

MEMORIAL FÜR DIE LANDSGEMEINDE DES KANTONS GLARUS **2017**

Vom Landrat beraten in den Sitzungen vom
9. und 23. November, 7. und 21. Dezember 2016,
25. Januar, 8. und 15. Februar, 1. März 2017

Beilagen

Bericht zur Jahresrechnung 2016
Übersicht über die Jahresrechnung 2016 und das Budget 2017
Rechnungen der Fonds und Stiftungen
Rechnungen der Versicherungskassen
Rechnung der Glarnersach
Rechnung der Glarner Kantonalbank
Rechnung der Kantonsspital Glarus AG

Inhaltsverzeichnis

	Seite	
§ 1	Eröffnung der Landsgemeinde	3
§ 2	Wahlen A. Obergericht B. Verwaltungsgericht C. Kantonsgericht D. Vereidigung	3
§ 3	Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2018	3
§ 4	Änderung des Steuergesetzes	4
§ 5	Memorialsantrag «Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts im Kanton Glarus»	14
§ 6	Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung	19
§ 7	Gesetz über die politischen Rechte	30
§ 8	Beitrag von maximal 2,2 Millionen Franken an Kandidatur, Organisation und Durchführung des Eidgenössischen Schwing- und Älplerfests 2025 in Mollis (Memorialsantrag Verein Kandidatur ESAF 2025 Glarus+)	73
§ 9	Änderung des Gesetzes über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus (Kantonalisierung des Schlichtungswesens)	86
§ 10	Änderung des Raumentwicklungs- und Baugesetzes	100

§ 1 Eröffnung der Landsgemeinde

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

§ 2 Wahlen in die Gerichtsbehörden

A. Obergericht

Alice Konzelmann-Micheroli, Glarus, sowie Fritz Marti-Egli, Matt, treten per 30. Juni 2017 als Mitglieder des Obergerichts zurück. Es sind entsprechende Ersatzwahlen vorzunehmen.

B. Verwaltungsgericht

Kathrin Lendi-Schär, Bilten, tritt per 30. Juni 2017 als Verwaltungsrichterin zurück. Sie ist Mitglied der ersten Kammer des Verwaltungsgerichts. Es ist eine entsprechende Ersatzwahl vorzunehmen.

C. Kantonsgericht

Doris Hösli-Lampe, Näfels, tritt per 30. Juni 2017 als Kantonsrichterin zurück. Sie ist Mitglied und Vizepräsidentin der ersten Zivilkammer des Kantonsgerichts. Es ist eine entsprechende Ersatzwahl vorzunehmen.

D. Vereidigung

Nach erfolgter Wahl findet die Vereidigung der Gewählten statt.

§ 3 Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2018

Das Budget für das laufende Jahr weist in der Erfolgsrechnung einen Ertragsüberschuss von rund 0,6 Millionen Franken aus. In der Investitionsrechnung sind Nettoinvestitionen von 23,8 Millionen Franken und damit deutlich mehr als im Budget des Vorjahres vorgesehen. Die Abschreibungen betragen 6,3 und die Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen 7,4 Millionen Franken. Die Selbstfinanzierung beläuft sich auf 11,3 Millionen Franken und der Finanzierungsfehlbetrag beträgt 12,5 Millionen Franken. Der Selbstfinanzierungsgrad liegt bei tiefen 48 Prozent.

Die finanzielle Zukunft des Kantons bleibt unverändert herausfordernd. Der Finanz- und Aufgabenplan 2018–2021 prognostiziert deutliche Aufwandüberschüsse zwischen 9,8 (2020) und 14,6 Millionen Franken (2021). Die Selbstfinanzierungsgrade liegen in der Planperiode zwischen 5 und 32 Prozent. Insbesondere das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit verschlechtert sich stark auf bis zu -25,3 Millionen Franken. Grund für die düsteren Finanzperspektiven ist, dass die Ausgaben deutlich schneller wachsen als die Einnahmen. Sie steigen insbesondere im Gesundheitsbereich sowie im öffentlichen Verkehr an. Auf der Einnahmenseite werden hingegen stagnierende Steuererträge und sinkende Entgelte prognostiziert.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 131 Absatz 2 des Steuergesetzes, den Steuerfuss für das Jahr 2018 auf 53 Prozent der einfachen Steuer sowie den Bausteuerzuschlag auf 2 Prozent der einfachen Steuer und 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer festzusetzen. Der Bausteuerzuschlag ist zweckgebunden wie folgt zu verwenden:

- 1,5 Prozent der einfachen Steuer und 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer für die Gesamtsanierung des Kantonsspitals;
- 0,25 Prozent der einfachen Steuer für die Gesamterneuerung der Lintharena SGU;
- 0,25 Prozent der einfachen Steuer für den Neubau der Mensa und für die Sanierung des Hauptgebäudes der kantonalen Gewerblich-industriellen Berufsfachschule Ziegelbrücke.

§ 4 Änderung des Steuergesetzes

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Steuergesetzes unterbreitet, um die hohe steuerliche Attraktivität des Kantons Glarus für sogenannte Start-up-Unternehmen weiter zu steigern. Der Regierungsrat soll künftig auf Antrag für Beteiligungen an neu gegründeten Unternehmen einen reduzierten Verkehrswert festlegen können. Voraussetzung dafür ist, dass das Start-up dem volkswirtschaftlichen Interesse des Kantons dient. Jungunternehmer mit einer innovativen Geschäftsidee bezahlen damit unter bestimmten Bedingungen eine reduzierte Vermögenssteuer. Ziel dieser Massnahme ist die Schaffung eines attraktiven Umfeldes für Innovation und Gründergeist. Erfolg versprechende Unternehmen mit ihren klugen Köpfen sollen in den Kanton gelockt werden, sodass neue Arbeitsplätze und zusätzliche Wertschöpfung entstehen.

Das Steuergesetz wird zudem in verschiedenen Bereichen an neue Bundesvorgaben angepasst. Zur Gewährleistung von Transparenz und Rechtssicherheit sowie aus veranlagungstechnischen Gründen soll dabei die Bundeslösung formell und materiell soweit wie möglich ins kantonale Recht übernommen werden:

- Bei der direkten Bundessteuer werden ab 2018 Gewinne von juristischen Personen mit ideellen Zwecken neu nicht mehr besteuert, sofern sie höchstens 20'000 Franken betragen. Die Kantone können die Höhe dieser Freigrenze für ihr eigenes Recht selbst festlegen und haben dafür bis Ende 2017 Zeit. Im kantonalen Recht soll die gleiche Freigrenze gelten.
- Weiterer Handlungsbedarf ergibt sich aufgrund der Anpassung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer und des Steuerharmonisierungsgesetzes an die Allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches. Betroffen sind die steuerstrafrechtlichen Bestimmungen zur Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung sowie zu den Sanktionen für Vergehen im Steuergesetz. Die bundesrechtlichen Änderungen zum Steuerstrafrecht traten am 1. Januar 2017 in Kraft. Bis die vorgeschlagene Änderung des kantonalen Rechts in Kraft tritt, finden die bundesrechtlichen Bestimmungen direkt Anwendung.
- Zudem drängt sich eine neue Rechtsgrundlage auf, wonach das zuständige Departement für bestimmte Auskünfte über Steuerdaten, die zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben notwendig sind, generelle Ermächtigungen erteilen kann.

Im Landrat war die Vorlage grundsätzlich unbestritten. Eine Diskussion ergab sich einzig über die mögliche Dauer der Steuererleichterungen, nachdem der Kanton Zürich kurz vor der Beratung der Vorlage deren Bedingungen massiv verbessert hatte. Der Regierungsrat hielt an seinem ursprünglichen Antrag, Steuererleichterungen für die ersten fünf Jahre zu gewähren, nicht mehr fest. Der Landrat schwenkte in der Folge auf einen aus dem Plenum heraus gestellten und von der Kommission präzisierten Antrag ein, welcher eine Steuererleichterung für die ersten zehn Geschäftsjahre vorsieht. Zudem nahm er eine Präzisierung von Artikel 136 betreffend das Amtsgeheimnis vor.

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

Unternehmenssteuerreform III

Die vom Volk abgelehnte Unternehmenssteuerreform III (USR III) hat keine Verbindung zur vorliegenden Gesetzesänderung. Deren Umsetzung wäre bei einer Annahme in einer separaten Vorlage unterbreitet worden. Es bleibt nun offen, ob der Kanton Glarus eine erneute Vorlage des Bundes abwartet oder selbst die Initiative für eine Anpassung der Unternehmensbesteuerung ergreift.

1. Ausgangslage

1.1. Steuerliche Privilegierung von Inhabern von Start-up-Unternehmen

Jüngst sind Start-up-Unternehmen durch die fiskalische Besteuerungspraxis anderer Kantone in den Fokus der Medien und damit der Öffentlichkeit gerückt. Unter Start-ups versteht man junge, noch nicht etablierte Unternehmen, die zur Verwirklichung einer innovativen Geschäftsidee mit geringem Startkapital gegründet werden und auf den Erhalt von Risikokapital oder einen Börsengang angewiesen sind. Meistens ist nicht klar, ob das Projekt erfolgreich sein bzw. ob das Produkt am Markt ankommen wird. Ob der Wert des Unternehmens nachhaltig sein wird, entscheidet sich erst in der Zukunft. Neben der bereits bestehenden

Möglichkeit von Steuererleichterungen für Start-ups möchte der Kanton Glarus die steuerlichen Rahmenbedingungen speziell für deren Inhaber attraktiver gestalten und sich dadurch einen interkantonalen Standortvorteil verschaffen. Das Ziel der Massnahme ist, dass die Unternehmenseigentümer den Kanton Glarus als Sitzkanton für ihr Start-up wählen, damit früher oder später Arbeitsplätze schaffen und zugleich ihren Wohnsitz im Kanton Glarus halten bzw. hierhin verlegen.

Die Besteuerung von Start-ups hat vor allem im Kanton Zürich viel Aufsehen erregt. Die Zürcher Steuerpraxis führte dazu, dass Eigentümer von Start-ups in Bezug auf die Vermögenssteuer schlechtergestellt sind als Personen, die einen Teil ihres Vermögens in Aktien von etablierten KMU oder börsenkotierten Unternehmen investieren. Für solche Jungunternehmer konnte die Vermögenssteuer rasch ihr Basiseinkommen übersteigen, da in der Gründungsphase meist bescheidene Saläre bezogen werden.

Die Besteuerungspraxis im Kanton Glarus ist wesentlich unternehmerfreundlicher. Sie bewegt sich innerhalb des geltenden rechtlichen Rahmens und nimmt besonders Rücksicht auf die eingeschränkte Werthaltigkeit von Start-ups in der Aufbauphase. Den Bedürfnissen der Jungunternehmer soll noch besser Rechnung getragen werden. Neu wird nämlich die Möglichkeit geschaffen, dass Inhaber von Beteiligungsrechten an neu gegründeten Start-up-Unternehmen für einen bestimmten Zeitraum eine reduzierte Vermögenssteuer entrichten können. Der Regierungsrat soll dazu für Beteiligungen an einem neu gegründeten Unternehmen einer juristischen Person, das dem volkswirtschaftlichen Interesse des Kantons dient, für die ersten zehn Geschäftsjahre einen reduzierten Verkehrswert festlegen können. Der tiefere Verkehrswert führt zu einem tieferen steuerbaren Vermögen des Inhabers der Beteiligungsrechte. Die Festschreibung im Steuergesetz (StG) soll eine Aussenwirkung schaffen mit dem Ziel, den Kanton Glarus für die Gründung von Start-ups von im Kanton wohnhaften und steuerpflichtigen Personen oder den Zuzug von in anderen Kantonen gegründeten Start-ups attraktiv zu machen, um dadurch inskünftig Wertschöpfung zu generieren. Der Kanton Glarus möchte damit Innovation sowie Gründergeist fördern.

1.2. Nachvollzug von geändertem Bundesrecht

Die Rechtsprechung und die Gesetzgebung des Bundes erfordern regelmässig gewisse Änderungen des StG. Inzwischen ist aufgrund von Änderungen im Bundesrecht erneut Anpassungsbedarf auf kantonaler Ebene entstanden. Es obliegt dem kantonalen Gesetzgeber, die im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vorgenommenen Änderungen ins kantonale Steuergesetz zu überführen. Das als Rahmengesetz konzipierte StHG belässt dabei dem kantonalen Gesetzgeber je nach Regelungsdichte einer umzusetzenden Norm einen mehr oder weniger grossen Gestaltungsspielraum. Eine eigentliche Autonomie besteht für die Kantone lediglich bei der Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge. 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.

1.2.1. Steuerbefreiung von juristischen Personen mit ideellen Zwecken

Das Bundesgesetz über die Gewinnbesteuerung von juristischen Personen mit ideellen Zwecken verfolgt das Ziel, die an den Bundesrat überwiesene Motion Kuprecht umzusetzen. Die Motion verlangte, dass Vereine, die ihre Erträge und Vermögensmittel ausschliesslich für ideelle Zwecke – namentlich für die Jugend- und Nachwuchsförderung – verwenden, ganz oder bis zu einem bestimmten Betrag von den direkten Steuern zu befreien seien. Das Bundesgesetz über die Gewinnbesteuerung von juristischen Personen mit ideellen Zwecken geht inhaltlich darüber hinaus. Nicht nur Vereine, sondern sämtliche juristischen Personen unterliegen dem neuen Steuerbefreiungstatbestand. Danach werden Gewinne von juristischen Personen mit ideellen Zwecken nicht besteuert, sofern sie höchstens 20'000 Franken betragen (Art. 66a DBG) bzw. einen nach kantonalem Recht bestimmten Betrag nicht übersteigen (Art. 26a StHG) und ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmet sind. Die Kantone haben ihr Recht innert zwei Jahren nach dem Inkrafttreten (1.1.2016) der neuen Bundesbestimmung anzupassen. Dies erfordert einen neuen Artikel 68a im kantonalen Steuergesetz. Am Grundsatz bei Steuergesetzrevisionen, wonach Abweichungen zwischen kantonalen und eidgenössischen Regelungen möglichst zu vermeiden sind, wird festgehalten. Aus verfahrensökonomischen Gründen und im Hinblick auf die vertikale Harmonisierung wird die Freigrenze im StG ebenfalls auf 20'000 Franken festgelegt.

Passen die Kantone ihr Recht nicht an, gelangt die harmonisierungsrechtliche Vorschrift von Artikel 26a StHG in Verbindung mit dem Höchstbetrag nach DBG (20'000 Fr.) direkt zur Anwendung.

1.2.2. Anpassung des Steuergesetzes an die Allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches

Die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden erstreckt sich auch auf das Steuerstrafrecht. Im StHG wird das Steuerstrafrecht gleich geregelt wie im DBG. Die steuerstrafrechtlichen Bestimmungen der kantonalen Steuergesetze, so auch des StG, haben dem StHG zu entsprechen. Im Bundesgesetz über eine Anpassung des DBG und des StHG an die Allgemeinen Bestimmungen des StGB (Anpassungsgesetz) werden im DBG und StHG die steuerstrafrechtlichen Verjährungsfristen sowie die Strafe bei Steuervergehen neu geregelt; diese Neuerungen hängen mit Änderungen im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) zusammen, die auf den 1. Oktober 2002 und 1. Januar 2007 in Kraft getreten sind.

Gemäss bisherigen Fassungen von DBG und StHG verjährte die Strafverfolgung bei Verfahrenspflichtverletzungen zwei Jahre und bei versuchter Steuerhinterziehung vier Jahre nach dem rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens, in dem die Verfahrenspflichten verletzt oder die versuchte Steuerhinterziehung begangen wurde. Bei vollendeter Steuerhinterziehung verjährte die Strafverfolgung zehn Jahre nach dem Ablauf der Steuerperiode, für welche die steuerpflichtige Person nicht oder unvollständig veranlagt worden oder der Steuerabzug an der Quelle nicht gesetzmässig erfolgt war, oder zehn Jahre nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem eine unrechtmässige Rückerstattung oder ein unrechtmässiger Erlass erwirkt oder Vermögenswerte im Inventarverfahren verheimlicht oder beiseitegeschafft worden waren.

Die Strafverfolgung der Steuervergehen verjährte nach Ablauf von zehn Jahren, seitdem die Täterin oder der Täter die letzte strafbare Tätigkeit ausgeführt hatte. Zudem wurden diese Verjährungsfristen durch jede Strafverfolgungshandlung unterbrochen; dadurch konnten diese relativen Verjährungsfristen bei Übertretungen (Verletzung von Verfahrenspflichten sowie versuchte und vollendete Steuerhinterziehung) um die Hälfte der Dauer und bei Steuervergehen (Steuerbetrug und Veruntreuung von Quellensteuern) um höchstens fünf Jahre verlängert werden.

Seit dem 1. Oktober 2002 geben jedoch diese Verjährungsbestimmungen und so auch jene gemäss geltender Fassung des StG nicht mehr den aktuellen Rechtszustand wieder. Auf dieses Datum trat eine Änderung des StGB in Kraft, womit die strafrechtlichen Verjährungsfristen neu geregelt werden sollten. Da es den Rahmen der damaligen Revision des StGB gesprengt hätte, die Verjährungsfristen auch in allen Bestimmungen des Nebenstrafrechts anzupassen, wurde zu den Verjährungsfristen des Nebenstrafrechts eine Übergangsbestimmung geschaffen, die auf den 1. Oktober 2002 in Kraft trat. Seit dem 1. Januar 2007, auf welches Datum eine weitere Änderung des StGB in Kraft trat, ist diese Übergangsbestimmung in Artikel 333 Absatz 6 StGB enthalten.

Bis zur Anpassung des Nebenstrafrechts in den anderen Bundesgesetzen sind in Artikel 333 Absatz 6 Buchstaben a–d StGB folgende Regeln für die Verfolgungsverjährungsfristen zu beachten:

- Die Verfolgungsverjährungsfristen für Verbrechen und Vergehen werden um die Hälfte und die Verfolgungsverjährungsfristen für Übertretungen um das Doppelte der ordentlichen Dauer erhöht (Bst. a).
- Die Verfolgungsverjährungsfristen für Übertretungen, die über ein Jahr betragen, werden um die ordentliche Dauer verlängert (Bst. b).
- Die Regeln über die Unterbrechung und das Ruhen der Verfolgungsverjährung werden aufgehoben (Bst. c).
- Die Verfolgungsverjährung tritt nicht mehr ein, wenn vor Ablauf der Verjährungsfrist ein erstinstanzliches Urteil ergangen ist (Bst. d).

Diese am 1. Oktober 2002 in Kraft getretenen Übergangsregeln des StGB bedeuten für die steuerstrafrechtlichen Verjährungsbestimmungen in den bisherigen Fassungen von DBG, StHG und auch StG im Wesentlichen Folgendes:

- Die bisherigen DBG- und StHG-Bestimmungen über die Unterbrechung der Verjährungsfristen gelten nicht mehr; sie wurden mit Artikel 333 Absatz 6 Buchstabe c StGB aufgehoben.
- Dafür haben Artikel 333 Absatz 6 Buchstaben a und b StGB zur Folge, dass sich die Verfolgungsverjährungsfristen verlängern:
 - für die Verletzung von Verfahrenspflichten: von 2 auf 4 Jahre;
 - für die versuchte Steuerhinterziehung: von 4 auf 8 Jahre;
 - für die vollendete Steuerhinterziehung: von 10 auf 20 Jahre;
 - für Steuervergehen (Steuerbetrug und Veruntreuung von Quellensteuern): von 10 auf 15 Jahre.
- Es handelt sich hierbei um absolute Verfolgungsverjährungsfristen; innert diesen muss ein erstinstanzlicher Entscheid ergangen sein (Art. 333 Abs. 6 Bst. d StGB).

Weiter führt Artikel 333 Absatz 6 Buchstaben a und b StGB dazu, dass für den Übertretungstatbestand der vollendeten Steuerhinterziehung eine längere Verfolgungsverjährungsfrist (20 Jahre) gilt als für den schwereren Vergehenstatbestand des Steuerbetrugs und der Veruntreuung von Quellensteuern (15 Jahre). Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts verkürzt sich jedoch in einem solchen Fall die für die Übertretung geltende Verjährungsfrist entsprechend, sodass heute für die vollendete Steuerhinterziehung von einer Verfolgungsverjährungsfrist von 15 Jahren auszugehen ist.

Weiter wird gemäss Artikel 59 Absatz 1 StHG in der geltenden Fassung mit Gefängnis oder mit Busse bis zu 10'000 Franken bestraft, wer zum Zwecke der Steuerhinterziehung gefälschte, verfälschte oder inhaltlich unwahre Urkunden zur Täuschung gebraucht oder als zum Steuerabzug an der Quelle Verpflichteter abgezogene Steuern zu seinen oder eines andern Nutzen verwendet (so auch Art. 186 Abs. 1 und Art. 187 Abs. 1 DBG in der geltenden Fassung). Ist jedoch, wie hier, in einem anderen Bundesgesetz als dem StGB eine Gefängnisstrafe vorgesehen, so ist gemäss Artikel 333 Absatz 2 Buchstabe b StGB – ebenfalls Bestandteil der erwähnten, am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Änderung des Strafgesetzbuches – «Gefängnis» durch «Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe» zu ersetzen. Im Gegensatz zum DBG und StHG wurde diese Änderung im StG im Rahmen der Verwesentlichung und Flexibilisierung der kantonalen Gesetzgebung bereits nachvollzogen.

Wie erwähnt, werden im Anpassungsgesetz im DBG und StHG die steuerstrafrechtlichen Verjährungsfristen sowie die Strafe bei Steuervergehen neu geregelt. Soweit die geänderten StHG-Bestimmungen inhaltlicher und nicht bloss redaktioneller Natur sind, müssen diese somit im StG umgesetzt werden.

Aufgrund von Artikel 254 Absatz 2 StG gilt für die Beurteilung von Steuerstraftatbeständen, die vor Inkrafttreten der neuen Bestimmungen erfüllt wurden, das jeweils günstigere Recht. Eine Übergangsbestimmung analog zu Artikel 78f StHG erübrigt sich damit.

1.3. Unternehmenssteuerreform III

Steuerpolitisch war die Unternehmenssteuerreform III (USR III) von grosser Relevanz für die Wirtschaft und die Kantone. Die USR III sollte die von der EU und der OECD kritisierte privilegierte Besteuerung der kantonalen Statusgesellschaften (Holding- und Verwaltungsgesellschaften) durch international anerkannte Instrumente ersetzen. Den Kantonen wäre es weitgehend freigestanden, gewisse flankierende Massnahmen in ihre Steuergesetzgebung aufzunehmen. Anstelle der Einführung von Ersatzprivilegien hätten die Kantone die Unternehmen auch durch einen günstigeren Gewinnsteuersatz entlasten können. Ein weiteres Kernstück der USR III war zudem die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 17 auf 21,2 Prozent.

Im Februar 2017 fand dazu eine Volksabstimmung statt, nachdem das Referendum gegen die USR III zustande gekommen war. Dabei wurde die Vorlage vom Volk deutlich abgelehnt. Die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform auf kantonaler Ebene ist damit vorerst vertagt. Vorgesehen war die Einsetzung einer Arbeitsgruppe mit Vertretern aus der Wirtschaft. Diese hätte eine Umsetzungsvorlage zuhanden der Landsgemeinde 2018 vorbereitet. Nach der Ablehnung der USR III besteht für die Unternehmen in der Schweiz Rechts- und Planungsunsicherheit, weil das Unternehmenssteuerrecht sowieso angepasst werden muss. Bundesrat und Parlament sind nun gefordert, möglichst rasch eine neue Vorlage zu beschliessen. Die privilegierte Besteuerung der kantonalen Statusgesellschaften bleibt nach geltendem StHG vorläufig bestehen, und die Unternehmen haben bei Erfüllung der entsprechenden Kriterien einen Rechtsanspruch darauf. Vor diesem Hintergrund bleibt es momentan offen, ob der Kanton Glarus eine erneute Vorlage des Bundes abwartet oder selbst die Initiative für eine Reform ergreift. Handlungsbedarf im Bereich der juristischen Personen besteht indes ohnehin. Verschiedene Kantone planen Steuersenkungen für juristische Personen oder haben diese bereits umgesetzt.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 38b; Bewertung von Beteiligungen an neu gegründeten Unternehmen von juristischen Personen

Gemäss Artikel 37 und 38 StG unterliegen natürliche Personen für ihr gesamtes Reinvermögen der Vermögenssteuer. Das Vermögen wird zum Verkehrswert berechnet, wobei der Ertragswert angemessen berücksichtigt werden kann. Zur Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert für die Vermögenssteuer hat eine Wegleitung der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK-KS 28) bzw. die unterschiedliche Praxis in den Kantonen bezogen auf die Bewertung von gewissen neu gegründeten Unternehmen – Start-ups – zu kontroversen Diskussionen geführt.

Gemäss dem SSK-KS 28 sind neu gegründete Handels-, Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften in der Regel für das Gründungsjahr und die Zeit der Aufbauphase nach dem Substanzwert zu bewerten. Sobald repräsentative Geschäftsergebnisse vorliegen, ergibt sich der Unternehmenswert aus dem Durchschnitt des zweimalig gewichteten Ertragswertes und des einmalig gewichteten Substanzwertes (sog. Praktiker-methode). Die Praktiker-methode gilt als sachgerecht, sie entspricht grundsätzlich der geltenden Bewertungspraxis der Steuerverwaltung des Kantons Glarus.

Hat für nichtkотиerte Wertpapiere eine massgebliche Handänderung unter unabhängigen Dritten stattgefunden, dann gilt als Verkehrswert der entsprechende Kaufpreis. Dieser Wert wird solange berücksichtigt, als sich die wirtschaftliche Lage des Unternehmens nicht wesentlich verändert hat. Gleiches gilt für Preise, die von Investoren anlässlich von Finanzierungsrunden bzw. Kapitalerhöhungen bezahlt wurden. Das SSK-KS 28 hat aber keinen gesetzlichen Charakter und lässt Gestaltungsspielraum offen.

Die Besteuerung von Start-up-Unternehmen hat vor allem im Kanton Zürich viel Aufsehen erregt. Die Zürcher Steuerpraxis hat bei Start-ups als Bemessungsgrundlage die letzten Kapitalerhöhungen bzw. Finanzierungsrunden beigezogen, die jedoch einzig einen erhofften zukünftigen und nicht einen realen Wert darstellen. Diese Bewertungsmethode hatte zur Folge, dass Eigentümer von Jungunternehmen in Bezug auf die Vermögenssteuer schlechtergestellt waren als Personen, welche einen Teil ihres Vermögens in Aktien von etablierten Unternehmen investieren. Für solche Jungunternehmer konnte die Vermögenssteuer rasch ihr Basiseinkommen übersteigen, da in der Gründungsphase meist bescheidene Saläre bezogen werden.

Aufgrund des politischen Drucks hat die Finanzdirektion des Kantons Zürich per 1. November 2016 ihre Weisung über die Bewertung von Wertpapieren und Guthaben für die Vermögenssteuer angepasst. Neu wird im Kanton Zürich bei Finanzierungsrunden von Start-ups nicht mehr nur befristet auf den Substanzwert abgestellt, sondern so lange, bis repräsentative Geschäftsergebnisse vorliegen. Investorenpreise kommen bei der Bewertung der Aktien erst nach dieser Aufbauphase zum Zug.

Die Besteuerung von KMU und Start-ups hat bis anhin im Kanton Glarus keine Probleme verursacht. Man ist bestrebt, pragmatische Lösungen unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen zu finden. Diese Strategie hat sich bewährt, soll aber um ein neues Element ergänzt werden. Mit der Gesetzesänderung wird die Möglichkeit geschaffen, dass Inhaber von Beteiligungsrechten an neu gegründeten Start-ups für einen bestimmten Zeitraum eine reduzierte Vermögenssteuer entrichten können. Der neue Artikel 38b StG sieht vor, dass der Regierungsrat für Beteiligungen an einem neu gegründeten Unternehmen einer juristischen Person, welches dem volkswirtschaftlichen Interesse des Kantons dient, auf Antrag der Inhaber der Beteiligungsrechte für die ersten zehn Geschäftsjahre einen reduzierten Verkehrswert festlegen kann. Der tiefere Verkehrswert der Beteiligung führt zu einem tieferen steuerbaren Vermögen des Inhabers. Die Festschreibung im StG soll nebst Rechtssicherheit eine Aussenwirkung schaffen mit dem Ziel, den Kanton Glarus für die Gründung von Start-ups von im Kanton wohnhaften und steuerpflichtigen Personen attraktiv zu machen.

Die neue Gesetzesnorm setzt die Neugründung eines Start-up-Unternehmens gemäss der oben erwähnten Definition voraus. Dieses muss im Kanton Glarus als juristische Person der ordentlichen Gewinn- und Kapitalsteuer unterliegen bzw. unbeschränkt steuerpflichtig sein. Das Start-up muss somit gestützt auf Artikel 54 StG seinen Sitz oder die tatsächliche Verwaltung im Kanton Glarus haben. Unter Sitz ist der zivilrechtliche bzw. statutarische Sitz einer juristischen Person zu verstehen. Der Begriff «tatsächliche Verwaltung» entspricht der schweizerischen Rechtsprache. Die Verwaltung befindet sich dort, wo die Fäden der Geschäftsführung zusammenlaufen bzw. die wesentlichen Unternehmensentscheide gefällt werden. Der Ort der Verwaltung begründet wie der Sitz grundsätzlich die unbeschränkte Steuerpflicht.

Ein volkswirtschaftliches Interesse des Kantons liegt vor, wenn insbesondere eines oder mehrere der folgenden, noch zu konkretisierenden Kriterien erfüllt werden (nicht abschliessende Aufzählung):

- Schaffung von neuen Arbeitsplätzen, wobei die Schaffung von Lehrstellen positiv mitberücksichtigt wird;
- Investitionsvolumen bei erfolgreicher Geschäftstätigkeit;
- Förderung innovativer Wirtschaftstätigkeit;
- nachhaltige Unternehmensentwicklung.

Bereits bestehende, ordentlich besteuerte Unternehmen im Kanton Glarus dürfen mit Blick auf Rechtsgleichheit und Wettbewerbsneutralität nicht konkurrenziert werden. Der Verkehrswert für die Vermögenssteuer soll höchstens bis zum Substanzwert des Start-up-Unternehmens reduziert werden, d. h. allfällige Finanzierungsrunden/Investorenpreise werden nicht zulasten der Jungunternehmer hochgerechnet. Eine Reduktion wird nur auf Antrag der im Kanton Glarus wohnhaften und steuerpflichtigen Inhaber der Beteiligungsrechte am Start-up für die ersten zehn Geschäftsjahre gewährt.

Verlegen in anderen Kantonen gegründete Unternehmen ihren Sitz oder ihre tatsächliche Verwaltung in der Gründungsphase in den Kanton Glarus, können die im Kanton Glarus wohnhaften Beteiligungsinhaber ebenfalls von der Privilegierung profitieren. Auch in diesen Fällen gilt aber die Zehnjahresfrist: Wenn ein Unternehmen beispielsweise zwei Jahre nach der Gründung den Sitz oder die tatsächliche Verwaltung in den Kanton Glarus verlegt, kann der (neu) im Kanton Glarus wohnhafte Inhaber der Beteiligungsrechte noch maximal acht Jahre von der privilegierten Vermögensbesteuerung profitieren.

Bei der neuen Gesetzesnorm handelt es sich um eine Kann-Vorschrift ohne Rechtsanspruch für die Steuerpflichtigen. Ferner liegt es im Ermessen des Regierungsrates, die Gewährung eines reduzierten Verkehrswertes an Bedingungen (z. B. Zahl der Arbeitsplätze, Nachbesteuerung bei Wegzug innerhalb der ersten zehn Jahre usw.) zu knüpfen. Da ein solcher Entscheid im Zusammenhang mit im Kanton domizilierten Start-up-Unternehmen überwiegend politischen Charakter hat und die volkswirtschaftlichen Interessen des Kantons im Vordergrund stehen, soll dagegen kein kantonales Rechtsmittel bestehen.

Artikel 68a; Gewinne von juristischen Personen mit ideellen Zwecken

Das Bundesgesetz über die Gewinnbesteuerung von juristischen Personen mit ideellen Zwecken sieht für die direkte Bundessteuer neu vor, dass Gewinne von juristischen Personen mit ideellen Zwecken nicht besteuert werden, sofern sie höchstens 20'000 Franken betragen und ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmet sind. Die entsprechende harmonisierungsrechtliche Bestimmung (Art. 26a StHG) enthält für die Kantone eine – bis auf den Höchstbetrag – gleichlautende Regelung. Es ist den Kantonen überlassen, die Höhe dieser Freigrenze festzulegen. Aus verfahrensökonomischen Gründen und im Hinblick auf die vertikale Harmonisierung wird die Freigrenze im StG ebenfalls auf 20'000 Franken festgelegt (s. Ziff. 1.2.1). Es soll dazu ein neuer Artikel 68a geschaffen werden.

Im Gegensatz zu einem Freibetrag, bei dem nur der übersteigende Teil steuerbar ist, wird bei einer Freigrenze der gesamte Betrag bzw. Gewinn besteuert, sobald diese Grenze überschritten wird. Von der neuen Freigrenze profitieren alle juristischen Personen, somit auch Kapitalgesellschaften und Genossenschaften. Der Begriff des ideellen Zwecks lässt sich nicht abschliessend definieren. Er liegt zwischen der gemeinnützigen Zwecksetzung bzw. dem Kultuszweck (beide vollumfänglich steuerbefreiend) und der nicht steuerbefreienden wirtschaftlichen Zwecksetzung. Es bleibt der Veranlagungs- und Rechtspraxis überlassen, den Begriff des ideellen Zwecks zu konkretisieren und gegenüber anderen Zwecksetzungen abzugrenzen. Unabdingbare Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Freigrenze ist, dass der betreffende Gewinn ausschliesslich und unwiderruflich dem ideellen Zweck gewidmet ist.

Juristische Personen, die keinen ideellen Zweck verfolgen, sind von den Änderungen des Bundesgesetzes nicht betroffen. Für sie gilt weiterhin die Freigrenze nach Artikel 71 Absatz 2 DBG. Nach dieser Bestimmung werden Gewinne unter 5000 Franken von Vereinen, Stiftungen und übrigen juristischen Personen (öffentlich-rechtliche und kirchliche Körperschaften, Anstalten sowie kollektive Kapitalanlagen mit direktem Grundbesitz) – unabhängig von deren Zwecksetzung – nicht besteuert. Daraus folgt, dass auch Artikel 76 Absatz 2 StG, welcher Artikel 71 Absatz 2 DBG entspricht, keiner Anpassung bedarf.

Der Bundesrat hat beschlossen, das Bundesgesetz über die Gewinnbesteuerung von juristischen Personen mit ideellen Zwecken für die direkte Bundessteuer auf den 1. Januar 2018 in Kraft zu setzen. Die gleichlautenden Bestimmungen des StHG traten hingegen bereits Anfang 2016 in Kraft mit einer zweijährigen Anpassungsfrist für die Kantone. Die Änderung im StG soll deshalb per 1. Januar 2018 erfolgen.

Artikel 136; Amtsgeheimnis

Im Steuerrecht gilt der Grundsatz der Geheimhaltungspflicht (sog. Steuergeheimnis). Wer mit dem Vollzug des StG betraut ist oder dazu beigezogen wird, muss nach Artikel 136 StG über Tatsachen, die ihm in Ausübung seines Amtes bekannt werden, und über die Verhandlungen in den Behörden Stillschweigen bewahren. Dritten ist der Einblick in amtliche Akten zu verweigern.

Die Verletzung der Geheimhaltungspflicht ist gemäss Artikel 320 StGB strafbar. Unter die Geheimhaltungspflicht fallen sämtliche Angaben, von denen die Mitarbeitenden der Steuerbehörde in Ausübung ihres Amtes von den steuerpflichtigen Personen oder von Dritten Kenntnis erhalten haben. Das Steuergeheimnis ist grundsätzlich absolut und besteht gegenüber sämtlichen natürlichen und juristischen Personen sowie gegenüber allen Verwaltungs- oder Gerichtsbehörden des Bundes, der Kantone sowie der Gemeinden. Eine Auskunft, einschliesslich der Öffnung von Akten, ist nach Artikel 136 Absatz 2 StG zulässig, wenn hierfür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage im Recht des Bundes oder des Kantons gegeben ist. Fehlt eine solche Grundlage, ist eine Auskunft nur zulässig, soweit sie im öffentlichen Interesse geboten ist. Über entsprechende Begehren entscheidet das zuständige Departement. Der entsprechende Entscheid unterliegt der Beschwerde an das Verwaltungsgericht nach Artikel 166 StG.

Jedermann kann zudem durch Vorlage einer schriftlichen Einwilligung (Vollmacht) der steuerpflichtigen Person nähere Steuerangaben direkt bei der Steuerbehörde verlangen. Zum anderen kann auch die steuerpflichtige Person selber die Steuerbehörde schriftlich ermächtigen, bestimmte Auskünfte einer Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde mitzuteilen. Im Tagesgeschäft wird die Steuerverwaltung regelmässig seitens verschiedener Verwaltungsbehörden direkt um Auskunft aus den Steuerakten ersucht. Diese benötigen die Auskunft jeweils zur Erfüllung einer ihnen übertragenen und rechtlich abgestützten öffentlichen Aufgabe. Es handelt sich dabei insbesondere um Anfragen von:

- Strafuntersuchungsbehörden, den von diesen beauftragten Polizeiorganen und den Strafgerichten zur Feststellung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Beschuldigten sowie zur Feststellung von strafbaren Handlungen des kantonalen Strafrechts, die von Amtes wegen verfolgt werden;
- Behörden, die für die Aufsicht über Stiftungen und Personalvorsorgeeinrichtungen zuständig sind, zur Ausübung dieser Aufsicht;
- Sozial- und Vormundschaftsbehörden zur Abklärung der Unterstützungspflicht von Verwandten und im Verfahren zur Feststellung und Vollstreckung von Unterhaltsansprüchen für Kinder;
- Zivilgerichten zur Beurteilung finanzieller Ansprüche im Eheschutz- und Ehescheidungsverfahren und im Verfahren zur Feststellung und Vollstreckung von Unterhaltsansprüchen für Kinder;
- Gerichts- und Verwaltungsbehörden im Hinblick auf die Gewährung und Rückforderung der unentgeltlichen Rechtspflege und den Organen der Sozialhilfe im Hinblick auf die Feststellung der Rückerstattungspflicht nach den Sozialhilfegesetzen;
- Gerichts- und Verwaltungsbehörden zur Abklärung der Kostentragungspflicht bezüglich Strafen und Massnahmen bzw. unentgeltliche Rechtspflege;
- Gerichts- und Verwaltungsbehörden, die mit dem Inkasso von Verlustscheinen betraut sind, soweit es um Forderungen der Gemeinwesen und ihrer Anstalten geht.

Obwohl die Erteilung der Auskunft bei diesen Anfragen für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe unerlässlich und die Auskunft im öffentlichen Interesse geboten ist, besteht in solchen Fällen oftmals weder eine gesetzliche Grundlage im Bundesrecht noch im kantonalen Recht, welche die Steuerverwaltung zur Auskunftserteilung ermächtigt. Die auskunftersuchenden Behörden müssen jeweils auf die Möglichkeit, ein entsprechendes Begehren an das zuständige Departement zu richten, verwiesen werden. Dieses ist dann gezwungen, die Begehren mit einem aufwändigen formellen Verfahren zu behandeln, in dem der steuerpflichtigen Person, deren Steuerdaten das Auskunftersuchen betrifft, das rechtliche Gehör gewährt wird. Das zuständige Departement hat unter Berücksichtigung der Stellungnahme der auskunftsbelasteten steuerpflichtigen Person mittels formellen, anfechtbaren Entscheiden darüber zu befinden, ob das öffentliche Interesse das private Interesse des Steuerpflichtigen überwiegt.

Ein überwiegend öffentliches Interesse besteht immer dann, wenn die Auskunft aus den Steuerakten im Einzelfall höher gewichtet wird als die Geheimhaltung der Daten der einzelnen steuerpflichtigen Person. Es gilt zudem das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten. Dieses schreibt vor, dass die verlangten Daten zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe nötig, geeignet und angemessen sind. Erst wenn dies der Fall und der diesbezügliche Entscheid des Departements in Rechtskraft erwachsen ist, darf die Steuerverwaltung die gewünschte Auskunft erteilen. Aufgrund der Frist zur Stellungnahme zur Wahrung des rechtlichen Gehörs der auskunftsbelasteten Person und der Rechtsmittelfrist des Entscheides des Departements vergeht unverhältnismässig viel Zeit. Während dieser Zeit ist die auskunftersuchende Behörde gezwungen, das betreffende Verfahren zu sistieren.

Aus verfahrensökonomischen Gründen soll nun mit einem neuen Artikel 136 Absatz 2a StG eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, damit das zuständige Departement für bestimmte Auskünfte generelle Ermächtigungen erteilen kann. Voraussetzung ist, dass die Auskunft über die Steuerdaten für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe notwendig ist, nicht auf andere Weise beschafft werden kann und keinen unverhältnismässigen Eingriff in die Rechte des Steuerpflichtigen darstellt. Die Ermächtigung soll häufig wiederkehrende und immer gleich gelagerte Fälle umfassen, sodass nicht in jedem Einzelfall das oben beschriebene langwierige Verfahren durchgeführt werden muss.

Die Zuständigkeit für die Erteilung einer generellen Ermächtigung soll beim Departement liegen, da dieses nach Artikel 136 Absatz 2 bereits heute einzelfallweise für die Behandlung diesbezüglicher Begehren zuständig ist. Zudem stehen die Verwaltungs- und Veranlagungsbehörden nach Artikel 134 StG auch unter der Aufsicht des zuständigen Departements. Die generelle Ermächtigung soll in Form einer Verwaltungsverordnung (bzw. einer Weisung), d. h. einer generellen Anweisung des Departements an die Steuerverwaltung erfolgen.

Artikel 218

Die Struktur und der Aufbau der Bestimmung werden dem Bundesrecht angepasst. Die in Absatz 1 Ziffer 1 geregelten Fristen für die Verfolgungsverjährung betragen neu drei Jahre (Verletzung von Verfahrenspflichten) bzw. sechs Jahre (versuchte Steuerhinterziehung). Absatz 1 Ziffer 2 wird analog dem Bundesrecht in die Buchstaben a und b unterteilt. Die Frist für die vollendete Steuerhinterziehung beträgt neu zehn Jahre. Diese Regelung bei der vollendeten Steuerhinterziehung bedeutet eine Verkürzung der Verjährungsdauer um fünf Jahre im Vergleich zur heutigen Rechtslage (vgl. Art. 218 Abs. 1 Ziff. 2 StG i. V. m. Art. 333 Abs. 6 Bst. b StGB und BGE 134 IV 328).

Die in Absatz 2 geregelte Verjährungsunterbrechung ist im Rahmen der StGB-Revision aufgehoben worden. An deren Stelle tritt die neu eingeführte Regelung, wonach der Eintritt der Verfolgungsverjährung durch den Erlass eines Strafbescheides ausgeschlossen wird. Die bisherige Regelung muss geändert werden, weil Artikel 333 Absatz 6 Buchstabe c StGB die Regeln über die Unterbrechung aufgehoben hat. Neu wird in Absatz 2 – in Anlehnung an Artikel 333 Absatz 6 Buchstabe d StGB – festgehalten, dass die Verjährung nicht mehr eintritt, wenn die kantonale Behörde vor Ablauf der Verjährungsfrist eine Verfügung erlassen hat. Es handelt sich um eine zwingende Anpassung an das Bundesrecht (vgl. Art. 58 Abs. 3 StHG).

Artikel 236; Steuerbetrug

Der geltende Wortlaut des Steuerbetrugstatbestandes von Artikel 236 Absatz 1 StG entspricht bereits dem revidierten StGB. In einem zusätzlichen Satz ist einzig auf die (gemäss Art. 42 Abs. 4 i. V. m. Art. 106 Abs. 1 StGB bereits bestehende) Möglichkeit hinzuweisen, dass eine bedingte Strafe mit Busse bis zu 10'000 Franken verbunden werden kann. Damit wird insbesondere auch die Einheit mit den Steuervergehen bei der direkten Bundessteuer (Art. 186 Abs. 1 und 187 Abs. 1 DBG) wiederhergestellt. Die Möglichkeit, eine bedingte Strafe mit einer Busse zu verbinden, ist in Artikel 59 Absatz 1 StHG ausdrücklich vorgesehen.

Artikel 237; Veruntreuung von Quellensteuern

Die Ausführungen zu Artikel 236 gelten analog auch für die Veruntreuung von Quellensteuern.

Artikel 239; Verjährung der Strafverfolgung

Die in Absatz 1 geregelte Verfolgungsverjährung der Steuervergehen wird von bisher zehn auf fünfzehn Jahre erhöht. Sie beginnt wie bisher nach der letzten strafbaren Tätigkeit zu laufen. Diese Frist entspricht der bisher geltenden Rechtslage und ist in Artikel 60 Absatz 1 StHG ausdrücklich vorgesehen. Die im bisherigen Absatz 2 geregelte Verjährungsunterbrechung ist aufgehoben. Weil nach Artikel 333 Absatz 6 Buchstabe c StGB die Unterbrechungsgründe (wie bei den Übertretungen) auch für die Vergehen entfallen, sind diese hier zu streichen. Neu wird in Absatz 2 – im Sinne von Artikel 333 Absatz 6 Buchstabe d StGB – festgehalten, dass die Verfolgungsverjährung nicht eintritt, wenn vor Ablauf der Verjährungsfrist ein erstinstanzliches Urteil ergangen ist. Es handelt sich um eine zwingende Anpassung an das Bundesrecht (vgl. Art. 60 Abs. 2 StHG).

Inkrafttreten

Die Änderungen im StG sollen per 1. Januar 2018 in Kraft treten. In Bezug auf die Anpassung des DBG und des StHG an die Allgemeinen Bestimmungen des StGB ist jedoch festzuhalten, dass der Bundesrat das Inkrafttreten bereits auf den 1. Januar 2017 festgelegt hat. Auf ein rückwirkendes Inkrafttreten der betroffenen Bestimmungen im StG soll aufgrund der vielfach umstrittenen Rückwirkung trotzdem verzichtet werden. Die entsprechenden Bestimmungen des Bundesrechts gelten aber als übergeordnetes Recht ohnehin.

3. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die steuerrechtlichen Anpassungen bewirken keinen Handlungsbedarf im personellen Bereich. Im Gegenteil: Sämtliche beantragten Änderungen haben eine Vereinfachung und erhöhte Verfahrensökonomie für die Steuerverwaltung zur Folge.

Im finanziellen Bereich dürfte lediglich die Steuerbefreiung von juristischen Personen mit ideellen Zwecken marginale Mindererträge zur Folge haben. Obwohl nicht quantifizierbar, werden die zu erwartenden Steuerausfälle aber unbedeutend und zu vernachlässigen sein. Wie viele Inhaber von Beteiligungsrechten an neu gegründeten Unternehmen allenfalls einen reduzierten Vermögenssteuerwert beantragen werden, kann ebenfalls nicht abgeschätzt werden. Hier wird ein finanzieller Nutzen in der Zukunft erwartet. Die Ansiedlung von Start-ups und die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen führen mittel- bis langfristig zu einer Stärkung des Steuersubstrates.

4. Die Beratung der Vorlage im Landrat

4.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern unter dem Vorsitz von Landrat Roland Goethe, Glarus, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf diese war unbestritten. Die Kommission begrüsst die Neuregelung der Steuerbefreiung von juristischen Personen mit ideellen Zwecken und deren Harmonisierung mit dem Bundesrecht ebenso wie die neue Privilegierungsmöglichkeit im Zusammenhang mit Start-Up-

Unternehmen. Ein Antrag auf Verzicht auf die Möglichkeit, dass das zuständige Departement die Steuerverwaltung generell ermächtigen kann, Auskünfte an Gerichts- und Verwaltungsbehörden erteilen zu können, wurde abgelehnt.

4.2. Landrat

Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. Der Landrat begrüßte insbesondere den neuen Artikel 38b bezüglich Start-ups. Der Kanton wolle damit die Attraktivität als Standort von Start-ups fördern und einen Anreiz bieten, Innovation und Arbeitsplätze im Glarnerland zu schaffen. Mit der neuen Bestimmung könne ein Zeichen gesetzt werden. In der Detailberatung wurden jedoch aufgrund der Entwicklungen im Kanton Zürich weitergehende Anträge gestellt. Statt nur für fünf Jahre, wie vom Regierungsrat ursprünglich vorgeschlagen, sollte für Beteiligungsrechte an Start-Ups neu für maximal zehn Geschäftsjahre seit Zuzug in den Kanton Glarus ein reduzierter Verkehrswert festgelegt werden können. Voraussetzung ist, dass das Start-up dem volkswirtschaftlichen Interesse des Kantons diene. Der Regierungsrat unterstützte diese Ausweitung im Grundsatz. Nach kurzer Diskussion in erster und zweiter Lesung obsiegte auf Antrag der vorberatenden Kommission eine präzisierende Fassung, wonach Steuererleichterungen nur während der ersten zehn Geschäftsjahre nach der Firmengründung möglich sein sollen.

Alle anderen Artikel in der Teilrevision waren im Landrat unbestritten. Das gilt auch für eine in erster Lesung eingebrachte Präzisierung von Artikel 136 (Amtsheimnis).

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

5. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Steuergesetzes

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2017)

I.

GS VI C/1/1, Steuergesetz vom 7. Mai 2000 (Stand 1. Januar 2016), wird wie folgt geändert:

Titel (geändert)
Steuergesetz (StG)

Art. 38b (neu)

Bewertung von Beteiligungen an neu gegründeten Unternehmen von juristischen Personen

¹ Für Beteiligungen an einem neu gegründeten Unternehmen einer juristischen Person mit Sitz oder mit tatsächlicher Verwaltung im Kanton, welches dem volkswirtschaftlichen Interesse des Kantons diene, kann der Regierungsrat auf Antrag der Inhaber der Beteiligungsrechte für die ersten zehn Geschäftsjahre einen reduzierten Verkehrswert festlegen. Gegen die Entscheidung des Regierungsrates besteht kein kantonales Rechtsmittel.

Art. 68a (neu)

Gewinne von juristischen Personen mit ideellen Zwecken

¹ Gewinne von juristischen Personen mit ideellen Zwecken werden nicht besteuert, sofern sie höchstens 20 000 Franken betragen und ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmet sind.

Art. 136 Abs. 2a (neu)

^{2a} Das zuständige Departement kann für bestimmte Auskünfte generelle Ermächtigungen erteilen, wenn die Auskunft über die Steuerdaten für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe notwendig ist, nicht auf andere Weise beschafft werden kann und keinen unverhältnismässigen Eingriff in die Rechte des Steuerpflichtigen darstellt. Es erlässt dazu eine Weisung.

Art. 218 Abs. 1, Abs. 2 (geändert)

¹ Die Strafverfolgung verjährt:

1. (*geändert*) bei Verletzung von Verfahrenspflichten drei Jahre und bei versuchter Steuerhinterziehung sechs Jahre nach dem rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens, in dem die Verfahrenspflichten verletzt oder die Steuern zu hinterziehen versucht wurden;
2. (*geändert*) bei vollendeter Steuerhinterziehung zehn Jahre nach Ablauf:
 - a. (*neu*) der Steuerperiode, für welche die steuerpflichtige Person nicht oder unvollständig veranlagt wurde oder der Steuerabzug an der Quelle nicht gesetzmässig erfolgte;
 - b. (*neu*) des Kalenderjahrs, in dem eine unrechtmässige Rückerstattung oder ein ungerechtfertigter Erlass erwirkt wurde oder Nachlasswerte im Inventarverfahren verheimlicht oder beiseitegeschafft wurden.

² Die Verjährung tritt nicht mehr ein, wenn die zuständige Behörde (Art. 219) vor Ablauf der Verjährungsfrist eine Verfügung erlassen hat.

Art. 236 Abs. 1 (geändert)

¹ Wer zum Zweck der Steuerhinterziehung im Sinne der Artikel 211–216 gefälschte, verfälschte oder inhaltlich unwahre Urkunden wie Geschäftsbücher, Bilanzen, Erfolgsrechnungen oder Lohnausweise und andere Bescheinigungen Dritter zur Täuschung gebraucht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft. Eine bedingte Strafe kann mit Busse bis zu 10 000 Franken verbunden werden.

Art. 237 Abs. 1 (geändert)

¹ Wer zum Steuerabzug an der Quelle verpflichtet ist und abgezogene Steuern zu seinem oder eines andern Nutzen verwendet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft. Eine bedingte Strafe kann mit Busse bis zu 10 000 Franken verbunden werden.

Art. 239 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Die Strafverfolgung der Steuervergehen verjährt 15 Jahre, nachdem der Täter die letzte strafbare Tätigkeit ausgeführt hat.

² Die Verjährung tritt nicht mehr ein, wenn vor Ablauf der Verjährungsfrist ein erstinstanzliches Urteil ergangen ist.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2018 in Kraft.

§ 5 Memorialsantrag «Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts im Kanton Glarus»

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird der Memorialsantrag «Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts im Kanton Glarus» unterbreitet. Der von einem Bürger im September 2015 eingereichte Memorialsantrag will einen neuen Artikel 6a in die Kantonsverfassung einfügen, wonach niemand sein Gesicht im öffentlichen Raum und an Orten verhüllen darf, die allgemein zugänglich sind oder der Erbringung von Publikumsdienstleistungen dienen. Vom Verhüllungsverbot explizit ausgenommen sind in örtlicher Hinsicht Sakralstätten (z. B. Kirchen oder Moscheen). Daneben soll es Ausnahmen aus gesundheitlichen, sicherheitsrelevanten oder klimatischen Gründen sowie in Zusammenhang mit der Ausübung des einheimischen Brauchtums geben. Schliesslich soll in der Kantonsverfassung auch der Zwang gegenüber einer Person verboten werden, ihr Gesicht aufgrund ihres Geschlechts zu verhüllen. Der Landrat erklärte den Memorialsantrag Mitte Dezember 2015 für rechtlich zulässig und erheblich.

Aktueller Stand der öffentlichen Diskussion

In der aktuellen öffentlichen Diskussion über ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum argumentieren sowohl Befürworterinnen und Befürworter als auch Gegnerinnen und Gegner mit den Grundrechten. Die Forderung nach einem generellen Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum kommt nicht nur aus rechtskonservativen und islamkritischen Kreisen. Es stellen sich auch bürgerliche Politikerinnen und Frauen mit Migrationshintergrund sowie Feministinnen hinter ein Verbot. Auch männliche Exponenten des politisch linken Lagers positionieren sich zudem neuerdings abweichend von ihrer Partei.

Die Tessiner Stimmberechtigten nahmen im September 2013 eine Volksinitiative für ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum an und verankerten dieses damit in der Kantonsverfassung. Im November 2015 verabschiedete der Tessiner Grosse Rat ein kantonales Ausführungsgesetz. Dieses trat am 1. Juli 2016 in Kraft. Das Tessin ist somit der erste Kanton in der Schweiz mit einem generellen Verhüllungsverbot. Im März 2016 wurde schliesslich die nationale Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» lanciert. Der vorgeschlagene neue Artikel 10a der Bundesverfassung mit dem Titel «Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts» weist den praktisch gleichen Wortlaut auf wie der Text des Memorialsantrags. Gemäss Angaben der Initianten ist davon auszugehen, dass die Initiative zustande kommt.

Haltung des Regierungsrates

Der Regierungsrat lehnt den Memorialsantrag zum jetzigen Zeitpunkt ab. Beim Verhüllungsverbot geht es darum, wie Menschen unterschiedlicher Herkunft und Kulturen in einer demokratischen Gemeinschaft zusammenleben sollen. Im Vordergrund steht dabei eine politische Betrachtung. Rechtliche Argumente sind seit der grundsätzlichen Bejahung der Vereinbarkeit eines generellen Verhüllungsverbots im öffentlichen Raum mit den Grund- und Menschenrechten durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte im Zusammenhang mit dem französischen Verbot und durch die Bundesversammlung im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Tessiner Verfassungsbestimmung in den Hintergrund gerückt.

Das generelle Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum hat eine Wertedebatte ausgelöst, deren Dynamik nur schwer abschätzbar ist. Es geht nur noch am Rande um Fragen der öffentlichen Sicherheit. Das Verhältnis der Schweiz und seiner Bevölkerung zum Fundamentalismus sowie zum Islam ist zurzeit Gegenstand einer vertieften Auseinandersetzung in der Gesellschaft. Die aktuelle Debatte zeigt aber auch die Komplexität dieses Vorhabens. Neben der Grundsatzfrage, was die Schweiz als Wertegemeinschaft bei sich zulassen soll, werden gleichzeitig von verschiedenen Exponenten auf Bundesebene Gegenvorschläge zum Initiativtext überlegt, welche das Verhältnis zum Islam bzw. dessen fundamentalistischen Richtungen allgemein regeln wollen. Das Verhüllungsverbot wird teilweise als Symbolpolitik angesehen, mit welcher die sich tatsächlich stellenden Fragen offen bleiben, zumindest aber nicht nachhaltig beantwortet werden.

Burka und Nikab können allerdings Ausdruck von Intoleranz sein. Einer solchen Haltung darf nicht mit Gleichgültigkeit begegnet werden. Frauen in Ganzkörperumhängen mit völlig verschleiertem Gesicht im Glarnerland sind denn auch nicht im Sinne des Regierungsrates. Ob allerdings eine Kleidervorschrift die richtige Antwort auf die Problematik ist, lässt sich aufgrund der aktuell laufenden Debatte kaum beurteilen. Am Schluss wird voraussichtlich die gesamte Schweizer Bevölkerung aufgrund der eingereichten Volksinitiative zu entscheiden haben.

Die Debatte ist noch in vollem Gange – nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen europäischen Ländern. Der Regierungsrat erachtet es als sinnvoll, diese weiter zu verfolgen und den Ausgang der sich

abzeichnenden eidgenössischen Volksabstimmung abzuwarten. Die Diskussion lässt sich im Kanton Glarus nicht losgelöst davon führen. Die jetzige Situation im Kanton Glarus verlangt kein schnelles Handeln, sondern Augenmass, zumal sich bis jetzt praktisch keine Trägerinnen religiös bedingter Gesichtsschleier im öffentlichen Raum bewegen. Anderweitige Vermummungen an Demonstrationen oder Massenveranstaltungen kommen ebenfalls kaum vor. Wo staatliche Dienstleistungen die Identifikation einer Person verlangen (Strassenverkehrsamt, Passbüro, Sozialhilfe usw.), haben sich verhüllte Personen im Übrigen bereits heute zu enthüllen, ansonsten sie keine Leistungen erhalten. Schliesslich macht sich, wer andere zwingt, sich zu verschleiern, bereits heute strafbar. Vor diesem Hintergrund ist im Kanton Glarus zum jetzigen Zeitpunkt auf ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum zu verzichten. Der Regierungsrat wird den Handlungsbedarf neu beurteilen, nachdem auf eidgenössischer Ebene die Diskussion abgeschlossen ist.

Debatte im Landrat

Der Landrat schloss sich nach engagierter Diskussion der Haltung des Regierungsrates an, nachdem schon die vorberatende Kommission die Ablehnung des Memorialsantrags beantragt hatte. Das Parlament sah es als sinnvoll an, die Entwicklungen auf eidgenössischer Ebene abzuwarten, zumal im Kanton selber kein dringender Handlungsbedarf gegeben sei. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag abzulehnen.

1. Der Memorialsantrag

Der Memorialsantrag wurde durch einen Bürger am 1. September 2015 in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht und am 23. September 2015 durch den Antragsteller präzisiert:

«Geschützt auf Artikel 58 Memorialsantrag, Antragsrecht Art. 58 Abs. 1 und Abs. 4 der geltenden Kantonsverfassung reiche ich der Unterzeichnende den Memorialsantrag ein.

Die Kantonsverfassung soll wie folgt geändert werden, Art. 6 a (neu)

- 1. Niemand darf sein Gesicht im öffentlichen Raum und an Orten verhüllen oder verbergen, die allgemein zugänglich sind (ausgenommen sind Sakralstätten) oder der Erbringung von Publikumsdienstleistungen dienen.*
- 2. Niemand darf eine Person zwingen, ihr Gesicht aufgrund ihres Geschlechts zu verhüllen.*
- 3. Ausnahmen sind zu gestatten aus gesundheitlichen, sicherheitsrelevanten (Polizei, Feuerwehr, Schutzmasken, Grenzschutz, Behördenempfindlichkeiten), klimatischen sowie aus Gründen des einheimischen Brauchtums.*

Begründung:

Der Inhalt dieser entspricht genau der Volksinitiative des Kanton Tessin Artikel 9a Absatz 1, welche das Stimmvolk mit 64 % deutlich angenommen hat. Diese Initiative wurde nun vom Bundesrat für Verfassungskonform beurteilt. In Frankreich und in Belgien hat jeweils das Parlament ein solches Verhüllungsverbot beschlossen. Im Fall von Frankreich befasste sich die Grosse Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) mit einer Beschwerde, die eine französische Muslimin wegen Verletzung verschiedener Artikel der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten eingereicht hatte. Mit Urteil vom 1. Juli 2014 befand der EGMR, das französische Verbot sei mit der EMRK vereinbar. Ähnlich wie in Frankreich könnten zum Beispiel medizinische oder hygienische Gründe, die Sicherheit im Verkehr, am Arbeitsplatz und beim Sport, sowie die Pflege des Brauchtums als Ausnahmen gelten. Die Übernahme des Tessiner Gesichtsverhüllungsverbots auf den ganzen Kanton Glarus schafft Klarheit für alle. Denn unterschiedliche Regelungen in diesem Bereich führt zu Unklarheiten und Verwirrung.»

Der Landrat bestätigte am 16. Dezember 2015 die rechtliche Zulässigkeit und erklärte den Memorialsantrag für erheblich.

2. Verhüllungsverbot in der Schweiz

2.1. Parlamentarische Vorstösse auf eidgenössischer Ebene

Seit 2006 befasste sich die Bundesversammlung wiederholt mit einem Verhüllungsverbot. Entsprechende parlamentarische Vorstösse gingen zurück auf Christophe Darbellay (CVP, VS), Oskar Freysinger (SVP, VS) und Hans Fehr (SVP, ZH). Auch der Kanton Aargau forderte mit einer Standesinitiative im September 2010

ein Verhüllungsverbot. Mit Ausnahme der Vorstösse der CVP zielten alle Eingaben auf ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum. Sie waren nicht ausschliesslich gegen die religiös begründete Gesichts- oder Ganzkörperverschleierung gerichtet, sondern auch gegen die Vermummung von gewaltbereiten, demonstrierenden Personen.

Der Bundesrat lehnte sämtliche dieser Vorstösse ab. Als Begründung führte er in seinen Stellungnahmen an, dass ein Verbot gegen die Grundrechte verstossen würde, insbesondere gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäss Artikel 15 der Bundesverfassung (BV). In einer Antwort aus dem Jahr 2010 hielt der Bundesrat zudem fest, er gehe gestützt auf eine Schätzung, welche auf Zahlen aus Frankreich basiere, von maximal bzw. eher weniger als 95–130 Burkaträgerinnen in der Schweiz aus. Zwar sah der Bundesrat in der Burka und ähnlichen Gesichts- und Ganzkörperverhüllungen ein Integrationshindernis für muslimische Frauen. Er befürchtete aber, dass die Betroffenen sich noch mehr von der Gesellschaft ausschliessen würden, wenn ein Verbot errichtet würde. Nicht in Frage kam für den Bundesrat schliesslich, zwischen Touristinnen und inländischen Burkaträgerinnen zu unterscheiden.

Der Nationalrat unterstützte sämtliche Vorstösse – zuletzt (wenn auch knapp) auch die parlamentarische Initiative von Nationalrat Walter Wobmann (SVP, SO) vom Dezember 2014. Dieser gab der Nationalrat am 27. September 2016 Folge. Hingegen lehnte der Ständerat bisher sämtliche Vorstösse ab. Entsprechend beantragt auch die Staatspolitische Kommission des Ständerates dem Plenum, der parlamentarischen Initiative Wobmann keine Folge zu geben.

2.2. Volksinitiativen auf kantonaler und eidgenössischer Ebene

Die Tessiner Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben im September 2013 eine Volksinitiative für ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum mit 65,4 Prozent klar angenommen und dieses damit in der Kantonsverfassung verankert. Vom Verbot betroffen sind neben vermummt demonstrierenden Personen auch die Trägerinnen von religiös bedingten Gesichts- oder Ganzkörperschleiern – seien es Burkas oder Nikabs –, welche das Gesicht ausser der Augenpartie in der Öffentlichkeit vollständig verhüllen.

Im März 2015 gewährleistete die Bundesversammlung die Tessiner Verfassungsbestimmung auf entsprechenden Antrag des Bundesrates hin. Sie brachte damit zum Ausdruck, dass die Tessiner Regelung mit Bundes- und übergeordnetem Recht vereinbar sei. Der Bundesrat führte in seinem Antrag an die Bundesversammlung zwar aus, dass er das Verbot angesichts der geringen Anzahl von verhüllten Frauen in der Schweiz als nicht sinnvoll erachte. Er bestätigte aber, dass die Art und Weise, wie das Verbot in der Tessiner Verfassung ausformuliert sei, bundesrechtskonform ausgelegt werden könne. Dies nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) von 2014. In diesem Urteil billigte der EGMR ein französisches Gesetz, welches die Vollverschleierung in der Öffentlichkeit generell verbietet.

Demgegenüber kam das Verfassungsgericht des Kantons Basel-Stadt in einem anfangs 2014 ergangenen Urteil zum Schluss, der Grosse Rat habe die Initiative «kantonales Vermummungsverbot im öffentlichen Raum (Vermummungsverbots-Initiative)» zu Recht als rechtlich unzulässig erklärt. Ein generelles Vermummungsverbot im öffentlichen Raum sei unverhältnismässig, soweit es überhaupt der Verfolgung öffentlicher Interessen diene. Nachdem der Tessiner Grosse Rat im November 2015 ein kantonales Ausführungsgesetz verabschiedet hat, ist das Tessin der erste Kanton in der Schweiz mit einem entsprechenden gesetzlichen Verbot. Dieses ist am 1. Juli 2016 in Kraft getreten.

Im März 2016 wurde die nationale Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» lanciert. Hinter der Initiative steht das sogenannte Egerkinger Komitee, welches bereits das Minarettverbot auf Bundesebene mit einer Volksinitiative durchgesetzt hat. Der vorgeschlagene neue Artikel 10a BV mit dem Titel «Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts» weist praktisch den gleichen Wortlaut auf wie der Text des Memorialsantrags. Die Unterschriftensammlung startete am 15. März 2016 und läuft noch bis zum 15. September 2017. Gemäss eigenen Angaben der Initianten ist davon auszugehen, dass die Initiative zustande kommt. Mit der Durchführung der eidgenössischen Volksabstimmung dürfte in den Jahren 2018 oder 2019 zu rechnen sein. Die Initiative will bewusst auch die Gesichtsverhüllung aus religiösen Gründen erfassen.

2.3. Gesellschaftspolitische Debatte

In der öffentlich geführten Diskussion über ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum argumentieren Befürworterinnen und Befürworter wie auch Gegnerinnen und Gegner mit den Grundrechten. Dabei liegen die Argumentationslinien teilweise ähnlich wie bei der Diskussion über das Kopftuch. Gegnerinnen und Gegner des Verbots betonen insbesondere das Selbstbestimmungsrecht von muslimischen Frauen. Demgegenüber kritisieren Befürworterinnen und Befürworter eines Verbots, dass die Toleranz gegenüber der Ganzkörperverschleierung als Toleranz gegenüber der Unterdrückung betroffener Frauen zu werten sei.

Menschenrechtsorganisationen wie etwa Amnesty International und Terre des Femmes sprechen sich gegen ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum aus. Schliesslich setzen sich weitere zivilgesellschaftliche Akteure wie die Bewegung Operation Libero – im Namen der persönlichen Freiheit – gegen ein mögliches generelles Verhüllungsverbot ein. Dieses sei «gegen eine liberale Verfassung, die Selbstbestimmung der Frau und gegen eine vielfältige Gesellschaft» gerichtet.

Es gilt aber festzuhalten, dass die Forderung nach einem generellen Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum nicht nur aus rechtskonservativen und islamkritischen Kreisen kommt. Auch bürgerliche Politikerinnen und Frauen mit Migrationshintergrund sowie Feministinnen stellen sich hinter ein Verbot. Daneben positionieren sich männliche Exponenten des politisch linken sowie rechten Lagers neuerdings abweichend von ihrer Partei. Offenkundig teilen sich die Meinungen zum Verhüllungsverbot nur bedingt entlang der politischen Lager.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Beim Verhüllungsverbot geht es darum, wie Menschen unterschiedlicher Herkunft und Kultur in einer demokratischen Gemeinschaft zusammenleben sollen. Im Vordergrund steht dabei eine politische Betrachtung. Rechtliche Argumente sind seit der grundsätzlichen Bejahung der Vereinbarkeit eines generellen Verhüllungsverbots im öffentlichen Raum mit den Grund- und Menschenrechten durch den EGMR im Zusammenhang mit dem französischen Verbot und durch die Bundesversammlung im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Tessiner Verfassungsbestimmung in den Hintergrund gerückt. Darüber hinaus läuft derzeit die Unterschriftensammlung für die eidgenössische Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot». Die Diskussion lässt sich im Kanton Glarus nicht losgelöst davon führen. Sie ist von schweizweiter Relevanz.

