

# MEMORIAL FÜR DIE LANDSGEMEINDE DES KANTONS GLARUS **2016**

Vom Landrat beraten in den Sitzungen vom  
24. Juni, 26. August und 16. Dezember 2015,  
13. Januar, 10. und 24. Februar 2016

## Beilagen

Bericht zur Jahresrechnung 2015  
Übersicht über die Jahresrechnung 2015 und das Budget 2016  
Rechnungen der Fonds und Stiftungen  
Rechnungen der Versicherungskassen  
Rechnung der Glarnersach  
Rechnung der Glarner Kantonalbank  
Rechnung der Kantonsspital Glarus AG

| <b>Inhaltsverzeichnis</b>   | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| § 1 Eröffnung der Landsgemeinde   | 3            |
| § 2 Wahlen<br>A. Landammann und Landesstatthalter<br>B. Gerichtsbehörden  | 3            |
| § 3 Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2017  | 3            |
| § 4 Interkantonale Vereinbarung über die kantonalen Beiträge an die Spitäler zur Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung und deren Ausgleich unter den Kantonen | 4            |
| § 5 Änderung des Energiegesetzes  | 16           |
| § 6 Änderung des Gesetzes über das Personalwesen  | 22           |
| § 7 A. Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus<br>B. Änderung des Gesetzes über den Schutz von Personendaten  | 42           |
| § 8 Beitrag von maximal 1,92 Millionen Franken an die Sanierung des Kunsthauses Glarus (Memorialsantrag Glarner Kunstverein)                                      | 56           |
| § 9 Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht  | 70           |
| §10 Gesetz über die Informatik des Kantons Glarus und seiner Gemeinden  | 82           |

## § 1 Eröffnung der Landsgemeinde

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

## § 2 Wahlen

### A. Landammann und Landesstatthalter

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

### B. Gerichtsbehörden

Kaspar Marti, Engi, tritt auf die Landsgemeinde 2016 als Kantonsrichter zurück. Er ist Mitglied der Zivilkammer des Kantonsgerichts. Es ist entsprechend eine Ersatzwahl vorzunehmen. – Nach der Wahl erfolgt die Vereidigung des/der Gewählten.

## § 3 Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2017

Das Budget für das laufende Jahr weist in der Erfolgsrechnung bei einem Aufwand von 352,1 Millionen Franken und einem Ertrag von 339 Millionen Franken einen Aufwandüberschuss von 13,1 Millionen Franken aus. Die Nettoinvestitionen betragen 18,2 Millionen Franken. Für Abschreibungen sind 13,4 und für Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen 6,2 Millionen Franken vorgesehen. Der im Budget ausgewiesene Finanzierungsfehlbetrag beträgt 20,7 Millionen Franken, der Selbstfinanzierungsgrad ist mit -14 Prozent gar negativ. Da in den fünf Jahren zuvor die Zielgrösse von 80 Prozent mit 138 Prozent deutlich übertroffen wurde, kann ein solcher negativer Selbstfinanzierungsgrad ausnahmsweise in Kauf genommen werden.

Für die kommenden Jahre prognostiziert der Finanz- und Aufgabenplan (FAP) 2017–2020 deutlich bessere Selbstfinanzierungsgrade: Sie bewegen sich zwischen 50 und 84 Prozent. Die Jahresrechnung 2017 wird voraussichtlich mit einem geringen Ertragsüberschuss von 0,1 Millionen Franken abschliessen. Danach verschlechtert sich das Bild laufend; für 2020 wird von einem Aufwandüberschuss von 5,3 Millionen Franken ausgegangen. Ohne Sondermassnahmen würden die Aufwandüberschüsse gar noch höher ausfallen. Die Substanzlage des Kantons erweist sich demgegenüber als sehr gut und solide. Sie ermöglicht, dass keine kurzfristigen Massnahmen wie ein erneutes Sparprogramm oder Steuererhöhungen ins Auge gefasst werden müssen. Sollten sich die Prognosen des FAP mit Defiziten über die ganze Planperiode bewahrheiten, ist jedoch ein Handlungsbedarf unausweichlich. Auf jeden Fall ist der Handlungsspielraum des Kantons für neue, zusätzliche Ausgaben ohne Gegenfinanzierung weiterhin nicht gegeben.

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 131 Absatz 2 des Steuergesetzes, den Steuerfuss für das Jahr 2017 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 Gesamt-sanierung 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 Gewerblichen Berufsschule Ziegelbrücke.

## § 4 Interkantonale Vereinbarung über die kantonalen Beiträge an die Spitäler zur Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung und deren Ausgleich unter den Kantonen

---

### Die Vorlage im Überblick

Wegen der seit 2012 gültigen neuen Spitalfinanzierung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (KVG) besteht die Gefahr, dass die Spitäler bei der Weiterbildung der Ärzte sparen. Der sich abzeichnende Ärztemangel zwingt Bund, Kantone, Universitäten und Spitäler, das Ausbildungsengagement in der Schweiz zu verstärken. Konkret sind die Stellen für Ärztinnen und Ärzte in Weiterbildung an den Spitälern finanziell angemessen abzusichern und eine gesamtschweizerisch möglichst gerechte Finanzierung sicherzustellen. Die Weiterbildungskosten der Ärzte sind gemeinwirtschaftliche Leistungen; sie werden nicht von den Krankenversicherern übernommen, sondern sind von den Spitälern bzw. deren Trägerschaften oder der sie unterstützenden Standortkantone zu finanzieren. Diese Kosten, die in den einzelnen Kantonen unterschiedlich hoch sind, werden zudem weder im nationalen Finanzausgleich noch in der Interkantonalen Universitätsvereinbarung berücksichtigt.

### Lösungsmodell

Seit 2010 wurde an einem Lösungsmodell gearbeitet, das pragmatisch, einfach und pauschal sein soll. Basis der Lösung bildete die Ostschweizer Krankenhausvereinbarung von 2011, welche bereits fall- und einwohnerbezogene Beiträge an die Universitätsspitäler in Zürich (Universitätsspital, Kinderspital, Balgrist) und fallbezogene Beiträge an verschiedene Ostschweizer Zentrumsspitäler vorsah.

Gemäss dem Modell der neuen gesamtschweizerischen Vereinbarung unterstützen die Kantone die Weiterbildung der Ärztinnen und Ärzte mit einem finanziellen Beitrag an die Spitäler. Dessen Höhe fällt proportional zur Zahl der Assistenzärzte aus. Die Ausrichtung von Unterstützungsbeiträgen hängt von der Einhaltung von Qualitätskriterien ab. Das Modell wurde aufgrund der Vernehmlassung noch überarbeitet und verfeinert. Insbesondere wurde ein interkantonaler Ausgleich aufgenommen. Das Modell sieht Ausgleichszahlungen vor, die auf der Grösse der Kantonsbevölkerung basieren. Auf den ursprünglich beabsichtigten Ausgleich der Kosten der medizinischen Forschung wurde im Nachhinein verzichtet.

### Interkantonale Vereinbarung

Die Plenarversammlung der Schweizerischen Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren stimmte am 20. November 2014 der Interkantonalen Vereinbarung über die kantonalen Beiträge an die Spitäler zur Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung und deren Ausgleich unter den Kantonen (Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung, WFFV) zu und legte sie den Kantonen zur Ratifizierung vor. Die Vereinbarung umfasst zwölf Artikel und beinhaltet folgende Kernpunkte:

- Die Festlegung einer (indexierten) Pauschale von 15'000 Franken als Mindestbeitrag, den jeder Standortkanton seinen Spitälern pro Jahr und Ärztin oder Arzt in Weiterbildung (Vollzeit) ausrichten muss, sofern diese im Zeitpunkt der Erlangung der Matura den Wohnsitz in einem der Vereinbarung beigetretenen Kanton hatte.
- Die Festlegung eines jährlichen Ausgleichsmechanismus unter den Kantonen, der auf den von den Kantonen bezahlten Pauschalbeiträgen und der Wohnbevölkerung der Vereinbarungskantone beruht. Die Differenz der gesamtschweizerisch gemittelten Werte und der effektiv geleisteten Beiträge der Standortkantone ergibt den Beitrag, den die Kantone in den Finanzausgleich zu bezahlen haben oder der ihnen vergütet wird.
- Die Organisation, Modalitäten des Beitritts und eines Austritts sowie ein Streitbeilegungsverfahren. Die Vereinbarung tritt in Kraft, wenn ihr mindestens 18 Kantone beigetreten sind.

### Finanzielles/Zuständigkeit

Die Vereinbarung löst unter den Kantonen Ausgleichsbeiträge von total 15 Millionen Franken aus. Nutzniesser sind fünf Kantone mit Universitäts- und Zentrumsspitalern, wobei Basel-Stadt den höchsten Ausgleichsbeitrag bekommen wird. Die übrigen Kantone sind Beitragszahler.

Der Kanton Glarus hat rund 275'000 Franken als Ausgleichsbeitrag zu bezahlen (Basis 2012). Auf der Basis der noch geltenden Ostschweizer Krankenhausvereinbarung leistete er 2012 und 2013 für den Ausgleich je 402'000 Franken, 2014, 2015 und 2016 noch 201'000 Franken. Zusätzlich hat er dem Kantonsspital und den RehaClinic-Standorten im Kanton Glarus pro Assistenzarzt oder -ärztin in Ausbildung einen jährlichen Beitrag von 15'000 Franken zu leisten. Im Fall des Kantonsspitals Glarus ist dieser aber bereits im Gesamtbeitrag für die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen enthalten.

Da es sich um eine frei wiederkehrende Ausgabe von jährlich mehr als 200'000 Franken handelt und die Delegationsnorm in Artikel 36 Absatz 2 Gesundheitsgesetz dies nicht abdeckt, ist für den Beitrittsbeschluss die Landsgemeinde zuständig.

*Im Landrat war die Vorlage völlig unbestritten. Dieser beantragt der Landsgemeinde, der Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung beizutreten. Ausserdem soll der Landrat die Kompetenz erhalten, künftige Änderungen an der Vereinbarung genehmigen oder diese kündigen zu können.*

---

## 1. Ausgangslage

Aufgrund der Anfang 2012 wirksam gewordenen neuen Spitalfinanzierung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (KVG) besteht die Gefahr, dass die Spitäler bei den Ausgaben für die Weiterbildung der Ärzte sparen. Vor dem Hintergrund eines sich abzeichnenden Ärztemangels und wegen der Entscheide des Bundes, der Kantone und der Universitäten, das Ausbildungsengagement in der Schweiz diesbezüglich zu verstärken, ist es unabdingbar, die Stellen für Ärzte in Weiterbildung (Assistenzärzte) an den Spitälern finanziell angemessen abzusichern. Eine gesamtschweizerisch möglichst gerechte Finanzierung ist sicherzustellen.

Die Kosten für Ärzte in Weiterbildung sind als gemeinwirtschaftliche Leistungen qualifiziert. Sie werden nicht von den Krankenversicherern im Sinne des KVG übernommen, sondern sind als Pflichtleistung von den Spitälern bzw. deren Trägerschaften oder der sie unterstützenden Standortkantone zu übernehmen. Dies betrifft nur die Nettokosten für die Weiterbildung. Die Lohnkosten der Assistenzärztinnen und -ärzte können bei der Kalkulation der Fallpauschalen durchaus berücksichtigt werden.

Die Belastung im Zusammenhang mit den Kosten der ärztlichen Weiterbildung, die in den einzelnen Kantonen unterschiedlich hoch ist, wird zudem weder im nationalen Finanzausgleich noch in der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) berücksichtigt.

Die am 14. September 2010 geschaffene Plattform «Zukunft ärztliche Bildung» empfahl die Einführung des Modells PEP (pragmatisch, einfach und pauschal). Gemäss diesem unterstützt der Kanton die Weiterbildung der Ärztinnen und Ärzte mit einem finanziellen Beitrag. Dessen Höhe fällt proportional zur Zahl der Assistenzärzte aus. Er wird an die Spitäler ausgerichtet. Die Ausrichtung von Unterstützungsbeiträgen hängt von der Einhaltung von Qualitätskriterien ab.

An seiner Sitzung von 24. August 2011 hat der Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) die Grundsätze des Modells PEP genehmigt. Ausserdem schlug er vor, die Möglichkeit eines interkantonalen Ausgleichs für die Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung zu prüfen. Eine vom Vorstand der GDK eingesetzte Arbeitsgruppe wurde beauftragt, einen pauschalen Mindestbetrag (pro Ärztin/Arzt in Weiterbildung und pro Jahr) festzulegen. Damit sollen die Einrichtungen entschädigt werden, die im Bereich der ärztlichen Lehre und der medizinischen Forschung tätig sind (intra-kantonaler Ansatz). Ausserdem sollte die Arbeitsgruppe Modelle für die Verteilung der finanziellen Aufwendungen im Zusammenhang mit der ärztlichen Lehre auf alle Kantone vorschlagen (interkantonaler Finanzausgleich).

### 1.1. Vorschläge der Arbeitsgruppe

Aufgrund der vorgeschlagenen Vergütungs- und Ausgleichsmodelle für die Weiterbildungsleistungen der Spitäler hat die von kantonalen Experten gebildete Arbeitsgruppe ein Finanzausgleichsmodell eingebracht, das 2011 von der Ostschweizer GDK erarbeitet wurde. Dieses sieht Ausgleichszahlungen vor, die auf der Grösse der Kantonsbevölkerung und den interkantonalen Patientenströmen basieren. Da letztere sehr komplex sind, wurde das Berechnungs- und Verteilungsmodell vereinfacht. Auf den ursprünglich beabsichtigten Ausgleich der Kosten der medizinischen Forschung wurde im Nachhinein wegen unterschiedlicher Zuständigkeiten verzichtet. Zudem gab es Schwierigkeiten in der bisherigen Kosten- und Leistungserfassung, wie eine vom Bundesamt für Statistik (BFS) im Auftrag der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK) durchgeführte Studie zu den «Kosten der akademischen Lehre und Forschung in den Universitätsspitalern» aufgezeigt hat.

Gestützt auf die Berechnungen des BFS und die von Vertretern der Spitäler eingereichten Zahlen wurde seitens der Arbeitsgruppe ursprünglich in Aussicht gestellt, dass die Kantone pro Assistenzärztin/-arzt einen Jahresbeitrag von 30'000 Franken an die Universitätsspitäler und von 20'000 Franken an die nichtuniversitären Spitäler entrichten müssen. Insgesamt hätten die inter- und intrakantonalen Beiträge 200 Millionen Franken betragen. Nach Diskussionen mit den Kantonen, einer erneuten Prüfung der Ergebnisse der Studie des BFS sowie einer Gegenüberstellung dieser Ergebnisse mit den von den Kantonen gelieferten Erläuterungen hat die Arbeitsgruppe die Pauschalen als zu hoch bewertet.

Die Plenarversammlung der GDK legte am 22. November 2012 gestützt auf den angepassten Vorschlag der Arbeitsgruppe die Beiträge der Kantone an die Spitäler fest (24'000 Fr. für Ärzte in Weiterbildung an einem Universitätsspital, 18'000 Fr. an einem grossen Zentrumsspital und 15'000 Fr. an allen anderen Spitälern, welche die Anforderungen an die Beiträge erfüllen). Zudem hat sie sich für einen interkantonalen Finanzausgleich ausgesprochen. Dieser soll sich an den Bevölkerungszahlen orientieren und frühestens im Januar 2015 in Kraft treten. Auf dieser Grundlage hat die Plenarversammlung vom 23. Mai 2013 einen ersten Vernehmlassungsentwurf zuhanden der Kantone verabschiedet.

## 1.2. Ergebnisse der Vernehmlassungen

14 Kantone stimmten in einer ersten Vernehmlassung der Vereinbarung zu (AG, AI, AR, BE, BL, BS, GE, GL, SG, SO, TG, TI, VD, ZH). Zwei Kantone lehnten sie hauptsächlich aus finanzpolitischen Gründen ab (NW, SZ). Neun Kantone signalisierten wegen der erheblichen finanziellen Belastung der Zahlerkantone Vorbehalte gegenüber der Vereinbarung. Einige Kantone wandten sich gegen das «Universitätsprivileg» oder die Unterscheidung zwischen Zentrumsspitalern und übrigen Spitalern, weil die Weiterbildung der Assistenten zu Beginn hauptsächlich an den nichtuniversitären Einrichtungen stattfindet.

Die Plenarversammlung der GDK beschloss am 21. November 2013 zur Erfüllung der genannten Hauptforderungen, innerkantonal als Mindestpauschale einen einheitlichen Betrag von 15'000 Franken festzulegen und die Beteiligung am Ausgleich unter den Kantonen auf 15'000 Franken pro Assistenzarzt und Jahr zu beschränken, wenn in ihrem Kanton weniger Assistenzärzte als im schweizerischen Durchschnitt ausgebildet werden. Diese Lösung reduziert die Ausgleichsbeträge unter den Kantonen gegenüber der ursprünglichen Vernehmlassungsvorlage um knapp die Hälfte auf insgesamt rund 15 Millionen Franken.

In einer zweiten Vernehmlassung äusserten sich 20 Kantone zustimmend, wenn auch einige mit Bedenken, Bemerkungen oder Vorbehalten. Zwei Kantone lehnten die Vereinbarung ab (NW, SZ). Drei Kantone nahmen sie mit Vorbehalten an (JU, NE, VS). Die Vereinbarung wurde nochmals angepasst und der Plenarversammlung der GDK am 23. Mai 2014 vorgelegt. Schliesslich nahm die Plenarversammlung der GDK am 20. November 2014 die nochmals modifizierte Interkantonale Vereinbarung über die kantonalen Beiträge an die Spitäler zur Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung und deren Ausgleich unter den Kantonen (Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung, WFV) mit 24 Ja- zu 2 Nein-Stimmen an und legte sie den Kantonen zur Ratifizierung vor.

## 2. Finanzielle Auswirkungen

Die von den Kantonen als Ausgleich zu zahlenden bzw. zu beziehenden Beiträge wurden – wie im Anhang zur Vereinbarung vorgesehen – an die neuesten BFS-Daten angepasst. In der nachfolgenden Tabelle werden die zu zahlenden bzw. zu beziehenden Beiträge aufgeführt. Die Kantone hatten im Sommer 2014 die Gelegenheit, die Zahlen zu validieren. Alle Fragen und Bemerkungen konnten geklärt werden.

| <i>Kanton</i> | <i>Fr. (Daten 2012)</i> |
|---------------|-------------------------|
| AG            | -2'060'701              |
| AI            | -263'102                |
| AR            | -148'185                |
| BE            | -159'366                |
| BL            | -1'233'508              |
| BS            | 7'238'745               |
| FR            | -1'468'716              |
| GE            | 2'408'753               |
| <b>GL</b>     | <b>-274'558</b>         |
| GR            | -147'664                |
| JU            | -344'321                |
| LU            | -1'086'142              |
| NE            | -440'142                |
| NW            | -410'503                |
| OW            | -363'622                |
| SG            | 169'787                 |
| SH            | -419'773                |
| SO            | -1'520'352              |
| SZ            | -1'675'471              |
| TG            | -1'146'256              |
| TI            | -71'503                 |
| UR            | -322'216                |
| VD            | 3'677'783               |
| VS            | -928'977                |
| ZG            | -1'005'656              |
| ZH            | 1'995'666               |

### 3. Situation des Kantons Glarus

#### 3.1. Ostschweizer Spitalvereinbarung

Im Hinblick auf die Einführung der neuen Spitalfinanzierung erliess die Konferenz der Ostschweizer Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK-Ost) bereits am 17. August 2011 die Ostschweizer Spitalvereinbarung. Diese ersetzte die Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Spitalbereich und die Abgeltung von Spitalleistungen vom 20. November 1995 bzw. 8. November 1999 (Ostschweizer Krankenhausvereinbarung). Sie regelt zwischen den Vereinbarungskantonen (AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH) die Koordination der Spitalplanung und der Spitalisten, das Kostengutspracheverfahren sowie die Abgeltung der Kosten für die universitäre Lehre und Forschung.

Gemäss Artikel 4 der Ostschweizer Spitalvereinbarung leisten die Kantone dem Kanton Zürich fall- und einwohnerbezogene Beiträge an die Aufwendungen für die universitäre Lehre und Forschung der drei Universitätsspitäler (Universitätsspital Zürich, Kinderspital Zürich und Universitätsklinik Balgrist). Ebenfalls erhalten die Standortkantone der Zentrumsspitäler (Kantonsspitäler Graubünden, Frauenfeld, Münsterlingen, St. Gallen, Schaffhausen und Winterthur, Ostschweizer Kinderspital sowie Stadtspital Triemli) fallbezogene Beiträge der Wohnkantone. Das kostet den Kanton Glarus insgesamt 402'000 Franken pro Jahr. Wäre er der Vereinbarung nicht beigetreten, wären die Universitäts- und Zentrumsspitäler angehalten gewesen, bei Glarner Versicherten Tarifzuschläge in der Höhe von mindestens 1200 Franken pro Normfall in Universitätsspitalern bzw. mindestens 200 Franken pro Normfall in den Zentrumsspitalern zu erheben (Art. 6). Die finanzielle Belastung wäre in diesem Fall mit rund 0,5 Millionen Franken leicht höher ausgefallen. Da bereits damals davon ausgegangen wurde, dass diese regionale Weiterbildungsfinanzierung von einer nationalen abgelöst werden wird, wurden die Artikel 4 und 6 auf ein Jahr bis am 31. Dezember 2012 befristet.

Bei der Abgeltung der Kosten für die universitäre Lehre und Forschung gemäss Artikel 4 der Ostschweizer Spitalvereinbarung handelte es sich um eine einmalige freie Ausgabe im Sinne von Artikel 90 Buchstabe b der Kantonsverfassung, weshalb dem Landrat ein entsprechender Objektkredit von 402'000 Franken beantragt wurde. Dieser war weder in der Kommission noch im Landrat umstritten. Der Landrat genehmigte ihn am 26. Oktober 2011.

Da die nationale Vereinbarung nicht wie erhofft bereits per 2013 in Kraft treten konnte, beschloss die GDK-Ost für die Jahre 2013, 2014, 2015 und 2016 jährlich eine Verlängerung der entsprechenden Artikel. Für die Jahre 2014, 2015 und 2016 wurde eine Halbierung der ursprünglichen Beiträge beschlossen. Der Aufwand für den Kanton Glarus betrug bzw. beträgt in diesen Jahren somit nur 201'000 Franken. Der Regierungsrat stimmte diesen Verlängerungen unter Vorbehalt der Genehmigung der entsprechenden Budgetmittel durch den Landrat jeweils zu. Der Landrat wurde über die Verzögerung bei der in Aussicht gestellten nationalen Vereinbarung orientiert. Die entsprechenden Mittel hat er ohne Diskussion genehmigt.

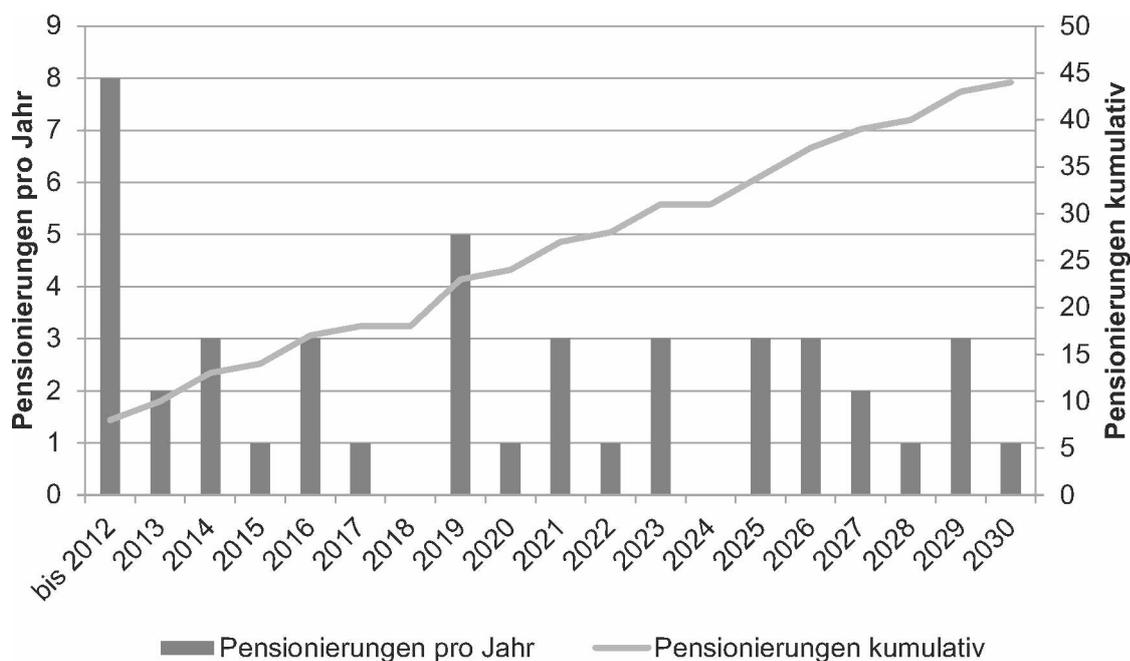
#### 3.2. Gründe für einen Beitritt des Kantons Glarus zur Vereinbarung

Ein Beitritt des Kantons Glarus zur Vereinbarung drängt sich aus drei Gründen auf:

1. Massnahme gegen den Ärztemangel;
2. keine Benachteiligung angehender Glarner Ärztinnen und Ärzte;
3. Solidarität mit den NFA-Geberkantonen.

##### 3.2.1. Massnahme gegen den Ärztemangel

Der Kanton Glarus verfügt derzeit über rund 55 Ärzte mit eigener Praxis. Rund 35 davon sind als Hausärzte bzw. in der Grundversorgung (Allgemeinmedizin, Pädiatrie und Alternativmedizin) tätig. Die nachfolgende Abbildung stellt die erwarteten Pensionierungen (bei Annahme einer Pensionierung mit 65 Jahren) bis ins Jahr 2030 dar.



Die Abbildung zeigt, dass die Sicherstellung der Nachfolge von heute selbstständig erwerbstätigen Praxisärzten in den nächsten Jahren eine dauernde Herausforderung sein wird. Nicht eingerechnet sind hier die möglicherweise zusätzlich nachgefragten Leistungen, die neben dem Ersatz von bestehenden Praxen auch den Aufbau neuer Praxisbetriebe oder die Erweiterung des ambulanten Spitalbetriebs notwendig machen könnten.

Der zunehmende Mangel an Ärzten und weiterem Gesundheitsfachpersonal ist dabei kein kantonales, sondern ein nationales Problem, welches durch die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative (MEI) am 9. Februar 2014 noch zusätzlich verschärft wird. Die Schweiz profitiert heute von einer relativ hohen Zuwanderung von qualifiziertem Gesundheitspersonal. Die Umsetzung der MEI wird zu einem Rückgang führen. Das benötigte Personal ist deshalb hier auszubilden, was entsprechend neue Kostenfolgen hat.

Der Landrat hat denn auch im Leitbild Gesundheit die Sicherstellung von genügend Gesundheitspersonal und die Förderung von unternehmerischen Perspektiven als Leitsatz für die kantonale Gesundheitspolitik festgelegt. Der Kanton Glarus ist entsprechend gehalten, sich auch auf nationaler Ebene für genügend Aus- und Weiterbildungsplätze und für gute Rahmenbedingungen zur Stärkung der Aus- und Weiterbildung einzusetzen. Mit dem Beitritt zur Vereinbarung werden Spitäler, die ihre Verantwortung als Weiterbildungsstätte wahrnehmen, unterstützt und Anreize für genügend Ausbildungsplätze gesetzt.

### 3.2.2. Keine Benachteiligung angehender Glarner Ärzte

Tritt der Kanton Glarus der Vereinbarung nicht bei, erhalten Spitäler in anderen Kantonen, welche angehende Glarner Ärztinnen und Ärzte – mit einem Maturitätszeugnis der Kantonsschule Glarus – weiterbilden, keine Beiträge des Standortkantons für diese (Art. 2 WFV). Die betroffenen Spitäler hätten folglich einen monetären Anreiz, anstelle von Glarnern nur angehende Ärztinnen und Ärzte aus einem Vereinbarungskanton weiterzubilden.

### 3.2.3. Solidarität mit NFA-Geberkantonen

Heute tragen die Kantone mit Universitätsspitalern (ZH, VD, GE, BS, BE) die Hauptlast der ärztlichen Weiterbildung. Es handelt sich dabei mit Ausnahme des Kantons Bern auch um ressourcenstarke Kantone, auf deren Beiträge der Kanton Glarus im nationalen Finanzausgleich angewiesen ist (die sogenannten NFA-Geberkantone). Ein Beitritt zur Vereinbarung und damit eine geringfügige Entlastung der entsprechenden Kantone sind daher nicht zuletzt aus Gründen der nationalen Solidarität angezeigt.

## 3.3. Finanzielle Auswirkungen

Mit dem Beitritt zur Vereinbarung verpflichtet sich der Kanton Glarus, den im Kanton gelegenen Spitalern (Kantonsspital Glarus, RehaClinic Glarus und Braunwald) pro Jahr und Ärztin oder Arzt in Weiterbildung pauschal 15'000 Franken auszurichten. Andererseits hat er auch Beiträge an den höheren Weiterbildungsaufwand in anderen Kantonen zu entrichten.

Innerkantonal werden heute rund 25 Assistenzärzte und -ärztinnen durch das Kantonsspital Glarus ausgebildet. Dieses erhält daher einen Anspruch auf Beiträge von mindestens 375'000 Franken pro Jahr. Hinzu kommen die erwähnten Beiträge von rund 275'000 Franken, welche der Kanton Glarus in den Ausgleich unter den Kantonen einzahlen muss.

Zu beachten ist allerdings, dass der entsprechende Aufwand grösstenteils bereits heute anfällt. So wird der Weiterbildungsaufwand des Kantonsspitals Glarus im Rahmen der Abgeltungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen (2016 insgesamt 4,5 Mio. Fr.) entschädigt. Im Rahmen der Ostschweizer Spitalvereinbarung (s. Ziff. 3.1) zahlte der Kanton zudem zwischen 402'000 (2012 und 2013) und 201'000 Franken (2014 bis 2016) an den Weiterbildungsaufwand von Spitälern in anderen Kantonen. Der Beitritt zur Vereinbarung verursacht damit keine höheren Kosten.

### 3.4. Rechtliche Zuständigkeit

Bei der Vereinbarung handelt es sich um ein Konkordat, welches frei bestimmbare wiederkehrende Ausgaben für den gleichen Zweck von mehr als 200'000 Franken pro Jahr verursacht. Entsprechend ist die Vereinbarung gemäss Artikel 69 Absatz 2 Buchstabe a in Verbindung mit Buchstabe b der Kantonsverfassung der Landsgemeinde zur Genehmigung zu unterbreiten.

Damit bei allfälligen künftigen Änderungen der Vereinbarung nicht jedes Mal die Landsgemeinde konsultiert werden muss, soll zudem – wie dies auch in anderen Bereichen üblich ist – der Landrat die Kompetenz erhalten, Änderungen genehmigen zu können.

## 4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### *Artikel 1; Gegenstand und Zweck*

**Absatz 1:** Gemäss Artikel 48 der Bundesverfassung (BV) können die Kantone im Rahmen ihrer Kompetenzen miteinander Verträge abschliessen. Diese dürfen den Interessen des Bundes nicht zuwiderlaufen. Die vorliegende Vereinbarung hat zum einen die kantonale Unterstützung der Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung und zum anderen eine gerechte Verteilung der hieraus resultierenden finanziellen Belastung unter den Kantonen zum Gegenstand.

Gegenwärtig fallen die Kosten der ärztlichen Weiterbildung hauptsächlich den Kantonen zur Last, weil diese zum grossen Teil in Spitälern erfolgt, die von den Kantonen getragen bzw. finanziert werden.

Die Weiterbildung erfolgt nach erfolgreich beendetem Medizinstudium mit dem Ziel, einen Facharzttitel als Ausweis für die Befähigung zur kompetenten ärztlichen Tätigkeit auf einem Fachgebiet zu erwerben (Art. 2 Weiterbildungsordnung, WBO). Die obligatorische Krankenpflegeversicherung übernimmt keine Kosten der Forschung und universitären Lehre (Art. 49 Abs. 3 Bst. b KVG), zu denen nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung (VKL) auch die Kosten der Weiterbildung gehören. Die Kantone leisten nur Beiträge an die Kosten der erteilten strukturierten Weiterbildung. Diese umfasst die Tätigkeiten, die im Rahmen der Lehrveranstaltungen für die Weiterbildung entsprechend den Weiterbildungsrichtlinien vorgesehen sind. Zudem muss zwischen der erhaltenen (Perspektive der Ärztinnen und Ärzte in Weiterbildung) und der erteilten Lehre (Perspektive der Dozenten) unterschieden werden. Letztere umfasst die Kosten der Lehrtätigkeit wie Durchführung der praktischen Arbeiten, Seminare, Vorträge, Kolloquien, Vorbereitung/Korrekturen von Examen, Vorbereitung von Lehrprogrammen/Lehrveranstaltungen. Nicht enthalten sind Kosten, die den Weiterbildungsstätten durch die Teilnahme der Ärztinnen und Ärzte an der Weiterbildung entstehen.

Gemäss dem Beschluss der GDK-Plenarversammlung vom 21. November 2013 wird in Artikel 1 präzisiert, dass Gegenstand der Vereinbarung nicht die tatsächlichen Kosten der Weiterbildung sind. Im Sinne der Einführung eines Grundsatzes der Solidarität unter den Kantonen soll vielmehr ein Mindestbeitrag festgelegt werden, mit dem sich die Standortkantone an den in ihrem Kanton befindlichen Spitälern entstehenden Kosten der Weiterbildung beteiligen. Zudem soll der hierdurch entstehende unterschiedliche finanzielle Aufwand unter den Kantonen ausgeglichen werden.

**Absatz 2:** Der interkantonale Ausgleich bezweckt, die aufgrund der unterschiedlichen Zahl von Ärztinnen und -ärzten, die sich an den Spitälern in Weiterbildung befinden, resultierende unterschiedliche finanzielle Belastung unter den Kantonen auszugleichen. Dies soll unabhängig davon geschehen, ob die Weiterbildung an Universitätsspitalern, Zentrumsspitalern oder übrigen Spitälern stattfindet.

### *Artikel 2; Beiträge der Kantone*

**Absätze 1 und 2:** Aufgrund der von Zahlerkantonen hinsichtlich der finanziellen Belastungen geäusserten Vorbehalte wird in Vereinfachung des Modells der ersten Vernehmlassungsvorlage ein einheitlicher Mindestbeitrag der Standortkantone von 15'000 Franken festgelegt. Er ist an alle dort befindlichen Spitäler, die Ärzte weiterbilden, zu entrichten. Die in der ersten Vorlage vorgesehene Kategorisierung in Universitätsspitaler, grosse Zentrumsspitaler und restliche Spitäler wird aufgegeben. Dieser Mindestbeitrag wird normativ auf der

Basis von Kostenstudien festgelegt. Neu geregelt wird, dass für Ärztinnen und Ärzte in Weiterbildung, die im Zeitpunkt der Erlangung der Maturität ihren gesetzlichen Wohnsitz in einem Kanton hatten, der dieser Vereinbarung nicht beigetreten ist, keine Beiträge an die Spitäler ausgerichtet werden (Abs. 1). Allenfalls dennoch für sie ausgerichtete Beiträge fallen nicht unter die Ausgleichsregelungen gemäss dieser Vereinbarung (Abs. 2). Mit der Anknüpfung an den Zeitpunkt der Erlangung der Matura wird erreicht, dass die aus dem nicht erfolgten Beitritt eines Kantons resultierende finanzielle Folge nicht deswegen ins Leere läuft, weil Studierende häufig während des Studiums oder sofort danach ihren gesetzlichen Wohnsitz wechseln.

Den Standortkantonen steht es frei, den Spitälern eine höhere als die vorgenannte Pauschale zu entrichten. Sie können gemäss Absatz 1 nicht geschuldete Beiträge jedoch nicht im Rahmen des interkantonalen Ausgleichs geltend machen.

Die Einschränkung der Beitragspflicht gemäss Absatz 1 sowie die in Absatz 2 geregelten Ausnahmen von der Ausgleichspflicht gelten nicht für ausländische Ärztinnen und Ärzte in Weiterbildung.

Absatz 3: Die Plattform «Zukunft ärztliche Bildung» empfahl, die Ausrichtung von Unterstützungsbeiträgen von der Einhaltung von Qualitätskriterien abhängig zu machen. Dazu gehört etwa die Verpflichtung, vom Schweizerischen Institut für ärztliche Weiter- und Fortbildung (SIWF) definitiv als Weiterbildungsstandort anerkannt worden zu sein. Ausserdem sollten für die Auszahlung des Beitrags folgende weiteren Kriterien erfüllt sein:

- Die Institution verfügt über ein aktuelles und genehmigtes Weiterbildungskonzept, in dessen Rahmen der Bedarf der Institution an qualifizierten Ärztinnen und Ärzten und das Weiterbildungspotenzial der Assistenzärzte veranschlagt wurden.
- Die Assistenzärztinnen und -ärzte erhalten einen Ausbildungsvertrag, in dem die Ziele und die Leistungen der Weiterbildung vereinbart sind.
- Die Institution verfügt über mindestens einen Weiterbildungskordinator oder einen Weiterbildungsdelegierten.
- Die Ausbilder und Ausbilderinnen verfügen über didaktische Qualifikationen und greifen auf «Teach-the-Teacher»-Angebote zurück.
- Der spezifische Bedarf im Bereich der Hausarztmedizin wird berücksichtigt.

Diese Qualitätskriterien als Teil der Anerkennung des SIWF sind im Wesentlichen bereits in der vom Bund akkreditierten WBO abgebildet. In Anbetracht der Grundsätze des Modells «PEP» wird jedoch auf eine Nachprüfung dieser Kriterien im Rahmen des Ausgleichs verzichtet. Dies würde den Vollzug dieser Vereinbarung erschweren.

Der spezifische Weiterbildungsbedarf im Bereich der Hausarztmedizin ist in den von den Kantonen mit den Spitälern zu schliessenden Leistungsvereinbarungen zu regeln. Diese können etwa höhere Entschädigungen für die Einrichtung entsprechender Weiterbildungsstellen bei Grundversorgern im ambulanten Bereich oder die Verpflichtung zur Berücksichtigung von angehenden Ärztinnen und Ärzten mit dem Weiterbildungstitel «allgemeine innere Medizin» in gewissen zweckmässigen anderen Weiterbildungsrichtungen (Chirurgie, Dermatologie usw.) vorsehen.

Ursprünglich wurde vorgeschlagen, dass die Kantone nur die zu einem ersten Facharztstitel führende Weiterbildung finanziell unterstützen. In den Statistiken des BFS wird jedoch nicht unterschieden, ob eine Person den ersten oder einen weiteren Titel anstrebt. Deshalb wird davon abgesehen, Ärztinnen und Ärzte, die Weiterbildungsgänge zu mehreren Facharzttiteln absolvieren, von dieser Vereinbarung auszunehmen.

Absatz 4: Mit der Bezugnahme auf die Preisentwicklung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise wird zwar eine periodische Anpassung der Beiträge ermöglicht. Es wird jedoch vermieden, dass diese gleichsam jährlich mit einer gewissen Automatik vorzunehmen ist. Zudem stellt diese Referenzgrösse ein einfaches Instrument dar, allfällige Anpassungen auf der Basis des Indexstandes bei Inkrafttreten der Vereinbarung vorzunehmen. Die Umsetzung der Anpassung wird Aufgabe der Versammlung der Vereinbarungskantone (Art. 6 Abs. 1 Bst. d) sein, die in dem von ihr zu erlassenden Geschäftsreglement die näheren Einzelheiten festlegen wird.

### *Artikel 3; Anzahl der Ärztinnen und Ärzte in Weiterbildung*

Um eine Vergleichbarkeit der Anzahl der sich an den Spitälern in Weiterbildung befindlichen Ärztinnen und Ärzte herzustellen, werden diese in Vollzeitäquivalenten (50 Stunden/Woche) ausgedrückt. Die Anzahl der zu berücksichtigenden Ärztinnen und Ärzte wird vorbehältlich der Erlangung plausibilisierter Daten (s. Erläuterungen zu Art. 6 Abs. 2) aufgrund der Erhebungen des BFS ermittelt.

Wie unter Artikel 2 Absatz 2 kommentiert, sind Ärztinnen und Ärzte, die im Zeitpunkt der Erlangung des Universitätszulassungsausweises ihren Wohnsitz in einem der Vereinbarung nicht beigetretenen Kanton hatten, nicht ausgleichsrelevant. Die Standortkantone melden der Geschäftsstelle die Anzahl solcher nicht ausgleichsrelevanter Vollzeitäquivalente.

#### *Artikel 4; Standortkanton*

Standortkanton ist jener Kanton, auf dessen Gebiet das Spital liegt. Dieser Grundsatz gilt auch dann, wenn ein Spital von mehreren Kantonen getragen wird. Konkret heisst das, dass z. B. Standortkanton der Höhenklinik Davos, die (auch) vom Kanton Zürich getragen wird, der Kanton Graubünden ist. Es ist Sache der betroffenen Trägerkantone, mit den Standortkantonen einen Ausgleich vorzunehmen. Eine andere Regelung würde einen unangemessenen Regulierungsaufwand im Rahmen dieser Vereinbarung nach sich ziehen.

#### *Artikel 5; Berechnung des Ausgleichs*

**Absatz 1:** Die Berechnung des Ausgleichs erfolgt nach dem Bevölkerungsmodell, dem das Plenum der GDK am 22. November 2012 zugestimmt hat, und gemäss den in Artikel 5 beschriebenen Schritten. Deren letzter wird entweder einen in den Ausgleich zu zahlenden oder einen aus dem Ausgleich zu beziehenden Betrag ausweisen. Für die Bevölkerung der Vereinbarungskantone (Schritt 3) ist die Wohnbevölkerung gemäss der Statistik des BFS zum Bestand und zur Struktur der Wohnbevölkerung und der Haushalte am 31. Dezember des jeweils letzten verfügbaren Jahres massgeblich (STATPOP). Wegen des in Artikel 10 eingeführten Quorums ist nur die Bevölkerung der Vereinbarungskantone in die Berechnung des Ausgleichs einzubeziehen. Abzuziehen unter Absatz 1 Ziffer 1 sind die Entschädigungen für gemäss den Kriterien von Artikel 2 Absätze 1 und 2 nicht aus Vereinbarungskantonen stammende Assistenzärztinnen und -ärzte. Als zusätzliches Kriterium für die Verteilung der Ausgleichssumme die Anzahl der in einem Kanton niedergelassenen Ärzte einzubeziehen, wird als kaum umsetzbar erachtet und angesichts der laufenden Entwicklung zur Aufhebung der kantonalen Grenzen im KVG sowie der Tatsache, dass ärztliche Behandlungen eher am Arbeits- als am Wohnort erfolgen, verworfen.

**Absatz 2:** Der Ausgleich soll jährlich vorgenommen werden. Dafür ist die Basis zu bestimmen, d. h. festzulegen, welche Erhebungen des BFS für die Berechnung zugrunde zu legen sind. Auf der Basis der Erhebungen des BFS für das Jahr 2012 ergibt sich insgesamt ein Ausgleichsvolumen von rund 15,5 Millionen Franken. Bis zum Inkrafttreten der Vereinbarung gemäss Artikel 10 wird die Tabelle im Anhang noch mit den zuletzt verfügbaren Datengrundlagen gemäss Artikel 3 und 5 aktualisiert.

#### *Artikel 6; Versammlung der Vereinbarungskantone*

**Absatz 1:** Träger der Vereinbarung sind die beigetretenen Kantone. Die Versammlung der Vereinbarungskantone, welcher der Vollzug der Vereinbarung obliegt, wird aus den Mitgliedern der Plenarversammlung der GDK gebildet, deren Kantone der Vereinbarung beigetreten sind.

**Absatz 2:** Dieser Absatz beschreibt die Aufgaben der Versammlung. Das sind die Wahl des Vorsitzes, der Erlass eines Geschäftsreglements, die Bezeichnung der Geschäftsstelle sowie die Anpassung des pauschalen Beitrags an die Spitäler (Art. 2 Abs. 4), ausserdem die Plausibilisierung der von den Kantonen im Rahmen der Erhebungen des BFS angegebenen Vollzeitäquivalente (siehe Vorbehalt gemäss Art. 3) und schliesslich die Berichterstattung. Im Geschäftsreglement werden die Einzelheiten zur Organisation, Arbeitsweise und Beschlussfassung der Versammlung geregelt. Geschäftsstelle der Versammlung soll das Zentralsekretariat der GDK sein, damit administrative Synergien gut genutzt werden können.

Es ist geplant, dass das SIWF mittels sogenannter elektronischer Logbücher der Assistenzärztinnen und -ärzte eigene zusätzliche automatisierte Erhebungen über die Anzahl Ausbildungsstellen an den Spitälern durchführt. Sobald solche Datenquellen zur Verfügung stehen, werden diese für die Ermittlung der Vollzeitäquivalente zur Plausibilisierung als Berechnungsgrundlage für die Beiträge der Standortkantone an die Spitäler herangezogen (Bst. e).

**Absatz 3:** Dieser Absatz legt fest, dass die Beschlüsse der Versammlung zu ihrer Wirksamkeit der Einstimmigkeit der Vereinbarungskantone bedürfen. Dies zwingt die Vereinbarungskantone zu Verhandlungen.

Der zweite Satz in Absatz 3 präzisiert, ab wann die Beschlüsse betreffend die Anpassungen der Mindestbeiträge, die Plausibilisierung der Vollzeitäquivalente und den Ausgleich der Beiträge gelten.

#### *Artikel 7; Vollzugskosten*

Die Kosten der Tätigkeit der Versammlung sowie der Geschäftsstelle werden von den Vereinbarungskantonen entsprechend ihrer Bevölkerungszahl anteilmässig getragen. Da die (Plenar-)Versammlung und das Zentralsekretariat der GDK als Geschäftsstelle diese Vereinbarung vollziehen, liegt es nahe, dass die Kosten im Budget der GDK einkalkuliert werden. Dies gemäss dem dort geltenden bevölkerungsbezogenen Beitragsschlüssel.

#### *Artikel 8; Streitbeilegung*

Die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) vom 24. Juni 2005 regelt die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in den Aufgabenbereichen gemäss Artikel 48a BV. Sie sieht in Artikel 31 Absatz 3 vor, dass die Kantone auf freiwilliger Basis auch Streitigkeiten aus interkantonalen Zusammenarbeitsverträgen in anderen Aufgabenbereichen dem in den Artikeln 31–34 geregelten Streitbeilegungsverfahren unterstellen können. Das Streitbeilegungsverfahren ist

zweistufig. Es besteht aus einem informellen Vorverfahren vor dem Präsidium der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und einem förmlichen Vermittlungsverfahren vor der Interkantonalen Vertragskommission. Zweck der (freiwillig) übernommenen Verpflichtung, an den Streitbeilegungsverfahren teilzunehmen, ist die Vermeidung einer Klage gemäss Artikel 120 Absatz 1 Buchstabe b Bundesgerichtsgesetz.

#### *Artikel 9; Beitritt*

Mit der Mitteilung an die GDK wird der Beitritt eines Kantons zur Vereinbarung wirksam.

#### *Artikel 10; Inkrafttreten*

Grundsätzlich ist ein angemessener Ausgleich der finanziellen Belastungen der Kantone infolge der Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung nur dann möglich, wenn alle Kantone der Vereinbarung beitreten und diese einvernehmlich vollziehen. Eine Verpflichtung der Kantone zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gemäss Artikel 48a BV bzw. dem Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich ist nicht möglich. Die Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung gehört nicht zu den in Artikel 48a BV genannten Aufgabenbereichen, bei denen der Bund einen interkantonalen Vertrag für allgemeinverbindlich erklären oder alle Kantone zur Beteiligung an einem solchen verpflichten könnte. Daher wird angestrebt, dass alle Kantone der Vereinbarung beitreten. Für den Fall, dass nicht alle Kantone beitreten, wurde ein Mindestquorum von 18 Kantonen vorgesehen, wie es auch in anderen interkantonalen Vereinbarungen üblich ist. Demgemäss tritt die Vereinbarung in Kraft, wenn ihr mindestens 18 Kantone beigetreten sind. Da gemäss Artikel 48 Absatz 3 BV Verträge zwischen Kantonen dem Recht und den Interessen des Bundes nicht zuwiderlaufen dürfen, sind sie dem Bund zur Kenntnis zu bringen.

#### *Artikel 11; Austritt und Beendigung der Vereinbarung*

Wie der Beitritt wird auch der Austritt eines Kantons durch Erklärung gegenüber der GDK wirksam. Die Kompetenz zur Beschlussfassung über einen allfälligen Austritt richtet sich nach dem jeweiligen kantonalen Recht. Der Austritt eines Kantons beendet gleichzeitig die Vereinbarung, wenn dadurch das erforderliche Quorum von 18 Kantonen unterschritten wird. Um eine gewisse Nachhaltigkeit und Berechenbarkeit der Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung mit der vorliegenden Vereinbarung zu erreichen, ist es angemessen, die nach Absatz 1 mögliche kurzfristige Beendigung der Vereinbarung für einen Zeitraum von fünf Jahren auszuschliessen.

#### *Artikel 12; Geltungsdauer*

Die Vereinbarung wird auf unbestimmte Dauer abgeschlossen.

### **5. Beratung der Vorlage im Landrat**

Die landrätliche Kommission Gesundheit und Soziales unter der Leitung von Landrat Emil Küng, Obstalden, beantragte Eintreten und Zustimmung zum Beitritt zur Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung. Sie sprach sich auch dafür aus, dass der Landrat künftige Änderungen an der Vereinbarung genehmigen oder deren Kündigung vornehmen kann.

Die Vereinbarung sei auch eine Massnahme im Kampf gegen den Ärztemangel. Zudem sollen angehende Glarner Ärztinnen und Ärzte bei ihrer Weiterbildung nicht benachteiligt werden. Das wäre der Fall, würde Glarus der Vereinbarung nicht beitreten. Diese enthalte weiter den Gedanken der Solidarität gegenüber den Geberkantonen im nationalen Finanzausgleich. Es seien gerade diese Kantone, die viele Ärztinnen und Ärzte ausbilden würden. Die Angst, dass solidarisches Verhalten mit höheren Kosten einhergehe, sei unbegründet. Der Kanton Glarus wirke bereits jetzt aufgrund der Ostschweizer Spitalvereinbarung in einem System mit Ausgleichszahlungen mit. Das eigene Kantonsspital werde für die Weiterbildung im Rahmen des Pauschalbetrags für gemeinwirtschaftliche Leistungen bereits heute entschädigt. Für den Kanton Glarus würden sich also eher die Geldströme und die Anzahl der beteiligten Kantone ändern, nicht aber der zu leistende Beitrag.

Finanzielle Überraschungen in der Zukunft seien indes nicht ausgeschlossen. So beantragt der Bundesrat dem Bundesparlament, 100 Millionen Franken für die Schaffung zusätzlicher Studienplätze für Mediziner freizugeben. Damit sollen jährlich 250 Ärzte und Ärztinnen zusätzlich ausgebildet werden. Künftig könnten 1300 Studenten pro Jahrgang ein Medizin-Studium aufnehmen. Das sei ein Viertel mehr als bisher. Wenn dieses Szenario eintrete, werde es in absehbarer Zeit auch mehr Ärztinnen und Ärzte in Weiterbildung geben. Dadurch würden die Kosten steigen.

In der Beratung im Landrat war die Vorlage völlig unbestritten, wenngleich die Bedenken bezüglich der Kostenentwicklung geteilt wurden. So beantragt der Landrat der Landsgemeinde einstimmig, der Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung beizutreten.

## 6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, folgendem Beschlussentwurf zuzustimmen:

### **Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die kantonalen Beiträge an die Spitäler zur Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung und deren Ausgleich unter den Kantonen**

(Vom .....

Die Landsgemeinde,

gestützt auf Artikel 69 Absatz 2 Buchstabe a der Kantonsverfassung,  
beschliesst:

#### **I.**

##### **Art. 1      *Beitritt***

<sup>1</sup> Der Kanton Glarus tritt der Interkantonalen Vereinbarung über die kantonalen Beiträge an die Spitäler zur Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung und deren Ausgleich unter den Kantonen vom 20. November 2014 (Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung, WFV) bei.

##### **Art. 2      *Kündigung und Änderung***

<sup>1</sup> Zuständig für die Genehmigung von Änderungen an der WFV oder deren Kündigung ist der Landrat.

#### **II.**

Keine anderen Erlasse geändert.

#### **III.**

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

#### **IV.**

Dieser Beitrittsbeschluss tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

## **Interkantonale Vereinbarung über die kantonalen Beiträge an die Spitäler zur Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung und deren Ausgleich unter den Kantonen (Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung, WFFV)**

(Vom .....

(Erlassen von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren [GDK] am 20. November 2014)

(Beitritt von der Landsgemeinde beschlossen am ..... Mai 2016)

Präambel

In Erwägung dass,

- die Versorgung der Bevölkerung mit Fachärzten langfristig gesichert werden muss;
- die Kantone beschlossen haben, sich verstärkt in der Weiterbildung zu engagieren;
- demgemäss auch die Spitäler mit anerkannten Weiterbildungsstätten von den Kantonen finanziell zu unterstützen und sich hieraus ergebende unterschiedliche Belastungen unter den Kantonen auszugleichen sind;

beschliesst die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK):

I.

### **Art. 1      *Gegenstand und Zweck***

<sup>1</sup> Die Vereinbarung legt den Mindestbeitrag fest, mit dem sich die Standortkantone an den Kosten der Spitäler für die erteilte strukturierte Weiterbildung von Ärztinnen und Ärzten gemäss Medizinalberufegesetz beteiligen.

<sup>2</sup> Sie regelt zudem den Ausgleich des unterschiedlichen Kostenaufwands der Kantone durch die Gewährung des Mindestbeitrags gemäss Absatz 1.

### **Art. 2      *Beiträge der Standortkantone***

<sup>1</sup> Die Standortkantone richten den Spitälern pro Jahr und Ärztin und Arzt in Weiterbildung (Vollzeitäquivalent) pauschal 15 000 Franken aus, sofern die betreffende Ärztin bzw. der betreffende Arzt im Zeitpunkt der Erlangung des Universitätszulassungsausweises ihren bzw. seinen Wohnsitz in einem der Vereinbarung beigetretenen Kanton hatte.

<sup>2</sup> Allfällige höhere Beiträge der Standortkantone oder Beiträge der Standortkantone für Ärztinnen und Ärzte, die im Zeitpunkt der Erlangung des Universitätszulassungsausweises ihren Wohnsitz nicht in einem der Vereinbarung beigetretenen Kanton hatten, werden unter den Kantonen nicht ausgeglichen.

<sup>3</sup> Die Standortkantone überprüfen, ob die Weiterbildungsstätten ihrer Spitäler über eine Anerkennung gemäss der vom Bund akkreditierten Weiterbildungsordnung verfügen.

<sup>4</sup> Der Beitrag gemäss Artikel 2 Absatz 1 wird jeweils an die Preisentwicklung angepasst, wenn der Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) um mindestens 10 Prozent gestiegen ist. Ausgangspunkt ist der Stand des LIK bei Vertragsabschluss (Basis Dezember 2010 = 100). Das gemäss Artikel 6 Absatz 2 zu erlassende Geschäftsreglement regelt die Einzelheiten. Die Beschlussfassung erfolgt bis zum 30. Juni mit Wirkung ab dem folgenden Kalenderjahr.

**Art. 3** *Anzahl der Ärztinnen und Ärzte in Weiterbildung*

<sup>1</sup> Die Anzahl der Ärztinnen und Ärzte (Vollzeitäquivalente), für die den Spitälern Beiträge gewährt werden, richtet sich nach der Erhebung des Bundesamtes für Statistik. Vorbehalten bleiben Korrekturen gemäss Artikel 2 Absatz 2 und aufgrund von Plausibilisierungen gemäss Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe e.

**Art. 4** *Standortkanton*

<sup>1</sup> Standortkanton ist der Kanton, in dem das Spital liegt.

**Art. 5** *Berechnung des Ausgleichs*

<sup>1</sup> Der Ausgleich unter den Kantonen wird in folgenden Schritten ermittelt:

1. Ermittlung der Beitragsleistungen gemäss Artikel 2 Absatz 1 pro Kanton;
2. Summierung der Beitragsleistungen aller Vereinbarungskantone;
3. Teilung der Summe durch die Bevölkerung der Vereinbarungskantone;
4. Multiplikation des gemittelten Pro-Kopf-Beitrags eines jeden Vereinbarungskantons mit seiner Bevölkerung;
5. Gegenüberstellung der Beitragsleistung eines jeden Vereinbarungskantons mit den gemittelten Werten;
6. Die Differenz der Werte gemäss Schritt 5 bildet den vom Vereinbarungskanton als Ausgleich zu zahlenden bzw. zu beziehenden Beitrag.

<sup>2</sup> Der Ausgleich erfolgt jährlich.

**Art. 6** *Versammlung der Vereinbarungskantone*

<sup>1</sup> Der Vollzug dieser Vereinbarung obliegt der Versammlung der Vereinbarungskantone (Versammlung).

<sup>2</sup> Die Versammlung hat folgende Aufgaben:

- a. Wahl des Vorsitzes;
- b. Erlass eines Geschäftsreglements;
- c. Bezeichnung der Geschäftsstelle;
- d. Anpassungen des Mindestbeitrags gemäss Artikel 2 Absatz 4;
- e. Plausibilisierung der Vollzeitäquivalente gemäss Artikel 3;
- f. Festlegung des Ausgleichs gemäss Artikel 5;
- g. jährliche Berichterstattung an die Vereinbarungskantone.

<sup>3</sup> Die Beschlüsse der Versammlung erfordern Einstimmigkeit. Die Beschlüsse gemäss Absatz 2 Buchstaben d, e und f gelten ab dem folgenden Jahr.

**Art. 7** *Vollzugskosten*

<sup>1</sup> Die Vollzugskosten dieser Vereinbarung werden von den Vereinbarungskantonen nach Massgabe der Bevölkerungszahl getragen.

**Art. 8** *Streitbeilegung*

<sup>1</sup> Die Vereinbarungskantone verpflichten sich, vor Anrufung des Bundesgerichts das im IV. Abschnitt der Rahmenvereinbarung IRV geregelte Streitbeilegungsverfahren anzuwenden.

**Art. 9** *Beitritt*

<sup>1</sup> Der Beitritt zu dieser Vereinbarung wird mit der Mitteilung an die GDK wirksam.

**Art. 10** *Inkrafttreten*

<sup>1</sup> Diese Vereinbarung tritt in Kraft, wenn ihr mindestens 18 Kantone beigetreten sind. Sie ist dem Bund zur Kenntnis zu bringen.

**Art. 11 Austritt und Beendigung der Vereinbarung**

<sup>1</sup> Jeder Vereinbarungskanton kann den Austritt aus der Vereinbarung beschliessen und durch Erklärung gegenüber der GDK austreten. Der Austritt wird mit dem Ende des auf die Erklärung folgenden Kalenderjahres wirksam und beendet die Vereinbarung, wenn durch den Austritt die Zahl der Vereinbarungskantone unter 18 fällt.

<sup>2</sup> Der Austritt kann frühestens auf das Ende des fünften Jahres seit Inkrafttreten der Vereinbarung erklärt werden.

**Art. 12 Geltungsdauer**

<sup>1</sup> Die Vereinbarung gilt unbefristet.

**II.**

Keine anderen Erlasse geändert.

**III.**

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

**IV.**

Das Inkrafttreten dieser Vereinbarung richtet sich nach Artikel 10.

## § 5 Änderung des Energiegesetzes

---

### *Die Vorlage im Überblick*

*Für Anlagen, die Grundwasser, Oberflächenwasser oder Umgebungswärme für Kühl- oder Wärmezwecke nutzen, soll neu eine jährliche Abgabe erhoben werden. Die Abgabepflicht gilt für neue Anlagen sowie bei Erweiterungen und Bewilligungserneuerungen. Die thermische Leistung muss zudem mehr als ein Megawatt betragen. Dies entspricht der Forderung einer Motion, die im September 2013 eingereicht und im April 2014 überwiesen wurde.*

*Eine jährliche Abgabe ist bisher nur für Anlagen zur Produktion von elektrischer Energie mit einer Leistung von mehr als einem Megawatt vorgesehen. Die gesetzliche Grundlage für eine Abgabe für Anlagen mit thermischer Leistung – etwa Wärmepumpen oder Kühlwasserentnahmen – fehlt hingegen. Diese soll nun für Anlagen mit einer Leistung ab einem Megawatt eingeführt werden (etwa bei grossen Rechenzentren). Vorgesehen ist eine Abgabe von 0,25 Rappen pro Kilowattstunde. Die Höhe der Abgabe ist durch den Landrat auf Verordnungsstufe festzulegen. Betriebe von grosser volkswirtschaftlicher oder kommunaler Bedeutung sollen von der Abgabe – auch befristet – befreit werden können. Dass kleinere Anlagen von der Abgabe ausgenommen sind, macht unter dem Eindruck der Energiestrategie 2050 und dem Grundsatz, dass erneuerbare Energien gefördert werden sollen, Sinn.*

*Derzeit gibt es im Kanton Glarus drei industrielle Kühlwasserentnahmen, die über eine bewilligte Leistung von mehr als einem Megawatt verfügen. Grundwasserwärmepumpen, die diesen Wert überschreiten, gibt es derzeit keine. Von der Abgabe betroffen wären ohnehin nur Anlagen, für die nach dem 1. Juli 2016 ein Gesuch eingereicht wird. Da derzeit keine Projekte hängig sind, welche die kritische Grösse überschreiten, ist in absehbarer Zeit nicht mit Mehreinnahmen zu rechnen.*

*In der Diskussion im Landrat wurde ein Nichteintretensantrag abgelehnt. Der Einführung einer solchen neuen Abgabe wurde im Grundsatz zugestimmt. Modifiziert wurde die Bestimmung über eine Befreiung (mit oder ohne Befristung) bei grosser volkswirtschaftlicher oder kommunaler Bedeutung. Der Landrat empfiehlt der Landsgemeinde, der so bereinigten Änderung des Energiegesetzes zuzustimmen.*

---

## 1. Ausgangslage

Drei Landräte reichten im September 2013 die Motion «Energiegesetz» ein. Sie forderten darin eine Ergänzung zu Artikel 6 des Energiegesetzes (EnG) betreffend Abgabepflicht: Für neu installierte Anlagen, die Grund-, Oberflächenwasser oder Umgebungswärme für Kühl- oder Wärmezwecke nutzen, soll eine jährliche Abgabe erhoben werden, sofern diese eine thermische Leistung von mehr als einem Megawatt aufweisen. Der Landrat überwies die Motion im April 2014 an den Regierungsrat.

## 2. Geltende gesetzliche Regelung

### 2.1. Einmalige Bewilligungsgebühr

Anlagen zur Produktion von Elektrizität (ausgenommen Fotovoltaikanlagen mit einer Leistung von weniger als 50 kW) oder Anlagen zur Nutzung von Wärmeenergie mit einer Leistung von mehr als einem Megawatt sind gemäss Artikel 5 EnG bewilligungspflichtig. Die Bemessung der einmaligen Bewilligungsgebühr erfolgt in Abhängigkeit zur Leistung (Art. 5 Abs. 5 EnG) und richtet sich nach Artikel 26 der Verordnung zum Energiegesetz (EnV). Für Grundwasserwärmepumpen bzw. Kühlanlagen ist gestützt auf Artikel 15 Absatz 3 der kantonalen Gewässerschutzverordnung (GSchV) eine einmalige Gebühr von 6 Franken pro Minutenliter zu bezahlen, koordiniert mit der Gebühr nach dem Energiegesetz (Art. 15 Abs. 4 GSchV).

### 2.2. Jährliche Abgaben

Die jährliche Abgabe richtet sich nach Artikel 6 EnG. Von der Abgabepflicht sind lediglich Anlagen zur Produktion von elektrischer Energie (Art. 5 Abs. 1 EnG) mit einer installierten Leistung von mehr als einem Megawatt betroffen – bisher also nur Wasserkraftanlagen. Diese sind mit einer jährlichen Abgabe von 55 Prozent des bundesrechtlichen Wasserzinsmaximums als Wasserwerksteuer belegt (Art. 7 EnG). Zurzeit fällt für elf Wasserkraftwerke insgesamt eine jährliche Abgabe von etwa 5 bis 6 Millionen Franken an. Für die Kehrlichtverbrennungsanlage entfällt die Abgabe gestützt auf Artikel 6 Absatz 3 EnG.

Für die Erhebung einer periodischen Abgabe bei Anlagen mit thermischer Leistung (grosse Grundwasserwärmepumpen oder grosse Kühleinrichtungen für Industrieanlagen) fehlt bisher eine gesetzliche Grundlage. Die Motionäre verlangten, dass für die Nutzung von Grundwasser, Oberflächenwasser oder der Umgebungswärme für Kühl- oder Wärmezwecke durch Anlagen mit einer thermischen Leistung von mehr als einem Megawatt eine periodische Abgabe zu leisten ist.

