicht pseudonymisierten Daten gearbeitet werden.
- Buchstabe c: Überlässt das verantwortliche öffentliche Organ Personendaten zur Bearbeitung für nicht personenbezogene Zwecke einem Dritten, so hat es dafür zu sorgen, dass dieser Gewähr dafür bietet, dass er die Daten nicht bzw. nur mit Zustimmung des verantwortlichen öffentlichen Organs weitergibt.
- Buchstabe e: Die Ergebnisse der Bearbeitung müssen so publiziert werden, dass keine Rückschlüsse auf die betroffenen Personen gezogen werden können.

Absatz 2: Die Bestimmung schliesst – im Sinne des Zweckbindungsgebotes und des Transparenzprinzips (vgl. Art. 18, 21 E-IDAG) – eine Verwendung von für nicht personenbezogene Zwecke beschafften Personendaten für andere Zwecke aus.

Artikel 27; Datenbearbeitung im Auftrag

Absatz 1: Eine Datenbearbeitung im Auftrag liegt vor, wenn das verantwortliche öffentliche Organ einen Dritten – ein anderes öffentliches Organ oder einen Privaten – damit betraut, einen oder mehrere Bearbeitungsvorgänge auszuführen. Mit dem Auftrag werden dem Beauftragten hingegen keine öffentlichen Aufgaben als solche übertragen, ansonsten er von vornherein unter den Begriff des öffentlichen Organs (vgl. Art. 4 E-IDAG) und somit auch in den Geltungsbereich des IDAG (vgl. Art. 2 E-IDAG) fallen würde. Die Auslagerung ist auf einen oder mehrere Bearbeitungsvorgänge beschränkt. Für die Datenbearbeitung im Auftrag gelten – analog dem Bund und den meisten anderen Kantonen – wie bisher besondere Voraussetzungen und Grundsätze:

- Buchstabe a: Die Auslagerung von Datenbearbeitungsvorgängen ist allgemein zugelassen, wenn sie gesetzlich nicht ausgeschlossen ist oder ihr keine gesetzlichen oder vertraglichen Geheimhaltungsverpflichtungen entgegenstehen.
- Buchstaben b und c: Der Inhalt und Umfang der Datenbearbeitung im Auftrag, also die einzelnen Bearbeitungsvorgänge, die ausgelagert werden sollen, sind klar zu umschreiben. Dies hat durch den Abschluss einer schriftlichen Vereinbarung oder durch die Gesetzgebung zu erfolgen. Die Erfordernisse dienen einerseits der Absicherung des beauftragenden öffentlichen Organs, das für die Datenbearbeitung weiterhin verantwortlich bleibt (Abs. 3; vgl. auch Art. 32 E-IDAG); andererseits jedoch auch dem Auftragnehmer, der unter Umständen strafrechtlich belangt werden kann (vgl. Art. 60 E-IDAG). Dies sind auch die Gründe, weshalb trotz einer anderslautenden Rückmeldung aus der Vernehmlassung am Schriftlichkeitserfordernis festgehalten werden soll.
- Buchstabe d: Das beauftragende öffentliche Organ bleibt für die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften verantwortlich (Abs. 3). Soweit der Beauftragte nicht bereits seinerseits dem IDAG untersteht, hat das beauftragende öffentliche Organ deshalb geeignete Massnahmen zu ergreifen, um ein angemessenes Datenschutzniveau sicherzustellen. Der Beauftragte hat sich grundsätzlich denselben datenschutzrechtlichen Pflichten unterzuordnen, wie sie für öffentliche Organe gelten. Dies hat namentlich durch Auflagen, Vereinbarungen oder in anderer Weise zu erfolgen (z. B. durch Festsetzung einer Konventionalstrafe).

Absatz 2: Zusätzlich zu den Anforderungen nach Absatz 1 schliesst die Bestimmung eine Weiterübertragung des Auftrags durch den Auftragnehmer aus bzw. macht sie von der schriftlichen Zustimmung des beauftragenden öffentlichen Organs abhängig.

Absatz 3: Wie bereits ausgeführt, bleibt das beauftragende öffentliche Organ für die Einhaltung des Datenschutzes verantwortlich (vgl. Art. 32 E-IDAG). Gegenüber ihm sind auch die Rechte der betroffenen Personen geltend zu machen (vgl. Art. 49 E-IDAG). Darüber hinaus ist es dazu verpflichtet, den Datenschutz bereits bei der Auswahl des Auftragnehmers und bei der Vergabe des Auftrags «mitzudenken».

Artikel 28; Überwachung mit optisch-elektronischen Anlagen

Die Bestimmung, welche an der Landsgemeinde 2016 in das geltende Datenschutzgesetz aufgenommen worden ist, bildet die formell-gesetzliche Ermächtigungsnorm, auf welche sich die dem IDAG unterstellten öffentlichen Organe bei der Überwachung des öffentlichen Raums mit Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten zur Wahrung ihres Hausrechts berufen können. Die Überwachung des darüber hinausgehenden öffentlichen Raums fällt in die Zuständigkeit der Kantonspolizei und richtet sich nach den Bestimmungen des Polizeigesetzes. Die Bestimmung wird inhaltlich unverändert in das neue IDAG übernommen.

Artikel 29; Datenbearbeitung zu Testzwecken

Absatz 1: Das geltende wie auch das von der Bundesversammlung angenommene totalrevidierte Bundesgesetz über den Datenschutz sehen für die Bearbeitung von Personendaten durch Bundesorgane einen sogenannten Pilot- oder Experimentierartikel vor. Ein solcher soll nun auch im kantonalen Recht geschaffen und damit eine bislang bestehende Lücke geschlossen werden. Die Bestimmung erlaubt den öffentlichen Organen, genügend Erfahrungen mit dem praktischen Betrieb einer technischen Lösung zu sammeln, ohne dass vorgängig der aufwendige Gesetzgebungsprozess durchlaufen werden muss. Im Vordergrund steht dabei der Test von neuen Informatiksystemen. Die Bestimmung kommt immer dann zur Anwendung, wenn die praktische Umsetzung aus einem der in den Buchstaben a–c alternativ aufgeführten Gründe noch vor der Schaffung der gesetzlichen Grundlage eine Testphase zwingend erfordert. Buchstabe d regelt schliesslich den Fall, in welchem die gesetzliche Grundlage für die Datenbearbeitung zwar schon geschaffen worden ist, jedoch noch nicht rechtswirksam ist, die Umsetzung der künftigen Regelung aber den Aufbau einer neuen technischen Lösung mit einem entsprechenden Testbetrieb erfordert. Dies ist in der sich in der digitalen Transformation befindenden Verwaltung regelmässig der Fall.

Absatz 2: Da es sich um eine Ausnahme vom Erfordernis einer Rechtsgrundlage für das Bearbeiten von Personendaten (vgl. Art. 14 E-IDAG) handelt, darf die Testphase nicht zu lange dauern. Vorgesehen ist eine Befristung auf maximal fünf Jahre. Sind zudem die entsprechenden Voraussetzungen gegeben, ist die Fachstelle Datenschutz vorab zu konsultieren (vgl. Art. 34 E-IDAG).

Artikel 30; Vernichtung, Löschung

Absatz 1: Daten, die nicht mehr benötigt werden, sind – unter Vorbehalt von Absatz 3 oder spezieller Aufbewahrungspflichten – zu vernichten. Dies ist regelmässig der Fall, wenn das öffentliche Interesse an der Verwendung der personenbezogenen Daten untergegangen ist. Dass der unmittelbare Zweck der Bearbeitung untergegangen ist, reicht jedoch nicht aus. Erforderlich ist auch, dass die Daten mittelbar nicht mehr gebraucht werden: Solange Personendaten Beweiszwecken dienen, d. h. solange mit Ansprüchen oder der Wiederaufnahme eines Verfahrens gerechnet werden muss, dürfen sie nicht vernichtet werden. Der ursprüngliche Zweck der Datenbearbeitung wird diesfalls durch den Sicherungs- und Beweiszweck ersetzt. Der Begriff der Vernichtung ist primär auf Daten, die in Papierform vorhanden sind, ausgerichtet und impliziert, dass diese z. B. durch Verbrennen oder Schreddern unwiederbringlich zerstört werden. Schwieriger gestaltet sich die Vernichtung elektronischer Daten. Wurden die Daten mittels einer CD oder einem USB-Stick übermittelt, so muss einerseits der Datenträger unbrauchbar gemacht werden und andererseits sind alle Kopien so zu behandeln, dass die Daten nicht mehr lesbar gemacht werden können. Übliche Löschbefehle oder reine Umformatierungen stellen keine Vernichtung, sondern eine Löschung dar. Mit Löschen ist somit das «Vernichten im elektronischen Umfeld» gemeint. Ein blosses Entfernen aus dem aktiven Prozess, ähnlich wie dies beim Löschen von Strafregistereinträgen der Fall ist, genügt nicht bzw. ist mit dem datenschutzrechtlichen Begriff nicht gemeint.

Absatz 2: Die Bestimmung umschreibt zwei Tatbestände, bei denen auf eine Vernichtung oder Löschung verzichtet werden kann.

Absatz 3: Unterstehen die amtlichen Dokumente einer Anbietepflicht, sind sie vor ihrer Vernichtung oder Löschung dem zuständigen Archiv anzubieten. Dieses entscheidet über die Archivwürdigkeit und die Notwendigkeit der Übernahme in das Archivgut (vgl. Art. 42 E-IDAG).

Artikel 31; Anonymisieren, Pseudonymisieren

Absatz 1: Die Anonymisierung und die Pseudonymisierung sind datenschutzrechtlich der Vernichtung (vgl. Art. 30 E-IDAG) gleichgestellt (Bst. c). Für die betroffene Person spielt es in der Tat keine Rolle, ob die Daten anonymisiert, pseudonymisiert oder vernichtet werden. Im Ergebnis liegen in beiden Fällen keine personenbezogenen und damit auch keine datenschutzrechtlich relevanten Informationen mehr vor. Die Mittel der Anonymisierung und Pseudonymisierung erlauben zudem einen gewissen Ausgleich der sich beim Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gegenüberstehenden Interessen. Entsprechend sehen der Bund wie auch

die meisten Kantone in ihren Öffentlichkeitsgesetzen vor, dass Personendaten in amtlichen Dokumenten vor der Einsichtnahme nach Möglichkeit zu anonymisieren sind (Bst. a; vgl. Art. 13 Abs. 4 E-IDAG). Schliesslich ist das Gebot der Anonymisierung oder Pseudonymisierung auch bei der Bearbeitung von Personendaten zu nicht personenbezogenen Zwecken zu beachten (Bst. b; vgl. Art. 26 E-IDAG).

Absatz 2: Die Bestimmung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Wirksamkeit einer Anonymisierung oder einer Pseudonymisierung immer auch vom Kreis der Datenbearbeiter und -empfänger abhängig ist.

Artikel 32; Verantwortliches öffentliches Organ

Absätze 1 und 2: Die Verantwortung für die Datenbearbeitung muss klar zugeordnet sein. Insbesondere bei gemeinsamen Datenbearbeitungen muss die Verantwortlichkeit geregelt werden. Betroffene Personen können ihre datenschutzrechtlichen Ansprüche beim verantwortlichen öffentlichen Organ geltend machen (vgl. Art. 49 E-IDAG).

Absatz 3: Das verantwortliche öffentliche Organ hat den Nachweis zu erbringen, dass die Datenschutzbestimmungen eingehalten werden. Der Nachweis kann insbesondere durch eine Zertifizierung erbracht werden. Auf der Verordnungsstufe werden die Details geregelt, worin dieser Nachweis bestehen kann.

Artikel 33; Datenschutz-Folgenabschätzung

Absatz 1: Neu ist – wie im europäischen Recht – die Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung durch das verantwortliche öffentliche Organ vorgesehen. Die Datenschutz-Folgenabschätzung ist durchzuführen, wenn die vorgesehene Datenbearbeitung voraussichtlich zu einem hohen Risiko für die Persönlichkeit und die Grundrechte der betroffenen Personen führt. Ein hohes Risiko kann insbesondere bei der Verwendung neuer Technologien, aufgrund der Art, des Umfangs sowie der Umstände und der Zwecke der Verarbeitung vorliegen. Ein hohes Risiko liegt namentlich vor bei der umfangreichen Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten, bei einem Profiling oder bei einer systematischen Überwachung umfangreicher öffentlicher Bereiche.

Absatz 2: Die Abschätzung muss zumindest eine Beschreibung der geplanten Bearbeitungsvorgänge, eine Bewertung der in Bezug auf die Grundrechte der betroffenen Personen bestehenden Risiken sowie eine Darstellung und Bewertung der geplanten Abhilfemassnahmen, Garantien, Sicherheitsvorkehrungen und Verfahren, durch welche der Schutz der Grundrechte der betroffenen Person sichergestellt und der Nachweis erbracht werden soll, dass die Datenschutzbestimmungen eingehalten werden, enthalten.

Absatz 3: Die Datenschutz-Folgenabschätzung dient der Vorbereitung des verantwortlichen öffentlichen Organs, damit es die Voraussetzungen für den Nachweis der Einhaltung der Datenschutzvorschriften erbringen kann. Entsprechend kann darauf verzichtet werden, wenn bereits ein genügender Nachweis über die Einhaltung des Datenschutzes vorliegt (vgl. Art. 32 Abs. 3 E-IDAG).

Artikel 34; Vorab-Konsultation

Absatz 1: Bestimmte Vorhaben sind der Fachstelle Datenschutz vorab zur Konsultation zu unterbreiten. Es handelt sich dabei um Vorhaben, bei denen sich aus der Datenschutz-Folgenabschätzung ergibt, dass die geplante Bearbeitung ein hohes Risiko für die Persönlichkeit oder die Grundrechte zur Folge hätte, wenn keine Massnahmen getroffen würden. Dies ist insbesondere bei Vorhaben der Fall, bei denen aufgrund der Form der Datenbearbeitung (Verwendung neuer Technologien, Mechanismen oder Verfahren) ein hohes Risiko für die Persönlichkeit oder für die Grundrechte der betroffenen Person besteht. Die Fachstelle kann eine Liste von Vorgängen erstellen, die vorab zur Konsultation zu unterbreiten sind.

Absatz 2: Im Rahmen der Vorab-Konsultation hat die Fachstelle Datenschutz zu überprüfen, ob die vorgeschlagenen Massnahmen zum Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte ausreichend sind. Es ist keine umfassende Prüfung des gesamten Bearbeitungsvorgangs vorgesehen. Diese Prüfung hat das verantwortliche öffentliche Organ im Rahmen der Datenschutz-Folgenabschätzung selber vorzunehmen. Stellt die Fachstelle fest, dass die vorgesehene Bearbeitung zur Verletzung von Datenschutzbestimmungen führen würde, gibt sie eine Empfehlung (vgl. Art. 58 E-IDAG) ab. Sofern sich die Risiken zu wenig genau bestimmen lassen oder der Erfolg von Massnahmen zur Verringerung der Risiken zu wenig genau vorhersehbar ist, kann sie auch eine versuchsweise Durchführung (vgl. Art. 29 E-IDAG) empfehlen.

Absatz 3: Bei einer komplexen Bearbeitung von Personendaten kann die grundsätzliche Frist von drei Monaten um einen Monat verlängert werden.

Artikel 35; Meldung von Verletzungen der Datensicherheit

Absatz 1: Liegt eine Verletzung der Datensicherheit (Art. 8 E-IDAG) vor, hat der Auftragnehmer dies dem beauftragenden öffentlichen Organ unverzüglich zu melden. Im Gegensatz zur Meldung nach Absatz 2 kann diejenige nach Absatz 1 in keinem Fall unterbleiben. Die unverzügliche Meldung durch den Auftragnehmer ermöglicht dem öffentlichen Organ ein Vorgehen im Sinne von Absatz 2.

Absatz 2: Das verantwortliche öffentliche Organ hat der Fachstelle Datenschutz Verletzungen der Datensicherheit so rasch als möglich zu melden. Die Meldung beinhaltet mindestens die Art der Verletzung der Datensicherheit, deren Folgen sowie die ergriffenen oder vorgesehenen Massnahmen.

Absatz 3: Die Meldung kann unterbleiben, wenn die Verletzung der Datensicherheit voraussichtlich nicht zu einem Risiko für die Persönlichkeit und die Grundrechte der betroffenen Personen führt. Bagatellfälle oder hinreichend eingedämmte oder beseitigte Verletzungen müssen nicht gemeldet werden. Die Folgen der Verletzung der Datensicherheit sind weiterhin zu beobachten. Ändert sich in der Folge die Risikoeinschätzung, ist unverzüglich Meldung nach Absatz 2 zu erstatten.

Absatz 4: Die betroffene Person ist zu informieren, wenn die Umstände es erfordern oder die Fachstelle dies verlangt. Eine Benachrichtigung hat insbesondere zu erfolgen, wenn die betroffene Person Massnahmen zur Abwendung des Schadens ergreifen kann.

Absatz 5: Unter den genannten Voraussetzungen kann die Information der betroffenen Person unterlassen, eingeschränkt oder aufgeschoben werden.

Artikel 36; Recht auf Zugang zu eigenen Personendaten

Absatz 1: Das im Anspruch auf Zugang zu eigenen Personendaten enthaltene voraussetzungslose, d. h. nicht an den Nachweis eines besonderen Interesses geknüpfte Auskunfts- und Einsichtsrecht (vgl. Art. 52 E-IDAG) gilt als Grundpfeiler des Datenschutzes. Es bildet die Voraussetzung für die Ausübung aller weiterer Kontrollrechte. Erst wenn eine Person weiss, ob und falls ja, welche Daten über sie bearbeitet werden, kann sie die ihr zustehenden weiteren Rechte wirksam in Anspruch nehmen.

Absatz 2: Das Zugangsrecht umfasst – in Übereinstimmung mit den Vorgaben auf europäischer Ebene – neben den Angaben, welche im Rahmen der Informationspflicht gemacht werden müssen (vgl. Art. 21 E-IDAG) – zusätzlich die Angaben über Herkunft und Aufbewahrungsdauer.

Absatz 3: Da es sich um ein höchstpersönliches Recht handelt, kann auf das Zugangsrecht nicht im Voraus verzichtet werden.

Absatz 4: Das datenschutzrechtliche Zugangsrecht ist im Verhältnis zum informationsrechtlichen Zugangsrecht (vgl. Art. 11 E-IDAG) auf eigene Personendaten beschränkt, bezieht sich innerhalb davon jedoch auf sämtliche, vom verantwortlichen öffentlichen Organ bearbeiteten Personendaten. In Kongruenz zum informationellen Zugangsrecht sollen mit der Bestimmung aber bereits von Gesetzes wegen Personendaten, welche von den öffentlichen Organen ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bearbeitet werden, vom Zugangsrecht ausgenommen werden. Dazu gehören Informationen, die zwar für dienstliche Zwecke verwendet werden, deren Gebrauch aber ausschliesslich der Verfasserin, dem Verfasser oder einem eng begrenzten Personenkreis als Arbeitshilfsmittel vorbehalten ist (vgl. Art. 3 E-IDAG).

Absatz 5: Neben der Einschränkung des Zugangsrechts im Einzelfall aufgrund einer entsprechenden Interessenabwägung (vgl. Art. 37 E-IDAG) können auch spezialgesetzliche Bestimmungen ausdrücklich einen Ausschluss des Zugangsrechts verlangen. Ist dies der Fall, hat der Gesetzgeber die Interessenabwägung bereits auf generell-abstrakter Ebene vorweggenommen, weshalb sich die Vornahme einer solchen im Einzelfall erübrigt.

Artikel 37; Einschränkung des Zugangsrechts

Absatz 1: Das Zugangsrecht gilt nicht absolut. Vielmehr kann es in sachlicher, persönlicher oder zeitlicher Hinsicht eingeschränkt werden. Die Einschränkung setzt voraus, dass überwiegende öffentliche oder private Interessen vorliegen. Ob und wie der Zugang eingeschränkt wird, ist somit das Ergebnis einer Interessenabwägung im Einzelfall zwischen den Interessen der gesuchstellenden Person und den entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Geheimhaltungsinteressen. Dabei genügt nicht jedes irgendwie geartete Interesse für eine Einschränkung. Vielmehr ist dazu ein überwiegendes schutzwürdiges Interesse notwendig. Wegleitend für die Abwägung ist das Verhältnismässigkeitsprinzip. Die Interessenabwägung soll nur im Ausnahmefall zu einer vollständigen Verweigerung führen.

Absatz 2: Einschränkungen lassen sich auch rechtfertigen, wenn der betroffenen Person durch die Gewährung des Zugangs zu eigenen Personendaten schwere Nachteile drohen. Diesfalls kann der Zugang über eine von der betroffenen Person bezeichnete Auskunftsperson gewährt werden. Analog der Regelung im Kanton Aargau gewichtet die Bestimmung jedoch letztlich das Selbstbestimmungsrecht höher als einen drohenden Aufklärungsschaden, weshalb der betroffenen Person die Informationen auf ihren ausdrücklichen Wunsch hin trotzdem persönlich zugänglich zu machen sind.

Artikel 38; Rechte bei widerrechtlicher Datenbearbeitung

Die Bearbeitung von Personendaten stellt einen Realakt dar. Die Einräumung der besonderen Rechte erlaubt den betroffenen Personen einerseits, eine mögliche Verletzung ihrer Persönlichkeitsrechte abklären zu lassen, und stellt andererseits den Zugang zum Rechtsschutz sicher. Widerrechtlich ist eine Bearbeitung, wenn sie ohne genügende Rechtsgrundlage oder zu einem Zweck erfolgt, welcher mit dem ursprünglichen

Bearbeitungszweck unvereinbar ist, wenn sie unverhältnismässig ist oder sonst gegen die Rechtsordnung verstösst:

- Buchstabe a: Der Unterlassungsanspruch ist insbesondere dort von praktischer Bedeutung, wo es darum geht, die Weitergabe von Personendaten an Dritte zu verhindern.
- Buchstabe b: Der aufgrund der europäischen Anforderungen neu aufzunehmende Anspruch auf Vernichtung oder Löschung widerrechtlich bearbeiteter Daten ist nicht mit dem Vernichten oder Löschen von unrichtigen (vgl. Art. 39 E-IDAG) oder nicht mehr benötigten Personendaten (vgl. Art. 30 E-IDAG) zu verwechseln.
- Buchstabe c: Beim Beseitigungsanspruch geht es um die Beseitigung realer Folgen einer widerrechtlichen Bearbeitung, nicht jedoch um die finanziellen Folgen (vgl. dazu Art. 61 E-IDAG).
- Buchstabe d: Die blosser Feststellung der Widerrechtlichkeit einer Datenbearbeitung ist deshalb von Bedeutung, weil sie der betroffenen Person einen Rechtstitel verschafft, der es ihr ermöglicht, bei nachträglich auftauchenden Folgen widerrechtlicher Bearbeitung unverzüglich einzuschreiten. Auch kann die Feststellung der Widerrechtlichkeit einer Bearbeitung durch Drittpersonen entgegengehalten werden.
- Buchstabe e: Die Mitteilung oder Veröffentlichung eines Unterlassungs- oder Feststellungsentscheids ist ein europarechtlich vorgeschriebenes und deshalb ins kantonale Recht zu übernehmendes Mittel zur Beseitigung der nachteiligen Folgen einer widerrechtlichen Bearbeitung. Voraussetzung bildet dafür der Nachweis eines schutzwürdigen Interesses. Ein solches ist insbesondere dann zu bejahen, wenn die betroffene Person auch in Zukunft in Kontakt mit öffentlichen Organen steht, die widerrechtlich bearbeitete Personendaten empfangen haben.

Artikel 39; Berichtigungsrecht

Absatz 1: Das Berichtigungsrecht bildet das Korrelat zum allgemeinen Bearbeitungsgrundsatz (vgl. Art. 16 E-IDAG). Es ist durch die betroffene Person beim verantwortlichen öffentlichen Organ geltend zu machen. Das Verfahren richtet sich nach Artikel 49–51 E-IDAG. Der Berichtigungsanspruch setzt voraus, dass die bearbeiteten Personendaten nicht richtig sind. Die Richtigkeit bzw. Unrichtigkeit beurteilt sich dabei mit Blick auf den jeweiligen Bearbeitungsvorgang, -zeitpunkt und -zweck. Danach sind Personendaten als unrichtig zu qualifizieren, wenn sie die Wirklichkeit kontextbezogen nicht sachgerecht abbilden (vgl. Art. 16 E-IDAG).

Absatz 2: Die Bestimmung umschreibt die Art und Weise, wie eine Berichtigung vorgenommen werden kann.

Absatz 3: Die Bestimmung enthält besondere Rechtsfolgen für den Fall, dass weder die Richtigkeit noch Unrichtigkeit der bearbeiteten Personendaten festgestellt werden kann. Dies ist in der Regel bei Werturteilen oder bei Verknüpfungen von Tatsachenbehauptungen mit Werturteilen der Fall. Die betroffene Person kann diesfalls einen Bestreitungsvermerk anbringen oder die Aufnahme einer Gegendarstellung verlangen. Der Bestreitungsvermerk ist den bestrittenen Daten anzuhängen. Mit ihm wird dargetan, dass die betroffene Person mit der Darstellung des Sachverhaltes durch das öffentliche Organ nicht einverstanden ist. Die Gegendarstellung geht darüber hinaus. Sie bietet die Möglichkeit, dass die betroffene Person ihre Version darstellen kann. Wird ein Bestreitungsvermerk angebracht oder eine Gegendarstellung aufgenommen, so hat das öffentliche Organ sicherzustellen, dass diese zusammen mit den beanstandeten Personendaten aufbewahrt und bei der Weiterverwendung der Daten beachtet werden.

Absatz 4: Analog dem totalrevidierten Datenschutzgesetz des Bundes und in Kongruenz zu Artikel 38 E-IDAG soll die betroffene Person zusätzlich die Mitteilung oder Veröffentlichung des Entscheids über die Berichtigung verlangen können, wenn sie dafür ein schutzwürdiges Interesse nachweisen kann.

Absatz 5: Ebenfalls analog dem neuen Bundesrecht soll in Bezug auf Personendaten, die sich in Beständen von öffentlich zugänglichen Gedächtnisinstitutionen befinden, eine Berichtigung ausgeschlossen sein. Gemeint sind öffentliche Institutionen, deren Tätigkeit insbesondere darin besteht, Dokumente aller Art zu sammeln, zu erschliessen, zu erhalten und zu vermitteln. Diesem speziellen Bearbeitungszweck würde eine Berichtigung durch Vernichtung oder Löschung entgegenstehen. Die Bestände sollen mit den Dokumenten einen Moment in der Vergangenheit abbilden, was nur möglich ist, wenn diese Dokumente originalgetreu und unverändert im Archiv enthalten sind. Statt der Berichtigung bleibt die Möglichkeit eines Bestreitungsvermerks oder einer kurzen Gegendarstellung.

Absatz 6: Siehe Erläuterungen zu Artikel 41 E-IDAG.

Artikel 40; Recht auf Datenspernung

Absatz 1: Die Datensperre gilt wie im geltenden Recht nur für die Bekanntgabe von Personendaten an Private. Die Weitergabe von Personendaten an ein anderes öffentliches Organ kann über das Recht auf Datenspernung nicht verhindert werden. Praktische Relevanz erhält die Datensperre insbesondere dort, wo Personendaten durch die Einwohnerkontrollen oder durch das Strassenverkehrsamt veröffentlicht werden.

Absatz 2: Die Datensperre gilt nicht absolut. Sie kann in den gesetzlich vorgesehenen Fällen (Bst. a–c) durch das öffentliche Organ verweigert oder aufgehoben werden.

Absatz 3: Das Gesuch um Datenspernung ist an das verantwortliche öffentliche Organ zu richten. Dieses erlässt einen anfechtbaren Entscheid. Wird das Gesuch gutgeheissen, so hat das öffentliche Organ den

gesperrten Daten einen Sperrvermerk anzufügen oder eine automatische Weitergabe zu blockieren. Der Entscheidung zur Durchbrechung der Sperre stellt ebenfalls eine anfechtbare Verfügung dar. Für das Verfahren gelten die Bestimmungen von Artikel 49 bis 51 E-IDAG sinngemäss.

Artikel 41; Zugang zu Daten verstorbener Personen

Der Umgang mit Daten einer verstorbenen Person wirft in der Praxis immer wieder Fragen auf. Verfassungsrechtlich ist anerkannt, dass gewisse Aspekte des Persönlichkeitsschutzes über den Tod eines Menschen hinausreichen, so z. B. in Bezug auf die Bestattungswünsche einer verstorbenen Person. Hingegen kennt die Schweiz kein eigentliches postmortales Persönlichkeitsrecht. Vielmehr erlischt die Persönlichkeit mit dem Tod. Dies betrifft auch das datenschutzrechtliche Auskunfts- und Einsichtsrecht, handelt es sich dabei doch um ein höchstpersönliches Recht (vgl. Art. 36 E-IDAG). Das Erlöschen schliesst jedoch nicht aus, dass den Erben kraft Universalsukzession gewisse Informationsansprüche akzessorisch zu den auf sie übergegangen materiellen Rechten zustehen. Soweit dies nicht der Fall ist, soll die Bestimmung eine Lücke schliessen, indem sie einen datenschutzrechtlichen Zugangsanspruch Dritter zu Daten verstorbener Personen statuiert. Dies in Anlehnung an die Regelung des Kantons Aargau. Auch der bundesrätliche Entwurf für ein totalrevidiertes Datenschutzgesetz sah eine Bestimmung vor, mit welcher die bisher bereits bestehende Regelung in der eidgenössischen Verordnung zum Bundesgesetz über den Datenschutz auf Gesetzesstufe gehoben werden sollte. Die Bestimmung wurde jedoch im Laufe der Beratungen durch das Bundesparlament wieder gestrichen. Neben dem Zugangsrecht soll auch das Berichtigungsrecht nach dem Tod einer Person durch gewisse Drittpersonen wahrgenommen werden können (vgl. Art. 39 E-IDAG).

Absatz 1: Das verantwortliche öffentliche Organ muss Dritten Zugang zu Daten einer verstorbenen Person gewähren, wenn kumulativ folgende drei Voraussetzungen erfüllt sind:

- Buchstabe a setzt zunächst voraus, dass entweder ein schutzwürdiges Interesse am Zugang besteht oder dass die Person, welche den Zugang verlangt, mit der verstorbenen Person in einem besonderen Verwandtschafts- oder Beziehungsverhältnis stand. Ein schutzwürdiges Interesse liegt z. B. vor, wenn die fraglichen Daten für ein Verfahren oder im Zusammenhang mit rechtlichen Ansprüchen der Drittperson relevant sind. Auch die Klärung von familiären oder persönlichen Konflikten oder ein wissenschaftliches Forschungsprojekt kann ein schutzwürdiges Interesse darstellen. Reine Neugier reicht hingegen als schutzwürdiges Interesse nicht aus. Die aufgezählten nahestehenden Personen müssen im Unterschied zu allen übrigen Personen kein schutzwürdiges Interesse nachweisen, weil das enge Verwandtschafts- oder Beziehungsverhältnis zu einer Person stets für das Vorliegen eines solchen spricht. Dasselbe gilt für den Willensvollstrecker, der nur auf diese Weise seiner Funktion, die Interessen des Erblassers zu wahren, dessen Willen umzusetzen und die Erbschaft zu verwalten, vollumfänglich gerecht werden kann.
- Buchstabe b: Nach dieser Bestimmung ist der Zugang stets zu verweigern, wenn die verstorbene Person ihn ausdrücklich untersagt hat. Auf diese Weise wird der explizit geäusserte Willen der verstorbenen Person verwirklicht und sichergestellt, dass jede Person selbst entscheiden und darüber verfügen kann, ob und wer Zugang zu ihren Daten erhält – und zwar auch nach ihrem Tod. Auch ohne ausdrückliche Erklärung der verstorbenen Person kann dem Zugang ein besonderes Schutzbedürfnis der verstorbenen Person entgegenstehen, sodass er zu verweigern ist. Von einem solchen besonderen Schutzbedürfnis ist etwa dann auszugehen, wenn es um spezifische (medizinische) Daten geht, die nicht mehr zu den üblichen Angaben und Informationen zu zählen sind, wie z. B. Angaben zu Sexualleben oder Geschlechtskrankheiten, zu (lasterhaftem) Lebenswandel oder bestimmten Rechtsgeschäften, bei denen im konkreten Fall davon auszugehen ist, dass sie die verstorbene Person nicht preisgeben wollte.
- Buchstabe c: Die Bestimmung verlangt eine Interessenabwägung. Auf der einen Seite steht dabei das Interesse der den Zugang verlangenden Person, Informationen über die verstorbene Person zu erhalten. Auf der anderen Seite steht das Interesse des Verantwortlichen oder von Dritten, dass die fraglichen Informationen geheim bleiben. Wann diese Interessen überwiegen, ist im Einzelfall zu entscheiden. Dabei ist unter anderem zu berücksichtigen, welche Bedeutung die fraglichen Daten für die beteiligten Personen haben und zu welchem Zweck der Zugang verlangt wird.

Absatz 2: Unterliegen die Daten, für welche um Zugang ersucht wird, dem strafrechtlichen Amts- oder Berufsgeheimnis, so muss sich der Geheimnisträger vor der Bekanntgabe von seiner Geheimnispflicht entbinden lassen.

Artikel 42; Aktenführungs- und Aktenaufbewahrungspflicht, Anbietepflicht

Absatz 1: Archivieren, verstanden als Endarchivierung selektiver Informationen für ein späteres Bearbeiten zu retrospektiven Zwecken, dient dem öffentlichen Interesse. Es soll den Umgang mit der Vergangenheit sowie die Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns als Beitrag zur Realisierung des Prinzips der Verantwortlichkeit von Behörden und Verwaltung gegenüber dem Souverän ermöglichen. Dazu kommen die Funktionen des Archivs als Wissensspeicher für die Verwaltungen und als Bewahrer des kulturellen Erbes. Damit Archivieren im öffentlichen Interesse überhaupt möglich ist, muss das Material vorhanden und dessen Nutzbarkeit durch fachgerechte Aufbewahrung und Erschliessung gesichert sein. Deshalb verpflichtet die Bestimmung die ablieferungspflichtigen öffentlichen Organe zur vollständigen und geordneten Aktenführung sowie zur Siche-

rung und Aufbewahrung ihrer Dokumente bereits während ihrer aktiven Phase, also für die Zeit, in der sie zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe verwendet werden.

Absatz 2: Die Anbieterpflicht bedeutet, dass mit Ausnahme der Glarner Kantonalbank die dem Gesetz unterstehenden öffentlichen Organe dem jeweils für sie zuständigen Gemeinde- oder Landesarchiv sämtliche Unterlagen anbieten müssen, welche sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben inkl. Sicherungs- und Beweis Zwecken nicht mehr dauernd benötigen. Auf die Regelung von Fristen und Terminen zur Ablieferung wird generell verzichtet, die bisher im Gemeindegesetz vorgesehene Frist von zehn Jahren für die Ablieferung an die Gemeindearchive gestrichen. Stattdessen sollen die amtlichen Dokumente «regelmässig» zur Übernahme angeboten werden.

Absatz 3: Der Entscheid über die Archivwürdigkeit kantonaler amtlicher Dokumente, also über die Frage, ob Akten für die Ziele und Funktionen der Archivierung von Bedeutung oder sonst wie von öffentlichem Interesse sind, obliegt dem jeweils zuständigen Gemeinde- oder Landesarchiv.

Absatz 4: Verneint das jeweils zuständige Gemeinde- oder Landesarchiv die Archivwürdigkeit von amtlichen Dokumenten und übernimmt sie nicht in das Archivgut, so sind diese – unter Vorbehalt spezialgesetzlicher Aufbewahrungspflichten – zu vernichten oder zu löschen (vgl. auch Art. 30 E-IDAG).

Absatz 5: Das geltende Archivgesetz statuiert den Grundsatz der Unveräusserlichkeit des Archivgutes. Dieser Grundsatz soll, aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung, auch ins IDAG übernommen werden.

Artikel 43; Landesarchiv

Absatz 1: Die bereits in Artikel 42 E-IDAG angesprochenen Funktionen eines Archivs werden auf Kantonsebene durch das Landesarchiv wahrgenommen. Die Gemeinden (Einwohner- und Kirchgemeinden) führen jeweils eigene Gemeindearchive (vgl. Art. 44 E-IDAG).

Absatz 2: Hier werden die Hauptaufgaben des Landearchivs bezeichnet: die Erhaltung, Erschliessung und Zugänglichmachung des Archivgutes.

Absatz 3: Bereits heute erlässt das Landesarchiv in seinem Zuständigkeitsbereich Weisungen und Richtlinien zur Aktenführung und Aufbewahrung. Dies insbesondere im Zusammenhang mit dem Geschäftsverwaltungssystem, für das ersetzende Scannen, den Aktenplan oder für die sogenannte Zwischenarchivierung. Darüber hinaus soll es weiterhin die Möglichkeit haben, Einsicht in die Datenbestände kantonaler öffentlicher Organe nehmen zu können.

Artikel 44; Gemeindearchive

Absatz 1: Die Gemeinden (Einwohner- und Kirchgemeinden) führen weiterhin ihre eigenen Archive. Entsprechend haben sie auch die dafür erforderlichen Vorschriften selbst zu erlassen.

Absatz 2: Wie unter geltendem Recht soll es auch künftig möglich sein, dass das Landesarchiv gewisse Aufgaben eines oder mehrerer Gemeindearchive gegen Entgelt übernehmen kann. Die Bestimmung stellt sowohl die gesetzliche Grundlage für die Übertragung durch die Gemeinden als auch für die Übernahme bestimmter Aufgaben durch das Landesarchiv dar. Die Verantwortung für das Führen eines Gemeindearchivs verbleibt jedoch bei den Gemeinden. Sie kann nicht übertragen werden. Zwischen den Gemeinden und dem Kanton besteht eine Leistungsvereinbarung, auf deren Grundlage das Landesarchiv den Gemeinden gegen Entgelt Ressourcen (Personal, Räumlichkeiten, Systeme) zur Führung der Gemeindearchive zur Verfügung stellt.

Artikel 45; Schutzfristen

Absatz 1: Da das Archivgut auch Unterlagen umfasst, die nach Einführung des Öffentlichkeitsprinzips nicht einsehbar sind, werden die aufbewahrten Unterlagen wie bisher erst nach einer Schutzfrist von 30 Jahren zugänglich. Die Schutzfrist beginnt ab Erstellung der Dokumente zu laufen.

Absatz 2: Enthält das Archivgut Personendaten, wird der Schutz wie bisher erhöht. Es gilt sicherzustellen, dass zu Lebzeiten betroffener Personen keine solchen Daten eingesehen oder bekannt gemacht werden können. Die Schutzfrist beträgt jedoch in Angleichung an diejenige in anderen Kantonen (AG, LU, SG, VS, ZH) neu zehn und nicht mehr 30 Jahre ab dem Todeszeitpunkt. Damit wird insbesondere auch der höheren Lebenserwartung Rechnung getragen. Ist der Todeszeitpunkt nicht bekannt, gilt eine 100-jährige Schutzfrist ab Geburt oder subsidiär eine 80-jährige ab Erstellungsdatum.

Artikel 46; Zugang zu archivierten Dokumenten

Der Zweck und die Funktionen der Archive realisiert sich in deren Benützung. Das Recht auf Zugang zu archivierten Dokumenten ist darum als Anspruch im Gesetz zu formulieren. Dabei ist zwischen dem Zugang nach Ablauf der Schutzfristen und während der Schutzfristen zu unterscheiden.

Absatz 1: Nach Ablauf der Schutzfristen ist das Archivgut öffentlich zugänglich zu machen. Es besteht ein voraussetzungsloses, gerichtlich durchsetzbares Zugangsrecht, das beim zuständigen Archiv geltend gemacht werden kann (vgl. Art. 49 E-IDAG).

Absatz 2: Hier werden die Fälle geregelt, in denen bereits schon während der Schutzfristen Zugang zu gewährt ist. Der Zugang öffentlicher Organe ist dabei auf die eigenen amtlichen Dokumente, welche es abgeliefert hat, beschränkt (Bst. a). Der Zugang kann auch zu wissenschaftlichen oder statistischen Zwecken gewährt werden. Soweit davon auch Personendaten erfasst sind, sind die Vorgaben von Artikel 26 E-IDAG zu beachten (Bst. b). Schliesslich ist auch nicht ausgeschlossen, dass Dritte, also andere öffentliche Organe, vor allem aber Private, zu anderen Zwecken als Wissenschaft und Statistik bereits vor Ablauf der Schutzfristen Zugang zum Archivgut erhalten. Dies setzt jedoch zwingend eine Interessenabwägung voraus (Bst. c). Soll einem anderen öffentlichen Organ oder einer Privatperson Zugang zu Archivgut gewährt werden, ist das abliefernde öffentliche Organ durch das für den Entscheid zuständige Archiv anzuhören. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach Artikel 49 ff. E-IDAG.

Absatz 3: Die Modalitäten der Zugangsgewährung sind so auszugestalten, dass sichergestellt ist, dass das Archivgut nicht verändert oder gar zerstört werden kann. Das zuständige Archiv hat die entsprechenden Sicherungsmassnahmen zu ergreifen bzw. anzuordnen.

Artikel 47; Einschränkungen des Zugangsrechts

Absatz 1: Wie das informations- (vgl. Art. 11 E-IDAG) oder datenschutzrechtliche Zugangsrecht (vgl. Art. 36 E-IDAG) gilt auch das archivrechtliche Zugangsrecht nicht absolut, sondern kann in sachlicher oder persönlicher Hinsicht eingeschränkt oder in zeitlicher Hinsicht aufgeschoben werden. Massgebend für die Art und Weise sowie für den Umfang der Einschränkung ist das Verhältnismässigkeitsprinzip. Die Einschränkungsgründe in den Buchstaben a, b und c entsprechen dabei denjenigen, wie sie für die informations- und datenschutzrechtlichen Zugangsrechte ebenfalls gelten. Diesbezüglich kann auf die Erläuterungen zu Artikel 13 und 37 E-IDAG verwiesen werden. Speziell zu erwähnen ist hingegen der Grund von Buchstabe d. Erlauben der schlechte Zustand oder das Schutzbedürfnis des Archivgutes die Gewährung des Zugangs nicht, so rechtfertigt dies, ihn einzuschränken oder gar zu verweigern. Massgebend ist wiederum das Verhältnismässigkeitsprinzip.

Absatz 2: Ähnlich wie beim Öffentlichkeitsprinzip (vgl. Art. 3 E-IDAG) beinhaltet auch das archivrechtliche Zugangsrecht keinen Anspruch auf spezielle Aufbereitung oder Übersetzung der nachgefragten Dokumente.

Artikel 48; Verhältnis der Zugangsrechte

Absatz 1: Im E-IDAG sind im Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips, des Datenschutzes und des Archivwesens Zugangsrechte vorgesehen. Zu klären ist deshalb, in welchem Verhältnis die verschiedenen Zugangsrechte zueinander stehen:

- Buchstabe a: Das archivrechtliche Zugangsrecht (vgl. Art. 46 E-IDAG) genießt Vorrang vor den übrigen Zugangsrechten. Sobald ein amtliches Dokument beim zuständigen Archiv abgeliefert worden ist, richtet sich der Zugang in der Regel ausschliesslich nach Artikel 46 E-IDAG.
- Buchstabe b: In zweiter Linie ist das datenschutzrechtliche Zugangsrecht zu den eigenen Personendaten (vgl. Art. 36 E-IDAG) geltend zu machen. Es geht dem informationsrechtlichen Zugangsrecht nach Artikel 11 E-IDAG vor. Enthalten amtliche Dokumente Personendaten der nachfragenden Person, so ist nach den Bestimmungen über den Datenschutz zu verfahren.
- Buchstabe c: An dritter Stelle steht das informationsrechtliche Zugangsrecht des Öffentlichkeitsprinzips (vgl. Art. 11 E-IDAG). Es ist gegenüber den archiv- und datenschutzrechtlichen Zugangsrechten subsidiär und kommt immer dann zur Anwendung, wenn die nachgefragten Informationen weder bereits dem zuständigen Archiv abgeliefert worden sind, noch wenn es sich dabei um Personendaten des Gesuchstellers handelt.

Absatz 2: Da der Geltungsbereich (vgl. Art. 2 Abs. 4 E-IDAG) lediglich einen Vorrang der anwendbaren Verfahrensrechte für hängige Verfahren der Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtspflege vorsieht, ist das Verhältnis der Zugangsrechte nach diesem Gesetz zu denjenigen des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens zu regeln. Vorgesehen ist, dass in erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren die einschlägige Bestimmung zum Akteneinsichtsrecht des VRG den Zugangsrechten nach diesem Gesetz vorgeht. Befindet sich eine Person in einem Verwaltungsverfahren und verlangt in ihrer Angelegenheit Zugang zu amtlichen Dokumenten, so richtet sich dieser nach Artikel 67 VRG.

Artikel 49; Geltendmachung von Ansprüchen

Das geltende Recht regelt die Geltendmachung von Ansprüchen nur unvollständig. Neu wird – in Anlehnung an die Regelung im Kanton Aargau – ein zweistufiges Verfahren vorgesehen: Sofern der Entscheid über ein Gesuch negativ ausfällt, hat das öffentliche Organ der gesuchstellenden oder betroffenen Person vorgängig Mitteilung zu machen. Einen anfechtbaren Entscheid hat das öffentliche Organ erst zu erlassen, wenn die gesuchstellende oder die betroffene Person dies innert einer Frist von 30 Tagen nach der Mitteilung verlangt. Fällt der Entscheid hingegen positiv aus, sind keine betroffenen Dritten zu informieren oder erfolgt innert Frist kein Widerspruch, so kann der Zugang formlos, d. h. ohne Erlass eines anfechtbaren Entscheids, gewährt werden. Die Zugangsrechte und die datenschutzrechtlichen Ansprüche (z. B. Berichtigungsrecht, Daten-

sperre, Unterlassung) nach diesem Gesetz werden mit einem Gesuch geltend gemacht. Die Absätze 1–3 bestimmen die Adressaten der einzelnen Gesuche.

Absatz 1: Informationsrechtliche Zugangsrechte sind bei demjenigen öffentlichen Organ geltend zu machen, welches das Dokument erstellt oder von Dritten, welche dem Gesetz nicht unterstehen, als Hauptadressat erhalten hat. Hat ein öffentliches Organ einen Dritten mit einem Bearbeitungsvorgang beauftragt, so geht die Zuständigkeit in der Regel nicht auf die betraute Person über, sondern verbleibt beim öffentlichen Organ.

Absatz 2: Datenschutzrechtliche Ansprüche sind beim verantwortlichen öffentlichen Organ (vgl. Art. 32 E-IDAG) geltend zu machen.

Absatz 3: Archivrechtliche Zugangsgesuche sind an das Landesarchiv bzw. an das jeweils zuständige Gemeindearchiv zu richten.