Das generelle Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum hat eine Wertedebatte ausgelöst, deren Dynamik nur schwer abschätzbar ist. Es geht nur noch am Rande um Fragen der öffentlichen Sicherheit. Das Verhältnis der Schweiz und seiner Bevölkerung zum Fundamentalismus sowie zum Islam ist zurzeit Gegenstand einer vertieften Auseinandersetzung in der Gesellschaft. Es wird über alle Schichten, Kreise und Parteien hinweg kontrovers diskutiert. Die Frage «Burka-Verbot – Ja oder Nein?» ist einfach gestellt und verleitet zu einer schnellen Antwort. Die aktuelle Debatte zeigt aber die Komplexität sowie die Verwerfungen, die sich dahinter verbergen. Neben der Grundsatzfrage, was die Schweiz als Wertegemeinschaft bei sich zulassen soll, werden gleichzeitig von verschiedenen Exponenten auf Bundesebene Gegenvorschläge zum Initiativtext überlegt, welche das Verhältnis zum Islam bzw. dessen fundamentalistischen Richtungen allgemein regeln wollen. Das Verhüllungsverbot wird teilweise als Symbolpolitik angesehen, mit welcher die sich tatsächlich stellenden Fragen offen bleiben, zumindest aber nicht nachhaltig beantwortet werden.

Burka und Nikab können allerdings Ausdruck von Intoleranz sein. Frauen, die sich auf diese Weise verhüllen, scheinen die Werte unserer offenen und freiheitlichen Gesellschaft nicht zu teilen. Einer solchen Haltung darf nicht mit Gleichgültigkeit begegnet werden. Frauen in Ganzkörperumhängen mit völlig verschleiertem Gesicht im Glarnerland sind denn auch alles andere als im Sinne des Regierungsrates. Ob allerdings eine Kleidervorschrift die richtige Antwort auf die Problematik ist, lässt sich aufgrund der aktuell laufenden Debatte kaum beurteilen. Die Bedeutung der Werte in der Schweiz im Zusammenhang mit anderen Religionen steht auf dem öffentlichen Prüfstand. Am Schluss wird mit grosser Wahrscheinlichkeit das Schweizer Stimmvolk zu entscheiden haben. Eine absolut richtige Antwort dürfte es in dieser schwierigen Frage nicht geben. Umso wichtiger erweist es sich daher, dass vor einer Entscheidung eine umfassende Diskussion erfolgen kann, die eine kritische Auseinandersetzung über das Auftreten und Verhalten unterschiedlicher Kulturen und Religionen in unserer Gesellschaft beinhaltet.

Die Debatte ist bei Weitem noch nicht erschöpfend geführt, sondern in vollem Gange – nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen europäischen Ländern. Der Regierungsrat erachtet es als sinnvoll, dem Diskurs nicht mit einem eigenen Entscheid der Landsgemeinde vorzugreifen. Stattdessen möchte er die Debatte weiter verfolgen und den Ausgang einer allfälligen eidgenössischen Volksabstimmung abwarten. Die jetzige Situation im Kanton Glarus verlangt kein schnelles Handeln, sondern Augenmass, zumal sich bis jetzt praktisch keine Trägerinnen religiös bedingter Gesichtsschleier im öffentlichen Raum bewegen. Anderweitige Vermummungen an Demonstrationen oder Massenveranstaltungen kommen ebenfalls kaum vor. Zur Verhinderung und Aufklärung von Straftaten stellt das geltende Recht angemessene Instrumente der polizeilichen Intervention zur Verfügung. Auch aus präventiven Gründen ist kein sofortiges Verhüllungsverbot angezeigt. Es bestehen keine Anzeichen dafür, dass sich die Situation kurzfristig ändert.

Wo staatliche Dienstleistungen die Identifikation einer Person verlangen (Strassenverkehrsamt, Passbüro, Sozialhilfe usw.), haben sich verhüllte Personen im Übrigen bereits heute zu enthüllen, ansonsten sie keine Leistungen erhalten. Schliesslich macht sich, wer andere zwingt, sich zu verschleiern, bereits heute strafbar. Vor diesem Hintergrund ist im Kanton Glarus zum jetzigen Zeitpunkt auf ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum zu verzichten. Der Regierungsrat wird den Handlungsbedarf neu beurteilen, nachdem auf eidgenössischer Ebene die Diskussion abgeschlossen ist.

4. Beratung der Vorlage im Landrat

4.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Vorsitz von Landrat Mathias Zopfi, Engi, befasste sich mit der Vorlage. In der Kommission gab es drei Gruppen mit jeweils unterschiedlichen Argumenten. Die erste Gruppe hiess den Memorialsantrag gut, weil im Kanton Glarus Handlungsbedarf bestehe. Die Vertreter dieser Gruppe waren in der Kommission klar in der Minderheit. Für sie signalisierte die religiös begründete Verhüllung die Bereitschaft zur Radikalität. Dagegen sei ein Zeichen zu setzen. Die zweite Gruppe lehnte den Memorialsantrag klar ab und wollte dies ebenso klar zum Ausdruck bringen. Die Vertreter dieser Gruppe sahen hinter einer Burka zwar ebenso eine mit der hiesigen Gesellschaft kaum vereinbare Haltung – unabhängig davon, ob diese von der verhüllten Frau oder vom Ehemann ausgehe. In einer freien Gesellschaft dürften sich jedoch alle so kleiden, wie es ihnen passt – selbst wenn ihre Kleidung unliebsame Botschaften verbreitet. Gemäss dieser Gruppe sei es eine Stärke der hiesigen Gesellschaft, dass nur wo notwendig mit Verboten eingegriffen werde. Mit null bis zwei Burkaträgerinnen im Kanton Glarus seien die Voraussetzungen für ein Verbot schlicht nicht gegeben.

Die beiden gegenläufigen Positionen zeigten, dass es letztlich um eine Güterabwägung geht: die unerwünschte Symbolik auf der einen, die Grundsätze einer liberalen Gesellschaft auf der anderen Seite. Diese Abwägung ist schwierig. Ihr liegt eine Werterhaltung zugrunde. Dies hat letztendlich den Regierungsrat und die dritte Gruppe in der Kommission veranlasst, den Memorialsantrag abzulehnen – dies aber vor allem mit Blick über die Kantonsgrenzen hinaus und auf die eingereichte Volksinitiative für ein schweizweites Verhüllungsverbot: Zuerst solle die Wertedebatte auf einer anderen Ebene geführt werden. So sei es nicht sinnvoll, über etwas abzustimmen, das zwei Jahre später Gegenstand einer schweizweiten Abstimmung sei. Es gebe für den Kanton Glarus keinen Grund, vorzupreschen. Nach der Abstimmung über die Volksinitiative könne der Handlungsbedarf in Ruhe geprüft werden.

Man müsse, so die Kommissionsmehrheit, zudem aufpassen, dass keine Scheindiskussion über ein Symbol – die Burka – geführt, sondern Radikalität und vor allem gefährliche Radikalität echt und gezielt bekämpft würden. Das gehe nicht über Kleidervorschriften. Vielmehr seien jene Strömungen mit wenigen, aber gefährlichen Anhängern im Auge zu behalten. Ausserdem solle mit der vorliegenden Debatte – auch an der Landsgemeinde – nicht gerade jenen eine Bühne geboten werden, die junge und vielleicht orientierungslose Menschen in ihren Bann ziehen und radikalieren wollen. Es sei zu hoffen, dass radikale Organisationen diese Bühne nicht für ihre Selbstdarstellung missbrauchten. Jeder junge Mensch, der sich davon beeindrucken lasse, sei einer zu viel. Wenn dies das Resultat des Memorialsantrags wäre, hätte man ihn vermutlich besser gar nie gestellt.

Eine klare Mehrheit der Kommission beantragte dem Landrat aus unterschiedlichen Gründen, den Memorialsantrag abzulehnen.

4.2. Landrat

Im Landrat wurde engagiert diskutiert. Die Diskussion orientierte sich an den gleichen Argumentationslinien wie in der landrätlichen Kommission.

Die Landratsmehrheit votierte für die Ablehnung des Memorialsantrags. Es brauche in der Kantonsverfassung kein Verbot wegen eines Problems, das in der Realität im Kanton Glarus schlicht und einfach nicht bestehe. Mit einer Änderung der Kantonsverfassung wäre das Verhüllungsverbot zudem noch nicht umgesetzt. Der Vollzug wäre auch noch zu regeln. Sicherlich sei es für Glarnerinnen und Glarner eine ungewohnte Situation, eine verschleierte Person anzutreffen. Das Unbehagen sei nachvollziehbar, man wolle ein Gesicht sehen. Aber dies rechtfertige kein – sozusagen vorbeugendes – Verbot in der Kantonsverfassung. Ein solches solle dann erlassen werden, wenn tatsächlich eine Notwendigkeit besteht. In einer liberalen Gesellschaft sei zudem erlaubt, was nicht stört. Das vom Antragsteller geforderte Verbot der Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum würde falsche Zeichen setzen und der hiesigen offenen und liberalen Haltung völlig widersprechen. Auch aus präventiven Gründen brauche es kein sofortiges Gesichtsverhüllungsverbot. Die Diskussionen über ein Burka-Verbot seien auf nationaler Ebene im Gang, diese seien abzuwarten. Zur Verhinderung und Aufklärung von Straftaten kenne das geltende Recht bereits angemessene Instrumente der polizeilichen Intervention. Die mit dem Memorialsantrag verbundene Wertedebatte über die Haltung unserer Gesellschaft zum Islam und der damit verbundenen Rolle der Frau, die unseren Werten widerspreche, könne nicht über eine Kleidervorschrift in der Verfassung aufgelöst werden. Mit Zustimmung zum Verbot würden extreme Positionen, die das Trennende betonen, gestärkt. Dies gelte es zu verhindern.

Die Landratsminderheit wollte den Memorialsantrag annehmen. Es brauche kein riesiges Gesetz für dessen Umsetzung, wie das Beispiel Tessin zeige. Das Verbot funktioniere dort seit Juli 2016. Gemäss Artikel 1 des Tessiner Gesetzes bezwecke dieses, die grundlegenden Bedingungen des Zusammenlebens zu bewahren. Die Befürworter des Verbots sahen dies ebenso, weshalb der Eingriff in die Grundrechte gerechtfertigt sei. Es gehe darüber hinaus nicht nur um simple Bekleidungs Vorschriften. Durch eine Verhüllung im öffentlichen Raum mit Burkas oder Nikabs werde die Ablehnung westlicher Werte und demokratischer Prinzipien optisch zum Ausdruck gebracht. Durch eine Vermummung würden zudem gewaltbereite Personen versuchen, in Sportanlagen oder bei Demonstrationen trotz Überwachung anonym zu bleiben. Das Gesetz über die Verhüllung werde für alle gelten, egal ob Einheimische, Migranten oder Touristen. Dieses könne zudem implizit bei der Klärung der Frage helfen, ob und wann etwa das Tragen einer Kopfbedeckung oder eines Kopftuchs in Schulen bzw. bei der Arbeit erlaubt sei. Ausserdem nehme die Zahl der Frauen mit Gesichtsverhüllung in den nächsten drei bis fünf Jahren zu. Ein solches Problem sei zu lösen, solange es nur wenige Betroffene gebe. Die Gesichtsverhüllung löse – unabhängig davon, aus welchen Gründen sie vorgenommen wird – bei vielen Bürgerinnen und Bürgern Angst und Unsicherheit aus. Um dies zu verhindern, sei der Memorialsantrag zur Zustimmung zu empfehlen.

Der Landrat beschloss nach gewalteter Diskussion mit klarer Mehrheit, der Landsgemeinde die Ablehnung des Memorialsantrags zu beantragen.

5. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts im Kanton Glarus» abzulehnen.

§ 6 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung unterbreitet. Sie dient der Optimierung der Steuerung der kantonalen Bildungsangebote, insbesondere der beruflichen Grundbildung und der höheren Berufsbildung.

Im Kanton Glarus besteht ein unterdurchschnittliches Ausbildungsniveau bei erwerbstätigen Erwachsenen: Ein Viertel der zwischen 25- und 65-jährigen Personen kann keinen Berufsabschluss vorweisen. Dazu kommt mit knapp über 15 Prozent die schweizweit tiefste Quote bei den tertiären Ausbildungen (höhere Berufsbildung, Fachhochschulen FH, universitäre Abschlüsse) und der Maturitäten (Berufsmaturität, Fachmaturität, gymnasiale Matura). Überdies existieren zu wenig Ausbildungsangebote im Gesundheitsbereich, wo der Fachkräftemangel besonders ausgeprägt ist. Die Optimierung der Berufsbildungs- und Maturitätsangebote ist denn auch eines der Legislaturziele für die laufende Legislaturperiode. Der Kanton Glarus hat bei den kantonalen Bildungsangeboten folgende Schwächen:

- Wenig Angebote der höheren Berufsbildung im Kanton; zur Mitfinanzierung neuer Angebote fehlt dem Kanton Glarus heute die gesetzliche Grundlage.*
- Tiefe Bildungsquote: Im Kanton Glarus kann ein Viertel der zwischen 25- und 65-Jährigen keinen förmlichen Ausbildungsabschluss vorweisen. Die heutige Praxis der kantonalen Kostenbeteiligung zur Unterstützung alternativer Ausbildungswege ist widersprüchlich oder zum Teil gar willkürlich.*
- Erwachsene ohne oder mit nicht mehr marktkonformem Lehrabschluss: Zu den 25 Prozent ohne Ausbildungsabschluss kommen jene, die zwar über einen Lehrabschluss verfügen, deren Ausbildung aber nicht mehr arbeitsmarktkonform ist.*

Optimierung und bessere Steuerung der Bildungsangebote

Die angestrebte Optimierung des kantonalen Bildungsbereichs wird nun in zwei Schritten angegangen. Prioritär setzt der Regierungsrat bei der Angebotsgestaltung und der Steuerung des Berufsbildungsbereichs (inkl. Finanzierung) an. Erst zu einem späteren Zeitpunkt und in einer separaten Vorlage wird der Bereich Struktur und Aufsicht bei den kantonalen Schulen angegangen. Folgende Handlungsfelder werden in dieser Vorlage behandelt:

- Regionale Bildungsangebote erhöhen den Anteil der gut ausgebildeten Fachkräfte und verringern die Abwanderung dieser Personen. Der Kanton muss somit für ein möglichst breites und bedarfsgerechtes Bildungsangebot vor Ort sorgen.
- Die Ansprüche der Wirtschaft an das Personal ändern immer rascher. Bildungsgänge sind flexibel auszurichten und müssen auch in der Zielsetzung den sich wandelnden Bedürfnissen angepasst werden können.
- Nachholbildung (Lehrabschlüsse Erwachsener ohne Lehrverträge) ist geeignet, um brachliegendes Potenzial an Fachkräften auszuschöpfen. Zudem können damit die Chancen zu wenig qualifizierter Arbeitstätiger auf dem Arbeitsmarkt erhöht und die Gefahren eines Arbeitsplatzverlusts (mit drohender Sozialhilfeabhängigkeit) reduziert werden. Die Nachholbildung ist zu fördern und die Finanzierung dieser Ausbildung besser zu regeln.
- Jugendliche mit Schwierigkeiten am Übergang zwischen der Volksschule und der beruflichen Grundbildung müssen weiterhin über ein passendes Brückenangebot und fallweise über das bewährte Case Management Berufsbildung in eine Ausbildung geführt werden, damit die Quote der Berufsabschlüsse erhöht werden kann.

Grundzüge der gesetzlichen Anpassung

Um die Ziele zu erreichen, sind das aktuelle Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG) aus dem Jahr 2007 und die darauf basierende Berufsbildungsverordnung des Landrates anzupassen:

- **Steuerung:** Das revidierte Gesetz benennt die Schulen für die berufliche Grundbildung und die wichtigsten Angebote der höheren Berufsbildung sowie die Optionen zur Delegation an eine selbstständige Trägerschaft. Zudem wird neu die Anbindung weiterer Anbieter zur Erweiterung der Angebote möglich gemacht, dies mit neu einzuführenden Leistungsaufträgen. Das Verhältnis des Kantons mit dem Kaufmännischen Verband als Träger der Kaufmännischen Berufsfachschule (KBS) Glarus kann ebenfalls mit entsprechendem Leistungsauftrag verbindlich geregelt werden.
- **Finanzierung:** Bei der Nachholbildung soll neu der Kanton neben dem schulischen Teil auch bei den weiteren Kosten der beruflichen Grundbildung (zusätzlich zu den Leistungen der Lehrbetriebe) einen Anteil nach interkantonalen Ansätzen übernehmen. Bei Personen ohne Lehrvertrag soll zudem der Kantonsanteil erhöht werden können, da die Leistungen der Ausbildungsbetriebe entfallen. Bei der höheren Berufsbildung soll sich der Kanton in Ergänzung zu den höheren Berufsbildungsgängen an kantonalen Schulen neu auch mittels Vereinbarung zur Leistung von Beiträgen an weitere private Anbieter im Kanton verpflichten können. Diese Beträge wären gleich hoch, wie wenn Glarner Studierende auswärtige Schulen besuchen würden.

Die vorgesehenen gesetzlichen Anpassungen werden keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen haben. Erst die vom Regierungsrat zu erlassenden Regelungen auf Verordnungsstufe werden die Mehraufwendungen genauer bestimmbar machen. Die korrekte Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben und die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Glarus im Bemühen um die Behebung des Fachkräftemangels werden gewisse Mehraufwendungen zur Folge haben.

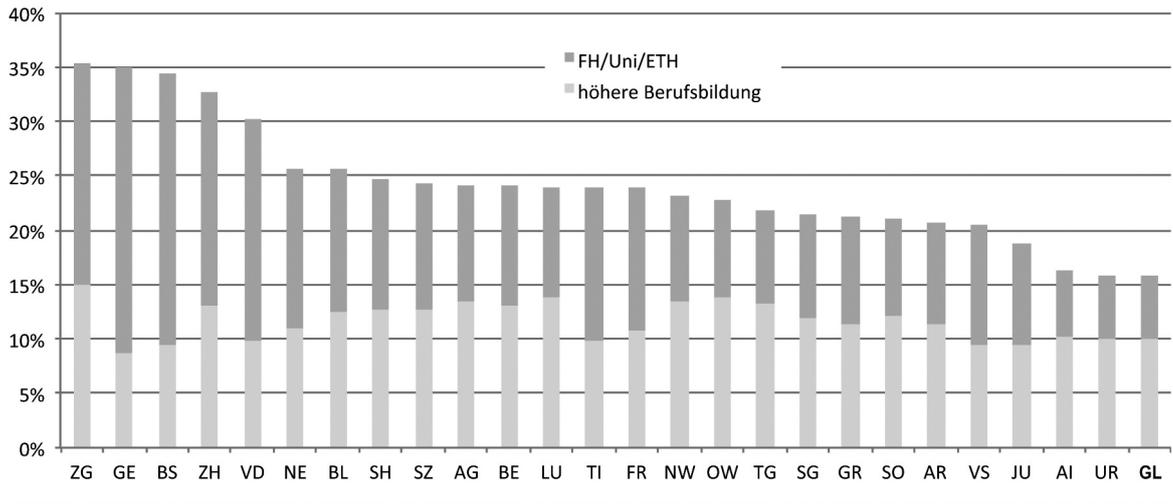
Die Vorlage fand in der vorberatenden Kommission und im Landrat einhellige Zustimmung. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Änderung des Berufsbildungsgesetzes zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die Optimierung der Berufsbildungs- und Maturitätsangebote ist eines der Ziele für die laufende Legislaturperiode. Es gründet auf der Tatsache, dass im Kanton Glarus generell ein unterdurchschnittliches Ausbildungsniveau bei allen erwerbstätigen Erwachsenen besteht. So ist etwa die angestrebte Quote von 95 Prozent für Abschlüsse auf Sekundarstufe II bei den 25-Jährigen noch nicht erreicht. Dazu kommen die schweizweit tiefsten Quoten im Bereich der tertiären Ausbildung (höhere Berufsbildung, Fachhochschulen FH, universitäre Abschlüsse; vgl. Grafik unten) und der Maturitäten (Berufsmaturität, Fachmaturität, gymnasiale Matura). Überdies gibt es gemäss Leitbild Gesundheit des Kantons Glarus nicht genügend Ausbildungsangebote im Gesundheitsbereich.

Insgesamt führt dies zu einem Fachkräftemangel, der sich durch künftige Zuwanderungsbeschränkungen noch akzentuieren wird. Zudem hat der Kanton Glarus aufgrund des tiefen Ausbildungsniveaus einen Standortnachteil, was Kantonsrankings regelmässig belegen. So rangiert Glarus etwa beim kantonalen Wettbewerbsindikator der UBS zusammen mit Uri, Jura und Wallis regelmässig am Ende der Rangliste. Hauptgrund ist die tiefe Quote an ausgebildeten Fachkräften, die sich auf Innovationspotenziale usw. auswirken.



1.2. Handlungsbedarf bei der höheren Berufsbildung

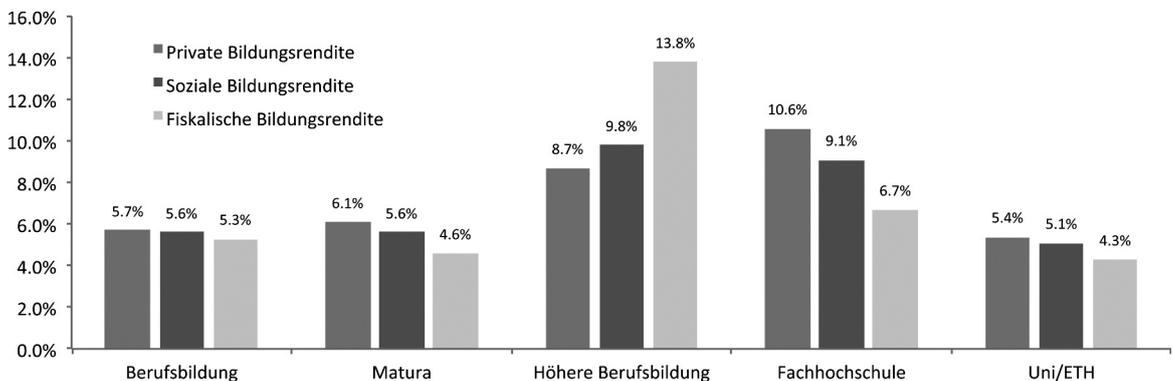
1.2.1. Wenig Angebote im Kanton

Anschlussbildungsgänge der höheren Berufsbildung werden – abgesehen von jenem der Pflegeschule zur dipl. Pflegefachfrau bzw. zum dipl. Pflegefachmann HF – nur ausserhalb des Kantons angeboten. Gleichzeitig besteht die Absicht Dritter, gezielt solche Angebote zu schaffen. Abgewickelt werden sollen diese etwa in den Räumen der Berufsfachschule Ziegelbrücke und damit also auf Glarner Kantonsgebiet. Offensichtlich lässt sich so ein Markt in der näheren Umgebung (Kanton Glarus samt Wirtschaftsregion Linthgebiet/Sarganserland) erschliessen. Zur Mitfinanzierung solcher Angebote von Dritten fehlt dem Kanton Glarus heute jedoch die gesetzliche Grundlage.

Mit der IbW Höhere Fachschule Südostschweiz besteht zwar bereits eine lange Tradition der Zusammenarbeit für Ausbildungsangebote in Ziegelbrücke, allerdings nur im Bereich der Vorbereitungskurse für eidgenössische Berufs- und Fachprüfungen. Im Bereich der Höheren Fachschulen ist eine Zusammenarbeit aufgrund der aktuellen Glarner Gesetzgebung nicht möglich. Sie wäre aber erwünscht, um vor Ort flexibel den hiesigen Bedürfnissen entsprechende Angebote aufbauen zu können. Einfaches Beispiel: Obwohl der Arbeitsmarkt nach ausgebildeten Informatikern HF und Technikern HF verlangt, müssen Glarner Studierende solche Bildungsgänge ausserhalb des Kantons absolvieren und parallel zu ihrer Erwerbstätigkeit oftmals lange Reisezeiten auf sich nehmen.

1.2.2. Potenzial der höheren Berufsbildung

Wer einen Abschluss auf Stufe der höheren Berufsbildung erwirbt, kann mit einem Lohnanstieg rechnen, der sich im Vergleich zu den Gesamtkosten – inklusive Lohnverzicht während der Ausbildung – ausserordentlich rasch auszahlt (private Bildungsrendite). Dies gilt ebenfalls für die Gegenüberstellung der Aufwendungen des Staats mit den zu erwartenden höheren Steuereinnahmen aufgrund des höheren zukünftigen Lohnes (fiskalische Bildungsrendite). Die fiskalische Bildungsrendite ist bei der höheren Berufsbildung im Vergleich mit anderen Bildungsniveaus am höchsten (vgl. Grafik unten).



Investitionen lohnen sich damit für die Betroffenen wie auch für die öffentliche Hand. Die höhere Berufsbildung sorgt für marktnah ausgebildete Fachkräfte. Da die Teilnehmer einen grossen Teil der Gesamtkosten selber tragen, sind nur die auf dem Arbeitsmarkt gefragten Abschlüsse bzw. die entsprechenden Angebote erfolgreich.

1.3. Handlungsbedarf in der beruflichen Grundbildung

1.3.1. Tiefe Bildungsquote

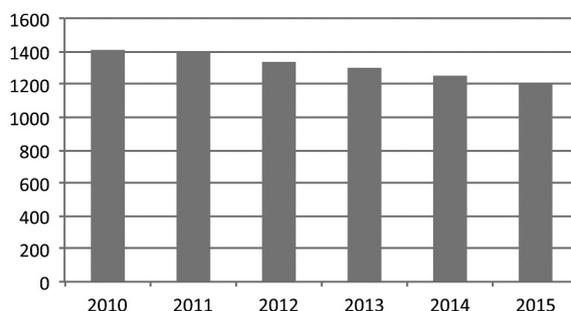
Als wirksamste Massnahme gegen eine tiefe Bildungsquote ist die bessere Unterstützung alternativer Ausbildungswege dringend nötig. Dadurch lässt sich der Anteil der förmlichen Bildungsabschlüsse erhöhen. Das Mass der kantonalen finanziellen Unterstützung für verschiedene Formen von untypischen Berufsbildungsgängen wie Nachholbildung (Lehrabschlüsse Erwachsener ohne Lehrverträge), Validierung oder auch Vollzeitangebote der Berufsbildung ist klärungsbedürftig. Die heutige, recht zurückhaltende Praxis der kantonalen Kostenbeteiligung ist bereichsweise widersprüchlich oder zum Teil gar willkürlich.

Demgegenüber ist bei den kostspieligen Vollzeitangeboten der beruflichen Grundbildung die Haltung des Kantons zu klären, um einem zunehmenden Angebot gegenüberzutreten zu können. Solche Angebote entstehen vor allem in Bereichen, in denen seitens der Arbeitgeber wenig oder keine Lehrstellen angeboten werden. Die Angebote stehen damit in Konkurrenz zum klassischen Modell der dualen Berufslehre.

1.3.2. Potenzial der Nachholbildung

Im Kanton Glarus hat ein Viertel der zwischen 25- und 65-Jährigen keinen förmlichen Ausbildungsabschluss. Dazu kommen diejenigen Personen mit Lehrabschluss, deren Ausbildung nicht mehr arbeitsmarktkonform ist. Obschon die meisten Kantone viel bessere Werte als Glarus aufweisen, haben sich Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt bereits an der Lehrstellenkonferenz 2012 gemeinsam der Stärkung der Nachholbildung angenommen. Dies mit dem Ziel, bei Erwachsenen die Quote von Berufsabschlüssen so zu erhöhen, dass den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts besser entsprochen werden kann. Es steht fest, dass ein marktgemässer Lehrabschluss das Risiko der Arbeitslosigkeit und der Sozialhilfeabhängigkeit deutlich reduziert. Da Nachholbildung nur absolvieren kann, wer bereits über einen Arbeitsplatz im auszubildenden Beruf verfügt, werden auch die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts direkt berücksichtigt.

Gemäss einer Studie (Büro Bass und ETH Zürich, 2009) betragen die gesellschaftlichen Kosten für eine Person ohne Berufsausbildung zwischen etwa 8000 und 11'000 Franken pro Jahr. Dieser Betrag entspricht der Summe der Kosten für Sozialhilfe und Sozialversicherungen sowie der entgangenen Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge aufgrund des tiefen Lohnes. Aufwendungen der öffentlichen Hand für die Unterstützung der entsprechenden Ausbildung rechnen sich damit bereits nach rund zwei Jahren. Folglich lohnt sich eine konsequente Unterstützung bei erstmaliger wie auch bei einer allfälligen Zweitausbildung. Wird die Nachholbildung wirksamer unterstützt, kann die zurzeit rückläufige Zahl der Personen, die eine Lehre absolvieren (vgl. Grafik unten), wenigstens teilweise kompensiert werden – ohne dass damit insgesamt höhere Kosten entstehen. Die Gesamtzahl der in einer beruflichen Grundbildung stehenden Personen wird sich nicht erhöhen, sondern etwas weniger rasch verkleinern.



2. Projekt «Optimierung kantonaler Bildungsbereich»

Das Departement Bildung und Kultur lancierte das Projekt «Optimierung kantonaler Bildungsbereich (Angebot, Struktur, Steuerung)». Es verfolgt damit im Wesentlichen folgende Ziele:

- a. Der kantonale Bildungsbereich – die Volksschule ist explizit nicht mitgemeint und nicht Bestandteil des Projekts – soll klar und einfach organisiert sein.
- b. Eigene Bildungsgänge sowie Angebote von Dritten sollen sich ergänzen.
- c. Der Umfang der Kostentragung durch den Kanton soll mit übergeordnetem Recht vereinbar sein.

Im Rahmen der Vorabklärungen führte das DBK mit den Direktbetroffenen sowie weiteren interessierten Kreisen ein Forum durch. An diesem wurden prinzipielle Überlegungen angestellt und mögliche Lösungsansätze diskutiert. Ziel dieser Vorgehensweise war es, eine breit abgestützte Klärung und Präzisierung der bisherigen Aufgaben des Kantons sowie der dazu nötigen kantonalen Strukturen auf Basis von konsensfähigen Thesen zu erreichen.

3. Handlungsfelder für die Optimierung und Steuerung der Bildungsangebote

Aus den Untersuchungen und Abklärungen sowie den nachfolgenden Diskussionen mit Vertretern von Berufsverbänden, Arbeitgeberorganisationen, politischen Parteien, Gemeinden und den Anbietern von Bildungsangeboten haben sich verschiedene Handlungsfelder mit unterschiedlichen Prioritäten und Dringlichkeiten ergeben. Die Optimierung des kantonalen Bildungsbereichs wird nun in zwei Schritten angegangen. Zunächst setzt der Regierungsrat bei der Angebotsgestaltung und der Steuerung inklusive Finanzierung des Berufsbildungsbereichs an. Hier haben sich folgende Handlungsfelder ergeben:

- Regionale Bildungsangebote erhöhen den Anteil der gut ausgebildeten Fachkräfte und verringern Abwanderung dieser Personen (Wanderungsverluste). Der Kanton muss somit für ein möglichst breites und bedarfsgerechtes Bildungsangebot vor Ort sorgen.
- Die Ansprüche der Wirtschaft an das Personal ändern sich immer rascher. Bildungsanbieter müssen in der Lage sein, zu antizipieren und zu reagieren. Bildungsgänge sind flexibel auszurichten und müssen auch in der Zielsetzung den sich rasch wandelnden Bedürfnissen angepasst werden können.
- Mit der Nachholbildung kann viel vorhandenes, brachliegendes Potenzial an Fachkräften ausgeschöpft werden. Andererseits können damit die Chancen von formal zu wenig qualifizierten Arbeitstätigen auf dem Arbeitsmarkt erhöht und die Gefahr eines Arbeitsplatzverlusts und möglichen Folgen davon (z. B. Sozialhilfeabhängigkeit) reduziert werden. Nachholbildung ist deshalb zu fördern.
- Damit die in ihrer aktuellen Tätigkeit wenig qualifizierten und daher finanziell benachteiligten Erwachsenen eine Nachholbildung überhaupt absolvieren, ist die Kostentragung besser zu regeln.
- Jugendliche mit Schwierigkeiten am Übergang von der Volksschule zur beruflichen Grundbildung müssen weiterhin über ein passendes Brückenangebot und fallweise über das bewährte Case Management Berufsbildung in eine Ausbildung geführt werden, damit die Quote der Berufsabschlüsse erhöht werden kann.

Ohne eine Zielgrösse genauer zu definieren, so herrscht doch Konsens, dass sich der Kanton Glarus am Deutschschweizer Durchschnitt orientieren sollte. Zumindest muss sich der Abstand zu den Nachbarkantonen Schwyz, St. Gallen und Graubünden verkleinern. Um dieser Vorgabe entsprechen zu können, sind die gesetzlichen Grundlagen für die Steuerung und die Finanzierung zu präzisieren und zum Teil anzupassen (s. Ziff. 4).

Erst zu einem späteren Zeitpunkt und in einer separaten Vorlage will der Regierungsrat den Bereich Struktur und Aufsicht bei den kantonalen Schulen behandeln.

4. Anpassungsbedarf an den gesetzlichen Grundlagen für die Steuerung und Finanzierung der Berufsbildungsangebote

Die Landsgemeinde erliess im Jahr 2007 das aktuelle Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG). Mit diesem Gesetz und der darauf basierenden landrätlichen Verordnung über die Berufsbildung werden die Grundzüge der Berufsbildungsangebote im Kanton, die Kompetenzordnung und die Kostentragung durch den Kanton festgelegt. Ergänzt werden diese Bestimmungen durch das Gesetz über die Ausbildungsbeiträge vom 6. Mai 2012, welches neben den Stipendien auch die Übernahme der Kosten von ausserkantonalen Bildungsgängen regelt.

4.1. Steuerung

Das aktuelle Recht enthält keine Regelung über die Finanzierung von Angeboten der höheren Berufsbildung, die im Kanton Glarus von dritter Seite erbracht werden. Weiter waren bisher keine Mechanismen zur Steuerung der Angebote im Kanton vorgesehen, es fehlen dafür auch die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen.

Im Sinne einer Klärung soll das Gesetz die Schulen für die berufliche Grundbildung und die wichtigsten Angebote der höheren Berufsbildung im Kanton benennen, die Option zur Delegation an eine selbstständige Trägerschaft einräumen und die Anbindung weiterer Anbieter zur Erweiterung der Angebote möglich machen. Im Gesetz wird dazu neu der Leistungsauftrag als Steuerungselement eingeführt.

Der Kaufmännische Verband nimmt bereits in langer Tradition die Trägerschaft der Kaufmännischen Berufsfachschule (KBS) Glarus wahr. Das Verhältnis des Kantons zu dieser Schule kann mit einem entsprechenden Leistungsauftrag ausdrücklich geregelt und damit einem Anliegen der kantonalen Finanzkontrolle entsprochen werden.

4.2. Finanzierung

4.2.1. Nachholbildung

Die aktuellen Finanzierungsbestimmungen im EG BBG sind relativ einfach gehalten. Sie sind geprägt von der Revision des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (BBG) im Jahr 2004 und vom Verzicht auf die zuvor bestehende Kostenbeteiligung der Gemeinden an den Kosten der beruflichen Grundbildung (Lehrortsbeiträge). Nicht alle Auswirkungen der damaligen Änderungen des Bundesrechts waren im Zeitpunkt des Erlasses des kantonalen Einführungsgesetzes absehbar. So sind Teile der Nachholbildung erst später umgesetzt worden. Für die dabei auftretenden Fragen der Kostentragung durch die Kantone haben sich erst schrittweise allgemeingültige Antworten ergeben.

Die bisherige Glarner Praxis war vor allem durch grösste Zurückhaltung bei der Kostenbeteiligung durch den Kanton geprägt. Diese Haltung hat einerseits zur Benachteiligung gewisser Branchen geführt. Beispielsweise wird damit der wünschbare Umstieg von Berufsleuten in den Pflegebereich gehemmt oder es wird im Bereich der Landwirtschaft das Generieren eines vernünftigen Einkommens erschwert. Die bisherige Zurückhaltung steht andererseits auch der dringlichen Bekämpfung des zunehmenden Fachkräftemangels diametral gegenüber. Ausserdem ist Nachholbildung von sozialpolitischer Bedeutung, da damit ein Beitrag gegen allenfalls drohende Sozialhilfeabhängigkeit nach einem Stellenverlust geleistet werden kann. Aus diesen Gründen sind die Bestimmungen über die Kostentragung durch den Kanton zu präzisieren. Die konkrete Ausgestaltung hat letztlich in der regierungsrätlichen Verordnung zu erfolgen.

Im Sinne einer präzisierten Regelung soll der Kanton neben dem schulischen Teil auch bei den weiteren Kosten der beruflichen Grundbildung in Ergänzung der Leistungen der Lehrbetriebe einen Anteil nach interkantonalen Ansätzen (Tarif der Schweizerischen Berufsbildungsämterkonferenz, SBBK) übernehmen. In Fällen ohne Lehrvertrag soll zudem der Kantonsanteil erhöht werden können, da die Leistungen der Ausbildungsbetriebe entfallen.

4.2.2. Höhere Berufsbildung

Neu soll sich der Kanton mittels Vereinbarung zur Leistung von Beiträgen an weitere Anbieter von höheren Berufsbildungsgängen im Kanton verpflichten können. Diese ergänzen das Angebot der kantonalen Schulen. Die Beiträge sollen sich grundsätzlich nach jenem interkantonal vereinbarten Ansatz bemessen, der für Glarner Studierende an ausserkantonalen Institutionen gilt.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 2; Angebot

Absatz 3: Bisher sind keine externen Anbieter von anerkannten Bildungsgängen der Berufsbildung im Kanton aufgetreten. Heute zeigt sich aber ein wachsendes Bedürfnis nach solchen Bildungsgängen. Zahlreiche Glarner Studierende reisen dafür an Schulstandorte ausserhalb des Glarnerlands. Es ist daher angezeigt, solche Angebote auch im Kanton Glarus zu ermöglichen. Sinnvollerweise baut der Kanton diese jedoch nicht selber auf, sondern geht Partnerschaften mit erfahrenen Dritten ein, welche ihrerseits vom Markt nachgefragte Bildungsgänge der höheren Berufsbildung auf Kantonsgebiet anbieten können. Aktuell besteht zwar eine Rechtsgrundlage, um für Glarner Studierende die interkantonal üblichen Beiträge an auswärtige Schulen leisten zu können. Bei Schulen auf Kantonsgebiet, welche der Kanton nicht selber führt, fehlt eine solche hingegen. Externe Anbieter könnten zwar aufgrund der Wirtschaftsfreiheit Angebote auch ohne besondere Zustimmung des Standortkantons durchführen. Anerkannte Bildungsgänge ohne Unterstützung des Standortkantons können aber nicht wirtschaftlich geführt werden und hätten im Wettbewerb keine Chance. Damit ist für diese Fälle eine gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung von Beiträgen zu schaffen, zumal damit grundsätzlich keine zusätzlichen Kosten verursacht werden. Der Kanton wird damit für Bildungsgänge von Dritten im Kanton dieselben Leistungen erbringen können, wie wenn das Angebot von Glarner Studierenden ausserkantonal besucht würde. Die genauen Modalitäten sind mit Leistungsaufträgen zu

regeln (vgl. dazu Art. 2 Abs. 4). Es kann mit der vorgesehenen Regelung erreicht werden, dass Glarner Studierende für ihre berufliche Weiterbildung den Kanton nicht mehr verlassen müssen. Dies stärkt die Arbeitsplatz- und Standortattraktivität und hilft mit, die Abwanderung von gut qualifizierten Arbeitskräften zu bremsen. Ist die berufliche Karriere nur über eine ausserkantonale Ausbildung möglich, so ist vor allem bei Jüngeren die Wahrscheinlichkeit höher, dass auch ihre nächste Anstellung ausserhalb des Glarnerlands erfolgt und sie in der Folge abwandern.

Absatz 4: Bereits seit geraumer Zeit führt der Kaufmännische Verband im Auftrag des Kantons die KBS für Kaufleute und Detailhandelsangestellte. Dieses Modell hat sich bewährt. Die Zusammenarbeit ist mit wenigen Bestimmungen des Verordnungsrechts geregelt. Bezüglich der Steuerung des Angebots nahm der Kanton über seine Vertretung in der Aufsichtskommission Einfluss. Der Regierungsrat bewilligte vor wenigen Jahren die Erweiterung des Angebots mit einem Berufsmaturitätslehrgang für Lernende, welche die Berufslehre bereits abgeschlossen haben – ohne dafür über eine explizite Rechtsgrundlage zu verfügen. Eine ausdrückliche Steuerung der Angebote der Schule erwies sich bisher als wenig dringlich.

Nachdem nun die Rechtsgrundlage dafür geschaffen werden soll, dass auch weitere Anbieter von Berufsbildungsgängen auf Kantonsgebiet aktiv werden können, stellt sich die Frage der Steuerung der Angebote neu. Während der Kanton bei eigenen Schulen ohne Weiteres direkt das Angebot bestimmen kann, so benötigt er gegenüber Dritten eine entsprechende Rechtsgrundlage. Als geeignetes Mittel bietet sich der Leistungsauftrag an. Im Bereich der Glarner Sonderschulen erfolgt die Steuerung seit rund fünf Jahren über Vereinbarungen. Es wird damit auch das Mass der Unterstützung durch den Kanton festgelegt. Diese Methode wird bereits in vielen anderen Kantonen erfolgreich angewandt, neuerdings auch bei der Hochschule für Technik (HSR) in Rapperswil. Gestützt auf die guten Erfahrungen damit, ist im Gesetz dieses Steuerungsinstrument auch für den Berufsbildungsbereich vorzusehen. Damit kann einerseits die Anbindung einer Schule mit selbstständiger Trägerschaft eindeutiger und doch flexibel geregelt werden. Es ist aber auch ein geeignetes Mittel, um weiteren Anbietern in Ergänzung der kantonalen Angebote spezifische Aufträge zu erteilen.

Je nach Bedeutung der Ausbildung und Interessenlage des Kantons kann ein Angebot entweder bloss zugelassen, analog zu ausserkantonalen Angeboten gleichbehandelt oder sogar mit zusätzlichen Mitteln spezifisch und verstärkt unterstützt werden. Ein durchsetzbarer Anspruch auf Erteilung eines Auftrags wird damit aber nicht eingeräumt. Der Kanton kann weitgehend selber steuern, welche Angebote auf Kantonsgebiet bestehen sollen. Der bestehende Artikel 5 räumt dem Landrat die Kompetenz ein, unter anderem die Grundzüge der Übertragung von Aufgaben an Dritte zu regeln. Für die eigentliche Auftragserteilung ist der Regierungsrat vorgesehen, welcher die Leistungsaufträge je nach finanzieller Tragweite dem Landrat zur Genehmigung vorzulegen hätte.

Artikel 7; Kosten der beruflichen Grundbildung

Absatz 1: Hier erfolgt lediglich eine Präzisierung der bisher geltenden Norm für die berufliche Grundbildung. Die Kosten der höheren Berufsbildung werden künftig im neuen Artikel 7a geregelt. Es folgt aus den bundesrechtlichen Vorgaben, welche Bereiche der beruflichen Grundbildung für die Lernenden unentgeltlich auszugestalten sind. Eine explizite Aufzählung einzelner Bereiche ist daher nicht angezeigt. Der Bund unterstützt denn auch die Kantone mit Pauschalbeiträgen und übernimmt damit insgesamt rund einen Viertel der entsprechenden Ausgaben. Er unterscheidet dabei nicht zwischen Lernenden mit oder ohne Lehrvertrag.

Absatz 2: Diese Bestimmung ermöglicht auch in dem Bereich, der nicht zwingend unentgeltlich zu sein hat, eine kantonale Beteiligung in dem Umfang, wie sie üblich ist und beispielsweise von der SBBK gestützt auf interkantonale Vereinbarungen festgelegt wird. Der Kanton ist aufgrund von Bundesrecht verpflichtet, in einem angemessenen Umfang zusätzliche Leistungen zu erbringen. Dafür steht einerseits ein Anteil der vom Bund jährlich den Kantonen pauschal überwiesenen Mittel (2015 für den Kanton Glarus: 4 Mio. Fr.) zur Verfügung. Es sind aber zusätzliche Mittel nötig, um einen angemessenen Beitrag sicherzustellen. Die entsprechenden Ausgaben sind keine freien Ausgaben. Sie gelten als gebunden, ohne dass sie deshalb umfangmässig bereits genau bestimmt wären. In diesem Teilbereich, der vor allem die überbetrieblichen Kurse (ÜK) betrifft, kommt auch den Lehrbetrieben die Pflicht zu, einen bedeutenden Kostenanteil mitzutragen. Dieser sollte nicht über das interkantonale übliche Mass hinausgehen, weil den Ausbildungsbetrieben bzw. den Arbeitgebern im Kanton Glarus sonst ein ungerechtfertigter Standortnachteil erwachsen könnte. Dies ist zu vermeiden.

Absatz 2a: Gemäss dieser Bestimmung kann der Kanton bei Personen ohne Lehrvertrag (Nachholbildung, Validierung, Repetition usw.) zusätzliche Kosten übernehmen. Die Kostenüberwälzung auf die Auszubildenden führt verbreitet zum Abbruch der Ausbildung, wenn eine solche angesichts der Kosten überhaupt begonnen wird. Es ist angemessen und gleichzeitig auch ein Gebot der Rechtsgleichheit, das Erreichen eines förmlichen Ausbildungsabschlusses nicht nur für Studierende im Hochschulbereich, sondern auch im

Rahmen der beruflichen Grundbildung in allen Fällen ohne grosse Kostenbeteiligung der Lernenden möglich zu machen. Gerade für den ungelernten Teil der Berufstätigen, den es im Sinne der Fachkräfteinitiative zu verkleinern gilt, ist es besonders schwierig, Bildungskosten selber zu übernehmen. Auch diese zusätzlichen Leistungen dienen letztlich dazu, die Attraktivität des Kantons Glarus im interkantonalen Vergleich zu erhöhen. Es handelt sich dabei um Kosten wie bei ordentlichen Lehrverhältnissen.

Absatz 3a: Die Detailregelung der Kostenübernahmen und der Entscheid, welche Kosten auch weiterhin von den Lernenden selber zu tragen sein werden, wird wie bis anhin vom Regierungsrat in seiner Verordnung auszugestalten sein (vgl. dazu Art. 7 Abs. 3 zweiter Satz des bisherigen Gesetzes).

Artikel 7a; Kosten der höheren Berufsbildung

Absatz 1: Mit dieser Bestimmung wird die nötige Grundlage dafür geschaffen, dass weitere Anbieter Bildungsgänge auf Stufe Höhere Fachschule auf Kantonsgebiet durchführen können. Der Kanton kann damit Beiträge in gleicher Höhe leisten, wie wenn die Ausbildung von Glarner Studierenden in einem anderen Kanton stattfindet.

Absatz 2: Dieser Absatz verweist bezüglich der Höhe der Beiträge auf die entsprechende Bestimmung des Gesetzes über die Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz), welche den Umfang der Kostenübernahme bei ausserkantonalem Schulbesuch festlegt.

Absatz 3: Es wird die zusätzliche Möglichkeit geschaffen, bei ausgewiesener Bedürfnislage zusätzliche Beiträge zu leisten. Eine solche Situation könnte dann eintreten, wenn ein Anbieter ein für die hiesige Wirtschaft sehr wichtiges Angebot nicht alleine mit den ordentlichen Beiträgen gemäss den interkantonalen Abkommen finanzieren kann. Der Einkauf eines Bildungsganges bei einem fremden Anbieter auf Kantonsgebiet kann bei guter Qualität doch günstiger sein als die entsprechende Erweiterung des Angebots einer kantonalen Schule. Die effektiven Mehrkosten für Zusatzbeiträge wären in jedem einzelnen Fall in einer vertieften Kosten-/Nutzen-Analyse abzuschätzen und jener Instanz zum Entscheid vorzulegen, die dafür gemäss der Kompetenzordnung in der Verfassung zuständig ist.

Artikel 7b; Weiterbildung und Reisekosten

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich unverändert den Absätzen 3 und 4 des bisherigen Artikels 7. Sie wird aus gesetzgebungstechnischen Gründen übersichtlicher dargestellt.

6. Revisionsbedarf auf Stufe der landrätlichen Verordnungen

Gemäss Artikel 5 Absatz 1 EG BBG erlässt der Landrat Bestimmungen über die Grundzüge des Glarner Berufsbildungswesens, namentlich über die Zuordnung von Aufgaben, die Aufsicht und Trägerschaft von kantonalen Schulen sowie die allfällige Übertragung von Aufgaben der Berufsbildung an Dritte. Die aktuelle Umschreibung der Angebote der bestehenden Schulen ist in der Berufsbildungsverordnung nicht einheitlich geregelt und damit revisionsbedürftig. Weiter ist vom Landrat als Folge der Änderungen des Gesetzes neu zu konkretisieren, wie die Steuerung der Angebote methodisch vor sich geht und was mittels Leistungsvereinbarung zu regeln ist. Dazu wird eine neue Verordnung über die Steuerung und die Aufgaben in der Berufsbildung erlassen. Diese löst die bisherige Berufsbildungsverordnung weitgehend ab. Die zweite Lesung des Verordnungsentwurfs wird nach dem Entscheid der Landsgemeinde 2017 über die hier vorliegende Gesetzesänderung angesetzt.

Zu einem späteren Zeitpunkt wird dem Landrat eine zweite Verordnung unterbreitet. Diese regelt insbesondere Organisationsfragen sowie die Aufsicht über die kantonalen Schulen.

7. Finanzielle Auswirkungen

7.1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die vorgesehenen gesetzlichen Anpassungen werden für sich keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen haben. Erst die vom Regierungsrat in der Folge zu erlassenden Regelungen auf Verordnungsstufe werden den Umfang der Mehraufwendungen genauer bestimmbar machen. Es ist zu erwarten, dass die korrekte Beachtung der bundesrechtlichen Vorgaben einerseits und die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Glarus im Bemühen um die Behebung des Fachkräftemangels gewisse Mehraufwendungen zur Folge haben werden. Aufgrund der demografischen Entwicklung steht diesen Mehrausgaben aber die rückläufige Zahl der Lernenden gegenüber, womit insgesamt nicht mit höheren Kosten zu rechnen ist.

7.2. Kosten im Bereich der höheren Berufsbildung

7.2.1. Vorbereitungskurse auf eidgenössische Prüfungen

Die Finanzierung der Vorbereitungskurse der eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen übernimmt in Zukunft der Bund. Die Aufwendungen des Kantons Glarus betragen in diesem Bereich in den vergangenen Jahren jeweils rund 400'000 Franken. Sie werden bis 2019 ganz wegfallen (Bildungsgänge, welche vor Juni 2017 beginnen, haben die Kantone noch nach altem Recht zu finanzieren). Zwar wird der Bund im Gegenzug seine pauschalen Leistungen an die Kantone leicht senken. Der Kanton Glarus wird trotzdem deutlich profitieren, weil er überdurchschnittlich viele Vorbereitungskurse zu finanzieren hatte.

7.2.2. Höhere Fachschulen

Die Studierenden haben grundsätzlich die freie Wahl des Ausbildungsorts. Mit einem interkantonalen Abkommen (Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen, HSFV) haben sich die Kantone gegenseitig verpflichtet, für Studierende Pauschalen zu entrichten, wenn diese ausserkantonale Bildungsgänge besuchen. Werden nun auf Kantonsgebiet – gestützt auf die Möglichkeiten des neuen Rechts – weitere HF-Bildungsgänge angeboten, so fallen für den Kanton Glarus grundsätzlich keine Mehrkosten an. Es wäre allerdings zu begrüssen, wenn ein HF-Angebot auf Kantonsgebiet für Glarner Studierende attraktiver wäre als an einem entfernten Standort. Dies könnte die Zahl der Glarner Studierenden erhöhen – mit den entsprechenden Kostenfolgen. Angesichts der demografischen Entwicklung ist allerdings insgesamt eher mit einem Rückgang der Zahl der potenziellen Studierenden zu rechnen. Die Jahresrechnung 2015 weist für Kosten in diesem Bereich etwas mehr als 1 Million Franken aus, wobei dieser Betrag bisher jährlichen Schwankungen unterlag und auch für die Zukunft nur schwer abschätzbar bleiben wird. Ein Beispiel: Für den Bildungsgang HF Technik fallen zurzeit Kosten von jährlich 5000 Franken pro Kopf an, für den Bildungsgang HF Pflege 21'000 Franken. Wenn nun eine Handvoll zusätzlicher Studierender von einem Angebot für Technik im Kanton angezogen würde – was ein Erfolg wäre und ganz im Sinne der Behebung des Fachkräftemangels läge – so wären die jährlichen Mehrkosten von insgesamt 25'000 Franken verhältnismässig bescheiden. Stärker spürbare Mehrkosten wären allenfalls dann zu erwarten, wenn der Kanton Glarus beispielsweise einen HF-Bildungsgang Informatik aktiv ermöglichen möchte und sich zu diesem Zweck stärker engagieren würde als gemäss HFSV vorgesehen. Um eine solche Informatik-Offensive zu starten, wäre allerdings die Zustimmung des Landrates und damit eine breite politische Abstützung notwendig.

7.3. Kosten im Bereich der beruflichen Grundbildung

Die Klärung der Kostenregelung im Bereich der Nachholbildung stellt eine Aufgabe im Rahmen des Vollzugs von Bundesrecht dar. Der Bund zahlt den Kantonen einen Pauschalbeitrag an die Kosten der Berufsbildung, damit diese die üblichen Kosten der Berufsbildung tragen (Qualifikationsverfahren, ÜK-Anteil und Berufsfachschulkosten der beruflichen Grundbildung, einen Anteil der HF-Kosten usw.). Die genaue Regelung der Kostenübernahme für die Nachholbildung wird der Regierungsrat in der Verordnung treffen. Es ist dabei mit gewissen Mehrkosten zu rechnen, da die bisherige Regelung weder bundesrechtskonform war, noch für ähnlich lange Spiesse im Vergleich mit den Nachbarkantonen sorgen konnte. In den vergangenen Jahren begannen etwa fünf Personen pro Jahr eine Nachholbildung, wobei gemäss bisheriger Handhabe der Kanton das Schulgeld nicht übernahm. Ausgehend von einem Schulgeld von 15'000 Franken pro Kandidat über die gesamte Ausbildung würden damit jährlich Kosten von 75'000 Franken resultieren. Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass die genannten Absolventen die von ihnen selber getragenen Ausbildungsausgaben bisher vollständig von den Steuern abziehen konnten. Der Netto-Mehraufwand für den Kanton fällt also geringer aus. Falls die Neuregelung der Kostentragung in diesem Bereich zu einer erhöhten Zahl von Lernenden führen würde – was beabsichtigt und ganz im Sinne der Fachkräfteinitiative wäre – so würde dieser Betrag entsprechend höher ausfallen. Diese Mehrausgaben sind aber in Relation zu den Aufwendungen von insgesamt rund 10 Millionen Franken zu setzen, die der Kanton für Kosten im Bereich der beruflichen Grundbildung aufwendet. Die bei einer Verdoppelung der Absolventen zusätzlich zu erwartenden Kosten bewegen sich um etwa 7 Promille der Gesamtausgaben der beruflichen Grundbildung. Sie liegen damit weit unter den jährlichen Schwankungen. Im Vergleich dazu stehen die Gesamtausgaben, welche wiederum massgeblich dem demografischen Wandel unterliegen und in den letzten fünf Jahren um mehr als 10 Prozent zurückgegangen sind.

8. Vernehmlassung

Sämtliche eingegangenen Vernehmlassungsantworten unterstützten die Stossrichtung der Vorlage. Sowohl die Förderung der höheren Berufsbildung als auch die Förderung von arbeitsmarktgerechten Lehrabschlüssen bei Erwachsenen wurden explizit befürwortet. Teilweise wurde sogar eine höhere Verbindlichkeit

der Kostenübernahme durch den Kanton gefordert. Zudem wurden genauere Zahlen zu den Kostenfolgen gewünscht.

Der zweite wesentliche Punkt betraf die Frage, wer das konkrete Bildungsangebot definiert und wie die Marktrelevanz zu bestimmen sei. Die bisherige Kompetenzverteilung wird beibehalten. Die landrätliche Verordnung sieht zudem vor, die Entscheidung über die Angebote an den Schulen von den Aufsichtskommissionen zur Regierung zu verschieben – ohne die Finanzkompetenzen gemäss Verfassung und Finanzhaushaltsgesetz anzutasten.

Die Befürchtung, dass Angebote entstehen könnten, welche am Markt vorbei auf ungenügende Nachfrage treffen und damit für den Kanton Zusatzkosten verursachen, ist unbegründet. Die Teilnehmer allfälliger zusätzlicher Angebote tragen in Ergänzung zu den fixierten Kantonspauschalen nach wie vor den grösseren Anteil der Kosten selber. Die Angebote stehen damit in einem Wettbewerb zueinander und regulieren sich über den Markt. Auf die vereinzelt geforderte Mindestklassengrösse in der höheren Berufsbildung kann verzichtet werden, da die Beteiligung des Kantons grundsätzlich über Kopfpauschalen erfolgen wird.

9. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres unter dem Vorsitz von Landrätin Daniela Bösch, Niederurnen, befasste sich mit der Vorlage. Diese fand einhellige und vorbehaltlose Zustimmung in der Kommission. Dass ein Viertel der Glarner Bevölkerung zwischen 25 und 65 Jahren über keinen förmlichen Berufsabschluss verfügt, hat die Kommission aufhorchen lassen. Mit dem Projekt «Optimierung des kantonalen Bildungsbereichs» solle diesem Umstand entgegengewirkt werden. Die vorgeschlagenen Anpassungen des EG BBG würden zur besseren Steuerung und zur Erweiterung der Angebote beitragen. Die Nachholbildung werde gefördert und es werde die Grundlage geschaffen, Angebote von Dritten im Kanton Glarus zu ermöglichen. Dass sich der Kanton dafür einsetzt, dass förmliche Berufsabschlüsse erzielt werden, wurde in der Kommission begrüsst. Investitionen in diesem Bereich würden sich nicht nur für die Betroffenen lohnen, sondern auch für die Gesellschaft und die öffentliche Hand. Die Kommission beantragte dem Landrat Eintreten und unveränderte Zustimmung zur Vorlage.

Im Landrat zeigte sich das gleiche Bild. Eintreten war unbestritten, die Vorlage fand ungeteilte Zustimmung quer durch alle Fraktionen. Ausdrücklich begrüsst wurde die geplante Stärkung der Berufsbildung im Kanton Glarus mit verstärkter Förderung der Nachholbildung und der höheren Berufsbildung, dies auch vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden Fachkräftemangels. Gut ausgebildete und bedürfnisgerecht weitergebildete Berufsleute seien für den Erfolg der Glarner Wirtschaft wichtig. Die Gesetzesänderung stärke den Gewerbe- und Industriestandort Glarus. Sie werte das lokale Bildungsangebot auf und rege dazu an, dass mehr Leute eine adäquate berufliche Aus- und Weiterbildung absolvierten. Dadurch würden sich private, soziale und fiskalische Bildungsrenditen erzielen lassen und es steige die Zahl der Lernenden, die derzeit rückläufig ist. Das werde sich mittel- und langfristig auszahlen und dabei helfen, der Abwanderung entgegenzuwirken.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde einstimmig, der vorgeschlagenen Änderung des Berufsbildungsgesetzes zuzustimmen.

10. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderungen des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2017)

I.

GS IV B/51/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG) vom 6. Mai 2007 (Stand 1. Januar 2011), wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu)

³ In Ergänzung der Schulen gemäss Absatz 1 kann mit weiteren Anbietern das Führen zusätzlicher Bildungsgänge vereinbart werden.

⁴ Die Übertragung des Schulbetriebs an eine selbstständige Trägerschaft nach Absatz 2 und das Führen von zusätzlichen Bildungsgängen nach Absatz 3 erfolgt durch Leistungsauftrag.

Art. 7 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 2a (neu), Abs. 3 (aufgehoben), Abs. 3a (neu), Abs. 4 (aufgehoben)**Kosten der beruflichen Grundbildung (Sachüberschrift geändert)**

¹ Der Kanton trägt die Kosten der unentgeltlichen beruflichen Grundbildung.

² Soweit das Bundesrecht keine Unentgeltlichkeit vorsieht, übernimmt der Kanton einen Anteil an den Kosten der beruflichen Grundbildung, insbesondere für die überbetrieblichen Kurse und die Ausbildung von Berufsbildnerinnen und Berufsbildner.

^{2a} In Fällen ohne Lehrvertrag kann der Kanton zusätzliche Kosten übernehmen.

³ *Aufgehoben.*

^{3a} Der Regierungsrat regelt die Details.

⁴ *Aufgehoben.*

Art. 7a (neu)**Kosten der höheren Berufsbildung**

¹ Der Kanton kann Dritten Beiträge ausrichten, wenn sie im Kanton Bildungsgänge anbieten, die nicht bereits von kantonalen Schulen angeboten werden.

² Die Höhe der Beiträge richtet sich nach Artikel 17 des Stipendengesetzes.

³ Falls besondere Interessen des Kantons es erfordern, kann er höhere Beiträge ausrichten.

Art. 7b (neu)**Weiterbildung und Reisekosten**

¹ Der Kanton leistet Beiträge:

- a. für die berufsorientierte Weiterbildung;
- b. an die Reisekosten von Lernenden mit Lehr- und Wohnort im Kanton Glarus für den Besuch:
 1. des Pflichtunterrichts an Berufsfachschulen;
 2. von lehrbegleitenden Berufsmaturitätsschulen;
 3. von interkantonalen Fachkursen.

² Der Regierungsrat legt die Höhe der Beiträge und allfällige Selbstbehalte fest.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

§ 7 Gesetz über die politischen Rechte

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird der Erlass eines Gesetzes über die politischen Rechte unterbreitet. Dieses verfolgt das Ziel, die Bestimmungen über die Ausübung sämtlicher politischer Rechte zentral auf Gesetzesstufe zusammenzufassen. Dies unabhängig davon, ob es sich um politische Rechte auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene handelt oder ob die Rechte an der Urne, an der Landsgemeinde oder an der Gemeindeversammlung ausgeübt werden.

E-Voting für alle

Das Gesetz sieht neu eine Rechtsgrundlage für die Einführung des elektronischen Stimmkanals für sämtliche Abstimmungen und Wahlen an der Urne vor, und zwar für alle Stimmberechtigten. Bisher hatten lediglich die stimmberechtigten Glarner Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer die Möglichkeit, ihre Stimme auf elektronischem Weg abzugeben. Neu sollen alle Glarner Stimmbürgerinnen und Stimmbürger davon profitieren können, sobald die technischen Möglichkeiten den sicheren Einsatz des elektronischen Stimmkanals zulassen.

Neues Sitzzuteilungsverfahren bei Proporzahlen

Die bisher insbesondere bei Landratswahlen für die Sitzzuteilung angewandte Divisormethode mit Abrundung nach Hagenbach-Bischoff wird durch die Divisormethode mit Standardrundung nach Sainte-Laguë ersetzt. Das neue Verfahren wirkt einer Verzerrung aufgrund der Parteiengrösse entgegen und ist damit gerechter. Anstatt wie beim Verfahren nach Hagenbach-Bischoff durch Abrunden in erster Linie Übervertretungen von Parteien zu verhindern, wird neu nach kaufmännischen Regeln auf- oder abgerundet. Damit wird dem bundesverfassungsrechtlichen Erfordernis der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen besser Rechnung getragen. Das neue Zuteilungsverfahren soll im Vergleich zum ebenfalls diskutierten Verfahren nach dem Doppelten Pukelsheim als für den Kanton Glarus besser geeignet eingeführt werden.

Wahl- und Abstimmungsverfahren an der Landsgemeinde und Gemeindeversammlung

Das Gesetz regelt erstmals das in der Praxis der Landsgemeinde und der Gemeindeversammlung gelebte sukzessive Ausscheidungsverfahren bei Abstimmungen über mehrere, sich gegenseitig ausschliessende Gegen- und Änderungsanträge. Zudem sieht es ein abgekürztes Verfahren für Wahlen an der Landsgemeinde vor.

Harmonisierung mit bundesrechtlichen Vorgaben

Des Weiteren werden zahlreiche Regelungen über die Ausübung der politischen Rechte in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten mit bestehenden bundesrechtlichen Vorgaben harmonisiert. Betroffen sind insbesondere Bestimmungen bezüglich Fristen, der Anordnung von Nachzählungen oder der Ausgestaltung des Rechtsschutzes.

Sowohl in der vorberatenden Kommission als auch im Landrat war die Vorlage unbestritten. Die Kommission beantragte lediglich eine wesentliche inhaltliche Anpassung, die vom Landrat übernommen wurde. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Geltendes Recht

Das geltende Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne (Abstimmungsgesetz) trat am 7. Mai 1989 in Kraft. Obwohl es sich in den vergangenen rund 28 Jahren grundsätzlich bewährt hat, musste es aus unterschiedlichen Gründen mehrfach teilrevidiert werden, davon alleine fünfmal in den vergangenen rund zehn Jahren. Bei der letzten grösseren Teilrevision im Jahr 2011 wurde vor allem auf die negativen Erfahrungen bezüglich Mehrfachausfüllungen in der Gemeinde Glarus Nord anlässlich der Landratswahlen 2010 reagiert. Auf eine umfassende Totalrevision verzichtete man damals zugunsten einer schnellen Umsetzung dringender Anliegen.

1.2. Handlungsbedarf

Die Erfahrungen aus dem Wahljahr 2014 zeigten den bereits bei der letzten grösseren Teilrevision im Jahr 2011 festgestellten, umfassenden Anpassungsbedarf bei den Regelungen über die Ausübung der politischen Rechte einmal mehr auf. Deshalb wurde die Totalrevision des Abstimmungsgesetzes in das Gesetzgebungsprogramm 2014–2018 aufgenommen. Weiterer Anpassungsbedarf ergibt sich aus der inzwischen abgeschlossenen Revision der bundesrechtlichen Vorgaben. Die entsprechenden Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und das neue Auslandschweizergesetz (ASG) samt Ausführungsbestimmungen (V-ASG) sind auf den 1. November 2015 in Kraft getreten.

1.3. Zielsetzungen

Die Ausübung von möglichst allen, durch die Verfassung garantierten politischen Rechten soll in einem zentralen Erlass auf Gesetzesstufe geregelt werden. Dies unabhängig davon, ob es sich um solche in kantonalen oder kommunalen Angelegenheiten handelt oder ob sie an der Urne, an der Landsgemeinde oder an der Gemeindeversammlung ausgeübt werden. Der neue Erlass ist so auszugestalten, dass der Kanton und die Gemeinden auf technische, gesellschaftliche oder politische Entwicklungen im Bereich der politischen Rechte flexibel und rasch reagieren können. Im Vergleich mit dem Abstimmungsgesetz ist der neue Erlass zu verwesentlichen. Weniger wichtige Bestimmungen sollen künftig in einer regierungsrätlichen Verordnung geregelt werden, welche das Gesetz ergänzt. Bisher spezialgesetzlich geregelte Aspekte über die Ausübung der politischen Rechte sind, soweit möglich und sinnvoll, in den neuen zentralen Erlass zu integrieren.

1.4. Ausarbeitung

Die Ausarbeitung der Vorlage oblag der Staatskanzlei, wobei ein Gemeindevertreter in die Projektgruppe einbezogen wurde. Darüber hinaus wurden die Gemeinden zu Beginn des Projekts über die möglichen Inhalte und Stossrichtungen informiert. Sie erhielten zudem Gelegenheit, den Vorentwurf bereits vor dem Beschluss des Regierungsrates über die Freigabe zur Vernehmlassung zu diskutieren und ihre Anliegen einzubringen.

2. Wesentliche Inhalte

Das vorgeschlagene Gesetz enthält in materieller Hinsicht – gegenüber geltendem Recht – insbesondere folgende wesentlichen Inhalte:

- Das Stimmgeheimnis wird ausdrücklich auf Gesetzesstufe verankert (Art. 6).
- Auf gesetzliche Vorgaben in Sachen Wahl- und Abstimmungstermine sowie auf die Regelung von Sperrtagen auf Gesetzesstufe wird verzichtet (Art. 7).
- Die kommunalen Wahlbüros werden nicht mehr durch den Gemeindepräsidenten, sondern analog dem kantonalen Wahlbüro durch die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber geleitet (Art. 9).
- Der Stimmkanal Urne wird beibehalten. Das kantonale Recht macht jedoch nur noch minimale Vorgaben betreffend Öffnungszeiten und Standorte der Stimmlokale. Im Übrigen obliegt die Festlegung der Öffnungszeiten und Standorte den Gemeinden (Art. 12).
- Die Wahlhilfe kann nur noch von vorübergehend oder dauerhaft schreibunfähigen oder schreibunkundigen Stimmberechtigten in Anspruch genommen werden. Sie ist auf die Vornahme der zur brieflichen Stimmabgabe nötigen Handlungen beschränkt (Art. 14).
- Die Rechtsgrundlage für die Einführung des elektronischen Stimmkanals für sämtliche Wahlen und Abstimmungen an der Urne und alle Stimmberechtigten wird geschaffen. Über den erstmaligen Einsatz entscheidet der Landrat (Art. 15).
- Die Auszählung der Stimmen ist weiterhin erst am Abstimmungstag erlaubt. Neu dürfen jedoch bereits im Voraus durch die Gemeindekanzleien gewisse Vorbereitungshandlungen zur Auszählung der brieflich eingegangenen Stimmen getroffen werden (Art. 16).
- Auf die Pflicht, die Stimm- und Wahlzettel zu stempeln, wird verzichtet. Der entsprechende Ungültigkeitsgrund wird gestrichen (Art. 17).
- Die Bestimmung über das Nachzählen wird mit der bundesrechtlichen Regelung harmonisiert. Ein knappes Resultat rechtfertigt für sich alleine noch keine Nachzählung (Art. 24).
- Die Fristen für die Zustellung der Stimm- und Wahlunterlagen werden vereinheitlicht und mit den bundesrechtlichen Vorgaben harmonisiert (Art. 28 und 32).
- Bei Stimmgleichheit ist das Los, entsprechend den Anforderungen aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, zwingend manuell zu ziehen (Art. 33).
- Die Frist, innert der bei einem Rücktritt, bei einem Tod oder einem Wegfall von Wählbarkeitsvoraussetzungen Ersatzwahlen durchzuführen sind, wird von drei auf sechs Monate heraufgesetzt (Art. 39).