## 3. Vergleich mit anderen Kantonen

In vielen anderen Kantonen wird eine jährliche Abgabe auf die Nutzung der Umgebungswärme erhoben (s. nachstehende Tabelle). Die Bemessungsgrundlage ist unterschiedlich; in allen aufgeführten Kantonen wird eine von der genutzten Grundwassermenge abhängige Gebühr erhoben, in einigen Fällen auch für die Nutzung von Oberflächengewässern.

| Kanton       | Jährliche Gebühr   |
|--------------|--|
| Schwyz       | 1 Rp./m <sup>3</sup> genutztes Wasser  |
| Nidwalden    | 4 Fr./kW Verdampferleistung (Wärmepumpen)  |
| Luzern       | bis 50 min/l befreit, 4 Fr./min/l (Wärmepumpe), 8 Fr./min/l (Kühlwasser)   |
| Bern         | Wärmeeintrag: 3 Fr./min/l und höchstens 0,15 Rp./kWh Wärmeeintrag, Wärmepumpen befreit   |
| Zug          | 3 Fr./min/l Brauchwasser mit Rückführung, 6 Fr./min/l Brauchwasser ohne Rückführung, Wärmenutzung: 50 Rp./MJ/h, Kältenutzung: 1 Fr./MJ/h   |
| Freiburg     | 3 Fr./min/l  |
| Schaffhausen | Wärmepumpen befreit, 1.60 Fr./min/l maximale Förderleistung und 10.75 Fr./1000 m <sup>3</sup> bzw. 15 Fr./1000 m <sup>3</sup> (Kühlwasser) |
| St. Gallen   | Wasserzins für Wasserbezugsanlagen: 2–10 Rp./m <sup>3</sup>  |
| Aargau       | 3.33 Fr./min/l (bis 90 min/l befreit), Wärmepumpen befreit   |

Nur wenige Kantone (z. B. ZG, BE) berücksichtigen die Wärme- und die Kältemenge. Eine Kombination dieser zwei Elemente ist zweckmässig, denn neben der Wasser- spielt die Energiemenge eine entscheidende Rolle. Beim Vergleich einer Standardnutzung zur Industriekühlung von 1000 Minutenliter und einer Erwärmung des Wassers um 3 Grad Celsius sind je nach Kanton jährliche Gebühren von 832 Franken (NW) bis 28'800 Franken (SG) fällig (s. nachstehende Tabelle). Umgerechnet auf die Wärmemenge entspräche dies einer Gebühr von 0,07 bis 2,3 Rappen pro Kilowattstunde (3000–28'800 Fr.).

Für den Betrieb einer Grundwasserwärmepumpe bzw. einer industriellen Grundwasser-Kühlanlage fallen in den Kantonen folgende jährliche Gebühren in Franken an:

| Kanton       | Wärmepumpe 100 kW,<br>333 l/min, 40'000 m <sup>3</sup> /a | Kühlwasser 1000 l/min,<br>208 kW, 360'000 m <sup>3</sup> /a,<br>1,248 GWh, $\Delta T$ 3 °C |
|--------------|---|--|
|              | Gebühr in Fr.   | Gebühr in Fr.  |
| Schwyz       | 400   | 3'600  |
| Nidwalden    | 400   | 832  |
| Luzern       | 1'332   | 8'000  |
| Bern         | befreit   | 4'872  |
| Zug          | 1'000   | 3'333  |
| Freiburg     | 1'000   | 3'000  |
| Schaffhausen | befreit   | 7'000  |
| St. Gallen   | 2'800   | 28'800   |
| Aargau       | befreit   | 3'333  |

Die Kantone Zug und Bern erheben eine von der genutzten Wassermenge abhängige Grundgebühr (auch wenn keine oder wenig Kälte bzw. Wärme gewonnen wird) und zusätzlich eine energetisch bemessene Gebühr.

#### 4. Beurteilung

Im Kanton Glarus sind zurzeit 20 Industriefassungen in Betrieb. Davon dienen 14 teilweise oder ganz der Kühlung. Es existieren zudem rund 300 kleinere und grössere Wärmepumpen. Die maximalen Leistungen von Grundwasserwärmepumpen betragen 805, 711 bzw. 350 Kilowatt.

Von den 14 industriellen Kühlwasserentnahmen verfügen 3 über eine bewilligte Leistung von über einem Megawatt (maximal 2,7 MW). Diese Bewilligungen werden vor allem bezüglich Temperaturerhöhungen nur teilweise ausgeübt. Die maximal ausgeübte Kühlleistung beträgt zurzeit 700 Kilowatt (zweithöchster Wert etwa 200 kW). Es ist nicht damit zu rechnen, dass in nächster Zeit neue grössere Kühlanlagen installiert werden.

Die periodische Abgabe auf energienutzenden Anlagen war in der Vergangenheit bereits ein Thema. Im Entwurf eines Wassergesetzes (2007) war eine jährliche Abgabe von 0,1 Rappen pro Kilowattstunde für thermische Nutzungen von Grund- und Oberflächengewässern vorgesehen. Und auch bei der Änderung des kantonalen Energiegesetzes (2009) wurde eine solche Abgabepflicht im gleichen Umfang zwar diskutiert, jedoch nicht beschlossen.

Auch unter dem Eindruck der Energiestrategie 2050 des Bundes hat die thermische Nutzung von Grund- und Oberflächengewässern weiter an Bedeutung gewonnen. In mehreren Kantonen wurde die thermische Nutzung neu abgabepflichtig oder die Abgabe erhöht. Nur wenige Kantone kennen keine solche periodische Abgabepflicht. Vor diesem Hintergrund scheint eine Neubeurteilung dieser Frage angezeigt.

Es ist sinnvoll, ja sogar erwünscht, dass die Umgebungswärme zur Heizung benutzt wird. Unter dem Titel der Energieförderung werden im Kanton Glarus seit 2012 Wärmepumpen als Ersatz für Elektroheizungen gefördert. Die thermische Nutzung des Grundwassers, der Erdwärme und der Umgebungsluft hat in den letzten Jahren einen starken Aufschwung erfahren, während die Zahl der Industriefassungen aufgrund von Betriebschliessungen gesunken ist (vgl. nachstehende Tabelle).

| Thermische Nutzung     | 1990 | 2000       | 2015   |
|------------------------|------|------------|--------|
| Grundwasserwärmepumpen | 8    | 45         | 300    |
| Erdsonden              | 7    | 31         | 105    |
| Industriefassungen     | 23   | 24         | 20     |
| Luftwärmepumpen        | < 50 | Einige 100 | > 1000 |

#### 5. Handlungs- und Anpassungsbedarf

Die Motionäre wiesen zu Recht darauf hin, dass bei einer künftigen grossen Nutzung von Umgebungswärme oder Umgebungskälte (z. B. für ein Rechenzentrum) keine periodischen Benutzungsgebühren für Grundwasser erhoben werden können. Sie beantragten deshalb für neue grosse Nutzungen mit einer Leistung von über einem Megawatt eine jährliche Abgabepflicht.

Im Vergleich zu anderen Kantonen erhebt der Kanton Glarus bisher zwar keine periodischen Gebühren für die Nutzung der Umgebungswärme oder Umgebungskälte. Die Bewilligungsgebühren für die Grundwassernut-

zung befinden sich dagegen im Mittelfeld der verglichenen Kantone, die Bewilligungsgebühr für die Leistung bei Erdsonden im unteren Bereich.

Die durchschnittliche Wärmepumpe im Kanton Glarus ist verglichen mit den meisten anderen Kantonen deutlich kleiner, weil im Kanton Glarus keine Pflicht besteht, die Grundwassernutzung zu bündeln. Die jährlich einzufordernde Gebühr wäre folglich in vielen Fällen gering (ca. 30–40 Fr. pro Anlage). Zu bedenken ist auch, dass die Nutzung der Umgebungswärme bzw. -kälte aus energetischen Gründen (erneuerbare Energien) erwünscht ist. Diese Gründe sprechen eher gegen eine periodische Gebühr bei kleinen Wärmepumpen.

Die bislang von periodischen Gebühren freie Nutzung von Umgebungskälte bzw. Umgebungswärme durch Industriebetriebe ist ein Standortvorteil des Kantons Glarus. Bei Industriefassungen mit kleinerem und mittlerem Ausmass (Leistung unter 1 MW) sollte deshalb richtigerweise auf eine periodische Gebühr auch künftig verzichtet werden. Da grosse Anlagen die Ressource Umgebungswärme bzw. -kälte in hohem Masse beanspruchen, ist es dagegen gerechtfertigt, neue Nutzungen im Leistungsbereich von über einem Megawatt mit einer periodischen Gebühr zu belasten. Grosse Rechenzentren benötigen Kühlleistungen von zehn Megawatt und mehr. Die Einführung einer periodischen Abgabe für thermische Nutzungen bedarf einer Änderung der Artikel 6, 7 und 62 des Energiegesetzes.

Der Vergleich der finanziellen Belastung von Grundwassernutzungen in den meisten anderen Kantonen zeigt, dass auch die Bewilligungsgebühren für Grundwassernutzungen und Erdsonden erhöht werden könnten. Diese Erhöhung der Bewilligungsgebühren erfordert eine Änderung von Artikel 15 der Gewässerschutzverordnung. Diese liegt in der Kompetenz des Landrates und wird nach der Landsgemeinde 2016 in zweiter Lesung beraten.

## 6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### *Titel*

Die neu erarbeiteten Richtlinien für die Rechtsetzung sehen vor, dass jeder Erlass über einen Kurztitel sowie eine Legalabkürzung verfügt. Wo dies nicht der Fall ist, sollen Teilrevisionen zum Anlass genommen werden, solche einzuführen. Vorliegend soll die auch beim Bund gebräuchliche Abkürzung EnG formell eingeführt werden.

### *Artikel 6; Abgabepflicht*

Im Sinne der Motionäre wird eine periodische Abgabe für neue thermische Nutzungen mit einer Leistung von mehr als einem Megawatt erhoben. Der Regierungsrat soll Betriebe mit grosser volkswirtschaftlicher oder kommunaler Bedeutung (befristet) von der Abgabe befreien können (Abs. 1a). Eine befristete Verlängerung soll auch verlängert werden können. Die Abgabepflicht für die thermische Nutzung von Grundwasser, Erdwärme, Oberflächengewässern und Luft gilt für neue Anlagen sowie Erweiterungen und Bewilligungserneuerungen bestehender Anlagen. Es wurde zudem eine gesetzessprachliche Anpassung vorgenommen.

### *Artikel 7; Höhe der jährlichen Abgabe*

Gemäss neuem Absatz 4a legt der Landrat die Höhe der Abgabe für thermische Nutzungen in der Verordnung zum Energiegesetz fest. Ein Abgabesatz von 0,25 Rappen pro Kilowattstunde erscheint angemessen. Dieser liegt in der Spannbreite der heute erhobenen Abgaben anderer Kantone (vgl. Ziff. 3) und über der Mindestforderung der Motionäre.

In finanzieller Hinsicht und aufgrund der Erfahrungen der letzten sechs Jahre ist zu erwarten, dass diese neue Bestimmung für grosse Nutzungen (Art. 6) in absehbarer Zeit keine zusätzlichen Einnahmen generiert. In den letzten sechs Jahren wurde kein Projekt dieser Grössenordnung bewilligt, es ist auch keines in Vorbereitung. Wenn ein Grossprojekt (z. B. Rechenzentrum) verwirklicht werden soll, so ist je nach Grösse mit Einnahmen von mehr als 15'000 Franken pro Jahr (bei einer Leistung von 1 MW) zu rechnen.

### *Artikel 62a; Übergangsbestimmung zu den Änderungen vom 1. Mai 2006*

Die Abgabepflicht für die thermische Nutzung von Grundwasser, Erdwärme, Oberflächengewässern und Luft gemäss Artikel 6 Absatz 1 gilt für Vorhaben, für welche das Gesuch nach dem 1. Juli 2016 eingereicht wird.

## 7. Vernehmlassung

Zwei Gemeinden haben sich geäussert und sind mit den vorgeschlagenen Änderungen einverstanden. Die Gemeinde Glarus Süd stimmt der Vorlage vorbehaltlos zu. Glarus Nord stellt die anteilmässige Teilung der Einnahmen zugunsten der Standortgemeinde zur Diskussion. Eine solche ist aus Sicht des Kantons jedoch nicht vorzusehen. Die Nutzung der Erdwärme ist Teil des Bergregals des Kantons (Art. 47 Kantonsverfassung). In Artikel 13 des kantonalen Gewässerschutzgesetzes wird das Bewilligungsverfahren für die Nutzung von Grundwasser bzw. Erdsonden geregelt und in Artikel 15 der dazugehörigen Verordnung die Gebührenhöhe festgelegt. Die Nutzung von Grundwasser und Erdwärme liegt in der Hoheit des Kantons.

Vier Vernehmlassungsteilnehmer beantragten, auf die geplante Änderung zu verzichten, um dadurch einen Standortvorteil erhalten zu können. Der administrative Aufwand sowie der Imageschaden stünden in einem Missverhältnis zu den Einnahmen und widersprächen einem liberalen Staatsverständnis. Die vorgeschlagene Änderung betrifft jedoch – wie ausgeführt – nur grosse Anlagen. Derartige Nutzungen sind in allen geprüften Kantonen abgabepflichtig.

Die Parteien unterstützten die Änderungen, teils noch mit gewissen Änderungswünschen. Auch wurde vorgeschlagen, dass die Höhe der Abgabe nicht im Gesetz, sondern vom Landrat auf dem Verordnungsweg festgelegt wird. Diese Anträge zugunsten einer grösseren Flexibilität bei künftigen Änderungen wurden übernommen.

## 8. Beratung der Vorlage im Landrat

### 8.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Energie und Umwelt unter dem Vorsitz von Vizepräsident Peter Zentner, Matt, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf diese war unbestritten.

Die Kommission diskutierte, ob die Einführung einer periodischen Abgabe auf Anlagen mit thermischer Leistung in der aktuellen wirtschaftlichen Situation zu rechtfertigen sei: Die Grenze werde bei einem Megawatt festgelegt. Deepgreen – Auslöser des dieser Gesetzesänderung zugrunde liegenden Vorstosses – hätte eine Leistung von 47 Megawatt ausgewiesen. Aktuell seien im Kanton Glarus zwar drei Anlagen mit einer installierten Leistung von mehr als einem Megawatt vorhanden. Die höchste faktische Kühlleistung betrage aber lediglich 700, die zweithöchste 200 Kilowatt. In nächster Zeit sei kaum mit neuen, grösseren Kühlanlagen zu rechnen. Solche könnten vom Regierungsrat zudem von der Abgabe befreit werden.

Die Kommission unterstützt die Absicht des Regierungsrates, dass Anlagen mit einer Bruttoleistung von mehr als einem Megawatt eine Abgabe zu entrichten haben. Sie möchte aber in Artikel 6 Absatz 1a des Energiegesetzes dem Regierungsrat mehr Kompetenzen bezüglich Befreiung von einer Abgabe einräumen. Mit der von der Kommission vorgeschlagenen Formulierung können nicht nur Betriebe mit grosser volkswirtschaftlicher, sondern auch solche von kommunaler Bedeutung von der Abgabe befreit werden. Diese Befreiungen können befristet, allfällige Befristungen auch verlängert werden.

Die Kompetenz zur Regelung der Höhe der Abgabe soll beim Landrat liegen.

### 8.2. Landrat

Im Landrat wurde zunächst ein Nichteintretensantrag gestellt. Aktivismus sei fehl am Platz, da momentan kein Industriebetrieb mit einer so grossen Kühlleistung eine Ansiedlung im Kanton plane. Eine Abgabe auf solche Anlagen ziele ausserdem einmal mehr auf die Wirtschaft ab. Dabei wäre man froh, würde sich ein solcher Industriebetrieb im Kanton ansiedeln. Abgaben und Steuern auf saubere Energie seien widersinnig. Einerseits fördere der Kanton Wärmepumpen, andererseits würden jene, welche Wasser zur Kühlung nutzen wollten, belastet. Das gehe nicht auf.

Dem wurde entgegnet, es gehe nur um eine Regelung für sehr grosse Grundwasserwärmepumpen oder sehr grosse Kühlanlagen in Industriebetrieben. Mit der Gesetzesänderung werde nichts Neues erfunden. Sehr viele Kantone würden eine solche Abgabe bereits kennen. Die vorgeschlagene Änderung beruhe auf einer Motion, die im Kontext des ehemaligen Projekts Deepgreen eingereicht wurde. Es handelte sich dabei um eine Anlage, welche die Grenze von einem Megawatt thermische Leistung weit überschritten hätte. Dafür hätte Deepgreen gemäss geltendem Recht keine Abgabe zahlen müssen. Die Motion sei damals ohne Wortmeldungen überwiesen worden. Der Landrat beschloss in der Folge Eintreten auf die Vorlage.

In der Detailberatung gab vorerst der Schwellenwert für die Erhebung einer Abgabe zu Diskussionen Anlass. Mit einer Erhöhung der Grenze auf fünf Megawatt solle sichergestellt werden, dass bereits bewilligte Anlagen von der Gebühr nicht betroffen seien. Wenn mit der neuen Regelung wirklich auf Anlagen wie jene von Deepgreen abgezielt werden solle, reiche die Grenze bei fünf Megawatt völlig aus. Kommission und Regierungsrat erinnerten daran, dass aktuell keine Anlage diesen Grenzwert überschreite. Die Gebühr werde in absehbarer Zeit also gar nicht erst fällig. Da mache es keinen Sinn, den Schwellenwert höher anzusetzen. Der Landrat blieb bei der Grenze von einem Megawatt Leistung.

Auch wurde das Argument, die Abgabe sei wirtschaftsfeindlich, bekämpft. Die Abgabe sei immer noch viel tiefer als die Einsparungen, die durch den Einsatz solcher Anlagen erzielt würden.

Ein Votant wollte die Ausnahmeregelung gemäss Kommissionsfassung, welche Abgabebefreiungen für Anlagen von grosser wirtschaftlicher und kommunaler Bedeutung vorsah, etwas einschränken. Im Grundsatz sollten solche Abgabebefreiungen möglich sein, sie müssten aber zwingend befristet werden. Dem wurde entgegnet, dass bei Unternehmen, die nur befristet befreit sind, die einschränkende Regelung zu Unsicherheiten führe. Der Landrat belies es jedoch in erster und zweiter Lesung bei der grosszügigeren Fassung von Regierungsrat und Kommission.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der so bereinigten Änderung des Energiegesetzes zuzustimmen.

## 9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

### Änderung des Energiegesetzes

(Vom .....

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2016)

#### I.

GS VII E/1/1, Energiegesetz vom 7. Mai 2000 (Stand 1. Juni 2013), wird wie folgt geändert:

**Titel (geändert)**  
Energiegesetz (EnG)

#### **Art. 6 Abs. 1 (geändert), Abs. 1a (neu)**

<sup>1</sup> Für gewonnene Energie aus Anlagen mit einer installierten Leistung von mehr als einem Megawatt Bruttoleistung sowie aus der thermischen Nutzung von Grundwasser, Erdwärme, Oberflächengewässer und Luft mit einer Leistung von mehr als einem Megawatt ist neben den ordentlichen Staats- und Gemeindesteuern eine jährliche Abgabe an den Kanton zu entrichten.

<sup>1a</sup> Der Regierungsrat kann Alternativenergie und Betriebe mit einer grossen volkswirtschaftlichen oder kommunalen Bedeutung von dieser Abgabe ganz oder teilweise befreien; diese Befreiung kann befristet werden. Eine befristete Befreiung kann verlängert werden.

#### **Art. 7 Abs. 4a (neu)**

<sup>4a</sup> Der Landrat legt die jährliche Abgabe für die thermische Nutzung in der Verordnung fest.

#### **Art. 62a (neu)**

*Übergangsbestimmung zu den Änderungen vom ..... Mai 2016*

<sup>1</sup> Die Abgabepflicht für die thermische Nutzung von Grundwasser, Erdwärme, Oberflächengewässer und Luft gemäss Artikel 6 Absatz 2 gilt für Vorhaben, für welche nach dem 1. Juli 2016 um Bewilligung ersucht wird.

#### II.

Keine anderen Erlasse geändert.

#### III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

#### IV.

Diese Änderungen treten am 1. Juli 2016 in Kraft.

## § 6 Änderung des Gesetzes über das Personalwesen

---

### *Die Vorlage im Überblick*

*Der Landsgemeinde wird eine Teilrevision des Gesetzes über das Personalwesen (Personalgesetz) unterbreitet. Sie hat zum Ziel, das Personalrecht des Kantons zu modernisieren und notwendige Anpassungen an die aktuelle Rechtspraxis vorzunehmen.*

*Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen bildet das Kernstück der Teilrevision. Die Beendigungsarten werden gestrafft, teilweise umformuliert und neu geordnet dargestellt. Nachfolgend die wichtigsten Änderungen:*

- Möglichkeit einer einseitig angeordneten Freistellung bei Beendigung eines Arbeitsverhältnisses;*
- Weiterbeschäftigungsmöglichkeit über die ordentliche Altersgrenze hinaus bis maximal zum vollendeten 70. Altersjahr;*
- Ausbau der bisherigen Abfindungsregelung bei unverschuldetem Stellenverlust im Sinne eines Sozialplans von bisher sechs auf neu maximal zwölf Monatslöhne;*
- Erbringung von finanziellen Leistungen durch den Arbeitgeber bei einer einvernehmlichen Beendigung des Arbeitsverhältnisses ohne Vorliegen eines wichtigen Grundes nur unter der Voraussetzung, dass die angestellte Person auf die Einhaltung der ihr zustehenden Kündigungsfrist verzichtet;*
- Ausdehnung der spezialgesetzlichen Ausnahme vom verfahrensrechtlichen Grundsatz, dass einer Beschwerde automatisch aufschiebende Wirkung zukommt, auf sämtliche durch den Kanton einseitig angeordneten Beendigungsarten;*
- kein Anspruch mehr auf Weiterbeschäftigung bei Vorliegen einer rechtswidrigen Kündigung, stattdessen Entschädigung von maximal zwölf Monatslöhnen.*

*Im Weiteren sieht die Vorlage eine Erweiterung des Mutterschaftsurlaubs und die gesetzliche Verankerung eines Vaterschaftsurlaubs vor. Neu wird die Anlauf- und Meldestelle im Gesetz verankert und die notwendigen Delegationsgrundlagen für die bereits bestehenden Regelungen in der Personalverordnung geschaffen. Es werden die seit Inkrafttreten des geltenden Personalgesetzes erfolgten Entwicklungen im Bereich des Datenschutzrechts durch Anpassung der Bestimmungen über die (elektronische) Bearbeitung von Personendaten von Mitarbeitenden und Bewerbenden berücksichtigt. Neu stehen die geschützten Arbeitsplätze neben den an der Arbeitsverrichtung verhinderten Angestellten auch Menschen mit Behinderungen offen. Dies entspricht dem politischen Postulat zur Förderung der Eingliederung von erwachsenen Menschen mit Behinderungen ins Erwerbsleben. Das Leisten von Zivilschutz- und zivilem Ersatzdienst wird neu auf Gesetzesstufe dem Militärdienst gleichgestellt. Und bei den Nebenbeschäftigungen wird neu eine allgemeine Meldepflicht verankert. Es wird dabei nur noch zwischen der Ausübung eines öffentlichen Amtes und Nebenbeschäftigungen unterschieden, die entgeltlich oder unentgeltlich erfolgen können.*

*In den Beratungen im Landrat war das Kernstück der Vorlage, die Beendigung von Arbeitsverhältnissen, unbestritten. In anderen Punkten wurden gegenüber der regierungsrätlichen Vorlage aber folgende Änderungen vorgenommen:*

- Ausgestaltung einer unabhängigen Anlauf- und Meldestelle nur verwaltungsextern und auf Mandatsbasis möglich;*
- Gesetzliche Beschränkung des Vaterschaftsurlaubs auf den heutigen Stand von zwei Tagen anstelle der vorgeschlagenen Mindest-/oder Fixregelung von fünf Tagen gemäss Vorschlag von Regierungsrat und vorberatender Kommission;*
- Belassen des bisherigen Verweises auf die Regelung im Obligationenrecht bezüglich Kündigung zur Unzeit.*

*Diskutiert wurden weiter die Schaffung von geschützten Arbeitsplätzen (via Budget weiterhin möglich), die Ausnahmen von der Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung von offenen Stellen, die Regelung des Mutterschaftsurlaubs (volle Entschädigung oder nur 80 Prozent gemäss EO-Reglung) sowie die gesetzliche Verankerung der bestehenden Sonderregelung für Lehrpersonen (Verlängerung des Schwangerschaftsurlaubs um zwei Wochen, wenn dieser auf die Sommerferien fällt). Hier blieb der Landrat bei der regierungsrätlichen Vorlage.*

*Der Landrat empfiehlt der Landsgemeinde, der so bereinigten Vorlage zuzustimmen.*

---

### **1. Ausgangslage**

Das geltende Gesetz über das Personalwesen (Personalgesetz, PG) trat am 1. Juli 2002 in Kraft, die geltende Personalverordnung (PV) am 1. Januar 2007. In den letzten zehn Jahren wurden im personalrechtlichen Bereich diverse Änderungen auf Verordnungsstufe vorgenommen, für welche genügende Regelungen im Per-

sonalgesetz fehlten. Dies gilt es nun zu korrigieren. Zudem sind in gewissen Bereichen Anpassungen an die aktuelle Rechtspraxis notwendig und ist die Umsetzung von gesetzlichen Vorgaben sicherzustellen. Ein grosses und wichtiges Themenfeld sind die Regelungen im Zusammenhang mit der Beendigung von Arbeitsverhältnissen. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass hier dringender Revisionsbedarf besteht.

### **1.1. Teilrevision**

Die Teilrevision fokussiert auf das Notwendige und auf den aktuellen Handlungsbedarf. Es ist denkbar, dass zu einem späteren Zeitpunkt aufgrund der geplanten Überprüfung der Besoldungsregelungen und des Verwesentlichungsbedarfs eine Totalrevision ins Auge zu fassen sein wird.

### **1.2. Vermeidung rechtlicher Unsicherheit**

Um rechtliche Unsicherheiten bestmöglich zu vermeiden, hat die geplante Revision der Personalverordnung zusammen mit der Teilrevision des Personalgesetzes zu erfolgen. Die zum Beschluss an der Landsgemeinde 2016 vorgesehenen Änderungen des Personalgesetzes könnten per 1. Juli 2017 in Kraft treten. Die Vernehmlassung zur Revision der Personalverordnung könnte nach der Landsgemeinde 2016 erfolgen, wobei das Inkrafttreten ebenfalls per 1. Juli 2017 vorgesehen ist.

### **1.3. Beachtung von Schnittstellen**

Es bestehen Schnittstellen zu anderen Gesetzen und Weisungen, welche zu beachten sind (z. B. Bildungsgesetz, Gemeindegesetz).

### **1.4. Themenschwerpunkte**

Themenschwerpunkte bei der Teilrevision bilden das Kündigungsrecht, die Bestimmungen über die Lohnfortzahlung bei Arbeitsverhinderung, die Datenschutzbestimmungen sowie Anpassungen der gesetzlichen Regelungsstufe.

### **1.5. Finanzielle Auswirkungen**

Da bei vielen Änderungen und Anpassungen der qualitative Aspekt im Vordergrund steht, sind Aussagen zu finanziellen Auswirkungen in diesen Bereichen schwierig. Es ist jedoch davon auszugehen, dass aufgrund vereinfachter Abläufe und Verfahren künftig von allen beteiligten Parteien weniger Kapazitäten und Ressourcen benötigt werden. Bei der Neuregelung der Lohnfortzahlung bei Mutterschaft (neu Art. 19) ist – basierend auf den Mutterschaftsentschädigungen seit 2012 – mit jährlichen Mehrkosten von bis zu 11'000 Franken zu rechnen. Mit der Einführung eines Vaterschaftsurlaubs auf Gesetzesesebene (neu Art. 19a) gemäss Landratsvorlage ist – gegenüber der Regelung zum bezahlten Urlaub bei Geburt eines Kindes für Väter (Art. 30 Abs. 1 Personalverordnung) – mit keinen jährlichen Mehrkosten zu rechnen. Bei einer Verankerung eines Anspruches von fünf Tagen hätten diese maximal 10'000 Franken betragen.

## **2. Vorgehen**

Für die Erarbeitung der Teilrevision zeichnet ein Projektteam aus Vertretern der Departemente, des Rechts- und des Personaldienstes verantwortlich. Wichtige Anspruchsgruppen, namentlich die Gemeinden und die Personalverbände, wurden frühzeitig einbezogen. Bereits vor der Erarbeitung der Gesetzesartikel bzw. vor der eigentlichen Vernehmlassung erhielten sie die Möglichkeit, einen allfälligen Anpassungs- oder Änderungsbedarf ihrerseits frühzeitig anzumelden, damit dies bei der Teilrevision berücksichtigt werden konnte.

## **3. Vernehmlassung**

Ende Juni 2015 verabschiedete der Regierungsrat die Vorlage zur Teilrevision des Personalgesetzes (inkl. erläuterndem Bericht und synoptischer Darstellung) zuhanden der verwaltungsinternen und -externen Vernehmlassung. Eingeladen waren alle Departemente, die Staatskanzlei, die Gerichte, der Personalverband (VGSG), der Lehrerverband (LGL) sowie die Gemeinden Glarus, Glarus Nord und Glarus Süd.

Die Vernehmlassungsteilnehmenden stehen der Teilrevision grundsätzlich offen bis sehr positiv gegenüber. Sie erkennen den Handlungsbedarf und sind mit der Stossrichtung einverstanden. Vereinzelt wurden Änderungsvorschläge in Detailpunkten vorgebracht oder Präzisierungen in den Erläuterungen gewünscht. Grundsätzliche Kritik an einzelnen Regelungspunkten gab es keine. Die Gemeinden sind vom kantonalen Personalgesetz insofern betroffen, als dieses ergänzend – also wenn in der kommunalen Personalverordnung keine Regelung enthalten ist – zur Anwendung kommt. Aus Sicht der Gemeinden fokussiert die Teilrevision auf das Notwendige und den akuten Handlungsbedarf. Die im Personalgesetz präzisierten Regelungen und Ergänz-

zungen werden als zweckmässig erachtet und unterstützt. Die Aufhebung der Doppelspurigkeiten zwischen dem Bildungsgesetz und dem Personalgesetz wird vom LGL explizit begrüsst. Der VGSG und der LGL schlagen eine Regelung des Vaterschaftsurlaubs analog derjenigen des Kantons Zürich vor.

#### 4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Den Erläuterungen wird dort viel Platz eingeräumt, wo komplexe personalpolitische Themenbereiche tangiert werden und/oder Hinweise zur Rechtspraxis relevant sind. Die Erläuterungen sollen wichtige Fragestellungen nachvollziehbar, klärend und nachhaltig beantworten.

##### *Titel*

Neu sollen Erlasse neben dem Titel wenn immer möglich über einen Kurztitel und eine Legalabkürzung verfügen. Entsprechend wird der bisherige Titel mit der geläufigen Legalabkürzung PG ergänzt.

##### *Artikel 3; Personalkommission*

**Absatz 1:** Bei der Personalkommission handelt es sich um eine beratende Kommission des Regierungsrates. Der Regierungsrat regelt deren Zusammensetzung und wählt deren Mitglieder.

**Absatz 2:** Die Personalkommission bereitet für den Regierungsrat wichtige Personalgeschäfte vor und nimmt dazu Stellung. Die bisherigen Bestimmungen über die Zusammensetzung der Personalkommission werden verwesentlicht: Neu regelt nicht mehr das Gesetz selbst die Zusammensetzung, sondern der Regierungsrat in der Personalverordnung.

##### *Artikel 5; Eingliederungsmassnahmen*

**Absatz 1:** Die bisherige Bestimmung zu den sogenannten geschützten Arbeitsplätzen wird mit einem allgemeinen Bekenntnis des Kantons ergänzt, die Wiedereingliederung von wegen Krankheit oder Unfall an der Arbeit verhinderten Angestellten zu fördern.

**Absatz 2:** Neben der eigentlichen Schaffung von geschützten Arbeitsplätzen durch den Regierungsrat (Abs. 3) kann die Wiedereingliederung auch durch andere Massnahmen wie etwa durch die Unterstützung durch ein Case Management oder generell durch Massnahmen des betrieblichen Gesundheitsmanagements gefördert werden. Wo der Kanton solche Massnahmen anbietet, soll er die Angestellten – soweit zumutbar – zur Mitwirkung verpflichten können.

**Absatz 3:** Neu stehen die geschützten Arbeitsplätze neben den an der Arbeitsverrichtung verhinderten Angestellten auch Menschen mit Behinderungen offen. Dies entspricht der politischen Forderung nach der Förderung der Eingliederung von erwachsenen Menschen mit Behinderungen ins Erwerbsleben. Der Regierungsrat kann geschützte Arbeitsplätze schaffen. Auf die Einrichtung eines solchen besteht jedoch kein Rechtsanspruch. Die Kriterien und die für die Einrichtung eines geschützten Arbeitsplatzes notwendigen Voraussetzungen sind in einer regierungsrätlichen Weisung geregelt.

##### *Artikel 5a; Anlauf- und Meldestelle*

**Absatz 1:** Mit Inkrafttreten der teilrevidierten PV am 1. Januar 2014 hat der Kanton Glarus – basierend auf einem Vorstoss der landrätlichen Geschäftsprüfungskommission – für die Verwaltung eine Anlauf- und Meldestelle geschaffen. Dies in Anlehnung an den Bund oder an andere Kantone wie beispielsweise Bern oder Thurgau. Zum einen dient sie den Angestellten als Anlaufstelle bei Konflikten am Arbeitsplatz. Zum anderen können dieser Missstände in der Verwaltung wie Korruption oder systematische Missachtung von Gesetzen gemeldet werden. Mit dem neuen Artikel 5a wird die Anlauf- und Meldestelle im formellen Gesetz verankert und die notwendigen Delegationsgrundlagen für die bereits bestehenden Regelungen in der Personalverordnung werden geschaffen. Sie kann nur verwaltungsextern und auf Mandatsbasis eingerichtet werden. Als unabhängige Einrichtung ist die Anlauf- und Meldestelle nicht an Weisungen der Verwaltung gebunden.

**Absatz 2:** Die Organisation, Stellung, Aufgaben und Befugnisse sowie das Berichtswesen werden ebenso in den geltenden Artikeln 36a–36c Personalverordnung geregelt, wie das Vorgehen bei einer Meldung durch die Angestellten (Meldeverfahren).

**Absatz 3:** Die Unabhängigkeit der Stelle wird insbesondere dadurch gewährleistet, dass sie mit externen Fachkräften auf Mandatsbasis besetzt ist. Diese unterstehen der Geheimhaltungspflicht.

**Absatz 4:** Diese Bestimmung regelt schliesslich den Schutz der Angestellten bei einer Meldung. Macht eine angestellte Person in guten Treuen eine Meldung und hält sie sich dabei an das in der Personalverordnung vorgesehene Meldeverfahren, so darf ihr insbesondere nicht wegen Verletzung der Treuepflicht gekündigt werden. Eine solche Kündigung wäre missbräuchlich. Den Schutz von Absatz 4 genießt nur die angestellte Person, die in guten Treuen eine Meldung macht. Wer also wider besseres Wissen eine andere angestellte Person anschwärzt, muss mit einer entsprechenden personalrechtlichen Massnahme rechnen.

#### *Artikel 6; Rechtsnatur, anwendbares Recht*

**Absatz 1:** Der Wortlaut unterstreicht, dass es sich beim Arbeitsverhältnis des Kantons mit seinen Angestellten um ein öffentlich-rechtliches Verhältnis handelt, das sich nach dem kantonalen Recht richtet. Auf die bisherige Nennung der Rechtsform (Arbeitsvertrag) wird verzichtet, ergibt sich diese doch bereits aus Artikel 11 Absatz 1 PG.

**Absatz 2:** Die arbeitsvertragsrechtlichen Bestimmungen des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Obligationenrecht, OR) finden im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis keine direkte Anwendung. Sie gelten erst kraft Verweises in Absatz 2 und nur soweit, wie das kantonale Recht keine Regelung enthält. Bei der lückenfüllenden Anwendung gelangen die Bestimmungen des OR nicht als Privatrecht, sondern als subsidiäres kantonales öffentliches Recht zur Anwendung. Entsprechend ist im Einzelfall zu prüfen, ob insbesondere verfassungsrechtliche Auflagen wie das Verhältnismässigkeitsprinzip oder der Anspruch auf rechtliches Gehör eine von der Zivilrechtspraxis abweichende Anwendung der OR-Bestimmungen verlangen. Im Gesetzestext wird dies dadurch zum Ausdruck gebracht, dass die Bestimmungen des OR für die Arbeitsverhältnisse der Angestellten des Kantons immer nur sinngemäss Anwendung finden können. Gegenüber bisher findet sich der Verweis auf die subsidiäre Anwendbarkeit des OR systematisch korrekt nicht mehr bei den Schluss- und Übergangsbestimmungen, sondern gleich zu Beginn im allgemeinen Teil bei der Bestimmung zur Rechtsnatur und dem anwendbaren Recht. Entsprechend ist Artikel 57 aufzuheben. Absatz 2 verweist nicht nur auf die arbeitsrechtlichen Normen des OR (vgl. Art. 319 ff. OR), sondern integral auf die einschlägigen Bestimmungen des Obligationenrechts. Damit sind insbesondere auch die Artikel 1–10 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) sowie die Allgemeinen Bestimmungen des OR (vgl. Art. 1–183) gemeint.

**Absatz 3:** Wie bisher soll es für den Kanton zulässig sein, Arbeitsverhältnisse abzuschliessen, die sich ganz oder teilweise nach privatrechtlichen Bestimmungen richten, umgekehrt also ganz oder teilweise vom Geltungsbereich des Personalgesetzes ausgenommen sind. Voraussetzung dafür ist, dass es sich um ein Arbeitsverhältnis einer bestimmten Personalkategorie handelt, für deren Unterstellung unter das Privatrecht sachliche Gründe gegeben sind. Für die Regelung von privatrechtlichen Anstellungen ist der Regierungsrat zuständig. Er hat die entsprechenden Personalkategorien, die en bloc vom Geltungsbereich des Personalgesetzes ausgenommen werden, in der Personalverordnung generell-abstrakt zu bezeichnen. Für eine Unterstellung unter das OR in Betracht kommen insbesondere folgende Personalkategorien: Auszubildende, Praktikantinnen und Praktikanten oder Aushilfspersonal. Neben der Bezeichnung der Personalkategorien hat der Regierungsrat auch darüber zu bestimmen, inwieweit privatrechtliche Normen angewandt werden sollen bzw. welche Bestimmungen des Personalrechts weiterhin auch für die grundsätzlich dem Privatrecht unterstellten Arbeitsverhältnisse gelten. Hingegen erlaubt Absatz 3 keine individuelle Unterstellung von einzelnen Arbeitsverhältnissen unter das OR.

#### *Artikel 8; Stellenausschreibung*

**Absatz 1:** Am Grundsatz, wonach zu besetzende Stellen öffentlich auszuschreiben sind, wird festgehalten.

**Absatz 2:** Der Regierungsrat erhält neu die Möglichkeit, auf Verordnungsstufe Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht vorzusehen. Somit muss nicht mehr jede zu besetzende Stelle zwingend öffentlich ausgeschrieben werden. So könnte künftig – wie in anderen Kantonen üblich – insbesondere auf eine Ausschreibung verzichtet werden, wenn geeignete interne Bewerbungen vorliegen, die Stelle mit einer oder einem eigenen Lernenden oder aus zeitlicher Dringlichkeit intern besetzt werden kann bzw. muss. Die Bestimmungen im Gemeindegesetz (Art. 114) und im Bildungsgesetz (Art. 65) sind entsprechend an das neue Regelungskonzept anzupassen.

#### *Artikel 18; Lohnfortzahlung bei Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit oder Unfalls*

**Absätze 1 und 2:** An der Dauer und der Höhe der Lohnfortzahlung bei fortdauernder Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit oder Unfalls von zunächst zwölf Monaten à 100 Prozent und danach zwölf Monaten à 80 Prozent wird festgehalten. Dabei wird nicht mehr zwischen befristeten oder unbefristeten Arbeitsverhältnissen unterschieden. Die bisherigen, sich diesbezüglich ergänzenden Bestimmungen im Gesetz und auf Verordnungsstufe (vgl. Art. 23 PV) werden im Personalgesetz zusammengefasst, die spezialgesetzlichen Bestimmungen im Bildungsgesetz (Art. 75 Abs. 1 und 2) gestrichen.

**Absätze 3 und 4:** Zusätzlich werden bisher fehlende Delegationsgrundlagen geschaffen, insbesondere zur Regelung des Verhältnisses zwischen Lohnfortzahlung und Versicherungsleistungen, wenn die Versicherung ihre Leistungen kürzt oder einstellt. Wird das Arbeitsverhältnis nach Ablauf des zeitlichen Kündigungsschutzes (vgl. Art. 39 Abs. 2 Entwurf PG, E-PG) aufgelöst, so entfällt auch der Lohnfortzahlungsanspruch. An seine Stelle tritt bei Krankheit ein allfälliger Anspruch auf Leistung von Taggeldern aus der Krankentaggeldversicherung des Kantons (nach Massgabe des Versicherungsvertrages), für welche in Absatz 4 die formellgesetzliche Grundlage geschaffen wird.

#### *Artikel 19; Lohnfortzahlung bei Mutterschaft*

**Absatz 1:** Neu sieht das Gesetz einen generellen 16-wöchigen Mutterschaftsurlaub mit einer Lohnfortzahlung von 100 Prozent vor, und zwar nicht mehr wie bisher abhängig von der Anstellungsdauer. Die mit der Neure-

gelung des Mutterschaftsurlaubs auch gegenüber den Bestimmungen der Mutterschaftsversicherung und des OR angestrebte Besserstellung der Mütter entspricht einem Trend zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbsleben und Familie, der sich sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlich-rechtlichen Bereich beobachten lässt. So sehen inzwischen sowohl zahlreiche Gesamtarbeitsverträge als auch Personalrechtsordnungen anderer Kantone ebenfalls einen Mutterschaftsurlaub von 16 Wochen mit einer Lohnfortzahlung von 100 Prozent vor. Die bisherige separate Regelung des Mutterschaftsurlaubs in Artikel 71 des Bildungsgesetzes kann weitgehend aufgehoben werden. Lediglich die Sonderregelung für die Sommerferien der Lehrerinnen, welche bisher im Reglement betreffend Beurlaubung von Lehrpersonen statuiert wurde, wird neu direkt in Artikel 71 festgelegt. Das Reglement, welches sonst ausschliesslich Weiterbildungsfragen betrifft, ist im Rahmen der Umsetzung der Änderungen des Personalgesetzes anzupassen.

**Absatz 2:** Zur Berechnung des massgebenden Lohnes knüpft Absatz 2 an den Beschäftigungsumfang bei Antritt des Mutterschaftsurlaubs an, wobei der Regierungsrat die Fälle von sogenanntem schwankendem Arbeitsumfang durch eine Ausführungsbestimmung in der Personalverordnung regeln wird.

**Absatz 3:** Wie bisher geht die Mutterschaftsentschädigung gemäss dem eidgenössischen Erwerbsersatzgesetz an den Kanton, soweit er die volle Gehaltszahlung erbringt.

#### *Artikel 19a; Vaterschaftsurlaub*

**Absatz 1:** Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung wird der Vaterschaftsurlaub erstmals im Gesetz explizit erwähnt. Er steht damit neu auf derselben Regelungsstufe wie der Mutterschaftsurlaub. Die neue Bestimmung sieht einen Vaterschaftsurlaub bei der Geburt eigener Kinder von zwei bezahlten Tagen vor.

**Absatz 2:** Auf die Regelung des Bezugs des Vaterschaftsurlaubs (Formen, Bezugsarten, Bezugszeitpunkt usw.) auf Gesetzesstufe wird verzichtet. Der Regierungsrat soll die Kompetenz erhalten, weitere Formen des Vaterschaftsurlaubs – insbesondere einen Anspruch auf Bezug eines unbezahlten Urlaubs oder den Bezug des 13. Monatslohns in Form von bezahltem Urlaub – vorzusehen.

#### *Artikel 20; Lohnfortzahlung bei Militär-, Zivilschutz- und zivilem Ersatzdienst*

**Absatz 1:** Die Bestimmung regelt die Lohnfortzahlung während obligatorischer Dienste mit Ausnahme der Rekrutenschule. Das Leisten von Zivilschutz- und zivilem Ersatzdienst wird dabei neu auf Gesetzesstufe dem Militärdienst gleichgestellt. Dauer und Umfang des Lohnfortzahlungsanspruches sind im Gegensatz zur bisherigen Regelung (vgl. Art. 25 PV) weder von der Anstellungsdauer oder dem Zivilstand noch von der Art und Dauer des obligatorischen Dienstes abhängig. Entscheidend ist einzig, dass der Dienst obligatorisch ist. Trifft dies zu, so beträgt die Lohnfortzahlung 100 Prozent. Aufgrund der neuen Regelung im Personalgesetz erübrigt sich eine abweichende spezialgesetzliche Regelung im Bildungsgesetz. Artikel 75 Absatz 3 Bildungsgesetz ist deshalb zu streichen.

**Absatz 2:** Der Regierungsrat hat die Lohnfortzahlung während der Rekrutenschule und während der Leistung von freiwilligen Diensten festzulegen, wie sie insbesondere im Bereich des Militärdienstes in den Artikeln 35–36 der eidgenössischen Verordnung über die Militärdienstpflicht vorgesehen sind.

**Absatz 3:** Werden für obligatorische oder freiwillige Dienstleistungen Vergütungen ausgerichtet – insbesondere Erwerbsausfallentschädigungen aus der EO – so fallen diese weiterhin an den Kanton.

#### *Artikel 21; Entschädigung bei Stellenaufhebung (aufgehoben)*

Die Regelungen über besondere finanzielle Leistungen im Zusammenhang mit rechtmässigen Beendigungen von Arbeitsverhältnissen werden neu systematisch zusammengefasst und in Ziffer 5, Beendigung des Arbeitsverhältnisses, normiert (vgl. Art. 46a E-PG). Artikel 21 ist aufzuheben.

#### *Artikel 26; Geheimhaltungspflicht*

Aufgrund der Bedeutung der Geheimhaltungspflicht für den Staat und des Koordinationsbedarfs mit den Bestimmungen zur Anlauf- und Meldestelle wird diese neu eigenständig im Personalgesetz geregelt. Auf den bisherigen Verweis auf die sinngemässe Anwendung der entsprechenden Bestimmungen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) bzw. des Gerichtsorganisationsgesetzes wird verzichtet.

**Absatz 1:** Den Angestellten des Kantons ist die Bekanntgabe von Geheimnissen untersagt, die sie im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeiten erfahren haben. Was sie privat erfahren haben oder auch hätten privat in Erfahrung bringen können, unterliegt hingegen nicht der Geheimhaltungspflicht. Diese soll einerseits natürliche und juristische Personen vor Eingriffen in ihre Privatsphäre schützen und andererseits den ungestörten Gang der Verwaltung sicherstellen. Sie gilt nicht nur gegenüber Privaten, sondern auch im Verhältnis zu anderen Behörden innerhalb und ausserhalb des Kantons und deren Angestellten, die mit der betreffenden Angelegenheit nichts zu tun haben und denen auch keine Aufsichtsfunktion zukommt. Als geheim gilt, was gemäss besonderer Vorschrift oder aus der Natur der Sache heraus als geheimhaltungspflichtig erscheint. Ihrer Natur nach geheimhaltungspflichtig sind dienstliche Angelegenheiten, wenn schutzwürdige öffentliche oder private Interessen die Geheimhaltung erfordern.

**Absatz 2:** Bei der Geheimhaltungspflicht handelt es sich um eine nachwirkende Pflicht, d. h. sie wirkt von Gesetzes wegen über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses hinaus.

**Absatz 3:** Die Bestimmung stellt klar, dass sich das Erfordernis der Entbindung von der Geheimhaltungspflicht auf jegliche Art der Mitwirkung (Partei, Zeuge, Auskunftsperson usw.) in allen Verfahren bezieht, seien sie nun zivil-, straf- oder verwaltungsrechtlicher Natur oder Verfahren vor Verwaltungs- oder Gerichtsbehörden.

**Absatz 4:** Von der Geheimhaltungspflicht und somit auch von der Strafbarkeit ausgenommen sind Meldungen, die im Rahmen von gesetzlichen Anzeige- oder Meldepflichten erfolgen. Absatz 4 stellt klar, dass neben spezialgesetzlichen Anzeige- oder Meldepflichten auch die Meldung an die Anlauf- und Meldestelle nach Artikel 5a nicht gegen die Geheimhaltungspflicht verstösst.

#### *Artikel 27; Nebenbeschäftigung, öffentliche Ämter*

Das Recht der Angestellten, neben ihrem Arbeitsverhältnis beim Kanton Nebentätigkeiten ausüben zu dürfen, ergibt sich direkt aus der Bundesverfassung (BV; insbesondere Art. 27, Wirtschaftsfreiheit; Art. 34, politische Rechte). Bei den Nebentätigkeiten wird neu nur noch zwischen der Ausübung eines öffentlichen Amtes (z. B. Schulkommission) und Nebenbeschäftigungen unterschieden, die entgeltlich (Nebenerwerb, selbstständig oder unselbstständig) oder unentgeltlich (z. B. Tätigkeit als Vereinsvorstand) erfolgen können. Das Recht, Nebentätigkeiten ausüben zu dürfen, besteht unabhängig vom Beschäftigungsumfang.

**Absatz 1:** Der Kanton hat ein Interesse daran, dass ihm seine Angestellten ihre Arbeitskraft ungeschmälert zur Verfügung stellen. Möglichen Interessenkonflikten zwischen der Anstellung beim Kanton und der Ausübung der Nebentätigkeit ist frühzeitig vorzubeugen. Deshalb sieht Absatz 1 neu eine allgemeine Meldepflicht vor.

**Absatz 2:** Die Ausnahmen von der Meldepflicht werden durch den Regierungsrat in der PV bezeichnet. Darüber hinaus hat er in der PV auch die einer Bewilligungspflicht unterstehenden Nebentätigkeiten zu umschreiben.

**Absatz 3:** Wo sich im Einzelfall die Ausübung der Nebentätigkeit mit der Verrichtung dienstlicher Aufgaben oder Pflichten als unverträglich erweist, ist die Bewilligung zu verweigern (Ausübungsverbot). Ausübungsverbote stellen schwere Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit oder in die politischen Rechte dar, weshalb sie nur ausgesprochen werden dürfen, wenn keine mildereren Massnahmen zur Verfügung stehen. Statt eines Ausübungsverbotes ist daher immer zunächst zu prüfen, ob mit einer mit Auflagen oder Bedingungen verknüpften, allenfalls befristeten Bewilligung nicht derselbe Zweck erreicht werden kann. Für die Bewilligungserteilung im Einzelfall zuständig sind die Instanzen nach Artikel 7 in Verbindung mit Artikel 9.

**Absatz 4:** Der Regierungsrat hat die Kompetenz, eine besondere Form von Nebentätigkeiten zu regeln, nämlich solche, bei denen Angestellte den Kanton nach Artikel 21 RVOG in Organisationen vertreten. Dabei hat er insbesondere über die Beanspruchung von Arbeitszeit und die Verwendung von Vergütungen zu befinden, welche die Vertretung des Kantons für die Tätigkeit in der Organisation erhält.

#### *Artikel 28; Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt*

**Absatz 1 Buchstabe i:** Die Auflistung von Funktionen und Kategorien von Angestellten, denen es aus dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung untersagt ist, gleichzeitig dem Landrat anzugehören, wird in Buchstabe i um die ständigen Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) ergänzt. Es sind dies jene Mitglieder, welche ihre Tätigkeit gemäss Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB) hauptamtlich ausüben (vgl. Art. 63ba EG ZGB). Der Grund für den Ausschluss vom Landratsamt besteht in der Gleichstellung der ständigen Mitglieder der KESB mit den ordentlichen Staats- und Jugendanwältinnen und -anwälten.

#### *Artikel 36; Vorsorgliche Massnahmen (aufgehoben)*

Die Regelung der vorsorglichen Massnahmen wird neu gefasst und findet sich systematisch korrekt nicht mehr bei den Pflichten des Personals (Ziff. 4), sondern bei den Bestimmungen zum Verfahren und Rechtsschutz (Ziff. 8).

#### *Artikel 37; Beendigungsarten und Freistellung*

**Absatz 1:** Die Beendigungsarten werden gestrafft, teilweise umformuliert und neu geordnet.

**Absatz 2:** Diese Bestimmung bildet die gesetzliche Grundlage für einseitig angeordnete Freistellungen bei Beendigung eines Arbeitsverhältnisses. Bei der Freistellung handelt es sich um den Verzicht des Kantons auf die Arbeitsleistung einer angestellten Person unter gleichzeitiger Lohnfortzahlung. Die betroffene Person wird angewiesen, während einer bestimmten Zeit – in der Regel nach ausgesprochener Kündigung bis zum Vertragsende – ganz oder teilweise keine Arbeit mehr zu leisten. Kommt es zu einer einvernehmlichen Auflösung des Arbeitsverhältnisses, so kann die Freistellung im Rahmen eines Aufhebungsvertrages geregelt werden. Die Freistellung nach Artikel 37 Absatz 2 ist von der sogenannten Einstellung im Arbeitsverhältnis abzugrenzen. Bei letzterer handelt es sich um eine vorsorgliche Massnahme, die verfügt werden kann, wenn gewichtige Gründe diese Massnahme als notwendig erscheinen lassen. Sie steht meistens im Zusammenhang mit

einem Verfahren auf (fristlose) Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch den Kanton. Mit der Einstellung im Arbeitsverhältnis wird die betroffene Person ebenfalls von der Arbeitsleistung befreit. Es entfällt jedoch auch die Lohnzahlungspflicht (vgl. Art. 54a E-PG).

*Artikel 38; Form (aufgehoben)*

Da es sich beim Arbeitsverhältnis um ein persönliches Verhältnis handelt bzw. das Erbringen der Arbeitsleistung nicht auf eine andere Person übertragbar ist, endet es auch ohne explizite Regelung automatisch mit dem Tod der angestellten Person. Bei einem befristeten Arbeitsverhältnis werden Beginn und Ende vertraglich festgelegt. Auf eine explizite Regelung, wonach solche Arbeitsverhältnisse formlos enden, kann verzichtet werden. Löst der Kanton ein Arbeitsverhältnis einseitig durch Kündigung auf, so handelt er durch Verfügung, womit die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) zur Anwendung gelangen. Nach Artikel 76 VRG sind den Parteien Verfügungen schriftlich zu eröffnen. Zur Regelung der Form und des Adressaten einer Kündigung durch die angestellte Person genügt schliesslich eine Ausführungsbestimmung in der Personalverordnung zum überarbeiteten Artikel 37. Vor diesem Hintergrund ist Artikel 38 zu streichen.

*Artikel 39 Absatz 2; Ordentliche Kündigung*

Absatz 2: Die ordentliche Kündigung durch den Kanton erweist sich nur dann als rechtmässig, wenn ein sachlich hinreichender Grund vorliegt. Als sachliche Gründe werden durch die Praxis insbesondere die Verletzung gesetzlicher oder vertraglicher Pflichten, ungenügende Leistungen oder unbefriedigendes Verhalten sowie fehlende oder weggefallene Eignung für die Arbeitserfüllung anerkannt. Auch können geänderte organisatorische, betriebliche oder wirtschaftliche Verhältnisse eine Umstrukturierung erfordern, verbunden mit der Aufhebung oder Anpassung von Stellen. Die Rechtfertigung einer Kündigung liegt dann darin, dass die Arbeitsleistung einer Person zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe nicht mehr benötigt wird. Dies ist bei einem ersatzlosen Stellenabbau etwa wegen eines Sparprogramms der Fall (quantitative Betrachtungsweise). Eine Reorganisation muss jedoch nicht per se zu einem Stellenabbau führen. Es ist möglich, dass sich der Personalbestand nicht oder kaum verändert, jedoch die Anforderungen der einzelnen Stellen, sodass für einen Teil der Angestellten keine angemessene Beschäftigung mehr zur Verfügung steht (qualitative Betrachtungsweise). Ob es sich beim sachlichen Grund auch um einen hinreichenden Grund handelt, also um einen solchen, welcher das Interesse der betroffenen Person am Arbeitsverhältnis überwiegt, ist jeweils im konkreten Einzelfall zu prüfen. Damit ist insbesondere auch bei einer Kündigung aus geänderten organisatorischen, betrieblichen oder wirtschaftlichen Gründen sichergestellt, dass eine Kündigung sachlich gerechtfertigt sein muss. Es besteht – anders als in der Vernehmlassung vereinzelt moniert – kein Freibrief für Kündigungen.

*Artikel 41 Absatz 2; Beendigung im gegenseitigen Einvernehmen (aufgehoben)*

Die Regelungen über besondere finanzielle Leistungen im Zusammenhang mit der Beendigung von Arbeitsverhältnissen werden neu systematisch zusammengezogen und in Artikel 46a geregelt. Artikel 41 Absatz 2 ist aufzuheben.

*Artikel 43; Altersrücktritt (aufgehoben)*

Die vorzeitige Alterspensionierung auf Wunsch der angestellten Person und deren finanzielle Unterstützung durch den Kanton werden systematisch mit der Bestimmung über die angeordnete vorzeitige Alterspensionierung (Art. 44 PG) zusammengefasst und neu geregelt (vgl. Art. 45a E-PG). Artikel 43 ist deshalb aufzuheben.

*Artikel 44; Versetzung in den Ruhestand (aufgehoben)*

Die durch den Kanton angeordnete vorzeitige Alterspensionierung und ihre finanzielle Abfederung werden systematisch mit der Bestimmung über die vorzeitige Alterspensionierung auf Wunsch der angestellten Person zusammengefasst und neu geregelt (vgl. Art. 45a E-PG). Artikel 44 ist deshalb aufzuheben.

*Artikel 45; Erreichen der Altersgrenze, aufgeschobene Pensionierung*

Absatz 1: Angestellte Personen beider Geschlechter erreichen die ordentliche arbeitsvertragliche Altersgrenze neu mit vollendetem 65. Altersjahr. Die bisherige, unterschiedliche Behandlung durch das Abstellen auf das ordentliche AHV-rechtliche Pensionsalter verstösst gegen das Gebot der Rechtsgleichheit und das Diskriminierungsverbot gemäss Artikel 8 BV und ist deshalb bundesverfassungswidrig. In der Praxis konnten weibliche Angestellte denn auch verlangen, dass sie bis 65 weiterarbeiten durften, was ihnen ohne Weiteres gewährt wurde. Der dadurch bundesverfassungskonform angewandte, geltende Artikel 45 ist nun auch im Wortlaut zu korrigieren. Darüber hinaus beseitigt Absatz 1 die unter geltendem Recht bestehende Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Frage, ob das Arbeitsverhältnis bei Erreichen der Altersgrenze automatisch endet oder ob es dazu eines formellen Aktes oder gar einer Kündigung bedarf. Das Arbeitsverhältnis endet künftig automatisch von Gesetzes wegen. Eine Kündigung ist nicht erforderlich. Massgebend ist das Ende des Monats, in dem die angestellte Person das 65. Altersjahr vollendet, sprich das Alter 65 erreicht (Termin).

**Absatz 2:** Im Lichte der demografischen Entwicklung und der Finanzierung der Altersvorsorge ist nicht auszuschliessen, dass künftig Personen über das 65. Altersjahr hinaus beschäftigt werden müssen oder eine Weiterbeschäftigung wünschen. Absatz 2 schafft die Möglichkeit, das Arbeitsverhältnis über die ordentliche Altersgrenze hinaus, bis maximal zum vollendeten 70. Altersjahr, weiterführen zu können. Dies entspricht auch der pensionskassenrechtlichen Altersgrenze (vgl. Basisreglement der Glarner Pensionskasse vom 25. September 2014). Obwohl damit die Weiterbeschäftigungsmöglichkeit gegenüber geltendem Recht erweitert bzw. erst geschaffen wird, besteht für die Angestellten kein Anspruch auf Weiterbeschäftigung. Vielmehr setzt sie zwingend den Abschluss eines neuen Arbeitsvertrages und somit Konsens voraus. Der neue Arbeitsvertrag ist zu befristen und darf durch den Kanton nur abgeschlossen werden, sofern und soweit er ein begründetes Interesse an der Weiterführung hat (z. B. Übergangslösung Einarbeitung Nachfolge, laufende Projekte, Rekrutierungsschwierigkeiten Nachfolge usw.).

**Absatz 3:** Der Regierungsrat kann weiterhin besondere Beendigungstermine vorsehen, und zwar sowohl in den Fällen nach Absatz 1 als auch nach Absatz 2. Solche fallen insbesondere bei Lehrpersonen in Betracht, erscheint es doch als sinnvoll, dass diese nicht bereits auf Ende des Monats, in dem sie die Altersgrenze erreichen, pensioniert werden, sondern zumindest das angefangene Semester oder Schuljahr noch beenden können.

#### *Artikel 45a; Vorzeitige Alterspensionierung*

Die neue Bestimmung fasst die bisherigen Regelungen zum vorzeitigen Altersrücktritt auf Gesuch der angestellten Person (Art. 43; Fassung gemäss Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus, 2015, S. 79, in Kraft ab 1. Januar 2016) und der vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand durch den Kanton (Art. 44; Fassung gemäss Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus, 2015, S. 79, in Kraft ab 1. Januar 2016) systematisch zusammen, wobei sie gleichzeitig verwesentlich wird.

**Absatz 1:** Die Angestellten können sich weiterhin ab dem vollendeten 60. Altersjahr vorzeitig pensionieren lassen.

**Absatz 2:** Die vorzeitige Pensionierung kann einseitig angeordnet werden. Voraussetzung für die sogenannte administrative Pensionierung ist das Vorliegen eines begründeten Falles. Damit sind sachliche Gründe gemeint, die eigentlich auch eine ordentliche Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch den Kanton rechtfertigen würden (Art. 39 Abs. 2 E-PG). Im Verhältnis zur Kündigung stellt die administrative Pensionierung jedoch eine mildere Massnahme dar, da sie mit finanziellen Leistungen und einer längeren Kündigungsfrist verbunden ist.

**Absatz 3:** Der Regierungsrat erhält die Möglichkeit, die finanziellen Leistungen des Kantons bei vorzeitigen Pensionierungen zu regeln. Auf eine detaillierte Regelung der Instrumente (Überbrückungsrente, Einlage in Pensionskasse), der Voraussetzungen und des gegenseitigen Verhältnisses wird im Gegensatz zum geltenden Recht verzichtet. Dadurch wird die Möglichkeit geschaffen, dass der Kanton ein Konzept zur flexiblen Pensionierung erarbeiten kann. Dieses könnte etwa eine schrittweise Reduktion des Arbeitsumfangs von älteren Angestellten erlauben, die deshalb über die ordentliche Altersgrenze hinaus erwerbs- und leistungsfähig bleiben und ihr Wissen so dem Kanton länger zur Verfügung stellen könnten.

#### *Artikel 45b; Pensionierung aus gesundheitlichen Gründen*

Nach Massgabe und im Umfang des Entscheids der zuständigen Invalidenversicherungsstelle erfolgt die Pensionierung aus gesundheitlichen Gründen, ohne dass dazu eine separate Kündigung notwendig wäre. Die zuständige Instanz braucht nicht (mehr) separat zu verfügen. Da die IV-Entscheide in der Regel rückwirkend getroffen werden, ist betreffend Auflösungszeitpunkt auf Verordnungsebene eine Regelung zu erlassen, welche diesem Umstand Rechnung trägt. Die im geltenden Recht systematisch im Kapitel über die Rechte des Personals ungünstig platzierte Bestimmung von Artikel 18 Absatz 1 Satz 2 PG ist zu streichen.

#### *Artikel 46; Folgen einer ungerechtfertigten Beendigung des Arbeitsverhältnisses*

Die Folgen einer rechtswidrigen Beendigung des Arbeitsverhältnisses werden neu im Abschnitt zum Verfahren und Rechtsschutz (Ziff. 9) geregelt (vgl. Art. 55a E-PG). Die Bestimmungen geben der Beschwerdeinstanz im Sinne einer Anleitung vor, was sie anzuordnen hat, wenn sie zum Schluss gekommen ist, es liege eine rechtswidrige Beendigung vor. Artikel 46 wird daher gestrichen.

#### *Artikel 46a; Besondere Beendigungsfolgen*

Im Gegensatz zu Artikel 55a E-PG regelt – mit Ausnahme von Absatz 3 – Artikel 46a E-PG nicht Fälle, in denen die Rechtswidrigkeit einer Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch eine Beschwerdeinstanz festgestellt worden ist. Vielmehr fasst er die im bisherigen Recht in mehreren Bestimmungen geregelten besonderen finanziellen Folgen einer rechtmässigen Beendigung des Arbeitsverhältnisses systematisch zusammen.

**Absatz 1:** Müssen Arbeitsverhältnisse aus organisatorischen, betrieblichen oder wirtschaftlichen Gründen aufgelöst werden (s. dazu Erläuterungen zu Art. 39 E-PG), also ohne dass die betroffene Person etwas dafür kann, so stellt sich die Frage nach einem Sozialplan. Das gilt insbesondere, wenn grössere Personalbestände

betroffen sind. Die Abfindung nach Absatz 1 ist einem solchen Sozialplan nachempfunden. Die Regelung ersetzt die bisherige Bestimmung in Artikel 21 PG, wobei die maximale Abfindung neu (analog einer rechtswidrigen Kündigung) zwölf statt sechs Monatslöhne betragen soll. Von Gesetzes wegen besteht der Anspruch auf eine Abfindung nur, wenn der angestellten Person keine andere zumutbare Stelle angeboten werden kann. Schlägt sie eine ihr angebotene zumutbare Weiterbeschäftigungsmöglichkeit aus, so entfällt der Anspruch auf Ausrichtung einer Abfindung. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt wird bei der Festlegung der Abfindungshöhe ebenfalls berücksichtigt.