Absatz 4: Ansprüche nach diesem Gesetz können mündlich oder schriftlich geltend gemacht werden. An den Inhalt der Begehren sind keine hohen Anforderungen zu stellen. Allerdings hat der Gesuchsteller den Gegenstand des Begehrens hinreichend genau zu umschreiben. Die Gesuche müssen grundsätzlich nicht begründet werden. Soweit allerdings zur Geltendmachung der Ansprüche ein besonderes Interesse vorausgesetzt ist (vgl. z. B. Art. 46 Abs. 2 Bst. c oder Art. 41 Abs. 1 Bst. a E-IDAG), ist dieses anzuführen.

Artikel 50; Mitteilung und Anhörung

Absatz 1: Sofern dem Gesuch ohne Weiteres stattgegeben werden kann, ist kein förmliches Verfahren erforderlich. Kommt das öffentliche Organ allerdings zum Schluss, dass das Gesuch teilweise oder vollumfänglich abzuweisen ist, ist dies der gesuchstellenden Person vorgängig mitzuteilen. Die Gewährung eines spezifischen Anhörungsrechts ist nicht vorgesehen. Vielmehr wird von der gesuchstellenden Person erwartet, dass sie in ihrem Gesuch die wesentlichen Aspekte aufzeigt. Dem Betroffenen steht es allerdings frei, nach Artikel 51 E-IDAG vorzugehen und den Erlass eines anfechtbaren Entscheids zu verlangen.

Absatz 2: Sofern schutzwürdige Interessen Dritter betroffen sind, ist diesen vorgängig das rechtliche Gehör zu gewähren.

Absatz 3: Kommt das öffentliche Organ trotz Würdigung der Stellungnahmen des betroffenen Dritten zum Schluss, dass dem Gesuch zu entsprechen ist, ist dieser vorgängig darüber in Kenntnis zu setzen. Er hat die Möglichkeit, nach Artikel 51 E-IDAG vorzugehen und den Erlass eines anfechtbaren Entscheids zu verlangen.

Artikel 51; Entscheid

Sofern der Betroffene (Gesuchsteller oder betroffener Dritter) innerhalb von 30 Tagen nach der Mitteilung gemäss Artikel 50 E-IDAG es verlangt, hat das öffentliche Organ einen Entscheid zu erlassen, welcher auf dem ordentlichen Rechtsweg angefochten werden kann. Die Gewährung der aufschiebenden Wirkung richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (vgl. Art. 53 Abs. 1 E-IDAG).

Artikel 52; Form der Zugangsgewährung

Absatz 1: Das Zugangsrecht kann durch Auskunftserteilung, Einsichtnahme oder Herausgabe und Zustellung gewährt werden. Die Form der Zugangsgewährung hängt insbesondere vom geltend gemachten Anspruch sowie der Beschaffenheit der nachgesuchten Information ab. Die erteilte Auskunft muss wahr und vollständig sein. Die Gewährung des Zugangs durch Auskunftserteilung kann – entgegen der im Rahmen der Vernehmung vereinzelt geäusserten Ansicht – auch im Interesse der das Gesuch stellenden Person sein. So kann die Auskunft auch zusätzliche Informationen beinhalten, die sich aus dem amtlichen Dokument selbst bei einer blossen Einsichtnahme nicht entnehmen liessen (z. B. Zweck des Dokuments oder dessen Erstellung, Empfänger usw.). Wo die Einsicht verweigert werden müsste oder einen grossen Aufwand verursachen würde (z. B. Schwärzen, Anonymisieren, Zusammenstellen o. ä.), kann dem Zugangsrecht durch Auskunftserteilung Genüge getan werden. Die Auskunft stellt diesfalls ein milderes Mittel im Verhältnis zur Verweigerung der Einsicht dar.

Absatz 2: Die Einsichtnahme im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b beinhaltet auch das Recht, Kopien oder Fotos zu erstellen sowie Notizen anzufertigen.

Absatz 3: In welcher Form der Zugang gewährt wird, steht im Ermessen des öffentlichen Organs, welches pflichtgemäss zu handeln hat. Der betroffenen Person steht kein Anspruch auf eine bestimmte Form der Zugangsgewährung zu.

Artikel 53; Verfahren und Rechtsschutz

Absatz 1: Verfahren und Rechtsschutz richten sich unter dem Vorbehalt besonderer Bestimmungen nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Absatz 2: Sieht das VRG gegen Entscheide öffentlicher Organe kein Rechtsmittel vor, ist der betreffende Entscheid direkt beim Verwaltungsgericht anfechtbar. Dies gilt z. B. für Entscheide der kantonalen Schlichtungsbehörde sowie des Kantons- oder des Obergerichts. Hat das Verwaltungsgericht erstinstanzlich einen Entscheid zu erlassen, ist dieser beim Obergericht anfechtbar.

Absatz 3: Da die Beschwerdeinstanzen unter Umständen zu beurteilen haben, ob das öffentliche Organ den Zugang zu Dokumenten oder Informationen zu Recht verweigert hat, kann es sich als erforderlich erweisen, dass sie Einsicht in die der Geheimhaltung unterliegenden Dokumente nehmen können. Dazu wird eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage geschaffen.

Artikel 54; Kosten und Gebühren

Absatz 1: Für die Geltendmachung der Rechte und Ansprüche nach diesem Gesetz gilt der Grundsatz der Kostenlosigkeit.

Absatz 2: Vom Grundsatz der Kostenlosigkeit kann abgewichen werden:

- Buchstabe a: Wenn die Bearbeitung des Gesuchs mit besonderen Aufwendungen verbunden ist, insbesondere bei komplizierten Verhältnissen oder wenn umfangreiche Anonymisierungen oder Pseudonymisierungen erforderlich sind.
- Buchstabe b: Wenn zuhanden der betroffenen Person Kopien erstellt werden.

Für Höhe und Bemessung der Gebühr wird auf die Verordnung über amtliche Kosten im Verwaltungsverfahren und in der Verwaltungsrechtspflege (Kostenverordnung) verwiesen (Abs. 3). Im Rechtsmittelverfahren werden die Kosten nach dem VRG erhoben (Abs. 4).

Artikel 55; Fachstelle Datenschutz

Absatz 1: Aufgrund der europäischen Vorgaben waren die Kantone bereits unter geltendem Recht verpflichtet, auf Gesetzesstufe unabhängige öffentliche Kontrollorgane einzurichten, welche die Anwendung der Vorschriften über den Datenschutz beaufsichtigen. Zudem ergab sich aus dem Bundesrecht die Pflicht, ein unabhängiges kantonales Kontrollorgan einzusetzen, das beim Vollzug von Bundesrecht für die Einhaltung eines angemessenen Datenschutzes sorgt. Die Reform der Datenschutzgesetzgebung auf europäischer Ebene bedingt eine formelle Stärkung des institutionellen Datenschutzes, insbesondere was die Stellung und Unabhängigkeit, aber auch die Aufgaben und Befugnisse der Kontrollorgane anbelangt. Den erhöhten Anforderungen an den institutionellen Datenschutz, welche die Ausübung der Aufsichtstätigkeit in Personalunion mit der Tätigkeit beim Rechtsdienst der Staatskanzlei künftig ausschliessen, soll mit der Schaffung einer neuen, unabhängigen Fachstelle Datenschutz nachgekommen werden.

Absatz 2: Im Zentrum des Unabhängigkeitsbegriffs steht die funktionelle Unabhängigkeit. Die Fachstelle soll ihre Aufgaben selbstständig, weisungsungebunden und autonom wahrnehmen können. Dies bedeutet, dass sie über die Art und Weise der Erfüllung ihrer Aufgaben ohne jegliche Einwirkung von aussen entscheiden können muss. Dazu zählt insbesondere auch, dass sie ihre Kontrollen nach einem selber festgelegten Prüfprogramm durchführt.

Absatz 3: Das Erfordernis der funktionellen Unabhängigkeit wirkt sich auch auf die Eingliederung der Fachstelle in die Behördenorganisation aus. Sie darf keiner anderen, von ihr kontrollierten Behörde untergeordnet sein, eine administrative Zuweisung an ein anderes öffentliches Organ hinsichtlich der Infrastruktur und der internen Betriebsabläufe ist jedoch zulässig. Daher soll das Kontrollorgan wie bisher administrativ der Staatskanzlei zugewiesen werden. Ausfluss der Unabhängigkeit ist schliesslich auch die Budgethoheit. Die Fachstelle erstellt ihr eigenes Budget, das sie dem Regierungsrat einreicht, der es – mit oder ohne Abänderungsanträgen – an den Landrat weiterleitet. Im Rahmen des Budgets soll die Fachstelle schliesslich künftig auch über ein eigenes Sekretariat verfügen können, sollte die administrative Unterstützung durch die Staatskanzlei nicht mehr ausreichen.

Absatz 4: Die Tätigkeit der Fachstelle setzt eine qualifizierte Vertraulichkeit voraus, weshalb das Öffentlichkeitsprinzip in diesem Bereich nicht gelten soll.

Artikel 56; Leitung

Absatz 1: Im Hinblick auf eine unabhängige und effiziente Aufgabenerfüllung gilt es sicherzustellen, dass die mit der Leitung der Fachstelle beauftragte Person über ausreichende fachliche Qualifikationen verfügt.

Absatz 2: Der Grundsatz der funktionellen Unabhängigkeit wirkt sich auch auf die personalrechtliche Stellung der Leiterin oder des Leiters der Fachstelle aus. Die volle Unabhängigkeit lässt sich nur mit einer Wahl auf eine feste Amtsdauer ohne jederzeitiger Kündbarkeit gewährleisten. Entsprechend wird auf die durch Nebenänderung angepassten Bestimmungen im Personalrecht verwiesen, welche das Arbeitsverhältnis der durch den Landrat auf Amtsdauer angestellten Personen regeln. Diese gelangen auch auf die Leiterin oder den Leiter der Fachstelle zur Anwendung.

Absatz 3: Die RL 2016/680 verlangt, dass die Mitglieder von Aufsichtsbehörden von allen mit den Aufgaben ihres Amtes nicht zu vereinbarenden Handlungen absehen und während ihrer Amtszeit keine anderen, mit ihrem Amt nicht zu vereinbarenden entgeltlichen oder unentgeltlichen Tätigkeiten ausüben. Die Leiterin oder der Leiter der Fachstelle soll möglichst abgeschirmt von Interessenkonflikten arbeiten können. Dies schliesst eine Fortführung des bisherigen Modells mit dem Rechtsdienst der Staatskanzlei aus.

Artikel 57; Aufgaben

Absatz 1: Die Fachstelle ist für die Einhaltung des Datenschutzes durch kantonale und kommunale öffentliche Organe besorgt (vgl. Art. 55 E-IDAG), soweit diese nicht von der Aufsicht ausgenommen sind (vgl. Art. 2 E-IDAG). Im Einzelnen umfasst die Tätigkeit die Aufgaben gemäss der Aufzählung in den Buchstaben a–f. Das bisherige Schlichtungsverfahren wird dabei abgeschafft, da es in der Praxis keine Bedeutung erlangte. An seine Stelle tritt die allgemeine Vermittlungstätigkeit (Bst. e). Ebenfalls wird künftig auf eine allgemeine Registerführungspflicht verzichtet. Die Pflicht, ein Verzeichnis über die «Datenbearbeitungstätigkeiten» zu führen und zugänglich zu machen, besteht aufgrund der internationalen Vorgaben nur noch für öffentliche Organe im Polizei- und Justizbereich. Aufgrund der RL 2016/680 ist hingegen neu vorzusehen, dass jede betroffene Person ungeachtet eines anderweitigen verwaltungsrechtlichen oder gerichtlichen Rechtsbehelfs das «Recht auf Beschwerde» bei der Datenschutzaufsichtsstelle hat, wenn sie der Ansicht ist, dass die Bearbeitung der sie betreffenden Personendaten gegen datenschutzrechtliche Vorschriften verstösst. Dabei handelt es sich der Rechtsnatur nach um eine Aufsichtsanzeige. Die Fachstelle hat die Pflicht, sich mit dieser Anzeige zu befassen und der anzeigenden Person innert drei Monaten das Ergebnis der Abklärungen oder zumindest deren Stand mitzuteilen (Bst. f).

Absatz 2 bildet die gesetzliche Grundlage für den Austausch und die Zusammenarbeit (Amtshilfe) mit anderen Datenschutzaufsichtsorganen. In der Praxis findet insbesondere ein Austausch im Rahmen der Konferenz der Datenschutzbeauftragten (Privatim), aber auch mit den Datenschutzbeauftragten der Ostschweizer Kantone statt.

Absatz 3: Die Fachstelle hat gegenüber dem Wahlorgan, also dem Landrat, jährlich Bericht zu erstatten. Dies soll im Rahmen des Tätigkeitsberichts des Regierungsrates erfolgen. Das war bereits bisher der Fall.

Artikel 58; Befugnisse

Absatz 1: Um ihre Aufgaben wirkungsvoll wahrnehmen zu können, muss die Fachstelle über entsprechende Befugnisse verfügen. Sie kann von sich aus, d. h. anlassfrei, tätig werden oder auf entsprechende Anzeige hin.

Absatz 2: Die Fachstelle klärt den Sachverhalt von Amtes wegen ab. Es gilt die Untersuchungsmaxime. Dazu stehen ihr wie bereits unter geltendem Recht weitreichende Untersuchungsbefugnisse und ein Informationsbeschaffungsrecht zu. Die für die Datenbearbeitung verantwortlichen öffentlichen Organe haben die Fachstelle zu unterstützen und bei der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken. Dem stehen auch allfällige Geheimhaltungspflichten nicht entgegen.

Absätze 3–6: Der Aufsichtsbehörde muss aufgrund der Vorgaben aus der RL 2016/680 neu die Befugnis zukommen, bei Verstössen gegen das Datenschutzrecht verbindliche Massnahmen in Verfügungsform anordnen zu können. Die Fachstelle soll jedoch nicht direkt verfügen können, sondern hat zunächst eine Empfehlung zu erlassen. Entscheide der Fachstelle sind durch das öffentliche Organ, an welches der Entscheid gerichtet ist, mit Beschwerde beim Regierungsrat anfechtbar. Die Fachstelle ist ihrerseits befugt, den Entscheid des Regierungsrates mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht anzufechten. Falls schutzwürdige Interessen offensichtlich gefährdet oder verletzt werden, muss die Fachstelle zudem neu die Befugnis haben, eine Datenbearbeitung vorsorglich direkt zu untersagen.

Artikel 59; Übertragung der Aufgaben

Das geltende kantonale Datenschutzgesetz sieht vor, dass der Landrat die Aufgaben des kantonalen Datenschutzkontrollorgans einer kantonsübergreifenden Aufsichtsstelle übertragen kann. Ende 2013 wies der Landrat den Vorschlag des Regierungsrates, sich der interkantonalen Datenschutzaufsichtsstelle Schwyz, Obwalden und Nidwalden anzuschliessen, an diesen zurück. Dies verbunden mit dem Auftrag, eine Lösung innerhalb des Kantons zu finden (LRB § 438/2013). Mit der nun vorgeschlagenen Lösung wird dieser Auftrag umgesetzt, zumal das bisherige Modell mit dem Rechtsdienst der Staatskanzlei aus Gründen der Unabhängigkeit nicht mehr zulässig ist. Die Möglichkeit einer Auslagerung soll jedoch trotzdem auch unter dem neuen Recht bestehen bleiben.

Artikel 60; Strafbestimmung

Absatz 1: Diese Strafbestimmung soll helfen, die gesetzeskonforme Datenbearbeitung durch Private abzusichern, die von einem öffentlichen Organ mit dem Bearbeiten von Personendaten beauftragt werden. Als Strafe ist wie unter geltendem Recht Busse vorgesehen. Im Übrigen verzichtet das IDAG auf die Schaffung neuer, besonderer Straftatbestände im Bereich des Datenschutzes wie dies insbesondere künftig beim Bund z. B. bei einer Verletzung der Informationspflichten vorgesehen ist. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sämtliche übrigen Verstösse nicht sanktioniert werden: Je nach konkretem Fall stellt sich die Frage, ob personal-, zivil- oder strafrechtliche Sanktionen auszufallen sind.

Absatz 2 übernimmt die Strafbestimmung aus dem geltenden Archivgesetz. Mit ihr sollen die Schutzfristen auch strafrechtlich abgesichert werden. Analog der Strafbestimmung von Absatz 1 ist nur noch Busse als Strafe vorgesehen.

Absatz 3: Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wird auf die Strafbarkeit fahrlässiger Widerhandlungen ausdrücklich verzichtet.

Artikel 61; Schadenersatz und Genugtuung

Das kantonale Staatshaftungsgesetz wäre auch ohne expliziten Verweis anwendbar. Trotzdem soll hier darauf verwiesen werden, dies insbesondere auch, weil Absatz 2 neu einen darüber hinausgehenden Wiedergutmachungsanspruch in Form der Veröffentlichung oder Mitteilung eines staatshaftungsrechtlichen Entscheids enthält.

Artikel 62; Übergangsbestimmung betreffend Öffentlichkeitsprinzip

Die Regelung, wonach das Zugangsrecht erst für amtliche Dokumente gelten soll, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes erstellt oder empfangen wurden, soll zum einen dazu beitragen, den Vollzugsaufwand für die öffentlichen Organe beim Übergang zum Öffentlichkeitsprinzip gering zu halten. Zum anderen ist das rechtmässige Vertrauen der Verfasserinnen und Verfasser von unter altem Recht erstellten amtlichen Dokumenten, dass diese geheim sind, zu schützen.

Artikel 63; Übergangsbestimmung betreffend Datenbearbeitungen

Absatz 1 betrifft Datenbearbeitungen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des IDAG abgeschlossen sind, d. h. vollständig nach altem Recht erfolgt sind und nach dem Inkrafttreten auch nicht mehr fort dauern. Solche Bearbeitungen richten sich weiterhin vollständig nach dem bisherigen Recht. So können z. B. abgeschlossene Bearbeitungen, die nach bisherigem Recht rechtmässig sind, nicht durch Inkrafttreten des neuen Rechts widerrechtlich werden. Dies gilt jedoch nicht für die datenschutzrechtlichen Ansprüche der betroffenen Personen. Nach Inkrafttreten des neuen Rechts richten sich diese ausschliesslich nach neuem Recht.

Absatz 2 betrifft Datenbearbeitungen, die nach bisherigem Recht begonnen wurden und nach Inkrafttreten des IDAG fort dauern, bei denen aber das neue Recht die Voraussetzungen verschärft hat. Zu denken ist z. B. an den Fall, dass nach neuem Recht eine Persönlichkeitsverletzung vorliegt, weil die Anforderungen an den Rechtfertigungsgrund geändert wurden oder neue Informationspflichten gelten. Solche Bearbeitungen dürfen während drei Jahren ohne weitere Anpassungen fortgeführt werden. In dieser Zeit muss das verantwortliche öffentliche Organ dafür sorgen, dass diese Bearbeitungen in einen rechtmässigen Zustand nach neuem Recht überführt werden.

Absatz 3: Von Absatz 2 ausgenommen sind die Datenschutz-Folgenabschätzung (Art. 33 E-IDAG) und die Vorab-Konsultation (Art. 34 E-IDAG).

Absatz 4 gilt für Datenbearbeitungen, die nicht unter die Absätze 1–3 fallen. Dazu gehören insbesondere Datenbearbeitungen, die erst nach Inkrafttreten des Gesetzes begonnen wurden, aber auch solche, die nach bisherigem wie auch nach neuem Recht rechtmässig sind. Für diese Datenbearbeitungen gilt das neue Recht ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der fraglichen Bestimmungen.

Artikel 64; Übergangsbestimmung betreffend laufende Verfahren

Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit und im Sinne des Grundsatzes von Treu und Glauben schreibt diese Bestimmung vor, dass Schlichtungsverfahren der bisherigen Datenschutzaufsichtsstelle, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des IDAG hängig sind, sowie Beschwerden gegen hängige erstinstanzliche Entscheide dem bisherigen Recht unterstehen. Dies betrifft sowohl die materiellen Datenschutzvorschriften als auch die Befugnisse der Datenschutzaufsichtsstelle sowie die weiteren Verfahrensvorschriften.

Artikel 65; Übergangsbestimmung betreffend Daten juristischer Personen

Die Aufhebung des Schutzes der Daten juristischer Personen im IDAG (vgl. Art. 5 E-IDAG) hat verschiedene Auswirkungen auf die Datenbearbeitung durch kantonale und kommunale öffentliche Organe. Insbesondere führt diese Neuerung dazu, dass die kantonalen und kommunalen Gesetzesgrundlagen, mit welchen die öffentlichen Organe zur Bearbeitung und Bekanntgabe von Personendaten ermächtigt werden, inskünftig nicht mehr anwendbar sind, wenn Daten juristischer Personen bearbeitet werden. Aufgrund des in Artikel 5 Absatz 1 BV verankerten Legalitätsprinzips bedarf jedoch jedes staatliche Handeln – und damit auch jede staatliche Bearbeitung von Daten juristischer Personen – einer gesetzlichen Grundlage. Es erscheint zweckmässig und zielführend, die spezialgesetzlichen Datenschutzbestimmungen nach der Beratung dieser Vorlage gründlich durchzusehen und zu prüfen, welche Vorschriften, die sich heute auf den Umgang mit Daten juristischer Personen beziehen, weiterhin beibehalten werden sollen oder angepasst bzw. aufgehoben werden müssen. Damit in der Zwischenzeit keine Rechtslücken entstehen, wird – analog der vorgeschlagenen Regelung beim Bund – eine Übergangsbestimmung eingeführt, welche die Weitergeltung solch spezialgesetzlicher Vorschriften betreffend die Daten juristischer Personen während fünf Jahren nach Inkrafttreten des IDAG vorsieht. Insbesondere sollen sich kantonale und kommunale öffentliche Organe während dieser Zeit für die Bekanntgabe von Daten juristischer Personen auf die bisherigen Rechtsgrundlagen zur Bekanntgabe von Personendaten stützen können.

4.1.2. Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht

Artikel 12; Bearbeitung von Personendaten

Die rechtliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten ist mit dem Profiling (vgl. Art. 7 E-IDAG) anstelle des Persönlichkeitsprofils zu ergänzen.

4.1.3. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister

Artikel 3; Einwohnerregister

Die Begrifflichkeiten werden an diejenigen des IDAG angepasst.

4.1.4. Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung

Artikel 4; Information der Öffentlichkeit

Die Bestimmungen über die aktive Information der Öffentlichkeit durch den Regierungsrat und die Verwaltung werden ins IDAG überführt (vgl. Art. 10 E-IDAG). Artikel 4 RVOG kann aufgehoben werden.

Artikel 26a; Geschäftsverwaltungssysteme

Die Revision des kantonalen Datenschutzrechts soll dazu genutzt werden, die formell-gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten sowie von Daten juristischer Personen in den elektronischen Geschäftsverwaltungssystemen (GEVER) der kantonalen Verwaltung zu schaffen. Die Bestimmung ist ihrem Pendant im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz des Bundes nachempfunden. Die weiteren Bestimmungen sollen in einer sogenannten GEVER-Verordnung durch den Regierungsrat geregelt oder in die bestehende RVOV integriert werden (vgl. für den Bund: Verordnung über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung). Ob – wie in der Vernehmlassung vorgebracht – für das Geschäftsverwaltungssystem der Gerichte ebenfalls eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll und wie diese auszugestalten ist, soll im Rahmen der Justizreform 2022 geprüft und entschieden werden.

Artikel 27; Amtsgeheimnis

Es braucht eine Klarstellung, dass das Amtsgeheimnis neu lediglich noch im Rahmen des IDAG gilt (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 12 E-IDAG).

Artikel 29; Nebenbeschäftigung der Regierungsmitglieder

Die Information der Öffentlichkeit über die Nebenbeschäftigungen von Mitgliedern des Regierungsrates soll nicht mehr zwingend via Landrat im Tätigkeitsbericht erfolgen müssen. Im Lichte des Öffentlichkeitsprinzips erscheint es sinnvoller, die Nebentätigkeiten der Mitglieder des Regierungsrates – analog den Interessenbindungen der Mitglieder des Landrates – in einem Register zu erfassen und dieses via Internet bzw. durch Publikation auf der Website des Kantons der breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

4.1.5. Gesetz über Personalwesen

Artikel 9; Anstellungsinstanzen

Die Aufzählung der durch den Landrat auf eine feste Amtsdauer von vier Jahren durch Wahl angestellten Personen ist um den Leiter oder die Leiterin der Fachstelle Datenschutz zu ergänzen. Durch die Nennung im Personalgesetz kann auf eine separate Regelung im IDAG verzichtet werden.

Artikel 14; Dauer der Arbeitsverhältnisse

Siehe Erläuterungen zu Artikel 9 E-PG.

Artikel 26; Geheimhaltungspflicht

Es braucht eine Klarstellung, dass das Amtsgeheimnis neu lediglich noch im Rahmen des IDAG gilt (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 12 E-IDAG).

Artikel 28; Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt

Die Aufzählung ist mit der Leiterin oder dem Leiter der Fachstelle Datenschutz zu ergänzen. Durch die Nennung im Personalgesetz kann auf eine separate Regelung im IDAG verzichtet werden.

4.1.6. Gemeindegesetz

Artikel 26; Information der Öffentlichkeit

Die Bestimmungen über die aktive Information der Öffentlichkeit durch die Gemeindevorsteherchaften und -verwaltungen werden ins IDAG überführt (vgl. Art. 10 E-IDAG). Artikel 26 Absatz 2 GG kann aufgehoben werden.

Artikel 76; Aufbewahrung, Archivierung

Die Bestimmungen über die Aufbewahrung und Archivierung von amtlichen Dokumenten kommunaler öffentlicher Organe werden ins IDAG überführt (vgl. Art. 42 und 44 E-IDAG). Artikel 76 GG kann aufgehoben werden.

Artikel 77; Amtsgeheimnis

Es braucht eine Klarstellung, dass das Amtsgeheimnis neu lediglich noch im Rahmen des IDAG gilt (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 12 E-IDAG).

Artikel 104; Publikation der Erlasse und Beschlüsse; Akteneinsicht

Die aktive und die passive Information der Öffentlichkeit werden neu im IDAG geregelt (vgl. Art. 10, 11–13 E-IDAG). Artikel 104 Absätze 2 und 3 ist aufzuheben, die Sachüberschrift anzupassen.

4.1.7. Gesetz über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus

Artikel 3a; Nebenbeschäftigungen der Gerichtspräsidenten

Analog der Information der Öffentlichkeit über die Nebenbeschäftigungen der Mitglieder des Regierungsrates (vgl. Art. 29 E-RVOG) soll auch die Information über die Nebenbeschäftigungen der Gerichtspräsidenten nicht mehr zwingend im Tätigkeitsbericht an den Landrat erfolgen müssen. Der Entwurf eines neuen Gerichtsorganisationsgesetzes, welcher der Landsgemeinde 2021 unterbreitet wird, sieht jedoch vor, dass die Nebentätigkeiten und Interessenbindungen aller Richterinnen und Richter künftig öffentlich zugänglich gemacht werden.

Artikel 3b; Amtsgeheimnis

Absatz 1: Es braucht eine Klarstellung, dass das Amtsgeheimnis neu lediglich noch im Rahmen des IDAG gilt (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 12 E-IDAG).

Absatz 3a: Die Zuständigkeit über die aktive und passive Information der Öffentlichkeit kommt den Gerichtspräsidien zu.

4.1.8. Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus

Artikel 68

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wird der Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen. Bei den im Kindes- und Erwachsenenschutz bearbeiteten Daten handelt es sich regelmässig und überwiegend um sensible Daten. Dies rechtfertigt eine generelle Ausnahme.

4.1.9. Gesetz über Beurkundung und Beglaubigung

Artikel 9; Pflicht zur Verschwiegenheit

Mit der Ergänzung wird klargestellt, dass das Öffentlichkeitsgesetz für Urkundspersonen nicht gilt. Die Verschwiegenheitspflicht nach Artikel 9 geht vor.

4.1.10. Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung

Artikel 27a; Aktenaufbewahrung (Art. 103 StPO)

Strafakten sind gemäss Artikel 103 Absatz 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) mindestens bis zum Ablauf der Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung aufzubewahren. Diese Minimalfristen können vom Bund und von den Kantonen verlängert, nicht jedoch verkürzt werden. Ohne explizite Regelung bleibt unklar, wann Strafakten nach Ablauf der Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung dem Landesarchiv anzubieten und bei einer Nichtübernahme zu vernichten wären. Aufgrund einer Rückmeldung aus der Vernehmlassung sollen die Fristen für die Aufbewahrung von Strafakten deshalb neu explizit geregelt werden.

Nach aktueller Praxis werden die Akten in Übertretungsstrafsachen zehn Jahre aufbewahrt. Bei Verbrechen und Vergehen sowie in Jugendstrafsachen beträgt die Aufbewahrungsfrist in der Regel 30 Jahre. Erfolgt eine Anklageerhebung, werden die Akten 80 Jahre aufbewahrt. Da in Übertretungsstrafsachen teilweise gerade die Qualifikation als Übertretung oder als Verbrechen oder Vergehen fraglich sein kann, erscheint eine Aufbe-

wahrungsfrist von zehn Jahren als zu kurz. Eine generelle Aufbewahrung von Akten während 80 Jahren erscheint hingegen zu lange. Sachgerecht erscheint eine generelle Aufbewahrung von 30 bzw. 50 Jahren. Dies in Anlehnung an die Regelung, wie sie der Kanton Schwyz in seinem Justizgesetz vorsieht. Über diese Fristen hinaus sind nach Vorgabe des Bundesrechts Akten aufzubewahren, welche noch nicht beurteilte unverjährende Delikte betreffen. Darauf wird mit dem Vorbehalt zugunsten der bundesrechtlichen Minimalfristen hingewiesen.

Artikel 27b; Akteneinsicht bei abgeschlossenen Verfahren

Die Akteneinsicht bei abgeschlossenen Strafverfahren der kantonalen Gerichtsbarkeit wird durch das Bundesrecht nicht geregelt. Es kommt das kantonale Recht zur Anwendung. Vor diesem Hintergrund wurde in der Vernehmlassung angeregt, das Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG StPO) mit einer diesbezüglichen Regelung, die sich am Entwurf zur künftigen Regelung der Akteneinsicht im Kanton Zürich orientiert, zu ergänzen.

Mit der Regelung werden die bundesrechtlich geregelten Akteneinsichtsrechte bei hängigen Verfahren weitgehend auch für abgeschlossene Verfahren übernommen, sodass einerseits im Interesse der Rechtssicherheit auf die dazu ergangene Rechtsprechung abgestellt werden kann und andererseits nicht vom zufälligen Zeitpunkt des Verfahrensabschlusses an andere Voraussetzungen zu beachten sind oder gewissen Personen keine Akteneinsicht mehr gewährt werden kann.

4.1.11. Anwaltsgesetz des Kantons Glarus

Artikel 2a; Zugang zu amtlichen Dokumenten

Im Rahmen seiner Debatte hat der Landrat eine spezialgesetzliche Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip für die Anwaltskommission beschlossen. Die Ausnahme wurde mit dem Umstand begründet, dass die Anwaltskommission mehrheitlich Geschäfte behandelt, die unter das Berufsgeheimnis der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte bzw. unter die Verschwiegenheitspflicht von Urkundspersonen fallen.

4.1.12. Polizeigesetz

Artikel 30; Grundsatz

Der Verweis auf das kantonale Datenschutzgesetz wird mit dem Verweis auf das IDAG aktualisiert.

Artikel 30a; Datenbearbeitung

Die rechtlichen Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten durch die Kantonspolizei sind mit dem Profiling (vgl. Art. 7 E-IDAG) anstelle des Persönlichkeitsprofils zu ergänzen.

Artikel 31; Datenweitergabe

Statt auf das kantonale Datenschutzgesetz, das mit Inkrafttreten des IDAG aufgehoben wird, wird neu auf die einschlägigen Bestimmungen des IDAG verwiesen.

Artikel 32b; Datenbearbeitung von gewaltbereiten Personen

Der Verweis wird aktualisiert.

4.1.13. Gesetz über den Brandschutz und die Feuerwehr

Artikel 6a; Datenbearbeitung

Mit dieser Bestimmung wird die gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten durch die Glarnersach und die Gemeinden im Rahmen des Brandschutzes und der Feuerwehr geschaffen. Darin eingeschlossen ist auch die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten.

4.1.14. Gesetz über die Kantonale Sachversicherung Glarus

Artikel 17a; Datenbearbeitung

Mit dieser Bestimmung wird die gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten durch die Glarnersach geschaffen. Darin eingeschlossen ist auch die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten sowie das Profiling.

4.1.15. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Artikel 1; Zweck

Es handelt sich um eine terminologische Anpassung.

4.1.16. Steuergesetz

Artikel 136; Amtsgeheimnis

Mit dieser Bestimmung wird der Vorrang des Steuergeheimnisses gegenüber dem Öffentlichkeitsprinzip verdeutlicht (vgl. dazu auch die Erläuterungen zu Art. 12 E-IDAG).

4.1.17. Einführungsgesetz zum Geoinformationsgesetz

Artikel 10; Datenschutz

Der Verweis wird aktualisiert.

4.1.18. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung

Artikel 29; Datenschutz

Die rechtliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten ist mit dem Profiling (vgl. Art. 7 E-IDAG) zu ergänzen.

4.1.19. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe

Artikel 5; Schweigepflicht, Auskunftsrecht

Mit dieser Bestimmung wird der Vorrang der Verschwiegenheitspflicht im Sozialhilferecht gegenüber dem Öffentlichkeitsprinzip verdeutlicht (vgl. dazu auch die Erläuterungen zu Art. 12 E-IDAG).

Artikel 5a; Datenbearbeitung

Mit dieser Bestimmung wird die gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten durch die im Sozialwesen tätigen Personen geschaffen. Darin eingeschlossen ist auch die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten sowie das Profiling.

4.1.20. Gesetz über den Schutz von Personendaten

Die Bestimmungen des kantonalen Datenschutzgesetzes werden ins IDAG überführt. Das Gesetz kann mit Inkrafttreten des IDAG aufgehoben werden.

4.1.21. Gesetz über das Archivwesen

Die Bestimmungen des Archivgesetzes werden ins IDAG überführt. Das Gesetz kann mit Inkrafttreten des IDAG aufgehoben werden.

4.2. Teil B: Änderung des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung

Die Umsetzung der RL 2016/680 für den justiziellen und polizeilichen Bereich bedingt die nachfolgenden Änderungen des EG StPO.

Artikel 11; Erster Staatsanwalt

Die Richtlinie verlangt die Benennung einer für den Datenschutz zuständigen Person innerhalb der Strafverfolgungsbehörden (Datenschutzberater). Dabei kann es sich um ein Mitglied des vorhandenen Personals handeln, das eine besondere Schulung auf dem Gebiet der Datenschutzvorschriften und der Datenschutzpraxis erhalten hat. Der Grad des erforderlichen Fachwissens sollte sich insbesondere nach der Art der durchgeführten Datenverarbeitung und des erforderlichen Schutzes für die verarbeiteten personenbezogenen Daten richten. Die für den Datenschutz zuständige Person hat die Angestellten, die personenbezogene Daten verarbeiten, zu unterstützen, indem sie diese über die Einhaltung ihrer Datenschutzpflichten unterrichtet, schult und berät. Zudem nimmt sie künftig die Datenschutz-Folgeabschätzungen nach Artikel 33 E-IDAG vor und ist Ansprechperson der Fachstelle Datenschutz. Der Datenschutzberater wird durch den Ersten Staatsanwalt bezeichnet. Zur Vermeidung von Unklarheiten wird im Sinne einer Rückmeldung aus der Vernehmlassung klargestellt, dass die durch den Ersten Staatsanwalt bezeichnete Person nicht als Datenschutzberater für die Kantonspolizei fungiert. Diese verfügt über einen eigenen Datenschutzberater. Innerhalb der Staatsanwaltschaft erstreckt sich die Tätigkeit des Datenschutzberaters grundsätzlich nur auf den Bereich der Strafverfolgung.

Artikel 28a; Register über Datenbearbeitungstätigkeiten

Die Richtlinie verlangt für den justiziellen und polizeilichen Bereich, dass ein Register der Datenbearbeitungen zu führen ist. Das Register ist öffentlich, was sich künftig bereits aus dem im E-IDAG festgeschriebenen Öffentlichkeitsprinzip ergibt und daher nicht noch ausdrücklich erwähnt werden muss.

4.3. Teil C: Änderung des Polizeigesetzes

Die Umsetzung der RL 2016/680 für den justiziellen und polizeilichen Bereich bedingt die nachfolgenden Änderungen des Polizeigesetzes.

Artikel 32c; Datenschutzberatung

Auch im Polizeibereich ist eine für den Datenschutz zuständige Person einzusetzen und ihre Aufgaben sind gesetzlich zu verankern.

Artikel 33; Weitere Bestimmungen

Die Richtlinie verlangt bezüglich der Transparenz bei der Datenbearbeitung, dass die Polizeibehörden ein Verzeichnis über die Datenbearbeitungstätigkeiten führen. Weil mit Erlass des IDAG die allgemeine Bestimmung betreffend Register und Datensammlung aufgehoben wird, ist eine entsprechende Regelung im Polizeigesetz vorzusehen. Die Vorgabe, wonach im materiellen Datenschutzrecht Löschrufen für Daten vorzusehen sind, ist im Polizeirecht mit der Polizeiverordnung erfüllt. Das geltende Polizeigesetz enthält bereits eine entsprechende Delegationsnorm zur Regelung dieser Materie durch den Regierungsrat in einer Verordnung, weshalb keine zusätzliche Anpassung erforderlich ist.

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wird bei den kantonalen und kommunalen Verwaltungen zu einem gewissen Mehraufwand führen. Dieser ist einerseits von der Anzahl der Gesuche abhängig, zu deren Bearbeitung personelle Ressourcen eingesetzt werden müssen; andererseits vom Inhalt der nachgesuchten Informationen bzw. dem damit verbundenen Aufwand für die Zusammenstellung und Aufbereitung der amtlichen Dokumente. Aufgrund der Erfahrungen in anderen Kantonen ist davon auszugehen, dass die meisten Anfragen informell an die Behörden herangetragen werden. Die im Vorfeld der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips geäußerte Befürchtung, die Verwaltung werde mit Zugangsgesuchen und Rechtsmitteln überschwemmt, hat sich jedenfalls in den Kantonen und Gemeinden, die das Öffentlichkeitsprinzip bereits kennen, nicht bewahrheitet.

Darüber hinaus führen die erforderlichen Neuerungen beim Datenschutzrecht aufgrund der Entwicklungen auf europäischer Ebene in den Kantonen zu einem Mehraufwand. So verursachen die zusätzlichen Aufgaben des Datenschutz-Kontrollorgans wie z. B. die Vorprüfung von Bearbeitungsmethoden, die Behandlung von Aufsichtsanzeigen oder der Erlass von Verfügungen Mehrarbeit. Unabhängig von den zusätzlichen Aufgaben verlangen die rechtlichen Vorgaben im Bereich des Datenschutzes eine wirksame, aktive Kontrolle und nicht bloss ein reaktives Tätigwerden, wenn ein Anliegen an das kantonale Kontrollorgan herangetragen wird. Diesbezüglich wurden anlässlich der Schengen-Evaluierung der Schweiz im Jahre 2018 Mängel festgestellt und deren Behebung empfohlen. Die Sicherstellung einer effektiven Aufgabenerfüllung des Datenschutz-Kontrollorgans setzt deshalb voraus, dass ihm genügend personelle und finanzielle Ressourcen zugeteilt werden. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der KdK-Leitfaden kleineren Kantonen, ihr kantonales Datenschutz-Kontrollorgan mindestens mit einem 50-Prozent-Pensum personell auszustatten.

Die gestiegenen Anforderungen an die Unabhängigkeit und an die Aufgabenerfüllung des Datenschutz-Kontrollorgans sowie die ihm neu zukommenden zusätzlichen Aufgaben sollen zum Anlass genommen werden, eine neue Fachstelle Datenschutz einzurichten. Diese ist mit einem Pensum von 50 Prozent für die Leiterin oder den Leiter auszustatten, was dem Minimum der Empfehlung der KdK entspricht. Dies hat einen finanziellen Mehraufwand von rund 43 200 Franken jährlich gegenüber den bereits heute für die Datenschutz-Aufsichtsstelle aufgewendeten rund 25 100 Franken zur Folge. Die Mehrkosten beim Personalaufwand fallen ab Inkrafttreten des IDAG an. Was das Sekretariat der Fachstelle betrifft, soll dieses durch das Sekretariat der Staatskanzlei sichergestellt werden, so wie dies bereits bisher für die Datenschutzaufsichtsstelle der Fall war. Würde dies künftig nicht mehr ausreichen, so wären die entsprechenden Mittel durch die Fachstelle beim Landrat zu beantragen.

Mehrarbeit wird auch in der Verwaltungstätigkeit anfallen, etwa mit der Durchführung von Datenschutz-Folgenabschätzungen oder aufgrund der Information der Betroffenen über die Beschaffung und Bearbeitung von Personendaten. Bis auf Weiteres soll dieser Mehraufwand sowie derjenige, wie er sich aus der Einführung und Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips ergibt, mit den heutigen Ressourcen und im Rahmen der bestehenden Strukturen bewältigt werden. Würde sich mittelfristig ein Bedarf für Massnahmen zeigen, wäre dann zu reagieren.

6. Inkrafttreten

Über den Termin der Inkraftsetzung der Vorlage soll der Regierungsrat entscheiden können. Um eine weitere Verzögerung bei der Umsetzung der RL 2016/680 zu verhindern, ist vorgesehen, die Teile B und C der Vorlage bereits auf den 1. Juli 2021 in Kraft zu setzen. Die Bezeichnung der Datenschutzberater bei der Polizei und der Staatsanwaltschaft sowie die Registerführungspflicht verursachen keinen grösseren Aufwand, der ein

längeres Zuwarten notwendig machen würde. Dies insbesondere auch, weil die Umsetzung innerhalb der bestehenden Strukturen erfolgen soll.

Demgegenüber stellt die Umsetzung des IDAG (Teil A) gewisse Anforderungen an die Verwaltungsbehörden. Eine gute Einführung vor Inkrafttreten des Gesetzes ist deshalb für einen erfolgreichen Vollzug zentral. Seitens des Kantons sind entsprechend Informations- und Schulungsanlässe vorzusehen, und zwar für die kantonale Verwaltung und die Gemeinden. Weiter sollen Hilfsmittel wie Wegleitungen, Checklisten, Ablaufschemas und Musterverfügungen erarbeitet und den öffentlichen Organen zur Verfügung gestellt werden. Zudem muss innerhalb der Staatskanzlei die Fachstelle Datenschutz aufgebaut werden. Schliesslich ist das Verordnungsrecht an das neue Gesetz anzupassen und die erforderliche Ausführungsgesetzgebung zu erlassen. Unter Berücksichtigung dieser notwendigen Einführungsarbeiten ist vorgesehen, dass der Regierungsrat das neue Gesetz im Verlauf des Jahres 2022 in Kraft setzt.

7. Beratung der Vorlage im Landrat

7.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Präsidium von Landrat Bruno Gallati, Näfels, befasste sich eingehend mit der Vorlage. Eintreten war unbestritten.

In der Detailberatung gab vor allem der Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips zu Diskussionen Anlass.

Persönlicher Geltungsbereich: Die Kommission diskutierte darüber, die öffentlichen Organe der Gemeinden in Artikel 2 E-IDAG von den Bestimmungen über das informationsrechtliche Zugangsrecht (Art. 1–14 E-IDAG) auszunehmen. Damit werde dem in den Vernehmlassungsantworten der Gemeinden geäusserten Anliegen Rechnung getragen. Auch wenn der Paradigmenwechsel weg vom Geheimhaltungs- hin zum Öffentlichkeitsprinzip in der Theorie vielversprechend klinge, so sei dessen Handhabung in der Praxis erheblich komplexer und stelle die Mitarbeitenden der Gemeinden vor Herausforderungen. Es ergebe sich nicht nur Initialisierungsaufwand, sondern auch ein erheblicher Aufwand bei der Bearbeitung von Zugangsgesuchen, der ohne zusätzliches Personal nicht bewältigt werden könne. Es würden mit dem Öffentlichkeitsprinzip Erwartungen geschürt, die aufgrund der diversen Ausnahmen und Einschränkungen nicht eingehalten werden können. Die Ressourcen beim Kanton seien grösser. Er könne besser mit Zugangsgesuchen umgehen und habe es mit weniger Querulanten zu tun als die Gemeindeverwaltungen. Demgegenüber stellte sich eine Mehrheit der Kommission auf den Standpunkt, dass in der heutigen Welt Anfragen der Öffentlichkeit an staatliche Institutionen an der Tagesordnung seien. Die Bürgerinnen und Bürger hätten ein Bedürfnis nach Transparenz. Es liege an den Mitarbeitenden der Gemeinden, mit solchen Anfragen richtig umzugehen. Ein Zugangsgesuch müsse nicht sofort beantwortet werden, nicht jeder Mitarbeitende selber Auskunft geben. Die Erfahrung zeige, dass Bürgeranfragen oftmals sehr formlos eingehen würden (Telefon, E-Mail, persönliches Vorsprechen). Das IDAG biete die Möglichkeit, solche Anfragen auch ohne grösseren Aufwand durch einfache Auskunftserteilung beantworten zu können. Mit dem Paradigmenwechsel sei ein Lernprozess verbunden. Dabei komme es vor allem auch auf die Grundeinstellung der Gemeindeverwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern an. Das Öffentlichkeitsprinzip biete den Gemeinden eine Chance für mehr Transparenz und Bürgernähe. Der Fakt, dass mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips neue Anforderungen an die Gemeindebehörden und -verwaltungen gestellt würden und dass damit ein gewisser Mehraufwand verbunden sei, sei bereits beim Grundsatzentscheid der Landsgemeinde 2018 bekannt gewesen. Die Landsgemeinde habe sich ohne eine einzige Wortmeldung für den Paradigmenwechsel ausgesprochen, nicht nur auf Kantonsebene, sondern auch für die Gemeinden. Der Landsgemeindeentscheid sei zu respektieren. Nach eingehender Diskussion verzichtete die Kommission darauf, einen Abänderungsantrag zu stellen.

Anlass zur Diskussion gab sodann die im Rahmen der Vernehmlassung aufgeworfene Frage, ob juristische Personen oder andere privatrechtliche Organisationen, an denen die öffentliche Hand Mehrheitsbeteiligungen besitzt oder die vom Staat subventioniert werden, in den Katalog der öffentlichen Organe in Artikel 4 aufgenommen und damit ebenfalls dem Gesetz unterstellt werden sollen. Vergleichbare Regelungen würden die Kantone Genf und Wallis kennen. Nur mit einer expliziten Erwähnung würden auch für die öffentliche Hand bedeutsame Institutionen wie die Glarus hoch3 AG, die Autobetriebe Sernftal AG, die Braunwald-Standseilbahn AG oder eine allenfalls neu zu gründende Tourismus-Kerninfrastruktur AG vom Öffentlichkeitsprinzip erfasst. Dagegen wurde vorgebracht, dass weder die Rechtsform, noch die Rechtsnatur, noch der Grad der staatlichen Beteiligung oder Finanzierung für die Anwendbarkeit des Gesetzes massgebend sein sollen, sondern die Frage, ob eine Organisation oder Institution öffentliche Aufgaben erfüllt. Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c E-IDAG knüpfe an die öffentliche Aufgabe an und fungiere damit als Auffangtatbestand, unter den auch die genannten Institutionen und Organisationen fallen können. Schliesslich verzichtete die Kommission darauf, einen Abänderungsantrag zu stellen.