- Die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise erfolgt neu nach der Divisormethode mit Standardrundung nach Sainte-Laguë (Art. 41).
- Die Definition der massgebenden Wohnbevölkerung zur Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise bei Wahlen nach dem Verhältniswahlverfahren wird mit dem Bundesrecht harmonisiert (Art. 41).
- Der Ankündigungszeitpunkt von Wahlen im Verhältniswahlverfahren wird mit demjenigen für Wahlen im Mehrheitswahlverfahren (Art. 34) harmonisiert und um drei Wochen vorverschoben (Art. 42).
- Die Einreichungsfrist für Wahlvorschläge bei Wahlen im Verhältniswahlverfahren wird um gut drei Wochen vorverschoben (Art. 43).
- Listenverbindungen sind neu spätestens bis am letzten Tag der Einreichungsfrist für Wahlvorschläge zu erklären (Art. 45).
- Die Berücksichtigung von Zusatzstimmen bei Wahlen im Verhältniswahlverfahren erfolgt nach der Maxime, möglichst viele gültige Stimmen für die Wahl zählen zu können (Art. 48).
- Die Verteilung der Mandate bei Wahlen im Verhältniswahlverfahren auf die Parteien (Listen) erfolgt neu mit der Divisormethode mit Standardrundung nach Sainte-Laguë. Die massgebende Anzahl Stimmen wird durch einen Wahlkreisdivisor geteilt. Das Ergebnis wird zur Bestimmung der Sitzzahl auf die nächstgelegene ganze Zahl auf- oder abgerundet. In den seltenen Fällen, in denen mehrere Reste genau 0,5 ergeben, entscheidet das Los (Art. 50 und 51).
- An der Ermittlung des Mehrs an der Landsgemeinde durch Abschätzen des Handmehrs wird festgehalten. Hingegen wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, welche den Einsatz technischer Hilfsmittel zur Ermittlung des Mehrs an der Gemeindeversammlung erlaubt (Art. 65).
- Das in der Praxis bei Sachabstimmungen an der Landsgemeinde angewandte sukzessive Ausscheidungsverfahren bei mehreren, sich gegenseitig ausschliessenden Gegen- oder Abänderungsanträgen wird erstmals positivrechtlich umschrieben (Art. 67).
- Für Wahlen an der Landsgemeinde wird die Möglichkeit eines abgekürzten Verfahrens aus dem Gemeindegesezt übernommen (Art. 69).
- Die Prüfung der formellen Gültigkeit von Memorialsanträgen erfolgt künftig durch die Staatskanzlei (Zustandekommen). Der Landrat entscheidet weiterhin über die materielle Gültigkeit (Zulässigkeit) (Art. 71, 72, 74).
- Die Möglichkeit, einem Memorialsantrag einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, wird im Gesetz verankert (Art. 75).
- Die Behandlung eines für erheblich erklärten Memorialsantrags in Form der allgemeinen Anregung wird geregelt (Art. 75).
- Die Möglichkeit, einen Memorialsantrag zurückzuziehen, wird erweitert (Art. 76).
- Das Verfahren zur Ergreifung eines fakultativen Referendums auf Gemeindeebene wird erstmals geregelt (Art. 81–86).
- Das Verfahren zur Einreichung und Behandlung einer Petition wird erstmals geregelt (Art. 87–90).
- Die gerichtliche Überprüfbarkeit von Wahlen und Abstimmungen in Gemeinde- und Kantonsangelegenheiten durch die Rechtsmittelinstanzen wird inhaltlich mit derjenigen in Bundesangelegenheiten harmonisiert (Art. 91).
- Ein Rechtsmittel gegen die Zulässig- oder Unzulässigerklärung von Memorialsanträgen wird im Gesetz vorgesehen (Art. 92).
- Den Rechtsmitteln wird von Gesetzes wegen die aufschiebende Wirkung entzogen (Art. 94).

3. Vernehmlassung

Der Regierungsrat verabschiedete die Vorlage im April 2016 zuhanden der Vernehmlassung. Die meisten der insgesamt 19 Teilnehmenden standen ihr offen und positiv gegenüber, indem sie den Handlungsbedarf anerkannten und die Ziele des Regierungsrates teilten. Von den externen Adressaten beteiligten sich sechs politische Parteien, das Verwaltungsgericht, die zwei Landeskirchen, die Bundeskanzlei sowie alle drei Gemeinden an der Vernehmlassung. Sie brachten Änderungsvorschläge in Detailpunkten an, wünschten Präzisierungen und Ergänzungen in den Erläuterungen, interessierten sich für die noch zu erlassenden Ausführungsbestimmungen des Regierungsrates oder übten Kritik an einzelnen Regelungsinhalten. Wo sinnvoll und politisch opportun, flossen die Rückmeldungen in die Vorlage ein.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1. Gesetz über die politischen Rechte

Titel

In Anlehnung an den Titel des Bundesgesetzes über die politischen Rechte sowie zahlreicher konkordanter Erlasse in anderen Kantonen trägt das Gesetz denselben Titel. Dieser Titel wird mit der ebenfalls gängigen Legalabkürzung GPR ergänzt.

Artikel 1; Gegenstand

Im Gegensatz zum geltenden Abstimmungsgesetz regelt der neue Erlass die Ausübung der politischen Rechte umfassend und beschränkt sich thematisch nicht mehr bloss auf Wahlen und Abstimmungen an der Urne.

Artikel 2; Geltungsbereich

In sachlicher Hinsicht erfasst das Gesetz die Ausübung der politischen Rechte im System der Abstimmungsdemokratie (Urne) wie auch im System der Versammlungsdemokratie (Landsgemeinde, Gemeindeversammlung), wobei in Absatz 1 die Volksbegehren aufgrund ihrer Bedeutung speziell erwähnt werden. In räumlicher Hinsicht findet das Gesetz für kantonale Wahlen und Abstimmungen wie auch für kommunale Wahlen und Abstimmungen Anwendung. Hingegen gilt es nicht für die Ausübung der politischen Rechte in kirchlichen Angelegenheiten bzw. in den Kirchgemeinden (Abs. 2).

Absatz 3 regelt schliesslich das Verhältnis des Gesetzes zu bundesrechtlichen Vorschriften und entspricht inhaltlich bisherigem Recht (Art. 1 Abs. 1 Bst. a Abstimmungsgesetz).

Artikel 3; Voraussetzungen und Inhalt

Absatz 1 fasst den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts in Anlehnung an die Regelung in anderen Kantonen in allgemeiner Weise zusammen. Neben dem aktiven und passiven Wahlrecht und dem Recht, an Sachabstimmungen teilzunehmen, umfasst es auch das Recht, von Volksbegehren Gebrauch zu machen. Die nachfolgenden Absätze 2–4 verweisen sodann – sinngemäss dem bisherigen Recht (Art. 2 Abstimmungsgesetz) – für den konkreten Inhalt und die Voraussetzungen der einzelnen politischen Rechte auf das jeweils massgebende materielle Recht. Absatz 5 stellt schliesslich klar, dass das Stimm- und Wahlrecht von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern wie bisher auf Bundesangelegenheiten beschränkt ist.

Artikel 4; Ausübungsort

Der politische Wohnsitz liegt – unter Vorbehalt von Absatz 2 – wie bisher dort, wo der Heimatschein deponiert ist. In der entsprechenden Gemeinde erfolgt auch die Eintragung ins Stimmregister. Fahrenden ist das Stimm- und Wahlrecht in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten direkt gestützt auf das Verfassungs- (Art. 34 Bundesverfassung, BV) und Völkerrecht (Art. 25 UNO-Pakt II) einzuräumen. Sie üben dieses – gleich wie in Bundesangelegenheiten (Art. 3 Abs. 1 letzter Satz BPR) – in ihrer Heimatgemeinde aus. Da die Ausübung der politischen Rechte durch Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer auf Bundesangelegenheiten beschränkt ist, enthält Absatz 3 einen Vorbehalt zugunsten der bundesrechtlichen Regelungen in Sachen Ausübungsort (vgl. Art. 18 ASG).

Artikel 5; Stimmregister

Die Zuständigkeit für das Führen des Stimmregisters und somit insbesondere für die Eintragungen und Streichungen liegt bei den Gemeinden (Abs. 1). Das Stimmregister ist wie bisher öffentlich zugänglich (Abs. 3) und kann von interessierten Personen bei der Gemeinde eingesehen werden (vgl. auch Art. 4 Abs. 3 BPR). Die Fünftagesfrist für Eintragungen oder Streichungen (Abs. 2) von Amtes wegen oder auf Gesuch hin (Stimmrechtsgesuch; vgl. Art. 95) entspricht Bundesrecht (Art. 4 Abs. 2 BPR) und wird beibehalten (vgl. Art. 4 Abs. 3 Abstimmungsgesetz). Absatz 4 erlaubt es Kirchgemeinden und Zweckverbänden, für ihre Wahlen und Abstimmungen auf das Stimmregister der Gemeinden abzustellen, wenn sie kein eigenes Register führen können oder wollen. Die Führung des Stimmregisters für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben (Art. 20 ASG) wird neu durch den Regierungsrat auf Verordnungsebene geregelt (Abs. 5). Die bisher auf Gesetzesstufe geregelten Details zur Führung des Stimmregisters und der Ausstellung von Stimmrechtsbescheinigungen (vgl. Art. 4 Abs. 4 und 5, Art. 4a Abs. 2 Abstimmungsgesetz) sind als Ausführungsbestimmungen ebenfalls durch den Regierungsrat in der Verordnung festzulegen.

Artikel 6; Stimmgeheimnis

Der Grundsatz der geheimen Stimmabgabe bezweckt, dass die Stimmberechtigten ihre Willensbildung und -äusserung unbeeinflusst von äusserem Druck vornehmen können. Als wichtiger Grundsatz wird das Stimmgeheimnis – gleich wie in anderen Kantonen – neu auf Gesetzesstufe im Kapitel über die allgemeinen Bestimmungen verankert. Neben seiner gesetzlichen Verankerung wird das Stimmgeheimnis grundrechtlich durch Artikel 34 BV und strafrechtlich durch Artikel 283 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) geschützt. Da in der Schweiz im Allgemeinen und im Kanton Glarus im Besonderen der Versammlungsdemokratie bei der Ausübung der politischen Rechte eine wichtige Rolle zukommt, bezieht sich die Bestimmung ausdrücklich nur auf Wahlen und Abstimmungen an der Urne sowie auf geheime Wahlen und Abstimmungen an der Gemeindeversammlung (vgl. Art. 60 Gemeindegesetz, GG).

Artikel 7; Abstimmungstag

Als eigentlicher Tag für die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen bezeichnet Absatz 1 den Sonntag. Die Definition eines Abstimmungstages ist als Ausgangspunkt für die Berechnung sämtlicher Fristen erforderlich, sei es bezüglich jener für den Versand des Stimm- und Wahlmaterials (Art. 28 und 32) oder für die Einreichung von Wahlvorschlägen (Art. 43).

Wie bisher legt der Regierungsrat das Datum für Wahlen und Abstimmungen in kantonalen Angelegenheiten sowie für die Gesamterneuerungswahlen der Gemeindevorsteherchaften fest (Abs. 2), wobei bezüglich letzteren die Gemeinden neu vorgängig anzuhören sind. Bei der Festlegung der Daten kommt dem Regierungsrat neu eine grössere Flexibilität zu: Das Gesetz verzichtet auf die Definition von Sperrtagen (vgl. Art. 12 Abs. 2 Abstimmungsgesetz) sowie weitgehend auch auf terminliche Vorgaben. Stattdessen enthält Absatz 4 die allgemein gehaltene Verpflichtung, die kantonalen und kommunalen Urnengänge mit den Daten der eidgenössischen Urnengänge zu koordinieren. Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung beabsichtigt der Regierungsrat, die bisherigen Sperrtage in der noch zu erlassenden Verordnung ausdrücklich aufzuführen.

Artikel 8; Kantonales Wahlbüro

Die Bestimmung entspricht materiell bisherigem Recht (Art. 6 Abstimmungsgesetz).

Artikel 9; Kommunales Wahlbüro

Die ersten drei Absätze der Bestimmung regeln die Zusammensetzung, Leitung und Wahl der kommunalen Wahlbüros inkl. der Sekretariate. Neu wird das kommunale Wahlbüro nicht mehr durch die Gemeindepräsidentin oder den Gemeindepräsidenten, sondern durch die Gemeindegemeinschafterin oder den Gemeindegemeinschafter geleitet.

In Absatz 4 werden die Aufgaben des Wahlbüros genannt, nämlich die Vorbereitung der Wahlen und Abstimmungen, die Überwachung der Stimmabgabe, die Sicherung der Urnen und brieflichen Stimmabgaben sowie die Ermittlung der Ergebnisse. Während erstere Aufgaben nur durch Personen aus dem Wahlbüro erfüllt werden können, können zur Ermittlung der Ergebnisse zusätzlich Personen, die nicht dem Wahlbüro angehören, als Hilfskräfte beigezogen werden. Dies können beispielsweise Fachpersonen für die Informatik sein oder auch Hilfspersonen für die manuelle Auszählung. Für diese zusätzlichen Hilfskräfte bestehen keine formellen Voraussetzungen. Sie müssen also in der Gemeinde weder wohnhaft noch stimmberechtigt sein. Im Rahmen ihrer Aufgaben können die kommunalen Wahlbüros entsprechende Anordnungen treffen. Die bisher in Artikel 16 Absatz 1–4 Abstimmungsgesetz enthaltenen Details sind durch den Regierungsrat auf Verordnungsstufe zu regeln.

Artikel 10; Stimmgeheimnis, Ausstand, Verwandtenausschluss

Die Regelungen über das Stimmgeheimnis, den Ausstand und den Verwandtenausschluss betreffen das kantonale wie auch die kommunalen Wahlbüros. Sie werden deshalb systematisch in einer separaten Bestimmung geregelt. Die Wahrung des Stimmgeheimnisses nach Absatz 1 umfasst insbesondere das Verbot, vor Beginn der Auszählung Einsicht in die abgegebenen Wahl- und Stimmzettel zu nehmen, Stimmmaterial für Dritte auszufüllen oder Dritten personenbezogene Angaben über die Stimmenden zu machen (vgl. Art. 16 Abs. 5 Abstimmungsgesetz).

Ein unmittelbar persönliches Interesse am Ergebnis einer Wahl oder Abstimmung, das einen Ausstandsgrund begründet (Abs. 2), liegt dann vor, wenn das Ergebnis zu einem direkten Vor- oder Nachteil der betroffenen Person führt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn sie sich selber zur Wahl stellt. Hingegen begründet eine mittelbare Betroffenheit keinen Ausstand. Die blosser Mitgliedschaft in einem Verein, die blosser Beteiligung an oder eine sonstige wirtschaftliche Beziehungsnähe wie z. B. in Form eines Arbeitsverhältnisses oder sonstiger Geschäftsbeziehungen (auch in Form eines Konkurrenzverhältnisses) zu einer Gesellschaft oder Person, die von einem bestimmten Ausgang einer Abstimmung profitieren würde, genügen nicht. Hingegen

ist ein unmittelbares persönliches Interesse dann zu bejahen, wenn es in einer Abstimmung um eine Gesellschaft geht, bei welcher die betroffene Person Alleineigentümer ist oder die überwiegende Mehrheit der Anteile hält.

Die Regelung des Ausstands und der Verwandtenausschluss nach den Absätzen 2 und 3 gelten neu auch für die Hilfspersonen, die von den Wahlbüros zur Ermittlung der Ergebnisse beigezogen werden.

Artikel 11; Stimmlokale

Wie bisher (vgl. Art. 11 Abs. 1 Abstimmungsgesetz) hat der Gemeinderat gemäss Absatz 1 für eine genügende Anzahl Stimmlokale zu sorgen. Was dies im Einzelnen bedeutet, hängt von den Bedürfnissen der Bevölkerung und den geografischen Gegebenheiten der Gemeinde ab. Der Gemeinderat verfügt in dieser Hinsicht über einen Ermessensspielraum. Es ist davon auszugehen, dass er sich bei seinem Entscheid an den traditionellen Urnenstandorten orientieren wird. Aufgrund der grösseren Mobilität der Bevölkerung und der ständigen Zunahme der brieflichen Stimmabgabe kann es jedoch sein, dass gewisse Stimmlokale kaum mehr benützt werden und eine Schliessung zu prüfen ist. Um sicherzustellen, dass trotz allfälliger Schliessung einzelner Lokale die persönliche Stimmabgabe an der Urne noch möglich ist, räumt Absatz 2 dem Regierungsrat die Kompetenz ein, eine minimale Anzahl Stimmlokale pro Gemeinde vorzuschreiben.

Absatz 3 verlangt, dass Stimmlokale in öffentlichen Gebäuden einzurichten sind. Da es vorkommen kann, dass in kleinen Ortschaften keine öffentlichen Gebäude mehr zur Verfügung stehen, erlaubt der Wortlaut auch ein Abweichen vom Grundsatz («in der Regel»). In einem solchen Fall stellt sich die Frage, ob der Urnenstandort gänzlich geschlossen oder in ein geeignetes privates Gebäude verlegt werden soll. Es ist jeweils im Einzelfall abzuwägen, welches die bessere Lösung ist. Die Benützung privater Gebäude als Stimmlokale soll jedoch die Ausnahme bleiben.

Wer seine Stimme an der Urne abgeben will, soll sich seinen Weg nicht durch Demonstrationen, Unterschriftensammlungen, Werbeveranstaltungen und dergleichen bahnen müssen. Deshalb statuiert Absatz 4 ein entsprechendes Verbot. Absatz 5 erteilt den Wahlbüros die Kompetenz, Störern den Zugang zum Stimmlokal zu verweigern bzw. diese wegzuweisen. Was den örtlichen Geltungsbereich des Verbots betrifft, so ist jeder Einzelfall unter dem Aspekt zu betrachten, dass es für den Stimmberechtigten möglich sein muss, das Stimmlokal unbehelligt und ohne Umweg zu betreten und zu verlassen. Eine Unterschriftensammlung auf der anderen Seite eines Platzes vor dem Stimmlokal kann somit durchaus zulässig sein.

Artikel 12; Persönliche Stimmabgabe

Die persönliche Stimmabgabe durch die stimmberechtigte Person kann auf zwei Arten erfolgen: durch Abgabe des Stimmzettels an der Urne im Stimmlokal (Urnenabgabe; Abs. 1) oder durch Abgabe des Stimmzettels bei einer Amtsstelle der Gemeindeverwaltung (Abs. 3). Für die vorzeitige Stimmabgabe, d. h. die Stimmabgabe vor dem Abstimmungstag (Sonntag), gibt der Bund den Kantonen in Artikel 7 BPR einen Rahmen vor. Nach dieser Bestimmung müssen sie die vorzeitige Stimmabgabe mindestens an zwei der vier letzten Tage vor dem Abstimmungstag ermöglichen. An diesen zwei Tagen muss entweder die Urnenabgabe oder die Abgabe des Stimmzettels bei einer Amtsstelle möglich sein. Das Gesetz geht über dieses Minimum hinaus, indem es die vorzeitige Stimmabgabe durch Abgabe des Stimmzettels bei einer Amtsstelle ab der Zustellung des Wahl- und Stimmmaterials erlaubt. Die Modalitäten der Abgabe des Stimmzettels bei einer Amtsstelle entsprechen bisherigem Recht (vgl. Art. 14 Abstimmungsgesetz).

Was die Urnenabgabe betrifft, so überlässt es das kantonale Recht künftig den Gemeinden, ob sie eine vorzeitige Stimmabgabe und falls ja, an wie vielen Standorten, ermöglichen möchten. Kantonalrechtlich vorgeschrieben ist einzig eine minimale Urnenöffnungszeit von einer Stunde am Vormittag des Abstimmungstages, und zwar an allen Urnenstandorten bzw. in allen Stimmlokalen. Die bisherige Pflicht, die Urnen an mindestens zwei Vortagen zu öffnen (Art. 12 Abs. 4 Abstimmungsgesetz), entfällt.

Artikel 13; Briefliche Stimmabgabe

Die briefliche Stimmabgabe ist ab der Zustellung des Wahl- und Stimmmaterials bis zur Schliessung der Urnen am Abstimmungstag möglich. Die Gemeinden müssen somit zum Zeitpunkt der Schliessung der Urnen den Briefkasten nochmals leeren. Eine Postzustellung erfolgt am Sonntagvormittag zwar nicht, die Regelung von Absatz 2 ermöglicht es jedoch, diejenigen Stimmen zu berücksichtigen, die am Sonntagmorgen bis zur Schliessung der Urnen noch in den Briefkasten der Gemeinde eingeworfen werden.

Artikel 14; Botengang, Wahlhilfe

Gemäss Artikel 5 Absatz 1 BPR darf die Stimme durch Drittpersonen zur Urne gebracht werden, soweit das kantonale Recht dies zulässt. Absatz 1 beschränkt die Möglichkeit des Botengangs auf stimmberechtigte Personen, die im gleichen Haushalt leben. Dabei dürfte es sich in der Regel um Familienangehörige handeln (Ehegatten, Personen in eingetragener Partnerschaft, stimmberechtigte Verwandte). Im Interesse einer

möglichst hohen Stimmbeteiligung erscheint es – trotz der damit verbundenen Missbrauchsgefahr (vgl. Art. 282 und Art. 282^{bis} StGB: Wahlfälschung und Stimmenfang) – angezeigt, diese traditionelle Form der Stellvertretung im Sinne eines Botenganges weiterhin zu ermöglichen. Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung werden die weiteren Modalitäten (Anzahl Vertretene, Abgabe Stimmrechtsausweis) wie bisher (vgl. Art. 13 Abs. 2 Abstimmungsgesetz) direkt durch das Gesetz in Absatz 2 und nicht wie ursprünglich vorgesehen durch den Regierungsrat auf Verordnungsebene geregelt.

Absatz 3 enthält – wie vom Bundesrecht gefordert (Art. 5 Abs. 6 und Art. 6 BPR) – eine Sonderregelung für Menschen, die entweder dauernd oder vorübergehend schreibunfähig oder schreibunkundig sind. Festzuhalten ist, dass z. B. eine Gehbehinderung für die Inanspruchnahme der Wahlhilfe nicht (mehr) ausreicht, da die briefliche Stimmabgabe möglich ist. Es kommen also nur Personen in Frage, die wegen Behinderung, Krankheit oder Unfall dauernd oder vorübergehend schreibunfähig oder wegen Analphabetismus schreibunkundig sind. Sie müssen jedoch (noch) stimmberechtigt sein. Diese Personen können eine andere stimmberechtigte Person ihrer Wahl ermächtigen, die Stimm- oder Wahlzettel nach ihrem Willen auszufüllen sowie die zur brieflichen Stimmabgabe nötigen Handlungen vorzunehmen. Die bisher im Gesetz geregelten Modalitäten (Vermerk, Unterschrift; s. Art. 13 Abs. 3 Abstimmungsgesetz) verbleiben aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung auf Gesetzesstufe (Absatz 4) und werden nicht zur Regelung an den Regierungsrat delegiert.

Artikel 15; Elektronische Stimmabgabe

Die Bestimmungen über die elektronische Stimmabgabe werden der Entwicklung angepasst. Sie schaffen die rechtlichen Voraussetzungen für die flächendeckende Einführung des elektronischen Stimmkanals für sämtliche Stimmberechtigten und für sämtliche Urnengänge. Mit der bisherigen Regelung sind nur Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zur elektronischen Stimmabgabe zugelassen, womit der elektronische Stimmkanal auf Wahlen und Abstimmungen in Bundesangelegenheiten beschränkt ist.

Sofern die Voraussetzungen (Abs. 3 und 4) erfüllt sind, entscheiden über den erstmaligen Einsatz der Landrat; der Regierungsrat über den weiteren Einsatz des elektronischen Stimmkanals (Abs. 1). Dabei können sie diesen gestützt auf Absatz 2 in persönlicher Hinsicht weiterhin auf Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer beschränken. In sachlicher Hinsicht ist eine Beschränkung auf Wahlen und Abstimmungen an der Urne in eidgenössischen oder kantonalen Angelegenheiten denkbar, in örtlicher Hinsicht z. B. eine schrittweise Einführung pro Gemeinde.

Artikel 16; Auszählung

Mit der Auszählung der Stimmen darf weiterhin erst am Abstimmungstag begonnen werden (Abs. 1). In der Praxis tauchten immer wieder Fragen auf, ob und falls ja, welche Vorbereitungen für die Auszählungen bereits vorgängig getroffen werden können. Gemäss dem neuen Absatz 2 dürfen durch die Gemeindekanzleien vor dem Abstimmungstag gewisse Vorbereitungen für die Auszählung getroffen werden. Zulässig sind die Öffnung der brieflich eingegangenen Sendungen, die Überprüfung der Stimmrechtsausweise sowie die Trennung von Stimmrechtsausweisen und Stimm- und Wahlzettelumschlägen. Bei Letzterem muss logischerweise eine erste Prüfung der Gültigkeit der Einsendung erfolgen (vgl. Art. 17 Abs. 3). Korrekt eingereichte Stimm- und Wahlzettelumschläge sind bis zum Beginn der Auszählung ungeöffnet und gesichert aufzubewahren (Abs. 3).

Absatz 4 regelt schliesslich die automatisierte Auszählung mit Hilfe von physikalischen (Zählmaschinen, Waagen) oder elektronischen Verfahren (sog. E-Counting).

Artikel 17; Ungültige Wahl- und Stimmzettel

Die Ungültigkeitsgründe in Absatz 2 entsprechen weitgehend dem bisherigen Recht (vgl. Art. 17 Abs. 2 und 3 Abstimmungsgesetz). Auf das Erfordernis des Kontrollstempels wird – auf Wunsch der Gemeinden und wie in anderen Kantonen ebenfalls üblich – künftig verzichtet. Wegen der immer häufigeren brieflichen Stimmabgabe verliert die Pflicht, die Stimm- und Wahlzettel für ihre Gültigkeit abzustempeln, an Bedeutung. Der Stempel muss nach bisherigem Recht (Art. 16 Abs. 3 Abstimmungsgesetz) bei den brieflich eingegangenen Stimmen nach deren Öffnung und somit noch vor der Auszählung auf der Rückseite der Stimm- und Wahlzettel angebracht werden. Damit ist ein grosser Aufwand verbunden, ohne dass dem Stempel eine eigenständige Bedeutung als Kontrollmerkmal mehr zukommt.

Da die Gefahr einer ungültigen Stimmabgabe bei den brieflich eingereichten Stimmen am grössten ist, werden die zusätzlichen Kriterien, welche zur Ungültigkeit brieflicher Stimmen führen, neu systematisch in einem eigenen Absatz 3 ausdrücklich aufgezählt.

Ebenfalls systematisch getrennt abgehandelt wird die unerlaubte Mehrfachausfüllung (vgl. auch Art. 282 und Art. 282^{bis} StGB). Mit Ausnahme der Wahlhilfe nach Artikel 14 Absatz 3 ist die Mehrfachausfüllung verboten und führt gemäss Absatz 4 zur Ungültigkeit der Wahl- und Stimmzettel. Davon ausgenommen sind lediglich

die der betreffenden Person, welche mehrere Wahl- oder Stimmzettel ausgefüllt hat, zuordenbaren Wahl- und Stimmzettel (vgl. Art. 17 Abs. 2 Bst. c Abstimmungsgesetz).

Hingegen fallen verspätet eingereichte Wahl- und Stimmzettel gänzlich ausser Betracht. Mit der Auszählung wird das Ergebnis zum Zeitpunkt der Urnenschliessung ermittelt und protokolliert. Stimmen, die danach noch per Post oder auf sonst einem Weg eingehen, müssen ganz ausser Betracht fallen. Sie können insbesondere nicht mehr nachträglich als ungültig gezählt und ausgewiesen werden.

Artikel 18; Leere Wahl- und Stimmzettel

Die Definition der leeren Wahl- und Stimmzettel ist im Gesetz neu, entspricht aber der Praxis.

Artikel 19; Leere, überzählige und ungültige Stimmen

Da für die Ermittlung der Ergebnisse die gültigen Stimmen massgebend sind (vgl. Art. 21; Art. 18 Abs. 1 Abstimmungsgesetz), sind auch die leeren und ungültigen Stimmen auf gültigen Stimm- und Wahlzetteln zu erfassen. Entsprechend definiert die Bestimmung die leeren und ungültigen Stimmen und legt fest, wie mit überzähligen Stimmen zu verfahren ist. Die überzähligen Stimmen fallen gemäss den Vorgaben von Absatz 2 für die Ermittlung der Ergebnisse ausser Betracht; dies auf der Basis der bisherigen Regelung (Art. 17 Abs. 3 Abstimmungsgesetz) und unter Vorbehalt der Spezialregelung bei Wahlen im Verhältniswahlverfahren (vgl. Art. 49).

Artikel 20; Zu ermittelnde Werte

Die bei Wahlen und Abstimmungen an der Urne zu ermittelnden Werte (Abs. 1) entsprechen bisherigem Recht (Art. 18 Abs. 3 Abstimmungsgesetz). Auf einzelne kandidierende Personen entfallende Stimmen können weiterhin zusammengefasst werden (Abs. 2).

Artikel 21; Massgebende Stimmen

Für das Ergebnis sind nur die gültigen Stimmen massgebend. Auszugehen ist von der Gesamtheit der eingegangenen Wahl- oder Stimmzettel. Danach werden die leeren und die ungültigen Wahl- oder Stimmzettel sowie die leeren und ungültigen Stimmen abgezogen. Es verbleiben die gültigen Stimmen (Abs. 1).

Der im Absatz 2 enthaltene Vorbehalt bezüglich Wahlen im Verhältniswahlverfahren weist darauf hin, dass dort eine andere Regelung gilt: Leere Zeilen auf einer Liste zählen grundsätzlich als Zusatzstimmen für die betreffende Partei oder Gruppierung (vgl. Art. 48).

Artikel 22; Protokollierung, Meldung

Die bisherigen Vorschriften zur Protokollierung und Meldung der Ergebnisse (Art. 18 Abs. 3 und 4, Art. 22 Abs. 2 Abstimmungsgesetz) werden verwesentlich und systematisch in einer Bestimmung zusammengefasst.

Artikel 23; Veröffentlichung von Resultaten

Die Bestimmung regelt einerseits die Information der Öffentlichkeit (inkl. der Medien) über die Resultate am Abstimmungstag selbst (Abs. 1 und 2) sowie die Veröffentlichung der offiziellen Resultate im Amtsblatt (Abs. 3). Im Umkehrschluss von Absatz 1 ist die Bekanntgabe von Zwischenergebnissen am Abstimmungstag weiterhin unzulässig. Hingegen schreibt die Bestimmung den Gemeinden nicht vor, mit der Veröffentlichung ihrer Endresultate zuzuwarten, bis sämtliche Gemeinden ihre Endresultate bei Wahlen und Abstimmungen in Bundes- und Kantonsangelegenheiten der Staatskanzlei gemeldet haben. Die Bekanntgabe darf einfach nicht vor 12.00 Uhr, also dem spätesten Zeitpunkt der Urnenschliessung (Art. 12), und nicht vor der Meldung an die Staatskanzlei erfolgen.

Artikel 24; Nachzählung

Die Bestimmung zur Nachzählung ist deshalb erforderlich, weil sie die materiellen Voraussetzungen für eine Nachzählung umschreibt. Eine Nachzählung ist demnach nur dann anzuordnen, wenn Anhaltspunkte für die Ermittlung eines unrichtigen Ergebnisses bestehen. Dies entspricht der Regelung, welche der Bund für Wahlen und Abstimmungen in Bundesangelegenheiten vorsieht (Art. 13 BPR). Ein knappes Ergebnis hingegen ist für sich allein noch kein Grund für eine Nachzählung. Neben dem Gemeinderat soll bei Wahlen und Abstimmungen in Gemeindeangelegenheiten auch der Regierungsrat als Aufsichtsinstanz über die Befugnis verfügen, eine Nachzählung anordnen zu können.

Artikel 25; Elektronische Hilfsmittel

Die Gemeinden und der Kanton ermitteln heute die Wahl- und Abstimmungsergebnisse zum Teil mit EDV-Unterstützung. Dies gilt vor allem für Wahlen im Verhältniswahlverfahren, also insbesondere für die Wahl des

Landrates. Die diesbezüglichen Erfahrungen sind positiv. Mit einem solchen Programm lassen sich der Zeit- und Personalaufwand reduzieren sowie Fehlerquellen ausschalten. Die aktuell verwendete Software zur Resultatermittlung wurde bei den Wahlen im Jahr 2010 erstmals flächendeckend im Kanton eingesetzt und hat sich bewährt. Die Bestimmung schafft nun die bisher fehlende gesetzliche Grundlage für den Einsatz des Programms. Gleichzeitig erhält der Regierungsrat die Kompetenz, den Gemeinden nötigenfalls die Verwendung eines solchen Programms vorzuschreiben (Abs. 2). Damit soll sichergestellt werden, dass die Gemeinden weiterhin dasselbe Programm wie der Kanton benutzen.

Artikel 26; Auswertung Stimmverhalten

Wahlen und Abstimmungen werden teilweise über die geografischen und ergebnisbezogenen Aussagen hinaus soziologisch oder politologisch ausgewertet, insbesondere hinsichtlich demografischer Merkmale. Die Bestimmung schafft dazu die notwendige formell-gesetzliche Grundlage. Das Stimmverhalten darf indessen nur dann ausgewertet und die Ergebnisse nur dann veröffentlicht werden, wenn das Stimmgeheimnis gewahrt bleibt. Das Wahl- und Abstimmungsverhalten des Einzelnen ist damit geschützt.

Artikel 27; Stimmmaterial

Die Bestimmung hält fest, was alles zum Stimmmaterial gehört und von den Gemeinden im Vorfeld einer Abstimmung versendet werden muss. Pro Abstimmungsvorlage ist dabei ein separater Stimmzettel zu drucken und zu versenden.

Artikel 28; Zustellung des Stimmmaterials

Die Fristen für die Zustellung des Stimmmaterials werden mit den bundesrechtlichen Vorgaben (vgl. Art. 11 Abs. 3 BPR) harmonisiert (Abs. 1): Die Unterlagen dürfen frühestens vier und spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag zugestellt werden. Für die Zustellung an Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer gilt die Sonderregelung von Artikel 12 V-ASG, wonach das Stimmmaterial frühestens eine Woche vor dem offiziellen Versand in der Schweiz verschickt werden darf. Wie bisher (Art. 10 Abs. 4 Abstimmungsgesetz) ist es zulässig, die Abstimmungsvorlagen und Erläuterungen nur einmal pro Haushalt zuzustellen, es sei denn, die stimmberechtigten Personen verlangen bei der Gemeinde die persönliche Zustellung (Abs. 2).

Artikel 29; Kantonale Wahlen

Statt eines generellen Verweises führt die Bestimmung die einzelnen kantonalen Wahlen unter Nennung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen im Sinne eines Überblicks einzeln auf (Abs. 1). Mit Ausnahme der Landratswahlen finden dabei sämtliche kantonalen Wahlen nach dem Mehrheitswahlverfahren (Majorz) statt (Abs. 2).

Artikel 30; Gemeindewahlen

Die Bestimmung entspricht Artikel 29, jedoch bezogen auf kommunale Wahlen.

Artikel 31; Wahlmaterial

Die Bestimmung hält fest, was alles zum Wahlmaterial gehört.

Artikel 32; Zustellung des Wahlmaterials

Die Fristen für die Zustellung des Wahlmaterials werden mit den bundesrechtlichen Vorgaben (vgl. Art. 11 Abs. 3 BPR) harmonisiert (Abs. 1): Die Unterlagen für die ersten Wahlgänge bei Wahlen im Mehrheitswahlverfahren sowie neu auch für Wahlen im Verhältniswahlverfahren dürfen frühestens vier und spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag zugestellt werden. Für alle anderen Wahlen, also insbesondere für zweite Wahlgänge bei Wahlen im Mehrheitswahlverfahren, beträgt die Frist mindestens zehn Tage rückwärts gerechnet ab dem Abstimmungstag. Die Harmonisierung mit den bundesrechtlichen Vorgaben erlaubt es, alle Wahl- und Abstimmungsunterlagen in einem einzigen Versand zuzustellen, ansonsten zwei Versände mit zwei Stimmrechtsausweisen oder gar zwei separate Abstimmungstage erforderlich wären, wie dies im Jahr 2014 der Fall war.

Artikel 33; Losentscheid

Die Bestimmung entspricht inhaltlich bisherigem Recht (vgl. Art. 21 Abstimmungsgesetz). Absatz 4 schreibt neu ausdrücklich eine manuelle Ziehung des Loses vor, was einer Forderung des Bundesgerichtes entspricht. Die Regelung des Verfahrens und der Zuständigkeiten findet sich nicht mehr im Gesetz, sondern wird an den Regierungsrat zur Regelung in der Verordnung delegiert (Abs. 6).

Artikel 34; Ankündigung

Da das Gesetz auf die Anordnung fixer Wahltermine verzichtet (vgl. Art. 7), ist die Frist für die Ankündigung einer Wahl im Mehrheitswahlverfahren im Gesetz zu definieren. Der zwölfte Donnerstag (= 80. Tag) vor dem Abstimmungstag als spätmöglicher Termin für die Ankündigung einer Wahl (Abs. 1) entspricht einem Erscheinungstag des Amtsblattes, worin die Wahl angekündigt wird.

Artikel 35; Erster Wahlgang

Die Bestimmung fasst die bisherigen Artikel 19 Absatz 2 und Artikel 20 Absatz 1 des Abstimmungsgesetzes neu systematisch unter der Sachüberschrift «Erster Wahlgang» zusammen. Das Vorgehen bei Stimmengleichheit ergibt sich bereits aus Artikel 33 GPR, weshalb auf eine Wiederholung zu verzichten ist. Absatz 3 enthält einen Vorbehalt zugunsten der bundesrechtlichen Vorgaben in Sachen Nationalratswahlen: Nach Artikel 47 Absatz 1 BPR ist diejenige Person als Nationalrätin oder Nationalrat gewählt, die am meisten Stimmen erhält. Daraus folgt, dass auch die Bestimmungen über das absolute Mehr (Art. 36) und den zweiten Wahlgang (Art. 37) bei Nationalratswahlen nicht zur Anwendung gelangen.

Artikel 36; Absolutes Mehr

Die Berechnung des absoluten Mehrs entspricht bisherigem Recht (Art. 19 Abs. 3 und 4 Abstimmungsgesetz).

Artikel 37; Zweiter Wahlgang

Die Bestimmung entspricht bisherigem Recht (Art. 19 Abs. 2 Abstimmungsgesetz).

Artikel 38; Verzicht

Die Möglichkeit, die Annahme der Wahl abzulehnen bzw. auf das Amt zu verzichten, wird neu ins Gesetz aufgenommen. Nach dem Verzicht gibt es bei Wahlen im Mehrheitswahlsystem jedoch kein Nachrücken von nicht gewählten Personen, auch nicht von solchen, die im ersten Wahlgang allenfalls das absolute Mehr erreicht haben, aber als überzählig ausgeschieden sind (vgl. Art. 35 Abs. 2). Erfolgt der Verzicht nach dem ersten Wahlgang, findet ein zweiter Wahlgang und nicht etwa eine Wiederholung des ersten Wahlgangs statt. Erfolgt der Verzicht nach dem zweiten Wahlgang, findet ein weiterer Wahlgang nach den gleichen Regeln (s. Art. 37) statt; also ein weiterer zweiter Wahlgang (Abs. 2). Somit genügt bei einem Verzicht – im Gegensatz etwa zu einer Ersatzwahl bei einem Rücktritt (vgl. Art. 39) – das relative Mehr, um gewählt zu werden.

Die Frist, innert der ein Verzicht erklärt werden muss, beträgt drei Tage. Auf Verordnungsebene ist zu regeln, wo (z. B. Staatskanzlei, Gemeindeganzlei), gegenüber wem, in welcher Form und bis wann genau (z. B. 12.00 Uhr mittags) der Verzicht zu erklären ist.

Artikel 39; Ersatzwahlen

Die bisherigen Bestimmungen über die Ersatzwahlen (vgl. Art. 48 und 54 Abstimmungsgesetz) werden systematisch zusammengefasst und dahingehend allgemeiner gehalten, als sie für sämtliche Wahlen im Mehrheitswahlverfahren Anwendung finden. Aufgrund der Erfahrungen bei den Ersatzwahlen des Ständerates im Jahr 2014 wird die Frist, innert welcher die Ersatzwahl durchzuführen ist, von drei auf sechs Monate heraufgesetzt (Abs. 2).

Artikel 40; Wahlkreise

Die Wahlkreise für die Landratswahlen bleiben unverändert. Jede Gemeinde bildet einen Wahlkreis (Abs. 1). Gemäss Artikel 7a GG können die Gemeinden für die Wahlen in das Gemeindeparlament Wahlkreise bilden. Absatz 2 konkretisiert die Bestimmung dahingehend, als er vorschreibt, dass diese Wahlkreise in der Gemeindeordnung festzulegen sind.

Artikel 41; Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise

Gleich wie das Zuteilungsverfahren der Mandate auf die einzelnen Listen (Art. 50) soll auch die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise neu und einheitlich nach der Divisormethode mit Standardrundung erfolgen. Das Verfahren nach Sainte-Laguë löst das bisher angewandte Verfahren nach Hagenbach-Bischoff ab.

Nach dem Sainte-Laguë-Verfahren wird die massgebende Wohnbevölkerung jedes Wahlkreises durch einen Zuteilungsdivisor geteilt (Abs. 1) und der Quotient auf die nächstgelegene ganze Zahl nach kaufmännischen Regeln auf- oder abgerundet. Das Ergebnis entspricht der Anzahl Mandate, welche auf den entsprechenden Wahlkreis entfallen (Abs. 2). Ausgangspunkt für die Bestimmung des Zuteilungsdivisors durch den Regierungsrat bei Wahlen in Kantonsangelegenheiten bzw. durch den Gemeinderat bei Wahlen in Gemeindeangelegenheiten (Abs. 4) bildet die Bevölkerungszahl, welche durch die Gesamtzahl der Sitze, also bei den

Landratswahlen durch 60, geteilt wird. Um zu erreichen, dass genau 60 Sitze verteilt werden, ist der Zuteilungsdivisor in einem zweiten Schritt entsprechend hinauf- oder herabzusetzen (Abs. 4 und 5).

An der Massgeblichkeit der ständigen Wohnbevölkerung (und nicht etwa der Stimmberechtigten) für die Verteilung der Mandate wird festgehalten. Dabei ist für die Verteilung auf den Stand der ständigen Wohnbevölkerung abzustellen, wie er vom Bundesamt für Statistik am Ende des ersten, auf die letzte Gesamterneuerungswahl des Landrates folgenden Kalenderjahres ausgewiesen wird. Damit übernimmt Absatz 3 den massgebenden Zeitpunkt, wie er kraft Bundesrecht auch für die Verteilung der Nationalratsmandate auf die Kantone gilt (Art. 16 Abs. 1 BPR).

Das Ergebnis der Verteilung ist wie bisher öffentlich bekannt zu geben. Dies erfolgt durch Publikation im Amtsblatt (Abs. 6).

Artikel 42; Ankündigung

Der späteste Zeitpunkt der Ankündigung von Wahlen im Verhältniswahlverfahren wird mit demjenigen für Wahlen im Mehrheitswahlverfahren (Art. 34 Abs. 1) harmonisiert. Gegenüber dem geltenden Recht erfolgt die Ankündigung drei Wochen früher (Art. 27 Abs. 1 Abstimmungsgesetz), jedoch wie bisher durch Publikation im Amtsblatt.

Artikel 43; Wahlvorschläge

Der späteste Zeitpunkt für die Einreichung von Wahlvorschlägen ist der achte Montag vor der Wahl bzw. der 55. Tag vor dem Abstimmungssonntag (Abs. 1). Gemäss bisherigem Recht mussten die Wahlvorschläge für Landratswahlen bis spätestens am fünften Freitag vor der Wahl eingereicht werden (Art. 27 Abs. 2 Abstimmungsgesetz). Die Vorverschiebung ist einerseits Folge des früheren Versandes der Wahlunterlagen (Art. 32). Andererseits ist sie auch darin begründet, dass umfangreiche Vorarbeiten geleistet werden müssen, bevor die Unterlagen in den Druck gehen können. Insbesondere müssen alle Wahlvorschläge kontrolliert und bereinigt werden, was bei insgesamt mehr als 380 Kandidatinnen und Kandidaten und jeweils mindestens zehn unterzeichnenden Stimmberechtigten pro Wahlvorschlag sehr aufwändig ist. Die Vorarbeit für die Parteien wird dadurch weder erschwert noch zeitlich eingeschränkt, sie muss lediglich etwas früher erfolgen. Im Übrigen entspricht die Bestimmung weitgehend dem bisherigen Recht (vgl. Art. 27–30 Abstimmungsgesetz), wird jedoch systematisch neu dargestellt. Absatz 2 zählt die Formalitäten auf, welche den Wahlvorschlag direkt betreffen. Die Absätze 3 und 4 betreffen sodann die Personen, die als Kandidierende auftreten oder einen Wahlvorschlag unterzeichnen. Absatz 5 delegiert die bisher auf Gesetzesstufe normierte Bereinigung und Ergänzung der Wahlvorschläge (vgl. Art 31 und 32 Abstimmungsgesetz) zur Regelung an den Regierungsrat.

Artikel 44; Listen

Die Bestimmung entspricht bisherigem Recht (Art. 33 Abstimmungsgesetz). Die Regelung der Bekanntmachung der Listen und Listenverbindungen sowie der Auslosung der Listennummern wird an den Regierungsrat delegiert.

Artikel 45; Listenverbindungen

Listenverbindungen sind weiterhin zulässig, Unterlistenverbindungen weiterhin unzulässig. Die Verbindung hat neu zusammen mit der Einreichung der Wahlvorschläge bzw. spätestens bis ebenfalls am achten Montag vor der Wahl zu erfolgen. Die Möglichkeit, noch während einer Woche nach Ablauf der Einreichungsfrist Listenverbindungen einzugehen (vgl. Art. 34 Abs. 1 Abstimmungsgesetz), entfällt. Der Grund liegt darin, dass die Parteien in der Regel bereits im Zeitpunkt der Einreichung ihrer Listen wissen, mit welchen anderen Parteien sie Listenverbindungen eingehen wollen.

Artikel 46; Zustellung der Listen

Die Bestimmung ergänzt Artikel 31 mit Blick auf Wahlen im Verhältniswahlverfahren. Neben sämtlichen Listen des entsprechenden Wahlkreises ist den Stimmberechtigten eine leere Liste zuzustellen. Die im geltenden Recht teilweise im Gesetz enthaltenen Details (vgl. Art. 35 Abs. 3 Abstimmungsgesetz) sind neu in der Verordnung zu regeln. Was den Zeitpunkt der Zustellung betrifft, so gilt Artikel 32.

Artikel 47; Abänderung der Listen

Wie bisher können die stimmberechtigten Personen Namen auf der vorgedruckten Liste streichen, doppelt aufführen (kumulieren) oder Namen aus anderen Listen übertragen (panaschieren). Neu kann die Listenbezeichnung oder Listennummer gestrichen oder durch eine andere ersetzt werden. Eine Streichung oder Änderung der Listenbezeichnung oder Listennummer ist also nicht mehr unbeachtlich (Art. 36 Abs. 2 Abstimmungsgesetz), sondern bei der Zuteilung der Zusatzstimmen zu berücksichtigen (s. Art. 48).

Artikel 48; Listenstimmenzahl

Die Bestimmung regelt die Feststellung der auf eine Liste entfallenden Stimmen, insbesondere der Zusatzstimmen. Statt des bisherigen Begriffes «Parteienstimmen» wird neu der neutrale Begriff «Listenstimmen» verwendet. Die Listenstimmenzahl setzt sich zusammen aus den Kandidatenstimmen (Abs. 1 Bst. a) und den Zusatzstimmen (Abs. 1 Bst. b). Hat die stimmberechtigte Person eine leere oder vorgedruckte Liste mit einer ungültigen Listenbezeichnung oder Listennummer versehen oder enthält die Liste mehr als eine gültige Listenbezeichnung oder Listennummer, so können die leeren Linien keiner Liste zugeordnet werden. Sie zählen deshalb nicht als Zusatzstimmen, sondern gelten als leere Stimmen im Sinne von Artikel 19 und fallen für die Feststellung der Wahlergebnisse ausser Betracht (vgl. Art. 21). Absatz 3 regelt den Fall, in dem zwischen Listennummer und Listenbezeichnung ein Widerspruch besteht. Die leeren Linien zählen diesfalls als Zusatzstimmen (Abs. 1 Bst. b) für die Liste gemäss Listenbezeichnung. Diese geht der Listennummer vor. Absatz 4 beschreibt das Vorgehen, wenn mehr Namen als Linien auf dem Wahlzettel aufgeschrieben worden sind: Die überzähligen Namen sind nach der allgemeinen Regel von Artikel 19 Absatz 2 von unten nach oben und von rechts nach links zu streichen. Absatz 5 regelt den Fall, in dem Namen von Personen aufgeschrieben worden sind, die nicht wählbar sind, da sie entweder gar nicht oder nicht für den entsprechenden Wahlkreis kandidieren. Die entsprechenden Namen sind zu streichen, die dadurch leer gewordenen Linien als Zusatzstimmen (Abs. 1 Bst. b) zu zählen. Dies neu und unabhängig davon, ob die Liste mindestens den Namen einer kandidierenden Person enthält oder nicht. Absatz 6 normiert schliesslich den Fall, in dem eine Person mehr als zweimal auf einer Liste aufgeführt worden ist. Diesfalls sind die unerlaubten Mehrfachauführungen zu streichen. Die durch das Streichen leer gewordenen Linien zählen als Zusatzstimmen (Abs. 1 Bst. b).

Artikel 49; Feststellung der Ergebnisse

Die Bestimmung entspricht bisherigem Recht (vgl. Art. 38 Abstimmungsgesetz).

Artikel 50; Erste Verteilung der Mandate

Artikel 50 und 51 regeln die Verteilung der Mandate auf die einzelnen Listen. Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung haben der Regierungsrat und der Landrat dem bisher angewandten Zuteilungsverfahren nach Hagenbach-Bischoff (Divisormethode mit Abrundung) verschiedene alternative Zuteilungsverfahren (Sainte-Laguë-Verfahren, Doppelter Pukelsheim) gegenübergestellt:

- Das Hagenbach-Bischoff-Verfahren beruht auf dem Prinzip der fortlaufenden Zuteilung jeweils eines weiteren Mandates an diejenige Partei, welche durch ein solches Mandat am wenigsten übervertreten wird. Es wird bei den Nationalratswahlen und bei vielen Wahlen in die Kantonsparlamente – so auch bisher im Kanton Glarus – angewandt.

Stärken: Das Hagenbach-Bischoff-Verfahren verhindert eine Übervertretung. Dank seiner einfachen Mechanik bringt es Ergebnisse hervor, die auch für mathematische Laien nachvollziehbar sind.

Schwächen: Da das Hagenbach-Bischoff-Verfahren Übervertretungen, aber keine Unterververtretungen verhindert, bevorzugt es tendenziell grössere Parteien zulasten der kleineren. Besonders bei vielen kleinen Wahlkreisen sind die Auswirkungen des Nationalratsproporz, wie das Verfahren auch genannt wird, einschneidend, da die Unterververtretungen der kleinen Parteien und die Übervertretungen der grossen Parteien kumuliert werden. Deshalb hat das Bundesgericht in den vergangenen Jahren einzelne Kantone gerügt und sie verpflichtet, entweder Wahlkreise zusammenzulegen, Wahlkreisverbände zu bilden oder eine alternative Methode zu entwickeln, um zu verhindern, dass Stimmenanteile von zehn Prozent und mehr in einzelnen Wahlkreisen verloren gehen. Einige Kantone, insbesondere Zürich, Aargau und Schaffhausen haben daraufhin das Verfahren nach dem Doppelten Pukelsheim eingeführt und damit den ganzen Kanton faktisch in einen Wahlkreisverband verwandelt.

- Das Sainte-Laguë-Verfahren ist mit dem Verfahren nach Hagenbach-Bischoff vergleichbar. Es verhindert jedoch eine Verzerrung zugunsten der grossen Parteien, da die Übervertretung statt auf ganze auf halbe Sitze berechnet wird. Alle Stimmen werden durch einen gemeinsamen Divisor geteilt und die resultierenden Quotienten standardmässig zu den Sitzzahlen gerundet. Der Divisor wird so bestimmt, dass die Sitzzahlen in ihrer Summe die Gesamtmandate ausschöpfen. Dazu wird in einem ersten Schritt eine Näherungszuteilung berechnet, indem die Gesamtzahl der Stimmen durch die Gesamtzahl der zu verteilenden Sitze geteilt und auf diese Weise ein vorläufiger Zuteilungsdivisor ermittelt wird. Verbleibende Diskrepanzen werden in einem weiteren Schritt durch Herauf- oder Herabsetzen des Zuteilungsdivisors so lange abgebaut, bis die Endzuteilung erreicht ist, bei welcher die Sitzzuteilung mit der Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze übereinstimmt. Das Sainte-Laguë-Verfahren wird in der Schweiz für die Parlamentswahlen im Kanton Basel-Stadt seit 2012 angewandt. In Deutschland kommt es seit 2009 für die Wahlen in den Bundestag sowie für die Europawahlen zur Anwendung.

Stärken: Das Sainte-Laguë-Verfahren führt zwar zu einer ähnlichen Verzerrung wie das Verfahren nach Hagenbach-Bischoff, wirkt sich allerdings nicht systematisch zugunsten der grösseren Parteien aus. Anstatt in erster Linie Übervertretungen zu verhindern, wird nach kaufmännischen Regeln auf- oder

abgerundet. Im Gegensatz zum Verfahren nach dem Doppelten Pukelsheim ist das Verfahren nach Sainte-Laguë immer noch verständlich und die Berechnung auch für einen mathematischen Laien nachvollziehbar.

Schwächen: Trotz der kleineren Verzerrung kann die Kumulation von Auf- oder Abrundungen im Extremfall dazu führen, dass eine kleinere Partei mehr Sitze erhält als eine grössere.

- Das Verfahren nach dem Doppelten Pukelsheim beruht auf dem Sainte-Laguë-Verfahren, vollzieht die Mandatsverteilung aber in erster Linie auf Kantonsebene und erst in zweiter Linie auf die Wahlkreise bezogen. Die Verteilung der Sitze wird in zwei Phasen vollzogen. Zuerst werden die Sitze auf die Listen verteilt (Oberzuteilung). Diese der Liste zugewiesenen Sitze werden in einem zweiten Schritt an ihre Wahlkreislisten weitergegeben (Untorzuteilung), solange bis die Sitzzahl der Oberzuteilung stimmt. Dabei kommt eine Divisormethode (Stimmenzahl durch Sitzanteil) zum Zug, bei der die erreichte Sitzzahl standardmässig – nach Sainte-Laguë – ab- oder aufgerundet wird. Die Parteienlisten in den Wahlkreisen werden für die Berechnung zu kantonalen Listengruppen zusammengefasst. Das ganze Verfahren wird für die Untorzuteilung zwei Mal durchexerziert. Dabei muss berücksichtigt werden, dass ein Divisor nach der Aufteilung auf die Parteien auch die Stimmgewichte pro Wahlkreis so weit ausgleicht, dass niemand über- und niemand untergewichtet ist. Falls eine Partei am Schluss zu viel oder zu wenige Sitze gegenüber der Oberzuteilung hat, werden die Divisoren verändert, bis das Resultat stimmt.

Stärken: Die zwei Ebenen der Aufteilung garantieren ein möglichst vollständiges Einfließen der Stimmen. Die Erfolgswertgleichheit ist wahlkreisübergreifend auf Kantonsebene gewährleistet, als ob der ganze Kanton ein Wahlkreis wäre. Verzerrungen aufgrund unterschiedlich grosser Wahlkreise werden verhindert.

Schwächen: Das Verfahren nach dem Doppelten Pukelsheim ist wegen seiner Komplexität intransparent. Bei der verschiedenen Gewichtung der Parteien auf Wahlkreisebene über den unterschiedlichen Parteiendivisor besteht die Gefahr, dass eine Partei in einem Wahlkreis mehr Sitze mit weniger Stimmen erhält, als eine andere – Hauptsache, die Oberzuteilung stimmt. Der eigentliche Vorteil der Zweistufigkeit ist somit zugleich auch ein Nachteil. Zudem ist es rechnerisch denkbar, dass eine Partei zwar die absolute Mehrheit der Stimmen, nicht aber die Mehrheit der Sitze im Parlament haben könnte. Es fehlt also die zwingende «Mehrheitsbedingung». Schliesslich sind Mandatsverschiebungen zwischen den Wahlkreisen nicht auszuschliessen.

Aufgrund der Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile der einzelnen Zuteilungsverfahren haben sich der Regierungs- und der Landrat dafür entschieden, künftig das Sainte-Laguë-Verfahren auf Wahlen im Verhältniswahlverfahren, also insbesondere auf die Landratswahl, anzuwenden. Damit geben sie diesem Verfahren auch den Vorzug gegenüber dem Verfahren nach dem Doppelten Pukelsheim.

Artikel 51; Weitere Verteilung der Mandate

Die Bestimmung regelt das Vorgehen im seltenen Sonderfall, in dem bei der Verteilung nach Artikel 50 mehrere Reste genau gleich 0,5 sind und somit mehrere Parteien denselben Anspruch haben. Diesfalls entscheidet das Los.

Artikel 52; Verteilung bei verbundenen Listen

Während sich die systembedingten Nachteile für kleinere Parteien bei Zuteilungen nach Hagenbach-Bischoff durch Listenverbindungen bis zu einem gewissen Grad ausgleichen lassen, sind beim Verfahren nach Sainte-Laguë Listenverbindungen grundsätzlich nicht erforderlich, da sich das Verfahren gegenüber der Parteiengrösse neutral verhält. Vor diesem Hintergrund hat der Kanton Basel-Stadt bei der Umstellung auf das Sainte-Laguë-Verfahren im Jahr 2012 die Listenverbindungen abgeschafft. Umgekehrt schliesst das Verfahren nach Sainte-Laguë Listenverbindungen nicht aus. Weil mit ihnen auf die inhaltliche Verbundenheit zwischen politischen Gruppierungen hingewiesen werden kann (etwa Mutterpartei mit Jungpartei), werden sie beibehalten. Die Verteilung der Mandate innerhalb der Listenverbindungen kann wiederum nach der Divisormethode mit Standardrundung erfolgen (Abs. 2), nachdem die Listenstimmen zuvor für die erste Verteilung zusammengezählt und die verbundenen Listen somit wie eine einzige Liste behandelt worden sind (Abs. 1).

Artikel 53; Gewählte Personen, Ersatzleute

Die Bestimmung entspricht bisherigem Recht (Art. 40 Abstimmungsgesetz). Bei Stimmgleichheit entscheidet nicht das Los, sondern die Reihenfolge auf der Liste. Die nicht gewählten Personen fungieren als Ersatzleute und rücken bei einem Rücktritt einer gewählten Person nach (s. Art. 56).

Artikel 54; Mehrfach gewählte Personen

Die Bestimmung entspricht weitgehend bisherigem Recht (Art. 44 Abstimmungsgesetz). Die Erklärungsfrist wurde im Sinne der Einheitlichkeit mit dem Verzicht auf eine Wahl (Art. 38 Abs. 1) von zwei auf drei Tage heraufgesetzt.

Artikel 55; Überzählige Mandate

Für den Fall, dass eine Gruppierung die ihr zustehenden Sitze nicht mit kandidierenden Personen besetzen kann, ist eine Ergänzungswahl vorzunehmen (s. Art. 57).

Artikel 56; Nachrücken

Der geltende Artikel 45 Absatz 1 Abstimmungsgesetz bildet systematisch neu eine eigene Bestimmung, entspricht im Wesentlichen jedoch bisherigem Recht. Die Bestimmung kommt immer dann zur Anwendung, wenn ein Mitglied des Landrates oder des Gemeindeparlaments während der laufenden Amtsperiode zurücktritt, verstirbt oder eine Wählbarkeitsvoraussetzung verliert, insbesondere weil die Person aus dem Kanton wegzieht (Abs. 1). Hingegen führt ein Parteiaustritt während der Amtsperiode nicht zu einem Nachrücken. Irrelevant bleibt auch ein Parteiwechsel von Ersatzleuten. Sie rücken für die Liste ihrer ehemaligen Partei nach.

Artikel 57; Ergänzungswahl

Eine Ergänzungswahl ist durchzuführen, wenn eine Gruppierung ihre Mandate nicht mit kandidierenden Personen besetzen kann (Art. 55; überzählige Mandate) oder wenn bei einem Rücktritt der frei gewordene Sitz nicht mit Ersatzleuten besetzt werden kann (Art. 56; Nachrücken). Das in Absatz 2 vorgesehene Wahlverfahren entspricht bisherigem Recht (Art. 42 Abs. 2 Abstimmungsgesetz).

Artikel 58; Einberufung

Als spätester Zeitpunkt für die Einberufung der Landsgemeinde oder einer Gemeindeversammlung wird die Zweiwochenfrist aus Artikel 63 Absatz 4 Kantonsverfassung (KV) und Artikel 49 GG übernommen (Abs. 1). Die entsprechenden Bestimmungen in der Kantonsverfassung und dem Gemeindegesetz können aufgehoben werden. Die Art und Weise der öffentlichen Bekanntmachung wird auf Gesetzesstufe bewusst nicht näher umschrieben, womit die Bekanntmachung durch öffentlichen Anschlag oder Auskündigung für die Gemeindeversammlung (Art. 49 Abs. 1 GG) weiterhin möglich bleibt. Die Einberufung der Landsgemeinde soll wie bisher durch das Amtsblatt erfolgen, was auf Verordnungsstufe zu regeln ist. Absatz 2 übernimmt die Ausnahmeregelung hinsichtlich späterer Bekanntmachung aus dem Gemeindegesetz (Art. 49 Abs. 2 GG) auch für die Landsgemeinde.

Artikel 59; Stimmrechtsausweis

Neu ist die Abgabe eines Stimmrechtsausweises sowohl für die Landsgemeinde als auch für die Gemeindeversammlung obligatorisch (Abs. 1). Das geltende Gemeindegesetz enthält lediglich eine Kann-Bestimmung (Art. 50 Abs. 1 GG). Die Zehntagesfrist entspricht dabei bisherigem Recht (vgl. Art. 50 Abs. 2 GG; Art. 3 Verordnung über den Stimmberechtigungsausweis für die Landsgemeinde). Der Stimmrechtsausweis dient wie bisher (Art. 50 Abs. 3 GG; Art. 5 Verordnung über den Stimmberechtigungsausweis für die Landsgemeinde) als Ausweis für den Eintritt. Er ist den Kontrollorganen (Ordnungsdienst, Polizei usw.) auf entsprechende Aufforderung hin vorzuweisen (Abs. 3).

Artikel 60; Unterlagen

Die Bestimmung führt die bisherigen Artikel 51 GG und Artikel 62 Absatz 4 zweiter Teilsatz und Absatz 5 KV systematisch zusammen. Sie entspricht inhaltlich jedoch weitgehend bisherigem Recht. Einzig auf die Möglichkeit, nicht traktandierbare Geschäfte behandeln zu können, wenn sie vor der Landsgemeinde oder der Gemeindeversammlung noch öffentlich bekannt gemacht werden können, wird aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung (künftig) verzichtet. Auf Verfassungsebene verbleibt die Regelung, wonach das Memorial für die Landsgemeinde bis spätestens vier Wochen vor der Landsgemeinde an die Stimmberechtigten zu verteilen ist (Verweis in Abs. 2 auf Art. 62 KV).

Artikel 61; Leitung

Die Bezeichnung der Personen, welche die Landsgemeinde oder die Gemeindeversammlung im Regel- und Ausnahmefall leiten, ergibt sich weiterhin aus der Kantonsverfassung und dem Gemeindegesetz (Abs. 1; s. Art. 64 KV und Art. 54 Abs. 1 GG). Im Übrigen werden die Aufgaben und Kompetenzen der verhandlungsleitenden Personen für die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlung auf der Basis der bisherigen Bestimmungen von Artikel 54 Absätze 2–4 GG neu geregelt. Die Absätze 3–5 sehen dabei Massnahmen

gegen fehlbare Rednerinnen und Redner vor, wonach diese im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips zunächst zu ermahnen sind und der Wortentzug anzudrohen ist, bevor ihnen das Wort als schwerwiegendste Massnahme tatsächlich entzogen werden kann. Der Wortentzug nach Absatz 5 bezieht sich auf weitschweifige Rednerinnen und Redner gemäss Absatz 3 wie auch auf solche, die nach Absatz 4 die Achtung der Versammlung oder die Persönlichkeitsrechte einzelner Personen verletzen. Die Bestimmung von Absatz 6 bezieht sich demgegenüber auf Störungen durch die Versammlungsteilnehmer und erlaubt als letztmögliche Massnahme, die Versammlung aufzulösen.

Artikel 62; Öffentlichkeit, Zuhörerinnen und Zuhörer, Gäste

Die bisher für die Gemeindeversammlung geltenden Regelungen zur Öffentlichkeit der Versammlung und zur Anwesenheit von nicht stimmberechtigten Personen (Art. 53 Abs. 1–2 GG) gelten neu grundsätzlich auch für die Landsgemeinde. Im Gegensatz zur Gemeindeversammlung (vgl. Abs. 3) dürfen nicht stimmberechtigte Personen – ausgenommen Jugendliche – den Landsgemeindering jedoch nur betreten, sofern sie eine Gästekarte vorweisen können (Abs. 2). Über den generellen Ausschluss von nicht stimmberechtigten Personen von der Gemeindeversammlung entscheidet der Gemeinderat (Abs. 4). Ein genereller Ausschluss setzt das Vorliegen eines wichtigen Grundes voraus. Ein solcher dürfte immer dann bzw. nur dann gegeben sein, wenn die Anwesenheit Dritter die freie Willensbildung und Willenskundgabe beeinträchtigen würde.

Artikel 63; Medien

Aus der Öffentlichkeit der Landsgemeinde und der Gemeindeversammlung (Art. 62 Abs. 1) ergibt sich, dass grundsätzlich auch Vertreterinnen und Vertreter der Medien daran teilnehmen können. Deshalb sehen die Absätze 1 und 2 neu ausdrücklich vor, dass Vertreterinnen und Vertreter der Medien anwesend sein dürfen und dass auch Aufnahmen oder Übertragungen der Versammlungen durch die Medien (Radio, Fernsehen) gestattet sind. Bezüglich der Teilnahme an der Landsgemeinde haben sich die Medienvertreter jedoch vorgängig zu akkreditieren. Im Gegensatz zur Landsgemeinde können gemäss Absatz 3 die Medienvertreter von der Gemeindeversammlung entweder ganz oder teilweise ausgeschlossen oder ein vollständiges oder teilweises Aufzeichnungs- und Übertragungsverbot ausgesprochen werden. Zuständig ist nicht mehr wie im Vorentwurf noch vorgeschlagen der Gemeinderat, sondern aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung die Versammlung. Ein Ausschluss oder Verbot darf – gleich wie der Ausschluss der Öffentlichkeit (Art. 62) – nur ausgesprochen werden, wenn die Willensbildung und Willenskundgabe durch die Anwesenheit der Medien bzw. durch die Aufnahme und Übertragung derart beeinträchtigt würde, dass sie als nicht mehr frei zu qualifizieren wäre.

Artikel 64; Protokollierung

Absatz 1 statuiert eine Protokollierungspflicht für die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen. Absatz 2 umschreibt die Mindestanforderungen an das Protokoll, indem er die Formulierung von Artikel 70 Absatz 2 GG weitgehend auch für die Landsgemeinde übernimmt, ohne jedoch damit über die bisherige Praxis hinauszugehen.

Absatz 3 stellt die gesetzliche Grundlage für die amtliche Aufzeichnung der Verhandlung auf Bild- oder Tonträger dar. Die Aufzeichnungen dürfen grundsätzlich nur für die nachträgliche Niederschrift des Protokolls verwendet werden. Davon ausgenommen ist die Veröffentlichung in amtlichen Bild- und Tonarchiven wie z. B. dem auf dem Internet aufgeschalteten offiziellen Tonarchiv der Landsgemeinde (Abs. 4).

Artikel 65; Ermittlung des Mehrs

Die Bestimmung stellt klar, dass Abstimmungen an der Landsgemeinde und der Gemeindeversammlung weiterhin offen in der Form des Handmehrs (Erheben des Stimmrechtsausweises oder der Hände) durchzuführen sind und dass die Mehrheit von der verhandlungsleitenden Person, d. h. vom Landammann oder vom Gemeindepräsidenten, durch Abschätzen ermittelt wird (Abs. 1 und 2). Lässt sich die Mehrheit nicht klar abschätzen, ist die Abstimmung zu wiederholen (Abs. 3). Im Übrigen richtet sich die Ermittlung des Mehrs gemäss Absatz 5 nach den bereits geltenden Bestimmungen in der Kantonsverfassung und dem Gemeindegesetz. Demnach kann der Landammann «in zweifelhaften Fällen» die anderen Mitglieder des Regierungsrates zur Ermittlung des Mehrs an der Landsgemeinde beratend beiziehen (Art. 67 Abs. 1 KV). Auf Gemeindeebene sind bei einer Wiederholung der Abstimmung die Stimmen auszuzählen, wobei dem Vorsitzenden bei Stimmengleichheit der Stichtscheid zusteht bzw. bei einer Wahl das Los zu entscheiden hat (Art. 64 Abs. 2 und 3 GG). Absatz 4 schafft schliesslich die formell-gesetzliche Grundlage für den Einsatz elektronischer Hilfsmittel zur Ermittlung des Mehrs für Wahlen und Abstimmungen an der Gemeindeversammlung.