**Absatz 2:** Die bisher in Artikel 41 Absatz 2 PG festgeschriebene Regelung, inwieweit finanzielle Leistungen bei einer einvernehmlichen Beendigung des Arbeitsverhältnisses ausgerichtet werden dürfen, wird in Absatz 2 überführt und deren Voraussetzungen und Höhe gleichzeitig präzisiert. Demnach sind besondere finanzielle Leistungen nur noch zulässig, wenn die angestellte Person auf die Einhaltung der ihr zustehenden Kündigungsfrist verzichtet und einer sofortigen Auflösung zustimmt. Die sofortige Auflösung des Arbeitsverhältnisses hat für den Kanton den Vorteil, dass unmittelbare Rechtssicherheit betreffend Beendigungszeitpunkt und nachvertragliche Rechte und Pflichten (z. B. Versicherungsschutz) hergestellt wird. Die von der Kündigung betroffene Person muss hingegen bei einem Verzicht auf die Einhaltung der Kündigungsfrist mit Rechtsnachteilen rechnen (z. B. Einstelltage bei Versicherungsleistungen im Falle der Arbeitslosigkeit). Diese Nachteile werden mit der Möglichkeit zur Ausrichtung einer Austrittsentschädigung ausgeglichen. Liegt ein wichtiger Grund für eine sofortige Beendigung des Arbeitsverhältnisses im Sinne von Artikel 42 PG vor, entfällt die Möglichkeit einer Austrittsentschädigung. Was deren Höhe betrifft, so hält Absatz 2 fest, dass der Kanton nicht mehr ausrichten darf, als der betroffenen Person sowieso zugestanden hätte, also wie wenn ihr statt des Abschlusses eines Aufhebungsvertrages ordentlich gekündigt worden wäre.

**Absatz 3:** Für die Fälle, in denen der Kanton ohne sachlichen Grund eine vorzeitige Pensionierung nach Artikel 45a Absatz 2 E-PG anordnet, verweist Absatz 3 schliesslich auf die Rechtsfolgen, wie sie in Artikel 55a E-PG für die rechtswidrige Kündigung vorgesehen sind.

#### *Artikel 50 Absatz 3; Massnahmen bei Verletzung der Pflichten*

**Absatz 3:** Da die Rechtsfolgen einer rechtswidrigen Beendigung eines Arbeitsverhältnisses neu bei den Bestimmungen zum Verfahren und Rechtsschutz geregelt werden, ist Artikel 50 entsprechend mit einem Verweis zu ergänzen.

#### *Artikel 52 Absätze 1 und 2; Personendaten von Angestellten und Bewerbenden*

Die seit Inkrafttreten des geltenden Personalgesetzes erfolgten Entwicklungen im Bereich des Datenschutzrechts erfordern eine Anpassung der Bestimmungen über die Bearbeitung von Personendaten (Art. 52–54 PG).

**Absatz 1:** Die Bestimmung bildet die allgemeine gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten und von besonders schützenswerten Personendaten durch die gemäss Gesetz und Verordnung zuständigen Stellen im Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis. Als Datenbearbeitung gilt jeglicher Umgang mit Daten, sowohl in zeitlicher (von der Datenbeschaffung bis zur Vernichtung) als auch in verfahrensmässiger Hinsicht (manuell, automatisiert usw.). Personendaten sind Angaben, die sich einer bestimmten natürlichen oder juristischen Person oder sonstigen Personengemeinschaften ohne juristische Persönlichkeit, welche im wirtschaftlichen Verkehr jedoch als solche behandelt werden, zuordnen lassen. Als besonders schützenswerte Personendaten gelten jene personenbezogenen Informationen, bei denen aufgrund ihrer Bedeutung, des Zusammenhangs, Zwecks oder Art der Bearbeitung, der Datenkategorie oder anderer Umstände – wie beispielsweise der Verknüpfung mit anderen Informationen – eine besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht (vgl. im Einzelnen die Auflistung in Art. 3 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über den Schutz von Personendaten, Datenschutzgesetz). Die Zulässigkeit der Bearbeitung ist zweckgebunden und muss verhältnismässig sein. Dies wird im Gesetzestext dadurch zum Ausdruck gebracht, dass die Bearbeitung für die Durchführung des Arbeitsverhältnisses geeignet und notwendig sein muss. Vor diesem Hintergrund ist es etwa nicht zulässig, von den Angestellten Angaben über ihre religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten und Tätigkeiten zu erfassen, da diese besonders schützenswerten Daten zur Durchführung des Arbeitsverhältnisses nicht gebraucht werden. Hingegen gestattet die Bestimmung das Bearbeiten von Angaben über die Gesundheit, soweit diese z. B. in einem konkreten Fall für die Abrechnung mit der Krankentaggeld- oder Unfallversicherung gebraucht werden oder es um die Wiedereingliederung der Person in den Arbeitsalltag geht.

**Absatz 2:** Hier wird die im geltenden Recht fehlende gesetzliche Grundlage zur Beschaffung und Verwendung von Personendaten im Rahmen der Personalgewinnung geschaffen. Dabei sind die Daten primär bei den Bewerbenden selbst zu beschaffen, sekundär bei Drittpersonen in Form von Referenzauskünften. Die Datenbeschaffung ist an den Rekrutierungsprozess gebunden und hat sich auf Angaben zu beschränken, die sich auf die Beurteilung der Eignung der Person für die zu besetzende Stelle, der Leistung und des Verhaltens beziehen.

#### *Artikel 53; Elektronische Datenbewirtschaftung*

**Absatz 1:** Der Absatz bildet neu die gesetzliche Grundlage für das Betreiben von Personalinformationssystemen wie beispielsweise des prime WebSystem (Zeiterfassungssystem) bzw. der damit verbundenen elektronischen Bewirtschaftung der Daten von Angestellten in zentralen Datenbanken. Als Vorbild der Regelung dient die entsprechende Bestimmung im Bundespersonalgesetz für die Personalinformationssysteme des Bundes (vgl. Art. 27a).

**Absatz 2:** Für jedes behördliche Bearbeiten von Personendaten muss im Sinne der Rechtssicherheit ein öffentliches Organ bestimmt sein, das für den Datenschutz verantwortlich ist. Absatz 2 bezeichnet den zentralen Personaldienst als verantwortliches Organ für die elektronische Datenbewirtschaftung. Da dieser die Personalsysteme betreibt, ist er auch Datenherr der darin enthaltenen Daten, womit die datenschutzrechtlichen Ansprüche, insbesondere das Einsichtsrecht nach Artikel 14 Datenschutzgesetz, auch bei ihm geltend zu machen sind. Durch die positivrechtliche Bezeichnung eines verantwortlichen Organs wird verhindert, dass Betroffene zwischen den unterschiedlichen Stellen hin- und hergeschoben werden.

**Absatz 3:** Der Regierungsrat ist schliesslich beauftragt, die Zugriffs- und Bearbeitungsrechte der unterschiedlichen Instanzen zu regeln.

#### *Artikel 54; Bekanntgabe von Personendaten*

**Absatz 1:** Die Bekanntgabe von Personendaten gilt datenschutzrechtlich als ein besonders kritischer Teil des Bearbeitungsprozesses, weshalb Absatz 1 Buchstabe a als Voraussetzung für die Bekanntgabe von Angestelltendaten eine genügende gesetzliche Grundlage verlangt. Demgegenüber ist die Einwilligung der betroffenen Person subsidiär und muss auf den Einzelfall beschränkt bleiben (Bst. b). Die Buchstaben c und d schaffen die bisher fehlenden gesetzlichen Grundlagen für die Bekanntgabe von Angestelltendaten in staatlichen Publikationen (z. B. Staatskalender, Telefonverzeichnisse, Regierungsmitteilungen, Internet) und für die Weitergabe von Angestelltendaten an die vorgesetzten Instanzen im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeiten. Von der Bestimmung hingegen nicht erfasst ist die Bearbeitung von Personendaten zu nicht personenbezogenen Zwecken wie insbesondere für die Wissenschaft, Statistik oder Planung. Die Bekanntgabe zu solchen Zwecken richtet sich nach den Anforderungen von Artikel 11 Datenschutzgesetz. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Kanton Glarus kein Öffentlichkeitsprinzip kennt. Somit wäre die Herausgabe von z. B. Resultaten einer Querschnittsprüfung zur Erstellung eines Schulrankings unzulässig. Insofern erübrigt sich ein spezialgesetzlicher Ausschluss der Bekanntgabe von Daten zu nicht personenbezogenen Zwecken, wie er in der Vernehmlassung gefordert worden ist.

**Absatz 2:** Die Bestimmung ermöglicht die elektronische Bekanntgabe von Personendaten durch den zentralen Personaldienst in einem automatisierten Online-Verfahren. Die Bekanntgabe durch ein Abrufverfahren ist im Sinne des Zweckbindungsgebotes und des Verhältnismässigkeitsprinzips auf diejenigen Angestelltendaten beschränkt, die zur Durchführung des Arbeitsverhältnisses benötigt werden. Sollen Angestelltendaten für andere als den explizit aufgeführten Zweck automatisch abgerufen werden können, so ist weiterhin eine genügende gesetzliche Grundlage im formellen Sinn ausserhalb des kantonalen Personalrechts erforderlich. In persönlicher Hinsicht ist die Bekanntgabe an vorgesetzte Personen beschränkt.

#### *Artikel 54a; Vorsorgliche Massnahmen*

Das geltende Recht regelt die vorsorglichen Massnahmen systematisch im Kapitel über die Pflichten des Personals (Ziff. 5). Neu werden sie zusammen mit den übrigen Verfahrensbestimmungen unter Ziffer 8 geregelt, wobei die einzelnen Massnahmen und deren Voraussetzungen im Gesetz präziser bezeichnet und nicht mehr wie im bisherigen Artikel 36 durch eine Blankettnorm umschrieben werden. Neu regelt die Bestimmung in abschliessender Weise, wann eine Einstellung im Arbeitsverhältnis – verstanden als einseitig angeordnete sofortige Freistellung verbunden mit einem sofortigen Lohnstopp – angeordnet werden kann. Dies ist dann der Fall, wenn genügend Hinweise auf das Vorliegen eines wichtigen Grundes für eine fristlose (Art. 42 PG) oder für eine disziplinarische Entlassung einer auf Amtsdauer angestellten Person (Art. 50 Abs. 1) vorliegen, gegen eine angestellte Person ein Strafverfahren eingeleitet worden ist oder wenn andere zwingende öffentliche Interessen dies erfordern. Als weitere vorsorgliche Massnahme kommt alternativ zur Einstellung im Arbeitsverhältnis die vorsorgliche Versetzung in Frage. Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an Fälle der behaupteten sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz, in denen es darum geht, in Erfüllung der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers die mutmasslichen Täter und Opfer möglichst durch Versetzung unmittelbar räumlich voneinander zu trennen.

Bei der Anordnung von vorsorglichen Massnahmen gilt es – wie in der Vernehmlassung richtig angemerkt – dem Umstand, dass strafrechtlich noch keine rechtskräftige Verurteilung vorliegt, genügend Rechnung zu tragen. Dies obwohl die Unschuldsvermutung von Artikel 32 Absatz 1 BV im verwaltungsrechtlichen Bereich lediglich mittelbar im Sinne einer Drittwirkung gilt. Vor diesem Hintergrund rechtfertigt sich die Einstellung im Arbeitsverhältnis immer dann, wenn die korrekte Aufgabenerfüllung gefährdet ist und es mit den dienstlichen Interessen unvereinbar erscheint, die betroffene Person bis zur Klärung der Vorwürfe im Dienst zu belassen. Erweist sich eine vorsorgliche Massnahme in einem Beschwerdeverfahren als nicht gerechtfertigt oder fällt der Grund für ihre Anordnung nachträglich dahin, so ist die Person wieder in ihre Rechte einzusetzen.

### *Artikel 55 Absatz 3; Verfahren bei Streitigkeiten, Rechtsschutz*

Erhebt eine angestellte Person gegen eine ausgesprochene ordentliche Kündigung, eine angeordnete vorzeitige Alterspensionierung oder eine disziplinarische Entlassung Beschwerde, so kommt ihr im geltenden Recht aufschiebende Wirkung zu (Art. 93 Abs. 1 VRG). Die aufschiebende Wirkung der Beschwerde hat zur Folge, dass die angeordnete Rechtsfolge – hier also die Beendigung des Arbeitsverhältnisses – vorläufig nicht eintritt. Der Schwebezustand besteht, bis über das mit aufschiebender Wirkung versehene Rechtsmittel rechtskräftig entschieden ist. Damit wird verhindert, dass rechtliche oder faktische Präjudizien geschaffen werden, welche den Entscheid in der Hauptsache vorwegnehmen oder die Beschwerde illusorisch erscheinen lassen. Diese Schutzfunktion ist insbesondere in jenen Situationen relevant, in denen eine angestellte Person gegen eine durch den Kanton ausgesprochene ordentliche Kündigung, angeordnete vorzeitige Alterspensionierung oder disziplinarische Entlassung Beschwerde führt, da der entsprechenden Verfügung aufgrund des Suspensiveffekts vorerst keine Rechtswirkung zukommt. Das Arbeitsverhältnis wird dadurch über den Ablauf der (ordentlichen) Kündigungsfrist hinaus mit sämtlichen Rechten und Pflichten aufrechterhalten, womit die angestellte Person für die Dauer des Beschwerdeverfahrens insbesondere weiterhin Anspruch auf Lohn hat, vorausgesetzt sie bietet ihre Arbeitsleistung dem Kanton auch weiterhin an.

Mit der neuen Regelung wird die spezialgesetzliche Ausnahme vom verfahrensrechtlichen Grundsatz, dass einer Beschwerde automatisch aufschiebende Wirkung zukommt (vgl. Art. 93 Abs. 1 VRG) über die Anordnung von vorsorglichen Massnahmen und die verfügte Kündigung aus wichtigem Grund (vgl. Art. 55 Abs. 3 E-PG) hinaus auf sämtliche durch den Kanton einseitig angeordneten Beendigungsarten ausgedehnt. Eine Beschwerde gegen eine durch den Kanton ausgesprochene ordentliche Kündigung, angeordnete vorzeitige Alterspensionierung oder disziplinarische Entlassung hat nur noch dann aufschiebende Wirkung, wenn dies von der Beschwerdeinstanz angeordnet wird.

Das neue Regelungskonzept zur aufschiebenden Wirkung hängt eng mit den Folgen einer rechtswidrigen Beendigung eines Arbeitsverhältnisses zusammen. Während das geltende Recht bei Vorliegen einer rechtswidrigen Kündigung einen Anspruch auf Weiterbeschäftigung vorsieht (Art. 46 PG), besteht nach Artikel 55a E-PG neu kein entsprechender Anspruch mehr. An die Stelle der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes (Weiterbeschäftigung) tritt eine Entschädigung von maximal zwölf Monatslöhnen. Entsprechend kann auf die verfahrensrechtliche Sicherung des materiellen Anspruches auf Weiterbeschäftigung durch die aufschiebende Wirkung verzichtet werden.

Zu den Bedingungen, unter denen die Beschwerdeinstanz die aufschiebende Wirkung von Amtes wegen oder auf Antrag anordnen kann, schweigt sich Absatz 3 bewusst aus. Es ist Aufgabe der Beschwerdeinstanzen, eine diesbezügliche Praxis zu entwickeln. Dabei haben sie jedoch zu berücksichtigen, dass es dem Systemwechsel weg vom Grundsatz der Weiterbeschäftigung hin zum Prinzip der Entschädigungspflicht (vgl. Art. 55a E-PG) und somit dem Sinn und Zweck der Revision zuwiderliefe, würde die aufschiebende Wirkung leichthin angeordnet. Vielmehr rechtfertigt sich die Anwendung eines strengen Massstabes: Einem Gesuch um aufschiebende Wirkung ist nur ausnahmsweise unter besonderen Voraussetzungen und Prüfung des Einzelfalls stattzugeben. Wird eine Kündigung angefochten, ist die Erteilung der aufschiebenden Wirkung nur in Betracht zu ziehen, wenn der Betroffene zugleich geltend macht, die strittige Verfügung leide an einem qualifizierten Rechtsmangel bzw. sei nichtig, weil sie beispielsweise durch eine unzuständige Instanz oder während einer laufenden Sperrfrist (vgl. Art. 39 Abs. 2 E-PG) ausgesprochen worden ist.

### *Artikel 55a; Beschwerdeentscheid bei Kündigungen*

Die neue Bestimmung bezweckt eine Vereinfachung und Flexibilisierung des Kündigungsschutzes. Neu hat weder eine ordentliche Kündigung, welche nicht durch einen sachlich hinreichenden Grund gerechtfertigt oder missbräuchlich im Sinne des OR ist, noch das Vorliegen einer fristlosen Kündigung ohne wichtigen Grund einen Weiterbeschäftigungsanspruch zur Folge. Vielmehr ist die Kündigung in diesen Fällen gültig und rechtswirksam. Dem Umstand, dass sie rechtswidrig erfolgte, wird neu mit einer Entschädigung Rechnung getragen, die im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens durch die Beschwerdeinstanz festzusetzen ist und zu welcher im Falle einer unrechtmässigen fristlosen Kündigung unter Beachtung der Regelung von Absatz 4 die Fortzahlung des Lohnes bis zum Ablauf der ordentlichen Kündigungsfrist oder bis zum Ende des befristeten Arbeitsverhältnisses hinzutritt. Schliesslich entfällt der Weiterbeschäftigungsanspruch auch in Fällen, in denen die Kündigungsverfügung an Verfahrensmängeln leidet, zumindest insoweit diese nicht nach den allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsätzen zur Nichtigkeit führen (Abs. 1 Bst. a und b).

Der Grund für den Systemwechsel – Abkehr vom Grundsatz der Weiterbeschäftigung hin zum Prinzip der Entschädigungspflicht – liegt in den gemachten Erfahrungen in der Praxis zum geltenden Recht: So hat sich das Verfahren betreffend die Feststellung der Rechtmässigkeit einer Kündigung als langwierig und umständlich erwiesen. Aufgrund des potenziellen Anspruches auf Weiterbeschäftigung wurde den Beschwerden die aufschiebende Wirkung gewährt. Dies hätte zur Folge, dass die Arbeitsverhältnisse bis auf Weiteres andauerten. Der dadurch regelmässig bis zur Klärung der Rechtmässigkeit einer Kündigung durch das Verwaltungsgericht herrschende, lange andauernde Schwebezustand führte dazu, dass die Stelle der betroffenen Person durch den Kanton nicht wieder neu besetzt, sondern ungeachtet der damit verbundenen betrieblichen und organisatorischen Schwierigkeiten frei behalten werden musste. Für die betroffene Person bedeutete dies, dass sie

zwar weiterhin einen Anspruch auf Lohnzahlung hatte. Sie musste jedoch ihre Arbeitsleistung dem Kanton zumindest anbieten, was insbesondere in Fällen, in denen die Kündigung aufgrund von Konflikten am Arbeitsplatz ausgesprochen worden ist, zu paradoxen Situationen führte, die nur durch eine Krankschreibung oder eine Freistellung durch den Kanton gelöst werden konnten. Durch die lange andauernde Freistellung oder Krankschreibung verlor jedoch die betroffene Person mehr und mehr von ihrer Arbeitsmarktfähigkeit. Kommt hinzu, dass bei einer durch die Beschwerdeinstanzen festgestellten Rechtswidrigkeit der Kündigung die Weiterbeschäftigung aus Gründen des durch den langjährigen Rechtsstreit gestörten Vertrauensverhältnisses und der beschränkten Möglichkeiten, der betroffenen Person innerhalb der Verwaltung eine andere zumutbare Stelle anzubieten, als schwierig bzw. geradezu impraktikabel erwies. Umgekehrt stellten selbst bei einer Bestätigung der Rechtmässigkeit der Kündigung durch die Beschwerdeinstanzen zahlreiche Probleme hinsichtlich der Rechtswirksamkeit der Kündigung bzw. einer allfälligen Rückabwicklung von bis zum rechtskräftigen Beschwerdeentscheid durch den Kanton ausgerichteten Lohnzahlungen.

Das neue Rechts- bzw. Kündigungsschutzsystem ist demgegenüber darauf ausgerichtet, im Regelfall klare Verhältnisse bei der Auflösung arbeitsvertraglicher Bindungen zu schaffen. Ausgesprochene Kündigungen sind unabhängig davon, ob sie angefochten werden oder nicht, grundsätzlich gültig und werden rechtswirksam. Stellt die Beschwerdeinstanz im Rechtsmittelverfahren die Rechtswidrigkeit fest, geht es lediglich noch um die Frage der Entschädigung. Dabei gilt es jedoch zu bedenken, dass aufgrund des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 BV) und aus den daraus abgeleiteten Anforderungen an die Begründungspflicht sowie der verfahrensrechtlichen Beweisführungslast (Art. 37 Abs. 1 VRG) und des Erfordernisses eines hinreichenden sachlichen (Art. 37 PG) bzw. wichtigen Grundes (Art. 42 PG) immer noch ein durchaus gerechtfertigter erhöhter Schutz von Personen besteht, die beim Kanton angestellt sind. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass nach Absatz 3 der Kanton die Möglichkeit hat, statt des Regelfalls einer Entschädigung der angestellten Person die bisherige oder eine andere zumutbare Stelle anzubieten (vgl. zum Zumutbarkeitsbegriff Erläuterungen zu Art. 46a E-PG). Selbstverständlich macht das Anbieten einer neuen Anstellung nur dort Sinn, wo die betroffene Person auch bereit ist, tatsächlich weiterzuarbeiten bzw. eine neue, ihr zumutbare Stelle anzunehmen. Bei der Entschädigung selbst handelt es sich um eine Strafzahlung, bei der sich der Strafcharakter mit einem Genugtuungsaspekt vermischt. Erachtet die Beschwerdeinstanz eine unrechtmässige Kündigung im Sinne von Absatz 1 Buchstabe a als gegeben, so legt sie die Höhe der Entschädigung unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles (Dienstalter, Lebensalter, Verschuldensgrad, Grad der Persönlichkeitsverletzung usw.) fest, wobei sie sich wie bisher (Art. 46 Abs. 2 PG) maximal auf zwölf Monatslöhne belaufen darf (Abs. 2).

Schliesslich weist Absatz 1 Buchstabe b die Beschwerdeinstanz an, in Fällen, in denen sie die strittige Verlängerung des Arbeitsverhältnisses aufgrund einer Sperrfrist (Art. 39 Abs. 3, 2. Satz E-PG) bejaht, das Arbeitsverhältnis entsprechend zu erstrecken. Wird die Kündigung hingegen während einer laufenden Sperrfrist ausgesprochen, ist sie nichtig (Art. 39 Abs. 3, 1. Satz E-PG), was von der Beschwerdeinstanz von Amtes wegen festzustellen ist.

#### *Artikel 58a; Übergangsbestimmungen*

Die revidierten Bestimmungen des Personalgesetzes sollen grundsätzlich sofort mit deren Inkrafttreten zur Anwendung gelangen. Damit wird vermieden, dass über längere Zeit zwei unterschiedliche Rechte für die Angestellten gelten. Eine Ausnahme erfolgt für strittige Verfahren. Sind solche im Zeitpunkt der Inkraftsetzung hängig, findet das bisherige Recht bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens Anwendung. Laufende Prozesse sollen nach den Bestimmungen rechtskräftig abgeschlossen werden, auf deren Bestand die Parteien bei der Verfahrenseinleitung vertrauten. Die vorgesehene Übergangsbestimmung ist in erster Linie relevant in Fällen, wo es um die strittige Auflösung eines Arbeitsverhältnisses geht. Ihre praktische Bedeutung dürfte allerdings gering sein, zumal – wenn überhaupt – nur sehr wenige solcher Fälle im Zeitpunkt des Inkrafttretens der revidierten Bestimmungen des Personalgesetzes bestehen. Die Rechtshängigkeit ist gegeben mit der Verfahrenseinleitung. Die Verfahrenseinleitung erfolgt bei einer Kündigung durch die Verwaltung nach altem Recht mit der Antragstellung zuhanden der für personalrechtliche Entscheide zuständigen Behörde durch die vorgesetzte Stelle (vgl. Art. 35 PV).

#### *Inkrafttreten*

Der Regierungsrat soll den Zeitpunkt des Inkrafttretens festlegen können, da die Revision des Personalgesetzes auch Anpassungen der regierungsrätlichen Personalverordnung nach sich zieht. Sobald auch diese ausgearbeitet sind, werden beide Erlasse gemeinsam in Kraft gesetzt. Als Zeitpunkt des Inkrafttretens ist der 1. Juli 2017 vorgesehen.

## 5. Beratung der Vorlage im Landrat

### 5.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern unter dem Präsidium von Landrat Roland Goethe, Glarus, befasste sich eingehend mit der Vorlage. Eintreten auf diese war unbestritten.

Die wichtigsten Änderungen des Gesetzes betreffen Bestimmungen über die Beendigung von Arbeitsverhältnissen. Es sollen praktikable Lösungen eingeführt werden. Wie in der Privatwirtschaft Usus, soll nach dem Grundsatz «Entschädigung statt Weiterbeschäftigung» verfahren werden. Die heutige Gesetzgebung sieht eine Weiterbeschäftigungspflicht vor. Aufgrund dieser konnten Stellen zum Teil über Monate nicht wieder besetzt werden, auch wenn dies dringend notwendig gewesen wäre. Daneben werden verschiedene weitere Bereiche im Gesetz an die gängige Praxis angepasst. Die vorgeschlagene Neuregelung in Bezug auf die Beendigung von Arbeitsverhältnissen wurde im Sinne einer willkommenen Vereinfachung begrüsst.

Betreffend Artikel 5a wurde in der Kommission betont, dass mit der Verankerung der Anlauf- und Meldestelle im Gesetz gebundene Ausgaben geschaffen würden. Auf diese könne – ohne Gesetzesänderung – nicht mehr verzichtet werden. Begrüsst wurde die Mandatslösung.

Anlass zu Diskussionen gab Artikel 19a betreffend Vaterschaftsurlaub. In der Kommission wurde beantragt, diesen zu streichen. Der Vaterschaftsurlaub stelle eine ungerechtfertigte Privilegierung der Mitarbeiter in der Verwaltung gegenüber jenen in der Privatwirtschaft dar. Der Antrag wurde jedoch abgelehnt. Der Kanton müsse mit anderen Verwaltungen, weniger mit der Privatwirtschaft verglichen werden. Die Kommission stimmte jedoch einer Präzisierung von Artikel 19a Absatz 1 zu. Es solle nicht von «mindestens» fünf Tagen (Vaterschafts-)Urlaub die Rede sein, sondern es sei die Zahl im Gesetz auf fünf zu fixieren.

Die Kommission sah auch ein, dass es in Einzelfällen Sinn macht, einen Arbeitnehmer über das AHV-Alter hinaus zu beschäftigen; bei Übergangslösungen, bei noch laufenden Projekten oder bei Rekrutierungsschwierigkeiten. Es wurde jedoch ein restriktives Vorgehen gefordert. Solche Lösungen seien zwingend zu befristen und müssten im Interesse des Kantons liegen. Es sei zu verhindern, dass dadurch jüngere Arbeitnehmer keine Stelle mehr erhielten.

Die Erhöhung der Dauer des bezahlten Mutterschaftsurlaubs von 14 auf 16 Wochen und die Abkehr von der alten Lösung mit abgestuftem Anspruch war in der Kommission unbestritten. Angesichts dieser Erhöhung wurde in der Kommission jedoch beantragt, Artikel 71 des Bildungsgesetzes aufzuheben. Dadurch könnten Lehrerinnen ebenfalls nur 16 Wochen Mutterschaftsurlaub beziehen, auch wenn die Niederkunft in die Sommerferien fallen würde. Dem wurde entgegengehalten, dass Lehrerinnen ihre Ferien nicht frei wählen könnten und somit gegenüber anderen Angestellten der Verwaltung ungleich behandelt würden. Die Gemeinden gingen schon heute über die kantonale Regelung hinaus. Sie gewähren zwölf Schulwochen, im Maximum also 18 Wochen Mutterschaftsurlaub. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Niederkunft in die Sommerferien fällt, ist aufgrund der Altersstruktur bei den Lehrerinnen indes klein. Dennoch beantragte die Kommission mit knapper Mehrheit dem Landrat, Artikel 71 des Bildungsgesetzes aufzuheben. Auch andere Kantone in der Nachbarschaft würden eine Unterscheidung zwischen Lehrpersonen und anderen Kantonsangestellten nicht vorsehen. Die Kommission beantragte dem Landrat, der so bereinigten Vorlage zuzustimmen.

### 5.2. Landrat

Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. Alle Fraktionssprecher begrüsst die Vorlage, welche eine Modernisierung des Personalrechts mit sich bringe und dieses praxistauglicher mache. Positiv beurteilt wurden die Neuregelung der Personalkommission und die Schaffung von geschützten Arbeitsplätzen. Kontroverser wurde die Verankerung des Vaterschaftsurlaubs diskutiert. Die einen erkannten darin einen Fortschritt, andere kritisierten dies als Ausbau von Sozialleistungen. Der regierungsrätliche Sprecher betonte jedoch, dass es weder um einen Leistungsabbau, noch um einen -ausbau gehe. Es gehe einzig darum, die gesetzlichen Grundlagen für eine in der Praxis umsetzbare Personalpolitik zu schaffen.

In der Detailberatung gaben verschiedene Artikel zu Diskussionen Anlass:

- Bei den Eingliederungsmassnahmen (Art. 5 E-PG) war deren Einführung im Grundsatz unbestritten. Ein Antrag wollte jedoch die Schaffung von geschützten Arbeitsplätzen (Art. 5 Abs. 3 E-PG) nur auf Menschen mit einer körperlichen oder geistigen Behinderung beschränken. In allen übrigen Fällen (Krankheit, Unfall, Invalidität) sei das Fallmanagement Sache der entsprechenden Versicherungen; entweder sei dann eine Weiterbeschäftigung möglich oder es trete der Rentenfall ein. Dem wurde mit Blick auf die Praxis widersprochen. Es gehe nicht nur um kranke oder verunfallte Personen, die meist eine IV-Rente beziehen. Es gebe auch Einzelfälle, die keinen Anspruch auf IV-Leistungen haben, weil sie keine Behinderung im landläufigen Sinn haben. Es handle sich meist um Personen, die an einer Sucht leiden, nicht unbedingt an einer Drogen-, sondern an einer Alkoholsucht. Diese Menschen benötigten eine Tagesstruktur. Der Kanton könne diese bieten, sofern eine Beschäftigungsmöglichkeit vorhanden ist. Nicht jeder Mitarbeitende mit einem Suchtproblem erhalte aber einen geschützten Arbeitsplatz. Es würden hier bereits heute strenge Vorgaben des Regierungsrates gelten. Auch der Einbau eines Budgetvorbehaltes zur Schaffung solcher Stellen wurde abgelehnt, da dieser – wie für andere Ausgaben auch – sowieso bestehe.

- Zur Neuregelung der Anlauf- und Meldestelle (Art. 5a E-PG) wurde ein Streichungsantrag gestellt. Die bisherige Lösung auf Basis eines externen Mandats genüge vollauf. Dem wurde jedoch mit Blick auf das Legalitätsprinzip widersprochen; diese Stelle müsse aufgrund ihrer Stellung im Grundsatz zwingend im Gesetz geregelt werden. Die Voten forderten jedoch (implizit) die Beschränkung auf eine externe Lösung auf Mandatsbasis. Der Regierungsrat war damit einverstanden und schlug die jetzige Formulierung in Absatz 1 vor, die in zweiter Lesung nicht mehr bestritten war. Festgehalten wurde hingegen an den Absätzen 2 und 3. Der Regierungsrat benötige insbesondere die Kompetenz, die Befugnisse, die Berichterstattung und den Ablauf des Meldeverfahrens verbindlich zu regeln. Da es sich zudem um eine verwaltungsexterne Anlauf- und Meldestelle handelt, müsse die Geheimhaltungspflicht explizit geregelt werden.
  - Bei der öffentlichen Stellenausschreibung (Art. 8 E-PG) werden nochmals die Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht verdeutlicht. Mögliche Ausnahmen sind z. B. das Vorliegen einer internen Bewerbung, die Weiterbeschäftigung eines Lehrabgängers, die Umwandlung einer befristeten in eine unbefristete Stelle oder Kleinpensen bei Lehrpersonen.
  - Beim Mutterschaftsurlaub (Art. 19 E-PG) beantragte ein Landrat, nur die EO-Entschädigung von 80 Prozent, nicht aber das volle Gehalt während des Mutterschaftsurlaubs ausbezahlen. Dies sei ein nicht gerechtfertigter Leistungsausbau, auch sei das Zeichen gegenüber der Privatwirtschaft fragwürdig. Dem wurde entgegnet, dass schon bisher 100 Prozent ausbezahlt worden seien, aber nur für 14 Wochen. Der Leistungsausbau um zwei Wochen auf 16 Wochen sei tragbar, die Mehrkosten bei jährlich etwa fünf Geburten würden etwa 11'000 Franken pro Jahr betragen. Für einen plötzlichen Babyboom innerhalb der Verwaltung gebe es keine Anzeichen. Der Landrat blieb in der Folge bei der Fassung von Regierungsrat und Kommission.
  - Intensiv diskutiert wurde die Neuregelung des Vaterschaftsurlaubs. Die Ratsrechte bekämpfte den Antrag von Regierungsrat und Kommission und beantragte folgende Fassung: «Bei Geburt eigener Kinder hat der Angestellte Anspruch auf zwei Tage bezahlten Urlaub.» Absatz 2 sei zu streichen. Auch hier sei eine Signalwirkung auf die Privatwirtschaft auszumachen. Diese sähen sich irgendwann gezwungen, nachzuziehen. Die Unternehmen müssten ihren Mitarbeitenden jedoch erklären, dass es keinen Spielraum für einen Leistungsausbau gibt. Das Gewerbe und die Industrie müssten diese Tage bezahlen und die entsprechenden Mittel dafür erwirtschaften. Die Wirtschaft könne diesen Ausbau nicht stemmen. Sie befinde sich in einer schwierigen Situation. Die Sozialleistungen dürften nicht ständig mit dem Argument, es sei ja nur eine geringe Anpassung, ausgebaut werden. Die öffentliche Hand setze mit dem Leistungsausbau also ein schlechtes Zeichen. Wenn ein Vater die Familie wirklich in den Vordergrund stellen wolle, würden dazu im Übrigen die aktuelle, grosszügige Ferienregelung sowie die Regelung der gleitenden Arbeitszeit ausreichen. Nicht zuletzt argumentiere der Regierungsrat selbst, dass dies ein Thema auf eidgenössischer Ebene sei. Demzufolge sei es nicht nötig, sich heute schon festzulegen und dann erst noch in Absatz 2 dem Regierungsrat die Kompetenz zu erteilen, die Dauer irgendwann anpassen zu können. Würden die fünf Tage auf Stufe Kanton gewährt, müssten die Gemeinden diese Regelung wohl übernehmen.
- Die Ratsmitte und -linke unterstützte mehrheitlich den regierungsrätlichen Antrag. Im Vergleich zwischen den Kantonen liege Glarus mit der heutigen Regelung deutlich unter dem Durchschnitt. Der Bund gewähre bereits zehn Tage Vaterschaftsurlaub, ebenso die Kantone Basel-Stadt, Wallis und Genf. Fünf Tage gewährten Zürich, Luzern, Nidwalden, Zug, Freiburg, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen, Tessin, Waadt und Neuenburg. In Appenzell Ausserrhoden möchte man auf zehn Tage erhöhen. In Uri seien es vier Tage, im Kanton Schwyz drei. Väter seien immer noch benachteiligt. Während für die Frauen der Mutterschaftsurlaub eingeführt worden sei, warteten die Männer immer noch auf eine entsprechende Regelung. Dabei befürworteten fast 80 Prozent der Bevölkerung den Vaterschaftsurlaub. Die Zustimmung sei über alle Bevölkerungsschichten, Altersgruppen und beide Geschlechter hoch. Der Vaterschaftsurlaub bringe durchaus auch Vorteile und positive Impulse für Unternehmen und das Gewerbe. Dies werde durch Untersuchungen von grossen Schweizer Firmen belegt. So böten immer mehr grössere Unternehmen wie Coop, Migros, die Post, Novartis, Raiffeisen, Credit Suisse sowie öffentliche Verwaltungen einen Vaterschaftsurlaub von mindestens fünf Tagen an. Die Betreuung eines Kindes sei nicht nur Sache der Mutter. Heute werde das in modernen Betrieben erkannt. Der Vaterschaftsurlaub sei ein Begehren der Personalverbände. Auch der Regierungsrat sei der Meinung, dass man diesem Anliegen Rechnung tragen könne, nachdem man die Dienstaltersgeschenke und die Überbrückungsrenten gestrichen habe. Der Vaterschaftsurlaub verursache nur indirekte Kosten von rund 11'000 Franken, wobei niemand zusätzlich eingestellt werde. In der Bereinigung obsiegte vorerst der Antrag auf einen Vaterschaftsurlaub von zwei Tagen gegenüber einem Kompromissantrag, der drei Tage vorsah. In der Hauptabstimmung behielt der Antrag auf zwei Tage knapp die Oberhand gegenüber dem Antrag von Regierungsrat und Kommission, diesen auf fünf Tage festzulegen. Absatz 2 wurde jedoch in der Fassung gemäss Kommission in den Gesetzesentwurf aufgenommen.
- Bezüglich subsidiärer Geltung des OR (Art. 39 Abs. 3 E-PG) bei Kündigungen zur Unzeit wurde der bisherige Verweis auf das OR gemäss geltender Regelung auf Antrag unverändert übernommen und eine Neufassung verworfen.
  - Diskutiert wurde weiter die Sonderregelung für Lehrerinnen beim Mutterschaftsurlaub, welche gemäss Antrag Regierungsrat gesetzlich verankert werden soll. Die landrätliche Kommission beantragte Streichung dieser neuen Bestimmung mit den bereits oben erwähnten Argumenten. Dies sei eine Privilegie-

rung der Lehrerinnen gegenüber den Kantonsangestellten. In der Debatte wurde eingewendet, der Landrat habe die Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs um zwei auf 16 Wochen beschlossen und sei damit grosszügiger als es das Gesetz verlangt. Die Regelung für Lehrerinnen verlängere den Mutterschaftsurlaub um zwei auf 18 Wochen, wenn die Schwangerschaft auf die Sommerferien falle. Diese Regelung sei zu grosszügig, auch im Vergleich mit anderen Kantonen.

Der Regierungsrat und die Ratsmehrheit stellten fest, dass der neu formulierte Artikel 71 nichts Neues beinhalte. Er existiere sinngemäss seit rund 20 Jahren. Diese Norm gebe dem Departement die Möglichkeit, den Mutterschaftsurlaub von Lehrerinnen separat zu regeln. Der historische Hintergrund dieser Regelung bestehe in einem Urteil des Verwaltungsgerichts von 1993. Damals klagte eine Lehrerin, es liege eine Ungleichbehandlung vor. Das Gericht stützte diese Sichtweise und verlangte eine neue gesetzliche Grundlage. Der Gesetzgeber führte in der Folge eine solche ein. Die Streichung von Artikel 71 mache wenig Sinn. Es werde dadurch eine Differenz zur Regelung in den Gemeinden geschaffen. Diese gehe im Übrigen weiter als jene des Kantons. Ausserdem seien von dieser Norm lediglich wenige Lehrerinnen der Kantonsschule, der Berufsschule und der Sportschule betroffen. Streiche der Landrat den Artikel, belaste dies die Diskussionen des Kantons mit den Sozialpartnern unnötig. Der Landrat belies diese Bestimmung im Gesetzentwurf.

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

## 6. Antrag

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den nachstehenden Gesetzesänderungen zuzustimmen:*

### **Änderung des Gesetzes über das Personalwesen (Personalgesetz)**

(Vom .....

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2016)

#### **I.**

GS II A/6/1, Gesetz über das Personalwesen (Personalgesetz) vom 5. Mai 2002 (Stand 1. Januar 2016), wird wie folgt geändert:

**Titel (geändert)**

Gesetz über das Personalwesen (Personalgesetz, PG)

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

<sup>1</sup> Der Regierungsrat regelt die Zusammensetzung der Personalkommission und wählt deren Mitglieder.

<sup>2</sup> Sie berät den Regierungsrat in Personalangelegenheiten und nimmt Stellung zu wichtigen Personalgeschäften.

**Art. 5 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu), Abs. 3 (neu)**

*Eingliederungsmassnahmen (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Bei krankheits- oder unfallbedingter Arbeitsverhinderung einer angestellten Person fördert der Kanton deren Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess.

<sup>2</sup> Die angestellte Person kann im Rahmen ihrer Wiedereingliederung zur Mitwirkung verpflichtet werden.

<sup>3</sup> Zur Wiedereingliederung von an der Arbeit verhinderten Angestellten oder zur Beschäftigung und Eingliederung von Menschen mit Behinderungen kann der Regierungsrat geschützte Arbeitsplätze schaffen.

**Art. 5a (neu)**

*Anlauf- und Meldestelle*

<sup>1</sup> Zur Meldung von Konflikten und Missbräuchen am Arbeitsplatz bezeichnet der Regierungsrat eine unabhängige verwaltungsexterne Anlauf- und Meldestelle.

<sup>2</sup> Er regelt deren Organisation, Aufgaben und Befugnisse sowie die Berichterstattung und legt das Meldeverfahren fest.

<sup>3</sup> Die zur Entgegennahme von Meldungen bezeichneten Personen unterstehen der Geheimhaltungspflicht nach Artikel 26.

<sup>4</sup> Die Meldungen der Angestellten sind vertraulich. Wer in guten Treuen eine Meldung macht, darf deswegen in seiner arbeitsrechtlichen Stellung nicht benachteiligt werden.

**Art. 6 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)**

*Rechtsnatur, anwendbares Recht (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Das Arbeitsverhältnis ist öffentlich-rechtlicher Natur.

<sup>2</sup> Soweit das kantonale Recht keine Regelungen enthält, gelten für die Arbeitsverhältnisse die einschlägigen Bestimmungen des Obligationenrechts sinngemäss.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat kann in begründeten Fällen bestimmte Personalkategorien dem Obligationenrecht ganz oder teilweise unterstellen.

**Art. 8 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)**

*Stellenausschreibung (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Zu besetzende Stellen sind öffentlich auszuschreiben.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt die Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht.

**Art. 18 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu)**

*Lohnfortzahlung bei Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit oder Unfalls (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Während nachgewiesener Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit oder Unfalls wird der Lohn bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses, längstens jedoch während 24 Monaten ausgerichtet.

<sup>2</sup> Die Lohnfortzahlung beträgt im ersten Jahr der Arbeitsunfähigkeit 100 Prozent, im zweiten Jahr 80 Prozent des zuletzt bezogenen Lohns.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat regelt:

- a. die Lohnfortzahlung bei selbstverschuldeter Arbeitsunfähigkeit;
- b. die Lohnfortzahlung bei Nichtantritt der Stelle infolge Krankheit oder Unfalls;
- c. die Lohnfortzahlung bei Einstellung oder Kürzung von Versicherungsleistungen;
- d. die Anrechnung von Leistungen Dritter, insbesondere von Versicherungen.

<sup>4</sup> Er entscheidet über die Einrichtung einer Krankentaggeldversicherung und legt die Aufteilung der Prämien fest.

**Art. 19 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu), Abs. 3 (neu)**

*Lohnfortzahlung bei Mutterschaft (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Bei Mutterschaft hat die Angestellte Anspruch auf 16 Wochen bezahlten Urlaub.

<sup>2</sup> Der Lohnfortzahlungsanspruch richtet sich nach dem Beschäftigungsumfang bei Antritt des Mutterschaftsurlaubs.

<sup>3</sup> Die Mutterschaftsentschädigung gemäss dem eidgenössischen Erwerbsersatzgesetz geht an den Kanton, soweit er die volle Gehaltszahlung erbringt.

**Art. 19a (neu)**

*Vaterschaftsurlaub*

<sup>1</sup> Bei Geburt eigener Kinder hat der Angestellte Anspruch auf zwei Tage bezahlten Urlaub.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt dessen Bezug. Er kann weitere Formen des Vaterschaftsurlaubs vorsehen wie insbesondere einen Anspruch auf Bezug eines unbezahlten Urlaubs oder den Bezug des 13. Monatslohns in Form von bezahltem Urlaub.

**Art. 20 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu), Abs. 3 (neu)**

*Lohnfortzahlung bei Militär-, Zivilschutz- und zivilem Ersatzdienst (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Während des obligatorischen Militär-, Zivilschutz- und zivilen Ersatzdiensts wird der volle Lohn ausgerichtet.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt die Lohnfortzahlung während der Rekrutenschule und freiwillig geleisteten Diensten.

<sup>3</sup> Erwerbsausfallentschädigungen oder sonstige Vergütungen für Dienstleistungen, während denen der Lohn durch den Kanton ausgerichtet wird, fallen an den Kanton.

#### **Art. 21**

*Aufgehoben.*

#### **Art. 26 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu)**

*Geheimhaltungspflicht (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Die Angestellten sind zur Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten verpflichtet, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind.

<sup>2</sup> Die Geheimhaltungspflicht gilt auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat regelt die Entbindung von der Geheimhaltungspflicht im Rahmen der Mitwirkung von Angestellten in zivil-, straf- und verwaltungsrechtlichen Verfahren und für die Information der Öffentlichkeit.

<sup>4</sup> Von der Geheimhaltungspflicht ausgenommen sind Meldungen an die Anlauf- und Meldestelle nach Artikel 5a sowie spezialgesetzliche Anzeige- und Meldepflichten.

#### **Art. 27 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (neu)**

*Nebenbeschäftigung, öffentliche Ämter (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Die Angestellten haben Nebenbeschäftigungen oder die Ausübung von öffentlichen Ämtern dem Kanton vorgängig zu melden.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat legt die Ausnahmen von der Meldepflicht fest und bezeichnet die bewilligungspflichtigen Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämter.

<sup>3</sup> Erweist sich die Nebenbeschäftigung oder die Ausübung eines öffentlichen Amtes als mit der Anstellung beim Kanton unvereinbar, ist die Bewilligung zu verweigern oder zu widerrufen.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat regelt die Tätigkeiten von Angestellten in Behörden, Kommissionen oder anderen Institutionen, an denen der Kanton beteiligt oder interessiert ist, insbesondere die Beanspruchung von Arbeitszeit und die Verwendung von Vergütungen.

#### **Art. 28 Abs. 1**

<sup>1</sup> Dem Landrat dürfen nicht angehören:

*h.* (geändert) die ordentlichen Gerichtsschreiberinnen und -schreiber;

*i.* (neu) die ständigen Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.

#### **Art. 36**

*Aufgehoben.*

#### **Art. 37 Abs. 1, Abs. 2 (neu)**

*Beendigungsarten, Freistellung (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Das Arbeitsverhältnis endet durch:

*g.* *Aufgehoben.*

*h.* (geändert) Erreichen der Altersgrenze;

*i.* (geändert) vorzeitige Pensionierung;

*k.* *Aufgehoben.*

<sup>2</sup> Über eine allfällige volle oder teilweise Freistellung bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses entscheidet die zuständige Behörde.

#### **Art. 38**

*Aufgehoben.*

#### **Art. 39 Abs. 2 (geändert)**

<sup>2</sup> Die Kündigung durch den Kanton setzt einen sachlich hinreichenden Grund voraus.

**Art. 41 Abs. 2 (aufgehoben)**

<sup>2</sup> Aufgehoben.

**Art. 43**

Aufgehoben.

**Art. 44**

Aufgehoben.

**Art. 45 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu), Abs. 3 (neu)**

*Erreichen Altersgrenze, aufgeschobene Pensionierung (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Das Arbeitsverhältnis endet ohne Kündigung auf das Ende des Monats, in welchem die angestellte Person das 65. Altersjahr vollendet.

<sup>2</sup> Nach Erreichen der Altersgrenze ist eine zu befristende Weiterbeschäftigung möglich, sofern eine solche im Interesse des Kantons liegt, höchstens jedoch bis zum Ende des Monats, in welchem die angestellte Person das 70. Altersjahr vollendet.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat kann für besondere Arbeitsverhältnisse abweichende Termine festlegen.

**Art. 45a (neu)**

*Vorzeitige Alterspensionierung*

<sup>1</sup> Angestellte können sich, unter Einhaltung einer sechsmonatigen Kündigungsfrist, ab dem vollendeten 60. Altersjahr vorzeitig pensionieren lassen.

<sup>2</sup> Die vorzeitige Pensionierung kann durch den Kanton angeordnet werden, wenn sachlich hinreichende Gründe vorliegen.

<sup>3</sup> Der Kanton kann vorzeitige Pensionierungen finanziell unterstützen. Der Regierungsrat legt die entsprechenden Leistungen fest.

**Art. 45b (neu)**

*Pensionierung aus gesundheitlichen Gründen*

<sup>1</sup> Das Arbeitsverhältnis endet ohne Kündigung im Umfang des Invaliditätsgrads.

**Art. 46**

Aufgehoben.

**Art. 46a (neu)**

*Besondere Beendigungsfolgen*

<sup>1</sup> Wird ein Arbeitsverhältnis aufgrund einer Aufhebung oder Anpassung der Stelle an geänderte organisatorische, betriebliche oder wirtschaftliche Gegebenheiten aufgelöst, ohne dass der angestellten Person eine andere zumutbare Stelle angeboten werden kann, wird eine Abfindung von höchstens zwölf Monatslöhnen ausgerichtet. Der Regierungsrat legt die Höhe in Abhängigkeit zum Lebens- und Dienstalder, allfälliger Unterstützungspflichten und der aktuellen Lage auf dem Arbeitsmarkt fest.

<sup>2</sup> Wird im Rahmen der Beendigung eines Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen eine sofortige Auflösung vereinbart, ohne dass ein wichtiger Grund für eine Auflösung vorliegt, so kann eine Austrittsentschädigung ausgerichtet werden. Sie darf maximal die Höhe des Lohns betragen, der bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses unter Einhaltung der Kündigungsfrist geschuldet wäre.

<sup>3</sup> Die Entschädigung bei einer angeordneten vorzeitigen Pensionierung ohne sachlich hinreichenden Grund richtet sich nach Artikel 55a Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2.

**Art. 50 Abs. 3 (neu)**

<sup>3</sup> Die Entschädigung bei einer ungerechtfertigten disziplinarischen Entlassung und der Lohnfortzahlungsanspruch richten sich nach Artikel 55a Absatz 1 Buchstaben a und b sowie Absatz 2.

**Titel nach Art. 51 (geändert)****7. Bearbeitung von Personendaten****Art. 52 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu)****Personendaten von Angestellten und Bewerbenden (Sachüberschrift geändert)**

<sup>1</sup> Die für den Vollzug dieses Gesetzes zuständigen Stellen dürfen Personendaten und besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten, soweit diese für die Durchführung des Arbeitsverhältnisses geeignet und notwendig sind.

<sup>2</sup> Im Hinblick auf die Besetzung einer Stelle dürfen die zuständigen Stellen Personendaten beschaffen und verwenden, soweit diese für die Beurteilung der Eignung, der Leistung und des Verhaltens für das Arbeitsverhältnis geeignet und notwendig sind.

**Art. 53 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)****Elektronische Datenbewirtschaftung (Sachüberschrift geändert)**

<sup>1</sup> Der Kanton betreibt Personalinformationssysteme. Sie dienen der Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz und seiner Ausführungsbestimmungen.

<sup>2</sup> Als Betreiber der Personalinformationssysteme ist der zentrale Personaldienst verantwortlich für die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben. Er entscheidet über die datenschutzrechtlichen Ansprüche der Betroffenen.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat regelt die Zugriffs- und Bearbeitungsrechte.

**Art. 54 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu)****Bekanntgabe von Personendaten (Sachüberschrift geändert)**

<sup>1</sup> Personendaten von Angestellten dürfen bekannt gegeben werden:

- a. (neu) wenn eine gesetzliche Grundlage es erlaubt oder wenn es im Einzelfall zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe der Empfänger notwendig ist;
- b. (neu) wenn die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt hat;
- c. (neu) für den Staatskalender, Behördenverzeichnisse und ähnliche Publikationen;
- d. (neu) an die vorgesetzte Organisationseinheit, wenn diese die Daten im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit benötigt.

<sup>2</sup> Der zentrale Personaldienst kann vorgesetzten Personen Personendaten von Angestellten, die sie zur Durchführung des Arbeitsverhältnisses benötigen, im Rahmen eines Abrufverfahrens zugänglich machen.

**Art. 54a (neu)****Vorsorgliche Massnahmen**

<sup>1</sup> Angestellte können versetzt oder unter Einstellung der Lohnzahlungen im Arbeitsverhältnis eingestellt werden, wenn:

- a. genügend Hinweise auf das Vorliegen eines wichtigen Grunds für die Auflösung eines Arbeitsverhältnisses oder für die disziplinarische Entlassung bestehen;
- b. wegen eines Verbrechens oder Vergehens ein Strafverfahren eingeleitet worden ist;
- c. zwingende öffentliche Interessen es erfordern.

**Art. 55 Abs. 3 (geändert)**

<sup>3</sup> Beschwerden gegen vorsorgliche Massnahmen gemäss Artikel 54a und gegen durch den Kanton ausgesprochene ordentliche Kündigungen, Kündigungen aus wichtigem Grund, angeordnete vorzeitige Pensionierungen oder disziplinarische Entlassungen von auf Amtsdauer gewählten Angestellten haben nur aufschiebende Wirkung, sofern dies die Beschwerdeinstanz von Amtes wegen oder auf Antrag anordnet.

**Art. 55a (neu)****Beschwerdeentscheid bei Kündigungen**

<sup>1</sup> Heisst die Beschwerdeinstanz die Beschwerde gegen eine durch den Kanton ausgesprochene Kündigung gut, so kann sie:

- a. der angestellten Person eine Entschädigung zusprechen, wenn die Kündigung ohne sachlich hinreichende Gründe oder ohne wichtige Gründe ausgesprochen wurde, sich als missbräuchlich nach Artikel 336 Obligationenrecht erweist oder Verfahrensvorschriften verletzt worden sind;
- b. die Fortzahlung des Lohnes bis zum Ablauf der ordentlichen Kündigungsfrist oder des befristeten Arbeitsvertrags anordnen, wenn wichtige Gründe fehlen;
- c. das Arbeitsverhältnis bis zum Ablauf der ordentlichen Kündigungsfrist erstrecken, wenn Vorschriften über den zeitlichen Kündigungsschutz verletzt worden sind.

<sup>2</sup> Die Entschädigung nach Absatz 1 Buchstabe a beträgt höchstens zwölf Monatslöhne. Die Beschwerdeinstanz setzt sie unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände fest.

<sup>3</sup> Anstelle der Entschädigung nach Absatz 1 Buchstabe a kann der Kanton der angestellten Person die bisherige oder eine andere zumutbare Stelle anbieten.

<sup>4</sup> An die Lohnzahlungen nach Absatz 1 Buchstabe b hat sich die angestellte Person anrechnen zu lassen, was sie infolge Beendigung des Arbeitsverhältnisses erspart und durch anderweitige Arbeit verdient oder zu verdienen absichtlich unterlassen hat.

**Art. 57**

*Aufgehoben.*

**Art. 58a (neu)****Übergangsbestimmung zu den Änderungen vom ..... Mai 2016**

<sup>1</sup> Für streitige personalrechtliche Verfahren, welche bei Inkrafttreten dieser Änderungen rechtshängig sind, findet das bisherige Recht bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens Anwendung.

<sup>2</sup> Im Übrigen gelten die Änderungen für alle bestehenden Anstellungsverhältnisse ab Inkrafttreten.

**II.****1.**

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

**Art. 114 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu)**

<sup>1</sup> Die Gemeinden und ihre Anstalten sowie die Zweckverbände schreiben zu besetzende Stellen öffentlich aus.

<sup>2</sup> Sie können Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht vorsehen.

**2.**

GS IV B/1/3, Gesetz über Schule und Bildung (Bildungsgesetz) vom 6. Mai 2001 (Stand 1. August 2015), wird wie folgt geändert:

**Art. 65 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu)**

<sup>1</sup> Zu besetzende Stellen sind öffentlich auszuschreiben.

<sup>2</sup> Die Schulträgerschaften regeln die Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht.

**Art. 71 Abs. 1 (geändert)**

<sup>1</sup> Fallen bei einer Lehrerin die ganzen Sommerferien in die Zeit des Mutterschaftsurlaubs, sind damit nicht sechs, sondern vier Wochen des Urlaubs abgegolten.

**Art. 75 Abs. 1 (aufgehoben), Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (aufgehoben)**

<sup>1</sup> Aufgehoben.

<sup>2</sup> Aufgehoben.

<sup>3</sup> Aufgehoben.

**III.**

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

**IV.**

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

## § 7 A. Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus B. Änderung des Gesetzes über den Schutz von Personendaten

### *Die Vorlage im Überblick*

Das Polizeigesetz von 2007 ist aufgrund gesellschaftlicher Entwicklungen sowie neuer rechtlicher Rahmenbedingungen anzupassen und nachzuführen, damit weiterhin eine ausreichende Grundlage für die wirksame polizeiliche Aufgabenerfüllung besteht. Heute weist es Lücken im Bereich Datenschutz und -weitergabe, Gewaltprävention, Jugendschutz und Vermisstensuche auf. Das Bundesgericht fordert für polizeiliche Massnahmen grundsätzlich Bestimmungen auf formell-gesetzlicher Stufe. Ein Rückgriff auf die sogenannte polizeiliche Generalklausel ist auf unvorhersehbare Notfälle beschränkt. Auch ist die Videoüberwachung von kantonalen und kommunalen Gebäuden im Datenschutzgesetz klarer zu regeln.

### **Änderung des Polizeigesetzes**

Der polizeiliche Datenschutz ist aktuell in fünf Bestimmungen geregelt, die nicht mehr genügen. In erster Linie wird Bestehendes mit Blick auf das Legalitätsprinzip ausführlicher gefasst und Überflüssiges gestrichen. Zur frühzeitigen Erkennung von Gewalttaten wird eine separate Norm geschaffen, die es öffentlichen Organen erlaubt, Daten von gewalttätigen Personen der Polizei zu melden. In sechs Bestimmungen werden Grundsatz, Datenbearbeitung, Datenweitergabe, der Umgang mit dem sogenannten ViCLAS-Konkordat (Interkantonale Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten), die Bearbeitung von Daten gewaltbereiter Personen und Weiteres neu geregelt. Gestrichen werden sollen diejenigen Bestimmungen im Polizeigesetz, welche die Auskunft und die Berichtigung sowie die Aufbewahrung von Personendaten regeln. Hier besteht bereits eine genügende Grundlage im Datenschutzgesetz; auf unnötige Wiederholungen soll verzichtet werden. Eine wichtige Anpassung ist diesbezüglich die Einführung einer begrifflichen Unterscheidung zwischen Personendaten, besonders schützenswerten Personendaten sowie Persönlichkeitsprofilen. An die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten sowie Persönlichkeitsprofilen durch die Polizei werden höhere Anforderungen bezüglich Datenschutz gestellt. Sie bedarf einer ausreichend bestimmten formell-gesetzlichen Grundlage, die neu geschaffen wird.

Für das Betreiben eines Bedrohungsmanagements ist die Möglichkeit des Daten- bzw. Informationsaustausches zwischen den betroffenen Amtsstellen wesentlich. Hierfür braucht es jedoch entsprechende Rechtsgrundlagen. Charakteristisch für das Bedrohungsmanagement bzw. das Fallmanagement zur Verhinderung von Gewalttaten durch frühzeitiges Erkennen von bedrohlichem Verhalten ist, dass präventiv Massnahmen eingeleitet werden. Dies bedingt, dass insbesondere Meldungen und nähere Analysen nicht erst dann möglich sind, wenn eine unmittelbar drohende Gefahr besteht. Die Schwelle der Datenbearbeitung beim Bedrohungsmanagement ist somit zeitlich nach vorne verschoben. Im Kanton Glarus fehlen die rechtlichen Grundlagen dazu. Mit der Verankerung und Regelung eines Bedrohungsmanagements soll dies behoben werden. Dazu gehören die Datenbekanntgabe, aber auch die Organisation und die vorgesehenen Massnahmen. Das Polizeigesetz wird hierfür mit drei Bestimmungen ergänzt. So wird

die sogenannte Gefährderansprache eingeführt. Sie bildet ein wirkungsvolles Mittel, den Gefährder auf sein Handeln und auf die Konsequenzen daraus anzusprechen zu können.

In ihrer Tätigkeit ist die Kantonspolizei verstärkt mit Jugendkriminalität konfrontiert. Die bereits geschaffene Jugendkontaktpolizei ist hier präventiv tätig. Minderjährige weisen ein besonderes Schutzbedürfnis auf, dem gebührend Rechnung zu tragen ist. Insbesondere wird die bisherige Regelung bei einer Verhaftung von Jugendlichen in das Polizeigesetz aufgenommen. So sind die Eltern oder gesetzlichen Vertreter über eine Verhaftung unmittelbar zu orientieren. Dies gilt allerdings nur dann, wenn dadurch die Ermittlungen der Polizei nicht gefährdet werden.

Bei der Vermisstensuche ist die Kantonspolizei darauf angewiesen, schnell zu Informationen zu gelangen, die nützliche Anhaltspunkte über den Verbleib der vermissten Person liefern können. Im Bereich der Überwachung des Fernmeldeverkehrs und der Herausgabe von Unterlagen zum Geldverkehr wird deshalb dem Polizeikommandanten die Befugnis eingeräumt, entsprechende Anordnungen zu treffen.

Zur Verbrechensbekämpfung betreibt der Bund eine Datenbank mit biometrischen Daten. Damit der Bund diese Daten bewirtschaften kann, hat jeder Kanton eine zentrale Meldestelle zu schaffen, welche dem Bund die für die Datenlöschung notwendigen Informationen liefert. Praxisgemäss nimmt die jeweilige Kantonspolizei diese Aufgabe wahr; die Bearbeitung dieser Daten durch die Kantonspolizei wird nun näher geregelt.

#### **Änderung des Datenschutzgesetzes**

Heute überwachen sowohl kantonale als auch kommunale Verwaltungsstellen öffentliche Räume mit Videokameras, etwa in Form von Eingangskontrollen. Mit Ausnahme der Kantonspolizei im Polizeigesetz verfügt jedoch keine der betreffenden Stellen über eine der aktuellen Gesetzgebung und Rechtsprechung entsprechende gesetzliche Grundlage. Eine solche soll geschaffen werden, damit die Verwaltungsstellen ihr Hausrecht wirksam wahrnehmen können. Die Videoüberwachung kann dabei dem Schutz von Personen und Sachen vor Übergriffen dienen. Aufgrund ihres abschreckenden, präventiven Charakters sollen potenzielle Täter von ihren Handlungen abgehalten werden. Die Regelung erfolgt im kantonalen Datenschutzgesetz. Die Verwaltungsstellen, also insbesondere auch diejenigen der Gemeinden, können sich so für die Durchführung einer Videoüberwachung unmittelbar auf die neue Bestimmung im Datenschutzgesetz berufen.

In der landrätlichen Kommission wie auch im Landrat war die Vorlage unbestritten. Die Kommission beantragte drei kleinere Anpassungen, welche vom Landrat übernommen wurden. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.

## **1. Ausgangslage**

Die Kantonspolizei wehrt mit präventiven und repressiven Massnahmen drohende Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ab. Sie verhütet Unfälle und Straftaten und wirkt bei deren Aufklärung mit. Die Kantonspolizei leistet jenen Menschen Hilfe, die bedroht oder anderweitig in Not sind. Zusammengefasst sind dies die wichtigsten Aufgabenbereiche, die das Polizeigesetz des Kantons Glarus (PolG) in Artikel 2 der Kantonspolizei zur Erfüllung überträgt. Das Polizeigesetz wurde 2007 von der Landsgemeinde erlassen. Infolge der gesellschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahre sowie neuer rechtlicher Rahmenbedingungen ist dieses anzupassen, damit weiterhin eine ausreichende Grundlage für die wirksame polizeiliche Aufgabenerfüllung besteht. Das Bundesgericht fordert für Massnahmen, die von der Polizei getroffen werden, grundsätzlich Bestimmungen auf formell-gesetzlicher Stufe. Ein Rückgriff auf die sogenannte polizeiliche Generalklausel ist auf unvorhersehbare Notfälle beschränkt.