Sachlicher Geltungsbereich: Im Zusammenhang mit dem Ausschluss bestimmter amtlicher Dokumente vom Öffentlichkeitsprinzip (Art. 12 E-IDAG) diskutierte die Kommission die Frage, inwieweit amtliche Dokumente, die im Zusammenhang mit nicht öffentlichen Sitzungen stehen, von einem Ausschluss profitieren sollen. Der generelle Ausschluss von Unterlagen und Protokollen von nicht öffentlichen Sitzungen vom informations-

rechtlichen Zugangsrecht gehe zu weit. Er habe sich auf die Protokolle zu beschränken. Die übrigen Sitzungsunterlagen sollen hingegen dem Zugangsrecht unterstehen und damit auch einer Interessenabwägung zugänglich sein. Dagegen wurde aus der Kommission angeführt, dass die Sitzungsunterlagen Wertungen, Anträge, Empfehlungen und ähnliches enthalten würden. Diese Informationen sollten nicht öffentlich sein. Vielmehr seien sie unmittelbar mit der geheimen Sitzung verbunden. Es sei deshalb gerechtfertigt, sie generell vom Zugangsrecht auszunehmen. Die generelle Ausnahme von Sitzungsunterlagen diene primär dem Schutz des Kollegialitätsprinzips. Es gehe nicht an, diesen Schutz über die Einsichtnahme in Anträge, Empfehlungen und Wertungen des jeweils antragstellenden Departements oder in Mitberichte der anderen Departemente auszuhebeln. Nach kurzer Diskussion verzichtete die Kommission darauf, einen Abänderungsantrag zu stellen.

Zeitlicher Geltungsbereich: Die Kommission diskutierte sodann die in Artikel 62 E-IDAG vorgesehene zeitliche Beschränkung des Öffentlichkeitsprinzips auf nach dem Inkrafttreten erstellte amtliche Dokumente. Für eine Aufhebung der zeitlichen Beschränkung wurde das Informationsbedürfnis der Bevölkerung vorgebracht. Dem Umstand, dass Private bisher den Behörden Dokumente möglicherweise im Vertrauen auf die Geltung des Geheimhaltungsgebots übergaben und gewisse Dokumente allenfalls nicht oder auf andere Weise eingereicht hätten, wenn sie gewusst hätten, dass dereinst das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt würde, könne bei der Interessenabwägung hinreichend Rechnung getragen werden. Neben der Verminderung des Mehraufwandes und dem Vertrauensschutzargument wurde aus der Kommission gegen die Streichung von Artikel 62 E-IDAG der Umstand angeführt, dass die Auffindbarkeit von älteren Dokumenten auf Gemeindeebene nicht sichergestellt sei. Für Dokumente vor der Gemeindestrukturreform bestehe keine Gewähr bezüglich Auffindbarkeit. Die zeitliche Beschränkung sei auch aus diesem Grund für die Gemeinden wichtig. In diesem Zusammenhang diskutierte die Kommission als Alternative zur Streichung von Artikel 62 E-IDAG eine zeitlich beschränkte Rückwirkung auf den 1. Januar 2011 (Inkrafttreten Gemeindestrukturreform). Nach eingehender Diskussion verzichtete die Kommission darauf, einen Abänderungsantrag zu stellen.

Neben dem Geltungsbereich beschäftigte sich die Kommission mit der *Form der Zugangsgewährung*. Artikel 52 E-IDAG sieht diesbezüglich vor, dass die Zugangsrechte (vgl. Art. 11, Art. 36 und Art. 46 E-IDAG) durch Auskunftserteilung, Einsichtnahme oder Herausgabe und Zustellung gewährt werden können. Über die Form der Zugangsgewährung entscheidet das zuständige öffentliche Organ nach pflichtgemäßem Ermessen. Zu dieser Regelung wurde aus der Kommission die Befürchtung geäußert, dass damit den öffentlichen Organen Tür und Tor geöffnet werde, das Öffentlichkeitsprinzip auszuhebeln. Statt den Gesuchstellern volle Einsicht in amtliche Dokumente zu gewähren, könnten sie mit der Auskunftserteilung steuern, welche Informationen sie herausgeben und welche nicht. Es bestehe ein Missbrauchspotenzial. Die Auskunft verkürze die Rechte der Betroffenen und werde dem Transparenzprinzip nicht gerecht. Für die Zugangsgewährung durch Auskunftserteilung wurde aus der Kommission angeführt, dass diese Form der Zugangsgewährung auch zu einer besseren Verwirklichung des Öffentlichkeitsprinzips beitragen könne. Wo ein Zugangsgesuch umfangreiche und sensible Daten betreffe, erlaube die Auskunftserteilung einen Zugang, wo sonst die Einsichtnahme eingeschränkt oder gar gänzlich verweigert werden müsste oder nur unter grossem Aufwand ermöglicht werden kann, weil Dokumente z. B. geschwärzt oder anonymisiert werden müssen. Ein grosser Teil der Bürgeranfragen erfolge formlos per Telefon, E-Mail oder sogar durch persönlichen Kontakt. Die Verwaltung solle in diesen Fällen auch einen einfachen Zugang zu den nachgefragten Informationen gewähren können, indem sie Auskunft erteilt. Der mit der Einsichtnahme verbundene Mehraufwand könne unverhältnismässig und deshalb nicht gerechtfertigt sein. Sofern einer Bürgerin oder einem Bürger die Auskunft nicht ausreiche, stehe es ihr oder ihm zu, einen anfechtbaren Entscheid nach Artikel 51 E-IDAG zu verlangen. Nach eingehender Diskussion verzichtete die Kommission darauf, einen Abänderungsantrag zu stellen.

Bezüglich des *Aufsichts- und Kontrollorgans* wurde aus der Kommission der Antrag gestellt, die Aufgaben und Befugnisse der neuen Fachstelle auf den Bereich des Öffentlichkeitsprinzips auszudehnen. Die Artikel 55–59 E-IDAG seien entsprechend anzupassen. In der Vernehmlassungsvorlage sei noch eine «Fachstelle Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip» vorgesehen gewesen. Mit der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Fachstelle könne den Gemeinden entgegengekommen werden. Diese würden mit der Fachstelle über eine zentrale Anlaufstelle verfügen, die sie auch in Fragen betreffend das Öffentlichkeitsprinzip beraten und zwischen ihnen und den gesuchstellenden Personen vermitteln könne. Dagegen wurde angeführt, dass die Vorstellung, eine zentrale Fachstelle könne alle Probleme der Gemeinden im Umgang mit dem Öffentlichkeitsprinzip lösen, ein Trugschluss sei. Die Gemeinden müssten selber lernen, mit informationsrechtlichen Zugangsgesuchen umzugehen. Beim Datenschutz gehe es um mehr als die Beurteilung von Gesuchen und die Formulierung entsprechender Empfehlungen. Aufgrund der Gefahr für Persönlichkeitsverletzungen brauche es beim Datenschutz eine aktive Kontrolle durch eine zentrale Aufsichtsinstanz. Eine solche sei im Bereich des Öffentlichkeitsprinzips nicht notwendig. Der Verzicht des Regierungsrates sei zu begrüssen. Die Kommission lehnte den Antrag nach eingehender Diskussion ab.

Neben drei kleineren Änderungsanträgen betreffend die Sachüberschrift von Artikel 17, die Formulierung von Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe b und die Korrektur des Verweises in Artikel 51 Absatz 1 E-IDAG, sprach sich die Kommission zudem für die Aufnahme einer weiteren spezialgesetzlichen Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip im Beurkundungsgesetz aus. Mit der expliziten Regelung (Art. 9 Abs. 1) soll klargestellt werden, dass die Verschwiegenheitspflicht der Urkundspersonen dem informationsrechtlichen Zugangsrecht vorgeht. Zur

beabsichtigten Nebenänderung des Gerichtsorganisationsgesetzes wurde aus der Kommission der Antrag gestellt, die Pflicht zur Offenlegung von Nebenbeschäftigungen (Art. 3a) auch inhaltlich neu zu regeln. Neben den Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten sollten auch die Richterinnen und Richter von der Bestimmung erfasst sein. Zudem sollte sich die Offenlegungspflicht nicht nur auf eigentliche Nebenbeschäftigungen beschränken, sondern – analog der Regelung für die Landräte – auch anderweitige Interessenbindungen erfassen. Nach einer kurzen Diskussion verzichtete die Kommission auf eine Antragstellung. Die Frage soll im Zusammenhang mit der anstehenden Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes behandelt und geklärt werden.

Im Zusammenhang mit den *personellen und finanziellen Auswirkungen* diskutierte die Kommission schliesslich über die künftige Dotation der Fachstelle Datenschutz. Während eine Mehrheit der Kommission die mit der Aufstockung der Stelle von 20 auf 50 Stellenprozent verbundene und vom Regierungsrat beantragte Erhöhung des Personalaufwands bei der Staatskanzlei um 43 200 Franken ab dem Jahr 2021 bei Annahme der Gesetzesvorlage durch die Landsgemeinde als notwendig und angemessen erachtete, sprach sich eine Minderheit gegen die Erhöhung aus.

Die Kommission beantragte dem Landrat, der so bereinigten Vorlage zuzustimmen.

7.2. Landrat

Im Landrat war das Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. In den Eintretensvoten wurde das IDAG zwar als sehr umfangreich und detailliert gewürdigt. Es regle aber drei wichtige Teilbereiche, nämlich die Umsetzung des von der Landsgemeinde geforderten Öffentlichkeitsprinzips, die Umsetzung des neuen Datenschutzrechts des Bundes und das Archivwesen.

Kein Widerstand mehr gab es gegen den Grundsatz, dass das Öffentlichkeitsprinzip auch für die Gemeinden gelten soll. Die Gemeinden seien gross genug und in der Lage, das Öffentlichkeitsprinzip umzusetzen. Die im Landrat vertretenen Gemeindepräsidenten formulierten nochmals die Bedenken der Gemeinden: Schwierige Bürger würden in Zukunft den Verwaltungen wohl noch mehr Aufwand verursachen. Das Öffentlichkeitsprinzip sei nicht gratis. Und man müsse übertriebene Erwartungen dämpfen. Erfahrungen aus andern Kantonen hätten gezeigt, dass die Hälfte der Gesuche wegen des Persönlichkeitsschutzes abgewiesen werden müsse. Auch wurde die Erwartung geäußert, dass der Kanton die Gemeinden bei der Umsetzung des neuen Gesetzes unterstütze.

In der Detailberatung wurde zu Artikel 2 Absatz 5 (Geltungsbereich) beantragt, dass die Anwaltskommission und die von dieser beaufsichtigten Urkundspersonen ebenfalls von der Aufsicht durch die Fachstelle Datenschutz auszunehmen seien. Ebenso sei der Aufgabenbereich der Anwaltskommission durch Änderung des Anwaltsgesetzes von den Bestimmungen über den informationsrechtlichen Zugang zu amtlichen Dokumenten auszunehmen. Dem Antrag wurde zugestimmt.

Den kleineren Anträgen der Kommission stimmte der Landrat – mit Ausnahme der beantragten Änderung der Sachüberschrift von Artikel 17 – zu. Das gilt auch für die Genehmigung der Erhöhung der Dotation der Fachstelle Datenschutz. Diese konnte der Landrat in eigener Kompetenz beschliessen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem so bereinigten Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen, der Änderung des EG StPO sowie der Änderung des Polizeigesetzes zuzustimmen.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachfolgendem Gesetzentwurf und den nachfolgenden Gesetzesänderungen zuzustimmen:

A. Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen

(IDAG)

(Vom

Die Landsgemeinde,

gestützt auf Artikel 69 Absatz 1 und Artikel 80 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Glarus,

erlässt:

I.

1. Allgemeine Bestimmungen**1.1. Gegenstand und Geltungsbereich****Art. 1** *Gegenstand*

¹ Dieses Gesetz regelt:

- a. die amtliche Information der Öffentlichkeit;
- b. den Zugang zu amtlichen Dokumenten;
- c. den Umgang mit Personendaten durch öffentliche Organe;
- d. das Archivwesen.

Art. 2 *Geltungsbereich*

¹ Dieses Gesetz gilt für sämtliche öffentlichen Organe.

² Es gilt nicht, soweit öffentliche Organe am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen, dabei privatrechtlich und nicht in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe handeln. Soweit dabei Personendaten bearbeitet werden, ist das Bundesgesetz über den Datenschutz anwendbar. Die Aufsicht richtet sich nach diesem Gesetz.

³ Die Bestimmungen über den informationsrechtlichen Zugang zu amtlichen Dokumenten gelten nicht für Leistungserbringer des Gesundheits- und Sozialwesens, insbesondere für das Kantonsspital Glarus und für die Sozialversicherungen Glarus.

⁴ Die Rechte und Ansprüche von betroffenen Personen während hängigen Verfahren der Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtspflege richten sich nach dem anwendbaren Verfahrensrecht.

⁵ Von der Aufsicht durch die Fachstelle Datenschutz ausgenommen sind:

- a. der Landrat;
- b. der Regierungsrat;
- c. die kantonalen Gerichte;
- d. die kantonalen Rekurskommissionen;
- e. die kantonale Schlichtungsbehörde;
- f. die Landeskirchen und ihre Kirchgemeinden;
- g. die Glarner Kantonalbank;
- h. die Anwaltskommission und die von ihr beaufsichtigten Urkundspersonen.

1.2. Begriffe**Art. 3** *Amtliches Dokument*

¹ Ein amtliches Dokument ist jede Information, die:

- a. auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist;
- b. sich in der Verfügungsmacht eines öffentlichen Organs befindet, von dem sie stammt oder dem sie bekanntgegeben worden ist;
- c. die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft.

² Nicht als amtliches Dokument gilt eine Information, die:

- a. kommerziell genutzt wird;
- b. nicht fertig gestellt ist;
- c. zum persönlichen Gebrauch bestimmt ist, wie Arbeitshilfsmittel, persönliche Dokumente oder E-Mails;
- d. in einem Terminkalender, einer Agenda oder einem Wochenplan eingetragen ist.

³ Als amtliches Dokument gelten auch Informationen, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können, welche die Anforderungen nach Absatz 1 erfüllen.

Art. 4 *Öffentliches Organ*

¹ Als öffentliche Organe gelten:

- a. die Behörden, Verwaltungen und Kommissionen des Kantons und der Gemeinden;
- b. die Behörden, Verwaltungen und Kommissionen der kantonalen und kommunalen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen;
- c. natürliche oder juristische Personen oder andere Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts, soweit sie eine öffentliche Aufgabe erfüllen.

Art. 5 *Personendaten*

¹ Personendaten sind Informationen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbar natürliche Person beziehen.

² Besonders schützenswerte Personendaten sind solche, bei deren Bearbeitung eine erhöhte Gefahr für eine Persönlichkeitsverletzung besteht.

³ Stammdaten sind Personendaten, bei deren Bearbeitung eine geringe Gefahr für eine Persönlichkeitsverletzung besteht.

Art. 6 *Betroffene Person*

¹ Eine betroffene Person ist eine natürliche Person, über die Personendaten bearbeitet werden.

Art. 7 *Bearbeiten, Profiling*

¹ Bearbeiten ist jeder Umgang mit Personendaten, unabhängig von den angewandten Mitteln und Verfahren, insbesondere das Beschaffen, Speichern, Aufbewahren, Verwenden, Verändern, Bekanntgeben, Archivieren, Löschen oder Vernichten von sowie das Durchführen logischer oder rechnerischer Operationen mit Personendaten.

² Profiling ist jede automatisierte Auswertung von Personendaten zur Analyse von persönlichen Merkmalen oder zur Vorhersage von Entwicklungen, insbesondere hinsichtlich Arbeitsleistung, wirtschaftliche Lage, Gesundheit, Intimsphäre oder Mobilität.

³ Ergebnisse aus dem Profiling gelten als besonders schützenswerte Personendaten.

Art. 8 *Verletzung der Datensicherheit*

¹ Die Datensicherheit ist verletzt, wenn Personendaten ungeachtet der Absicht:

- a. verloren gehen, vernichtet, gelöscht oder verändert werden;
- b. unbefugten Personen offengelegt oder zugänglich gemacht werden.

Art. 9 *Anonymisieren, Pseudonymisieren*

¹ Beim Anonymisieren werden Personendaten derart verändert, dass die Informationen über persönliche oder sachliche Verhältnisse nicht mehr oder nur mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand einer bestimmten oder bestimmbar natürlichen Person zugeordnet werden können.

² Beim Pseudonymisieren werden Personendaten derart verändert, dass sie ohne Hinzuziehung zusätzlicher Informationen nicht mehr einer bestimmten oder bestimmbar natürlichen Person zugeordnet werden können.

2. Öffentlichkeitsprinzip**2.1. Information der Öffentlichkeit****Art. 10** *Information der Öffentlichkeit*

¹ Die öffentlichen Organe informieren die Öffentlichkeit von Amtes wegen über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse.

² Über hängige Verfahren kann informiert werden:

- a. wenn dies zur Vermeidung oder Berichtigung falscher Meldungen erforderlich ist;

b. in Fällen von besonderem allgemeinen Interesse.

³ Die Information ist unzulässig, wenn:

a. sie gesetzlich untersagt ist;

b. ihr überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

⁴ Die Information muss rasch, umfassend, sachlich und klar sein.

2.2. Zugang zu amtlichen Dokumenten

Art. 11 *Recht auf Zugang*

¹ Jede Person hat das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten.

² Ist ein amtliches Dokument in einem Publikationsorgan oder auf der Internetseite des öffentlichen Organs veröffentlicht, gilt das Recht auf Zugang als erfüllt.

³ Vorbehalten bleiben spezialgesetzliche Bestimmungen, die abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen.

Art. 12 *Ausschluss*

¹ Der Zugang ist ausgeschlossen zu:

a. Unterlagen und Protokollen nicht öffentlicher Sitzungen;

b. amtlichen Dokumenten hängiger Geschäfte und Verfahren oder über Positionen in laufenden Vertragsverhandlungen;

c. amtlichen Dokumenten, die spezialgesetzlich als geheim oder vertraulich bezeichnet werden.

² Sitzungen öffentlicher Organe gelten als nicht öffentlich, ausser sie werden für öffentlich erklärt.

Art. 13 *Einschränkungen*

¹ Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, soweit überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

² Überwiegende öffentliche Interessen liegen insbesondere vor, wenn durch Gewährung des Zugangs:

a. die freie Meinungs- und Willensbildung des öffentlichen Organs beeinträchtigt werden könnte;

b. die Position eines öffentlichen Organs in laufenden oder absehbaren Verhandlungen gefährdet werden könnte;

c. die zielkonforme Durchführung konkreter Massnahmen öffentlicher Organe beeinträchtigt werden könnte;

d. Informationen vermittelt werden könnten, welche dem öffentlichen Organ von Dritten freiwillig und unter Zusicherung der Geheimhaltung mitgeteilt worden sind;

e. die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet werden könnte;

f. die Beziehungen zu anderen Gemeinwesen beeinträchtigt werden könnten.

³ Überwiegende private Interessen liegen insbesondere vor, wenn durch Gewährung des Zugangs:

a. die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden könnte;

b. Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden könnten;

c. das Urheberrecht verletzt werden könnte.

⁴ Enthält das amtliche Dokument Personendaten Dritter, sind diese vor der Gewährung des Zugangs nach Möglichkeit zu anonymisieren oder pseudonymisieren (Art. 31).

3. Datenschutz

3.1. Voraussetzungen für die Bearbeitung von Personendaten

Art. 14 *Rechtmässigkeit*

¹ Öffentliche Organe dürfen Personendaten nur bearbeiten, wenn und soweit:

a. dafür eine gesetzliche Grundlage besteht;

b. dies zur Erfüllung einer auf einer gesetzlichen Grundlage beruhenden öffentlichen Aufgabe erforderlich ist;

- c. die betroffene Person eingewilligt hat;
- d. die betroffene Person die Informationen allgemein zugänglich gemacht hat;
- e. die Einwilligung der betroffenen Person nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand erhältlich gemacht, sie aber aufgrund der Umstände vorausgesetzt werden kann; oder
- f. die betroffene Person öffentliche Leistungen beansprucht.

² Die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten und das Profiling sind nur zulässig, wenn und soweit:

- a. dafür eine Grundlage im Gesetz besteht;
- b. dies für die Erfüllung einer im Gesetz klar umschriebenen Aufgabe erforderlich ist;
- c. die betroffene Person eingewilligt hat;
- d. die betroffene Person die Informationen allgemein zugänglich gemacht hat;
- e. die Einwilligung der betroffenen Person nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand erhältlich gemacht werden kann und die Datenbearbeitung ausschliesslich im Interesse der betroffenen Person liegt; oder
- f. die betroffene Person öffentliche Leistungen beansprucht.

³ Eine Einwilligung ist rechtsgenügend, wenn sie nach angemessener Information, freiwillig und eindeutig beziehungsweise für die Bearbeitung besonders schützenswerter Daten und das Profiling ausdrücklich erteilt worden ist. Sie ist auf den Einzelfall beschränkt und kann jederzeit widerrufen werden.

Art. 15 *Verhältnismässigkeit*

¹ Öffentliche Organe dürfen nur diejenigen Personendaten bearbeiten, die für die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe in persönlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht geeignet und erforderlich sind.

3.2. Grundsätze für die Bearbeitung von Personendaten

Art. 16 *Richtigkeit*

¹ Personendaten müssen richtig und, soweit es der Zweck des Bearbeitens verlangt, vollständig und aktuell sein.

² Die Beweislast für die Richtigkeit trägt das öffentliche Organ. Die betroffene Person hat bei der Abklärung mitzuwirken.

Art. 17 *Datensicherheit*

¹ Personendaten müssen durch angemessene organisatorische und technische Massnahmen gesichert werden, sodass eine Verletzung der Datensicherheit vermieden werden kann.

² Die Massnahmen und deren Angemessenheit richten sich insbesondere nach:

- a. der Gefahr für eine Persönlichkeits- oder Grundrechtsverletzung;
- b. dem Zweck und Umfang der Bearbeitung;
- c. dem jeweiligen Stand der Technik.

Art. 18 *Zweckbindung*

¹ Personendaten dürfen nur für Zwecke bearbeitet werden, die:

- a. bei der Beschaffung angegeben wurden;
- b. aus den Umständen ersichtlich sind;
- c. gesetzlich vorgesehen sind.

Art. 19 *Datenvermeidung und Datensparsamkeit*

¹ Das öffentliche Organ gestaltet den Umgang mit Informationen so, dass:

- a. keine oder möglichst wenig Personendaten anfallen;
- b. die Bearbeitung von Personendaten auf das für den Verwendungszweck nötige Mindestmass beschränkt ist.

² Es macht von den Möglichkeiten der Anonymisierung und Pseudonymisierung Gebrauch, soweit dies möglich ist und der Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Schutzzweck steht.

3.3. Beschaffung von Personendaten

Art. 20 Quellen

¹ Personendaten müssen bei der betroffenen Person selbst beschafft werden.

² Personendaten dürfen bei anderen öffentlichen Organen oder bei Dritten beschafft werden, wenn und soweit:

- a. eine gesetzliche Bestimmung es erlaubt;
- b. eine direkte Erhebung bei der betroffenen Person nicht möglich oder unverhältnismässig ist;
- c. die Natur der öffentlichen Aufgabe es erfordert.

Art. 21 Informationspflichten

¹ Das öffentliche Organ informiert die betroffene Person bei der Beschaffung angemessen über:

- a. die Identität und die Kontaktdaten des verantwortlichen öffentlichen Organs;
- b. die bearbeiteten Personendaten und deren Kategorie;
- c. die Rechtsgrundlage und den Zweck der Bearbeitung;
- d. die Empfängerinnen und Empfänger oder die Kategorie der Empfängerinnen und Empfänger, falls die Daten weitergegeben werden.

² Die Informationspflicht gilt auch dann, wenn Personendaten bei anderen öffentlichen Organen oder Dritten beschafft werden.

³ Die Informationspflicht entfällt, wenn und soweit:

- a. die betroffene Person bereits über die Angaben nach Absatz 1 verfügt;
- b. die Bearbeitung der Personendaten gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist;
- c. die Information nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist.

⁴ Die Mitteilung der Information kann unter denselben Voraussetzungen eingeschränkt, aufgeschoben oder unterlassen werden wie das Recht auf Zugang zu den eigenen Personendaten nach Artikel 37.

3.4. Bekanntgabe von Personendaten

Art. 22 Bekanntgabe an öffentliche Organe

¹ Personendaten dürfen anderen inner- und ausserkantonalen öffentlichen Organen bekannt gegeben werden, wenn und soweit:

- a. die Voraussetzungen für das Bearbeiten von Personendaten (Art. 14 und 15) erfüllt sind;
- b. die vorgesetzten öffentlichen Organe die Personendaten im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeiten benötigen.

² Stammdaten dürfen auch dann bekannt gegeben werden, wenn die Voraussetzungen von Absatz 1 nicht erfüllt sind.

Art. 23 Bekanntgabe an Private

¹ Öffentliche Organe geben Privaten Personendaten nur bekannt, wenn und soweit:

- a. dafür eine gesetzliche Grundlage besteht;
- b. die Bekanntgabe nötig ist, um eine gesetzliche Aufgabe erfüllen zu können;
- c. die betroffene Person gemäss Artikel 14 Absatz 3 eingewilligt hat;
- d. die ersuchende Person glaubhaft macht, dass die betroffene Person die Einwilligung verweigert oder die Bekanntgabe sperrt, um die Durchsetzung von Rechtsansprüchen oder die Wahrnehmung anderer schutzwürdiger Interessen zu vereiteln;
- e. die Personendaten allgemein zugänglich sind oder in öffentlichen Registern und amtlichen Veröffentlichungen enthalten sind;
- f. die ersuchende Person Gewähr bietet, die Personendaten ausschliesslich für gemeinnützige oder schutzwürdige ideelle Zwecke zu verwenden und nicht weiterzugeben.

² Stammdaten dürfen auch dann bekannt gegeben werden, wenn die Voraussetzungen von Absatz 1 nicht erfüllt sind.

³ Die Bekanntgabe für wirtschaftliche Zwecke ist nur zulässig, wenn dafür eine Grundlage im Gesetz vorgesehen ist.

Art. 24 *Bekanntgabe ins Ausland*

¹ Personendaten dürfen ins Ausland bekannt gegeben werden, wenn im Empfängerland ein angemessener Datenschutz gewährleistet ist.

² Ist ein angemessener Datenschutz nicht gewährleistet, dürfen Personendaten ins Ausland im Einzelfall bekannt gegeben werden, wenn und soweit:

- a. eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Bekanntgabe besteht;
- b. die betroffene Person gemäss Artikel 14 Absatz 3 eingewilligt hat;
- c. es sich um allgemein zugängliche Personendaten handelt oder sie in öffentlichen Registern und amtlichen Veröffentlichungen enthalten sind;
- d. sie für die Wahrnehmung schutzwürdiger Interessen oder die Feststellung, Ausübung oder Durchsetzung von Rechtsansprüchen vor Gericht unerlässlich sind;
- e. die Bearbeitung in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Abschluss oder der Abwicklung eines Vertrags steht und es sich nur um Personendaten der Vertragsparteien handelt.

³ Werden Personendaten zur Information der Öffentlichkeit auf der Internetseite eines öffentlichen Organs allgemein zugänglich gemacht, so gilt dies nicht als Bekanntgabe ins Ausland, auch wenn sie vom Ausland her aufgerufen werden können.

Art. 25 *Einschränkungen*

¹ Die Bekanntgabe von Personendaten kann eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, soweit ihr überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

² Vorbehalten bleiben spezialgesetzliche Geheimhaltungs- oder besondere Datenschutzvorschriften.

3.5. Bearbeitung von Personendaten zu besonderen Zwecken**Art. 26** *Datenbearbeitung für nicht personenbezogene Zwecke*

¹ Öffentliche Organe dürfen Personendaten für nicht personenbezogene Zwecke, wie insbesondere für die Wissenschaft, Forschung, Planung und Statistik, bearbeiten und an Dritte bekanntgeben, wenn und soweit:

- a. dies nicht durch eine besondere Geheimhaltungsvorschrift ausgeschlossen ist;
- b. die Personendaten anonymisiert oder pseudonymisiert werden, sobald es der Zweck des Bearbeitens erlaubt;
- c. der Dritte die Personendaten nur mit Zustimmung des öffentlichen Organs weitergibt;
- d. die Datensicherheit gewährleistet ist;
- e. die Ergebnisse so veröffentlicht werden, dass die betroffenen Personen nicht erkennbar sind.

² Einmal für bestimmte, nicht personenbezogene Zwecke beschaffte Personendaten dürfen zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr für andere Zwecke bearbeitet werden.

Art. 27 *Datenbearbeitung im Auftrag*

¹ Öffentliche Organe dürfen andere öffentliche Organe oder Private mit der Bearbeitung von Personendaten beauftragen, wenn und soweit:

- a. dem Auftrag keine gesetzliche oder vertragliche Regelung entgegensteht;
- b. dafür eine schriftliche Regelung besteht;
- c. der Auftrag klar umschrieben ist;
- d. durch geeignete Massnahmen sichergestellt ist, dass die Personendaten durch den Auftragnehmer nur so bearbeitet werden, wie es ihm selbst erlaubt ist.

² Die Weiterübertragung durch den Auftragnehmer bedarf der schriftlichen Zustimmung des auftraggebenden öffentlichen Organs.

³ Das öffentliche Organ berücksichtigt die datenschutzrechtlichen Belange bereits bei der Auswahl des Auftragnehmers und bleibt für die Einhaltung des Datenschutzes verantwortlich.

Art. 28 *Überwachung mit optisch-elektronischen Anlagen*

¹ Zur Wahrung des Hausrechts, insbesondere zum Schutz von Personen und Sachen vor Übergriffen sowie zur Verfolgung und Ahndung von solchen, dürfen öffentliche, allgemein zugängliche Orte mit Bildaufzeichnungs- und Bildübermittlungsgeräten überwacht werden.

² Die Überwachung ist von jenem öffentlichen Organ anzuordnen, welchem das Benützungsrecht oder die Hoheit über den zu überwachenden Ort zusteht.

³ Es hat die Fachstelle Datenschutz über die Überwachung vorgängig zu informieren und stellt sicher, dass am überwachten Ort in geeigneter Weise auf die Überwachung und das verantwortliche öffentliche Organ hingewiesen wird.

⁴ Aufnahmen sind umgehend nach deren Auswertung, spätestens jedoch nach Ablauf einer Woche seit der Aufzeichnung zu vernichten, sofern sie nicht zu Beweis- und Sicherungszwecken benötigt werden.

Art. 29 *Datenbearbeitung zu Testzwecken*

¹ Öffentliche Organe dürfen Personendaten auch ohne gesetzliche Grundlage bearbeiten, wenn und soweit die praktische Umsetzung eine Testphase zwingend erforderlich macht, weil die Erfüllung der Aufgabe:

- a. technische Neuerungen erfordert, deren Auswirkungen zunächst ausgewertet werden müssen;
- b. bedeutende organisatorische oder technische Massnahmen erfordert, deren Wirksamkeit zunächst geprüft werden muss;
- c. die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Organen bedingt, die zunächst erprobt werden muss;
- d. die gesetzliche Grundlage bereits geschaffen, aber noch nicht in Kraft gesetzt worden ist.

² Die Datenbearbeitung zu Testzwecken ohne gesetzliche Grundlage ist auf maximal fünf Jahre zu befristen und zu evaluieren. Die Bestimmungen über die Vorab-Konsultation (Art. 34) gelten sinngemäss.

3.6. Vernichtung und Anonymisierung**Art. 30** *Vernichtung, Löschung*

¹ Werden Personendaten zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe sowie zu Sicherungs- und Beweiszwecken nicht mehr benötigt, sind sie durch das verantwortliche öffentliche Organ zu vernichten oder zu löschen.

² Die Vernichtung oder Löschung kann unterbleiben, wenn und soweit:

- a. die Integrität anderer, mit den betroffenen Personendaten vernetzter Datenstämme gefährdet würde;
- b. dies technisch nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist.

³ Vorbehalten bleibt die Anbietepflicht gegenüber dem Landesarchiv oder den Gemeindearchiven (Art. 42).

Art. 31 *Anonymisierung, Pseudonymisierung*

¹ Personendaten sind nach Möglichkeit zu anonymisieren oder zu pseudonymisieren, wenn und soweit:

- a. das öffentliche Organ in Betracht zieht, den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewähren, die Personendaten Dritter enthalten;
- b. für die Datenbearbeitung für nicht personenbezogene Zwecke (Art. 26);
- c. an Stelle der Vernichtung oder Löschung (Art. 30).

² Der Anonymisierungsgrundsatz ist nicht verletzt, wenn Personen, welche mit den Einzelheiten des Falles vertraut sind, gegebenenfalls trotz Verschleierung erkennen können, um wen es geht.

3.7. Verantwortlichkeiten für die Durchsetzung des Datenschutzes

Art. 32 Verantwortliches öffentliches Organ

¹ Für jedes Bearbeiten von Personendaten muss ein öffentliches Organ bestimmt sein, das für die Einhaltung des Datenschutzes verantwortlich ist.

² Bearbeiten mehrere öffentliche Organe einen gemeinsamen Datenbestand, regeln sie die Verantwortung.

³ Das verantwortliche öffentliche Organ ist verpflichtet, den Nachweis zu erbringen, dass der Datenschutz eingehalten wird.

Art. 33 Datenschutz-Folgenabschätzung

¹ Führt eine vorgesehene Bearbeitung von Personendaten voraussichtlich zu einem hohen Risiko für die Persönlichkeit und die Grundrechte der betroffenen Person, muss das verantwortliche öffentliche Organ vorgängig eine Datenschutz-Folgenabschätzung durchführen.

² Die Datenschutz-Folgenabschätzung umschreibt und bewertet insbesondere die geplante Bearbeitung, die Risiken für die Persönlichkeit und die Grundrechte der betroffenen Person sowie die Massnahmen, die vorgesehen sind, um das Risiko einer Verletzung zu verringern.

³ Auf die Datenschutz-Folgenabschätzung kann verzichtet werden, wenn bereits ein genügender Nachweis über die Einhaltung des Datenschutzes vorliegt.

Art. 34 Vorab-Konsultation

¹ Ergibt sich aus der Datenschutz-Folgenabschätzung (Art. 33), dass die vorgesehene Bearbeitung insbesondere aufgrund der Verwendung neuer Technologien, Mechanismen oder Verfahren ein hohes Risiko für die Verletzung der Persönlichkeit oder für die Grundrechte der betroffenen Person hätte, so informiert das verantwortliche öffentliche Organ die Fachstelle Datenschutz.

² Die Fachstelle Datenschutz gibt innerhalb von drei Monaten eine Empfehlung nach Artikel 58 ab, wenn die vorgesehene Bearbeitung Bestimmungen über den Datenschutz verletzen würde. Dabei kann sie insbesondere auch die versuchsweise Durchführung (Art. 29) empfehlen.

³ Die Frist nach Absatz 2 kann um einen Monat verlängert werden, wenn es sich um eine komplexe Bearbeitung von Personendaten handelt.

Art. 35 Meldung von Verletzungen der Datensicherheit

¹ Der Auftragnehmer meldet dem auftraggebenden öffentlichen Organ Verletzungen der Datensicherheit unverzüglich, sobald er davon Kenntnis erhält.

² Das verantwortliche öffentliche Organ meldet der Fachstelle Datenschutz Verletzungen der Datensicherheit unverzüglich, sobald es davon Kenntnis erhält.

³ Die Meldung nach Absatz 2 kann unterbleiben, wenn die Verletzung der Datensicherheit voraussichtlich nicht zu einem Risiko für die Persönlichkeit und die Grundrechte der betroffenen Person führt.

⁴ Das öffentliche Organ informiert ausserdem die betroffene Person, wenn es zu deren Schutz erforderlich ist oder es die Fachstelle Datenschutz verlangt.

⁵ Die Information der betroffenen Person kann unterlassen, eingeschränkt oder aufgeschoben werden, wenn und soweit:

- a. überwiegende öffentliche oder private Interessen dies erfordern;
- b. die Information unmöglich oder unverhältnismässig ist.

3.8. Rechte der Betroffenen

Art. 36 *Recht auf Zugang zu eigenen Personendaten*

¹ Jede Person kann vom verantwortlichen öffentlichen Organ Informationen darüber verlangen, ob und welche Personendaten über sie bearbeitet werden.

² Zusätzlich zu den Angaben nach Artikel 21 umfasst das Zugangsrecht die Angaben zur Herkunft und zur Aufbewahrungsdauer der Personendaten.

³ Niemand kann im Voraus auf das Zugangsrecht verzichten.

⁴ Vom Zugangsrecht ausgeschlossen sind Personendaten, die von den öffentlichen Organen ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bearbeitet werden.

⁵ Vorbehalten bleiben spezialgesetzliche Bestimmungen, die abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu Personendaten vorsehen oder den Zugang ganz oder teilweise ausschliessen.

Art. 37 *Einschränkung des Zugangsrechts*

¹ Das Recht auf Zugang zu eigenen Personendaten kann eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, soweit ein Gesetz oder überwiegende öffentliche oder private Interessen dies verlangen.

² Führt die Kenntnisnahme von Personendaten zu einer schwerwiegenden Belastung der betroffenen Person, so kann die Auskunft einer Vertrauensperson erteilt werden. Sofern die betroffene Person es ausdrücklich wünscht, ist ihr jedoch trotzdem umfassend Auskunft zu geben.

Art. 38 *Rechte bei widerrechtlicher Datenbearbeitung*

¹ Jede betroffene Person kann vom verantwortlichen öffentlichen Organ verlangen, dass es:

- a. widerrechtliches Bearbeiten von Personendaten unterlässt;
- b. Personendaten, die widerrechtlich bearbeitet worden sind, vernichtet oder löscht;
- c. die Folgen eines widerrechtlichen Bearbeitens beseitigt;
- d. die Widerrechtlichkeit des Bearbeitens feststellt;
- e. den Entscheid Dritten mitteilt oder veröffentlicht, wenn sie ein schutzwürdiges Interesse hat.

Art. 39 *Berichtigungsrecht*

¹ Jede betroffene Person kann vom verantwortlichen öffentlichen Organ verlangen, dass unrichtige Personendaten berichtigt werden.

² Die Berichtigung erfolgt durch:

- a. ganze oder teilweise Vernichtung oder Löschung;
- b. Änderung bestehender oder Hinzufügen von ergänzenden oder neu erhobenen Daten.

³ Kann weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit festgestellt werden, kann die betroffene Person die Aufnahme eines Bestreitungsvermerks oder einer kurzen Gegendarstellung sowie eine entsprechende Einschränkung der Bearbeitung verlangen.

⁴ Die betroffene Person kann überdies verlangen, dass das verantwortliche öffentliche Organ den Entscheid Dritten mitteilt oder veröffentlicht, wenn sie ein schutzwürdiges Interesse hat.

⁵ Die Berichtigung von Personendaten kann nicht verlangt werden in Bezug auf Bestände öffentlich zugänglicher Gedächtnisinstitutionen wie Bibliotheken, Bildungseinrichtungen, Museen oder Archive. Die betroffene Person kann jedoch verlangen, dass ein Bestreitungsvermerk oder eine kurze Gegendarstellung beigegeben wird.

⁶ Nach dem Tod der betroffenen Person stehen die Rechte auch Personen zu, die in gerader Linie mit der verstorbenen Person verwandt waren, mit ihr bis zum Tod verheiratet war, in eingetragener Partnerschaft oder faktischer Lebensgemeinschaft lebte oder ihr Willensvollstrecker ist, wenn sie ein schutzwürdiges Interesse nachweisen.

Art. 40 *Recht auf Datenspernung*

¹ Jede betroffene Person kann vom verantwortlichen öffentlichen Organ verlangen, dass es die Bekanntgabe von bestimmten Personendaten an Private sperrt.

² Das verantwortliche öffentliche Organ verweigert die Sperrung, hebt sie auf oder gibt Personendaten trotzdem bekannt, wenn und soweit:

- a. eine gesetzliche Pflicht zur Bekanntgabe besteht;
- b. die Bekanntgabe zur Erfüllung einer auf einer gesetzlichen Grundlage beruhenden öffentlichen Aufgabe notwendig ist;
- c. die um Bekanntgabe ersuchende Person glaubhaft macht, dass die Sperre sie in der Durchsetzung von schutzwürdigen, eigenen Rechtsansprüchen gegenüber der betroffenen Person erheblich behindert.

³ Auf das Verfahren nach Absatz 2 sind Artikel 50 bis 52 sinngemäss anwendbar.

Art. 41 *Zugang zu Daten verstorbener Personen*

¹ Das verantwortliche öffentliche Organ gewährt Dritten Zugang zu Daten verstorbener Personen, wenn und soweit:

- a. der Dritte ein schutzwürdiges Interesse an der Auskunft nachweist, in gerader Linie mit der verstorbenen Person verwandt war, mit ihr bis zum Tod verheiratet war, in eingetragener Partnerschaft oder faktischer Lebensgemeinschaft lebte oder ihr Willensvollstrecker ist;
- b. dem Zugang keine ausdrückliche Erklärung noch ein besonderes Schutzbedürfnis der verstorbenen Person entgegenstehen;
- c. dem Zugang keine sonstigen überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

² Das Erfordernis der Entbindung vom Amts- oder Berufsgeheimnis bleibt vorbehalten.

4. Archivwesen**Art. 42** *Aktenführungs- und Aktenaufbewahrungspflicht, Anbietepflicht*

¹ Die öffentlichen Organe sind verpflichtet, amtliche Dokumente vollständig und geordnet zu führen, zu sichern und aufzubewahren, soweit sie für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder zu Beweis- und Sicherungszwecken, die Öffentlichkeit, die Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns oder die Überlieferung kulturellen Erbes von Bedeutung sind.

² Sie sind verpflichtet, ihre amtlichen Dokumente dem für sie zuständigen Archiv regelmässig anzubieten. Die Glarner Kantonalbank ist von der Anbietepflicht ausgenommen.

³ Das zuständige Archiv entscheidet über die Archivwürdigkeit und die Notwendigkeit der Übernahme der ihm angebotenen amtlichen Dokumente.

⁴ Durch die zuständigen Archive nicht übernommene amtliche Dokumente sind zu vernichten oder zu löschen, wenn und soweit sie nicht mehr zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe oder zu Sicherungs- und Beweis Zwecken benötigt werden oder von Gesetzes wegen weiterhin aufzubewahren sind.

⁵ Das Archivgut ist unveräusserlich.

Art. 43 *Landesarchiv*

¹ Der Kanton führt ein zentrales Archiv zur dauerhaften Dokumentation staatlichen Handelns und zur Bewahrung des kulturellen Erbes.

² Es sorgt für die Erhaltung, Erschliessung und den Zugang zum Archivgut.

³ Es ist befugt, im Rahmen der Erfüllung seiner Aufgaben Richtlinien und Weisungen zu erlassen und in Datenbestände kantonaler öffentlicher Organe Einsicht zu nehmen.

⁴ Der Regierungsrat regelt die weiteren Aufgaben und Befugnisse.

Art. 44 *Gemeindearchive*

¹ Die Gemeinden führen Archive nach Massgabe dieses Gesetzes. Sie erlassen die notwendigen Vorschriften.

² Die Gemeinden können bestimmte Aufgaben gegen Entgelt an den Kanton übertragen.

Art. 45 *Schutzfristen*

¹ Für im Landesarchiv oder in den Gemeindearchiven aufbewahrte amtliche Dokumente gilt eine Schutzfrist von 30 Jahren seit ihrer Erstellung.

² Enthalten die amtlichen Dokumente Personendaten, gilt eine Schutzfrist von zehn Jahren seit dem Tod der betroffenen Person. Ist das Todesdatum nicht bekannt, endet die Schutzfrist 100 Jahre nach der Geburt der betroffenen Person. Ist auch dieses Datum nicht bekannt, so endet sie 80 Jahre nach Erstellung der amtlichen Dokumente.

³ Amtliche Dokumente, welche der Öffentlichkeit bereits vor der Archivierung zugänglich gemacht worden sind, unterliegen keiner Schutzfrist.

Art. 46 *Zugang zu archivierten Dokumenten*

¹ Nach Ablauf der Schutzfrist hat jede Person ein Recht auf Zugang zu archivierten amtlichen Dokumenten.

² Während der Schutzfristen ist der Zugang zu gewähren:

- a. dem abliefernden öffentlichen Organ zu seinen amtlichen Dokumenten;
- b. zu Forschungs- und statistischen Zwecken unter Beachtung von Artikel 26;
- c. Dritten, wenn sie überwiegende öffentliche oder private Interessen nachweisen, wobei das öffentliche Organ, welches die amtlichen Dokumente abgeliefert hat, vorgängig anzuhören ist.

³ Das Archivgut darf dabei nicht verändert werden.

Art. 47 *Einschränkungen des Zugangsrechts*

¹ Das Recht auf Zugang zu archivierten amtlichen Dokumenten kann eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn und soweit:

- a. gesetzliche Bestimmungen den Zugang ausschliessen;
- b. Informationen vermittelt werden könnten, welche dem öffentlichen Organ von Dritten freiwillig und unter Zusicherung der Geheimhaltung mitgeteilt worden sind;
- c. überwiegende öffentliche oder private Interessen dem Zugang entgegenstehen;
- d. der Zustand oder der Schutz des Archivgutes es erfordert.

² Es besteht kein Anspruch darauf, dass archivierte amtliche Dokumente für die Gewährung des Zugangs aufbereitet werden.

5. Gemeinsame Bestimmungen**Art. 48** *Verhältnis der Zugangsrechte*

¹ Die Zugangsrechte nach diesem Gesetz richten sich nach folgender Reihenfolge:

- a. archivrechtliches Zugangsrecht nach Artikel 46;
- b. datenschutzrechtliches Zugangsrecht nach Artikel 36;
- c. informationsrechtliches Zugangsrecht nach Artikel 11.

² In erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren geht das Akteneinsichtsrecht nach Artikel 67 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) den Zugangsrechten nach diesem Gesetz vor.

Art. 49 *Geltendmachung von Ansprüchen*

¹ Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten ist an das öffentliche Organ zu richten, welches das Dokument erstellt oder von Dritten, welche diesem Gesetz nicht unterstehen, als Hauptadressat erhalten hat.

² Gesuche um Zugang zu Personendaten und zur Geltendmachung der weiteren datenschutzrechtlichen Ansprüche sind an das verantwortliche öffentliche Organ zu richten.