Artikel 66; Bekanntgabe der Anträge

Die Bestimmung übernimmt die bisherige Regelung von Artikel 61 Absatz 1 GG auch für die Landsgemeinde, ohne dabei an der bisherigen Praxis etwas zu ändern, wonach der Landammann über die Zulässigkeit der

Anträge entscheidet, nach abgeschlossener Diskussion die Anträge zusammenfasst und die Reihenfolge der Abstimmungen bestimmt. Bei der Festlegung der Reihenfolge der Abstimmungen (Art. 67) hat die verfahrensleitende Person darauf zu achten, dass der Anspruch auf freie Willenskundgabe und unverfälschte Stimmabgabe bestmöglich gewahrt wird.

Artikel 67; Reihenfolge der Abstimmungen

Die Bestimmung konkretisiert Artikel 66 KV und ersetzt Artikel 62 Absatz 1 sowie Artikel 63 GG. Das in Absatz 3 umschriebene sukzessive Ausscheidungsverfahren bei mehreren Anträgen folgt dabei der Praxis, wie sie an der Landsgemeinde (und der Gemeindeversammlung) gelebt wird. Dabei belässt die Formulierung weiterhin einen Spielraum für die Anwendung unterschiedlicher Varianten des Ausscheidungsverfahrens, namentlich des Eventualverfahrens oder des Ausschlussverfahrens.

Artikel 68; Wahlvorschläge

Die Bestimmung übernimmt die bisherige Regelung von Artikel 32 Absatz 1 GG auch für Wahlen durch die Landsgemeinde. Das im Rahmen des Verfassungs- und Gesetzesrechts geltende freie Vorschlagsrecht ermöglicht es, dass Gegenkandidaten so nominiert werden können, dass anschliessend eine echte Wahl zwischen dem bisherigen, wieder kandidierenden Amtsträger und der neu kandidierenden Person möglich ist. Alle kandidierenden Personen (bisherige und neue) haben so die gleichen Wahlchancen. Die Portierung erfolgt durch Zurufen aus der Versammlung.

Artikel 69; Wahlverfahren

Bei Wahlen ist zwingend eine Abstimmung durchzuführen (Art. 66 Abs. 4 KV). Die Möglichkeit einer stillen Wahl besteht nicht, auch nicht für bisherige Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber, die wieder kandidieren. Diese sind jedoch zuerst zur Wahl zu stellen und können gesamthaft in einem Wahlgang, also in globo, gewählt werden. Erst danach sind die Ersatzwahlen vorzunehmen (Abs. 2 und 3). Stellen sich mehrere Personen für einen Sitz zur Wahl, so sind die einzelnen Kandidierenden einander gegenüberzustellen. Diejenige Person, die am wenigsten Stimmen erzielt, scheidet für die weiteren Wahlgänge aus (Abs. 4). Der Regelfall sieht somit ein kontinuierliches Verfahren vor, bei dem nach jedem Wahlgang sukzessive eine Person wegfällt. Dies führt jeweils zu einer gegenüber der Anzahl kandidierender Personen um eins reduzierte Anzahl Wahlgänge. Vom System des sukzessiven Ausscheidens kann nach Absatz 5 in zwei Fällen abgewichen werden: Zum einen, wenn eine kandidierende Person mehr Stimmen als die anderen zusammen erzielt. Dann ist das absolute Mehr erreicht und die Wahl zustande gekommen (Bst. a). Zum anderen, wenn im gleichen Wahlgang mehr als eine der kandidierenden Personen aus der Wahl genommen werden kann, weil ausgesprochen geringe Stimmzahlen dies zulassen (Bst. b). Die Ausnahmen zur Abkürzung des Verfahrens entsprechen der Regelung, wie sie im bisherigen Artikel 68 Absatz 2 Buchstabe b GG für Wahlen an der Gemeindeversammlung vorgesehen und erprobt ist und gemäss ehemaliger Verfahrensordnung auch an der Nidwaldner Landsgemeinde Praxis war.

Artikel 70; Antragsrecht

Die Voraussetzungen und der Inhalt des Rechts, zuhanden der Landsgemeinde einen Memorialsantrag zu stellen, richten sich nach den einschlägigen Bestimmungen der Kantonsverfassung, namentlich nach Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe b sowie den Artikeln 58 und 59 KV. Hingegen regelt Ziffer 4.1 des Gesetzes verfahrensrechtliche Aspekte, welche die Ausübung des Antragsrechts betreffen.

Artikel 71; Einreichung

Die Bestimmung konkretisiert Artikel 58 Absatz 1 und 5 KV und somit die formellen Anforderungen an einen Memorialsantrag. In der Praxis kommt es regelmässig vor, dass bei der Staatskanzlei zuhanden des Regierungsrates Memorialsanträge eingereicht werden, welche die formellen Anforderungen nicht erfüllen, indem z. B. eine Begründung oder ein Titel fehlt, die Berechtigung des Antragstellers aufgrund fehlender Angaben zur Person nicht überprüft werden kann oder der Antrag nicht handschriftlich unterzeichnet eingereicht worden ist. Vor diesem Hintergrund führt die Bestimmung die formellen Anforderungen weiter aus. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei dem Titel eines Antrags. Dieser darf nicht irreführend oder persönlichkeitsverletzend sein, zu Verwechslung Anlass geben oder Werbung beinhalten (Abs. 3). Die Formulierung von Absatz 3 entspricht dabei den Anforderungen wie sie Artikel 69 Absatz 2 BPR an den Titel einer Volksinitiative auf Bundesebene stellt. Ein Titel ist immer dann unzulässig, wenn er durch seine Formulierung die freie Willensbildung der Stimmberechtigten gefährdet. Dies ist bei irreführenden Titeln oder solchen, die zu einer Verwechslung führen können, der Fall. Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes sind auch Titel unzulässig, die persönlichkeitsverletzende Äusserungen enthalten. Schliesslich darf ein Memorialsantrag auch nicht für kommerzielle oder persönliche Zwecke missbraucht werden, weshalb mit dem Titel auch keine Werbung betrieben werden darf.

Artikel 72; Zustandekommen

Der Landrat soll von der Prüfung der formell-rechtlichen Anforderungen bei seinem Entscheid über die Zulässigkeit eines Memorialsantrags entlastet werden. Stattdessen obliegt es neu der Staatskanzlei, zu prüfen, ob der Begehrensteller überhaupt zur Antragstellung berechtigt ist, der Antrag eine Begründung enthält oder handschriftlich unterzeichnet worden ist (s. Art. 71). Wo dies nicht der Fall ist, hat die Staatskanzlei dem Antragsteller eine Frist zur Behebung der Mängel einzuräumen, was der bisher gängigen Praxis entspricht. Sofern der Memorialsantrag formell gültig eingereicht worden ist (= Zustandekommen), orientiert die Staatskanzlei den Regierungsrat, welcher ihn innert drei Monaten seit der Einreichung mit seiner Stellungnahme zur rechtlichen Zulässigkeit an den Landrat übermittelt (Art. 74 Abs. 1).

Artikel 73; Einheit der Materie und der Form

Die Konkretisierung der materiellen Gültigkeitserfordernisse der Einheit der Materie und der Einheit der Form erfolgt neu nicht mehr in der Verfassung selbst, sondern auf Gesetzesstufe. Deshalb ist die Formulierung von Artikel 58 KV anzupassen. Materiell-rechtlich ändert jedoch weder etwas an den Gültigkeitserfordernissen an sich noch an deren Inhalt.

Artikel 74; Zulässig- und Erheblicherklärung

Die verfahrensrechtliche Vorgabe, wonach der Regierungsrat den Memorialsantrag innert drei Monaten an den Landrat zu übermitteln hat, wird von der Verfassungs- auf Gesetzesstufe verschoben (Abs. 1). Artikel 59 Absatz 1 KV kann gestrichen werden. Hingegen verbleibt die Regelung der Voraussetzungen für die Erheblicherklärung (mindestens zehn Stimmen) auf Verfassungsebene.

Da gegen einen Entscheid des Landrates in Sachen rechtlicher Zulässigkeit eines Memorialsantrags neu ein Rechtsmittel ergriffen werden kann (s. Art. 92), ist der Entscheid im Amtsblatt zu veröffentlichen (Abs. 2, 2. Satz; Beginn Beschwerdefrist).

Absatz 3 regelt den Fall, in dem der Landrat einen Memorialsantrag für nicht erheblich erklärt hat. Wird ein Memorialsantrag für unerheblich erklärt, kommt er im sogenannten Beiwagen an die Landsgemeinde, welche ihn für erheblich erklären kann. Erklärt sie ihn für erheblich, so hat der Landrat den Memorialsantrag in der Folge auf Antrag des Regierungsrates inhaltlich zu beraten und die entsprechende Vorlage der Landsgemeinde wiederum zu unterbreiten.

Artikel 75; Erheblich erklärter Memorialsantrag

Die Bestimmung regelt die Behandlung von Memorialsanträgen, nachdem sie vom Landrat für erheblich erklärt worden sind. Dabei ist nach Form des Memorialsantrags zu unterscheiden. Handelt es sich um einen ausgearbeiteten Entwurf, so ist dieser innert der Frist von Artikel 59 Absatz 3 KV der Landsgemeinde zum Beschluss vorzulegen. Neu wird die Möglichkeit, dem Memorialsantrag einen Gegenentwurf gegenüberzustellen, explizit im Gesetz verankert (Abs. 1). Handelt es sich um einen Memorialsantrag in Form der allgemeinen Anregung, so steht es dem Landrat nach dessen Erheblicherklärung frei, ihn auf Antrag des Regierungsrates der Landsgemeinde direkt zum Beschluss vorzulegen oder bereits einen konkreten Entwurf, also die Umsetzung der allgemeinen Anregung, in Angriff zu nehmen und diesen der Landsgemeinde vorzulegen (Abs. 2). Im ersteren Fall erfolgt die Ausarbeitung der Vorlage erst nach einer allfälligen Annahme der allgemeinen Anregung durch die Landsgemeinde (Abs. 3).

Artikel 76; Rückzug

Die Bestimmung regelt den Rückzug eines Memorialsantrags neu auf Gesetzesstufe. Artikel 58 Absatz 6 Satz 2 KV wird aufgehoben. Die Rückzugsmöglichkeit wird dabei gegenüber bisher ausgedehnt. So ist es künftig grundsätzlich möglich, den Antrag auch nach dem Beschluss des Landrates über die Erheblichkeit zurückzuziehen. Von dieser Möglichkeit dürften die Antragsteller in der Praxis wohl insbesondere dann Gebrauch machen, wenn ihr Antrag durch den Landrat für nicht erheblich erklärt worden ist, also wenn erkennbar ist, dass er nur wenig politische Unterstützung genießt. Wird ein Memorialsantrag hingegen durch den Landrat für erheblich erklärt, so dürfte es in der Praxis wohl nur ausnahmsweise zu einem Rückzug kommen. Am ehesten wäre ein Rückzug diesfalls noch denkbar, wenn der Landrat einem Memorialsantrag in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs einen konkreten Gegenvorschlag als Behördenvorlage gegenüberstellt, welcher den Anliegen der Antragsteller Rechnung trägt (vgl. für eine ähnliche Regelung beim Bund Art. 73a BPR). Für diesen Fall regelt Absatz 3 das Verfahren. Von Gesetzes wegen ausgeschlossen ist der Rückzug nach dem Beschluss über die Erheblichkeit des Antrags einzig für den Fall, in dem ein Memorialsantrag in Form der allgemeinen Anregung für erheblich erklärt worden ist (Abs. 2). Haben Regierungsrat und Landrat gestützt auf die allgemeine Anregung eine Behördenvorlage ausgearbeitet (Art. 75 Abs. 2 und 3), so soll die Landsgemeinde auch darüber befinden können (vgl. zur analogen Regelung beim Bund Art. 73 Abs. 3 BPR).

Artikel 77; Antragsrecht, anwendbares Recht

Das Gesetz regelt lediglich Aspekte der Ausübung des Antragsrechts auf Gemeindeebene, jedoch nicht das Recht selbst. Dieses ergibt sich weiterhin aus der Kantonsverfassung (Art. 57 Abs. 2 Bst. b und Art. 129 KV) und dem Gemeindegesetz (Art. 35–38 GG).

Artikel 78; Einreichung, Zustandekommen, Zulässigerklärung

Die Bestimmung entspricht inhaltlich bisherigem Recht (vgl. Art. 37 GG). Analog dem Memorialsantrag auf Kantonsebene sind Anträge zuhanden der Gemeindeversammlung bei der jeweiligen Gemeindekanzlei einzureichen, welche über das Zustandekommen entscheidet (Abs. 1). Da gegen den Beschluss des Gemeinderates über die Zulässig- oder Unzulässigkeit von Anträgen zuhanden der Gemeindeversammlung grundsätzlich auch von anderen Personen als den Antragstellern ein Rechtsmittel ergriffen werden kann (s. Art. 93), ist der Entscheid zu publizieren (Abs. 2; Beginn Beschwerdefrist).

Artikel 79; Beschlussfassung

Am bisherigen Verfahren über die Beschlussfassung der Gemeindeversammlung über einen Antrag wird festgehalten (vgl. Art. 37 GG).

Artikel 80; Rückzug

Die Bestimmung entspricht inhaltlich weitgehend bisherigem Recht (Art. 38 GG).

Artikel 81; Referendumsrecht

Ziffer 3.5 (Art. 43–44a) des Gemeindegesetzes regelt die Fälle, in denen stimmberechtigte Personen gegen Beschlüsse auf Gemeindeebene das fakultative Referendum ergreifen können und legt darüber hinaus die Unterschriftenanzahl und Einreichungsfristen fest. Eine darüber hinausgehende Regelung, wie das Referendumsrecht auszuüben ist, findet sich hingegen im Gemeindegesetz nicht. Diese Lücke wird nun mit den Bestimmungen in Ziffer 4.3 des vorliegenden Gesetzes (Art. 81–86) geschlossen. Getreu der Konzeption des Gesetzes regeln die Bestimmungen weder den Inhalt noch die Voraussetzungen des Referendumsrechts. Sie beschränken sich auf die Regelung der Modalitäten für die Ausübung.

Artikel 82; Veröffentlichung

Absatz 1 verpflichtet die Gemeinden, Geschäfte, die gemäss Gemeindegesetz oder Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum unterstehen, im Amtsblatt bekannt zu geben. Mit der Bekanntgabe beginnen die Fristen für die Unterschriftensammlung zu laufen (Abs. 2).

Artikel 83; Unterschriftenliste

Die Anforderungen an die Unterschriftenliste bezwecken einerseits, dass für die stimmberechtigten Personen erkennbar ist, für was sie unterzeichnen. Andererseits gilt es sicherzustellen, dass die Gemeindekanzlei die Gültigkeit der Unterschriften feststellen kann (vgl. Art. 86). Vor diesem Hintergrund haben die Unterschriftenlisten den Titel des Geschäfts, gegen welches das fakultative Referendum ergriffen werden soll, zu nennen (Abs. 1) sowie die für die Prüfung der Unterschriften erforderlichen Angaben zur Person zu enthalten (Abs. 2).

Artikel 84; Unterzeichnung

Die Unterschrift der stimmberechtigten Person muss eigenhändig sein (Abs. 1). Die übrigen Angaben zur Feststellung der Identität müssen leserlich ausgefüllt sein (Abs. 2). Unterzeichnet dieselbe Person für dasselbe Referendumsbegehren mehrfach, so sind alle Unterschriften bis auf eine ungültig (Abs. 3).

Artikel 85; Einreichung

Die Unterschriftenlisten müssen bis zum Ablauf der Referendumsfrist bei der Gemeindekanzlei eingereicht worden sein (Abs. 1). Auf Verordnungsebene ist zu regeln, bis wann genau (z. B. bis 12.00 Uhr mittags) die Listen einzureichen sind.

Da die Unterzeichnenden bei einem Referendum – anders als z. B. bei der Unterzeichnung von Wahlvorschlägen – ihren politischen Willen deutlicher zum Ausdruck bringen, ist ihr Interesse an der Geheimhaltung ihrer Unterschrift höher zu werten. Ein öffentliches Interesse an der Veröffentlichung der Namen der Unterzeichnenden besteht nicht. Den Stimmberechtigten bietet es keine Entscheidungshilfe über das Geschäft, wenn sie die Namen der Unterzeichnenden kennen. Eine Öffentlichkeit der Unterschriftenliste würde je nach Geschäft zu einem erheblichen Druck auf die Unterzeichnenden führen, was mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit nicht vereinbar wäre. Analog dem Bundesrecht (Art. 64 und 71 BPR) ist deshalb die Einsichtnahme in die Unterschriftenbogen oder deren Veröffentlichung ausdrücklich ausgeschlossen (Abs. 2).

Artikel 86; Feststellung des Ergebnisses und Zustandekommen

Die Gemeindkanzlei hat die eingereichten Unterschriftenlisten zu prüfen und das Total der gültigen Unterschriften zu ermitteln (Abs. 1). Liegen genügend gültige Unterschriften vor, so erklärt der Gemeinderat das Referendum unter Bekanntgabe im Amtsblatt als zustande gekommen (Abs. 2 und 3).

Artikel 87; Form

Gemäss Artikel 60 KV ist jedermann berechtigt, an Behörden Eingaben und Petitionen zu richten. Im Gegensatz zu klassischen Volksrechten steht das Petitionsrecht nicht nur den Stimmberechtigten, sondern allen zu, also Schweizern und Ausländern, natürlichen und juristischen Personen. Die Petitionäre haben dabei von Verfassungen wegen Anspruch auf Beantwortung ihrer Eingabe. Die Ausübung des Petitionsrechts wird in den Artikeln 87–90 erstmals geregelt. Artikel 87 hält dabei als ersten Grundsatz im Sinne einer Formvorschrift fest, dass Petitionen schriftlich einzureichen sind, und zwar unter Angabe des Datums sowie des Wohnortes oder, im Falle einer juristischen Person, des Sitzes der Petitionärin oder des Petitionärs.

Artikel 88; Verfahren

Die Bestimmung konkretisiert die in Artikel 60 Absatz 2 KV enthaltene Pflicht zur Weiterleitung und Beantwortung der Petition. Auf die gesetzliche Normierung einer Beantwortungsfrist wird verzichtet.

Artikel 89; Nichteintreten

Die Buchstaben a–c nennen die Tatbestände, bei denen die Behörden auf eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Petition verzichten dürfen. Dies ist der Fall bei sogenannten Jux-Petitionen und bei Eingaben, die einen bereits vorgetragenen Gegenstand betreffen. Ebenfalls nicht einzutreten ist auf Eingaben, die persönlichkeitsverletzend sind oder sogar namentlich genannte Straftatbestände erfüllen. Schliesslich sollen auf dem Weg über eine Petition auch keine rechtskräftigen Entscheide wieder aufgerollt oder in laufende Rechtsmittelverfahren eingegriffen werden können. Die Petition ist kein Ersatz für ein (verpasstes) Rechtsmittel.

Artikel 90; Sanktionsverbot, Geheimhaltung

Als wichtiger Grundsatz hält die Bestimmung fest, dass den Petitionärinnen und Petitionären aufgrund der Ausübung ihres Rechts kein Nachteil erwachsen darf, sei es in persönlicher, wirtschaftlicher, rechtlicher, tatsächlicher oder administrativer Hinsicht. Deshalb ist es grundsätzlich auch unzulässig, die Identität der Petitionärinnen und Petitionäre bekannt zu geben, etwa durch Veröffentlichung in einer amtlichen Publikation. Vorbehalten bleiben einerseits die Einwilligung zur Bekanntgabe und andererseits das Interesse an einer Strafverfolgung.

Artikel 91; Stimmrechts-, Wahl- und Abstimmungsbeschwerden

Die Bestimmung über die Stimmrechts-, Wahl- und Abstimmungsbeschwerde entspricht grundsätzlich bisherigem Recht (Art. 57 Abstimmungsgesetz). An der Konzeption, dass das Gesetz für das Verfahren (Beschwerdefrist, Beschwerdeschrift, Behandlungsfrist usw.) auf die einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) verweist, wird dabei festgehalten.

Gestützt auf die Rückmeldung der Bundeskanzlei ist der Rechtsschutz wegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen in Bundesangelegenheiten an die bundesrechtlichen Vorgaben anzupassen (vgl. Art. 77 Abs. 1 Bst. b BPR). Demnach kann die Abstimmungsbeschwerde gegen sämtliche Unregelmässigkeiten und nicht nur gegen solche bei der Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen erhoben werden. Im Sinne der Kongruenz und zur Vermeidung allfälliger Probleme mit der Rechtsweggarantie ist der erweiterte Rechtsschutz auch für die Abstimmungsbeschwerde in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten zu übernehmen. Absatz 1 und Artikel 114 Absatz 1 VRG wurden gegenüber dem Vorentwurf entsprechend angepasst.

Artikel 92; Zulässig- und Unzulässigerklärung eines Memorialsantrags

Da der Landrat bei seiner Entscheidung über die Zulässig- oder Unzulässigkeit von Memorialsanträgen eine Rechtskontrolle durchführt, ist der Rechtsschutz sicherzustellen. Die Bestimmung orientiert sich an der bisherigen Regelung auf Gemeindeebene (vgl. Art. 37 Abs. 2 GG), jedoch mit dem Unterschied, dass der Landratsbeschluss unabhängig davon angefochten werden kann, ob der Memorialsantrag für zulässig oder unzulässig erklärt worden ist. Zudem ist der Kreis möglicher Beschwerdeberechtigter nicht per se auf die Antragsteller beschränkt, sondern bestimmt sich wie das übrige Verfahren nach den allgemeinen Bestimmungen des VRG (Abs. 2). Massgebend für den Lauf der 30-tägigen Rechtsmittelfrist ist die Publikation des Landratsbeschlusses im Amtsblatt. Als Beschwerdeinstanz amtiert das Verwaltungsgericht.

Artikel 93; Zulässig- und Unzulässigerklärung eines Antrags zuhanden der Gemeindeversammlung

Die Bestimmung regelt die Anfechtbarkeit von Beschlüssen des Gemeinderates betreffend Zulässig- oder Unzulässigkeit von Anträgen zuhanden der Gemeindeversammlung analog dem Rechtsschutz gegen den Landratsbeschluss über die Zulässig- oder Unzulässigerklärung von Memorialsanträgen (Art. 92) und in Anlehnung an die bisherige Regelung im Gemeindegesetz (Art. 37 Abs. 2 GG). Als erste Beschwerdeinstanz amtet der Regierungsrat, dessen Beschwerdeentscheid beim Verwaltungsgericht angefochten werden kann.

Artikel 94; Aufschiebende Wirkung

Neu kommt den Beschwerden nach Artikel 91–93 nur noch aufschiebende Wirkung zu, wenn dies von der Beschwerdeinstanz angeordnet worden ist. Der grundsätzliche Entzug der aufschiebenden Wirkung von Gesetzes wegen soll insbesondere bei Wahlen ermöglichen, dass die Amtsträger ihr Amt antreten können, selbst wenn gegen ihre Wahl noch Beschwerden hängig sind.

Artikel 95; Stimmrechtsentscheid

Die Bestimmung entspricht inhaltlich im Wesentlichen der Regelung des bisherigen Artikels 56 Abstimmungsgesetz. Statt der Einsprache sieht Absatz 2 die Möglichkeit vor, durch Stimmrechtsgesuch einen Stimmrechtsentscheid des Gemeinderates über die Rechtmässigkeit des Nichteintrags im Stimmregister zu verlangen, falls die registerführende Person dem Gesuch um Eintragung nicht entsprochen hat.

Artikel 96; Strafbestimmungen, Anzeigerecht

Die Bestimmung übernimmt die Regelung des bisherigen Artikels 54 Absatz 4 GG betreffend Bestrafung von Störern bei einer Gemeindeversammlung auch für vorsätzliche Störungen der Ruhe und Ordnung im Stimmlokal und der Landsgemeinde (Abs. 1 Bst. b und c). Zusätzlich können neu auch Pflichtverletzungen von Behörden, von Mitgliedern der Wahlbüros und von beigezogenen Hilfspersonen mit Busse bestraft werden, falls ihnen ein grobes Verschulden (Vorsatz, grobe Fahrlässigkeit) nachgewiesen werden kann. Absatz 2 legt die Zuständigkeiten für das Aussprechen der Bussen fest.

Neben den Strafen regelt die Bestimmung das Anzeigerecht von Behörden, Angestellten des Kantons und der Gemeinden sowie weiterer beigezogener Hilfspersonen. Stellen diese bei der Vorbereitung oder Durchführung von Wahlen und Abstimmungen strafbare Handlungen wie z. B. eine Wahlbestechung nach Artikel 281 StGB oder eine Wahlfälschung nach Artikel 282 StGB fest, so sind sie zur Mitteilung und Anzeige berechtigt. Die ausdrückliche Regelung eines Mitteilungs- bzw. Anzeigerechts ist deshalb notwendig, weil das Anzeigerecht nach Artikel 301 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) für Personen, welche dem Amtsgeheimnis unterstehen, nicht gilt und das kantonale Recht keine allgemeine Regelung über das Anzeigerecht und die Anzeigepflicht dieser Personen enthält, sondern dafür auf die Spezialgesetzgebung verweist.

4.2. Kantonsverfassung*Artikel 58; Memorialsanträge*

Die Bestimmung wird verwesentlich und neu gefasst. Der bisherige Absatz 6 wird teilweise in Absatz 1 integriert und teilweise durch den neuen Artikel 71 GPR, wonach die Anträge bei der Staatskanzlei einzureichen sind, ersetzt. Die bisher in drei Absätzen enthaltenen materiellen Ungültigkeitsgründe werden in Absatz 4 zusammengefasst.

Artikel 59; Behandlung der Memorialsanträge

Die Behandlungsfrist von drei Monaten, innert welcher der Regierungsrat die Memorialsanträge an den Landrat zu überweisen hat, findet sich neu als Verfahrensvorschrift auf Gesetzesstufe (Art. 74 Abs. 1 GPR), weshalb Absatz 1 zu streichen ist. Da neu gegen den Entscheid des Landrates betreffend die Zulässig- oder Unzulässigkeit von Memorialsanträgen ein Rechtsmittel ergriffen werden kann (Art. 92 GPR), ist Absatz 2 entsprechend anzupassen.

Artikel 62; Landsgemeindememorial

Die Bestimmungen finden sich neu auf Gesetzesstufe (Art. 60 GPR), weshalb sie in der Kantonsverfassung gestrichen werden können.

Artikel 63; Einberufung

Die Bestimmung findet sich neu auf Gesetzesstufe (Art. 58 GPR), weshalb sie in der Kantonsverfassung gestrichen werden kann.

Artikel 76; Verwandtenausschluss

Der Verwandtenausschluss unter Behördenmitgliedern soll für sämtliche Legislativen nicht gelten, weshalb in Absatz 2 neben dem Landrat auch die Gemeindeparlamente aufzuführen sind.

Artikel 92; Mitwirkung im Bund

Absatz 1 Buchstabe c enthält eine Restanz aus der Bundesverfassung von 1874: Bis 1999 konnten nicht nur der Bundesrat oder ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates die Einberufung einer ausserordentlichen Session verlangen, sondern auch fünf Kantone. Die Bundesverfassung von 1999 sieht die Einberufung durch die Kantone nicht mehr vor. Die Bestimmung ist im Sinne eines Nachtrags aufzuheben.

4.3. Gemeindegesetz*Artikel 7a; Gemeindeparlament*

Da das neue Gesetz über die politischen Rechte unmittelbar auch auf Wahlen in die Gemeindeparlamente Anwendung findet, kann auf den Hinweis in Absatz 3, wonach die Bestimmungen des Abstimmungsgesetzes mittelbar («sinngemäss») auch für die Wahlen in die Gemeindeparlamente zur Anwendung gelangen, verzichtet werden.

Artikel 24; Stimmregister

Die Bestimmung wird durch Artikel 5 GPR abgelöst und kann deshalb aufgehoben werden.

Artikel 25; Ausübung des Stimmrechts

Die Regelungen zum Ausübungsort (Abs. 1), der Stellvertretung (Abs. 2) und zum Stimmgeheimnis (Abs. 3) finden sich neu im GPR (Art. 4, 6 und 14). Eine zusätzliche Regelung im Gemeindegesetz erübrigt sich deshalb.

Artikel 29; Urnenwahlen und -abstimmungen

Der Hinweis in Absatz 1 Buchstabe a, wonach Abstimmungen und Wahlen an der Urne durchzuführen sind, soweit das Abstimmungsgesetz dies vorsieht, ist zu streichen. Weder das Abstimmungsgesetz noch das GPR machen Vorgaben, welche Wahlen und Abstimmungen auf Gemeindeebene an der Urne zu erfolgen haben. Die entsprechenden Vorgaben ergeben sich vielmehr entweder aus der Verfassung oder dem Gemeindegesetz selbst. In Absatz 3 ist zudem der Verweis zu aktualisieren.

Artikel 31; Wahlverfahren für Vorsteherschaften

Die Wiederholung von Artikel 130 Absatz 5 KV ist zu streichen.

Artikel 32; Wahlvorschläge

Die Ausübung des Wahlvorschlagsrechts wird im neuen Gesetz abschliessend geregelt (vgl. Art. 43, 68 GPR), weshalb Absatz 1 aufgehoben werden kann.

Artikel 37; Behandlung der Anträge

Die Regelungen über die Behandlung von Anträgen zuhanden der Gemeindeversammlung finden sich neu in den Artikeln 77–80 GPR, der Rechtsschutz wird in Artikel 93 GPR geregelt. Die bisherige Bestimmung im Gemeindegesetz ist aufzuheben.

Artikel 38; Rückzug eines Antrags

Der Rückzug ist neu in Artikel 80 GPR geregelt. Die Bestimmung ersetzt Artikel 38 GG.

Artikel 43; Dringliche Beschlüsse der Vorsteherschaft

Die Bekanntgabe von Geschäften, die einem fakultativen Referendum unterstehen, ist neu allgemein in Artikel 82 GPR geregelt, weshalb Absatz 2 aufzuheben ist.

Artikel 46; Eingaben und Petitionen

Das Petitionsverfahren wird im neuen Gesetz abschliessend geregelt (Art. 87–90 GPR). Absatz 2 ist obsolet und kann aufgehoben werden.

Artikel 49; Einberufung

Die Bestimmung über die Einberufung der Gemeindeversammlung wird durch Artikel 58 GPR ersetzt und kann deshalb aufgehoben werden.

Artikel 50; Stimmrechtsausweis

Die Bestimmung über den Stimmrechtsausweis für die Gemeindeversammlung wird durch Artikel 59 GPR ersetzt und ist deshalb aufzuheben.

Artikel 51; Unterlagen

Die Bestimmung wird von Artikel 60 GPR abgelöst.

Artikel 54; Leitung und Ordnung

Die Befugnisse der verhandlungsleitenden Person sind neu in Artikel 61 GPR geregelt, weshalb die Absätze 2–4 aufgehoben werden können. Im Gemeindegesetz verbleibt die Festlegung der Verfahrensleitung selbst.

Artikel 55; Verwendung technischer Hilfsmittel

Die Bestimmung über die Verwendung technischer Hilfsmittel für die Protokollierung sowie über die Aufzeichnung und Übertragung der Gemeindeversammlung werden im neuen Gesetz inhaltlich neu gefasst (Art. 63 und 64 GPR). Artikel 55 ist gänzlich aufzuheben.

Artikel 61; Erläuterung des Abstimmungsverfahrens

Absatz 1 wird durch die Regelung in Artikel 66 GPR ersetzt.

Artikel 62; Abstimmung über Anträge auf Nichteintreten, Rückweisung und Verschiebung

Die Regelung von Absatz 1 findet sich neu in Artikel 67 Absatz 2 GPR, weshalb sie im Gemeindegesetz gestrichen werden kann.

Artikel 63; Abstimmung über Anträge auf Änderung oder Ablehnung

Die Regelung des Abstimmungsvorgangs findet sich neu gemeinsam für die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlung in Artikel 67 GPR. Die Bestimmung ist daher aufzuheben.

Artikel 68; Abstimmungsverfahren bei Wahlen

Das Abstimmungsverfahren bei Wahlen an Gemeindeversammlungen wird neu durch Artikel 69 GPR abschliessend geregelt. Die Bestimmung im Gemeindegesetz ist aufzuheben.

Artikel 70; Protokoll

Die Grundsätze der Protokollierung finden sich neu in Artikel 64. Die Details (Ausfertigungsfrist, Einsichtnahme) können auf Verordnungsstufe geregelt werden.

4.4. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege*Artikel 114; Zulässigkeit und Zuständigkeiten*

Die Zulässigkeit der Abstimmungsbeschwerde gegen kantonale und kommunale Abstimmungen (Abs. 1) wird inhaltlich betreffend Anfechtungsgegenstand mit der Abstimmungsbeschwerde in Bundesangelegenheiten harmonisiert (s. Art. 91 GPR).

4.5. Vorschriften über die Durchführung der Landsgemeinde

Die von der Landsgemeinde am 6. Mai 1973 erlassenen Vorschriften über die Durchführung der Landsgemeinde gehen im neuen Gesetz auf und können aufgehoben werden.

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Das neue Gesetz bewirkt gegenüber dem geltenden Recht unmittelbar keine zusätzlichen Kosten. Mittelbar können sich in der Zukunft zusätzliche Kosten aus der ganzen oder teilweisen Einführung des elektronischen Stimmkanals ergeben, für die mit dem neuen Gesetz die Rechtsgrundlage (Art. 15 GPR) geschaffen wird.

6. Inkrafttreten

Über die Inkraftsetzung des neuen Gesetzes soll der Regierungsrat entscheiden. Der Zeitpunkt ist nach Möglichkeit so zu wählen, dass die Gesamterneuerungswahlen des Regierungsrates wie auch diejenigen des Landrates im Jahr 2018 auf der Grundlage des neuen Rechts erfolgen können. Die Anwendbarkeit des neuen Rechts auf die Gesamterneuerungswahlen 2018 hängt einerseits von der Erarbeitung und dem Erlass der

notwendigen Ausführungsbestimmungen und andererseits von der rechtzeitigen Genehmigung der Verfassungs- und Gesetzesänderungen durch den Bund ab.

7. Beratung der Vorlage im Landrat

7.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Präsidium von Landratsvizepräsident Mathias Zopfi, Engi, befasste sich eingehend mit der Vorlage. Eintreten war unbestritten.

In der Detailberatung gab die Regelung des Botengangs (Art. 14) Anlass zur Diskussion. Zwar begrüßte es die Kommission, dass die Modalitäten des Botengangs aufgrund der Vernehmlassung wieder ins Gesetz aufgenommen worden waren. Gleichzeitig hinterfragte sie dessen Notwendigkeit grundsätzlich. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass aufgrund der Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe dem Botengang nur noch minimale Bedeutung zukommt. Demgegenüber hoben einzelne Kommissionsmitglieder hervor, dass es sich beim Botengang um eine traditionelle Form der Stimmabgabe handle, die durchaus noch eine Praxis habe, insbesondere zwischen Eltern und Kindern oder unter Geschwistern. Nach eingehender Diskussion verzichtete die Kommission darauf, einen Antrag auf Abschaffung des Botengangs zu stellen.

Im Zusammenhang mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die flächendeckende Einführung des elektronischen Stimmkanals (Art. 15) liess sich die Kommission über den diesbezüglichen Fahrplan des Kantons orientieren. Ziel sei es, den elektronischen Stimmkanal spätestens an den Nationalratswahlen 2019 flächendeckend einzusetzen. Nach eingehender Diskussion kam die Kommission zum Schluss, dass nicht der Regierungsrat, sondern der Landrat über den erstmaligen Einsatz von E-Voting entscheiden soll. Bei der Einführung des E-Votings für alle handle es sich um einen wichtigen Entscheid, der vom Landrat gefällt werden soll.

Anlass zur Diskussion gaben sodann die Ungültigkeitsgründe gemäss Artikel 17. Es wurde begrüßt, dass die Bestimmung so ausgestaltet wurde, dass möglichst viele Wahl- und Stimmzettel für das Zählen der Stimmen erhalten bleiben. Unklar erschien der Kommission das Verhältnis von Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe g zu Artikel 19 Absatz 2. Sie stellte sich die Frage, ob der Ungültigkeitsgrund von Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe g über die Wahl des Nationalrates hinaus nicht auf sämtliche Wahlen ausgedehnt werden sollte, bei der es um die Wahl von nur einer Person geht (Ersatzwahlen, Gemeindepräsidentenwahl). Dagegen wurde vorgebracht, dass dies dazu führen würde, dass die auf dem Wahlzettel vermerkten Stimmen nicht zählen würden. Die Anwendung von Artikel 19 Absatz 2 würde es demgegenüber erlauben, den Wahlzettel und damit auch die nicht überzählige Stimme für das Ergebnis zu berücksichtigen. Nach eingehender Diskussion verzichtete die Kommission auf einen Abänderungsantrag.

Bei Artikel 31 wurde aus der Kommission die Frage aufgeworfen, wieso im Kanton Glarus für Wahlen im Mehrheitswahlverfahren keine vorgedruckten Wahlzettel verwendet werden. Der Grund liegt darin, dass der Kanton traditionell kein Anmeldeverfahren kennt. Erst ein Anmeldeverfahren würde es erlauben, vorgedruckte Wahlzettel zu verwenden. Eine Kandidatur in letzter Minute wäre diesfalls jedoch nicht mehr möglich. Dem Wahlvorschlag käme – gleich wie bei den Wahlen im Verhältniswahlverfahren – Ausschlusswirkung zu. Nur wer sich rechtzeitig zur Wahl angemeldet hat, wäre noch wählbar. Vor diesem Hintergrund verzichtete die Kommission auf die Verwendung vorgedruckter Wahlzettel.

Am intensivsten beschäftigte sich die Kommission mit den einzelnen Sitzzuteilungsverfahren bei Wahlen nach dem Verhältniswahlverfahren. Dazu wurden auf der Basis der Zahlen für die Landratswahlen 2014 diverse Berechnungen angestellt und weitere Hintergrundinformationen eingeholt. In der Diskussion sprachen sich einige Kommissionsmitglieder explizit für die Einführung des neuen Zuteilungsverfahrens nach Sainte-Laguë aus. Gleichzeitig lehnten mehrere Kommissionsmitglieder den Doppelten Pukelsheim ausdrücklich ab. Da der Kanton über genügend grosse und genügend ausgeglichene Wahlkreise verfüge, bestehe keine Notwendigkeit, den Doppelten Pukelsheim einzuführen. Das Verfahren sei zu intransparent, fördere Parteienzersplitterung und könne zu einem Sitztransfer über den eigentlichen Wahlkreis hinaus führen. Dagegen sei das Verfahren nach Sainte-Laguë eine sinnvolle Weiterentwicklung des heute angewandten Verfahrens nach Hagenbach-Bischoff. Es korrigiere dessen Schwächen, insbesondere verhalte es sich gegenüber der Parteiengrösse neutral. Nach eingehender Diskussion sprach sich die Kommission einhellig für die Einführung des Sitzzuteilungsverfahrens nach Sainte-Laguë aus. Sie folgte damit dem Antrag des Regierungsrates.

Bei der Behandlung von Artikel 56 sprach sich ein Kommissionsmitglied dafür aus, dem Verzicht auf das Nachrücken keine absolute Wirkung zukommen zu lassen. Es könne Situationen geben, die zu einem Verzicht führen, jedoch keinen Ausschluss für die ganze Amtszeit rechtfertigen würden. Dagegen wurde vorgebracht, dass mit der absoluten Wirkung des Verzichts eine klare Regel fortgeschrieben werde. Lasse

sich eine Person für eine Liste aufstellen, so müsse sie auch damit rechnen, gewählt zu werden oder später einmal nachrücken zu müssen bzw. nachrücken zu dürfen. Auch sei es nicht so, dass ständig Ersatzwahlen abgehalten werden müssten, weil sich keine Ersatzleute mehr finden liessen. Nach kurzer Diskussion verzichtete die Kommission darauf, einen Abänderungsantrag zu stellen.

Betreffend die Regelung des Wahlverfahrens an der Landsgemeinde (Art. 69) wurde aus der Kommission der Antrag gestellt, auf das abgekürzte Wahlverfahren zu verzichten. Es seien kaum Anwendungsfälle für die Ausnahme denkbar, weshalb es sinnlos sei, ein abgekürztes Verfahren vorzusehen. Dagegen wurde vorgebracht, dass das Verfahren helfe, langwierige Wahlvorgänge abzukürzen. Wenn im ersten Wahlgang offensichtlich eine Person das absolute Mehr erreicht habe, so mache es keinen Sinn, mehrere Wahlgänge durchführen zu müssen. Die Kommission lehnte den Antrag nach kurzer Diskussion ab.

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

7.2. Landrat

Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. Alle Parteien begrüßten den umfassenden Ansatz des neuen Gesetzes. Die Zusammenfassung der Bestimmungen über die Ausübung aller politischen Rechte in einem zentralen Erlass auf Gesetzesstufe sei sach- und zeitgerecht. Das geltende Abstimmungsgesetz, welches durch das neue Gesetz abgelöst werden soll, sei bereits 28 Jahre alt und musste immer wieder teilrevidiert werden. Der Handlungsbedarf für eine Totalrevision sei ausgewiesen. Das neue Gesetz sei in sich schlüssig; die Regelungen nachvollziehbar und sinnvoll. Die Vernehmlassung sei rege genutzt worden. Viele Anregungen seien aufgenommen, umgesetzt oder auch begründet abgelehnt worden.

In der Detailberatung gaben einige wenige Bestimmungen zur Diskussion Anlass:

- Bei der Bestimmung über das Stimmregister (Art. 5) wurde gefordert, den Rückgriff der Kirchgemeinden und Zweckverbände auf das Stimmregister der Gemeinden für kostenpflichtig zu erklären. Die Gemeinden würden eine wertvolle Dienstleistung erbringen, die nicht kostenlos sein dürfe. Was nichts koste, sei auch nichts wert. Deshalb solle der Rückgriff nur gegen eine Entschädigung möglich sein. Dem wurde entgegnet, dass Zweckverbände kommunale Aufgaben ausüben würden. Gemeinden hätten sich zusammengeschlossen, um diese kommunalen Aufgaben – etwa die Abwasserreinigung oder die Kehrichtverbrennung – gemeinsam zu lösen. Es erscheine in diesen Fällen nicht opportun, wenn die Registerdaten jener Gemeinden, die sich zusammengeschlossen haben, dem Zweckverband verkauft werden. Im Weiteren sei es auch nicht nötig, dass die politischen Gemeinden den Kirchgemeinden für den Austausch von Personendaten Geld abknöpfen würden. Die Regelung bewahre Zweckverbände und Kirchgemeinden davor, selbst eine grosse Bürokratie aufbauen zu müssen. Die Gemeinden hingegen hätten keinen grösseren Aufwand, wenn sie die Daten weitergeben. Der Landrat lehnte den Abänderungsantrag ab.
- Zur Regelung des Botengangs (Art. 14) wurden zwei Anträge gestellt. Während sich eine Votantin für die Abschaffung des Botengangs einsetzte, sprach sich ein Landrat für die Lockerung der einschränkenden Bestimmungen aus. Auf die Beschränkung von zwei Personen pro Haushalt sollte verzichtet werden. Für die Abschaffung des Botengangs wurde vorgebracht, dass diese Form der Stimmabgabe nicht mehr notwendig sei. Es könne während Wochen brieflich abgestimmt werden und immer weniger Personen würden von der Urnenabgabe Gebrauch machen. Auf die Regelung einer nur noch wenig genutzten, altmodischen Form der Stimmabgabe könne verzichtet werden. Gegen die Lockerung der einschränkenden Bestimmungen wurde angeführt, dass die Beschränkung auf maximal zwei vertretene Personen 1995 eingeführt worden sei. Man habe im Botengang ein gewisses Missbrauchspotenzial erkannt und diesen deshalb restriktiv geregelt. Das neue Gesetz sehe liberale Regelungen vor. Man wolle nicht zusätzlich einschränken. Deshalb sei es zum heutigen Zeitpunkt richtig, den Botengang nicht zusätzlich zu regulieren. Das bedeute jedoch nicht, dass er ausgebaut werden soll. Das bewährte, aktuell geltende System sei nicht zu ändern. Während der Landrat den Antrag auf Abschaffung des Botengangs bereits in erster Lesung ablehnte, sprach er sich zunächst für die Aufhebung der Beschränkung auf zwei vertretene Personen aus, kam in der zweiten Lesung jedoch nochmals auf seine Entscheidung zurück. Er folgte somit dem Antrag von Regierung und Kommission.
- Ähnlich wie in der Kommission diskutierte auch das Plenum intensiv über die verschiedenen Sitzzuteilungsverfahren bei Wahlen im Verhältniswahlverfahren (Art. 50, 51). Es wurde ein entsprechender Rückweisungsantrag gestellt. Der Regierungsrat und die Kommission hätten die Auswirkungen des Zuteilungsverfahrens nach dem Doppelten Pukelsheim zu wenig geprüft. Es sei unterlassen worden, den Doppelten Pukelsheim für den Kanton Glarus konkret zu rechnen. Wohl sei das neue Sitzzuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë rechnerisch dem geltenden Verfahren nach Hagenbach-Bischoff gegenübergestellt worden. Seriös wäre es gewesen, auch das Verfahren nach dem DoppeltenPu-

kelsheim in die Berechnungen miteinzubeziehen. Der Landrat lehnte den Rückweisungsantrag ab und sprach sich für die Fassung gemäss Regierungsrat und Kommission aus.

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

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachfolgendem Gesetzentwurf zuzustimmen:

Gesetz über die politischen Rechte

(GPR)

(Vom)

Die Landsgemeinde,

gestützt auf Artikel 69 Absatz 1 der Kantonsverfassung, das Bundesgesetz über die politischen Rechte und das Auslandschweizergesetz,

erlässt:

I.

1. Allgemeine Bestimmungen

1.1. Gegenstand und Geltungsbereich

Art. 1 *Gegenstand*

¹ Dieses Gesetz regelt:

- a. die Ausübung der politischen Rechte auf Kantons- und Gemeindeebene;
- b. den Vollzug der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte.

Art. 2 *Geltungsbereich*

¹ Dieses Gesetz gilt für alle Wahlen und Abstimmungen an der Urne, an der Landsgemeinde und an der Gemeindeversammlung sowie für die Ausübung von Volksbegehren auf Kantons- und Gemeindeebene.

² Für die Ausübung der politischen Rechte in kirchlichen Angelegenheiten gilt das Gesetz, soweit es dies ausdrücklich vorsieht oder das kirchliche Recht darauf verweist.

³ Für die Ausübung der politischen Rechte des Bundes gelangen die Bestimmungen dieses Gesetzes zur Anwendung, soweit das Bundesrecht keine Vorschriften enthält.

1.2. Stimm- und Wahlrecht

Art. 3 *Voraussetzungen und Inhalt*

¹ Das Stimm- und Wahlrecht umfasst das Recht, an Abstimmungen und Wahlen teilzunehmen, sich wählen zu lassen sowie das Recht, von Volksbegehren Gebrauch zu machen.

² Voraussetzungen und Inhalt des Stimm- und Wahlrechts in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten richten sich nach der Kantonsverfassung und dem Gemeindegesetz.

³ Voraussetzungen und Inhalt des Stimm- und Wahlrechts in kirchlichen Angelegenheiten richten sich nach den Kirchenverfassungen.

⁴ Voraussetzungen und Inhalt des Stimm- und Wahlrechts in Bundesangelegenheiten richten sich nach dem Bundesrecht.

⁵ Das Stimm- und Wahlrecht von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern ist auf Bundesangelegenheiten beschränkt.

Art. 4 *Ausübungsort*

¹ Die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts erfolgt am politischen Wohnsitz. Dieser befindet sich in der Gemeinde, in welcher die stimmberechtigte Person wohnt und angemeldet ist. Fahrende stimmen in ihrer Heimatgemeinde.

² Wer statt des Heimatscheins einen anderen Ausweis hinterlegt, erwirbt nur politischen Wohnsitz, wenn er nachweist, dass er am Ort, wo der Heimatschein liegt, nicht im Stimmregister eingetragen ist.

³ Die bundesrechtlichen Vorschriften für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer bleiben vorbehalten.

Art. 5 *Stimmregister*

¹ Die Stimmberechtigten sind am politischen Wohnsitz in das von der Gemeinde zu führende Stimmregister einzutragen. Eintragungen und Streichungen sind von Amtes wegen vorzunehmen.

² Vor einer Wahl oder Abstimmung sind Eintragungen oder Streichungen bis zum fünften Vortag des Abstimmungstages vorzunehmen, wenn feststeht, dass die Voraussetzungen zur Teilnahme am Abstimmungstag erfüllt sind.

³ Das Stimmregister steht den Stimmberechtigten zur Einsicht offen.

⁴ Kirchgemeinden und Zweckverbände können ein eigenes Stimmregister führen oder auf die Register der Gemeinden abstellen.

⁵ Der Regierungsrat regelt die Führung des Stimmregisters für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer.

Art. 6 *Stimmgeheimnis*

¹ Bei Wahlen und Abstimmungen an der Urne sowie bei geheimen Wahlen und Abstimmungen an Gemeindeversammlungen gilt das Stimmgeheimnis uneingeschränkt.

2. Wahlen und Abstimmungen an der Urne**2.1. Gemeinsame Bestimmungen****Art. 7** *Abstimmungstag*

¹ Wahlen und Abstimmungen finden an Sonntagen statt.

² Der Regierungsrat bestimmt den Abstimmungstag in kantonalen Angelegenheiten sowie nach Anhörung der Gemeinden für die Gesamterneuerungswahlen der Gemeindevorsteherchaften.

³ Der Gemeinderat bestimmt das Datum für die übrigen Wahlen und Abstimmungen in Gemeindeangelegenheiten.

⁴ Das Datum ist nach Möglichkeit so zu bestimmen, dass es mit dem Datum von Wahlen und Abstimmungen in Bundesangelegenheiten zusammenfällt.

⁵ Der Regierungs- bzw. Gemeinderat geben den Zeitpunkt der Wahl oder Abstimmung öffentlich bekannt.

Art. 8 *Kantonales Wahlbüro*

¹ Bei Wahlen und Abstimmungen in Bundes- und Kantonsangelegenheiten amtiert die Staatskanzlei als kantonales Wahlbüro.

² Es wird durch die Ratsschreiberin oder den Ratsschreiber geleitet.

Art. 9 *Kommunales Wahlbüro*

¹ In jeder Gemeinde besteht ein Wahlbüro aus mindestens vier Mitgliedern. Es wird durch die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber geleitet.

² Die übrigen Mitglieder wählt die Gemeinde aus dem Kreis ihrer Stimmberechtigten auf eine Amtsdauer von vier Jahren.

³ Die Gemeindeganzlei führt das Sekretariat.

⁴ Das Wahlbüro trifft die notwendigen Anordnungen zur Vorbereitung der Wahlen und Abstimmungen, überwacht die Stimmabgabe, ist für die Siche-

rung der Urnen und brieflichen Stimmabgaben verantwortlich und ermittelt die Ergebnisse. Zur Ermittlung der Ergebnisse kann es zusätzliche Personen beziehen.

Art. 10 *Stimmgeheimnis, Ausstand, Verwandtenausschluss*

¹ Die Leitungen und Mitglieder der Wahlbüros, die Sekretariate sowie die zur Ermittlung der Ergebnisse beigezogenen Personen haben das Stimmgeheimnis zu wahren.

² Sie haben in den Ausstand zu treten, wenn sie am Ergebnis einer Wahl oder Abstimmung ein unmittelbares persönliches Interesse haben.

³ Eltern und Kinder, Geschwister, Ehegatten, eingetragene Partnerinnen oder Partner, Grosseltern und Enkelkinder, Schwäger und Schwägerinnen sowie Schwiegereltern und Schwiegerkinder können nicht dem gleichen Wahlbüro oder dem gleichen Sekretariat angehören oder zur Ermittlung der Ergebnisse beigezogen werden.

Art. 11 *Stimmlokale*

¹ Der Gemeinderat bestimmt eine genügende Anzahl Stimmlokale.

² Der Regierungsrat kann eine minimale Anzahl von Stimmlokalen pro Gemeinde vorschreiben.

³ Die Stimmlokale befinden sich in der Regel in öffentlichen Gebäuden und sind so einzurichten, dass die freie, geheime, sichere und einfache Stimmabgabe gewährleistet ist.

⁴ Wahlpropaganda und -empfehlungen, das Verteilen von Flugblättern, Parteizetteln oder Listen von Parteien oder sonstigen politischen Gruppierungen sowie das Sammeln von Unterschriften sind in den Stimmlokalen und in der unmittelbar daran angrenzenden Umgebung verboten.

⁵ Personen, welche die Wahl oder Abstimmung stören, die Stimmenden kontrollieren oder sie zu beeinflussen versuchen, kann das Wahlbüro den Zugang zum Stimmlokal untersagen und wegweisen.

Art. 12 *Persönliche Stimmabgabe*

¹ Die persönliche Stimmabgabe an der Urne ist am Abstimmungstag in allen Stimmlokalen während mindestens einer Stunde möglich. Die Stimmlokale schliessen spätestens um 12.00 Uhr.

² Die Gemeinden können die persönliche Stimmabgabe an der Urne in einem Stimmlokal oder mehreren Stimmlokalen an den Vortagen ermöglichen.

³ Die persönliche Stimmabgabe durch Abgabe eines verschlossenen gesonderten Umschlags bei einer dafür bezeichneten Stelle der Gemeindeverwaltung ist ab Zustellung des Wahl- und Stimmmaterials zulässig. Sie hat während der ordentlichen Öffnungszeiten der Verwaltung zu erfolgen.

Art. 13 *Briefliche Stimmabgabe*

¹ Die briefliche Stimmabgabe ist ab Zustellung des Wahl- und Stimmmaterials zulässig.

² Die Stimme muss bis zur Schliessung der Urnen beim Wahlbüro eintreffen.

Art. 14 *Botengang, Wahlhilfe*

¹ Stimmberechtigte Personen, die im gleichen Haushalt leben, können sich bei der Stimmabgabe an der Urne oder bei der vorzeitigen Stimmabgabe vertreten.

² Der Botengang nach Absatz 1 ist auf zwei stimmberechtigte Personen beschränkt. Die stellvertretende Person hat ihren eigenen Stimmrechtsausweis abzugeben.

³ Schreibunfähige oder schreibunkundige stimmberechtigte Personen können den Stimm- oder Wahlzettel durch eine stimmberechtigte Person ihrer Wahl nach ihren Anweisungen ausfüllen lassen sowie zur Vornahme der zur brieflichen Stimmabgabe nötigen Handlungen ermächtigen.

⁴ Die Wahlhilfe nach Absatz 3 ist auf dem Stimmrechtsausweis zu vermerken und vom Helfer durch Unterschrift zu bestätigen.

Art. 15 *Elektronische Stimmabgabe*

¹ Der Landrat entscheidet über den erstmaligen, der Regierungsrat über die weiteren Einsätze des elektronischen Stimmkanals.

² Sie können die elektronische Stimmabgabe in zeitlicher, örtlicher, sachlicher oder persönlicher Hinsicht einschränken.

³ Es dürfen nur vom Bund zugelassene Systeme verwendet werden.

⁴ Die Kontrolle der Stimmberechtigung, das Stimmgeheimnis und die Erfassung aller Stimmen müssen gewährleistet und Missbräuche nach dem Stand der Technik ausgeschlossen sein.

Art. 16 *Auszählung*

¹ Mit der Auszählung der Stimmen darf erst am Abstimmungstag begonnen werden.

² Vor dem Abstimmungstag dürfen von den Gemeindekanzleien folgende Vorbereitungen zur Auszählung getroffen werden:

- a. Öffnung der brieflich eingegangenen Sendungen;
- b. Überprüfung der Stimmrechtsausweise;
- c. Trennung von Stimmrechtsausweisen und Stimm- oder Wahlzettelumschlägen.

³ Die ordnungsgemäss eingereichten Stimm- oder Wahlzettelumschläge sind bis zum Beginn der Auszählung ungeöffnet und gesichert aufzubewahren.

⁴ Für die automatisierte Auszählung dürfen nur physikalische und elektronische Verfahren eingesetzt werden, die vom Bund genehmigt worden sind.

Art. 17 *Ungültige Wahl- und Stimmzettel*

¹ Das Wahlbüro der Gemeinde entscheidet über die Gültigkeit oder Ungültigkeit von Wahl- und Stimmzetteln.

² Ein Wahl- oder Stimmzettel ist ungültig, wenn er:

- a. nicht amtlich ist;
- b. nicht handschriftlich ausgefüllt ist;
- c. ohne unterzeichneten Stimmrechtsausweis abgegeben wird;
- d. ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen enthält;
- e. in einer gesetzlich nicht vorgesehenen Weise abgegeben wird;
- f. den Willen der oder des Stimmenden nicht eindeutig erkennen lässt;
- g. bei Nationalratswahlen Namen verschiedener Personen enthält.

³ Brieflich abgegebene Wahl- und Stimmzettel sind zudem ungültig, wenn:

- a. die Sendung mehrere Stimm- oder Wahlzettelumschläge enthält;
- b. der Stimm- oder Wahlzettelumschlag mehr als einen Wahl- oder Stimmzettel in der gleichen Sache enthält.

⁴ Besteht ein begründeter Anhaltspunkt, dass eine Person die Wahl- und Stimmzettel anderer Personen in unerlaubter Weise ausgefüllt hat (Mehrfachausfüllung), so sind mit Ausnahme des tatsächlich zur betreffenden Person gehörenden Wahl- oder Stimmzettels alle anderen ungültig.

⁵ Wahl- und Stimmzettel, die verspätet eingereicht werden, fallen ausser Betracht.

Art. 18 *Leere Wahl- und Stimmzettel*

¹ Gültige Stimm- oder Wahlzettel, die keine Antwort auf die Abstimmungsfrage bzw. keinen Namen enthalten, werden als leere Stimm- oder Wahlzettel gezählt.

Art. 19 *Leere, überzählige und ungültige Stimmen*

¹ Enthält ein gültiger Wahlzettel weniger Namen als zu wählende Personen, werden die leer gebliebenen Zeilen als leere Stimmen gezählt.

² Enthält ein gültiger Wahlzettel mehr Namen als zu wählende Personen, so werden die überzähligen Namen von unten nach oben und von rechts nach links gestrichen. Sie fallen ausser Betracht und werden nicht gezählt.

³ Enthält ein gültiger Wahlzettel den Namen einer wählbaren Person mehrfach, so wird er nur einmal gezählt. Die übrigen Nennungen zählen als ungültige Stimmen.

⁴ Enthält ein gültiger Wahlzettel Namen von nicht wählbaren Personen, so werden diese als ungültige Stimmen gezählt.

⁵ Vorbehalten bleiben die besonderen Bestimmungen für Wahlen im Verhältniswahlverfahren.

Art. 20 *Zu ermittelnde Werte*

¹ Zu ermitteln sind:

- a. die Zahl der Stimmberechtigten;
- b. die Zahl der Stimmenden;
- c. die Zahl der eingelegten Wahl- und Stimmzettel;
- d. die Zahl der leeren, ungültigen und gültigen Wahl- und Stimmzettel;
- e. die Zahl der leeren, ungültigen und gültigen Stimmen;
- f. die Zahl der bejahenden und verneinenden Stimmen sowie das Ergebnis einer allfälligen Stichfrage bei Sachabstimmungen;
- g. die Zahl der auf jede kandidierende Person entfallenden Stimmen bei Wahlen.

² Bei Wahlen können vereinzelt auf Personen entfallende Stimmen zusammengefasst werden.

Art. 21 *Massgebende Stimmen*

¹ Massgebend für die Ermittlung des Ergebnisses sind die gültigen Stimmen. Dies sind die verbleibenden Stimmen nach Abzug der leeren und ungültigen Wahl- oder Stimmzettel sowie der leeren und ungültigen Stimmen.

² Vorbehalten bleiben die besonderen Bestimmungen für Wahlen im Verhältniswahlverfahren.

Art. 22 *Protokollierung, Meldung*

¹ Die ermittelten Ergebnisse sind durch das Wahlbüro der Gemeinde zu protokollieren.

² Bei Wahlen und Abstimmungen in Kantons- und Bundesangelegenheiten ist das unterzeichnete Protokoll zusammen mit den Stimm- und Wahlzetteln an die Staatskanzlei weiterzuleiten.

³ Bei Wahlen und Abstimmungen in Kantons- und Bundesangelegenheiten ermittelt die Staatskanzlei das kantonale Ergebnis durch Zusammenzählen der Gemeindeergebnisse und protokolliert das Gesamtergebnis.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Meldung der Gemeindeergebnisse am Abstimmungstag für Wahlen und Abstimmungen in Kantons- und Bundesangelegenheiten.

Art. 23 *Veröffentlichung von Resultaten*

¹ Resultate dürfen der Öffentlichkeit erst nach Abschluss der Auszählung und Meldung der Resultate bekannt gegeben werden.

² Die Wahlbüros sorgen für eine angemessene Information der Öffentlichkeit.

³ Die Staatskanzlei veröffentlicht die Ergebnisse von Wahlen- und Abstimmungen in Kantons- und Bundesangelegenheiten im Amtsblatt.

Art. 24 *Nachzählung*

¹ Sofern konkrete Anhaltspunkte vorliegen, welche die zuverlässige Ermittlung des Ergebnisses einer Wahl oder einer Abstimmung in Frage stellen, ist eine Nachzählung anzuordnen:

- a. durch den Regierungsrat bei Wahlen und Abstimmungen in Bundes- und Kantonsangelegenheiten;
- b. durch den Gemeinderat oder den Regierungsrat bei Wahlen und Abstimmungen in Gemeindeangelegenheiten.

Art. 25 *Elektronische Hilfsmittel*

¹ Für die Erfassung und Auswertung von Wahlen und Abstimmungen können der Kanton und die Gemeinden elektronische Datenverarbeitungsprogramme einsetzen.

² Bei Wahlen und Abstimmungen in Kantons- und Bundesangelegenheiten kann das kantonale Wahlbüro den Gemeinden die Verwendung eines elektronischen Datenverarbeitungsprogramms vorschreiben.

Art. 26 *Auswertung Stimmverhalten*

¹ Unter Wahrung des Stimmgeheimnisses können das Wahl- und Stimmverhalten der Bevölkerung ausgewertet und die Ergebnisse veröffentlicht werden.

2.2. Abstimmungen

Art. 27 *Stimmmaterial*

¹ Das Stimmmaterial umfasst den Stimmrechtsausweis, die Stimmzettel, einen Wahl- und Stimmzettelumschlag, einen vorfrankierten Rückantwortumschlag sowie die Abstimmungsvorlagen mit Erläuterungen, Anträgen und Auffassungen der Behörden.

² Für jede Vorlage ist ein separater Stimmzettel zu verwenden.

Art. 28 *Zustellung des Stimmmaterials*

¹ Die Gemeinden sorgen dafür, dass jeder stimmberechtigten Person das Stimmmaterial frühestens vier und spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag zugestellt wird. Vorbehalten bleiben die bundesrechtlichen Vorschriften für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer.

² Sofern die persönliche Zustellung nicht verlangt wird, können die Gemeinden die Abstimmungsvorlage mit den Erläuterungen und Anträgen pro Haushalt nur einmal zustellen.

2.3. Wahlen

2.3.1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 29 *Kantonale Wahlen*

¹ An der Urne durchzuführende kantonale Wahlen sind:

- a. die Wahl des Landrates (Art. 70 Kantonsverfassung);
- b. die Wahl des Regierungsrates (Art. 71 Kantonsverfassung);
- c. die Wahl der beiden Ständeräte (Art. 72 Kantonsverfassung).

² Mit Ausnahme der Wahl des Landrates finden die kantonalen Wahlen im Mehrheitswahlverfahren statt.

Art. 30 *Gemeindewahlen*

¹ An der Urne durchzuführende Gemeindewahlen sind:

- a. die Wahl des Gemeindeparlamentes (Art. 130 Abs. 4 Kantonsverfassung);
- b. die Wahl der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten (Art. 130 Abs. 5 Kantonsverfassung);
- c. die Wahl des Gemeinderates (Art. 130 Abs. 5 Kantonsverfassung);
- d. weitere durch das Gemeindegesetz oder die Gemeindeordnung vorgesehene Urnenwahlen (Art. 130 Abs. 3 Kantonsverfassung);
- e. weitere durch die Gemeindeversammlung angeordnete Urnenwahlen (Art. 130 Abs. 3 Kantonsverfassung).

² Mit Ausnahme der Wahl des Gemeindeparlamentes finden die Gemeindewahlen im Mehrheitswahlverfahren statt.

Art. 31 *Wahlmaterial*

¹ Das Wahlmaterial umfasst den Stimmrechtsausweis, die Wahlzettel, einen Wahl- und Stimmzettelumschlag und einen vorfrankierten Rückantwortumschlag.

Art. 32 *Zustellung des Wahlmaterials*

¹ Das Wahlmaterial ist den Stimmberechtigten bei ersten Wahlgängen nach dem Mehrheitswahlverfahren sowie bei Wahlen nach dem Verhältniswahlverfahren frühestens vier und spätestens drei Wochen, bei den übrigen Wahlen spätestens zehn Tage vor dem Abstimmungstag zuzustellen.

Art. 33 *Losentscheid*

¹ Erreichen mehrere Personen für einen einzigen Sitz die gleiche Anzahl Stimmen, so entscheidet das Los.

² Die betroffenen kandidierenden Personen haben das Recht, an der Losziehung beizuwohnen.

³ Vor dem Losentscheid erkundigt sich die zuständige Behörde nach allfälligen Verzichtserklärungen.

⁴ Das Los wird manuell gezogen.

⁵ Keine Ziehung des Loses findet statt, wenn mehrere Personen gleichzeitig in eine Behörde gewählt werden, der sie aufgrund ihres Verwandtschaftsgrades nicht gleichzeitig angehören dürfen. Gewählt ist diesfalls diejenige Person mit der höheren Anzahl Stimmen.

⁶ Der Regierungsrat regelt das Verfahren und bestimmt die zuständigen Behörden, welche das Los ziehen.

2.3.2. Wahlen im Mehrheitswahlverfahren**Art. 34** *Ankündigung*

¹ Erste Wahlgänge sind durch den Regierungs- bzw. Gemeinderat bis spätestens am zwölften Donnerstag vor dem Abstimmungstag anzukündigen.

Art. 35 *Erster Wahlgang*

¹ Massgebend für die Wahl im ersten Wahlgang ist das absolute Mehr.

² Erreichen mehr Personen das absolute Mehr, als zu wählen sind, sind jene mit den meisten Stimmen gewählt.

³ Erreichen weniger Personen das absolute Mehr, als zu wählen sind, ist ein zweiter Wahlgang durchzuführen.

⁴ Vorbehalten bleiben die bundesrechtlichen Bestimmungen über die Nationalratswahl.

Art. 36 *Absolutes Mehr*

¹ Ist ein Sitz zu besetzen, so ist die Zahl der massgebenden Stimmen durch zwei zu teilen. Die nächsthöhere ganze Zahl entspricht dem absoluten Mehr.

² Sind gleichzeitig mehrere Sitze zu besetzen, so ist die Zahl der massgebenden Stimmen durch die doppelte Zahl der zu wählenden Behördenmitglieder zu teilen. Die nächsthöhere ganze Zahl entspricht dem absoluten Mehr.

Art. 37 *Zweiter Wahlgang*

¹ Der zweite Wahlgang ist frühestens zwei Wochen nach dem ersten Wahlgang durchzuführen.

² Massgebend ist das relative Mehr. Gewählt sind die kandidierenden Personen mit der höchsten Zahl der massgebenden Stimmen.

Art. 38 *Verzicht*

¹ Eine gewählte Person kann die Wahl innert drei Tagen seit dem Abstimmungstag ablehnen.

² Zur Besetzung des freien Sitzes findet ein Wahlgang nach den Regeln des zweiten Wahlgangs statt.

Art. 39 *Ersatzwahlen*

¹ Tritt ein Behördenmitglied zurück, verstirbt es oder entfallen die Voraussetzungen der Wählbarkeit, so ist eine Ersatzwahl für den Rest der laufenden Amtsdauer durchzuführen.

² Der erste Wahlgang hat in der Regel innerhalb von sechs Monaten zu erfolgen.

³ Auf eine Ersatzwahl kann verzichtet werden, wenn innerhalb von sechs Monaten die ordentliche Gesamterneuerungswahl stattfindet.

2.3.3. Wahlen im Verhältniswahlverfahren

Art. 40 *Wahlkreise*

¹ Für die Landratswahlen bestehen folgende Wahlkreise:

- a. Gemeinde Glarus Nord;
- b. Gemeinde Glarus;
- c. Gemeinde Glarus Süd.

² Die Wahlkreiseinteilung für Wahlen in Gemeindeparlamente richtet sich nach den massgebenden Gemeindeordnungen.

Art. 41 *Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise*

¹ Die Zahl der Personen, die in einem Wahlkreis wohnhaft sind, wird durch den Zuteilungsdivisor geteilt.

² Das auf die nächstgelegene ganze Zahl gerundete Ergebnis bezeichnet die Anzahl Mandate, die im betreffenden Wahlkreis zu vergeben sind.

³ Massgebend ist die ständige Wohnbevölkerung gemäss Bundesstatistik am Ende des ersten auf die letzte Gesamterneuerungswahl des Landrates folgenden Kalenderjahres.