Mit Blick hierauf drängen sich vor allem hinsichtlich des Datenschutzes wesentliche Anpassungen im Polizeigesetz auf. Dazu finden sich dort zu wichtigen Punkten nur rudimentäre Regelungen. Begrifflich besteht des Weiteren eine ungenügende Abstimmung auf die allgemeinen Normen im kantonalen Gesetz über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz). Dies erschwert die Auslegung in der Praxis. Insbesondere fehlt es an klaren sowie umfassenden Regeln bezüglich der Datenweitergabe. Festgestellt wurde zudem, dass im Kanton Glarus kein konzeptionelles Vorgehen für die frühzeitige Erkennung von Gewalttaten existiert. Meldungen von Bürgern oder Behörden über bedrohliches Verhalten werden im Rahmen der alltäglichen Polizeiarbeit von den Polizisten bearbeitet, ohne auf speziell definierte Abläufe zurückgreifen zu können. Gemessen am heutigen Stand der Kenntnisse im Bereich der Gewaltprävention besteht hier Optimierungspotenzial. Dieses zu realisieren, erfordert aber eine Anpassung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen.

In ihrer Tätigkeit ist die Kantonspolizei auch verstärkt mit Jugendkriminalität konfrontiert. Im Zuge der Umsetzung der vom Landrat im Jahre 2012 beschlossenen Korpsaufstockung wurde deshalb ein eigener Fachbereich Jugendpolizei eingerichtet. Seit Juni 2015 leisten speziell ausgebildete Jugendkontaktpolizisten vorwiegend präventive Arbeit. Sie unterstützen ausserdem andere kantonale Verwaltungsstellen bei ihrer Arbeit mit Jugendlichen.

Minderjährige weisen ein besonderes Schutzbedürfnis auf. Die Kantonspolizei hat diesem beim Ergreifen von Massnahmen gebührend Rechnung zu tragen. Es sollen deshalb zwei Bestimmungen in das Polizeigesetz aufgenommen werden, welche die zu wahren Interessen von Minderjährigen im Falle eines Kontaktes mit der Polizei festhalten. Sie bringen gleichzeitig die Wichtigkeit zum Ausdruck, die dem angemessenen Umgang mit Jugendlichen in der polizeilichen Arbeit zukommt. Bei der Vermisstensuche ist die Kantonspolizei sodann darauf angewiesen, schnell zu Informationen zu gelangen, die nützliche Anhaltspunkte über den Verbleib der vermissten Person zu liefern vermögen. Im Bereich der Überwachung des Fernmeldeverkehrs und der Herausgabe von Unterlagen zum Geldverkehr wird deshalb dem Polizeikommandanten die Befugnis eingeräumt, entsprechende Anordnungen zu treffen. Die rechtlichen Grundlagen hierfür fehlten bisher bzw. waren nicht auf formell-gesetzlicher Stufe geregelt. Eine separate Rechtsgrundlage ist schliesslich erforderlich für die Möglichkeit einer verdeckten Ausschreibung im Schengener Informationssystem bzw. SIRENE-Büro.

Heute überwachen kantonale wie auch kommunale Verwaltungsstellen öffentliche Räume mit Videokameras, um etwa Eingänge kontrollieren oder Gebäude vor Vandalismus schützen zu können. Mit Ausnahme der Kantonspolizei in den Artikeln 25–26a des Polizeigesetzes verfügt jedoch keine der betreffenden Stellen über eine ausreichende gesetzliche Grundlage. Eine solche soll geschaffen werden, damit diese ihr Hausrecht wirksam wahrnehmen können. Die Videoüberwachung kann dabei dem Schutz von Personen und Sachen vor Übergriffen dienen. Aufgrund ihres abschreckenden, präventiven Charakters sollen potenzielle Täter von ihren Handlungen abgehalten werden. Die Regelung ist im kantonalen Datenschutzgesetz vorgesehen. So lässt sich auf bereichsspezifische Ermächtigungsnormen verzichten. Die Verwaltungsstellen, insbesondere auch diejenigen der Gemeinden, können sich so für die Durchführung einer Videoüberwachung unmittelbar auf die neue Bestimmung im Datenschutzgesetz berufen.

Wegen der thematischen Nähe zu weiteren zur Revision beantragten Normen im Polizeigesetz wird auf eine separate Vorlage zur Anpassung des Datenschutzgesetzes verzichtet und diese zusammen mit den Änderungen des Polizeigesetzes in einer Vorlage zur Beschlussfassung unterbreitet. Die Voraussetzung der Wahrung der Einheit der Materie ist gegeben.

## 2. Vernehmlassung

Der Regierungsrat verabschiedete im September 2015 die Vorlage zuhanden der Vernehmlassung. Der Gesetzesentwurf stiess bei den teilnehmenden Parteien sowie den Gemeinden auf grosse Akzeptanz.

## 3. Polizeiliche Datenschutzbestimmungen

Der polizeiliche Datenschutz ist derzeit im 5. Titel, «Polizeiliche Daten», des Polizeigesetzes geregelt. Er umfasst fünf Bestimmungen. Im Übrigen wird auf das Datenschutzgesetz verwiesen. Neu sollen nicht zusätzliche Bestimmungen geschaffen werden, sondern in erster Linie Bestehendes mit Blick auf das Legalitätsprinzip ausführlicher gefasst und Überflüssiges gestrichen werden. Zur Erkennung von Gewalttaten wird eine separate Norm vorgeschlagen, die es öffentlichen Organen erlaubt, Daten von gewalttätigen Personen frühzeitig zu bearbeiten bzw. zu melden. Das Gerüst des angepassten polizeilichen Datenschutzrechts soll aus sechs Bestimmungen bestehen, die systematisch geordnet und konkreter formuliert sind.

Als wichtige Anpassung in den Datenschutzbestimmungen des Polizeigesetzes ist die Einführung der begrifflichen Unterscheidung zwischen Personendaten und besonders schützenswerten Personendaten sowie Persönlichkeitsprofilen zu nennen. Besonders schützenswerte Personendaten sind sensible Personendaten, d.h. Informationen, bei denen wegen ihrer Bedeutung oder verknüpft mit anderen Informationen die besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht. Sie beeinflussen beispielsweise Ansehen und soziale Geltung. Besonders schützenswerte Daten können unter anderem Informationen über religiöse und weltanschauliche Ansichten sowie solche über die Gesundheit, Intimsphäre oder strafrechtliche Sanktionen darstellen. Für sich alleine sind diese Personendaten zwar oft nicht gefährlich, jedoch in einem bestimmten Kontext. Zu den Persönlichkeitsprofilen gehören Zusammenstellungen von Informationen, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit erlauben. An sich nicht sensitive Personendaten können durch ihre Zusammenführung zu einer Gefährdung der Persönlichkeitsrechte führen. Besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile lassen sich als Teilmengen der Personendaten betrachten.

Bisher wird im Polizeigesetz lediglich der Begriff der Personendaten verwendet. Deshalb erweist sich als unklar, ob die Regelungen zur Datenverarbeitung für alle Personendaten in gleicher Weise gelten bzw. inwiefern hinsichtlich der verschiedenen Kategorien bei der Rechtsanwendung eine Unterscheidung zu treffen ist. Ein Rückgriff auf die Bestimmungen im kantonalen Datenschutzgesetz hilft dabei nur beschränkt. Dieses und die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangen bei den besonders schützenswerten Personendaten und den Persönlichkeitsprofilen erhöhte Voraussetzungen für eine Datenbearbeitung. Eine solche ist danach grundsätzlich nur erlaubt, wenn eine ausreichend bestimmte formell-gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Diesem Erfordernis wird vorliegend entsprochen, indem der Umgang mit den besonders schützenswerten Personendaten eine explizite und konkrete Regelung erfährt. Insbesondere wird eine wichtige Form der

Datenverarbeitung, nämlich die Datenweitergabe, ausführlich geregelt. Damit wird mit dem polizeilichen Datenschutzrecht in anderen Kantonen gleichgezogen und die Rechtsanwendung für den Polizeifunktionär erleichtert, im Ergebnis aber auch sein Ermessen eingeschränkt.

Zur Streichung vorgeschlagen werden diejenigen Bestimmungen im Polizeigesetz, welche die Auskunft und die Berichtigung sowie die Aufbewahrung von Personendaten zum Inhalt haben (Art. 30 Abs. 3 und Art. 32). Einerseits finden sich im kantonalen Datenschutzgesetz hierzu bereits praktisch identische Regelungen. Sie sollen im Polizeigesetz nicht nochmals wiederholt werden. Stattdessen genügt dort ein allgemeiner Verweis, dass die Bestimmungen des kantonalen Datenschutzgesetzes subsidiär zur Anwendung gelangen, wie er im Übrigen heute schon in Artikel 30 Absatz 1 PolG besteht. Andererseits ist die aktuelle Regelung zur Datenaufbewahrung derart unbestimmt, dass sich daraus über die für den Persönlichkeitsschutz wichtige Löschung von Daten keine genügend verbindlichen Vorgaben ableiten lassen. Vorgesehen ist deshalb als Ersatz der Erlass einer separaten Verordnung zum polizeilichen Datenschutzrecht durch den Regierungsrat. Darin sollen unter anderem die Lösungsfristen für die verschiedenen Datenkategorien ausführlich geregelt werden. Dies erweist sich angesichts des Detaillierungsgrades der Thematik als stufengerecht. Die entsprechende Delegationsnorm findet sich, wie schon im jetzigen Recht, in Artikel 33 PolG. Bisher waren die Lösungsfristen in Form interner Weisungen festgelegt.

## 4. Erkennen und verhindern von Gewalttaten (Bedrohungsmanagement)

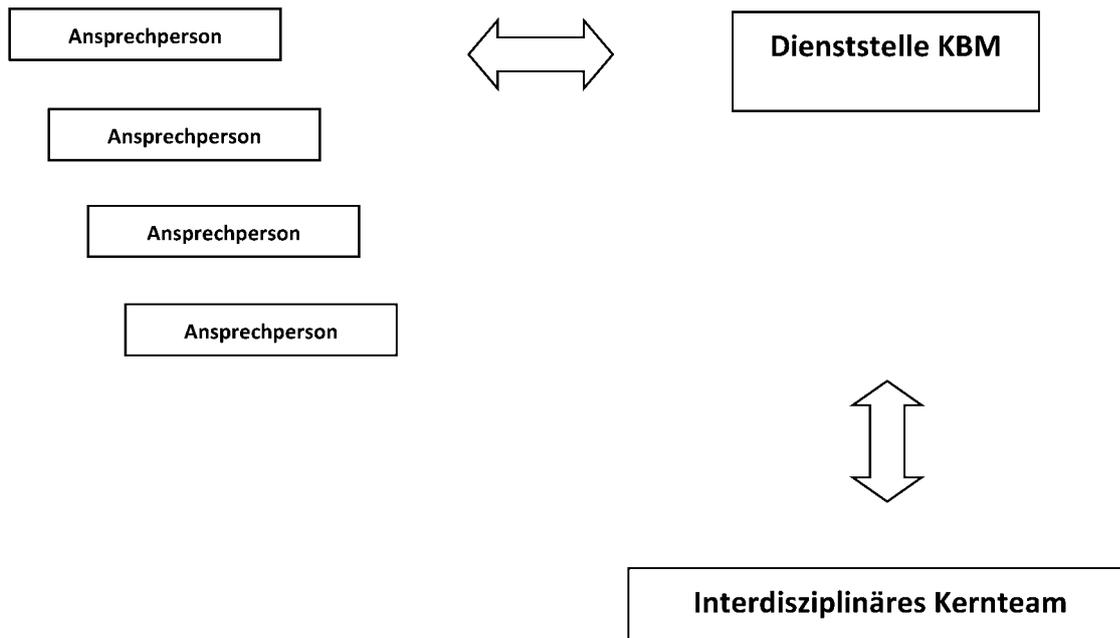
### 4.1. Allgemeines

Schwere Gewaltdelikte im öffentlichen und privaten Bereich sowie Drohungen gegen Angestellte der Verwaltung gehören zunehmend zum Alltag. Besonders tragische und medial bekannte Fälle sind die Amokläufe von Zug (Friederich L./2001), Biel (Peter Hans K./2010), Pfäffikon/ZH (Shani S./2011) oder Menznau (Viktor B./2013). Mit einer methodisch strukturierten Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Fachstellen und der Polizei könnten solche Ereignisse gemäss heutigen Erkenntnissen vielfach im Vorfeld erkannt, besser eingeschätzt und deshalb viel eher verhindert werden. Im Kanton Glarus erfolgt derzeit kein entsprechend strukturiertes Vorgehen hinsichtlich möglicher Gewalttaten. Einzelanzeigen von bedrohten Bürgern oder Behörden gehen an die Polizeidienststellen und werden dort im Rahmen der alltäglichen Polizeiarbeit bearbeitet. Mit der Schaffung einer interdisziplinären Fachgruppe, die fallbezogen und begleitend tätig ist, liesse sich die Ausgangslage für die frühzeitige Erkennung von Gewalttaten auch im Kanton Glarus verbessern. Von kompetenten Personen würden einzelne Meldungen analysiert sowie ernsthafte Bedrohungslagen mit massgeschneiderten Massnahmen begleitet. Diese Vorgehensweise bedingt in der kantonalen Verwaltung allerdings eine departementsübergreifende Zusammenarbeit. Datenschutzrechtlich bedarf es sodann der Erlaubnis, dass Informationen über Bedrohungssituationen gemeldet und von der Fachgruppe analysiert werden dürfen. Gesetzliche Grundlagen sind hierfür derzeit im kantonalen Recht nicht vorhanden. Das systematische Vorgehen zur Verhinderung von Gewalttaten durch frühzeitiges Erkennen von bedrohlichem Verhalten wird auch als Bedrohungsmanagement bezeichnet.

Aus der Verwaltung wurde im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens die Frage aufgeworfen, inwiefern bauliche Massnahmen bei der Abwehr von Gewalttaten gegenüber Behörden heute eine Rolle spielen. Hierzu ist zu sagen, dass Massnahmen im baulichen bzw. technischen Bereich – etwa Schleusen und Türöffnungssysteme – heute teilweise vorhanden sind und eine schützende Funktion erfüllen. Ihr Wirkungsbereich ist aber beschränkt, zumal damit bedrohte Personen nur in Gebäuden vor Angriffen bewahrt werden können. Zur Verhinderung von Gewalttaten erweist es sich vielmehr als wesentlich, gefährliches Verhalten frühzeitig zu erkennen, wie es mit einem Bedrohungsmanagement ermöglicht wird. Bauliche Massnahmen bilden eine nützliche Ergänzung hierzu.

### 4.2. Funktion des Kantonalen Bedrohungsmanagements

Mit dieser Vorlage werden die gesetzlichen Grundlagen für das Kantonale Bedrohungsmanagement (KBM) eingeführt. In einzelnen Amtsstellen der kantonalen Verwaltung und der Gemeinden werden Mitarbeitende in einer rund eintägigen Schulung als Ansprechpersonen in der Bedrohungs-Thematik ausgebildet. Diese nehmen die Ersteinschätzung von Bedrohungsereignissen vor, beraten Betroffene und entscheiden, ob ein Fall weitergeleitet werden soll. Hat eine Meldung zu erfolgen, so geschieht dies in standardisierter Form an eine zentrale Stelle. Die Ansprechpersonen in den einzelnen Amtsstellen nehmen ihre Aufgabe im Rahmen ihrer bisherigen Tätigkeit wahr. Die zentrale Stelle, an welche die Meldungen zu ergehen haben, ist als Dienststelle für Bedrohungsmanagement bei der Kantonspolizei angesiedelt. Sie wird mit einer ausgebildeten Fachperson besetzt, die auch die Ansprechpersonen in ihrer Tätigkeit unterstützt. Je nach Schwere der Bedrohungslage kann von der Fachstelle für Bedrohungsmanagement situativ ein interdisziplinäres Kernteam einberufen werden. Dieses besteht aus Fachleuten aus verschiedenen Ämtern und Institutionen (Staats- und Jugendanwaltschaft, Psychiatrische Dienste, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, Polizei usw.). Das Kernteam beurteilt und legt fallbezogene und -begleitende Massnahmen zur Prävention fest (Fallmanagement). Die Abläufe im Zusammenhang mit dem KBM lassen sich wie folgt skizzieren:



Aus der Verwaltung wurde in diesem Zusammenhang angemerkt, dass die Bezeichnung und Ausbildung von Ansprechpersonen auf besonders gefährdete Einrichtungen zu beschränken sei. Aufgrund der Seltenheit der Vorkommnisse erwiese sich dies als ressourcenschonender, zumal es bei fehlender Praxis schnell zu einer Überforderung der betreffenden Person kommen könne. In der Umsetzung des Bedrohungsmanagements wird dieses Vorbringen beachtet. Die übrigen Verwaltungsstellen sollen entweder eine Ansprechperson einer anderen Organisationseinheit in Anspruch nehmen oder sich direkt an die Kantonspolizei wenden können. Die genaue Struktur wird im Einzelnen noch festzulegen sein. Die entsprechenden Erhebungen werden nach Verabschiedung der Vorlage erfolgen und sich nach den Bedürfnissen der Verwaltungsstellen richten.

#### 4.3. Gesetzliche Voraussetzungen

Für das Betreiben eines funktionierenden Bedrohungsmanagements ist die Möglichkeit des Daten- bzw. Informationsaustausches zwischen den betroffenen Amtsstellen wesentlich. Dazu braucht es jedoch entsprechende Rechtsgrundlagen. Charakteristisch für das Bedrohungsmanagement bzw. das Fallmanagement zur Verhinderung von Gewalttaten durch frühzeitiges Erkennen von bedrohlichem Verhalten ist, dass präventiv oder eben frühzeitig Massnahmen eingeleitet werden. Dies bedingt, dass insbesondere Meldungen und nähere Analysen nicht erst dann möglich sind, wenn eine Gefahr unmittelbar droht. Die Schwelle der Datenbearbeitung beim Bedrohungsmanagement ist somit zeitlich nach vorne verschoben. Weil es hier oft um besonders schützenswerte Personendaten geht, erweist es sich als problematisch, die Handlungen nur auf die üblichen Bekanntgabennormen und den ebenso allgemeinen polizeigesetzlichen Aufgabenkatalog zu stützen. Wegen der beim Bedrohungsmanagement erfolgenden Verschiebung der Eingriffsmöglichkeit in das Gefahrenvorfeld ist es deshalb angezeigt, eine konkrete Rechtsgrundlage zu schaffen, die den Ansprüchen der Vorausssehbarkeit wirklich genügt. Ausserdem erleichtert eine klare Bestimmung die Anwendung bzw. die Beurteilung der Verhältnismässigkeit durch die Behörden, was vorliegend ebenfalls den Erlass von konkreten Normen rechtfertigt.

Die wesentlichen Punkte des Bedrohungsmanagements sollen also formell-gesetzlich geregelt werden. Dazu gehören die Datenbekanntgabe, aber auch die Organisation und die vorgesehenen Massnahmen. Das Polizeigesetz wird hierfür mit drei Bestimmungen ergänzt (Art. 14a, 32b und 34a). So erfolgt im neuen Artikel 14a PolG die Einführung der sogenannten Gefährderansprache. Sie bildet beim KBM ein wirkungsvolles Mittel, den Gefährder auf sein Handeln und auf die Konsequenzen daraus ansprechen zu können. Der neue Artikel 32b PolG stellt die eigentliche Rechtsgrundlage für das Betreiben eines KBM im Kanton Glarus dar. In ihr wird die Informationsweitergabe an die Polizei bei Personen mit Anzeichen auf Gewaltbereitschaft ausführlich geregelt. Im Weiteren enthält sie grundlegende Vorgaben zur Aufbewahrungsdauer und Löschung von erhobenen Daten. In Artikel 34a PolG findet sich schliesslich die Rechtsgrundlage für die Bildung eines fachübergreifenden Kernteams. Mit diesen Bestimmungen werden im Polizeigesetz entlang der verfassungsmässigen Grundsätze die Grenzen definiert, in denen die Kantonspolizei das Bedrohungsmanagement führen und zur Abwehr von Gefahren und Verhütung von Straftaten Informationen über Personen einholen, bearbeiten und halten kann.

## 5. Zusätzliche Änderungen des Polizeigesetzes

### 5.1. Schutz von Minderjährigen

Der Staat hat Minderjährigen gegenüber im Allgemeinen eine besondere Sorgfaltspflicht zu beachten. Dieser Grundsatz gilt vor allem bei Zwangsmassnahmen der Polizei. Der Kantonspolizei stehen zwei Jugendsachbearbeiter zur Verfügung. Diese befassen sich insbesondere mit präventiver Jugendpolizeiarbeit, mit der Vernetzung von weiteren kantonalen und ausserkantonalen Diensten im Interesse der Jugendbetreuung, aber auch mit repressiver Ermittlungstätigkeit. Deshalb ist es wichtig, zeitgemässe Rechtsgrundlagen zur Verfügung zu stellen. Dies hat eine Signalwirkung nach innen für die Jugendkontaktpolizei, aber auch nach aussen für die davon betroffenen Jugendlichen, Eltern oder gesetzlichen Vertreter. Dieser in der Praxis gelebte allgemeine Grundsatz soll im Polizeigesetz seinen ausdrücklichen Niederschlag finden (Art. 7a). Die Verhaftung von Minderjährigen im Besonderen ist ein besonders schwerer Eingriff in die Persönlichkeitsrechte des Betroffenen und dessen gesetzlichen Vertreter. Für diesen Spezialfall soll im Polizeigesetz die bisherige Praxis festgehalten werden, dass sofort der gesetzliche Vertreter benachrichtigt werden muss (Art. 17 Abs. 2a), sofern die polizeilichen Ermittlungen dadurch nicht behindert werden. Im Vordergrund steht hier, dass die gesetzlichen Vertreter wissen, wo sich das Kind aufhält bzw. weshalb es nicht nach Hause kommt. Damit wird der Stellung der Eltern angemessen Rechnung getragen. Die vorliegende Pflicht zur Information ist auf die Ingewahrsamnahme beschränkt.

### 5.2. Vermisstensuche

Mehrmals jährlich obliegt der Kantonspolizei die Suche nach vermissten Personen, die unerwartet spurlos verschwunden sind und die Angehörigen nicht wissen, ob sie noch leben bzw. ob sie verunfallt oder einem Verbrechen zum Opfer gefallen sind. Bei der Suche nach Vermissten sind Daten über den Fernmeldeverkehr sowie über Geldbezüge bei Banken ein wichtiges Hilfsmittel. Sie geben der Polizei regelmässig wichtige Aufschlüsse darüber, ob die Person in Gefahr ist oder nicht mehr als vermisst zu gelten hat bzw. ob die Suche fortzusetzen ist. Das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) weist eine entsprechende Rechtsgrundlage auf, verlangt jedoch in Artikel 3 Absatz 4 ausdrücklich, dass die Kantone in Vermisstenfällen die Überwachungsmassnahmen anordnende Behörde, die Genehmigungsbehörde und die Beschwerdeinstanz zu bezeichnen haben. Die Anordnungskompetenz soll im Kanton Glarus beim Polizeikommandanten und die Genehmigungskompetenz beim Zwangsmassnahmengericht liegen. Für die Herausgabe von Informationen über die letzten Geldbezüge durch die Banken wird eine separate Rechtsgrundlage geschaffen und die Anordnungskompetenz analog zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs dem Polizeikommandanten zugewiesen (Art. 25b PolG). In der Vernehmlassung wurde zusätzlich die Überprüfung durch das Zwangsmassnahmengericht verlangt. Im Gegensatz zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs fordert das Bundesrecht für die Herausgabe von Informationen über die letzten Geldbezüge durch die Banken bei der Vermisstensuche jedoch keine richterliche Genehmigung. Es handelt sich um eine weniger einschneidende Massnahme. In Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen soll diese deshalb vom Polizeikommandanten selber angeordnet werden können und damit der erforderlichen Schnelligkeit Rechnung getragen werden.

### 5.3. Weitere Änderungen

Zur Verbrechensbekämpfung betreibt der Bund gemäss Verordnung über die Bearbeitung biometrischer und erkennungsdienstlicher Daten eine Datenbank mit biometrischen Daten. Damit der Bund diese Daten bewirtschaften kann, bezeichnet jeder Kanton eine zentrale Meldestelle, welche dem Bund die für die Datenlöschung notwendigen Informationen liefert. Praxismässig nimmt die jeweilige Kantonspolizei diese Aufgabe wahr. Diese Praxis ist auf eine formell-gesetzliche Grundlage zu stellen (Art. 13 Abs. 3 PolG).

Die verdeckte Registrierung, vorgesehen in Artikel 33 der Verordnung über den nationalen Teil des Schengen-Informationssystems, ermöglicht die verdeckte Ausschreibung von Personen im nationalen Fahndungsregister (Ripol) als Terrorverdächtige. Die in jüngster Vergangenheit zunehmende Terrorgefahr macht es nötig, dass auch der Kanton Glarus mittels einer entsprechenden Rechtsgrundlage dieses Instrument im Bedarfsfall einsetzen kann (Art. 18a PolG).

In der Vernehmlassung wurde noch vorgebracht, dass die in Artikel 25a PolG vorgesehene Möglichkeit zur Videoüberwachung mit Personenidentifikation überholt ist, weil damit faktisch ein Verbot von festinstallierten Videoüberwachungsanlagen festgelegt wird. Artikel 25a PolG wurde an der Landsgemeinde 2014 beschlossen. Mit ihm wurde die frühere, verfassungswidrige Bestimmung zur Videoüberwachung abgelöst. Das Filmen von Personen im öffentlichen Raum setzt das Bestehen einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage voraus. Diese ist im Kanton Glarus für die Polizei in den Artikeln 25 und 25a PolG gegeben.

## 6. Anpassung des Datenschutzgesetzes

Erhebungen der kantonalen Aufsichtsstelle für Datenschutz haben gezeigt, dass Stellen der kantonalen Verwaltung (inkl. dezentralisierte Verwaltungseinheiten) wie auch solche der drei Gemeinden Videokameras einsetzen, die den allgemein zugänglichen öffentlichen Raum überwachen – sei es in Echtzeit oder durch Bildaufnahmen. Dabei steht der Einsatz nur in seltenen Fällen in einem direkten Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. In den überwiegenden Fällen dient die Überwachung vielmehr ganz allgemein dem Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen bzw. zur Wahrnehmung des Hausrechts. Ohne eine formell-gesetzliche Grundlage, die den Zweck der Überwachung klar erkennen lässt und eine Beurteilung der Verhältnismässigkeit erlaubt, ist der Einsatz von optisch-elektronischen Anlagen zur Überwachung durch öffentliche Organe unzulässig. Das kantonale Datenschutzgesetz enthält derzeit keine Regelung für solche Videoüberwachungen. Auch stellt Artikel 13 der kantonalen Datenschutzverordnung keine Ermächtigungsnorm dar, sondern gibt lediglich die zulässigen Zwecke vor. Eine ausreichende gesetzliche Grundlage für den Einsatz von Audio- und Videoüberwachungsgeräten besteht derzeit nur für die Polizei. Die Voraussetzungen dafür werden den ganzen öffentlichen Raum betreffend ausführlich in den Artikeln 25, 25a und 26a PolG geregelt. Auf diese lässt sich aber eine Videoüberwachung durch andere öffentliche Organe ebenfalls nicht stützen.

Wenn also z. B. öffentliche Gebäude auch durch andere Verwaltungsstellen als die Kantonspolizei mit Videoüberwachung vor Vandalismus geschützt werden sollen, ist eine genügend bestimmte formell-gesetzliche Grundlage hierfür zu schaffen. Bei den Gemeinden, in denen eine Videoüberwachung mit Bildaufzeichnungen im Einsatz ist, stützt sich diese heute auf ein von der Exekutive oder der Verwaltung erlassenes Reglement. Die Überwachung mit Bildaufzeichnung verlangt jedoch, wie erwähnt, eine formell-gesetzliche Grundlage. Diese soll durch Anpassung des kantonalen Datenschutzgesetzes in Artikel 7a erfolgen. Die aktuelle Praxis wird damit nachgeführt bzw. gesetzlich legitimiert. Vorgesehen ist die Schaffung einer allgemeinen Bestimmung, die es sämtlichen dem Gesetz unterstellten öffentlichen Organen erlaubt, unter bestimmten Voraussetzungen und für bestimmte Zwecke öffentliche Räume mit optisch-elektronischen Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten zu überwachen. Damit kann auf bereichsspezifische Ermächtigungsnormen verzichtet werden. Eine weitergehende Gesetzgebung entfällt also.

In der Vernehmlassung wurde darauf hingewiesen, bei der Formulierung der allgemeinen Bestimmung für die Videoüberwachung im Datenschutzgesetz darauf zu achten, dass im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung keine Überlappungen der Befugnisse der Kantonspolizei mit solchen der Gemeinden oder anderer öffentlicher Organe geschaffen werden. Massnahmen zum Schutz von Personen und Sachen vor Übergriffen im öffentlichen Raum sowie deren Verfolgung sind heute gemäss Polizeigesetz Aufgabe der Kantonspolizei bzw. der kantonalen Strafverfolgungsbehörden. Diese Aufgabenteilung soll so beibehalten werden. Gewisse polizeiliche Kompetenzen der Gemeinden erweisen sich allerdings als sinnvoll, soweit es um die Wahrnehmung des Hausrechts geht. Gleiches gilt sinngemäss für andere öffentliche Organe. Ihre Möglichkeit zur Videoüberwachung soll daher nur im Rahmen des Hausrechts möglich sein. Dazu gehören die Gebäude mit dem Gebäudeareal. Die Überwachung des darüber hinausgehenden öffentlichen Raums fällt in die Zuständigkeit der Kantonspolizei. Sie richtet sich nach den separaten Bestimmungen in den Artikeln 25 f. PolG. Die Formulierung von Artikel 7a des Datenschutzgesetzes wird gegenüber derjenigen in der Vernehmlassungsvorlage im Sinne der obigen Ausführungen entsprechend präzisiert.

## 7. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### 7.1. Polizeigesetz des Kantons Glarus

#### *Titel*

Da ohnehin klar ist, dass es sich um das Polizeigesetz des Kantons Glarus handelt, wird der entsprechende Hinweis gestrichen. Ausserdem wird die bisher geläufige Legalabkürzung PolG formell eingeführt. Sie erleichtert das Zitieren des Erlasses.

#### *Artikel 7a; Minderjährige*

Diese Bestimmung zeichnet die bereits geltende Praxis nach. Bei Minderjährigen sind beim Ergreifen von polizeilichen Massnahmen im Besonderen dem Gebot der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen und nur diejenigen Zwangsmassnahmen anzuwenden, die zur Erreichung des Handlungsziels (Sicherheit, Schutz der Minderjährigen, Aufklärung einer Straftat) unbedingt notwendig sind. Gleichzeitig muss der gesetzliche Vertreter über die polizeiliche Massnahme orientiert werden, solange nicht wichtige übergeordnete Interessen dem entgegenstehen. Ein übergeordnetes Interesse kann beispielsweise dann bestehen, wenn Eltern ebenfalls als Täter oder Mittäter des Jugendlichen im Fokus der Ermittlungen stehen oder bereits verhaftet wurden. Das ist allerdings sehr selten der Fall. Aufgrund dieser Bestimmung werden Jugendliche nur inhaftiert, wenn keine andere Lösung mehr in Frage kommt. Ihre Stellung im sozialen Umfeld soll solange wie möglich erhalten bleiben. Ebenfalls wird hinsichtlich der Haftdauer das Interesse des Jugendlichen, die Lehre oder die Schule nicht zu unterbrechen, hoch gewichtet.

### *Artikel 13; Erkennungsdienstliche Massnahmen*

Der Bundesrat bestimmt in Artikel 22 Absatz 3 der Verordnung über die Bearbeitung biometrischer und erkenntungsdienstlicher Daten, dass die Kantone eine zentrale Stelle zu benennen haben, die zur Erstattung der Meldung für das Eintreten der gesetzlichen Voraussetzungen zur Löschung der Daten von Personen und von Spuren verantwortlich ist. DNA-Spuren und Fingerabdrücke werden von der Kantonspolizei in eng definiertem Rahmen bei verdächtigen Personen erhoben. Diese biometrischen, persönlichen Spuren können dazu dienen, einer verdächtigen Person eine Straftat nachzuweisen. Zudem bleiben solche Daten von verurteilten Tätern für eine klar definierte Frist in der Bundesdatenbank gespeichert. Damit besteht die Möglichkeit, den verurteilten Täter bei weiteren Straftaten erneut zu überführen. Wird das Verfahren eingestellt oder der Verdächtige freigesprochen, so werden diese Daten sofort gänzlich gelöscht. Im Kanton Glarus meldet die Strafverfolgungsbehörde nach Beendigung des Strafverfahrens der Kantonspolizei als zentrale Stelle für die DNA-Spuren und Fingerabdrücke das konkrete Löschedatum. Die Kantonspolizei leitet diese Daten der zuständigen Bundesstelle weiter. Mit vorliegender Ergänzung des Polizeigesetzes wird die kantonale zentrale Stelle rechtlich festgelegt.

### *Artikel 14a; Gefährderansprache*

Die Gefährderansprache ist für die Kantonspolizei eine wichtige Massnahme, um eine allfällige Gewalteskalation im Voraus zu verhindern. Vorliegend wird hierfür eine klare Rechtsgrundlage geschaffen. Die Gefährderansprache setzt voraus, dass hinreichende Anzeichen für eine erhöhte Gewaltbereitschaft vorhanden sind. Mit der Formulierung «hinreichende Anzeichen» wird klargestellt, dass deutliche Anzeichen bestehen. Weiter haben sich die «hinreichenden Anzeichen» auf eine erhöhte Gewaltbereitschaft zu beziehen. Mit dem Ausdruck «erhöhte Gewaltbereitschaft» wird gefordert, dass die Gefahr besteht, dass es tatsächlich zu einer Gewalttat kommen könnte. Es braucht aber nicht eine unmittelbar drohende Gefahr zu sein. Auffälliges, impulsives oder querulatorisches Verhalten genügt nicht. Die Wahrscheinlichkeit der Ausübung einer Gewalttat muss durch Tatsachen hinreichend belegt sein. Die erhöhte und gegen Dritte gerichtete Gewaltbereitschaft kann sich in Äusserungen (z. B. in unterschwelligem, diffusen Drohungen) oder in einem Verhalten manifestieren. Unter Gewalt oder Gewalttat im Zusammenhang mit dem KBM werden physische, psychische oder sexuelle Übergriffe verstanden, d. h. es können verschiedene Rechtsgüter betroffen sein. Die Ermahnung kann spontan oder nach Anmeldung zu Hause oder am Arbeitsplatz sowie mündlich oder schriftlich erfolgen. Ein Aufsuchen in den Privaträumen erfordert grundsätzlich die Zustimmung der betroffenen Person. Wird diese nicht erteilt oder das Gespräch verweigert, kann die Polizei eine Vorladung erlassen. Die Gefährderansprache wird in der Regel durch Polizeioffiziere oder Mitglieder des interdisziplinären Kernteams angeordnet und durch erfahrene Korpsangehörige der Kantonspolizei durchgeführt. Sie hat nicht nur den Zweck, zu ermahnen, sondern soll den Gefährder auch auf sein Verhalten aufmerksam machen.

### *Artikel 17; Polizeigewahrsam*

Im vorliegenden neu eingefügten Absatz 2a geht es um die Pflicht der Kantonspolizei, im Falle der Verhaftung einer minderjährigen oder unter Beistandschaft stehenden Person unmittelbar den gesetzlichen Vertreter über diese Massnahme zu benachrichtigen. Dieses Vorgehen entspricht bereits der heutigen Praxis und ist aufgrund der wichtigen Signalwirkung im Gesetz festzuschreiben. Die sofortige Informationspflicht der Eltern bzw. der Erziehungsverantwortlichen wird jedoch eingeschränkt für den Fall, dass dadurch die polizeilichen Ermittlungen behindert würden. Dabei muss jedoch eine gewisse Schwere vorliegen. Diese ist insbesondere dann gegeben, wenn durch die Benachrichtigung der Eltern ernsthafte Kollisionsgefahr (Vernichten von Beweismitteln oder Beeinflussen von weiteren Personen) ausgelöst würde.

### *Artikel 18; Verdeckte Registrierung*

Absatz 2 wird dahingehend präzisiert, dass eine öffentliche Ausschreibung mit Bild erfolgen kann. Damit wird den Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit einer gesetzlichen Norm entsprochen. Im Rahmen der in den Artikeln 33 f. der Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems enthaltenen Gesetzesgrundlage kann die Kantonspolizei Personen oder Sachen zwecks verdeckter Registrierung oder gezielter Kontrolle verdeckt ausschreiben, falls hierfür eine kantonale Gesetzesgrundlage besteht. Im Zuge der jüngsten, international grösser gewordenen Terrorgefahr gewann die Möglichkeit der verdeckten Registrierung von möglichen Terroristen konkret an Bedeutung. So ist es mittlerweile auch für den Kanton Glarus wichtig, diese Massnahme der verdeckten Ausschreibung analog zu den übrigen Kantonen durchführen zu können. Entsprechend ist die notwendige kantonale Gesetzesgrundlage zu schaffen (Abs. 3).

### *Artikel 25b; Massnahmen bei Vermisstensuche*

Die Suche nach Vermissten mit der Notwendigkeit einer Standortbestimmung über das Mobilfunknetz kann nicht dem Tagesgeschäft der Kantonspolizei zugerechnet werden. Zudem geht es hier um einen besonders schützenswerten Bereich. Es ist deshalb gerechtfertigt, die Anordnungskompetenz auf die Stufe des Polizeikommandanten zu stellen (Abs. 1). Als Genehmigungsbehörde soll das Zwangsmassnahmengericht zuständig sein. Dieses ist bereits heute in anderen Bereichen für die Genehmigung polizeilicher und staatsanwaltschaftlicher Massnahmen zuständig (Abs. 1). Die Zuweisung der Genehmigung an das Zwangs-

massnahmengericht verlangt eine formell-gesetzliche Grundlage. Der Umstand, dass es sich bei der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs um eine einschneidende Massnahme handelt und die Anordnungs-kompetenz bei einer Amtsstelle liegen soll, rechtfertigt ebenfalls eine Regelung auf formell-gesetzlicher Stufe. Bisher bestand nur eine Regelung auf Verordnungsstufe in Artikel 30 der Polizeiverordnung. Absatz 2 regelt die Möglichkeit, von Banken Informationen über die letzten Geldbezüge zu erhalten. Dabei werden sehr persönliche Daten des Betroffenen erhoben. Auch hier wird die Anordnungs-kompetenz auf formell-gesetzlicher Stufe dem Polizeikommandanten zugewiesen.

#### *Artikel 30a; Datenbearbeitung*

Absatz 1 entspricht von seinem Wortlaut her weitgehend dem bisherigen Artikel 30 Absatz 2. Es wird darin der Polizei die Befugnis erteilt, zum Zweck der Erfüllung ihrer Aufgaben und der Führung der Geschäftskontrolle Daten zu bearbeiten. Mit dem Ausdruck «Datenbearbeitungssystem» wird angezeigt, dass die Bearbeitung der Daten mittels elektronischer Datenverarbeitung erfolgen kann. In Absatz 2 wird für die besonders schützenswerten Personendaten festgehalten, dass deren Bearbeitung nur erfolgen darf, wenn es für die polizeiliche Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Neben der Notwendigkeit als Voraussetzung der Datenbearbeitung wird in Absatz 2 zusätzlich verankert, dass die Datenbearbeitung auch geeignet sein muss. Bezogen auf die Kantonspolizei ergeben sich die zu erfüllenden Aufgaben grundsätzlich aus Artikel 2 PolG und sind damit genügend konkretisiert. Erforderlichkeit und Eignung als weitere Voraussetzungen der Datenbearbeitung beschränken die Kompetenz der Kantonspolizei im Bereich der besonders schützenswerten Daten ausreichend.

#### *Artikel 31; Datenweitergabe*

In dieser Bestimmung erfährt die Datenweitergabe als wichtige Unterart der Datenbearbeitung eine einlässliche Regelung. Diese will die jetzige Praxis nicht einschränken und auch nicht unnötig mittels eines Gesuchsverfahrens formalisieren. Dafür soll aber eine ausreichend bestimmte gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Festgelegt werden die Voraussetzungen der Datenweitergabe durch die Kantonspolizei an öffentliche Organe und Dritte (Abs. 1) sowie die Datenweitergabe durch öffentliche Organe an die Kantonspolizei (Abs. 2). Buchstabe a bildet jeweils die Grundlage für die Bekanntgabe ohne Anfrage. Voraussetzungen hierfür sind eine unmittelbar drohende Gefahr für höhere Rechtsgüter und dass die Datenweitergabe für die Gefahrenabwehr notwendig bzw. geeignet ist, d.h. mit keiner weniger einschneidenden Massnahme der Zweck erreicht werden kann. Buchstabe b in den Absätzen 1 und 2 ist hingegen die Grundlage für die amts-hilfweise Datenweitergabe. Für die Kantonspolizei kann diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a, b, c und g PolG erfolgen. Hier ist keine unmittelbar drohende Gefahr vorausgesetzt. Glaubhaftmachung durch die anfragende Stelle genügt. Die allgemeine Vollzugshilferegelung gemäss Artikel 3 PolG kommt hier nur ergänzend zur Anwendung. Das dürfte wohl in erster Linie im Bereich des Verfahrens der Fall sein. Absatz 3 der revidierten Bestimmung verweist im Übrigen für die weiteren Voraussetzungen, unter denen eine Datenweitergabe erfolgen kann, auf Artikel 10 des kantonalen Datenschutzgesetzes. Der bisherige Artikel 31 wird auf diese Weise genauer gestaltet, was dessen Auslegung erleichtert. Ersatzlos aufgehoben werden kann im Übrigen der bisherige Absatz 2, zumal diesem keine eigene bzw. bloss deklaratorische Bedeutung zukommt.

#### *Artikel 32b; Datenbearbeitung bei gewaltbereiten Personen*

Gerade schwere Gewalttaten werden häufig mehr oder weniger deutlich angekündigt. Für ein wirksames Bedrohungsmanagement ist deshalb ein schneller Informationsfluss unerlässlich. Absatz 1 bildet die gesetzliche Grundlage für Meldungen an die Kantonspolizei. Dies stellt ein wesentliches Element des KBM dar. An das Absetzen einer Gefährdungsmeldung durch ein öffentliches Organ dürfen folglich keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden. Es genügt, wenn bei einer Person Anzeichen einer Gewaltbereitschaft vorliegen. Unter solchen sind allerdings nicht Gerüchte oder Mutmassungen zu verstehen. Auch ungebührliches Verhalten einer Person stellt noch kein Anzeichen einer Gewaltbereitschaft dar. Für das Melderecht wird vorausgesetzt, dass aufgrund der gesamten Umstände – insbesondere der getätigten Äusserungen – eine Bereitschaft vorliegen könnte, physische, psychische oder sexuelle Gewalt gegenüber Dritten auszuüben. Dasselbe Melderecht steht auch Inhabern von Berufsausübungsbewilligungen gemäss Gesundheitsgesetz, also z. B. frei praktizierenden Ärzten, zu. Insofern ist das Berufsgeheimnis somit eingeschränkt. Die Vernehmlassungsvorlage sah die Verankerung des Melderechts von Medizinalpersonen nur in Absatz 1 dieser Bestimmung vor. Dies wird ebenfalls in Artikel 35 Absatz 3 des Gesundheitsgesetzes bei den übrigen Anzeigepflichten und -rechten festgehalten. Dadurch ist besser gewährleistet, dass die Inhaber von Berufsausübungsbewilligungen über das ihnen zustehende Melderecht Kenntnis erlangen und entsprechend wahrnehmen. Die zentrale Verankerung ihrer Melderechte und -pflichten stellt auch eine Forderung der Ärzteschaft dar.

In der Umsetzung des KBM soll die Meldeerstattung an die Polizei grundsätzlich nicht unmittelbar durch jedes Mitglied oder jeden Angestellten eines öffentlichen Organs einzeln erfolgen können. Es ist vielmehr vorgesehen, innerhalb der Verwaltungsstellen einzelne Ansprechpersonen zu definieren, die nach einer Schulung zur Ersteinschätzung der Lage befähigt sind und über eine Meldung an die Polizei befinden. Abzuklären,

ob tatsächlich Gewaltbereitschaft vorliegt, bleibt aber Sache der Kantonspolizei bzw. des interdisziplinären Kernteams. Die Ansprechperson braucht die mutmassliche Gewaltbereitschaft einer Person nicht vorgängig zu verifizieren oder sogar gutachterlich attestieren zu lassen. Absatz 2 bestimmt, dass die Kantonspolizei die eingegangenen Gefährdungsmeldungen auf ihre Relevanz hin überprüft. Dies hat selbstredend unverzüglich zu geschehen. Sofern notwendig, kann die Kantonspolizei hierfür besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten bzw. weitere Informationen und Unterlagen einfordern und mit dem interdisziplinären Kernteam austauschen. Bestehen hinreichende Anzeichen für eine erhöhte Gewaltbereitschaft, hat die Polizei gemäss Absatz 3 entsprechende Massnahmen zu treffen. Die Schwelle ist hier höher angesetzt als beim Melderecht. Die Kantonspolizei ergreift erst Massnahmen, wenn konkrete Anhaltspunkte für eine mögliche Begehung einer Gewalttat vorhanden sind (s. hierzu auch Ausführungen zu Art. 14a). Eine Massnahme kann auch in der Orientierung eines potenziellen Opfers bestehen. Die Rechte des Gefährdeters sind soweit als möglich zu wahren, d. h. diesem sind ergriffene Massnahmen grundsätzlich mitzuteilen. Fehlt es an hinreichenden Anzeichen für eine erhöhte Gewaltbereitschaft gegen Dritte, werden die im Vorfeld zu deren Verifizierung erhobenen Daten wieder gelöscht.

#### *Artikel 33; Weitere Bestimmungen*

In Absatz 1 werden Präzisierungen vorgenommen. Der Inhalt bleibt gegenüber der früheren Bestimmung weitgehend gleich. Gestützt auf diese Norm ist unter anderem vorgesehen, eine separate Verordnung zum polizeilichen Datenschutzrecht durch den Regierungsrat zu erlassen. Darin sollen unter anderem die Lösungsfristen für die verschiedenen Datenkategorien ausführlich geregelt werden. Absatz 1 erwähnt auch den Datenaustausch mit anderen Behörden und Aufzeichnungen von Videoaufnahmen als Gegenstände einer möglichen weitergehenden Regelung auf Verordnungsstufe.

#### *Artikel 34a; Arbeitsgruppe zur Erkennung von Gewalttaten*

Hier findet sich die Rechtsgrundlage für die Bildung einer ständigen interdisziplinären Arbeitsgruppe zur Erkennung von Gewalttaten. Diese setzt sich aus Fachleuten zusammen, die aus verschiedenen Ämtern stammen, die in unterschiedlichen Departementen angesiedelt sind (Staats- und Jugendanwaltschaft, Psychiatrische Dienste, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, Polizei usw.). Durch die fachübergreifende Struktur wird die allgemeine Organisationsordnung der Verwaltung, die nach Departementen gegliedert ist, tangiert. Diese Gruppe soll zudem permanent in einem datenschutzrechtlich sensiblen Bereich unterstützend tätig sein. Ihre Bildung ist deshalb auf formell-gesetzlicher Stufe festzuhalten.

## **7.2. Gesetz über den Schutz von Personendaten**

### *Titel*

Die Anpassung des Gesetzes über den Schutz von Personendaten wird zum Anlass genommen, zusätzlich zum bereits bestehenden Kurztitel die Legalabkürzung DSG einzuführen.

#### *Artikel 7a; Videoüberwachung*

Diese Bestimmung bildet die formell-gesetzliche Ermächtigungsnorm, auf welche sich die dem Datenschutzgesetz unterstellten öffentlichen Organe bei der Überwachung des öffentlichen Raums mit Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten berufen können. Sie legt den zulässigen Überwachungszweck, die Verantwortlichkeiten und die Aufsicht fest (Abs. 1 und 2). Die gesammelten Personendaten sind zu löschen, wenn sie nicht innerhalb einer bestimmten Frist zu Beweis Zwecken für ein straf-, zivil- oder verwaltungsrechtliches Verfahren angefordert oder benötigt werden (Abs. 3). Am überwachten Ort muss auf den Umstand der Aufzeichnung wie auch auf die für die Überwachung verantwortliche Behörde in geeigneter Weise hingewiesen werden (Abs. 4). Im Einzelnen sei auch auf die Ausführungen zu Ziffer 6 verwiesen.

## **7.3. Gesetz über das Gesundheitswesen**

### *Titel*

Im Zuge der Einführung des Kantonalen Bedrohungsmanagements wird auch eine Bestimmung im Gesetz über das Gesundheitswesen angepasst. Dies wird zum Anlass genommen, auch dort eine Legalabkürzung, nämlich GesG, einzuführen.

### *Inkrafttreten*

Hinsichtlich des KBM sind Umsetzungsarbeiten erforderlich, insbesondere im organisatorischen Bereich und in der Ausbildung. Der Regierungsrat hat sodann noch weitere ausführende Bestimmungen zu erlassen. Damit dafür ausreichend Zeit besteht, soll das Inkrafttreten der Gesetzesänderungen auf den 1. Januar 2017 erfolgen.

## 8. Kostenfolgen

Das Kantonale Bedrohungsmanagement wird von der Kantonspolizei zusammen mit den kantonalen Sachverständigen aus den verschiedenen Fachbereichen (Mitglieder Kernteam) sowie den Ansprechpersonen der kantonalen Verwaltung und den Gemeinden betrieben. Sie erfüllen die damit zusammenhängenden Aufgaben im Rahmen ihrer normalen Tätigkeit. Es werden daher keine zusätzlichen Ressourcen beantragt. Kosten entstehen lediglich für die Einführung des Bedrohungsmanagements. Dazu gehören insbesondere die Ausbildung der Ansprechpersonen, der Koordinationsstelle und des Kernteams. Sie soll durch ein spezialisiertes Institut für Bedrohungsmanagement durchgeführt und begleitet werden. Es ist hier mit einmaligen Kosten von rund 40'000 Franken zu rechnen. Wiederkehrende Kosten in der Höhe von jährlich 3000 Franken fallen sodann für die Software «Dynamische Risikoanalyse» an. Bei den weiteren vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen ist mit keinen nennenswerten zusätzlichen Kosten zu rechnen.

## 9. Beratung der Vorlage im Landrat

### 9.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Präsidium von Landrat Mathias Zopfi, Engi, befasste sich mit dieser datenschutzrechtlich sensiblen Vorlage. Eintreten auf diese war unbestritten.

Die Kommission erachtete das Kantonale Bedrohungsmanagement als sinnvolle Einrichtung. Sie erlaube einen angemessenen Umgang mit drohenden Personen und ermögliche eine Gesamtsicht. Es erlaube aber auch, die drohende Person anzusprechen und sie auf ihr Verhalten aufmerksam zu machen. Das diene nicht nur der Sicherheit der Bedrohten, sondern könne dem Drohenden auch die Konsequenzen seines Verhaltens aufzeigen. Dieser werde so möglicherweise von Schlimmerem abgehalten. Auch könne das KBM als Frühwarnsystem dienen, beispielsweise, wenn die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) demnächst eine einschneidende Massnahme bei einer als problematisch bekannten Person eröffnen wolle. Die Häufung von Drohungen gegen Amtsstellen sei mittlerweile bekannt. Ebenso bekannt sei, dass nach tragischen Ereignissen gefragt werde, weshalb keine Warnung erfolgt ist. Diesen Mangel werde das KBM beheben – dies auf glarnerische Verhältnisse zugeschnitten und ohne überdimensionierten Apparat.

In der Detailberatung wurde Artikel 17 betreffend die Information von Eltern durch die Kommission relativiert. Für die Kommissionsmehrheit war klar, dass im Normalfall unverzüglich ein Erziehungsberechtigter informiert werden müsse, wenn Jugendliche in Gewahrsam genommen werden. Es gehe letztlich auch darum, dass die Jugendlichen bzw. deren Eltern die ihnen zustehenden Rechte wahrnehmen könnten. Eine Ausnahme soll für Fälle, in denen beispielsweise Eltern mit den Jugendlichen unter einer Decke stecken, gemacht werden können. Es sei dabei etwa an Eltern zu denken, die zu Hause alle Beweise vernichten würden, bevor die Polizei eine Durchsuchung durchführen konnte. Klar sei, dass es sich hier um wenige, krasse Ausnahmefälle handelt. Der Verdacht müsse zudem erhärtet sein.

Artikel 31 wurde von der Kommission leicht abgeändert. Es soll klarer zum Ausdruck kommen, dass kein formelles Gesuch notwendig ist, um Personendaten im Sinne der Bestimmung zu erhalten. Die Formulierung der Kommission bringe dies besser auf den Punkt.

Die Kommission beantragte dem Landrat einstimmig, die Vorlage mit den von ihr vorgenommenen Änderungen in zustimmendem Sinne der Landsgemeinde zu unterbreiten.

### 9.2. Landrat

Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. Schwere Gewaltdelikte im öffentlichen und privaten Bereich hätten in den vergangenen Jahren zugenommen. Mit der Gesetzesrevision erhalte die Polizei die dringend notwendigen Werkzeuge, um die Sicherheit der Glarner Bevölkerung zu erhöhen. Es wurde auch begrüsst, dass der Austausch von Daten zwischen den Amtsstellen klar geregelt wird. Die Polizei erhalte die Möglichkeit, potenzielle Gefährder zu ermahnen und zu überwachen. Es sei richtig und konsequent, wenn die Polizei Personendaten weitergeben dürfe, wenn das zur Abwehr eines Verbrechens notwendig sei. Neu geregelt würden auch Aspekte der Vermisstensuche und der Videoüberwachung in öffentlichen Gebäuden. Dank der vorgenommenen Anpassungen verfüge der Kanton Glarus über eine moderne Gesetzgebung im Bereich der Sicherheit.

In der Detailberatung stimmte der Landrat ohne Wortmeldungen der Vorlage samt den von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen zu.

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

## 10. Antrag

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachfolgenden Gesetzesänderungen zuzustimmen:*

## A. Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus

(Vom .....)

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2016)

### I.

GS V A/11/1, Polizeigesetz des Kantons Glarus vom 6. Mai 2007 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

**Titel (geändert)**  
Polizeigesetz (PolG)

#### **Art. 7a (neu)**

##### *Minderjährige*

<sup>1</sup> Die Kantonspolizei beachtet die besonderen Schutzbedürfnisse von Minderjährigen. Sie berücksichtigt beim Ergreifen von Massnahmen deren Alter und Entwicklungsstand sowie das Bedürfnis der gesetzlichen Vertreter nach Information.

#### **Art. 13 Abs. 3 (neu)**

<sup>3</sup> Die Kantonspolizei ist die zentrale Stelle für die Erstattung der Meldung über die zu löschenden Daten gemäss der Verordnung des Bundesrates über die Bearbeitung biometrischer und erkennungsdienstlicher Daten.

#### **Art. 14a (neu)**

##### *Gefährderansprache*

<sup>1</sup> Die Kantonspolizei darf Personen, bei denen hinreichende Anzeichen für eine erhöhte Gewaltbereitschaft gegen Dritte vorliegen, auf ihr Verhalten aufmerksam machen, sie über die Rechtslage sowie die Folgen von deren Missachtung informieren und entsprechend ermahnen.

#### **Art. 17 Abs. 2a (neu)**

<sup>2a</sup> Ist die Person minderjährig oder steht sie unter umfassender Beistand- oder Vormundschaft, ist, sofern die polizeilichen Ermittlungen dadurch nicht behindert werden, ohne Verzug ein Elternteil bzw. die verantwortliche Person oder Stelle zu benachrichtigen.

#### **Art. 18 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)**

<sup>2</sup> Die Art der Ausschreibung richtet sich nach den konkreten Bedürfnissen. Sie kann, sofern notwendig, mit Bild erfolgen.

<sup>3</sup> Die Ausschreibung von Personen und Sachen zwecks verdeckter Registrierung im Sinne von Artikel 33 und 34 der Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro ist zulässig.

#### **Art. 25b (neu)**

##### *Massnahmen zur Vermisstensuche*

<sup>1</sup> Der Polizeikommandant ist gemäss Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs zuständig für die Anordnung der Überwachung des Fernmeldeverkehrs, um eine vermisste Person zu finden. Die Anordnung ist durch das Zwangsmassnahmengericht zu genehmigen.

<sup>2</sup> Zur Feststellung der Örtlichkeit einer vermissten Person kann bei der Bank die Herausgabe von Unterlagen über die letzten Geldbezüge verlangt werden. Die Zuständigkeit für die Anordnung liegt beim Polizeikommandanten.

#### **Art. 30 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (aufgehoben)**

<sup>1</sup> Soweit dieses Gesetz nichts anderes regelt, gelten die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes.

<sup>2</sup> *Aufgehoben.*

<sup>3</sup> *Aufgehoben.*

**Art. 30a (neu)***Datenbearbeitung*

<sup>1</sup> Die Kantonspolizei darf zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Führung ihrer Geschäftskontrolle Personendaten bearbeiten und dazu geeignete Datenbearbeitungssysteme betreiben.

<sup>2</sup> Die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen ist erlaubt, soweit es für die Aufgabenerfüllung geeignet und notwendig ist.

**Art. 31 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)**

<sup>1</sup> Die Kantonspolizei darf im Einzelfall Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, weitergeben:

- a. *(geändert)* wenn dies zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für Leib und Leben oder anderer höher zu gewichtenden Rechtsgüter geeignet und notwendig ist;
- b. *(geändert)* wenn das anfragende öffentliche Organ glaubhaft macht, diese zur Erfüllung einer ihr obliegenden gesetzlichen Aufgabe zu benötigen.

<sup>2</sup> Öffentliche Organe gemäss Artikel 2 Absatz 1 des Datenschutzgesetzes dürfen im Einzelfall Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, an die Kantonspolizei weitergeben:

- a. *(neu)* wenn dies zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für Leib und Leben oder anderer höher zu gewichtenden Rechtsgüter geeignet und notwendig ist;
- b. *(neu)* wenn die Kantonspolizei glaubhaft macht, diese zur Erfüllung einer ihr obliegenden gesetzlichen Aufgabe zu benötigen.

<sup>3</sup> Im Weiteren darf die Bekanntgabe von Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, unter den Voraussetzungen von Artikel 10 des Datenschutzgesetzes erfolgen.

**Art. 32**

*Aufgehoben.*

**Art. 32b (neu)***Datenbearbeitung von gewaltbereiten Personen*

<sup>1</sup> Öffentliche Organe gemäss Artikel 2 Absatz 1 des Datenschutzgesetzes dürfen der Kantonspolizei Personen melden, bei denen Anzeichen für eine Gewaltbereitschaft gegen Dritte vorliegen. Dieses Melderecht gilt auch für Inhaber einer Berufsausübungsbewilligung gemäss Gesundheitsgesetz.

<sup>2</sup> Die Kantonspolizei prüft die bei ihr eingehenden Meldungen. Hierzu dürfen, soweit notwendig, Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, bearbeitet und mit weiteren Stellen zur fachübergreifenden Konsultation ausgetauscht werden.

<sup>3</sup> Liegen hinreichende Anzeichen für eine erhöhte Gewaltbereitschaft gegen Dritte vor, ergreift die Kantonspolizei die erforderlichen Massnahmen. Sie kann insbesondere potenzielle Opfer informieren. Die Rechte des Gefährdeters sind soweit als möglich zu wahren.

<sup>4</sup> Ergibt die Prüfung, dass es bei der gemeldeten Person an hinreichenden Anzeichen für eine erhöhte Gewaltbereitschaft gegen Dritte fehlt, werden die über sie erhobenen Personendaten gelöscht.

**Art. 33 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben)***Weitere Bestimmungen (Sachüberschrift geändert)*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat erlässt nähere ausführende Bestimmungen, insbesondere zum Zweck und Inhalt der Datenbearbeitung, die Zugriffsberechtigung, den Datenaustausch mit anderen Behörden und die Aufbewahrungsdauer und Löschung von Daten und Aufzeichnungen.

<sup>2</sup> *Aufgehoben.*

**Art. 34a (neu)***Arbeitsgruppe Erkennung*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat setzt eine fachübergreifende Arbeitsgruppe ein, welche die Kantonspolizei bei der frühzeitigen Erkennung von Gewalttaten unterstützt und begleitet.

**II.**

GS VIII A/1/1, Gesetz über das Gesundheitswesen (Gesundheitsgesetz) vom 6. Mai 2007 (Stand 1. Juli 2014), wird wie folgt geändert:

**Titel (geändert)**

Gesetz über das Gesundheitswesen (Gesundheitsgesetz, GesG)

**Art. 35 Abs. 3 (geändert)**

<sup>3</sup> Sie sind im Weiteren befugt, ohne Rücksicht auf das Berufsgeheimnis, der Polizei Wahrnehmungen zu melden, die auf Gewaltbereitschaft gegen Dritte oder auf einen Gesetzesverstoss zum Nachteil von Menschen und Tieren schliessen lassen. Namentlich betrifft dies Verbrechen oder Vergehen gegen Leib und Leben, gegen die öffentliche Gesundheit oder gegen die Sittlichkeit.

**III.**

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

**IV.**

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2017 in Kraft.

**B. Änderung des Gesetzes über den Schutz von Personendaten**

(Vom .....)

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2016)

**I.**

GS I F/1, Gesetz über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz) vom 5. Mai 2002 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

**Titel (geändert)**

Gesetz über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz, DSG)

**Art. 7a (neu)***Videoüberwachung*

<sup>1</sup> Zur Wahrung des Hausrechts, insbesondere zum Schutz von Personen und Sachen vor Übergriffen sowie zur Verfolgung und Ahndung von solchen, dürfen öffentliche, allgemein zugängliche Orte mit Bildaufzeichnungs- und Bildübermittlungsgeräten überwacht werden.

<sup>2</sup> Die Überwachung ist von jenem öffentlichen Organ anzuordnen, welchem das Benützungsrecht oder die Hoheit über den zu überwachenden Ort zusteht.

<sup>3</sup> Es hat die Aufsichtsstelle (Art. 20) über die Überwachung vorgängig zu informieren und stellt sicher, dass am überwachten Ort in geeigneter Weise auf die Überwachung und das verantwortliche öffentliche Organ hingewiesen wird.

<sup>4</sup> Aufnahmen sind umgehend nach deren Auswertung, spätestens jedoch nach Ablauf einer Woche seit der Aufzeichnung zu vernichten, sofern sie nicht zu Beweis Zwecken in einem straf-, zivil- oder verwaltungsrechtlichen Verfahren benötigt werden.

## II.

Keine anderen Erlasse geändert.

## III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

## IV.

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2017 in Kraft.

## § 8 Beitrag von maximal 1,92 Millionen Franken an die Sanierung des Kunsthauses Glarus (Memorialsantrag Glarner Kunstverein)

### *Die Vorlage im Überblick*

*Der Landsgemeinde wird ein Beschluss über einen Beitrag an die Sanierung des Kunsthauses Glarus unterbreitet. Dieser hat seinen Ursprung in einem Memorialsantrag des Glarner Kunstvereins. Der Antrag sah einen Beitrag von 1,6 Millionen Franken (+/- 20 %) vor. Der Landrat hat den Memorialsantrag Ende September 2014 für rechtlich zulässig und erheblich erklärt. Im Unterschied zu diesem sehen Regierungs- und Landrat in ihrem Gegenvorschlag besondere Bedingungen und Auflagen zur Sicherung der Investition vor.*

*Die architektonische Bedeutung des Kunsthauses als eines der schönsten Ausstellungshäuser der Schweiz und als wichtiger Vertreter der Schweizer Architektur des 20. Jahrhunderts ist anerkannt. Darüber hinaus ist das Engagement des Glarner Kunstvereins für den Kunstbetrieb und die Sammlung zu würdigen. Das Kunsthaus hat sich mit prägnanten Positionen zeitgenössischer Kunst in der schweizerischen Museumslandschaft und der internationalen Kunstszene einen Namen gemacht. Als Kulturinstitution und als Baudenkmal von nationaler Bedeutung strahlt es seit Jahren weit über die Kantons Grenzen hinaus. Als fester Bestandteil des hiesigen Kulturlebens verleiht das Kunsthaus dem Glarnerland ein Gesicht, prägt die Wahrnehmung des Kantons und beeinflusst als Imagefaktor die touristische Anziehungskraft positiv. Das Kunsthaus Glarus stellt ausserdem einen Schwerpunkt der kantonalen Kulturförderung dar.*

*Vor diesem Hintergrund und aufgrund des klar ausgewiesenen Sanierungs- und Erneuerungsbedarfs bei dem im Jahr 1952 erbauten und letztmals Mitte der Achtzigerjahre teilweise sanierten Baus befürwortet der Landrat einen Kantonsbeitrag in der Höhe von 50 Prozent der Gesamtkosten von geschätzt maximal 3,84 Millionen Franken. Die Sanierung des Kunsthauses Glarus ist ein kulturpolitisches Gebot der Stunde, beschränkt sich auf die vordringlichen baulichen und betrieblichen Massnahmen und lässt sich zeitlich nicht mehr hinausschieben, ohne dass noch höhere Kosten anfallen. Die hälftige Übernahme der Sanierungskosten erscheint im Vergleich mit der etwas mehr als hälftigen Beteiligung an der Sanierung der Lintharena SGU vor rund 15 Jahren als angemessen.*

*Da der Kanton als Subventionsgeber nur beschränkt auf die tatsächlichen Kosten Einfluss nehmen kann, ist der Beitrag als Maximalbetrag zu limitieren. Anrechenbar sollen die tatsächlich für die Sanierung angefallenen Kosten sein, und zwar höchstens bis zu einem Maximalbetrag von 1,92 Millionen Franken. Als einmalige, frei bestimmbare Ausgabe für den gleichen Zweck hat die Landsgemeinde über die Gewährung des Beitrags zu entscheiden. Dieser wäre in der Kantonsbilanz zu aktivieren und über eine Laufzeit von 33 Jahren abzuschreiben. Der Glarner Kunstverein hätte unter Berücksichtigung des Kantonsbeitrags und den unabhängig davon gesetzlich geschuldeten Beiträgen der Denkmalpflege die restlichen Kosten der Sanierung von rund 1 Million Franken aus Drittmitteln zu finanzieren (Fundraising, Sponsoring, Gemeindebeiträge). Als nicht zielführend wurde eine Finanzierung über Bankkredite erachtet, da Verzinsung und Amortisation die Betriebsrechnung des Kunstvereins zusätzlich belasten würden.*

Im Unterschied zum eingereichten Memorialsantrag, der lediglich einen Kantonsbeitrag fordert, ist eine Präzisierung der maximalen Verpflichtung des Kantons geboten. Aufgrund seines Umfangs ist das Engagement des Kantons zudem durch Verknüpfung des Kreditbeschlusses mit besonderen Massnahmen zu sichern. So gilt es, die Nutzung des Gebäudes als Kunstmuseum langfristig zu fixieren und die Einsitznahme eines Vertreters des Kantons in der Baukommission vorzusehen. Weiter soll die Gewährung des Beitrags unter dem Vorbehalt einer vollständigen Verwirklichung des Projekts stehen, und es sollen die submissionsrechtlichen Bestimmungen zur Anwendung gelangen. Schliesslich soll die Gewährung des Kantonsbeitrags davon abhängen, dass es dem Kunstverein gelingt, die Tragbarkeit der Finanzierung des Gesamtprojekts darzulegen. In formeller Hinsicht handelt es sich bei der Vorlage um einen Gegenvorschlag, der allerdings dem Kernanliegen der Antragsteller Rechnung trägt.