³ Das Gesuch um Zugang zu archivierten amtlichen Dokumenten ist an das Landesarchiv oder das zuständige Gemeindearchiv zu richten.

⁴ Die Ansprüche können mündlich oder schriftlich geltend gemacht werden. Der Gegenstand ist hinreichend zu umschreiben.

Art. 50 *Mitteilung und Anhörung*

¹ Zieht das zuständige öffentliche Organ die teilweise oder vollständige Abweisung des Gesuchs in Betracht, hat es der gesuchstellenden Person vorgängig Mitteilung zu machen.

² Sind schutzwürdige Interessen Dritter betroffen, sind diese vorgängig anzuhören.

³ Zieht das zuständige öffentliche Organ in Betracht, dem Gesuch entgegen den eingeholten Stellungnahmen der betroffenen Dritten zu entsprechen, hat es diesen vorgängig Mitteilung zu machen.

Art. 51 *Entscheid*

¹ Die gesuchstellende Person oder die betroffene Person kann beim öffentlichen Organ innert 30 Tagen nach der Mitteilung gemäss Artikel 50 Absätze 1 und 3 den Erlass eines anfechtbaren Entscheids verlangen.

Art. 52 *Form der Zugangsgewährung*

¹ Das Zugangsrecht wird gewährt durch:

- a. Auskunftserteilung;
- b. Einsichtnahme;
- c. Herausgabe und Zustellung.

² Die Einsichtnahme beinhaltet auch das Recht, Kopien oder Fotos zu erstellen und Notizen zu machen.

³ Es besteht kein Anspruch auf eine bestimmte Form der Zugangsgewährung.

Art. 53 *Verfahren und Rechtsschutz*

¹ Soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, richten sich das Verfahren und der Rechtsschutz nach dem VRG.

² Entscheide eines öffentlichen Organs, für welche die Bestimmungen des VRG kein Rechtsmittel vorsehen, sind unmittelbar beim Verwaltungsgericht anfechtbar. Erstinstanzliche Entscheide des Verwaltungsgerichts sind beim Obergericht anfechtbar.

³ Die Beschwerdeinstanzen haben auch Zugang zu amtlichen Dokumenten, welche der Geheimhaltung unterliegen.

Art. 54 *Kosten und Gebühren*

¹ Für die Geltendmachung der Rechte und Ansprüche nach diesem Gesetz werden keine Kosten erhoben.

² Eine angemessene Gebühr kann erhoben werden bei:

- a. aufwendigen Verfahren, insbesondere bei komplizierten Verhältnissen oder bei umfangreichen Anonymisierungen oder Pseudonymisierungen von amtlichen Dokumenten;
- b. der Erstellung von Kopien für Gesuch stellende Personen.

³ Die Höhe der Gebühr sowie deren Bemessung richten sich nach der Kostenverordnung.

⁴ Die Erhebung von Kosten in Rechtsmittelverfahren richtet sich nach dem VRG.

6. Aufsichts- und Kontrollorgan**Art. 55** *Fachstelle Datenschutz*

¹ Die Fachstelle Datenschutz beaufsichtigt die Anwendung der Vorschriften über den Datenschutz.

² Sie ist fachlich selbstständig, unabhängig und bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an keine Weisungen gebunden. Sie legt jährlich ein autonomes Prüfprogramm fest.

³ Die Fachstelle Datenschutz verfügt über ein Sekretariat und ein eigenes Budget. Sie ist administrativ der Staatskanzlei zugewiesen und kann für ihre Aufgabenerfüllung Dritte beiziehen.

⁴ Sie behandelt Anfragen, Meldungen und Anzeigen vertraulich. Ihre Abklärungen und die dazugehörigen Unterlagen sind nicht öffentlich zugänglich im Sinne von Artikel 11.

Art. 56 *Leitung*

¹ Die Fachstelle Datenschutz wird von einer in Datenschutzfragen ausgewiesenen Fachperson geleitet.

² Die Ernennung, die Amtsdauer, die Auflösung des Arbeitsverhältnisses während der Amtsdauer, die Wiederwahl und Nichtwiederwahl sowie die Massnahmen bei Pflichtverletzungen der Leiterin oder des Leiters richten sich nach dem Personalgesetz.

³ Die Leiterin oder der Leiter darf kein anderes öffentliches Amt, keine leitende Funktion in einer politischen Partei und keine andere Erwerbstätigkeit ausüben. Der Regierungsrat kann Ausnahmen bewilligen. Versieht die Leiterin oder der Leiter ein Teilpensum, darf die Bewilligung einer anderen Erwerbstätigkeit nur verweigert werden, wenn dadurch die Ausübung der Funktion sowie die Unabhängigkeit und das Ansehen beeinträchtigt werden.

⁴ Im Übrigen gelten die allgemeinen personalrechtlichen Bestimmungen.

Art. 57 *Aufgaben*

¹ Die Fachstelle Datenschutz:

- a. verfolgt die Entwicklungen, welche für den Datenschutz massgeblich sind;
- b. berät die öffentlichen Organe bei der Anwendung der Vorschriften über den Datenschutz und erteilt Privaten Auskunft über ihre Rechte;
- c. nimmt Stellung zu Rechtsetzungsprojekten und Massnahmen, welche für den Datenschutz erheblich sind;
- d. sensibilisiert öffentliche Organe und die Bevölkerung in Bezug auf den Datenschutz;
- e. vermittelt zwischen öffentlichen Organen und Privaten;
- f. behandelt Anzeigen von betroffenen Personen und informiert sie innerhalb von höchstens drei Monaten über das Ergebnis der Untersuchung oder den Stand der Abklärungen.

² Die Fachstelle Datenschutz arbeitet zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit den Datenschutzaufsichtsorganen der anderen Kantone, des Bundes und des Auslandes zusammen und sorgt für den Austausch sachdienlicher Informationen.

³ Sie legt dem Landrat im Rahmen des Tätigkeitsberichts der Regierung jährlich Rechenschaft über ihre Tätigkeit ab und berichtet über wichtige Feststellungen sowie die Beurteilung und Wirkung der Bestimmungen über den Datenschutz.

Art. 58 *Befugnisse*

¹ Die Fachstelle Datenschutz wird von Amtes wegen oder auf Anzeige hin tätig. Dem öffentlichen Organ ist von einer Anzeige Kenntnis und Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

² Die Fachstelle Datenschutz klärt den Sachverhalt von Amtes wegen ab. Sie hat das Recht, jederzeit bei den öffentlichen Organen, bei Auftragnehmern (Art. 27) sowie bei Empfängerinnen und Empfängern von Personendaten ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht Auskünfte einzuholen, Akten und Dokumente heraus zu verlangen und sich Datenbearbeitungen vorführen zu lassen.

³ Stellt die Fachstelle Datenschutz fest, dass Vorschriften über den Datenschutz verletzt werden, kann sie dem öffentlichen Organ eine Empfehlung abgeben. Das öffentliche Organ hat zu erklären, ob es der Empfehlung folgt oder nicht.

⁴ Lehnt das öffentliche Organ die Befolgung der Empfehlung ab oder entspricht es dieser nicht, kann die Fachstelle Datenschutz die Empfehlung ganz oder teilweise als Entscheid erlassen.

⁵ Werden die Persönlichkeit oder die Grundrechte betroffener Personen offensichtlich gefährdet oder verletzt, kann die Fachstelle Datenschutz die Bearbeitung von Personendaten vorsorglich einschränken oder untersagen. Der Beschwerde gegen vorsorgliche Massnahmen kommt keine aufschiebende Wirkung zu.

⁶ Das öffentliche Organ, an welches der Entscheid gerichtet ist, kann diesen mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat anfechten. Die Fachstelle Datenschutz ist berechtigt, gegen den Entscheid des Regierungsrates Beschwerde beim Verwaltungsgericht zu erheben.

Art. 59 *Übertragung der Aufgaben*

¹ Der Landrat kann die Aufgaben der Fachstelle Datenschutz ganz oder teilweise an eine ausserkantonale Stelle übertragen.

² Im Rahmen und Umfang der Übertragung erfüllt die ausserkantonale Stelle die Aufgaben nach diesem Gesetz und verfügt über die entsprechenden Befugnisse.

³ Die Leiterin oder der Leiter der ausserkantonalen Stelle ist durch den Landrat zu bestätigen. Im Übrigen entscheidet er über das anwendbare Personalrecht für die Leiterin oder den Leiter sowie die weiteren Angestellten. Artikel 57 Absatz 3 bleibt vorbehalten.

7. Straf- und vermögensrechtliche Verantwortlichkeit**Art. 60** *Strafbestimmung*

¹ Wer als auftragnehmende private Person für das Bearbeiten von Personendaten ohne ausdrückliche Ermächtigung des auftraggebenden öffentlichen Organs Personendaten für sich oder andere verwendet oder anderen bekannt gibt, wird mit Busse bestraft.

² Wer Informationen aus dem Archivgut, das einer Schutzfrist unterliegt oder auf andere Weise ausdrücklich der Veröffentlichung entzogen ist, rechtswidrig offenbart, wird mit Busse bestraft.

³ Die fahrlässige Widerhandlung ist nicht strafbar.

Art. 61 *Schadenersatz und Genugtuung*

¹ Die Person, die einen Schaden erleidet, weil die Bestimmungen dieses Gesetzes verletzt wurden, kann Schadenersatz- und Genugtuungsansprüche gemäss dem Staatshaftungsgesetz geltend machen.

² Sie kann bei Gutheissung des Begehrens verlangen, dass der Entscheid ganz oder teilweise veröffentlicht oder an Dritte mitgeteilt wird.

8. Schlussbestimmungen**Art. 62** *Übergangsbestimmung betreffend Öffentlichkeitsprinzip*

¹ Die Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip sind auf amtliche Dokumente anwendbar, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes von einem öffentlichen Organ erstellt oder empfangen wurden.

Art. 63 *Übergangsbestimmung betreffend Datenbearbeitungen*

¹ Datenbearbeitungen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes abgeschlossen sind, richten sich mit Ausnahme der Rechte der betroffenen Person (Art. 36–41) nach bisherigem Recht.

² Datenbearbeitungen, die unter bisherigem Recht begonnen wurden und fort dauern, müssen spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten den Anforderungen dieses Gesetzes genügen.

³ Die Artikel 33 (Datenschutz-Folgenabschätzung) und 34 (Vorab-Konsultation) sind auf Datenbearbeitungen nicht anwendbar, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes begonnen wurden, wenn der Bearbeitungszweck unverändert bleibt und keine neuen Daten beschafft werden.

⁴ Im Übrigen gilt das neue Recht für Datenbearbeitungen ab dem Zeitpunkt seines Inkrafttretens.

Art. 64 *Übergangsbestimmungen betreffend laufende Verfahren*

¹ Dieses Gesetz gilt nicht für im Zeitpunkt seines Inkrafttretens hängige Schlichtungsverfahren vor der Aufsichtsstelle.

² Es ist ebenfalls nicht anwendbar auf hängige Beschwerdeverfahren gegen erstinstanzliche Entscheide, die vor dem Inkrafttreten ergangen sind.

³ Diese Fälle unterstehen dem bisherigen Recht.

Art. 65 *Übergangsbestimmung betreffend Daten juristischer Personen*

¹ Für öffentliche Organe finden Vorschriften in kantonalen und kommunalen Erlassen, die sich auf Personendaten beziehen, während fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes weiter Anwendung auf Daten juristischer Personen.

II.

1.

GS I C/12/2, Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Kantonal-les Bürgerrechtsgesetz, KBüG) vom 1. Mai 2016 (Stand 1. Januar 2018), wird wie folgt geändert:

Art. 12 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Einbürgerungsbehörden von Kanton und Gemeinden sind berechtigt, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz und dem Bundesrecht notwendigen Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, zu bearbeiten und Profiling zu betreiben.

2.

GS I C/21/2, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Einführungsgesetz zum Registerharmonisierungsgesetz, EG RHG) vom 3. Mai 2009 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 2 (geändert)

² Der Regierungsrat kann nach Anhörung der Gemeinden und unter Einbezug der Fachstelle Datenschutz die Erfassung weiterer Daten im Einwohnerregister vorsehen, wenn dies für amtliche bzw. statistische Zwecke erforderlich ist. Er legt die Identifikatoren und Merkmale fest, soweit diese nicht durch das Bundesamt für Statistik vorgegeben sind.

3.

GS II A/3/2, Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz; RVOG) vom 2. Mai 2004 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 4

Aufgehoben.

Art. 26a (neu)

Geschäftsverwaltungssysteme

¹ Die Einheiten der Zentralverwaltung können für ihre Geschäftsprozesse sowie für die Verwaltung von amtlichen Dokumenten elektronische Geschäftsverwaltungssysteme führen.

² Personendaten sowie Daten juristischer Personen einschliesslich besonders schützenswerte Daten dürfen in den Geschäftsverwaltungssystemen bearbeitet werden, wenn sie dazu dienen:

- a. Geschäfte zu bearbeiten;
- b. Arbeitsabläufe zu organisieren;
- c. festzustellen, ob Daten über eine bestimmte Person bearbeitet werden;
- d. den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu erleichtern.

³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten, insbesondere zur Organisation und zum Betrieb der Geschäftsverwaltungssysteme sowie zum Schutz der darin erfassten Personendaten und Daten juristischer Personen.

Art. 27 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 4 (geändert)

¹ Die Regierungsmitglieder und die Mitglieder der übrigen Verwaltungsbehörden sowie die mit Verwaltungsaufgaben betrauten privaten Personen sind zur Verschwiegenheit über amtliche Angelegenheiten verpflichtet, soweit an der Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse gemäss Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen besteht oder wenn eine besondere gesetzliche Bestimmung dies vorsieht.

² *Aufgehoben.*

⁴ Vorbehalten bleiben die Bestimmungen in der Kantonsverfassung, in den gesetzlichen Verfahrensordnungen und in der Landratsverordnung über die Entbindung vom Amtsgeheimnis und die Verpflichtung zur Offenbarung.

Art. 29 Abs. 4 (geändert)

⁴ Der Regierungsrat legt alle Nebenbeschäftigungen seiner Mitglieder, die im Lichte der vorstehenden Absätze von Interesse sind, offen und macht die Informationen der Öffentlichkeit zugänglich.

4.

GS II A/6/1, Gesetz über das Personalwesen (Personalgesetz, PG) vom 5. Mai 2002 (Stand 1. Juli 2018), wird wie folgt geändert:

Art. 9 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Landrat wählt die Staatsanwälte oder Staatsanwältinnen und die Jugendanwälte oder Jugendanwältinnen, den Leiter oder die Leiterin der Fachstelle Datenschutz sowie den Leiter oder die Leiterin Finanzkontrolle. Er bezeichnet den Ersten Staatsanwalt oder die Erste Staatsanwältin.

Art. 14 Abs. 2 (geändert)

² Die Staatsanwälte oder Staatsanwältinnen, die Jugendanwälte oder Jugendanwältinnen, die Gerichtsschreiber oder Gerichtsschreiberinnen, der Leiter oder die Leiterin der Fachstelle Datenschutz sowie der Leiter oder die Leiterin der Finanzkontrolle werden auf die Amtsdauer angestellt.

Art. 26 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Angestellten sind zur Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten verpflichtet, soweit an der Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse gemäss Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen besteht oder wenn eine besondere gesetzliche Bestimmung dies vorsieht.

Art. 28 Abs. 1

¹ Dem Landrat dürfen nicht angehören:

- j. (geändert) der Präsident bzw. die Präsidentin sowie der Vizepräsident bzw. die Vizepräsidentin der Kantonalen Schlichtungsbehörde;
- k. (neu) der Leiter oder die Leiterin der Fachstelle Datenschutz.

5.

GS II E/2, Gemeindegesetz vom 3. Mai 1992 (Stand 1. Juli 2018), wird wie folgt geändert:

Art. 26 Abs. 2 (aufgehoben)

² *Aufgehoben.*

Art. 76

Aufgehoben.

Art. 77 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 4 (geändert)

¹ Die Behördenmitglieder, die öffentlichen Bediensteten und die mit öffentlichen Aufgaben betrauten privaten Personen sind zur Verschwiegenheit über amtliche Angelegenheiten verpflichtet, soweit an der Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse gemäss Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen besteht oder wenn eine besondere gesetzliche Bestimmung dies vorsieht.

² *Aufgehoben.*

⁴ Besondere Bestimmungen dieses Gesetzes, des übrigen kantonalen oder des eidgenössischen Rechts, die von der Geheimhaltungspflicht entbinden und zur Herausgabe von amtlichen Dokumenten ermächtigen, bleiben vorbehalten.

Art. 104 Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (aufgehoben)

Öffentlichkeit (Sachüberschrift geändert)

² *Aufgehoben.*

³ *Aufgehoben.*

6.
GS III A/2, Gesetz über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) vom 6. Mai 1990 (Stand 1. Juli 2018), wird wie folgt geändert:

Art. 3a Abs. 3 (geändert)

³ Die Verwaltungskommission der Gerichte legt alle Nebenbeschäftigungen der Gerichtspräsidenten, die im Lichte der vorstehenden Absätze von Interesse sind, offen und macht die Informationen der Öffentlichkeit zugänglich.

Art. 3b Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3a (neu), Abs. 4 (geändert)

¹ Die Mitglieder der gerichtlichen Behörden sind zur Verschwiegenheit über amtliche Angelegenheiten verpflichtet, soweit an der Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse gemäss Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) besteht oder wenn eine besondere gesetzliche Bestimmung dies vorsieht.

² *Aufgehoben.*

^{3a} Die Präsidien der einzelnen Gerichte entscheiden über die aktive Information der Öffentlichkeit sowie über Zugangsgesuche nach Artikel 11 IDAG.

⁴ Vorbehalten bleiben die Bestimmungen in der Kantonsverfassung, in den gesetzlichen Verfahrensordnungen und in der Landratsverordnung über die Entbindung vom Amtsgeheimnis und die Verpflichtung zur Offenbarung sowie über die Öffentlichkeit von Verhandlungen.

Art. 12 Abs. 2 (geändert)

² Die Zivilabteilung tagt, um:

- a. *(geändert)* den Tätigkeitsbericht der erstinstanzlichen Organe der Zivilrechtspflege sowie der unterstellten Ämter zu erstatten;

Art. 33 Abs. 2 (geändert)

² Fälle, die bei der betreffenden Behörde seit mehr als einem Jahr anhängig sind, müssen im Tätigkeitsbericht speziell erwähnt werden.

Titel nach Art. 45 (geändert)

8. Aufsicht und Tätigkeitsbericht

Art. 47

Tätigkeitsbericht (Sachüberschrift geändert)

7.
GS III B/1/1, Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch; EG ZGB) vom 7. Mai 1911 (Stand 1. Januar 2020), wird wie folgt geändert:

Art. 68 Abs. 2 (neu)

² Die Bestimmungen über den informationsrechtlichen Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen finden im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes keine Anwendung.

8.
GS III B/3/1, Gesetz über Beurkundung und Beglaubigung (Beurkundungsgesetz) vom 6. Mai 2007 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 9 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Urkundspersonen sowie ihre Mitarbeitenden und Hilfspersonen sind zur Verschwiegenheit über jene Tatsachen verpflichtet, die sie im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Vornahme von Beurkundungen erfahren. Die Bestimmungen über den informationsrechtlichen Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen finden keine Anwendung.

9.
GS III F/1, Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG StPO) vom 2. Mai 2010 (Stand 1. Juli 2018), wird wie folgt geändert:

Art. 27a (neu)

Aktenaufbewahrung (Art. 103 StPO)

¹ Die Akten sind bei Strafsachen, die sich auf Vergehen oder Verbrechen beziehen, 50 Jahre, in den übrigen Strafsachen sowie in Jugendstrafsachen 30 Jahre aufzubewahren. Vorbehalten bleiben die bundesrechtlichen Minimalfristen.

Art. 27b (neu)

Akteneinsicht bei abgeschlossenen Verfahren

¹ Die Akten abgeschlossener Strafverfahren können eingesehen werden, soweit der Akteneinsicht keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen:

- a. von Parteien und anderen Verfahrensbeteiligten, wenn diese ein Interesse glaubhaft machen;
- b. von anderen Behörden, wenn sie diese für die Bearbeitung hängiger Zivil-, Straf- oder Verwaltungsverfahren benötigen;
- c. von Dritten, wenn sie dafür ein wissenschaftliches oder ein anderes schützenswertes Interesse geltend machen.

10.
GS III I/1, Anwaltsgesetz des Kantons Glarus vom 5. Mai 2002 (Stand 1. Januar 2011), wird wie folgt geändert:

Art. 2a (neu)

Zugang zu amtlichen Dokumenten

¹ Die Bestimmungen über den informationsrechtlichen Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen finden im Aufgabenbereich der Anwaltskommission keine Anwendung.

11.
GS V A/11/1, Polizeigesetz (PolG) vom 6. Mai 2007 (Stand 1. Januar 2017), wird wie folgt geändert:

Art. 30 Abs. 1 (geändert)

¹ Soweit dieses Gesetz nichts anderes regelt, gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG).

Art. 30a Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Die Kantonspolizei darf zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Führung ihrer Geschäftskontrolle Personendaten bearbeiten, Profiling betreiben und dazu geeignete Datenbearbeitungssysteme führen.

² Die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten und Profiling ist erlaubt, soweit es für die Aufgabenerfüllung geeignet und notwendig ist.

Art. 31 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)

² Öffentliche Organe gemäss Artikel 4 IDAG dürfen im Einzelfall Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, an die Kantonspolizei weitergeben:

Aufzählung unverändert.

³ Im Weiteren darf die Bekanntgabe von Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, unter den Voraussetzungen von Artikel 22–25 IDAG erfolgen.

Art. 32b Abs. 1 (geändert)

¹ Öffentliche Organe gemäss Artikel 4 IDAG dürfen der Kantonspolizei Personen melden, bei denen Anzeichen für eine Gewaltbereitschaft gegen Dritte vorliegen. Dieses Melderecht gilt auch für Inhaber einer Berufsausübungsbewilligung gemäss Gesundheitsgesetz.

12.

GS V C/1/1, Gesetz über den Brandschutz und die Feuerwehr (Brandschutzgesetz) vom 7. Mai 1995 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 6a (neu)*Datenbearbeitung*

¹ Die Glarnersach und die Gemeinden sind befugt, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeigneten und erforderlichen Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerte Personendaten, zu bearbeiten. Sie dürfen Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerte Personendaten, an Dritte bekanntgeben, sofern dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

13.

GS V D/1/1, Gesetz über die Kantonale Sachversicherung Glarus (Sachversicherungsgesetz, SachVG) vom 2. Mai 2010 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 17a (neu)*Datenbearbeitung*

¹ Die Glarnersach ist befugt, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeigneten und erforderlichen Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerte Personendaten, zu bearbeiten und Profiling zu betreiben. Sie darf Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerte Personendaten, an Dritte bekanntgeben, sofern dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

14.

GS VI A/2/1, Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FAG) vom 2. Mai 2010 (Stand 1. Januar 2019), wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 2 (geändert)

² Der Regierungsrat legt dem Landrat im Rahmen des Tätigkeitsberichts Rechenschaft über die Wirkungen und die Zweckerreichung des Finanzausgleichs ab.

15.

GS VI C/1/1, Steuergesetz (StG) vom 7. Mai 2000 (Stand 1. Januar 2020), wird wie folgt geändert:

Art. 136 Abs. 4 (neu)

⁴ Die Bestimmungen über den informationsrechtlichen Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen finden in Steuersachen keine Anwendung.

16.

GS VII A/2/1, Einführungsgesetz zum Geoinformationsgesetz (EG Geoinformationsgesetz; EG GeolG) vom 2. Mai 2010 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 10 Abs. 1 (geändert)

¹ Soweit dieses Gesetz keine abweichenden Regelungen enthält, gelten die Vorgaben des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen.

17.

GS VIII D/21/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) vom 3. Mai 2015 (Stand 1. Januar 2016), wird wie folgt geändert:

Art. 29 Abs. 1 (geändert)

¹ Die zuständigen Verwaltungsbehörden sind berechtigt, für die Erfüllung der sich aus diesem Gesetz sowie der Bundesgesetzgebung ergebenden Aufgaben Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, zu bearbeiten oder durch beauftragte Dritte bearbeiten zu lassen und Profiling zu betreiben.

18.

GS VIII E/21/3, Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 7. Mai 1995 (Stand 1. Januar 2016), wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 1 (geändert)

Schweigepflicht; Auskunftsrecht (Sachüberschrift geändert)

¹ Das im Sozialwesen tätige Personal ist zur Verschwiegenheit über amtliche Angelegenheiten verpflichtet. Die Bestimmungen über den informationsrechtlichen Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen finden keine Anwendung.

Art. 5a (neu)

Datenbearbeitung

¹ Das im Sozialwesen tätige Personal ist berechtigt, die für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, zu bearbeiten und Profiling zu betreiben.

III.

1.

GS I F/1, Gesetz über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz, DSG) vom 5. Mai 2002, wird aufgehoben.

2.

GS II A/7/1, Gesetz über das Archivwesen (Archivgesetz) vom 4. Mai 2003, wird aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

B. Änderung des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS III F/1, Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG StPO) vom 2. Mai 2010 (Stand 1. Juli 2018), wird wie folgt geändert:

Art. 11 Abs. 1a (neu)

^{1a} Er bezeichnet innerhalb der Staats- und Jugendanwaltschaft eine für die Datenschutzberatung zuständige Person mit folgenden Aufgaben:

- a. sie berät und unterstützt mit Ausnahme der Kantonspolizei die Strafverfolgungsbehörden bei der Bearbeitung von Personendaten;
- b. sie nimmt Datenschutz-Folgenabschätzungen gemäss dem kantonalen Datenschutzrecht vor;
- c. sie ist Ansprechperson der oder des Beauftragten für den Datenschutz und arbeitet mit dieser oder diesem zusammen.

Art. 28a (neu)

Register über Datenbearbeitungstätigkeiten

¹ Die Staats- und Jugendanwaltschaft führt ein Register über die Datenbearbeitungstätigkeiten in ihrem Zuständigkeitsbereich.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

C. Änderung des Polizeigesetzes

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS V A/11/1, Polizeigesetz (PolG) vom 6. Mai 2007 (Stand 1. Januar 2017), wird wie folgt geändert:

Art. 32c (neu)

Datenschutzberatung

¹ Die Kantonspolizei bezeichnet eine für die Datenschutzberatung zuständige Person.

² Diese hat folgende Aufgaben:

- a. sie berät und unterstützt die Mitarbeitenden der Kantonspolizei bei der Bearbeitung von Personendaten;
- b. sie nimmt Datenschutz-Folgenabschätzungen gemäss dem kantonalen Datenschutzrecht vor;
- c. sie ist Ansprechperson der oder des Beauftragten für Datenschutz und arbeitet mit dieser oder diesem zusammen.

Art. 33 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Regierungsrat erlässt nähere ausführende Bestimmungen, insbesondere zum Zweck und Inhalt der Datenbearbeitung, zur Zugriffsberechtigung, zum Datenaustausch mit anderen Behörden und zur Aufbewahrungsdauer und Löschung von Daten und Aufzeichnungen. Die Kantonspolizei führt ein Register über ihre Datenbearbeitungstätigkeiten.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

§ 11 Verpflichtungskredit über 7,8 Millionen Franken für den Ausbau der Netstalerstrasse

Die Vorlage im Überblick

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Gewährung eines Verpflichtungskredits über 7,8 Millionen Franken für den Ausbau der Netstalerstrasse zwischen Netstal und Mollis zuzustimmen. Für den geplanten Ausbau der Netstalerstrasse wurde eine Vorstudie erstellt. Der Projektperimeter erstreckt sich über eine Länge von 1700 Metern von der Linthbrücke Netstal bis zur Bodenwaldbachbrücke. Im Bereich des südlichen Endes der Flugpiste des Flugplatzes Mollis schliesst die Netstalerstrasse mit einem klassischen T-Knoten an die geplante Querspange Netstal an. Das neue Normalprofil ist mit einer Fahrbahnbreite von 6,5 Metern mit beidseitigem Bankett von 0,5 Metern geplant. Die aktuelle Strassenbreite beträgt durchschnittlich nur 5 Meter und ist damit für das Kreuzen zweier Lastwagen ungenügend. Die genaue Linienführung wird in der nächsten Projektphase anhand eines Variantenstudiums festgelegt. Mit der ausgebauten Netstalerstrasse soll der Entwicklungsschwerpunkt Flugplatz Mollis bzw. die dort angesiedelten Unternehmen besser erschlossen werden.

Die Gesamtkosten betragen gemäss Kostenschätzung 7,8 Millionen Franken. Die Projektierung, das Bewilligungsverfahren und die Ausschreibung der Baumeisterarbeiten beanspruchen eine Zeit von drei Jahren. Die Ausführung der Hauptarbeiten erfolgt voraussichtlich 2024. Die Kosten des Ausbaus der Netstalerstrasse sind im Budget 2021 und im Aufgaben- und Finanzplan 2022–2025 des Kantons berücksichtigt. Es ist vorgesehen, dass ab dem Jahr 2024 ein Bausteuerzuschlag von 0,5 Prozent der einfachen Steuer für den Bau der Querspange Netstal inklusive dem Ausbau der Netstalerstrasse erhoben wird. Die Landsgemeinde muss den beabsichtigten Bausteuerzuschlag erst 2023 definitiv beschliessen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem Verpflichtungskredit zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Der Landrat forderte im Dezember 2018 mit der Rückweisung des Legislaturziels 10 «Verkehrsentlastung vom Durchgangsverkehr in Näfels und Mollis» bzw. der weiteren Massnahme 9 «Planung Querspange Netstal» den Ausbau der Netstalerstrasse. Diese verbindet die Dörfer Netstal und Mollis. Damals wurde kritisiert, beim Legislaturziel 10 fehle die Querspange Netstal und die Anbindung des Entwicklungsschwerpunkts (ESP) Flugplatz Mollis an diese Querspange.

Der Landrat nahm ausserdem im Zusammenhang mit dem Strassenbauprogramm 2019 100 000 Franken für die Planung des Ausbaus der Netstalerstrasse zusätzlich ins Budget 2019 auf. Der Regierungsrat beantragte dem Landrat Ende Mai 2019, das Legislaturziel 10 mit der Massnahme M 10.3 «Planung Querspange Netstal» zu ergänzen, jedoch auf den Ausbau der Netstalerstrasse zu verzichten. Gestützt auf Untersuchungen anhand eines Verkehrsmodells werde mit dem Ausbau der Netstalerstrasse die Ausweichroute gegenüber der Hauptachse attraktiver. Die Folge sei mehr Verkehr in Mollis. Der Landrat wies dies an seiner Sitzung Ende August 2019 dennoch zurück mit dem Auftrag, den Ausbau der Netstalerstrasse in die Legislaturplanung aufzunehmen und das Projekt der – in der Zwischenzeit abgesagten – Landsgemeinde 2020 vorzulegen. Der Regierungsrat ergänzte daraufhin die Legislaturplanung mit der Massnahme M 10.4 «Planung Ausbau Netstalerstrasse». Der Landrat hat diese Massnahme – wie auch die Massnahme M 10.3 – an seiner Sitzung im September 2019 genehmigt.

2. Strassenbau-Mehrjahresprogramm 2010–2019

Die Landsgemeinde beschliesst den Bau neuer und die Korrektur bestehender Kantonsstrassen gemäss Artikel 34 des Strassengesetzes (StrG) in der Regel gestützt auf ein Mehrjahresprogramm für fünf Jahre. Dieses Programm enthält die generelle Strassenführung und die Kreditbegehren. Der Landrat genehmigt das jährliche Strassenbauprogramm.

Bei der Kompetenz der Landsgemeinde gemäss Artikel 34 Absatz 1 StrG handelt es sich um ein obligatorisches Finanzreferendum im Sinne von Artikel 69 Absatz 2 Buchstabe b der Kantonsverfassung. Die Darlegung der generellen Strassenführung dient der Landsgemeinde der Entscheidungsfindung darüber, ob einem Kreditbegehren (einmalige Ausgabe von mehr als 1 Mio. Fr. oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 200 000 Fr.) entsprochen werden soll oder nicht. Letztmals genehmigte die Landsgemeinde 2010 ein Strassenbauprogramm und zwar für die Jahre 2010–2019. Damals wurde ein Planungshorizont von zehn Jahren gewählt, weil der eigentlich vorgesehene Zeitraum von fünf Jahren erfahrungsgemäss sehr kurz ist. Nachfolgender Überblick zeigt den Projektstand des Strassenbau-Mehrjahresprogrammes 2010–2019:

Bestehende Kantonsstrassen

- Klausenstrasse, Schmittenkehre–Pfaffenrank	abgeschlossen
- Ergänzung Steinschlagschutz Sernftalstrasse	abgeschlossen
- Linthbrücke Mitlödi	Bau 2020–2021
- Umgestaltung Hauptstrasse Glarus	Auflageprojekt
- Linthbrücke Näfels–Mollis	abgeschlossen
- Steinschlagschutz Kerenzerbergstrasse	abgeschlossen

Neue Kantonsstrassen

- Verbindung Leimen–Holenstein	Vorstudie
- Querspange Netstal	Bau 2022–2024
- Stichstrasse Näfels–Mollis	Bau 2018–2021

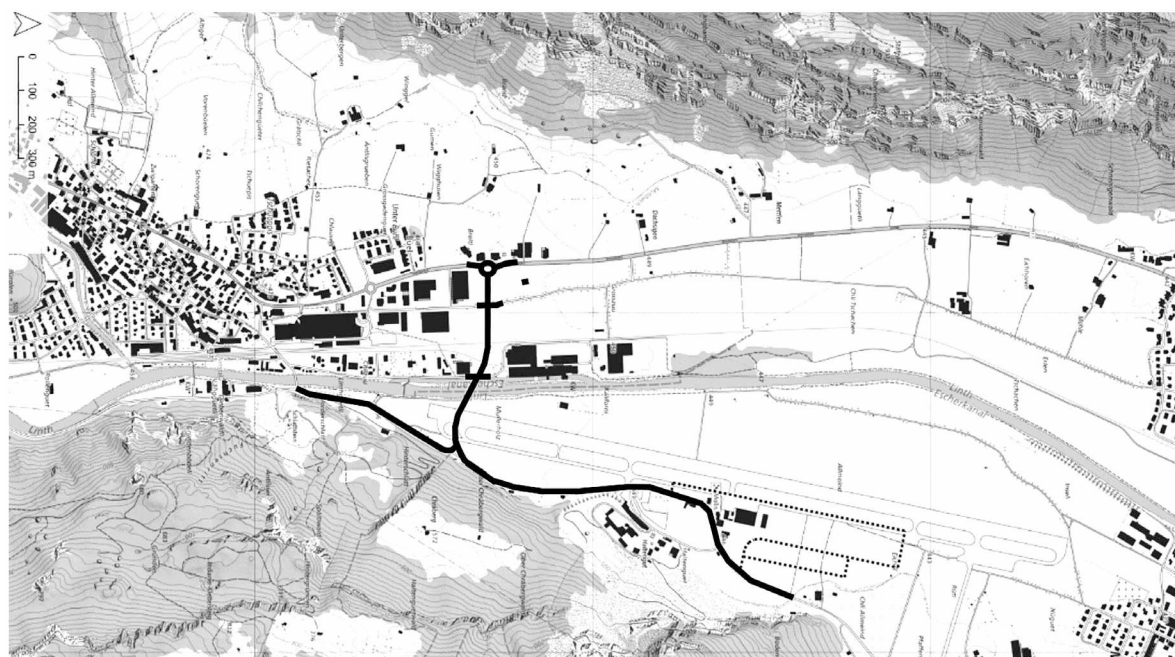
Es sind noch nicht alle Projekte des Strassenbau–Mehrjahresprogrammes 2010–2019 fertiggestellt. Der Landrat kann die Fortsetzung und Fertigstellung im Rahmen des jährlichen Strassenbauprogrammes beschliessen. Dieser ist zudem frei, der Landsgemeinde weitere Strassenbauvorhaben als Kreditvorlage ausserhalb des Mehrjahresprogrammes zu unterbreiten. Letztmals erfolge eine solche Vorlage 2008 beim Bau der Schutzgalerie Chlepfer–Stafelrunse an der Sernftalstrasse. Andererseits verpflichtet die Aufnahme eines Projekts in das Mehrjahresprogramm nicht zu dessen Verwirklichung in dieser Zeitspanne. Für den Ausbau der Netstalerstrasse ist der Landsgemeinde eine Kreditvorlage ausserhalb des Mehrjahresprogrammes vorzulegen.

3. Projekt

Für den Ausbau der Netstalerstrasse wurde eine Vorstudie erstellt. Der Projektperimeter erstreckt sich über eine Länge von 1700 Metern von der Linthbrücke in Netstal bis zur Bodenwaldbachbrücke in Mollis. Im Bereich des südlichen Endes der Flugpiste des Flugplatzes Mollis schliesst die Netstalerstrasse mit einem klassischen T-Knoten an die geplante Querspange Netstal an. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Perimeter von Netstalerstrasse und Querspange Netstal. Das neue Normalprofil ist mit einer Fahrbahnbreite von 6,5 Metern mit beidseitigem Bankett von 0,5 Metern geplant. Die aktuelle Strassenbreite beträgt durchschnittlich nur 5 Meter und ist damit für den Begegnungsfall Lastwagen/Lastwagen ungenügend. Beim Kreuzungsmanöver von zwei Lastwagen wird heute immer wieder auf die angrenzenden Flächen ausgewichen.

Die Verbreiterung der Strasse beansprucht Landwirtschafts- und Waldflächen und eventuell ein Ökonomiegebäude. Die genaue Linienführung wird in der nächsten Projektphase anhand eines Variantenstudiums definitiv festgelegt. Dabei ist auch der Projektperimeter zu verifizieren. Der aktuelle Projektperimeter wurde bewusst nicht eingeschränkt, damit die Gefahr einer Kreditüberschreitung klein gehalten werden kann.

Die Gesamtkosten betragen gemäss aktueller Kostenschätzung 7,8 Millionen Franken. Die Projektierung (Vorprojekt bis Auflageprojekt), das Bewilligungsverfahren und die Submission der Baumeisterarbeiten beanspruchen eine Zeit von drei Jahren. Die Ausführung der Hauptarbeiten erfolgt voraussichtlich 2024, vorausgesetzt, es wird kein Rechtsmittel gegen das Projekt erhoben.



4. Finanzierung

Die Kantonsverfassung verpflichtet in Artikel 54 die Behörden, bei der Vorbereitung von Erlassen und Beschlüssen in jedem Fall die finanziellen Auswirkungen zu beurteilen und, wenn erforderlich, zusätzliche Deckung zu schaffen. Sie müssen die entsprechenden Angaben und Anträge in die Vorlagen aufnehmen. Die Kosten des Ausbaus der Netstalerstrasse sind im Budget 2021 und im Aufgaben- und Finanzplan 2022–2025 des Kantons berücksichtigt. Insgesamt sind Mittel von rund 7 Millionen Franken eingestellt. Dieser Betrag beruht auf einer Grobschätzung und musste eingestellt werden, bevor überhaupt eine Vorstudie vorlag. Zwischenzeitlich wurde diese Vorstudie erstellt und es zeigt sich ein Finanzbedarf von 7,8 Millionen Franken. Auch dieser Betrag ist einer Vorstudie entsprechend ungenau (Kostengenauigkeit $\pm 20\%$).

Gleichzeitig regelt der Aufgaben- und Finanzplan die Finanzierung der Investition. Die Planungsgrundlagen sehen vor, dass ab dem Jahr 2024 ein Bausteuerzuschlag von 0,5 Prozent der einfachen Steuer für den Bau der Querspange Netstal inklusive Ausbau der Netstalerstrasse erhoben werden soll. Damit würde der Bausteuerzuschlag von 1,2 Prozent im Jahr 2023 auf 1,7 Prozent im Jahr 2024 anwachsen. Die Landsgemeinde soll einstweilen Kenntnis nehmen von dieser Planung. Die Landsgemeinde muss den beabsichtigten Bausteuerzuschlag erst 2023 definitiv beschliessen.

5. Beratung der Vorlage im Landrat

5.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr unter dem Präsidium von Landrat Fridolin Staub, Bilten, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf diese war unbestritten.

In der Detailberatung bekräftigte die Kommission die Notwendigkeit einer guten Verkehrsinfrastruktur für die Entwicklung des Kantons und des ESP Flugplatz Mollis in den nächsten 15 Jahren. Sie liess sich auch die Auswirkungen auf den Individualverkehr durch die verschiedenen Projekte in Mollis und Näfels aufzeigen. Die Verkehrsmenge wird in Mollis mit der Entwicklung des ESP und dem Ausbau der Netstalerstrasse vorübergehend, d. h. bis zum Bau der Umfahrung Näfels, zunehmen. Der ESP generiere schätzungsweise zusätzlich 1640 Fahrten pro Tag, wovon 70 Prozent in Richtung Mollis erfolgen.

Die Kommission liess sich auch die Notwendigkeit von flankierenden Massnahmen erläutern. Beim Projekt Stichstrasse Näfels-Mollis sind verschiedene flankierende Massnahmen vorgesehen, die demnächst öffentliche aufgelegt werden. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass flankierende Massnahmen auf der Netstalerstrasse selbst begrenzt seien (Ausweich-/ Notfallachse, wenn die Hauptstrasse gesperrt werden muss).

Die bestehende Linthbrücke in Netstal ist nicht Teil des Projekts bzw. des Verpflichtungskredits. Diese Brücke ist am Ende ihrer Lebensdauer angekommen und muss in absehbarer Zeit ebenfalls erneuert werden – allerdings erst, wenn die Querspange fertiggestellt ist.

Die Kommission beantragte dem Landrat grossmehrheitlich, der Vorlage zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen.

5.2. Landrat

Im Landrat selber war Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. Es wurde jedoch von grüner Seite ein Antrag auf Rückweisung der Vorlage gestellt. Es sei solange zuzuwarten, bis klar sei, wann welche Mehrbelastung durch den ESP Flugplatz Mollis erzeugt werde. Man solle jetzt keinen Schnellschuss machen, zumal die vorgeschlagene Lösung Mehrverkehr in Mollis verursache. Man vermisse zudem Varianten, das Vorgehen erscheine insgesamt konzeptlos.

Alle übrigen Fraktionen forderten jedoch die Behandlung der Vorlage und die Verabschiedung des Verpflichtungskredits zuhanden der Landsgemeinde. Der ESP Flugplatz Mollis sei mit der Richtplanung beschlossen worden, also müsse er auch angemessen erschlossen werden. Es handle sich für einmal um eine vorausschauende Planung, welche im Kontext der ganzen Verkehrsplanung mit den Umfahrungen Näfels bis Glarus, der Stichstrasse und der Querspange Netstal betrachtet werden müsse. Die bestehende Strasse genüge nicht für den Ausbau des ESP und sei aufgrund der fehlenden Strassenbreite ohnehin gefährlich. Es handle sich zudem um eine Kreditvorlage auf der Basis einer Vorstudie. Eine detailliertere Planung erfolge erst. Das gelte auch für die flankierenden Massnahmen. Diese hätten zu verhindern, dass plötzlich der ganze Schwerverkehr durch die Quartiere von Mollis fahre. Der Rückweisungsantrag wurde in der Folge grossmehrheitlich abgelehnt.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit wenigen Gegenstimmen, der Gewährung eines Verpflichtungskredits von 7,8 Millionen Franken für den Ausbau der Netstalerstrasse zuzustimmen.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Beschlussentwurf zuzustimmen:

Beschluss über die Gewährung eines Verpflichtungskredits über 7,8 Millionen Franken für den Ausbau der Netstalerstrasse

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

1. Die Landsgemeinde gewährt für den Ausbau der Netstalerstrasse einen Kredit von 7,8 Millionen Franken ($\pm 20\%$, Preisbasis Oktober 2019).
2. Die Freigabe erfolgt mit dem jährlichen Strassenbauprogramm gemäss Artikel 34 Absatz 2 des Strassengesetzes.
3. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

§ 12 Kantonales Geldspielgesetz

Die Vorlage im Überblick

Am 1. Januar 2021 trat das neue Bundesgesetz über Geldspiele in Kraft. Mit diesem wurden die Rechtsgrundlagen modernisiert, um im Bereich der Geldspiele einen sicheren und transparenten Betrieb zu gewährleisten. Die Neuerungen auf Bundesstufe erfordern eine Totalrevision des bestehenden glarnerischen Rechts zu den Lotterien und Spielautomaten. Die bisherige Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen bleibt jedoch im Wesentlichen unverändert.

Die auf kantonaler Stufe notwendigen Regelungen werden im vorliegenden neuen Kantonalen Geldspielgesetz festgehalten. Danach sind die von der Swisslos landesweit durchgeführten grossen Lotterien und Wetten nach wie vor gestattet. Ebenfalls ist das Aufstellen von Geschicklichkeitsspielautomaten (z. B. Greifautomaten) erlaubt. Lokale Vereine können zudem weiterhin Kleinlotterien sowie Lottos und Tombolas zur Finanzierung ihrer Tätigkeiten organisieren. Für reine Unterhaltungsspiele ohne Geldgewinn (z. B. Flipperkasten) entfällt die bisherige Bewilligungspflicht. Der Regierungsrat kann jedoch die Höchstzahl von Spielgeräten an öffentlich zugänglichen Orten beschränken und für Spiellokale eine Bewilligungspflicht einführen. Das neue Kantonale Geldspielgesetz sieht weiterhin eine Abgabepflicht für die Aufsteller von Geschicklichkeitsspielautomaten und Veranstalter von gestatteten Pokerturnieren vor.

Festzulegen ist von den Kantonen auch die Verwendung der ihnen zufließenden Anteile am Reingewinn der Swisslos aus den von dieser veranstalteten Lotterien und Wetten. Der Betrag für den Kanton Glarus belief sich im Jahr 2018 auf 2,2 Millionen Franken. Er darf nur für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Das vorgelegte Kantonale Geldspielgesetz sieht die Verteilung des glarnerischen Anteils am Reingewinn der Swisslos auf drei Fonds vor: den Kulturfonds, den Sportfonds und den Sozialfonds. Über die Aufteilung und Gewährung der Mittel befindet wie bisher der Regierungsrat.

Zusätzlich zum Kantonalen Geldspielgesetz soll zwei totalrevidierten interkantonalen Konkordaten zum Lotterie- und Wettwesen beigetreten werden. Der Kanton Glarus war schon an den bestehenden Konkordaten beteiligt. Sie bilden die Voraussetzung für die Beteiligung am Reingewinn aus den Lotterien und Wetten der Swisslos. Gegenstand dieser Vorlage bildet allerdings nur das Kantonale Geldspielgesetz. Der Beitritt zu den beiden Konkordaten wird der Landsgemeinde separat unterbreitet.