⁴ Der Regierungs- bzw. Gemeinderat legt den Zuteilungsdivisor so fest, dass beim Verfahren nach den Absätzen 1 und 2 sämtliche Mandate verteilt werden.

⁵ Sind mehrere Zuteilungsdivisoren möglich, so ist die kleinstmögliche ganze Zahl zu verwenden.

⁶ Die Ergebnisse der Verteilung der Mandate sind öffentlich bekannt zu geben.

Art. 42 *Ankündigung*

¹ Die Wahlen sind durch den Regierungs- bzw. Gemeinderat bis spätestens am zwölften Donnerstag vor dem Abstimmungstag anzukündigen.

Art. 43 *Wahlvorschläge*

¹ Wahlvorschläge sind nach Ankündigung der Wahl bis spätestens am achten Montag vor dem Abstimmungstag bei der bezeichneten Stelle einzureichen.

² Der Wahlvorschlag:

- a. hat eine von den übrigen Wahlvorschlägen unterscheidbare Listenbezeichnung aufzuweisen;
- b. darf nicht mehr Personen enthalten, als Mandate auf den Wahlkreis entfallen, wobei Vorgeschlagene zweimal aufgeführt sein dürfen;
- c. hat Namen, Vornamen, Geschlecht, Geburtsdatum, Heimatort, Beruf und Wohnadresse der Vorgeschlagenen zu enthalten;
- d. ist von wenigstens zehn im Wahlkreis wohnhaften, stimmberechtigten Personen zu unterzeichnen;
- e. muss eine für den Wahlvorschlag verantwortliche Person samt Stellvertretung bezeichnen;
- f. ist von den Vorgeschlagenen mit ihrer Unterschrift zu bestätigen.

³ Pro Wahlkreis darf jede Person nur auf einem Wahlvorschlag als kandidierende Person aufgeführt sein.

⁴ Jede Person darf nur einen Wahlvorschlag unterzeichnen. Die Unterschrift kann nicht zurückgezogen werden.

⁵ Der Regierungsrat regelt die Bereinigung und Ergänzung der Wahlvorschläge sowie deren Einsehbarkeit.

Art. 44 *Listen*

¹ Auf der Grundlage der Wahlvorschläge werden Wahlzettel in Form von Listen erstellt.

² Die Listen sind mit ausgelosten Nummern versehen.

³ Auf den Listen sind die Vorgeschlagenen mit Namen, Vornamen, Beruf und Ortschaft aufgeführt.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Bekanntmachung der Listen und Listenverbindungen sowie die Auslosung der Nummern.

Art. 45 *Listenverbindungen*

¹ Zwei oder mehr Listen können bis spätestens am achten Montag vor dem Abstimmungstag durch übereinstimmende Erklärungen der unterzeichnenden Stimmberechtigten oder ihrer Vertretungen (Art. 43 Abs. 2 Bst. e) verbunden werden. Die Erklärung kann nicht widerrufen werden.

² Unterlistenverbindungen sind unzulässig.

³ Listenverbindungen sind auf den Listen zu vermerken.

Art. 46 *Zustellung der Listen*

¹ Den Stimmberechtigten sind sämtliche Listen des Wahlkreises sowie eine leere Liste zuzustellen.

Art. 47 *Abänderung der Listen*

¹ Wer eine vorgedruckte Liste benutzt, kann darauf:

- a. Namen streichen;
- b. den Namen der gleichen Person zweimal aufführen (kumulieren);
- c. Namen aus den anderen vorgedruckten Listen eintragen (panaschieren); sowie
- d. die Listenbezeichnung und Listennummer streichen oder durch eine andere ersetzen.

² Wer die leere Liste benutzt, kann darauf Namen aus den vorgedruckten Listen eintragen und eine Listenbezeichnung oder Listennummer anbringen. Der gleiche Name darf höchstens zweimal auf der Liste stehen.

Art. 48 *Listenstimmenzahl*

¹ Die Zahl der Listenstimmen setzt sich zusammen aus:

- a. den Stimmen, welche die kandidierenden Personen der gleichen Liste erhalten haben (Kandidatenstimmen);
- b. der Zahl der leeren und durch Streichung freigewordenen Linien auf den Listen mit der gleichen Listenbezeichnung oder Listennummer (Zusatzstimmen).

² Fehlt eine gültige Listenbezeichnung oder Listennummer oder enthält der Wahlzettel mehr als eine gültige Listenbezeichnung oder Listennummer so gelten die leeren und durch Streichung freigewordenen Linien als leere Stimmen (Art. 19 Abs. 1). Sie fallen ausser Betracht.

³ Bei einem Widerspruch zwischen Listenbezeichnung und Listennummer gilt die Listenbezeichnung.

⁴ Enthält ein Wahlzettel mehr Namen, als Mandate zu vergeben sind, so sind die überzähligen Namen gemäss Artikel 19 Absatz 2 zu streichen.

⁵ Stimmen, die auf nicht kandidierende Personen entfallen, sind zu streichen.

⁶ Stimmen, die auf kandidierende Personen entfallen, die bereits zweimal auf dem Wahlzettel aufgeführt sind, sind zu streichen.

Art. 49 *Feststellung der Ergebnisse*

¹ Das Wahlbüro der Gemeinde stellt die Kandidaten- und Zusatzstimmen sowie die gesamthaft auf jede Liste entfallenden Stimmen fest.

Art. 50 *Erste Verteilung der Mandate*

¹ Die Zahl der Listenstimmen jeder Liste wird durch den jeweiligen Wahlkreisdivisor geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet.

² Das Ergebnis entspricht der Zahl der Mandate der betreffenden Liste.

³ Die Staatskanzlei bzw. die Wahlbüros der Gemeinden legen die Wahlkreisdivisoren so fest, dass beim Vorgehen nach Absatz 1 in jedem Wahlkreis so viele Sitze vergeben werden, wie diesen Mandate zugewiesen worden sind.

⁴ Sind mehrere Wahlkreisdivisoren möglich, so ist die kleinstmögliche ganze Zahl zu verwenden.

Art. 51 *Weitere Verteilung der Mandate*

¹ Haben mehrere Listen denselben Anspruch auf ein Mandat, entscheidet das Los.

Art. 52 *Verteilung bei verbundenen Listen*

¹ Jede Gruppe miteinander verbundener Listen wird bei der Verteilung der Mandate zunächst wie eine einzige Liste behandelt.

² Auf die einzelnen Listen der Gruppe werden die Mandate gemäss den Artikeln 50 und 51 verteilt.

Art. 53 *Gewählte Personen, Ersatzleute*

¹ Von jeder Liste sind nach Massgabe der erreichten Mandate jene Personen gewählt, die am meisten Stimmen erhalten haben.

² Bei gleicher Stimmenzahl entscheidet die Reihenfolge auf der Liste.

³ Die nicht gewählten Personen sind Ersatzleute.

Art. 54 *Mehrfach gewählte Personen*

¹ Ist eine Person in mehreren Wahlkreisen gewählt worden, so hat sie innert drei Tagen zu erklären, für welchen Wahlkreis sie die Wahl annimmt.

² Geht innert Frist keine Erklärung ein, so bestimmt der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat den Wahlkreis durch das Los.

Art. 55 *Überzählige Mandate*

¹ Werden einer Liste mehr Mandate zugeteilt, als sie Personen aufführt, erfolgt für die überzähligen Mandate eine Ergänzungswahl nach Artikel 57.

Art. 56 *Nachrücken*

¹ Tritt eine gewählte Person zurück, verstirbt sie oder entfallen die Voraussetzungen der Wählbarkeit, rückt von den Ersatzleuten die Person mit der höchsten Stimmenzahl nach. Kann oder will diese Person das Amt nicht antreten, rückt die Person mit der nächsthöheren Stimmenzahl an ihre Stelle.

² Bei gleicher Stimmenzahl entscheidet die Reihenfolge auf der Liste.

³ Verzichtet eine Person auf das Nachrücken, so gilt der Verzicht für die gesamte Amtsdauer.

Art. 57 *Ergänzungswahl*

¹ Kann ein Sitz nicht durch Nachrücken besetzt werden, so findet eine Ergänzungswahl statt.

² Sind mehrere Sitze zu besetzen, richtet sich die Ergänzungswahl nach den Bestimmungen über das Verhältniswahlverfahren, andernfalls nach jenen über das Mehrheitswahlverfahren.

3. Wahlen und Abstimmungen an der Landsgemeinde und der Gemeindeversammlung

3.1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 58 *Einberufung*

¹ Die Einberufung erfolgt spätestens 14 Tage vor der Versammlung durch öffentliche Bekanntmachung.

² In dringlichen Fällen kann die Frist bis auf fünf Tage verkürzt werden.

Art. 59 *Stimmrechtsausweis*

¹ Der Stimmrechtsausweis ist persönlich und nicht übertragbar. Er ist nur für die darauf angegebene Landsgemeinde oder Gemeindeversammlung gültig und dient als Eintrittskarte.

² Er ist den Stimmberechtigten spätestens zehn Tage und in dringlichen Fällen spätestens fünf Tage vor dem Durchführungsdatum zuzustellen.

³ Der Stimmrechtsausweis ist den Kontrollorganen beim Betreten der Landsgemeinde oder der Gemeindeversammlung auf Verlangen vorzuweisen.

Art. 60 *Unterlagen*

¹ Bis spätestens zehn Tage vor dem Durchführungsdatum der Gemeindeversammlung sind folgende Unterlagen in der Gemeinde öffentlich aufzulegen und mindestens einmal pro Haushalt zuzustellen:

- a. die Traktandenliste;
- b. die Anträge und Erläuterungen des Gemeinderates;
- c. die Anträge der Stimmberechtigten gemäss Artikel 77 mit Stellungnahmen des Gemeinderates;
- d. die Jahresrechnung, das Budget sowie der Bericht des Rechnungsprüfungsorgans bzw. der Geschäftsprüfungskommission;
- e. der Finanzplan.

² Die Zustellung der Unterlagen für die Landsgemeinde richtet sich nach Artikel 62 der Kantonsverfassung.

³ In dringlichen Fällen oder bei ausserordentlichen Versammlungen kann die Zustellung der Unterlagen bis spätestens fünf Tage vor der Landsgemeinde oder der Gemeindeversammlung erfolgen.

Art. 61 *Leitung*

¹ Die Verhandlungsleitung ergibt sich aus der Kantonsverfassung oder dem Gemeindegesetz.

² Die verhandlungsleitende Person wacht über die Landsgemeinde oder die Gemeindeversammlung. Sie sorgt für die rechtmässige Erledigung der Geschäfte und einen ordnungsgemässen Gang der Verhandlungen.

³ Weicht eine Rednerin oder ein Redner von dem in Beratung liegenden Gegenstand ab oder wird sie oder er weitschweifig, ist die Person zu ermahnen und der Entzug des Wortes anzudrohen.

⁴ Rednerinnen oder Redner, die durch ihre Äusserungen oder ihr sonstiges Verhalten die Achtung der Landsgemeinde, der Gemeindeversammlung oder einzelner Personen verletzen, sind unter gleichzeitiger Androhung des Entzugs des Wortes zur Ordnung zu rufen.

⁵ Nach erfolgter Androhung kann die verhandlungsleitende Person der fehlbaren Rednerin oder dem fehlbaren Redner das Wort entziehen.

⁶ Stimmberechtigte, Zuhörerinnen und Zuhörer sowie Gäste können bei Störung der Ruhe und Ordnung nach vorgängiger Mahnung weggewiesen werden. Können Ruhe und Ordnung nicht wiederhergestellt werden, kann die verfahrenleitende Person die Landsgemeinde oder Gemeindeversammlung auflösen.

Art. 62 *Öffentlichkeit, Zuhörerinnen und Zuhörer, Gäste*

¹ Die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlung sind öffentlich.

² Nicht stimmberechtigte Personen dürfen den Landsgemeindering nur betreten, sofern sie als Gäste zugelassen sind. Davon ausgenommen sind im Kanton wohnhafte schulpflichtige oder der Schulpflicht entwachsene, nicht stimmberechtigte Jugendliche. Sie dürfen sich unmittelbar neben der Rednerbühne aufhalten.

³ Nicht stimmberechtigte Personen sind als Zuhörerinnen und Zuhörer sowie als Gäste an der Gemeindeversammlung zugelassen, soweit die räumlichen Verhältnisse dies gestatten und die Verhandlungen und Abstimmungen nicht gestört werden.

⁴ Über den Ausschluss von nicht stimmberechtigten Personen von der Gemeindeversammlung aus wichtigen Gründen entscheidet der Gemeinderat.

⁵ Nicht stimmberechtigte Personen dürfen sich an Verhandlungen, Abstimmungen und Wahlen nicht beteiligen.

Art. 63 *Medien*

¹ Die Vertreterinnen und Vertreter der Medien sind an der Landsgemeinde und der Gemeindeversammlung zugelassen. Für die Landsgemeinde haben sie sich vorgängig zu akkreditieren.

² Die Aufnahme der Landsgemeinde und der Gemeindeversammlung auf Bild- und Tonträger und deren Übertragung durch die Medien sind zulässig.

³ Über den Ausschluss der Medien oder ein Aufzeichnungs- und Übertragungsverbot von der Gemeindeversammlung aus wichtigen Gründen entscheidet die Versammlung. Sie kann den Ausschluss oder das Verbot auf einzelne Traktanden oder Abstimmungsvorgänge beschränken.

Art. 64 *Protokollierung*

¹ Die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlung sind zu protokollieren.

² Das Protokoll gibt die verhandlungsleitende Person, die Anträge und Beschlüsse sowie die Ergebnisse jeder Abstimmung oder Wahl wieder und enthält mindestens eine Zusammenfassung der Diskussion.

³ Für die Protokollierung können technische Hilfsmittel verwendet werden. Insbesondere kann die Verhandlung auf Bild- und Tonträger aufgenommen werden.

⁴ Die Aufnahmen dürfen nicht zu anderen Zwecken verwendet werden. Vorbehalten bleibt die Veröffentlichung in amtlichen Bild- und Tonarchiven.

Art. 65 *Ermittlung des Mehrs*

¹ Die Abstimmungen sind in der Form des Handmehrs durchzuführen.

² Die verhandlungsleitende Person ermittelt das Mehr durch Abschätzen.

³ Ergeben sich keine klaren Mehrheiten, ist der Abstimmungsvorgang zu wiederholen.

⁴ Zur Ermittlung des Mehrs an der Gemeindeversammlung können die Gemeinden technische Hilfsmittel einsetzen.

⁵ Im Übrigen richtet sich die Ermittlung des Mehrs nach den Bestimmungen der Kantonsverfassung bzw. des Gemeindegesetzes.

3.2. Abstimmungen

Art. 66 *Bekanntgabe der Anträge*

¹ Die verhandlungsleitende Person entscheidet über die Zulässigkeit der Anträge.

² Sie fasst die zulässigen Anträge nach abgeschlossener Diskussion zusammen und bezeichnet die Reihenfolge der Abstimmungen.

Art. 67 *Reihenfolge der Abstimmungen*

¹ Wird kein Antrag gestellt, so gilt der Behördenantrag als genehmigt.

² Wird ein Antrag auf Nichteintreten gestellt, so wird zuerst darüber und danach über allfällige Rückweisungs- oder Verschiebungsanträge abgestimmt. Anträge auf Nichteintreten an der Landsgemeinde sind nur bei Anträgen auf Totalrevision der Kantonsverfassung zulässig (Art. 65 Abs. 2 und Art. 140 Abs. 1 Kantonsverfassung).

³ Werden mehrere, sich gegenseitig ausschliessende Gegen- oder Abänderungsanträge gestellt, so sind sie einander gegenüberzustellen, bis ein einziger Antrag verbleibt. Dieser ist gegen den Behördenantrag in die Abstimmung zu bringen.

⁴ Werden an einer Vorlage zwei oder mehr Abänderungen vorgenommen, so ist über die bereinigte Vorlage eine Schlussabstimmung durchzuführen.

3.3. Wahlen

Art. 68 *Wahlvorschläge*

¹ Jeder stimmberechtigten Person steht für die Wahlen an der Landsgemeinde und der Gemeindeversammlung im Rahmen der Kantonsverfassung und Gesetzgebung ein Vorschlagsrecht zu.

² Vorschläge können bis zum Beginn des Wahlvorgangs gemacht werden.

Art. 69 *Wahlverfahren*

¹ Bei Erneuerungswahlen von Behörden sind zunächst die sich zur Wiederwahl stellenden Mitglieder zur Wahl zu bringen.

² Sofern kein anderslautender Antrag gestellt wird, findet die Wahl der sich zur Wiederwahl stellenden Mitglieder gesamthaft in einem Wahlgang statt, ansonsten einzeln in der Reihenfolge ihres Amtsalters.

³ Anschliessend erfolgt die Ersatzwahl für die vakanten Sitze.

⁴ Werden für eine Wahl drei oder mehr Vorschläge gemacht, fällt bei jedem Wahlgang jene Person aus der Wahl, die am wenigsten Stimmen auf sich vereinigt.

⁵ Von der Regelung in Absatz 4 kann abgewichen werden:

- a. wenn auf eine vorgeschlagene Person offensichtlich die Mehrheit sämtlicher Stimmen entfällt und damit die Wahl zustande gekommen ist;
- b. wenn ausgesprochen geringe Stimmzahlen es erlauben, gleichzeitig mehr als eine der vorgeschlagenen Personen aus der Wahl zu nehmen.

4. Volksbegehren

4.1. Memorialsantrag zuhanden der Landsgemeinde

Art. 70 *Antragsrecht*

¹ Die Voraussetzungen und der Inhalt des Rechts, zuhanden der Landsgemeinde einen Memorialsantrag zu stellen, richten sich nach der Kantonsverfassung.

Art. 71 *Einreichung*

¹ Memorialsanträge sind bei der Staatskanzlei einzureichen.

² Der Antrag muss inhaltlich genügend bestimmt und mit einem aussagekräftigen Titel versehen sein. Der Antrag ist zu begründen und hat die für die Prüfung des Zustandekommens notwendigen Angaben zur antragstellenden Person zu enthalten.

³ Der Titel darf weder irreführend noch persönlichkeitsverletzend sein, zu keinen Verwechslungen Anlass geben und keine kommerzielle oder persönliche Werbung enthalten.

⁴ Der Antrag ist von den antragstellenden Personen zu unterzeichnen.

Art. 72 *Zustandekommen*

¹ Der Memorialsantrag ist zustande gekommen, wenn er die formellen Anforderungen von Artikel 71 Absätze 2–4 erfüllt.

² Die Staatskanzlei stellt fest, ob der Memorialsantrag zustande gekommen ist. Genügt der Antrag den gesetzlichen Anforderungen nicht, so räumt sie den antragstellenden Personen eine Frist zur Behebung der Mängel ein.

³ Sie orientiert den Regierungsrat über das Zustandekommen.

Art. 73 *Einheit der Materie und der Form*

¹ Der Memorialsantrag muss die Einheit der Materie und der Form wahren.

² Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen des Memorialsantrags ein sachlicher Zusammenhang besteht.

³ Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn der Memorialsantrag ausschliesslich in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht wird.

Art. 74 *Zulässig- und Erheblicherklärung*

¹ Der Regierungsrat übermittelt den Memorialsantrag mit seiner Stellungnahme zur rechtlichen Zulässigkeit innert drei Monaten dem Landrat.

² Der Landrat entscheidet über die Zulässig- und Erheblichkeit des Antrags. Der Entscheid ist im Amtsblatt bekannt zu geben.

³ Erklärt der Landrat den Antrag für nicht erheblich, so legt er diesen spätestens der übernächsten Landsgemeinde vor. Erklärt die Landsgemeinde den Memorialsantrag in der Folge für erheblich, so hat der Landrat diesen auf Antrag des Regierungsrates inhaltlich zu beraten und der Landsgemeinde zur Annahme oder Ablehnung vorzulegen.

Art. 75 *Erheblich erklärter Memorialsantrag*

¹ Erklärt der Landrat den Antrag in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs für erheblich, so empfiehlt er spätestens an der übernächsten Landsgemeinde dessen Annahme oder Ablehnung. Er kann dem Antrag einen Gegenvorschlag gegenüberstellen.

² Erklärt der Landrat den Antrag in Form einer allgemeinen Anregung als erheblich, so legt er der Landsgemeinde innert derselben Frist entweder einen ausgearbeiteten Entwurf vor oder empfiehlt dessen Annahme oder Ablehnung.

³ Stimmt die Landsgemeinde einem für erheblich erklärten Antrag in Form der allgemeinen Anregung zu, so arbeitet der Landrat auf Antrag des Regierungsrates eine entsprechende Vorlage aus.

Art. 76 *Rückzug*

¹ Memorialsanträge können zurückgezogen werden.

² Memorialsanträge in Form der allgemeinen Anregung können nicht mehr zurückgezogen werden, nachdem sie vom Landrat für erheblich erklärt worden sind.

³ Stellt der Landrat dem Memorialsantrag in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs einen Gegenvorschlag gegenüber, so setzt der Regierungsrat den antragsstellenden Personen eine Frist von 30 Tagen, innert welcher sie den Antrag zurückziehen können.

⁴ Die Rückzugserklärung muss von der erstunterzeichnenden Person schriftlich erklärt werden.

4.2. Antrag zuhanden der Gemeindeversammlung

Art. 77 *Antragsrecht, anwendbares Recht*

¹ Die Voraussetzungen und der Inhalt des Rechts, zuhanden der Gemeindeversammlung einen Antrag zu stellen, richten sich nach der Kantonsverfassung und dem Gemeindegesetz.

² Soweit der Ziffer 4.2. keine Bestimmungen entnommen werden können, finden für die Ausübung des Antragsrechts die Bestimmungen über den Memorialsantrag zuhanden der Landsgemeinde (Ziff. 4.1.) sinngemäss Anwendung.

Art. 78 *Einreichung, Zustandekommen, Zulässigerklärung*

¹ Anträge sind bei der jeweiligen Gemeindekanzlei einzureichen, welche über das Zustandekommen entscheidet.

² Ist der Antrag zustande gekommen, entscheidet der Gemeinderat innert drei Monaten über die rechtliche Zulässigkeit des Antrags. Der Entscheid ist im Amtsblatt bekannt zu geben.

Art. 79 *Beschlussfassung*

¹ Erklärt der Gemeinderat einen Antrag als rechtlich zulässig, so legt er diesen spätestens innert zwei Jahren zusammen mit seinen Anträgen und allfälligen Gegenvorschlägen der Gemeindeversammlung zur Abstimmung vor.

² Stimmt die Gemeindeversammlung einem Antrag in Form einer allgemeinen Anregung zu, so hat der Gemeinderat spätestens innert zwei Jahren eine Vorlage auszuarbeiten und vorzulegen.

³ Die Gemeindeversammlung kann die Frist längstens um ein Jahr verlängern.

Art. 80 *Rückzug*

¹ Ein Antrag kann bis zur Abstimmung an der Gemeindeversammlung oder bis spätestens 30 Tage vor einer allfälligen Urnenabstimmung zurückgezogen werden.

4.3. Fakultative Abstimmung auf Gemeindeebene**Art. 81** *Referendumsrecht*

¹ Die Voraussetzungen und der Inhalt des Rechts, über gewisse Sachfragen eine fakultative Abstimmung an der Gemeindeversammlung oder an der Urne zu verlangen, richten sich nach dem Gemeindegesetz und der Gemeindeordnung.

Art. 82 *Veröffentlichung*

¹ Rechtsetzende Erlasse, Beschlüsse und Vereinbarungen, die einer fakultativen Abstimmung unterstehen, sind von der Gemeinde im Amtsblatt zu veröffentlichen.

² Mit der Veröffentlichung ist das Ende der Frist bekannt zu geben, innert welcher eine Abstimmung verlangt werden kann.

Art. 83 *Unterschriftenliste*

¹ Die Unterschriftenliste muss den Titel des Gegenstandes aufführen, über den eine Abstimmung verlangt wird.

² Des Weiteren hat die Unterschriftenliste Name, Vorname, Geburtsdatum, Adresse und Unterschrift der Unterzeichnenden zu enthalten.

³ Für Begehren um Einberufung der Gemeindeversammlung gilt die Bestimmung sinngemäss.

Art. 84 *Unterzeichnung*

¹ Die stimmberechtigte Person muss die Unterschriftenliste unterzeichnen.

² Die weiteren Angaben, die zur Feststellung der Identität notwendig sind, müssen leserlich sein.

³ Dasselbe Begehren darf von derselben Person nur einmal unterzeichnet werden.

Art. 85 *Einreichung*

¹ Die Unterschriftenlisten sind vor Ablauf der Referendumsfrist der Gemeindeganzlei einzureichen.

² Die Listen dürfen weder zurückgegeben, eingesehen noch bekannt gegeben werden.

Art. 86 *Feststellung des Ergebnisses und des Zustandekommens*

¹ Die Gemeindeganzlei ermittelt die Anzahl der gültigen Unterschriften.

² Der Gemeinderat stellt fest, ob das Referendum zustande gekommen ist.

³ Er veröffentlicht seinen Entscheid im Amtsblatt.

5. Petition

Art. 87 *Form*

¹ Petitionen sind unter Angabe des Datums und des Wohnortes oder Sitzes schriftlich einzureichen.

Art. 88 *Verfahren*

¹ Wird eine Petition an eine unzuständige Behörde gerichtet, ist sie unter Benachrichtigung des Absenders an die zuständige Behörde zu überweisen.

² Die zuständige Behörde prüft die Petition und beantwortet sie innert angemessener Frist.

Art. 89 *Nichteintreten*

¹ Auf Petitionen ist nicht einzutreten:

- a. soweit sie ein bereits behandeltes oder nicht ernst gemeintes Begehren enthalten;
- b. wenn sie eine Beleidigung enthalten oder einen strafbaren Inhalt aufweisen, namentlich in Fällen von Ehrverletzung, Drohung oder Erpressung;
- c. soweit sie eine mit einem Rechtsmittel anfechtbare oder bereits rechtskräftig entschiedene Sache betreffen.

Art. 90 *Sanktionsverbot, Geheimhaltung*

¹ Die ordnungsgemässe Ausübung des Petitionsrechts darf keinerlei Sanktionen oder sonstige Nachteile nach sich ziehen.

² Die Identität der Personen, welche die Petition eingereicht haben, darf nur mitgeteilt werden, wenn sie der Bekanntgabe zugestimmt haben.

³ Vorbehalten bleibt die Verfolgung strafbarer Handlungen.

6. Rechtsschutz und Strafbestimmungen

Art. 91 *Stimmrechts-, Wahl- und Abstimmungsbeschwerden*

¹ Der Rechtsschutz gegen die Verletzung des Stimmrechts (Stimmrechtsbeschwerde), gegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerde) und gegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen (Wahlbeschwerde) in Kantons- und Gemeindean gelegenheiten richtet sich nach Artikel 114–116 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

² Der Rechtsschutz gegen die Verletzung des Stimmrechts (Stimmrechtsbeschwerde), gegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerde) und gegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen (Wahlbeschwerde) in Bundesangelegenheiten richtet sich nach den einschlägigen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte.

³ Unter Vorbehalt von Artikel 135a Absatz 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes sind die Beschwerdeverfahren kostenlos.

Art. 92 *Zulässig- und Unzulässigerklärung eines Memorialsantrags*

¹ Der Entscheid des Landrates über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit eines Memorialsantrags kann innert 30 Tagen seit seiner Bekanntgabe im Amtsblatt mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

² Das Verfahren richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Art. 93 *Zulässig- und Unzulässigerklärung eines Antrags zuhanden der Gemeindeversammlung*

¹ Der Entscheid des Gemeinderates über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit eines Antrags zuhanden der Gemeindeversammlung kann innert 30 Tagen seit seiner Bekanntgabe im Amtsblatt mit Beschwerde beim Regierungsrat angefochten werden.

² Der Entscheid des Regierungsrates kann innert 30 Tagen beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Das Beschwerderecht steht auch der Gemeinde zu.

³ Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Art. 94 *Aufschiebende Wirkung*

¹ Den Beschwerden kommt nur aufschiebende Wirkung zu, wenn dies von der Beschwerdeinstanz auf Antrag oder von Amtes wegen angeordnet wird.

Art. 95 *Stimmrechtsentscheid*

¹ Wer geltend macht, er sei im Stimmregister zu Unrecht nicht eingetragen, kann bei der Stimmregisterführerin oder dem Stimmregisterführer durch Stimmrechtsgesuch seine Eintragung verlangen.

² Wird dem Gesuch nicht entsprochen, teilt die Stimmregisterführerin oder der Stimmregisterführer dies dem Gesuchsteller schriftlich mit. Die Mitteilung enthält eine summarische Begründung und den Hinweis, dass der Gesuchsteller innert drei Tagen beim Gemeinderat einen Stimmrechtsentscheid verlangen kann.

³ Wird ein Stimmrechtsentscheid verlangt, entscheidet der Gemeinderat über das Stimmrechtsgesuch in einem raschen Verfahren, sodass die stimmberechtigte Person nach Möglichkeit noch an der Wahl oder Abstimmung teilnehmen kann.

Art. 96 *Strafbestimmungen, Anzeigerecht*

¹ Mit Busse von bis zu 5000 Franken wird bestraft, wer:

- a. als Mitglied von Behörden, des Wahlbüros oder als beigezogene Hilfsperson seine Pflichten, welche ihnen gemäss diesem Gesetz und seinen Ausführungsbestimmungen obliegen, vorsätzlich oder grobfahrlässig verletzt;
- b. sich der Anweisung des Wahlbüros, sich aus dem Stimmlokal zu entfernen bzw. sich davon fernzuhalten (Art. 11), vorsätzlich widersetzt;
- c. an der Landsgemeinde oder der Gemeindeversammlung Ruhe und Ordnung vorsätzlich stört.

² Zuständig für das Aussprechen einer Busse sind:

- a. der Gemeinderat oder der Regierungsrat bei Abstimmungen und Wahlen in kantonalen Angelegenheiten;
- b. der Gemeinderat bei Abstimmungen und Wahlen in Gemeindeangelegenheiten.

³ Die mit der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen betrauten Behördenmitglieder, Angestellten des Kantons und der Gemeinden sowie die beigezogenen Hilfspersonen sind zur Mitteilung und Anzeige strafbarer Handlungen berechtigt.

II.

1.

GS I A/1/1, Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 58 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (aufgehoben), Abs. 4 (geändert), Abs. 6 (aufgehoben)

¹ Die Stimmberechtigten haben das Recht, jederzeit zuhanden der Landsgemeinde selbstständig oder gemeinsam mit anderen Stimmberechtigten Memorialsanträge zu stellen. Dieses Recht steht auch den Gemeinden und ihren Vorsteherschaften zu.

² Ein Memorialsantrag kann jeden Gegenstand betreffen, der in die Zuständigkeit der Landsgemeinde fällt.

³ *Aufgehoben.*

⁴ Verletzt der Antrag die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder übergeordnetes Recht oder ist er undurchführbar, so erklärt ihn der Landrat für ganz oder teilweise unzulässig.

⁶ *Aufgehoben.*

Art. 59 Abs. 1 (aufgehoben), Abs. 2 (geändert)

¹ *Aufgehoben.*

² Der Landrat entscheidet über die rechtliche Zulässigkeit der Anträge und beschliesst über deren Erheblichkeit. Zulässige Anträge sind erheblich, wenn sie wenigstens zehn Stimmen auf sich vereinigen.

Art. 62 Abs. 4 (geändert), Abs. 5 (aufgehoben)

⁴ Das Landsgemeindememorial wird in einer ausreichenden Anzahl spätestens vier Wochen vor der Landsgemeinde an die Stimmberechtigten verteilt.

⁵ *Aufgehoben.*

Art. 63 Abs. 4 (aufgehoben)

⁴ *Aufgehoben.*

Art. 76 Abs. 2 (geändert)

² Diese Vorschrift gilt nicht für den Landrat und die Gemeindeparlamente.

Art. 92 Abs. 1

¹ Der Landrat kann für den Kanton im Bund mitwirken, indem er insbesondere:

c. *Aufgehoben.*

2.

GS II E/2, Gemeindegesetz vom 3. Mai 1992 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 7a Abs. 3 (geändert)

³ Für die Wahlen in das Gemeindeparlament können die Gemeinden Wahlkreise bilden.

Art. 24

Aufgehoben.

Art. 25

Aufgehoben.

Art. 29 Abs. 1, Abs. 3 (geändert)

¹ Eine Urnenwahl oder Urnenabstimmung findet nur statt, soweit:

a. *(geändert)* dieses Gesetz sie vorsieht;

³ Soweit dieses Gesetz nichts Näheres bestimmt, gilt für die Durchführung von Urnenwahlen und -abstimmungen das Gesetz über die politischen Rechte.

Art. 31

Aufgehoben.

Art. 32 Abs. 1 (aufgehoben)

¹ *Aufgehoben.*

Art. 33 Abs. 3 (aufgehoben)

³ *Aufgehoben.*

Art. 37

Aufgehoben.

Art. 38

Aufgehoben.

Art. 43 Abs. 2 (aufgehoben)

² *Aufgehoben.*

Art. 46 Abs. 2 (aufgehoben)

² *Aufgehoben.*

Art. 49

Aufgehoben.

Art. 50

Aufgehoben.

Art. 51

Aufgehoben.

Art. 54 Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (aufgehoben), Abs. 4 (aufgehoben)

² *Aufgehoben.*

³ *Aufgehoben.*

⁴ *Aufgehoben.*

Art. 55

Aufgehoben.

Art. 61 Abs. 1 (aufgehoben)

¹ *Aufgehoben.*

Art. 62 Abs. 1 (aufgehoben)

¹ *Aufgehoben.*

Art. 63

Aufgehoben.

Art. 68

Aufgehoben.

Art. 70

Aufgehoben.

3.

GS III G/1, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 4. Mai 1986 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 114 Abs. 1 (geändert)

¹ Wegen der Verletzung des Stimmrechts, wegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen und wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen kann gegen Entscheide der Vorsteherschaften und Verwaltungsbehörden von Gemeinden und weiteren öffentlich-rechtlichen Körperschaften beim Regierungsrat Beschwerde erhoben werden.

III.

1.

GS I D/21/2, Vorschriften über die Durchführung der Landsgemeinde vom 6. Mai 1973, wird aufgehoben.

2.

GS I D/22/2, Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne (Abstimmungsgesetz) vom 7. Mai 1989, wird aufgehoben.

IV.

Unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bund bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

§ 8 Verpflichtungskredit über maximal 2,2 Millionen Franken für einen Beitrag an Kandidatur, Organisation und Durchführung des Eidgenössischen Schwing- und Älplerfests 2025 in Mollis (Memorialsantrag Verein Kandidatur ESAF 2025 Glarus+)

Die Vorlage im Überblick

Regierungs- und Landrat möchten Kandidatur, Organisation und Durchführung des Eidgenössischen Schwing- und Älplerfests (ESAF) 2025 in Mollis mit einem Beitrag von maximal 2,2 Millionen Franken unterstützen.

Der Memorialsantrag

Die Initianten des ESAF im Glarnerland beantragen für die Kandidatur einen Beitrag von 200'000 Franken. Erhält die Glarner Bewerbung den Zuschlag, werden zur Sicherung der Liquidität in der frühen Projektphase 800'000 Franken beantragt. Darüber hinaus soll der Kanton eine Defizitgarantie über 1 Million Franken sprechen. In rechtlicher Hinsicht verlangt der Memorialsantrag die Schaffung der Voraussetzungen dafür, dass zugunsten der Veranstaltung «immaterielle Leistungen der Kantonsverwaltung» erbracht werden können (Unterstützung bei Bewilligungsverfahren, Hilfeleistung durch Fachpersonen sowie zur Verfügung gestellte Arbeitsressourcen von Polizei und Zivilschutz). Zusätzlich sollen ausserordentliche Lösungen in den Bereichen Sicherheit, Polizeiwesen, Bau- und Infrastrukturerstellung, -nutzung und -unterhalt sowie beim Verkehr ermöglicht werden. Der Landrat erklärte den Memorialsantrag im April 2016 als rechtlich zulässig und erheblich.

Umfassendes Bekenntnis und klare Begrenzung

Der Regierungsrat nahm die Anliegen des Kandidaturvereins auf und arbeitete eine eigene Vorlage aus. Trotz Unsicherheit bezüglich des Vergabeentscheids durch den Eidgenössischen Schwingerverband lohnt es sich für den Kanton, die Kandidatur anzupacken, dafür die entsprechenden Mittel bereitzustellen und sich für die Vergabe der Durchführung ins Glarnerland einzusetzen. Es handelt sich um ein Generationenprojekt, welches mit seiner Grösse und Ausstrahlung für Aufbruchsstimmung im Kanton sorgen wird. Der Bekanntheitsgrad des Glarnerlands als Austragungsort würde gesteigert und das Image als attraktiver Gastgeber positiv geprägt.

Die Machbarkeitsstudie des Instituts für Tourismus und Freizeit (ITF) der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW), Chur, vom Mai 2014 kommt zum Schluss, dass die Durchführung im Glarnerland grundsätzlich möglich ist, wenn das Umnutzungsverfahren am Flugplatz Mollis erfolgreich abgeschlossen sei, ein griffiges Verkehrskonzept erarbeitet werde und die Unterstützung der lokalen Schwingerfamilie und der Glarner Bevölkerung für eine Kandidatur vorhanden sei.

Die Vorlage, welche der Landrat nun der Landsgemeinde unterbreitet, sieht – in Abweichung zum Memorialsantrag – folgende Beiträge vor:

1. Beitrag von 200'000 Franken für die Phase I (Kandidatur). Dieser Teil des Gesamtbeitrags wird dem Sportfonds entnommen.

2. *Im Falle eines Zuschlags: Beitrag von maximal 1,3 Millionen Franken für die Phase II (Organisation und Durchführung), inklusive durch den Kanton erbrachter oder vermittelter Sach-/Dienstleistungen im entsprechenden Wert. Dieser Teil des Gesamtbeitrags wird zu 400'000 Franken über den Sportfonds (Entnahme von je 50'000 Franken in den Jahren 2018–2025), der Rest über die Erfolgsrechnung finanziert. Auf weitere Entnahmen aus dem Sportfonds wird verzichtet, damit das bewährte System der laufenden Sportförderung nicht für längere Zeit ausser Kraft gesetzt wird.*
3. *Zusicherung einer Defizitgarantie über 700'000 Franken.*

Der Beitrag von insgesamt 2,2 Millionen Franken versteht sich als Maximalbetrag. Er ist zu reduzieren, wenn der Anlass kleiner dimensioniert wird. Der Kanton ist über die reine Beitragsvergabe hinaus bereit, den Kandidatur- und später den Trägerverein zu unterstützen, insbesondere in Verhandlungen mit Dritten. Auf die Ausarbeitung eines separaten Gesetzes wird hingegen verzichtet, da es kaum mit der bestehenden Gesetzgebung in Einklang zu bringen wäre. Der Kanton wird auch keine Infrastrukturbauten erstellen oder finanzieren. Mit der vorgeschlagenen Lösung kann der Umfang des Engagements des Kantons im Voraus begrenzt und Planungssicherheit für alle Beteiligten geschaffen werden.

Unterstützung aus der Region

Nebst den Glarner Schwingclubs und dem Kantonalverband unterstützen die Gemeinde Glarus Nord, der Schwingerverband Rapperswil und Umgebung sowie die St. Galler Gemeinden von Rapperswil bis zum Walensee die Glarner Kandidatur. Die Region Zürichsee Linth hat zudem bereits einen Beitrag von 50'000 Franken für die Kandidatur gesprochen. Die Talgemeinschaft Sarganserland-Walensee hat mit einer schriftlichen Erklärung ebenfalls entsprechende Signale gesetzt. Mit den Gemeinden in den Ausser-schwyzer Bezirken March und Höfe stehen die Initianten im Gespräch.

Kosten und weiterer Zeitplan

Die Initianten veranschlagen für die Kandidaturphase Kosten von insgesamt 400'000 Franken. Der Vergabeentscheid des Eidgenössischen Schwingerverbands wird voraussichtlich im März 2021 fallen. Nach einem Zuschlag an die Glarner Kandidatur ist folgender Zeitplan vorgesehen:

2021	<i>Gründung Trägerverein ESAF2025 Glarus+; Unterzeichnung Pflichtenheft</i>
ab 2022	<i>Besetzung OK; Organisation und Detailplanung; Aufbau Infrastruktur</i>
2025	<i>Durchführung ESAF2025 Glarus+; anschliessend Rückbau</i>
2026	<i>Konsolidierung Fest und Abrechnung; Auflösung OK und Trägerverein</i>

Für die Durchführung des Anlasses rechnen die Organisatoren mit einem Budget von insgesamt 30 Millionen Franken, wobei sich Aufwand und Ertrag die Waage halten sollen.

Der Landrat unterstützt die Vorlage einhellig. Er beantragt der Landsgemeinde, dem Verpflichtungskredit zuzustimmen und den Memorialsantrag als erledigt abzuschreiben.

1. Ausgangslage

1.1. Memorialsantrag

Der Verein Kandidatur ESAF2025 Glarus+, vertreten durch dessen Präsidenten Jakob Kamm, Netstal, reichte am 9. März 2016 folgenden Memorialsantrag in der Form einer allgemeinen Anregung ein:

«Regierungsrat und Landrat unterbreiten der Landsgemeinde eine Gesetzesvorlage, welche die finanziellen und rechtlichen Voraussetzungen schafft, um im Kanton Glarus und im Speziellen auf dem Flughafen Mollis die Organisation und Durchführung eines ESAF2025 GLARUS+ zu ermöglichen.

Die finanziellen Voraussetzungen beziehen sich auf 200'000 Franken für die Bewerbungsphase, 800'000 Franken für die Organisation des ESAF2025 GLARUS+ sowie 1 Million Franken als Defizitgarantie. Die rechtlichen Voraussetzungen beziehen sich auf immaterielle Leistungen der Kantonsverwaltung sowie ausserordentliche Lösungen im Bereich des Verkehrs, des Bauwesens sowie der Sicherheit.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung unseres Memorialantrages und stehen für Fragen und Informationen jederzeit gerne zur Verfügung.

Begründung

1. Trägerschaft

Der Verein Kandidatur ESAF2025 GLARUS+ besteht aus den beiden Glarner Schwingervereinen, dem Schwingerverband des Kantons Glarus sowie dem Schwingerverband Rapperswil und Umgebung. Er bewirbt sich beim Eidgenössischen Schwingerverband für die Durchführung des ESAF2025 auf dem Gelände des Flughafens Mollis. Sollte die Kandidatur angenommen werden, diesen grössten Sportanlass der Schweiz im Glarnerland durchführen zu dürfen, ist der neu zu gründende Trägerverein auf die Unterstützungen des Kantons Glarus sowie der Gemeinde Glarus Nord angewiesen.

2. Nutzen für den Kanton

Dieses Projekt will den grössten Schweizer Sportanlass erstmalig im Kanton Glarus ermöglichen. Dieses Volksfest mit nationaler Ausstrahlung soll sämtliche Bevölkerungskreise begeistern und zusammen mit Tausenden von Helfern die einzigartige Attraktivität des Kantons erlebbar machen. Diese Veranstaltung generiert folgenden Nutzen für den Kanton:

- Die Verbindung von Brauchtum und Innovation, welche das Glarnerland verkörpert, werden schweizweit kommuniziert.
- Die Umsätze für Unterhaltung, Verpflegung und Unterkunft erreichen während der Veranstaltung in der Region einen zweistelligen Millionenbetrag.
- Es ist ein Generationenprojekt, das dem heimischen Schwingsport, dem Tourismus und Gewerbe sowie dem Glarnerland generell neue Impulse verleiht.

Nebst diesen weichen Erfolgsfaktoren wird über eine längere Zeit eine hohe Wertschöpfung für die Region erwirtschaftet sowie eine positive touristische Wirkung für den Kanton generiert. Die Initiantengruppe (IG ESAF2025 Glarus) hat als Vorgängerorganisation des Kandidaturvereins in den Jahren 2013 und 2014 eine Machbarkeitsstudie zur Durchführung des ESAF2025 GLARUS+ in Mollis erstellen lassen. Aufgrund der getroffenen Abklärungen im Rahmen der erwähnten Studie wurde erkannt, dass die Organisation des ESAF2025 GLARUS+ möglich ist, wenn auch die Lösungen im Bereich Verkehr und Logistik herausfordernd sind.

3. Das Projekt ESAF2025 GLARUS+

Mengengerüst der Veranstaltung

Einem Eidgenössischen Schwing- und Älplerfest liegt ein Mengengerüst vor, das als gegeben betrachtet werden muss. Die Besucherzahlen haben sich seit den letzten zwei Durchführungen in den Jahren 2010 und 2013 bei rund 250'000–300'000 während drei Festtagen eingependelt. Somit soll auch an der Grösse der Arena mit über 50'000 Plätzen festgehalten werden, nicht zuletzt um ein ausgeglichenes Budget zu erreichen.

Standort/Bauten/Wettkampfplätze

Die Machbarkeitsstudie zeigt auf, dass sich der Standort am Flughafen Mollis grundsätzlich gut für den Aufbau der Arena und die Durchführung des Fests eignet. Das Stadion mit den Schwingplätzen und der Tribüne für die erwarteten rund 50'000 Zuschauer misst im Durchmesser 220 Meter. Dazu benötigt es rund um das Stadion genügend Evakuationsraum für Notfälle. Dieser ist im nördlichen Teil des Flughafens vorhanden. Der aktuelle Zonenplan der Gemeinde Glarus Nord sieht keine baulichen Veränderungen vor, die das ESAF2025 GLARUS+ massgeblich behindern werden.

Die Erschliessung des Festgeländes und der Arena ist bezüglich Strom, Frisch- und Abwasser zu gewährleisten. Der Gemeinde Glarus Nord obliegt es als Eigentümerin des Flugplatzes die umfassende Nutzung im Rahmen der Veranstaltung sicher zu stellen. Der Kandidaturverein ESAF2025 GLARUS+ ist mit der Gemeinde im Gespräch, damit die benötigte Verfügbarkeit des Festplatzes gewährleistet ist.

Verkehr und Logistik

Im Bereich Verkehr und Logistik sind die gemeinsame Anreise der Festbesucher am Samstagmorgen und die konzentrierte Abreise am Sonntagabend des Fests entscheidend. Dabei gilt es sowohl für die Anreise mit dem öffentlichen Verkehr, als auch für die individuelle Anreise temporäre Lösungen zu finden. Die geforderten Massnahmen dürften mit grosser Wahrscheinlichkeit verkehrstechnische Einschränkungen für die Allgemeinheit zur Folge haben. Des Weiteren sind geschickte Logistikrouten zu entwickeln, die in der Aufbau- und Abbauphase des Fests, sowohl die Bewohner als auch die ansässigen Firmen möglichst wenig belasten.

Unterkünfte

Um das Verkehrsaufkommen und die Auslastungen des öffentlichen Verkehrs so gering wie möglich zu halten, ist es wichtig Übernachtungsmöglichkeiten im nahen Einzugsgebiet anzubieten. Eine wichtige Möglichkeit wird die Errichtung eines Campingplatzes in Gehdistanz zum Festgelände sein. Der Campingplatz kann insbesondere mit temporären Übernachtungsmöglichkeiten und Sanitärinfrastrukturen ausgestattet werden.

Organisationskomitee und Helfer

Das Organisationskomitee (OK) eines solchen Grossanlasses benötigt eine lange Vorbereitungszeit mit einer professionellen Führung. Ein vollamtlicher Geschäftsführer baut das OK auf und besetzt die einzelnen Aufgabenbereiche (Verkehr, Festgelände, Sponsoring etc.) mit Profis im Teilzeitmandat.

Das Zusammenspiel und die Aufgabenteilung zwischen dem OK, den Helfern sowie der Armee und dem Zivilschutz ist einer der Schlüsselerfolgsfaktoren in der Organisation eines eidgenössischen Schwingfests. Insgesamt werden zwischen 4500 und 5000 Helfer am ESAF-Wochenende im Einsatz stehen. Die Rekrutierung der Helfer soll über die Vereine erfolgen, die sich bereits heute in der Organisation «Sport Glarnerland» zusammenfinden. Dazu kommen etwa 5000 Dienstage der Armee, die eingesetzt werden für den Bau von Zufahrtsstrassen und Brücken, den Sanitätsdienst und die Verkehrsregelung.

Finanzen

Der Verein Kandidatur ESAF2025 GLARUS+ erwartet, dass ein ESAF2025 GLARUS+ im Kostenrahmen von 30 Millionen Franken organisiert werden kann. Bezüglich der Kosten sind Bau- und Infrastrukturausgaben die grössten Kostenblöcke. Auf der Einnahmenseite zeigt sich, dass das Sponsoring eine immer wichtigere Rolle in der Finanzierung dieses Grossanlasses spielt. Die Abklärungen der Machbarkeitsstudie zeigten aber auch noch grosses Potential in der Vermarktung des Anlasses und bestätigen somit eine Finanzierung des Anlasses in diesem Kostenrahmen als realistisch.

Aufwand (in Mio. Fr.)		Ertrag (in Mio. Fr.)	
OK, Stab	5,0	Eintritte	10,0
Sport	1,5	Sport	1,5
Festwirtschaft	3,0	Festwirtschaft	3,5
Infrastruktur	10,0		
Verkehr	3,5		
Sicherheit	2,0		
Marketing	4,0	Sponsoring	14,0
Reserve (Defizitgarantie)	1,0	Kanton Glarus	1,0
Total	30,0	Total	30,0

4. Unterstützung des Kantons Glarus

Ein Grossanlass wie das ESAF2025 GLARUS+ ist auf vielfältige Hilfestellung des Kantons Glarus und seiner Bevölkerung angewiesen. Die Unterstützung ist finanzieller und immaterieller Art. Sie kommt dann zum Tragen, wenn die Kandidatur vom Eidgenössischen Schwingverband den Zuspruch erhält. Einzig eine Vorleistung von 200'000 Franken zur Vorbereitung der Kandidatur wäre à-fonds-perdu geleistet, falls ein Mitbewerber sich gegen die Kandidatur ESAF2025+ durchsetzen würde.

Die Barleistungen umfassen Beiträge für die Kandidatur (200'000 Fr.) sowie für den Aufbau der Projektorganisation. Dabei geht es unter anderem um die Sicherung der Liquidität in der frühen Projektphase (800'000 Fr.). Die Defizitgarantie von 1 Million Franken deckt unerwartete Kostenüberschreitungen und steht als Reserve für Einnahmenausfälle beispielsweise aufgrund von schlechtem Wetter zur Verfügung. Die finanzielle Unterstützung kann sowohl aus dem laufenden Budget des Kantons als auch aus bestehenden zweckgebundenen Fördertöpfen wie beispielsweise dem Sportfonds oder aus der Tourismusentwicklung ausgerichtet werden.

Neben der finanziellen Unterstützung sollen auch die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, damit die Kantonsverwaltung das ESAF2025 GLARUS+ auch immateriell unterstützen kann. Die immateriellen Leistungen beziehen sich einerseits auf die Beihilfe bei Bewilligungsverfahren, Unterstützung durch Fachpersonen und zur Verfügung gestellte Arbeitsressourcen (v. a. Polizei und Zivilschutz). Andererseits sollen die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden, die ausserordentliche Lösungen in den Bereichen Sicherheit, Polizeiwesen, Bau- und Infrastrukturerstellung, -nutzung und -unterhalt sowie Verkehr ermöglichen.»

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag an seiner Sitzung vom 20. April 2016 als rechtlich zulässig und erheblich.

2. Dimensionen des Eidgenössischen Schwing- und Älplerfests

2.1. Zahlen und Fakten

Das Eidgenössische Schwing- und Älplerfest (ESAF) ist derzeit das grösste wiederkehrende Sportereignis und auch eines der grössten Volksfeste der Schweiz. Es findet alle drei Jahre an einem anderen Ort bzw. in einer anderen Teilverbandsregion statt. 2019 ist der Zentralschweizer Teilverband an der Reihe (Zug), 2022 der Nordwestschweizer (Raum Basel) und 2025 der Nordostschweizer Teilverband, zu dem auch der Glarner Schwingerverband gehört. Am Beispiel der Durchführung in Burgdorf im Jahr 2013 zeigen sich die heutigen Dimensionen des Anlasses, der sich über ein Wochenende erstreckt: Das Gesamtbudget belief sich im Emmental auf rund 25 Millionen Franken. Rund 280 Schwinger, 400 Hornusser und 85 Steinstösser nahmen teil. Das Organisationskomitee (OK) umfasste über 200 Personen, davon mehr als 20 im Kern-OK. Das Festgelände für insgesamt 250'000 Besucherinnen und Besucher mit einer Arena für über 52'000 Personen (dem grössten Stadion der Schweiz) umfasste 70 Hektaren Land für die weiteren Wettkampfstätten, für gegen 500 Laufmeter Verpflegungs- und Verkaufsstände sowie sieben Festzelte mit Platz für 12'000 Personen. Die Gäste konsumierten mehr als eine halbe Million Liter an Getränken und je 25 Tonnen Fleischwaren sowie Brot und Gebäck. 400 Extrazüge, die Parkierung auf 10'000 Parkplätzen und gegen 10'000 Übernachtungen in Hotels der Region, Massenunterkünften, Zelt- und Wohnmobilstellplätzen waren im Zusammenwirken von Angehörigen von Armee und Zivilschutz (über 10'000 Manntage) mit rund 4000 Helfenden abzuwickeln.

Am Freitag des Festwochenendes wurden 80'000 Besucherinnen und Besucher gezählt, welche dem Fahnenempfang und dem Festumzug beiwohnten, das Hornussen und die Darbietung der Patrouille Suisse verfolgten sowie die Festivitäten auf dem Festgelände genossen. Die Abendunterhaltung im Festareal dauerte bis 3 Uhr morgens. Am Samstag befanden sich rund 120'000 Besucherinnen und Besucher auf dem Festgelände (inkl. Helferinnen und Helfer, Funktionäre und Sportler). Höhepunkte waren der Einmarsch der Schwinger und der Schwingwettkampf selbst, das Hornussen und Steinstossen, die Darbietung der Patrouille Suisse sowie die Abendunterhaltung. Der Sonntag war mit der Krönung des Schwingerkönigs der wichtigste Tag des Events. Rund 100'000 Besucherinnen und Besucher verfolgten das sportliche Geschehen vor Ort. Die Höhepunkte waren der Festakt am Vormittag und der Finalstoss mit dem Unspunnen-Stein am Nachmittag in der Arena sowie der Schlussgang des Schwingens mit dem anschliessenden Schlussakt und der Rangverkündigung.

Ein Anlass in dieser Grössenordnung führt naturgemäss zu einer mehrmonatigen Auf- und Abbauphase mit den entsprechenden Immissionen im Umfeld. Bereits in den beiden Wochen vor dem eigentlichen Fest strömen Zaungäste herbei, welche die Bauarbeiten und die sichtbar werdenden Festinstallationen besichtigen wollen. Vor allem der bereits im Voraus öffentlich zugängliche Gabentempel, in dem alle Sachpreise ausgestellt sind, stösst jeweils auf ein enormes Publikumsinteresse.

2.2. Entwicklung

Eine Untersuchung der Hochschule Luzern aus dem Jahr 2014 zeigt, dass sich sowohl die Gesamtbesucherfrequenz wie auch die Kosten und die Einnahmen des ESAF in den letzten 15 Jahren verdreifacht haben. Die Kosten für die Infrastruktur sind heute fünfmal so hoch wie noch 2001 (ESAF Nyon) und 2004 (ESAF Luzern). Während sich zwischen 2007 und 2013 die Grösse der Arena nur noch leicht verändert hat, sind die Kosten für die Infrastruktur trotzdem um weitere 50 Prozent gestiegen.

2.3. Nachhaltigkeit und Wirkung auf die Region

Dem Eidgenössischen Schwingerverband (ESV) ist die Nachhaltigkeit des Fests ein wichtiges Anliegen. Er verlangt eine Berichterstattung, welche die drei Dimensionen Ökonomie, Ökologie und Gesellschaft kritisch beleuchtet. Bereits bei der Konzeption eines ESAF ist deshalb die nachhaltige Gestaltung das A und O. Bei Grossanlässen dieses Ausmasses ist es wichtig, dass die Themen Ressourcenschonung sowie Umweltverträglichkeit aktiv bearbeitet werden. In Burgdorf konnten zum Beispiel mit effizienter Technik grosse Mengen an Energie eingespart werden. Zudem wurde eine hohe Besucherzufriedenheit erreicht und dank gutem Einbezug der Bevölkerung konnte ein positives Feedback aus der Region vernommen werden. Wirtschaftlich betrachtet wurde insgesamt eine Bruttowertschöpfung von 63 Millionen Franken erzielt. Die direkte Wertschöpfung für die Region Emmental betrug gemäss Nachhaltigkeitsbericht immerhin 19 Millionen Franken. Die Organisatoren eines ESAF im Glarnerland werden daher ein Nachhaltigkeitskonzept aufbauen müssen.

3. Das Glarnerland als Durchführungsort

3.1. Machbarkeitsstudie

Die Initianten eines ESAF im Glarnerland haben sich anfänglich in Form einer Interessengemeinschaft organisiert. Das Institut für Tourismus und Freizeit (ITF) der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) in Chur wurde mit der Erstellung einer Machbarkeitsstudie beauftragt. Der Bericht vom 31. Mai 2014 kommt zum Schluss, dass die Durchführung im Glarnerland grundsätzlich möglich ist. Die grössten Herausforderungen werden in den Arbeitsbereichen Verkehr und Logistik, Unterkünfte, Helfer und OK sowie Finanzen und Sponsoring identifiziert. Insbesondere beim Verkehr seien die Herausforderungen sehr hoch, etwa um die rund 50'000 Zuschauerinnen und Zuschauer am Samstagmorgen des Fests rechtzeitig auf den Wettkampfpfplatz zu bringen. Um genügend Übernachtungsmöglichkeiten zu bieten, müssten auch Unterkünfte ausserhalb des Kantons Glarus – insbesondere in den Kantonen St. Gallen, Schwyz und Zürich – miteinbezogen werden. Ein innovatives Campingkonzept in der Nähe des Schwing- und Festplatzes könne fehlende Hotelbetten ersetzen und auch die Herausforderungen beim Verkehr entlasten. Als Fazit wird festgehalten, dass für die Durchführung drei Faktoren von höchster Bedeutung seien:

- Ein positiver Abschluss des Umnutzungsverfahrens am Flugplatz Mollis;
- ein griffiges Verkehrskonzept mit einem optimalen Mix aus den Möglichkeiten des öffentlichen Verkehrs, einem Shuttlebetrieb und dem notwendigen Privatverkehr;
- die Unterstützung der lokalen Schwingfamilie und der Glarner Bevölkerung für eine Kandidatur.

3.2. Trägerschaft

In der Vergangenheit haben mit Stadt und Kanton (beim ESAF 2016 in Estavayer-le-Lac zwei Kantone) jeweils grössere Körperschaften den Anlass unterstützt. Um zu einem entsprechenden Rückhalt zu kommen, ist von den Initianten eine überregionale Kandidatur «Glarnerland plus» mit Einbezug des Kantons St. Gallen bzw. dessen Gemeinden in der Linthebene vorgesehen. Eine solche breite Abstützung ist bezüglich der Finanzierbarkeit und unter dem Risikoaspekt eine zentrale Erfolgsbedingung.

Die Durchführung eines solchen Grossanlasses bedingt Unterstützung und Wohlwollen weit über die Glarner Kantonsgrenzen hinaus. Aus diesen Gründen besteht der im Dezember 2014 gegründete Verein Kandidatur ESAF2025 Glarus+ denn auch aus den beiden Glarner Schwingervereinen (Schwingklub Glarus Mittelland und Schwingklub Niederurnen und Umgebung), aus dem Glarner Kantonalen Schwingerverband sowie zusätzlich aus dem Schwingerverband Rapperswil und Umgebung. Die Initianten können ausserdem auf die Unterstützung der Standortgemeinde Glarus Nord zählen. Die Region Zürichsee Linth – alle St. Galler Gemeinden zwischen dem Zürichsee und dem Walensee – hat ihre Unterstützung zugesagt und bereits einen Beitrag über 50'000 Franken an die Kandidatur gesprochen. Die Talgemeinschaft Sarganserland-Walensee hat mit einer schriftlichen Erklärung ebenfalls entsprechende Signale gesetzt. Mit den Gemeinden in den Ausserschwyzer Bezirken March und Höfe stehen die Initianten im Gespräch, wobei von mehreren Gemeinden schriftliche Zusagen für eine Unterstützung vorliegen. Mit dieser breiten Abstützung will sich der Kandidaturverein beim ESV für die Durchführung des ESAF 2025 auf dem Flugplatzgelände Mollis bewerben. Sollte er den Zuschlag erhalten, ist für die Durchführung des Anlasses die Gründung eines eigentlichen Trägervereins vorgesehen.

3.3. Konkurrenz

Neben der Glarner waren zum Zeitpunkt der Behandlung der Vorlage im Landrat zwei weitere Kandidaturen im Nordostschweizer Schwingerverband (NOS) bekannt. Der Verein ESAF SG2025 strebt die Durchführung in St. Gallen (Winkeln) an. Er wird vom Kanton St. Gallen unterstützt: Die Sportämter des Kantons und der Stadt St. Gallen sind im gut abgestützten Kandidaturverein prominent vertreten, und der Regierungsrat hat ihm einen Beitrag von 150'000 Franken zugesprochen. Eine damit finanzierte Machbarkeitsstudie der Fachhochschule St. Gallen liegt vor und kommt zu einem positiven Fazit.

Eine zweite Konkurrenz kandidatur zeichnete sich im Kanton Schaffhausen ab. Mittlerweile hat sich dieser Kandidat aber zurückgezogen.

4. Kandidatur (Phase I)

4.1. Projektorganisation und Zeitablauf

Für die Organisation der Kandidaturphase ist der Kandidaturverein verantwortlich. Er hat auf Grundlage der Vorarbeiten der Interessengemeinschaft und der Machbarkeitsstudie die angestrebte Kandidatur vorange-

trieben und dabei insbesondere den erwähnten Memorialsantrag eingereicht. Für die Kandidatur sind gemäss heute geltendem Pflichtenheft des ESV insbesondere separate Konzepte für die Bereiche Festgelände (Infrastruktur/ Gastronomie/Unterkunft), Arenabau, Verkehr, Sicherheit, Finanzierung sowie Organisation mit OK zu erstellen.

Eine Expertengruppe des ESV steht den Kandidaten bei der Erarbeitung der Konzepte für Fragen zur Verfügung, prüft die Dossiers und erstellt letztlich einen Machbarkeitsbericht zuhanden des Zentralvorstandes (ZV). In diesem Sinne findet gestützt auf das Pflichtenheft bereits im Vorfeld des Entscheids über den Zuschlag eine Qualitätsprüfung der Kandidatur statt. Kritische Fragen der Experten müssen schlüssig beantwortet werden können. Es erfolgen Besichtigungen durch den ZV, worauf dieser der Abgeordnetenversammlung einen Vorschlag unterbreitet. Der NOS wird seinerseits im Falle von mehreren Kandidaten – was absehbar ist – auf eine Empfehlung zuhanden der entscheidenden Versammlung verzichten. Die Vergabe durch die Abgeordnetenversammlung des ESV wird voraussichtlich im März 2021 stattfinden. Entsprechend diesem Ablauf gliedern sich die Vorbereitungsarbeiten gemäss Konzept des Kandidaturvereins wie folgt:

2017 – Grundlagen der Kandidatur

Aufbau der Projektorganisation
Detaillierte Projektplanung
Sicherung der Ressourcen
Weitere Analysen in den Dossiers
Öffentlichkeitsarbeit

2018 – Konzeptentwicklung

Arbeiten in den Dossiers
Verhandlungen Bodenbesitzer/Flugplatz
Nachhaltigkeitsstrategie
Öffentlichkeitsarbeit

2019 – Dossier Erstellung

Beratung des Dossier mit ESV
Entwicklung der Dossiers
Positionierung der Kandidatur
Öffentlichkeitsarbeit

2020/2021 – Kandidatur

Finalisierung der Dossiers
Entwicklung der Präsentation
OK-Strukturen, personelle Besetzung
Öffentlichkeitsarbeit

Der Kandidaturverein will auf strategischer Ebene die Finanzierung über Wirtschaftspartner, den Kanton Glarus sowie Glarner und St. Galler Gemeinden sicherstellen. Er wird auf operativer Ebene ein Kandidaturbüro beauftragen, welches für die Projektplanung und Projektsteuerung, die Ausarbeitung der Kandidatur sowie die Kampagnen-Kommunikation zuständig ist. Diese Organisation soll für fachliche Fragen mit der Unterstützung der kantonalen oder kommunalen Kontaktstellen rechnen können.

4.2. Kosten und Finanzierung

Die Initianten veranschlagen für die Kandidaturphase Kosten von insgesamt 400'000 Franken. Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen bzw. wird wie folgt finanziert:

<i>Aufwand (in Fr.)</i>		<i>Finanzierung (in Fr.)</i>	
Konzept und Dossiers	230'000	Kanton Glarus	200'000
Kommunikation	60'000	Gemeinde Glarus Nord	50'000
Infrastruktur	5'000	Gemeinde Glarus	25'000
Expertisen von Dritten	50'000	Gemeinde Glarus Süd	25'000
Spesen und Vergütungen	55'000	St. Galler Gemeinden	50'000
		Wirtschaftspartner	30'000
		Kandidaturverein	20'000
<i>Total</i>	<i>400'000</i>	<i>Total</i>	<i>400'000</i>

5. Organisation und Durchführung (Phase II)

5.1. Projektorganisation und Terminplan

2021	Gründung Trägerverein ESAF2025 Glarus+; Unterzeichnung Pflichtenheft
ab 2022	Besetzung OK; Organisation und Detailplanung; Aufbau Infrastruktur
2025	Durchführung ESAF2025 Glarus+; anschliessend Rückbau
2026	Konsolidierung Fest und Abrechnung; Auflösung OK und Trägerverein

5.2. Kosten und Finanzierung

Gemäss dem im März 2016 eingereichten Memorialsantrag veranschlagen die Initianten Aufwand und Ertrag grob wie folgt:

<i>Aufwand (in Mio. Fr.)</i>		<i>Ertrag (in Mio. Fr.)</i>	
OK, Stab	5,0	Eintritte	10,0
Sport	1,5	Sport	1,5
Festwirtschaft	3,0	Festwirtschaft	3,5
Infrastruktur	10,0		
Verkehr	3,5		
Sicherheit	2,0		
Marketing	4,0	Sponsoring	14,0
Reserve (Defizitgarantie)	1,0	Kanton Glarus	1,0
<i>Total</i>	<i>30,0</i>	<i>Total</i>	<i>30,0</i>

6. Engagement des Kantons

6.1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die Machbarkeitsstudie der HTW Chur kommt zum Schluss, dass es möglich ist, im Jahr 2025 in Mollis ein ESAF durchzuführen. Die Studie zeigt aber auch auf, dass einige grosse Herausforderungen mit entsprechenden Kostenfolgen auf die Organisatoren zukommen werden (vgl. Ziff. 3.1). Regierungs- und Landrat sind dennoch zuversichtlich, dass der Kandidaturverein mit der Unterstützung der Schwingergemeinde und der öffentlichen Hand Wege und Mittel finden wird, diese Herausforderungen zu meistern. Seien dies beispielsweise organisatorische, im Dialog mit dem künftigen Betreiber des Flugplatzes Mollis zu entwickelnde Massnahmen, um den Flugbetrieb in Mollis möglichst wenig zu beeinträchtigen. Oder sei es etwa die Erarbeitung eines innovativen Verkehrskonzepts. Den Nachweis der Machbarkeit wird der Kandidaturverein im Rahmen des Kandidatordossiers zu erbringen haben.

Dem Kanton erscheint es in Abwägung der wichtigsten Chancen und Risiken lohnenswert, sich mit aller Kraft für die Vergabe der Durchführung ins Glarnerland einzusetzen. Es handelt sich um ein Generationenprojekt mit nachweisbarem Nutzen. Dieses wird mit seiner Grösse und mit dem jahrelangen Vorlauf für Aufbruchsstimmung im Kanton sorgen. Das ESAF kann ein gesellschaftliches Bedürfnis abdecken und die gemeinsame Identität stärken, indem die Bevölkerung enger zusammenrückt. Zudem wird es sich als bedeutender Wirtschafts- und Imagefaktor für die ganze Region erweisen, die hiesige Kooperationsfähigkeit verstärken und eine erhebliche Wertschöpfung generieren. Der Bekanntheitsgrad des Glarnerlands als Austragungsort wird schweizweit gesteigert und das Image als attraktiver Gastgeber positiv geprägt. Jeder von der öffentlichen Hand eingesetzte Franken dürfte ein Mehrfaches an Umsatz und auch an Ertrag auslösen. Für die Nachhaltigkeit des Einsatzes von Arbeit und finanziellen Mitteln ist damit im Sinn einer lohnenden Investition gesorgt.

Trotz der Unsicherheit, die bezüglich des Vergabeentscheids des ESV besteht, lohnt es sich für den Kanton, die Kandidatur mit einem Beitrag zu unterstützen. Das Risiko bleibt mit einem fest definierten finanziellen Beitrag kalkulierbar. Das Gleiche gilt für den Fall, dass der Zuschlag durch den ESV erfolgt: Primär ist es dann der Trägerverein, der die anstehenden Herausforderungen mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zu bewältigen und die Risiken zu tragen hat. Dabei soll er selbstverständlich mit der fachlichen Unterstützung von Kanton und Gemeinden rechnen können, die sie im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen zu leisten vermögen.