In der Debatte im Landrat war die Gewährung eines Beitrags gemäss Gegenvorschlag unbestritten. Diskutiert wurde einzig, ob der Beitrag genau 50 Prozent, 50 Prozent mit einer Toleranz von 10 Prozent oder 50 Prozent mit einer Toleranz von 20 Prozent gemäss Vorschlag der Regierung betragen soll, immer verbunden mit den jeweiligen, nach oben limitierten Beiträgen. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde schliesslich, den Memorialsantrag abzulehnen und dem Glarner Kunstverein an die Gesamterneuerungskosten des Kunsthauses von 3,2 Millionen Franken (+/- 20 %) einen Beitrag von 50 Prozent, im Maximum 1,92 Millionen Franken, unter den im Beschluss aufgeführten Bedingungen zu gewähren.

## 1. Ausgangslage

### 1.1. Memorialsantrag

Der Glarner Kunstverein reichte am 8. September 2014 den nachfolgend zitierten Memorialsantrag ein:

«Der Kanton Glarus leistet an den Glarner Kunstverein für die Erneuerung des Kunsthauses Glarus einen Beitrag von 1,6 Millionen Franken, das heisst 50 Prozent an die ausgewiesenen Gesamtkosten von 3,2 Millionen Franken (+/- 20%).

#### **Begründung**

Das 1952 gebaute Kunsthaus Glarus kommt langsam in die Jahre. Der Sanierungs- und Erneuerungsbedarf ist ausgewiesen, in manchen Bereichen sogar akut. Die erwarteten Gesamtkosten um das Kunsthaus wieder à jour zu bringen, betragen 3,2 Millionen Franken (+/- 20 %). Die Hälfte der Gesamtkosten besorgt der Glarner Kunstverein, wie dies weiter unten noch vertieft erklärt wird. Die andere Hälfte soll mit diesem Memorialsantrag beigebracht werden.

Im Kanton Glarus nimmt der Glarner Kunstverein grundlegende Aufgaben in der bildenden Kunst wahr:

- Führung des Kunsthauses Glarus (zuständig für Personal, Gebäude und Ausstellungen);
- Sicherstellung des kulturellen Erbes u. a. mit einer Kunstsammlung;
- Programme der Kunstvermittlung für Schulen und die Öffentlichkeit;
- Dienstleistungen im Bereiche der Kunst für die Öffentlichkeit und Private.

Er wird dabei massgebend unterstützt durch den Kulturfonds des Kantons Glarus, der ungefähr die Hälfte zu den gesamten Betriebs- und Unterhaltskosten beisteuert. Im Jahre 2014 waren dies 230'000 Franken plus eine Defizitgarantie für die Ausstellungen in der Höhe von 25'000 Franken. Seit 2014 geschieht dies als Pioniersversuch mit einer (vorerst) zweijährigen Leistungsvereinbarung, früher waren es jährliche Beitragsgesuche. Für die andere Hälfte der Betriebs- und Unterhaltskosten ist der Glarner Kunstverein selber besorgt (Mitglieder- und Unterstützungsbeiträge / Diverse Einnahmen).

#### **Grundsatzfragen (Legitimation)**

Die Erneuerung des Kunsthauses Glarus steht seit einigen Jahren an. Im Vorfeld dieser nun konkret an die Hand zu nehmenden Umsetzung wurden zwei Grundsatzfragen geklärt.

#### **Grundsatzfrage A**

Ist die finanzielle (strukturelle) Grundlage zur professionellen Führung eines Kunsthauses mit dem Glarner Kunstverein gegeben?

Zu wissen ist, dass das Kunsthaus Glarus anfänglich nur wenige Monate im Jahr offen hatte und bis vor 25 Jahren auch ohne «Anstellungen» auskommen musste. Erst eine grundlegende Umstellung führte dann ab den frühen 90er-Jahren dazu, dass das Kunsthaus Glarus zu einem Kunstbetrieb mit professioneller Führung sowie regelmässigen Ausstellungen und Öffnungszeiten wurde. Diese Professionalisierung führte jedoch dazu, dass der Glarner Kunstverein regelmässig Defizite eingefahren hat. Der Verlustvortrag stieg auf über 250'000 Franken an. Mit ausserordentlichen Anstrengungen und Beiträgen des Kantons sowie des Vereins selber wurde der Verlustvortrag bis ins Jahr 2009 gänzlich abgebaut. Seither gestalten sich die Abrechnungen ausgeglichen. Dies hat einerseits mit dem von 165'000 Franken auf

220'000/230'000 Franken erhöhten Jahresbeitrag (plus 25'000 Fr. für mögliche Ausstellungsdefizite) aus dem Kulturfonds zu tun, andererseits aber auch damit, dass der Glarner Kunstverein in den vergangenen Jahren einige Anerkennungs-Preise für seine Arbeit erhielt und uns die Sponsoren derzeit «wohlgesinnt» sind. Klar festzuhalten gilt es jedoch, dass der Bedeutung entsprechend und im Vergleich mit anderen Kunsthäusern die finanzielle Basis für das Kunsthaus Glarus an der untersten Grenze ist.

Dass der Glarner Kunstverein organisatorisch (strukturell) in der Lage ist ein Kunsthaus zu führen, hat er in den vergangenen zwanzig Jahren mit Bravour gezeigt. Das Kunsthaus Glarus hat national, sogar international einen ausserordentlich guten Ruf für seine Ausstellungen im Bereich der zeitgenössischen Kunst. Dies führte nicht nur dazu, dass das Kunsthaus Glarus selber mit verschiedenen Preisen bedacht wurde, sondern hat – mindestens in der Kultur – zu einer positiven Imagebildung für den ganzen Kanton beigetragen.

#### Grundsatzfrage B

Ist es notwendig und möglich, die Strukturen für die Führung des Kunsthauses Glarus zu verändern?

Zu wissen ist, dass die beim Glarner Kunstverein vorhandenen Strukturen schweizweit einmalig sind. «Normalerweise» ist der Kanton oder die Stadt Eigentümer und somit zuständig für die Gebäulichkeiten einer Kunstinstitution. Mancherorts laufen die Angestellten über die Etats von Kanton oder Stadt oder der ganze Betrieb läuft über die öffentliche Hand. Bemühungen um Anpassung an diese landesüblichen Verhältnisse gab es durch den Glarner Kunstverein auf verschiedenen Ebenen schon in früheren Jahren. Ein neuer Anlauf wurde im August 2013 vorgenommen, dies mit einer entsprechenden direkten Anfrage an den Kanton. Nachdem sich das Departement Bau und Umwelt als nicht zuständig zeigte, wurde durch das Departement Bildung und Kultur ein eigentliches «Projekt» gestartet, mit dem Ziel zuhanden der Landsgemeinde 2014 einen Kreditantrag zur Erneuerung des Kunsthauses Glarus zu stellen. Die Strukturfragen waren vertieft ein Thema. Nach einer (personell) breit abgestützten Analysephase, wurde dieses «Projekt» jedoch abgebrochen, weil die Erkenntnis aufkam, es lägen keine gesetzlichen Grundlagen vor, weder für Strukturänderungen (z. B. Übernahme des Kunsthauses durch den Kanton) noch für Infrastrukturbeiträge. Der «Auftrag» wurde an den Glarner Kunstverein zurückgegeben. Es sei an ihm, die Erneuerung samt (öffentlicher) Mittelbeschaffung an die Hand zu nehmen.

Die Beantwortung dieser beiden Grundsatzfragen führte also dazu, dass der Glarner Kunstverein selber und direkt die Erneuerung des Kunsthauses Glarus anzugehen hat. Er ist (gezwungenerweise) aktiv legitimiert, diese Erneuerung des Kunsthauses Glarus an die Hand zu nehmen. Er hat jedoch keine eigenen Mittel um diese Erneuerung vorzunehmen. Die in der Bilanz aufgeführten Vermögensteile sind zweckgebundene Zuweisungen von Privaten. Zudem ist es nicht opportun, Teile der Kunstsammlung zur Geldbeschaffung für die Erneuerung des Kunsthauses zu verkaufen. Die Mittelbeschaffung hat also bei Privaten und der öffentlichen Hand von Grund auf neu zu erfolgen.

Eine Unterstützung der Erneuerung des Kunsthauses Glarus durch die öffentliche Hand ist aus verschiedenen Gründen gegeben. Der Glarner Kunstverein nimmt mit dem Kunsthaus Glarus weitgehende öffentliche Aufgaben im Bereich der Bildenden Kunst wahr. Da die Hälfte der Erneuerungskosten in die Kompetenz der Landsgemeinde fällt, wird dieser Memorialsantrag gestellt.

#### Rechtliche Abklärungen zum Memorialsantrag

Abklärungen bei der Staatskanzlei haben ergeben, dass gemäss Artikel 58 Absatz 2 der Kantonsverfassung ein Memorialsantrag jeden Gegenstand betreffen kann, der in die Zuständigkeit der Landsgemeinde fällt. Er darf nichts enthalten, was dem Bundesrecht oder der Kantonsverfassung widerspricht.

Zu prüfen ist das Verhältnis dieses Antrags zum geltenden Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens (Kulturförderungsgesetz). Der auf ein konkretes Unterstützungsanliegen bezogene Antrag wäre mit diesem Kulturförderungsgesetz unvereinbar, wenn es sich zu diesem in Widerspruch setzen würde ohne die entgegenstehenden Gesetzänderungen abändern zu wollen. Auch die Landsgemeinde darf nicht fallweise von den durch sie geschaffenen generell-abstrakten Vorschriften abweichen. Artikel 4 des Kulturförderungsgesetzes enthält eine nicht abschliessende Aufzählung der Förderungsmassnahmen. Diese sieht Baubeiträge der beantragten Art nicht ausdrücklich vor. In den Erläuterungen ist festgehalten, dass die Aufzählung alles enthalten dürfte, was in Frage komme (Memorial 1972, S. 13, Abschnitt 5). Zu den in Artikel 2 aufgeführten Finanzierungsquellen und Regelungen sowie die zugehörigen Erläuterungen lassen darauf schliessen, dass man bei Erlass des aus dem Jahre 1972 stammenden Kulturförderungsgesetzes Zuwendungen an den laufenden Kulturbetrieb im Auge hatte, nicht aber die Mitfinanzierung von Gebäudeinvestitionen privater Kulturträger der hier beantragten Art und Dimension. Das heisst, die allfällige Zusprechung des beantragten Beitrags zur Sanierung des Kunsthauses erfolgt nicht in Anwendung des Kulturförderungsgesetzes, sondern gestützt auf Artikel 69 Absatz 2 Buchstabe b der Kantonsverfassung, als frei bestimmbare einmalige Ausgabe. Somit setzt sich die Landsgemeinde auch nicht in Widerspruch zu der von ihr im Kulturförderungsgesetz verankerten regierungsrätlichen Entscheidungszuständigkeit, wenn sie den Beitrag beschliesse. Anderweitige Vorgaben des übergeordneten Rechts, welche die Zulässigkeit des Memorialsantrags in Frage stellen könnten, sind nicht ersichtlich.

Die Landsgemeinde hat schon verschiedentlich fallbezogene Beiträge an Bauvorhaben privater Organisationen, die ein öffentliches Interesse wahrnehmen, beschlossen. Als ein Beispiel sei der Beitrag an das Sportzentrum Glarner Unterland für dessen Gesamterneuerung (Memorial 2001, S. 162ff.) erwähnt.

### **Das Projekt**

#### **Denkmalpflegekonzept**

Für die Erneuerung des Kunsthauses Glarus spielt die Denkmalpflege eine zentrale Rolle. Schon bei den ersten Vorabklärungen wurde deshalb die Denkmalpflege einbezogen. Dies war für den neuesten Schritt nicht anders. Markus Vogel war einbezogen im «Projekt» des Departements Bildung und Kultur im vergangenen Jahr (2013). Nach Abbruch dieses «Projekts» wurde der Denkmalpfleger im Herbst 2013 direkt einbezogen. Die entsprechenden Abklärungen ergaben, dass für alle diesbezüglichen Schritte ein Denkmalpflegekonzept Voraussetzung war.

So hat der Vorstand des Glarner Kunstvereins beschlossen, ein Denkmalpflegekonzept erstellen zu lassen, und dazu einen Kredit von 10'000 Franken gesprochen. In einem Ausscheidungsverfahren wurden «Althammer Hochueli Architekten BSA Zürich» für diese Arbeit auserwählt. Das Denkmalpflegekonzept, das in Abstimmung mit dem Hans Leuzinger Nachlass am gta der ETH Zürich vorgenommen wurde, liegt nun seit Ende März 2014 vor. Dieses Konzept enthält Analysen, eine Bestandesaufnahme der Bauschäden und die entsprechenden denkmalpflegerischen Empfehlungen für die Erneuerung. Die Erarbeitung des Denkmalpflegekonzeptes zeigte eine Unbekannte auf, die Heizung. Würde diese Heizung den Dienst aufgeben, hätte dies grössere Folgen für die Gestaltung der Sanierung und die Kosten.

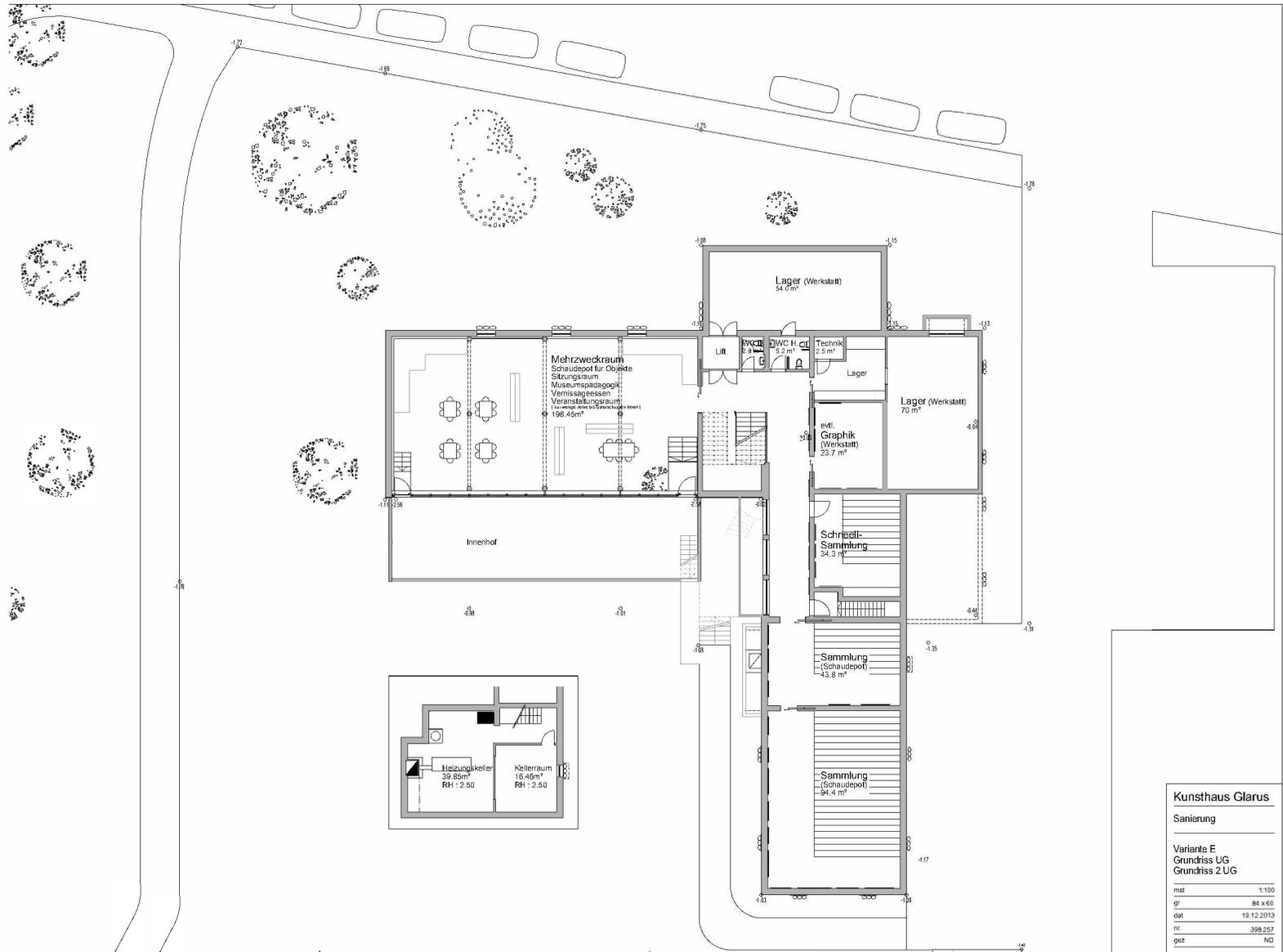
#### **Heizungskonzept**

In der Folge wurde zusammen mit dem Energieverantwortlichen des Kantons, Fritz Marti-Egli, und einem Heizungstechniker eine eingehende Begutachtung des Zustandes der jetzigen Heizung vorgenommen. Mitte Mai konnte die ganze Anlage über eine längere Dauer «abgedrückt» werden. Das Heizsystem wies keinerlei Druckabfälle oder Wasserverluste auf. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Heizverteilung nochmals eine Sanierungsperiode eingesetzt bleiben kann. Die Wärmeerzeugung wird wie vorgesehen erneuert.

Im Zusammenhang mit diesen technischen Abklärungen zeigte sich noch eine andere erhaltenswerte Errungenschaft des Gebäudes Kunsthaus aus dem Jahre 1952. Es wurde damals ein neues Heizsystem angewendet. Somit soll nicht nur das Gebäude, sondern auch das Heizsystem eine Instandhaltung und Präsentation erfahren, welche frühere Errungenschaften für eine weitere Epoche erhalten. Diese Erkenntnis führt dazu, dass gegenüber früheren Annahmen die Kosten leicht höher sein werden, was im Projekt und der Finanzierung einbezogen ist.

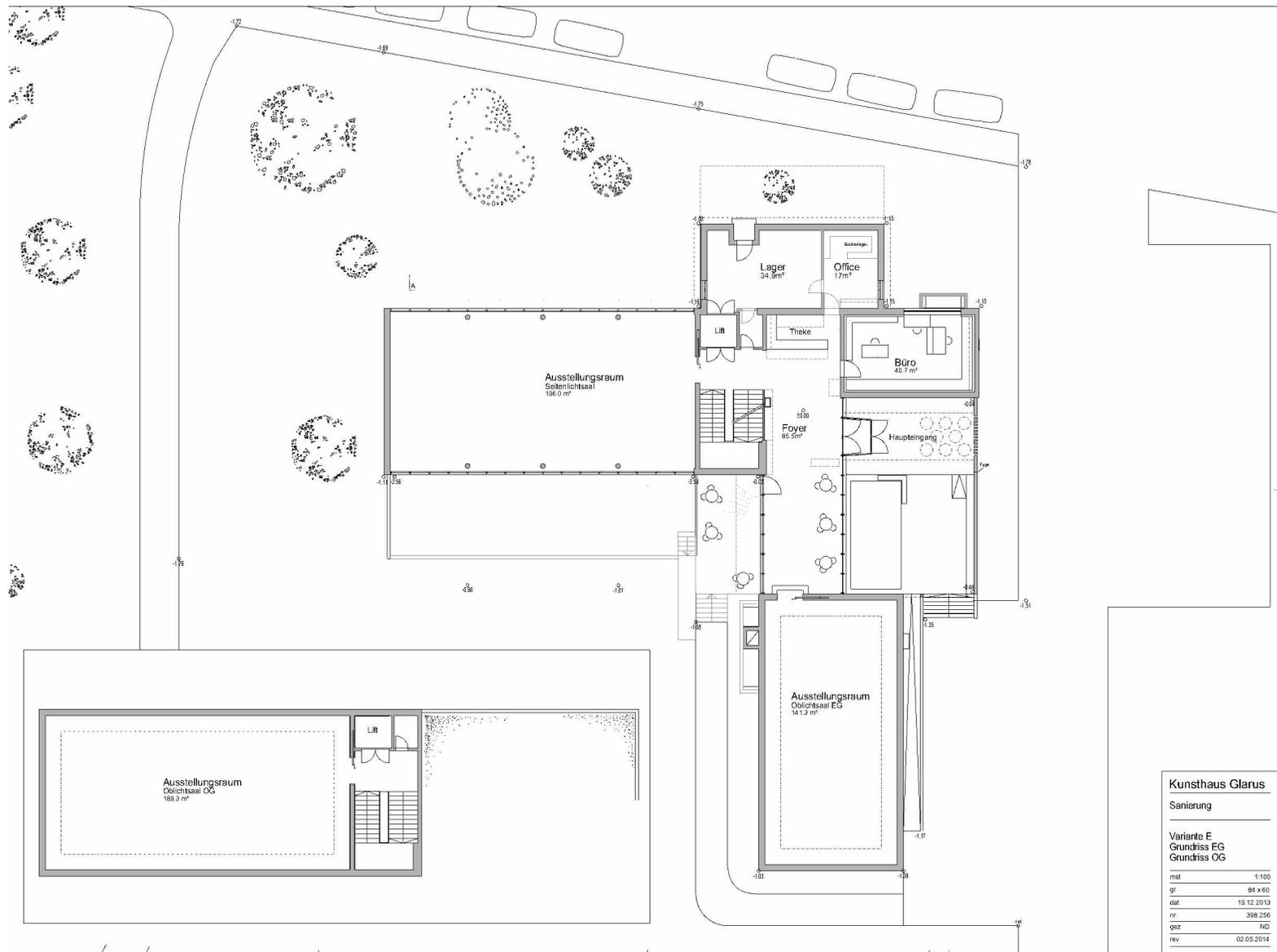
#### **Projekt Erneuerung Kunsthaus Glarus (zusammenfassend, Stand Mai 2014)**

Die Sanierung des Kunsthauses Glarus wird als sanfte Sanierung vorgenommen. Das prägnante Gebäude vom bekannten Glarner Architekten Hans Leuzinger im Jahre 1952 erstellt, ist weitherum bekannt als «schönstes Kunsthaus der Schweiz». Die Sanierung des Kunsthauses Glarus wird unter denkmalpflegerischen Aspekten vorgenommen werden. Dieses Denkmalpflegekonzept bildet die Grundlage für die Kostenermittlung. Diese weist auf der Basis von teilweisen Richtofferten einen Betrag von 3,2 Millionen Franken (+/- 20 %) auf.



**Kunsthaus Glarus**  
 Sanierung  
 Variante F  
 Grundriss UG  
 Grundriss 2.UG

|     |            |
|-----|------------|
| maß | 1:100      |
| gr  | 84 x 60    |
| dat | 19.12.2013 |
| nr  | 398 257    |
| gez | ND         |



|                          |            |
|--------------------------|------------|
| <b>Kunsthhaus Glarus</b> |            |
| Sanierung                |            |
| Variante E               |            |
| Grundriss EG             |            |
| Grundriss OG             |            |
| maß                      | 1:100      |
| gr                       | 84 x 60    |
| dat                      | 19.12.2013 |
| nr                       | 398.256    |
| gez                      | ND         |
| rev                      | 02.05.2014 |

### Kostenschätzung

Die Kosten von 3'200'000 Franken (+/- 20 %) beinhalten nebst der rein denkmalpflegerischen Sanierung des Gebäudes und der Technik auch eine betriebliche und nutzungsmässige Erneuerung. In den vergangenen 60 Jahren haben sich die Bedingungen an ein Kunsthaus massiv verändert. Bislang war es nicht möglich dem Publikum Bilder aus der Sammlung zu zeigen. Dies soll sich ändern. Ein Teil der Sammlung soll als Schaudapot angelegt werden. Durch räumliche Umlagerungen soll es gegenüber früher nicht nur mehr Platz für die Sammlungsgegenstände haben, sondern auch solche für die Ausstellungswerkstatt und die Materiallagerung. Hingegen gibt es weniger Ausstellungsfläche, dies jedoch insbesondere «zulasten» der naturwissenschaftlichen Sammlung, welche bis 1999 einen (kleinen) Teil des Kunsthauses belegte. Es gilt auch, Hochwasserschutzmassnahmen vorzunehmen und die Umgebung nach 60 Jahren «auszuforsten».

Die Kostenschätzung (+/- 20 %, inkl. MwSt.) beruht auf Richtofferten und Annahmen nach Bauteilen.

|           |                                 |           |           |                             |             |
|-----------|---------------------------------|-----------|-----------|-----------------------------|-------------|
| BKP 111   | Rodungen                        | 10'000.-  | BKP 273   | Schreinerarbeiten           | 85'000.-    |
| BKP 211   | Baumeisterarbeiten              | 50'000.-  | BKP 276.0 | Verdunkelung                | 90'000.-    |
| BKP 211.1 | Gerüste                         | 35'000.-  | BKP 281   | Plattenarbeiten             | 61'000.-    |
| BKP 211.7 | Instandsetzung Aussen           | 59'000.-  | BKP 281.0 | Unterlagsboden Soudol       | 15'000.-    |
| BKP 221   | Fenster (ersetzen)              | 162'000.- | BKP 281.7 | Bodenbeläge                 | 8'000.-     |
| BKP 224.1 | Flachdach                       | 112'000.- | BKP 283   | Akustikmassnahmen           | 10'000.-    |
| BKP 224.2 | Verglasung Steildach (ersetzen) | 324'000.- | BKP 285   | Innere Malerarbeiten        | 72'000.-    |
| BKP 225   | Spezielle Dämmungen             | 24'000.-  | BKP 287   | Baureinigung                | 10'000.-    |
| BKP 227.1 | Äussere Malerarbeiten           | 32'000.-  | BKP 290   | Honorare                    | 360'000.-   |
| BKP 23    | Elektroanlagen                  | 165'000.- | BKP 411   | Baumeister Umgebung / HWS   | 116'000.-   |
| BKP 235   | Apparate Schwachstrom           | 60'000.-  | BKP 421   | Umgebung, Plätze, Begrünung | 75'000.-    |
| BKP 24    | Heizungsanlagen                 | 232'000.- | BKP 5     | Baunebenkosten              | 15'000.-    |
| BKP 244   | Lüftungsanlagen                 | 75'000.-  | BKP 583   | Reserven Unvorhergesehenes  | 300'000.-   |
| BKP 25    | Sanitäranlagen                  | 6'000.-   | BKP 903   | Einrichtung Schaudapot      | 250'000.-   |
| BKP 261   | Lift                            | 115'000.- | BKP 903   | Möbliering                  | 170'000.-   |
| BKP 271   | Gipserarbeiten                  | 47'000.-  |           |                             |             |
| BKP 272   | Metallbauarbeiten               | 55'000.-  |           | Gesamttotal                 | 3'200'000.- |

### Finanzierung

Grundsätzlich gehen wir davon aus, dass die Erneuerung des Kunsthauses Glarus durch den Glarner Kunstverein und die öffentliche Hand gemeinsam übernommen wird. Eine solche Aufteilung ist auch andernorts üblich. Bei der Erweiterung vom Kunsthaus Zürich sieht der Teiler so aus: Kunstgesellschaft Zürich 88 Millionen, Stadt 88 Millionen, Kanton 30 Millionen Franken plus Boden.

Vielfach sind bei Investitionen in ein Kunsthaus Mäzene, Sponsoren oder auch Stiftungen im Spiel. Im Kanton Glarus bestehen für den Glarner Kunstverein weit kleinere Möglichkeiten als dies in Zürich möglich ist. Jedes Projekt muss somit bezüglich der Finanzierung auf ihre Eigenheiten separat angeschaut werden. Im Kanton Glarus wird das Kunsthaus ein Kantonsprojekt sein. Der hälftige Anteil der ausgewiesenen Gesamtkosten von 3,2 Millionen Franken (+/- 20 %), das heisst 1,6 Millionen Franken sehen wir als Kantonsbeitrag als angemessen.

*Der Glarner Kunstverein trägt ebenfalls 50 Prozent bei. Da der Glarner Kunstverein jedoch kein Vermögen besitzt, muss er sämtliche Gelder erst mit Fundraising beschaffen. Er gedenkt dies wie folgt zu tun, resp. sieht seinen Anteil wie folgt zusammengesetzt:*

- Sponsorenbeiträge, Mäzene, Stiftungen;
- Anrechnung von Vorleistungen und Eigenleistungen;
- Denkmalpflegebeitrag aus Bundes-, Kantons- und Gemeindegeldern;
- Unterstützungsbeiträge von den drei Gemeinden;
- Bankkredite, Darlehen.»

## 1.2. Rollen von Glarner Kunstverein und Kanton

Der Glarner Kunstverein ist Eigentümer und alleiniger Träger des Kunsthauses Glarus. Dieses wurde einst mit massgeblicher finanzieller Unterstützung des Kantons im Baurecht auf einer Parzelle der Gemeinde Glarus erstellt. Im Rahmen dieser Trägerschaft kümmert sich der Kunstverein auf privater Basis um die Führung des Kunsthauses (Gebäude, Personal, Ausstellungen usw.), um die Sicherstellung des kulturellen Erbes u. a. mit der Kunstsammlung, um Programme der Kunstvermittlung für Schulen und die Öffentlichkeit sowie um weitere Dienstleistungen im Bereich der Kunst für die Öffentlichkeit und Private. Er wird dabei massgeblich unterstützt durch den Kulturfonds des Kantons Glarus. Dieser steuert zur Deckung der jährlichen Betriebs- und Unterhaltskosten ungefähr die Hälfte der benötigten Mittel bei. In den Jahren 2014 und 2015 waren dies 230'000 Franken plus eine Defizitgarantie für die Ausstellungen in der Höhe von 25'000 Franken. Für die andere Hälfte der Betriebs- und Unterhaltskosten ist der Glarner Kunstverein selber besorgt (Mitglieder- und Unterstützungsbeiträge, weitere Einnahmen aus Sponsoring usw.).

## 2. Sanierungsprojekt

### 2.1. Handlungsbedarf

Im normalen Lebenszyklus eines Gebäudes fallen etwa alle 25–30 Jahre grössere Sanierungsarbeiten an. Bei einem 1952 erbauten und letztmals 1986/87 in kleinem Umfang teilweise sanierten Bau liegt es auf der Hand, dass nun ein grösserer Sanierungsschritt ansteht. Der Sanierungs- und Erneuerungsbedarf ist klar ausgewiesen, was ein vom Kunstverein in Auftrag gegebenes und von der Fachstelle Denkmalpflege begleitetes Denkmalpflegekonzept bestätigt. Sanierungsbedarf besteht vor allem auf technischer und bauphysikalischer Ebene. Aber auch diverse Sicherheitsmängel machen neue Konzepte erforderlich. Jedes Verschieben der Erneuerung würde sich auf den Bauzustand nachteilig auswirken und die Baukosten entsprechend erhöhen. Ergänzend kann festgehalten werden, dass das Gebäude einst trotz bescheidener Mittel in sehr guter Qualität gebaut worden war, weshalb die Sanierungsintervalle in der Vergangenheit gedehnt werden konnten.

### 2.2. Konzept

Um die denkmalpflegerisch wichtigen Elemente, die bei einer Sanierung erhalten werden müssen, herauszuschälen zu können, beauftragte der Kunstverein das Zürcher Architekturbüro Althammer Hochuli mit der Erarbeitung eines Denkmalpflegekonzeptes. Dieses umfasst eine historische Würdigung und leitet von der Zustandsanalyse die denkmalpflegerischen Empfehlungen ab. Es dient zudem als Basis für die Kostenschätzung.

Das Sanierungsprojekt umfasst die denkmalpflegerische Gesamtrenovation mit untergeordneten Anpassungen an Betrieb und Technik. Speziell der Eingangsbereich mit Atrium, Bassin und Foyer macht heute einen heruntergekommenen Eindruck. Die Glasdächer sind bei Sturmweatherlagen undicht, so dass im Westflügel (Schneeli-Saal) Wasser bis ins Erdgeschoss eindringen kann. Der Baumbestand ist heute zum Teil verwildert, die Nordfassade verspritzt. Nebst der Sanierung der Aussenhülle mit Verglasungen und Flachdächern sowie der Neugestaltung der Umgebung bedarf auch das Innere des Kunsthauses einer generellen Auffrischung unter Erhaltung der denkmalpflegerisch wichtigen Elemente. Nicht vorgesehen sind Volumenerweiterungen oder Veränderungen an den Haupträumen im Erd- und im Obergeschoss. Einzig im Untergeschoss sollen die Lagerräumlichkeiten optimiert werden, damit die Kunstsammlung dem Publikum besser zugänglich gemacht werden kann.

### 2.3. Bauablauf

Mit dem Denkmalpflegekonzept sind die Planungsarbeiten weitgehend abgeschlossen. Zur Umsetzung wird eine Baukommission eingesetzt, welche die Anliegen der Bauherrschaft vertritt und der eine Vertretung des Kantons angehören soll. Baubeginn ist 2017. Die Sanierung wird innerhalb von sechs bis neun Monaten durchgeführt. Die Bauphasen werden so gewählt, dass ein permanenter Kunstbetrieb unter Nutzung provisorischer externer Ausstellungsräume gewährleistet bleibt.

## 2.4. Voraussichtliche Kosten und Finanzierungsvorschlag

Der Kunstverein schätzt die Kosten auf 3,2 Millionen Franken (+/- 20 %, inkl. MwSt.). Er geht davon aus, dass das Vorhaben durch den Glarner Kunstverein und die öffentliche Hand gemeinsam angegangen wird. Eine solche Aufteilung sei auch andernorts üblich, heisst es in der Begründung des Memorialsantrags. Der Kunstverein erachtet die Übernahme der Hälfte der ausgewiesenen Gesamtkosten, d. h. 1,6 Millionen Franken (+/- 20 %), als angemessenen Kantonsbeitrag. Da es nicht opportun sei, zur Geldbeschaffung Teile der Kunstsammlung zu verkaufen, wolle der Kunstverein die andere Hälfte mittels Fundraising besorgen. Einerseits rechnet er der Finanzierung Vorleistungen und Eigenleistungen an. Andererseits zählt er auf Beiträge von Sponsoren, Mäzenen und Stiftungen; auf Denkmalpflegebeiträge von Bund, Kanton und Gemeinde; auf Unterstützungsbeiträge der drei Gemeinden; auf Bankkredite und Darlehen.

## 2.5. Denkmalpflegebeiträge

Das Kunsthaus ist ein schützenswertes Baudenkmal von nationaler Bedeutung. Für die denkmalpflegerische Sanierung werden gemäss Natur- und Heimatschutzgesetz des Bundes und des Kantons Denkmalpflegebeiträge von Bund, Kanton und Gemeinde geleistet. Auf ein entsprechendes Gesuch hin hat der Regierungsrat dem Kunstverein bereits die maximal möglichen Denkmalpflegebeiträge zugesichert. Diese betragen total 825'410 Franken und setzen sich zusammen aus dem Kantonsbeitrag von 285'396 Franken, dem Gemeindebeitrag von 190'264 Franken und dem Bundesbeitrag von 349'750 Franken.

## 3. Das Kunsthaus und seine Bedeutung

### 3.1. Architektur

Das Kunsthaus gilt architektonisch als «eines der schönsten Ausstellungshäuser der Schweiz» (Architekturzeitschrift Hochparterre) und als wichtiger Vertreter der Schweizer Architektur des 20. Jahrhunderts überhaupt. Das Gebäude wurde durch Hans Leuzinger entworfen, den bis heute einzigen modernen Glarner Architekten von nationaler Bedeutung. Es ist das Hauptwerk Leuzingers, dessen Architektur als pragmatisch modern bezeichnet wird. Leuzinger war auch Begründer des Glarner Heimatschutzes. Seine Inspiration für das Kunsthaus erhielt er durch die prägnanten einfachen Kuben der Glarner Fabrikbauten, wie auch durch seine Reisen nach Skandinavien und Norddeutschland, wo der dort typische Klinkerbau die moderne industrialisierte Bauproduktion repräsentiert.

Das Kunsthaus ist formal klassisch aufgebaut mit Sockel, Mittelteil und Dach, aber auf radikale Weise reduziert. Es bezieht sich damit gleichwohl auf die klassizistische Architektur von Glarus nach dem Brand und – übertragen – auch zu den Bergen, die den Ort überragen. Gegenüber der harten, kristallinen, äusseren Form strahlt das Innere des Kunsthauses mit seiner Liebe zu den Details und zum Handwerk eine fast grossbürgerliche Gediegenheit aus. Diese ging allerdings im Laufe der Jahre etwas verloren. Die letzte vorgenommene und einzige grössere Veränderung erfuhr das Kunsthaus 1986/87 durch einen in der Materialisierung zwar übernommenen, aber im Raummass nicht ganz geglückten Magazinbau. Ältere kleinere Anpassungen an der Beleuchtung und im Foyer beeinträchtigen den überwiegend originalen Eindruck nicht. Man kann durchaus von einem intakten Gesamtkunstwerk reden.

### 3.2. Entstehung und Finanzierung

An der Finanzierung des Baus waren der Kanton und die Gemeinde Glarus massgeblich beteiligt. 1946 wurde der kantonale Museumsfonds aufgelöst und die Mittel als Beteiligung am Grundkapital an den Kunstverein übertragen. Das Gesamtvermögen für den Bau des Kunsthauses, damals Kunstmuseum genannt, setzte sich 1946 wie folgt zusammen:

|                                  |                    |
|----------------------------------|--------------------|
| Museumsfonds des Kantons         | 105'000 Fr.        |
| Museumsfonds der Gemeinde Glarus | 130'000 Fr.        |
| Schneeli-Fonds des Kunstvereins  | <u>250'000 Fr.</u> |
| Total                            | 485'000 Fr.        |

In die fünfköpfige Baukommission nahmen zwei Vertreter des Regierungsrates Einsitz. Ab 1946 war der jeweilige Erziehungsdirektor Vorstandsmitglied des Kunstvereins (bis 2006).

### 3.3. Kunstbetrieb und Sammlung

#### 3.3.1. Ausrichtung

Der Glarner Kunstverein versteht sich als Kunstvermittler. Mit seiner Tätigkeit will er dem interessierten Publikum insbesondere die zeitgenössische Kunst näherbringen und das Kunstschaffen im Kanton Glarus fördern. Die vom Kunstverein angestellte Direktorin ist für das national und international ausgerichtete Ausstellungs-

programm zuständig und genießt weitgehende Programmfreiheit. Mit prägnanten Positionen zeitgenössischer Kunst hat sich das Kunsthaus in der schweizerischen Museumslandschaft und der internationalen Kunstszene einen Namen als Ausstellungsort für junge, avantgardistische Kunst gemacht. Auszeichnungen wie der Glarner Kulturpreis 2009 und der Swiss Exhibition Award 2010 zeugen von der regionalen und nationalen Anerkennung.

Der Glarner Kunstverein will das für den Kanton Glarus bedeutende Erbe bildender Kunst pflegen, seine Kunstsammlungen unterhalten und erweitern. Bis heute werden vorwiegend Arbeiten der jüngeren Künstlergeneration angekauft, meist im Zusammenhang mit den im Kunsthaus gezeigten Ausstellungen. Neben der Sammlung des Glarner Kunstvereins mit über 500 Werken beherbergt das Kunsthaus einen Teil der Sammlung Othmar Huber (Picasso und Werke der Künstlergruppe Cobra), die Sammlung Gustav Schneeli und die Sammlung Marc Egger, deren Schwerpunkt in der amerikanischen Kunst der 1960er- und 70er-Jahre liegt. Die Sammlungen konnten bisher nicht permanent ausgestellt werden. Eine Auswahl wird in regelmässigen Wechselausstellungen in immer neuen Zusammenstellungen gezeigt. Das Sanierungsprojekt sieht die Umnutzung der beiden Ausstellungsräume im Untergeschoss zu Sammlungsräumlichkeiten vor. Mit der Einrichtung eines öffentlich zugänglichen und als Ausstellungsraum konzipierten Bilderlagers (Schaudepot) wird die Zugänglichkeit der Sammlung verbessert und ihr Stellenwert auch räumlich aufgewertet.

### 3.3.2. Zahlen und Vergleich

Der Glarner Kunstverein organisiert im Kunsthaus pro Jahr vier Wechselausstellungen und die regionale Ausstellung «Kunstschaffen Glarus und Linthgebiet», also fünf Ausstellungen mit Vernissage. Zu den einzelnen Ausstellungen werden jährlich sechs Begleitveranstaltungen («Art/Soup») mit öffentlichen Führungen und Künstlergesprächen angeboten, zwei bis drei «Lange Abende» mit Performances und Vorträgen, ein Kunstbazar im Güterschuppen und bis zu 40 unentgeltliche Führungen mit Kunstvermittlung für Schulklassen aus dem Kanton Glarus. Hinzu kommen etwa zehn Führungen für ausserkantonale Gruppen. 2014 besuchten rund 5000 Besucher das Kunsthaus, davon gut 40 Schulklassen mit etwa 400 Schülern.

Was die Grösse des Kantons (rund 40'000 Einwohner), das Ausstellungsprogramm und die Besucherzahlen anbelangt, ist das Kunsthaus Glarus vergleichbar mit dem Haus für Kunst Uri (36'000 Einwohner) oder dem Kunstmuseum Thun (44'000 Einwohner). Diese Häuser zeigen ebenfalls vier Wechselausstellungen pro Jahr, die 2014 zwischen 4500 (Uri) und 6500 (Thun) Besucherinnen und Besucher angezogen haben. Vergleichbar ist auch die inhaltliche Ausrichtung dieser Häuser auf die zeitgenössische Kunst, wobei sich das Kunsthaus Glarus mit seiner langen Tradition als Plattform für die junge Schweizer Kunst punkto Bekanntheit und Ausstrahlung deutlich von den anderen abhebt. So ähnlich die Grössenverhältnisse in Glarus, Uri oder Thun sind, so unterschiedlich sind die jeweiligen Trägerschaften organisiert. Während der Glarner Kunstverein sowohl für das Gebäude wie für den Ausstellungsbetrieb allein verantwortlich zeichnet, sind es in Uri eine private Stiftung (Gebäude) und der Kunstverein Uri (Betrieb), die sich die Aufgabe teilen. Das Kunstmuseum Thun wiederum ist ein stadt eigener Betrieb: Die Gemeinde kommt für das Museumsgebäude wie für den Betrieb und die Kunstsammlung auf.

### 3.4. Standortattraktivität

Das Kunsthaus Glarus strahlt als kulturelle Institution, aber auch als Baudenkmal von nationaler Bedeutung seit vielen Jahren weit über die Kantonsgrenzen aus. Es ist fester Bestandteil des hiesigen Kulturlebens, das dem Glarnerland ein Gesicht verleiht, die Wahrnehmung des Kantons prägt und als entscheidender Imagefaktor die touristische Anziehungskraft positiv beeinflusst. Ganz generell wird dem kulturellen Angebot heute eine wichtige Rolle für die Attraktivität eines Standortes und für das wirtschaftliche Potenzial einer Region zugeschrieben. Immer häufiger setzen Kantone ihre Kulturinfrastruktur gezielt im Standortwettbewerb ein. In der Nachbarschaft ist eine kulturpolitische Offensive im Gang: In Chur und Vaduz werden bzw. wurden neue Kunsthäuser gebaut. Die Schwyzer haben 2014 das Bundesbriefmuseum baulich und inhaltlich komplett erneuert. Uri fördert mit jährlichen Betriebsbeiträgen das innovative Haus für Volksmusik. Und St. Gallen hat 2015 im Schloss Werdenberg ein neues Museum eröffnet und strebt mit der Unterstützung des Kunstzeughauses Rapperswil den Aufbau eines Zentrums für zeitgenössische Schweizer Kunst an. Für den Kanton Glarus wirkt die erfolgreiche Ausstellungs- und Vermittlungstätigkeit des Kunstvereins in einem architektonisch herausragenden Bau als Leuchtturm mit grosser Strahlkraft.

## 4. Kulturförderung im Kanton Glarus

### 4.1. Generell

Gemäss Artikel 40 der Kantonsverfassung haben Kanton und Gemeinden den Auftrag, das kulturelle, künstlerische und wissenschaftliche Schaffen zu fördern. Der Kanton Glarus kennt gesetzliche Grundlagen sowohl für den Bereich der Kulturpflege wie auch der Kulturförderung. Die Kulturpflege umfasst das Sammeln, Erforschen, Bewahren und Zugänglichmachen von Kulturgütern. Diese Tätigkeiten werden in der Hauptabteilung Kultur mit den Fachstellen Denkmalpflege und Archäologie, der Landesbibliothek, dem Landesarchiv und den Naturwissenschaftlichen Sammlungen wahrgenommen. Daneben engagiert sich der Kanton in der Stif-

tung Freulerpalast, die sich um das historische Baudenkmal kümmert und in seinen Mauern das Museum des Landes Glarus betreibt.

Die Kulturförderung richtet sich nach dem Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens (Kulturförderungsgesetz, KFG). Dieses sieht vor allem Beiträge an glarnerisches Kulturschaffen, an kulturelle Institutionen und an bedeutende kulturelle Veranstaltungen, aber auch an wissenschaftliche Arbeiten, an künstlerischen Schmuck öffentlicher Gebäude und an Bestrebungen zur Pflege von Mundart und Brauchtum vor. In der Praxis werden diese Beiträge aus dem Kulturfonds in der Form von Projekt-, Werk- und Betriebsbeiträgen ausgerichtet, als Defizitgarantien zugesichert bzw. als Kultur- und Förderpreise vergeben. Für namhafte und wiederkehrende Beiträge an kulturelle Institutionen werden mit Begünstigten Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.

#### 4.2. Förderung von Kulturinfrastruktur im Kanton Glarus

Die Ausrichtung von Beiträgen an kulturelle Institutionen gehört zu den Zweckbestimmungen des KFG, wobei die Beiträge sich auf den laufenden Kulturbetrieb beziehen. Baubeiträge an Kulturbauten sind im KFG nicht ausdrücklich vorgesehen. In der Praxis kennt der Kanton Glarus jedoch drei Arten der Unterstützung von Kulturbauten: Die kulturelle Institution im kantonseigenen Gebäude, die Beteiligung an der Trägerschaft und die Ausrichtung von Beiträgen an eine private Trägerschaft. Es gibt folgende Beispiele grösserer Kantonsengagements:

- Das Führen der Landesbibliothek als Bildungs- und Kulturinstitution im kantonseigenen Gebäude. Der heutigen Lösung liegt der Beschluss der Landsgemeinde 1989 zugrunde, der den Erwerb des Stadtschulgebäudes für die kantonale Verwaltung und die gleichzeitige Umnutzung des erhaltenswerten Altbaus als Landesbibliothek vorsah.
- Die Beteiligung an der Trägerschaft des Freulerpalastes. Die entsprechende Stiftung wurde 1934 vom Kanton und vom Tagwen Näfels mit dem Ziel gegründet, das historische Gebäude zu erwerben, zu erhalten und darin ein Heimatmuseum einzurichten.
- Die Unterstützung des Glarner Kunstvereins mit namhaften Beiträgen für das Kunsthaus. Den Bau des Kunsthauses hat der Kanton im Jahr 1952 mit den Mitteln des Museumsfonds mitfinanziert. Seither werden regelmässig Betriebsbeiträge geleistet.
- Die Unterstützung der Stiftung Landesplattenberg mit namhaften Beiträgen aus Mitteln der Kulturförderung und der Denkmalpflege (sowie aus dem Tourismusfonds). Dies zum Schutz, zur Erhaltung und zur Zugänglichmachung des historischen Schieferbergwerks.

Das Festlegen der Rolle des Kantons im Bereich der Kulturinfrastruktur ist wegweisend für die künftige Kulturpolitik. Abgesehen von den bestehenden gesetzlichen Grundlagen ist die Tätigkeit des Kantons im Kulturbereich strategisch jedoch nicht festgelegt. Der Regierungsrat hat deshalb im Juni 2015 die Erarbeitung eines Kulturkonzepts in Auftrag gegeben. Ziel ist die Dokumentation der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Bedeutung der Kultur und die stärkere Verankerung des Themas Kultur auf der strategischen und gesetzlichen Ebene. Es soll für die Zukunft klar werden, was Sache des Kantons ist bzw. was nicht. Die heutige Haltung des Kantons zum Kunsthaus setzt damit einen entsprechenden Massstab.

#### 4.3. Engagement für das Kunsthaus

Seit Bestehen des Glarner Kunstvereins (1870) leistet der Kanton einen jährlichen Beitrag, der bis ins Jahr 2000 als «Landesbeitrag» bezeichnet wurde. Seit 1940 wird dieser aus dem Lotteriefonds geleistet. Mit der Professionalisierung des Ausstellungsbetriebs in den 1980er-Jahren verstärkte sich die jährliche Unterstützung sukzessive. Ab 1993 (100'000 Fr.) wurden die Beiträge aus dem Lotteriefonds substanziell erhöht (2015: 255'000 Fr.), um die Anstellung einer Konservatorin im Umfang eines halben Pensums zu ermöglichen und die Anstrengungen des Kunstvereins im Bereich der Kunstvermittlung zu unterstützen. Das finanzielle Engagement des Kantons bildet seither einen Schwerpunkt der kantonalen Kulturförderung.

Mit dem Kantonsbeitrag konnte der Kunstverein einen Teil der Ausstellungs- und Sammlungstätigkeit, die Betriebs- und Personalkosten und den kleinen Gebäudeunterhalt decken sowie ab 1992 eine Konservatorin anstellen. Es konnten jedoch keine Rückstellungen gebildet werden, im Gegenteil: Für den grossen Gebäudeunterhalt und Sanierungsarbeiten waren immer wieder ausserordentliche Kantonsbeiträge nötig, so bei der Sanierung 1978 (50'000 Fr.) und dem Magazinanbau 1987/88 (200'000 Fr.). Diese Beiträge wurden aus dem Lotteriefonds geleistet. 2006 wurden zur Tilgung eines Verlustvortrags in der Erfolgsrechnung des Kunstvereins ausserordentliche Beiträge aus dem Lotteriefonds und der Hans-Streiff-Stiftung ausgerichtet (103'000 Fr.).

Für die Realisierung des Ausstellungsprogramms ist der Kunstverein auf die Beiträge seiner 600 Mitglieder in der Höhe von rund 30'000 Franken angewiesen. In erster Linie aber wird das Jahresprogramm durch die Einwerbung von Drittmitteln im Umfang von 120'000 bis 200'000 Franken von Stiftungen und öffentlichen Kulturförderungen finanziert (Pro Helvetia, Kantone, Gemeinden). 2014 betragen die Ausstellungsbeiträge von Dritten 211'000 Franken.

## 5. Beurteilung des Memorialsantrags

### 5.1. Varianten des kantonalen Engagements beim Kunsthaus

Die heutige Trägerschafts- und Finanzierungsstruktur des Kunsthauses hat schon in früheren Jahren die Frage aufgeworfen, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen sich der Kanton an den Sanierungskosten für das Kunsthaus beteiligen könne. Bei der Beurteilung des Memorialsantrags hat das Departement Bildung und Kultur (DBK) erneut Alternativen zu einem A-fonds-perdu-Beitrag an den Kunstverein geprüft, darunter die Beitragsleistung an eine neu zu gründende Trägerschaft. Diese Variante sähe die gemeinsame Gründung einer Stiftung durch Kunstverein, Kanton und (Standort-)Gemeinde Glarus vor. Im Sinne des Äquivalenzprinzips könnte mit einer solchen Konstruktion die Finanzierungs- mit der Entscheidungs- und der Nutzerstruktur zusammengeführt werden.

Entsprechende Skizzen wurden mit Vertretern der Gemeinde Glarus und des Glarner Kunstvereins intensiv erörtert und in den jeweiligen Gremien auch einzeln diskutiert. Ein gemeinsamer Nenner zur Ausgestaltung sowie zum Umfang einer solchen Trägerschaft fand sich aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen und trotz allseits positiver Grundhaltung jedoch nicht. Hingegen liess der Gemeinderat der Standortgemeinde Glarus im Rahmen dieser Diskussionen die Absicht erkennen, sich allenfalls klar über die Leistung von Denkmalpflegebeiträgen hinaus für die Sanierung des Kunsthauses engagieren zu wollen – dies allerdings ohne abschliessende Zusage.

### 5.2. Vorschlag Regierungsrat

Aus Verantwortung gegenüber dem Hauptwerk der modernen Architektur im Kanton Glarus und im Willen, den Glarner Kunstverein in seiner für den Kanton wichtigen Tätigkeit im Kunsthaus zu unterstützen, befürwortet der Regierungsrat einen Sanierungsbeitrag. Dies unter Berücksichtigung von Stellungnahmen seiner Departemente. In ihren Mitberichten würdigen diese explizit, dass es sich um ein bedeutendes architektonisches Werk mit nationaler Ausstrahlung handelt, dass das Kunsthaus ein wertvoller Faktor für die Standortattraktivität ist und ein wichtiges Angebot für Einwohner und Besucher des Kantons darstellt sowie dass mit dem präsentierten Vorschlag das Erfordernis einer breit abgestützten Finanzierung erfüllt ist.

Die Erneuerung des Kunsthauses Glarus ist ein kulturpolitisches Gebot der Stunde. Das Erneuerungsprojekt ist denkmalpflegerisch gut abgestützt. Es beschränkt sich auf die vordringlichen baulichen und betrieblichen Massnahmen und lässt sich zeitlich nicht mehr hinausschieben, ohne noch teurere Massnahmen in Kauf zu nehmen. Hinzu kommt, dass das Kunsthaus einen Schwerpunkt der kantonalen Kulturförderung darstellt. In den letzten zehn Jahren hat der Kanton für den Betrieb des Kunsthauses jeweils gut einen Fünftel des jährlich zur Verfügung stehenden Kulturbudgets aus dem Lotteriefonds aufgewendet. Betrachtet man die Höhe der während Jahrzehnten geleisteten Beiträge zusammen mit der Tatsache, dass sich der Kanton mit dem damaligen Museumsfonds schon bei der Grundsteinlegung des Kunsthauses engagierte, so wird klar, dass der Glarner Kunstverein für den Kanton eine wichtige Aufgabe im Bereich der bildenden Kunst wahrnimmt.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass der Kanton beim Kunsthaus seinen Handlungsspielraum wahrnehmen und im Sinne einer nachhaltigen Kulturpolitik auch nutzen soll. Die Investition in die Erneuerung des Kunsthauses Glarus ist wirksame Kulturförderung und nachhaltige Standortentwicklung zugleich. Indem der Kanton sich zur Hälfte an der Investitionssumme beteiligt, unterstützt und verstärkt er subsidiär die Leistungen von Privaten.

#### 5.2.1. Beitragshöhe

Die Kosten einer Gebäudesanierung, die denkmalpflegerischen Ansprüchen genügt, kommen samt den betrieblichen Erweiterungen gemäss Memorialsantrag (Basis Kostenschätzung aufgrund Richtofferten und Annahmen zuzüglich Toleranz) auf höchstens 3,84 Millionen Franken zu stehen. Der Kunstverein geht gemäss Memorialsantrag davon aus, dass der Kanton sich mit einem Beitrag in der Höhe von 50 Prozent an den Gesamtkosten beteiligt.

Für die Bemessung des Kantonsanteils gibt es keine direkt anwendbaren Normen und auch kaum Beispiele. Wird dem Kunsthaus und seiner weit über die Kantonsgrenzen ausstrahlenden Bedeutung angemessen Rechnung getragen, so drängt sich jedoch als noch vergleichbares Objekt die Lintharena SGU auf. Bei der Sanierung vor rund 15 Jahren hat die Landsgemeinde bei Kosten von gut 26 Millionen Franken einen Kantonsbeitrag über 13,5 Millionen Franken gesprochen und damit etwas mehr als die Hälfte der Kosten abgedeckt. Für die damalige Sanierung ist die Landsgemeinde 2001 über den vom Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport vorgesehenen Maximalsatz für Neu- und Erweiterungsbauten von 40 Prozent hinausgegangen. Sie hat damit der Bedeutung des Sportzentrums für den Kanton entsprechend Rechnung getragen.

Die hälftige Übernahme der Kosten der Sanierung des Kunsthauses erscheint im Vergleich dazu als angemessen. Da der Kanton als Subventionsgeber nur beschränkt auf die tatsächlichen Kosten Einfluss nehmen kann, ist der Beitrag als Maximalwert zu limitieren. Anrechenbar wird der Umfang der tatsächlich für die Sanierung angefallenen Kosten sein, und zwar höchstens bis zum Maximalwert von 1,92 Millionen Franken. Der Anteil der Denkmalpflege fällt hier ausser Betracht, da er unabhängig vom Entscheid der Landsgemeinde

in jedem Fall von Gesetzes wegen geschuldet ist und auch für jede andere Nutzung des Gebäudes zu leisten wäre – sei sie kommerziell oder auch rein privat.

### 5.2.2. Finanzrechtliche Aspekte

Finanzrechtlich ist der Kantonsbeitrag als einmalige freie Ausgabe zu qualifizieren, für die ein Verpflichtungskredit im Sinne von Artikel 42 des Finanzhaushaltgesetzes notwendig ist. Gemäss Artikel 69 Absatz 2 Buchstabe b der Kantonsverfassung ist die Landsgemeinde zuständig für Beschlüsse über alle frei bestimmbaren einmaligen Ausgaben für den gleichen Zweck von mehr als 1 Million Franken, was vorliegend der Fall ist. Es handelt sich dabei um einen Investitionsbeitrag, der in der Kantonsbilanz zu aktivieren und über die Nutzungsdauer abzuschreiben ist. Der Abschreibungssatz beträgt gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der ab 1. Januar 2016 geltenden Finanzhaushaltverordnung 12 Prozent über eine Laufzeit von 33 Jahren.

### 5.2.3. Auswirkungen der Beitragsgewährung

Die Kantonsrechnung würde im ersten Jahr nach Abschluss der Sanierung mit einem Abschreibungsbetrag von rund 230'000 Franken belastet. Bis ins Jahr 33 reduziert sich dieser auf rund 3800 Franken, wobei noch eine Restabschreibung von rund 28'000 Franken resultiert. Rechnet man die Denkmalpflegebeiträge noch hinzu, darf festgehalten werden, dass für das Kunsthaus zulasten der Investitionsrechnung des Kantons insgesamt ein erheblicher Beitrag an die Sanierung geleistet und der laufende Betrieb auch weiterhin massgeblich aus Mitteln des Kulturfonds unterstützt wird.

Die folgende Übersicht zeigt auf, welchen finanziellen Aufwand ein positiver Entscheid der Landsgemeinde zugunsten des Kunsthauses in den nächsten Jahren verursacht. Diese Aufwendungen gehen einerseits zulasten des Kantons (neue Belastung; jährliche Abschreibung), andererseits zulasten des Kulturfonds (jährlicher Betriebsbeitrag gemäss aktueller Leistungsvereinbarung):

|  | 2017        | 2018        | ab 2019       | Bemerkungen  |
|--|-------------|-------------|---------------|--|
| Abschreibungen<br>(max. 1,92 Mio. Fr.) | 230'000 Fr. | 202'000 Fr. | ≤ 178'000 Fr. | Jährlich um 12 % sinkender Wert bis zur Tilgung im Jahr 33           |
| Beitrag<br>Denkmalpflege               | 143'000 Fr. | 142'000 Fr. | -             | Gesamtbetrag 285'000 Fr.   |
| Beitrag<br>Kulturfonds                 | 250'000 Fr. | 250'000 Fr. | 250'000 Fr.   | Herkunft der Mittel für laufenden Betrieb: Landeslotterie «swisslos» |
| Total                                  | 623'000 Fr. | 594'000 Fr. |               |  |

Der Kunstverein als Beitragsempfänger hat unter Berücksichtigung des Kantonsbeitrags sowie der Denkmalpflegebeiträge an die Sanierung die restlichen Sanierungskosten von rund 1 Million Franken selber zu finanzieren. Die Zielvorgabe muss lauten, diesen Anteil möglichst integral über Drittmittel zu bestreiten (Fundraising, Sponsoring, Beiträge von Gemeinden). Nicht zielführend und wohl auch kaum tragbar ist eine Finanzierung über Bankkredite und/oder Darlehen, da Verzinsung und Amortisation die Betriebsrechnung des Kunstvereins zusätzlich belasten würden. Der Regierungsrat hält hierzu jedenfalls fest, dass der Kunstverein aus heutiger Optik aufgrund beschränkter Mittel weder mit höheren Betriebsbeiträgen aus dem Kulturfonds noch mit Mitteln aus der Erfolgsrechnung des Kantons rechnen kann.

### 5.2.4. Bedingungen

Im Unterschied zum Memorialsantrag, der einen einfachen Kantonsbeitrag vorsieht, ohne die weiteren Modalitäten zu klären, erscheint eine Präzisierung der maximalen Verpflichtung des Kantons als geboten. Weiter rechtfertigt der Umfang des Engagements des Kantons eine besondere Sicherung der Investitionen. Aus diesem Grund soll der Kantonsbeitrag mit geeigneten Massnahmen verknüpft werden, mit dem Ziel, das Gebäude als Kunstmuseum dauerhaft zu erhalten. Damit wird die Zweckbindung des Gebäudes langfristig fixiert. Weiter ist auf die submissionsrechtlichen Bestimmungen zu verweisen, welche bedingt durch den insgesamt hohen Anteil an öffentlichen Geldern anwendbar sind. Die Höhe des Kantonsanteils rechtfertigt auch die Einsitznahme einer Kantonsvertretung (z. B. Leiter Fachstelle Denkmalpflege und/oder Leiter Hauptabteilung Hochbau) in eine Baukommission oder ein entsprechendes Gremium. Weiter steht die Beitragsgewährung unter dem Vorbehalt der vollständigen Verwirklichung des Projekts. Es wäre also weder zulässig, das Projekt zu redimensionieren, ohne den Kantonsanteil entsprechend zu kürzen, noch wären Abstriche bei den denkmalpflegerisch notwendigen Massnahmen möglich. Der Kunstverein hat zudem vor Baubeginn gegenüber dem Regierungsrat die ausreichende Eigenfinanzierung bzw. Tragbarkeit des Gesamtprojekts darzulegen. Erst wenn ein Nachweis über die Tragbarkeit des Projekts für den Verein vorliegt, würde der Kantonsbeitrag freigegeben. Die Auszahlung der Kantonsbeiträge kann sodann – je nach Baufortschritt – in Teilzahlungen und nach Massgabe der verfügbaren Kredite erfolgen.

## 6. Beratung der Vorlage im Landrat

### 6.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres unter der Leitung von Landrätin Daniela Bösch, Niederurnen, nahm sich der Vorlage an. Sie liess sich vor der Sitzung auf einem Rundgang Hinweise zum baulichen Zustand des Gebäudes geben. Sie trat vorbehaltlos auf den Gegenvorschlag ein (Eintreten auf den Memorialsantrag ist obligatorisch).

In der inhaltlichen Diskussion wurde die grosse Bedeutung des Kunsthauses nicht nur für den Standort Glarus, sondern als eigentlicher Leuchtturm für junge, avantgardistische Kunst betont. Das Sanierungsobjekt stosse offensichtlich auf breite Anerkennung und vielseitige Unterstützung. Die Frage aus der Kommission, was im Falle einer Kostenüberschreitung vorzukehren sei, wurde mit einem Hinweis auf die sorgfältige Planung des Projekts und den Spielraum von 20 Prozent der veranschlagten Kosten beantwortet. Die Auflagen und Bedingungen, welche mit dem Gegenvorschlag verknüpft seien, würden die Kontrolle der Kosten und das Gelingen des Vorhabens zusätzlich unterstützen. Das letzte Risiko einer Überschreitung der veranschlagten Maximalkosten trage der Kunstverein als privater Träger und nicht der Kanton. Die Kommission war sich über die grundsätzliche Ausrichtung des Projekts und über den Kantonsanteil an den Gesamtkosten einig und unterstützte den Gegenvorschlag des Regierungsrates. Einziger Diskussionspunkt war die Frage, ob tatsächlich die Obergrenze des Toleranzbands (+/- 20 %) auf den kalkulierten Kosten als Kantonsbeitrag in Aussicht gestellt werden solle. Es wurde befürchtet, dieser Spielraum finde für unnötige Ausgaben Verwendung. Einen entsprechenden Kürzungsantrag lehnte die Kommission jedoch grossmehrheitlich ab. Den weiteren Elementen des regierungsrätlichen Gegenvorschlags stimmte die Kommission einhellig zu.

