

MEMORIAL FÜR DIE LANDSGEMEINDE DES KANTONS GLARUS **2009**

Vom Landrat beraten in den Sitzungen vom
23. April, 29. Oktober, 26. November, 17. Dezember 2008,
21. Januar, 4. und 18. Februar, 4. März 2009

Beilagen

Übersicht der Staatsrechnung 2008 und des Voranschlages
für das Jahr 2009
Bericht zur Staatsrechnung 2008
Rechnungen der Fonds und Stiftungen
Rechnungen der Versicherungskassen
Rechnung der glarnerSach
Rechnung der Glarner Kantonalbank

Inhaltsverzeichnis		Seite
§ 1	Eröffnung der Landsgemeinde	3
§ 2	Wahlen	3
§ 3	Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2009	3
§ 4	Memorialsantrag betreffend Durchführung einer Urnenabstimmung bei nicht eindeutigen Mehr an der Landsgemeinde	3
§ 5	A. Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen B. Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus	7
§ 6	A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung	15
§ 7	Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister	43
§ 8	Änderung des Steuergesetzes	54
§ 9	Änderung des Energiegesetzes	73
§ 10	Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an das Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts	90
§ 11	A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Änderung des Gesetzes über das Gesundheitswesen	94
§ 12	A. Beitritt zur revidierten interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen B. Änderung des kantonalen Submissionsgesetzes	109
§ 13	A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Änderung des Gesetzes über die Glarner Kantonalbank	121
§ 14	Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden A. Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald B. Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr C. Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe	150
§ 15	A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Finanzhaushaltsgesetz für den Kanton Glarus und die Gemeinden	159
§ 16	Projektierungskredit für die Planung einer Umfahrungsstrasse Näfels, Netstal und Glarus	204
	Unerheblich erklärter Memorialsantrag	208

§ 1 Eröffnung der Landsgemeinde

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

§ 2 Wahlen

Zuhanden der diesjährigen Landsgemeinde hat Verena Kundert, Luchsingen, als Mitglied des Verwaltungsgerichts ihren Rücktritt erklärt. Die Landsgemeinde hat somit die entsprechende Ersatzwahl vorzunehmen.

Nach der Wahl zum Polizeikommandanten demissionierte Markus Denzler, lic. iur., Schwändi, als Verhörrichter. Die Verwaltungskommission der Gerichte setzte gestützt auf Artikel 56 Absatz 2 des Gerichtsorganisationsgesetzes Rechtsanwalt Willi Berchten, lic. iur., Netstal, als ausserordentlichen Verhörrichter ein. W. Berchten trat seine bis zur Landsgemeinde 2009 befristete Stelle am 1. Februar an. Für die Wahl der Verhörrichter ist laut Artikel 68 Buchstabe c der Kantonsverfassung die Landsgemeinde zuständig. Sie hat nun für den Rest der Amtsdauer 2006/2010 die Wahl eines Verhörrichters vorzunehmen. – Die Verwaltungskommission der Gerichte schlägt der Landsgemeinde vor, Rechtsanwalt Willi Berchten, Netstal, zu wählen. Nach erfolgter Wahl findet die Verteidigung der Gewählten statt.

§ 3 Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2009

Der Voranschlag für das laufende Jahr sieht in der Laufenden Rechnung einen Ertragsüberschuss von 1,2 Millionen Franken und in der Investitionsrechnung eine Nettoinvestition von 29 Millionen Franken vor. Für Abschreibungen sind 12,4 und für Einlagen in Spezialfinanzierungen netto 66,1 Millionen Franken vorgesehen. Der Finanzierungsüberschuss beläuft sich auf 48 Millionen Franken. Der Selbstfinanzierungsgrad erreicht 262 Prozent. Die Steuerreserven werden um 15 Millionen Franken geäuft und 45 Millionen Franken werden für eine allfällige Aktienkapitalerhöhung bei der Kraftwerke Linth-Limmern AG (KLL) und den eventuell zu bildenden Energiefonds zurückgestellt. – Das sehr gute Resultat begründen einmalige Sonderfaktoren, insbesondere Gebührenerträge der KLL (45 Mio. Fr.). Zudem wirken sich erstmals die Erträge aus der Anlage der Gelder aus der Heimfallverzichtsabgeltung der KLL (6 Mio. Fr.) aus. Die Anteile aus der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) tragen ebenfalls bei (Ressourcen-, Härte-, geografisch-topografischer Lastenausgleich); sie sind aber teilweise lediglich bis 2011 gesichert.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 131 Absatz 2 des Steuergesetzes, den Steuerfuss für das Jahr 2009 auf 95 Prozent der einfachen Steuer sowie den Bausteuerzuschlag auf 2 Prozent der einfachen Staatssteuer und 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer festzusetzen. Der Bausteuerzuschlag ist zweckgebunden wie folgt zu verwenden:

- 1,5 Prozent der einfachen Staatssteuer und 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer für die Gesamtanierung des Kantonsspitals;
- 0,25 Prozent der einfachen Staatssteuer für die Gesamterneuerung des Sportzentrums Glarner Unterland (SGU);
- 0,25 Prozent der einfachen Staatssteuer für den Neubau der Mensa und für die Sanierung des Hauptgebäudes der Kantonalen Gewerblichen Berufsfachschule Ziegelbrücke.

§ 4 Memorialsantrag betreffend Durchführung einer Urnenabstimmung bei nicht eindeutigem Mehr an der Landsgemeinde

Die Vorlage im Überblick

Im Vorfeld der ausserordentlichen Landsgemeinde 2007 forderte ein Bürger mit einem Memorialsantrag: «Bei ungewissem Ausgang einer Abstimmung auf dem Ring, wenn das Mehr durch die Regierung nicht eindeutig ermittelt werden kann, soll eine Urnenabstimmung möglich werden.»

Regierungsrat und Landrat lehnen den Memorialsantrag aus staatspolitischen Überlegungen ab. Mit der Verschiebung des Entscheids auf eine Urnenabstimmung ginge einer der wesentlichen Vorzüge der Landsgemeinde, gleichzeitige Meinungs- und Entscheidungsfindung, gerade bei den umstrittenen Geschäften verloren. Dies führte zu Attraktivitätsverlust und zu schleichender Abschaffung der Landsgemeinde. Sowohl Referendumslandsgemeinden ohne Diskussion als auch Diskussionslandsgemeinden ohne

endgültige Entscheidungskompetenz wären nicht zukunftssträftig. Der Fortbestand der Landsgemeinde würde wesentlicher gefährdet als durch umstrittene Abstimmungen oder Änderung ihrer Kompetenzen. Urnenabstimmungen bei knappen Ergebnissen riefen zur Diskussion, ob die Abstimmung knapp oder eindeutig gewesen sei.

Der jährliche Stimmrechtsausweis verbessert Verfahren und Stimmrechtskontrolle; ein drängendes Problem und unmittelbarer Handlungsbedarf bestehen nicht. Die ausserordentliche Landsgemeinde 2007 bewies ihre Reife, Kraft und Verankerung in der Bevölkerung eindrücklich. Die technische Entwicklung geht jedoch weiter; der Einsatz elektronischer Hilfsmittel bei knappen Abstimmungen wird durch den Regierungsrat in der nächsten Amtsdauer geprüft. Da Charakter und Wesen der Landsgemeinde nicht tangiert werden dürfen, ist aber vorsichtiges Vorgehen nötig.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag abzulehnen.

1. Der Memorialsantrag

Am 16. November 2007, im Vorfeld der ausserordentlichen Landsgemeinde 2007 zur Gemeindestrukturreform, reichte ein Bürger folgenden Memorialsantrag ein:

«Bei ungewissem Ausgang einer Abstimmung auf dem Ring, wenn das Mehr durch die Regierung nicht eindeutig ermittelt werden kann, soll eine Urnenabstimmung möglich werden.

Die Landsgemeinde ist in Gefahr, wenn nicht eine Änderung herbeigeführt werden kann. Sie verstösst sonst so gegen die Menschenrechte.»

Der Landrat erklärte den Antrag am 23. April 2008 als rechtlich zulässig und erheblich.

2. Die Glarner Landsgemeinde

2.1. Allgemeines

Die Landsgemeinde geniesst im Kanton Glarus nach wie vor eine hohe Akzeptanz. Im Gegensatz zu jener in anderen Kantonen hat sie sich als lebendiges und direktdemokratisches Instrument nicht nur erhalten, sondern weiterentwickelt. Die grosse Mehrheit der Glarnerinnen und Glarner stellt ihre Existenzberechtigung nicht in Frage. Sie wird nicht primär als historische Gegebenheit mit leicht folkloristischem Anstrich wahrgenommen, sondern nach wie vor als lebendige höchste Legislative, die immer wieder für Überraschungen gut ist, indem sie Entwicklungen und Strömungen rascher aufnimmt und umsetzt als die Behörden: neue Verwaltungsorganisation mit nur noch fünf vollamtlichen Regierungsmitgliedern, radikale Gemeindefusion mit nur noch drei Gemeinden, Kantonalisierung des Sozial- und Vormundchaftswesens sowie Einführung des aktiven Stimmrechtsalters 16 seien als jüngere Beispiele angeführt.