Der Kanton soll ausserdem einen finanziellen Beitrag leisten, um den Trägerverein bei der Organisation und Durchführung zu unterstützen. Auch dieses finanzielle Engagement hat sich aber in jedem Fall in einem fest abgesteckten Rahmen zu bewegen, wobei der monetäre Wert der zu erbringenden Sach-/Dienstleistungen mit einzurechnen ist. Nur wenn die Rahmenbedingungen – wozu eben die verfügbaren Ressourcen samt Finanzen gehören – von Anfang an präzise formuliert und beidseits bekannt sind, herrscht für alle Beteiligten Planungssicherheit.

6.2. Finanzielle Leistungen

6.2.1. Vergleich mit früheren ESAF

Ein Vergleich (s. Tabelle unten) zeigt, dass die Unterstützung mit öffentlichen Mitteln bei bisherigen ESAF unterschiedlich erfolgte und tendenziell laufend grösser wurde. Sie bewegte sich in der Grössenordnung von unter einer halben Million Franken im Fall von Aarau 2007 und stieg auf über 1,5 Millionen Franken im Fall von Burgdorf 2013. Die Leistungen setzten sich jeweils zusammen aus Zahlungen aus dem Lotteriefonds sowie aus kostenlos erbrachten, geldwerten und grundsätzlich kostenpflichtigen Leistungen der Kantonsverwaltung. Zum Teil kamen ausserdem namhafte Beiträge der Standortgemeinden hinzu.

	AG 2007	TG 2010	BE 2013	FR/VD 2016	ZG 2019
Direkte Zahlungen	330'000 Fr.	250'000 Fr.	1'000'000 Fr.	Nein	Bisher kein Gesuch
Quelle	Lotteriefonds	Lotteriefonds	Lotteriefonds	–	–
Defizitgarantie	Nein	100'000 Fr.	Nein	650'000 Fr.	Bisher kein Gesuch
Personelle Leistungen	OK-Präsidium, Vizepräsidium, 6 Kantonsmitarbeitende	44'000 Fr.	n. a.		Bisher kein Gesuch
Weitere Leistungen der Verwaltung	n. a.	720'000 Fr.	610'000 Fr.	Kostendach 800'000 Fr. (FR) bzw. 550'000 Fr. (VD)	Bisher kein Gesuch
Total Kanton	n. a.	1'014'000 Fr.	1'610'000 Fr.	1'350'000 Fr.	–
Beitrag Gemeinde	n. a.	n. a.	700'000 Fr.	n. a.	Bisher kein Gesuch

6.2.2. Kantonsbeitrag für Phase I (Kandidatur)

Für die Phase der Kandidatur wird im Memorialsantrag ein finanzieller Beitrag des Kantons über 200'000 Franken beantragt. Dieser Beitrag für die Periode ab 2017 bis zum Zeitpunkt der Wahl des Austragungsorts durch den ESV im Jahr 2021 dient schwergewichtig zur Finanzierung der konzeptionellen Arbeiten für die Ausarbeitung der Kandidatur. Hierzu ist das Beiziehen von Experten nötig, was Kosten auslöst. Um eine Chance gegenüber den Mitbewerbern zu haben, ist es schon in dieser Phase nicht mehr möglich, alleine mit ehrenamtlicher Mitwirkung zu operieren. Eine ernsthafte Kandidatur bedingt in einem gewissen Umfang Professionalität mit den entsprechenden Kostenfolgen.

Der Finanzierungsschlüssel (vgl. Ziff. 4.2) mit Beiträgen von Privaten und Gemeinden ist nachvollziehbar und sinnvoll. Der geforderte Kantonsbeitrag steht in einem angemessenen Verhältnis zur Mitfinanzierung durch Dritte. Zudem stellt er ein konsequentes Weitergehen auf dem eingeschlagenen Weg dar. Schliesslich hat sich der Kanton bereits in der Vergangenheit mit massgeblichen Beiträgen am Vorhaben beteiligt, das ESAF ins Glarnerland zu holen: 2013 mit 55'000 Franken zulasten des Tourismusfonds für die Erarbeitung der Machbarkeitsstudie sowie 2016 mit 10'000 Franken aus dem Sportfonds für weitere Vorbereitungsarbeiten des Kandidaturvereins.

Der Kantonsbeitrag von 200'000 Franken soll im Sinne einer Investition in die Kandidatur aus Mitteln des Sportfonds geleistet werden. Für den Fall der erfolglosen Kandidatur wird damit die Erfolgsrechnung des Kantons nicht belastet. Eine solche Belastung des Standortkantons für die Kandidatur war bisher offenbar auch andernorts nicht üblich.

6.2.3 Kantonsbeitrag für Phase II (Organisation und Durchführung)

Vorausgesetzt, die Kandidatur hat Erfolg, werden im Memorialsantrag ein Beitrag für die Durchführung (800'000 Fr.) sowie eine Defizitgarantie (1 Mio. Fr.) beantragt. Gemäss Begründung ist der direkte Beitrag zur Sicherung der Liquidität in der frühen Projektphase gedacht, die Defizitgarantie soll unerwartete Kostenüberschreitungen decken und als Reserve für Einnahmehausfälle – beispielsweise aufgrund schlechten Wetters – zur Verfügung stehen. Die Antragsteller halten fest, diese Beiträge könnten sowohl über die Erfolgsrechnung oder aus bestehenden, zweckgebundenen Fördertöpfen wie etwa dem Sportfonds oder aus der Tourismusentwicklung finanziert werden.

Der von den Initianten gewünschte Kantonsbeitrag ist im Verhältnis zum Gesamtbudget und im Vergleich mit früheren Kantonsengagements für die Machbarkeitsstudie oder für andere kleinere Anlässe von überregionaler Bedeutung vertretbar und angemessen. Der gesamte Beitrag des Kantons sollte sich in einem vergleichbaren Rahmen bewegen wie bei früheren ESAF in anderen Kantonen. Das (finanzielle) Engagement

des Kantons ist deshalb in einer Gesamtbetrachtung festzulegen. Insbesondere sind die von den Initianten beantragten, heute kaum bezifferbaren Leistungen immaterieller Art bzw. allfällig zu leistende Sach-/Dienstleistungen der Kantonsverwaltung von Anfang an in diese Erwägungen miteinzubeziehen.

6.3. Sach-/Dienstleistungen

6.3.1. Vorbemerkungen

Der Memorialsantrag verlangt vom Kanton neben klar bezifferten finanziellen Leistungen auch undefinierte (und zum heutigen Zeitpunkt kaum definierbare) Leistungen immaterieller Art. Diese Leistungen beziehen sich einerseits auf die Beihilfe bei Bewilligungsverfahren, Unterstützung durch Fachpersonen und zur Verfügung gestellte Arbeitsressourcen (v. a. Polizei und Zivilschutz). Zudem sollen laut Antrag gesetzliche Voraussetzungen geschaffen werden, welche ausserordentliche Lösungen in den Bereichen Sicherheit, Polizeiwesen, Bau- und Infrastrukturerstellung, -nutzung und -unterhalt sowie Verkehr ermöglichen.

Bezüglich dieses Begehrens ist vorab eine Differenzierung notwendig: Für allfällige Bewilligungsverfahren sind entweder kantonale oder kommunale Instanzen zuständig. Diese leisten in allen Bewilligungsverfahren regelmässig gewisse Hilfestellungen, soweit dies bei nicht fachkundig unterstützten Gesuchstellern jeweils angezeigt ist. Das Handeln einer Fachstelle ist aber im Wesentlichen durch gesetzliche Bestimmungen und bundesrechtliche Vorgaben bestimmt und kann nicht über allfälliges Sonderrecht übersteuert werden. Von der Erarbeitung eines speziellen Gesetzes wird deshalb abgesehen. Geht es beim Erteilen von Bewilligungen um Ermessen, so wird im Einzelfall zwischen allenfalls konkurrierenden Ansprüchen abzuwägen sein. Dabei kann der Bedeutung einer Veranstaltung mit nationaler Ausstrahlung bzw. hoher strategischer Bedeutung für den Kanton angemessen Rechnung getragen werden. Zum jetzigen Zeitpunkt können diesbezüglich nicht mehr als Absichtserklärungen gemacht werden.

Was die weitere Unterstützung durch Fachpersonen betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass die personellen Möglichkeiten der Kantonsverwaltung beschränkt sind und eine Freistellung von Angestellten – wie dies offenbar in anderen Kantonen in der Vergangenheit zum Teil praktiziert wurde – nicht möglich sein wird. Bei allenfalls notwendigen Sonderdienstleistungen zugunsten der Veranstalter entstehen für den Kanton Glarus zumeist Extrakosten, die in anderen Kantonen en passant durch vorhandene Ressourcen aufgefangen werden konnten. Exemplarisch sei der notwendige Polizeieinsatz (vgl. auch Ziff. 6.3.3) erwähnt, der in anderen Kantonen mit grossen Polizeikorps selbst geleistet werden konnte. Der Verzicht auf eine Weiterverrechnung an die Veranstalter stellte somit keinen Mittelabfluss dar. Im Gegensatz dazu ist der Kanton Glarus mit seinem kleinen Korps nicht in der Lage, einen Einsatz in diesem Mass selbst zu bestreiten. Die zusätzlich nötigen polizeilichen Ressourcen sind erfolgswirksam extern einzukaufen.

6.3.2. Einsatz von Armee und Zivilschutz

Die ESAF konnten bisher jeweils auf die Unterstützung von Armee und Zivilschutz abstellen. Sie leisteten vor allem in den Bereichen Bau, Betrieb, Logistik, Transport und Kommunikation wertvolle Unterstützung. Dem Einsatz von Armee und Zivilschutz steht aus Sicht des Kantons wenig im Weg, da es sich bei beiden um Leistungserbringer mit entsprechenden bundesrechtlich geregelten Möglichkeiten und Mitteln handelt. Die Koordination des Einsatzes dieser Kräfte ist Sache der zuständigen kantonalen Hauptabteilung. Diese kann den Aufwand gemäss Vorabklärungen mit den bestehenden Ressourcen bewältigen. Der Einsatz wird jedoch noch zusätzlich Aufwand für die Verpflegung und Unterbringung auslösen, was vom Veranstalter zu tragen sein wird.

6.3.3. Bereich Sicherheit

Alle in den letzten zwanzig Jahren durchgeführten ESAF fanden in Kantonen mit mindestens mittelgrossen Polizeikorps statt, im Fall von Estavayer 2016 waren gar zwei Kantone beteiligt. Der Kanton Glarus verfügt hingegen über ein vergleichsweise kleines Korps. Erste Schätzungen des Polizeikommandos gehen für die Vorbereitung von einem Bedarf an drei Polizeifunktionären (je 120'000 Fr. Vollkosten) für ein Jahr, also insgesamt 360'000 Franken, aus. Dieser Aufwand muss vom Kanton durch Einstellung von drei zusätzlichen Polizeifunktionären kompensiert werden. Für die Durchführung ist mit einem Bedarf von 100 Polizeifunktionären zu je vier Schichten (24-Stunden-Betrieb), also 400 Funktionären pro Tag, zu rechnen. Die Abdeckung ist nur zu einem geringen Teil mit eigenen Kräften möglich. Mit 50 Polizeifunktionären der Kantonspolizei Glarus können über die drei Festtage 150 Manntage geleistet werden, was einem Wert von 90'000 Franken entspricht (600 Fr. pro Tag nach IKAPOL-Schlüssel). Zusätzlich werden Einsatzkräfte über das Polizeikonkordat Ostpol/IKAPOL im Umfang von 350 Funktionären für drei Tage aufgeboden werden müssen. Die nötigen 1050 Manntage (600 Fr. pro Tag nach IKAPOL-Schlüssel) dürften Kosten von 630'000 Franken auslösen – ausser es gelingt in Verhandlungen, die anderen Kantone zum Verzicht auf eine Verrechnung ihrer Leistungen zu bewegen.

6.3.4. Bereich Bau

Verschiedene Verwaltungsstellen im Departement Bau und Umwelt des Kantons werden insofern involviert sein, als sie das Vorhaben im Rahmen notwendiger Bewilligungsverfahren auf ihre Übereinstimmung mit den öffentlich-rechtlichen Vorgaben zu prüfen haben (z. B. Hilfsbrücken über die Linth, Baustellenabfischungen, Entfernen Leitstrukturen Wildtierkorridor usw.). Welche Bauten letztlich zu erstellen sind, wird sich erst später zeigen, und welche davon einer Bewilligungspflicht unterliegen, ist zum gegebenen Zeitpunkt von der Gemeinde (in Rücksprache mit der kantonalen Koordinationsstelle Baugesuche) zu bestimmen.

Die Prüfung, das Erstellen von Stellungnahmen bzw. Erteilen von Bewilligungen gehört zum Aufgabenbereich des Departements bzw. der verschiedenen Verwaltungsstellen und kann im Rahmen der vorhandenen Ressourcen erfolgen. Planungsarbeiten dagegen – konkret etwa die Erstellung der Grundlagen für die Prüfung durch die Verwaltungsstellen – können das Departement bzw. die entsprechenden Fachstellen mit den vorhandenen Ressourcen nicht übernehmen.

6.3.5. Bereich Tiefbau

Der Aufwand für Verkehrslenkungsmassnahmen, Absperrmaterial, Hinweistafeln, Auf- und Abbau der provisorischen Signalisation sowie für Strassenreinigung konnte an bisherigen ESAF teilweise vom Standortkanton übernommen werden, ohne alle Kosten den Veranstaltern in Rechnung stellen zu müssen. Der Kanton Glarus verfügt lediglich über einen kleinen Werkhof in Glarus Süd. Für den Norden des Kantons braucht es die Unterstützung der Standortgemeinde Glarus Nord, der St. Galler Nachbargemeinden sowie allenfalls des Kantons St. Gallen. Da alle für die Kantonsstrassen im nördlichen Teil des Kantons Glarus notwendigen Leistungen vom Kanton St. Gallen eingekauft werden, resultieren direkte Kosten – ausser es gelingt in Verhandlungen, St. Gallen zum Verzicht auf eine Verrechnung ihrer ausserordentlichen Leistungen zu bewegen.

6.3.6. Bereich Verkehr

Im Bereich der Bewältigung des Verkehrsaufkommens ist vor allem die Fachstelle Öffentlicher Verkehr betroffen. Es wurden seitens der Fachstelle erste Gespräche mit den Transportunternehmen SBB und Postauto geführt, welche bestätigen, dass der Anlass mit dem nötigen finanziellen Einsatz und einer gezielten Besucherlenkung machbar ist. Die Initianten gehen von Gesamtkosten für den Verkehr von 3,5 Millionen Franken aus. Aus Sicht der Fachstelle ist je nach gewähltem Lösungsansatz – vor allem für die temporären Anpassungen der Verkehrswege (Bahnhof, Geleise, Strassen) – mit deutlich höheren Kosten zu rechnen.

Aufgrund des fahrplanmässigen Angebots, welches durch die Veranstaltung möglicherweise tangiert wird (Fahrzeitanpassungen, Ausfälle, Umleitungen usw.), ist es sinnvoll, wenn die Fachstelle öffentlicher Verkehr in den entsprechenden Planungen und Sitzungen integriert wird. Der dafür über zwei Jahre anfallende Aufwand von rund 100 Stunden (ca. 12 Arbeitstage) kann mit den verfügbaren Ressourcen erbracht werden. Die personell nur beschränkt dotierte Fachstelle kann darüber hinaus aber keine weiteren Leistungen wie etwa Planung und Organisation des notwendigen Spezialverkehrs (Shuttlebusse, Extrazüge, Plangenehmigungen usw.) erbringen. Ist eine Verstärkung der Fachstelle einzurichten, so wäre mit entsprechenden zusätzlichen Kosten zu rechnen.

6.3.7. Bereich Sport

Die Fachstelle Sport ist mit 100 Stellenprozent dotiert und kann mit dieser Ausstattung nur beschränkt zusätzliche Dienste übernehmen. Die mit den bestehenden Kapazitäten mögliche Unterstützung würde kostenlos erbracht. Ist eine Verstärkung der Fachstelle für die Phase der Durchführung der Veranstaltung nötig oder ergäbe sich die Notwendigkeit, eine eigentliche Verbindungs- und Koordinationsstelle zwischen allen kantonalen Amtsstellen und den Veranstaltern einzurichten, so wäre mit entsprechenden zusätzlichen Kosten zu rechnen.

6.4. Fazit

Wie die obigen Ausführungen zeigen, sind das Ausmass der Beanspruchung kantonalen Stellen und der zur Unterstützung des Grossanlasses notwendige Aufwand im heutigen Zeitpunkt nur sehr schwer abzuschätzen. All dies wird sich erst im Laufe der Festplanung und -ausgestaltung konkretisieren. Insbesondere die relative Kleinheit des Kantons erschwert einen Vergleich mit den Beispielen der Vergangenheit. Eine Abstimmung an der Landsgemeinde bereits zum jetzigen Zeitpunkt scheint deshalb auf den ersten Blick als früh, weil im aktuellen Stadium die konkreten Herausforderungen nur schwerlich benannt, geschweige denn beziffert werden können.

Bei genauerer Betrachtung wird jedoch klar, dass ein solcher Landsgemeinde-Entscheid 2017 im Hinblick auf die Vergabe durch den ESV im 2021 doch äusserst sinnvoll ist. Die Diskussion des Vorhabens an der

Landsgemeinde ist als Basis für eine politische Wertung aufzunehmen, auf der Grundlage des vorliegenden Konzepts die Planungsarbeiten weiterzuführen. Die Stimmbürgerinnen und -bürger sollen so früh wie möglich ihrer Bereitschaft Ausdruck verleihen können, ob sie mit einem angemessenen Beitrag einen entsprechenden positiven Impuls auslösen und im Gegenzug die durch einen solchen Grossanlass entstehenden Immissionen in Kauf nehmen wollen. Ein frühes Bekenntnis zur Kandidatur in Form eines Volksentscheids setzt ein starkes Signal. Kann ein solches Zeichen gesetzt werden, wird sich dies auch positiv auf die Entscheidungsträger beim ESV – also auf die Abgeordnetenversammlung – auswirken und die Chance auf den Zuschlag erhöhen. Als ansatzweise vergleichbares Beispiel für diesen Grundsatz kann die Kandidatur für die Durchführung von Olympischen Spielen gelten, wie sie zuletzt im Kanton Graubünden angestrebt wurde. Den Startschuss für eine ernst zu nehmende Kandidatur setzt ein entsprechender Volksentscheid. Gegen den Willen des Stimmvolks ist eine Kandidatur ohne Aussicht auf Erfolg.

Allerdings kann die Diskussion über das Engagement des Kantons weder heute noch in Zukunft in Detailfragen geführt werden. Um für die Veranstalter wie auch für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Klarheit über den Grad der Unterstützung durch den Kanton schaffen zu können, sind deshalb auch die unentgeltlich zu erbringenden eigenen oder nicht weiter zu verrechnenden externen Sach-/Dienstleistungen betragsmässig einzugrenzen. Dabei ist zu beachten, dass sich Kosten nur in gewissen Bereichen über vorbestimmte Tarife bemessen oder pauschalieren lassen und daher im Übrigen die tatsächlich anfallenden Kosten zu registrieren sein werden. Auf eine Verrechnung echter Vollkosten (Umlage von Infrastrukturkosten usw.) ist hingegen als Ausdruck der Unterstützungsabsicht des Kantons zu verzichten. Letztlich obliegt es so dem Veranstalter, innerhalb dieser Leitplanken zu operieren und die Potenziale in Organisation und Durchführung auszuschöpfen, damit er seinen Budgetrahmen einhalten kann.

Das Konzept des Kantons sieht dementsprechend folgendermassen aus:

- Der Kanton erklärt generell die Absicht, den Kandidatur- und später den Trägerverein im Vorhaben möglichst stark zu unterstützen, insbesondere in Verhandlungen mit Dritten.
- Der Kanton hält fest, dass er keine Infrastrukturbauten erstellen oder finanzieren wird.
- Hingegen leistet der Kanton einen fixen Maximalbeitrag sowohl für die Kandidatur als auch für die Durchführung.
- Der fixe Maximalbeitrag für die Durchführung setzt sich zusammen aus einem Betrag, der à fonds perdu überwiesen wird, und einem Betrag für Dienst-/Sachleistungen.
- Sämtliche Sach-/Dienstleistungen, die der Kanton für das ESAF erbringt oder extern einkauft, werden von einer Registrierungsstelle (Staatskasse) erfasst, um ein Controlling über Art und Umfang zu ermöglichen.
- Erst wenn das Total aller Sach-/Dienstleistungen den vorab festgelegten Betrag überschreitet, beginnt die Weiterverrechnung durch den Kanton an die Veranstalter.
- Damit kann der Umfang des Engagements des Kantons im Voraus begrenzt und die bereits erwähnte Planungssicherheit für alle Beteiligten geschaffen werden.
- Der fixe Maximalbeitrag ist anteilig aus Steuermitteln sowie aus Mitteln des Sportfonds zu finanzieren. Der Anteil aus dem Lotteriefonds muss beschränkt bleiben, damit nicht das bewährte System der laufenden Sportförderung für längere Zeit ausser Kraft gesetzt wird.

Im Sinne dieses Prinzips werden die Leistungen des Kantons – in Abweichung zum Memorialsantrag – wie folgt festgelegt:

1. Beitrag von 200'000 Franken für die Phase I (Kandidatur). Dieser Teil des Gesamtbeitrags wird dem Sportfonds entnommen.
2. Beitrag von maximal 1,3 Millionen Franken für die Phase II (Organisation und Durchführung) inklusive selber erbrachter oder vermittelter Sach-/Dienstleistungen im entsprechenden Wert. Dieser Teil des Gesamtbeitrags wird zu 400'000 Franken über den Sportfonds (Entnahme von je 50'000 Franken in den Jahren 2018–2025), der Rest über die laufende Rechnung finanziert.
3. Zusicherung einer Defizitgarantie über 700'000 Franken.

Im Weiteren ist die Beitragshöhe in Beziehung zu setzen zum heute geschätzten Gesamtvolumen von 30 Millionen Franken für das ganze ESAF. Sie wäre entsprechend zu reduzieren, wenn sich der Anlass erheblich verkleinern sollte. Umgekehrt ist die Beitragshöhe als Höchstwert zu verstehen, der in keinem Fall erweitert werden kann.

7. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres unter dem Vorsitz von Landrätin Daniela Bösch, Niederurnen, befasste sich mit dem Geschäft. Die Kommission steht einstimmig hinter der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Umsetzung des Memorialsantrags. Sie begegnete der ESAF-Vorlage mit grosser Euphorie. Trotz des Enthusiasmus beleuchtete die Kommission jedoch auch einige Punkte kritisch. So zeige die erstellte Machbarkeitsstudie auf, worin die Herausforderungen bei der Durchführung eines solchen Anlasses im Glarnerland bestehen würden. In Bereichen wie Verkehr oder Unterkunft würden

innovative und gute Lösungen benötigt. Auch die Nachhaltigkeit des Grossanlasses müsse aufgezeigt werden. Machbarkeit und Nachhaltigkeit – diese Punkte müssten im offiziellen Kandidaturdossier bereinigt sein, um im Jahr 2021 den Zuschlag für die Durchführung im Jahr 2025 zu erhalten. Deshalb solle bereits die Kandidatur professionell aufgelegt werden. Die Kommission diskutierte darüber hinaus auch eine Gewinnbeteiligung des Kantons. Den A-fonds-perdu-Beitrag des Kantons an Bedingungen zu knüpfen, würde jedoch falsche Signale in verschiedene Richtungen aussenden. Der Beitrag wird, so die Auffassung der Kommission, dem Glarnerland auf verschiedenen Ebenen wieder zugutekommen. Zu denken sei an den Werbeeffect oder an die Möglichkeiten für die regionale Wirtschaft und das lokale Gewerbe.

Im Landrat stiess die Vorlage ebenso auf einhellige Zustimmung. Verwiesen wurde auf die Grösse des Anlasses, seine Ausstrahlung und seine Werbewirkung innerhalb und ausserhalb des Kantons. Es sei ein Generationenprojekt, das Aufbruchsstimmung hervorrufe und identitätsstiftend wirke. Man müsse die Chance packen und mit der Landsgemeinde ein starkes Zeichen setzen, dass man diesen Anlass auch wolle. Positiv seien die Effekte für die Glarner Volkswirtschaft, auch wenn ein solcher Anlass ohne Schweizer Grossfirmen nicht denkbar sei. Trotz der Euphorie wurde auch mahndend erwähnt, dass der Anlass nicht noch grösser werden dürfe und auf Nachhaltigkeit Wert gelegt werden müsse. Die Herausforderungen für die Organisatoren seien gross, insbesondere bei der Verkehrserschliessung und bei der Unterbringung aller Gäste und Besucher. Dies könne nur mit den umliegenden Kantonen gemeinsam gelöst werden.

Seitens des Regierungsrates wurde auf die grosse Chance hingewiesen, die sich dem Kanton Glarus mit einer Kandidatur biete. Erfolgt der Zuschlag, werde es primär der Trägerverein sein, der den Anlass organisiert. Dieser könne aber mit der fachlichen Unterstützung durch die öffentliche Hand rechnen – soweit dies im Rahmen der Ressourcen möglich sei. Die Eckdaten des Kantonsengagements seien bekannt. Die Grenzen würden bewusst sehr klar definiert. So erhielten alle Beteiligten Planungssicherheit. Es sei wichtig, dass das Organisationskomitee ganz genau weiss, mit welchen Leistungen es rechnen darf. Aber auch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sollten genau wissen, welche Leistungen sie gewähren würden. Das Volk solle richtigerweise früh entscheiden können, ob es einen solchen Anlass wolle – bevor viel Geld und Energie investiert würden.

Der Landrat beantragt einstimmig, der Vorlage zuzustimmen.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, folgendem Beschlussentwurf zuzustimmen:

Beschluss über die Gewährung eines Verpflichtungskredits über maximal 2,2 Millionen Franken für einen Beitrag an Kandidatur, Organisation und Durchführung des Eidgenössischen Schwing- und Älplerfests 2025 in Mollis

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2017)

1. Der Kanton gewährt dem Verein Kandidatur ESAF2025 Glarus+ einen Beitrag über 200'000 Franken aus dem Sportfonds.
2. Der Regierungsrat wird ermächtigt, den Veranstaltern für die Organisation und Durchführung des Eidgenössischen Schwing- und Älplerfests 2025 in Mollis einen Beitrag oder entsprechende Leistungen in der Höhe von maximal 1,3 Millionen Franken (davon 400'000 Fr. zulasten des Sportfonds) zu gewähren.
3. Der Regierungsrat wird zusätzlich ermächtigt, gegenüber den Veranstaltern eine Defizitgarantie über 700'000 Franken zu leisten.
4. Die Beträge gemäss Ziffern 2 und 3 stellen Maximalwerte dar, basieren auf einem geschätzten Festumsatz von 30 Millionen Franken und sind anteilmässig zu reduzieren, falls das definitive Festbudget mehr als 15 Prozent tiefer veranschlagt wird.
5. Der Memorialsantrag Verein Kandidatur ESAF 2025 Glarus+ «Eidgenössisches Schwing- und Älplerfest 2025 Glarus Nord und Umgebung» wird als erledigt abgeschrieben.
6. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

§ 9 Änderung des Gesetzes über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus (Kantonalisierung des Schlichtungswesens)

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Gesetzes über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus (Gerichtsorganisationsgesetz) und weiterer Gesetze unterbreitet, mit welcher eine Kantonalisierung der Schlichtungsbehörden erfolgen soll. Organisatorisch wird die neue Kantonale Schlichtungsbehörde bei den Gerichten angesiedelt. Mit der Vorlage wird der Forderung eines parlamentarischen Vorstosses nachgekommen.

Ausgangslage

Die Schlichtungsbehörden haben gemäss der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO) die Aufgabe, in rechtlichen Streitigkeiten eine gütliche Einigung zwischen den Parteien herbeizuführen. Aufwändige förmliche Prozesse sollen so vermieden und die Gerichte entlastet werden. Die Zuständigkeit der Schlichtungsbehörden beschränkt sich grundsätzlich auf die Behandlung von Zivilstreitigkeiten (z. B. Forderungsklagen, arbeits- oder erbrechtliche Klagen, Nachbarschaftsklagen, Klagen aus Miet- oder Pachtstreitigkeiten).

Die Schlichtungsbehörden haben die Kompetenz, bis zu einem Streitwert von 5000 Franken (teilweise unbeschränkt in miet- und pachtrechtlichen Streitigkeiten) einen Urteilsvorschlag zu erlassen und auf Antrag einer Partei bis zu einem Streitwert von 2000 Franken selbstständig zu entscheiden. Ausserdem erteilen sie Auskunft über Fragen, die das Vorgehen bei Klagen, Begehren usw. betreffen.

Im Kanton Glarus existieren derzeit drei separate allgemeine Schlichtungsbehörden in den Gemeinden (Vermittlerämter) sowie je eine kantonale paritätische Schlichtungsbehörde für Streitigkeiten aus Miete und Pacht (Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse) und eine für Streitigkeiten aus Diskriminierungen im Erwerbsleben nach dem Gleichstellungsgesetz (Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz). Insgesamt bestehen somit fünf Schlichtungsbehörden auf zwei Staatsebenen.

Mit einer im September 2015 eingereichten Motion verlangten mehrere Landräte die Zusammenlegung der beiden kantonal organisierten Schlichtungsbehörden sowie der drei kommunalen Vermittlerämter zu einer einzigen Schlichtungsbehörde. Diese sei organisatorisch beim Kanton anzusiedeln. Im April 2016 überwies der Landrat die Motion und beauftragte den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage.

Neues Modell für den Kanton Glarus

In mehreren Kantonen sind Bestrebungen im Gange, die Schlichtungsbehörden zu regionalisieren oder zu kantonalisieren. Dabei stehen zwei Modelle zur Diskussion:

- *Das sogenannte Schlichtungsamt-Modell kennen von der Grösse her vergleichbare Kantone wie Nidwalden, Obwalden und Uri. Dort existiert jeweils nur eine kantonale Schlichtungsbehörde. Daneben kennen die Kantone Bern und Luzern dieses Modell auf regionaler Stufe. Die Schlichtungsbehörden nehmen gemäss diesem Modell sämtliche zivilrechtlichen Schlichtungsaufgaben wahr – also auch jene in den Bereichen Miete, Pacht und Gleichstellung – und sind als Amtsstellen ausgestaltet.*
- *Die Schlichtungsbehörden in den Kantonen Basel-Stadt, Solothurn, Freiburg, Tessin, Jura, Genf, Waadt und Neuenburg sind gemäss dem Gerichte-Modell organisiert. Schlichter ist dort der Gerichtspräsident, ein Richter oder ein Gerichtsschreiber.*

Regierungs- und Landrat erachten das Schlichtungsamt-Modell als das geeignetste. Die Kantonale Schlichtungsbehörde soll sich aus einem Präsidenten bzw. einer Präsidentin und einem Vizepräsidenten bzw. einer Vizepräsidentin sowie acht Laienmitgliedern zusammensetzen. Sie wird bei den Gerichten eingegliedert, jedoch räumlich von diesen getrennt. Für eine Ansiedlung bei den Gerichten spricht der stärkere fachliche Bezug zur Materie. Die Schlichtung ist dem Gerichtsverfahren vorgelagert. Die Schlichtungsbehörde dient als Vorzimmer zum Gericht, durch deren Ausbau und Stärkung diese entlastet werden sollen. Synergien sind zu erwarten. Wie die Gerichte ist auch die Kantonale Schlichtungsbehörde fachlich unabhängig. Die Wahl von Präsidium und Vizepräsidium erfolgt durch den Landrat, wobei die Verwaltungskommission der Gerichte ein Vorschlagsrecht besitzt. Die Wahl der übrigen Mitglieder wird direkt durch die Verwaltungskommission der Gerichte vorgenommen. Beaufsichtigt wird die Schlichtungsbehörde durch den Präsidenten der Zivilabteilung des Kantonsgerichts.

Die Bürger und Bürgerinnen erhalten mit der Kantonalen Schlichtungsbehörde eine für alle Schlichtungsbereiche zu Bürozeiten stets erreichbare Stelle. Die neue Behörde hat ihren Sitz in Glarus. Dort

finden normalerweise die Verhandlungen statt. Jedoch soll die Möglichkeit bestehen, auf Wunsch der Parteien die Schlichtungsverhandlung auch in den Gemeinden Glarus Nord und Glarus Süd durchzuführen. Dadurch soll die Nähe zur Bevölkerung und die Niederschwelligkeit des Schlichtungsverfahrens zusätzlich garantiert werden.

Behandlung im Landrat

Im Landrat wie in der vorberatenden Kommission wurden Anträge auf Nichteintreten gestellt. Argumentiert wurde, dass hinsichtlich Kosten und Qualität kein unmittelbarer Handlungsbedarf bestehe und sich die bisherige Regelung als sehr bürgernah erwiesen habe. Die Mehrheit des Landrates beurteilte jedoch eine einzige, kantonale Schlichtungsbehörde für alle Verfahren als einfacher für den Rechtsuchenden. Sie sei auch effizienter als die bisherige Lösung mit drei Vermittlerämtern in den Gemeinden und zwei Schlichtungsbehörden beim Kanton. Mit klarer Mehrheit sprach sich der Landrat für Eintreten und in der Detailberatung für Zustimmungen zu den Kommissionsanträgen aus. Diese sahen unter anderem ein paritätisch zusammengesetztes Dreiergremium bei Schlichtungen in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten sowie die Wahl des Präsidiums und des Vizepräsidiums durch den Landrat vor. Einem Antrag auf Ablehnung der gesamten Vorlage verweigerte der Landrat hingegen die Gefolgschaft.

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

1. Ausgangslage

1.1. Forderung nach einer Kantonalisierung der Schlichtungsbehörden

Mit einer Ende September 2015 eingereichten Motion verlangten mehrere Landräte die Zusammenlegung der beiden kantonal organisierten Schlichtungsbehörden sowie der drei kommunalen Vermittlerämter zu einer einzigen Schlichtungsbehörde. Diese sei organisatorisch beim Kanton anzusiedeln. Als Begründung wurde im Wesentlichen angeführt, dass damit merkliche Kosteneinsparungen und Qualitätssteigerungen erzielt werden könnten. Der Regierungsrat anerkannte zwar in seiner Antwort ein Optimierungspotenzial im Schlichtungswesen, ortete aber keinen dringenden Handlungsbedarf. Er empfahl dem Landrat deshalb, die Motion abzulehnen, signalisierte jedoch auch, dass er sich einer Kantonalisierung der Schlichtungsbehörden nicht grundsätzlich verschliesse. Im April 2016 überwies der Landrat die Motion und beauftragte den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage. In einer im Dezember 2016 dem Landrat unterbreiteten Gesetzesänderung schlug der Regierungsrat schlussendlich eine kantonalisierte Behörde nach dem Schlichtungsamt-Modell vor. Gleichzeitig hielt er jedoch fest, dass zwar Optimierungspotenzial gegeben sei, aber kein dringender Handlungsbedarf bestehe.

1.2. Zweck und Aufgabe der Schlichtungsbehörden

Die Schlichtungsbehörden haben gemäss der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO) die Aufgabe, in rechtlichen Streitigkeiten eine gütliche Einigung zwischen den Parteien herbeizuführen. Sie versuchen, den Rechtsfrieden möglichst schnell wiederherzustellen. Aufwändige förmliche Prozesse sollen so vermieden und die Gerichte entlastet werden. In dieser Wirkung liegt der eigentliche Zweck der Schlichtungstätigkeit. Die Zuständigkeit der Schlichtungsbehörden beschränkt sich dabei grundsätzlich auf die Behandlung von Zivilstreitigkeiten, d. h. Streitigkeiten über private Rechte. Nicht zuständig sind sie für die Behandlung von Verwaltungsstreitigkeiten und Strafsachen. Als dem Gericht vorgelagerte Behörden nehmen die Schlichtungsbehörden im Lauf eines Prozesses eine wichtige Position ein. Sie sind grundsätzlich vor einer Klage stets anzurufen. Nachfolgend werden die wesentlichen Bereiche aufgezählt, in denen eine Schlichtung zu erfolgen hat:

- Forderungsklagen / Konsumentenstreitigkeiten (Geldstreitigkeiten aus privaten und geschäftlichen Beziehungen aus Kaufvertrag, Auftrag, Werkvertrag usw.);
- arbeitsrechtliche Klagen (Lohn, Überzeit, Kündigung, Arbeitszeugnisse usw.);
- Klagen aus Miet- und Pachtstreitigkeiten bei Wohn- und Geschäftsräumen;
- Diskriminierungsklagen nach dem Gleichstellungsgesetz;
- Klagen aus Motorfahrzeug- und Fahrradunfällen;
- Sachenrecht (Pfandrechte, dingliche Rechte an Grundstücken);
- erbrechtliche Klagen (Testamentsanfechtung, Erbteilungsklagen usw.);
- Nachbarschaftsklagen (Lärm, Klagen wegen Pflanzen usw.);
- Persönlichkeitsverletzungen.

Die Schlichtungsbehörden haben die Kompetenz, bis zu einem Streitwert von 5000 Franken (teilweise unbeschränkt in miet- und pachtrechtlichen Streitigkeiten) einen Urteilsvorschlag zu erlassen und auf Antrag einer Partei bis zu einem Streitwert von 2000 Franken selbstständig zu entscheiden. Sie erteilen ausserdem Auskunft über Fragen, die das Vorgehen bei Klagen, Begehren usw. betreffen.

1.3. Aktuelle Organisation des Schlichtungswesens im Kanton Glarus

Im Kanton Glarus existieren drei separate, allgemeine Schlichtungsbehörden (Vermittlerämter) in den Gemeinden sowie je eine kantonale paritätische Schlichtungsbehörde für Streitigkeiten aus Miete und Pacht (Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse) sowie eine für Streitigkeiten aus Diskriminierungen im Erwerbsleben nach dem Gleichstellungsgesetz (Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz). Insgesamt bestehen somit derzeit fünf Schlichtungsbehörden auf zwei Staatsebenen. Diese sind wie folgt aufgebaut:

Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse

- Besetzung: 1 Präsident/in (aktuell Departementssekretär des Departements Volkswirtschaft und Inneres [DVI] in Personalunion), 1 Vizepräsident/in (Stabsjuristin DVI in Personalunion), 2 weitere Mitglieder (paritätisch; Mieter/Vermieter), 2 Ersatzmitglieder (paritätisch), Sekretariat;
- Tagung in Dreierbesetzung;
- Eingliederung / Aufsicht: Verwaltung (administrativ dem DVI zugewiesen).

Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz

- Besetzung: 1 Präsident/in, 2 weitere Mitglieder (paritätisch; Arbeitgeber/Arbeitnehmer), 1 Ersatzmitglied, Sekretariat;
- Tagung in Dreierbesetzung;
- Eingliederung / Aufsicht: Verwaltung (administrativ der Staatskanzlei zugewiesen).

Vermittlerämter in den Gemeinden

- Besetzung: 1 Vermittler/in pro Gemeinde, 1 Stellvertretung pro Gemeinde;
- Tagung in Einerbesetzung;
- Eingliederung / Aufsicht: Gemeindeverwaltung-/kanzlei und Kantonsgerichtspräsidium.

Die Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse wird als Verwaltungsstelle geführt. Präsidium und Vizepräsidium sind durch Personen mit juristischer Ausbildung besetzt. Diese werden von einem Sekretariat unterstützt. Die übrigen Mitglieder sind Laien im Nebenamt, die Kenntnisse im Mietrecht aufweisen. Diese Ausgestaltung der Schlichtungsbehörde entspricht dem sogenannten Schlichtungsamt-Modell. Auch die Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz ist diesem Modell zuzuordnen. Die Vermittler in den Gemeinden sind alle Laien, die im Nebenamt tätig sind. Dies entspricht dem Grundtyp des Friedensrichter-Modells. Den dritten Grundtyp bildet das sogenannte Gerichte-Modell. Schlichter ist hier der Gerichtspräsident, ein Richter oder ein Gerichtsschreiber. Dieses Modell existiert im Kanton Glarus nicht.

1.4. Interkantonaler Vergleich

In den drei mit dem Kanton Glarus von der Grösse her vergleichbaren Kantonen Nidwalden, Obwalden und Uri sind die Schlichtungsbehörden jeweils zusammengelegt. Dort existiert jeweils nur eine kantonale Schlichtungsbehörde. Diese nimmt sämtliche zivilrechtlichen Schlichtungsaufgaben wahr, also auch jene in den Bereichen Miete, Pacht und Gleichstellung. Die Schlichtungsbehörden dieser Kantone sind als Amtsstellen ausgestaltet und entsprechen damit dem Grundtyp des Schlichtungsamt-Modells. In verschiedenen Kantonen werden heute Zusammenlegungen geprüft und kontrovers diskutiert. In den Kantonen Bern und Luzern wurden die Schlichtungsbehörden regionalisiert und ebenfalls nach dem Schlichtungsamt-Modell organisiert.

Die Schlichtungsbehörden in den Kantonen Basel-Stadt, Solothurn, Freiburg, Tessin, Jura, Genf, Waadt und Neuenburg sind gemäss dem Gerichte-Modell organisiert. Neben Glarus weisen heute noch die Kantone Appenzell Inner- und Ausserrhoden, Aargau, Basel-Landschaft, Graubünden, St. Gallen, Schaffhausen, Schwyz, Thurgau, Wallis, Zug und Zürich das Friedensrichter-Modell auf. Vielerorts sind die Schlichter aber auch in diesen Kantonen nicht Laien, sondern besitzen juristische Ausbildungen und stehen in einem Anstellungsverhältnis.

2. Kantonale Schlichtungsbehörde im Kanton Glarus

2.1. Modell

Das Schlichtungsamt-Modell wird als das geeignetste für den Kanton Glarus erachtet. Im Folgenden wird basierend darauf die für die Kantonale Schlichtungsbehörde im Kanton Glarus vorzusehende Struktur im Einzelnen dargestellt.

2.2. Besetzung

Die Kantonale Schlichtungsbehörde soll sich aus einem Präsidenten bzw. einer Präsidentin und einem Vizepräsidenten bzw. einer Vizepräsidentin sowie acht Laienmitgliedern zusammensetzen. Die Verhandlungen erfolgen in Einerbesetzung. Lediglich dort, wo gesetzlich verlangt, tagt die Schlichtungsstelle als Kollegialbehörde. Dies ist bei Mietstreitigkeiten, bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten sowie bei Gleichstellungsfragen der Fall. Hier finden die Verhandlungen jeweils in Dreierbesetzung (Vorsitz mit zwei paritätisch ausgewählten Mitgliedern) statt. Vier der insgesamt acht paritätisch zu wählenden Mitglieder der Schlichtungsstelle sind Ersatzmitglieder. Je nach Verhandlungsgegenstand legt das Präsidium jeweils die Besetzung der Schlichtungsbehörde fest.

Gegenüber der bisherigen Organisation erfolgt mit der Kantonalisierung eine personelle Reduktion der im Schlichtungsbereich tätigen Behördenmitglieder von insgesamt 16 auf 10. Bisher gab es drei Vermittler in den Gemeinden und je einen Präsidenten der kantonalen Schlichtungsstellen für Miete und Pacht bzw. Gleichstellung mit den entsprechenden Stellvertretungen. Mit der Kantonalisierung werden diese Funktionen in einem Präsidium zusammengefasst, in Ausstandsfällen oder bei Abwesenheit in einem Vizepräsidenten oder einer Vizepräsidentin als Stellvertretung. Die kantonalisierte Schlichtungsbehörde soll zudem durch ein Sekretariat unterstützt werden.

2.3. Eingliederung

Aufgrund der Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren wird vorgeschlagen, die Kantonale Schlichtungsbehörde organisatorisch den Gerichten zuzuordnen. Dafür spricht der fachliche Bezug zur Materie. Ausserdem stellt die Schlichtung die erste formelle Stufe in einer Rechtsstreitigkeit dar. In der Vernehmlassungsvorlage war noch vorgesehen, die zusammengeführte Kantonale Schlichtungsstelle in der Verwaltung beim DVI einzugliedern. Grund dafür war der geringere organisatorische Aufwand, zumal sich die Aufgaben der kommunalen Vermittler bzw. der Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz dort einfach in die heutige Mietschlichtungsbehörde integrieren liessen.

Insbesondere seit der Verwaltungsreorganisation 2006 soll dem Kriterium der fachlichen Relevanz bei organisatorischen Fragen aber der Vorrang zukommen. Der fachliche Zusammenhang mit den Gerichten ist im vorliegenden Fall besonders ausgeprägt: Die Schlichtung ist dem Gerichtsverfahren vorgelagert. Der Bundesrat bezeichnet in seiner Botschaft zur ZPO die Schlichtungsbehörde als Vorzimmer zum Gericht, durch deren Ausbau und Stärkung diese entlastet werden könnten. Wird die Kantonale Schlichtungsbehörde den Gerichten zugeordnet, sind Synergien zu erwarten, die höher zu gewichten sind als der zusätzliche organisatorische Aufwand. In praktisch allen Kantonen mit dem Schlichtungsamt-Modell unterstehen die Schlichtungsbehörden denn auch den Gerichten. Genauso, wie das Verwaltungsgericht, das Obergericht und das Kantonsgericht voneinander getrennt und fachlich unabhängig sind, soll dies auch für die Kantonale Schlichtungsbehörde gelten. Der Unterschied von Schlichten und Richten wird damit nach aussen ebenso deutlich sichtbar.

2.4. Aufsicht

Die Aufsicht über die Kantonale Schlichtungsbehörde ist innerhalb der Gerichte dem Präsidenten der Zivilabteilung des Kantonsgerichts zu übertragen. Diese beschränkt sich bei deren Ausübung auf die Steuerung und Kontrolle im Bereich der Ressourcen (Budget, Personal usw.) sowie die Gewährleistung der richtigen Geschäftsführung (Qualität und Quantität). In der Beurteilung des konkreten Falles ist die Schlichtungsbehörde unabhängig. Derzeit ist die Aufsicht im Schlichtungswesen im Kanton Glarus komplex, heterogen und teilweise nicht klar geregelt. So besteht bei den Vermittlern in den Gemeinden eine geteilte Aufsicht. Während die Gemeinde im Bereich der Ressourcen zuständig ist, beaufsichtigt der Präsident der Zivilabteilung des Kantonsgerichts die Richtigkeit der Geschäftsführung. Die Mietschlichtungsbehörde und die Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz werden hingegen heute von der vorgesetzten kantonalen Verwaltungsstelle beaufsichtigt. Mit der Schaffung der Kantonalen Schlichtungsbehörde kann die Aufsicht über das gesamte Schlichtungswesen an einem Ort angesiedelt werden.

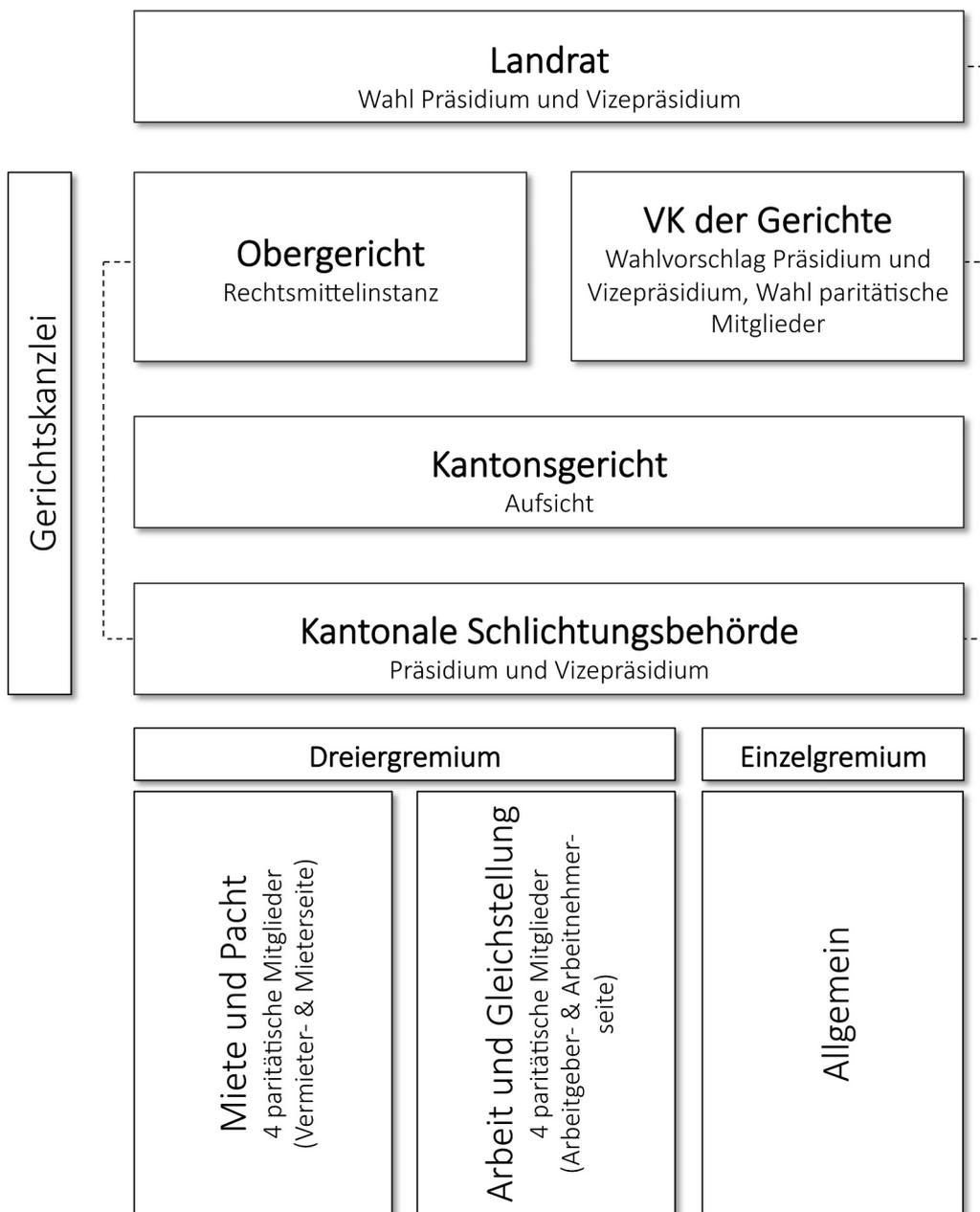
2.5. Wahlorgan

Die Vermittler bzw. Vermittlerinnen und ihre Stellvertretungen werden heute von der Gemeindeversammlung gewählt. Der Regierungsrat wählte bisher die Mitglieder der Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse und der Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz (inkl. Präsidium und Vizepräsidium).

Künftig soll der Landrat das Präsidium und das Vizepräsidium der Kantonalen Schlichtungsbehörde auf Amtsdauer wählen. Dies auf Vorschlag der Verwaltungskommission der Gerichte (VKG). Die weiteren Mitglieder sollen durch die VKG selbst gewählt werden. Die Wahl durch die Landsgemeinde ist nicht in Betracht zu ziehen, zumal den Mitgliedern der Schlichtungsbehörde nicht der Status von Richtern zukommt. Die Volkswahl ist im Kanton Glarus den obersten Repräsentanten und Repräsentantinnen der drei Staatsgewalten vorbehalten. Der Landrat ist heute zuständig für die Wahl der Staatsanwälte und Staatsanwältinnen, der Finanzkontrolle sowie des Datenschutzbeauftragten. Die Wahl der Mitglieder der Kantonalen Schlichtungsbehörde durch die Verwaltungskommission der Gerichte ist stufengerecht, zieht man in Betracht, dass der Regierungsrat etwa die Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde wählt.

Gestärkt wird die Selbstständigkeit der Mitglieder der Kantonalen Schlichtungsbehörde durch die Trennung zwischen Wahl- und Aufsichtsbehörde. Weiter sollen die Schlichter bzw. Schlichterinnen auf eine feste Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden, was ihre Stellung zusätzlich festigt. Dem Landrat kommt nebst der Wahl von Präsidium und Vizepräsidium sodann die Oberaufsicht über die Gerichte zu.

Das nachfolgende Organigramm zeigt die Eingliederung der Kantonalen Schlichtungsbehörde in die Gerichte sowie die Wahl- und Aufsichtsorgane auf.



2.6. Sitz

Die Kantonale Schlichtungsbehörde hat ihren Sitz in Glarus. Dort finden normalerweise die Verhandlungen statt. Jedoch sollen diese auf Wunsch der Parteien auch in den Gemeinden Glarus Nord und Glarus Süd durchgeführt werden können. Die rechtsuchenden Bürger und Bürgerinnen hätten so die Möglichkeit, nach wie vor in ihren Gemeinden die Dienstleistung in Anspruch zu nehmen. Dadurch soll die Nähe zur Bevölkerung und die Niederschwelligkeit des Schlichtungsverfahrens zusätzlich garantiert werden. Zu bemerken ist jedoch, dass im Kanton Glarus die Nähe zur Bevölkerung auf allen Staatsebenen, auch auf kantonaler Stufe, ohnehin als gegeben erachtet werden kann. Die Vermittler in den Gemeinden werden von der Bevölkerung zudem schon heute eher als Amtspersonen denn als überall bekannte Persönlichkeiten aus dem Dorf wahrgenommen. Die Schlichtung stellt im Leben eines Bürgers oder einer Bürgerin zudem einen eher seltenen Behördengang dar. Im Vordergrund steht für diese heute, im Falle einer Rechtsstreitigkeit möglichst unkompliziert und schnell an eine kompetente Schlichtungsstelle zu gelangen. Bei einer Kantonalen Schlichtungsbehörde hätten die Bürger und Bürgerinnen für alle Schlichtungsbereiche eine zu den Bürozeiten stets erreichbare Stelle.

3. Personelle und finanzielle Auswirkungen

3.1. Dotation

Im Kanton Glarus sind insgesamt durchschnittlich rund 325–350 Fälle pro Jahr zu schlichten. Dazu kommen Rechtsauskünfte sowie die Rechtsberatung in Mietsachen als zusätzliche Dienstleistung. Um die Geschäftslast bewältigen zu können, ist die Kantonale Schlichtungsbehörde mit einem Präsidium, inkl. Sekretariat, im Umfang von rund 140 Stellenprozent auszustatten. Es wird sich im Rahmen der Besetzung der Funktionen zeigen, wie diese im Einzelnen zu dotieren sind. Für das Präsidium sind 60–80 Stellenprozent vorgesehen. Je nach dem fällt die Dotation des Sekretariats aus. Dies erlaubt eine arbeitsteilige Organisation im Schlichtungswesen: Der Schlichter kann sich auf die Schlichtungstätigkeit konzentrieren und die administrativen Aufgaben weitgehend an ein Sekretariat delegieren. Das Fallaufkommen bei den heutigen Vermittlerämtern in den einzelnen Gemeinden erweist sich hierfür als zu klein. Die Schlichter sind dort deshalb neben dem eigentlichen Kernauftrag zusätzlich zu einem grossen Teil mit administrativen Tätigkeiten beschäftigt.

Bei den Vermittlern in den Gemeinden ist das effektive Pensum, das diese für die Aufgabenerfüllung aufwenden, schwierig zu ermitteln, zumal sie nach Aufwand (also pro Fall) vergütet werden. Gemäss den Vermittlern würden 200 Fälle pro Jahr einem Vollzeitpensum entsprechen. Dabei stützen sich diese teilweise auf Erhebungen bei den Friedensrichtern im Kanton Zürich. Das durchschnittliche Fallaufkommen bei allen Vermittlern in den Gemeinden zusammen lag in den letzten Jahren bei etwas über 200 Fällen. Im Glarner Schlichtungswesen werden somit heute faktisch mehr Stellenprozente eingesetzt, als dies bei einer Zusammenlegung aller Schlichtungsbehörden erforderlich wäre.

3.2. Kosten

Beim Schlichtungswesen handelt es sich um einen stark rechtlich geprägten Bereich. Das Präsidium der Kantonalen Schlichtungsbehörde soll daher mit einer Person besetzt werden, die qualifizierte Kenntnisse in dieser Hinsicht mitbringt. Das Präsidium der Mietschlichtungsbehörde ist derzeit von einer juristisch ausgebildeten Person besetzt. Sinnvollerweise soll dies im Grundsatz auch bei der Kantonalen Schlichtungsbehörde der Fall sein. Die Besetzung der Funktion des Vizepräsidiums mit einer Person, die ausgewiesene fachliche Kompetenzen (z. B. im Bereich Schlichtung oder Mediation) mitbringt, ist dabei ebenso denkbar. Für das Sekretariat ist kaufmännisch ausgebildetes Personal vorgesehen. Umgerechnet auf die erforderlichen Pensen im Umfang von gesamthaft 140 Stellenprozent für das Präsidium und das weniger hoch zu entgeltende Sekretariat lässt sich somit bei einer zusammengelegten Schlichtungsbehörde von Personalkosten von rund 120'000 Franken ausgehen (ohne Arbeitgeberbeiträge und Sitzungsgelder für die weiteren nebenamtlichen Laienmitglieder von je rund 15'000 Fr.).

Die Vergütung der Vermittler und Vermittlerinnen in den Gemeinden besteht heute aus den Gebühreneinnahmen und Pauschalbeiträgen der Gemeinden (gemischtes Sportelsystem). Das Personal der kantonalen Mietschlichtungsbehörde ist angestellt. Die heute ausgerichteten Vergütungen für alle Schlichtungsbehörden im Kanton liegen bei ungefähr 150'000 Franken (ohne Arbeitgeberbeiträge/Sitzungsgelder). Auf kommunaler Stufe ist allerdings ein Trend in Richtung Professionalisierung feststellbar. So wird bei den Vermittlern die Absolvierung einer zertifizierten Ausbildung für die Ausübung der Schlichtungstätigkeit immer mehr als erstrebenswert angesehen. Die Höhe der Entschädigung angesichts des geleisteten Arbeitspensums bildet zudem Gegenstand von Diskussionen. Hier verbergen sich mögliche zusätzliche Kosten, die künftig im Falle der Beibehaltung der aktuellen Strukturen auf die Gemeinden zukommen könnten.

Was die weiteren anfallenden Kosten betrifft, wird die Zusammenlegung eine Verringerung derselben bringen, zumal anstelle von fünf nur noch eine Behörde existieren würde. Dafür ist weniger Infrastruktur erforderlich. Es handelt sich hier insbesondere um Kosten im Bereich Räume, EDV, Büromaterial und Telefonie. Eine detaillierte Darstellung einer Vollkostenrechnung erübrigt sich vorliegend, da diese Aufwendungen kleinere Beträge bzw. ohnehin anfallende Fixkosten betreffen. Die Kantonale Schlichtungsbehörde soll zudem den Gerichten angegliedert werden. Es lässt sich daher auf bereits vorhandene Infrastruktur beim Kanton zurückgreifen. Heute stellen die Gemeinden das Vermittlungszimmer und den Arbeitsplatz zur Verfügung.

4. Fazit

Das vorgeschlagene Modell für eine Kantonale Schlichtungsbehörde lässt nach dem Gesagten eine Reduktion der bisherigen Ausgaben im Bereich des Schlichtungswesens von bis zu 30'000 Franken erwarten. Die Vereinigung führt dazu, dass mehr Fälle von einer Stelle bearbeitet werden können, wodurch auch Erfahrung und Fachwissen bei dieser steigen. Die Geschäfte lassen sich so schneller bzw. mit weniger Ressourcen erledigen. Eine Kantonalisierung der Schlichtungsbehörden würde aber auch merklich effizientere Abläufe im Geschäftsverkehr mit anderen Stellen, insbesondere mit den Wahl- und Aufsichtsbehörden ermöglichen. Mit dem Präsidenten oder der Präsidentin der Kantonalen Schlichtungsbehörde besteht eine Ansprechperson. Es muss nur einmal gewählt, einmal beaufsichtigt und einmal Rechenschaft abgelegt werden. Die Kantonalisierung beseitigt gleichzeitig auch heute bestehende Unklarheiten über die Stellung der Vermittlerämter in den Gemeinden bzw. die Aufsichtstätigkeit und die damit zusammenhängenden Aufgaben. Für die Entschädigung der Vermittler und Vermittlerinnen fehlt es derzeit an einer ausreichenden Rechtsgrundlage. Diese beruht heute auf dem Sportelsystem, was immer wieder Anlass zu Kritik gibt. Das Verwaltungsgericht des Kantons Glarus hat in einem Beschwerdeentscheid aus dem Jahr 2015 der Gemeinde Glarus Süd eine Revision des aktuellen Entschädigungssystems nahegelegt. Mit der Kantonalisierung würde diese Pendenz erledigt.

Gerechnet werden darf bei einer Zusammenlegung der Schlichtungsbehörden aufgrund der Zunahme von Erfahrung und Fachwissen neben der quantitativen auch mit einer zusätzlichen qualitativen Stärkung der Schlichtungstätigkeit. Verbindliche Aussagen über deren Ausmass sind allerdings schwierig zu machen, zumal sich die Qualität im vorliegenden Bereich nicht einfach messen lässt. Ein Anhaltspunkt hierfür kann im Anteil der Streiterledigungen vor der Schlichtungsbehörde gesehen werden, die nicht zur Ausstellung einer Klagebewilligung an das Gericht geführt haben. Der Vergleich mit den Streiterledigungsquoten über die letzten Jahre (2012–2015) in anderen Kantonen weist für den Kanton Glarus einen Anteil von 61 Prozent, für Uri von 69 Prozent, für Nidwalden von 67 Prozent und für Obwalden von 57 Prozent aus. Die Kantone Bern und Basel-Stadt, die ebenfalls nach dem Schlichtungsamt-Modell organisierte Schlichtungsbehörden aufweisen, besitzen sogar Streiterledigungsquoten um die 80 Prozent.

Die Schlichtungsquote der heutigen Schlichtungsbehörden lässt sich in qualitativer Hinsicht durchaus als ordentlich bezeichnen. Durch die Ablösung der Laienstrukturen und der Ermöglichung der Bearbeitung von mehr Fällen durch eine Stelle ist mit einer Kantonalisierung insgesamt von einer verbesserten Dienstleistung auszugehen. Die Ansiedlung der Schlichtungsbehörde bei den Gerichten trägt dazu zusätzlich bei. Rechtliche Fragestellungen können frühzeitig einlässlicher und damit kompetenter gegenüber dem rechtssuchenden Bürger beantwortet werden, unabhängig davon, ob es am Schluss zu einer Einigung kommt oder nicht. Die Erreichbarkeit für den Bürger lässt sich zudem sehr gut gewährleisten. Was die Streiterledigungsquote anbetrifft, lässt sich mit Blick auf die anderen, bereits das Schlichtungsamt-Modell aufweisenden Kantone von einer Steigerung im Bereich von 5 Prozent ausgehen. Dies würde gleichzeitig zu einer Entlastung des Gerichts beitragen, weil dort weniger Klagen eingehen, insbesondere auch im Bereich des Arbeitsrechts.

Wie erwähnt, dürfte eine Kantonale Schlichtungsbehörde weniger Ausgaben verursachen, als heute im Kanton und den Gemeinden für das Schlichtungswesen zusammengezählt anfallen. Durch die Übernahme der Vermittler-Aufgaben von den Gemeinden entstehen jedoch zusätzliche Ausgaben beim Kanton, während die Gemeinden im Umfang der von ihnen an die Vermittler ausgerichteten Leistungen entlastet werden. Die zusätzlichen Ausgaben für den Kanton belaufen sich auf rund 50'000 Franken, die jedoch durch Gebühreneinnahmen aus den allgemeinen Vermittlungen wieder ausgeglichen werden.

Mit der vorgeschlagenen Schaffung einer Kantonalen Schlichtungsbehörde wird bestehendes Optimierungspotenzial genutzt. Die Qualität der Dienstleistung gegenüber dem rechtssuchenden Bürger kann verbessert und gleichzeitig ein weiterer Schritt in Richtung schlanker und effizienter Behörden- und Verwaltungsstruktur getan werden. Die Kantonale Schlichtungsbehörde erweist sich insgesamt gesehen als günstiger als die bisherige Organisation des Schlichtungswesens mit fünf selbstständigen Schlichtungsbehörden. Das diesem zugrunde liegende Schlichtungsamt-Modell wird in den bisher getätigten Untersuchungen denn auch schweizweit als das erfolgreichste Organisationsmodell im Schlichtungswesen angesehen.

5. Vernehmlassung

5.1. Ergebnis

Ende Oktober 2016 verabschiedete der Regierungsrat die Vorlage in die Vernehmlassung. Eingeladen waren die Gemeinden, die im Landrat vertretenen politischen Parteien, der Glarner Anwaltsverband, der Verbund der Glarner Vermittler, die Verwaltungskommission der Gerichte sowie die kantonale Verwaltung (Staatskanzlei inkl. Gleichstellungskommission und alle Departemente). Die Vernehmlassung wurde zudem im Amtsblatt öffentlich angezeigt. Insgesamt gingen 19 Stellungnahmen ein. Die Teilnehmenden äusserten sich gegenüber der Vorlage weitgehend positiv bzw. zeigten sich offen. Eine ablehnende Haltung nahmen zwei Vernehmlassungsadressaten ein.

5.1.1. Gemeinden

Die Vorlage wurde von den Gemeinden Glarus und Glarus Süd ausdrücklich befürwortet. Sie betrachteten die Vermittlertätigkeit als artfremd in der Gemeinde. Die Gemeindeautonomie werde nicht tangiert, sondern eine längst fällige Bündelung der Ressourcen vorgenommen. Die Gemeinden hätten faktisch keinen Einfluss auf die Vermittler. Die Aufsicht über die Vermittler läge schon heute im Wesentlichen beim Gericht. Aufgrund der kleinräumigen Verhältnisse sei die Bürgernähe auch bei einer Kantonalisierung ohne Weiteres gegeben, es würde dadurch die in Rechtsfragen wichtige Objektivität sogar zusätzlich gestärkt. Aufgrund der justiziellen Merkmale der Schlichtungstätigkeit verlangte die Gemeinde Glarus, dass die neu geschaffene Kantonale Schlichtungsbehörde den Gerichten angegliedert wird und dass die Mitglieder vom Landrat gewählt werden.

Nur die Gemeinde Glarus Nord sprach sich gegen die Vorlage aus. Aus ihrer Sicht würde mit dem Wegfall der Schlichtungstätigkeit auf kommunaler Ebene ein weiteres Stück Gemeindeautonomie verloren gehen. Die Gemeindeversammlung hätte nicht mehr die Möglichkeit, basisdemokratisch den Vermittler zu wählen. Weiter wurde auf die Bürgernähe des Vermittlers verwiesen. Er sei auch ausserhalb der normalen Arbeitszeiten erreichbar und spreche von Bürger zu Bürger, ohne bereits juristisches Fachwissen einzuschalten.

5.1.2. Politische Parteien

Die Mehrheit der Parteien begrüsst die Vorlage bzw. die Kantonalisierung des Schlichtungswesens. Bürgernähe, Verhandlungsgeschick und gesunder Menschenverstand dürften dadurch allerdings nicht verloren gehen, sondern müssten auch wesentliche Merkmale einer Kantonalen Schlichtungsbehörde bilden. Mit Blick auf die Gewaltenteilung verlangten einige Parteien, die neu zu schaffende Kantonale Schlichtungsbehörde nicht wie vom Regierungsrat vorgeschlagen der Verwaltung, sondern den Gerichten zuzuordnen. Wahlorgan der Kantonalen Schlichtungsbehörde solle sodann der Landrat sein. Eine Partei schlug die Einführung einer paritätischen Schlichtungsbehörde im Arbeitsrecht vor, eventuell in Personalunion mit der Schlichtungsbehörde nach Gleichstellungsgesetz. Eine weitere Partei forderte zudem, dass mindestens der Präsident bzw. die Präsidentin eine juristische Ausbildung hat.

Lediglich eine Partei lehnte die Vorlage vollständig ab. Ihrer Ansicht nach habe sich die heutige Struktur bewährt. Die Kosten hielten sich im bezahlbaren Rahmen. Kantonalisierung und Professionalisierung würden, wie die Erfahrung zeige, nicht zwangsläufig zu einer Effizienzsteigerung bzw. Kostensenkung führen, sondern könne das Gegenteil bewirken bzw. mehr Formalismus bedeuten. Für die schnelle Erledigung der Fälle wurde die Bürgernähe als zentral erachtet.

5.1.3. Weitere externe Vernehmlassungsteilnehmer

Die Vermittler der drei Gemeinden bedauerten die Abschaffung der kommunalen Vermittlungsämter, verschlossen sich aber einer Kantonalisierung der Schlichtungsbehörden nicht. Sie erachteten die Vorlage als wegweisend und sahen darin ein grosses Potenzial, wobei Bürgernähe und Niederschwelligkeit sicherzustellen seien. Die Vermittler regten schliesslich an, die aussergerichtliche Streitbeilegung mittels Mediation zu stärken. Befürwortet wurde die Vorlage praktisch uneingeschränkt vom Glarner Anwaltsverband und mit Detailbemerkungen von der Gleichstellungskommission.

5.2. Wesentliche Anpassung nach der Vernehmlassung

Der in der Vernehmlassung vielfach geäusserte Vorschlag, die Kantonale Schlichtungsbehörde nicht wie ursprünglich beabsichtigt in der Verwaltung (beim DVI), sondern bei den Gerichten anzusiedeln, wurde berücksichtigt. Als ausschlaggebend dafür erwies sich die thematische Nähe des Schlichtungswesens zur Justiz. Dem damit einhergehenden, zusätzlichen organisatorischen Aufwand ist weniger Gewicht beizumessen, zumal es sich bei der Kantonalen Schlichtungsbehörde um eine sehr kleine Organisationseinheit handelt. Das beim DVI derzeit für Mietschlichtungen angestellte Personal soll die Möglichkeit haben, bei den Gerichten weiter für die neue Kantonale Schlichtungsbehörde tätig zu sein.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

6.1. Gesetz über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus

Das Schlichtungswesen im Kanton Glarus ist heute hauptsächlich im Gesetz über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus (Gerichtsorganisationsgesetz) sowie im Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (EG ZPO) geregelt. Der Regierungsrat sah zunächst vor, die Kantonale Schlichtungsbehörde in die Verwaltung einzugliedern. Mit dem Entscheid, die Kantonale Schlichtungsbehörde bei den Gerichten anzusiedeln, ist deren Ausgestaltung jedoch im Gerichtsorganisationsgesetz zu regeln, zumal dieses das relevante Gesetz für gerichtsorganisatorische Fragen bildet. Die Anpassungen werden nachfolgend im Einzelnen erläutert.