### 6.2. Landrat

Auch im Landrat war Eintreten auf den Gegenvorschlag unbestritten. Wie in der Kommission war einzig die Höhe des Kantonsbeitrags und die Höhe des Toleranzbandes (+/- 20 %) umstritten. Ein Votant beantragte, einen Beitrag von 50 Prozent, im Maximum 1,6 Millionen Franken an die Baukosten von 3,2 Millionen Franken zu gewähren, ein zweiter einen Beitrag von 50 Prozent, im Maximum 1,76 Millionen Franken (Baukosten von 3,2 Mio. Fr. +/- 10 %). Argumentiert wurde mit den Finanzaussichten des Kantons, die nicht so rosig seien. Zudem müsse auch die Standortgemeinde einen Beitrag leisten. Auch sei eine Toleranz von plus/minus 20 Prozent grosszügig und animiere zu Mehrausgaben. Weiter seien im Projekt bereits Reserven eingeplant, die einen kleineren Toleranzrahmen zuliesse. Auch die Planungskosten seien zu hoch.

Die Landratsmehrheit unterstützte das klare kultur-, standort- und finanzpolitische Bekenntnis des Regierungsrates zur Institution Kunsthaus Glarus. Dieses und dadurch auch der Träger, der Glarner Kunstverein, strahlten weit über die Kantonsgrenzen hinaus. Das gelte für das Gebäude an sich wie auch für die erfolgreiche Führung und Profilierung im Bereich der zeitgenössischen Kunst, welche der Glarner Kunstverein seit über 60 Jahren im Kunsthaus anbietet. Das vorliegende Denkmalpflegekonzept definiere den Umgang mit diesem bedeutenden Bau und stecke die Grenzen ab. Es handle sich nicht um ein Luxusprojekt. Es werde nichts Neues gebaut und nichts erweitert. Einzig im Untergeschoss würden die Lagerräume so gestaltet und optimiert, dass die Kunstsammlung ausgestellt werden könne. Mit der Sanierung solle 2017 begonnen werden. Die Bauzeit betrage sechs bis neun Monate. Es werde eine Baukommission mit einer Vertretung des Kantons eingesetzt. Die Abweichung von 20 Prozent in Bezug auf die Gesamtkosten von 3,2 Millionen Franken sei gemäss aktuellem Planungsstand Usus und SIA-konform. Die Standortgemeinde engagiere sich zudem über die Denkmalpflegebeiträge hinaus mit zusätzlich bis zu 150'000 Franken. Der Beitrag werde nicht einfach bedingungslos gesprochen, wie dies im Memorialsantrag beantragt sei. Deshalb erfolge ein Gegenvorschlag. Die Beitragsleistung des Kantons werde mittels Kostendach auf 1,92 Millionen Franken limitiert. Eine weitere Bedingung betreffe die Tragbarkeit. Der Kunstverein werde darlegen müssen, dass er seine eigenen Investitionen selbst finanzieren könne, damit es in Zukunft keine zusätzlichen Mittel für den Betrieb braucht.

In der Bereinigung unterlagen beide Anträge auf Reduktion dem Antrag von Regierungsrat und Kommission. So beantragt der Landrat der Landsgemeinde, den Memorialsantrag formell abzulehnen und dem Beschlussentwurf gemäss Fassung von Regierungsrat und Kommission zuzustimmen.

## 7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag abzulehnen und folgendem Beschlussentwurf zuzustimmen:

### **Beschluss über die Gewährung eines Kantonsbeitrags von maximal 1,92 Millionen Franken zur Sanierung des Kunsthauses Glarus**

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2016)

1. Der Kanton gewährt dem Glarner Kunstverein an die Gesamterneuerungskosten des Kunsthauses von 3,2 Millionen Franken (+/- 20 %) einen Beitrag von 50 Prozent, im Maximum 1,92 Millionen Franken.
2. Der Kantonsbeitrag steht unter der Voraussetzung, dass:
  - a. geeignete Vorkehrungen getroffen werden, um die Nutzung des Gebäudes als Kunstmuseum dauerhaft festzulegen;
  - b. die bauliche Sanierung von einer Vertretung des Kantons begleitet wird;
  - c. das Sanierungsprojekt vollständig umgesetzt wird;
  - d. die Tragbarkeit der Finanzierung des Gesamtprojekts dargelegt ist.
3. Das Bauvorhaben untersteht der Submissionsgesetzgebung.
4. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

## § 9 Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht

---

### **Die Vorlage im Überblick**

*Der Landsgemeinde wird eine Totalrevision des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (kantonales Bürgerrechtsgesetz) unterbreitet. 2011 startete der Regierungsrat das Projekt «Verwesentlichung und Flexibilisierung der kantonalen Gesetzgebung». Unter anderem sollten mit diesem die Leserlichkeit und Verständlichkeit der Gesetze verbessert werden. An der Landsgemeinde 2014 konnte ein grosser Teil der Anpassungen in einem Sammelersass verabschiedet werden. Davon ausgenommen blieb die kantonale Bürgerrechtsgesetzgebung. Auch deren Leserlichkeit hat jedoch unter diversen Teilrevisionen gelitten. Zudem besteht in systematischer Hinsicht Handlungsbedarf. Da die gleichzeitig auf Bundesebene angelaufene Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht ebenfalls zu berücksichtigen und ein Referendum dagegen nicht auszuschliessen war, entschloss sich der Regierungsrat, die Revision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes in einer separaten Vorlage – und nicht mit dem Verwesentlichungsprojekt – zu unterbreiten.*

*Das über 20-jährige Gesetz wird an das revidierte Bundesrecht und die Anforderungen einer zeitgemässen Rechtsetzung angepasst. Das neue kantonale Bürgerrechtsgesetz umfasst noch 24 Artikel in acht Abschnitten. Aus dem bisherigen Recht werden diejenigen Regelungen übernommen, die sich in der Praxis bewährt haben. Die weniger wichtigen, für den Vollzug aber nötigen Bestimmungen sollen in eine noch zu erlassende Verordnung des Regierungsrates verwiesen werden. Materiell ändert also wenig. Insbesondere die Voraussetzungen für die Erteilung des Bürgerrechts für In- und Ausländer bleiben – im Rahmen des neuen Bundesrechts – im Wesentlichen gleich wie bisher. Die Verfahren werden jedoch einfach und effizient ausgestaltet: Die Gesuche mit den vollständigen Unterlagen sind von den Gemeinden der zuständigen kantonalen Behörde einzureichen, welche die gesamte Vorprüfung mit allen Abklärungen (auch mit dem Bund) vornimmt. Bei erfolgreicher Vorprüfung werden die Unterlagen wieder der Gemeinde zugestellt, welche dann die Einbürgerung – allenfalls nach einem Einbürgerungsgespräch – vornimmt. Zuständig für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts ist der Gemeinderat oder eine besondere Kommission, für das Kantonsbürgerrecht der Regierungsrat.*

*Nennenswerte Auswirkungen in personeller oder finanzieller Hinsicht sind durch das neue kantonale Bürgerrechtsgesetz nicht zu erwarten. In der Vernehmlassung bei den Gemeinden, den im Landrat vertretenen Parteien, der Verwaltungskommission der Gerichte sowie bei der kantonalen Verwaltung stiess die Vorlage über weite Teile auf eine grundsätzlich positive Resonanz.*

*Auch im Landrat wurde die Vorlage gut aufgenommen. Dieser folgte dem Kommissionsvorschlag bezüglich der Einbürgerung von Schweizer Bürgern: Für sie ist nur noch die Anspruchseinbürgerung vorgesehen. Voraussetzung dafür ist, dass sie gesamthaft während fünf Jahren im Kanton gewohnt haben, davon die letzten drei Jahre ohne Unterbruch in der Gemeinde, in der das Bürgerrecht beantragt wird. Zudem wurden die Voraussetzungen bei Einbürgerungen von Ausländern verdeutlicht; ergänzend aufgenommen wurden die Bedingungen, dass sie erfolgreich integriert und im Besitz der Niederlassungsbewilligung sind. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der so bereinigten Vorlage zuzustimmen.*

---

## **1. Ausgangslage**

2011 startete der Regierungsrat das Projekt «Verwesentlichung und Flexibilisierung der kantonalen Gesetzgebung». Dieses war Bestandteil der Legislaturplanung 2010–2014 und beinhaltete die Überprüfung der glarnerischen Gesetzessammlung hinsichtlich des formellen Anpassungsbedarfs. Dabei erkannte die Verwaltung auch Bedarf bei der kantonalen Bürgerrechtsgesetzgebung, deren Verständlichkeit und Leserlichkeit wegen diverser Teilrevisionen gelitten hat. Auch in systematischer Hinsicht wurde Handlungsbedarf festgestellt. Da die gleichzeitig auf Bundesebene angelaufene Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht ebenfalls zu beachten und zudem davon auszugehen war, dass gegen das Bundesgesetz mit erheblicher Wahrscheinlichkeit das Referendum ergriffen würde, entschloss sich der Regierungsrat, die Revision des kantonalen Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz) separat zu behandeln. Die übrigen revisionsbedürftigen Gesetze wurden bereits an der Landsgemeinde 2014 in einem Sammelerlass angepasst.

## **2. Konzept der Vorlage**

Gegen das vom Bundesparlament im Juni 2014 verabschiedete neue Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (nBüG) wurde – entgegen den Erwartungen – kein Referendum ergriffen. Mit der unterbreiteten Vorlage soll die Pendenz aus dem einleitend erwähnten Projekt bereinigt und das über 20 Jahre alte kantonale Bürgerrechtsgesetz (aKBüG) an das revidierte Bundesrecht und die Anforderungen einer zeitgemässen Rechtsetzung angepasst werden. Aus dem bisherigen Recht werden diejenigen Regelungen übernommen, die sich in der Praxis bewährt haben. Die weniger wichtigen, für den Vollzug aber nötigen Bestimmungen sollen in eine noch zu erlassende Verordnung des Regierungsrates verwiesen werden. Die Verfahren sollen einfach und effizient ausgestaltet werden. Nennenswerte Auswirkungen in personeller und finanzieller Hinsicht sind durch das neue kantonale Bürgerrechtsgesetz (nKBüG) nicht zu erwarten.

## **3. Ergebnisse der Vernehmlassung**

Die bis Ende Oktober 2015 durchgeführte Vernehmlassung bei den Gemeinden, den im Landrat vertretenen Parteien, der Verwaltungskommission der Gerichte sowie bei der kantonalen Verwaltung stiess über weite Teile auf positive Resonanz. Glarus Nord warf mit Verweis auf das wichtige Kriterium der Integration speziell die Frage auf, ob eine solche bejaht werden könne, wenn einzelne Familienmitglieder nicht in die Einbürgerung einbezogen werden. Kritisch beurteilt wurde der Vorschlag, dass von den Einbürgerungsbehörden Informationen zur Gesundheit von einzubürgernden Personen erhoben werden sollen. Auch die SP bezweifelte sinngemäss die Verhältnismässigkeit der Datenbeschaffung in Bezug auf die Weltanschauung, politische Tätigkeiten oder das Verhalten von Kindern in der Schule. Die Grünen stellten nicht die einzelnen Kriterien von zu erhebenden Daten, sondern deren Gewichtung, die sich aus der Gliederung ergibt, in Frage. Ausdrücklich begrüsst wurde die Absicht, die Gemeindeversammlungen nicht wieder als Einbürgerungsbehörden zuzulassen. Dass die Gemeinden (wie bisher) zusätzliche, mit der Einbürgerung bzw. den Integrationsbemühungen in sachlichem Zusammenhang stehende Voraussetzungen für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts in ihrem Recht verlangen dürfen, wurde von der SVP begrüsst. Gleichzeitig signalisierte diese, dass sie sich noch etwas höhere Anforderungen wünschen würde, und es sei die Einführung einer Einbürgerung auf Probe und/oder der Entzug einer missbräuchlich erwirkten Einbürgerung im kantonalen Recht zu prüfen. Die BDP bemängelte, dass der Regierungsrat auf eine noch zu erlassende Vollzugsverordnung verweise, ohne dass Näheres zu derselben bekannt sei.

## **4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### *Titel*

Bei Gesetzesrevisionen werden – wo sinnvoll – Kurztitel und Legalabkürzungen eingeführt. Der zu revidierende Erlass verfügt bereits über einen Kurztitel, welcher neu auf Kantonales Bürgerrechtsgesetz lautet. Neu wird auch die Legalabkürzung KBüG eingeführt.

### *Artikel 1; Gegenstand und anwendbares Recht*

Einleitend wird der überdachende sachliche Gegenstand für den Erlass definiert (Abs. 1). Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit und Lücken bei der Auslegung des neuen Gesetzes wird zu Beginn statuiert, dass das Bundesrecht sinngemäss heranzuziehen ist, wo das kantonale Recht keine eigene Regelung bereitstellt (Abs. 2).

### *Artikel 2; Kantons- und Gemeindebürgerrecht*

Das kantonale, kommunale und das Schweizer Bürgerrecht können nicht losgelöst von einander erworben werden. Sie bedingen sich gegenseitig (Abs. 1). Dass das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht untrennbar miteinander verbunden sind, findet sich als Norm bereits in Artikel 20 Absatz 2 der Kantonsverfassung (KV) und soll im Gesetz nicht unnötigerweise wiederholt werden. In Absatz 3 wird klargestellt, dass sich aus dem Gemeindebürgerrecht namentlich der Heimatort einer Person ableitet.

### *Artikel 3; Minderjährige Kinder*

Im aKBüG fanden sich in den Artikeln 16 und 17 Bestimmungen zur Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen minderjährige Kinder in die Einbürgerung der Eltern einbezogen werden, und ob die Kinder auch selbstständig eingebürgert werden können. Gesetzessystematisch waren diese Vorschriften bisher zur Hauptsache im Kapitel über die Einbürgerung von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern enthalten. Im Teil über die Einbürgerung von ausländischen Personen fand sich bisher lediglich ein Verweis in Artikel 20 Absatz 3 aKBüG. Bei der Entlassung aus den Bürgerrechten fanden sich Wiederholungen mit sinngemäss gleichem materiellem Gehalt. Diese Zersplitterung und Wiederholungen an verschiedenen Stellen sind unnötig und machen den Erlass schwerfällig. Es ist es angezeigt, die Rechte von Kindern im Zusammenhang mit Einbürgerungen in den allgemeinen Teil am Anfang des Erlasses zu verlegen, soweit das Bundesrecht nicht bereits eine Regelung bereithält.

Es wird im neuen kantonalen Bürgerrechtsgesetz auf das Festlegen eines Mindestalters für die Einbürgerung von Kindern verzichtet. Dies ungeachtet dessen, dass bisher im Kanton ein Alter von 16 Jahren erreicht sein musste. Nach Massgabe des Bundesrechts ist es nämlich möglich, dass die ausländischen Eltern für ihr z. B. elfjähriges, in der Schweiz geborenes Kind ein Gesuch für eine ordentliche Einbürgerung stellen. Diese Bestimmung des Bundesrechts lässt selbstverständlich allfällig entgegenstehendes kantonales Recht hinfällig werden. Ein minderjähriges Kind müsste aber immerhin die altersgerecht adaptierten Einbürgerungsvoraussetzungen gemäss den Artikeln 11 und 12 nBüG sowie die vom kantonalen Recht festgelegte Mindestaufenthaltsdauer in Kanton und Gemeinde nach Artikel 18 nBüG erfüllen. Diese Voraussetzungen sind anspruchsvoll, herausfordernd und selektiv.

### *Artikel 4; Unter Beistandschaft stehende Personen*

Ähnlich wie bei den Kindern präsentierte sich die Situation bei den unter Beistandschaft stehenden Personen. Artikel 17 aKBüG regelte die Legitimation zur Einreichung eines Einbürgerungsgesuches von verbeiständeten Schweizer Bürgern, während für ausländische Personen in Artikel 20 Absatz 3 auf die Regelung für Schweizer Bürger verwiesen wurde. In Bezug auf die Entlassung aus dem Bürgerrecht fand sich für Verbeiständete überhaupt keine Regelung. Neu soll auch für die verbeiständeten Personen eine allgemeingültige Regelung geschaffen werden, die generell für die verschiedenen Konstellationen der Einbürgerung oder Entlassung aus dem Bürgerrecht gelten soll. In Anlehnung an die bisherige Regelung im Kanton Glarus (Art. 17 Abs. 1 aKBüG) sowie geltende Bestimmungen in anderen Kantonen (z. B. SZ, TG, GR, SO, SG) soll zumindest für die unter umfassender Beistandschaft stehenden Personen lediglich mit Zustimmung des Beistands oder der Beiständin ein Gesuch um Erteilung des Bürgerrechts oder um Entlassung aus demselben gestellt werden können. Auf die Zustimmung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde wird verzichtet.

### *Artikel 5; Ehegatten und Personen in eingetragener Partnerschaft*

Der Klarheit willen soll das Recht auf ein selbstständiges Gesuch auf Einbürgerung oder Entlassung aus dem Bürgerrecht auch den Ehegatten und Personen in eingetragener Partnerschaft ausdrücklich verbrieft werden.

### *Artikel 6; Findelkind*

Gemäss Artikel 3 Absatz 2 nBüG hat der Kanton zu bestimmen, welches Gemeindebürgerrecht ein im Kanton Glarus aufgefundenes Kind unbekannter Abstammung erhält. Es liegt auf der Hand, dass das die Gemeinde sein soll, in dem das Kind gefunden wird, entsprechend der bisherigen Regelung in Artikel 11 aKBüG. Der im geltenden kantonalen Recht enthaltene Vorbehalt geht im Erlöschensgrund nach Artikel 3 Absatz 3 nBüG auf.

### *Artikel 7; Einbürgerungsvoraussetzungen (bei Schweizer Staatsangehörigen)*

Das geltende kantonale Recht kennt zwei Arten der Einbürgerung von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern: Die ordentliche Aufnahme ins Bürgerrecht sowie eine Anspruchseinbürgerung. Neu wird nur noch letztere

vorgesehen. Einen Anspruch auf das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht haben nach bisher geltendem Recht Schweizer Staatsangehörige, die während mindestens zehn Jahren im Kanton und davon die letzten fünf Jahre vor der Bewerbung in der betreffenden Gemeinde wohnhaft waren. Dabei wird bei der Wohnsitzfrist im Kanton von zehn Jahren (nicht aber für die fünfjährige Frist in der Gemeinde) die Zeit dann doppelt gerechnet, wenn die sich bewerbende Person zwischen dem vollendeten 10. und 20. Altersjahr im Kanton gelebt hat.

Diese Fristen werden im neuen kantonalen Bürgerrechtsgesetz verkürzt. Da der Bund für die Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen verbindlich lediglich noch eine Mindestaufenthaltsdauer im Kanton von zwei bis fünf Jahren für die (ordentliche) Einbürgerung vorsieht (Art. 18 Abs. 1 nBüG), würde sich ein Festhalten an den bisherigen zeitlichen Voraussetzungen für Schweizer Staatsangehörige als kaum nachvollziehbare, rechtungleiche Lösung erweisen. Es wird deshalb vorgeschlagen, dass Schweizerinnen und Schweizer unmittelbar vor der Gesuchseinreichung eine Wohnsitzdauer von insgesamt mindestens fünf Jahren (allfällige Unterbrüche sind zulässig) im Kanton und von drei Jahren ohne Unterbruch in der betreffenden Gemeinde vorweisen müssen, um einen Einbürgerungsanspruch geltend machen zu dürfen. Angesichts der verkürzten Wohnsitzfristen soll künftig auf eine Doppelzählung zwischen dem 10. und 20. Altersjahr verzichtet werden, genauso wie auf die Sonderregelung zugunsten des Ehegatten oder eingetragenen Partners.

Allerdings soll in Anlehnung an andere Kantone ein minimaler qualitativer Standard (nämlich geordnete Verhältnisse) verlangt werden, damit ein Anspruch auf das Kantons- und Gemeindebürgerrecht als berechtigt zuerkannt wird. Geordnete Verhältnisse setzen insbesondere voraus, dass die Gesuch stellende Person ihren öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen dem Kanton und der Gemeinde gegenüber nachgekommen ist und ihr nicht erhebliche strafrechtliche Vorhalte zu machen sind; auch die Missachtung von privatrechtlichen Unterhaltspflichten spricht gegen das Vorliegen geordneter Verhältnisse. Primäres Informationsmittel wird in der Regel ein Auszug aus dem Straf- und Betreibungsregister sein. Unter Berücksichtigung der in der Vernehmlassung mehrfach geäußerten Kritik an der Auslegungsbedürftigkeit des Begriffes «guter Leumund» soll auf dieses Kriterium verzichtet werden.

#### *Artikel 8; Einbürgerungsvoraussetzungen (bei ausländischen Staatsangehörigen)*

Nachdem die von einer ausländischen Person zu erfüllenden kantonalen Einbürgerungskriterien erst 2010 von der Landsgemeinde neu bestimmt worden sind, soll an den bewährten Voraussetzungen im Grundsatz so wenig als möglich geändert werden. Eine redaktionelle Änderung betrifft aber Absatz 1 Buchstabe a, weil das künftige Bundesrecht ein neues Verfahren vorgibt (das Staatssekretariat für Migration erteilt gemäss Art. 13 Abs. 2 und 3 nBüG die Einbürgerungsbewilligung erst nach Durchführung des Prüfungsverfahrens im Kanton und in der Gemeinde mit einem für die Gesuch stellende Person positiven Ergebnis). Künftig wird deshalb statt des Vorliegens der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung vom Kanton zu prüfen sein, ob die materiellen bundesrechtlichen Voraussetzungen nach den Artikeln 11 und 12 nBüG erfüllt werden. Das Bundesrecht setzt diesbezüglich voraus, dass der Bewerber oder die Bewerberin mit den Lebensverhältnissen in der Schweiz vertraut ist, keine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz darstellt und erfolgreich integriert ist. Letztere Voraussetzung wird nochmals explizit im neuen Gesetz erwähnt und vorausgesetzt. Die erfolgreiche Integration ist insbesondere daran zu messen, ob die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachtet und ob die Werte der Bundesverfassung respektiert werden. Weiter muss eine mündliche und schriftliche Verständigung in einer Landessprache möglich sein, eine Teilnahme am Wirtschaftsleben oder der Erwerb von Bildung vorliegen. Und nicht zuletzt müssen der Ehegatte sowie die minderjährigen Kinder in Bezug auf ihre Integration in der Schweiz gefördert und unterstützt werden. Hierbei muss namentlich auf die Situation von kranken und behinderten Personen angemessen Rücksicht genommen werden (Art. 12 Abs. 2 nBüG). Verdeutlicht wird zudem nochmals im kantonalen Gesetz, dass kein Anspruch auf eine Einbürgerung besteht.

Gemäss Absatz 2 Buchstabe a müssen nicht nur die Voraussetzungen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes erfüllt sein; überdies muss bei der Gesuchstellung bereits eine Niederlassungsbewilligung vorliegen. Dabei handelt es sich im Übrigen um eine Voraussetzung für die Erteilung einer Einbürgerungsbewilligung durch den Bund. Neu ins kantonale Recht aufgenommen wird das Vorhandensein von staatsbürgerlichen Kompetenzen, die zur Ausübung der politischen Rechte und Erfüllung der Pflichten nötig sind (Abs. 2 Bst. c nKBüG). Dies wird auch Einfluss auf die vorauszusetzenden Sprachkompetenzen haben (Abs. 2 Bst. d nKBüG). Als Einbürgerungskriterium aufgehoben wird hingegen die Vertrautheit mit den Sitten und Gebräuchen im Kanton (Art. 20 Abs. 2 Bst. b aKBüG), das mitunter in den Gemeinden Anlass zu seltsamen Prüfungsfragen gab. Zumindest über die örtlichen Lebensgewohnheiten der heimischen Bevölkerung sollen Einbürgerungswillige aber weiterhin Bescheid wissen müssen. Zu ändern sind auch die zu beachtenden Aufenthaltsfristen in Kanton und Gemeinde, nachdem das Bundesrecht lediglich noch eine Mindestaufenthaltsdauer von zwei bis fünf Jahren zulässt (Art. 18 Abs. 1 nBüG). Statt der bisherigen sechs Jahre Aufenthalt im Kanton und drei Jahre in der Gemeinde sollen künftig fünf und drei Jahre gelten (Abs. 2 Bst. g nKBüG). Der Vollständigkeit halber wird der bisher ungeschriebene Grundsatz ausdrücklich statuiert, dass die Gemeinden aufgrund der ihnen zukommenden Autonomie weitere sachbezogene Einbürgerungskriterien für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts vorsehen dürfen. Diese sind im kommunalen Recht

jedoch explizit zu regeln (Abs.3). Auch der Bund gesteht den Kantonen das Recht zu, eigene Integrationskriterien vorzusehen (Art. 12 Abs. 3 nBüG).

Keinen Eingang fand die Einbürgerung auf Probe und/oder die Möglichkeit des Entzugs des Bürgerrechts bei missbräuchlich erwirkter Einbürgerung. Bereits das Bundesrecht stellt mit der Nichtigerklärung eine wirksame und taugliche Möglichkeit zur Verfügung, um eine Einbürgerung wieder rückgängig zu machen, wenn sie durch falsche Angaben oder die Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen worden ist. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) kann ausserdem (mit Zustimmung der zuständigen Behörde des Heimatkantons) einem Doppelbürger oder einer Doppelbürgerin die schweizerischen Bürgerrechte entziehen, wenn sein oder ihr Verhalten den Interessen oder dem Ansehen der Schweiz erheblich nachteilig ist (Art. 42 nBüG).

#### *Artikel 9; Voraussetzungen und Wirkungen (in Bezug auf das Ehrenbürgerrecht)*

Obwohl das Ehrenbürgerrecht in der Praxis eine marginale Bedeutung hat, soll es trotzdem ins neue Recht überführt werden. Die bisherigen, zur Hauptsache das Verfahren betreffenden Bestimmungen werden ergänzt, namentlich hinsichtlich der Voraussetzungen der Verleihung und der Rechtswirkungen.

#### *Artikel 10; Entlassung aus dem Bürgerrecht*

Die bisherige Regelung umfasste drei Artikel (27–29) und beschränkte sich materiell auf die Bezeichnung der zuständigen Entlassungsbehörden und auf Wiederholungen. Die neue Bestimmung fasst den bisherigen Gehalt in einem Artikel zusammen. Der Verlust des Schweizer Bürgerrechts richtet sich nach den Regeln des Bundesrechts. Den Entscheid hat die zuständige Behörde des Heimatkantons zu fällen (Art. 37 Abs. 2 nBüG). Selbstverständlich zieht der Verlust des Schweizer Bürgerrechts automatisch auch das Erlöschen des Kantons- und Gemeindebürgerrechts nach sich. Aus dem Kantonsbürgerrecht soll eine Entlassung auf Ersuchen des oder der Berechtigten hin ebenfalls weiterhin möglich sein, soweit die das Gesuch stellende Person im Besitz eines anderen Kantonsbürgerrechts ist oder die zugesicherte Aussicht auf ein solches hat. Abgesehen wird künftig von der Voraussetzung gemäss Artikel 28 Absatz 3 aKBüG, dass die um Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht ersuchende Person nicht im Kanton wohnhaft sein dürfe. Es sind keine sachlichen Gründe erkennbar, weshalb der Wohnsitz im Kanton Glarus einer Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht entgegenstehen soll. Dass mit dem Verzicht auf das Kantonsbürgerrecht auch die glarnerischen Bürgerrechte dahinfallen (vgl. bisher Art. 28 Abs. 4 aKBüG), braucht im neuen Recht nicht festgeschrieben zu werden. Diese Rechtsfolge ergibt sich aus Artikel 20 Absatz 2 KV und Artikel 2 Absatz 1 und 2 nKBüG. Es ist vorgesehen, dass der Entscheid über die Entlassung aus dem Schweizer und dem Kantonsbürgerrecht wie bisher dem zuständigen Departement Sicherheit und Justiz (DSJ) zukommen soll, was aber der Regierungsrat in der noch zu erlassenden Vollzugsverordnung festzulegen hat. Die Entlassung aus einem glarnerischen Gemeindebürgerrecht soll wie bisher ebenfalls zulässig sein, unter dem Vorbehalt, dass die Gesuch stellende Person noch über ein anderes Gemeindebürgerrecht im Kanton Glarus verfügt (vgl. Art. 29 Abs. 3 aKBüG). Zuständig für solche Entscheide ist die von der betroffenen Gemeinde für zuständig erklärte Behörde.

#### *Artikel 11; Nichtigerklärung*

Das Bundesrecht sieht als Verlustgrund auch die Nichtigerklärung der ordentlichen Einbürgerung einer ausländischen Person durch eine kantonale Behörde vor (Art. 36 Abs. 3 nBüG). Mit der Schaffung einer kantonalen Rechtsgrundlage manifestiert der Kanton Glarus, dass er von dieser Kompetenz Gebrauch machen will. Darüber zu entscheiden haben wird voraussichtlich das DSJ. Des Weiteren soll der Klarheit willen ausdrücklich festgehalten werden, dass kein Rückerstattungsanspruch bezüglich der bereits entrichteten Gebühren besteht.

#### *Artikel 12; Bearbeitung von Personendaten*

Das nBüG ermächtigt in Artikel 44 zwar das SEM, nicht aber die kantonalen und kommunalen Einbürgerungsbehörden zur Bearbeitung von mitunter sehr heiklen Personendaten im Zusammenhang mit der Beurteilung von Einbürgerungsgesuchen. Letztlich verlangt aber das kantonale Datenschutzgesetz, dass für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten, die bei Einbürgerungen regelmässig erhoben werden, eine formell-gesetzliche Rechtsgrundlage vorliegt. Bis anhin fehlte eine ausdrückliche, die entsprechende Datenbearbeitung durch kantonale oder kommunale Stellen legitimierende Rechtsgrundlage im kantonalen Bürgerrecht. Die nun aus Gründen der Rechtssicherheit und der Gesetzmässigkeit vorgesehene Regelung im neuen kantonalen Recht lehnt sich inhaltlich an das Bundesrecht an. Auf den ersten Blick mögen die Abklärungen weit in die Privatsphäre der einbürgerungswilligen Personen eindringen. Letztlich sind diese aber notwendig, wenn die zuständigen Einbürgerungsbehörden die gesetzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen sorgfältig verifizieren können sollen. Wenn beispielsweise eine einbürgerungswillige Person im Verdacht steht, einer extremistischen Gruppierung anzugehören oder zumindest mit ihrem Gedankengut zu sympathisieren, muss die Einbürgerungsbehörde diesbezügliche Erhebungen anstellen können. Macht jemand geltend, er leide an einer Schwäche oder Krankheit im Sinne von Artikel 9 nBüG und könne deswegen die Integrationskriterien nicht erfüllen, so muss die Einbürgerungsbehörde dies überprüfen dür-

fen. Dass sich das erheblich auffällige oder schwerwiegend störende Verhalten eines Kindes in der Schule bis hin zur Delinquenz nicht auf die Einbürgerungsfähigkeit der Eltern auswirken soll, ist klar und unbestritten. In solchen seltenen Einzelfällen können aber durchaus berechnete Gründe bestehen, ein solches Kind nicht in die Einbürgerung der Familienmitglieder einzubeziehen. Mit der Geschäftsdatenbank der Polizei ist die Rapport- und Geschäftsverwaltungsapplikation (derzeit ABI) der Kantonspolizei gemeint. Daraus sollen lediglich Informationen den Weg ins Einbürgerungsverfahren finden, denen eine gewisse Bedeutung zukommt, es sich mithin nicht bloss um Bagatellen handelt. Mit dem Merkmalskatalog kann die zulässige Datenbeschaffung und -sammlung vernünftig beschränkt und kanalisiert werden.

#### *Artikel 13; Amtshilfe*

Bestimmungen über die Amtshilfe sieht der Bund in Artikel 45 nBüG vor. Dort geht es jedoch bloss um Abklärungen im Zusammenhang mit dem Schweizer Bürgerrecht. Insbesondere für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an Schweizerinnen und Schweizer braucht es nach Massgabe der kantonalen Datenschutzbestimmungen auch eine Vorschrift im kantonalen Recht. Diese soll die hiesigen, über die nötigen Informationen verfügenden Behörden und Verwaltungsstellen (z. B. die Kantonspolizei oder die Abteilung Migration) in die Pflicht nehmen und sie ermächtigen, den Einbürgerungsbehörden im Einzelfall auf Anfrage hin die notwendigen Auskünfte zu erteilen. Damit lassen sich ausserdem Konflikte mit dem Amtsgeheimnis vermeiden.

#### *Artikel 14; Zuständige kantonale Behörden*

Die Regelung der Zuständigkeiten auf Stufe Kanton war bisher wenig klar. Als kantonale Behörde im Sinne des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes hat der Regierungsrat das DSJ bezeichnet (vgl. Art. 6 aKBüG i. V. m. Anhang I Ziff. 6 Bst. m der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung), womit dieses an sich grundsätzlich auch für die Erteilung und den Entzug des Kantonsbürgerrechts zuständig gewesen wäre. Kraft besonderer Vorschrift behielt das aKBüG jedoch den Einbürgerungsentscheid dem Regierungsrat vor (vgl. Art. 13 Abs. 3, Art. 14 Abs. 4, Art. 21 Abs. 3, Art. 24 Abs. 1 aKBüG). Die Entlassung aus dem Kantonsbürgerrecht erteilte das DSJ. Vorbereitet werden die Entscheide der kantonalen Behörden bereits heute vom kantonalen Bürgerrechtssdienst, ohne dass dessen Aufgaben und Kompetenzen oder die Existenz der Behörde selber im Einbürgerungsrecht des Kantons ihren Niederschlag gefunden hätten. Vor diesem Hintergrund soll nun im neuen Recht eine Grundsatzbestimmung erlassen werden, welche die Zuständigkeitsordnung im kantonalen Einbürgerungswesen in groben Zügen widerspiegelt und trotzdem der Organisationsautonomie des Regierungsrates Rechnung trägt.

Der Regierungsrat soll künftig weiterhin für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts (an Schweizer wie an ausländische Staatsangehörige) zuständig sein, während dem DSJ im Grundsatz und subsidiär sämtliche anderen Kompetenzen im Bürgerrechtswesen zukommen sollen. Dem Regierungsrat soll jedoch die Möglichkeit eingeräumt werden, in der noch zu erlassenden Vollzugsverordnung zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz einzelne Verwaltungsaufgaben zur abschliessenden bzw. selbstständigen Erledigung an andere unterstellte Verwaltungsstellen zu delegieren, namentlich an den Bürgerrechtssdienst. Denkbar wäre beispielsweise die Übertragung von Aufgaben im Bereich der Wahrnehmung der erleichterten Einbürgerung nach Artikel 25 Absatz 1 nBüG, der Wiedereinbürgerung gemäss Artikel 29 Absatz 1 nBüG oder an die Durchführung des Feststellungsverfahrens nach Artikel 43 nBüG bei fraglichem Bestand des Schweizer Bürgerrechts. Die Aufsicht über die Tätigkeit der Einbürgerungsbehörden der Gemeinden soll in Anwendung von Artikel 138 des Gemeindegesetzes nicht unmittelbar dem Regierungsrat, sondern dem zuständigen Departement zukommen.

#### *Artikel 15; Zuständige Gemeindebehörden*

Wie bisher sollen die Gemeinden grundsätzlich selber entscheiden, wie sie sich im Bereich des kommunalen Einbürgerungswesens organisieren wollen. Dementsprechend soll es weiterhin zulässig sein, dass der Gemeinderat selber (allenfalls auf Antrag einer vorberatenden, gemeinderätlichen Einbürgerungskommission) oder ein Einbürgerungsrat als zuständige Vollzugs- bzw. Einbürgerungsbehörde amtiert. Die Gemeinden haben die Details zur Organisation und zu den Zuständigkeiten ihrer Behörden und allenfalls das kommunale Verfahren im Rahmen des übergeordneten Rechts selber zu regeln. Obwohl es das Bundesrecht an sich zulassen würde (Art. 15 Abs. 2 nBüG), sollen Einbürgerungsgesuche nicht wieder von den Stimmberechtigten an den Gemeindeversammlungen beurteilt werden. Die Anforderungen an die rechtmässige Abwicklung der Gesuchsbehandlung sind sehr hoch und die Verfahrensleitung anspruchsvoll. Ausserdem dürfen den Stimmberechtigten von Bundesrechts wegen (Art. 17 Abs. 2 und 3 nBüG) nur in beschränktem Umfang und unter Berücksichtigung des Adressatenkreises Daten bekannt gegeben werden, sodass eine sachgerechte und umfassende Beschlussfassung seitens der Stimmberechtigten schwierig ist.

#### *Artikel 16–20; Verfahren*

Der Kanton hat von Bundesrechts wegen ergänzend das Verfahren im Kanton bezüglich der ordentlichen Einbürgerung (von ausländischen Staatsangehörigen) zu regeln (Art. 13–15 Abs. 1 nBüG). Die bisherige Regelung in Artikel 21 aKBüG war sehr rudimentär und vermochte kaum eine steuernde Wirkung zu entfalten.

ten. Daneben gab es im Erlass verstreut weitere Verfahrensbestimmungen, sei es im Zusammenhang mit der Einbürgerung von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern (Art. 13 und 14 aKBüG) oder mit der Erteilung des Ehrenbürgerrechts (Art. 24 aKBüG). Der Regelablauf eines Einbürgerungsverfahrens wird nun im neuen kantonalen Gesetz in groben Zügen in fünf Artikeln umrissen: Artikel 16 (Gesuch um Einbürgerung), Artikel 17 (Vorprüfung), Artikel 18 (Erteilung Gemeindebürgerrecht), Artikel 19 (Erteilung Kantonsbürgerrecht), Artikel 20 (Einbürgerung Schweizer Staatsangehöriger und Verleihung Ehrenbürgerrecht). Details sollen im Interesse der Vereinheitlichung der Verfahren in der regierungsrätlichen Vollzugsverordnung ausgeführt werden. Leitgedanke ist, dass im Interesse eines effizient und zügig abzuwickelnden Verfahrens möglichst wenige Handwechsel stattfinden.

Eingeleitet wird ein Verfahren der ordentlichen Einbürgerung wie heute bei der Gemeinde. Sie prüft das erfolgreiche Bestehen des Vorbereitungskurses für die Einbürgerung bei ausländischen Staatsangehörigen sowie die Vollständigkeit der Gesuchsunterlagen (Art. 16). Das formell korrekte und vollständige Gesuch wird danach an den kantonalen Bürgerrechtsdienst überwiesen, welcher die materielle Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen des kantonalen und des Bundesrechts überprüft, indem er beispielsweise Erhebungen und Abklärungen bei Behörden, Verwaltungsstellen und bei Dritten (z. B. beim Arbeitgeber oder dem Vorstand eines Vereins) vornimmt (Art. 17 Abs. 1 und 2). Es wird dadurch der rechtserhebliche Sachverhalt in Bezug auf die Eignung zur Einbürgerung festgestellt. Werden sämtliche gesetzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen anlässlich der kantonalen Vorprüfung erfüllt, überweist der kantonale Bürgerrechtsdienst die Verfahrensakten mit einem Bericht an die zuständige Behörde der Gemeinde (Art. 17 Abs. 3 und 4), die das Einbürgerungsgespräch mit der einbürgerungswilligen Person führt und die weiteren persönlichen Verhältnisse, namentlich in Zweifelsfällen auch die Sprachkompetenz, abklärt (Art. 18 Abs. 1 und 2). Wird auch diese Hürde erfolgreich genommen, erteilt die zuständige kommunale Einbürgerungsbehörde das Gemeindebürgerrecht (Art. 18 Abs. 3). Bei einer Ablehnung wird das negative Ergebnis dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin seitens der Gemeinde mittels anfechtbarer Verfügung eröffnet (Art. 18 Abs. 4).

Bei positivem Ergebnis oder erfolgreicher Beschwerdeführung überweist der kantonale Bürgerrechtsdienst die Unterlagen mit ihrem Bericht an das SEM als zuständige Einbürgerungsbehörde des Bundes. Wird die Einbürgerungsbewilligung des Bundes (Art. 19 Abs. 1) erteilt und ergibt die Schlusskontrolle des kantonalen Bürgerrechtsdienstes im Sinne von Artikel 14 Absatz 2 nBüG, dass sich zwischenzeitlich die Sachlage nicht zuungunsten der Gesuch stellenden Person geändert hat, erteilt der Regierungsrat das Kantonsbürgerrecht (Art. 19 Abs. 2). Mit diesem Beschluss werden auch das Schweizer und das Gemeindebürgerrecht rechts-wirksam (Art. 14 Abs. 3 nBüG). Scheitert die Einbürgerung auf Stufe Bund oder Kanton, wird auch die Erteilung des Gemeindebürgerrechts gegenstandslos (Art. 19 Abs. 3 und 4). Das Normalverfahren für die ordentliche Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen soll grundsätzlich und sinngemäss auch für die anderen Einbürgerungsarten (Anspruchseinbürgerung von Schweizer Staatsangehörigen, Erteilung des Ehrenbürgerrechts) gelten. Die Abweichungen regelt der Regierungsrat in der Vollzugsverordnung zum nKBüG.

Für den Fall des Wegzugs einer ausländischen Person im ordentlichen Einbürgerungsverfahren hält der Bund neu eine Kollisionsregel bereit, welche für die Kantone verbindlich ist (Art. 18 Abs. 2 nBüG). Bei laufenden Gesuchen von Schweizer Bürgern auf Erteilung des glarnerischen Kantonsbürgerrechts taugt diese Regel nicht; deshalb soll die bisherige Bestimmung in Artikel 13 Absatz 4 aKBüG beibehalten und ins neue Recht überführt werden. Das Einbürgerungsverfahren für Schweizer Bürger und Ehrenbürger ist in Artikel 20 geregelt.

#### *Artikel 21; Feststellungsverfahren*

Das Bundesrecht schreibt den Kantonen vor, dass sie ein Feststellungsverfahren bei fraglichem Bestand des Schweizer Bürgerrechts vorsehen müssen (Art. 43 nBüG).

#### *Artikel 22; Gebühren, Kostenvorschuss*

Der Bund begrenzt die Rechtsetzungsautonomie insoweit, als die Kantone und Gemeinden im Zusammenhang mit Einbürgerungs-, Entlassungs- und Nichtigkeitsverfahren höchstens kostendeckende Gebühren verlangen dürfen (Art. 35 und 40 nBüG). Dieser Grundsatz wird ins kantonale Recht übernommen. Das bisherige kantonale Recht ermächtigte den Landrat zum Erlass eines Gebührentarifs und zur Festlegung des Verteilungsschlüssels der Gebühren zwischen Kanton und Gemeinde (Art. 30 aKBüG). Der Regierungsrat legt neu den maximalen Gebührenrahmen, je für die beiden Gemeinwesen, nach Rück- und Absprache mit den Gemeinden in seiner Vollzugsverordnung fest (die maximal zulässige Gemeindegebühr dürfte voraussichtlich im Bereich von 1500 bis 2000 Franken zu liegen kommen). Die Gemeinden entscheiden dann über die jeweilige kostendeckende Einbürgerungsgebühr innerhalb des Maximalrahmens im Einzelfall selber. Die landrätliche Verordnung über den Gebührentarif zum Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht wird mit Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgehoben.

### *Artikel 23; Rechtsschutz*

Das Bundesrecht bestimmt in Artikel 46 nBüG, dass die Kantone als letzte kantonale Rechtsmittelinstanzen Gerichtsbehörden einzusetzen haben. Gemäss aktuell noch geltendem kantonalem Recht sind Beschwerden gegen Entscheide der kommunalen Einbürgerungsbehörden und des DSJ beim Regierungsrat anhängig zu machen (Art. 31 aKBüG). Diese Regelung hat sich bewährt und soll dem Regelinstanzenzug gemäss Artikel 103 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vorgehen. Dass sich der Rechtsschutz im Übrigen nach dem VRG richtet, ist selbstverständlich und braucht im Gesetz nicht erwähnt zu werden.

### *Artikel 24; Anwendbares Recht*

Der Bund bestimmt für das künftig geltende nBüG, dass die vor dem Inkrafttreten eingereichten Gesuche nach dem bisherigen Recht behandelt werden sollen. Diese Regel des Bundes nimmt den gemeinhin geltenden Grundsatz der Nichtrückwirkung von neuem Recht auf und lässt sich auch für Verfahren im Kanton heranziehen, zumal damit im Ergebnis für die Gesuch stellenden Personen das günstigere Recht zur Anwendung gelangen wird.

### *Inkrafttreten*

Es ist derzeit noch nicht absehbar, auf welchen Zeitpunkt der Bundesrat das neue Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht in Kraft setzen wird. Deshalb soll nicht die Landsgemeinde selber, sondern der Regierungsrat über den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bestimmen.

## **5. Beratung der Vorlage im Landrat**

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter der Leitung von Landrat Mathias Zopfi, Engi, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten war unbestritten. Die Kommission diskutierte die vorliegende Totalrevision intensiv. Grundsätzlich befürwortete sie die regierungsrätliche Vorlage, beantragte jedoch einige wenige Änderungen und Ergänzungen. Wo ergänzt wurde, handelt es sich zumeist um Präzisierungen, die inhaltlich nichts ändern. Die Kommissionsmehrheit wollte aber die Bedingungen und Überlegungen, die hinter diesem Gesetz stehen, klarer zum Ausdruck bringen. Es wurden lediglich zwei echte Änderungen vorgeschlagen. Zum einen wurden der Kurztitel und die Abkürzung ergänzt, um Verwechslungen mit dem Bundesgesetz zu vermeiden. Dieses trägt denselben Kurztitel, wie ihn der Regierungsrat ursprünglich vorschlug. Zum anderen wurden die Bestimmungen zur Einbürgerung von Schweizern vereinfacht. Die Kommission wollte nur noch ein Verfahren vorsehen; es soll nicht mehr zwischen ordentlicher Einbürgerung und Anspruchseinbürgerung unterschieden werden.

Auch im Landrat war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Begrüsst wurde die schlankere und übersichtlichere Umsetzung der Bundesvorgaben im kantonalen Gesetz. Der inhaltliche Kern des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes blieb unangetastet. Die Möglichkeit, dass die Gemeinden zusätzliche Integrationsbemühungen verlangen dürfen, wurde als sinnvoll beurteilt.

Diskutiert wurde einzig, ob die gemäss regierungsrätlicher Vorlage vorgesehene Unterscheidung zwischen ordentlicher Einbürgerung auf Gesuch hin und Anspruchseinbürgerung bei der Einbürgerung von Schweizer Staatsangehörigen beizubehalten sei. Für die Beibehaltung spreche, dass durch die Abschaffung der ordentlichen Einbürgerung die Fristen für Schweizer Bürger verlängert würden, was eine schwer verständliche Verschärfung sei. Die Frist sei gleich lang wie bei ausländischen Staatsangehörigen. Dagegen wurde eingewendet, dass die Unterscheidung zwischen den beiden Verfahren rein fiktiv sei. Werde die Einbürgerung auf Gesuch hin (mit kürzeren Fristen) abgelehnt, müsse man die Anspruchseinbürgerung nach fünf Jahren so oder so vornehmen. Die Unterscheidung verursache unnötige Kosten. Die Vereinfachung schaffe für die Bürger wie auch die Verwaltung Klarheit und Nachvollziehbarkeit. Dass die von der Kommission beantragte Vereinfachung zu einer Verschärfung führe, treffe nicht zu. Das alte Bürgerrechtsgesetz habe bereits die Anspruchseinbürgerung für Schweizer beinhaltet. Die entsprechende Bestimmung sah jedoch eine Aufenthaltsdauer im Kanton von gesamthaft zehn Jahren vor. Neu seien es noch fünf Jahre, davon ununterbrochen drei Jahre in der Gemeinde, in welcher das Gesuch gestellt wird. Ebenfalls treffe es nicht zu, dass Ausländer mit Schweizern gleichgesetzt würden. Erstens gebe es für Ausländer keinen Anspruch auf Einbürgerung, zweitens müssten Ausländer gemäss Bundesrecht mindestens zehn Jahre in der Schweiz leben. Der Landrat blieb dann in der Folge beim Vorschlag der landrätlichen Kommission und sieht für Schweizer Bürger nur noch die Anspruchseinbürgerung vor.

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

## **6. Antrag**

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Gesetzentwurf zuzustimmen:*

# **Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht** (Kantonales Bürgerrechtsgesetz, KBüG)

(Vom .....

*Die Landsgemeinde,*

gestützt auf Artikel 69 Absatz 1 der Kantonsverfassung,

*erlässt:*

## **I.**

### **1. Allgemeine Bestimmungen**

#### **Art. 1**      *Geltungsbereich*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz regelt den Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts.

<sup>2</sup> Wo das kantonale Recht keine Regelung vorsieht, gilt sinngemäss das Bundesrecht.

#### **Art. 2**      *Kantons- und Gemeindebürgerrecht*

<sup>1</sup> Das Kantonsbürgerrecht beruht auf dem Bürgerrecht einer Gemeinde des Kantons Glarus und vermittelt das Schweizer Bürgerrecht.

<sup>2</sup> Das Kantonsbürgerrecht und das Gemeindebürgerrecht bedingen einander gegenseitig.

<sup>3</sup> Das Gemeindebürgerrecht bestimmt insbesondere den Heimatort einer Person im Sinne des Schweizerischen Zivilgesetzbuches.

#### **Art. 3**      *Minderjährige Kinder*

<sup>1</sup> Minderjährige Kinder können nach Massgabe des Bundesrechts eingebürgert und aus dem Kantons- oder Gemeindebürgerrecht entlassen werden.

<sup>2</sup> Widersetzt sich ein Inhaber der elterlichen Sorge dem Einbezug in die Einbürgerung oder in die Entlassung eines minderjährigen Kindes aus dem Bürgerrecht, hat der andere Elternteil die Angelegenheit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde vorzulegen.

#### **Art. 4**      *Unter Beistandschaft stehende Personen*

<sup>1</sup> Unter Beistandschaft stehende Personen können eingebürgert und aus dem Kantons- oder Gemeindebürgerrecht entlassen werden.

<sup>2</sup> Bei unter umfassender Beistandschaft stehenden Personen bedarf das Gesuch der Zustimmung des gesetzlichen Vertreters oder der gesetzlichen Vertreterin.

#### **Art. 5**      *Ehegatten und Personen in eingetragener Partnerschaft*

<sup>1</sup> Jeder Ehegatte und jede Person in eingetragener Partnerschaft ist berechtigt, das Gesuch um Einbürgerung oder Entlassung aus dem Bürgerrecht selbstständig zu stellen.

### **2. Erwerb des Bürgerrechts von Gesetzes wegen**

#### **Art. 6**      *Findelkind*

<sup>1</sup> Findelkinder erhalten das Bürgerrecht der Gemeinde, in welcher sie gefunden worden sind.

### 3. Erwerb des Bürgerrechts durch behördlichen Beschluss

#### 3.1. Einbürgerung von Schweizer Staatsangehörigen

##### Art. 7 Einbürgerungsvoraussetzungen

<sup>1</sup> Schweizer Bürgerinnen und Bürger haben Anspruch auf die Aufnahme in das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht, wenn sie bei der Einreichung des Gesuchs in geordneten Verhältnissen leben und gesamthaft während fünf Jahren im Kanton gewohnt haben, wovon die letzten drei Jahre ohne Unterbruch in der Gemeinde, in der das Bürgerrecht beantragt wird.

#### 3.2. Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen

##### Art. 8 Einbürgerungsvoraussetzungen

<sup>1</sup> Um Aufnahme in das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht kann ersuchen, wer zur Einbürgerung geeignet und erfolgreich integriert ist. Es besteht kein Anspruch auf Einbürgerung.

<sup>2</sup> Die Eignung und Integration sind insbesondere gegeben, wenn die Gesuchstellende Person:

- a. die Voraussetzungen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes erfüllt, insbesondere bei der Gesuchstellung eine Niederlassungsbewilligung besitzt;
- b. mit den Lebensgewohnheiten im Kanton vertraut und in die Gesellschaft eingegliedert ist;
- c. die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennt;
- d. über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache zur Ausübung der politischen Rechte sowie zur Verständigung mit den Behörden und der einheimischen Bevölkerung verfügt;
- e. die Rechtsordnung, insbesondere Verfassung und Gesetze, beachtet;
- f. den Lebensunterhalt für sich und die im gleichen Haushalt lebenden Familienangehörigen, für die sie zu sorgen hat, aus eigenen Mitteln zu bestreiten vermag;
- g. bei der Einreichung des Gesuchs gesamthaft während fünf Jahren im Kanton gewohnt hat, wovon die letzten drei Jahre ohne Unterbruch in der Gemeinde, in der das Bürgerrecht beantragt wird.

<sup>3</sup> Für die Aufnahme ins Gemeindegürgerrecht können die Gemeinden weitere sachliche Eignungs- und Integrationskriterien vorsehen.

<sup>4</sup> Die Einbürgerungsbehörden können Nachweise oder Bescheinigungen über die Integrationsbemühungen verlangen, namentlich einen Ausweis über die bestandene Prüfung eines Integrations- oder Einbürgerungskurses.

#### 3.3. Ehrenbürgerrecht

##### Art. 9 Voraussetzung und Wirkungen

<sup>1</sup> Einer Person, die sich um das Gemeinwesen besonders verdient gemacht hat, kann mit ihrem Einverständnis das Gemeinde- und das Kantonsbürgerrecht ehrenhalber verliehen werden.

<sup>2</sup> Die Verleihung des Ehrenbürgerrechts ist an keine weiteren Voraussetzungen des kantonalen Rechts gebunden.

<sup>3</sup> Das Ehrenbürgerrecht steht ausschliesslich der Person zu, der es verliehen wird. Es hat die gleiche Wirkung wie das im ordentlichen Verfahren erworbene Bürgerrecht.

<sup>4</sup> Für ausländische Personen bleiben die bundesrechtlichen Vorschriften vorbehalten.

### 4. Verlust des Bürgerrechts

##### Art. 10 Entlassung aus dem Bürgerrecht

<sup>1</sup> Über die Gesuche von Kantonsbürgerinnen und Kantonsbürgern um Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht entscheidet die zuständige kantonale Behörde. Sie stellt die Entlassungsurkunde aus.

<sup>2</sup> Wer unter Beibehaltung oder Zusicherung eines anderen Kantonsbürgerrechts auf das glarnerische Bürgerrecht und auf die damit verbundenen Gemeindebürgerrechte verzichten will, hat sein Gesuch um Entlassung an die für den Entscheid zuständige kantonale Behörde zu richten.

<sup>3</sup> Über die Gesuche um Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht entscheidet die von der Gemeinde für zuständig erklärte Behörde, soweit die Gesuchstellende Person das Bürgerrecht einer anderen glarnerischen Gemeinde besitzt oder ihr zugesichert ist.

#### **Art. 11** *Nichtigerklärung*

<sup>1</sup> Über die Nichtigkeit der ordentlichen Einbürgerung ausländischer Personen nach Massgabe des Bundesrechts entscheidet die zuständige kantonale Behörde.

<sup>2</sup> Die für das Einbürgerungsverfahren entrichtete Gebühr wird nicht zurückerstattet.

### **5. Datenbearbeitung und Amtshilfe**

#### **Art. 12** *Bearbeitung von Personendaten*

<sup>1</sup> Die Einbürgerungsbehörden von Kanton und Gemeinden sind berechtigt, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz und dem Bundesrecht notwendigen Personendaten zu bearbeiten, einschliesslich Persönlichkeitsprofilen und besonders schützenswerten Personendaten.

<sup>2</sup> Sie dürfen zu diesem Zweck bei den sachlich zuständigen Behörden sowie bei vertrauenswürdigen Dritten die notwendigen Auskünfte einholen über:

- a. administrative und strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen;
- b. gewichtige Einträge in der Geschäftsdatenbank der Polizei;
- c. Betreibungs- und Konkursverfahren;
- d. Steuerausstände;
- e. Massnahmen der Sozialhilfe und der Arbeitslosenversicherung;
- f. Erfüllung von familienrechtlichen Unterhaltspflichten;
- g. Gesundheitszustand;
- h. politische Tätigkeiten;
- i. Vorkommnisse am Arbeitsplatz;
- j. Vorkommnisse in der Schule betreffend schulpflichtige Kinder;
- k. weltanschauliche und religiöse Ansichten.

#### **Art. 13** *Amtshilfe*

<sup>1</sup> Kantonale und kommunale Verwaltungsstellen und Behörden sind im Einzelfall auf begründetes und schriftliches Gesuch hin verpflichtet, den mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Einbürgerungsbehörden von Kanton und Gemeinden die Informationen und Daten, welche diese zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe benötigen, zur Verfügung zu stellen.

### **6. Zuständigkeiten und Kompetenzen**

#### **Art. 14** *Zuständige kantonale Behörden*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat erteilt das Kantonsbürgerrecht.

<sup>2</sup> Er bezeichnet das für das Einbürgerungswesen und für die Aufsicht über die kommunalen Einbürgerungsbehörden zuständige Departement.

<sup>3</sup> Er kann einzelne Vollzugsaufgaben an nachgeordnete Verwaltungsbehörden zur selbstständigen Erledigung übertragen.

#### **Art. 15** *Zuständige Gemeindebehörden*

<sup>1</sup> Die Gemeinden erlassen die notwendigen Bestimmungen über die Zuständigkeiten ihrer Behörden und das Verfahren in der Gemeinde.

<sup>2</sup> Sie können den Gemeinderat oder eine besondere Kommission mit der Vorbereitung, der Zusicherung, der Erteilung oder dem Entzug des Gemeindebürgerrechts betrauen.

## 7. Verfahren und Gebühren

### Art. 16 *Gesuch um Einbürgerung*

<sup>1</sup> Der ausländische Staatsangehörige hat sein Gesuch zusammen mit sämtlichen Unterlagen bei der Wohnsitzgemeinde einzureichen.

<sup>2</sup> Die Gemeinde übermittelt das vollständige Gesuch an die zuständige kantonale Behörde zur Vorprüfung.

### Art. 17 *Vorprüfung*

<sup>1</sup> Die zuständige kantonale Behörde führt eine Vorprüfung betreffend die Einbürgerungsvoraussetzungen durch.

<sup>2</sup> Sie holt dazu die von Behörden und Dritten erforderlichen Auskünfte und Informationen ein.

<sup>3</sup> Ist das Gesuch unvollständig, so fordert sie die Gesuch stellende Person unter Androhung von Säumnisfolgen auf, die fehlenden Unterlagen oder Bestätigungen einzureichen.

<sup>4</sup> Das Ergebnis der Vorprüfung übermittelt sie an die zuständige Gemeindebehörde.

### Art. 18 *Erteilung Gemeindebürgerrecht*

<sup>1</sup> Die zuständige Gemeindebehörde entscheidet auf der Grundlage des Ergebnisses der kantonalen Vorprüfung sowie gestützt auf ihre eigenen Abklärungen über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts.

<sup>2</sup> Sie kann vorgängig namentlich ein Einbürgerungsgespräch durchführen.

<sup>3</sup> Erteilt sie das Gemeindebürgerrecht, so übermittelt sie ihren Entscheid zusammen mit dem Gesuch an die zuständige kantonale Behörde.

<sup>4</sup> Verweigert sie die Erteilung des Gemeindebürgerrechts, so erlässt sie eine anfechtbare Verfügung.

### Art. 19 *Erteilung Kantonsbürgerrecht*

<sup>1</sup> Kommt die zuständige kantonale Behörde zum Schluss, dass auch das Kantonsbürgerrecht erteilt werden kann, so übermittelt sie das Gesuch an den Bund zur Erteilung der Einbürgerungsbewilligung.

<sup>2</sup> Das Gemeindebürgerrecht und das Schweizer Bürgerrecht werden erst mit Erteilung des Kantonsbürgerrechts erworben.

<sup>3</sup> Verweigert die zuständige kantonale Behörde die Erteilung des Kantonsbürgerrechts, so erlässt sie eine anfechtbare Verfügung.

<sup>4</sup> Mit der Verweigerung entfällt das bereits erteilte Gemeindebürgerrecht.

### Art. 20 *Einbürgerung Schweizer Staatsangehöriger sowie Ehrenbürgerrecht*

<sup>1</sup> Für die Einbürgerung von Schweizer Staatsangehörigen sowie für die Verleihung des Ehrenbürgerrechts gelten die vorstehenden Bestimmungen sinngemäss.

<sup>2</sup> Verlegt ein Schweizer Staatsangehöriger seinen Wohnsitz während des laufenden Verfahrens in einen anderen Kanton, so ist sein Gesuch als gegenstandslos abzuschreiben.

### Art. 21 *Feststellungsverfahren*

<sup>1</sup> Wenn fraglich oder strittig ist, ob eine Person das Schweizer oder das Bürgerrecht des Kantons besitzt, so entscheidet darüber die zuständige kantonale Behörde.

### Art. 22 *Gebühren, Kostenvorschuss*

<sup>1</sup> Der Kanton und die Gemeinden erheben für ihren Aufwand und ihre Entscheide Gebühren, welche die Verfahrenskosten decken und besorgen das Inkasso.

<sup>2</sup> Die Erteilung des Ehrenbürgerrechts erfolgt kostenlos.

<sup>3</sup> Kanton und Gemeinden dürfen angemessene Kostenvorschüsse verlangen.

<sup>4</sup> Die Einbürgerungsgebühr ist spätestens vor der Erteilung des Kantonsbürgerrechts bei der Staatskasse zu hinterlegen.

<sup>5</sup> Der Regierungsrat legt die maximalen Ansätze der Gebühren für den Kanton und die Gemeinden fest.

## 8. Rechtsschutz

### Art. 23 *Rechtsmittel*

<sup>1</sup> Gegen Entscheide der kommunalen Einbürgerungsbehörden kann beim Regierungsrat innert 30 Tagen Beschwerde erhoben werden.

## 9. Übergangs- und Schlussbestimmungen

### Art. 24 *Anwendbares Recht*

<sup>1</sup> Bei Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits eingereichte Einbürgerungsgesuche werden nach dem bisherigen Recht behandelt.

### II.

Keine anderen Erlasse geändert.

### III.

GS I C/12/2, Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz) vom 2. Mai 1993, wird aufgehoben.

### IV.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

## § 10 Gesetz über die Informatik des Kantons Glarus und seiner Gemeinden

### *Die Vorlage im Überblick*

*Der Landsgemeinde wird ein neues Gesetz über die Informatik des Kantons Glarus und seiner Gemeinden unterbreitet.*

*Der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) kommt in der heutigen Arbeitswelt eine überraschende Bedeutung zu. Die Verrichtung der täglichen Arbeit ist ohne technische Hilfsmittel wie Computer, Telefon oder Internet schlicht unvorstellbar. Beim Kanton ist eine eigene Abteilung – der Informatikdienst – für die IKT verantwortlich. Die Gemeinden arbeiten sehr eng zusammen und kaufen ihre IKT-Dienstleistungen bei der Glarus hoch3 AG ein. Die Firma ist im vollständigen Besitz der Gemeinden und des Kantons. Die Gemeinden als Mehrheitsbesitzer wünschen nun einen Zusammenschluss der Glarus hoch3 AG mit dem kantonalen Informatikdienst. Der Kanton als Minderheitsaktionär hat keinen Handlungsbedarf, anerkennt aber die Vorteile einer gemeinsamen Informatiklösung. Er ist bereit, dem Anliegen der Gemeinden zu entsprechen und eine gemeinsame Informatikorganisation zu gründen.*

*Die Zusammenarbeit soll über die Gründung einer neuen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit unter dem Namen «Informatikdienste Glarus» institutionalisiert werden. Die Organisation soll ab 2017 für den Kanton und die Gemeinden sowie die kantonalen und kommunalen öffentlich-rechtlichen Anstalten die Informations- und Kommunikationsdienstleistungen erbringen. Die Informatikdienste Glarus haben den Auftrag, ihren Kunden jene zuverlässige, stabile, verfügbare und sichere IKT-Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Die Übertragung (Auslagerung, Dezentralisierung, Privatisierung) von Verwaltungsaufgaben an Personen des öffentlichen oder privaten Rechts bedarf einer gesetzlichen Grundlage, die auf einen bestimmten Aufgabenbereich Bezug nimmt.*

*Das Gesetz über die Informatik des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Informatikgesetz, InfG) regelt den Auftrag und die Aufgaben der Informatikdienste Glarus. Die Organisation setzt sich aus den vier Organen Aufsichtskommission, Verwaltungskommission, Geschäftsleitung und Revisionsstelle zusammen. Die Kunden schliessen mit den Informatikdiensten Glarus einzeln Leistungsaufträge ab. Die Finanzierung erfolgt mittels einer verbindlichen Entschädigung. Die Freigabe der benötigten Finanzmittel erfolgt durch die zuständige Budgetbehörde: Beim Kanton ist es der Landrat und bei den Gemeinden die Gemeindeversammlung. Die Informatikdienste Glarus sollen mit einem Dotationskapital von maximal*

4 Millionen Franken ausgestattet werden. Ferner regelt das Gesetz den Datenschutz sowie die Daten- und Betriebssicherheit.