Der ursprüngliche Zeitplan sah vor, das neue Kantonale Geldspielgesetz der Landsgemeinde 2020 zu unterbreiten. Denn das neue Bundesrecht musste aufgrund einer Umsetzungsfrist bis am 1. Januar 2021 übernommen werden. Weil die Landsgemeinde 2020 nicht stattfinden konnte, entschied der Landrat im September 2020 an ihrer Stelle und setzte das Kantonale Geldspielgesetz rechtzeitig in Kraft. Der Landrat stützte sich bei seiner Entscheidung auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f der Kantonsverfassung bzw. auf Dringlichkeitsrecht. Dieser Entscheidung gilt bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde. Dieser kommt nun die Aufgabe zu, den Beschluss des Landrates über die Inkraftsetzung zu genehmigen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dessen Beschluss über die Inkraftsetzung des Kantonalen Geldspielgesetzes per 1. Januar 2021 zu genehmigen und das Gesetz ordentlich in Kraft zu setzen.

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2019 ist das Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) in Kraft getreten. Es ersetzt das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten von 1923 und das eidgenössische Spielbankengesetz von 1998 bzw. führt diese beiden Erlasse zu einem Bundesgesetz zusammen. Mit dem neuen BGS bezweckt der Bundesgesetzgeber den sicheren und transparenten Betrieb der Geldspiele sowie eine Modernisierung der Rechtsgrundlagen. Die bisherige Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen wird beibehalten. Auch unter dem BGS bleiben Geldspiele erlaubt, werden aber stark reglementiert. Grund dafür ist insbesondere die vom Geldspiel ausgehende Spielsuchtgefahr. Im glarnerischen Recht ist das Lotterie- und Wettwesen heute zur Hauptsache im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (Kantonales Lotteriegesezt, KLG) von 2013 und dessen Ausführungserlassen geregelt. Vereinzelt finden sich auch noch Bestimmungen über die Verwendung der Lotteriemittel im Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport (GTS) und im Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens (KFG). Die Bestimmungen zum Bereich der Geschicklichkeits- und Unterhaltungsspiele finden sich in der Verordnung über Spiel- und Musikautomaten, Spielsalons und Diskotheken (Spielautomatenverordnung).

Sodann bestehen auf interkantonaler Stufe zwei Konkordate zum Lotterie- und Wettwesen, an denen der Kanton Glarus beteiligt ist. Es handelt sich dabei einerseits um die Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW) inklusive Zusatzvereinbarung sowie die Interkantonale Vereinbarung

betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (IKV 1937). Den Beitritt zur IVLW hat die Landsgemeinde im Jahr 2006 beschlossen, denjenigen zur IKV 1937 im Jahr 1938. Die IVLW ist ein gesamtschweizerisches Konkordat. Die IKV 1937 hingegen stellt ein regionales Konkordat dar. Ihr gehören sämtliche Deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin an. Das neue BGS erfordert Anpassungen im kantonalen Recht wie auch bei den beiden interkantonalen Konkordaten.

Gegenstand dieser Vorlage bilden nur die Anpassungen im innerkantonalen glarnerischen Recht. Die Revisionen der beiden Konkordate werden parallel in einer separaten Vorlage (§ 13) der Landsgemeinde unterbreitet. Die Trennung erfolgt einerseits der Übersichtlichkeit halber, andererseits bestehen zwischen den interkantonalen Konkordaten und den innerkantonalen Gesetzesbestimmungen keine direkten Abhängigkeiten. Beide setzen selbstständig Bundesrecht um, das innerkantonale Recht vor allem hinsichtlich der Kleinspiele und der Verteilung der Lotteriemittel, die Konkordate hinsichtlich der Durchführung von Grossspielen. Die Anpassung des glarnerischen Rechts an das neue Bundesrecht ist das primäre Ziel der vorliegenden Revision des Kantonalen Lotterieggesetzes. Aufgrund der umfassenden und sehr ausführlichen Regelung des Geldspielrechts auf Bundesebene bietet sich dabei gleichzeitig die Möglichkeit zur Verwesentlichung. Diverse kantonale Bestimmungen sind nicht mehr nötig bzw. bereits im Bundesgesetz aufgeführt. In formeller Hinsicht erfolgt deshalb eine Totalrevision. Beim vorliegenden Entwurf des Kantonalen Geldspielgesetzes (KGG) handelt es sich um den Nachfolgeerlass zum Kantonalen Lotterieggesetz und zur Spielautomatenverordnung, die beide aufzuheben sind.

Das neue Bundesrecht musste bis am 1. Januar 2021 im kantonalen Recht umgesetzt sein. Der ursprüngliche Zeitplan sah eine Verabschiedung des Kantonalen Geldspielgesetzes durch die Landsgemeinde 2020 vor. Dies hätte eine rechtzeitige Inkraftsetzung durch das für die Gesetzgebung zuständige Organ erlaubt. Weil die Landsgemeinde 2020 aufgrund der Coronavirus-Pandemie jedoch nicht stattfinden konnte, entschied der Landrat im September 2020 an ihrer Stelle und setzte das Kantonale Geldspielgesetz rechtzeitig in Kraft. Der Landrat stützte sich bei seiner Entscheidung auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f der Kantonsverfassung bzw. auf Dringlichkeitsrecht. Der Entscheid des Landrates gilt bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde. Dieser kommt nun die Aufgabe zu, den Beschluss des Landrates über die Inkraftsetzung zu genehmigen.

2. Grundzüge des neuen Bundesrechts

2.1. Geldspielformen

Die Spielkategorien bleiben unter dem BGS im Wesentlichen unverändert. Die Geldspiele werden weiterhin eingeteilt in Lotterien, Sportwetten, Geschicklichkeitsspiele und Spielbankenspiele. Die Begriffsbestimmungen und die Bewilligungsvoraussetzungen erfahren allerdings leichte Anpassungen. Die Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele werden in zwei Kategorien eingeteilt: in Grossspiele und in Kleinspiele. Unter die Grossspiele fallen alle automatisiert, interkantonale oder online durchgeführten Lotterien, Sportwetten oder Geschicklichkeitsspiele. Letztere sind vor allem als Geschicklichkeitsspielautomaten bekannt. Bei den Grossspielen handelt es sich um diejenigen Spielarten, von denen grössere Gefahren ausgehen können und für die deshalb strengere Regeln gelten müssen.

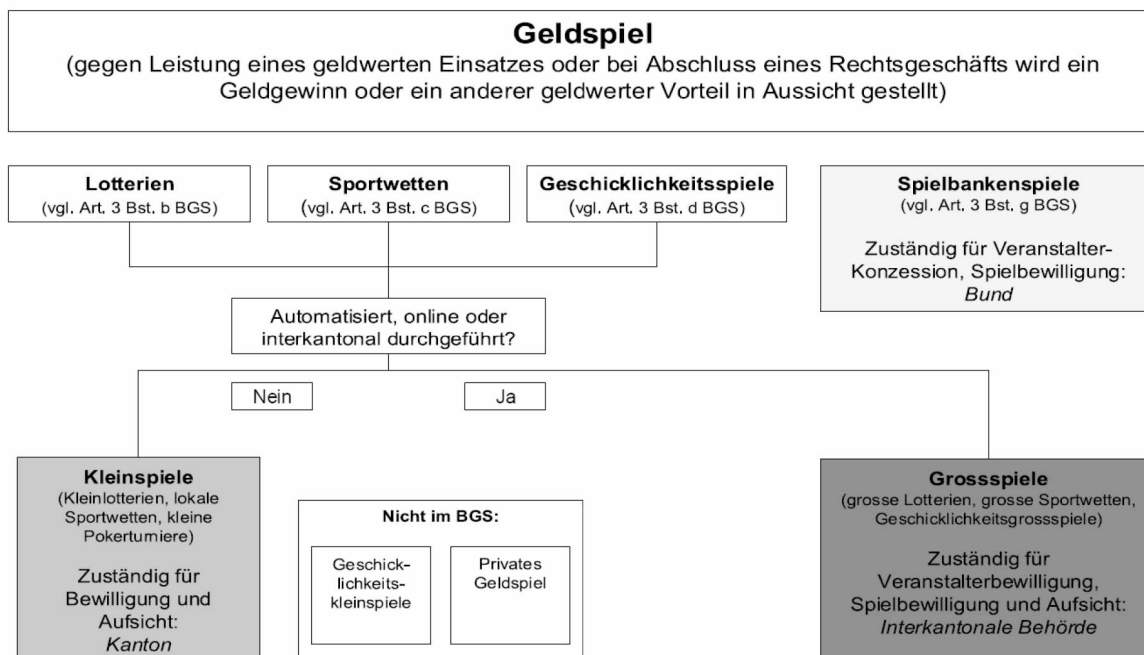
Die Kleinspiele bilden die Kleinlotterien, lokalen Sportwetten sowie die kleinen Pokerturniere. Es handelt sich um Spiele mit kleineren Einsätzen und Gewinnmöglichkeiten. Kleine Pokerturniere sind unter engen Rahmenbedingungen auch ausserhalb der Spielbanken zulässig. Die Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen (Lottos, Tombolas) bilden eine Untergruppe zu den Kleinlotterien. Sie werden auch als Unterhaltungslotterien bezeichnet.

Die Grossspiele sind im BGS abschliessend geregelt. Den Kantonen bleibt nur die Befugnis, die einzelnen Kategorien der Grossspiele ganz zu untersagen. Die Kleinspiele sind im BGS ebenfalls geregelt. Bei ihnen können die Kantone aber zusätzlich einschränkende Bestimmungen erlassen oder sie wie die Grossspiele vollständig verbieten. Bei den Kleinlotterien an Unterhaltungsanlässen wird es den Kantonen praktisch ganz überlassen, ob und wie sie diese Unterkategorie regeln wollen. Der Bund macht hier nur minimale Vorgaben.

Die Spielbankenspiele bilden die Geldspiele, die einer eng begrenzten Anzahl Personen offenstehen. Die Vollzugskompetenz liegt beim Bund. Konkret zählen zu den Spielbankenspielen insbesondere die Tischspiele (Roulette, Black Jack, Poker usw.), die Spielautomatenspiele und die grossen Pokerturniere. Sie werden in Kasinos oder Kursälen durchgeführt. Das massgebliche Abgrenzungskriterium zu den Grossspielen bildet die Anzahl Personen, denen das betreffende Spiel offensteht: Die Spielbankenspiele sollen bis maximal 1000 Personen, die Grosslotterien demgegenüber mindestens 1000 Personen pro Ziehung offenstehen. Für online durchgeführte Spiele gelten dieselben Kriterien. Die Abgrenzung der Spielbankenspiele von den Geschicklichkeitsspielen ergibt sich im Wesentlichen aufgrund des Glücks- bzw. Geschicklichkeitselements. Bei den Spielbankenspielen hängt der Spielgewinn ganz oder überwiegend vom Glück der Spieler ab. Die Geschicklichkeit spielt hingegen keine oder nur eine geringfügige Rolle. Bei den Geschicklichkeitsspielen ist das umgekehrt. Im Kanton Glarus gibt es keine Spielbanken.

Das BGS nimmt gewisse Geldspiele ausdrücklich von seinem Geltungsbereich aus. Es handelt sich dabei um Spiele im privaten Kreis, Geschicklichkeitskleinspiele (weder automatisiert noch interkantonal noch online durchgeführt), Sportwettkämpfe, kurzzeitig zur Verkaufsförderung durchgeführte Lotterien und Geschicklichkeitsspiele oder Tätigkeiten, die im Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzaufsicht oder im Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb geregelt sind. Schliesslich gibt es Spiele, die gemäss der Begriffsbeschreibung in Artikel 3 Buchstabe a BGS gar keine Geldspiele darstellen. Geldspiele sind im Wesentlichen durch die zwei Elemente der Leistung eines Geldeinsatzes und der Gewinnmöglichkeit charakterisiert. Dies ist bei den sogenannten Unterhaltungsspielen bzw. Unterhaltungsspielautomaten oder -geräten nicht der Fall, beispielsweise bei einem Flipperkasten oder bei Videospiele. Bei diesen fehlt die Möglichkeit eines Geldgewinns oder eines anderen geldwerten Vorteils. Sie können im innerkantonalen Recht weitgehend frei normiert und insbesondere als bewilligungspflichtig erklärt werden.

Die nachfolgende Grafik bietet eine Übersicht über die verschiedenen Formen des Geldspiels:



2.2. Verwendung der Reingewinne

Die Reinerträge aus den Grossspielen mit Ausnahme der Geschicklichkeitsspiele müssen gemäss BGS vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, insbesondere in den Bereichen Kultur, Sport und Soziales, verwendet werden. Den Deutschschweizer Kantonen und dem Tessin können heute aus den Gewinnen der gemeinsam betriebenen Swisslos Interkantonale Landeslotterie (Swisslos) rund 370 Millionen Franken für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung gestellt werden. Auf den Kanton Glarus entfielen im Jahr 2018 2,2 Millionen Franken. Zudem fließen rund 300 Millionen Franken jährlich aus den Gewinnen von Spielbankenspielen in die AHV. Die Kantone behalten bei der Verwendung der Mittel unter dem neuen BGS wie heute einen grossen Handlungsspielraum. Darin sind jedoch einige Grundregeln für die Verwaltung und Vergabe der Gelder vorgesehen, die insbesondere die Transparenz gewährleisten sollen. Die Erträge aus Kleinlotterien und lokalen Sportwetten sind ebenfalls für gemeinnützige Zwecke zu verwenden. Die Veranstalter dürfen den Reingewinn der Spiele hier aber für ihre eigenen Zwecke verwenden, wenn sie sich keiner wirtschaftlichen Aufgabe widmen. So können die lokalen Vereine weiterhin Kleinlotterien zur Finanzierung ihrer Tätigkeiten organisieren.

2.3. Verfahren und Behördenstruktur

Die Durchführung von Geldspielen ist bewilligungs- oder konzessionspflichtig. Spielbankenspiele sind dabei weiterhin den Spielbanken bzw. den Casinos und Kursälen vorbehalten. Diese benötigen wie bislang eine Konzession des Bundes. Kantone, die Grossspiele auf ihrem Gebiet zulassen wollen, müssen über ein Konkordat eine interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde schaffen. Sie ist zuständig für die Bewilligungserteilung sowie die Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen des BGS. Die Zuweisung der Bewilligungskompetenz und der Aufsicht bei den Grossspielen an eine interkantonale Behörde entspricht mit Ausnahme der Geschicklichkeitsspiele der heutigen Rechtslage. Gegenwärtig nimmt die Lotterie- und Wettkommission (Comlot) die Bewilligungserteilung und die Aufsicht bei den Grosslotterien und Wetten wahr. Mit dem neuen Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK) wird sie diese Aufgaben unter der neuen Bezeichnung Interkantonale Geldspielaufsicht (GESPA) auch künftig wahrnehmen. Neben der GESPA sind drei weitere Behörden mit spezifischen Aufgaben im Geldspielbereich betraut. Zwei dieser Behörden beste-

hen bereits: die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) sowie die Eidgenössische Kommission für Suchtfragen (EKSF). Als vierte Behörde kommt neu das Koordinationsorgan hinzu. Es soll insbesondere Kompetenzkonflikte zwischen der ESBK und der interkantonalen Behörde vermeiden und lösen helfen (z. B. wenn die Klassifikation eines Spiels nicht klar ist). Kleinspiele bedürfen der Bewilligung durch die Kantone. Auch dies entspricht der bisherigen Regelung.

3. Konkordate

3.1. Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat

Das BGS setzt für die Durchführung von Grossspielen voraus, dass sich die Kantone zu einem Konkordat zusammenschliessen und über gemeinsame Behörden verfügen. Das schon bestehende IVLW musste aufgrund des BGS einer Totalrevision unterzogen werden. Das neue GSK regelt die interkantonalen Organe, deren Wahl, Organisation, Aufgaben und Finanzierung. Es sieht zudem vor, dass es maximal zwei Veranstalterinnen gibt, eine für die Deutschschweiz und das Tessin und eine für die Westschweiz. Das GSK hat, wie die IVLW, den Status eines formellen Gesetzes und ist durch die Landsgemeinde zu beschliessen. Das GSK wird parallel mit dieser Vorlage der Landsgemeinde zum Beitritt unterbreitet.

3.2. Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen

Das GSK verlangt, dass die Deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin die Veranstalterin von Grosslotterien und grossen Sportwetten in einer Vereinbarung benennen. Dies erfolgt in der IKV 2020. Sie bildet die rechtliche Grundlage für die Swisslos und bildet den Nachfolgeerlass der totalrevidierten IKV 1937. Wichtige Inhalte dieses regionalen Konkordats sind die Verteilung des Reingewinns aus den Grossspielen an die Kantone sowie die gemeinsame Finanzierung des nationalen Sports. Zudem enthält das Konkordat eine Beschränkung der jährlichen Gesamtlossumme von Kleinlotterien in einem Kanton auf 2.50 Franken pro Einwohner. Das regionale Konkordat hat den Status eines formellen Gesetzes und ist, wie die IKV 1937, durch die Landsgemeinde zu beschliessen. Die IKV 2020 wird parallel mit dieser Vorlage der Landsgemeinde zum Beitritt unterbreitet.

4. Anpassungsbedarf im kantonalen Recht

4.1. Übersicht

Die Kantone haben im Bereich des Geldspielwesens im Wesentlichen folgende Themenkreise zu regeln: Zulässigkeit von Gross- und Kleinspielen, Bewilligung von Kleinspielen, Verwendung der Reingewinne aus Grossspielen (Lotterien und Sportwetten) sowie die Erhebung von Abgaben. Dazu kommen vom BGS ausgenommene Spielformen. Im Übrigen liegt die Gesetzgebungskompetenz beim Bund. Nachfolgend werden die vom Kanton zu regelnden Bereiche näher dargestellt. Es besteht ein wesentlicher Anpassungsbedarf. Dies gilt nur schon in Bezug auf die Terminologie. Durch die umfassende und sehr ausführliche Regelung des Geldspielbereichs im BGS sind zudem mehrere der heutigen kantonalen Bestimmungen nicht mehr erforderlich oder brauchen zumindest nicht mehr in einem formell-gesetzlichen Erlass festgehalten zu werden.

4.2. Zulässigkeit von Geldspielen (Gross- und Kleinspiele)

Die Kantone können einzelne Kategorien von Grossspielen verbieten. Sie haben dabei aber nur die Möglichkeit, eine gesamte Kategorie der Grossspiele zu verbieten, d. h. sämtliche Lotterien, sämtliche Sportwetten oder sämtliche Geschicklichkeitsspiele. Es ist nicht möglich, bloss Einzelspiele zu verbieten (z. B. nur Pferdewetten). Der Regierungsrat sieht vor, die Durchführung von Grossspielen ohne Ausnahme zuzulassen. Die von der Swisslos durchgeführten Grosslotterien und grossen Sportwetten sind verantwortlich für den Reingewinn, der den Kantonen jährlich für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung gestellt werden kann. Der Anteil des Kantons Glarus an dem aus den Grosslotterien und grossen Sportwetten erwirtschafteten Reingewinn belief sich im Jahr 2018 auf rund 2,2 Millionen Franken (rund 1,37 Mio. Fr. flossen in den Kulturfonds, rund 440 000 Fr. in den Sportfonds und rund 398 000 Fr. in den Sozialfonds).

Ebenfalls weiter erlaubt werden sollen Geschicklichkeitsspiele, zumal die hier im Vordergrund stehenden Geschicklichkeitsspielautomaten in den vergangenen Jahren keine nennenswerten Probleme verursacht haben. Zur Gewährleistung der Ruhe und Ordnung sowie zum Schutz vor exzessivem Geldspiel wird aber die Möglichkeit vorgesehen, die Höchstzahl von Geschicklichkeitsspielautomaten an öffentlich zugänglichen Orten zu beschränken und für Spiellokale eine Bewilligungspflicht einzuführen.

Im Bereich der Kleinspiele können die Kantone zusätzlich einschränkende Bestimmungen erlassen oder, gleich wie bei den Grossspielen, einzelne Kategorien von Kleinspielen (Kleinlotterien, lokale Sportwetten und kleine Pokerturniere) ganz verbieten. Der Regierungsrat möchte die Durchführung von Kleinlotterien, wozu auch Lottos und Tombolas gehören, weiterhin erlauben. Sie verfügen im Kanton Glarus über Tradition. Kleinlotterien ermöglichen es insbesondere Vereinen und Veranstaltern von regionalen Anlässen, sich mit diesen zu finanzieren. Kleinlotterien sollen deshalb auch künftig zulässig sein. Auch kleine Pokerturnier sollen erlaubt

werden. Von diesen dürfte aufgrund der Restriktionen im BGS keine übermässige Missbrauchsgefahr ausgehen. Verboten möchte der Regierungsrat hingegen lokale Sportwetten, zumal diese im Kanton Glarus keine Tradition haben und die Gefahr von Manipulationen dort besonders gross ist. Im KGG werden im Bereich der Kleinspiele deshalb die Kleinlotterien sowie die kleinen Pokerturniere als zulässig erklärt und die lokalen Sportwetten verboten.

4.3. Bewilligung von Kleinspielen

Kleinspiele sind bewilligungspflichtig. Die Bewilligungspflicht und die Bewilligungsvoraussetzungen sind im BGS geregelt. Diese Bestimmungen gelten nicht für die Unterhaltungslotterien, also die Lottos und Tombolas. Unterhaltungslotterien liegen gemäss Artikel 42 Absatz 2 BGS vor, wenn folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind: Sie werden an einem Unterhaltungsanlass veranstaltet, ihre Gewinne bestehen ausschliesslich in Sachpreisen, die Ausgabe der Lose, die Losziehung und die Ausrichtung der Gewinne erfolgen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Unterhaltungsanlass und die maximale Summe aller Einsätze ist tief. Das BGS stellt es den Kantonen frei, ob sie solche an Unterhaltungsanlässen durchgeführten Kleinlotterien gesetzlich regeln wollen und wenn ja, inwieweit sie diese Spiele zulassen, beschränken oder untersagen wollen. Die Unterhaltungslotterien unterliegen heute keiner Bewilligungspflicht und auch keiner anderweitigen besonderen Kontrolle. Der Regierungsrat möchte an dieser liberalen Regelung grundsätzlich festhalten. Sie hat sich bewährt. Im KGG soll daher die Ausnahme von der Bewilligungspflicht für diese Art von Spielen ausdrücklich verankert werden. Eingeführt werden soll aber auf Empfehlung des Bundes eine Meldepflicht, die es erlaubt, bei Vorliegen von Anhaltspunkten oder stichprobenweise die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen näher zu prüfen.

4.4. Verwendung der Reingewinne von Grossspielen (Lotterien und Sportwetten)

Das BGS enthält Vorgaben über die Verwendung der Reingewinne von Grossspielen. Zentral ist, dass diese einem gemeinnützigen Zweck dienen. Als unzulässig erweist sich die Verwendung der Reingewinne zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen. Nicht hierzu gehören allerdings Bereiche, in denen die Gemeinwesen die Wahl haben, ob und in welchem Umfang sie tätig werden. Die Erträge aus Geschicklichkeitsspielen müssen nicht für gemeinnützige Zwecke verwendet werden. Artikel 127 Absatz 1 BGS verpflichtet die Kantone, in rechtssetzender Form das Verfahren, die für die Verteilung der Mittel zuständigen Stellen und die Kriterien für die Beitragsgewährung zu regeln. Sie haben zudem eine Aufsicht über die Entscheide zur Gewährung von Beiträgen zu schaffen sowie in geeigneter Form offenzulegen, wer für welche Bereiche wie viel erhalten hat. Die jährliche Rechnung ist zu veröffentlichen. Die Reingewinne aus den Grosslotterien und Sportgrosswetten müssen einem separaten Fonds zugewiesen werden. Sie dürfen nicht einfach in die Staatsrechnung der Kantone fliessen.

Die Zuständigkeiten sowie die wichtigsten Grundsätze bzw. Kriterien für die Verteilung der Gewinne aus Lotterien und Wetten sind im geltenden Kantonalen Lotteriegesetz festgehalten. Zum Verfahren kommen sodann ebenso auf formell-gesetzlicher Stufe weitere Bestimmungen im Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens und im Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport hinzu. Die Offenlegung der Mittelverteilung ist ebenfalls mittels gesetzlicher Bestimmung im KLG verankert. Inhaltliche Anpassungen drängen sich aufgrund des neuen Bundesrechts im vorliegenden Bereich folglich nicht auf. Es ist vorgesehen, wie bisher einen Kulturfonds, einen Sportfonds und einen Sozialfonds zu führen. Der Regierungsrat beschliesst – ebenfalls wie bisher – über die Verwendung der Reingewinne aus den Grossspielen. Es gilt somit, im kantonalen Recht vor allem die Terminologie an das Bundesrecht anzupassen. Regelungen, die sich nun auch im BGS finden, werden im Sinne der Verwesentlichung grundsätzlich nicht aus dem bisherigen KLG ins neue KGG überführt. Wo es gemäss Bundesrecht keiner Bestimmungen auf formell-gesetzlicher Stufe bedarf, erfolgt die Delegation der Regelungskompetenz an den Regierungsrat. Dies ist bei den Verteilungskriterien der Fall. Hier erfolgt im KGG nur noch eine Regelung der wesentlichen Verteilungskriterien. Die Kantone haben bereits auf freiwilliger Basis eine Aufsicht über die Entscheide der Gewährung von Beiträgen eingeführt. Im Kanton Glarus wurde mit dieser Aufgabe die Finanzkontrolle betraut. Dies soll so bleiben und damit im kantonalen Recht entsprechend festgehalten werden.

4.5. Unterhaltungsspiele

Bei den Unterhaltungsspielen, nicht zu verwechseln mit den Unterhaltungslotterien, handelt es sich um Spiele, bei denen gegen Leistung eines Einsatzes keine Geld- oder Warengewinne bzw. keine andere geldwerte Vorteile in Aussicht gestellt werden. Unterhaltungsspiele sind folglich keine Geldspiele, weshalb sie nicht in den Geltungsbereich des BGS fallen. Die Kantone sind somit berechtigt, für diese Spiele weiterhin eine Bewilligung vorzusehen. Es handelt sich hier vor allem um Flipper, Dart, Videospiele ohne Gewinnmöglichkeit, Musikautomaten, Kegel- und Bowlingbahnen, Tischfussball sowie Billard. Derzeit verlangt die geltende Spielautomatenverordnung im Kanton Glarus für das Aufstellen und den Betrieb von Unterhaltungsautomaten eine Bewilligung. Die mit dem Betrieb von Unterhaltungsspielen verbundenen Gefahren sind jedoch als gering einzustufen. Es erweist sich deshalb nicht mehr als erforderlich, für sie eine Bewilligungspflicht vorzusehen. In diesen Unterhaltungsspielen finden zudem teilweise nationale und internationale Meisterschaften statt. Sie lassen sich deshalb auch als Sportart betrachten. Auch dies rechtfertigt es, auf eine Be-

willigungspflicht zu verzichten. Dem Regierungsrat soll jedoch zur Gewährleistung der Ruhe und Ordnung sowie zum Schutz vor exzessivem Spiel die Möglichkeit eingeräumt werden, die Höchstzahl von Unterhaltungsspielgeräten an öffentlich zugänglichen Orten zu beschränken und für Spiellokale eine Bewilligungspflicht einzuführen.

4.6. Abgaben

Die im Kanton Glarus bisher jährlich erhobene Abgabe auf Geschicklichkeitsspielen soll weitergeführt werden. Das Bundesrecht steht dem nicht entgegen. Die Abgabe ist jedoch nur gerechtfertigt, sofern es sich um bewilligungspflichtige Spiele bzw. Geräte handelt. Für Geschicklichkeitskleinspiele, d. h. Spiele, die weder automatisiert, interkantonal, noch online durchgeführt werden, sowie Unterhaltungsspiele soll dies im neuen KGG nicht mehr zutreffen. Auf letztere wurden bisher Abgaben erhoben, sofern sie sich nicht auch als Sportgeräte qualifizieren liessen. Aktuell werden im Kanton Glarus noch rund zehn Geschicklichkeitsspielautomaten und rund 70 Unterhaltungsspielgeräte sowie zwei Spiellokale betrieben. Die Einnahmen aus den Abgaben beliefen sich im Jahr 2018 auf rund 16 000 Franken. Bei den Kleinspielen werden gemäss jetziger Regelung keine Abgaben für Kleinlotterien, Lottos und Tombolas erhoben. Dies soll so bleiben. Die Veranstalter der neu erlaubten kleinen Pokerturniere haben hingegen eine Abgabe zu leisten. Im KGG werden für die Abgaben auf den Geschicklichkeitsspielen und den kleinen Pokerturnieren Bandbreiten definiert. Der Regierungsrat soll die Abgabe innerhalb dieser Bandbreiten auf Verordnungsstufe festlegen. Kriterien bilden insbesondere die Einsatz- und Gewinnsumme. Einige Kantone erheben Abgaben auf Kleinlotterien, Lottos und Tombolas. Nach Ansicht des Regierungsrates kann im Kanton Glarus aufgrund fehlender negativer Erfahrungen im Bereich der Kleinlotterien, Lottos und Tombolas von Abgaben bzw. zusätzlichen Bewilligungspflichten abgesehen werden. Der Kontrollaufwand ist bei der Festsetzung der Bewilligungsgebühr zu berücksichtigen. Die Übertragung der Durchführung an Dritte soll im Kanton Glarus für Lottos und Tombolas zudem nur erlaubt sein, wenn diese gemeinnützige Zwecke verfolgen. Für die Jahre 2018 und 2019 wurden im Kanton Glarus vier Kleinlotterien bewilligt.

5. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Das BGS bzw. das KGG bewirkt zwar eine kleine Entlastung des Sekretariats des Departements Sicherheit und Justiz. Dieses hat nämlich keine Durchführungsbewilligungen für Grosslotterien mehr vorzubereiten sowie keine Geschicklichkeits- und Unterhaltungsspielgeräte mehr zu bewilligen. Auf der anderen Seite werden aber neu Gesuche für kleine Pokerturniere zu bearbeiten sein. Der damit verbundene Aufwand ist derzeit nur schwer abschätzbar, er wird die wegfallenden Aufgaben jedoch sicher aufwiegen. Zudem ist die interkantonale Geldspielaufsicht beim Vollzug vor Ort durch das Departementssekretariat zu unterstützen. Dieses ist sodann nach wie vor zuständig für den Einzug der Abgaben und die Kleinspiele (Kleinlotterien, Lottos, Tombolas). Zum jetzigen Zeitpunkt besteht kein Anpassungsbedarf bei den personellen Ressourcen. Mit weiteren nennenswerten Kosten ist ebenfalls nicht zu rechnen. Durch die Aufrechterhaltung der Abgabepflicht sollten die Einnahmen in etwas reduzierterem Umfang erhalten bleiben.

6. Vernehmlassungsverfahren

Der Regierungsrat verabschiedete die Vorlage Ende August 2019 zuhanden der Vernehmlassung bis Mitte Oktober 2019. Eingeladen wurden die Gemeinden und sämtliche im Landrat vertretenen politischen Parteien, nebst weiteren Adressaten aus dem Kanton und der Lotterie- und Wettkommission (Comlot). Insgesamt sind elf Stellungnahmen eingegangen. Die Vorlage wurde durchwegs begrüsst und als positiv gewürdigt. Es wurden nur wenige Anpassungen angeregt.

Es wurde vorgeschlagen, eine Bestimmung zur Suchtprävention bzw. zur Bekämpfung des exzessiven Geldspiels in das Gesetz aufzunehmen. Die Suchtprävention ist jedoch bereits im BGS (Art. 71–85) vorgeschrieben und ausführlich geregelt. Auf eine explizite Regelung auf Gesetzesstufe ist deshalb zu verzichten. Weiter wurde gefordert, die Bearbeitung von Personendaten ausdrücklich im Gesetz zu verankern. Es besteht dafür jedoch kein Anlass. Die bestehenden bundes- bzw. kantonalrechtlichen Befugnisse reichen für die Erfüllung der Aufgaben aus.

Die Erhebung von Abgaben bei den Pokerturnieren wird trotz gegenteiliger Forderung weiterhin als gerechtfertigt erachtet und die Festlegung der Bandbreite zwischen 1 und 1000 Franken ist angemessen. Spiellokale, in denen Geschicklichkeitsspielautomaten aufgestellt werden, können auch unter dem BGS einer Bewilligungspflicht unterstellt werden. Dies wurde auf Empfehlung der Comlot umgesetzt. Eine allgemeine Meldepflicht für Lottos und Tombolas wurde im Gesetz jedoch nicht verankert. Da im Zusammenhang mit diesen Spielen bisher keine Probleme bestanden, wäre eine solche unverhältnismässig und würde zu einem unnötigen Verwaltungsaufwand beim Veranstalter wie auch bei den Behörden führen. Die Ausgestaltung der Meldepflicht wird deshalb dem Regierungsrat übertragen.

7. Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen

7.1. Kantonales Geldspielgesetz

Titel

Das Gesetz trägt seinem Inhalt bzw. Regelungsgegenstand naheliegend den Titel «Kantonales Geldspielgesetz». Auf einen Kurztitel lässt sich angesichts des schon kurzen Gesetzstitels verzichten. Als Legalabkürzung wird «KGG» verwendet.

Ingress

Im Ingress wird einerseits auf die generelle Kompetenznorm in Artikel 69 Absatz 1 der Kantonsverfassung verwiesen, welche die Landsgemeinde für den Erlass formeller Gesetze als zuständig erklärt. Das BGS regelt das Geldspielwesen umfassend. In einigen Bereichen verlangt es jedoch den Erlass von Bestimmungen durch den Kanton bzw. behält es kantonales Recht vor. Diese Bestimmungen werden im Ingress aufgezählt: Regelung des Verbots von Grossspielen (Art. 28 BGS), der Bewilligung und der Durchführung von Kleinspielen (Art. 32 Abs. 1 und Art. 41 Abs. 1 BGS) sowie der Verwendung der Reingewinne für gemeinnützige Zwecke (Art. 125 ff. BGS).

Artikel 1; Gegenstand

Diese Bestimmung umschreibt in Absatz 1 den Gegenstand, der im KGG geregelt wird: Jene Bereiche des Geldspielwesens, für die der Kanton zuständig ist bzw. die nicht bereits im Bundesrecht oder im interkantonalen Recht geregelt sind. Ebenfalls werden die in Artikel 3 BGS vorgenommenen Begriffsdefinitionen übernommen (Abs. 3). Es wird darauf verzichtet, diese im KGG zu wiederholen.

Artikel 2; Zugelassene Geldspiele

Gemäss Absatz 1 ist die Durchführung von Klein- und Grossspielen im Kanton Glarus erlaubt. Bei den Buchstaben a und b werden die gestatteten Spielformen der Klein- bzw. Grossspiele in Klammern aufgezählt. Absatz 2 hält ausdrücklich das Verbot von lokalen Sportwetten fest. Die übrigen Kleinspiele bleiben erlaubt. Darunter fallen Kleinlotterien, worunter auch Lottos und Tombolas zu verstehen sind, sowie neu kleine Pokerturniere. Die Grossspielkategorien der Grosslotterien und grossen Sportwetten werden in der Deutschschweiz und im Tessin von der Swisslos durchgeführt. Die Geschicklichkeitsspiele gehören ebenfalls zu den Grossspielen, wenn sie automatisiert, interkantonal oder online erfolgen. Hierzu zählen auch die Geschicklichkeitsautomaten.

Gemäss IKV 2020 steht dem Kanton Glarus künftig für die Durchführung von Kleinlotterien jährlich ein Kontingent von insgesamt 100 000 Franken (2.50 Fr. pro Kopf) zur Verfügung. Das bisherige Kontingent lag bei rund 60 000 Franken (1.50 Fr. pro Kopf). Für den einzelnen Gesuchsteller bestand bisher die Möglichkeit, bei anderen Kantonen zusätzliche Kontingente zu beantragen. Die Durchführung von Kleinlotterien ist mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden. In den vergangenen Jahren wurde von den Gesuchstellern deshalb oftmals die Swisslos mit deren Durchführung beauftragt. Der den Gesuchstellern verbleibende Gewinn beträgt in diesen Fällen rund 20 Prozent aller Einsätze. Ob dies auch inskünftig möglich sein wird, ist noch unklar. Wäre die Beauftragung der Swisslos mit der Durchführung von Kleinlotterien nicht mehr erlaubt, hätte dies auch eine Zunahme im Kontroll- und Aufsichtsbereich zur Folge. Pro Veranstalter dürfen grundsätzlich gemäss der Verordnung über Geldspiele (Geldspielverordnung, VGS) des Bundes maximal zwei Kleinlotterien pro Jahr mit einer maximalen Plansumme von 100 000 Franken pro Kleinlotterie bewilligt werden (Art. 37 Abs. 1 und 4 VGS). Der Wert der Gewinne muss mindestens 50 Prozent der maximalen Einsatzsumme entsprechen (Art. 37 Abs. 3 VGS). Dies entspricht praktisch der heutigen Regelung im geltenden KLG. Es wird hierzu auch auf die Ausführungen zur Zulässigkeit von Geldspielen in Ziffer 4.2 verwiesen.

Artikel 3; Bewilligungspflicht

Absatz 1 hält ausdrücklich fest, dass Kleinspiele bewilligungspflichtig sind. Absatz 2 regelt die Ausnahme davon für Kleinlotterien gemäss Artikel 41 Absatz 2 BGS, d. h. für Lottos und Tombolas bzw. Unterhaltungslotterien. Dies ergibt sich eigentlich schon aus dem BGS selber, dort jedoch teilweise erst mittels Verweis (Art. 41 Abs. 2 BGS i. V. m. 31 Abs. 1 BGS). Artikel 3 stellt die Bewilligungssituation für die weitgehend in der kantonalen Kompetenz verbleibenden Kleinspiele klar. Bei den Unterhaltungslotterien soll im Bedarfsfall oder stichprobeweise kontrolliert werden können, ob die Voraussetzungen für die Bewilligungsfreiheit tatsächlich vorhanden sind (Abs. 2). Der Bundesrat hat die maximale Plansumme für Unterhaltungslotterien gestützt auf Artikel 41 Absatz 3 BGS in Artikel 40 VGS auf 50 000 Franken festgelegt. Liegt sie darüber, handelt es sich um eine Kleinlotterie, für welche die Vorgaben des BGS für Kleinspiele vollumfänglich gelten. Die Unterhaltungslotterien dürfen im Kanton Glarus heute die Plansumme von 30 000 Franken nicht überschreiten. Sie sollen wie bisher keiner Bewilligungspflicht unterliegen. Der Regierungsrat regelt auf dem Verordnungsweg die weiteren Einzelheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der Unterhaltungslotterien. Vorgesehen ist, für Kleinlotterien mit einer Plansumme von über 10 000 Franken eine Meldepflicht einzuführen. Dies entspricht

der heutigen Rechtslage. Die Grundlage für die Regelungskompetenz findet sich in Artikel 19 KGG. Es wird hierzu auch auf die Ausführungen zur Bewilligung von Kleinspielen in Ziffer 4.3 verwiesen.

Artikel 4; Bewilligungsbehörde

Die Bewilligungsbehörde für Kleinspiele wird vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe festgelegt. Es ist vorgesehen, diese wie bisher beim Departement Sicherheit und Justiz anzusiedeln. Die gleiche Stelle soll auch Meldestelle für nicht bewilligungspflichtige Kleinlotterien sein.

Artikel 5; Aufsicht

Der Bewilligungsbehörde obliegt neben den Aufgaben gemäss Artikel 4 auch die Aufsicht über die Durchführung der bewilligten Kleinspiele (Abs. 1). Sie ist berechtigt, Weisungen zu erteilen und Massnahmen zu ergreifen. Die Massnahmen richten sich nach Artikel 40 Absatz 2 BGS. Darüber hinaus kann die Bewilligungsbehörde ergänzend Kontrollen in den Örtlichkeiten vornehmen, wo Geldspiele stattfinden, und die Identität der anwesenden Personen überprüfen (Abs. 2). Diese unmittelbare Kontrolle wird in aller Regel durch die Kantonspolizei durchgeführt, zumal der Bewilligungsbehörde die Mittel hierzu fehlen. In Absatz 3 werden die entsprechenden Kompetenzen festgehalten. Ebenfalls schreibt dieser eine Mitwirkungspflicht der Veranstalter bei Kontrollen vor.

Artikel 6; Veranstalter

Wird die Organisation oder die Durchführung von Kleinlotterien an Dritte ausgelagert, so müssen diese Dritten gemäss Artikel 33 Absatz 2 BGS gemeinnützige Zwecke verfolgen. Diese Regelung soll in Anwendung von Artikel 41 Absatz 1 BGS auch auf die bewilligungsfreien Kleinspiele ausgedehnt werden. Im bisherigen Recht galten grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen für Drittveranstalter von Kleinlotterien (Art. 6 Abs. 2 KLG). Die Durchführung der Kleinlotterien wird heute regelmässig an die Swisslos abgetreten (s. Ausführungen zu Art. 2).

Artikel 7; Abgaben

Auf kleinen Pokerturnieren wird eine Abgabe erhoben (Abs. 1). Dies ist gerechtfertigt, da ausserhalb von Spielbanken erzielte Reingewinne von kleinen Pokerturnieren keiner Zweckbindung unterliegen (Art. 129 Abs. 2 BGS). Das Gesetz legt eine Bandbreite von 1 bis 1000 Franken fest, innerhalb welcher der Regierungsrat den Abgabensatz durch Verordnung näher festlegt (Abs. 2). Die Abgabenhöhe wird nach Massgabe der Kriterien in Artikel 36 Absatz 3 BGS (Startgeld- und Gewinnhöhe, Anzahl Turniere, Teilnehmerzahl, Turnierdauer) bestimmt. Der Einzug soll durch die Bewilligungsbehörde erfolgen. In Absatz 3 findet sich ein allgemeiner Vorbehalt der Besteuerung gemäss dem Steuerrecht. Hier ist beispielsweise an die Besteuerung von natürlichen und juristischen Personen zu denken, die gewerbsmässig kleine Pokerturniere durchführen und damit Einkünfte erzielen. Die übrigen Kleinspiele werden mit keiner Abgabe belegt, ebenso wenig die nicht vom BGS erfassten Unterhaltungsspiele. Es wird hierzu auch auf die Ausführungen zu den Abgaben in Ziffer 4.6 verwiesen. Die Kompetenz des Regierungsrates zur Festlegung des Abgabensatzes sowie zum Erlass von weiteren Regelungen, insbesondere zur Veranlagung, ist in Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b KGG verankert.

Artikel 8; Veranstaltungsverbot

Das BGS sieht keine Möglichkeit vor, einem Veranstalter die Durchführung einer Kleinlotterie vorübergehend zu untersagen, wenn es in der Vergangenheit zu Verfehlungen gekommen ist. Wie schon in Artikel 21 des geltenden KLG werden solche Massnahmen daher auch im vorliegenden Erlass festgeschrieben. Damit bestehen wirksame Massnahmen, um auf Verstösse gegen die Geldspielgesetzgebung zu reagieren und weitere Verstösse zu verhindern. Absatz 2 gibt die Möglichkeit, in leichteren Fällen eine Verwarnung auszusprechen. Diese Bestimmung stützt sich auf Artikel 41 Absatz 1 BGS ab, die den Kantonen betreffend die Kleinspiele erlaubt, über das Bundesrecht hinausgehende Bestimmungen zu erlassen.

Artikel 9; Meldepflicht

Die Meldepflicht der Veranstalter von Geschicklichkeitsgrossspielen gegenüber der kantonalen Bewilligungsbehörde für Kleinspiele dient vorwiegend der Abgabeerhebung. Sie ermöglicht es aber auch, die GESPA bei der Wahrnehmung der Überwachung der gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf diese Spiele besser zu unterstützen, zumal die kantonale Bewilligungsbehörde mit den Verhältnissen vor Ort besser vertraut ist.

Artikel 10; Abgaben

Nicht mehr in die Bewilligungszuständigkeit der einzelnen Kantone fallen die Geschicklichkeitsgrossspiele, insbesondere die Geschicklichkeitsspielautomaten. Die Bewilligungserteilung erfolgt hier durch die GESPA. Nach wie vor sind die Kantone aber berechtigt, Abgaben auf den Geschicklichkeitsgrossspielen zu erheben. Davon wird in Absatz 1 Gebrauch gemacht. Die Höhe der Abgabe wird auf Stufe Gesetz in Form einer Bandbreite festgelegt, die zwischen 100 und 2500 Franken liegt (Abs. 2). Der Einzug erfolgt durch die Bewilli-

gungsbehörde für Kleinspiele. Der Regierungsrat wird auf Stufe Verordnung den Abgabensatz innerhalb der gesetzlichen Bandbreite konkretisieren. Das ermöglicht die nötige Flexibilität in Bezug auf die verschiedenen Spieltypen bzw. auf technische Anpassungen. Für die Abstufung stehen Einsatz und Gewinnmöglichkeit im Vordergrund. Die Besteuerung der Veranstalter gemäss Steuergesetzgebung bleibt auch hier vorbehalten (Abs. 3). Es wird hierzu auch auf die Ausführungen zu den Abgaben in Ziffer 4.6 verwiesen. Die Kompetenz des Regierungsrates zur Festlegung des Abgabensatzes sowie zum Erlass von weiteren Regelungen, insbesondere zur Veranlagung, ist in Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe b KGG verankert.

Artikel 11; Fonds, Verteilbehörden

Mit dem KGG wird die bisherige Aufteilung der Fondsmittel auf den Kultur-, Sport- und Sozialfonds fortgeführt. Die auf den Kanton Glarus gemäss Artikel 125 Absatz 1 BGS entfallenden Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten fließen in diese Fonds (Abs. 1). Die Höhe der Anteile soll wie bisher der Regierungsrat auf Verordnungsstufe festlegen (Abs. 2). Derzeit entfallen 62 Prozent der Reingewinne auf den Kulturfonds, 20 Prozent auf den Sportfonds und 18 Prozent auf den Sozialfonds. Mit der Delegation der Kompetenz zur Bestimmung der Anteile an den Regierungsrat kann auf veränderte Bedürfnisse flexibel reagiert werden. Sie bewirkt zudem eine Entpolitisierung der Vergabepaxis. Die Landsgemeinde 2012 hat anlässlich der Revision des geltenden kantonalen Lotterieggesetzes dieser Kompetenzdelegation deutlich zugestimmt. Sie hat sich seither bewährt. Bei den Zuweisungsquoten drängt sich derzeit keine Änderung auf. Kompetenzdelegation und Fondsstruktur sind heute praktisch identisch in Artikel 26 KLG geregelt.

Über die Gewährung von Beiträgen aus dem Fonds entscheidet ebenfalls gleich wie bisher der Regierungsrat (Abs. 2). Er kann diese Befugnis bis zu einem Betrag von 10 000 Franken den Departementen oder Fachkommissionen übertragen (Abs. 3). Die Kommission zur Förderung des kulturellen Lebens bezüglich des Kulturfonds, die Kommission Jugend und Sport bezüglich des Sportfonds und das Departement Volkswirtschaft und Inneres bezüglich des Sozialfonds sind heute befugt, selbstständig über die Gewährung von Beiträgen bis 10 000 Franken zu entscheiden. Der Regierungsrat hat seine Kompetenz genutzt, die Befugnis zur Beitragsgewährung zu delegieren. Dies soll so auch unter dem neuen KGG beibehalten werden.