Artikel 3; Verbotene Parteivertretung

Die Anpassung in Absatz 1 ist terminologischer Natur. Der Ausdruck «Vermittlungsamt» wird durch «Kantonale Schlichtungsbehörde» ersetzt. Sodann wird in Absatz 2 festgelegt, dass die Mitglieder der Kantonalen Schlichtungsbehörde nicht vor den Glarner Gerichten als Parteivertreter auftreten dürfen.

Titel 2. Kantonale Schlichtungsbehörde

Der bisherige 2. Titel «Vermittlerämter» wird geändert. Die wesentlichen Bestimmungen zur Kantonalen Schlichtungsbehörde sind unter diesem Titel in fünf Artikeln zusammengefasst.

Artikel 4; Bestand und Wahl

Absätze 1 und 2 legen die Zusammensetzung der Kantonalen Schlichtungsbehörde fest. Insgesamt besteht diese aus zehn Mitgliedern. Vier davon sind Ersatzmitglieder. Die Kantonale Schlichtungsbehörde tagt grundsätzlich in Einerbesetzung mit dem Präsidenten bzw. der Präsidentin oder dem Vizepräsidenten bzw. der Vizepräsidentin. Nur in den von der ZPO vorgeschriebenen Fällen (Miete und Pacht bzw. Gleichstellung) sowie bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten amtet sie in Dreierbesetzung. In Absatz 3 wird der Landrat als Wahlorgan für den Präsidenten bzw. die Präsidentin sowie den Vizepräsidenten bzw. die Vizepräsidentin festgelegt. Der VKG steht ein Vorschlagsrecht zu. Die übrigen Mitglieder der Schlichtungsbehörde werden direkt durch die VKG gewählt (Abs. 4). Hierzu wird im Weiteren auf die einlässlichen Ausführungen unter Ziffer 2.5 verwiesen. Absatz 5 hält fest, dass der Präsident bzw. die Präsidentin und der Vizepräsident bzw. die Vizepräsidentin der Kantonalen Schlichtungsbehörde dem kantonalen Gesetz über das Personalwesen (Personalgesetz) unterstellt sind. Bei der Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse ist dies bereits heute faktisch der Fall, jedoch nicht explizit geregelt. Das Vizepräsidium der Kantonalen Schlichtungsbehörde soll im Nebenamt tätig sein können.

Artikel 5; Ausstand und Verhinderung

In Absatz 1 wird das Vorgehen für den Fall geregelt, dass sich Präsidium und Vizepräsidium oder alle weiteren Mitglieder im Ausstand befinden oder verhindert sind. Bisher bezog sich Artikel 5 nur auf die Vermittler in den Gemeinden. Die Bestimmung ist im Hinblick auf die Kantonalisierung des Schlichtungswesens anzupassen. Im genannten Fall bestimmt die Verwaltungskommission der Gerichte eine ausserordentliche Stellvertretung.

Artikel 6; Zuständigkeit

In Absatz 1 wird festgehalten, dass für die gemäss ZPO vorgängig zu einem Gerichtsverfahren durchzuführenden Schlichtungsverhandlungen im Kanton Glarus eine Schlichtungsbehörde besteht. Diese fungiert auch als von der ZPO vorgeschriebene Rechtsberatungsstelle für Streitigkeiten aus Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen. Die bisherige Regelung in Artikel 6 erweist sich mit der Kantonalisierung des Schlichtungswesens als obsolet.

Artikel 6a; Geschäfts- und Verfahrensleitung

Die Kantonale Schlichtungsbehörde wird vom Präsidenten oder von der Präsidentin geleitet. Er bzw. sie ist die Ansprechperson nach aussen. Dem Vizepräsidium soll allerdings nicht nur zwingend die Stellvertretungsfunktion zukommen. Ihm und allenfalls weiteren Mitgliedern werden vom Präsidenten bzw. der Präsidentin regelmässig Fälle zur Bearbeitung zugewiesen. Präsidium und Vizepräsidium und allenfalls weitere Mitglieder leiten die Verfahren und treffen die hierfür notwendigen Anordnungen bzw. Entscheide, worunter auch die formellen Prozessentscheide fallen.

Artikel 7; Aufsicht

Die Aufsicht über die Kantonale Schlichtungsbehörde soll dem Präsidenten der Zivilabteilung des Kantonsgerichts übertragen werden. Er erstattet jährlich Bericht über die Tätigkeit während des abgelaufenen

Amtsjahres an das Obergericht und dieses an den Landrat. Es wird im Weiteren auf die Ausführungen unter Ziffer 2.4 verwiesen.

Artikel 22; Allgemeines und Entscheid über Ausstand

Absatz 2 Buchstabe a ist bezogen auf die Kantonale Schlichtungsbehörde terminologisch anzupassen. In Absatz 2 Buchstabe a wird festgehalten, dass der Präsident der Zivilabteilung des Kantonsgerichts für die Klärung strittiger Ausstandsfragen zuständig ist.

Artikel 54; Aufgaben

Die Gerichtskanzlei erledigt sämtliche administrativen Arbeiten für alle Gerichte (Kantonsgericht, Obergericht, Verwaltungsgericht), einschliesslich der Verwaltungskommission. Mit der Ansiedlung der Kantonalen Schlichtungsbehörde bei den Gerichten sollen auch für diese die Sekretariatsarbeiten durch die Gerichtskanzlei erfolgen. Die Schaffung eines separaten Sekretariats für die Kantonale Schlichtungsbehörde erwies sich als nicht effizient und widerspräche auch der derzeitigen Organisation mit einer zentralen Administration innerhalb der Gerichte. Vielmehr sollen deshalb die bei der Kantonalen Schlichtungsbehörde anfallenden Sekretariatsaufgaben sinnvoll in die Gerichtskanzlei eingegliedert werden. Die Absätze 1 und 2 sind entsprechend anzupassen.

Artikel 74; Gebühren und Tarife

In Absatz 1 wird bisher ausdrücklich der Vermittlungstarif erwähnt. Dieser braucht nicht länger genannt zu werden. Der Vermittlungstarif ist in den in Absatz 1 aufgeführten Spruch- und Kanzleigeühren über die Straf-, Zivil- und Verwaltungsrechtspflege enthalten.

Artikel 78; Inkrafttreten und Geltung

Absatz 3 bestimmt, dass die vorliegende Gesetzesrevision auf das Ende der aktuellen verfassungsmässigen Amtsdauer am 1. Juli 2018 in Kraft treten soll. Im Weiteren wird hierzu auf die Ausführungen unter Ziffer 6.6 verwiesen.

6.2. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann

Im bisherigen Artikel 6 Absatz 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Kantonales Gleichstellungsgesetz) werden Zuständigkeit und Ausgestaltung der Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz geregelt. Aufgrund der Zusammenlegung der Schlichtungsbehörden ist diese Bestimmung terminologisch anzupassen.

6.3. Gesetz über das Personalwesen

In Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe i des Personalgesetzes wird die Unvereinbarkeit von Präsidium und Vizepräsidium der Schlichtungsbehörde mit dem Landratsamt verankert.

6.4. Gemeindeggesetz

Gemäss Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe f des Gemeindeggesetzes wählen die Stimmberechtigten der Gemeinden an der Gemeindeversammlung die Vermittler bzw. Vermittlerinnen und deren Stellvertretungen. Bei einer Überführung der Vermittlerämter zum Kanton bzw. zu den Gerichten entfällt diese Wahlkompetenz der Gemeindeversammlung. Die Bestimmung ist aufzuheben.

6.5. Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung

Mit der Kantonalisierung des Schlichtungswesens wird im Kantons Glarus nur noch eine Schlichtungsbehörde bestehen. Diese ist zuständig für alle vor einem Zivilgerichtsverfahren durchzuführenden Schlichtungsverhandlungen und fungiert auch als Rechtsberatungsstelle für Streitigkeiten aus Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen gemäss Artikel 201 Absatz 2 ZPO. Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben e–g EG ZPO sind deshalb entsprechend aufzuheben bzw. terminologisch anzupassen. Unter Ziffer 3 in den Artikeln 8–11 fanden sich bisher ebenfalls Regelungen zu den Schlichtungsbehörden und deren Ausgestaltung. Das Schlichtungswesen wird neu im Gerichtsorganisationsgesetz an einem Ort normiert. Ziffer 3 bzw. die Artikel 8–11 EG ZPO sind deshalb aufzuheben.

6.6. Inkrafttreten und Übergangsrecht

Die Gesetzesrevision soll auf das Ende der aktuellen verfassungsmässigen Amtsdauer am 1. Juli 2018 in Kraft treten. Dies ermöglicht terminlich einen nahtlosen Übergang von der aktuellen Struktur auf die neue Organisation. Die laufenden Amtsdauern können zu Ende geführt werden. Sodann bleibt genügend Zeit, um die notwendigen Umsetzungsarbeiten durchzuführen. Die im Zeitpunkt des Inkrafttretens bei den bisherigen Vermittlern bzw. Schlichtungsbehörden noch hängigen Schlichtungsverfahren werden von der neuen Kantonalen Schlichtungsbehörde weitergeführt (Art. 78 Abs. 3 Gerichtsorganisationsgesetz).

7. Beratung der Vorlage im Landrat

7.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Präsidium von Landrat Mathias Zopfi, Engi, befasste sich mit der Vorlage. Im Rahmen der Eintretensdebatte diskutierte die Kommission den Handlungsbedarf für eine Kantonalisierung des Schlichtungswesens. Der Regierungsrat habe gemäss Auftrag des Landrates eine Vorlage zur überwiesenen Motion ausgearbeitet. Nach wie vor sei dieser aber der Ansicht, dass kein dringender Handlungsbedarf bestehe. Aus der Mitte der Kommission wurde dagegen vorgebracht, dass es bei dieser Vorlage um die Weiterentwicklung des Justizwesens im Kanton Glarus gehe. Sie zeige das Potential für Verbesserungen in qualitativer wie quantitativer Hinsicht auf, die eine Kantonalisierung des Schlichtungswesens mit sich bringe. Jede erzielte Verbesserung auf Stufe Schlichtung entlaste die Gerichte und spare Kosten für die beteiligten Rechtsuchenden. Letzteres treffe gerade bei kleinen Forderungen in relativ hohem Ausmass zu.

Über die Eingliederung der Schlichtungsbehörde bei den Gerichten könnten diese im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion auf die Tätigkeit der Schlichtungsbehörde einwirken und so zu Verbesserungen beitragen. Dies wiederum reduziere die Pendenzen der Gerichte. Die Erfahrungen aus anderen Kantonen, die eine ähnliche Ausgestaltung hätten, würden das vorhandene Potenzial bestätigen. Zentral sei jedoch, dass die Behörde gut ausgestaltet werde. So lasse sich die Bürgernähe wahren und gleichzeitig eine professionellere Dienstleistung erbringen. Gerade Letzteres schütze den Rechtsunkundigen, indem er nicht zu für ihn ungünstigen Vergleichen gedrängt werde. Die Beratungsfunktion werde gegenüber heute gestärkt. Die Chance solle genutzt werden. Es sei Zeit, auch dem Justizwesen einen Anstoss zur Weiterentwicklung der Strukturen zu geben.

In der Kommission wurde jedoch auch ein Antrag auf Nichteintreten gestellt. Das aktuelle System habe sich bewährt. Die Kosten hielten sich im Rahmen. Zentralisierung und Professionalisierung brächten nicht zwingend bessere Lösungen. Dies lasse sich etwa bei den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden beobachten. Die drei neuen Gemeinden wiesen sodann eine Grösse auf, die es erlaube, die Aufgabe der Vermittlungstätigkeit zu bewältigen. Es bestehe somit kein Druck. Mit Blick auf die Gemeindeautonomie solle an der Zuständigkeit der Gemeinden für Vermittlung in Rechtsstreitigkeiten nichts geändert werden. Die regionale Verbundenheit der Vermittler führe zu guten Lösungen, gerade in Bausachen oder Nachbarschaftsstreitigkeiten. Die Kommission trat am Ende aber dennoch mit klarer Mehrheit auf die Vorlage ein.

In der Detailberatung schlug die Kommission mehrere Änderungen vor, um vor allem das Laienelement in der Behörde zu stärken:

- Neu sollen auch arbeitsrechtliche Streitigkeiten von einem paritätisch zusammengesetzten Dreiergremium geschlichtet werden. Dies bedeute nicht nur, dass je ein Arbeitnehmer und ein Arbeitgeber bei der Schlichtung vertreten sind, sondern auch, dass mindestens zwei Laien und Nichtjuristen in diesen Streitigkeiten mitverhandeln.
- Zudem sollen nicht nur Präsidium und Vizepräsidium, sondern auch die Mitglieder Schlichtungsverhandlungen leiten können. Das mache Sinn, weil nicht jede Frage hochjuristisch sei und so fallbezogen und – mit der juristischen Unterstützung im Hintergrund – auf die Fähigkeiten der Fachmitglieder zurückgegriffen werden könne.

Weiter beantragte die Kommission, Präsidium und Vizepräsidium seien entgegen der regierungsrätlichen Vorlage nicht von der Verwaltungskommission der Gerichte, sondern vom Landrat auf Amtsdauer zu wählen. Der Verwaltungskommission der Gerichte solle in diesen beiden Fällen lediglich ein Vorschlagsrecht zukommen. Ausserdem beantragte die Kommission noch einige Präzisierungen mit geringer inhaltlicher Tragweite.

Die Gerichte hätten daneben besonders betont, dass die Trennung von Schlichten und Richten weiterhin gegen aussen gut sichtbar sein soll, auch wenn die Ansiedlung bei den Gerichten die richtige Lösung sei. Die Verhandlungen sollen daher nicht im Gerichtshaus stattfinden, sondern an einem separaten Ort, wo die Niederschwelligkeit auch gegen aussen zum Ausdruck komme.

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

7.2. Landrat

Im Landrat wurde eine ausgedehnte Eintretensdebatte geführt. Einleitend hielt der Kommissionpräsident fest, dass das Schlichtungsverfahren den Bürgern weniger präsent als die Gerichte sei. Dabei sei die Schlichtung etwas vom Wichtigsten am ganzen Instanzenzug, da damit vielfach lange und aufwändige Prozesse vermieden werden könnten. Ein gutes, effizientes Schlichtungsverfahren sei für das Funktionieren des Justizwesens zentral. Bei dieser Vorlage gehe es darum, das Schlichtungswesen noch besser für den Rechtsuchenden auszugestalten: zentral, aber trotzdem bürgerfreundlich, einfach und niederschwellig. Die Vorlage habe genau das zum Ziel, indem eine einzige Kontaktstelle für die Anliegen der Rechtsuchenden geschaffen wird. Juristisches Know-how werde dort mit der Lebenserfahrung und den Fähigkeiten der Mitglieder aus Hauseigentümer-, Mieter-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen kombiniert. Damit steigere man die Qualität der Vermittlung. Mit jedem Fall, der nicht an die Gerichte gelangt, spare man bares Geld. In der Eintretensdebatte unterstützten die Mehrzahl der Parteien und auch der regierungsrätliche Sprecher diese Argumentation.

Dagegen wurde vor allem von einer Fraktion und einem Gemeindepräsidenten eingewendet, dass selbst der Regierungsrat keine unmittelbare Notwendigkeit für eine Kantonalisierung des Schlichtungswesens sehe. Zudem würde das Element der Bürgernähe bei der Schlichtung aufgegeben, es handle sich um eine Juristenvorlage. Eine Professionalisierung sei nicht immer besser, dafür aber sicher teurer. Heute sei alles vorhanden, während mit der neuen Schlichtungsstelle alles neu organisiert werden müsste. Den Gemeinden werde etwas weggenommen, das gut funktioniere und sehr viel bürgernäher als eine kantonale Stelle sei. Der Landrat folge dieser Argumentation jedoch nicht und beschloss beinahe mit einer Zweidrittelmehrheit, auf die Vorlage einzutreten.

In der Detailberatung folgte der Landrat der vorberatenden Kommission. Das Schlichtungsverfahren bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten wurde nochmals zur Diskussion gestellt. Ein Antrag, bei Artikel 4 Absatz 3 des Gerichtsorganisationsgesetzes bei der ursprünglichen regierungsrätlichen Fassung zu bleiben, wurde nach kurzer Diskussion abgelehnt, nachdem sich auch der Regierungsrat der Kommission anschloss. So soll auch bei Streitigkeiten im Arbeitsrecht neu ein paritätisch zusammengesetztes Dreiergremium schlichten. Die Kommissionsänderung, wonach Präsident und Vizepräsident der neuen Behörde durch den Landrat und nicht durch die Verwaltungskommission der Gerichte gewählt werden sollen, blieb im Plenum unbestritten. Angenommen wurde einzig ein Antrag, wonach die landrätliche Finanzaufsichtskommission zu prüfen habe, ob die angekündigte Stellenverschiebung vom Departement Volkswirtschaft und Inneres zur neuen Schlichtungsbehörde stattgefunden habe. Ein am Schluss der Debatte gestellter Ablehnungsantrag wurde ebenso klar abgelehnt wie der Antrag auf Nichteintreten.

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

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Gesetzes über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2017)

I.

GS III A/2, Gesetz über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus (Gerichtsorganisationsgesetz) vom 6. Mai 1990 (Stand 1. Januar 2013), wird wie folgt geändert:

Titel (geändert)

Gesetz über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG)

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

¹ Die Gerichtspräsidenten dürfen nicht als Parteivertreter vor glarnerischen Gerichten und der Kantonalen Schlichtungsbehörde auftreten.

² Die Mitglieder des Obergerichtes, des Kantonsgerichtes und der Kantonalen Schlichtungsbehörde dürfen in Zivil- und Strafsachen nicht als Parteivertreter vor glarnerischen Gerichten und der Kantonalen Schlichtungsbehörde auftreten. Die Mitglieder des Verwaltungsgerichtes und der verwaltungsunabhängigen Rekurskommissionen dürfen vor ihrer eigenen Behörde und deren Vorinstanzen nicht als Parteivertreter auftreten.

Titel nach Art. 3c (geändert)

2. Kantonale Schlichtungsbehörde

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

¹ Die Kantonale Schlichtungsbehörde besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und acht nebenamtlichen paritätischen Mitgliedern.

² In den Fällen nach Artikel 200 Absatz 1 und Absatz 2 der Zivilprozessordnung tagt die Kantonale Schlichtungsbehörde in Dreierbesetzung mit dem Vorsitzenden und zwei paritätischen Mitgliedern. Bei Streitigkeiten aus privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen und aus dem Arbeitsvermittlungsgesetz tagt sie in Dreierbesetzung mit dem Vorsitzenden sowie einer paritätischen Vertretung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Im Übrigen tagt sie in Einerbesetzung.

³ Der Landrat wählt für die verfassungsmässige Amtsdauer den Präsidenten und den Vizepräsidenten der Kantonalen Schlichtungsbehörde auf Vorschlag der Verwaltungskommission der Gerichte.

⁴ Für die Wahl der paritätischen Mitglieder der Kantonalen Schlichtungsbehörde ist die Verwaltungskommission der Gerichte zuständig.

⁵ Der Präsident und der Vizepräsident der Kantonalen Schlichtungsbehörde unterstehen dem Personalgesetz, wobei der Vizepräsident auch im Nebenamt tätig sein kann.

Art. 5 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben)

Ausstand und Verhinderung (Sachüberschrift geändert)

¹ Befinden sich der Präsident und der Vizepräsident oder alle paritätischen Mitglieder im Sinne von Artikel 200 ZPO im Ausstand, beziehungsweise sind diese verhindert, wird durch die Verwaltungskommission der Gerichte eine ausserordentliche Stellvertretung bestimmt.

² *Aufgehoben.*

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

Zuständigkeit (Sachüberschrift geändert)

¹ Die Kantonale Schlichtungsbehörde führt sämtliche Schlichtungsverhandlungen nach den Artikeln 197 ff. ZPO durch und ist Rechtsberatungsstelle im Sinne von Artikel 201 Absatz 2 ZPO.

² Streitigkeiten über Gleichstellungsfragen bei öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen richten sich nach Artikel 7 des Kantonalen Gleichstellungsgesetzes.

Art. 6a (neu)

Geschäfts- und Verfahrensleitung

¹ Die Geschäftsleitung der Kantonalen Schlichtungsbehörde obliegt dem Präsidenten. Dieser, der Vizepräsident oder ein weiteres Mitglied leitet die ihm zugewiesenen Verfahren und fällt die prozessleitenden Entscheide.

Art. 7 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Dem Präsidenten der Zivilabteilung des Kantonsgerichtes obliegt die Aufsicht über die Kantonale Schlichtungsbehörde.

² Er erstattet dem Obergericht jährlich Bericht über die Tätigkeit während des abgelaufenen Amtsjahres.

Art. 22 Abs. 2 (geändert)

² Kommt eine Gerichtsperson dem Ausstandsbegehren einer Partei nicht nach, entscheidet unter dem Vorbehalt von Artikel 59 Strafprozessordnung darüber:

- a. (geändert) beim Präsidenten, Vizepräsidenten und den weiteren Mitgliedern der Kantonalen Schlichtungsbehörde der Präsident der Zivilabteilung des Kantonsgerichtes;

Art. 54 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Die Gerichtskanzlei erledigt die administrativen Arbeiten der Kantonalen Schlichtungsbehörde sowie der Gerichte und Gerichtspräsidenten.

² Die Gerichtskasse betreut das Rechnungswesen und vollstreckt alle Geldforderungen aus Entscheiden der Gerichte sowie der Kantonalen Schlichtungsbehörde. Ihr kann die Vollstreckung weiterer finanzieller Leistungen im Sinne von Artikel 442 StPO übertragen werden.

Art. 74 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Landrat regelt die in der Straf-, Zivil- und in der Verwaltungsrechtspflege zu erhebenden Spruch- und Kanzleigebühren.

Art. 78 Abs. 3 (neu)

³ Die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen vom Mai 2017 hängigen Schlichtungsverfahren werden von der Kantonalen Schlichtungsbehörde weitergeführt.

II.**1.**

GS I E/1/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Kantonales Gleichstellungsgesetz) vom 5. Mai 1996 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 6 Abs. 1 (geändert)

¹ Schlichtungsbehörde für Streitigkeiten nach dem eidgenössischen Gleichstellungsgesetz ist die Kantonale Schlichtungsbehörde.

2.

GS II A/6/1, Gesetz über das Personalwesen (Personalgesetz) vom 5. Mai 2002 (Stand 1. Januar 2016), wird wie folgt geändert:

Art. 28 Abs. 1

¹ Dem Landrat dürfen nicht angehören:

- i. (neu) der Präsident bzw. die Präsidentin sowie der Vizepräsident bzw. die Vizepräsidentin der Kantonalen Schlichtungsbehörde.

3.

GS II E/2, Gemeindegesetz vom 3. Mai 1992 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 30 Abs. 2

² Die Stimmberechtigten wählen an der Gemeindeversammlung:

- f. *Aufgehoben.*

4.

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. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 38 Abs. 2 (geändert)

² Eine derartige Bestreitung ist innerhalb Monatsfrist bei der Kantonalen Schlichtungsbehörde oder, falls dafür in den Statuten ein Schiedsgericht vorgesehen ist, durch Einreichung des Rechtsbegehrens beim Schiedsgericht beziehungsweise durch Zustellung des Rechtsbegehrens an die Gegenpartei mit der Aufforderung zum Abschluss des Schiedsvertrages, gemäss den Bestimmungen der Zivilprozessordnung, anhängig zu machen.

5.

GS III C/1, Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (EG ZPO) vom 2. Mai 2010 (Stand 1. Januar 2011), wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 1

¹ Gerichtliche Befugnisse im Zivilprozess haben:

- e. (geändert) die Kantonale Schlichtungsbehörde;
- f. Aufgehoben.
- g. Aufgehoben.

Titel nach Art. 7**3. (aufgehoben)****Art. 8**

Aufgehoben.

Art. 9

Aufgehoben.

Art. 10

Aufgehoben.

Art. 11

Aufgehoben.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Juli 2018 in Kraft.

§ 10 Änderung des Raumentwicklungs- und Baugesetzes

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Raumentwicklungs- und Baugesetzes (RBG) unterbreitet. Mit dieser soll insbesondere das am 1. Mai 2014 in Kraft getretene, teilrevidierte Raumplanungsgesetz (RPG) des Bundes umgesetzt werden. Ausserdem fliessen die seit der letzten RBG-Revision im Jahr 2010 gemachten Erfahrungen in diese Vorlage ein. Es ergab sich in verschiedenen Bestimmungen Anpassungsbedarf. Betroffen sind insbesondere die Erlass- und Rechtsmittelverfahren bei verschiedenen kommunalen Planungsinstrumenten.

Ausgleich von Mehrwerten

Wesentlichen Bestandteil der RPG-Revision von 2014 bildeten die Erneuerung der Bestimmungen über den Ausgleich von Mehr- und Minderwerten, die durch Planungen entstehen. Dazu wurden im Bundes-

gesetz Mindestvorgaben eingeführt. In Kantonen, die noch keine sogenannte Mehrwertabgabe kennen oder die über eine Regelung verfügen, welche die bundesrechtlichen Minimalanforderungen nicht vollumfänglich erfüllt, besteht somit Gesetzgebungsbedarf. Das gilt auch für den Kanton Glarus. Er muss den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile (Mehr- und Minderwertausgleich) innert fünf Jahren nach Inkrafttreten regeln. Diese Frist läuft am 30. April 2019 ab. Nach deren Ablauf ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Artikel 5 RPG verfügt.

Die Raumplanung weist dem Boden unterschiedliche Möglichkeiten der Nutzung zu und schafft für die Betroffenen damit Vor- und Nachteile. Durch Planungshandlungen ausgelöste Wertsteigerungen entstehen ohne eine wertschöpfende Handlung des Grundeigentümers. Ein Teil des Mehrwerts sollte daher genauso durch eine Abgabe abgeschöpft werden, wie umgekehrt die öffentliche Hand und damit die Allgemeinheit bei Rückzonungen zur Entschädigung des Planungsminderwerts verpflichtet sein kann. Diese Asymmetrie wird mit der Mehrwertabgabe behoben. Die Idee der Mehrwertabgabe ist also, einen Teil der Vorteile, die ein Grundstück durch raumplanerische Massnahmen und damit ohne Zutun des Grundeigentümers erfährt, an das Gemeinwesen abzuliefern. Diese können die Mittel für Entschädigungszahlungen bei Rückzonungen verwenden. Andernfalls sind diese Kosten vom Steuerzahler zu tragen. Je nach Situation könnte das Geld ausserdem auch für raumplanerische Massnahmen eingesetzt werden.

Artikel 5 RPG verlangt einen «angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen». Die vorliegende Gesetzesänderung geht bezüglich der erfassten Abgabetatbestände über die bundesrechtlichen Mindestvorgaben hinaus, indem sie neben Ein- auch Um- und Aufzonungen sowie Sondernutzungsplanungen, die eine Mehrnutzung zulassen, als Abgabetatbestände vorsieht. Aufgrund des Gebots der Innenentwicklung werden die nächsten Jahre nicht durch Einzonungen, sondern durch Auf- und Umzonungen geprägt sein. Bezüglich der Abgabehöhe wird den Gemeinden Spielraum zugestanden, in dem diese auf «mindestens» 20 Prozent festgelegt wird. Ein Abgabesatz von 20 Prozent entspricht dem bundesrechtlichen Minimum. Die Gemeinden können jedoch höhere Sätze vorsehen. Veranlagt bzw. verfügt wird die Mehrwertabgabe vom Gemeinderat. Da die Planungshoheit in der Nutzungsplanung bei den Gemeinden liegt, ist es folgerichtig, dass diese ebenfalls die Berechnung des Mehrwerts und die Festlegung der Abgabe vornehmen. Die Gemeinden hatten diese Möglichkeit bereits bis anhin mit der vertraglichen Vereinbarung der Mehrwertabgabe und können dies auch weiterhin. Die Erträge aus der Mehrwertabgabe verbleiben der Gemeinde. Sie sollen für Entschädigungszahlungen bei Auszonungen sowie für raumplanerische Massnahmen verwendet werden. Wie die einzelne Gemeinde die richtige Verwendung der Mittel sicherstellt, obliegt somit ihr.

Die Einführung der Mehrwertabgabe war im Übrigen bereits in der Vernehmlassungsvorlage zur Totalrevision 2010 vorgesehen. Nach der politischen Beratung verblieb jedoch nur noch die Vertragslösung in der damaligen Vorlage. Die Regelung des Mehrwertausgleichs bildet nun das Hauptelement der aktuellen Vorlage.

Durchführung und Förderung der Planung – Mobilisierung von Bauland

Das neue Raumplanungsgesetz des Bundes sieht Massnahmen zur Durchführung und Förderung der Planung vor:

- Gemäss Artikel 15a RPG (Förderung der Verfügbarkeit von Bauland) müssen die Kantone in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die notwendigen Massnahmen treffen, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen. Das kantonale Recht hat vorzusehen, dass die zuständige Behörde eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks setzen und, wenn die Frist unbenützt verstreicht, bestimmte Massnahmen anordnen kann. Voraussetzung dafür ist das Vorliegen eines öffentlichen Interesses.
- Gemäss Artikel 19 Absatz 2 RPG (Erschliessung) hat das Gemeinwesen die Bauzonen innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist zu erschliessen; es kann die Erschliessung bei Bedarf etappieren. Das kantonale Recht regelt die Beiträge der Grundeigentümer.

Der Förderung der Verfügbarkeit von Bauland ist heute ein hoher Stellenwert beizumessen. Als Instrumente zur Baulandverflüssigung werden Bestimmungen zu bedingten Zonenplanänderungen sowie zum Kaufrecht der Gemeinde erlassen:

- Es wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, damit Zonenplanänderungen an Bedingungen geknüpft werden können. Denkbare Bedingungen sind beispielsweise Bebauungsfristen, projektbezogene Einzonungen (Einzonung für ein bestimmtes Projekt) oder das Einräumen eines Kaufrechts der Gemeinde bei Entwicklungsgebieten. Wird eine Bedingung nicht erfüllt, fällt die Zonenplanänderung von Gesetzes wegen dahin, d. h. es ist kein weiteres Beschlussverfahren zu durchlaufen.

- Die Möglichkeit zur Einräumung eines Kaufrechts der Gemeinde als Kann-Vorschrift ist ein Instrument gegen die Hortung von bereits eingezontem, strategisch wichtigem und im öffentlichen Interesse liegendem Bauland, dessen Überbauung für eine gezielte Entwicklung der Gemeinde notwendig ist. Ein Kaufrecht der Gemeinde stellt einen erheblichen Eingriff in private Eigentumsrechte dar. Damit sich ein solcher rechtfertigen lässt, sind besondere Anforderungen an die Ausübung des Kaufrechts zu stellen. Darunter fallen insbesondere ein demokratisch legitimierter Planungsakt (Bezeichnung der raumplanerisch wichtigen Flächen im Zonenplan) sowie ein überwiegendes öffentliches Interesse, etwa an strategisch wichtigen Grundstücken für Nutzungen mit zentralörtlichen Funktionen (z. B. Schulen, Verkehrsanlagen, insb. Parkhaus). Es sind Ausnahmen für Baulandreserven von Betrieben vorgesehen.

Verfahrensfragen bei der Raumplanung der Gemeinden

Seit Inkraftsetzung des RBG im Juli 2011 hat sich gezeigt, dass das Gesetz Unklarheiten in den Verfahrensabläufen der Nutzungsplanung (Zonenplanung, Sondernutzungsplanung) enthält. Insbesondere sind mit Regierungsrat (Baureglement und Zonenplanung) und Departement (Sondernutzungsplanung) zwei unterschiedliche Rechtsmittelinstanzen zuständig. Zweckmässigerweise wird diese Zuständigkeit neu einheitlich auf das Departement, welches auch für die Genehmigung zuständig ist, vereinigt.

Mit den Änderungen sollen die Verfahrensabläufe in den Gemeinden für Baureglement, Zonenplan und Sondernutzungsplanung verdeutlicht werden. Neu wird die Kompetenz zum Erlass von Sondernutzungsplanungen grundsätzlich dem Gemeinderat zugewiesen, wobei gegen dessen Entscheidung das Referendum ergriffen werden kann. Im Weiteren wird ein vereinfachtes Verfahren für geringfügige Planänderungen eingeführt. Damit kann das Erlassverfahren gestrafft und die Gemeindeversammlung von unbedeutenden Geschäften entlastet werden.

Weitere Änderungen

Auf Anregung von Vernehmlassungsteilnehmern wurden unter anderem die Grenz- (Art. 51 RBG) und Gebäudeabstandsvorschriften (Art. 52 RBG) im bestehenden Gesetz verdeutlicht. Ein Anzeigerecht für leitende Verwaltungsangestellte und Behördenmitglieder wird eingeführt. Ausserdem wurden verschiedene Präzisierungen vorgenommen.

Beratung der Vorlage im Landrat

Im Landrat – wie auch in der vorberatenden Kommission – waren insbesondere das Kaufrecht für die Gemeinden und die Ausgestaltung der Mehrwertabgabe umstritten. Anträge auf generelle Streichung des Kaufrechts für Gemeinden für bereits eingezonte Liegenschaften in strategischer Lage sowie bei bedingten Zonenplanänderungen wurden abgelehnt. Bei der Mehrwertabgabe folgte der Landrat nach intensiver Diskussion dem Antrag der vorberatenden Kommission, der auch vom Regierungsrat unterstützt wurde, und legte die Abgabe auf mindestens 20 Prozent fest. Anträge auf eine Fixierung der Abgabe auf das bundesrechtliche Minimum von 20 Prozent lehnte er ebenso ab wie Anträge auf höhere Abgabesätze. Mit der beantragten Variante erhalten die Gemeinden den Spielraum, um höhere Abgabesätze vorsehen zu können. Die Mehrwertabgabe wird bei Einzonungen wie auch bei Um- und Aufzonungen fällig. Anträge auf Streichung der Um- und Aufzonungen als Abgabetatbestände wurden ebenso abgelehnt wie weitere Einschränkungen.

Abgelehnt wurde auch ein Antrag, die Prüfung von Grenzabständen wieder wie früher allein den Zivilgerichten zu überlassen. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der so bereinigten Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Im März 2013 wurde das teilrevidierte Raumplanungsgesetz (RPG) des Bundes in einer eidgenössischen Volksabstimmung angenommen. Es trat am 1. Mai 2014 in Kraft. Teil der Revision bildeten die Erneuerung des bisherigen Gesetzgebungsauftrags betreffend den Ausgleich von Mehr- und Minderwerten, die aufgrund von Planungsentscheiden entstehen, sowie die Ergänzung mit Mindestvorgaben. Zur Durchsetzung dieses Auftrags enthalten die Übergangsbestimmungen in Artikel 38a RPG eine Frist und eine Sanktion: Die Kantone regeln den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile innert fünf Jahren nach Inkrafttreten. Diese Frist läuft am 30. April 2019 ab. Danach ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Artikel 5 RPG verfügt. In Kantonen, die noch keine Mehrwertabgabe kennen oder die über eine Regelung verfügen, welche die bundesrechtlichen Minimalanforderungen nicht vollumfänglich erfüllt, besteht somit Gesetzgebungsbedarf.

Das gilt auch für den Kanton Glarus. In der Vorlage zur Totalrevision des kantonalen Raumentwicklungs- und Baugesetzes (RBG) von 2010 war zwar die Einführung der Mehrwertabgabe bereits einmal vorgesehen. Nach der politischen Beratung verblieb jedoch nur noch die Vertragslösung in der Vorlage. Der Mehrwertausgleich ist heute zu regeln. Er bildet das Hauptelement dieser Vorlage.

Weiter sind verschiedene neue Vorgaben des Bundes zur kantonalen Richtplanung und Gesetzgebungsaufträge zu erfüllen:

- Gemäss Artikel 15a RPG (Förderung der Verfügbarkeit von Bauland) müssen die Kantone in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die notwendigen Massnahmen treffen, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen. Dies soll insbesondere mit bodenrechtlichen Massnahmen wie Landumlegungen geschehen. Das kantonale Recht hat vorzusehen, dass die zuständige Behörde eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks setzen und, wenn die Frist unbenützt verstreicht, bestimmte Massnahmen anordnen kann. Voraussetzung dafür ist ein öffentliches Interesse daran.
- Gemäss Artikel 19 Absatz 2 RPG (Erschliessung) hat das Gemeinwesen die Bauzonen innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist zu erschliessen; es kann die Erschliessung bei Bedarf etappieren. Das kantonale Recht regelt die Beiträge der Grundeigentümer.

Überdies hat sich seit der Totalrevision des RBG von 2010 weiterer Anpassungsbedarf in einzelnen Bestimmungen ergeben. Anpassungen sind insbesondere bei Erlass- und Rechtsmittelverfahren verschiedener kommunaler Planungsinstrumente notwendig. Nicht aufgegriffen wurden Themen und Aspekte, die bereits mit der Totalrevision diskutiert wurden und bei denen aus gesetzgeberischer Sicht kein Handlungsbedarf besteht.

Zur Ausarbeitung der Gesetzesvorlage wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Die Projektleitung lag beim Departement Bau und Umwelt. Die Arbeitsgruppe wurde von einem externen Fachbüro begleitet. Die Arbeitsgruppe hatte das Ziel, die Vorlage mit Fokus auf fachliche Fragen zu erarbeiten.

2. Die Vorlage im Überblick

2.1. Mehrwertausgleich

2.1.1. Ausgangslage

Ein wichtiger Baustein des revidierten Raumplanungsgesetzes ist der Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte. Es handelt sich dabei um einen Gesetzgebungsauftrag des Bundes an die Kantone. Die Raumplanung weist dem Boden unterschiedliche Möglichkeiten der Nutzung zu und schafft für die Betroffenen damit Vor- und Nachteile: Bauland weist in der Regel einen deutlich höheren Wert auf als Land, das den landwirtschaftlichen Nutzungen vorbehalten bleibt. Auch innerhalb der Bauzonen selber bestehen aufgrund von planerischen Festlegungen (etwa die maximale Anzahl Stockwerke) unterschiedliche Bodenwerte.

Eine haushälterische Siedlungsentwicklung bedingt, dass Bauland, das sich an einem ungünstigen Ort befindet, zurückgezont wird. Bei Bedarf soll hingegen dort eingezont werden, wo man das Bauland effektiv braucht. Grundeigentümer, deren Bauland zurückgezont wird, können wegen der Wertminderung einen Anspruch auf Entschädigung haben. Dies kann eine Gemeinde davon abhalten, die nötigen Rückzonungen in die Wege zu leiten.

Durch Planungshandlungen ausgelöste Wertsteigerungen entstehen ohne eine wertschöpfende Handlung des Grundeigentümers. Der Mehrwert sollte daher genauso durch eine Abgabe abgeschöpft werden, wie umgekehrt die Wertminderung eine Entschädigungspflicht nach sich ziehen kann. Die Idee dieser Mehrwertabgabe ist also, einen Teil der Vorteile, die ein Grundstück durch raumplanerische Massnahmen und damit ohne Zutun des Grundeigentümers erfährt, an das Gemeinwesen abzuliefern. Diese Mittel können für Entschädigungszahlungen bei Rückzonungen oder je nach Situation auch für raumplanerische Massnahmen eingesetzt werden.

Beim Mehrwertausgleich handelt es sich um eine Abgabe. Für Abgaben gilt, dass deren Gegenstand und die Bemessung sowie der Kreis der Abgabepflichtigen einer formell-gesetzlichen Grundlage bedürfen. Zum Vollzug des Mehrwertausgleichs sind sodann differenzierte Regelungen erforderlich. Die Vorschriften dazu sind als Ergänzung des Raumentwicklungs- und Baugesetzes vorgesehen. Die systematische Einordnung erfolgt unter einer neuen Ziffer 2.4.1.a, Mehrwertabgabe.

Die Mehrwertabgabe knüpft im Gegensatz zur Grundstückgewinnsteuer nicht an eine Veräusserung an, sondern an einen Planungsakt der Gemeinde. Sie wird allerdings erst bei der Veräusserung oder der Überbauung eines Grundstücks fällig. Die Abgabe kann also im letzteren Fall auch ohne Verkauf des Grundstücks anfallen.

Das Bundesrecht verlangt einen «angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen». Dieser Gesetzgebungsauftrag ist mit der Mindestregelung allein nicht erfüllt. Es sind alle «erheblichen» Planungsvorteile, d. h. auch grössere Um- und Aufzonungen, einem Mehrwertausgleich zu unterwerfen. Der Ausgleich muss zudem «angemessen» sein. Dies ist in der Regel nicht der Fall, wenn Mehrwerte bloss mit 20 Prozent – dem bundesrechtlichen Minimum – ausgeglichen werden, Grundeigentümer bei Auszonungen hingegen zu 100 Prozent entschädigt werden.

Der Kanton Glarus geht bezüglich der erfassten Abgabetatbestände über die bundesrechtlichen Mindestvorgaben hinaus, indem er neben Ein- auch Um- und Aufzonungen sowie Sondernutzungsplanungen, die eine Mehrnutzung zulassen, als Abgabetatbestände ins kantonale Recht aufnimmt. Bei der Abgabehöhe orientiert sich die Vorlage hingegen am bundesrechtlichen Minimum von 20 Prozent. Mit der Ergänzung «mindestens» erhalten die Gemeinden jedoch den Spielraum, auch höhere Abgabesätze vorzusehen.

Veranlagt bzw. verfügt wird die Mehrwertabgabe vom Gemeinderat. Da die Planungshoheit in der Nutzungsplanung bei den Gemeinden liegt, ist es folgerichtig, dass diese ebenfalls die Berechnung des Mehrwerts und die Festlegung der Abgabe vornehmen. Die Gemeinden hatten diese Möglichkeit bereits bis anhin mit der vertraglichen Vereinbarung der Mehrwertabgabe und können dies auch weiterhin. Die Erträge aus der Mehrwertabgabe verbleiben der Gemeinde und sollen für Entschädigungszahlungen bei Auszonungen sowie für raumplanerische Massnahmen verwendet werden. Von der Schaffung eines kantonalen Fonds wurde abgesehen. Alle drei Gemeinden und die Mehrheit der Parteien lehnten einen solchen in der Vernehmlassung ab.

2.1.2. Umsetzung Mehrwertausgleich in anderen Kantonen

Obwohl die Pflicht zur Schaffung eines Mehrwertausgleichs nicht neu ist, kannten bis 2012 nur vier Kantone (BS, NE, GE und TG) rechtliche Grundlagen dafür. Der Kanton Glarus kannte bisher nur die vertragliche Regelung. Das revidierte RPG präzisiert und verschärft nun den Gesetzgebungsauftrag des Bundes. Als Minimum verlangt es von den Kantonen, dass Mehrwerte bei Einzonungen mit einer Abgabe von 20 Prozent auszugleichen sind. Sechs Kantone verfügten zum Zeitpunkt der Beratung der Vorlage im Landrat bereits über entsprechende Regelungen, 15 Kantone waren in der Entwurfs-, Vernehmlassungs- oder bereits in der Referendumsphase. Die Regelungen sind vielfältig. Ziel ist es, – unter Beachtung der Mindestvorgaben – eine für die Situation des Kantons Glarus angepasste Lösung zu finden.

2.1.3. Finanzielle Auswirkungen

Prognosen über die Höhe der Erträge aus der Mehrwertabgabe wie auch über die Höhe der zu leistenden Entschädigungen für Rückzonungen sind kaum möglich. Gemäss heutigem Stand der laufenden Nutzungsplanrevisionen der Gemeinden sind die Bauzonen in Glarus Süd und Glarus Nord zu reduzieren. Dabei rechnen die betroffenen Gemeinden mit Kosten für die Entschädigung materieller Enteignungen. Schätzungen zur Höhe der potenziellen Entschädigungsforderungen liegen bisher allerdings keine vor.

2.2. Durchführung und Förderung der Planung

Der Förderung der Verfügbarkeit von Bauland ist heute ein hoher Stellenwert beizumessen. Dies führte zur Einführung des neuen Artikel 15a RPG im Rahmen der RPG-Revision. Als Instrumente zur Baulandverflüssigung werden Bestimmungen zu bedingten Zonenplanänderungen sowie zum Kaufrecht der Gemeinde erlassen:

- Mit der Einführung des neuen Artikels 32a wird die Rechtsgrundlage geschaffen, damit Zonenplanänderungen an Bedingungen geknüpft werden können. Denkbare Bedingungen sind z. B. Bebauungsfristen, projektbezogene Einzonungen oder das Einräumen eines Kaufrechts der Gemeinde bei Entwicklungsgebieten. Wird eine Bedingung nicht erfüllt, fällt die Zonenplanänderung von Gesetzes wegen dahin, d. h. es ist kein weiteres Beschlussverfahren zu durchlaufen.
- Die Möglichkeit zur Einräumung eines Kaufrechts der Gemeinde (Art. 33a, Kann-Vorschrift) ist ein Instrument gegen die Hortung von bereits eingezontem Bauland. Ein Kaufrecht der Gemeinden stellt einen erheblichen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar. Damit sich ein solcher rechtfertigen lässt, sind besondere Anforderungen an die Ausübung des Kaufrechts zu stellen. Darunter fallen insbesondere ein demokratisch legitimierter Planungsakt (Bezeichnung der raumplanerisch wichtigen Flächen im Zonenplan) sowie ein überwiegendes öffentliches Interesse an strategisch wichtigen Grundstücken für Nutzungen mit zentralörtlichen Funktionen (z. B. für Nutzungen wie Parkhäuser). Vom Kaufrecht ausgenommen sind Grundstücke, die innert einer bestimmten Frist für die Erweiterung eines Betriebs (Eigenbedarf) benötigt werden.

2.3. Verfahrensfragen bei der Raumplanung der Gemeinden

Seit Inkraftsetzung des RBG im Juli 2011 hat sich gezeigt, dass das Gesetz Unklarheiten bezüglich der Verfahrensabläufe bei der Nutzungsplanung (Zonenplanung, Sondernutzungsplanung) enthält. Insbesondere sind mit Regierungsrat (Baureglement und Zonenplanung) und Departement (Sondernutzungsplanung) zwei unterschiedliche Rechtsmittelinstanzen zuständig. Zweckmässigerweise wird diese Zuständigkeit neu einheitlich auf das Departement, welches auch für die Genehmigung zuständig ist, vereinigt.

Zudem sollen die Verfahrensabläufe bei Baureglement, Zonenplan und Sondernutzungsplanung verdeutlicht werden. Weiter wird die Kompetenz zum Erlass von Sondernutzungsplanungen neu grundsätzlich dem Gemeinderat zugewiesen, wobei dagegen das Referendum ergriffen werden kann. Im Weiteren wird ein vereinfachtes Verfahren für geringfügige Planänderungen eingeführt. Damit kann das Erlassverfahren gestrafft und die Gemeindeversammlung von unbedeutenden Geschäften entlastet werden.

3. Vernehmlassung

An der Mitte Juli bis Mitte September 2016 dauernden Vernehmlassung beteiligten sich neben den drei Gemeinden fünf Parteien, zwei Umweltverbände sowie die SBB und der Schweizerische Städteverband.

Bereits die Vernehmlassung zeigte deutlich auf, dass die Vorlage diverse umstrittene Punkte beinhaltet. Die Argumente waren dabei dieselben, wie sie später auch bei der Behandlung der Gesetzesänderung im Landrat vorgebracht wurden. Der Regierungsrat hielt in weiten Teilen an seiner Vorlage fest. Insbesondere bei der Höhe der Mehrwertabgabe rückte er von seinem ursprünglichen Vorschlag ab: Anstatt eines gestaffelten Abgabesatzes von 30 Prozent in den ersten fünf Jahren und 50 Prozent ab dem sechsten Jahr beantragte der Regierungsrat neu einen fixen Satz von 20 Prozent. Ausserdem sah er von der Schaffung eines kantonalen Fonds für die Erträge aus der Mehrwertabgabe ab.

Neben Eingaben zu den Hauptrevisionspunkten sind vereinzelt auch Anträge zu früher diskutierten und beschlossenen Bestimmungen eingegangen. Darauf wurde nicht mehr eingegangen, da darüber demokratisch an Landsgemeinden (seit 2010 teilweise sogar mehrfach) diskutiert und entschieden wurde. Auf diese Entscheide ist ohne neue Gründe nicht zurückzukommen.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1. Raumentwicklungs- und Baugesetz

Titel

Es wird offiziell eine Legalabkürzung (RBG) eingeführt.

Artikel 1 und 1a; Gegenstand und Zweck

Zweck und Gegenstand werden aus gesetzestechnischen Gründen auf zwei Artikel aufgeteilt.

Artikel 2; Geltungsbereich

Die Anpassung dient der Präzisierung. «Umwelt-, Natur- und Heimatschutz» sind im RBG nicht umfassend geregelt. Geregelt sind nur der Erlass eigentümerverbindlicher Schutzinstrumente bzw. umweltrelevante Baubestimmungen.

Artikel 3; Allgemeine Zuständigkeiten

Die Aufsichtsfunktion kommt dem Regierungsrat zu. Es wird eine begriffliche Unklarheit bereinigt.

Artikel 4a; Gleichstellung der Geschlechter

In Artikel 4a wird – in Übereinstimmung mit den Richtlinien für die Rechtsetzung – eine Legalabkürzung eingeführt.

Ziffer 2.2. Kantonale Richtplanung

Es wurde geprüft, ob unter dem Titel «Kantonale Raumplanung» auch Instrumente der kantonalen Nutzungsplanung ins Gesetz aufzunehmen sind. Dieses Anliegen war bereits im Zuge der Totalrevision von 2010 geprüft und damals verworfen worden. Die Situation hat sich bis heute nicht wesentlich verändert, weshalb auf die Möglichkeit der kantonalen Nutzungsplanung auch in der vorliegenden Revision verzichtet wird. Folgerichtig beschränkt sich die Ziffer 2.2 inhaltlich auf die Richtplanung. Der Titel wird angepasst.

Artikel 9; Grundlagen

Als neu zu berücksichtigende Grundlagen sind auch die Agglomerationsprogramme zu bezeichnen, welche Kanton und Gemeinden – gestützt auf die Bundesgesetzgebung zum Infrastrukturfonds (IF) bzw. der künftigen Gesetzgebung zum Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) – ausarbeiten. Sie sind in die kantonale Richtplanung miteinzubeziehen. In Artikel 5 der Bauverordnung (BauV) ist zudem definiert, was unter «funktionalen Räumen» zu verstehen ist. Darunter sind auch die Agglomerationen aufgeführt. Die Spezialplanungen in anderen funktionalen Räumen sind mit dem Wortlaut von Artikel 9 RBG ausreichend erfasst.

Artikel 14; Kontrolle und Bericht

In Artikel 9 Absatz 1 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (RPV) wird verlangt, dass die Kantone den Bund alle vier Jahre über den Stand der Richtplanung, über deren Umsetzung und über wesentliche Änderungen der Grundlagen informieren. Artikel 14 soll entsprechend präzisiert werden. Die Berichtserstattung an den Landrat erfolgt sinnvollerweise ebenso im Rhythmus von vier Jahren.

Artikel 16; Inhalt

Der Bund verlangt mit der RPG-Revision unter anderem, dass künftig der Innenentwicklung in Baugebieten höheres Gewicht beizumessen ist. Er fordert von den Kantonen entsprechende Aussagen in ihren kantonalen Richtplänen (s. Art. 8–9 RPG sowie Art. 5a RPV). Gleichzeitig werden die Gemeinden verpflichtet, bei der Bauzonenfestlegung die Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven zu berücksichtigen (Art. 15 RPG). Es ist deshalb sinnvoll, von den Gemeinden zu verlangen, dass sie die Innenentwicklungsstrategie im kommunalen Richtplan aufzeigen. Sie können sich dabei auf Aussagen im kantonalen Richtplan abstützen.

Artikel 19; Inhalt

Es werden neu explizit Weilerzonen/Erhaltungszonen (Art. 33 RPV), Bauten in Streusiedlungsgebieten/landschaftsprägende Bauten (Art. 39 RPV) und Gebiete, in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen wird (Art. 18 RPG), aufgeführt. Viele Ställe – beispielsweise in Weilern – sind schlecht unterhalten. Um diese veräussern, aufbessern oder umnutzen zu können, sind aber hohe bundesrechtliche und planerische Hürden zu bewältigen. Absatz 1 wird dahingehend ergänzt, dass Gemeinden weitere Arten von Bauzonen festlegen können. In Absatz 2 werden mögliche Nutzungszonen für Baugebiete (Bst. a) und Nichtbaugebiete (Bst. b) bezeichnet. Diese Aufzählungen sind nicht abschliessend. Gebiete, für die eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen wird (Bst. b Ziff. 6), sowie Weilerzonen und Erhaltungszonen (Bst. b Ziff. 7) gehören neu zum Nichtbaugebiet.

Artikel 25; Öffentliche Auflage

Redaktionelle Änderung.

Artikel 26; Einsprache

Zur Frage der Einsprachelegitimation von «ideellen Organisationen» (Organisationen, die sich ideellen Zielen widmen, z. B. Umweltschutzverbände) in kantonalen Angelegenheiten kann festgehalten werden, dass deren Beschwerdeberechtigung nach Artikel 88 Buchstabe d des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) nur dann gegeben ist, wenn dies durch das entsprechende Gesetz so vorgesehen ist. Dies ist in der heutigen Fassung von Artikel 26 nicht der Fall. Ideelle Organisationen sind somit in kantonalen Angelegenheiten nicht beschwerdeberechtigt. Soweit es sich bei Bauvorhaben und Planungen aber um Bundesaufgaben handelt, sind die eidgenössisch anerkannten Organisationen beschwerdeberechtigt. Dies betrifft insbesondere den Vollzug des Natur- und Heimatschutzrechts und das Bauen ausserhalb der Bauzonen.

Mit dem neuen Absatz 2 wird folgender Verfahrensablauf klargestellt: Zuerst entscheidet der Gemeinderat über allfällige Einsprachen. Ergeben sich aus den Einspracheentscheiden Planänderungen, so werden diese (sofern sie nicht geringfügiger Natur sind) nochmals öffentlich aufgelegt. Gegen die neuen Festlegungen kann nochmals Einsprache erhoben werden, über welche wiederum der Gemeinderat entscheidet. Die Einspracheentscheide können nicht selbstständig mit Beschwerde weitergezogen werden, da zuerst das Erlassverfahren nach Artikel 27 und 27a durchzuführen ist. Erst gegen den Beschluss über den Erlass der Planungsinstrumente sind die in Artikel 27b genannten Beschwerdemöglichkeiten gegeben.

Artikel 27; Erlass von Baureglement und Zonenplan

Absatz 2: Die Gemeindeversammlung kann das Baureglement und den Zonenplan nur annehmen oder ablehnen. Einzelanpassungen sind nicht möglich, da solche in der Regel wieder öffentlich aufgelegt werden müssten.

Planungsinstrumente durchlaufen ein umfangreiches Auflage-, Einsprache- und Rechtsmittelverfahren, in welchem die Rechte der Betroffenen sachgerecht einbezogen werden. Abänderungsanträge, über welche direkt an der Gemeindeversammlung entschieden wird, laufen diesem Verfahren zuwider. Einzelne Festlegungen in Planungsinstrumenten können nicht ohne Verletzung der Rechte direkt Betroffener einfach so erlassen werden, sondern müssen, auch wenn es sich um geringfügige Änderungen handelt, nochmals das vorgesehene Verfahren durchlaufen. Somit kommt ein an der Gemeindeversammlung abgeänderter Erlass de facto einer Rückweisung an den Gemeinderat gleich. Ein solcher ist im neuen Absatz 2 vorgesehen. Es verbleiben somit gemäss vorstehendem Vorschlag folgende Möglichkeiten: die Planungsvorlage als Ganzes oder teilweise anzunehmen, als Ganzes abzulehnen oder mit bestimmten Anträgen an den Gemeinderat zurückzuweisen.

Absätze 3 und 4: Anfechtungsobjekt ist der Beschluss der Stimmberechtigten. Zur Gewährung des Weiterzugs ist eine Publikation unabdingbar (Ausschreibung im Amtsblatt). Die direkt Betroffenen sollen zusätzlich direkt angeschrieben werden.

Artikel 27a; Erlass von Sondernutzungsplänen

Das Verfahren zum Erlass von Sondernutzungsplänen wird in einem gesonderten Artikel 27a geregelt, weil es – im Gegensatz zum Einspracheverfahren – vom Verfahren zum Erlass von Baureglementen und Zonenplänen abweicht. So werden Sondernutzungspläne im Grundsatz nicht von den Stimmberechtigten, sondern vom Gemeinderat erlassen. Diese dienen der Verfeinerung der Grundordnung bzw. der Berücksichtigung spezieller Verhältnisse.

Dazu sind die Stimmberechtigten nicht zwingend zu befragen. Vorbehalten bleibt die Ergreifung eines Referendums durch die Stimmberechtigten, was in jedem Fall möglich ist. Massgebend sind diesbezüglich die Bestimmungen des Gemeindegesetzes (GG), im Besonderen Artikel 44 Absatz 2.

Artikel 27b; Beschwerde

Die Beschwerdemöglichkeiten in dem als Spezialgesetz zu betrachtenden RBG sind neu explizit zu regeln. Ansonsten würden die Bestimmungen des GG und des VRG gelten, welche teilweise zu nicht sachgerechten Ergebnissen führen. Nach Artikel 72 GG kann jede stimmberechtigte Person wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Versammlung binnen zehn Tagen seit der Versammlung Stimmrechtsbeschwerde beim Regierungsrat erheben. Dies gilt auch weiterhin. In Bau- und Planungsfragen erscheint es hingegen zweckmässig, das Departement als einheitliche Beschwerdeinstanz zu bezeichnen. Gemäss Artikel 88 VRG ist zur Beschwerde berechtigt, wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheides hat.

Artikel 28; Genehmigung

Die zeitliche Abfolge von Erlass, Genehmigung und Beschwerdeentscheid muss präzisiert und festgelegt werden. Es erweist sich als zweckmässig, gleichzeitig über Beschwerden, die beim Departement eingereicht wurden, und die Genehmigung der Planungsinstrumente zu entscheiden. Damit ist sichergestellt, dass zwischen den beiden Entscheiden keine Widersprüche entstehen.

Artikel 29; Überprüfung und Änderung

Mit dem vereinfachten Verfahren für geringfügige Planänderungen wird das Erlassverfahren gestrafft und die Gemeindeversammlung von unnötigen Geschäften entlastet. Bei Zonenplanänderungen kann es sich höchstens um geringfügige Arrondierungen handeln.

Artikel 32a; Bedingte Zonenplanänderungen

Eine der grössten Herausforderungen der Raumplanung ist, dass eingezontes Bauland nicht gehortet, sondern innert Frist überbaut wird und dessen Verfügbarkeit bei Neueinzonungen rechtlich sichergestellt ist (Art. 15 Abs. 4 Bst. d RPG). Dafür sind auch die notwendigen Instrumente bzw. gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Ein Instrument ist, Zonenplanänderungen an Bedingungen zu knüpfen. Mögliche Bedingungen sind in Absatz 1 aufgeführt. Ein Enteignungsrecht wurde vom Landrat aus der Vorlage gestrichen. Verblieben ist hingegen das Kaufrecht, das allerdings nur in Entwicklungsgebieten als Bedingung für eine Zonenplanänderung verwendet werden kann (Bst. c). Solche bedingten Zonenplanänderungen können auch der Umsetzung der in Artikel 40 und 41 RBG vorgesehenen Pflicht zur Landumlegung oder Grenzbereinigung dienen. Wird eine Bedingung im Übrigen nicht erfüllt, fällt die Zonenplanänderung von Gesetzes wegen dahin. Mit der Bestimmung kann insbesondere verhindert werden, dass neu eingezontes Bauland brach liegt und damit die übrige Gemeindeentwicklung blockiert wird.

Artikel 33; Verträge

Abgesehen von den bedingten Zonenfestlegungen gemäss Artikel 32a besteht weiterhin die Möglichkeit, Einzelheiten einer Einzonzung mittels öffentlich-rechtlicher Verträge mit den Grundeigentümern zu regeln. Diese Vertragslösung soll weiterhin möglich sein, aber künftig nicht mehr zwingend vorgeschrieben werden, da eine der Hauptforderungen – die Erhebung einer Mehrwertabgabe – mit der vorliegenden Gesetzesänderung erfüllt wird. Zudem wird auch die Einräumung eines Kaufrechts durch die Gemeinde nun direkt im Rahmen der Zonenplanänderung möglich. In der Regel wird die Mehrwertabgabe verfügt. Der Vertrag kann aber für spezielle Fälle und Situationen zweckmässig sein, z. B. zur Sicherung der Verfügbarkeit und fristgerechten Überbauung von Bauland, zur Regelung des Ausgleichs privater Vorteile, zur Festlegung des vertraglichen Kaufrechts usw.

Artikel 33a; Kaufrecht der Gemeinde

Die Verfügbarkeit von neuem Bauland kann über verwaltungsrechtliche Verträge sichergestellt werden. Weit schwieriger gestaltet sich die Verfügbarmachung von bereits eingezontem Bauland. Soll die Öffentlichkeit auch auf bestehende, strategisch wichtige und im öffentlichen Interesse liegende Baulandreserven zugreifen können, ist ein gesetzliches Kaufrecht der Gemeinde erforderlich. Die Grundeigentümer haben allerdings mehrfach die Möglichkeit, das Bauland zu überbauen, und es bedarf eines hohen öffentlichen Interesses, damit die Gemeinde das Kaufrecht wahrnehmen kann. Dieses ist Ultima Ratio.

Absatz 1: Damit der Zugriff der Öffentlichkeit auf privates Eigentum nach sorgfältigem Abwägen und nicht willkürlich erfolgt und die Grundeigentümer sich wehren können, sollen die vom gesetzlichen Kaufrecht betroffenen Grundstücke in einem Planungsakt bezeichnet und einem Verfahren unterworfen werden. Die Planungsbehörden werden damit gezwungen, strategische und im öffentlichen Interesse liegende Grundstücke zu eruieren und sich mit der Innenentwicklung ihres Gebietes vertieft zu befassen. Die Öffentlichkeit wird frühestens nach zehn Jahren auf ein Grundstück zugreifen können. Den Grundeigentümern bleibt damit genügend Zeit, die zonengemässe Überbauung selber zu realisieren.

Absatz 2: Baulandreserven eines Betriebs sind vom gesetzlichen Kaufrecht ausgenommen, sofern der Betrieb innert der nächsten 15 Jahre erweitert werden soll und der Grundeigentümer somit Eigenbedarf anmeldet.

Absatz 3: Die Frist in Absatz 1 steht still, wenn sich der Baubeginn aus Gründen verzögert, welche die Bauherrschaft nicht zu vertreten hat, insbesondere wegen Rechtsmittelverfahren in Sondernutzungsplan- oder Baubewilligungsverfahren.

Absatz 4: An der Baulandmobilisierung besteht grundsätzlich ein hohes öffentliches Interesse. Gleichfalls sind die öffentlichen Interessen den privaten Interessen gegenüberzustellen und eine umfassende Abwägung vorzunehmen. Falls ein überwiegendes öffentliches Interesse an einem Grundstück besteht und der Grundeigentümer dieses innert der nach Absatz 1 festgelegten Frist weder veräussert noch überbaut, kann die Gemeinde ein solches Grundstück zum Verkehrswert – entgegen dem Willen des Grundeigentümers – erwerben. Selbstverständlich soll dies nur geschehen, wenn eine entsprechende Nachfrage besteht. Einerseits sollen die Behörden beim gesetzlichen Kaufrecht im Lichte der Eigentumsgarantie Zurückhaltung üben und andererseits nicht unnötig öffentliche finanzielle Mittel binden.

Absatz 6: Mit der schriftlichen Mitteilung mindestens zwei Jahre im Voraus soll den Grundeigentümern eine letzte Gelegenheit geboten werden, um vor dem Zugriff auf das Eigentum das betroffene Bauland freiwillig an Bauwillige zu veräussern oder selbst zu überbauen. Im Rahmen einer Anpassung der Steuergesetzgebung wäre zusätzlich auch die Möglichkeit zu prüfen, Boden zum Verkehrswert besteuern zu können, um die Motivation zur Realisierung einer Überbauung zu erhöhen.

Die in den Absätzen 5 und 7 genannte Frist bezieht sich auf Absatz 1.

Ziffer 2.4.1.a Mehrwertabgabe

Die Bestimmungen der neuen Ziffer 2.4.1.a zur Mehrwertabgabe sind aufgrund der neuen Bestimmungen gemäss Artikel 5 RPG erforderlich, welche eine solche Regelung von den Kantonen verlangen.

Artikel 33b; Abgabetatbestand

Im Grundsatz sind alle einen Mehrwert begründende Tatbestände als abgabepflichtig zu betrachten (Abs. 1). Sachliche Ausnahmen müssen restriktiv gehandhabt werden. Das Ziel ist die teilweise Abschöpfung eines Sondervorteils, welcher ohne besonderes Zutun des Grundeigentümers bzw. der Grundeigentümerin entsteht.

Absatz 2 Buchstabe b: Die Schaffung einer Speziallandwirtschaftszone wird als Um- oder Aufzoning betrachtet, mit welcher die Nutzungsmöglichkeit verbessert wird. Sie ist somit als Abgabetatbestand zu qualifizieren.

Absatz 2 Buchstabe d: Mit den Ausnahmegewilligungen zur Entlassung von Grundstücken aus dem Geltungsbereich des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) werden erhebliche Mehrwerte geschaffen, da durch sie die Preisbindung des Bodens an den landwirtschaftlichen Ertragswert wegfällt. Der Tatbestand der Abgabepflicht ist damit insofern erfüllt, als einem einzelnen Grundeigentümer ein Vorteil verschafft wird, indem eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung in der Landwirtschaftszone offiziell ermöglicht wird. Die entsprechenden Bewilligungen der Bodenrechtsbehörde werden aufgrund der in Artikel 49 RPV verlangten Verfahrenskoordination jeweils mit raumplanerischen Verfügungen betreffend die Zulässigkeit dieser zonenfremden Nutzung ergänzt und somit raumplanerisch abgesegnet. Sie sind deshalb als wesensgleich mit Planungen im Sinne von Artikel 5 RPG zu betrachten, womit die Legitimation zur Erhebung eines Mehrwertausgleichs gegeben ist. Andererseits sind Ausnahmegewilligungen ausserhalb der Bauzone nur die Folge von planerischen Massnahmen (insbesondere die Zuweisung zur Nichtbauzone bzw. indirekt die Entlassung aus dem bäuerlichen Bodenrecht) und Ausfluss der gesetzlich definierten raumplanerischen Zulässigkeit von nichtlandwirtschaftlichen Nutzungen ausserhalb der Bauzonen. Diese Ausnahmegewilligungen sind somit nicht als planerische Massnahmen zu verstehen und sollen nicht als Abgabetatbestand betrachtet werden. Sie sind deshalb in Absatz 2 nicht aufgeführt.

Absatz 4 Buchstabe a: Die Zuweisung eines Gebietes zur Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (Oe), das im Besitz der öffentlichen Hand ist, wird nicht als Abgabetatbestand betrachtet, da in der Zone Oe in der Regel nur Bauten und Anlagen zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erstellt werden. Die Erhebung einer Abgabe ist deshalb sinnwidrig. Als Ausnahme zu Absatz 2 Buchstabe a (Neuzuweisung von Land zu einer Bauzone) wird dies in Absatz 4 Buchstabe a festgehalten. Die Ausnahme von der Abgabepflicht bezieht sich somit nur auf die entsprechende Zonenart (Oe) und nicht grundsätzlich auf die öffentliche Hand als Eigentümerin, da diese durchaus auch einmal Nutzniesserin in einer anderen Bauzone als der Zone Oe sein kann. In letzterem Fall wäre die Baute oder Anlage im Finanzvermögen der Gemeinde oder des Kantons aufgeführt; eine Mehrwertabgabe, die von solchen wirtschaftlich geführten öffentlichen Betrieben ins Verwaltungsvermögen des Gemeinwesens fliesst, ist zweckmässig.

Absatz 4 Buchstabe b: Um Klarheit zu schaffen, wird in Absatz 4 Buchstabe b explizit bestimmt, dass Anpassungen von Nutzungsvorschriften im kommunalen Baureglement keinen Mehrwert begründen. Diese haben grundsätzlich für alle Grundeigentümer dieselbe Wirkung und stellen keinen Sondervorteil dar. Sie sind Bestandteil der planerisch-baulichen Grundordnung. Es ist nicht die Meinung, z. B. bei einer generellen Erhöhung der Ausnützungsziffer von sämtlichen betroffenen Grundeigentümern eine Mehrwertabgabe zu verlangen.

Artikel 33c; Abgabepflicht (Abgabesubjekt)

Die Bestimmungen betreffend das Abgabesubjekt legen fest, wer die Abgabe zu entrichten hat (einschliesslich Rechtsnachfolger).

Artikel 33d; Abgabebefreiung

Aufgrund von Artikel 5 Absatz 1 RPG ist zu definieren bzw. zu erläutern, was unter erheblichen Vorteilen verstanden wird. Zudem kann nach Artikel 5 Absatz 1 quinquies RPG das kantonale Recht von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn:

- a. ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre; oder
 - b. der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht.
- Zur Abgabebefreiung der öffentlichen Hand wird auf den Kommentar zu Artikel 33b Absatz 4 verwiesen.