Kanton und Gemeinden erwarten, dass sich mit einer gemeinsamen IKT-Lösung Produktivitätsgewinne und Kosteneinsparungen realisieren lassen. Durch gemeinsame Standards können Schnittstellen in den Informatikanwendungen zwischen Kanton und Gemeinden reduziert werden, für die ansonsten separate Lösungen programmiert werden müssten. Die grössere Anzahl betreuter Arbeitsplätze ermöglicht die Erzielung von Mengenrabatten bei der Beschaffung von Hard- und Software. Die Grösse erhöht zudem indirekt die Servicequalität. So hat etwa ein Ausfall von Schlüsselpersonen weniger negative Auswirkungen auf den Betrieb. Es entsteht ein einziger starker Partner für sämtliche IT-Angelegenheiten der Glarner Gemeinwesen und ihrer Anstalten. Die Koordination bei gemeinsamen Vorhaben wird einfacher und besser, sowohl in operativer wie auch strategischer Hinsicht.

Die Organisation wird nicht im Wettbewerb auftreten und ist entsprechend nicht als Auslagerung in die Privatwirtschaft zu verstehen. Um eine Konkurrenzierung von privaten Leistungsanbietern zu verhindern, bieten die Informatikdienste Glarus ihre Dienstleistungen nur an Organisationen an, die einen öffentlichen Zweck verfolgen. Sie tritt aber – wie dies der kantonale Informatikdienst und die Glarus hoch3 AG bereits bisher getan haben – als Käuferin von Hard- und Software sowie Bezügerin von gewissen Dienstleistungen, die nicht selber erbracht werden können, auf dem Markt auf. Als selbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt fällt sie dabei unter das Submissionsrecht.

Die Vorlage war im Landrat umstritten. Einerseits wurde mangelnde Kostentransparenz der neuen Lösung kritisiert, andererseits die Notwendigkeit eines neuen Gesetzes und der Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt in Frage gestellt. Die angestrebten Ziele seien mit Leistungsvereinbarungen zwischen Kanton und Gemeinden einfacher und ohne Auslagerung zu erreichen. Die Befürworter unterstützten die Vorlage mit Verweis auf bestens funktionierende, ähnliche Modelle in anderen Kantonen. Sofern man eine Mitsprache der Gemeinden wolle, müsse zum vom Regierungsrat vorgeschlagenen Modell gegriffen werden. Die neue Gesellschaft sei zudem eine konsequente Fortführung der Ziele der Gemeindestrukturereform. Nichteintretensanträge der vorberatenden landrätlichen Kommission und aus dem Ratsplenum wurden abgelehnt und die Vorlage materiell beraten. An der regierungsrechtlichen Version wurden nach gewalteter Diskussion nur wenige Korrekturen vorgenommen. Bestätigt wurde insbesondere ein vierstufiges Organisationsmodell mit getrennter Aufsichts- und Verwaltungskommission – ein dreistufiges Modell mit einer Zusammenführung dieser beiden Kommissionen wurde abgelehnt.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mehrheitlich, dem neuen Gesetz über die Informatik des Kantons Glarus und seiner Gemeinden zuzustimmen.

## 1. Ausgangslage

### 1.1. Öffentlicher Informatikdienst im Kanton Glarus

Im Zuge der Gemeindestrukturereform entschieden sich der Regierungsrat und die Gemeinden im Herbst 2009 für eine gemeinsame Informationsführung. Dies bedingte standardisierte Arbeitsabläufe inklusive der Informatikunterstützung. Alle Abteilungen der neuen Gemeinden sollten mit dem jeweils gleichen Prozedere mit den jeweils gleichen Softwareprogrammen die jeweils gleichen Arten von Daten erfassen und führen – von der Einwohnerkontrolle über die Gebührenverrechnung und den Grundstückkataster bis zur Finanz- und Geschäftsverwaltung. Dasselbe galt für die Technischen Betriebe und die Alters- und Pflegeheime.

Die Erwartungen an die umfassende Neugestaltung der Glarner IT-Organisation waren hoch: Dank einheitlichen Arbeitsprozessen, standardisierten Daten- und Berechnungsmodellen und kostengünstigen Informatikstrukturen sollten mittelfristig jährlich 500'000 bis zu 1 Million Franken eingespart werden können. Eine externe Evaluation im Jahr 2014 bestätigte, dass die angestrebten Einsparungen erzielt wurden.

In welcher Form sich der Kanton anschliesst, sollte zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden, weil der Ausrüstung der drei neuen Gemeinden aufgrund des engen Zeitplans oberste Priorität zukam. Die Glarus hoch3 AG startete daher am 1. Januar 2011 vorerst mit dem operativen Betrieb der IKT-Leistungen für die drei Gemeinden und die Technischen Betriebe. Gegründet wurde die Glarus hoch3 AG jedoch bereits am 15. Februar 2005. Aktionäre der ersten Stunde waren der Kanton Glarus, einzelne Gemeinden und Elektrizitätswerke. Die Verbindung der Elemente Organisation, Standards und Technik führte zum Namen Glarus hoch3 AG. Der Name bezieht sich nicht auf die Gemeindefusion.

Das Gemeinsame (wie Geschäftsverwaltung, Finanz- und Lohnbuchhaltung, Lohnsystem und Webseite) wurde von Kanton und Glarus hoch3 AG dennoch gemeinsam angepackt, und das Unterschiedliche jeweils separat, aber koordiniert gelöst. Die Schnittstellen erlauben eine problemlose Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden. Der Kanton Glarus war damit einer der ersten Kantone, der ein derart effizientes System anwendete.

Die Frage, in welcher Form sich der Kanton Glarus – aber auch die Alters- und Pflegeheime – an die Glarus hoch3 AG auch operativ anschliessen soll, wurde in den vergangenen vier Jahren nicht angegangen. So verfügen der Kanton und die Gemeinden zurzeit weiterhin über separate Informatikdienste. Die wichtigsten Eckpunkte der beiden Organisationen sind in der nachfolgenden Tabelle ersichtlich.

|                        | <i>Kanton</i>  | <i>Gemeinden</i>  |
|------------------------|--|---|
| Bezeichnung            | Abteilung Informatik   | Glarus hoch3 AG   |
| Rechtsform             | Abteilung der kantonalen Verwaltung  | Aktiengesellschaft  |
| Eigentum               | 100 % Kanton   | zu je 25 % im Eigentum des Kantons und der drei Gemeinden (inkl. Technische Betriebe)   |
| Mitarbeitende          | 600 Stellenprozent (6 Mitarbeitende) + 2 Lernende  | Keine<br><br>Geschäftsführung und Leistungserbringung sind vertraglich an ein Unternehmen ausgelagert   |
| Benutzer               | 520 Benutzer   | 521 Benutzer  |
| Betreute Arbeitsplätze | 610 Arbeitsplätze in der Verwaltung<br>155 Arbeitsplätze im Schulbereich   | 406 Arbeitsplätze   |
| Aufwand 2014           | 3,0 Mio. Fr.<br><br>davon:<br>Personalaufwand: 0,7 Mio. Fr.<br>Sachaufwand: 1,8 Mio. Fr.<br>Abschreibungen: 0,5 Mio. Fr. | 3,6 Mio. Fr.<br><br>davon<br>Personalaufwand: 0,0 Mio. Fr.<br>Sachaufwand: 2,5 Mio. Fr.<br>Abschreibungen: 1,1 Mio. Fr. (inkl. 0,8 Mio. Fr. Amortisationszahlungen) |

Nicht berücksichtigt sind beim Kanton die Gewerblich-industrielle Berufsfachschule und Brückenangebote sowie bei den Gemeinden die kommunalen Schulen sowie die Alters- und Pflegeheime.

## 1.2. Vorvernehmlassung Glarus hoch3 AG

Da sowohl der Mandatsvertrag über die Geschäftsführung wie auch der IT-Dienstleistungsvertrag der Glarus hoch3 AG mit dem externen IT-Dienstleister Ende 2016 ausläuft, hat sich der Verwaltungsrat der Glarus hoch3 AG in mehreren Workshops mit der künftigen Strategie bzw. dem Geschäftsmodell ab dem Jahr 2017 auseinandergesetzt.

Mit der künftigen Lösung sollte sichergestellt sein, dass:

- sich für die Endkunden im täglichen Betrieb keine Änderungen ergeben;
- von der Glarus hoch3 AG Dienstleistungen erbracht werden, die von den Kunden als richtig und wichtig erkannt werden;
- die Hotline rasch und kompetent arbeitet;
- ein gutes Preis-/Leistungsverhältnis erzielt wird; und
- die Unternehmensstruktur zukunftsorientierte Lösungen ermöglicht.

Im Rahmen einer Vorvernehmlassung im Frühjahr 2015 bat der Verwaltungsrat der Glarus hoch3 AG die Aktionäre und Kunden zu folgenden drei Fragen bzw. Varianten Stellung zu nehmen:

*Ist es für ihre Gemeinde bzw. ihr Unternehmen vorstellbar, dass die Produkte und Dienstleistungen von Glarus hoch3 AG künftig:*

1. *gemeinsam mit dem Kanton erstellt werden, indem die heutigen Dienstleistungen von Glarus hoch3 AG durch den kantonalen Informatikdienst erbracht werden?*
2. *die Dienstleistungen gemeinsam mit dem Kanton auf der Plattform von Glarus hoch3 AG erbracht werden?*
3. *Glarus hoch3 AG mit einem eigenen Geschäftsführer/Projektleiter Dienstleistungen in Zusammenarbeit mit einem Drittunternehmen erbringt?*

Alle Aktionäre (Kanton, Gemeinden, Technische Betriebe) reichten eine Vernehmlassungsantwort ein. Die Variante 2 wurde im Grundsatz vorbehaltlos, die Varianten 1 und 3 grossmehrheitlich unterstützt.

Seitens der Kunden wurde darauf hingewiesen, dass eine neue Lösung zu einer Verbesserung der Dienstleistungen führen muss und keine höheren IT-Kosten pro Arbeitsplatz zur Folge haben darf. Wichtig sei zudem,

dass die Angebote nach marktwirtschaftlichen Kriterien erstellt werden und konkurrenzfähig sind. Der Regierungsrat stellte zudem mit Blick auf den kantonalen Informatikdienst folgende Rahmenbedingungen:

- Die künftige Lösung darf sich nicht negativ auf den Betrieb der Informatikinfrastruktur der kantonalen Verwaltung und das Personal des Informatikdienstes auswirken.
- Sie darf zu keiner Kostensteigerung beim Kanton führen bzw. eine solche müsste durch einen ausgewiesenen Nutzen belegt werden.

Aufgrund der positiven Vernehmlassungsantworten wurde eine Steuergruppe mit je zwei Vertretern des Kantons und des Verwaltungsrates der Glarus hoch3 AG und unter Beizug eines externen Experten eingesetzt. Die Steuergruppe hatte den Auftrag, Entscheidungsgrundlagen für die gemeinsame Erbringung von Informatikdienstleistungen durch eine eigenständige Organisation für den Kanton, die Gemeinden sowie andere öffentlichen Organisationen zu erarbeiten. Diese Vorlage ist ein Ergebnis aus diesen Arbeiten.

## 2. Situation in anderen Kantonen

Auch in anderen Kantonen beziehen Kanton und Gemeinden ihre Informatikdienstleistungen gemeinsam bei einem rechtlich eigenständigen Informatikdienst (u. a. AR, OW, NW, SH). Die Beispiele der Kantone Ob- und Nidwalden sowie Appenzell Ausserrhoden sollen im Folgenden kurz erläutert werden, da sich diese sehr gut mit der Situation im Kanton Glarus vergleichen lassen.

### 2.1. Informatikleistungszentrum Obwalden – Nidwalden

Das Informatikleistungszentrum Obwalden – Nidwalden (ILZ) wurde am 13. November 2001 von den Kantonen Ob- und Nidwalden gegründet. Es entstand aus dem Zusammenschluss der beiden kantonalen Informatikämter und ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Zweck und Aufgaben sind in der Vereinbarung über das Informatikleistungszentrum der Kantone Obwalden und Nidwalden (Konkordatsvereinbarung) festgehalten. Demnach erbringt das ILZ Informatikdienstleistungen für die Verwaltungen der Vereinbarungskantone. Das ILZ kann seine Informatikdienstleistungen zudem Gemeinden, öffentlich-rechtlichen Körperschaften der Vereinbarungskantone sowie Dritten anbieten. Kunden des ILZ sind aktuell:

- Verwaltungen der Vereinbarungskantone;
- Gemeinden von Obwalden und Nidwalden;
- öffentlich-rechtliche Anstalten und Körperschaften von Obwalden und Nidwalden;
- kantonale Verwaltungen und Gemeinden sowie öffentlich-rechtliche Anstalten und Körperschaften in der Zentralschweiz sowie der übrigen Schweiz.

Die Organisationsform des ILZ entspricht jener einer Aktiengesellschaft. Die Aktionäre bzw. Eigentümer sind die beiden Vereinbarungskantone, vertreten durch die jeweiligen Regierungen. Der Verwaltungsrat besteht aus sechs Mitgliedern, wobei keiner der Vereinbarungskantone direkt im Verwaltungsrat vertreten ist (keine Besetzung mit politischen Mandatsträgern).

Die Bestellungen der Vereinbarungskantone an das ILZ werden über einen gemeinsamen Ausschuss koordiniert, der aus je drei von den beiden Regierungen bezeichneten Mitgliedern besteht.

### 2.2. AR Informatik AG

Mit der AR-NET Informatik AG, dem Informatikamt des Kantons Appenzell Ausserrhoden und dem Informatikdienst der Gemeinde Herisau wurden im Januar 2013 drei bestehende Organisationen zur neu gegründeten AR Informatik AG (ARI) fusioniert.

Zweck und Aufgaben der ARI sowie die Verantwortlichkeiten sind im kantonalen Gesetz über eGovernment und Informatik (eGovG) geregelt. Der Kanton und die Gemeinden definieren in einer gemeinsamen E-Government- und Informatik-Strategie die wesentlichen Vorgaben für die ARI. Der Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung setzen diese um.

Das ARI ist eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft. Der Kanton und die Gemeinden besitzen je 50 Prozent des Aktienkapitals, wobei sich der Aktienanteil der einzelnen Gemeinden nach deren Bevölkerungszahl im Jahr 1999 richtet. Der Verwaltungsrat besteht aus neun Mitgliedern, wobei Kanton und Gemeinden ein Vorschlagsrecht für je drei Mitglieder besitzen. Die restlichen drei Mitglieder sind Fachpersonen ohne Interessenbindung zu Kanton und Gemeinden.

Der Auftrag der ARI als interne Konzerninformatik von Kanton und Gemeinden ist klar umrissen: Einerseits hat sie eine sichere, kostenoptimierte und verfügbare Informatik bereitzustellen. Andererseits muss die ARI die Vorgaben aus der Informatik-Strategie umsetzen. Dies beinhaltet die Standardisierung und Vereinheitlichung der Informatiksysteme wie auch die Unterstützung von Kanton und Gemeinden bei der Realisierung von E-Government-Projekten.

### 3. Vor- und Nachteile einer gemeinsamen Informatikorganisation von Kanton und Gemeinden

#### 3.1. Vorteile

Mit einer gemeinsamen Informatikorganisation von Kanton und Gemeinden sollen folgende Vorteile realisiert werden:

- Den Glarner Gemeinwesen und ihren Anstalten steht ein einziger starker Partner für sämtliche IT-Angelegenheiten zur Verfügung.
- Anders als bei einer Auslagerung an einen IT-Dienstleister bleiben bei einer Leistungserbringung mit eigenem Personal Fachwissen und Erfahrung im Betrieb erhalten.
- Ein grösserer Betrieb ermöglicht eine Spezialisierung der Mitarbeitenden und den Aufbau von speziellem Fachwissen. Dies erhöht indirekt die Servicequalität.
- Durch die grössere Anzahl an Mitarbeitenden können Stellvertretungen sichergestellt werden, sodass ein Ausfall von Schlüsselpersonen weniger negative Auswirkungen auf den Betrieb hat.
- Die Koordination bei gemeinsamen Vorhaben wird sowohl in operativer wie auch strategischer Hinsicht einfacher und besser, da sie zentral in einem Gremium und nicht in zwei Gremien erfolgt.
- Durch gemeinsame Standards können Schnittstellen in den Informatikanwendungen zwischen Kanton und Gemeinden reduziert werden, für die ansonsten separate Lösungen programmiert werden müssten.
- Die grössere Anzahl betreuter Arbeitsplätze ermöglicht die Erzielung von Mengenrabatten bei der Beschaffung von Hard- und Software.
- Durch die Konsolidierung von Prozessen, Hardware, Software und Infrastruktur können mittelfristig Produktivitätsgewinne und Kosteneinsparungen erzielt werden.
- In Bezug auf die Sicherstellung des Datenschutzes ermöglicht eine gemeinsame Organisation einheitliche und sicherere Lösungen als bei kleineren Einheiten.

#### 3.2. Nachteile

Eine gemeinsame Informatikorganisation ist mit folgenden Nachteilen bzw. Risiken verbunden:

- Die Nähe und damit auch die Kenntnisse der Mitarbeitenden des Informatikdienstes über die Anforderungen der einzelnen Abteilungen könnten abnehmen.
- Durch die Ausgliederung des Informatikdienstes reduziert sich der Einfluss von Regierungs- und Landrat.
- Mit der Standardisierung geht zwangsläufig ein Verlust an Flexibilität einher. Nicht jede Lösung, die im kleinen Rahmen sinnvoll erscheint, ist dies auch mit Blick auf das grössere Gesamtsystem.

#### 3.3. Situation bei einer Ablehnung

Falls das Informatikgesetz durch die Landsgemeinde verworfen wird, ist die Situation für die Gemeinden und die Technischen Betriebe schwierig. Aus heutiger Sicht sind folgende Varianten denkbar:

1. Die Glarus hoch3 AG vergibt den Auftrag für die Informatikdienstleistungen weiterhin an einen externen IT-Dienstleister. Die Nachteile gegenüber der heutigen Lösung (keine eigenen Mitarbeitenden, Corporate-Governance-Problematik) bestünden weiterhin.
2. Die Glarus hoch3 AG stellt eigene Mitarbeitende an und existiert autonom weiter. Dies würde eine Übergangszeit und Anpassungen am Modell bedingen.
3. Die Gemeinden kündigen ihren Auftrag an die Glarus hoch3 AG. In diesem Fall muss in kurzer Zeit ein neuer Anbieter bzw. Dienstleister gesucht werden. Es besteht die Gefahr, dass jede Gemeinde eine eigene Lösung für den Betrieb der Informatikinfrastruktur suchen wird. Die Vorteile der heutigen gemeinsamen Lösung würden wegfallen, gemeinsame Standards wären schwieriger durchsetzbar.

Für den Kanton ändert sich direkt nichts. Er hat keinen Handlungsbedarf. Die Abteilung Informatik wird weiterhin dessen IKT-Infrastruktur betreiben. Ungewiss und voraussichtlich komplizierter würde die Zusammenarbeit mit den Gemeinden, falls diese unterschiedliche Informatiklösungen anstreben würden.

### 4. Rechtliche Grundlagen

Bei der Übertragung (Auslagerung, Dezentralisierung, Privatisierung) von Verwaltungsaufgaben an Personen des öffentlichen oder privaten Rechts statuiert Artikel 103 Absatz 4 der Kantonsverfassung (KV) einen sogenannten Gesetzesvorbehalt. Das heisst, es braucht für jede Übertragung eine formell-gesetzliche Auslagerungsermächtigung, die auf einen bestimmten Aufgabenbereich Bezug nimmt. Die Anforderungen an die formell-gesetzliche Grundlage hängen von der Art der auszulagernden Verwaltungstätigkeit ab und sind nicht durchgehend gleich hoch. Aufgrund der Bedeutung einer möglichen Auslagerung von Informatikdienstleistungen, insbesondere was den Datenschutz und die Datensicherheit sowie die Weiterentwicklung der Informatikdienstleistungen – man denke nur schon an den gesamten E-Government-Bereich – anbelangt, sind in einem (neuen) formellen Informatikgesetz relativ detaillierte Vorgaben aufzustellen.

Neben der in Artikel 103 Absatz 4 KV ausdrücklich bzw. an erster Stelle genannten Erfordernis einer Ermächtigung durch Gesetz sind weitere rechtliche Rahmenbedingungen zu beachten:

- Die Auslagerung muss im öffentlichen Interesse liegen und die gewählte Lösung muss geeignet sein, das verfolgte Ziel bzw. das mit der Auslagerung verfolgte öffentliche Interesse zu verwirklichen (Zwecktauglichkeit).
- Der Rechtsschutz muss sichergestellt sein.
- Die Funktionstauglichkeit des aussenstehenden Verwaltungsträgers muss auf Dauer gewährleistet sein.
- Eine staatliche Aufsicht muss eingerichtet werden (vgl. auch Art. 94 Abs. 3 KV; Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten bzw. -instrumente).
- Die Beachtung der Grundrechte durch die aussenstehenden Verwaltungsträger muss sichergestellt sein (vgl. Art. 35 Abs. 2 Bundesverfassung).

Aufgrund der Vorgaben von Artikel 103 Absatz 4 KV benötigt der Kanton daher für eine Übernahme des kantonalen Informatikdienstes durch die Glarus hoch3 AG wie auch für die Gründung einer neuen Organisation zwingend eine formell-gesetzliche Grundlage.

## 5. Rechtsform

Da eine Auslagerung des kantonalen Informatikdienstes zwingend eine relativ detaillierte formell-gesetzliche Grundlage bedingt (vgl. Ziff. 4), wurden die beiden Varianten – eine Integration in die bestehende Glarus hoch3 AG oder die Gründung einer neuen gemeinsamen Organisation von Kanton und Gemeinden – frei geprüft.

Ausgangspunkt bildete ein systematischer Vergleich möglicher Rechtsformen der gemeinsamen Organisation. Im Vordergrund standen dabei die (spezialgesetzliche) Aktiengesellschaft und die selbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt (vgl. nachfolgende Tabelle). Wie die Beispiele der Kantone Ob- und Nidwalden sowie Appenzell Ausserrhoden (vgl. Ziff. 2.1 bzw. 2.2) zeigen, sind grundsätzlich beide Rechtsformen für eine gemeinsame öffentliche Informatikorganisation möglich.

Aufgrund der folgenden Überlegungen schlägt der Regierungsrat letztlich die Rechtsform einer selbstständig öffentlich-rechtlichen Anstalt und damit die Gründung einer neuen gemeinsamen Organisation vor:

1. Die Informatik(dienst)leistungen sind für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zentral. Damit besteht eine grosse Nähe zur allgemeinen Verwaltungstätigkeit und zum öffentlichen Recht. Entsprechend wird mit der Organisationsform eine hohe Anbindung an die Trägerschaft angestrebt.
2. Die Organisation soll Informatikdienstleistungen ausschliesslich für den Kanton, die Gemeinden und weitere Organisationen mit öffentlichem Zweck erbringen. Eine wettbewerbswirtschaftliche Tätigkeit und damit eine Konkurrenzierung Privater werden nicht angestrebt. Eine marktnähere Organisation ist damit nicht nötig.
3. Die Organisation soll Synergien möglichst konsequent ausnutzen. Daher ist geplant, die Personaladministration und die Buchhaltung durch den kantonalen Personaldienst bzw. die Staatskasse führen zu lassen. Bei einer Abweichung vom öffentlichen Personal- und Finanzhaushaltrecht wäre dies nicht möglich.

|                      | <i>selbstständig<br/>öffentlich-rechtliche Anstalt</i>   | <i>spezialgesetzliche<br/>Aktiengesellschaft</i>  |
|----------------------|--|---|
| Begriff              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Technisch und organisatorisch zusammengefasster Bestand von Personen und Sachen</li> <li>- Für eine bestimmte Verwaltungsaufgabe</li> <li>- Steht den Anstaltsbenützern auf Dauer zur Verfügung</li> <li>- Beruht auf Rechtssatz</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Öffentlichrechtliche Organisationseinheit</li> <li>- Kapital in Aktien aufgeteilt</li> <li>- Unter Mitwirkung öffentlicher Behörden verwaltet</li> <li>- Anlehnung an Form der privatrechtlichen AG</li> </ul> |
| Rechtspersönlichkeit | Ja   | Ja  |
| Organisation         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grosse Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers</li> <li>- Kann ähnlich wie privatrechtliche Rechtsträger operieren, wenn klare Organisations- und Budgetkompetenz und Leistungsauftrag</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Generalversammlung</li> <li>- Verwaltungsrat</li> <li>- Revisionsstelle</li> <li>- Weitere Organe möglich</li> </ul>   |
| Trägerschaft         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Regelfall: ein Gemeinwesen</li> <li>- Gemeinsame Anstalten mehrerer Gemeinwesen</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Variabel</li> </ul>  |

|                           | <i>selbstständig<br/>öffentlich-rechtliche Anstalt</i>   | <i>spezialgesetzliche<br/>Aktiengesellschaft</i>  |
|---------------------------|--|---|
| Beteiligung Privater      | Nein   | Ja  |
| Benützer                  | U. U. Mitwirkungsrechte  | Keine speziellen Rechte   |
| Gesetzliche Grundlage     | Formelles Gesetz   | Formelles Gesetz (Grundzüge der Organisation, Kapitalaufbringung und Haftungsverhältnisse)  |
| Einfluss des Gemeinwesens | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonomie je nach gesetzlicher Ausgestaltung tendenziell mässig bis hoch</li> <li>- Einfluss Gemeinwesen tendenziell mässig</li> <li>- Aufsicht durch Anstaltsträger</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonomie/unternehmerische Verantwortung hoch, kann gesetzlich aber begrenzt werden</li> <li>- Entpolitisierung (namentlich von Investitionsentscheiden)</li> </ul>                        |
| Finanzen                  | Finanzhaushalt: Besondere gesetzliche Regelung   | Finanzhaushalt: Aktienrecht oder besondere Vorschriften   |
| Kapitalmarkt              | Nein   | Ja  |
| Eigenkapital              | Dotationskapital   | Aktienkapital   |
| Staatsgarantie            | Nicht bundesrechtlich vorgeschrieben (umstritten)  | Subsidiäre Haftung bei Institutionen der Kantone bundesrechtlich vorgeschrieben   |
| Eignung                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Freie Ausgestaltung des Einflusses (Gemeinwesen/politische Mitwirkung)</li> <li>- Sicherung der Vermögenswerte</li> <li>- Keine Privaten beteiligt</li> <li>- Tätigkeit nicht primär wettbewerbswirtschaftlich</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wettbewerbswirtschaftliche Unternehmen (mit Einschränkungen)</li> <li>- Bedürfnis nach qualifizierter Sonderstellung des Gemeinwesens</li> <li>- Inkaufnahme der Staatsgarantie</li> </ul> |

## 6. Informatikdienste Glarus

Unter dem Namen Informatikdienste Glarus soll daher eine selbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt gegründet werden, die Informatikdienstleistungen für Kanton, Gemeinden und weitere öffentlich-rechtliche Organisationen erbringt.

### 6.1. Aufgabe

Die Informatikdienste Glarus haben den Auftrag, ihren Kunden (vgl. Ziff. 6.2) jene zuverlässige, stabile, verfügbare und sichere IKT-Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen.

Die IKT-Infrastruktur umfasst einerseits PC- und Laptop-Arbeitsplätze, Drucker, Telefonie, Server, Sicherheitskomponenten sowie das Netzwerk und andererseits auch die Software, die den Mitarbeitenden zur Verfügung steht. Ausserdem umfasst sie Netzwerkdienste, die von Servern angeboten werden. Das Angebot richtet sich vorwiegend an interne Nutzer und in geringerem Umfang an externe Nutzer (Homeoffice, Webserver, Mail, Internetdienste).

Die Informatikdienste Glarus bieten die gesamte Informatikinfrastruktur als Komplettlösung aus einer Hand an. Die Lösung umfasst damit auch den Betrieb des Rechenzentrums, der kompletten Kundenumgebung sowie der Verbindung zwischen Kunde und Rechenzentrum.

Alle Leistungen werden nach den geltenden eidgenössischen und kantonalen Gesetzen sowie Verordnungen betreffend Datenschutz und Informationssicherheit erbracht.

Die Informatikdienste Glarus treten ferner – wie dies der kantonale Informatikdienst und die Glarus hoch3 AG bereits bisher getan haben – auch als Käufer von Hard- und Software sowie Bezüger von gewissen Dienstleistungen, die nicht selber erbracht werden können, auf dem Markt auf. Auch als selbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt fallen sie dabei unter das Submissionsrecht.

### 6.2. Kunden

Neben der kantonalen Verwaltung, den Gerichten und den kommunalen Verwaltungen sollen auch die selbstständig öffentlich-rechtlichen Anstalten von Kanton und Gemeinden ihre IKT-Leistungen bei den Informatikdiensten Glarus beziehen müssen. Neben der Glarersach und den Technischen Betrieben, die bereits heute ihre IKT-Leistungen auf vertraglicher Basis beim kantonalen Informatikdienst bzw. der Glarus hoch3 AG

beziehen, haben damit auch die öffentlich-rechtlichen Alters- und Pflegeheime, die kommunalen Schulen und die Gewerblich-industrielle Berufsfachschule ihre IKT-Leistungen bei den Informatikdiensten Glarus zu beziehen.

Damit sollen einerseits die unter Ziffer 3.1 aufgelisteten Vorteile einer grossen gemeinsamen Organisation möglichst maximiert werden. Der Ansatz der Glarus hoch3 AG, «das Gleiche gleich zu lösen» und die Prozesse zu standardisieren, hat sich in den vergangenen fünf Jahren bewährt. Mit der Gemeindefusion wurde für die Gemeinden und die Technischen Betriebe ein gemeinsames Datenmodell erarbeitet. Beide nutzen zudem die gleichen Einwohnerdaten der Gemeinde, d. h. sie benützen die gleiche Datenbank, um etwa Rechnungen auszustellen. Dies würde bei einem Austritt einer Partei verunmöglicht. Daten müssten doppelt geführt und neue Schnittstellen eingerichtet werden.

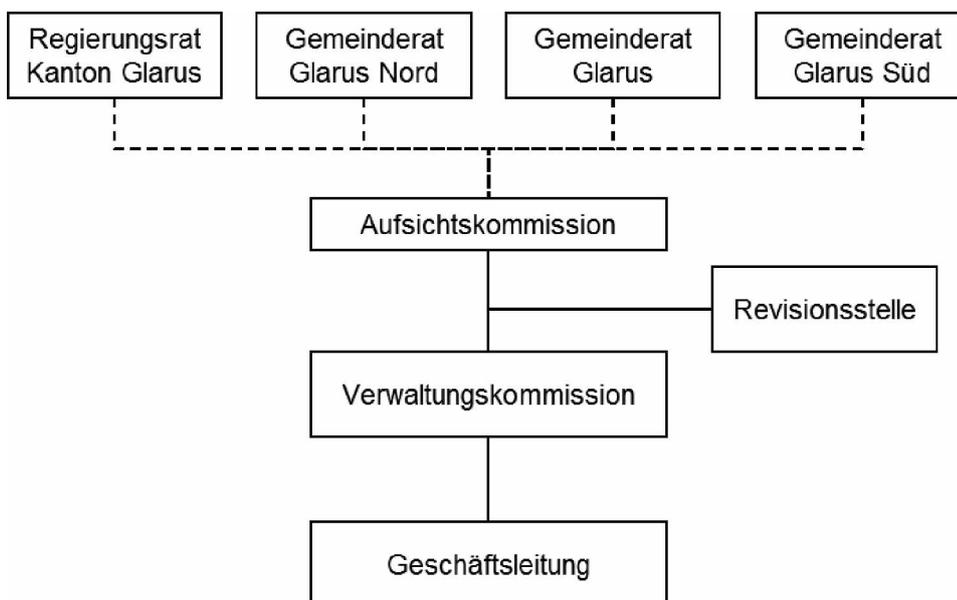
Andererseits ist die neue Organisation darauf angewiesen, dass der Kundenkreis klar definiert und verbindlich ist. Eine Wahlmöglichkeit für einzelne Anstalten würde letztlich dazu führen, dass sämtlichen Anstalten und allenfalls sogar den Gemeinden dieses Wahlrecht eingeräumt werden müsste. Damit würden aber die gewünschten Effizienzgewinne und die finanzielle Stabilität gefährdet. Gerade weil die Organisation nicht im Wettbewerb auftreten soll, ist sie auf einen definierten Kundenkreis angewiesen. Die Organisation ist entsprechend nicht als Auslagerung in die Privatwirtschaft, sondern im weiteren Sinne als selbstständig organisierte ausgelagerte Verwaltungseinheit zu verstehen. Es ist der klare Wille der Gemeinden als Eigentümerinnen der selbstständig öffentlich-rechtlichen Anstalten, dass diese nach einer Übergangsphase ihre Dienstleistungen ebenfalls bei den Informatikdiensten Glarus beziehen.

Um eine Konkurrenzierung von privaten Leistungsanbietern zu verhindern, sollen die Informatikdienste Glarus ihre Dienstleistungen Dritten nur unter der Bedingung, dass diese einen öffentlichen Zweck verfolgen, anbieten dürfen.

Neben der Glarner Pensionskasse und den Spitexvereinen, die bereits heute durch den kantonalen Informatikdienst bzw. die Glarus hoch3 AG betreut werden, ist dabei insbesondere an Zweckverbände, öffentliche Unternehmen im (mehrheitlichen) Eigentum von Kanton und/oder Gemeinden (z. B. Autobetrieb Sernftal AG, Braunwald-Standseilbahn AG) oder Organisationen mit öffentlichem Leistungsauftrag (z. B. Einrichtungen für Menschen mit Behinderung) zu denken. Die Zusammenarbeit mit Dritten wäre in einer Leistungsvereinbarung zwischen den Informatikdiensten Glarus und den Dritten zu regeln. Nicht zulässig ist die Erbringung von Dienstleistungen für Dritte ohne öffentliche Zwecksetzung (z. B. privatwirtschaftliche Unternehmen).

### 6.3. Organisation

Die Organisationsstrukturen der Informatikdienste Glarus lehnen sich an eine Aktiengesellschaft an, wie die nachfolgende Abbildung zeigt:



Da die Organisation von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen werden soll, sind diese gemeinsam für die Aufsicht zuständig. Die Aufsicht und die Wahrnehmung der Eigentümerinteressen seitens des Kantons soll dabei in Übereinstimmung mit den Corporate-Governance-Grundsätzen und analog zu den Regelungen bei der Glarnersach, beim Kantonsspital Glarus und bei der Glarner Kantonalbank beim Regierungsrat liegen.

Bei den Gemeinden soll die Aufsicht – ebenfalls in Übereinstimmung mit den Corporate-Governance-Grundsätzen und analog den kommunalen Regelungen über die Aufsicht über die selbstständig öffentlich-rechtlichen Anstalten der Gemeinde in den Werk- und Heimordnungen – durch den Gemeinderat wahrgenommen werden.

Damit der Kanton und die Gemeinden die gemeinsame Aufsicht effektiv und effizient wahrnehmen können, bilden sie eine gemeinsame Kommission, für die sie je ein Mitglied entsenden und die vom Vertreter des Kantons präsiert wird. Die Aufgaben der Kommission entsprechen weitgehend den Aufgaben der Generalversammlung bei einer Aktiengesellschaft. Dazu gehören die Wahl und Abwahl der Mitglieder der Verwaltungskommission, die Festlegung der Eignerziele, die Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung sowie die Beschlussfassung über die Verwendung eines allfälligen Bilanzgewinns.

Die Verwaltungskommission ist für die strategische Leitung zuständig. Sie besteht aus einem Präsidium und vier Mitgliedern. Sie nimmt die klassischen Aufgaben eines Verwaltungsrates wahr. Neben der Beschlussfassung über die Strategie, die mit dem Gesetz und den Eignerzielen vereinbar sein muss, obliegt ihr damit insbesondere die Anstellung bzw. Entlassung der Geschäftsleitung, die Erstellung des Budgets, die Genehmigung der Leistungsvereinbarungen mit den einzelnen Leistungsbezüglern seitens der Anstalt sowie der Erlass eines Geschäfts- und Organisationsreglements.

Gemäss den allgemeinen Corporate-Governance-Grundsätzen ist die generelle Entflechtung von politischen und wirtschaftlichen Verantwortungsträgern bei staatlichen Unternehmen anzustreben. Die Durchsetzung der Eignerinteressen hat mittels der Festlegung der Eignerziele (bzw. vorliegend des Leistungsauftrags) zu erfolgen. Als Eigner müssen der Kanton und die Gemeinden ihren Unternehmen strategische Aufträge erteilen, die Spitze des Unternehmens entsprechend zusammensetzen und das Erreichen der Vorgaben kontrollieren, ohne sich dabei in die operative Tätigkeit einzumischen. Entsprechend hat zumindest die Mehrheit der Mitglieder der Verwaltungskommission über ausgewiesene fachliche Kenntnisse zu verfügen. Da die Informatikdienstleistungen der Informatikdienste Glarus für die Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben zentral sind, sollen in der Verwaltungskommission aber auch politische Entscheidungsträger Einsitz nehmen können. Der Regierungsrat und die Gemeinderäte bzw. die Aufsichtskommission haben sich gemeinsam über die Zusammensetzung der Verwaltungskommission zu verständigen, zumal kein fixer Vertretungsanspruch für einzelne Organisationen besteht.

Die Geschäftsleitung wird durch die Verwaltungskommission angestellt. Sie ist für die operative Führung der Informatikdienste Glarus und deren Vertretung gegenüber Dritten zuständig.

#### 6.4. Finanzierung

Die Informatikdienste Glarus schliessen mit jedem Leistungsbezüglern einzeln jährlich im Voraus eine Vereinbarung über die zu erbringenden Dienstleistungen ab. Dabei werden einerseits die Leistungen und andererseits die entsprechende Entschädigung verbindlich festgelegt. Dieses Vorgehen verschafft den Leistungsbezüglern wie auch den Informatikdiensten Glarus Planungssicherheit. Bei den Leistungsbezüglern unterliegt die Freigabe der benötigten Finanzmittel wie bis anhin der zuständigen Budgetbehörde: Beim Kanton ist es der Landrat, bei den Gemeinden die Gemeindeversammlung. Die Verwaltungskommission erstellt basierend auf den einzelnen Leistungsvereinbarungen ein Gesamtbudget für die Organisation. Die Geschäftsleitung wird mit Blick auf die Jahresrechnung gefordert sein, eine Spartenrechnung oder Profit-Center-Rechnung zu führen. Die bei den Informatikdiensten Glarus entstehenden Kosten sind dabei – soweit möglich bzw. mit vertretbarem Aufwand eruierbar – direkt den einzelnen Leistungsbezüglern zuzuordnen. Gemeinkosten sind über einen geeigneten Umlageschlüssel (z. B. Anzahl PC-Arbeitsplätze) verursachergerecht auf die Leistungsbezüglern zu verteilen. Anfallende Investitionen werden durch die Informatikdienste Glarus finanziert. Die Abschreibungen (inkl. allfälliger Zinszahlungen) sind den Leistungsbezüglern ebenfalls verursachergerecht zu belasten.

Obwohl die (meisten) Leistungsbezüglern verpflichtet sind, ihre Leistungen bei den Informatikdiensten Glarus zu beziehen, können sie in der Leistungsvereinbarung wesentliche Eckpunkte wie den Umfang der benötigten Basisinfrastruktur (z. B. Anzahl PC-Arbeitsplätze) oder die Fachanwendungen vereinbaren. Während sich die bestehenden IKT-Leistungen von Jahr zu Jahr nur wenig ändern dürften und weitgehend unverändert fortgeführt werden können, sind in der Vereinbarung insbesondere neue IKT-Leistungen (z. B. neue oder erweiterte Fachanwendungen) jährlich zu regeln.

Die Informatikdienste Glarus sind angehalten, ihre Dienstleistungen selbsttragend und wirtschaftlich zu erbringen. Die Entschädigung hat daher grundsätzlich Marktpreisen zu entsprechen und in der Regel kostendeckend zu sein. Allfällige Verluste sind über die Eigenmittel zu decken, wofür den Informatikdiensten Glarus ein Dotationskapital von maximal 4 Millionen Franken zur Verfügung steht. Allfällige Bilanzgewinne können zudem bis zum Umfang von 20 Prozent des Dotationskapitals in eine Reserve eingelegt werden, die ebenfalls zum Ausgleich von Schwankungen zur Verfügung steht.

In der nachfolgenden Tabelle ist der angefallene bzw. geplante Aufwand für die IKT-Leistungen des Kantons und der Glarus hoch3 AG in den Jahren 2014–2020 aufgelistet. Der Finanzplan basiert dabei auf den Planrechnungen des kantonalen Informatikdienstes und der Glarus hoch3 AG. Neue Kunden wie z. B. die Alters- und Pflegeheime sind nicht berücksichtigt. Es ist die Erwartung von Kanton und Gemeinden, dass der Auf-

wand durch den Zusammenschluss höchstens in gleichem Rahmen anfällt, wie er bei zwei selbstständigen Organisationen angefallen wäre. Mittelfristig sollen durch die in Ziffer 3.1 erwähnten Vorteile Kosteneinsparungen und Produktivitätsgewinne erzielt werden können. Der effektive Aufwand ist letztlich aber primär von den bestellten Leistungen abhängig.

| in 1'000 Fr.                                    | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Investitionskosten                              | 1'079 | 1'131 | 1'315 | 1'200 | 1'200 | 1'300 | 1'250 |
| Kanton  | 818   | 931   | 1'115 |       |       |       |       |
| Glarus hoch3 AG                                 | 261   | 200   | 200   |       |       |       |       |
| Informatikdienste Glarus                        |       |       |       | 1'200 | 1'200 | 1'300 | 1'250 |
| Personal- und Sachaufwand (ohne Abschreibungen) | 5'211 | 5'215 | 5'330 | 5'400 | 5'450 | 5'500 | 5'550 |
| Kanton  | 2'751 | 3'015 | 3'130 |       |       |       |       |
| Glarus hoch3 AG                                 | 2'460 | 2'200 | 2'200 |       |       |       |       |
| Informatikdienste Glarus                        |       |       |       | 5'400 | 5'450 | 5'500 | 5'550 |

### 6.5. Mitarbeitende

Es wird davon ausgegangen, dass für die Erfüllung des Auftrags der Informatikdienste Glarus zwölf Mitarbeitende (Vollzeitäquivalente) notwendig sein werden (vgl. nachfolgende Tabelle). Der Personalbedarf basiert auf den Planrechnungen des kantonalen Informatikdienstes und der Glarus hoch3 AG. Neue Kunden wie z. B. die Alters- und Pflegeheime sind nicht berücksichtigt. Der Personalbestand wird sich damit gegenüber heute verdoppeln, da aktuell nur der kantonale Informatikdienst über eigenes Personal verfügt. Kostenmässig sollte die Erhöhung des Personalbestandes zu keinem Mehraufwand führen.

|                     | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Mitarbeitende (VZÄ) | 6    | 6    | 9    | 12   | 12   | 12   | 12   |
| Lernende            | 2    | 2    | 3    | 4    | 4    | 4    | 4    |

Für die Zusammenführung der Informatikdienste des Kantons und der Glarus hoch3 AG ist der Personalbestand im Übrigen ab dem 3. Quartal 2016 um drei Mitarbeitende zu erhöhen. Die Anstellung von genügend qualifiziertem Personal innert der kurzen Übergangsfrist von der Landsgemeinde 2016 bis zur operativen Betriebsaufnahme am 1. Januar 2017 wird eine grosse Herausforderung sein. Sie ist aber notwendig, um eine geordnete Übernahme der Dienstleistungen der Glarus hoch3 AG zu ermöglichen. Aufgrund des überschaubaren Angebots im Kanton Glarus und dem in einigen Industriebetrieben – auch im IT-Bereich – erfolgten Personalabbau sollte diese trotz dem allgemeinen Mangel an Fachpersonal möglich sein.

### 6.6. Infrastruktur

Nach dem Ausbau der Geschützten Operationsstelle (GOPS, Teil Nord) im Kantonsspital Glarus verfügt der Kanton über ein modernes Rechenzentrum mit höchsten Sicherheitsstandards. Physisch-mechanische und elektronische Sicherheitseinrichtungen verhindern den unberechtigten physischen und logischen Zugang zur Betriebsumgebung ebenso wie zu den gespeicherten Daten und schützen diese sowie die gesamte technische Infrastruktur gegen Elementarschäden, Einbruch, Stromunterbruch usw. Die Infrastruktur des Rechenzentrums soll als Sacheinlage des Kantons in die Informatikdienste Glarus eingebracht werden.

Für die Mitarbeitenden müssen die Informatikdienste Glarus noch geeignete Büroräume inkl. einer Werkstatt im Raum Glarus finden. Aufgrund der Anzahl an Mitarbeitenden ist eine Unterbringung im Rathaus in Glarus nicht mehr möglich. Der Standort in Glarus drängt sich zudem insofern auf, als die Nähe zur kantonalen Verwaltung wie auch der einzelnen Gemeinden damit optimal gewährleistet werden kann. Erste exploratorische Gespräche zu geeigneten Mietobjekten konnten bereits stattfinden.

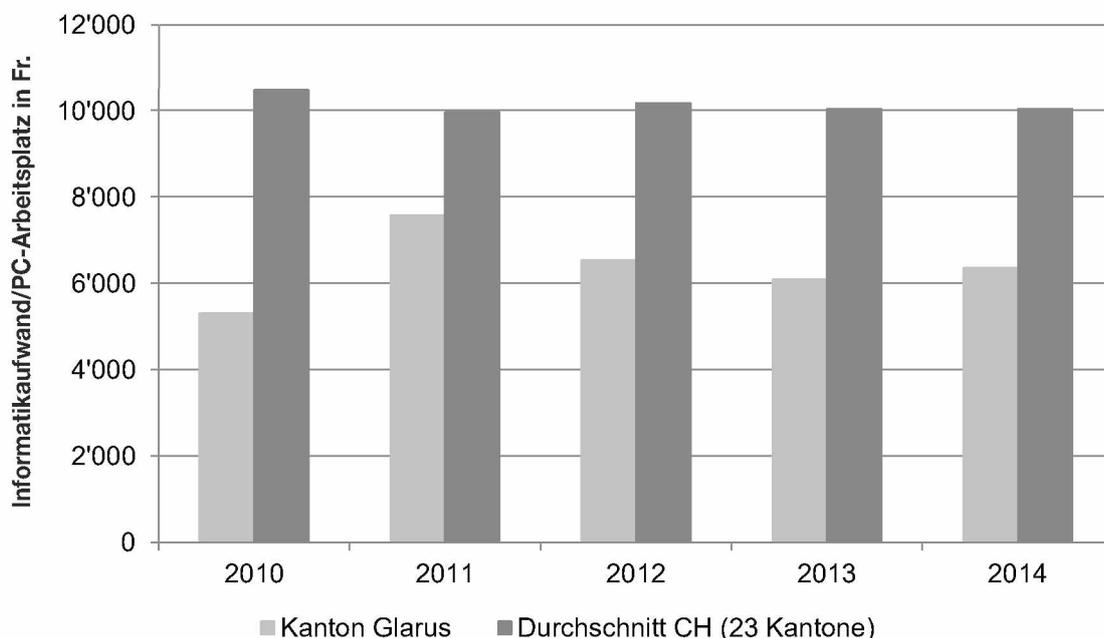
## 7. Finanzielle Auswirkungen

Ein Vergleich unter den Kantonen zeigt, dass der Informatikaufwand pro PC-Arbeitsplatz in der kantonalen Verwaltung von heute rund 6400 Franken (inkl. sämtlichen Fachanwendungen) deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt von 10'000 Franken liegt (vgl. nachfolgende Abbildung). Der Vergleich stammt von der Arbeitsgruppe Controlling der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK). Diese erhebt jährlich die Infor-

matikkennzahlen der Kantone. Dabei wird ein standardisiertes Verfahren angewendet. Der höhere Wert im Jahr 2011 ergab sich durch einen höheren Abschreibungssatz mit der Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2 in Glarus.

Um die finanziellen Auswirkungen für die einzelnen Leistungsbezüger beurteilen zu können, ist der Vergleich des gesamten Informatikaufwands pro PC-Arbeitsplatz jedoch ungeeignet, da in diesem auch die Kosten für Fachanwendungen enthalten sind. Aufschlussreicher sind die Vollkosten für einen standardisierten Büroarbeitsplatz eines Verwaltungsangestellten. Diese beinhalten alle Aufwände für den Betrieb der Informatik-Basisinfrastruktur, inklusive PC, Lizenzen (Windows, Office), Wartung, Hotline, externe Dienstleistungen, Netzwerk, Server, Sicherheitseinrichtungen, Mail, Internetzugang, Telefonie (ohne Gesprächsgebühren) und das IT-Personal. Nicht eingerechnet sind die Kosten für den Betrieb von spezialisierten Fachapplikationen wie z. B. für die Steuerverwaltung, das Strassenverkehrsamt, die Geschäftsverwaltung und die Datenplattform, die den jeweiligen Leistungsbezügern verursachergerecht in Rechnung gestellt werden.

Beim Kanton beliefen sich die Kosten im Jahr 2014 für einen standardisierten Büroarbeitsplatz auf 2300 Franken, bei der Glarus hoch3 AG auf 2280 Franken. Bei der Glarus hoch3 AG sind dabei aber die Betriebskosten für die Netzwerkkomponenten der Aussenstandorte nicht eingerechnet, da sie je nach Grösse des Standorts variieren. Das sind die Kosten, mit denen jeder Leistungsbezüger unabhängig von den Fachanwendungen pro PC-Arbeitsplatz ungefähr rechnen muss. Die Kosten der Fachanwendungen sind durch die jeweiligen Leistungsbezüger zu bestellen sowie zu finanzieren und können damit direkt beeinflusst werden.



Die tiefen Informatikkosten pro PC-Arbeitsplatz sollen auch nach einer Zusammenführung des kantonalen Informatikdienstes und der Glarus hoch3 AG beibehalten werden, zumal die Zusammenführung direkt mit keinen wesentlichen zusätzlichen Kosten verbunden ist. Grundsätzlich wird im Gegenteil davon ausgegangen, dass sich die Kosten bei gleichbleibenden Leistungen aufgrund von Mengeneffekten mittelfristig reduzieren lassen, wie dies auch bei der Glarus hoch3 AG der Fall war. Die effektive Kostenentwicklung wird jedoch nicht von der Organisation selbst, sondern von den bestellten Leistungen der einzelnen Leistungsbezüger abhängen.

Schliesslich ist der Mehrwertsteuer die nötige Beachtung zu schenken. Gemäss geltendem Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (MWSTG) wären der Kanton und die Gemeinden für die Leistungen der Informatikdienste Glarus mehrwertsteuerpflichtig, wenn diese Leistungen an Nichtgemeinwesen (aktuell v. a. Spitexvereine) von über 25'000 Franken erbringen. Kanton, Gemeinden und die übrigen selbstständig öffentlich-rechtlichen Anstalten hätten demnach unter den geltenden gesetzlichen Bedingungen ein Interesse daran, dass die Informatikdienste Glarus ihre Dienstleistungen möglichst nicht Dritten anbieten, um die dadurch zusätzlich anfallenden Mehrwertsteuern auf den Dienstleistungen zu vermeiden. Mit der aktuell auf Bundesebene laufenden Teilrevision des MWSTG soll aber einerseits die Grenze von 25'000 auf 100'000 Franken erhöht werden und andererseits die Leistungen zwischen Anstalten und den an der Gründung beteiligten Gemeinwesen und deren Organisationseinheiten von der Steuer ausgenommen werden. Damit wären für die Gemeinden und die Technischen Betriebe – anders als heute – die Dienstleistungen (Personalaufwand) der Informatikdienste Glarus nicht mehr mehrwertsteuerpflichtig, auch wenn die Leistungen für Dritte über 100'000 Franken betragen würden.

## 8. Vernehmlassung

### 8.1. Vernehmlassungsergebnisse

Der Regierungsrat führte zum Informatikgesetz bei den Gemeinden, den kantonalen Departementen, den selbstständig öffentlich-rechtlichen Anstalten von Kanton und Gemeinden, der Glarus hoch3 AG, den politischen Parteien sowie weiteren Interessierten eine Vernehmlassung durch. Insgesamt gingen 29 Stellungnahmen ein. Das Informatikgesetz stiess dabei auf eine breite Zustimmung. Einzig die SP lehnt eine gemeinsame Informatik von Kanton und Gemeinden grundsätzlich ab. Keinen bzw. nur einen geringen Handlungsbedarf sehen die meisten Departemente der kantonalen Verwaltung, da die Abteilung Informatik heute bereits ein sehr gutes Angebot gewährleiste.

Auch die vorgeschlagene Rechtsform einer selbstständig öffentlich-rechtlichen Anstalt war weitgehend unbestritten. Die Technischen Betriebe von Glarus Nord und Glarus Süd sowie die Alters- und Pflegeheime Glarus Nord bevorzugten die Rechtsform einer (spezial- bzw. privatrechtlichen) Aktiengesellschaft. Die Finanzkontrolle und im Ansatz die BDP konnten sich auch ein Leistungsauftragsverhältnis des kantonalen Informatikdienstes mit den Gemeinden vorstellen.

Umstritten war hingegen der in Artikel 3 festgelegte Kundenkreis. Sämtliche Alters- und Pflegeheime, die Glarnersach, die FDP, die SP, die Glarner Handelskammer, Curaviva und das Departement Bildung und Kultur lehnten eine Verpflichtung zum Leistungsbezug für die selbstständig öffentlich-rechtlichen Anstalten ab. Die Alters- und Pflegeheime wie auch die Glarnersach betonten aber, dass sie ihre Leistungen gerne bei den Informatikdiensten Glarus beziehen, soweit diese kostengünstige Dienstleistungen anbieten können. Im Zusammenhang mit dieser Frage wurde teilweise im Gegenzug zum verpflichteten Leistungsbezug eine Beteiligung am Dotationskapital und damit auch ein Stimmrecht gefordert.

Schliesslich wurde auch die vorgesehene Übergangsfrist von maximal vier Jahren für Organisationen, die ihre Leistungen zurzeit weder beim kantonalen Informatikdienst noch bei der Glarus hoch3 AG beziehen, als zu kurz angesehen.

### 8.2. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat hielt an der Vorlage aufgrund der positiven Vernehmlassung im Wesentlichen unverändert fest. Den Bedenken der selbstständig öffentlich-rechtlichen Anstalten, wonach sie zur Benutzung von bestimmten Fachanwendungen gezwungen werden, wurde insoweit Rechnung getragen, als klargestellt wird, dass sie grundsätzlich die Fachanwendungen auswählen bzw. soweit sinnvoll auch selber betreiben können. Aufgrund der verursachergerechten Finanzierung müssen sie diese letztlich ja auch bezahlen. Ebenfalls berücksichtigt wurde der Wunsch verschiedener Leistungsbezüger, individuelle Leistungsvereinbarungen mit den Informatikdiensten Glarus über die zu erbringenden Dienstleistungen abschliessen zu können. Schliesslich wurde die Übergangsfrist für die neu hinzukommenden Leistungsbezüger um ein Jahr auf maximal fünf Jahre verlängert.

## 9. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### *Titel*

Dem ausführlichen Gesetzestitel soll der Kurztitel Informatikgesetz sowie die Legalabkürzung InfG beigefügt werden. Kurztitel und Legalabkürzung erleichtern das Zitieren.

### *Ingress*

Das Gesetz regelt die Informatik von Kanton und Gemeinden. Dazu sollen der kantonale Informatikdienst und die Glarus hoch3 AG in eine neue selbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt überführt werden. Gemäss Artikel 103 Absatz 4 der Kantonsverfassung ist für eine Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts ein Gesetz im formellen Sinne notwendig.

### *Artikel 1; Gegenstand*

Das Gesetz regelt die Rechtsform, die Aufgaben und die Organisation der Informatikdienste Glarus.

### *Artikel 2; Rechtsform, Name und Sitz*

Unter dem Namen «Informatikdienste Glarus» wird eine selbstständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts errichtet, die von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen wird. Sitz der Anstalt ist Glarus.

### *Artikel 3; Auftrag*

Die Informatikdienste Glarus erbringen Informations- und Kommunikationsdienstleistungen für den Kanton und die Gemeinden. Neben den kantonalen und kommunalen Verwaltungen sowie den Gerichten fallen auch die kantonalen und kommunalen Schulen sowie die selbstständig öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kan-

tons (Glarnersach) und der Gemeinden (Technische Betriebe, Alters- und Pflegeheime) unter das Gesetz. Diese Organisationen sind verpflichtet, ihre Informatikdienstleistungen bei den Informatikdiensten Glarus zu beziehen. Bereits heute beziehen die Glarnersach und die drei Technischen Betriebe – allerdings alle auf Basis eines entsprechenden Entscheids der eigenen Organisation – ihre IKT-Leistungen beim kantonalen Informatikdienst bzw. der Glarus hoch3 AG. Neu haben damit auch die öffentlich-rechtlichen Alters- und Pflegeheime, die kommunalen Schulen und die Gewerblich-industrielle Berufsfachschule ihre Informatikdienstleistungen bei den Informatikdiensten Glarus zu beziehen. Damit kaufen alle verwaltungsnahen Organisationen von Kanton und Gemeinden ihre Dienstleistungen bei einem gemeinsamen Anbieter ein. Eine Ausnahme bilden die Sozialversicherungen Glarus, die zwar eine kantonale selbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt sind, aber grundsätzlich Bundesrecht vollziehen und daher auch Informatiklösungen des Bundes anwenden.

Durch die Verpflichtung von möglichst vielen Organisationen, ihre IKT-Leistungen bei den Informatikdiensten Glarus zu beziehen, sollen einerseits Skalenerträge realisiert werden. So ermöglicht ein grösserer Nutzerkreis beispielsweise die Erzielung von Mengenrabatten bei der Beschaffung von Informations- und Kommunikationsmitteln oder die Spezialisierung der Mitarbeitenden auf bestimmte Fachgebiete. Dies wiederum erlaubt eine bessere Betreuung der Nutzer. Andererseits lassen sich durch den Einbezug der öffentlichen Verwaltung im weiteren Sinne allfällige Schnittstellenprobleme vermeiden. Wie die Übernahme der Informatik der Kantonsschule Glarus durch den kantonalen Informatikdienst zeigte, kann damit zudem auch die Betriebssicherheit und Netzstabilität deutlich erhöht werden.

#### *Artikel 4; Aufgaben*

Die Aufgaben der Informatikdienste Glarus werden aufgezählt. Damit ist festgehalten, in welchen Bereichen diese Leistungen erbringen müssen, bzw. was von ihnen gefordert wird. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Das bedeutet, dass sie weitere Aufgaben erfüllen oder Aufträge von Kanton und Gemeinden entgegennehmen können, sofern die Erledigung der Hauptaufgaben nicht beeinträchtigt wird. Die Informatikdienste Glarus stellen grundsätzlich den Betrieb der Basisinfrastruktur sicher, erbringen allgemeine Dienstleistungen (Beschaffungen, Betreuung, Beratung, Schulungen, Projektbegleitungen usw.) und stellen Produkte nach standardisierten Kriterien zur Verfügung. Dafür haben sie auch die Daten- und Betriebssicherheit zu gewährleisten.

Während die Beschaffung und der Betrieb der Basisinfrastruktur für sämtliche Leistungsbezüger weitgehend standardisiert erbracht werden können, unterscheiden sich die einzelnen Leistungsbezüger insbesondere in der Nutzung der Fachanwendungen. Grundsätzlich soll die Auswahl der geeigneten IT-Systeme und Fachanwendungen weiterhin den einzelnen Leistungsbezügern obliegen, während die Informatikdienste Glarus deren Betrieb sicherstellen. Damit ist gewährleistet, dass die Fachanwendungen primär die notwendigen Fachanforderungen erfüllen.

Zudem sollen Organisationen soweit sinnvoll und im Sinne einer Ausnahme auch spezifische Fachanwendungen selber beschaffen und betreiben können. Dies gilt insbesondere bei aus betrieblichen und sicherheitstechnischen Gründen autarken Netzen wie Smartgrid, die Kraftwerkleitsysteme der Technischen Betriebe, oder das Polycom-Funknetz der Kantonspolizei oder aber bei Abrechnungssystemen für Pflegeleistungen in Alters- und Pflegeheimen.

Bei der Überführung der Glarus hoch3 AG und des kantonalen Informatikdienstes in die Informatikdienste Glarus sollen zudem die bestehenden Systemlandschaften unverändert übernommen werden, d. h. mit der Zusammenführung werden keine neuen Betriebssysteme und Programme eingeführt. Bei Neuanschaffungen soll aber neben den fachlichen Anforderungen auch der technischen Kompatibilität – unter Berücksichtigung etwaiger Kostenfolgen – angemessen Rechnung getragen werden.

#### *Artikel 5; Unternehmerische Autonomie*

**Absatz 1:** Es wird festgehalten, dass die Informatikdienste Glarus in ihrer unternehmerischen Tätigkeit im Rahmen des Gesetzes und der Eigenerziele (vgl. Art. 9 Abs. 2 Bst. b) autonom sind.

**Absatz 2:** Dritte sollen Dienstleistungen bei den Informatikdiensten Glarus beziehen können, sofern sie einen öffentlichen Zweck verfolgen (Bst. a). Es geht dabei in erster Linie um die Glarner Pensionskasse und die Spitexvereine. Sie werden bereits heute durch den kantonalen Informatikdienst bzw. die Glarus hoch3 AG betreut und sollen auch künftig mit den Informatikdiensten Glarus Leistungsvereinbarungen abschliessen können. In Frage kommen ferner Zweckverbände, öffentliche Unternehmen im (mehrheitlichen) Eigentum von Kanton und/oder Gemeinden (z. B. Autobetrieb Sernftal AG, Braunwald-Standseilbahn AG) oder Organisationen mit öffentlichem Leistungsauftrag (z. B. Einrichtungen für Menschen mit Behinderung). Zulässig ist gemäss Landrat auch die Erbringungen von Dienstleistungen an Organisationen mit einem öffentlichen Zweck ausserhalb des Kantons. Nicht zulässig ist hingegen die Erbringung von Dienstleistungen für Dritte ohne öffentliche Zwecksetzung (z. B. privatwirtschaftliche Unternehmen). Eine Konkurrenzierung privater Anbieter soll damit vermieden werden. Die Zusammenarbeit mit Dritten wäre in einer Leistungsvereinbarung zwischen den Informatikdiensten Glarus und den Dritten zu regeln.

Die Informatikdienste Glarus haben die ihr übertragenen Aufgaben grundsätzlich selber zu erfüllen. Die Gemeinden und der Kanton haben ihre Mittel und bestimmte Aufgaben nicht grundsätzlich ausgelagert, sondern lediglich eine besondere Organisation gegründet, um eine gemeinsame Aufgabenerfüllung zu ermöglichen. In begründeten Fällen können die Informatikdienste Glarus aber auch Aufgaben mit Dritten zusammen erfüllen, sich an ihnen beteiligen (sofern der Landrat der Beteiligung zustimmt) oder an Dritte übertragen (Bst. b und c). Eine Auslagerung kann z. B. im Bereich des Netzwerkes sinnvoll werden, wenn das Kantonsgebiet mit einer Breitbandversorgung durch einen Provider (z. B. Swisscom), der über ein flächendeckendes Netz von Datenleitungen verfügt, erschlossen wird. Dadurch könnten viele bestehende Mietverträge für Leitungen einzelner Provider zu günstigeren Konditionen ersetzt werden. Ferner ist auch eine Auslagerung der Personaladministration und der Buchführung an die kantonale Verwaltung denkbar.

#### *Artikel 6; Haftung*

Die Haftung für Verbindlichkeiten liegt ausschliesslich auf dem Sondervermögen der Anstalt. Es gibt keine Staatsgarantie wie bei der Kantonalbank.

#### *Artikel 7; Organisation, Betriebsführung und Rechnungslegung*

Die Informatikdienste Glarus sind in ihrer Organisation und Betriebsführung nach Massgabe dieses Gesetzes selbstständig (Abs. 1). Es wird zudem explizit festgehalten, dass sich die Rechnungslegung nach den Bestimmungen der Finanzhaushaltgesetzgebung richtet (Abs. 2). Diese Vorgabe gilt unter Vorbehalt abweichender gesetzlicher Bestimmungen gemäss Artikel 2 Absatz 3 des Finanzhaushaltgesetzes aber ohnehin.

#### *Artikel 8; Organe*

Die Organe der Informatikdienste Glarus sind die Aufsichtskommission, die Verwaltungskommission, die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle.

#### *Artikel 9; Aufsicht*

**Absatz 1:** Der Regierungsrat und die Gemeinderäte der Gemeinden Glarus Nord, Glarus und Glarus Süd sind für die Aufsicht über die Informatikdienste Glarus zuständig. Um diese geteilte Aufsicht effektiv wahrnehmen zu können, bilden sie eine gemeinsame Aufsichtskommission. Diese besteht entsprechend aus vier Personen, wobei die Leitung dem Vertreter des Regierungsrates zukommt. Entgegen der Regelung in einer Aktiengesellschaft wird die Aufsichtskommission also nicht vom Präsidenten der Verwaltungskommission geleitet, was die klare Aufgabenteilung und die Unabhängigkeit der beiden Gremien betonen soll. Selbstverständlich ist die Verwaltungskommission einzubeziehen.