In Absatz 4 wird klargestellt, dass für Projekte, für die gleichzeitig ordentliche Staatsmittel und Lotteriegelder beansprucht werden, die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung gilt.

Artikel 12; Verwendungszweck, Verteilkriterien

Das BGS regelt in Artikel 125 ff. die Verwendung der Reingewinne. Die Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten müssen wie bisher vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden (Art. 125 Abs. 1 BGS). Im KGG wird dieser zentrale Grundsatz nochmals festgehalten (Abs. 1). Die Kantone sind verpflichtet, in rechtssetzender Form die Kriterien zu bezeichnen, nach denen Beiträge ausgerichtet werden. In Absatz 2 werden wie bisher die wesentlichen Grundsätze für die Mittelverwendung auf formell-gesetzlicher Stufe festgehalten. Die nähere Umschreibung der Verwendungszwecke und der Verteilkriterien kann durch den Regierungsrat auf Verordnungsstufe erfolgen (Abs. 3). Den Anforderungen des BGS an die rechtssetzende Form wird damit entsprochen. Insbesondere auf die detaillierten Bestimmungen im heute geltenden KLG zu den einzelnen Fonds betreffend Antragstellung und Verfahren der Beitragsgewährung lässt sich im KGG verzichten. Sie können auf Verordnungsstufe überführt werden. Inhaltlich sind keine wesentlichen Veränderungen vorgesehen.

Absatz 4 hält den wichtigen Grundsatz fest, dass kein Rechtsanspruch auf die Ausrichtung von Beiträgen aus den Fonds besteht. Er findet sich auch bereits in Artikel 127 Absatz 4 BGS. Seine Bedeutung rechtfertigt die Wiederholung im KGG. Nicht nochmals aufgeführt wird im KGG hingegen das Verbot der Mittelverwendung für Vorhaben, die öffentlich-rechtliche Verpflichtungen darstellen und keine Wahlmöglichkeit besteht, sich zu beteiligen oder nicht (Art. 125 Abs. 3 BGS). Die bisherige kantonale Praxis soll hier beibehalten werden. Es wird hierzu auch auf die Ausführungen zur Verwendung der Lotteriemittel in Ziffer 4.4 verwiesen.

Artikel 13; Aufsicht über die Gewährung von Beiträgen

Die Kantone haben bereits im Jahr 2016 auf freiwilliger Basis eine Aufsicht über die Entscheide der Gewährung von Beiträgen eingeführt. Im Kanton Glarus wurde die Finanzkontrolle mit dieser Aufgabe betraut. Dies wird nun im KGG ausdrücklich festgehalten. Es sei hierzu auch auf die Ausführungen zur Verwendung der Lotteriemittel in Ziffer 4.4 verwiesen.

Artikel 14; Kontrolle

Diese Bestimmung bildet die Grundlage für die Kontrollkompetenz der zuständigen Stelle wie auch die Grundlage für die Mitwirkungspflicht der Begünstigten. Sie ist erforderlich, um die Rechtmässigkeit der Verwendung der Reingewinne durch die Begünstigten bei Bedarf überprüfen zu können.

Artikel 15; Information

Hier wird die Vorgabe zur Transparenz bei der Mittelverteilung gemäss Artikel 128 BGS verankert. Die «geeignete Form» soll auf Verordnungsstufe durch den Regierungsrat bestimmt werden. Der Offenlegungspflicht kommt der Kanton Glarus bereits heute gestützt auf den geltenden Artikel 23 Absatz 4 KLG nach.

Artikel 16; Kürzung, Verweigerung, Rückforderung

Auch wenn Beiträge bereits ausbezahlt sind, gilt es, die Vorschriften des KGG weiterhin einzuhalten. Stellt sich heraus, dass Beiträge für Projekte zweckentfremdet oder Beiträge zu Unrecht ausbezahlt wurden, so kann eine Rückforderung erfolgen. Entsprechend verhält es sich im Vorfeld der Auszahlung. Werden im Rahmen der Gesuchsprüfung Unregelmässigkeiten festgestellt, können die Beiträge verweigert werden.

Artikel 17; Gebühren

Wie im bisherigen Artikel 30 KLG soll die Behandlung von Gesuchen um Mittel aus den Fonds gebührenfrei sein.

Artikel 18; Strafbestimmungen

Diese Bestimmung beinhaltet die notwendigen Strafbestimmungen, um den gesetzlichen Vorgaben die nötige Durchsetzungskraft zu bieten. Die Strafbestimmungen ergänzen die des Bundesrechts (Art. 131 BGS). Explizit von der Strafbarkeit ausgenommen ist die fahrlässige Tatbegehung.

Artikel 19; Weitere Bestimmungen

In Absatz 1 werden beispielhaft einzelne wichtige Bereiche aufgeführt, zu welchen der Regierungsrat durch Verordnung ergänzende Bestimmungen zum KGG erlassen wird. Schon heute sind die Einzelheiten und Konkretisierungen des Gesetzes in Verordnungen geregelt. Absatz 2 beinhaltet eine Delegationskompetenz an das zuständige Departement. Hier geht es um administrative Detailbestimmungen, deren Regelung auf Verordnungsstufe unangemessen wäre. Artikel 19 entspricht inhaltlich praktisch bisherigem Recht. Neu ist die Kompetenz, die Höchstzahl der Geschicklichkeitsspielautomaten in Spiellokalen zu begrenzen (Abs. 1 Bst. c). Die Rechtsgrundlage dazu bildet Artikel 71 Absatz 6 VGS. Diese Möglichkeit soll dem Regierungsrat auch bezüglich der Unterhaltungsspielgeräte zustehen (Abs. 1 Bst. d). Im Hinblick auf die Gewährleistung von Ruhe und Ordnung bzw. den Schutz vor exzessivem Spiel kann sodann für Spiellokale auf Verordnungsebene eine Bewilligungspflicht eingeführt werden. Es ist vorgesehen, eine solche einzuführen. Die Kriterien für die Qualifikation eines Spiellokals werden ebenfalls auf Verordnungsstufe definiert. Da im Kanton Glarus lediglich zwei Spiellokale bestehen, rechtfertigt es sich, deren Regelung dem Regierungsrat zu übertragen.

Artikel 20; Rechtsschutz

Grundsätzlich gelangen die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege zur Anwendung. Entscheide der Departemente und Fachkommissionen im Zusammenhang mit der Ausrichtung von Beiträgen aus den Fonds können jedoch nur beim Regierungsrat mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden. Dessen Entscheide sind endgültig. Sie sind beim Verwaltungsgericht inhaltlich nicht anfechtbar. Gerügt werden können hier nur noch die Verletzung von Verfahrensvorschriften oder die Verletzung des Gebots der rechtsgleichen Behandlung, letzteres allerdings vor dem Hintergrund eines grossen Ermessensspielraums der Verteilbehörden. Rückerstattungsverfügungen sind vor dem Verwaltungsgericht anfechtbar. Hinsichtlich des Rechtsschutzes erfolgten keine Änderungen gegenüber dem geltenden Recht.

Artikel 21; Übergangsbestimmungen

Das Übergangsrecht sieht vor, dass hängige Verfahren nach neuem Recht beurteilt werden. Damit wird eine einheitliche Rechtsanwendung gewährleistet. Eine separate Regelung für hängige Beschwerden ist nicht erforderlich, zumal solche in der Praxis kaum vorkommen. Auch hier soll deshalb das neue Recht zur Anwendung gelangen.

7.2. Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport

In Artikel 12 Absätze 1 und 2 KGG werden auf formell-gesetzlicher Stufe die zentralen Kriterien festgehalten, nach denen Beiträge aus den Reingewinnen aus Grosslotterien und Sportwetten ausgerichtet werden. Die nähere Umschreibung der Verwendungszwecke und der Verteilkriterien sowie die Regelung des Verfahrens wird an den Regierungsrat delegiert (Abs. 3). Hierzu gehört auch die Bestimmung der Zuständigkeiten. Diese soll grundsätzlich stufengerecht auf Verordnungsstufe erfolgen. Artikel 7 Absatz 2 GTS ist deshalb aufzuheben. Inhaltlich erweist sich die bisherige Fassung zudem auch nicht als korrekt, zumal innerhalb der Verwaltung das zuständige Departement und nicht eine Kommission als Antragsteller gegenüber dem Regierungsrat auftritt.

7.3. Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens

Das KFG enthält diverse Bestimmungen über die Verwendung von Lotteriemitteln. Teilweise bestanden hier schon zum bisherigen KLG Doppelspurigkeiten. Mit dem neuen KGG können die Regelungen betreffend die Verwendung von Lotteriemitteln im KFG nun ersatzlos gestrichen und damit die Gesetzgebung verwesentlich werden. Vorab lässt sich grundsätzlich auf alle Verfahrensbestimmungen im KFG verzichten, da diese in Zukunft gemäss Artikel 12 Absatz 3 KGG in die Regelungskompetenz des Regierungsrates fallen. Artikel 3 KFG ist obsolet, zumal die der Kultur zugeordneten Mittel aus den Reingewinnen bereits aufgrund von Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a KGG dem Kulturfonds zugewiesen werden. Das grundsätzliche Verbot für die Verwendung von Beiträgen aus dem Lotteriefonds für gesetzlich verpflichtende kulturelle Aufgaben (Art. 5 KFG) hat keine selbstständige Bedeutung, da bereits das Bundesrecht eine entsprechende Bestimmung enthält (Art. 125 Abs. 1 und 3 BGS). Artikel 6 Absätze 1 und 2 KFG soll analog gemäss der Regelung von Artikel 7 Absatz 2 GTS angepasst werden. Die Kulturkommission bleibt weiterhin auf Stufe Gesetz verankert. Deren Funktion als vorberatendes Gremium samt den betreffenden Entscheidkompetenzen wird aber neu direkt auf Verordnungsstufe festgelegt. Die Delegationskompetenz im ersten Satz von Artikel 6 Absatz 4 KFG wird umfassend in Artikel 11 Absatz 3 KGG geregelt und kann damit gestrichen werden. Entsprechendes gilt für die Regelungen im zweiten Satz von Artikel 6 Absatz 4 KFG und Artikel 6 Absatz 5 KFG betreffend Weiterzug von Entscheidungen über die Zusprechung und die Rückforderung von Beiträgen. Diese Bestimmungen finden sich in Artikel 16 KGG und Artikel 20 KGG.

7.4. Gesetz über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern

Artikel 18 des Gesetzes über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern (Gastgewerbe-gesetz) bildet heute die formell-gesetzliche Grundlage für das Aufstellen von Geschicklichkeitsspielautomaten und Unterhaltungsspielautomaten (Flipper, Dart, Tischfussball, Billard usw.) im Kanton Glarus. Neu wird das BGS und, wo noch kantonale Befugnisse bestehen, das KGG den Bereich der Geschicklichkeitsspiele im Kanton Glarus vollständig regeln. Bei den Unterhaltungsautomaten soll eine Deregulierung erfolgen. Bewilligungs- und Abgabepflicht lassen sich angesichts der geringen Spielsuchtgefahr kaum mehr rechtfertigen. Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe d und Absatz 3 KGG überlässt dem Regierungsrat nur noch die Kompetenz, die Höchstzahl der Unterhaltungsspielgeräte an öffentlich zugänglichen Orten zu beschränken und für Spiel-lokale eine Bewilligungspflicht einzuführen. Artikel 18 des Gastgewerbegesetzes ist deshalb aufzuheben.

7.5. Aufhebung bisherigen Rechts

Das KGG ersetzt das bisherige KLG. Dieses ist deshalb aufzuheben. Mit dem Landsgemeindebeschluss wird das KGG ordentlich in Kraft gesetzt. Es ersetzt die durch den Landrat beschlossene, inhaltlich gleichlautende Fassung. Diese wird aufgehoben.

7.6. Inkrafttreten

Die zweijährige Übergangsfrist gemäss Artikel 143 Absatz 2 und Artikel 144 Absatz 2 BGS lief Ende 2020 ab. Daher musste aufgrund der ausgefallenen Landsgemeinde 2020 der Landrat über die Inkraftsetzung befinden, um die Frist einzuhalten. Er stützte sich bei seiner Entscheidung auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f der Kantonsverfassung bzw. auf Dringlichkeitsrecht. Der Entscheid des Landrates gilt bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde. Dieser kommt nun die Aufgabe zu, den Beschluss des Landrates über die Inkraftsetzung zu genehmigen und durch eine ordentlich erlassene Fassung zu ersetzen. Diese von der Landsgemeinde ordentlich erlassene Fassung tritt sofort in Kraft und schliesst somit nahtlos an die durch den Landrat in Kraft gesetzte Fassung an.

Zusammen mit dieser Vorlage werden der Landsgemeinde in einer separaten Vorlage auch die beiden Konkordate (GSK, IKV 2020) zur Genehmigung vorgelegt. Die beiden Konkordate sind Gesetze im formellen Sinn und werden direkt angewendet. Gleichzeitig mit dem Beschluss über die Inkraftsetzung des KGG per 1. Januar 2021 hat der Landrat anstelle der Landsgemeinde auch den Beitritt zu den beiden Konkordaten beschlossen. Wäre der Kanton Glarus den Vereinbarungen bis Ende 2020 nicht beigetreten, hätten auf dem Kantonsgebiet ab dem 1. Januar 2021 keine Swisslos-Grossspiele mehr durchgeführt werden. Dies hätte zur Folge gehabt, dass dem Kanton keine Swisslos-Gewinne mehr zufließen würden. Der Anteil des Kantons Glarus daran betrug in den vergangenen Jahren jeweils rund 2,2 Millionen Franken pro Jahr.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

8.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Vorsitz von Landrat Bruno Gallati, Näfels, nahm sich der Vorlage an. Eintreten auf diese war in der Kommission unbestritten. Es handle sich um eine schlanke Vorlage und die bisherigen Freiheiten würden praktisch unverändert beibehalten. Der Schutz vor

exzessivem Geldspiel sei berücksichtigt. Auch werde mit den Vorlagen zum Geldspielwesen sichergestellt, dass die Lotterie-Erträge weiterhin an den Kanton fliessen. Mit diesem Geld könnten gemeinnützige Projekte gefördert werden.

Im Rahmen der Detailberatung schlug die Kommission in Artikel 2 eine redaktionelle Präzisierung mit einem Verweis auf das BGS vor. Zu Artikel 7 Absatz 2 beantragte die Kommission eine Erhöhung des Spielraums für die Bemessung der Abgabe auf kleinen Pokerturnieren. Die Bandbreite soll von 1 (statt 100) bis 1000 Franken reichen, da eine Minimalabgabe von 100 Franken für Kleinveranstaltungen bereits zu hoch sei.

Die grösste Diskussion ergab sich jedoch zu Artikel 11, der die Verteilung der Reingewinne aus Grosslotterien und Sportgrosswetten regelt. Zu Absatz 2 wurde der Antrag gestellt, dass der Landrat – und nicht mehr der Regierungsrat – die Höhe der Anteile der jeweiligen Fonds festlegt und der Regierungsrat nur noch über die Beiträge aus den Fonds beschliesst. Die Befürworter dieser Änderung betonten, dass es sich bei der Grundverteilung um eine politische Frage handle, die in den Landrat gehöre. Dem wurde entgegengehalten, dass bereits an der Landsgemeinde 2012 eine ähnliche Diskussion geführt worden sei. Der Souverän habe die Kompetenz damals klar dem Regierungsrat zugeteilt. Dies sei zu respektieren. Die Kommission votierte schliesslich mit knapper Mehrheit dafür, Absatz 2 so anzupassen, dass die Anteile der einzelnen Fonds durch den Landrat festzulegen, die Beiträge aber durch den Regierungsrat zu beschliessen seien.

Die Kommission bemängelte zudem in Artikel 11 Absatz 3, dass die Beiträge, welche die Departemente und Fachkommissionen in eigener Kompetenz vergeben können, nicht mehr nach oben begrenzt seien. Nach Ablehnung eines Eventualantrags mit einer Obergrenze von 15 000 Franken obsiegte in der Kommission die bestehende Begrenzung auf 10 000 Franken, welche in Absatz 3 Aufnahme finden soll.

Zu Artikel 18 betreffend die Strafbestimmungen beantragte die Kommission eine Ergänzung von Absatz 1 im Einklang mit dem Bundesrecht: Nur eine vorsätzliche Tatbegehung soll strafbar sein.

Die landrätliche Kommission beantragte dem Landrat, diesen Änderungen zuzustimmen und die so bereinigte Vorlage zuhanden der Landsgemeinde zu verabschieden.

8.2. Landrat

Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage wie bereits in der Kommission unbestritten. In der Detailberatung gaben die Anpassungsvorschläge der Kommission mit einer Ausnahme zu keinen Diskussionen Anlass und wurden stillschweigend übernommen. Einzig die Frage, wer für die Verteilung der Lotteriemittel (2018: 2,2 Mio. Fr.) auf die einzelnen Fonds für Kultur, Sport und soziale Zwecke zuständig sein soll, wurde kontrovers diskutiert. Es gehe um viel Geld. Da sei es richtig, dass der breiter abgestützte Landrat die Grundsatzentscheidung über die Verteilung treffe. Dieser könne diese Aufgabe wahrnehmen und werde nicht willkürlich entscheiden. Der Landrat diskutiere das Thema öffentlich.

Dagegen wurde eingewendet, die von der Landsgemeinde 2012 beschlossene Regelung, welche die Kompetenz zur Verteilung der Mittel dem Regierungsrat zuspreche, habe sich bewährt und sei beizubehalten. Der Regierungsrat entscheide sachlicher als der Landrat. Es wurde auch davor gewarnt, erneut Sport und Kultur gegeneinander auszuspielen. Der Landrat belies es mehrheitlich bei der heutigen Regelung und lehnte den Änderungsantrag der vorberatenden Kommission ab.

Der Landrat beantragte der Landsgemeinde mit wenigen Gegenstimmen, dem so bereinigten Kantonalen Geldspielgesetz zuzustimmen.

8.3. Beschluss des Landrates anstelle der Landsgemeinde

Weil die Landsgemeinde 2020 nicht stattfinden konnte und aufgrund Frist für die Umsetzung des neuen Bundesrechts im kantonalen Recht bis 1. Januar 2021 beantragte der Regierungsrat dem Landrat im September 2020, die Inkraftsetzung anstelle der Landsgemeinde zu beschliessen. Der Regierungsrat argumentierte dabei mit der Dringlichkeit. Grundlage bildete Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f der Kantonsverfassung. Das Vorgehen blieb in diesem Fall im Landrat gänzlich unbestritten.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Beschluss des Landrates über die Inkraftsetzung des Kantonalen Geldspielgesetzes per 1. Januar 2021 zu genehmigen und die beiliegende Fassung in Kraft zu setzen:

Kantonales Geldspielgesetz (KGG)

(Vom)

Die Landsgemeinde,

gestützt auf Artikel 69 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Glarus, Artikel 28, 32 Absatz 1, 41 Absatz 1, 85, 107 Absatz 2, 122 Absatz 1 und 125 ff. des Bundesgesetzes über Geldspiele (BGS),

erlässt:

I.

1. Allgemeines

Art. 1 *Gegenstand*

¹ Dieses Gesetz regelt ergänzend zum Bundesrecht und den interkantonalen Vorschriften das kantonale Geldspielwesen.

² Die in Artikel 3 BGS enthaltene Umschreibung der Ausdrücke gilt auch für die Begriffe im kantonalen Recht.

Art. 2 *Zugelassene Geldspiele*

¹ Im Kanton sind folgende Geldspiele gemäss BGS zugelassen:

- a. Kleinspiele (Kleinlotterien, kleine Pokerturniere);
- b. Grossspiele (Grosslotterien, Sportgrosswetten, Geschicklichkeitsgrossspiele).

² Lokale Sportwetten sind verboten.

2. Kleinspiele

Art. 3 *Bewilligungspflicht*

¹ Kleinspiele sind bewilligungspflichtig.

² Ausgenommen davon sind Kleinlotterien gemäss Artikel 41 Absatz 2 BGS, namentlich Lottos und Tombolas. Sie können einer Meldepflicht unterstellt werden.

Art. 4 *Bewilligungsbehörde*

¹ Der Regierungsrat bezeichnet die Bewilligungsbehörde für Kleinspiele.

² Diese ist auch Meldestelle für die nichtbewilligungspflichtigen Kleinlotterien.

Art. 5 *Aufsicht*

¹ Die Bewilligungsbehörde beaufsichtigt die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf die Kleinspiele.

² Sie kann Weisungen erlassen und ergänzend zu den in Artikel 40 Absatz 2 BGS genannten Massnahmen in den Örtlichkeiten, in denen gespielt wird, Kontrollen durchführen sowie die Identität der anwesenden Personen überprüfen.

³ Die Kantonspolizei kann von der Bewilligungsbehörde mit dem Vollzug vor Ort beauftragt werden. Der Veranstalter ist verpflichtet, die Behörden bei ihrer Aufsichtstätigkeit zu unterstützen.

Art. 6 *Veranstalter*

¹ Die Auslagerung der Organisation oder der Durchführung von bewilligungsfreien Kleinlotterien an Dritte ist nur erlaubt, wenn diese gemeinnützige Zwecke verfolgen.

Art. 7 *Abgaben*

¹ Der Veranstalter von kleinen Pokerturnieren hat eine Abgabe zu entrichten. Diese unterliegt keiner Zweckbindung.

² Die Abgabe beträgt je nach Grösse des Turniers 1 bis 1000 Franken pro Turnier und Tag und Ort. Sie wird durch die Bewilligungsbehörde (Art. 4) veranlagt.

³ Die Besteuerung des Veranstalters gemäss Steuergesetzgebung bleibt vorbehalten.

Art. 8 *Veranstaltungsverbot*

¹ Die Bewilligungsbehörde kann Veranstalter von der Durchführung von Veranstaltungen bis zu drei Jahren ausschliessen, wenn:

- a. bei der Vorbereitung oder Durchführung von Kleinspielen die gesetzlichen Vorschriften missachtet wurden;
- b. rechtskräftig festgesetzte Abgaben oder Gebühren nicht bezahlt wurden.

² In leichten Fällen kann eine Verwarnung ausgesprochen werden.

3. Grossspiele**Art. 9** *Meldepflicht*

¹ Der Veranstalter von Geschicklichkeitsgrossspielen meldet der Bewilligungsbehörde (Art. 4) die Anzahl und Standorte der von ihnen aufgestellten und betriebenen Automaten.

Art. 10 *Abgaben*

¹ Der Veranstalter von Geschicklichkeitsgrossspielen hat für das Aufstellen und den Betrieb von Automaten eine Abgabe zu entrichten. Diese unterliegt keiner Zweckbindung.

² Die Abgabe beträgt je nach Höhe des Einsatzes und der Gewinnmöglichkeit jährlich zwischen 100 und 2500 Franken pro Automat. Sie wird durch die Bewilligungsbehörde (Art. 4) veranlagt.

³ Die Besteuerung des Veranstalters gemäss Steuergesetzgebung bleibt vorbehalten.

4. Reingewinne von Grossspielen**Art. 11** *Fonds, Verteilbehörde*

¹ Die dem Kanton zufließenden Reingewinne aus Grosslotterien und Sportgrosswetten werden auf folgende Fonds verteilt:

- a. Kulturfonds;
- b. Sportfonds;
- c. Sozialfonds.

² Der Regierungsrat legt die Höhe der Anteile fest und beschliesst über die Gewährung von Beiträgen aus den Fonds.

³ Er kann die Befugnis zur Beitragsgewährung bis zum Betrag von 10 000 Franken den Departementen oder Fachkommissionen übertragen.

⁴ Werden für ein Vorhaben sowohl ordentliche Staats- als auch Fondsmittel beansprucht, sind beide Ausgaben zusammenzuzählen und der gemäss Kantonsverfassung finanzkompetenten Behörde in einer Vorlage zu unterbreiten.

Art. 12 *Verwendungszweck, Verteilkriterien*

¹ Reingewinne aus Grosslotterien und Sportgrosswetten sind für gemeinnützige Zwecke zu verwenden.

² Bei der Gewährung von Beiträgen ist zu berücksichtigen, dass die unterstützten Vorhaben:

- a. gemeinnützig sind und nicht der Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen dienen;
- b. einen Bezug zum Kanton haben und vorrangig dessen Bevölkerung zugutekommen;

c. von hoher Qualität und langfristiger Wirkung sind.

³ Der Regierungsrat umschreibt den Verwendungszweck näher, legt weitere Kriterien für die Beitragsgewährung fest und regelt das Verfahren.

⁴ Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Ausrichtung von Beiträgen.

Art. 13 *Aufsicht über die Gewährung von Beiträgen*

¹ Die Finanzkontrolle überprüft die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben betreffend die Gewährung von Beiträgen.

Art. 14 *Kontrolle*

¹ Die Begünstigten sind verpflichtet, die zuständigen Stellen bei Sachverhaltsabklärungen und Kontrollen zu unterstützen, insbesondere die hierfür notwendigen Unterlagen vorzulegen und Auskunft über die Verwendung von Beiträgen zu erteilen.

Art. 15 *Information*

¹ Der Regierungsrat orientiert jährlich die Öffentlichkeit in geeigneter Form über die Verteilung der Reingewinne aus Grosslotterien und Sportwetten.

Art. 16 *Kürzung, Verweigerung, Rückforderung*

¹ Werden Vorschriften missachtet, Beiträge zu Unrecht beansprucht oder zweckentfremdet, können von der ausrichtenden Stelle die Beiträge gekürzt, verweigert oder zurückverlangt werden.

Art. 17 *Gebühren*

¹ Für die Behandlung von Gesuchen um Beiträge aus den Fonds werden keine Gebühren erhoben.

5. Strafbestimmungen

Art. 18 *Widerhandlungen*

¹ Wer gegen die Bestimmungen gemäss Artikel 3, Artikel 5 Absatz 3, Artikel 8 und 14 vorsätzlich verstösst, kann mit einer Busse bis 5000 Franken bestraft werden.

² Die gestützt auf Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe a, e und g BGS sowie das vorliegende Gesetz ausgefallenen Strafurteile sind der Aufsichtsbehörde (Art. 5) und den zuständigen Stellen (Art. 14) mitzuteilen.

³ 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.

⁴ Für die Busse und weiteren Kosten haftet die juristische Person oder die Personengemeinschaft solidarisch.

6. Weitere Bestimmungen

Art. 19 *Erläss weiterer Bestimmungen*

¹ Der Regierungsrat erlässt ergänzend zu den Regelungen in diesem Gesetz die erforderlichen Bestimmungen, insbesondere:

- a. für das Bewilligungs- und Meldeverfahren, den Höchstpreis der Lose, die Festlegung der Werte der Gewinne und den Losverkauf bei den Kleinspielen;
- b. zur Höhe der Abgaben und deren Veranlagung bei den kleinen Pokerturnieren und bei den Geschicklichkeitsgrossspielen;
- c. zur Höchstzahl der Geschicklichkeitsspielautomaten pro Spiellokal;
- d. zur Höchstzahl der Unterhaltungsspielgeräte an öffentlich zugänglichen Orten.

² Er kann die Regelung von administrativen Einzelheiten, wie Termine zur Gesuchseinreichung und -behandlung, sowie die Umschreibung der Bemessungskriterien für die Gewährung von Beiträgen aus den Fonds den Departementen übertragen.

³ Der Regierungsrat kann Spiellokale für Geschicklichkeitsspielautomaten bzw. Unterhaltungsspielgeräte einer Bewilligungspflicht unterstellen und für deren Betrieb besondere Bestimmungen erlassen.

7. Rechtsschutz

Art. 20 *Entscheide über die Verwendung der Reingewinne von Grossspielen*

¹ Der Rechtsschutz richtet sich vorbehältlich Absatz 2 nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

² Entscheide der Kommissionen oder Departemente über die Gewährung von Beiträgen aus den Fonds können mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden. Dessen Entscheide sind nicht weiter anfechtbar.

8. Übergangsbestimmungen

Art. 21 *Anwendbarkeit neuen Rechts*

¹ Die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hängigen Gesuche werden nach neuem Recht beurteilt.

² Die Rückerstattung von Mitteln aus den Fonds richtet sich nach neuem Recht.

II.

1.

GS IV D/1/1, Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport vom 6. Mai 1973 (Stand 1. Januar 2020), wird wie folgt geändert:

Art. 7 Abs. 2 (aufgehoben)

² *Aufgehoben.*

2.

GS IV F/1, Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens vom 7. Mai 1972 (Stand 1. Januar 2009), wird wie folgt geändert:

Art. 3

Aufgehoben.

Art. 5

Aufgehoben.

Art. 6

Aufgehoben.

Art. 6a (neu)

¹ Der Regierungsrat ernennt eine Kulturkommission.

² Sie besteht aus mindestens fünf Mitgliedern aus dem Kreis des kulturellen Lebens.

3.

GS IX B/22/1, Gesetz über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern (Gastgewerbegesetz) vom 3. Mai 1998 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 18

Aufgehoben.

III.

1.

GS IX B/24/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (Kantonales Lotteriegesezt, KLG) vom 6. Mai 2012, wird aufgehoben.

2.

GS IX B/24/1, Kantonales Geldspielgesetz (KGG) vom 23. September 2020, wird aufgehoben.

IV.

Dieses Gesetz tritt sofort in Kraft.

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

Die Vorlage im Überblick

Das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat und die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen regeln insbesondere die Durchführung von Grossspielen wie Euro Millions, Swiss Lotto oder Sporttip. Diese ersetzen zwei bisherige Konkordate in diesem Bereich. Die neuen Vereinbarungen wurden aufgrund des neuen Bundesgesetzes über Geldspiele notwendig. Der Beitritt zu diesen Vereinbarungen bis spätestens 1. Januar 2021 ist Voraussetzung für die Durchführung von Swisslos-Grossspielen auf dem Gebiet des Kantons Glarus ab diesem Zeitpunkt. Bei einem Verzicht auf den Beitritt würden dem Kanton keine Swisslos-Gewinne mehr zufließen. Der Anteil des Kantons Glarus daran betrug in den vergangenen Jahren jeweils rund 2,2 Millionen Franken pro Jahr. Dieses Geld wurde für gemeinnützige Zwecke in den Bereichen Kultur, Sport und Soziales eingesetzt.

Der ursprüngliche Zeitplan sah den Beitrittsbeschluss durch die Landsgemeinde 2020 vor. Diese musste aufgrund der Coronavirus-Pandemie jedoch abgesagt werden. Weil die Landsgemeinde deshalb nicht rechtzeitig vor dem 1. Januar 2021 über den Beitritt befinden konnte, legte der Regierungsrat das Geschäft dem Landrat anstelle der Landsgemeinde zur Beschlussfassung vor. Er argumentierte dabei mit der Dringlichkeit der Beitrittsbeschlüsse. Ohne Beitritt per spätestens 1. Januar 2021 wären dem Kanton Glarus der erwähnte Anteil an den Swisslos-Gewinnen von rund 2,2 Millionen Franken entgangen. Gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f der Kantonsverfassung bzw. auf Dringlichkeitsrecht beschloss der Landrat im September 2020 anstelle der Landsgemeinde den Beitritt zu den beiden Konkordaten. Der Beschluss des Landrates gilt bis zu nächsten ordentlichen Landsgemeinde.

Der Beitritt zu den beiden Konkordaten hat für den Kanton Glarus keine nennenswerten Auswirkungen auf den Staatshaushalt. Die Finanzierung des gesamten Aufwands erfolgt über Abgaben der Veranstalter von Grossspielen. Wesentlich ist, dass der Kanton Glarus mit dem Beitritt zu den Konkordaten die Grundlage schafft, um auch künftig Erträge aus Geldspielen für gemeinnützige Zwecke einsetzen zu können.

In einem separaten Traktandum wird der Landsgemeinde das neue Kantonale Geldspielgesetz unterbreitet. Dieses setzt das neue Bundesrecht um.

Der Landsgemeinde kommt die Aufgabe zu, den Beitrittsbeschluss des Landrates zu genehmigen und den Beitritt ordentlich zu beschliessen.

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2019 ist das Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) in Kraft getreten. Es ersetzt das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten von 1923 und das eidgenössische Spielbankengesetz von 1998 bzw. führt diese beiden Erlasse zu einem Bundesgesetz zusammen. Mit dem neuen BGS bezweckt der Bundesgesetzgeber den sicheren und transparenten Betrieb der Geldspiele sowie eine Modernisierung der Rechtsgrundlagen. Die bisherige Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen wird beibehalten. Auch unter dem BGS bleiben Geldspiele erlaubt, werden aber stark reglementiert. Grund dafür ist insbesondere die vom Geldspiel ausgehende Spielsuchtgefahr.

Im glarnerischen Recht ist das Lotteriede- und Wettwesen heute zur Hauptsache im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (Kantonales Lotteriegesetz, KLG) aus dem Jahr 2013 und dessen Ausführungserlassen geregelt. Zudem bestehen auf interkantonaler Stufe zwei Konkordate, an denen der Kanton Glarus beteiligt ist. Es handelt sich dabei einerseits um die Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW) inklusive Zusatzvereinbarung sowie die Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (IKV 1937). Den Beitritt zur IVLW hat die Landsgemeinde im Jahr 2006 beschlossen, denjenigen zur IKV 1937 im Jahr 1938. Die IVLW ist ein gesamtschweizerisches Konkordat. Die IKV 1937 hingegen stellt ein regionales Konkordat dar. Ihr gehören sämtliche Deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin an. Das Pendant für die Westschweizer Kantone bildet die Convention relative à la Loterie de la Suisse Romande (C-LoRo). Die Zusatzvereinbarung zur IVLW schloss der Regierungsrat im Jahr 2018 ab. Sie bildet eine befristete Übergangsregelung, die im Zusammenhang mit der Umsetzung des Geldspielrechts erforderlich wurde.

Das neue Geldspielgesetz des Bundes erfordert Anpassungen im kantonalen Recht wie auch bei den beiden interkantonalen Konkordaten. Vorliegend bilden nur die beiden Konkordate Gegenstand der Vorlage. Die notwendigen Anpassungen im kantonalen Recht führen zu einer Totalrevision des Kantonalen Lotteriegesetzes.

Diese wird in Form eines neuen Kantonalen Geldspielgesetzes (KGG) in einer separaten Vorlage parallel zur Vorlage zu den Konkordatsbeitritten der Landsgemeinde unterbreitet (s. § 12). Die Trennung erfolgt nicht nur der Übersichtlichkeit halber, sondern erweist sich auch als angezeigt, zumal zwischen den interkantonalen Konkordaten und den innerkantonalen Gesetzesbestimmungen keine direkten Abhängigkeiten bestehen. Beide setzen selbstständig Bundesrecht um: das innerkantonale Recht vor allem hinsichtlich der Kleinspiele und der Verteilung der Lotteriemittel, die Konkordate hinsichtlich der Durchführung von Grossspielen.

Für die Anpassungen der IVLW und der IKV 1937 an das Geldspielgesetz des Bundes wurde von der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (FDKL) eine breit abgestützte Arbeitsgruppe eingesetzt. Sie erarbeitete die Entwürfe für das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK) und die neue Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020). Auch hier erwiesen sich Totalrevisionen als erforderlich. Die FDKL hat das GSK und die IKV 2020 im Mai 2019 einstimmig verabschiedet. Sie ersetzen die beiden bisherigen Konkordate, einschliesslich die Zusatzvereinbarung. Das GSK und die IKV 2020 wurden vom Regierungsrat in die Vernehmlassung zur Vorlage zum neuen Kantonalen Geldspielgesetz (KGG) einbezogen. Es ging keine Stellungnahme dazu ein. Die Übergangsfrist für die Inkraftsetzung der kantonalrechtlichen Anpassungen an das Bundesrecht dauerte gemäss BGS bis Ende 2020.

2. Grund für den Beitritt zu den Konkordaten

Wenn die Kantone bei sich Grossspiele (Grosslotterien, Sportgrosswetten, Geschicklichkeitsgrossspiele) durchführen wollen, müssen sie einem Konkordat beitreten. Dieses muss die Aufsicht über die und den Vollzug der Grossspiele ausführlich und einheitlich auf interkantonaler Stufe regeln. Die Kantone haben für diese Aufgaben insbesondere eine interkantonale Behörde zu schaffen (Art. 105 BGS). Weiter verlangt Artikel 23 Absatz 1 BGS explizit, dass die Kantone die maximale Anzahl der Veranstalter von Grosslotterien und Sportgrosswetten konkordatlich bestimmen. Dabei wird ihnen die Möglichkeit eingeräumt, diejenigen Gesellschaften zu bezeichnen, denen die interkantonale Behörde eine Bewilligung für die Veranstaltung von Lotterien und Sportwetten erteilen kann (Art. 23 Abs. 2 BGS). Diese Vorgaben sind in den beiden vorliegend zum Beitritt vorgelegten Konkordaten umgesetzt (s. Ziff. 3 und 4).

Ein Beitritt zu den Konkordaten bis spätestens 1. Januar 2021 ist aufgrund der Umsetzungsfristen des Bundes notwendig, um auch nach diesem Termin auf Glarner Kantonsgebiet Grossspiele durchführen zu können und um den Anteil des Kantons Glarus an den Swisslos-Gewinnen zu sichern. Dieser betrug in den vergangenen Jahren rund 2,2 Millionen Franken pro Jahr. Dieses Geld wird für gemeinnützige Zwecke in den Bereichen Kultur, Sport und Soziales verwendet.

3. Grundzüge des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats

3.1. Gliederung

Das GSK umfasst 73 Artikel. Diese regeln in den nachfolgend aufgezählten acht Kapiteln die Aufsicht und den Vollzug bei den Grossspielen:

- | | |
|--------------------------|--|
| 1. Kapitel (Art. 1): | Allgemeine Bestimmungen |
| 2. Kapitel (Art. 2–18): | Die Interkantonale Trägerschaft Geldspiele |
| 3. Kapitel (Art. 19–31): | Die Interkantonale Geldspielaufsicht |
| 4. Kapitel (Art. 32–38): | Die Stiftung Sportförderung Schweiz |
| 5. Kapitel (Art. 39–48): | Gemeinsame Bestimmungen |
| 6. Kapitel (Art. 49–50): | Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten |
| 7. Kapitel (Art. 51–68): | Abgaben |
| 8. Kapitel (Art. 69–73): | Schlussbestimmungen |

3.2. Wesentliche Neuerungen

3.2.1. Bildung juristischer Personen

Mit dem GSK werden die bisherigen Organe der IVLW neu in zwei juristische Personen überführt. Es sind dies die Interkantonale Trägerschaft Geldspiele (Trägerschaft) und die Interkantonale Geldspielaufsicht (GESPA). Die Trägerschaft nimmt im Wesentlichen jene Aufgaben wahr, die unter der Geltung der aktuellen Vereinbarung der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt obliegen. Die GESPA ist die Nachfolgeorganisation der jetzigen Lotterie- und Wettkommission (Comlot). Damit wird eine rechtlich klare Entflechtung zwischen der Politik einerseits und der operativen Fachebene andererseits erreicht. Bisher hatten die beiden Organe die Rechtsform von einfachen Gesellschaften. Diese erweisen sich in der Praxis als schwerfällig. Rechte und Pflichten werden aktuell stets für alle Kantone begründet. Insbesondere im Bereich der finanziellen Beteiligung ergeben sich dadurch Unsicherheiten. Die Beschlussfassung gestaltet sich zudem als kompliziert. Die künftig vorgesehenen juristischen Personen haben den Vorteil, dass Rechte und

Pflichten auf deren Namen begründet werden. Nachfolgend werden die vom GSK geschaffenen Gebilde mit ihren Organen näher dargestellt.

Interkantonale Trägerschaft Geldspiele (Trägerschaft)

Die Trägerschaft ist die oberste Lotterieberörde der Kantone. Sie hat die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft und ist damit mitgliederschaftlich ausgestaltet. Die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG) bildet dabei das legislative Organ der Trägerschaft. Sie setzt sich zusammen aus je einem Regierungsmitglied jedes Kantons. Die Trägerschaft beaufsichtigt und steuert die GESPA, das interkantonale Geldspielgericht und die Stiftung Sportförderung Schweiz. Die Trägerschaft stellt die politische Ebene dar. Sie verfügt über die nachstehenden vier Organe:

- Fachdirektorenkonferenz Geldspiele
- Vorstand
- Geldspielgericht
- Revisionsstelle

Interkantonale Geldspielaufsicht

Die operative Ebene der fachlichen Aufsicht und des Vollzugs im Bereich der Grossspiele wird einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt, der GESPA, übertragen. Mit der Rechtsform der öffentlichen Anstalt sollen der Aussenaustritt sowie die Unabhängigkeit gestärkt werden. Die GESPA steht unter der Aufsicht der Trägerschaft. Sie ist die gestützt auf Artikel 105 BGS zu schaffende Aufsichts- und Vollzugsbehörde bzw. interkantonale Behörde. Die GESPA verfügt über die nachstehenden drei Organe:

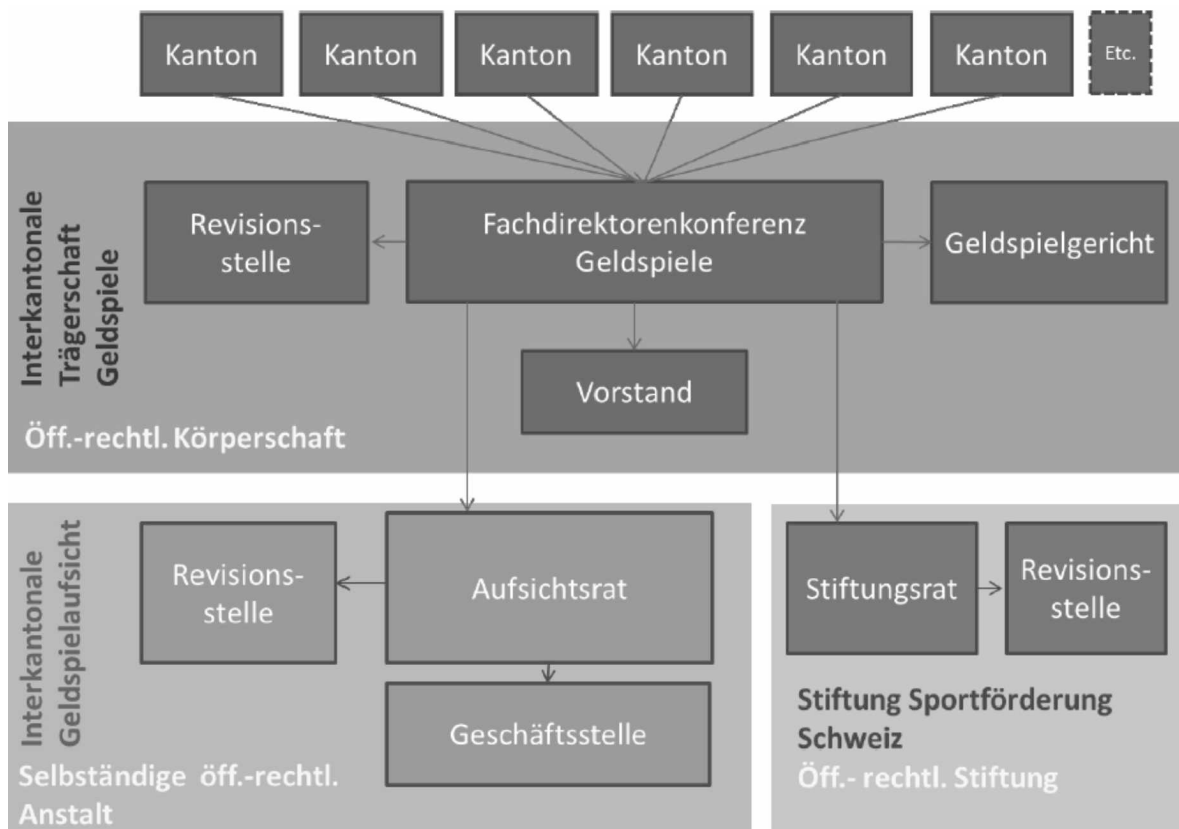
- Aufsichtsrat
- Geschäftsstelle
- Revisionsstelle

Stiftung Sportförderung Schweiz

Die Mittelvergabe zur Förderung des nationalen Sports erfolgte bisher durch die Sport-Toto-Gesellschaft (STG), die in der Rechtsform eines privatrechtlichen Vereins gekleidet ist. Die Mittelvergabe soll neu von der öffentlich-rechtlichen Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS) wahrgenommen werden. Die SFS wird von der Trägerschaft gesteuert und beaufsichtigt. Sie verfügt über die nachstehenden zwei Organe:

- Stiftungsrat
- Revisionsstelle

Die nachfolgende Darstellung bietet eine Übersicht über die neuen Strukturen im Bereich des Geldspielwesens:



3.2.2. Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für Grossspiele

Die bisher in den regionalen Konkordaten geregelte Beschränkung der zugelassenen Anbieter wird ins GSK übernommen, die Bezeichnung der zugelassenen Veranstalterin bzw. des zugelassenen Veranstalters erfolgt nach wie vor in den regionalen Konkordaten. Das bisherige System (eine Anbieterin pro Gebiet) wird beibehalten. Im Gebiet der Deutschschweiz und des Tessins ist gemäss IKV 2020 nach wie vor die Swisslos als einzige Veranstalterin von Grossspielen zugelassen.

3.2.3. Optimierung der gesetzlichen Grundlagen

Die Revision der IVLW wird zum Anlass genommen, einerseits die wesentlichen Eckwerte der Organisation des interkantonalen Geldspielwesens (Organe, Zuständigkeiten und Entscheidverfahren) lückenlos im Konkordat abzubilden. Bisher waren die Regelungen teilweise in Reglementen der FDKL enthalten. Andererseits werden die Rechtsgrundlagen für die Erhebung der Abgaben bei den Veranstaltern von Grossspielen mit Blick auf das Legalitätsprinzip präzisiert. Im GSK werden die folgenden Abgaben vorgesehen:

- Gebühren für Einzelakte (sowohl der GESPA wie auch des Geldspielgerichts);
- Aufsichtsabgabe von allen Veranstaltern und Veranstalterinnen von Grossspielen;
- Abgabe für die Verleihung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte, unter anderem auch zur Finanzierung von Präventionsmassnahmen.

3.3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Hinsichtlich weiterer Erläuterungen zum GSK, insbesondere zu dessen einzelnen Bestimmungen, wird auf die Ausführungen im erläuternden Bericht der FDKL verwiesen. Diese sind nicht nur sehr umfangreich, sondern auch ausserordentlich technisch. Angesichts dessen wird vorliegend auf eine Wiedergabe verzichtet. Der Bericht der FDKL kann in der vollständigen Fassung im Internet eingesehen (www.gl.ch/geldspiele) oder bei der Staatskanzlei des Kantons Glarus bezogen werden.