Die Festlegung des Mehrwertbetrags, unterhalb dessen keine Mehrwertabgabe erhoben wird, soll nicht im Gesetz, sondern in der Verordnung erfolgen. Vorgeschlagen wird, wie in anderen Fällen üblich (z. B. beim Erlass der Bauverordnung), diese Kompetenz dem Landrat einzuräumen.

Eine mögliche Variante ist es etwa, auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe unterhalb von 5000 Franken zu verzichten. Mit dieser Begrenzung würden Werterhöhungen in der Grössenordnung von 5000 bis 15'000 Franken als unerhebliche Vorteile betrachtet. Der Aufwand für die Schätzung muss jedoch in jedem Fall in Kauf genommen werden, da erst auf dieser Grundlage der Mehrwert festgestellt werden kann. Dieser Aufwand ist deshalb als Leistung der Öffentlichkeit zu betrachten.

Artikel 33e; Abgabehöhe

Aufgrund von Artikel 5 Absatz 1 RPG ist zu definieren, was als angemessener Ausgleich zu betrachten ist (Verhältnis zwischen Abgabe und persönlichem Vorteil, Gerechtigkeit usw.). Die Höhe der Mehrwertabgabe beträgt mindestens 20 Prozent. Das bundesrechtliche Minimum ist somit die Mindestvorgabe für die Gemeinden. Die Vernehmlassung ergab, dass eine fixe höhere Abgabe politisch kaum mehrheitsfähig ist. Auch ein gestaffelter Satz als Anreiz für die Baulandmobilisierung wurde abgelehnt. Sinnvoller ist die Flexibilisierung der Abgabehöhe mit dem Zusatz «mindestens», auch wenn damit höhere Anforderungen an einen

rechtsgleichen Vollzug durch die Gemeinden gestellt werden. Eine kantonale Regelung des Mehrwertausgleichs, welche die Gemeinden ermächtigt, über die kantonale Mindestregelung hinauszugehen, trägt der kommunalen Planungsautonomie Rechnung. Die Gemeinden sind damit aber auch gehalten, im Baureglement oder in einem eigenständigen Erlass die Modalitäten für die erhöhte Mehrwertabgabe näher zu regeln. Damit soll sichergestellt werden, dass Prinzipien wie Willkürverbot, Gleichbehandlungsgebot und Ähnlichem Beachtung geschenkt und Rechtssicherheit geschaffen wird.

Der Mehrwert ist im Übrigen ohne eine Leistung des Grundeigentümers entstanden. Der Einzelne profitiert dadurch in hohem Masse von einer planerischen Entscheidung des Gemeinwesens. Allfällige Vertragslösungen, in welchen besondere Regelungen zum Mehrwertausgleich getroffen werden, sind nach Artikel 33 RBG weiterhin möglich.

Artikel 33f; Berechnung des Mehrwertes

Absatz 1: Die Baulandschätzung soll nach bewährten Methoden erfolgen. Dabei sollen wie üblich neben wertvermehrenden auch wertvermindernde Faktoren (wie Schutzbestimmungen, Lärmimmissionen, Durchleitungsrechte usw.) berücksichtigt werden. Auszugehen ist dabei von der Formel «Verkehrswert des Landes mit (bzw. nach) Planänderung minus Verkehrswert des Landes ohne (bzw. vor) Planänderung». Der planungsbedingte Mehrwert ist nach anerkannten Methoden zu ermitteln, wie sie schon heute für die Bestimmung von Verkehrswerten bestehen. Gegebenenfalls kann somit neuen Schätzungsverfahren und -methoden aus dem Bereich der ökonomischen, hedonischen Schätzung Rechnung getragen werden, sobald sie im Schätzungsalltag anerkannt sind. Stichtag für die Festlegung des Planungsmehrwerts ist der Tag, an dem die Planung rechtskräftig wird. Für die Berechnung des Mehrwerts bei Um- und Aufzonungen und bei Bebauungsplänen ist das abstrakte Potenzial massgebend (unabhängig von der bestehenden Überbauung). Der Mehrwert ergibt sich aus der Differenz zwischen dem heutigen und dem nach der Um- oder Aufzonung realisierbaren Potenzial. Auszugehen ist also vom Verkehrswert ohne Gebäude.

Absatz 2: Folgerichtig ist die planerische Massnahmen erlassende Behörde für die Berechnung und Erhebung der Mehrwertabgabe zuständig. Dies ist die Gemeinde (bzw. der Gemeinderat). Sinnvollerweise bezeichnet die Gemeinde eine interne Verwaltungsstelle (Fachperson), die für die Ermittlung des Mehrwerts zuständig ist. Diese soll – so wie dies auch die kantonale Steuerverwaltung macht – externe Fachleute beiziehen können, die mit der Berechnung von Landwerten vertraut sind (Immobilien schätzer, Treuhänder usw.).

Absatz 3: Die Frist ist ausreichend lang bemessen, damit genügend Zeit zur Bereinigung der landwirtschaftlichen Verhältnisse und zu deren Verrechnung mit der Mehrwertabgabe bleibt.

Artikel 33g; Festlegung der Mehrwertabgabe

Die Mehrwertabgabe wird von der Gemeinde nach Rechtskraft der Planänderung, die zu einem Mehrwert führt, veranlagt bzw. verfügt. Die Zuständigkeit zur Verfügung der Mehrwertabgabe liegt beim Gemeinderat. Dies soll auch in Gemeinden der Fall sein, welche die Planungshoheit der Gemeindeversammlung (oder dem Gemeindeparlament) übertragen haben, da der Beschluss – mit Bezeichnung des Abgabesubjekts, der Abgabehöhe usw. – Verfügungscharakter hat und durch eine Verwaltungsstelle vorbereitet werden muss. Mit dem Gemeinderat ist eine kantonale einheitliche und klar bezeichnete Instanz zuständig. Beschwerdeinstanz ist dann gemäss Artikel 103 VRG das Departement. Zweckmässigerweise soll der Gemeinderat auch diejenigen Verfügungen betreffend Mehrwertabgabe erlassen, die in Zusammenhang mit der Entlassung von Grundstücken aus dem Geltungsbereich des bürgerlichen Bodenrechts stehen – obwohl er dafür grundsätzlich nicht zuständig ist. Damit kann ein einheitlicher Vollzug gewährleistet werden. Die Möglichkeit zur Ergreifung von Rechtsmitteln wird in der Verfügung bekannt gegeben. Die Höhe der Mehrwertabgabe kann bei einer späteren Rechnungsstellung nicht mehr angefochten werden.

Artikel 33h; Vertragliche Regelung zur Mehrwertabgabe

Das RBG sieht in Artikel 33 bereits vor, dass die Gemeinde bei Ein-, Aus- und Umzonungen mit den Eigentümern der Grundstücke Verträge abschliessen kann, welche namentlich den Mehrwertausgleich, die fristgerechte Überbauung, ein allfälliges Kaufrecht der Gemeinde und Ähnliches regelt. Die Geldleistung ist als Hauptform der Abgabe vorgesehen. Zur Vermeidung einer ungleichen Behandlung sind auch die Ersatzleistungen (etwa die Errichtung eines öffentlichen Spielplatzes) in Geldwerten auszudrücken, damit in jedem Fall die gesetzliche Abgabehöhe erreicht wird. Im Rahmen von Vertragslösungen sollen Sonderleistungen an die Mehrwertabgabe angerechnet werden können. Es handelt sich um eine Kann-Vorschrift, da die Sonderleistungen oftmals als Kompensation für bestimmte Sondervorteile ausgehandelt werden und insofern allenfalls schon ausreichend abgegolten sind. Die Verträge haben öffentlich-rechtlichen Charakter.

Artikel 33j; Sicherung der Forderung

Die Aufzählung der gesetzlich begründeten Grundpfandrechte in Artikel 227 Absatz 2 des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB) ist mit dem Tatbestand der Mehrwertabgabe zu ergänzen (s. Ziff. II, geänderte Nebenerlasse).

Die Möglichkeit zur Anmerkung im Grundbuch bedarf einer gesetzlichen Grundlage, welche mit Absatz 2 geschaffen wird.

Artikel 33j; Fälligkeit

Die Fälligkeit tritt nicht mit der Rechtskraft der Veranlagung, sondern erst mit der Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks ein. Als Zeitpunkt der Überbauung gilt der Termin der Bauabnahme. Bei Fälligkeit der rechtskräftig verfügten Mehrwertabgabe stellt die Gemeinde den Betrag in Rechnung. Ist der Eintritt der Fälligkeit strittig, so kann die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer innert 30 Tagen seit Zustellung der Rechnung einen beschwerdefähigen Entscheid zur Fälligkeit verlangen.

Absatz 5: Bezüglich Vererbung und Schenkung ist zu bemerken, dass sich in diesen Fällen zwar die wirtschaftliche Verfügungsgewalt am Grundstück ändert, aber der vormalige Eigentümer keinen Geldwert erhält. Die Abgabepflicht bleibt bestehen und geht auf den Rechtsnachfolger über.

Artikel 33k; Stundung

Absatz 2: Damit wird eine Refinanzierung bzw. Einrechnung in den Baurechtszins möglich.

Absatz 3: Mehraufwendungen z. B. bei Ratenzahlungen können in Rechnung gestellt werden.

Artikel 33l; Meldepflichten

Die Bestimmungen zu den Meldepflichten regeln die gegenseitige Benachrichtigung unter den Amtsstellen, um den Vollzug der Mehrwertabgabe sicherzustellen. Dies ist erforderlich, weil der Zeitpunkt der Verfügung und der definitiven Leistung der Mehrwertabgabe zeitlich weit auseinander liegen können und weil unterschiedliche Amtsstellen betroffen sind.

Artikel 33m; Verwendung der Erträge

Der Ertrag aus der Mehrwertabgabe ist zweckgebunden zu verwenden. Der Zeitpunkt, ab welchem die Mehrwertabgabe nach den neuen Regelungen zu entrichten ist, richtet sich nach der Übergangsbestimmung in Artikel 87a. Die Erträge aus der Mehrwertabgabe werden von der jeweiligen Gemeinde verwaltet. Im Regierungsrat als Möglichkeit intensiv diskutiert wurde die Verwendung eines Teils der Erträge aus der Mehrwertabgabe für die Finanzierung eines von Kanton und Gemeinden gemeinsam betriebenen aktiven Flächenmanagements. Der Regierungsrat verzichtet zum heutigen Zeitpunkt auf eine solche Regelung. Er behält sich allerdings vor, auf diese Idee zurückzukommen und eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten.

Artikel 36; Erschliessungsprogramm

Mit Artikel 32 RPV wird eine Übereinstimmung von Bauzonenausscheidungen mit dem Stand der Erschliessung angestrebt und den Kantonen die Kompetenz zur Überprüfung der Nutzungspläne gegeben, wenn die Bauzonen nicht innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist erschlossen werden (vgl. auch Erläuterung zu Art. 15).

Artikel 45; Baureife

Gemäss Artikel 15 Absatz 4 Buchstabe d RPG kann Land unter anderem nur dann einer Bauzone zugewiesen werden, wenn seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist. Nicht verfügbares Bauland kann im Sinne dieser Bestimmung somit nicht als baureif betrachtet werden. Artikel 45 wird zur Klarstellung mit einem entsprechenden Buchstaben ergänzt.

Artikel 49; Energie

In Absatz 2 wird eine begriffliche Anpassung vorgenommen.

Artikel 51; Grenzabstände

Die Einhaltung des Grenzabstands bzw. das Vorliegen einer Abmachung in Form einer Dienstbarkeit bei der Unterschreitung ist ein formelles, öffentlich-rechtliches Erfordernis für die Erteilung einer Baubewilligung und von der Baubewilligungsbehörde zu prüfen (Abs. 7). Vom Grenzabstand kann somit nur mit einer nachbarrechtlichen Abmachung in Form einer im Grundbuch eingetragenen Dienstbarkeit abgewichen werden.

Verdeutlicht wird in den Absätzen 7 und 8, was die Folgen einer unklaren nachbarrechtlichen Abmachung über den Grenzabstand sind:

- Werden die gesetzlichen Bestimmungen nicht eingehalten und liegt keine als Dienstbarkeit im Grundbuch eingetragene nachbarrechtliche Abmachung vor, hat die Baubehörde die Baubewilligung zu verweigern. Die Baubehörde kann jedoch nur beschränkt prüfen. Mängel bzw. Unklarheiten in nachbarrechtlichen Abmachungen müssen deshalb offensichtlich sein, damit die Baubewilligung verweigert werden kann.
- Sind die Abstandsvorschriften nicht eingehalten und liegt eine entsprechende nachbarrechtliche Abmachung vor, ist die Baubewilligung zu erteilen.
- Sind die Abstandsvorschriften nicht eingehalten und liegt eine unklare nachbarrechtliche Abmachung vor, ist die Bewilligung zu erteilen. Der Nachbar muss in diesem Fall den Inhalt der Abmachung auf dem zivilrechtlichen Weg klären lassen (Abs. 8). Mit der neu vorgeschlagenen Bestimmung von Artikel 51 Absätze 7 und 8 soll nicht der privatrechtliche Rechtsschutz ins öffentlich-rechtliche Verfahren übertragen werden. Vielmehr ist die Bestimmung als pragmatische Lösung zum Schutz der Nachbarn zu sehen, welche nicht in ein unnötiges und kostenintensives zivilrechtliches Verfahren gedrängt werden sollten. Diese Ergänzungen in den neuen Absätzen 7 und 8 stellen keine Neuerungen, sondern eine Klarstellung dar.

Die weiteren Änderungen sind redaktioneller Natur. Bezüglich Absatz 2 ist erläuternd festzuhalten, dass mit der Berechnung von mindestens drei Viertel der Fassadenhöhe abzüglich 4 Meter der Mindestabstand von Absatz 1 nicht unterschritten werden darf. Zudem enthalten sie eine Verdeutlichung für geschlossene Bauweisen.

Artikel 52; Gebäudeabstand

Redaktionelle Anpassungen.

Artikel 53; Waldabstand

Redaktionelle Anpassung.

Artikel 54; Gewässerabstand / Gewässerraum

Die mit Landsgemeindebeschluss 2014 vorgenommene Ergänzung in Absatz 1a soll sich auch im Titel zeigen. Es werden redaktionelle Anpassungen vorgenommen.

Artikel 56; Bauten und Anlagen von überörtlicher Bedeutung

Verkaufseinheiten des täglichen Bedarfs sind auf die Kunden auszurichten, nicht umgekehrt. Sie müssen also über ein ausreichendes Kundenpotenzial im Einzugsbereich des Langsamverkehrs (LV) und des öffentlichen Verkehrs (öV) aufweisen. Als Faustregel gilt, dass für 1000 Quadratmeter Verkaufsfläche etwa 1000 Kunden notwendig sind. Das massgebende Kundenpotenzial ist für Waren des täglichen Bedarfs in einem Einzugsgebiet von rund 15 Minuten LV- und öV-Distanz nachzuweisen. Die Regelung entspricht bisherigem Recht, wird jedoch noch mit einer präziseren Definition für Siedlungsschwerpunkte mit obigem Inhalt ergänzt.

Artikel 57; Abstellflächen für Motorfahrzeuge

Eine gute Anbindung bedeutet eine hohe öV-Verfügbarkeit (z. B. Qualitätsstufe B gemäss alter VSS-Norm). Das Mobilitätsmanagement gewährleistet durch eine Kombination von Massnahmen eine hohe Mobilität auch ohne eigenes Auto (Mobility, Car-Sharing usw.).

Es ist wichtig und sachlich richtig, dass nicht einfach eine Mindestanzahl an Parkplätzen verlangt wird, sondern auch eine Reduktion aufgrund der öV-Erschliessung oder alternativer Angebote (Mobilitätskonzept) möglich ist. Es ist sicherzustellen, dass die Voraussetzungen für eine Reduktion dauerhaft gewährleistet bleiben bzw. die nachträgliche Erstellung oder eine Ersatzabgabe bei Wegfall der Voraussetzungen verlangt werden können.

Artikel 58; Spielplätze und Freiflächen

Spielplätze und Freiflächen bekommen im Rahmen der Innenentwicklung bzw. inneren Verdichtung eine grössere Bedeutung. Der Druck auf die Freiflächen bzw. Freiräume wird verstärkt. Die Siedlungs- und Wohnqualität hängt aber massgeblich von den Frei- und Aussenräumen ab. Daher ist diesem Aspekt neben der baulichen Qualität in Zukunft ein hohes Gewicht beizumessen.

Artikel 60; Ausnahmen

Die Siedlungsentwicklung nach innen und auch die innere Verdichtung liegen grundsätzlich im öffentlichen Interesse, wenn sie auf den Ort bzw. die örtlichen Verhältnisse abgestimmt sind. Es erscheint zweckmässig, dass auch unter diesem Aspekt bei untergeordneten Abweichungen von den Regelbauvorschriften Ausnahmen gewährt werden können, ohne dass ein Planungsverfahren notwendig ist. Zwingend erforderlich

ist eine hohe Qualität. Massgebliche Abweichungen bedürfen hingegen eines Sondernutzungsplanes. Die Prüfung, ob ein qualitativ hochwertiges Projekt vorliegt, hat durch ein Fachgremium zu erfolgen. Dabei kann es sich um eine Gestaltungskommission handeln. Je grösser die Abweichungen sind, desto strenger auch die Anforderungen. Von den feuerpolizeilich erforderlichen Abständen kann nicht abgewichen werden.

Artikel 61; Bestandesgarantie innerhalb der Bauzonen

Rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen, die den geltenden Vorschriften nicht mehr entsprechen, dürfen grundsätzlich nur erhalten oder erneuert werden. Neu wird einerseits ermöglicht, dass bei Zerstörung durch höhere Gewalt ein Wiederaufbau erfolgen kann. Andererseits soll neu auch ermöglicht werden, solche Gebäude und Anlagen abreißen und im gleichen Bestand wieder aufbauen zu können, wenn die Gemeinde dies im Baureglement als zulässig erklärt (Abs. 4). Dies ist bereits heute in Einzelfällen mittels Ausnahmebewilligungen – unter Einhaltung der entsprechenden Voraussetzungen und Vorgaben – möglich. Die Bedürfnisse der Gemeinden gehen jedoch über Einzelfälle hinaus. Zudem haben einzelne Gemeinden im Rahmen ihrer Nutzungsplanrevision eine entsprechende Bestimmung vorgesehen. Die Gemeinden können die Zulässigkeit des freiwilligen Abbruchs und Wiederaufbaus in ihren Bauvorschriften regeln.

Artikel 65a; Rückbauverpflichtung

In der Landwirtschaft werden mit dem Strukturwandel auch in Zukunft wesentliche Veränderungen bezüglich der Bauten und Anlagen einhergehen (z. B. Masthallen usw.). Es ist sicherzustellen, dass reine Zweckbauten auch wieder abgebrochen werden, wenn sie ihren Zweck erfüllt haben bzw. nicht mehr gebraucht werden. Diese Bauten sollen nicht durch Umnutzung einer zonenfremden Nutzung zugeführt werden. Dies würde die Zersiedelung fördern.

Artikel 79; Rechtsschutz

Die Zuständigkeiten sowie die Einsprache- und Beschwerdemöglichkeiten in Planungsangelegenheiten werden in den Artikeln 26 ff. neu geregelt. Einheitliche Beschwerdeinstanz ist das Departement. Der übrige Rechtsschutz, insbesondere in Bausachen, richtet sich im Grundsatz nach dem VRG. Das Gemeindegesetz ist nachrangig. Für den Rechtsschutz gegen die Verletzung des Stimmrechts (Stimmrechtsbeschwerde) ist auf das Gesetz über die politischen Rechte zu verweisen.

Artikel 80; Strafbestimmungen

Mit der Ergänzung in Absatz 6 soll Klarheit bei der Zuständigkeit zur Verfolgung der Widerhandlungen geschaffen werden. Diese richtet sich nach dem Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG StPO).

Artikel 87a; Einlagen von Mehrwertabgaben

Die Übergangsbestimmungen regeln den Zeitpunkt, ab welchem die Mehrwertabgabe zu vollziehen ist. Es gilt ein Rückwirkungsverbot.

Es zeichnet sich ab, dass die Nutzungsplanrevisionen der drei Gemeinden nicht (alle) vor Inkrafttreten der neuen Bestimmungen rechtskräftig werden. Mit einer Ergänzung in Absatz 2 wird sichergestellt, dass die laufenden Gesamtrevisionen der Zonenpläne nicht unter die neuen Bestimmungen fallen und damit alle drei Gemeinden die gleiche Ausgangslage haben. Die Bestimmungen über die Mehrwertabgabe von Artikel 33b ff. gelten nicht für Zonenplanrevisionen, wenn das öffentliche Auflageverfahren vor dem Inkrafttreten der Bestimmungen durchgeführt worden ist.

4.2. Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus

Artikel 227

In Artikel 227 EG ZGB werden die gesetzlich bestehenden Grundpfandrechte ohne Eintragung ins Grundbuch definiert. Mit einem Zusatz in Absatz 1 Ziffer 2 soll ein gesetzliches Grundpfandrecht für die neu eingeführte Mehrwertabgabe geschaffen werden.

4.3. Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung

Artikel 18; Anzeigerecht und Anzeigepflicht

Personen, die dem Amtsgeheimnis unterliegen, haben im Grundsatz kein automatisches Anzeigerecht zuhanden der Strafbehörden nach Artikel 301 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO). Für ein

solches Anzeigerecht ist vielmehr eine explizite Rechtsgrundlage im kantonalen Recht auf Gesetzesstufe notwendig. Für die gesetzliche Verankerung soll aber nicht für jede einzelne Behörde ein singuläres Strafanzeigerecht im jeweiligen Spezialerlass verankert werden. Vielmehr wird im EG StPO ein Anzeigerecht für mit öffentlichen Aufgaben betraute Personen verbrieft, jedoch nicht für alle. Anzeigeberechtigt sind Behördenmitglieder sowie Hauptabteilungs- und Abteilungsleiter des Kantons oder der Gemeinden bei Übertretungen, die sie oder ihnen unterstellte Personen anlässlich ihrer amtlichen Tätigkeit wahrnehmen. Bei Verbrechen und Vergehen besteht eine entsprechende Anzeigepflicht (Abs. 1). Vorbehalten bleiben anderweitige spezialgesetzliche Erlasse des Bundes, des Kantons und der Gemeinde. Absatz 1 gelangt für die öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons und der Gemeinden sinngemäss zur Anwendung (Abs. 2).

5. Beratung der Vorlage im Landrat

5.1. Kommission

Die Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr unter dem Vorsitz von Landrat Hans-Jörg Marti, Nidfurn, befasste sich intensiv und mehrmals mit der Vorlage. Sie holte zur Frage des Strafanzeigerechts zudem einen Mitbericht der Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Präsidium von Landratsvizepräsident Mathias Zoppi, Engi, ein. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten.

Die Kernpunkte der Vorlage – Mehrwertabgabe, Nutzungszonen im Baugebiet und im Nichtbaugebiet, Kauf- und Enteignungsrecht für Entwicklungsgebiete, Grenzabstände, Anzeigerecht – wurden in der Kommission kontrovers diskutiert:

- Bei der Abgabe auf planungsbedingte Mehrwerte handle es sich um eine bundesrechtliche Vorgabe, die es umzusetzen gelte. Der Bund gebe einen minimalen Abgabesatz von 20 Prozent vor. Um den Gemeinden Spielraum zu verschaffen, beantragte die Kommission, es sei die Mehrwertabgabe auf «mindestens» 20 Prozent festzulegen, anstatt einen fixen Wert von 20 Prozent zu verankern. Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung begrüsse diesen Spielraum ausdrücklich. Um Willkür und Ungleichbehandlung zu verhindern und Rechtssicherheit zu schaffen, seien die Gemeinden angehalten, die Modalitäten zum Beispiel in einem eigenständigen Erlass näher zu definieren. Damit könne Rechtsstreitigkeiten vorgebeugt werden.
- Intensiv diskutiert wurden auch die Abgabebetstände, insbesondere in der Kommissionssitzung nach der ersten Lesung. Anträge auf Streichung von Artikel 33b Absatz 2 Buchstaben b–d – darunter fallen auch Um- oder Aufzonungen – wurden mit Zweidrittelmehrheit abgelehnt. In der Diskussion wurde argumentiert, dass künftig nicht die Neueinzonungen zu Mehrwerten führen, da wegen des zu viel eingezonten Baulandes keine Einzonungen mehr stattfinden würden. Vielmehr seien es Um- und Aufzonungen, die gewissen Grundeigentümern einen erheblichen Mehrwert ohne eigenes Zutun brächten. Würden diese Mehrwerte nicht mit einer Abgabe belastet, komme kein Geld in den Fonds der Gemeinden für Minderwertausgleiche. Ist kein Geld in diesem Fonds vorhanden, trägt die Allgemeinheit bzw. der Steuerzahler die Last der Entschädigungen. Das sei nicht richtig, zumal der Vorteil eines Mehrwerts im Gegenzug dem einzelnen Grundeigentümer alleine zustehe.
- Erörtert wurde die Notwendigkeit einer Indexierung der Abgabe. In Anbetracht, dass bisher kein Kanton eine solche vorsieht, beschloss die Kommission mehrheitlich, die Indexierung zur Streichung zu beantragen.
- Kontrovers diskutiert wurde das Kauf- und Enteignungsrecht. Die Kommission sprach sich gegen ein Enteignungsrecht für Entwicklungsgebiete aus, hielt aber am Kaufrecht der Gemeinden fest. Damit lasse man diesen als allerletztes Mittel die Möglichkeit offen, für die Entwicklung wichtige Gebiete verfügbar zu machen. Die Wahrnehmung des Kaufrechts sei mit sehr hohen Hürden verbunden. Die Gemeinden könnten nicht einfach nach eigenem Gutdünken handeln. Zweck des Kaufrechts der Gemeinden sei klar die Förderung der Verfügbarkeit von Bauland im Sinne der Vorgaben des RPG. Es bestehe eine Notwendigkeit für die Gemeinde, strategische und im öffentlichen Interesse liegenden Bauzonenflächen ihrer Bestimmung zuzuführen.
- Ein ausgiebig verhandeltes Anliegen war die Auflistung von Weiler- und Erhaltungszonen als Nutzungszonen. Es gibt im Kanton Glarus viele Weiler und Streubausiedlungen, die aktuell nicht als solche im Richtplan bezeichnet sind. Da diese fast ausschliesslich ausserhalb der Bauzonen liegen, besteht in diesen Gebieten praktisch kein Handlungsspielraum, um mass- und sinnvolle Sanierungen durchzuführen. In diesen Weilern, welche zum Teil viele landschaftsprägende Bauten aufweisen, mache es laut Kommission aber Sinn, wenn solche Gebäude erhalten bzw. aufgebessert oder umgenutzt werden könnten. Der Vorschlag der Kommission solle indes keine Begehrlichkeiten wecken. In den betreffenden Zonen würden sehr strenge Vorschriften gelten, besonders wenn es um eine Umnutzung gehe. Die Schaffung solcher Zonen bedarf zudem hoher planerischer Voraussetzungen. Mit der expliziten Erwähnung der beiden Zonen sollen deshalb keine falschen Erwartungen geschürt werden.

- Die vom Regierungsrat vorgesehene Pflicht zum Eintrag von nachbarrechtlichen Abmachungen zu Grenzabständen in das Grundbuch in Artikel 51 Absatz 7 strich die Kommission vorerst zugunsten von vermeintlich schnelleren Bewilligungsverfahren, kam aber in zweiter Lesung auf diesen Entscheid zurück. Zugunsten der Rechtssicherheit für Rechtsnachfolger hielt sie am Eintrag von nachbarrechtlichen Abmachungen im Grundbuch fest. Damit wissen etwa Erben oder Hauskäufer über die nachbarrechtliche Abmachung Bescheid. Die Ausarbeitung bzw. die Beurkundung eines solchen Dienstbarkeitsvertrags nimmt in der Regel nur wenige Tage in Anspruch – der Eintrag ins Grundbuch erfolgt innert Tagesfrist.
- Intensiv diskutiert wurden zwei mögliche Varianten der Überprüfung der Grenzabstände. Als Variante 1 wurde vorgeschlagen, dass das öffentlich-rechtliche Bauverfahren – die Erteilung der Baubewilligung – sistiert wird, bis auf zivilrechtlichem Weg rechtskräftig über eine strittige nachbarrechtliche Abmachung entschieden wurde. Dies entspricht der heutigen Praxis des Departements Bau und Umwelt und bedeutet in den meisten Fällen eine Verzögerung. Variante 2 sieht vor, dass die Baubewilligung erteilt werden muss, wenn eine nachbarrechtliche Abmachung besteht. Die Baubewilligung kann also nur verweigert werden, wenn keine solche Abmachung vorliegt. Ist sie unklar bzw. mangelhaft, ist die Baubewilligung zu erteilen, die unklare Abmachung jedoch auf dem Zivilweg zu klären bzw. der Nachbar auf den zivilrechtlichen Weg zu verweisen. Die Kommission sprach sich nach der zweiten Lesung für Variante 2 als verständlichere und effizientere Regelung aus.
- Bezüglich Abstellflächen von Motorfahrzeugen (Art. 57) kam die Kommission zur Überzeugung, dass die vom Regierungsrat vorgeschlagene Bestimmung eine Flexibilisierung zugunsten der Bauherrschaft bringe. Diese könne mit Verweis auf die Anbindung an den öffentlichen Verkehr oder auf ein Mobilitätsmanagement Erleichterungen bezüglich der vorgeschriebenen Anzahl Parkplätze beantragen.
- Bezüglich Bestandesgarantie in Bauzonen beantragte die Kommission eine Ergänzung von Artikel 61 mit einem Absatz 2: Die Gemeinden sollten demgemäss im Baureglement die Zulässigkeit des freiwilligen Abbruchs und Wiederaufbaus von nicht mehr vorschriftsgemässen Bauten und Anlagen regeln können.
- Ebenso wollte die Kommission eine Übergangsbestimmung zur Geltung der Bestimmungen über die Mehrwertabgabe einfügen, da die Planungen der drei Gemeinden unterschiedlich weit gediehen seien. Ziel davon ist, dass alle Gemeinden die gleiche Ausgangslage haben.
- Die regierungsrätliche Vorlage sah in Artikel 80 ein Anzeigerecht im Bauwesen für Angestellte und Behördenmitglieder vor. Der Regierungsrat hat nachträglich vorgeschlagen, diese Bestimmung zu streichen und ein für die gesamte Verwaltung geltendes Anzeigerecht im EG StPO aufzunehmen. Der Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr war es dabei ein Anliegen, dass sich die Kommission Recht, Sicherheit und Justiz zu einem umfassenden Anzeigerecht in einem Mitbericht äussern kann. Deren Antrag auf eine etwas eingeschränktere Regelung stimmte die Kommission mehrheitlich zu.

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

5.2. Plenum

Im Landrat selber war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Wesentlich animierter verlief die Detailberatung, an welcher wiederum die Themen Kaufrecht und Mehrwertabgabe für viel Diskussionsstoff sorgten.

5.2.1. Kaufrecht bei bedingten Zonenplanänderungen und in Bauzonen

Intensiv diskutierte der Landrat, welche Mittel den Gemeinden zur Verfügung stehen sollten, um der unerwünschten Hortung von Bauland zu begegnen und Entwicklungen zu ermöglichen. Einig ging der Landrat mit seiner Kommission, dass man den Gemeinden kein Enteignungsrecht für Entwicklungsgebiete bei bedingten Zonenplanänderungen einräumen wollte.

Deutlich umstrittener war die Einräumung eines Kaufrechts für Entwicklungsgebiete als Bedingung bei einer Zonenplanänderung. Ein Votant wollte dieses den Gemeinden sogar generell einräumen und nicht nur für Entwicklungsgebiete. Die Gegner monierten, dies sei ein massiver Eingriff in die Eigentumsrechte von Privaten und gebe den Gemeinden zu viele Kompetenzen. Damit sei in Bälde kein privates Bauland mehr verfügbar. Die Befürworter wiesen darauf hin, dass dieser Passus nur selten zur Anwendung kommen werde. Es gehe bei diesem Kaufrecht darum, ein Mittel zur Förderung des Bauens in festgelegten Entwicklungsgebieten zur Verfügung zu stellen. Eine Anwendung dieses Kaufrechts sei nur möglich, wenn ein hohes öffentliches Interesse vorliege. Zudem seien die verfahrensmässigen Hürden für die Anwendung dieses Artikels sehr hoch. Der Landrat votierte mehrheitlich für die Beibehaltung dieses Kaufrechts als Bedingung bei Zonenplanänderungen, jedoch beschränkt auf Entwicklungsgebiete.

Die gleiche Diskussion entspann sich beim Kaufrecht der Gemeinden bei bereits eingezontem bzw. erschlossenem Bauland, welches allerdings vorher im Zonenplan bezeichnet werden muss. Betroffen sind ausserdem nur Bauzonenflächen, die strategisch wichtig sind und im öffentlichen Interesse liegen. In erster Lesung

wurde diese Bestimmung nochmals an die Kommission zur Überprüfung zurückgewiesen. Diese hielt jedoch am Kaufrecht fest. Sie erhöhte jedoch die Frist für die Überbauung von acht auf zehn Jahre und beantragte zudem eine Ausnahme für Grundstücke, die voraussichtlich innert der nächsten 15 Jahre für eine Betriebsenerweiterung vorgesehen sind. Die Gegner eines solchen Kaufrechts argumentierten, es sei zwar verständlich, wenn eine Gemeinde Land für notwendige Infrastrukturbauten enteigne. Mit diesem Kaufrecht könne aber auch Bauland – gegen den Willen des Eigentümers – gekauft werden, ohne dass es für wichtige Infrastrukturprojekte benötigt würde. Dies sei ein zu grosser Eingriff in die Eigentumsgarantie. Gründe liessen sich immer finden für eine solche «faktische Enteignung». Die Befürworter wiesen nochmals darauf hin, dass es beim Kaufrecht eben nicht darum gehe, Enteignungen vornehmen zu können, sondern das Horten von Bauland zu verhindern und damit Entwicklungen zu ermöglichen. Damit werde wesentlichen Grundsätzen der Raumplanungsgesetzrevision Rechnung getragen, nämlich dem Verflüssigen von bestehendem Bauland und dem verdichteten Bauen. Der Landrat sprach sich nach gewalteter Diskussion für die Beibehaltung des Kaufrechts für Gemeinden in Bauzonen gemäss Fassung der landrätlichen Kommission aus.

5.2.2. Mehrwertabgabe

Bei der Mehrwertabgabe, die im Grundsatz unbestritten war, wurden zwei Punkte ausgiebig diskutiert: Welche Tatbestände fallen unter die Mehrwertabgabe und wie hoch soll sie sein?

Bezüglich Abgabetatbestände wurde beantragt, Um- und Aufzonungen, Sondernutzungsplanungen sowie Abparzellierungen und Entlassungen von Grundstücken aus dem bäuerlichen Bodenrecht von den Abgabetatbeständen auszunehmen. Man gehe damit über die bundesrechtlichen Erfordernisse weit hinaus, praktisch keine anderen Kantone sähen dies vor. Ein weiterer Antrag wollte nur einen Sonderfall einer Umzonung – die Umzonung eines Grundstücks von der Arbeits- in eine Misch- oder eine reine Wohnzone – als Abgabetatbestand definieren. Regierungsrat und Kommission erinnerten den Landrat jedoch daran, dass es in den nächsten 15 Jahren praktisch keine Neueinzonungen, wohl aber einige Rückzonungen geben werde, die teils entschädigt werden müssten. Wenn man nun nur faktisch unmögliche Einzonungen einer Mehrwertabgabe unterwerfe, Um- oder Aufzonungen hingegen nicht, könnten die Gemeinden keine Mittel für ihren Ausgleichsfonds erwirtschaften. Ist dieser Fonds leer, müsse der Steuerzahler für solche Entschädigungen aufkommen. Die Streichung aller Abgabetatbestände ausser Neueinzonungen wurde klar, die Beschränkung auf Umzonungen von einer Arbeitszone in eine Misch- oder Wohnzone knapp abgelehnt. Der Landrat blieb damit bei der Fassung von Regierungsrat und vorberatender Kommission.

Ebenso kontrovers wurde die Höhe der Mehrwertabgabe diskutiert. Hier standen verschiedene Modelle zur Auswahl: Der Regierungsrat hatte nach der Vernehmlassung fixe 20 Prozent beantragt, die vorberatende Kommission «mindestens» 20 Prozent. Weitere Antragsteller schlugen mindestens 30 Prozent oder Mischformen vor. Der Regierungsrat schloss sich in der Debatte aber dem Vorschlag der vorberatenden Kommission an. Die Kommission und Gemeindevertreter wiesen nochmals darauf hin, dass man den Gemeinden den nötigen Verhandlungsspielraum geben müsse, damit der Ausgleichsfonds überhaupt geäuft werden könne. Es gehe nicht um Mehrwerte, die man mit eigener Hand erschaffen habe, sondern die aufgrund eines Planungsaktes ohne eigene Leistung entstanden seien. Nur diese Mehrwerte würden abgeschöpft. Die Befürworter einer bei 20 Prozent fixierten Abgabe argumentierten, dass eine solche Klarheit und gleich lange Spiesse in den Gemeinden schaffe sowie Investoren und Bauwillige nicht behindere. Am Ende wurden eine Erhöhung auf 30 Prozent oder Mischformen klar abgelehnt. Bei der Gegenüberstellung der Anträge (20 % vs. mindestens 20 %) obsiegte in erster Lesung der vom Regierungsrat unterstützte Kommissionsantrag knapp, in zweiter Lesung jedoch klar. Gestrichen aus der Vorlage wurde jedoch in zweiter Lesung eine Indexierung der Mehrwertabgabe.

5.2.3. Weitere wichtige Diskussionspunkte

- Die Frage, ob der Gemeinderat oder die Gemeindeversammlung für die Genehmigung von Sondernutzungsplänen zuständig sein soll, war in der Vergangenheit umstritten. Der Regierungsrat schlug vor, dass Sondernutzungspläne künftig durch den Gemeinderat zu erlassen seien, sie unter bestimmten Bedingungen jedoch dem fakultativen Referendum unterstellt werden sollen. Der Landrat beschloss in zweiter Lesung, dem Vorschlag des Regierungsrates im Grundsatz zu folgen, Sondernutzungspläne aber in jedem Fall dem (fakultativen) Referendum gemäss Artikel 44 Absatz 2 des Gemeindegesetzes zu unterstellen. Sondernutzungspläne können von einiger Tragweite sein – in umstrittenen Fällen sei es Gegnern zuzumuten, das Referendum dagegen zu ergreifen.
- Erörtert wurde weiter die Frage, wer die Einhaltung von Grenzabständen zu überprüfen habe, die Baubewilligungsbehörde oder nur die zivilen Gerichte. Nach nochmaliger Konsultation der vorberatenden Kommission und der Gerichte setzte sich eine Prüfung durch die Baubewilligungsbehörde klar durch, verbunden mit einer «Handlungsanleitung» in Artikel 51 Absatz 8. Diese beschreibt, wie die Baubewilligungsbehörde bei unklaren nachbarrechtlichen Abmachungen vorzugehen hat. Diese Lösung sei klarer, schneller und effizienter und stehe allfälligen «Bauverhinderern» entgegen. Die Gerichte befürworteten diese Lösung.

- Ebenfalls mehrmals verhandelt wurde die Frage, ob eine nachbarrechtliche Abmachung im Grundbuch einzutragen sei oder nicht. Dagegen wurde der Aufwand für die Parteien, der mit einem Eintrag auch bei Kleinigkeiten verbunden sei, ins Feld geführt. Am Ende überzeugten aber das Argument der Rechtssicherheit für künftige Erwerber oder Erben und der Umstand, dass solche Eintragungen im Kanton Glarus rasch vollzogen werden könnten.

Nach gewalteter intensiver Diskussion beantragt der Landrat der Landsgemeinde mit einigen Gegenstimmen und Enthaltungen, der so bereinigten Vorlage zuzustimmen.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Raumentwicklungs- und Baugesetzes (RBG)

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS VII B/1/1, Raumentwicklungs- und Baugesetz vom 2. Mai 2010 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Titel (geändert)

Raumentwicklungs- und Baugesetz (RBG)

Art. 1 Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (aufgehoben)

Gegenstand (Sachüberschrift geändert)

² *Aufgehoben.*

³ *Aufgehoben.*

Art. 1a (neu)

Zweck

¹ Das Gesetz bezweckt, den Boden nach den anerkannten Zielen und Grundsätzen der Raumplanung haushälterisch zu nutzen und die natürlichen Lebensgrundlagen sowie die hohe Qualität der Landschaft und der baulichen Gestaltung der Ortsbilder zu erhalten und zu fördern.

² Es sorgt für den angemessenen Ausgleich der Interessen der Allgemeinheit und der Einzelnen.

Art. 2 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Geltungsbereich dieses Gesetzes erstreckt sich auf die Raumplanung und das Bauwesen sowie auf die damit zusammenhängenden Fragen des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes. Es regelt:

- (geändert)* die Planung in den Gemeinden und im Kanton;
- (geändert)* die baupolizeilichen Erfordernisse von Bauten und Anlagen.
- Aufgehoben.*

Art. 3 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Aufsicht über die Raumplanung und das Bauwesen im Kanton liegt beim Regierungsrat.

Art. 4a (neu)

Gleichstellung der Geschlechter

¹ Personen-, Funktions- und Berufsbezeichnungen in diesem Gesetz beziehen sich auf beide Geschlechter, soweit sich aus dem Sinn des Gesetzes nicht etwas anderes ergibt.

Titel nach Art. 8 (geändert)**2.2. Kantonale Richtplanung****Art. 9 Abs. 3 (geändert)**

³ Er berücksichtigt die Planungen des Bundes, die Richtpläne der Nachbar-kantone, regionale und kommunale Entwicklungskonzepte (Leitbilder, Agglomerationsprogramme usw.) und Pläne sowie die kommunalen Richtpläne.

Art. 14 Abs. 2 (geändert)

² Der Regierungsrat erstattet dem Landrat und dem Bund alle vier Jahre Bericht über die Raumordnung und Raumentwicklung im Kanton.

Art. 16 Abs. 2 (geändert)

² Dieser legt insbesondere die angestrebte räumliche Entwicklung bezüglich Nutzung, Innenentwicklung, Verkehr, Ausstattung und Gestaltung, Versorgung und Entsorgung sowie nachhaltiger Energieversorgung fest. Er kann sich auch auf die angestrebten Veränderungen beschränken.

Art. 19 Abs. 1 (geändert), Abs. 2

¹ Die Gemeinde scheidet im Zonenplan Bau- und Nichtbaugebiete aus. Diesen können verschiedene Nutzungszonen mit unterschiedlicher Nutzungsart und Nutzungsintensität sowie verschiedene Regelbauvorschriften und Immissionstoleranzen zugeordnet werden. Die Gemeinden können weitere Arten von Bauzonen festlegen.

² Es können folgende, nicht abschliessend aufgezählte Nutzungszonen bezeichnet werden:

- a. im Baugebiet
 - 7. *Aufgehoben.*
- b. im Nichtbaugebiet
 - 6. *(geändert)* übriges Gebiet und Gebiete, für die eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen wird;
 - 7. *(neu)* Weilerzonen, Erhaltungszonen.

Art. 25 Abs. 2 (geändert)

² Bei Sondernutzungsplänen sind die Baubereiche während der Auflage zu profilieren. Die Eigentümer oder Baurechtsnehmer von Grundstücken im Plangebiet sowie Anstösser, soweit deren Grundstücke nicht mehr als 30 Meter vom Plangebiet entfernt sind, sind schriftlich zu verständigen.

Art. 26 Abs. 2 (neu), Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu)

² Der Gemeinderat entscheidet über eingegangene Einsprachen. Der Einspracheentscheid ist den Einsprechern schriftlich mitzuteilen.

³ Im Einspracheverfahren vorgenommene Änderungen der Planungsinstrumente sind öffentlich aufzulegen. Vorbehalten bleiben geringfügige Änderungen im Sinne von Artikel 29.

⁴ Das Beschwerdeverfahren richtet sich nach Artikel 27b.

Art. 27 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu)**Erlass von Baureglement und Zonenplan (Sachüberschrift geändert)**

¹ Baureglement und Zonenplan werden vom Gemeinderat nach Abschluss des Einspracheverfahrens nach Artikel 26 den Stimmberechtigten zum Erlass unterbreitet.

² Die Stimmberechtigten können das Baureglement und den Zonenplan gesamthaft oder teilweise annehmen, gesamthaft ablehnen oder mit einem Antrag auf Änderung an den Gemeinderat zurückweisen. Abänderungsanträge zu Baureglements- oder Zonenplanvorlagen sind im Sinne von Artikel 52 des Gemeindegesetzes zwingend vor der Durchführung der Gemeindeversammlung einzureichen.

³ Der Beschluss der Stimmberechtigten ist im kantonalen Amtsblatt zu publizieren.

⁴ Direkt Betroffenen wird der Beschluss mit einer Rechtsmittelbelehrung individuell eröffnet.

Art. 27a (neu)

Erlass von Sondernutzungsplänen

¹ Sondernutzungspläne werden vom Gemeinderat erlassen. Gleichzeitig mit dem Erlass entscheidet er über die Einsprachen und bereinigt den Sondernutzungsplan. Im Einspracheverfahren vorgenommene Änderungen sind nochmals öffentlich aufzulegen. Vorbehalten bleiben geringfügige Änderungen im Sinne von Artikel 29.

² Sondernutzungspläne sind dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

³ Das fakultative Referendum richtet sich nach Artikel 44 Absatz 2 des Gemeindegesetzes.

⁴ Die Stimmberechtigten können den Sondernutzungsplan gesamthaft annehmen oder ablehnen oder mit einem Antrag auf Änderung an den Gemeinderat zurückweisen.

⁵ Die Beschlüsse des Gemeinderates bzw. der Stimmberechtigten sind im kantonalen Amtsblatt zu publizieren.

⁶ Direkt Betroffenen wird der Beschluss mit einer Rechtsmittelbelehrung individuell eröffnet.

Art. 27b (neu)

Beschwerde

¹ Gegen folgende Beschlüsse betreffend Zonenplan, Baureglement und Sondernutzungspläne kann Beschwerde beim Departement erhoben werden:

- a. zustimmende Beschlüsse der Stimmberechtigten, wenn der Beschwerdeführer im öffentlichen Auflageverfahren gegen die beschlossene Planfestlegung Einsprache erhoben hat;
- b. ablehnende Beschlüsse der Stimmberechtigten, wenn vom Beschwerdeführer eine Verletzung des Anspruchs auf Änderung nach Artikel 29 geltend gemacht wird;
- c. Gemeinderatsentscheide im vereinfachten Verfahren (geringfügige Änderungen);
- d. Beschlüsse des Gemeinderates über Sondernutzungspläne, wenn der Beschwerdeführer im öffentlichen Auflageverfahren gegen die beschlossene Planfestlegung Einsprache erhoben hat und wenn kein Referendumsverfahren durchgeführt wird.

Art. 28 Abs. 2 (neu), Abs. 3 (neu)

² Das Departement entscheidet gleichzeitig mit dem Genehmigungsbeschluss auch über die eingegangenen Beschwerden.

³ Genehmigungsentscheide des Departements unterliegen unmittelbar der Beschwerde ans Verwaltungsgericht.

Art. 29 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu), Abs. 5 (neu)

¹ Kommunale Richtpläne, Baureglemente, Zonen- und Sondernutzungspläne sind zu überprüfen und allenfalls zu ändern, wenn sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse wesentlich geändert haben, wenn sich neue Aufgaben stellen oder es aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten erscheint.

³ Geringfügige Änderungen an Zonenplänen und Sondernutzungsplänen können ohne öffentliche Auflage vorgenommen werden, wenn die von ihnen direkt betroffenen Grundeigentümer, die Mehrheit der Eigentümer der angrenzenden Grundstücke und die Baurechtsinhaber sich mit ihnen einverstanden erklärt haben. Nicht zustimmende Grundeigentümer werden unter Ansetzung einer Einsprachefrist von 30 Tagen angeschrieben.

⁴ Geringfügige Änderungen an Zonen- und Sondernutzungsplänen werden durch den Gemeinderat erlassen. Sie unterstehen weder dem fakultativen noch dem obligatorischen Referendum und bedürfen der Genehmigung des Departements.

⁵ Änderungen an Zonen- und Sondernutzungsplänen gelten als geringfügig, wenn:

- a. keine öffentlichen Interessen berührt werden;
- b. keine Änderung des dem Zonen- oder Sondernutzungsplan zugrunde liegenden Konzepts einhergeht; und
- c. bei Zonenplänen eine kleine Fläche betroffen ist, in der Regel höchstens 500 Quadratmeter.

Art. 32a (neu)

Bedingte Zonenplanänderungen

¹ Zonenplanänderungen können mit folgenden aufschiebenden oder auflösenden Bedingungen verknüpft werden:

- a. Pflicht zur Landumlegung oder Grenzbereinigung (Art. 40 f.);
- b. Fristen zur Bebauung;
- c. Kaufrecht für Entwicklungsgebiete;
- d. Befristung der Zonenzuweisung;
- e. projektbezogene Einzonung.

² Die Bedingungen nach Absatz 1 sind durch die Gemeinde im Grundbuch anzumerken.

³ Der Gemeinderat erlässt einen Feststellungsbeschluss über den Eintritt oder das Ausbleiben einer Bedingung und publiziert diesen im kantonalen Amtsblatt.

⁴ Wird eine auflösende Bedingung bis zum Ablauf der gesetzten Frist nicht erfüllt, so fällt der Boden von Gesetzes wegen in die vorherige Zone zurück.

Art. 33 Abs. 1 (geändert), Abs. 1a (neu), Abs. 2 (neu)

¹ Bei Ein-, Aus- und Umzonung kann die Gemeinde mit den Eigentümern der Grundstücke öffentlich-rechtliche Verträge abschliessen.

^{1a} Öffentlich-rechtliche Verträge können insbesondere der Förderung der Verfügbarkeit von Bauland nach Artikel 15a des Raumplanungsgesetzes und der Regelung von Leistungen der Grundeigentümer im Interesse der Öffentlichkeit dienen.

² Das Vorhandensein eines öffentlich-rechtlichen Vertrags ist durch die Gemeinde im Grundbuch anzumerken.

Art. 33a (neu)

Kaufrecht der Gemeinde

¹ Die Gemeinden können im Zonenplan die strategischen und im öffentlichen Interesse liegenden Bauzonenflächen bezeichnen, welche innert zehn Jahren nach Erschliessung überbaut oder zur Überbauung veräussert sein müssen.

² Ausgenommen sind Grundstücke, die voraussichtlich innert 15 Jahren für den Eigenbedarf eines Betriebs benötigt werden.

³ Diese Frist steht still, wenn sich der Baubeginn aus Gründen verzögert, welche die Bauherrschaft nicht zu vertreten hat, insbesondere wegen Rechtsmittelverfahren in Sondernutzungsplan- oder Baubewilligungsverfahren.

⁴ Haben die Grundeigentümer die bezeichneten Grundstücke nach Ablauf der festgelegten Frist weder zur Überbauung veräussert noch überbaut, haben die Gemeinden das Recht, das Grundstück oder einen Teil davon zum Verkehrswert zu kaufen, sofern das öffentliche Interesse am Erwerb die entgegenstehenden privaten Interessen überwiegt.

⁵ Bei einer Veräusserung beginnt die Frist nicht neu zu laufen.

⁶ Die Gemeinde teilt den Grundeigentümern mindestens zwei Jahre im Voraus ihr Kaufinteresse schriftlich mit.

⁷ Nach Ablauf der Frist erlässt die Gemeinde eine entsprechende Verfügung über die Ausübung des Kaufrechts.

Titel nach Art. 33a (neu)**2.4.1.a Mehrwertabgabe****Art. 33b (neu)***Abgabetatbestand*

¹ Für erhebliche Vorteile, die durch raumplanerische Massnahmen entstehen, wird eine Abgabe erhoben.

² Als raumplanerische Massnahmen im Sinne von Absatz 1 gelten insbesondere:

- a. die Neuzuweisung zu einer Bau-, einer Abbau- oder Deponiezone;
- b. die Um- oder Aufzoning, wenn die Nutzungsmöglichkeiten dadurch verbessert werden;
- c. Sondernutzungsplanungen, mit welchen gegenüber der Regelbauweise eine Mehrnutzung zugelassen wird;
- d. die Abparzellierung oder Entlassung eines Grundstücks oder Grundstücksteils aus dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts gemäss dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht.

³ Die Pflicht zur Leistung der Mehrwertabgabe entsteht mit Eintritt der Rechtskraft der raumplanerischen Massnahme.

⁴ Nicht der Mehrwertabgabe unterstehen folgende raumplanerischen Massnahmen:

- a. die Zuweisung von Land der politischen Gemeinden oder des Kantons in die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen;
- b. die Anpassung von Nutzungsvorschriften im kommunalen Baureglement bzw. in der übergeordneten Gesetzgebung.

Art. 33c (neu)*Abgabepflicht (Abgabesubjekt)*

¹ Die Mehrwertabgabe ist von den Grundeigentümern zu entrichten, welche als Folge einer raumplanerischen Massnahme einen Mehrwert erlangen.

² Mehrere Grundeigentümer haften solidarisch.

³ Alle Rechtsnachfolger haften solidarisch für die im Zeitpunkt des Grundstückserwerbs noch ausstehenden Mehrwertabgaben.

Art. 33d (neu)*Abgabebefreiung*

¹ Der Landrat legt den Betrag des Mehrwerts in einer Verordnung fest, unterhalb dessen infolge Geringfügigkeit keine Mehrwertabgabe zu entrichten ist.

Art. 33e (neu)*Abgabehöhe*

¹ Die Höhe der Mehrwertabgabe beträgt mindestens 20 Prozent des Mehrwerts.

² Die Mehrwertabgabe wird auf den Zeitpunkt der Rechtskraft der raumplanerischen Massnahme berechnet.

Art. 33f (neu)*Berechnung des Mehrwerts*

¹ Der Mehrwert entspricht der Differenz zwischen dem Verkehrswert des Bodens vor und nach Rechtskraft der raumplanerischen Massnahme. Er ist mit anerkannten Methoden zu bestimmen.

² Die Gemeinde ermittelt den Mehrwert. Sie kann dafür externe Fachpersonen beauftragen.

³ Der Mehrwert ist um den Betrag zu kürzen, der zur Beschaffung oder zum Bau einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 quater des Raumplanungsgesetzes verwendet wird, wenn die Investition in den folgenden fünf Jahren seit Inkrafttreten der raumplanerischen Massnahme erfolgt.

Art. 33g (neu)*Festlegung der Mehrwertabgabe*

¹ Der Gemeinderat verfügt die zu leistende Mehrwertabgabe. Die Verfügung richtet sich an die abgabepflichtigen Grundeigentümer und bezeichnet die zugrundeliegende raumplanerische Massnahme, den Berechnungszeitpunkt, die Abgabenhöhe und den Zeitpunkt der Fälligkeit.

² Der Rechtsschutz richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Art. 33h (neu)*Vertragliche Regelung zur Mehrwertabgabe*

¹ Die Mehrwertabgabe kann im Sinne von Artikel 33 auch vertraglich geregelt werden.

² Neben der Höhe der Mehrwertabgabe kann der Vertrag weitere Leistungen der Grundeigentümer im öffentlichen Interesse beinhalten, insbesondere die Errichtung eines öffentlichen Spielplatzes, öffentlich zugänglicher Parkplätze oder eine Landabtretung.

³ Leistungen nach Absatz 2 können bei der Bemessung des Mehrwertausgleichs angemessen berücksichtigt werden.

Art. 33i (neu)*Sicherung der Forderung*

¹ Zur Sicherung der Forderungen aus einer Mehrwertabgabe besteht gemäss Artikel 227 f. des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch zugunsten der Gemeinde ein gesetzliches Grundpfandrecht, das allen eingetragenen Pfandrechten vorgeht.

² Das gesetzliche Grundpfandrecht entsteht mit Eintritt der Rechtskraft der raumplanerischen Massnahme und ist im kantonalen Grundbuch anzumerken.

³ Die Gemeinde meldet das Grundpfandrecht zur Anmerkung im kantonalen Grundbuch an.

Art. 33j (neu)*Fälligkeit*

¹ Die Mehrwertabgabe wird fällig, wenn der planungsbedingte Mehrwert durch Veräusserung oder Überbauung realisiert wird.

² Als Veräusserung gilt jeder Eigentumswechsel und jede Übertragung der wirtschaftlichen Verfügungsgewalt. Die Bestimmungen von Artikel 106 des Steuergesetzes betreffend die steuerbegründenden Veräusserungen bei der Erhebung der Grundstückgewinnsteuer sind sinngemäss anwendbar.

³ Als Zeitpunkt der Überbauung gilt die Bauabnahme.

⁴ Bei Veräusserung oder Überbauung eines Teils des Grundstücks wird die gesamte Mehrwertabgabe fällig. Ist eine Etappierung vorgesehen, wird die Abgabe anteilmässig fällig.

⁵ Nicht als Veräusserung gelten die Vererbung oder die Schenkung von Grundstücken.

⁶ Ist streitig, ob die Fälligkeit eingetreten ist, erlässt der Gemeinderat eine Feststellungsverfügung.

⁷ Die Gemeindebuchhaltung stellt die gestützt auf die Verfügung oder den Vertrag geschuldete Mehrwertabgabe in Rechnung. Gegen die Höhe der Abgabe kann zu diesem Zeitpunkt kein Rechtsmittel mehr ergriffen werden.

Art. 33k (neu)*Stundung*

¹ Der Gemeinderat kann die Zahlung der Mehrwertabgabe in Härtefällen auf begründetes Gesuch hin maximal fünf Jahre stunden oder eine Ratenzahlung zulassen.

² Eigentümer, welche den Boden im Baurecht abgeben, können auf Antrag die Abgabe über die Laufzeit des Baurechts jährlich abzahlen. Bei einem allfälligen Bodenverkauf wird der Restbetrag fällig.

³ Die Gemeinde kann allfällige Mehraufwendungen in Rechnung stellen.

Art. 33l (neu)**Meldepflichten**

¹ Das kantonale Grundbuchamt meldet der Gemeinde die Veräusserung von Grundstücken, bei welchen im Grundbuch eine Mehrwertabgabe angemerkt ist.

² Die Behörde, welche die Entlassung von Grundstücken oder Grundstücks- teilen aus dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts bewilligt, meldet dies dem zuständigen Gemeinderat, damit dieser die Mehrwertabgabe verfügen kann.

³ Die kommunale Baubewilligungsbehörde meldet der Gemeindebuchhaltung, wenn eine Baubewilligung auf einem mehrwertabgabepflichtigen Grundstück erteilt wird.

⁴ Die Gemeindebuchhaltung meldet nach Eingang der Zahlung die Löschung des Grundpfandrechts im kantonalen Grundbuch an.

Art. 33m (neu)**Verwendung der Erträge**

¹ Der Ertrag aus der Mehrwertabgabe ist zweckgebunden zur Finanzierung von Entschädigungen bei materieller Enteignung aufgrund einer raumplane- rischen Massnahme und allfälliger Rückerstattung von Mehrwertabgaben oder für weitere Massnahmen der Raumplanung im Sinne des Raumpla- nungsgesetzes zu verwenden.

² Der Ertrag aus der Mehrwertabgabe verbleibt der jeweiligen Gemeinde, welche auch über die zweckgebundene Verwendung entscheidet.

Art. 36 Abs. 3 (neu)

³ Gestützt auf Artikel 32 Absatz 3 der Raumplanungsverordnung prüft das Departement, ob in den Fällen, in welchen die Bauzonen durch die Gemein- den nicht innerhalb der in ihren Erschliessungsprogrammen vorgesehenen Fristen erschlossen werden, die entsprechenden Zonenpläne angepasst werden müssen.

Art. 45 Abs. 1

¹ Bauten und Anlagen dürfen nur auf baureifen Grundstücken erstellt wer- den. Ein Grundstück ist baureif:

- c. (*geändert*) wenn, ein Sondernutzungsplan vorliegt (Art. 20 Abs. 1 Bst. d, Art. 44 und 56);
- d. (*neu*) wenn die Bebauung oder die Erhältlichkeit des Landes durch Einzonungsbedingungen oder einen öffentlich-rechtlichen Vertrag ge- sichert ist.

Art. 49 Abs. 2 (geändert)

² Muss bei bestehenden Bauten im Rahmen von Umbauten oder Renovatio- nen die Aussendämmung verstärkt werden, können die Abstandsvorschrif- ten gegenüber Grundstücksgrenzen, Gebäuden, Wäldern und Gewässern entsprechend unterschritten werden.

Art. 51 Abs. 1 (geändert), Abs. 1a (neu), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geän- dert), Abs. 4 (geändert), Abs. 7 (neu), Abs. 8 (neu)

¹ Der Grenzabstand beträgt vorbehältlich anderer nachbarrechtlicher Abma- chungen 4,00 Meter.

^{1a} Die Gemeinden können im Baureglement grössere Grenzabstände vorse- hen.

² Bei vier- und höhergeschossigen Wohnbauten beträgt der Grenzabstand mindestens drei Viertel der Fassadenhöhe des höheren Gebäudes, abzüg- lich 4,00 Meter.

³ Das Bauen auf der Grenze ist bei Erstellung von Doppel- und Reihenhäu- sern sowie bei geschlossener Bauweise gestattet.

⁴ Für eingeschossige An- und Nebenbauten mit einer Grundfläche von maximal 50,0 Quadratmeter beträgt der Grenzabstand mindestens 1,50 Meter, wenn die Fassadenhöhe der An- bzw. Nebenbauten im Bereich dieser Grenze nicht mehr als 3,30 Meter beträgt. Der Dachvorsprung darf 0,50 Meter nicht überschreiten.

⁷ Die Einhaltung der Grenzabstandsvorschriften bzw. das Vorliegen einer nachbarrechtlichen Abmachung ist von der Baubewilligungsbehörde zu prüfen. Diese Abmachung hat in Form einer im Grundbuch eingetragenen Dienstbarkeit vorzuliegen.

⁸ Inhaltlich unklare nachbarrechtliche Abmachungen sind auf dem zivilrechtlichen Weg zu klären. Die Baubewilligung ist zu erteilen.

Art. 52 Abs. 1 (geändert), Abs. 4 (geändert)

¹ Bei offener Bauweise muss der Abstand von Gebäuden unter sich mindestens drei Viertel der Fassadenhöhe des höheren Gebäudes entsprechen, darf aber nicht weniger als 8,00 Meter betragen. Eingeschossige Gebäude mit einer Fassadenhöhe bis zu 3,30 Meter fallen bei der Berechnung des Gebäudeabstandes ausser Betracht.

⁴ Bei Gebäuden im bestehenden Dorfgebiet und im Rahmen von Sondernutzungsplänen kann der Gemeinderat Ausnahmen von diesen Abständen bewilligen, soweit kein öffentliches Interesse dagegen steht.

Art. 53 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Abstand von Bauten und Anlagen gegenüber Wald beträgt mindestens 15 Meter. Die Gemeinde kann aus besonderen Gründen mit Baulinien andere Abstände vorsehen.

Art. 54 Abs. 2

Gewässerabstand / Gewässerraum (Sachüberschrift geändert)

² Ist die Lage von Bauten und Anlagen nicht durch besondere gesetzliche Vorschriften bestimmt und muss kein Gewässerraum festgelegt werden, so gelten folgende Abstände:

- a. *(geändert)* zum oberen Böschungsrand stehender oder fliessender, künstlicher und natürlicher Gewässer innerhalb der Bauzonen mindestens 5 Meter;
- b. *(geändert)* ausserhalb der Bauzonen bei Seen, Linth und Sernf 30 Meter;
- c. *(neu)* ausserhalb der Bauzonen bei den übrigen Gewässern mindestens 10 Meter.

Art. 56 Abs. 2 (geändert)

² Verkaufseinheiten oder Einkaufszentren mit einer Verkaufsfläche für Waren des täglichen Bedarfs von mehr als 500 Quadratmeter dürfen nur in Siedlungsschwerpunkten errichtet werden. Ein Siedlungsschwerpunkt liegt dann vor, wenn bezüglich der zu realisierenden Verkaufsfläche ein hinreichendes Kundenpotenzial in angemessener Distanz für den Langsamverkehr und den öffentlichen Verkehr besteht.

Art. 57 Abs. 1 (geändert), Abs. 5 (neu), Abs. 6 (neu)

¹ Die Pflicht zur Erstellung von Autoabstellplätzen richtet sich auch nach der Qualität der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr oder einem Mobilitätsmanagement. Bei guter Anbindung an den öffentlichen Verkehr oder geeignetem Mobilitätsmanagement kann die Erstellung von Parkplätzen begrenzt und auf die Entrichtung einer Ersatzabgabe verzichtet werden.

⁵ Die Massnahmen des Mobilitätsmanagements sind in Form eines Mobilitätskonzepts mit dem Baugesuch einzureichen.

⁶ Bei Wegfall des Mobilitätsmanagements kann die Errichtung von Parkplätzen nachträglich verlangt oder eine angemessene Ersatzabgabe nachgefordert werden.

Art. 58 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu)*Spielplätze und Freiflächen (Sachüberschrift geändert)*

¹ Die Gemeinde kann in der Bau- und Nutzungsordnung für Überbauungen Spielplätze und Freiflächen vorschreiben.

² Im Rahmen von Sondernutzungsplänen, die insbesondere der inneren Verdichtung dienen, sind ausreichende, qualitativ hochwertige Spiel- und Freiflächen zwingend vorzusehen.

Art. 60 Abs. 1 (geändert)

¹ Sofern keine öffentlichen Interessen verletzt werden, kann die Gemeinde nach Abwägung der beteiligten privaten Interessen Ausnahmen von kantonalen und kommunalen Vorschriften oder Plänen bewilligen:

- c. (geändert) für befristet bewilligte Bauten und Anlagen;
- d. (neu) bei untergeordneten Abweichungen, mit dem Ziel der inneren Verdichtung, wenn ein qualitativ hochwertiges Projekt sichergestellt ist.

Art. 61 Abs. 1 (geändert), Abs. 4 (neu)

¹ Bestehende, rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen, welche den geltenden Vorschriften oder Plänen nicht mehr entsprechen, dürfen erhalten und erneuert oder bei Zerstörung durch höhere Gewalt wiederaufgebaut werden.

⁴ Die Gemeinde kann im Baureglement die Zulässigkeit des freiwilligen Abbruchs und Wiederaufbaus regeln.

Art. 65a (neu)*Rückbauverpflichtung*

¹ Mit der kantonalen und kommunalen Bewilligung kann insbesondere für neue landwirtschaftliche Ökonomiebauten sowie für standortgebundene und befristet bewilligte Bauten und Anlagen eine Rückbauverpflichtung verfügt werden.

² Werden die Bauten und Anlagen nicht mehr ihrem Zweck entsprechend genutzt oder ist ihre bestimmungsgemässe Lebensdauer abgelaufen, so kann die kommunale Bewilligungsbehörde den Rückbau verlangen.

³ Die Rückbauverpflichtung ist von der kommunalen Baubehörde im kantonalen Grundbuch anzumerken.

Art. 79 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Rechtsschutz in Planungs- und Bausachen richtet sich unter Vorbehalt von Artikel 26 ff. und der nachfolgenden Absätze nach dem Verwaltungspfleugesetz.

Art. 80 Abs. 1 (geändert), Abs. 5 (geändert), Abs. 6 (neu)

¹ Wer Bauten oder Anlagen ohne Bewilligung oder unter Verletzung einer solchen erstellt, wer geschützte Natur- und Heimatschutzobjekte ohne Bewilligung oder unter Verletzung von Vorschriften beseitigt, wer sonst wie diesem Gesetz, den gestützt darauf erlassenen Vorschriften, Verfügungen und Entscheiden zuwiderhandelt, wird mit einer Busse von 1000 bis maximal 30 000 Franken bestraft.

⁵ Die Verfolgungsverjährung beträgt fünf Jahre.

⁶ Zuständigkeit und Verfahren richten sich nach dem Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung.

Art. 87a (neu)*Einlagen von Mehrwertabgaben*

¹ Die Gemeinden erheben die Mehrwertabgaben nach diesem Gesetz für diejenigen Fälle, die ab Inkrafttreten der Bestimmungen von Artikel 33b ff. in Rechtskraft erwachsen.

² Die Bestimmungen über die Mehrwertabgabe von Artikel 33b ff. gelten nicht für Zonenplanrevisionen, wenn das öffentliche Auflageverfahren vor dem Inkrafttreten der Bestimmungen durchgeführt worden ist.

II.

1.

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. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 227 Abs. 1

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

2. (*geändert*) zugunsten des Kantons und der Gemeinden auf den im Kanton Glarus liegenden Grundstücken für die Staats-, die Grundstückgewinn-, die Erbschafts- und Schenkungssteuer, die kantonale Bausteuer und die Gemeindesteuern, für die Kosten der ersatzweisen Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes sowie für die Mehrwertabgabe nach dem Raumentwicklungs- und Baugesetz;

2.

GS III F/1, Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG StPO) vom 2. Mai 2010 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 18 Abs. 1 (*geändert*), Abs. 2 (*geändert*)

Anzeigerecht und Anzeigepflicht (Art. 302 Abs. 2 EG StPO) (Sachüberschrift geändert)

¹ Behördenmitglieder sowie Hauptabteilungs- und Abteilungsleiter des Kantons oder der Gemeinden sind bei Übertretungen, die sie oder ihnen unterstellte Personen anlässlich ihrer amtlichen Tätigkeit wahrnehmen, anzeigeberechtigt. Bei Verbrechen und Vergehen besteht eine entsprechende Anzeigepflicht.

² Vorbehalten bleiben die Anzeigepflichten und -rechte gemäss anderen Erlassen des Bundes, des Kantons und der Gemeinde. Absatz 1 gelangt für die öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons und der Gemeinden sinngemäss zur Anwendung.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.