**Absatz 2:** Die Aufgaben der Kommission orientieren sich grundsätzlich an den klassischen Aufgaben der Generalversammlung einer Aktiengesellschaft. Zusätzlich soll die Kommission aber auch Eignerziele festlegen (Bst. b). Damit wird gewährleistet, dass die Informatikdienste Glarus ihre Tätigkeit nach den Bedürfnissen von Kanton und Gemeinden richten.

**Absatz 3:** Die Stimmengewichtung in der Aufsichtskommission richtet sich nach dem Anteil von Kanton und Gemeinden am Dotationskapital (vgl. Art. 14 Abs. 2). Entsprechend können Entscheide nur zustande kommen, wenn die Vertreter des Kantons und mindestens einer Gemeinde zustimmen. Bei Stimmgleichheit gilt ein Entscheid als nicht zustande gekommen bzw. abgelehnt. Dem Vorsitzenden steht kein Stichentscheid zu. Damit sind primär einvernehmliche Lösungen gefordert.

**Absatz 4:** Anderweitige Organisationen, die gemäss Artikel 3 ihre IKT-Leistungen bei den Informatikdiensten Glarus beziehen, können als Gäste an den Sitzungen der Aufsichtskommission teilnehmen. Sie haben kein Stimmrecht, können sich aber zu den einzelnen Verhandlungsgegenständen äussern und die Behandlung von weiteren Themen verlangen. Es ist folglich die Verantwortung des Regierungsrates bzw. der jeweiligen Gemeinderäte, die Interessen der ihnen zugehörigen selbstständig öffentlich-rechtlichen Anstalten als deren Eigner bei Abstimmungen angemessen zu berücksichtigen.

**Absatz 5:** Da die Informatikdienste Glarus von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen werden, wird im Sinne einer eindeutigen Kompetenzzuweisung festgehalten, dass die parlamentarische Oberaufsicht beim Landrat liegt. Sie dürfte von der Geschäftsprüfungskommission des Landrates ausgeübt werden und diese wird dem Landrat entsprechend Bericht erstatten. Die Geschäftsprüfungskommissionen der Gemeinden haben demnach keine Kompetenz, die Tätigkeit der Informatikdienste Glarus direkt zu überwachen.

**Absatz 6:** Der Landrat nimmt heute von den Geschäftsberichten, der Jahresrechnung und der Verwendung des Bilanzgewinnes der Glarnersach, der Glarner Kantonalbank AG und der Kantonsspital Glarus AG formell Kenntnis. Dies soll auch bei den Informatikdiensten Glarus der Fall sein. Damit wird die Nähe des Betriebes zur kantonalen und kommunalen Verwaltung betont. Aus Gründen der breiteren Trägerschaft sollen jedoch auch die zuständigen Organe der Gemeinden Kenntnis nehmen müssen, wobei es aus Sicht der Praktikabilität naheliegend erscheint, die Gemeinderäte als zuständiges Organ zu definieren.

Die Informatikdienste Glarus werden ausserdem verpflichtet, diese Unterlagen auch im Internet zu publizieren. Landrätinnen und Landräte können zudem bei Bedarf über die ihnen zustehenden Mittel nähere und zusätzliche Auskünfte einfordern.

#### *Artikel 10; Verwaltungskommission: a. Zusammensetzung, Amtsdauer*

Die Verwaltungskommission besteht aus einem Präsidium und vier weiteren Mitgliedern, die von der Aufsichtskommission gewählt werden (vgl. Art. 9 Abs. 2 Bst. a). Die Verwaltungskommission konstituiert sich dabei mit Ausnahme des Präsidiums grundsätzlich selbst. Der fachlichen Qualifikation und dem Anforderungsprofil für eine Mitgliedschaft in der Verwaltungskommission ist grosses Gewicht beizumessen. Die Mitglieder müssen über ausgewiesene Fähigkeiten verfügen sowie Erfahrung und Wissen aus verschiedenen Bereichen einbringen, um eine eigenständige Willensbildung und einen kritischen Gedankenaustausch mit der Geschäftsleitung zu gewährleisten. Eine fixe Vertretung von Kanton und Gemeinden in der Verwaltungskommission wurde intensiv diskutiert, letztlich aber abgelehnt. Im Vordergrund soll die fachliche Qualifikation für die Aufgabe und nicht die Vertretung eines bestimmten Gemeinwesens stehen. Sollten zudem alle Organisationen gemäss Artikel 3 ein Anrecht auf eine Vertretung in der Verwaltungskommission haben, wäre eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung aufgrund der Grösse der Verwaltungskommission kaum mehr möglich. Es ist die Aufgabe der Aufsichtskommission als Wahlgremium, die verschiedenen Gesichtspunkte zu würdigen und eine funktionierende Verwaltungskommission zu wählen. Die Amtsdauer für die Mitglieder der Verwaltungskommission beträgt ein Jahr. Eine Wiederwahl ist möglich.

#### *Artikel 11; Verwaltungskommission: b. Aufgaben*

Der Verwaltungskommission obliegt die oberste Leitung. Die unübertragbaren und unentziehbaren Befugnisse der Verwaltungskommission werden abschliessend aufgezählt; sie orientieren sich an den Kompetenzen des Verwaltungsrates im Aktienrecht. Zu den Kompetenzen des Verwaltungsrates gehören insbesondere: Beschlussfassung über die Strategie, Erlass des Geschäfts- und Organisationsreglements sowie die Anstellung und Entlassung der Geschäftsleitung. Für die Vergütung der Geschäftsleitung kommt dabei – wie bei den übrigen Mitarbeitenden – gemäss Artikel 16 Absatz 2 das kantonale Personalrecht zur Anwendung. Die Besoldung der Geschäftsleitung richtet sich daher nach der Funktionsbewertung und der Zuordnung zum entsprechenden Lohnband (vgl. Lohnverordnung).

Eine explizit erwähnte Aufgabe ist die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Dienstleistungen. Die Verwaltungskommission hat regelmässig ein Kostenbenchmarking durchzuführen, um die in Artikel 15 Absatz 2 verlangten Marktpreise zu eruieren, die dann als Grundlage für die Entschädigung dienen.

Um eine lückenlose Kompetenzverteilung sicherzustellen, fallen der Verwaltungskommission zudem alle Aufgaben bzw. Entscheide zu, die nicht einem anderen Organ übertragen sind.

#### *Artikel 12; Geschäftsleitung*

Der Geschäftsleitung (eine oder mehrere Personen) obliegen die operative Führung der Informatikdienste Glarus und deren Vertretung gegenüber Dritten. Letztere verkehren in der Regel direkt mit der Geschäftsleitung. Die Geschäftsleitung übernimmt auch eine Beratungs- und Unterstützungsfunktion hinsichtlich der Umsetzung von Projekten oder der Beschaffungen im IKT-Bereich.

#### *Artikel 13; Revisionsstelle*

Da sich die Rechnungslegung nach der Finanzhaushaltgesetzgebung richtet (vgl. Art. 7), soll die Revision, wie in Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe c des Finanzhaushaltgesetzes vorgesehen, durch die kantonale Finanzkontrolle wahrgenommen werden. Die Berichterstattung erfolgt an die Verwaltungskommission, an die Aufsichtskommission und an die landrätliche Finanzaufsichtskommission (Abs. 2).

#### *Artikel 14; Dotationskapital*

**Absatz 1:** Damit die Informatikdienste Glarus als eigene Rechtspersönlichkeit auch über einen finanziellen Handlungsspielraum verfügen, sollen sie mit einem Dotationskapital (Eigenmittel) ausgestattet werden. Da ein wesentlicher Teil des Dotationskapitals als Sacheinlage zur Verfügung gestellt wird, dessen Wert sich erst auf die Gründung hin genau beziffern lässt, wird im Gesetz ein Höchstbetrag von maximal 4 Millionen Franken festgelegt. Dieser Betrag stützt sich auf die Anlagewerte des Kantons von rund 2 Millionen Franken (Stand: September 2015; Glarus hoch3 AG: 0,6 Mio. Fr.). Die definitive Festlegung des Dotationskapitals obliegt dem Regierungsrat und den Gemeinderäten (vgl. Art. 22).

**Absatz 2:** Der Kanton und die drei Gemeinden beteiligen sich je hälftig am Dotationskapital, wobei die Anteile der einzelnen Gemeinden gleich hoch sind (Kanton max. 2 Mio. Fr.; Gemeinden je 666'667 Fr.). Auf die in der Vernehmlassung vorgebrachte Beteiligung von selbstständig öffentlich-rechtlichen Anstalten am Dotationskapital wird verzichtet. Diese können ihre Anliegen über die Mitwirkungsrechte gemäss Artikel 9 Absatz 4 einbringen und sind über ihre Eigner in der Aufsichtskommission indirekt vertreten.

**Absatz 3:** Das Dotationskapital ist gemäss den Vorgaben für Spezialfinanzierungen zu verzinsen. Die entsprechende Berechnung ist in der Finanzhaushaltverordnung geregelt. Damit erhalten der Kanton und die Gemeinden eine Entschädigung für das zur Verfügung gestellte Dotationskapital.

**Absatz 4:** Die Aufsichtskommission entscheidet auf Antrag der Verwaltungskommission über die Verwendung des Bilanzgewinns und damit auch über die Bildung von Reserven, welche aus Überschüssen geäuft werden können (vgl. Art. 9 Abs. 2 Bst. e). Solche Reserven sollen den Informatikdiensten Glarus den notwendigen Handlungsspielraum ermöglichen, um allfällige Überschreitungen der Leistungsvereinbarungen aufzufangen. Ist die Limite erreicht, sind die Leistungsverrechnungen in den Folgejahren anzupassen. Die Bildung von Rückstellungen in der Erfolgsrechnung durch die Verwaltungskommission für bereits beschlossene Aufgaben oder konkret zu erwartende Verpflichtungen ist davon nicht betroffen.

#### *Artikel 15; Leistungsvereinbarung und Entschädigung*

Die finanzielle Führung der Anstalt ist ein zentraler Aspekt für den Erfolg der angestrebten Ausgliederung. Die gemachten Erfahrungen im Rahmen der Glarus hoch3 AG mit einer nachgelagerten Finanzierung erwiesen sich als nicht optimal. Es ist sehr wichtig, bereits im Voraus einerseits die Leistungen zu definieren und andererseits die dafür benötigten Mittel bereitzustellen.

Die Informatikdienste Glarus sollen daher mit den einzelnen Leistungsbezügern im Voraus Leistungsvereinbarungen über die zu erbringenden Dienstleistungen und eine verbindliche Entschädigung abschliessen. Die entsprechenden Entschädigungen haben Marktpreisen zu entsprechen, die zudem in der Regel kostendeckend sein müssen. Falls die Marktpreise tiefer als die Kosten sind, kann für die Informatikdienste Glarus ein Verlust entstehen. Es entsteht Druck, damit diese ihre Dienstleistungen wirtschaftlich erbringen. Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit ist gemäss Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe j eine Aufgabe der Verwaltungskommission.

Die Entschädigungen aus den Leistungsvereinbarungen müssen den Informatikdiensten Glarus ermöglichen, ihre Aufgaben selbsttragend zu erfüllen. Sie müssen die bestellten Leistungen also mit den vereinbarten Entschädigungen vollständig decken und erhalten keine anderweitigen Beiträge von Kanton oder Gemeinden. Damit besteht anstatt eines einzigen Leistungsauftrags mit Globalbudget – wie in der Vernehmlassung ursprünglich vorgeschlagen – ein Budget bestehend aus der Summe der vereinbarten Abgeltungen mit den Leistungsbezügern. Die Budgetkompetenzen von Landrat und Gemeindeversammlung bleiben im Vergleich zur heutigen Lösung unverändert. Der in der Vernehmlassung wiederholt vorgebrachten Forderung nach Abschluss von separaten Leistungsvereinbarungen mit den Informatikdiensten Glarus kann so nachgekommen werden.

Seitens der Informatikdienste Glarus genehmigt die Verwaltungskommission die entsprechenden Vereinbarungen (Art. 11 Abs. 1 Bst. f), bei den Leistungsbezügern das zuständige Organ. Bei Kanton und Gemeinden gilt zudem gemäss den allgemeinen Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes, dass die Budgetbehörde die entsprechenden finanziellen Mittel gewährt. Zeigt sich während des Jahres, dass eine Änderung der Leistungsvereinbarung notwendig ist, da z. B. zusätzliche Leistungen benötigt werden, kann die Leistungsvereinbarung mit den betroffenen Leistungsbezügern angepasst werden. Die Leistungsbezüger haben dabei allfällige zusätzliche finanzielle Mittel gemäss den für sie geltenden Vorgaben bewilligen zu lassen. So gelten z. B. allfällige Ersatzbeschaffungen gemäss Artikel 40 Absätze 1 und 2 des Finanzhaushaltgesetzes als gebundene Ausgaben und könnten vom Regierungsrat bzw. vom Gemeinderat genehmigt werden. Hingegen wären neue Investitionen und dergleichen grundsätzlich als freie Ausgaben zu qualifizieren. In diesen Fällen hat die zuständige Budgetbehörde die entsprechenden finanziellen Mittel vorgängig bereitzustellen. Damit ist sichergestellt, dass z. B. der Landrat oder die Gemeindeversammlungen weiterhin Einfluss auf die Beschaffung von IKT-Mittel nehmen können.

Kommt zwischen den Informatikdiensten Glarus und einem Leistungsbezüger gemäss Artikel 3 keine Einigung über eine Leistungsvereinbarung zustande, erlässt die Verwaltungskommission eine anfechtbare Verfügung, welche die Leistungen und die Entschädigung enthält. Gegen diese Verfügung kann der Leistungsbezüger dann Beschwerde an die gemäss Artikel 103 Absatz 2 Verwaltungsrechtspflegegesetz zuständige Instanz erheben. Diese Regelung ist notwendig, da für die Leistungsbezüger gemäss Artikel 3 praktisch ein Kontrahierungszwang besteht und sie daher nur bedingt frei sind, eine Leistungsvereinbarung abzuschliessen. Hat ein Leistungsbezüger aber z. B. den Eindruck, dass die Entschädigung für die bezogenen Leistungen nicht dem Erfordernis der Marktgerechtigkeit entspricht, kann er dagegen Beschwerde führen.

Zur Sicherstellung ihrer Liquidität, insbesondere um Investitionen zu finanzieren, können die Informatikdienste Glarus auch Darlehen von Kanton und Gemeinden oder anderweitiges Fremdkapital aufnehmen. Die Investitionen werden dann indirekt über die Abschreibungen den Leistungsbezügern verursachergerecht belastet, wobei auch allfällige Zinsen für das notwendige Fremdkapital weiterbelastet werden können. Die Abschreibungsdauer richtet sich nach der Finanzhaushaltverordnung. In der Erfolgsrechnung der Informatikdienste sind zudem auch die Abschreibungssätze gemäss der Finanzhaushaltverordnung anzuwenden. Hingegen steht es den Informatikdiensten Glarus grundsätzlich frei, bei den Entschädigungen lineare Abschreibungen im Sinne von gleichbleibenden Preisen zu verlangen.

*Artikel 16; Arbeitsverhältnisse*

Absatz 1: Die Verwaltungskommission stellt die Geschäftsleitung an (vgl. Art. 11 Abs. 1 Bst. c). Die Geschäftsleitung der Informatikdienste Glarus stellt die weiteren Mitarbeitenden an. Sie regelt z. B. die Arbeitsverträge, bestimmt die Löhne, beurteilt die Angestellten und sorgt für die Einhaltung von Rechten und Pflichten der Angestellten.

Absatz 2: Die Angestellten der Informatikdienste Glarus werden öffentlich-rechtlich nach dem Personalrecht des Kantons angestellt. Zum Personalrecht gehören auch die Personalverordnung, die Besoldungsregelungen und weitere Personalvorschriften.

*Artikel 17; Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit*

Die Haftung für Schäden, die durch die Informatikdienste Glarus bzw. deren Angestellte verursacht werden, ergibt sich grundsätzlich aus dem Staatshaftungsgesetz; dies wird ausdrücklich festgehalten.

*Artikel 18; Grundsatz*

Absatz 1: Wer Daten bearbeitet, hat für deren Sicherheit zu sorgen, indem er geeignete Massnahmen ergreift. Beim Betrieb der Basisinfrastruktur und von Fachapplikationen (vgl. Art. 4) stehen dabei organisatorische Massnahmen wie die Regelung von Zugriffs- und Bearbeitungsrechten der bei den Informatikdiensten Glarus angestellten Personen oder technische Massnahmen wie das mechanische Einschliessen oder die elektronische Sicherung (z. B. Passwortschutz, Back-up, Verschlüsselung usw.) sowie Vorkehrungen zum Schutz vor Verlust, Entwendung, unbefugter Bearbeitung oder Verfälschung im Vordergrund. Neben der Datensicherheit haben die Informatikdienste Glarus auch dafür zu sorgen, dass die Betriebssicherheit gewährleistet ist. Betriebssicherheit meint den Schutz vor Ausfällen, die ohne Fremdeinwirkung auftreten (etwa Hardware- oder Stromausfälle), fehlerhaft geschriebene Betriebssoftware oder Bedienungsfehler. Handelt es sich bei den durch die Informatikdienste Glarus bearbeiteten Daten um Personendaten oder besonders schützenswerte Personendaten, so hat sie schliesslich die massgebenden Datenschutzbestimmungen einzuhalten.

Absatz 2: Die Anforderungen an den Datenschutz, die Datensicherheit und die Betriebssicherheit sind nicht erst beim Betrieb der Informatikinfrastruktur zu beachten, sondern bereits bei deren Beschaffung. Bei der Evaluation und der Beschaffung von neuer Hard- und Software ist grundsätzlich derjenigen der Vorzug zu geben, welche den in Absatz 2 verankerten Grundsätzen besser Rechnung trägt.

*Artikel 19; Zugriffs- und Bearbeitungsrechte*

Mit der Schaffung der Informatikdienste Glarus lagern der Kanton und die Gemeinden ihre Informatik an eine verwaltungsexterne, neue Einrichtung des öffentlichen Rechts aus, und damit zumindest teilweise auch die Bearbeitung von Sachdaten, Personendaten und von besonders schützenswerten Personendaten. Artikel 19 bildet einerseits die gesetzliche Grundlage, damit der Kanton und die Gemeinden den Informatikdiensten Glarus ihre Daten zugänglich machen dürfen (Abs. 2). Andererseits ermächtigt Absatz 1 die Informatikdienste Glarus, auf die ihr zur Verfügung gestellten Daten zugreifen und diese bearbeiten zu dürfen, soweit es zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrages notwendig ist.

*Artikel 20; Auslagerung*

Nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c können die Informatikdienste Glarus einzelne Aufgaben und somit insbesondere einzelne Datenbearbeitungsvorgänge an Dritte auslagern. Soweit der Beauftragte nicht bereits selbst dem kantonalen Datenschutzgesetz untersteht, haben die Informatikdienste Glarus geeignete Massnahmen zu ergreifen, um dasjenige Datenschutzniveau sowie diejenigen Anforderungen an die Betriebs- und Datensicherheit sicherzustellen, wie sie gelten, wenn sie die Aufgaben selbst erfüllen würden (Abs. 1 Bst. b). Darüber hinaus hat sie dafür zu sorgen, dass sie ihre Aufgaben gegenüber dem Kanton und den Gemeinden auch weiter erbringen kann, wenn der Beauftragte seinen Betrieb einstellt oder vertragsbrüchig wird (Abs. 1 Bst. a). Als geeignete Mittel nennt Absatz 1 explizit Vereinbarungen oder Auflagen, welche im Zusammenhang mit der Auslagerung mit dem Beauftragten abgeschlossen werden. Als weitere geeignete Mittel wäre z.B. die Vereinbarung einer Konventionalstrafe oder der Vorbehalt eines direkten Weisungsrechts denkbar.

Den verschiedenen Aspekten ist, wie bei der Beschaffung (vgl. Art. 18 Abs. 2), bereits im Zeitpunkt der Auftragserteilung Rechnung zu tragen (Abs. 2). So sind bei der Auftragserteilung insbesondere die Art der Nutzung der Daten, die Schutzmassnahmen und etwaige Unterordnungsverhältnisse klar festzulegen.

*Artikel 21; Betriebsaufnahme*

Absatz 1: Die Informatikdienste Glarus übernehmen die Informations- und Kommunikationsdienstleistungen von Organisationen, die ihre Leistungen bisher beim kantonalen Informatikdienst oder der Glarus hoch3 AG beziehen, per 1. Januar 2017. Auf diesen Zeitpunkt hin endet auch der Vertrag zwischen der Glarus hoch3 AG und ihrem externen IT-Dienstleister. Sie übernimmt darüber hinaus auch die bestehenden Vereinbarungen mit Dritten wie den Spitexvereinen. Hingegen soll Organisationen, die gemäss Artikel 3 neu verpflichtet sind, ihre Dienstleistungen bei den Informatikdiensten Glarus zu beziehen, eine Übergangsfrist von fünf Jahren bis am

1. Januar 2022 gewährt werden. Damit soll eine geordnete und schrittweise Zusammenführung der einzelnen Organisationen ermöglicht werden.

**Absatz 2:** Der Kanton und die Gemeinden bringen die vorhandenen Informations- und Kommunikationsmittel sowie -infrastrukturen als Sacheinlage in die Informatikdienste Glarus ein. Sie werden dem Dotationskapital angerechnet (Art. 22 Abs. 2). Die Informations- und Kommunikationsmittel im Eigentum der Glarus hoch3 AG sollen diese entweder direkt mittels Sachübernahme oder indirekt über die Gemeinden (mittels Sachübernahme der Gemeinden und anschliessender Sacheinlage) ebenfalls den Informatikdiensten Glarus übertragen werden. Die entsprechenden Details sind ausserhalb dieses Gesetzes zu regeln.

Einer bilateralen Regelung bedarf es für die Organisationen, die nach dem 1. Januar 2017 zu den Informatikdiensten Glarus stossen (Abs. 1 Bst. b). Es muss mit den Informatikdiensten Glarus auf vertraglicher Basis geregelt werden, wie die vorhandenen IKT-Mittel und -infrastrukturen in die Informatikdienste Glarus eingebracht werden. Dies hat im Einzelfall mit Blick auf die Kompatibilität mit der bestehenden Systemlandschaft zu erfolgen. Sofern in der Übergangsfrist bei diesen Organisationen neue Investitionen anstehen, ist eine Absprache mit den Informatikdiensten Glarus anzustreben. Die am 1. Januar 2017 vorhandenen bzw. im Lauf des Jahres 2017 beschafften IKT-Mittel sind zudem gemäss der gesetzlichen Abschreibungsdauer von vier Jahren (Art. 4 Abs. 1 Bst. h Finanzhaushaltverordnung) spätestens per Ende 2020 ohnehin abgeschrieben.

**Absatz 3:** Die Informatikdienste Glarus übernehmen die bestehenden Anstellungsverhältnisse des kantonalen Informatikdienstes spätestens per 1. Januar 2017. Soweit es für die Vorbereitung der Betriebsaufnahme notwendig ist, können einzelne Arbeitsverhältnisse bereits früher übernommen werden (Art. 23 Abs. 2).

#### *Artikel 22; Festlegung des Dotationskapitals; Sacheinlage*

Die definitive Höhe des Dotationskapitals soll erst festgelegt werden, wenn die Sacheinlagen einheitlich gemäss den Vorschriften des HRM2 bewertet wurden. Die entsprechende Kompetenz soll daher im Rahmen der maximal 4 Millionen Franken gemäss Artikel 14 Absatz 1 dem Regierungsrat und den Gemeinderäten übertragen werden. Diese haben auch die Sacheinlagen in einem Vertrag zu regeln. Sie haben dabei zudem zu berücksichtigen, dass die Informatikdienste Glarus über genügend Liquidität verfügen, um die anfallenden Ausgaben finanzieren zu können. Die Eröffnungsbilanz ist (allenfalls rückwirkend) per 1. Januar 2017 zu erstellen.

#### *Artikel 23; Vorbereitung der Betriebsaufnahme*

Damit die Informatikdienste Glarus per 1. Januar 2017 die Informations- und Kommunikationsdienstleistungen des kantonalen Informatikdienstes und der Glarus hoch3 AG geordnet übernehmen können, sind gewisse Vorbereitungsarbeiten unerlässlich. Dazu gehören insbesondere die Anstellung eines Geschäftsleiters und des notwendigen Personals, die Aushandlung der Leistungsvereinbarungen für 2017 mit den Leistungsbezüglern und die Bereitstellung einer geeigneten Infrastruktur. Aus diesem Grund sind die Mitglieder der Verwaltungskommission bereits vor der Betriebsaufnahme zu wählen und zu ermächtigen, die entsprechenden Vorbereitungshandlungen zu übernehmen. Der in dieser Übergangsphase anfallende Aufwand (Gründungskosten, v. a. bestehend aus Personal- und Sachaufwand) soll direkt von Kanton und Gemeinden im Verhältnis des Dotationskapitals, also vom Kanton zur Hälfte und von den Gemeinden zu je einem Sechstel, getragen werden. Allfällige Investitionen in dieser Zeit (z. B. Beschaffung von Büromöbeln) werden durch Kanton und Gemeinden vorfinanziert und sind über die Abschreibungen anschliessend zurückzuerstatten.

#### *Inkrafttreten*

Das neue Gesetz soll grundsätzlich mit der Betriebsaufnahme per 1. Januar 2017 in Kraft treten. Bereits mit Beschluss der Landsgemeinde ist Artikel 23 in Kraft zu setzen, damit die notwendigen Vorbereitungsarbeiten unverzüglich anhand genommen werden können.

## **10. Beratung der Vorlage im Landrat**

### **10.1. Landrätliche Kommission**

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern unter dem Vorsitz von Landrat Roland Goethe, Glarus, befasste sich zweimal intensiv mit der Vorlage. Sie liess sich eingehend Geschichte, Werdegang und den Inhalt des Geschäfts erläutern.

#### *10.1.1. Eintreten*

Der Nutzen einer vertieften Zusammenarbeit im Informatikbereich war in der Kommission mit Blick auf die zahlreichen Schnittstellen zwischen Kanton und Gemeinden wie auch auf die Kosten grundsätzlich unbestritten. Dennoch war umstritten, ob auf die Vorlage einzutreten sei. Dafür wurde eingebracht, dass die Vorlage als zeitkritisch einzustufen sei – es müsse bis 2017 auf kommunaler Ebene eine Lösung gefunden werden. Dagegen wurde eingewendet, dass die Umsetzung des Gesetzes unter starkem Zeitdruck zu keinen guten Lösungen führen werde.

Ebenso war umstritten, ob die Gründung einer selbstständig öffentlich-rechtlichen Anstalt der richtige Weg sei, um die gesteckten Ziele zu erreichen. Zwei Punkte wurden hauptsächlich kritisiert: Einerseits sei das Konstrukt mit vier Ebenen (operative und strategische Ebene sowie Aufsicht und Oberaufsicht) zu kompliziert. Andererseits wurde die Befürchtung geäußert, dass der Einfluss des Kantons und der Gemeinden auf die Informatik nicht mehr wie bisher gewährleistet sei. Damit entstünden neue Risiken, die der Kanton nicht auf sich nehmen solle. Als Alternative zu einer neuen Anstalt und damit zur Gesetzesvorlage wurde vorgeschlagen, dass die Gemeinden ihre Informatikdienstleistungen direkt beim kantonalen Informatikdienst einkaufen sollten. Die Gemeinden könnten mit dem Kanton bilaterale Leistungsvereinbarungen abschliessen. Bei einer solchen Lösung sei weder ein neues Gesetz noch eine neue Organisation notwendig.

Allerdings hätten die Gemeinden bei bilateralen Leistungsvereinbarungen wesentlich geringere Mitsprachemöglichkeiten als bei einer gemeinsamen Anstalt. Zudem müssten die Gemeinden auf die bezogenen Dienstleistungen – anders als bei einer gemeinsamen Anstalt – Mehrwertsteuern bezahlen, was diese wesentlich verteuern würde. Die öffentlich-rechtliche Anstalt sei notwendig, damit die Gemeinden bei den Informatikdiensten Glarus als wichtige Mitträger Einfluss nehmen könnten.

Mehrheitlich wurde aber die Zusammenarbeit mittels Leistungsauftrag bevorzugt. Man solle keine neue grosse Struktur in Form einer eigenständigen Anstalt aufbauen. Die Kommission beantragte dem Landrat am Ende, auf die Vorlage nicht einzutreten.

### 10.1.2. Detailberatung

Nachdem der Landrat in der Eintretensdebatte seiner Kommission nicht folgte und Eintreten beschloss, liess sich die Kommission vorerst nochmals unter Beizug eines Gemeindevertreters, gleichzeitig Vizepräsident des Verwaltungsrates der Glarus hoch3 AG, über die Ausgangssituation und Alternativszenarien bei Ablehnung des Gesetzes orientieren. Der Regierungsrat wurde u. a. gefragt, weshalb er der Variante mit einer öffentlich-rechtlichen Anstalt gegenüber der Variante mit Leistungsvereinbarungen oder der Gründung einer Aktiengesellschaft den Vorzug gegeben habe. Letztendlich gilt in allen Fällen, dass die Gemeinderäte der drei Gemeinden und der Regierungsrat gewillt sind, eine gemeinsame Lösung zu realisieren. Die Kommission stellte abschliessend noch einmal fest, dass der Kanton selber keinen unmittelbaren Handlungsbedarf hat. Er komme den Gemeinden, die sich im Informatikbereich organisatorisch in einer schwierigen Situation befänden, sehr entgegen. Die Vertiefung der operativen IT-Zusammenarbeit mache aber auch für den Kanton Sinn.

In der Detailberatung beschloss die Kommission Änderungsanträge zu folgenden Artikeln:

#### *Artikel 3; Auftrag*

In Absatz 1 wollte die Kommission nochmals verankern, dass die Informatikdienste Glarus die Informations- und Kommunikationsdienstleistungen zu Marktpreisen erbringen müssen. Damit soll Befürchtungen entgegengetreten werden, Kunden würden gezwungen, Dienstleistungen zu überbeurteilten Preisen einkaufen zu müssen.

Von der Kommissionsmehrheit abgelehnt wurde jedoch der Antrag, die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten der Gemeinden (insbesondere Alters- und Pflegeheime) von der Pflicht zu befreien, Dienstleistungen bei den Informatikdiensten Glarus beziehen. Die Antragsteller begründeten ihr Anliegen damit, dass sich die Anstalten in der Vernehmlassung gegen diese Verpflichtung ausgesprochen hätten. Im Weiteren sei es rechtlich problematisch, eine öffentlich-rechtliche kommunale Anstalt unter kantonales Gesetz zu zwingen. Dem wurde entgegengehalten, dass nur mit einem Einbezug aller kantonalen und kommunalen Organisationen das schon zu Beginn der Gemeindestrukturreform definierte Ziel einer gemeinsamen Informatik erreicht werden könne. Die gewährte Übergangsfrist sei zudem genügend lang. Die Gemeinden als Eigentümerinnen der Alters- und Pflegeheime hätten sich überdies ausdrücklich für deren Einbezug ausgesprochen.

#### *Artikel 4; Aufgaben*

Eine von der Kommission beschlossene Ergänzung will ermöglichen, dass spezifische Fachanwendungen und Systeme, welche durch die Leistungsbezüger direkt betrieben werden, von der Verpflichtung zum gemeinsamen Betrieb in Ausnahmefällen ausgenommen werden können. Dies gilt insbesondere bei aus betrieblichen und sicherheitstechnischen Gründen autarken Netzen. Im Vordergrund stehen dabei die Kraftwerkleitsysteme der Technischen Betriebe oder das Polycom-Funknetz der Kantonspolizei. Die Kommission schlug folgende Ergänzung mit einem neuen Absatz 2 vor:

<sup>2</sup> Ausgenommen ist der Betrieb von spezifischen Fachanwendungen und Systemen, der ausnahmsweise durch die Leistungsbezüger sichergestellt wird.

Der bisherige Absatz 2 wurde dadurch neu zu Absatz 3.

#### *Artikel 5; Unternehmerische Autonomie*

Die Kommission beantragte, in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a die Formulierung «und im Kanton Glarus tätig sind» zu streichen. Die Unternehmung solle nicht unnötig in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit eingeschränkt werden und gegebenenfalls auch ausserkantonale Dienstleistungen anbieten können. Die grundlegende

Frage eines Mitglieds, ob dies rechtlich zulässig sei, wurde bejaht. Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a lautet gemäss Kommissionsfassung:

- a. *Dienstleistungen für Dritte erbringen, sofern diese einen öffentlichen Zweck verfolgen;*

Weiter passte die Kommission Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b so an, dass für eine Beteiligung an anderen Leistungserbringern die Zustimmung des Landrates anstelle der für die Aufsicht zuständigen Kommission eingeholt werden muss. Gemeint ist eine allfällige finanzielle Beteiligung am Gesellschaftskapital des anderen Leistungserbringers. Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b lautet neu:

- b. *mit anderen Leistungserbringern zusammenarbeiten oder sich mit Zustimmung des Landrates an ihnen finanziell beteiligen;*

#### **Artikel 8–13; Organisation**

Die Kommission beantragte dem Landrat, die Organisation bzw. die Artikel 8–11 grundlegend anzupassen. Die vierstufige sei auf eine dreistufige Organisation mit Verwaltungskommission, Geschäftsleitung und Revisionsstelle zu reduzieren. Auf eine separate Aufsichtskommission sei zu verzichten. Die Artikel 8–11 seien entsprechend anzupassen. Aus aufsichtsrechtlicher Sicht sei das vierstufige Konstrukt unsinnig und komplex. Die strategische Führungsebene solle neu politisch wie auch fachlich besetzt werden. In der Diskussion zeigte sich, dass es gute Gründe gebe für beide Formen, dennoch spreche einiges für die Zusammenführung der strategischen und der Aufsichtsebene. Die Verwaltungskommission gemäss Kommissionsfassung bestünde aus sieben Mitgliedern: Der Regierungsrat und die Gemeinderäte würden je ein Mitglied vorschlagen, die drei verbliebenen Sitze für Fachpersonen wären durch die Kantons- und Gemeindevertreter in gegenseitiger Absprache gemeinsam zu bestimmen. Die Aufgaben der Verwaltungskommission und der ursprünglichen Aufsichtskommission würden in Artikel 10 zusammengeführt. Artikel 11 würde die Oberaufsicht durch den Landrat regeln. Die Absätze 5 und 6 des ursprünglichen Artikels 9 würden hier zusammengefasst. Der Bericht der Revisionsstelle würde im Übrigen auch der landrätlichen Finanzaufsichtskommission vorgelegt.

Bezüglich Organisation werden durch die Kommission somit folgende Anpassungen vorgeschlagen:

#### **Art. 8**

##### **Organe**

<sup>1</sup> *Die Organe der Informatikdienste Glarus sind:*

- a. *Verwaltungskommission;*
- b. *Geschäftsleitung;*
- c. *Revisionsstelle.*

#### **Art. 9**

##### **Verwaltungskommission**

<sup>1</sup> *Die Verwaltungskommission besteht aus je einem Vertreter der kantonalen und kommunalen Exekutivbehörde sowie drei unabhängigen Mitgliedern. Die Amtsdauer beträgt ein Jahr.*

<sup>2</sup> *Die drei unabhängigen Mitglieder haben über ausgewiesene Kenntnisse in den Bereichen Informations- und Kommunikationstechnologie, Unternehmens- oder Verwaltungsführung, Finanzen oder Recht zu verfügen.*

<sup>3</sup> *Die Wahl der drei unabhängigen Mitglieder erfolgt durch die Mitglieder, die den Kanton und die Gemeinden vertreten.*

<sup>4</sup> *Die drei unabhängigen Mitglieder haben Anspruch auf ein Sitzungsgeld gemäss Verordnung über die Entlohnung der Behördenmitglieder sowie des Staats- und Lehrpersonals (Lohnverordnung).*

<sup>5</sup> *Die Leitung der Verwaltungskommission obliegt dem Vertreter des Regierungsrates.*

<sup>6</sup> *Die Gerichte und Anstalten, für welche die Informatikdienste Glarus nach Artikel 3 Dienstleistungen erbringen, können an den Sitzungen der Verwaltungskommission teilnehmen. Sie können sich zu den Verhandlungsgegenständen äussern und die Behandlung weiterer Themen beantragen.*

#### **Art. 10**

##### **Aufgaben der Verwaltungskommission**

<sup>1</sup> *Die Verwaltungskommission ist insbesondere zuständig für:*

- a. *Beschlussfassung über die Strategie;*
- b. *Erlass eines Geschäfts- und Organisationsreglements;*
- c. *Anstellung und Entlassung der Geschäftsleitung;*
- d. *Beaufsichtigung der Geschäftsleitung;*
- e. *Genehmigung des Budgets und der Finanzplanung;*
- f. *Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung sowie Beschlussfassung über die Verwendung des Bilanzgewinns;*
- g. *Genehmigung der Vereinbarungen mit den Leistungsbezügern;*
- h. *Vornahme der Risikobeurteilung;*

- i. *Bestimmung des internen Kontrollsystems (IKS);*
  - j. *Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Dienstleistungen.*
- <sup>2</sup> *Im Übrigen fallen ihr alle Aufgaben und Entscheide zu, die gemäss den gesetzlichen Bestimmungen oder gemäss Geschäfts- und Organisationsreglement nicht einem anderen Organ übertragen sind.*
- <sup>3</sup> *Bei Entscheiden zu Absatz 1 Buchstaben c, e, f und g erfolgt eine Stimmengewichtung gemäss dem Anteil am Dotationskapital.*

#### **Art. 11**

##### *Oberaufsicht*

- <sup>1</sup> *Die parlamentarische Oberaufsicht obliegt dem Landrat.*
- <sup>2</sup> *Der Geschäftsbericht, die Jahresrechnung und die Verwendung des Bilanzgewinns sind dem Landrat bzw. den Gemeinderäten zur Kenntnis zu bringen und im Internet zu veröffentlichen.*

#### **Art. 13**

##### *Revisionsstelle*

- <sup>1</sup> *unverändert.*
- <sup>2</sup> *Sie prüft, ob die Buchführung und die Jahresrechnung den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und erstattet der Verwaltungskommission und der landrätlichen Finanzaufsichtskommission Bericht.*

#### **Artikel 23; Vorbereitung der Betriebsaufnahme**

Damit die Verwaltungskommission möglichst frühzeitig ihre Arbeit aufnehmen kann, schlug die Kommission ein früheres Konstitutionsdatum vor:

- <sup>1</sup> *Die Verwaltungskommission konstituiert sich bis spätestens am 30. Juni 2016.*

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

## **10.2. Landrat**

### **10.2.1. Eintreten**

An der ersten Februarsitzung des Landrates wurde eine intensive Eintretensdebatte geführt. Der Kommissionspräsident rekapitulierte nochmals die Gründe für den Nichteintretensantrag der Kommission. Sofern der Landrat auf die Vorlage eintrete, beantragte er sofortige Rückweisung an seine Kommission für die Detailberatung.

Aus dem Landrat wurden aus den Fraktionen der FDP, BDP, CVP und Grünen sofort Anträge auf Eintreten gestellt. Die SVP und die SP unterstützten jedoch den Nichteintretensantrag der Kommission. Entlang der bereits in der Kommission verwendeten Argumentationslinien wurde über Eintreten gestritten. Für die Vorlage wurde ins Feld geführt, dass man jetzt die einmalige Chance habe, eine gemeinsame Informatik von Kanton und Gemeinden zu schaffen. Dies sei eine konsequente Fortführung der Gemeindestrukturereform. Damit könne das Ziel, gemeinsame Aufgaben gemeinsam und kostengünstig zu lösen, erreicht werden. Man könne eine IT aus einer Hand und einen starken Partner für Kanton, Gemeinden und ihre Betriebe schaffen. Auch könne man die Probleme mit dem Konstrukt Glarus hoch3 AG lösen. Durch den Zusammenschluss liessen sich vermehrt Synergieeffekte nutzen. Auch die Servicequalität und der Support würden verbessert sowie qualifizierte Arbeitsplätze im Kanton geschaffen und behalten. Zudem werde mit dem vorgeschlagenen Organisationsmodell, die der Struktur einer AG im Privatrecht entspreche, die Mitsprache der Gemeinden sichergestellt. Dies sei bei einem Modell nur mit Leistungsvereinbarungen nicht der Fall. Es gebe bestens funktionierende Beispiele in anderen Kantonen mit gleicher oder ähnlicher Organisation. Es käme einem Scherbenhaufen hinterlassen würde.

Dagegen wurde vorwiegend von der SP und der SVP eingewendet, dass die effektiven Kostenfolgen nicht klar und auch in den Beratungen nicht geklärt worden seien. Die bisherigen Lösungen funktionierten und es brauche keine neue, komplizierte Organisation mit vier Ebenen. Es seien auch einfachere Lösungen mit Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton möglich, um die gleichen Ziele zu erreichen. Diese Lösungen seien näher bei der Politik und es sei kein weiterer Schwund des Einflusses des Landrates bzw. der Gemeindeversammlungen zugunsten der Exekutive damit verbunden. Auch sei die politische Kontrolle durch die zuständigen Organe in Kanton und Gemeinden ohne die neue Anstalt besser gewährleistet. Zudem habe man anderweitige Auslagerungen weder geprüft noch in Erwägung gezogen. So gebe es z. B. in St. Gallen eine grosse Firma, welche die gleichen Dienstleistungen schon seit Jahren erfolgreich anbiete. Zudem wurde einmal mehr der Zeitdruck kritisiert, unter welchem die Vorlage erarbeitet und beraten werden musste.

Der regierungsrätliche Sprecher betonte, dass es berechtigt sei, die Entpolitisierung der Informatik in der Diskussion zu thematisieren. Eine funktionierende Informatik sei für den Kanton – und auch für die Gemeinden – schliesslich von existenzieller Bedeutung. Das Ziel der Vorlage sei aber nie die Entpolitisierung des Informatikbereichs gewesen. Für den Regierungsrat sei eine Lösung wie die vorgeschlagene nur unter gewissen Voraussetzungen denkbar. Dazu gehöre, dass diese in etwa gleich teuer ist wie bisher, aber auch, dass eine demokratische Kontrolle gewährleistet ist. Die neue Organisation solle möglichst nahe beim Kanton sein, bei

gleichzeitiger Mitwirkung der Gemeinden. Dies sei nur im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Anstalt möglich. Die Oberaufsicht liege bei der vorgeschlagenen Lösung weiterhin beim Landrat. Die Revision werde durch die kantonale Finanzkontrolle durchgeführt. Wie teuer die neue Organisation am Ende zu stehen komme, könne noch nicht genau gesagt werden. Denn niemand wisse, wie viele Leistungen bei der neuen Organisation eingekauft werden. Der Landrat könne dies via Budget steuern. Dasselbe gelte für die Gemeinden. Diese würden eine Leistungsvereinbarung mit den Informatikdiensten Glarus aushandeln. Das Budget dafür komme auch vor die Gemeindeversammlung. Die Ausgaben für die IT-Dienstleistungen seien folglich demokratisch legitimiert. Einer solchen Lösung sei gegenüber der Vergabe an einen ausserkantonalen Dienstleister – wie aus dem Landrat vorgeschlagen – der Vorzug zu geben. Dies nicht zuletzt auch aufgrund der immer wieder aus dem Landratsplenium geäusserten Forderung, man solle den Arbeitsplätzen im Kanton Sorge tragen. Würden die Glarner Gemeinden bei einer St. Galler Unternehmung Leistungen einkaufen, wären auch die Arbeitsplätze im Kanton St. Gallen. Bei der vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Anstalt befänden sich die Arbeitsplätze hingegen im Rathaus oder allenfalls in einer Liegenschaft des Kantons. Der Kanton sei gegenüber einer Zusammenarbeit mit den Gemeinden immer offen gewesen. Die Gemeinden und der Kanton hätten sich nun auf einen gemeinsamen Weg geeinigt. Es gelte nun, die politische Diskussion zu führen.

Nach der Klärung von Ausstandsfragen und des weiteren Vorgehens beschloss der Landrat mit 30 zu 20 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten. Nach einer nochmaligen Diskussion betreffend Vorgehen beschloss der Landrat Rückweisung an die Kommission Finanzen und Steuern, um die Detailberatung zu führen. Anschliessend sei das Gesetz in zwei Lesungen zu beraten.

### *10.2.2. Detailberatung*

Einleitend erläuterte der Kommissionspräsident nochmals die Änderungsanträge der vorberatenden Kommission (s. Ziff. 10.1.2). In der Folge ergab sich eine animierte Diskussion zu verschiedenen Bestimmungen:

#### *Artikel 2; Rechtsform, Name, Sitz*

Es wurde der Antrag eingebracht, dass jeder Träger jeweils selber über Ein- und Austritt entscheiden könne. Damit werde die Autonomie der Gemeinwesen gewährleistet. Die Landratsmehrheit lehnte dies ab und folgte dem Regierungsrat. Nur wenn alle öffentlichen Organisationen mitmachten, liesse sich das Ziel der neuen Organisation, gleiche Prozesse einheitlich und kostengünstig zu lösen, erreichen. Wenn dies im Belieben jeder Organisation sei, sei dies nicht möglich. Zudem sei ein solches Vorgehen nach einer Entscheidung der Landsgemeinde – wie bei der Gemeindestrukturereform – genügend legitimiert. Der Landrat lehnte die beantragte Änderung in der Folge ab.

#### *Artikel 3; Auftrag*

Der Landrat diskutierte vorerst, ob die von der Kommission vorgeschlagene Ergänzung «zu Marktpreisen» in Absatz 1 aufgenommen werden soll. Mit dem Verweis, dass dies im nachfolgenden Artikel 15 Absatz 2 bereits vorgeschrieben sei, verzichtete der Landrat auf die Wiederholung.

Umstritten war weiter, ob kantons- oder gemeindeeigene Anstalten wie etwa die Alters- und Pflegeheime gezwungen werden sollen, die Informatikdienstleistungen bei der neuen Anstalt zu beziehen. Zwei Landräte beantragten die Streichung der jeweiligen Passagen betreffend kantonale und kommunale öffentlich-rechtliche Anstalten (Art. 3 Abs. 1 Bst. c und e). Wenn der Preis stimme, seien diese Anstalten freiwillig dabei – wenn nicht, solle kein Zwang ausgeübt werden. Dagegen wurde mit den Synergieeffekten argumentiert. Wenn schon eine gemeinsame Informatiklösung geschaffen werde, sei es sinnvoll, wenn alle dabei seien. Die Ratsmehrheit folgte dem regierungsrätlichen Vorschlag.

#### *Artikel 4; Aufgaben*

Der Landrat stimmte der Ergänzung gemäss Vorschlag der Kommission zu, wonach der Betrieb von spezifischen Fachanwendungen und Systemen, der ausnahmsweise durch die Leistungsbezüger sichergestellt wird, vom Aufgabenbereich der neuen Gesellschaft ausgenommen ist. Er ergänzte dies noch dahingehend, dass nicht nur der Betrieb, sondern auch die Beschaffung solcher Fachanwendungen davon ausgenommen sei.

#### *Artikel 5; Unternehmerische Autonomie*

Der Landrat folgte nach kurzer Diskussion seiner Kommission und strich die Beschränkung des Tätigkeitsgebietes auf den Kanton Glarus aus der Vorlage (Art. 5 Abs. 2 Bst. a). Auch dem Vorschlag, in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b die Zustimmung des Landrates zu einer finanziellen Beteiligung an anderen Leistungserbringern vorzusehen, stimmte er zu.

#### *Artikel 8–11; Organisation*

Die intensivste Diskussion ergab sich bei der Organisation (s. Ziff. 10.1.2). Hier folgte der Landrat dem Regierungsrat und nicht seiner Kommission. Der Landrat will wie die Regierung der Anstalt eine vierstufige Struktur mit getrennter Aufsichts- und Verwaltungskommission, Geschäftsleitung und Revisionsstelle geben. Die

Kommission hatte vorgeschlagen, die Aufsichts- und die Verwaltungskommission zu einer einzigen zusammenzulegen, um die Strukturen zu vereinfachen. Für die Kommissionsvariante wurde ins Feld geführt, dass die Informatikdienste Verwaltungsaufgaben erfüllen würden. Dafür brauche es nicht die Strukturen einer Aktiengesellschaft. Es sei falsch, für eine Verwaltungsdienstleistung eine strategische Führung vorzusehen.

Dagegen wurde eingewendet, es habe sich bewährt, die politische Leitung durch die Aufsichtskommission von der strategischen durch die Verwaltungskommission zu trennen. Was die vorberatende Kommission vorschlage, sei ein Filzkonstrukt. Die Einrichtung einer Aufsichtskommission dränge sich hier – im Gegensatz etwa zur Glarnersach und zu den Sozialversicherungen Glarus – auf, da mit dem Kanton und den Gemeinden mehrere Eigentümer beteiligt seien. Der Landrat folgte dem Regierungsrat mit 30 zu 24 Stimmen.

#### *Artikel 13; Revisionsstelle*

Der Landrat folgte stillschweigend der vorberatenden Kommission, welche in Artikel 13 Absatz 2 beantragte, die Prüfungsberichte nicht nur Aufsichts- und der Verwaltungskommission zu unterbreiten, sondern auch der landrätlichen Finanzaufsichtskommission.

#### *Artikel 16; Anstellungsverhältnisse*

Ein Votant forderte, die Angestellten der Informatikdienste sollten – mit Ausnahme der Geschäftsleitung – nicht öffentlich-rechtlich wie die anderen Angestellten der öffentlichen Hand, sondern nach Privatrecht angestellt werden. Dies hätte insbesondere Auswirkungen auf den Kündigungsschutz. Ein weiterer Votant wollte gar das gesamte Personal dem Privatrecht unterstellen. Dies führe zu mehr Flexibilität bei den Anstellungsbedingungen. Die Mehrheit blieb bei der Fassung von Regierungsrat und Kommission. Mit einer solchen Regelung würde man zweierlei Recht für die Angestellten der öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons schaffen. Bei diesen seien die meisten auch öffentlich-rechtlich angestellt. Zudem habe man auch bei der öffentlich-rechtlichen Anstellung genügend Möglichkeiten, flexibel zu agieren, so z. B. mit befristeten Anstellungen. Auf dem umkämpften Stellenmarkt für Informatiker sei diese Form zudem ein gutes Argument.

#### *Schlussabstimmung*

Bei der Schlussabstimmung blieben die politischen Pole SVP und SP bei ihrer ablehnenden Haltung gegenüber dem Informatikgesetz bzw. der neuen Anstalt. Diese sei überflüssig, die Gemeinden könnten ihre Leistungen auch direkt beim Kanton einkaufen. Und über die Kosten, welche auf die öffentliche Hand zukämen, herrsche keine Klarheit. Die Ratsmehrheit mit allen übrigen Parteien plädierte jedoch für Zustimmung zum neuen Informatikgesetz. Man dürfe das Ziel einer gemeinsamen Informatik nicht aus den Augen verlieren und diese einmalige Chance nicht verpassen. Die neuen Informatikdienste Glarus sollen beim Kanton die bisherige Verwaltungsabteilung und bei den Gemeinden die Glarus hoch3 AG ablösen.

Mit den etwa gleichen Stimmenverhältnissen wie bei der Eintretensdebatte beantragt der Landrat der Landsgemeinde mehrheitlich, dem neuen Informatikgesetz zuzustimmen.

## **11. Antrag**

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Gesetzentwurf zuzustimmen:*

### **Gesetz über die Informatik des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Informatikgesetz, InfG)**

(Vom .....

*Die Landsgemeinde,*

gestützt auf Artikel 103 Absatz 4 der Kantonsverfassung,

*erlässt:*

**I.**

#### **1. Allgemeine Bestimmungen**

**Art. 1**      *Gegenstand*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz regelt Rechtsform, Aufgaben und Organisation der Informatikdienste Glarus.

**Art. 2** *Rechtsform, Name und Sitz*

<sup>1</sup> Unter der Bezeichnung Informatikdienste Glarus besteht eine gemeinsam durch den Kanton und die Gemeinden Glarus Nord, Glarus und Glarus Süd getragene selbstständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts mit Sitz in Glarus.

**Art. 3** *Auftrag*

<sup>1</sup> Die Informatikdienste Glarus erbringen Informations- und Kommunikationsdienstleistungen für:

- a. die kantonale Verwaltung gemäss Artikel 15 Absatz 1 und 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes;
- b. die Gerichte gemäss Gerichtsorganisationsgesetz;
- c. die selbstständigen öffentlich-rechtlichen kantonalen Anstalten mit Ausnahme der Sozialversicherungen Glarus;
- d. die Gemeinden;
- e. die selbstständigen öffentlich-rechtlichen kommunalen Anstalten.

**Art. 4** *Aufgaben*

<sup>1</sup> Die Informatikdienste Glarus erfüllen insbesondere folgende Aufgaben:

- a. Evaluation und Definition der übergeordneten Informations- und Kommunikationstechnologiearchitektur, Standards und Anwendungsrichtlinien;
- b. Beschaffung der Informatik- und Kommunikationsmittel;
- c. Einrichtung und Betreuung von Arbeitsplätzen;
- d. Betrieb der Basisinfrastruktur;
- e. Betrieb von Fachanwendungen gemäss den Anforderungen der Leistungsbezüger;
- f. Gewährleistung der Daten- und Betriebssicherheit;
- g. Leitung oder Unterstützung von Projekten;
- h. Beratung für die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien.

<sup>2</sup> Ausgenommen ist die Beschaffung und der Betrieb von spezifischen Fachanwendungen und Systemen, der ausnahmsweise durch die Leistungsbezüger sichergestellt wird.

<sup>3</sup> Den Informatikdiensten Glarus können weitere Aufgaben übertragen werden.

**Art. 5** *Unternehmerische Autonomie*

<sup>1</sup> Die Informatikdienste Glarus sind in ihrer unternehmerischen Tätigkeit autonom, soweit dies mit diesem Gesetz und den Eignerzielen vereinbar ist.

<sup>2</sup> Sie können insbesondere:

- a. Dienstleistungen für Dritte erbringen, sofern diese einen öffentlichen Zweck verfolgen;
- b. mit anderen Leistungserbringern zusammenarbeiten oder sich mit Zustimmung des Landrates an ihnen finanziell beteiligen;
- c. Aufgaben an Dritte übertragen.

**Art. 6** *Haftung*

<sup>1</sup> Die Informatikdienste Glarus haften für ihre Verbindlichkeiten ausschliesslich mit ihrem eigenen Vermögen.

**2. Organisation****Art. 7** *Organisation, Betriebsführung und Rechnungslegung*

<sup>1</sup> Die Informatikdienste Glarus sind in ihrer Organisation und Betriebsführung selbstständig.

<sup>2</sup> Die Rechnungslegung richtet sich nach den Vorschriften der Finanzhaushaltsgesetzgebung.

**Art. 8** *Organe*

<sup>1</sup> Die Organe der Informatikdienste Glarus sind:

- a. Aufsichtskommission;
- b. Verwaltungskommission;

- c. Geschäftsleitung;
- d. Revisionsstelle.

#### **Art. 9**     *Aufsicht*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat und die Gemeinderäte üben die Aufsicht über die Informatikdienste Glarus aus. Sie bilden dazu eine gemeinsame Aufsichtskommission mit je einem Vertreter. Ihre Leitung obliegt dem Vertreter des Regierungsrates.

<sup>2</sup> Die Aufsichtskommission ist insbesondere zuständig für:

- a. Wahl und Abwahl der Mitglieder der Verwaltungskommission und die Bezeichnung des Präsidiums;
- b. Festlegung der Eignerziele;
- c. Genehmigung des Geschäftsberichts;
- d. Genehmigung der Jahresrechnung;
- e. Beschlussfassung über die Verwendung des Bilanzgewinns;
- f. Entlastung der Mitglieder der Verwaltungskommission;
- g. Festlegung der Vergütung der Mitglieder der Verwaltungskommission.

<sup>3</sup> Die Stimmengewichtung in der Aufsichtskommission entspricht dem Anteil am Dotationskapital.

<sup>4</sup> Die Gerichte und die Anstalten, für welche die Informatikdienste Glarus nach Artikel 3 Dienstleistungen erbringen, können an den Sitzungen der Aufsichtskommission teilnehmen. Sie können sich zu den Verhandlungsgegenständen äussern und die Behandlung weiterer Themen beantragen.

<sup>5</sup> Die parlamentarische Oberaufsicht obliegt dem Landrat.

<sup>6</sup> Der Geschäftsbericht, die Jahresrechnung und die Verwendung des Bilanzgewinns sind dem Landrat bzw. den Gemeinderäten zur Kenntnis zu bringen und im Internet zu veröffentlichen.

#### **Art. 10**     *Verwaltungskommission: a. Zusammensetzung, Amtsdauer*

<sup>1</sup> Die Verwaltungskommission besteht aus einem Präsidium und vier weiteren Mitgliedern.

<sup>2</sup> Die Mehrheit der Verwaltungskommission hat über ausgewiesene Kenntnisse in den Bereichen Informations- und Kommunikationstechnologie, Unternehmens- oder Verwaltungsführung, Finanzen oder Recht zu verfügen.

<sup>3</sup> Der Verwandtenausschluss richtet sich nach Artikel 76 Absatz 1 der Kantonsverfassung.

<sup>4</sup> Die Amtsdauer beträgt ein Jahr.

#### **Art. 11**     *Verwaltungskommission: b. Aufgaben*

<sup>1</sup> Der Verwaltungskommission obliegen insbesondere folgende, unübertragbare Aufgaben:

- a. Beschlussfassung über die Strategie;
- b. Erlass eines Geschäfts- und Organisationsreglements;
- c. Anstellung und Entlassung der Geschäftsleitung;
- d. Beaufsichtigung der Geschäftsleitung;
- e. Genehmigung des Budgets und der Finanzplanung;
- f. Genehmigung der Vereinbarungen mit den Leistungsbezügern;
- g. Erstellung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung;
- h. Vornahme der Risikobeurteilung;
- i. Bestimmung des internen Kontrollsystems (IKS);
- j. Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Dienstleistungen.

<sup>2</sup> Ihr fallen alle Aufgaben und Entscheide zu, die gemäss den gesetzlichen Bestimmungen oder gemäss Geschäfts- und Organisationsreglement nicht einem anderen Organ übertragen sind.

#### **Art. 12**     *Geschäftsleitung*

<sup>1</sup> Der Geschäftsleitung obliegt die operative Führung der Informatikdienste Glarus und deren Vertretung gegenüber Dritten.

<sup>2</sup> Sie ist Ansprech- und Koordinationsstelle für die Bedürfnisse von Kanton, Gemeinden und der weiteren Kunden.

#### **Art. 13**     *Revisionsstelle*

<sup>1</sup> Die Revision wird durch die kantonale Finanzkontrolle wahrgenommen.

<sup>2</sup> Sie prüft, ob die Buchführung und die Jahresrechnung den gesetzlichen

Anforderungen entsprechen und erstattet der Verwaltungskommission, der Aufsichtskommission und der landrätlichen Finanzaufsichtskommission Bericht.

### 3. Finanzierung

#### Art. 14 *Dotationskapital*

<sup>1</sup> Das Dotationskapital beträgt maximal 4 000 000 Franken.

<sup>2</sup> Der Kanton beteiligt sich am Dotationskapital zur Hälfte, die Gemeinden je zu einem Sechstel.

<sup>3</sup> Das Dotationskapital ist gemäss den Vorgaben für Spezialfinanzierungen zu verzinsen.

<sup>4</sup> Es können Reserven im Umfang von maximal 20 Prozent des Dotationskapitals gebildet werden.

#### Art. 15 *Leistungsvereinbarung und Entschädigung*

<sup>1</sup> Die Informatikdienste Glarus schliessen mit den Leistungsbezügern über die zu erbringenden Aufgaben jährlich im Voraus eine Vereinbarung mit einer verbindlichen Entschädigung ab.

<sup>2</sup> Sie erbringen ihre Aufgaben selbsttragend. Für Dienstleistungen werden Marktpreise verlangt, die in der Regel kostendeckend sein müssen.

<sup>3</sup> Kommt zwischen den Informatikdiensten Glarus und einem Leistungsbezüger gemäss Artikel 3 keine Einigung über die Leistungsvereinbarung zustande, erlässt die Verwaltungskommission eine anfechtbare Verfügung.

### 4. Personal

#### Art. 16 *Arbeitsverhältnisse*

<sup>1</sup> Die Geschäftsleitung stellt das für die Erfüllung der Aufgaben notwendige Personal an.

<sup>2</sup> Die Arbeitsverhältnisse sind öffentlich-rechtlicher Natur und richten sich nach dem kantonalen Personalrecht.

#### Art. 17 *Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit*

<sup>1</sup> Die Haftung der Mitglieder der Organe sowie des Personals der Informatikdienste Glarus richtet sich nach dem Staatshaftungsgesetz.

### 5. Datenschutz, Daten- und Betriebssicherheit

#### Art. 18 *Grundsatz*

<sup>1</sup> Die Informatikdienste Glarus stellen durch organisatorische und technische Massnahmen sicher, dass die massgebenden Datenschutzbestimmungen eingehalten werden und die Daten- und Betriebssicherheit jederzeit gewährleistet sind.

<sup>2</sup> Bei der Beschaffung von Informations- und Kommunikationsmitteln tragen sie den Aspekten des Datenschutzes, der Daten- und Betriebssicherheit Rechnung.

#### Art. 19 *Zugriffs- und Bearbeitungsrechte*

<sup>1</sup> Als Betreiber der Informations- und Kommunikationsinfrastruktur und von Fachanwendungen stehen den Informatikdiensten Glarus die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Zugriffs- und Bearbeitungsrechte auf Sach- und Personendaten zu.

<sup>2</sup> Die für die Bearbeitung von Sach- und Personendaten sowie besonders schützenswerten Personendaten verantwortlichen öffentlichen Organe dürfen diese den Informatikdiensten Glarus bekannt geben, soweit sie diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.

#### Art. 20 *Auslagerung*

<sup>1</sup> Lagern die Informatikdienste Glarus die Erfüllung einzelner Aufgaben aus (Art. 5 Abs. 2 Bst. c), so haben sie durch Vereinbarung, Auflagen oder auf andere geeignete Weise sicher zu stellen, dass:

- a. die staatliche Aufgabenerfüllung auch dann ohne wesentliche Beeinträchtigung gewährleistet ist, wenn der Auftragnehmende Abmachungen nicht einhält oder die Geschäftstätigkeiten einstellt;
- b. der Auftragnehmende mindestens dieselben Anforderungen hinsichtlich Datenschutz und -sicherheit einhält, wie sie für die Informatikdienste Glarus gelten.

<sup>2</sup> Den Aspekten des Datenschutzes, der Daten- und Betriebssicherheit ist bereits bei der Auswahl des Auftragnehmenden Rechnung zu tragen.

## 6. Übergangsbestimmungen

### Art. 21 *Betriebsaufnahme*

<sup>1</sup> Die Informatikdienste Glarus übernehmen die Informations- und Kommunikationsdienstleistungen

- a. von Organisationen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes die Leistungen nach diesem Gesetz beim Informatikdienst der kantonalen Verwaltung oder bei der Glarus hoch3 AG beziehen, per 1. Januar 2017;
- b. von allen anderen Organisationen gemäss Artikel 3 spätestens ab dem 1. Januar 2022.

<sup>2</sup> Der Kanton und die Gemeinden bringen die vorhandenen Informations- und Kommunikationsmittel sowie -infrastrukturen in die Informatikdienste Glarus ein.

<sup>3</sup> Die Informatikdienste Glarus übernehmen die bestehenden Arbeitsverhältnisse des Kantons mit den Angestellten des Informatikdienstes der Verwaltung unter Vorbehalt von Artikel 23 Absatz 2 per 1. Januar 2017.

### Art. 22 *Festlegung des Dotationskapitals; Sacheinlage*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat und die Gemeinderäte legen die Höhe des Dotationskapitals per 1. Januar 2017 im Rahmen von Artikel 14 Absatz 1 abschliessend fest.

<sup>2</sup> Die von Kanton und Gemeinden eingebrachten Informations- und Kommunikationsmittel werden als Sacheinlage dem Dotationskapital angerechnet. Der Regierungsrat und die Gemeinderäte regeln die Details in einem Sacheinlagevertrag.

### Art. 23 *Vorbereitung der Betriebsaufnahme*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat und die Gemeinderäte bzw. je ein Vertreter wählen die erstmaligen Mitglieder der Verwaltungskommission und bezeichnen ein Präsidium bis spätestens am 31. August 2016.

<sup>2</sup> Die Verwaltungskommission kann die Informatikdienste Glarus rechtsverbindlich verpflichten und namentlich sämtliche Vorkehrungen treffen, damit die Informatikdienste Glarus am 1. Januar 2017 ihren Betrieb aufnehmen können.

<sup>3</sup> Der bis zum 31. Dezember 2016 anfallende Aufwand gemäss diesem Artikel wird von Kanton und Gemeinden im Verhältnis des Dotationskapitals finanziert.

## II.

Keine anderen Erlasse geändert.

## III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

## IV.

Artikel 23 dieses Gesetzes tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft, die übrigen Artikel am 1. Januar 2017.