Die Geschichte zeigt zwar, dass auch im Landsgemeindekanton Glarus früher eine quasi «aristokratische» Oberschicht regierte; das Volk wies diese jedoch immer wieder in die Schranken. Viele der bekanntesten Entscheide wären wohl ohne Landsgemeinde nicht denkbar: im 16. Jahrhundert Steuer auf reicher Kleidung zu Gunsten der Armengüter beider Konfessionen, 1846 Arbeitszeitbeschränkung, 1864 erstes Fabrikgesetz, 1876 erstes Arbeitsgesetz, 1916 obligatorische Alters- und Invalidenversicherung (30 Jahre vor dem Bund).

Alt Bundesrat Arnold Koller stellte 1999 zur Landsgemeinde fest: «Die Landsgemeinde, wo demokratisches Wählen und Abstimmen zugleich Gemeinschaftserlebnis ist, wo die persönliche Verantwortung der Regierenden gegenüber dem Volk jedes Jahr Aug in Aug neu zu übernehmen ist, wo eine Herausbildung einer fremden Classe politique undenkbar und wo die Einführung der Jungen in die Politik zugleich eine Feier, wenn nicht gar ein Fest ist, bleibt eine, wenn auch immer seltener werdende Schule der Nation. Heute, wo wir so viel von politischem Desinteresse vieler Bürgerinnen und Bürger, von schwindendem Verantwortungsgefühl der Regierenden und mangelndem Dialog zwischen Volk und Regierung sprechen, bleibt die Landsgemeinde der Garant einer bürgernahen, verantwortungsbewussten Politik.»

2.2. Vor- und Nachteile der Landsgemeinde

Die Landsgemeinde ist die beispielhafte Form der direkten Demokratie, die auch eine persönliche Beziehung zwischen Volk und Behörden schafft; die Aussage «die Staatsgewalt beruht im Volk» trifft auf sie wie auf keine andere Entscheidform zu.

Vorteile

- Stimmberechtigte können Inhalt von Verfassung, Gesetzes- und Sachvorlagen mitgestalten, einzelne Artikel ausmerzen, andere einbringen oder abändern;
- sie können durch ein Votum unmittelbar an der Meinungsbildung teilnehmen;
- sie können aktiv mitgestalten;
- auch kleineren Gruppierungen, die nicht über grosse Abstimmungsbudgets verfügen, ist es möglich, ihre Ideen vorzustellen und durchzubringen;
- die Entscheide fallen unmittelbar nach einer sachlichen Diskussion.

Nachteile

- Teilnahmemöglichkeit nur an einem Termin;
- gewisse Berufsgattungen sowie ältere Menschen, Kranke usw. sind teilweise ausgeschlossen;
- kein genaues Resultat, Resultat nur durch Abschätzung;
- Stimmgeheimnis nicht völlig gewahrt;
- Beeinflussung durch rhetorisches Geschick hin und wieder grösser als die Kraft der Argumente.

In der Gesamtsicht überwiegen jedoch die Vorteile der Landsgemeinde deren Nachteile bei Weitem. Es sei dabei nochmals auf das Zitat von alt Bundesrat Arnold Koller verwiesen.

2.3. Zum Entscheidverfahren an der Landsgemeinde

Das Entscheidverfahren beruht auf der Kantonsverfassung und ungeschriebenen Regeln:

Art. 66 KV; Abstimmungsverfahren

- ¹ Der Antrag des Landrates ist genehmigt, wenn hierzu kein abweichender Antrag gestellt wird.
- ² Wird aber ein solcher Antrag gestellt, so hat die Landsgemeinde zu mindern oder zu mehrern.
- ³ Werden an einer Vorlage zwei oder mehr Abänderungen vorgenommen, so ist eine Schlussabstimmung durchzuführen.
- ⁴ Bei Wahlen wird in jedem Fall abgestimmt.

Art. 67 KV; Ermittlung der Mehrheit

- ¹ Der Landammann ermittelt die Mehrheit durch Abschätzen. In zweifelhaften Fällen kann er vier Mitglieder des Regierungsrates beratend beiziehen.
- ² Sein Entscheid ist unanfechtbar.

Kann keine klare Mehrheit für oder gegen eine Vorlage der vorberatenden Behörden ermittelt werden, so gilt diese Vorlage als abgelehnt.

Das Abstimmungsverfahren beruht auf althergebrachter Tradition und ist – trotz einiger knapper Entscheide in Vergangenheit und Gegenwart – wenig bestritten. Anfang der 90er-Jahre wurde eine Beschwerde nach umstrittener Abstimmung vom Bundesgericht abgelehnt. Das Verfahren und letztlich die Landsgemeinde, ja die Demokratie überhaupt, leben davon, dass die Entscheide der Mehrheit von der Minderheit akzeptiert werden.

Eingehend diskutiert wurde das Abstimmungsverfahren mit der neuen Kantonsverfassung 1988. Die Landsgemeinde entschied sich im Einklang mit Landrat und vorberatender Kommission, vorläufig beim bisherigen System zu bleiben. Schon damals suchte man aber nach einer Verbesserung der Regelung zur Ermittlung der Mehrheit:

- Abzählung durch Passieren einer Schleuse; angesichts der Teilnehmerzahl selbst bei schwacher Beteiligung als zu zeitaufwändig, umständlich und unpraktikabel verworfen.
- Prüfung von technischen Möglichkeiten zum Auszählen oder zu besserem Abschätzen der Stimmen; die Kommission schlug vor, diese Möglichkeiten abzuklären und die Entwicklung und Einführung solcher Anlagen zu prüfen. Schon damals wurde dies als machbar erkannt, dann aber nicht weiter verfolgt.
- Abhaltung einer Abstimmung am Schluss der Landsgemeinde oder zu einem späteren Zeitpunkt; dies lehnten alle vorberatenden Instanzen aus grundsätzlichen staatsrechtlichen Überlegungen ab; dies verringere die ungebrochene Attraktivität und einen wesentlichen Vorzug der Landsgemeinde – gleichzeitige Meinungs- und Entscheidungsfindung.

1998 wurde ein Vorstoss im Landrat, welcher die Einführung technischer Hilfsmittel für möglichst zuverlässiges Ermitteln der Mehrheit zum Inhalt hatte, trotz grundsätzlich positiver Stellungnahme des Regierungsrates abgelehnt. Das jetzige System gründe auf dem Vertrauen der Bürger in die von ihnen gewählte Regierung, dieses dürfe nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden, da gegenseitiges Vertrauen ein wichtiger Bestandteil des Zusammenlebens sei und die Landsgemeinde darauf basiere. Es sei die Pflicht aller,

Vertrauen zu erhalten und zu fördern. Glaube das Glarner Volk nicht mehr an die auf Vertrauen gegründete Art von politischer Kommunikation und Auseinandersetzung, sterbe die Landsgemeinde.

Das Abstimmungsverfahren änderte an der Landsgemeinde 2005. Es wurde ein nur für eine einzige Landsgemeinde gültiger Stimmrechtsausweis eingeführt, dessen Farbe von Jahr zu Jahr wechselt. Abgestimmt wird seither nicht mehr mit dem Handmehr, sondern durch Hochhalten des farbigen Stimmrechtsausweises. Dies verbessert die Kontrolle über die Stimmberechtigung und unterstützt den Landammann beim Abschätzen des Mehrs. Durch das Aufdrucken der Traktandenliste auf der Rückseite des Stimmrechtsausweises konnte zudem auf separate Traktandenlisten verzichtet werden. Dieses Vorgehen bewährte sich.

In seiner Dissertation «Die Schweizer Landsgemeinden» untersuchte Dr. Felix Helg 2007 die Abstimmungsverfahren. Er stellte ein fünfköpfiges separates Wahlbüro zur Diskussion und erachtete eine nachträgliche Abstimmung bei unklarem Ausgang zwar als denkbar, sah darin aber eine Schwächung der Landsgemeinde. Zudem erwog er den Einsatz elektronischer Hilfsmittel, die sofort ein exaktes Ergebnis sicherstellten und das Wahl- und Abstimmungsgeheimnis garantierten. Er gab aber zu bedenken, eine solche Art der Stimmabgabe sei schwer mit dem Wesen einer Landsgemeinde zu vereinbaren, da diese von der öffentlich nachvollziehbaren Stimmabgabe lebe.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Memorialsantrag ist aus grundsätzlichen staatspolitischen Überlegungen abzulehnen. Mit der Verschiebung des Entscheids auf eine Urnenabstimmung ginge einer der wesentlichen Vorzüge der Landsgemeinde – gleichzeitige Meinungs- und Entscheidungsfindung, quasi das Salz in der Suppe – gerade bei den spannenden Geschäften verloren. Dies führte zweifellos zu Attraktivitätsverlust und zu schleichender Abschaffung der Landsgemeinde. Sowohl eine Referendumslandsgemeinde ohne Diskussion als auch eine blosser Diskussionslandsgemeinde ohne Entscheidungsgewalt wären nicht zukunftsträchtig. Diese Haltung befindet sich im Einklang mit den Urhebern der neuen Kantonsverfassung und den neuesten wissenschaftlichen Untersuchungen.