4. Grundzüge der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen

4.1. Gliederung

In der IKV 2020 wird die Genossenschaft Swisslos Interkantonale Landeslotterie (Swisslos) als ausschliessliche Veranstalterin von Grosslotterien und Sportgrosswetten auf dem Gebiet der Vereinbarungskantone (Deutschschweiz und Tessin) bezeichnet. Die IKV 2020 regelt in elf Artikeln folgende Punkte:

- | | |
|-------------|---|
| Artikel 1: | Betrieb der Genossenschaft Swisslos zum Zweck der gemeinsamen Veranstaltung von Geldspielen (Leistungsauftrag Swisslos) |
| Artikel 2: | Ablieferung und Verwendung der Reingewinne |
| Artikel 3: | Vertretung der Vereinbarungskantone in der Genossenschaft |
| Artikel 4: | Gemeinsame Bestimmungen für Kleinlotterien |
| Artikel 5: | Bekanntmachung der Gemeinnützigkeit |
| Artikel 6: | Änderung der Vereinbarung |
| Artikel 7: | Kündigung der Vereinbarung |
| Artikel 8: | Verhältnis zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat |
| Artikel 9: | Inkrafttreten der Vereinbarung |
| Artikel 10: | Aufhebung der IKV 1937 |
| Artikel 11: | Schlussbestimmungen |

4.2. Wesentliche Neuerungen

Die IKV 2020 stellt im Wesentlichen eine Aktualisierung der gesetzlichen Grundlage dar. Der Grossteil der Bestimmungen der IKV 1937 wird durch das revidierte BGS und das GSK überholt, weshalb eine Totalrevision der IKV 1937 erforderlich wurde. Das bisherige System wird jedoch beibehalten. Es wird weiterhin der Reingewinn von Swisslos für gemeinnützige Zwecke, namentlich Kultur, Sport und Soziales, eingesetzt. Ein Teil der Gewinne darf wie bisher für interkantonale, nationale und internationale gemeinnützige Zwecke verwendet werden (z. B. für Swiss Olympic, Schweizer Fussball, Eishockey oder nationale Schwingfeste).

Ursprünglich bot die von den Mitgliedskantonen betriebene Interkantonale Landeslotterie ILL (heutige Swisslos) lediglich Lose an. Später kamen Zahlenlotos sowie Sportwetten dazu, die zunächst von der Sport-Toto-Gesellschaft betrieben wurden. Jüngst wurde das Produktsortiment mit einem ersten Online-Geschicklichkeitsspiel (Jass) ergänzt, um diesen für die Zukunft lukrativen Teilmarkt nicht den illegalen Online-Geldspielanbietern aus Gibraltar, Malta usw. zu überlassen. Mit einem sozialverträglichen Online-Geschicklichkeitsspielangebot werden sozial- wie auch finanzpolitische Interessen der Kantone wahrgenommen und dem Grundsatz «Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» Rechnung getragen.

Weiter fanden die Übernahme der Sportwetten von der Sport-Toto-Gesellschaft und die damit verbundenen Folgen (wie z. B. die Begünstigung des nationalen Sports durch einen Teil des Reingewinns von Swisslos

sowie die Sortimentserweiterungen) Eingang in die mehrmals angepassten Statuten der Swisslos. Die IKV aus dem Jahr 1937 dagegen wurde seit mehr als 30 Jahren nicht mehr angepasst. Die durch Änderungen im übergeordneten Recht ausgelöste Revision der IKV 1937 soll nun auch zum Anlass genommen werden, Regelungen, die bisher nur in die Statuten der Swisslos Eingang gefunden haben, im Interesse der Transparenz und der demokratischen Abstützung künftig auf Stufe der interkantonalen Vereinbarung zu verankern. Weiter wurden die Begriffe aktualisiert, sodass nun unter anderem nicht mehr lediglich von «Lotterien» die Rede ist, sondern von «Geldspielen» allgemein.

Die Generalversammlung der Swisslos setzt sich wie bisher aus je einem Mitglied der Regierungsräte der beteiligten Kantone zusammen. Dieses Mitglied darf nicht gleichzeitig in der Fachdirektorenkonferenz Geldspiele gemäss GSK Einsitz haben. Das Konkordat erhöht neu die Beschränkung der jährlichen Gesamtlossumme von Kleinlotterien in einem Kanton von 1.50 auf 2.50 Franken pro Einwohner. Die Frist für die Kündigung der Vereinbarung wurde zudem von drei Monaten auf zwei Jahre erweitert. Die Kündigung kann jedoch frühestens auf das Ende des zehnten Jahres seit Inkrafttreten der IKV 2020 erfolgen. Eine Kündigung hätte im Wesentlichen zur Folge, dass auf dem Gebiet des Kantons Glarus keine Grossspiele mehr angeboten werden dürften.

4.3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Hinsichtlich weiterer Erläuterungen zur IKV, insbesondere zu deren einzelnen Bestimmungen, wird auf die Ausführungen im erläuternden Bericht der FDKL verwiesen. Diese werden gleich wie die Erläuterungen zum GSK vorliegend nicht nochmals wiederholt. Sie können in der vollständigen Fassung im Internet eingesehen (www.gl.ch/geldspiele) oder bei der Staatskanzlei des Kantons Glarus bezogen werden.

5. Zuständigkeit

5.1. Grundsätzliche Zuständigkeit der Landsgemeinde

Nach Artikel 69 Absatz 1 Buchstabe a der Kantonsverfassung ist die Landsgemeinde für Konkordate und andere Verträge zuständig, die einen Gegenstand der Verfassung oder Gesetzgebung betreffen. In die Form eines Gesetzes sollen namentlich Gegenstände von wesentlicher Tragweite gekleidet werden; damit soll alles rechtlich und politisch Wichtige entschieden werden. Da das GSK wie auch die IKV 2020 interkantonale Vereinbarungen darstellen, die rechtssetzende Bestimmungen von Gesetzesrang (Schaffung öffentlich-rechtlicher Körperschaften, Erhebung von Abgaben, Bezeichnung der Swisslos als ausschliessliche Veranstalterin von Grossspielen usw.) enthalten, fallen sie in die Kompetenz der Landsgemeinde. Die beiden Vorlagen sind aufgrund ihres interkantonalen Charakters unabänderlich. Ihnen kann nur als Ganzes zugestimmt oder sie können als Ganzes abgelehnt werden. Zu den Entwürfen der GSK und der IKV 2020 erhielt der Regierungsrat die Möglichkeit zur Stellungnahme. Er äusserte sich positiv, zumal die beiden Konkordate die Voraussetzung dafür bilden, dass den Kantonen die Gewinne der Swisslos zufließen können und von ihnen keine Nachteile für die Bürgerinnen und Bürger ausgehen.

5.2. Beschluss des Landrates anstelle der Landsgemeinde

Wie unter Ziffer 2 ausgeführt, bildet der Beitritt zu den Konkordaten bis spätestens 1. Januar 2021 Voraussetzung für die weitere Durchführung von Grossspielen auf dem Glarner Kantonsgebiet und für das Anrecht auf Anteile an den Gewinnen der Swisslos. Wegen der Coronavirus-Pandemie konnte die Landsgemeinde jedoch nicht wie ursprünglich vorgesehen im 2020 und damit noch rechtzeitig über den Beitritt befinden. Der Regierungsrat legte die Vorlage aufgrund der Dringlichkeit und gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f der Kantonsverfassung dem Landrat anstelle der Landsgemeinde zum Beschluss vor. Der Landrat folgte der Argumentation des Regierungsrates und stimmte dem Beitritt zu den Konkordaten im September 2020 zu. Dieser Beschluss gilt nur bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde. Diese hat den Beschluss vorliegend zu genehmigen und den Beitritt zu den Vereinbarungen ordentlich zu beschliessen.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Beitritt zu den beiden Konkordaten hat für den Kanton Glarus keine nennenswerten negativen Auswirkungen auf den Staatshaushalt. Die Finanzierung des gesamten Aufwands der mit dem GSK neu zu schaffenden juristischen Personen und ihrer Organe erfolgt über Abgaben der Veranstalter von Grossspielen. Ein gewisser Verwaltungsaufwand wird im Rahmen der Vollzugshilfe für die GESPA zu erwarten sein. Dieser sollte mit den heute bestehenden Strukturen bewältigt werden können. Viel wesentlicher ist aber, dass der Kanton Glarus mit dem (definitiven) Beitritt zu den Konkordaten die Grundlage schafft, weiterhin Grossspiele durchführen zu können. Dadurch können auch künftig namhafte Erträge aus Geldspielen für gemeinnützige Zwecke eingesetzt werden. Ein Verzicht würde dazu führen, dass auf dem Kantonsgebiet ab sofort keine Grossspiele mehr durchgeführt werden dürften. Dies hätte auch zur Folge, dass den kantonalen Fonds in den Bereichen Kultur, Sport und Soziales keine Gewinne von Swisslos mehr zufließen würden.

7. Inkrafttreten

7.1. Inkrafttreten des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats

Das GSK tritt gemäss dessen Artikel 69 Absatz 1 in Kraft, sobald ihm 18 Kantone beigetreten sind. Damit tritt die IVLW inkl. Zusatzvereinbarung gleichzeitig ausser Kraft (Art. 69 Abs. 3 GSK). Die Kantone streben ein gesamtschweizerisch gültiges Konkordat an. Zahlreiche Bestimmungen im Konkordat sind denn auch darauf ausgelegt, dass alle Kantone den Beitritt erklären. In Kantonen, die dem GSK nach dem Ablauf der zweijährigen Übergangsfrist (Art. 141 Abs. 2 BGS und Art. 142 Abs. 3 BGS) bis Ende 2020 noch nicht beigetreten sind, dürften keine Grossspiele mehr veranstaltet werden.

Der Beitritt des Kantons Glarus zum GSK wurde im September 2020 durch den Landrat anstelle der Landsgemeinde beschlossen. Da dieser Beschluss nur bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde gilt, hat die Landsgemeinde 2021 ihn nun nachträglich zu genehmigen.

7.2. Inkrafttreten der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen

Die IKV 2020 tritt gemäss deren Artikel 9 Absatz 1 in Kraft, sobald ihr alle 20 der bisherigen Vereinbarungskantone der IKV 1937 beigetreten sind (Deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin). Es bedarf somit grundsätzlich des Beitritts all dieser 20 Kantone zur IKV 2020, damit die Swisslos auch nach dem 1. Januar 2021 weiterhin Grossspiele anbieten kann. Mit dem Inkrafttreten der IKV 2020 wird die IKV 1937 aufgehoben (Art. 10 IKV 2020).

Der Beitritt des Kantons Glarus zur IKV 2020 wurde im September 2020 durch den Landrat anstelle der Landsgemeinde beschlossen. Da dieser Beschluss nur bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde gilt, hat die Landsgemeinde 2021 ihn nun nachträglich zu genehmigen.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

8.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Vorsitz von Landrat Bruno Gallati, Näfels, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf diese war in der Kommission unbestritten.

In der Detailberatung wurden der Bericht des Regierungsrates sowie die Konkordate artikelweise durchberaten. Die Vorlage blieb dabei völlig unbestritten.

Die Kommission beantragte dem Landrat einstimmig, der Landsgemeinde die Beitritte zum GSK und zur IKV 2020 zur Zustimmung zu unterbreiten.

8.2. Landrat

Auch im Landrat waren die beiden neuen Konkordate völlig unbestritten. Sie wurden ohne Wortmeldungen in der Detailberatung verabschiedet.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Beitritten zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat und zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen zuzustimmen.

8.3. Beschluss des Landrates anstelle der Landsgemeinde

Weil die Landsgemeinde 2020 nicht stattfinden konnte und aufgrund des drohenden Wegfalls der Anteile am Gewinn der Swisslos bei einem nicht fristgerechten Beitritt zu den Konkordaten unterbreitete der Regierungsrat die Vorlage dem Landrat anstelle der Landsgemeinde zur Beschlussfassung. Grundlage bildete Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f der Kantonsverfassung. Das Vorgehen blieb im Landrat in diesem Fall unbestritten.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Beschluss des Landrates über den Beitritt zu den nachfolgenden Konkordaten zu genehmigen und den Beitritt ordentlich zu beschliessen.

A. Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK)

(Vom

Die Kantone:

gestützt auf Artikel 48 und Artikel 106 sowie Artikel 191b Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) und das Bundesgesetz über Geldspiele (BGS),

vereinbaren:

I.

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 *Gegenstand*

¹ Dieses Konkordat regelt:

- a. die interkantonale Trägerschaft Geldspiele (nachfolgend: Trägerschaft) einschliesslich das interkantonale Geldspielgericht (nachfolgend: Geldspielgericht);
- b. die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde gemäss Artikel 105 BGS (nachfolgend: Interkantonale Geldspielaufsicht, GESPA);
- c. die Stiftung Sportförderung Schweiz (nachfolgend: SFS);
- d. die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten;
- e. die Erhebung und Verwendung von Abgaben für die Finanzierung des Aufwands im Zusammenhang mit dem Geldspiel und der Bekämpfung der Spielsucht.

2. Die Interkantonale Trägerschaft Geldspiele

2.1. Aufgaben und Organisation

2.1.1. Allgemeines

Art. 2 *Aufgaben der Trägerschaft*

¹ Die Trägerschaft:

- a. bestimmt im Rahmen des übergeordneten Rechts die Politik der Kantone im Bereich der Grossspiele und setzt politische Rahmenbedingungen für den Grossspielsektor;
- b. nimmt die Verantwortung der Kantone als Träger der GESPA wahr; sie übt insbesondere die administrative Aufsicht über die GESPA aus;
- c. stellt das Geldspielgericht;
- d. gewährleistet die transparente Verwendung von Reingewinnen aus Grosslotterien und grossen Sportwetten zugunsten des nationalen Sports; sie übt insbesondere die administrative Aufsicht über die SFS aus;
- e. ist Depositärin des Konkordats.

Art. 3 *Rechtsform, Sitz und Organe*

¹ Die Trägerschaft ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit Sitz in Bern.

² Organe der Trägerschaft sind:

- a. die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (nachfolgend: FDKG);
- b. der Vorstand;
- c. das Geldspielgericht;
- d. die Revisionsstelle.

2.1.2. Die Fachdirektorenkonferenz Geldspiele (FDKG)

Art. 4 *Zusammensetzung*

¹ Die Kantone entsenden je ein Regierungsmitglied in die FDKG.

Art. 5 *Zuständigkeiten der FDKG*

¹ Die FDKG:

- a. verabschiedet Stellungnahmen und Empfehlungen zuhanden der Kantone im Bereich der Geldspielpolitik;
- b. wählt:
 1. die Mitglieder des Vorstands;
 2. die Revisionsstelle;
 3. die Mitglieder des Aufsichtsrats der GESPA sowie deren Präsidium;
 4. die Richterinnen und Richter, die Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter sowie die a. o. Richterinnen und Richter des Geldspielgerichts sowie dessen Präsidium;
 5. die Mitglieder des Stiftungsrats der SFS sowie dessen Präsidium;
 6. die Vertretungen der kantonalen Vollzugsbehörden und der GESPA im Koordinationsorgan gemäss Artikel 113 ff. BGS.
- c. bestimmt das Mitglied oder die Mitglieder der Kantone in der Eidgenössischen Spielbankenkommission gemäss Artikel 94 ff. BGS;
- d. erlässt das Organisationsreglement;
- e. beschliesst:
 1. das Budget;
 2. den Jahresbericht und die Jahresrechnung;
 3. die Höhe des Anteils «Aufsicht» der Abgabe gemäss Artikel 67 Absatz 1;
 4. den Leistungsauftrag der GESPA jeweils für vier Jahre;
 5. auf Antrag der GESPA den jährlichen Beitrag an die GESPA aus dem Ertrag der Abgabe gemäss Artikel 67 Absatz 2;
 6. auf Antrag der SFS das Stiftungsreglement der SFS;
 7. auf Antrag der SFS den Betrag zur Förderung des nationalen Sports jeweils für vier Jahre im Verfahren gemäss Artikel 34;
 8. auf Antrag der SFS die Schwerpunkte für den Einsatz der Mittel zugunsten des nationalen Sports jeweils für vier Jahre;
 9. geringfügige Änderungen des Konkordats im vereinfachten Verfahren gemäss Artikel 71 Absatz 3.
- f. genehmigt:
 1. das Organisationsreglement der GESPA;
 2. das Gebührenreglement der GESPA;
 3. die Entschädigungsordnung für die Mitglieder des Aufsichtsrats der GESPA;
 4. den vierjährigen Rechenschaftsbericht der GESPA;
 5. das Geschäftsreglement des Geldspielgerichts;
 6. den Jahresbericht und die Sonderrechnung des Geldspielgerichts;
 7. die Entschädigungsordnung für die Mitglieder des Stiftungsrats der SFS;
 8. den vierjährigen Rechenschaftsbericht der SFS.
- g. nimmt Kenntnis:
 1. vom jährlichen Budget der GESPA;
 2. vom Jahresbericht und von der Jahresrechnung der GESPA;
 3. vom Jahresbericht und von der Jahresrechnung der SFS.
- h. nimmt darüber hinaus alle Zuständigkeiten der Trägerschaft wahr, die keinem anderen Organ der Trägerschaft übertragen sind.

Art. 6 *Entscheidverfahren der FDKG*

¹ Die FDKG ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist.

² Ein Beschluss der FDKG kommt unter Vorbehalt von Artikel 34 und Artikel 71 Absatz 3 zustande, wenn ihm die Mehrheit der Stimmenden zustimmt.

³ Bei Stimmengleichheit fällt das Präsidium den Stichentscheid.

2.1.3. Der Vorstand

Art. 7 *Zusammensetzung des Vorstands*

¹ Die FDKG wählt aus ihrer Mitte fünf Mitglieder in den Vorstand. Mindestens zwei Mitglieder stammen aus der französischen Schweiz.

² Eines der Mitglieder aus der französischen Schweiz übt das Amt des Präsidiums oder des Vizepräsidiums aus.

³ Der *Conférence Romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA)* steht in Bezug auf die Mitglieder aus der französischen Schweiz ein Vorschlagsrecht zu.

Art. 8 *Zuständigkeiten*

¹ Der Vorstand:

- a. bereitet die Beschlüsse der FDKG vor, stellt Antrag und setzt die Beschlüsse der FDKG um;
- b. vertritt die Trägerschaft nach aussen.

Art. 9 *Entscheidverfahren*

¹ Der Vorstand ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist.

² Ein Beschluss des Vorstands kommt zustande, wenn ihm die Mehrheit der Stimmenden zustimmt.

³ Bei Stimmgleichheit fällt das Präsidium den Stichentscheid.

Art. 10 *Sekretariat*

¹ Der Vorstand verfügt über ein Sekretariat.

² Soweit Personal angestellt wird, erfolgt die Anstellung öffentlich-rechtlich. Das Bundespersonalrecht ist sinngemäss anwendbar. Das Organisationsreglement kann davon abweichende Bestimmungen enthalten, soweit die besonderen Verhältnisse und die zu erfüllenden Aufgaben dies erfordern.

2.1.4. Das Geldspielgericht

Art. 11 *Zusammensetzung, Amtsdauer, Amtszeit*

¹ Das Geldspielgericht besteht aus fünf Richterinnen oder Richtern, wovon je zwei aus der französischen und der deutschen sowie eine oder einer aus der italienischen Schweiz stammen.

² Dem Geldspielgericht gehören drei Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichter an, wovon zwei aus der deutschen sowie eine oder einer aus der französischen oder der italienischen Schweiz stammen.

³ Die Amtsdauer beträgt sechs Jahre; Richterinnen und Richter sowie Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter können einmal wiedergewählt werden. Die Amtsdauer der Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichter wird für die Bemessung der maximalen Amtszeit einer Richterin oder eines Richters nicht angerechnet.

⁴ Die FDKG kann auf Antrag des interkantonalen Geldspielgerichts ausserordentliche Richterinnen oder Richter ernennen:

- a. soweit infolge Ausstands der ordentlichen Richterinnen und Richter und der Ersatzrichterinnen und -richter ansonsten keine gültige Verhandlung stattfinden kann; oder
- b. wenn für die Beurteilung einer Streitsache besondere Fachkenntnisse erforderlich sind, über welche die ordentlichen Richterinnen und Richter bzw. die Ersatzrichterinnen oder -richter nicht verfügen; diesfalls muss die a. o. Richterin bzw. der a. o. Richter über die entsprechenden Fachkenntnisse verfügen.

Art. 12 *Zuständigkeit*

¹ Das Geldspielgericht beurteilt als letztinstanzliche interkantonale richterliche Behörde mit voller Kognition in Sachverhalts- und Rechtsfragen Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der übrigen mit diesem Konkordat geschaffenen Organisationen bzw. deren Organe.

Art. 13 *Unabhängigkeit*

¹ Das Geldspielgericht ist in seiner Recht sprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet.

Art. 14 *Organisation und Berichterstattung*

¹ Das Geldspielgericht erlässt ein Geschäftsreglement, welches der Genehmigung durch die FDKG bedarf. Darin regelt es insbesondere die Organisation, die Zuständigkeiten, die Entschädigungen, das Personal und die Kommunikation seiner Tätigkeit.

² Soweit Personal angestellt wird, erfolgt die Anstellung öffentlich-rechtlich, das Bundespersonalrecht ist sinngemäss anwendbar. Das Geschäftsreglement kann davon abweichende Regelungen enthalten, soweit die besonderen Verhältnisse und die vom Geldspielgericht zu erfüllenden Aufgaben dies erfordern.

³ Das Verfahren vor dem Geldspielgericht richtet sich nach dem Verwaltungsgerichtsgesetz des Bundes vom 17. Juni 2005 (VGG).

⁴ Das Geldspielgericht unterbreitet der FDKG jährlich einen Jahresbericht, zusammen mit der von der Revisionsstelle der Trägerschaft geprüften Sonderrechnung des Geldspielgerichts.

2.1.5. Die Revisionsstelle**Art. 15** *Wahl und Berichterstattung*

¹ Die FDKG wählt als Revisionsstelle ein kantonales Rechnungsprüfungsorgan oder eine anerkannte private Revisionsstelle auf eine Amtsdauer von vier Jahren; Wiederwahl ist möglich.

² Die Revisionsstelle führt eine im Sinne von Artikel 728a des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. März 1911 (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR) ordentliche Revision der Rechnung der Trägerschaft, einschliesslich der Sonderrechnung des Geldspielgerichts, durch.

³ Sie berichtet der FDKG und stellt Antrag auf Genehmigung oder Nichtgenehmigung der jeweiligen Rechnung.

2.1.6. Weitere organisatorische Einheiten**Art. 16** *Kommissionen und Arbeitsgruppen*

¹ Die FDKG und der Vorstand können projektbezogene Arbeitsgruppen einsetzen; die FDKG kann zudem ständige Kommissionen einsetzen.

² Das einsetzende Organ bestimmt den Auftrag, die Mitglieder der Kommission oder Arbeitsgruppe und die zur Verfügung stehenden Mittel.

³ Die eingesetzten Einheiten berichten periodisch über den Stand der Geschäfte und stellen ihren Antrag.

2.2. Finanzen**Art. 17** *Finanzierung*

¹ Die Trägerschaft deckt ihren Aufwand über die Abgabe gemäss Artikel 67 sowie über Gebührenerträge des Geldspielgerichts.

Art. 18 *Rechnungswesen*

¹ Die Trägerschaft führt eine eigene Rechnung. Die Rechnungslegung erfolgt sinngemäss nach den Vorschriften des 32. Titels OR.

² Das Geldspielgericht führt eine Sonderrechnung, als Teil der Rechnung gemäss Absatz 1.

3. Die interkantonale Geldspielaufsicht (GESPA)

3.1. Aufgaben und Organisation

3.1.1. Allgemeines

Art. 19 Aufgaben und Befugnisse

¹ Die GESPA nimmt die im BGS der interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde zugewiesenen Aufgaben wahr und verfügt über die ihr bundesrechtlich zugewiesenen Befugnisse. Die Trägerschaft kann mit der GESPA allgemeine Grundsätze zur Aufgabenerfüllung vereinbaren.

² Die GESPA ist das Kompetenzzentrum der Kantone im Bereich Geldspiele. Die Trägerschaft erlässt mittels Leistungsauftrag allgemeine Vorgaben hinsichtlich Quantität und Qualität der Aufgabenerfüllung. Die Trägerschaft kann der GESPA weitere untergeordnete Aufgaben übertragen.

³ Die GESPA kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben Ausführungsbestimmungen erlassen.

⁴ Sie darf gegen kostendeckendes Entgelt im Auftrag Dritter Leistungen erbringen, soweit ein enger Zusammenhang zu den Aufgaben gemäss den Absätzen 1–2 besteht.

⁵ Sie darf selbst keine gewerblichen Leistungen am Markt erbringen und zu diesem Zweck keine Beteiligungen oder Kooperationen eingehen.

Art. 20 Rechtsform, Sitz und Organe

¹ Die GESPA ist eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Bern.

² Sie verfügt über die folgenden Organe:

- a. den Aufsichtsrat;
- b. die Geschäftsstelle;
- c. die Revisionsstelle.

Art. 21 Unabhängigkeit

¹ Die GESPA erfüllt ihre Aufgaben selbständig und unabhängig.

² Das Präsidium der FDKG führt mit dem Präsidium der GESPA jährlich ein Gespräch über die Aufgabenerfüllung.

Art. 22 Organisation und Berichterstattung

¹ Die GESPA organisiert sich im Rahmen der Vorgaben dieses Konkordats selbst.

² Sie unterbreitet der Trägerschaft jährlich einen Jahresbericht zur Kenntnisnahme, zusammen mit der von der Revisionsstelle geprüften Jahresrechnung.

³ Sie erstattet der Trägerschaft alle vier Jahre einen Rechenschaftsbericht.

3.1.2. Der Aufsichtsrat

Art. 23 Zusammensetzung, Amtsdauer, Amtszeit

¹ Der Aufsichtsrat besteht aus fünf oder sieben sachverständigen Mitgliedern, wovon je mindestens zwei Mitglieder aus der französischen und deutschen Schweiz sowie ein Mitglied aus der italienischen Schweiz stammen. Mindestens ein Mitglied muss über besondere Kenntnisse im Bereich der Suchtprävention verfügen.

² Die Amtsdauer der Mitglieder beträgt vier Jahre; jedes Mitglied kann zweimal wiedergewählt werden.

Art. 24 Zuständigkeiten

¹ Der Aufsichtsrat:

- a. erlässt:
 1. das Organisationsreglement der GESPA, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die FDKG;
 2. das Gebührenreglement der GESPA, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die FDKG;

3. die Entschädigungsordnung der Mitglieder des Aufsichtsrats, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die FDKG;
 4. die Regulierung betreffend das Personal.
- b. kann zuhänden der Kantone Empfehlungen abgeben;
- c. beschliesst:
1. das jährliche Budget der GESPA;
 2. den Jahresbericht und die Jahresrechnung der GESPA;
 3. den Rechenschaftsbericht zuhänden der FDKG, jeweils für vier Jahre.
- d. stellt die Direktorin oder den Direktor und die Vizedirektorin oder den Vizedirektor an und genehmigt die Anstellung der weiteren Mitarbeitenden der Geschäftsstelle.
- ² Der Aufsichtsrat übt die Zuständigkeiten gemäss BGS aus sowie darüber hinaus sämtliche Zuständigkeiten, die für die Erfüllung der mit diesem Konkordat und mit dem Leistungsauftrag der Trägerschaft übertragenen Aufgaben notwendig und keinem anderen Organ übertragen sind.
- ³ Der Aufsichtsrat erlässt insbesondere die Veranstalter- und Spielbewilligungen und verfügt die damit verbundenen Abgaben.
- ⁴ Der Aufsichtsrat kann im Organisationsreglement Zuständigkeiten an die Geschäftsstelle delegieren.
- ⁵ Der Aufsichtsrat kann Kantonen oder Gemeinden im gegenseitigen Einvernehmen und gegen kostendeckendes Entgelt einzelne Aufsichtsaufgaben übertragen.

3.1.3. Die Geschäftsstelle

Art. 25 *Geschäftsstelle und Personal*

- ¹ Die Geschäftsstelle steht unter der Leitung einer Direktorin oder eines Direktors.
- ² Sie übt die unmittelbare Aufsicht über den Grossspielsektor aus; der Aufsichtsrat kann in Fällen von grosser Tragweite die Zuständigkeit an sich ziehen.
- ³ Sie bereitet die Geschäfte des Aufsichtsrats vor, stellt Antrag und vollzieht dessen Beschlüsse.
- ⁴ Sie berichtet dem Aufsichtsrat regelmässig, bei besonderen Ereignissen ohne Verzug.
- ⁵ Sie verkehrt mit Veranstalterinnen, Behörden und Dritten direkt und erlässt in ihrem Zuständigkeitsbereich nach Massgabe des Organisationsreglements selbstständig Verfügungen und erhebt Abgaben.
- ⁶ Sie prüft die der GESPA gestützt auf Artikel 32 Absatz 2 BGS von den kantonalen Bewilligungsbehörden zugestellten Bewilligungsentscheide auf Übereinstimmung mit dem Bundesrecht.
- ⁷ Sie vertritt die GESPA vor eidgenössischen, interkantonalen und kantonalen Gerichten.
- ⁸ Das Personal wird öffentlich-rechtlich angestellt. Das Bundespersonalrecht ist sinngemäss anwendbar. Das Reglement kann davon abweichende Regelungen enthalten, soweit die besonderen Verhältnisse und die zu erfüllenden Aufgaben dies erfordern.

3.1.4. Die Revisionsstelle

Art. 26 *Wahl, Auftrag und Berichterstattung*

- ¹ Der Aufsichtsrat wählt als Revisionsstelle ein kantonales Rechnungsprüfungsorgan oder eine anerkannte private Revisionsstelle auf eine Amtsdauer von vier Jahren; Wiederwahl ist möglich.
- ² Die Revisionsstelle führt eine im Sinne von Artikel 728a OR ordentliche Revision durch und berichtet dem Aufsichtsrat.

3.2. Finanzen und anwendbares Verfahrensrecht

Art. 27 *Reserven*

- ¹ Die GESPA bildet aus der einmaligen Abgabe (Art. 64) Reserven in der Höhe von drei Millionen Franken.

² Die Reserven der GESPA müssen ab dem vierten Jahr nach Inkrafttreten dieses Konkordats stets mindestens 50 Prozent und höchstens 150 Prozent des Betrags ihres auf den Durchschnitt der drei vorangegangenen Jahre errechneten, jährlichen Gesamtaufwands aufweisen.

Art. 28 *Finanzierung*

¹ Die GESPA deckt ihren Aufwand über Abgaben gemäss Ziffer 7 dieses Konkordats sowie über Beiträge der Trägerschaft.

Art. 29 *Rechnungslegung*

¹ Der Aufbau der Rechnung stellt sicher, dass die Abgaben gemäss Ziffer 7 korrekt berechnet werden können.

² Im Übrigen gelten die Vorschriften des 32. Titels OR sinngemäss.

Art. 30 *Verteilung eines Aufwand- oder Ertragsüberschusses bei Auflösung der GESPA*

¹ Bei einer Auflösung der Anstalt wird ein Aufwand- oder Ertragsüberschuss im Verhältnis der Wohnbevölkerung auf die Kantone verteilt.

² Die Kantone verwenden einen Ertragsüberschuss ausschliesslich für die Finanzierung der Aufsicht über den Grossspielsektor oder für gemeinnützige Zwecke.

Art. 31 *Verfahrensrecht*

¹ Das Verfahren richtet sich sinngemäss nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG).

4. Die Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS)

Art. 32 *Errichtung und Zweck*

¹ Die Kantone verwenden einen Teil der Reingewinne von Grosslotterien und grossen Sportwetten zur Förderung des nationalen Sports.

² Zur Verteilung der Mittel gemäss Absatz 1 wird die rechtlich selbständige öffentlich-rechtliche Stiftung Sportförderung Schweiz (SFS) errichtet.

³ Die SFS gewährt Beiträge zur Förderung des nationalen Sports im Rahmen der Vorgaben des übergeordneten Rechts, dieses Konkordats sowie der Vorgaben der FDKG (Stiftungsreglement und Beschluss der FDKG über die Schwerpunkte für den Einsatz der Mittel).

⁴ Sie kontrolliert die zweckgemässe Verwendung der Beiträge durch die Destinatäre.

⁵ Sie kann nach Massgabe des Stiftungsreglements weitere Aufgaben erfüllen.

Art. 33 *Stiftungsvermögen*

¹ Die FDKG legt den Betrag aus dem Reingewinn, welcher der Stiftung jährlich zugewendet wird, im Verfahren gemäss Artikel 34 jeweils auf vier Jahre fest.

² Das aus Reingewinnen von Grosslotterien und grossen Sportwetten geäußnete Stiftungsvermögen darf ausschliesslich zum Zwecke der Förderung des nationalen Sports, insbesondere für den Nachwuchsleistungssport, für Aus- und Weiterbildung, für die Information sowie für die Verwaltung der Stiftung eingesetzt werden.

³ Im Falle einer Auflösung der Stiftung fällt das Stiftungsvermögen im Verhältnis der Wohnbevölkerung an die Kantone.

⁴ Die Kantone verwenden die Mittel gemäss Absatz 3 ausschliesslich zur Förderung des kantonalen Sports.

Art. 34 *Verfahren für die Festlegung des Betrags zur Förderung des nationalen Sports*

¹ Der Stiftungsrat der SFS stellt der FDKG spätestens zwölf Monate vor Ablauf der Vierjahresperiode Antrag.

² Die Mitglieder der FDKG informieren die Regierung des sie entsendenden Kantons frühzeitig über die bevorstehende Beschlussfassung. Die Regierung kann der bzw. dem Delegierten das Mandat binden.

³ Der Beschluss der FDKG kommt zustande, wenn sowohl die Mehrheit der Stimmenden der sechs Kantone der Westschweiz als auch die Mehrheit der Stimmenden der zwanzig Kantone der Deutschschweiz und des Kantons Tessin dem Antrag zustimmen.

⁴ Der Betrag wird von den Kantonen im Verhältnis der Einwohnerzahlen getragen. Die Einwohnerzahlen werden auf der Grundlage der aktuellsten Angaben des Bundesamts für Statistik zum Zeitpunkt der Beschlussfassung ermittelt.

Art. 35 *Organisation*

¹ Die SFS verfügt über einen Stiftungsrat als oberstes Organ sowie eine Revisionsstelle.

² Der Stiftungsrat verfügt über fünf oder sieben Mitglieder; bei der Zusammensetzung ist auf eine angemessene Vertretung der verschiedenen Sprachregionen zu achten.

³ Die Rechnungslegung erfolgt sinngemäss nach den Vorschriften des 32. Titels OR.

⁴ Der Stiftungsrat wählt als Revisionsstelle ein kantonales Rechnungsprüfungsorgan oder eine anerkannte private Revisionsstelle auf eine Amtsdauer von vier Jahren; Wiederwahl ist möglich.

⁵ Die Revisionsstelle führt eine im Sinne von Artikel 728a OR ordentliche Revision durch und prüft insbesondere, ob die Mittelverwendung im Einklang mit den Vorgaben erfolgt ist.

⁶ Die FDKG bestimmt den Sitz der Stiftung und regelt die Einzelheiten auf Antrag der SFS in einem Stiftungsreglement. Das Reglement regelt namentlich die Aufgaben der Stiftung abschliessend, die Organisation einschliesslich Rechnungswesen und Berichterstattung, die Unabhängigkeit von den Destinatären sowie das Verfahren und die Kriterien für die Mittelverwendung.

⁷ Soweit Personal angestellt wird, erfolgt die Anstellung privatrechtlich.

Art. 36 *Berichterstattung*

¹ Die SFS unterbreitet der FDKG jährlich einen Jahresbericht zur Kenntnisnahme, zusammen mit der von der Revisionsstelle geprüften Jahresrechnung.

² Sie erstattet der FDKG alle vier Jahre einen Rechenschaftsbericht.

Art. 37 *Kriterien und Verfahren für die Mittelvergabe*

¹ Die SFS gewährt Beiträge:

- a. an den Dachverband der nationalen Sportverbände (Swiss Olympic);
- b. an nationale Sportverbände, welche wie der Fussballverband und der Eishockeyverband massgebend in der Schweiz Wettsubstrat generieren.

² Die FDKG regelt auf Antrag der SFS das Verfahren und die Kriterien für die Mittelverwendung im Stiftungsreglement und beschliesst auf Antrag der SFS die Schwerpunkte des Mitteleinsatzes jeweils für vier Jahre.

³ Es besteht kein Rechtsanspruch auf Beiträge der SFS.

Art. 38 *Transparenz*

¹ Die SFS legt offen, welche Empfängerinnen und Empfänger für welche Bereiche wie hohe Beiträge erhalten haben.

² Sie veröffentlicht die Informationen gemäss Absatz 1 sowie ihre Rechnung jährlich auf ihrer Webseite.

5. Gemeinsame Bestimmungen

Art. 39 *Unvereinbarkeit*

¹ Niemand darf gleichzeitig in mehreren mit dem Konkordat geschaffenen Organen Einsitz nehmen.

² Die Mitglieder der mit dem vorliegenden Konkordat geschaffenen Organe dürfen weder Mitglied eines Organs noch Mitarbeitende von Geldspielunternehmen oder von Fabrikations- und Handelsbetrieben der Geldspielbranche sein noch dürfen sie an solchen Unternehmungen beteiligt sein oder ein Mandat für eine solche Unternehmung ausüben.

Art. 40 *Offenlegung von Interessenbindungen*

¹ Die Mitglieder von mit dem vorliegenden Konkordat geschaffenen Organen legen ihre Interessenbindungen vor ihrer Wahl offen.

² Wer sich weigert, seine Interessenbindungen offenzulegen, ist als Mitglied eines Organs nicht wählbar.

Art. 41 *Ausstandspflicht*

¹ Wer an einem Geschäft unmittelbar persönliche Interessen hat, ist bei dessen Behandlung ausstandspflichtig.

² Ausstandspflichtig ist ebenfalls, wer mit einer Person, deren persönliche Interessen von einem Geschäft unmittelbar berührt werden, in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis dem dritten Grade verwandt oder verschwägert oder durch Ehe, eingetragene Partnerschaft oder faktische Lebensgemeinschaft verbunden ist oder diese Person gesetzlich, statutarisch oder vertraglich vertritt.

³ Ausstandspflichtige müssen von sich aus ihre Interessenbindung offenlegen.

⁴ Sie dürfen sich vor Verlassen des Raumes zur Sache äussern.

Art. 42 *Verpflichtung zur Überbindung auf Mitarbeitende*

¹ Die mit dem vorliegenden Konkordat geschaffenen Organisationen stellen sicher, dass die Mitarbeitenden von der Geldspielbranche unabhängig sind und bei Interessenkonflikten in den Ausstand treten.

Art. 43 *Finanzaufsicht*

¹ Die mit dem GSK geschaffenen Organisationen unterstehen nicht der Finanzaufsicht der Kantone. Die Finanzaufsicht wird abschliessend durch die FDKG wahrgenommen.

Art. 44 *Haftung*

¹ Die Haftung richtet sich unter Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen sinngemäss nach dem Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes vom 14. März 1958 (VG).

² Für den Schaden, den die GESPA in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit Dritten zufügt, haftet sie nur, wenn ihre Organe oder Mitarbeitenden:

- a. wesentliche Amtspflichten verletzt haben; und
- b. Schäden nicht auf Pflichtverletzungen eines Beaufsichtigten zurückzuführen sind.

³ Über streitige Ansprüche von Dritten erlässt die Organisation, gegen welche ein Anspruch gerichtet wird, eine Verfügung.

⁴ Gegenüber Organen oder Mitarbeitenden steht der oder dem Geschädigten kein Anspruch zu.

⁵ Soweit die haftpflichtige Organisation die geschuldete Entschädigung nicht zu leisten vermag, haften die Kantone solidarisch.

⁶ Die Kantone tragen einen allfälligen Schaden im Verhältnis ihrer Wohnbevölkerung.

Art. 45 *Datenschutz*

¹ Der Datenschutz richtet sich sinngemäss nach der Gesetzgebung des Bundes über den Datenschutz (DSG und Ausführungserlasse).

² Die mit dem vorliegenden Konkordat geschaffenen Organisationen bezeichnen in ihrem Organisationsreglement eine unabhängige Datenschutzaufsichtsstelle. Deren Aufgaben richten sich sinngemäss nach den Artikeln 27, 30 und 31 DSG. Die übrigen Bestimmungen des 5. Abschnitts des DSG sind nicht anwendbar.

Art. 46 Akteneinsicht

¹ Die Einsicht in amtliche Akten richtet sich unter Vorbehalt der nachfolgenden Absätze sinngemäss nach der Gesetzgebung des Bundes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ und Ausführungserlasse).

² Kein Zugang wird zu amtlichen Akten gewährt, welche die Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit der GESPA betreffen.

³ Die Bestimmungen über das Schlichtungsverfahren (Art. 13–15 BGÖ) finden keine Anwendung. Die um Gewährung der Akteneinsicht ersuchte Behörde informiert über eine Fristverlängerung oder ihren Entscheid und erlässt auf Verlangen eine Verfügung.

⁴ Die Einsicht in Akten von laufenden Verfahren richtet sich nach dem anwendbaren Verfahrensrecht.

Art. 47 Publikationen

¹ Die Trägerschaft, die GESPA und die SFS veröffentlichen ihre rechtsetzenden Erlasse und andere zu veröffentlichende Mitteilungen je auf ihrer Webseite.

² Veröffentlichungen in vergaberechtlichen Verfahren erfolgen auf der gemeinsam von Bund und Kantonen betriebenen Internetplattform für öffentliche Beschaffungen.

Art. 48 Anwendbares Recht

¹ Soweit das vorliegende Konkordat oder die gestützt darauf erlassenen Reglemente keine besondere Regelung enthalten, gelangt Bundesrecht sinngemäss zur Anwendung.

6. Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte für die Durchführung von Grosslotterien und grossen Sportwetten

Art. 49 Zugelassene Veranstalterinnen oder Veranstalter von Grosslotterien und grossen Sportwetten

¹ Die Anzahl der Veranstalterinnen oder Veranstalter von Lotterien und Sportwetten ist i. S. von Artikel 23 Absatz 1 BGS auf zwei beschränkt.

² Auf dem Gebiet der Deutschschweizer Kantone und des Kantons Tessin darf im Sinne von Artikel 23 Absatz 2 BGS bei gegebenen Bewilligungsvoraussetzungen nur eine einzige Bewilligung für die Veranstaltung von Lotterien und Sportwetten erteilt werden. Die Deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin benennen die Veranstalterin oder den Veranstalter in einer rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarung.

³ Auf dem Gebiet der Westschweizer Kantone darf im Sinne von Artikel 23 Absatz 2 BGS bei gegebenen Bewilligungsvoraussetzungen nur eine einzige Bewilligung für die Veranstaltung von Lotterien und Sportwetten erteilt werden. Die Westschweizer Kantone benennen die Veranstalterin oder den Veranstalter in einer rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarung.

Art. 50 Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte

¹ Als Gegenleistung für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte gemäss Artikel 49 hiervor entrichten die Inhaberinnen oder Inhaber der entsprechenden Veranstalterbewilligung der Trägerschaft eine einmalige sowie eine jährlich wiederkehrende Abgabe nach Massgabe der Artikel 65–68 dieses Konkordats.

7. Abgaben**7.1. Allgemeine Bestimmungen****Art. 51 Massgebender Gesamtaufwand**

¹ Der im Rahmen der nachfolgenden Bestimmungen mit Abgaben zu finanzierende Gesamtaufwand setzt sich wie folgt zusammen:

- a. Aufwand der Trägerschaft, einschliesslich Geldspielgericht;
- b. Aufwand der GESPA;

- c. auf die Kantone entfallender Anteil des Aufwands des Koordinationsorgans gemäss Artikel 114 BGS.

Art. 52 *Finanzierung*

¹ Der Deckung des Gesamtaufwands gemäss Artikel 51 hiervor dienen vorab:

- a. Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen der GESPA im Einzelfall (Art. 54 ff.);

b. Gebühren für Verfahren vor dem Geldspielgericht im Einzelfall (Art. 59).

² Zur Deckung des Anteils des Gesamtaufwands, welcher durch die Gebühren gemäss Absatz 1 Buchstabe a und b vorstehend nicht gedeckt wird, bei welchem jedoch ein enger Zurechnungszusammenhang zu den Veranstalterinnen oder Veranstaltern von Grossspielen besteht, erhebt die GESPA von den Veranstalterinnen oder Veranstaltern jährlich pro Aufsichtsbereich eine Aufsichtsabgabe (Art. 60 ff.).

³ Der nicht den Veranstalterinnen oder Veranstaltern von Grossspielen zurechenbare Anteil des Gesamtaufwands wird über den Ertrag aus der wiederkehrenden Abgabe für die Gewährung der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte, Anteil «Aufsicht», finanziert.

Art. 53 *Gebührenreglement der GESPA*

¹ Die GESPA regelt die Einzelheiten der Abgaben in einem zu publizierenden Gebührenreglement.

² Sie regelt insbesondere die Abgrenzung zwischen dem zurechenbaren und dem nicht zurechenbaren Anteil des Gesamtaufwands (Art. 52 Abs. 2 und 3).

³ Soweit das vorliegende Konkordat und das Reglement der GESPA keine Regelungen enthalten, gelten die Bestimmungen der Allgemeinen Gebührenverordnung des Bundes vom 8. September 2004 (AllgGebV) sinngemäss.

7.2. Gebühren für Einzelakte der GESPA

Art. 54 *Gebührenpflicht*

¹ Wer eine Verfügung der GESPA veranlasst oder eine Dienstleistung der GESPA beansprucht, muss dafür Gebühren bezahlen.

² Die GESPA kann für Verfahren, die einen erheblichen Kontrollaufwand verursachen und nicht mit einer Verfügung enden, im Einzelfall Gebühren erheben, sofern der Gebührenpflichtige Anlass zu dieser Untersuchung gegeben hat.

Art. 55 *Bemessung*

¹ Die Gebühren werden nach dem tatsächlichen, gebotenen Zeitaufwand und der erforderlichen Sachkenntnis, abgestuft nach Funktionsstufen und Qualifikation des ausführenden Personals, bemessen.

² Die Höhe der Gebühr liegt zwischen 100 und 350 Franken pro Stunde.

³ Die GESPA legt die Ansätze für die einzelnen Funktionsstufen im Gebührenreglement fest.

⁴ Sie kann pauschalisierte Rahmentarife für standardisierte Verfahren festlegen.

Art. 56 *Gebührenzuschlag*

¹ Die GESPA kann Zuschläge bis zu 50 Prozent der Gebühren gemäss Artikel 54 f. erheben für Dienstleistungen oder Verfügungen, die:

- a. auf Ersuchen hin dringlich verrichtet oder erlassen werden; oder
- b. ausserhalb der normalen Arbeitszeit verrichtet oder erlassen werden müssen.

Art. 57 *Auslagen*

¹ Auslagen sind zusätzlich zur Gebühr geschuldet.

² Als Auslagen gelten die Kosten, die für die einzelne Verfügung oder Dienstleistung zusätzlich anfallen, namentlich:

- a. Kosten für beigezogene Sachverständige;
- b. Reise- und Transportkosten;
- c. Übernachtungs- und Verpflegungskosten;
- d. Reproduktionskosten, Porti, Kommunikation.