Zudem verbessert der jährliche Stimmrechtsausweis Verfahren und Stimmrechtskontrolle. Auch wenn das Abschätzen des offenen Mehrs da und dort in Frage gestellt wird, geniesst es nach wie vor hohe Akzeptanz. Es ist sehr einfach und effizient sowie mit unserer Landsgemeinde fast untrennbar verbunden. Trotz verbesserter technischer Möglichkeiten ist das Abschätzen des Mehrs zu bevorzugen; ein drängendes Problem und unmittelbarer Handlungsbedarf bestehen nicht. Die ausserordentliche Landsgemeinde 2007 bewies die Reife, Kraft und Verankerung dieser Institution in der Bevölkerung eindrücklich. Die von zwei Memorialsanträgen zur Diskussion gestellten Nachteile zeigten sich in keiner Art und Weise.

Die technische Entwicklung geht jedoch weiter; die Einführung elektronischer Hilfsmittel bei knappen Abstimmungen wird in der nächsten Legislaturperiode näher zu prüfen sein, wie dies bei der Totalrevision der Kantonsverfassung schon zur Diskussion stand. Da Charakter und Wesen der Landsgemeinde nicht tangiert werden dürfen, ist aber vorsichtiges Vorgehen nötig.

Urnenabstimmungen bei knappen Ergebnissen sind jedoch zweifellos falsch. Neue Diskussionen, ob die Abstimmung knapp oder eindeutig gewesen sei, wären zu befürchten. Die Landsgemeinde würde einen ihrer wesentlichen Charakterzüge, die Unmittelbarkeit der Entscheidungsfindung, verlieren. Ihr Fortbestand würde dadurch wesentlich gefährdet als durch umstrittene Abstimmungen oder Änderungen ihres Kompetenzbereichs. – Daher ist der Memorialsantrag abzulehnen.

4. Beratung der Vorlage im Landrat

Eine landrätliche Kommission unter dem Vorsitz von Landrat Christian Marti, Glarus, befasste sich mit der Vorlage. Die Kommission unterstützte einstimmig den ablehnenden Antrag des Regierungsrates. Sie attestierte dem Antragsteller, auf einen Schwachpunkt der Landsgemeinde – das Abschätzen des Mehrs – hinzuweisen; er schlage aber einen falschen Weg vor. Ob ein Entscheid knapp sei, hätte immer noch der Landammann zu fällen; der Entscheid würde von einer materiellen zu einer Verfahrensfrage. Das zeitliche Trennen von Diskussion und Entscheid nähme der Landsgemeinde den wesentlichen Vorteil der Unmittelbarkeit von Diskussion und Entscheid und degradierte sie in allen wesentlichen Fragen faktisch zu einem Diskussionsforum, was ihre Attraktivität entscheidend beeinträchtigte und ihren Fortbestand gefährdete.

Das in der Verfassung festgelegte Abstimmungsverfahren, mehrmaliges Ausmehren und beratender Beizug der übrigen Mitglieder des Regierungsrates bei knappen Abstimmungen sowie die ungeschriebene Regel, dass im Zweifelsfall durch den Landammann gegen den Behördenantrag entschieden wird, wenn nach dreimaligem Ausmehren samt Beizug der übrigen Mitglieder des Regierungsrates kein Mehr ersichtlich ist, gewährleiste, dass der Volks- und nicht der Behördenwille zum Tragen kommt. Es stärke das Vertrauen in einen verantwortungsvollen Umgang mit der unbestreitbaren Entscheidungsmacht, die dem Landammann

zukomme; die letzten Landsgemeinden hätten dies klar bewiesen. Die Kommission wünschte ausdrücklich, dass die Abstimmungsregeln mit dem Memorial dem Stimmvolk in Erinnerung gerufen werden.

Die Kommission beantragte im Übrigen, in der Legislaturperiode 2010/14, die Frage einer elektronischen Unterstützung der Abstimmung vertieft abzuklären.

Der Landrat schloss sich dem ablehnenden Antrag von Regierungsrat und Kommission ohne gegenteilige Wortmeldungen an. Beraten wurde einzig darüber, ob der Regierungsrat eine elektronische Unterstützung der Abstimmungen an der Landsgemeinde prüfen sollte; nach kurzer Diskussion erteilte ihm der Landrat den Auftrag dazu.

5. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag eines Bürgers betreffend Durchführung einer Urnenabstimmung bei nicht eindeutigen Mehr an der Landsgemeinde abzulehnen.

§ 5 A. Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen B. Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus

Die Vorlage im Überblick

Mit dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen können die im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit bis Ende 2009 befristeten Massnahmen wie Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam für Hooligans unbefristet weitergeführt werden, ohne die Kompetenzen des Bundes im Bereich der inneren Sicherheit auszudehnen. Gewalttätige Ausschreitungen, wie sie an Sportveranstaltungen vorkommen, stellen eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dar. Gefährdet sind klassische Polizeigüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum. Die innere Sicherheit ist im Wesentlichen Aufgabe der Kantone und nicht des Bundes.

Das im November 2007 verabschiedete Konkordat tritt in Kraft, sobald ihm mindestens zwei Kantone beigetreten sind, frühestens jedoch auf den 1. Januar 2010. Es umfasst 17 Artikel. Mit dem Konkordat kann bei Kontrollen im gesamten Umfeld von Sportveranstaltungen gegen das Mitführen oder Verwenden gefährlicher Gegenstände wirksam eingeschritten werden und nicht erst beim oder nach Betreten der Sportstätten. Ebenfalls wird das Eingreifen bei Personen möglich, die sich zwar innerhalb der Stadien friedlich verhalten, ausserhalb jedoch Gewalttätigkeiten verüben; auch in diesen Fällen sollen Stadionverbote verhängt werden können, um präventive Wirkung zu erzielen. Da im Kanton kaum grosse Sportveranstaltungen stattfinden, dürfte das Konkordat selten angewandt werden.

Im Polizeigesetz ist der innerkantonale Instanzenzug für Beschwerdeverfahren anzupassen. Auf ein zweistufiges Rechtsmittelverfahren wird zugunsten eines schnellen Verfahrens verzichtet; das Verwaltungsgericht ist einzige Beschwerdeinstanz.

Der Landrat beantragt, dem Konkordat beizutreten und das Polizeigesetz anzupassen.

1. Ausgangslage

Die im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) bis Ende 2009 befristeten Massnahmen wie Rayonverbot, Meldeauflage, Polizeigewahrsam für Hooligans sollen unbefristet weitergeführt werden können, ohne die Kompetenzen des Bundes im Bereich der inneren Sicherheit auszudehnen.

1.1. Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Das Drama im Heysel-Stadion von Brüssel am 29. Mai 1985 brachte die Gefahren, welche von randalierenden Fans bei sportlichen Grossanlässen ausgehen können, ins allgemeine Bewusstsein. Gewaltbereitschaft und Gewaltausübung im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen griffen auch auf die Schweiz über. Gewalttätige Ausschreitungen sind zu regelmässigen Begleiterscheinungen bei Fussball- und Eishockeyspielen

geworden. Gingen zunächst die Ausschreitungen von Zuschauern aus, sind es nun gewaltbereite Hooligans, die sich nicht oder nur nebensächlich für den Sport interessieren, sondern die gewalttätige Auseinandersetzung suchen. Es muss – je nach teilnehmenden Mannschaften – mit einem mittleren bis grösseren Gefahrenrisiko für Gewaltaktionen gerechnet werden. Jene Besucher und Besucherinnen, welche gemeinsam ein sportliches Ereignis erleben wollen, sehen sich zunehmend mit gewaltbereiten Gruppen konfrontiert. Hooligans nutzen den Schutz der Masse, agieren mit Vorliebe bei Auswärtsspielen und bleiben so oft anonym.

Die Bekämpfung des Gewaltphänomens mit den Mitteln der kantonalen Polizeierlasse und des Strafrechts erwies sich als unzureichend. Gewalt bei Sportereignissen ist ein kantonsübergreifendes Problem, da sich Hooligans bevorzugt ausserhalb ihres Wohnortkantons an Ausschreitungen beteiligen. Da sich die Ausschreitungen zudem nicht auf die Stadien beschränken, sondern um die Sportanlagen sowie in den Innenstädten der Austragungsorte stattfinden, sind die privatrechtlichen Stadionverbote nur beschränkt wirksam; zudem können sie ohne zusätzliche polizeiliche Massnahmen kaum durchgesetzt werden. – Es sind wirksame Instrumente zur Verhinderung von Gewalt rund um sportliche Grossanlässe vorzusehen bzw. weiterzuführen.

1.2. Erlass von Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Gewalttätige Ausschreitungen, wie sie an sportlichen Anlässen vorkommen, beeinträchtigen die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Gefährdet sind klassische Polizeigüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum. Massnahmen zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung an Sportanlässen beschlagen damit den Sachbereich der inneren Sicherheit. Diese Staatsaufgabe ist im Wesentlichen Aufgabe der Kantone und fundamentaler Ausdruck ihrer Staatlichkeit.

Der Bund verfügt bezüglich der inneren Sicherheit nur über wenige lückenhafte Kompetenzen. Insbesondere kann er kaum Präventivmassnahmen erlassen. So verleiht ihm die Bundesverfassung (Art. 123 BV) im Bereich des Strafrechts zwar eine umfassende Rechtsetzungsbefugnis, aber gibt ihm keine Grundlage, um individualpräventive Massnahmen gegen potenzielle Täter zu erlassen. Auch die Koordinationspflicht im Bereich der inneren Sicherheit (Art. 57 Abs. 2 BV) kann in der Regel nicht als Verfassungsgrundlage für Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen herangezogen werden.

1.3. Befristete Massnahmen des Bundes

Um der Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen Einhalt zu gebieten und den Behörden insbesondere im Hinblick auf die Euro 08 die notwendigen Instrumente zu geben, verabschiedeten die eidgenössischen Räte im März 2006 eine Teilrevision des BWIS. Die am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Neuerungen ermöglichen Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von zu Gewalt aufrufender Propaganda sowie fünf kaskadenartig aufeinander abgestimmte präventive Massnahmen: Registrierung gewalttätig gewordener Hooligans in einem nationalen Informationssystem («HOOGAN»), Anordnung einer Ausreisebeschränkung, eines Rayonverbots, einer Meldeauflage oder eines Polizeigewahrsams. Diese Massnahmen sind nicht nur für die Euro 2008 und die Eishockey-Weltmeisterschaft 2009, sondern auch für den Meisterschaftsbetrieb in den grossen Publikumssportarten notwendig.

Während sich die Einführung eines Hooligan-Informationssystems sowie das Ausreiseverbot auf die bestehenden verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes abstützen lassen, waren die Verfassungskonformität von Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam umstritten, weshalb sie bis Ende 2009 befristet wurden.

2. Handlungsbedarf

2.1. Notwendigkeit einer unbefristeten Regelung

Die Gewaltproblematik anlässlich von Sportveranstaltungen wird bleiben. Die bis Ende 2009 befristeten Massnahmen müssen deshalb darüber hinaus zur Verfügung stehen. Dazu ist eine unbefristete Rechtsgrundlage nötig. Es ist entweder eine einwandfreie bundesrechtliche Verfassungsgrundlage zu schaffen oder durch die Kantone ein Konkordat in Kraft zu setzen.

2.2. Neuregelung auf Kantonsebene (Konkordatslösung)

Im Frühjahr 2007 beschloss die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) einstimmig, die Konkordatslösung zu verfolgen, weil damit das Gefüge der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit nicht tangiert wird. Der Konkordatstext

wurde im Herbst 2007 verabschiedet und zur Ratifikation durch die Kantone freigegeben. Das Konkordat tritt in Kraft, sobald ihm zwei Kantone beigetreten sind, frühestens jedoch auf den 1. Januar 2010. Treten die Kantone rechtzeitig bei, können die Massnahmen nach dem 31. Dezember 2009 nahtlos und auf unbefristete Zeit weitergeführt werden.

2.3. Keine Regelung auf Bundesebene (Verzicht auf Verfassungslösung)

Der Bund nahm in Absprache mit der KKJPD parallel zur Ausarbeitung der Konkordatslösung die Arbeiten für eine neue Verfassungsbestimmung an die Hand, um in jedem Fall eine Auffanglösung vorbereitet zu haben. Die Arbeiten auf Bundesebene werden eingestellt, sobald die kantonale Regelung unmittelbar bevorsteht. Mittlerweile ist der Ratifikationsprozess in vielen Kantonen abgeschlossen. Das Konkordat wird somit rechtzeitig in Kraft treten. Auch die übrigen Kantone beabsichtigen dem Konkordat beizutreten. So beantragte im September 2008 die KKJPD dem Nationalrat, auf eine Vorlage zu einem Verfassungsartikel nicht einzutreten.

3. Konkordat

3.1. Grundzüge des Konkordats

Mit dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen werden die geltenden Regeln über das Jahr 2009 hinaus weitergeführt. Ausser den Artikeln 2 und 10 (s. Ziff. 3.2.) enthält das Konkordat keine neuen Regeln. Vielmehr vereint es in den Artikeln 1–9 und 11–13 die im BWIS und in der Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit enthaltenen Bestimmungen. Die Artikel 14–17 betreffen Schlussbestimmungen zum Inkrafttreten und zur Kündigung.

Das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen bringt eine unbefristete Rechtsgrundlage für die Registrierung gewalttätig gewordener Hooligans im «Hoogan» und für die Anordnung eines Rayonverbots, einer Meldeauflage oder des Polizeigewahrsams. Zudem regelt es Zuständigkeiten, Verfahren und Behördenorganisation. Es betrifft eine unbestimmte Anzahl von Personen. Es hat somit Gesetzesrang und ist der Landsgemeinde zu unterbreiten.

3.2. Einzelne Bestimmungen

Mit dem Konkordat gelten nicht nur Handlungen in Stadien oder Hallen als gewalttätiges Verhalten, sondern auch solche an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf der An- und Rückreise (Art. 2 Abs. 2). Damit kann bei Kontrollen im Umfeld von Sportveranstaltungen gegen das Mitführen oder Verwenden gefährlicher Gegenstände frühzeitig und nicht erst beim oder nach Betreten der Sportstätten eingeschritten werden. Artikel 10 bringt ebenfalls eine notwendige inhaltliche Ausdehnung: Da sich oftmals Personen zwar innerhalb der Stadien friedlich verhalten, ausserhalb davon jedoch Gewalttätigkeiten verüben, können – um präventive Wirkung zu erzielen – auch für sie Stadionverbote verhängt werden. Die Bestimmung bildet zudem die gesetzliche Grundlage zur Weitergabe von Personendaten.

4. Änderung des Polizeigesetzes

Laut Artikel 44 Polizeigesetz kann gegen die Anordnung und Durchführung polizeilicher Massnahmen und von polizeilichem Zwang beim zuständigen Departement Beschwerde erhoben werden (Abs. 1). Im Übrigen richten sich Verfahren und Rechtsschutz nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes. Bei den Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Rayonverbot, Meldeauflage, Polizeigewahrsam) ist von diesem Regelinstanzenzug abzuweichen. Das Verwaltungsgericht soll einzige Beschwerdeinstanz sein. Auf ein zweistufiges Rechtsmittelverfahren ist zugunsten einer zügigen Abwicklung des Verfahrens zu verzichten. Artikel 44 ist entsprechend zu ergänzen (Abs. 2). Ausdrücklich geregelt wird, dass die von Massnahmen betroffenen Personen innert zehn Tagen seit der Mitteilung schriftlich gerichtliche Beurteilung begehren können. – Wegen der befristeten Regelung wurde bisher auf die Anpassung des Polizeigesetzes verzichtet. Da mit dem Konkordat eine endgültige Lösung vorliegt, hat dies nun zu geschehen. Erstinstanzlich liegt die Zuständigkeit für die Anordnung von Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Rayonverbot, Meldeauflage, Polizeigewahrsam) bei der Kantonspolizei.

5. Kostenfolgen

Die Massnahmen gegen den Hooliganismus werden seit dem 1. Januar 2007 angewendet. Im Kanton Glarus dürfte die Zahl der angeordneten Massnahmen gering bleiben, zumal hier kaum grosse Sportveranstaltungen

stattfinden. Immerhin musste bei der Euro 08 und der UBS-Arena auf dem Zaunplatz ein Rayonverbot verfügt werden. Der Bundesrat geht im Übrigen davon aus, dass die geplanten Massnahmen mittel- und langfristig generalpräventiv gegen Gewalt wirken, was den polizeilichen Aufwand senkte. Für die Kantonspolizei Glarus bedeutete dies weniger Unterstützungseinsätze im Ostschweizer Polizeikonkordat. Mit Mehrkosten ist somit nicht zu rechnen.

6. Beratung der Vorlage im Landrat

Eine landrätliche Kommission unter dem Vorsitz von Landrat Matthias Auer, Netstal, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten war ebenso unbestritten wie der Beitritt zum Konkordat, nachdem Fragen bezüglich Kostenfolgen geklärt waren. Längerfristig erwartet die Kommission durch die präventive Wirkung sogar Einsparungen. Die Verkürzung des Beschwerdeweges im Polizeigesetz wurde einhellig begrüsst; auf das im Regelfall geltende zweistufige Rechtsmittelverfahren sei zugunsten einer zügigen Abwicklung zu verzichten. Auch liege es im Interesse der Betroffenen, dass eine gerichtliche Instanz die Anordnungen der Kantonspolizei möglichst rasch beurteile. Die Kommission beantragte im Sinne der Transparenz für die Betroffenen, die Regelung der aufschiebenden Wirkung auch in die Rechtsschutzbestimmung im Polizeigesetz zu übernehmen.

Im Landrat waren das Eintreten auf die Vorlage und die Vorlage selbst unbestritten. Es wurde einzig ein Vorbehalt gegen die zunehmenden Konkordatslösungen geäussert. Der Beitritt zum Konkordat sowie die damit verbundene Änderung des Polizeigesetzes wurden ohne Gegenvoten befürwortet.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem Konkordat beizutreten und das Polizeigesetz zu ändern:

A. Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2009)

1. Der Kanton Glarus tritt dem Konkordat vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen bei.
2. Dieser Beschluss tritt sofort in Kraft.

Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

(Erlassen von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren am 15. November 2007)

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

Zweck

Die Kantone treffen in Zusammenarbeit mit dem Bund zur Verhinderung gewalttätigen Verhaltens vorbeugende polizeiliche Massnahmen nach diesem Konkordat, um frühzeitig Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erkennen und zu bekämpfen.

Art. 2

Definition gewalttätigen Verhaltens

¹ Gewalttätiges Verhalten und Gewalttätigkeiten liegen namentlich vor, wenn eine Person folgende Straftaten begangen oder dazu angestiftet hat:

- a. strafbare Handlungen gegen Leib und Leben nach den Artikeln 111–113, 117, 122, 123, 125 Absatz 2, 129, 133, 134 des Strafgesetzbuches (StGB);
- b. Sachbeschädigungen nach Artikel 144 StGB;
- c. Nötigung nach Artikel 181 StGB;
- d. Brandstiftung nach Artikel 221 StGB;
- e. Verursachung einer Explosion nach Artikel 223 StGB;

- f. öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit nach Artikel 259 StGB;
 - g. Landfriedensbruch nach Artikel 260 StGB;
 - h. Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte nach Artikel 285 StGB.
- ² Als gewalttätiges Verhalten gilt ferner die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg.

Art. 3

Nachweis gewalttätigen Verhaltens

¹ Als Nachweis für gewalttätiges Verhalten nach Artikel 2 gelten:

- a. entsprechende Gerichtsurteile oder polizeiliche Anzeigen;
- b. glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei, der Zollverwaltung, des Sicherheitspersonals oder der Sportverbände und -vereine;
- c. Stadionverbote der Sportverbände oder -vereine;
- d. Meldungen einer zuständigen ausländischen Behörde.

² Aussagen nach Absatz 1 Buchstabe b sind schriftlich festzuhalten und zu unterzeichnen.

2. Kapitel: Polizeiliche Massnahmen

Art. 4

Rayonverbot

¹ Einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, kann der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden. Die zuständige kantonale Behörde bestimmt den Umfang der einzelnen Rayons.

² Das Rayonverbot kann längstens für die Dauer eines Jahres verfügt werden.

³ Das Verbot kann von den Behörden des Kantons verfügt werden, in dem die betroffene Person wohnt oder in dem sie an der Gewalttätigkeit beteiligt war. Die Behörde des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit geschah, hat dabei Vorrang. Die schweizerische Zentralstelle für Hooliganismus (Zentralstelle) kann den Erlass von Rayonverboten beantragen.

Art. 5

Verfügung über ein Rayonverbot

¹ In der Verfügung über ein Rayonverbot sind die Geltungsdauer und der Geltungsbereich des Rayonverbots festzulegen. Der Verfügung ist ein Plan beizulegen, der die vom Verbot erfassten Orte und die zugehörigen Rayons genau bezeichnet.

² Wird das Verbot von der Behörde des Kantons verfügt, in dem die Gewalttätigkeit geschah, ist die zuständige Behörde des Wohnsitzkantons der betroffenen Person umgehend zu informieren.

³ Für den Nachweis der Beteiligung an Gewalttätigkeiten gilt Artikel 3.

Art. 6

Meldeauflage

¹ Eine Person kann verpflichtet werden, sich zu bestimmten Zeiten bei einer Polizeistelle zu melden, wenn:

- a. sie in den letzten zwei Jahren gegen ein Rayonverbot nach Artikel 4 oder gegen eine Ausreisebeschränkung nach Artikel 24c BWIS verstossen hat;
- b. aufgrund konkreter und aktueller Tatsachen anzunehmen ist, dass sie sich durch andere Massnahmen nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt; oder
- c. die Meldeauflage im Verhältnis zu anderen Massnahmen im Einzelfall als milder erscheint.

²Die betroffene Person hat sich bei der in der Verfügung genannten Polizeistelle zu den bezeichneten Zeiten zu melden. Grundsätzlich ist dies eine Polizeistelle am Wohnort. Die verfügende Behörde berücksichtigt bei der Bestimmung von Meldeort und Meldezeiten die persönlichen Umstände der betroffenen Person.

³Die Behörde des Kantons, in dem die betroffene Person wohnt, verfügt die Meldeauflage. Die Zentralstelle kann den Erlass von Meldeauflagen beantragen.

Art. 7

Handhabung der Meldeauflage

¹Dass eine Person sich durch andere Massnahmen als eine Meldeauflage nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt (Art. 6 Abs. 1 Bst. b), ist namentlich anzunehmen, wenn:

- a. aufgrund von aktuellen Aussagen oder Handlungen der betreffenden Person behördlich bekannt ist, dass sie mildere Massnahmen umgehen würde oder
- b. die betreffende Person aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse, wie Wohnlage oder Arbeitsplatz in unmittelbarer Umgebung eines Stadions, durch mildere Massnahmen nicht von künftigen Gewalttaten abgehalten werden kann.

²Kann sich die meldepflichtige Person aus wichtigen und belegbaren Gründen nicht nach Artikel 6 Absatz 2 bei der zuständigen Stelle (Meldestelle) melden, so hat sie die Meldestelle unverzüglich und unter Bekanntgabe des Aufenthaltsortes zu informieren. Die zuständige Polizeibehörde überprüft den Aufenthaltsort und die Angaben der betreffenden Person.

³Die Meldestelle informiert die Behörde, die die Meldeauflage verfügt hat, unverzüglich über erfolgte oder ausgebliebene Meldungen.

Art. 8

Polizeigewahrsam

¹Gegen eine Person kann der Polizeigewahrsam verfügt werden, wenn:

- a. konkrete und aktuelle Hinweise dafür vorliegen, dass sie sich anlässlich einer nationalen oder internationalen Sportveranstaltung an schwerwiegenden Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligen wird und
- b. dies die einzige Möglichkeit ist, sie an solchen Gewalttätigkeiten zu hindern.

²Der Polizeigewahrsam ist zu beenden, wenn seine Voraussetzungen weggefallen sind, in jedem Fall nach 24 Stunden.

³Die betroffene Person hat sich zum bezeichneten Zeitpunkt bei der Polizeistelle ihres Wohnortes oder bei einer anderen in der Verfügung genannten Polizeistelle einzufinden und hat für die Dauer des Gewahrsams dort zu bleiben.

⁴Erscheint die betreffende Person nicht bei der bezeichneten Polizeistelle, so kann sie polizeilich zugeführt werden.

⁵Die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzuges ist auf Antrag der betroffenen Person richterlich zu überprüfen.

⁶Der Polizeigewahrsam kann von den Behörden des Kantons verfügt werden, in dem die betroffene Person wohnt, oder von den Behörden des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit befürchtet wird. Die Behörde des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit befürchtet wird, hat dabei Vorrang.

Art. 9

Handhabung des Polizeigewahrsams

¹Nationale Sportveranstaltungen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a sind Veranstaltungen, die von den nationalen Sportverbänden oder den nationalen Ligen organisiert werden, oder an denen Vereine dieser Organisationen beteiligt sind.

² Schwerwiegende Gewalttätigkeiten im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a sind namentlich strafbare Handlungen nach den Artikeln 111–113, 122, 123 Ziffer 2, 129, 144 Absatz 3, 221, 223 oder nach Artikel 224 StGB.

³ Die zuständige Behörde am Wohnort der betreffenden Person bezeichnet die Polizeistelle, bei der sich die betreffende Person einzufinden hat und bestimmt den Beginn und die Dauer des Gewahrsams.

⁴ Die Kantone bezeichnen die richterliche Instanz, die für die Überprüfung der Rechtmässigkeit des Polizeigewahrsams zuständig ist.

⁵ In der Verfügung ist die betreffende Person auf ihr Recht, den Freiheitsentzug richterlich überprüfen zu lassen, hinzuweisen (Art. 8 Abs. 5).

⁶ Die für den Vollzug des Gewahrsams bezeichnete Polizeistelle benachrichtigt die verfügende Behörde über die Durchführung des Gewahrsams. Bei Fernbleiben der betroffenen Person erfolgt die Benachrichtigung umgehend.

Art. 10

Empfehlung Stadionverbot

Die zuständige Behörde für die Massnahmen nach den Artikeln 4–9 und die Zentralstelle können den Organisatoren von Sportveranstaltungen empfehlen, gegen Personen Stadionverbote auszusprechen, welche in Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung ausserhalb des Stadions gewalttätig wurden. Die Empfehlung erfolgt unter Angabe der notwendigen Daten gemäss Artikel 24a Absatz 3 BWIS.

Art. 11

Untere Altersgrenze

Massnahmen nach den Artikeln 4–7 können nur gegen Personen verfügt werden, die das zwölfte Altersjahr vollendet haben. Der Polizeigewahrsam nach den Artikeln 8–9 kann nur gegen Personen verfügt werden, die das 15. Altersjahr vollendet haben.

3. Kapitel: Verfahrensbestimmungen

Art. 12

Aufschiebende Wirkung

Einer Beschwerde gegen eine Verfügung über Massnahmen nach den Artikeln 4–9 kommt aufschiebende Wirkung zu, wenn dadurch der Zweck der Massnahme nicht gefährdet wird und wenn die Beschwerdeinstanz oder das Gericht diese in einem Zwischenentscheid ausdrücklich gewährt.