Art. 58 *Vorschüsse*

¹ Die GESPA kann von der oder dem Gebührenpflichtigen bis zur voraussichtlichen Höhe der geschuldeten Gebühr einschliesslich Auslagen einen Vorschuss verlangen.

7.3. Gebühren des Geldspielgerichts**Art. 59** *Gebühren des Geldspielgerichts*

¹ Die Gebühren für das Verfahren vor dem Geldspielgericht richten sich sinngemäss nach der Bundesgesetzgebung für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht.

7.4. Aufsichtsabgabe**Art. 60** *Abgabepflicht*

¹ Die GESPA erhebt von den Inhaberinnen oder Inhabern einer Veranstalterbewilligung (Art. 21 BGS) jährlich eine Aufsichtsabgabe.

Art. 61 *Bemessung der Abgabe*

¹ Der Aufsichtsrat der GESPA legt die Höhe der Aufsichtsabgabe jährlich gestützt auf das Budget der GESPA fest.

² Die Höhe der Abgabe ist so festzusetzen, dass die Erträge den nicht durch Einzelaktgebühren gedeckten, jedoch den Veranstalterinnen oder Veranstaltern von Grossspielen zurechenbaren Anteil des Gesamtaufwands deckt und die Vorgaben betreffend die Bildung von Reserven (Art. 27 Abs. 2) eingehalten werden.

³ Der jährlich über die Aufsichtsabgabe finanzierte Aufwand darf 70 Prozent des jährlichen Gesamtaufwands (Art. 51) nicht überschreiten.

⁴ Die Veranstalterinnen oder Veranstalter tragen die Aufsichtsabgabe im Verhältnis ihrer Bruttospielerträge.

⁵ Als Bruttospielertrag gilt die Differenz zwischen den Spieleinsätzen und den an die Spieler ausbezahlten Gewinnen.

Art. 62 *Beginn und Ende der Abgabepflicht*

¹ Die Abgabepflicht beginnt mit der Erteilung der Veranstalterbewilligung und endet mit deren Entzug bzw. mit der Entlassung aus der Aufsicht.

² Beginnt oder endet die Abgabepflicht nicht mit dem Rechnungsjahr, so ist die Abgabe pro rata temporis geschuldet.

Art. 63 *Erhebung der Abgabe*

¹ Die GESPA stellt den abgabepflichtigen Veranstalterinnen oder Veranstaltern aufgrund ihres Budgets im Rechnungsjahr einen Kostenvorschuss in der Höhe des voraussichtlich geschuldeten Abgabebetrags in Rechnung.

² Sie erstellt im ersten Semester des Folgejahres aufgrund ihrer Jahresrechnung sowie der definitiven Bruttospielerträge der Abgabepflichtigen die Schlussabrechnung. Differenzen zwischen dem geleisteten Kostenvorschuss und dem tatsächlich geschuldeten Abgabebetrag werden auf den Kostenvorschuss des Folgejahres vorgetragen.

³ Die Zahlungsfrist beträgt 30 Tage.

⁴ Ist die Aufsichtsabgabe strittig, so kann die Veranstalterin oder der Veranstalter von der GESPA eine beschwerdefähige Verfügung verlangen.

⁵ Mit der Eröffnung der Verfügung wird der ganze Abgabebetrag fällig.

7.5. Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte**Art. 64** *Einmalige Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte*

¹ Die einmalige Abgabe gemäss Artikel 50 beträgt gesamthaft drei Millionen Franken.

² Der Betrag gemäss Absatz 1 wird im Verhältnis der im ersten Jahr nach Inkrafttreten dieses Konkordats erzielten Bruttospielerträge auf die Inhaberinnen oder Inhaber der ausschliesslichen Veranstaltungsrechte verteilt.

³ Die Trägerschaft verwendet den Ertrag aus der einmaligen Abgabe gemäss Absatz 1 zur Ausstattung der GESPA mit Kapital (Art. 27 Abs. 1).

Art. 65 *Wiederkehrende Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte*

¹ Die jährlich wiederkehrende Abgabe gemäss Artikel 50 setzt sich zusammen aus einem Anteil «Prävention» und einem Anteil «Aufsicht».

Art. 66 *Anteil «Prävention»*

¹ Der Anteil «Prävention» beträgt 0,5 Prozent des mit den Lotterien und Sportwetten erzielten jährlichen Bruttospielertrags.

² Die Erträge aus dem Anteil «Prävention» dürfen ausschliesslich für Massnahmen gemäss Artikel 85 BGS eingesetzt werden.

³ Sie werden mit der Zweckbindung gemäss Absatz 2 vorstehend nach dem in den einzelnen Kantonen erzielten Bruttospielertrag auf die Kantone verteilt.

⁴ Die FDKG erlässt Empfehlungen über die Verwendung der Abgabe.

Art. 67 *Anteil «Aufsicht»*

¹ Die Höhe des Anteils «Aufsicht» wird jährlich von der FDKG nach Massgabe von Artikel 52 Absatz 3 festgelegt.

² Die Trägerschaft verwendet den Ertrag aus dieser Abgabe zur Deckung ihres Aufwands sowie zur Leistung des Beitrags an die GESPA gemäss Artikel 28.

Art. 68 *Erhebung der Abgabe für die Gewährung ausschliesslicher Veranstaltungsrechte*

¹ Die Erhebung der Abgabe erfolgt im Namen und auf Rechnung der Trägerschaft durch die GESPA.

² Artikel 63 gilt sinngemäss. Die GESPA erlässt gegebenenfalls die Verfügung.

8. Schlussbestimmungen

Art. 69 *Inkrafttreten*

¹ Dieses Konkordat tritt in Kraft, sobald mindestens 18 Kantone ihren Beitritt erklärt haben.

² Der Beitritt ist gegenüber der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt zu erklären. Sie teilt das Inkrafttreten den Kantonen und dem Bund mit.

³ Mit Inkrafttreten dieses Konkordats wird die Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW), welche von der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt am 7. Januar 2005 zur Ratifizierung in den Kantonen verabschiedet wurde, aufgehoben.

⁴ Die gestützt auf die IVLW erlassenen Ausführungsbestimmungen werden auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Konkordats aufgehoben.

Art. 70 *Geltungsdauer, Kündigung*

¹ Das Konkordat gilt auf unbeschränkte Zeit.

² Es kann mit einer Frist von zwei Jahren jeweils auf Ende eines Jahres durch schriftliche Mitteilung an die Trägerschaft gekündigt werden, frühestens auf das Ende des zehnten Jahres seit Inkrafttreten.

³ Die Kündigung eines Kantons beendet das Konkordat, sofern dadurch die Anzahl der verbleibenden Vereinbarungskantone unter 18 sinkt.

Art. 71 *Änderung des Konkordats*

¹ Auf Antrag eines Kantons oder der GESPA entscheidet die FDKG darüber, ob sie eine Teil- oder Totalrevision des Konkordats einleitet.

² Die Änderung tritt in Kraft, sobald ihr alle Vereinbarungskantone zugestimmt haben.

³ Anpassungen von untergeordneter Bedeutung können in einem vereinfachten Verfahren, durch einstimmigen Beschluss der FDKG, vorgenommen werden. Die Trägerschaft bringt den Wortlaut des beabsichtigten Beschlusses vorgängig den Kantonen zur Kenntnis.

Art. 72 *Verhältnis zu regional beschränkten Konkordaten*

¹ Das vorliegende Konkordat geht widersprechenden Bestimmungen der IKV, der C-LoRo sowie deren Nachfolgekonkordate vor.

Art. 73 *Übergangsbestimmungen*

¹ Im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Konkordats tritt die Trägerschaft an die Stelle der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz gemäss Artikel 3 Buchstabe a IVLW.

² Im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Konkordats tritt der Aufsichtsrat der GESPA an die Stelle der Lotterie- und Wettkommission gemäss Artikel 3 Buchstabe b IVLW. Die amtierenden Mitglieder der Lotterie- und Wettkommission können ihre Amtsdauer beenden und werden zu Mitgliedern des Aufsichtsrats. Unter Geltung der IVLW geleistete volle Amtsdauern werden für die Berechnung der maximalen Amtszeit angerechnet.

³ Sämtliche Rechte und Pflichten, die gestützt auf die IVLW entstanden sind, gehen unter Vorbehalt der nachfolgenden Absätze auf die GESPA über.

⁴ Die GESPA übernimmt alle Verfahren der Lotterie- und Wettkommission, die bei Inkrafttreten dieses Konkordats hängig sind.

⁵ Im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Konkordats tritt das Geldspielgericht an die Stelle der Rekurskommission gemäss Artikel 3 Buchstabe c IVLW. Die amtierenden Richterinnen, Richter, Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter der Rekurskommission können ihre Amtsdauer beenden und werden zu Richterinnen, Richtern, Ersatzrichterinnen und Ersatzrichtern des Geldspielgerichts. Unter Geltung der IVLW geleistete volle Amtsdauern werden für die Berechnung der maximalen Amtszeit angerechnet.

⁶ Das Geldspielgericht übernimmt alle Verfahren der Rekurskommission, die bei Inkrafttreten dieses Konkordats hängig sind.

⁷ Für Verfahren, die bei Inkrafttreten dieses Konkordats hängig sind, gilt das bisherige Verfahrensrecht bis zum Abschluss vor der betroffenen Instanz. Für die Rechtsmittel gilt das Recht, das bei der Eröffnung des Entscheides in Kraft ist. Bewilligungsgesuche gestützt auf das BGS werden nach neuem Verfahrensrecht beurteilt.

⁸ Die GESPA ist berechtigt während einer Frist von fünf Jahren ab Inkrafttreten dieses Konkordats von den Inhaberinnen oder Inhabern altrechtlicher Bewilligungen Vorauszahlungen und Abgaben gestützt auf die altrechtlichen Bewilligungen zu erheben.

⁹ Die Festlegung des Betrags zur Förderung des nationalen Sports gemäss Artikel 34 erfolgt erstmals im Jahr 2022 für die Periode 2023–2026. Bis Ende 2022 können die Kantone wie bisher einen Teil der Reinerträge vor der Verteilung in die kantonalen Fonds zur Förderung des nationalen Sports verwenden.

¹⁰ Die letzte altrechtlich bei den Veranstalterinnen oder Veranstaltern gestützt auf Artikel 21 IVLW erhobene Aufsichtsgebühr gilt als Vorauszahlung im Sinne von Artikel 58.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

1.
GS IX B/24/3, Beschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Mai 2006, wird aufgehoben.

2.

GS IX B/24/4, Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005, wird aufgehoben.

IV.

Diese Vereinbarung tritt gemäss Artikel 69 in Kraft.

B. Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen (IKV 2020)

(Vom

Die dieser Vereinbarung beitretenden Kantone,

im Bestreben, die mit der IKV 1937 errichtete Zusammenarbeit auch unter dem geänderten Bundesrecht (Bundesgesetz über Geldspiele, BGS) weiter zu führen, gestützt auf Artikel 48 der Bundesverfassung (BV), das Bundesgesetz über Geldspiele und das Gesamtschweizerische Geldspielkonkordat (GSK),

vereinbaren:

I.

Art. 1 *Leistungsauftrag Swisslos*

¹ Die dieser Vereinbarung beitretenden Kantone (nachfolgend: Vereinbarungskantone) betreiben die Genossenschaft «Swisslos Interkantonale Landeslotterie» (nachfolgend: Swisslos).

² Swisslos veranstaltet Geldspiele im Auftrag der Vereinbarungskantone, nach Massgabe des BGS, des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats sowie der vorliegenden Vereinbarung.

³ In Anwendung von Artikel 23 Absatz 2 BGS wird Swisslos als einzige Veranstalterin von Lotterie- und Sportwetten-Grossspielen auf dem Gebiet der Vereinbarungskantone bezeichnet.

Art. 2 *Ablieferung und Verwendung der Reingewinne*

¹ Die Reingewinne der Swisslos fallen vollumfänglich den Vereinbarungskantonen zu. Sie unterstützen damit gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport (Art. 125 Abs. 1 BGS).

² Die Vereinbarungskantone verwenden einen Teil der Reingewinne zur Förderung des nationalen Sports. Der Betrag wird nach dem Verfahren gemäss Artikel 34 GSK durch die FDKG festgelegt und jährlich in die Stiftung Sportförderung Schweiz (Art. 32 ff. GSK) eingelegt.

³ Die nach Zuweisung des Reingewinnanteils nach Absatz 2 verbleibenden Reingewinne sind den Vereinbarungskantonen jährlich nach folgendem Verteilschlüssel abzuliefern:

- a. Reingewinn aus Losen: Jedem Kanton ein Fixum von 70 000 Franken, der Rest nach Bevölkerungszahlen. Massgebend ist die gemäss der letzten Volkszählung ermittelte Bevölkerungszahl;
- b. Reingewinn aus übrigen Spielen: 50 Prozent nach Bevölkerung, 50 Prozent nach Spieleinsätzen. Massgebend ist die gemäss der letzten Volkszählung ermittelte Bevölkerungszahl.

⁴ Der Anteil am Reingewinn einer Spielkategorie steht einem Vereinbarungskanton nur dann zu, wenn die entsprechende Spielkategorie in seinem Gebiet nicht verboten ist im Sinne von Artikel 28 BGS.

Art. 3 *Vertretung der Vereinbarungskantone in der Genossenschaft*

¹ Die Vereinbarungskantone entsenden je ein Regierungsmitglied in die Generalversammlung der Swisslos.

Art. 4 *Gemeinsame Bestimmungen für Kleinlotterien*

¹ Die Gesamtsumme (Kontingent) der von einem Vereinbarungskanton in einem Kalenderjahr bewilligten Kleinlotterien im Sinne des Artikels 34 BGS darf höchstens 2.50 Franken pro Kopf seiner Wohnbevölkerung betragen. Eine Mindestsumme von 100 000 Franken steht jedem Kanton unabhängig seiner Bevölkerungszahl zur Verfügung.

² Die Übertragung ungenutzter Kontingentsteile von einem auf das nächste Kalenderjahr ist nicht zulässig.

³ Die Übertragung ungenutzter Kontingentsteile von einem Vereinbarungskanton an einen anderen Vereinbarungskanton ist zulässig.

Art. 5 *Bekanntmachung der Gemeinnützigkeit*

¹ Die Vereinbarungskantone verpflichten sich, die Herkunft der Mittel bei deren Vergabe zu kommunizieren und den Benefiziaren aufzuerlegen, die erhaltene Unterstützung mindestens unter Verwendung des Logos von Swisslos bekannt zu machen.

Art. 6 *Änderung der Vereinbarung*

¹ Änderungsanträge sind bei der Generalversammlung der Swisslos einzureichen. Sie leitet das Verfahren ein, wenn die Vertretungen von drei Vierteln aller Vereinbarungskantone der Verfahrenseinleitung zustimmen.

² Die Änderung tritt in Kraft, sobald ihr alle Vereinbarungskantone zugestimmt haben.

³ Anpassungen von untergeordneter Bedeutung können in einem vereinfachten Verfahren, durch einstimmigen Beschluss der Generalversammlung der Swisslos, vorgenommen werden. Die Generalversammlung bringt den Wortlaut des beabsichtigten Beschlusses vorgängig den Kantonen zur Kenntnis.

Art. 7 *Kündigung der Vereinbarung*

¹ Die vorliegende Vereinbarung kann mit einer Frist von zwei Jahren jeweils auf Ende eines Kalenderjahres durch Mitteilung an die Generalversammlung der Swisslos gekündigt werden, frühestens auf das Ende des zehnten Jahres seit Inkrafttreten.

² Die Kündigung eines Kantons beendet die Gültigkeit der Vereinbarung auf seinem Kantonsgebiet.

Art. 8 *Verhältnis zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat*

¹ Im Falle eines Widerspruchs gehen die Bestimmungen des GSK den Bestimmungen der vorliegenden Vereinbarung vor.

Art. 9 *Inkrafttreten der Vereinbarung*

¹ Diese Vereinbarung tritt in Kraft, sobald ihr alle Vereinbarungskantone der IKV 1937 beigetreten sind.

² Die Zustimmung ist gegenüber der Generalversammlung der Swisslos zu erklären. Sie teilt das Inkrafttreten den Kantonen sowie dem Bund mit.

Art. 10 *Aufhebung der IKV 1937*

¹ Mit dem Inkrafttreten dieser Vereinbarung werden sämtliche Bestimmungen der IKV 1937 aufgehoben.

Art. 11 *Schlussbestimmung*

¹ Swisslos passt die Statuten innert einer Frist von sechs Monaten ab Inkrafttreten dieser Vereinbarung an.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Vereinbarung tritt gemäss Artikel 9 in Kraft.

§ 14 A. Memorialsantrag «Wildschutz mit Augenmass» B. Änderung des Gesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel

Die Vorlage im Überblick

Ein am 16. Januar 2018 von einem Stimmbürger eingereichter Memorialsantrag in der Form der allgemeinen Anregung fordert, dass die Ruhezonen für Wildtiere im Kanton Glarus ungefähr gleich gross sind wie in vergleichbaren Gebieten.

Ausgangslage

2016 schied der Regierungsrat 32 Wildruhezonen aus. Elf davon liegen in Eidgenössischen Jagdbanngebieten. Die Zonen wurden wegen der Zunahme von Trendsportarten wie Schneeschuhlaufen und des Konfliktpotenzials zwischen Freizeitsportlern, Touristen und Wildtieren erlassen. Sie lenken die Freizeitsportler und schränken gleichzeitig deren Bewegungsfreiheit ein. Der Antragsteller schlägt vor, bei der Bestimmung der Grösse der Wildruhezonen Vergleiche mit ähnlichen Regionen heranzuziehen. Dadurch soll der Kanton Glarus nicht übermässig grosse Gebiete schützen. Dieser soll als Lebensraum sowie Tourismusregion attraktiv sein, statt als «Verbotskanton» wahrgenommen zu werden. Vom Anliegen nicht betroffen sind Vogelschutzgebiete oder beispielsweise auch Schongebiete für Murmeltiere.

Anpassung des kantonalen Jagdgesetzes

Der Regierungsrat schlug zur Umsetzung des Memorialsantrags eine Änderung des Gesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Kantonales Jagdgesetz) vor. Diese Änderung hätte eine Überprüfung der Wildruhezonen zur Folge. Künftig soll bei der Festlegung des Umfangs der Wildruhezonen die Verhältnismässigkeit gewahrt bleiben. Diese Verhältnismässigkeit objektivieren neu Vergleiche mit ähnlichen Kantonen und Regionen. Dadurch können einzelne Wildruhezonen auch aufgehoben werden. Zudem werden explizit der Begriff «Wildruhezone» eingeführt und eine Anhörung der Interessenverbände bei Änderungen dieser Zonen gesetzlich verankert. Die Überarbeitung und die Aufhebung von Wildruhezonen kosten schätzungsweise 50 000 Franken. Andere wesentliche finanzielle oder personelle Auswirkungen sind aufgrund der vorliegend beantragten Gesetzesanpassung nicht zu erwarten.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Änderung des Jagdgesetzes zuzustimmen und den Memorialsantrag als erledigt abzuschreiben.

1. Der Memorialsantrag

Am 16. Januar 2018 reichte ein Stimmberechtigter den Memorialsantrag «Wildschutz mit Augenmass» ein. Er beantragte darin eine Anpassung des Gesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Kantonales Jagdgesetz, KJG). Der Memorialsantrag hat folgenden Wortlaut:

«Gemäss Artikel 58 Absatz 3 der Kantonsverfassung stelle ich folgenden Memorialsantrag in der Form einer allgemeinen Anregung:

Wildschutz mit Augenmass

Die gesamte Fläche der Schongebiete und Schutzzonen gemäss Artikel 7 Absatz 4 des Jagdgesetzes soll im Interesse der Attraktivität des Kantons als Lebensraum und Tourismusregion auf ein sinnvolles und erträgliches Mass reduziert werden. Sie orientiert sich an jener vergleichbarer Kantone oder Regionen.

1. Verhältnismässigkeit

Gemäss den Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns muss staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

Im Kanton Glarus sind gut 19 Prozent der Kantonsfläche als eidgenössische Jagdbanngebiete und weitere 10 Prozent als kantonale Wildruhezonen ausgeschieden und dürfen darum im Winter mit Ausnahme einiger vorgegebener Routen nicht betreten werden.

Gemäss Reinhard Schnidrig, dem obersten Wildschützer der Schweiz, sind im Berggebiet jedoch nur 6 Prozent der Fläche eidgenössische Jagdbanngebiete und 4 Prozent Wildruhezonen.

Wenn nun im Kanton Glarus fast die dreifache Fläche gesperrt ist, darf, ja muss man die Verhältnismässigkeit dieser Massnahmen in Frage stellen. Es ist ja nicht so, dass bei 30 Prozent geschützter Fläche die restlichen 70 Prozent für den Wintersport nutzbar sind. Das Talgebiet ist für Schneeschuhwanderer und Skitourengänger nicht relevant. Die Gebiete mit einer Hangneigung von über 30 Grad sind für Skitourengänger kaum und für Schneeschuhwanderer gar nicht begehbar. Und eine Reihe von Hochflächen sind im Winter nicht zu erreichen, weil der Zustieg zu gefährlich wäre. Zieht man von der verbleibenden Fläche noch die ausgeschiedenen Schutzgebiete ab, so bleibt für den Wintersport nicht mehr viel übrig.

2. Notwendigkeit

Gemäss Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSV) können Wildruhezonen erlassen werden, wenn es für den ausreichenden Schutz der Wildtiere erforderlich ist.

Die Verordnung verlangt also ausdrücklich, dass der Erlass von Wildruhezonen erforderlich sei. Es ist nicht einzusehen, dass das Schutzbedürfnis des Wildes ausgerechnet in unserem Kanton derart unverhältnismässige Einschränkungen erfordert.

Immerhin sind bei uns die Schalenwild-Bestände so gross, dass die Jagdverwaltung jedes Jahr Mindestabschusszahlen festlegen muss. Und beim Rothirsch sind sogar Nachjagden bis weit in den Winter hinein gang und gäbe.

Bei den Raufusshühnern, vor allem beim Auerhuhn, sind die Bestände kleiner geworden. Das aber nicht erst in neuester Zeit, sondern spätestens seit den 1950er-Jahren. Also lange, bevor es überhaupt Schneeschuhwanderer gab. Als Hauptursache vermutet die Forschung die veränderte Waldbewirtschaftung. Weniger Pflegeeingriffe und mehr Unterwuchs machen es Marder, Dachs und Fuchs leicht, die Gelege der bodenbewohnenden Arten zu plündern und deren Küken zu erbeuten.

Skitourengänger und Schneeschuhwanderer spielen dabei eine vernachlässigbare Rolle. Für sie ist das Habitat der Auer- und Birkhühner – bestockte Wald- und Waldrandgebiete – schlecht oder gar nicht begehbar und deshalb völlig uninteressant.

Ein öffentliches Interesse an derart ausgedehnten Schutzzonen, wie sie jetzt festgelegt sind, ist offensichtlich nicht gegeben. Hingegen gibt es ein öffentliches Interesse, den Tourismus zu fördern. Und hier insbesondere den naturnahen sanften Tourismus, für den sich unser Kanton besonders gut eignet und der kaum Infrastrukturkosten erfordert.

Gerne verweise ich darauf, dass Bergführer Ernst Marti, Elm, dessen Winter-Programm bis vor Kurzem vor allem Touren im Kanton umfasste, wegen all den Einschränkungen neuerdings weitgehend auf lokale Angebote verzichtet.

3. Weitere Erwägungen

Im Kanton Glarus sind schon seit langer Zeit grosse Flächen als Jagdbanngebiete ausgeschieden und wurden später als eidg. Jagdbanngebiete deklariert. Letzteres vornehmlich aus finanziellen Gründen: Der Bund vergütet den Kantonen pro 20 Quadratkilometer 21 000 Franken im Jahr.

Lange Zeit gab es in diesen Gebieten ausser dem Jagdverbot kaum Einschränkungen. Erst 1991 wurde in der Verordnung über die eidgenössischen Jagdbanngebiete (VEJ) in Artikel 5 Absatz 1 Skifahren ausserhalb von markierten Pisten, Routen und Loipen verboten. Gemäss dieser Verordnung wäre dort Schneeschuhwandern übrigens überall zulässig.

Trotz den ohnehin schon grossen Jagdbanngebieten wurde per 2017 noch eine ganze Reihe zusätzlicher Wildruhezonen für die Freizeitnutzung im Winter-Halbjahr gesperrt. Mit dem Ergebnis, dass offiziell zwar «nur» knapp 30 Prozent, faktisch aber weit über die Hälfte des für touristische Aktivitäten nutzbaren Kantonsgebietes im Winter mit Begehungsverbot belegt ist.

4. Schluss

Es darf nicht sein, dass Glarus als «Verbotskanton» wahrgenommen wird. Ein «Betreten verboten» in weiten Teilen der Gebirgslandschaft widerspricht der althergebrachten Tradition der sinnvollen Nutzung des öffentlichen Raumes und beeinflusst das Image des Kantons in der Schweiz negativ.

Im Interesse der Attraktivität des Kantons als Lebensraum und Tourismusregion sollte deshalb die Summe der gesperrten Flächen auf ein sinnvolles und erträgliches Mass reduziert werden.

Ein möglicher Ansatz wäre, den Artikel 7 Absatz 4 des kantonalen Jagdgesetzes, wie im Antrag aufgeführt, durch einen Passus im Sinne des nachstehenden Satzes zu ergänzen:

«Die gesamte Fläche der Schongebiete und Schutzzonen orientiert sich an jener vergleichbarer Kantone oder Regionen.»

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag am 29. August 2018 für rechtlich zulässig und erheblich.

2. Ausgangslage

2.1. Zusammenfassung des Memorialsantrags

Der Memorialsantrag in Form einer allgemeinen Anregung fordert eine Anpassung des Kantonalen Jagdgesetzes, mit welcher der Schaffung von Schongebieten, Schutzzonen und Vogelschutzgebieten zum Schutz bestimmter Wildarten oder zur allgemeinen Wildhege in Bezug auf die flächenmässige Ausdehnung Grenzen gesetzt werden. Die Vorgaben sollen gegenüber der aktuellen Situation zu einer Reduktion der totalen Fläche der Ruhezeiten für Wildtiere auf dem Kantonsgebiet im Interesse der Attraktivität des Kantons als Lebensraum und als Tourismusregion führen. Die Fläche der Schon- und Schutzgebiete soll sich dabei künftig an jener von vergleichbaren Kantonen oder Regionen orientieren. Der Antragsteller argumentiert einerseits damit, dass die Fläche der eidgenössischen Jagdbanngebiete (EJBG) sowie der kantonalen Wildruhezonen über dem Durchschnitt des Berggebiets in der Schweiz liegt. Andererseits bezweifelt er die Erforderlichkeit bzw. das öffentliche Interesse an «ausgedehnten» Schutzzonen.

2.2. Eidgenössische Jagdbanngebiete

Vorliegend gilt es zu beachten, dass die EJBG durch das Bundesrecht vorgegeben sind und der Bundesrat für diese Gebiete Schutzbestimmungen erlassen hat. Im Kanton Glarus betrifft dies die Gebiete Kärpf, Schilt sowie Rauti-Tros. Das Bundesrecht schliesst zwar nicht aus, EJBG wieder aufzuheben oder durch gleichwertige zu ersetzen. Sollte die Umsetzung des Memorialsantrags die Aufhebung von EJBG erfordern, so wäre dazu jedoch die Einwilligung des Bundesrates nötig. Es muss davon ausgegangen werden, dass der Bundesrat nur bei gleichwertigem Ersatz einwilligen würde. Dies führt dazu, dass eine Verkleinerung der Fläche der EJBG praktisch ausgeschlossen ist. Der Regierungsrat beschränkte sich deshalb bei der Behandlung des Memorialsantrags auf die Fläche der kantonal geregelten Wildruhezonen.

2.3. Wildruhezonen

Soweit es für den ausreichenden Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel vor Störung durch Freizeitaktivitäten und Tourismus erforderlich ist, können die Kantone Wildruhezonen und die darin zur Benutzung erlaubten Routen und Wege bezeichnen. Der Bund schreibt den Kantonen für die Bezeichnung von Ruhezeiten für Wildtiere vor, die Vernetzung mit eidgenössischen und kantonalen Jagdbanngebieten und Vogelreservaten zu berücksichtigen. Aus diesem Grund kommt es zu Überlappungen von EJBG und Wildruhezonen.

Der Regierungsrat hat gestützt auf Artikel 7 Absatz 4 KJG im Herbst 2016 nach einem sehr langwierigen Prozess 32 Wildruhezonen ausgeschieden, wovon sich elf Gebiete in EJBG befinden. Die Wildruhezonen wurden erlassen, weil während der letzten Jahre Trendsportarten wie zum Beispiel das Schneeschuhlaufen stark zugenommen haben und ein Konfliktpotenzial zwischen menschlichen Aktivitäten und den Wildtieren auftritt oder auftreten kann. Wildruhezonen sollen während bestimmter Perioden, d. h. im Winter und in der Fortpflanzungszeit, die Wildtiere vor Störungen durch Menschen schützen. Bei den Wildruhezonen handelt sich um temporäre Einschränkungen der Zugänglichkeit sensibler Gebiete.

3. Vergleich Kanton Glarus mit anderen Kantonen und Regionen

Der Regierungsrat hat die Stossrichtung des Memorialsantrags aufgenommen und einen Vergleich mit anderen Kantonen und Regionen vorgenommen. Aufgrund der vielseitigen Topografie der Schweiz ist es schwierig, den einen vergleichbaren Kanton oder die eine vergleichbare Region zu definieren. Für den Quervergleich wurde deshalb eine relativ breite Auswahl getroffen, insbesondere aber – wie vom Antragsteller angeregt – Berggebietsregionen. Insgesamt stehen 18,2 Prozent der Kantonsfläche des Kantons Glarus unter permanentem Wildtierschutz durch die EJBG und 8,5 Prozent temporär durch die Wildruhezonen. Insgesamt sind damit 26,7 Prozent der Kantonsfläche Schutz- und Schongebiete für Wild.

In der nachfolgenden Tabelle findet sich eine Zusammenstellung der EJBG, des Schweizerischen Nationalparks (SNP) sowie der rechtsverbindlichen und empfohlenen Wildruhezonen (WRZ) ausserhalb der EJBG/SNP in verschiedenen Kantonen und Regionen (Bezirken) im Alpenraum (Stand Januar 2018). Nicht berücksichtigt sind Wildruhezonen, welche die EJBG oder Gebiete des Nationalparks ganz oder teilweise überlappen.

Kanton / Bezirk		EJBG / SNP			Rechtsverbindliche WRZ ausserhalb EJBG			Empfohlene WRZ ausserhalb EJBG			Total EJBG/SNP und WRZ		
Name	km ²	#	km ²	%	#	km ²	%	#	km ²	%	#	km ²	%
Obersimmental Saanen BE	575	0	0	0	44	68,2	11,9	11	14,9	2,6	55	83,1	14,5
Sarganserland SG	532	1	54,5	10,3	19	61,8	11,6	0	0	0	20	116,3	21,9
Kanton OW ¹	491	3	39,6	8,1	34	51,2	10,4	0	0	0	37	90,8	18,5
Entlebuch LU	425	1	11,6	2,7	34	42,1	9,9	25	57,8	13,6	60	111,5	26,2

Kanton / Bezirk		EJBG / SNP			Rechtsverbindliche WRZ ausserhalb EJBG			Empfohlene WRZ ausserhalb EJBG			Total EJBG/SNP und WRZ		
Name	km ²	#	km ²	%	#	km ²	%	#	km ²	%	#	km ²	%
Kanton GL	685	3	124,4	18,2	21	58,4	8,5	0	0	0	24	182,8	26,7
Maloja GR ²	774	2	89,0	11,5	33	50,6	6,5	0	0	0	35	50,6	18,0
Kanton NW ¹	276	2	26,6	9,6	16	18,0	6,5	0	0	0	18	44,6	16,2
Unterengadin-Münstertal GR ²	1'197	1	147,2	12,3	57	76,4	6,3	8	9,3	0,8	66	232,9	19,5
Kanton SG	2'028	1	54,5	2,7	65	124,6	6,1	0	0	0	66	179,1	8,8
Prättigau Davos GR	853	0	0	0	41	46,3	5,4	0	0	0	41	46,3	5,4
Kanton GR	7'105	7	375,4	5,3	239	353,9	5,0	26	27,2	0,4	272	756,5	10,7
Kanton SZ	908	2	85,1	9,4	2	30,2	3,3	40	80,9	8,9	44	196,2	21,6
Kanton UR	1'765	2	66,2	3,8	26	24,8	1,4	0	0	0	28	91,0	5,2
Frutigen-Niedersimmental BE	774	1	83,9	10,8	7	8,0	1,0	31	47,5	6,1	39	139,4	18,0
Visp VS	864	0	0	0	2	6,7	0,8	17	15,9	1,8	19	22,6	2,6
Kanton VS	5'225	10	426,1	8,2	9	32,8	0,6	140	220,8	4,2	159	679,3	13,0
Kanton TI	2'812	2	94,9	3,4	0	0	0	0	0	0	2	94,9	3,4

¹ Die Kantone OW und NW teilen sich die EJBG Bannalp und Huetstock. Der jeweilige genaue Flächenanteil ist auf dem Geoportal des Bundes nicht ablesbar, sodass keine genaue Zuordnung der Flächenanteile erfolgen konnte.

² Der SNP liegt in den beiden Bezirken Maloja und Unterengadin. Der jeweilige genaue Flächenanteil ist auf dem Geoportal des Bundes nicht ablesbar, sodass keine genaue Zuordnung der Flächenanteile erfolgen konnte.

Der hohe Anteil an Schutz- und Schongebieten im Kanton Glarus gründet vor allem auf den drei EJBG. Allerdings ist auch der Anteil der rechtsverbindlich ausgeschiedenen Wildruhezonen von 8,5 Prozent an der Kantonsfläche im Quervergleich mit anderen Kantonen und Regionen relativ hoch. Prozentual zur Kantonsfläche weisen sowohl die Nachbarkantone St. Gallen, Graubünden und Uri wie auch weitere Gebirgskantone wie Wallis, Tessin und Nidwalden weniger Wildruhezonen-Flächen aus. Vergleicht man dagegen mit flächenmässig gleich grossen Regionen, ist das Bild diverser: Es gibt Regionen mit vergleichbarer Fläche an Wildruhezonen, aber durchaus auch solche mit grösseren Flächen. Aus der Tabelle geht aber hervor, dass die rechtsverbindlichen Wildruhezonen in etlichen Tourismuskantonen und Tourismusregionen einen Anteil von zwischen 5,5 und 6,5 Prozent an der Kantonsfläche ausmachen.

4. Umsetzungsvorschlag

Der Antragsteller befürchtet eine unverhältnismässige Ausdehnung der Schutzflächen. Die bisherige Regelung in Artikel 7 Absatz 4 KJG setzt der Schaffung von Schongebieten keine flächenmässige Schranke. Grundsätzlich bestünde die Möglichkeit, die Fläche auf eine bestimmte Anzahl Quadratkilometer zu beschränken oder auch eine Prozentzahl der Kantonsfläche festzusetzen. Dies schlägt der Antragsteller allerdings nicht vor und wäre auch nicht sinnvoll. Vielmehr möchte der Antragsteller, dass sich der Kanton Glarus im Umgang mit den Schongebieten für Wild an vergleichbaren Gebieten orientiert. Der Regierungsrat schlug zur Umsetzung des Memorialsantrags eine entsprechende Vorgabe im Kantonalen Jagdgesetz vor. Diese würde dem Regierungsrat in seinen Überlegungen betreffend die Festlegung von Wildruhezonen einen Rahmen setzen.

Der Vergleich in Ziffer 3 zeigt, dass der Kanton Glarus aktuell 8,5 Prozent seiner Kantonsfläche mit rechtsverbindlichen Wildruhezonen vor Störung schützt. Orientiert man sich an den in der Tabelle aufgeführten Tourismuskantonen und Tourismusregionen mit Flächenanteilen von 5,5 bis 6,5 Prozent, ist bei Annahme der Gesetzesänderung eine Reduktion von Wildruhegebieten angezeigt. Einzelne Wildruhezonen wurden teilweise präventiv im Sinne des Vorsorgeprinzips ausgeschieden. In diesen Wildruhezonen ist heute nur mit wenig Störung zu rechnen. Allerdings ist die zukünftige Entwicklung der Freizeitnutzung heute nicht absehbar und es kann künftig durchaus zu Konflikten zwischen dem Ruhebedürfnis der Wildtiere und Menschen bzw. ihren Freizeitbedürfnissen kommen.

Für die Umsetzung ist der Regierungsrat in der Pflicht, die Wildruhezonen ausserhalb der EJBG unter Einbezug der Sport- und Umweltverbände nochmals zu prüfen und auf ein vergleichbares Mass zu reduzieren.

5. Vernehmlassung

Insgesamt sind im Rahmen der Vernehmlassung 22 Stellungnahmen eingegangen. Sechs davon gingen von politischen Parteien ein. Drei von ihnen äusserten sich zustimmend, drei ablehnend. Die drei Gemeinden lehnten den Memorialsantrag und die Vorlage ab. Sie verwiesen auf den langwierigen Prozess unter Teilnahme vieler Akteure, um die bestehenden Wildruhezonen auszuscheiden. Insgesamt antworteten zudem acht Verbände und Vereine. Auch deren Meinungen waren geteilt, vier äusserten sich zustimmend, vier ablehnend. Die kantonale Verwaltung befürwortete die Vorlage. Je eine Privatperson äusserte sich zustimmend bzw. ablehnend. Insgesamt befürworteten elf Vernehmlassungsteilnehmer die Vorlage insofern, als sie die Stossrichtung «Einschränkung Wildruhezonen» unterstützten oder gar eine schärfere Umsetzung des Memorialsantrags forderten. Elf Vernehmlassungsteilnehmer äusserten sich hingegen ablehnend. Das Ergebnis der Vernehmlassung war somit zweigeteilt.

Einzelne Vernehmlassungsteilnehmer wiesen darauf hin, dass die Grundlagen und fachlich fundierte Kriterien fehlen. Dem Regierungsrat ist jedoch klar, dass eine effektive Reduktion der Wildruhezonen nur gestützt auf eine fachliche Auseinandersetzung und in einem längeren Prozess erfolgen kann. Die Gesetzesänderung gibt nur den Rahmen vor, an welchem sich die Ausscheidung flächenmässig orientieren soll. Umweltbezogene oder touristische Kriterien bzw. Anliegen sind in die nachfolgenden Arbeiten angemessen einzubeziehen. Die Einführung des Begriffs Wildruhezone wurde nicht bestritten. Mehrfach verlangt wurde, die in Artikel 7 Absatz 4 KJG verankerte Anhörung nicht auf die Gemeinden zu beschränken, sondern auch die Interessenverbände explizit zu erwähnen. Der Regierungsrat erachtete dies als legitime Forderung.

6. Erläuterung der Bestimmung

Artikel 7; Zuständigkeit des Regierungsrates

Die Wildruhezonen waren vor dem Erlass 2016 und auch danach ein viel diskutiertes Thema. Wildruhezonen sollen die Freizeitsportler und Touristen lenken und schränken gleichzeitig deren Bewegungsfreiheit in der Natur ein. Bei der Ausscheidung von Wildruhezonen soll die Verhältnismässigkeit in der Ausdehnung gewahrt bleiben. Der Memorialsantrag regt an, die Verhältnismässigkeit durch Vergleiche mit ähnlichen Kantonen und Regionen zu objektivieren. Dieser Anregung wird gefolgt und die Bestimmung im Kantonalen Jagdgesetz entsprechend angepasst.

Neu wird in Absatz 4 explizit der Begriff «Wildruhezone» eingeführt. Diese Präzisierung ist notwendig, da sich der Memorialsantrag direkt auf Wildruhezonen bezieht. Vom Memorialsantrag nicht betroffen sind Vogel-schutzgebiete oder beispielsweise auch Schongebiete für Murmeltiere.

Absatz 4 wird zudem mit der Anforderung ergänzt, dass sich die Gesamtfläche der Wildruhezonen an vergleichbaren Kantonen und Regionen zu orientieren hat. Die Situation entsprechender Kantone bzw. Regionen wurde unter Ziffer 3 dargelegt. In der Umsetzung kann dies dazu führen, dass der Regierungsrat Wildruhezonen aufheben muss. Ergänzt wird zudem die explizite Anhörung der Interessenverbände.

Als Folge der Gesetzesänderung muss der Regierungsrat die Tabelle 4 in Artikel 4 der Verordnung über die Wildruhezonen und deren Anhang überarbeiten.

7. Inkrafttreten

Der Regierungsrat soll über den Zeitpunkt des Inkrafttretens entscheiden können. Vorgesehen ist, die Gesetzesänderung nach dem Beschluss durch die Landsgemeinde im Mai 2021 per 1. Juli 2021 in Kraft zu setzen.

8. Finanzielle und personelle Auswirkung

Die Überarbeitung und Aufhebung von Wildruhezonen wird rund 50 000 Franken kosten. Andere wesentliche finanzielle oder personelle Auswirkungen aufgrund der vorliegend beantragten Gesetzesanpassung sind momentan nicht zu erwarten.

9. Beratung der Vorlage im Landrat

9.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr unter der Leitung von Landrat Fridolin Staub, Bilten, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf einen Memorialsantrag ist obligatorisch, jenes auf die Gesetzesänderung erfolgte stillschweigend.

Mit Annahme der Gesetzesänderung sei in einem weitergehenden Prozess unter Beteiligung verschiedener Akteure zu prüfen, ob und wo eine Reduktion der Flächen möglich ist. Die Gesetzesänderung schränke künftig den Handlungsspielraum des Regierungsrates bezüglich der Fläche bei der Festlegung von Wildruhe-

zonen ein, nach unten wie auch nach oben. Der Prozess bis zum neuerlichen Beschluss der Wildruhezonen durch den Regierungsrat könne drei bis fünf Jahre in Anspruch nehmen. Aus der Kommission kamen Bedenken zur Dauer des Prozesses bis zur effektiven Reduktion der Flächen. Mit Einbezug aller Akteure bzw. Interessenvertreter sei eine zeitlich aufwendige Diskussion notwendig.

Die Kommission stellte weiter fest, dass die Vernehmlassungsantworten kein eindeutiges Bild für oder gegen den Memorialsantrag bzw. die Gesetzesvorlage ergeben habe. Auch wurde kritisch hinterfragt, weshalb der Regierungsrat seinen eigenen Beschluss bereits nach kurzer Zeit wieder überprüfen möchte.

Ausserdem wurde die Frage nach der Verbindlichkeit des kantonalen Richtplans bei der Festlegung der Wildruhezonen aufgeworfen: Die aktuellen Gebietsperimeter der Wildruhezonen werden in der Richtplan-Karte zwar dargestellt und Sinn und Zweck der Wildruhezonen erläutert. Die Festlegung der Wildruhezonen obliegt aber gemäss der kantonalen Jagdgesetzgebung dem Regierungsrat und erfolgt nicht im Rahmen des Richtplans. Sofern die Gebiete (Objekte) alle erhalten bleiben und sich nur der Perimeter einzelner Gebiete verändert, muss lediglich die Richtplan-Karte nachgeführt werden. Falls einzelne Gebiete aufgehoben werden, wäre auch die Anpassung der Objektliste nur eine Nachführung (Fortschreibung), was kein Richtplanverfahren bis zum Landrat erfordert.

Mit der Formulierung «Orientierung an vergleichbaren Regionen» wird im regierungsrätlichen Vorschlag zur Änderung des Jagdgesetzes der Handlungsspielraum des Regierungsrates aufgezeigt. Ziel sei es, Ausreisser nach oben oder unten zu verhindern. Die genaue Festlegung der Fläche obliegt dem Regierungsrat. Ein Antrag auf Streichung dieser Formulierung wurde in der Folge abgelehnt.

Die Kommission beantragte dem Landrat, die vorgeschlagene Änderung des Jagdgesetzes gemäss regierungsrätlichem Antrag der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten. Der Memorialsantrag, dem die Kommission im Grundsatz zustimmte, sei durch die Landsgemeinde als erledigt abzuschreiben.

9.2. Landrat

Im Landrat wurde das Eintreten auf die Gesetzesänderung von links-grüner Seite bekämpft. Zuerst solle die Landsgemeinde im Grundsatz über den Memorialsantrag und damit darüber entscheiden, ob überhaupt Handlungsbedarf bestehe. Denn die Wildruhezonen seien erst vor drei Jahren in einem aufwendigen, breit abgestützten Prozess geschaffen worden. Es gebe keinen Grund, an der aktuellen Kompromisslösung überstürzt – und deshalb unseriös – etwas zu ändern. Der neue «Gummiartikel» sei für das Image als Tourismuskanton sogar kontraproduktiv. Schon heute könne im Vollzug punktuell korrigiert werden, etwa bei falsch eingezeichneten Wegen. Es sei nach qualitativen und nicht nach quantitativen Kriterien vorzugehen. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung führe zu einem Kahlschlag bei den Wildruhezonen.

Dagegen wurde eingewendet, dass der Vorschlag eine überschaubare Lösung biete, um die Situation zu korrigieren. Man sei vor drei Jahren vielleicht über das Ziel hinausgeschossen. Einen Kahlschlag werde es aber nicht geben, die Wildruhezonen würden nicht abgeschafft oder sofort reduziert. In einem Prozess werde geprüft, was möglich ist. Für eine Korrektur sei es nicht zu spät. Zudem gebe man dem Regierungsrat mehr Leitplanken, indem sich die Fläche der Wildruhezonen neu an vergleichbaren Kantonen und Regionen zu orientieren habe. Auch werde neu die Anhörung der betroffenen Gemeinden, der Bevölkerung und der Interessenverbände in der geänderten Bestimmung verankert. Der Antrag auf Nichteintreten wurde in der Folge abgelehnt.

In der Detailberatung sprach sich der Landrat nach kurzer Debatte für die regierungsrätliche, von der Kommission unterstützte Gesetzesänderung aus. Ein Ablehnungsantrag zur neuen Formulierung wurde nach kurzer Debatte abgelehnt.

In der Schlussabstimmung stimmte der Landrat grossmehrheitlich, trotz gestelltem Ablehnungsantrag, der Gesetzesänderung zu. Er beantragt der Landsgemeinde, dieser zuzustimmen und den Memorialsantrag als erledigt abzuschreiben.

10. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen und den Memorialsantrag «Wildschutz mit Augenmass» als erledigt abzuschreiben.

Änderung des Gesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS VI E/211/1, Gesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Kantonales Jagdgesetz) vom 6. Mai 1979 (Stand 1. Januar 2016), wird wie folgt geändert:

Art. 7 Abs. 4 (geändert)

⁴ Zum Schutze bestimmter Wildarten oder zur allgemeinen Wildhege kann der Regierungsrat, nach Anhören der betroffenen Gemeinden, der Bevölkerung und der Interessenverbände, Schongebiete, Schutzzonen, Vogelschutzgebiete und Wildruhezonen schaffen. Die Gesamtfläche der Wildruhezonen orientiert sich an vergleichbaren Kantonen und Regionen.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.