Art. 13

Zuständigkeit und Verfahren

¹ Die Kantone bezeichnen die zuständige Behörde für die Massnahmen nach den Artikeln 4–9.

² Die zuständige Behörde weist zum Zwecke der Vollstreckung der Massnahmen nach Kapitel 2 auf die Strafdrohung von Artikel 292 StGB hin.

³ Die Kantone melden dem Bundesamt für Polizei (fedpol) gestützt auf Artikel 24a Absatz 4 BWIS:

- a. Verfügungen und Aufhebungen von Massnahmen nach den Artikeln 4–9 und 12;
- b. Verstösse gegen Massnahmen nach den Artikeln 4–9 sowie die entsprechenden Strafentscheide;
- c. die von ihnen festgelegten Rayons unter Beilage der entsprechenden Pläne.

4. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 14

Information des Bundes

Das Generalsekretariat der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) informiert die Bundeskanzlei über das vorliegende Konkordat. Das Verfahren richtet sich nach Artikel 270 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung des Bundes.

Art. 15

Inkrafttreten

Dieses Konkordat tritt in Kraft, sobald ihm mindestens zwei Kantone beigetreten sind, frühestens jedoch auf den 1. Januar 2010.

Art. 16

Kündigung

Ein Mitgliedkanton kann das Konkordat mittels einjähriger Vorankündigung auf Ende eines Jahres kündigen. Die anderen Kantone entscheiden, ob das Konkordat in Kraft zu lassen ist.

Art. 17

Benachrichtigung Generalsekretariat KKJPD

Die Kantone informieren das Generalsekretariat KKJPD über ihren Beitritt, die zuständigen Behörden nach Artikel 13 Absatz 1 und ihre Kündigung. Das Generalsekretariat KKJPD führt eine Liste über den Geltungsstand des Konkordats.

B. Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2009)

I.

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

Titel X.:

Rechtsmittel

Art. 44 Abs. 2 und 3 (neu)

²Gegen Verfügungen der Polizei über Rayonverbote, Meldeauflagen und den Polizeigewahrsam gemäss Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen kann binnen zehn Tagen seit deren Mitteilung schriftlich beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden.

³Beschwerden gegen Verfügungen gemäss Absatz 2 kommt aufschiebende Wirkung zu, wenn dadurch der Zweck der Massnahme nicht gefährdet wird und wenn das Verwaltungsgericht diese in einem Zwischenentscheid ausdrücklich gewährt. Im Übrigen richten sich das Verfahren und der Rechtsschutz nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungspflege.

II.

Diese Änderung tritt auf den 1. Januar 2010 in Kraft.

§ 6 A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung

Die Vorlage im Überblick

Die Änderung der Verfassung und die Teilrevision des Bildungsgesetzes bereiten das Schulwesen auf die Schaffung von drei grossen Einheitsgemeinden vor und setzen das neue Sonderpädagogikkonzept nach dem Rückzug der IV aus der Sonderschulung um. Das Schulwesen ist zudem an den von der Landsgemeinde 2008 genehmigten Beitritt zum Harnos-Konkordat, an die neue Verwaltungsorganisation und an heutige Gegebenheiten anzupassen. Auf eine Totalrevision des Bildungsgesetzes wird bewusst verzichtet, da mittelfristig Fragen betreffend Neugliederung der Oberstufe sowie der Grund- oder Basisstufe zu beantworten sein werden.

Gemeindestrukturreform

Die künftigen drei Gemeinden werden für den Betrieb der Volksschule allein zuständig sein. Sie erhalten für die Erfüllung dieser Aufgabe grösseren Spielraum. Das kantonale Recht setzt die Rahmenbedingungen. Mit dem Wegfall der kantonalen Mitfinanzierung entfällt die Aufsicht des Kantons über die Schulplanung der Gemeinden. Vorgeschrieben wird dagegen die Installierung einer Schulleitung mit den Hauptaufgaben der pädagogischen und personellen Führung. Der Schulkommission obliegt namentlich die strategische Führung; sie ist verantwortlich für die Schulqualität und die Weiterentwicklung der Schule. Die Gemeinden haben für die Finanzierung der Volksschule allein aufzukommen und die hierzu erforderlichen Steuern zu erheben; dies bedingt eine Umverteilung der Steuermittel im Rahmen des innerkantonalen Finanzausgleichs. Ausnahmen hierzu bestehen bei der Sonderschulung und bei den Tagesstrukturen.

Harnos

Für den einheitlichen Beginn der Schulpflicht bereits im fünften Altersjahr muss der Stichtag für den Kindergarteneintritt auf den 31. Juli verschoben werden; dies soll schrittweise geschehen, um abrupte Schwankungen bei den Schülerzahlen zu vermeiden. Die Blockzeiten werden sich vor allem im Kindergarten und in der Primarschule niederschlagen, dies durch Stundenplangestaltung und Ergänzungsangebote, welche die Betreuung der Kinder während des ganzen Morgens ermöglichen. Tagesstrukturen müssen die Gemeinden bei ausgewiesenem Bedarf anbieten. Die Nutzung ist freiwillig und fällt nicht unter den Grundsatz der Unentgeltlichkeit. Wegen der familien- und sozialpolitischen Bedeutung dieses Angebotes soll sich der Kanton mit Pauschalbeiträgen an den Kosten beteiligen.

Sonderpädagogik

Das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen verpflichtet die Kantone, die Integration von behinderten Kindern in der Regelschule besonders zu fördern. In allen Volksschulen ist schulische Heilpädagogik in einem Mindestmass anzubieten, um eine angemessene Integration zu verwirklichen. Es ist den Gemeinden jedoch weiterhin freigestellt, bei Bedarf Einführungs- und Kleinklassen zu führen. Der Kanton übernimmt alle Auslagen für die Sonderschulung inklusive der bisher von der IV finanzierten Früherziehung und der behinderungsbedingten Transportkosten. Er trifft neu auch die Entscheide über die verstärkten Massnahmen und damit über die Ausgestaltung der Sonderschulung im Einzelfall. Die Sonderschulung schliesst an die mit schulischer Heilpädagogik verstärkte Regelschule der Gemeinden an oder findet in integrierter, jedoch vom Kanton finanzierter Form statt. Der Kanton wird damit für die Sonderschulung verantwortlich, eine Mitfinanzierung durch die Gemeinden ist nicht mehr vorgesehen.

Die Vorlage fand im Landrat gute Aufnahme. Einigkeit herrschte, dass in allen drei Gemeinden vergleichbare Strukturen zu schaffen seien; das neue Gesetz setze dafür die Rahmenbedingungen. Angepasst wurde sie bezüglich Kompetenzaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden einerseits und zwischen Schulkommission und Schulleitungen andererseits.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde einstimmig, dem bereinigten Gesetzesentwurf zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Drei Umstände begründen die grössere Revision des Gesetzes über Schule und Bildung (Bildungsgesetz):

- Das Gesetz ist den Möglichkeiten und Bedürfnissen der drei grossen Gemeinden anzupassen.
- Die Landsgemeinde 2008 stimmte dem Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung

der obligatorischen Schule (Harmos-Konkordat) zu; die kantonalen gesetzlichen Grundlagen sind anzupassen.

- Nachdem sich die Invalidenversicherung im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) aus der Mitfinanzierung der Sonderschulung zurückzog, tragen die Kantone in diesem Bereich Verantwortung und Kosten allein. Das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz) verpflichtet seit 2004 die Kantone, die Integration von behinderten Kindern in der Regelschule besonders zu fördern. Diese Pflicht führt im Bereich Sonderschulung zu Gesetzesanpassungen.

2. Erarbeitung Grundlagen

2.1. Gemeindestrukturereform

Der Regierungsrat setzte im Zusammenhang mit der Gemeindestrukturereform eine Arbeitsgruppe «Schulwesen» unter Leitung des Bildungsdirektors ein. Ihr gehörten Vertretungen der Schulbehörden und Schulleitungen, des Verbands der Lehrpersonen, der Eltern, der Jungparteien und des Departements Bildung und Kultur (Departement) an. Sie hatten die Grundlagen für die Revision des Bildungsgesetzes infolge der Gemeindestrukturereform unter Einbezug von Harmos und des Sonderpädagogikkonzepts zu erarbeiten. Zu berücksichtigen waren zudem die Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden unter Beachtung der Resultate der entsprechenden kantonalen Arbeitsgruppe und die Antwort auf die Frage: «Welche Rahmenbedingungen legt der Kanton fest, damit ein einheitliches Schulsystem gewährleistet bleibt?» Mit dem Schlussbericht vom Dezember 2007 legte die Arbeitsgruppe ihre Empfehlungen vor.

2.2. Sonderpädagogikkonzept

Bereits im Herbst 2006 setzte das Departement eine mit Experten der Hochschule für Heilpädagogik verstärkte Projektleitung zur Erarbeitung eines Gesamtkonzepts «Sonderpädagogisches Angebot» ein. Rund dreissig Personen aus allen betroffenen Fachgebieten arbeiteten in verschiedenen Fokusgruppen. Im Schlussbericht vom Dezember 2007 werden die Grundsätze für ein kantonales Sonderpädagogikkonzept dargelegt, das der Regierungsrat im Januar 2008 genehmigte.

2.3. Vorentwurf Departement

Gestützt auf die Empfehlungen der kantonalen Arbeitsgruppe «Schulwesen» und des Sonderpädagogikkonzepts wurde im Departement ein erster Entwurf für die Änderung des Bildungsgesetzes erarbeitet, der auch die vom Harmos-Konkordat geforderten Anpassungen enthielt.

3. Vernehmlassungsverfahren

Die im Mai 2008 gestartete breite Vernehmlassung führte zu 35 Stellungnahmen. Der Entwurf fand ein gutes Echo; er blieb bezüglich Inhalt und Ausrichtung grundsätzlich unbestritten. Gestützt auf die sehr sorgfältigen Stellungnahmen wurden hauptsächlich die Regelungen betreffend der Organisationsstruktur in den künftigen Gemeinden, der Finanzen und der Sonderpädagogik präzisiert. Die gründliche redaktionelle Überarbeitung von Entwurf und Kommentar behob Missverständnisse. Verschiedene Stellungnahmen widersprachen sich völlig. Ging den einen eine Regelung zu weit, forderten andere dafür gar zusätzliche Bestimmungen.

4. Änderungen im Überblick

4.1. Allgemeines und Umfang Gesetzesrevision

Die drei Revisionsanliegen führen zu umfangreichen, in vielen Gesetzesartikeln auch zu nur begrifflichen Anpassungen. Eine Totalrevision des Bildungsgesetzes hätte das Prüfen sämtlicher Aspekte des geltenden Rechts auf Tauglichkeit und Anpassungswürdigkeit erfordert. Aus verschiedenen Gründen wurde davon abgesehen: Gemeindestrukturereform und Änderung des Sonderschulbereiches machen die Anpassung dringend, während sich die Neugliederung der Oberstufe (Sekundarstufe I) und, nach Abschluss der in der ganzen Deutschschweiz laufenden Schulversuche, der Grund- oder Basisstufe mittelfristig auswirken werden und das Ergebnis des auf drei Jahre befristeten Versuchs der Schulsozialarbeit in Glarus (Zusammenarbeit Sozialamt/Schulgemeinde) abzuwarten ist. Zudem ist eine Überforderung des Systems Volksschule und seiner Wandlungsfähigkeit durch Aufnahme weiterer, teilweise in der Vernehmlassung vorgebrachter Anliegen zu vermeiden. Vor allem Gemeindestrukturereform und Einführung von geleiteten Schulen werden die Volksschule stark fordern. Es bestünde die Gefahr einer überschüssigen Reform, welche zu viel aufs

Mal brächte und daher scheiterte. Es ist von einer Totalrevision abzusehen und die Anpassung auf die drei erwähnten Gebiete zu beschränken; es sind lediglich noch einzelne Gesetzesartikel der Praxis anzupassen. – Der Grundsatzentscheid zur Teilrevision bedingt unveränderten Gesetzesaufbau, wodurch der Bezug einiger Bestimmungen zu den Titeln etwas verloren geht.

4.2. Anpassungen an die neue Struktur der Gemeinden

4.2.1. Neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Grundsatz

Da künftig drei grosse und starke Gemeinden als Partnerinnen des Kantons wirken werden, ist die Rollen- teilung zwischen den beiden Ebenen zu überdenken. Jede Gemeinde wird ihre Volksschule selbstständig und ohne direkte Mitwirkung durch kantonale Instanzen allein zu führen vermögen. Der Gesetzgeber hat daher die Rahmenbedingungen für eine in den drei Gemeinden einheitliche und gleichwertige Volksschule fest- zulegen. Das kantonale Recht regelt nur so viel, wie dazu nötig ist. Bisherige Verbundaufgaben werden nur noch einer Ebene zugeordnet. Die Gemeinden werden für den Betrieb der Volksschule allein zuständig sein und erhalten dafür einen grösseren Spielraum; die Finanzierung von Tagesstrukturen bleibt einzige Ver- bundaufgabe.

Schulplanung – Sache der Gemeinden

Die bisher vom Kanton beaufsichtigte Schulplanung mit Genehmigung der Stellenpläne entfällt. Die Planung wird zur Sache der Gemeinden. Mitlenkender Einfluss des Kantons ist nicht mehr gerechtfertigt, da sich der Kanton von der Mitfinanzierung zurückzieht. Die Aufgabenteilung entspricht einem von der Arbeitsgruppe Aufgabenentflechtung/Finanzausgleich erklärten Grundsatz.

4.2.2. Geleitete Schule

Für alle Schulen wird eine Schulleitung als untere Führungsebene vorgeschrieben. Das Bildungsgesetz bestimmt ihre Hauptaufgaben (Art. 82): pädagogische und personelle Führung, Organisation der Schule. Dafür werden ihr Entscheidkompetenzen zugeteilt oder Antragsrechte eingeräumt (Antragsrecht bezüglich Wahlen, Weisungsrecht gegenüber Lehrpersonen, erste Instanz für Promotionsentscheid). Die Schulleitung ist im Hauptamt auszuüben. Der Regierungsrat legt die Mindestanforderungen an die Ausbildung fest und die Gemeinden bestimmen ihre Schulleitungen sowie die hauptverantwortliche Schulleitungsperson. Die Einrichtung von geleiteten Schulen erfüllt eine Motion der SP-Landratsfraktion.

4.2.3. Schulkommission

Die Schulkommission nimmt auf Gemeindeebene für ihre Schulen (Kindergarten, Primarstufe, Sekundarstufe I) die strategische Führung nach den kantonalen und kommunalen Vorschriften sowie allfälligen gemeinde- rätlichen Vorgaben wahr. Sie sorgt dafür, dass die Schule den Bildungsauftrag zum Wohl der Lernenden erfüllt und ist auf kommunaler Ebene verantwortlich für Schulqualität und Schulentwicklung. Auf Gemeindeebene ist sie in gewissen schulischen Angelegenheiten oberste Behörde; z. B. Arbeitgeberbefugnisse gegenüber den Lehrpersonen, Entscheide über vorzeitige Ausschulung am Ende der Schulzeit und den Einschulungs- zeitpunkt, Bewilligung eines Schulbesuches ausserhalb der Gemeinde. In schulischen Angelegenheiten, für welche die Stimmberechtigten bzw. Gemeindeparlament oder Gemeinderat zuständig sind, stellt sie dem Gemeinderat Antrag.

4.2.4. Finanzierung der Volksschule

Im Zuge der Neuregelung des innerkantonalen Finanzausgleichs wird die Verbundaufgabe Volksschule grundsätzlich den Gemeinden übertragen. Folgerichtig haben sie für die Finanzierung aufzukommen und die entsprechenden Steuern direkt selber zu erheben. Weitere Bereiche werden entweder ihnen oder dem Kanton zur Finanzierung zugewiesen: dem Kanton ausserschulische musikalische Förderung, Sonder- schulung und Grundangebot Lehrerweiterbildung; den Gemeinden Lehrerlöhne inkl. aller Sozialversiche- rungsbeiträge und Versicherungen, didaktisches Zentrum, Schülertransporte.

Bei den Tagesstrukturen (familienergänzende Betreuungseinrichtungen) wird von diesem Grundsatz abgewichen. Sie verwirklichen im Wesentlichen familien- und sozialpolitische Anliegen. Diese gehören nicht zum Kerngeschäft der Volksschule, stellen aber die gute Verbindung von Schulbetrieb sowie Bedürfnissen und Möglichkeiten der Familie sicher. Das entwicklungspolitische Leitbild weist ihnen zur Stärkung der Standortattraktivität für Familien mit Kindern sehr grosse Bedeutung zu. Dieses Interesse ruft nach gemein- samer Verantwortung auch in finanzieller Hinsicht, und die Tagesstrukturen bleiben Verbundaufgabe. Dem Kanton kommt zudem mit der alleinigen Verantwortung für das Sozialwesen bezüglich Tagesstrukturen eine

wichtige Rolle zu. Damit keine aufwändigen Verwaltungsabläufe nötig werden, sind Pauschalen vorgesehen, über deren Gesamtumfang der Landrat jährlich mit dem Voranschlag befindet.

Da die Bestimmungen über die Finanzierung erst einen Teil der Neuordnung des innerkantonalen Finanzausgleichs betreffen, werden sie, abweichend von den übrigen Änderungen, erst mit ihm in Kraft treten.

4.3. Anpassung an Harnos-Konkordat

4.3.1. Dauer der Schulpflicht

Gemäss Harnos-Konkordat beginnt die Schulpflicht im fünften Lebensjahr mit dem obligatorischen Kindergarten und dauert elf Jahre. Stichtag wird gesamtschweizerisch der 31. Juli, was das durchschnittliche Schuleintrittsalter um drei Monate nach hinten verschiebt. Die Anpassung des Stichtages für den Eintritt in den Kindergarten erfolgt während drei Jahren gestaffelt um einen Monat pro Schuljahr, damit die Schülerzahlen der betroffenen Jahrgänge nicht allzu stark abweichen. Der Regierungsrat legt den Beginn dieser Verschiebung fest, sobald das Harnos-Konkordat zustande gekommen ist. Begrifflich wird der Kindergarten Teil der obligatorischen Schule. Im Gesetz wird er nicht mehr zusätzlich zur Schule erwähnt, sondern gilt als deren erste Stufe (Art. 13). Dies bedingt eine Anpassung der Bestimmung über den Kindergarten, respektive der Kinderhorte, in der Kantonsverfassung (Art. 38). Wegen der generellen Schulpflicht von elf Jahren sind die Bestimmungen über die bisher nur zwei Jahre dauernde Oberschule anzupassen. Um den besonderen Umständen der Lernenden gegen Ende der obligatorischen Schulpflicht weiterhin Rechnung zu tragen, können die Gemeinden das dritte Oberschuljahr als besonderen Jahreskurs mit hohem Praxisanteil ausgestalten, ihn auch gemeinsam führen und allenfalls teilweise Dritten zur Durchführung übertragen. Damit werden die bisher vom Kanton geführten Klassen des «freiwilligen neunten Schuljahres» (Art. 18 Abs. 2) ersetzt. Dieser Rückzug des Kantons ist Folge der umfassenden Verantwortung der Gemeinden für die obligatorische Schulzeit und der Abgrenzung zum anschliessenden kantonalen Brückenangebot (Art. 26).

4.3.2. Blockzeiten

Der Unterricht ist im Kindergarten und auf der Primarstufe in Blockzeiten zu organisieren (Art. 54, 92), was sich vor allem im Kindergarten und in den ersten Jahren der Primarstufe sowohl im Stundenplan wie mit ergänzenden Angeboten auswirken wird. Kinder werden in einem freiwilligen und unentgeltlichen Angebot während des ganzen Morgens in Ergänzung zum Unterricht betreut. – Die Integration der musikalischen Grundschulung erfolgt nicht im Gesetz, sondern sie wird mittels Verordnung resp. Lehrplan erfolgen.

4.3.3. Tagesstrukturen

Künftig hat die Schule für bedarfsgerechte Tagesstrukturen zu sorgen: Tagesschulen, Mittagstische oder traditionelle Betreuung in einem Hort; nicht als Angebote der Tagesstrukturen gelten die Blockzeiten, welche nicht bedarfsabhängig, sondern als Regelfall unentgeltlich einzurichten sind. Die Tagesstrukturen werden freiwillig genutzt. Sie unterstehen dem Grundsatz der Unentgeltlichkeit der Volksschule nicht. Die Gemeinden sind für den Betrieb verantwortlich, da ein enger Zusammenhang zum Schulbetrieb besteht. Dies entspricht bewährten Regelungen. Im Unterschied zu den familienergänzenden Betreuungseinrichtungen nach bisherigem Recht sind nun die Gemeinden bei ausgewiesenem Bedarf verpflichtet, Angebote zu machen.

4.3.4. Lehrmittel

Das Harnos-Konkordat schreibt die Koordination der Lehrmittel auf sprachregionaler Ebene vor. Die Kantone müssen sich zwar weder gleichschalten noch für gleiche Lehrmittel entscheiden, doch werden voraussichtlich Fragen betreffend Ersatz oder Schaffung neuer Lehrmittel nicht mehr von jedem Kanton separat beurteilt. Es ist daher gerechtfertigt, auf eine spezielle Lehrmittelkommission, wie sie zwingend vorgesehen ist, zu verzichten und es dem Departement unter Anhörung der Lehrperson zu überlassen, wie die Bedürfnisse unserer Schulen bei einem Lehrmittelentscheid zu berücksichtigen sind.

4.4. Sonderpädagogikkonzept (Folge von NFA und Rückzug der IV aus der Sonderschulung)

4.4.1. Umsetzung Behindertengleichstellungsgesetz

Das Behindertengleichstellungsgesetz verpflichtet die Kantone, die Integration von behinderten Kindern in der Regelschule besonders zu fördern. Bisher wurde diese Verpflichtung in Einzelfällen sehr pragmatisch und ohne Anpassung der Regelungen erfüllt. Im Sonderpädagogikkonzept spielt nun die Integrationspflicht eine wichtige Rolle. Die durch das Versicherungsdenken der IV geprägten Sonderschulungsformen haben die integrative Schulung zwar nicht verhindert, diese aber von Beiträgen ausgeschlossen und damit für die Schule verteuert. Die Volksschule muss nun Fähigkeiten entwickeln, damit Integration nicht mehr behindert,

sondern gefördert wird und nicht zur leeren Worthülse verkommt. In allen Volksschulen ist ein sonderpädagogischer Angebotsteil einzurichten, in welchen die bisherigen Fördermassnahmen aufgehen; schulische Heilpädagogik wird in einem Mindestmass anzubieten sein. Die bisher individuell und erst nach Abklärung verwirklichten Massnahmen können so einfacher und flexibler durchgeführt werden; damit verwirklicht die Volksschule eine angemessene Integration.

4.4.2. Rollenverteilung nach Rückzug des Bundes

Der Bund zog sich im Rahmen der NFA aus der Mitfinanzierung der Sonderschulung über die Invalidenversicherung zurück. Die Kantone sind nun für diesen Bereich allein zuständig. Sie haben die Finanzierung zu übernehmen und alle Regelungen zu treffen. Über die Grundzüge des Sonderpädagogik-Angebotes arbeiteten sie ein Konkordat aus, welches eine gewisse interkantonale Koordination sicherstellt. Das gemäss bundesrechtlichen Übergangsbestimmungen zu erstellende glarnerische Konzept steht in Einklang mit dieser interkantonalen Vereinbarung. Es sieht ein Zusammenwirken von Kanton und Gemeinden vor. Der Kanton übernimmt alle Auslagen für die Sonderschulung inklusive der bisher ausschliesslich von der IV finanzierten Früherziehung und aller behinderungsbedingten Transportkosten und entscheidet selbst (Art. 80 Abs. 3). Diese Sonderschulung schliesst an die in der Verantwortung der Gemeinden liegende verstärkte schulische Heilpädagogik in der Regelschule an oder findet in integrierter, jedoch vom Kanton finanzierter Form statt. Der Kanton wird damit für die Sonderschulung verantwortlich; eine Mitfinanzierung durch die Gemeinde, und sei es nur über Pauschalen, ist nicht vorgesehen.

4.4.3. Regelschule und verstärkte Massnahmen

Ein wichtiger Teil des Sonderpädagogikkonzeptes betrifft die begriffliche, inhaltliche und verfahrensmässige Klärung des Volksschulangebots als Regelschule und des Teilbereichs der verstärkten Massnahmen. Für den Angebotsteil Regelschule (Art. 48–51) – also die Fördermassnahmen, welche nicht als individuelle, verstärkte Massnahmen gelten – sind die Gemeinden zuständig. Sie sind Teil der ordentlichen Volksschule. Die Lernenden können an diesen Angeboten in der Regel ohne spezielle Abklärung oder Zuweisung teilhaben. Dem stehen die verstärkten Massnahmen (Art. 25 Abs. 3) gegenüber, deren Anordnung dann erfolgt, wenn das Angebot der Regelschule im Einzelfall nicht ausreicht. Durchgeführt werden sie entweder integriert in der Volksschule oder in Sonderschulen.

4.4.4. Abklärungsstelle und Fachstelle Sonderpädagogik

Die Abklärungsstelle (schulpsychologischer und logopädischer Dienst) schafft gemäss einem gesamtschweizerisch einheitlichen und standardisierten Abklärungsverfahren die Grundlagen für den individuellen Entscheid über verstärkte Massnahmen (Art. 80 Abs. 4); die kantonale Fachstelle Sonderpädagogik fällt den Entscheid (Art. 80 Abs. 3).

4.4.5. Trennung von Abklärung und Therapie

Wichtig ist die konsequente Trennung von Abklärung und Therapie auch in der Logopädie; damit bestimmt die Therapiestelle den Umfang ihrer Arbeit nicht allein. Die Logopädie als Teil des Grundangebotes obliegt neu den Gemeinden. Abklärungen bei Unklarheiten oder Uneinigkeiten, respektive bei verstärkten Massnahmen, erfolgen weiterhin durch die kantonale Abklärungsstelle.

4.5. Departementsorganisation, kantonale Amtsstellen

Das geltende Bildungsgesetz bestimmt weitgehend die Organisation des Departements und die Bezeichnung der Amtsstellen. Dies entspricht nicht mehr den Grundsätzen der neuen Verwaltungsorganisation, welche die Gliederung der Verwaltung samt Bezeichnung der Amts- und Fachstellen dem Regierungsrat zuweisen. Einige Gesetzesbestimmungen konnten deshalb aufgehoben werden. Im Gesetz werden nur noch die Abklärungsstelle und die Fachstelle Sonderpädagogik als Teile des Departements ausdrücklich erwähnt. Dies ist gerechtfertigt, weil ihnen bei der Zuweisung von verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen entscheidende Kompetenzen zukommen.

5. Änderung Kantonsverfassung

Als Folge des von der Landsgemeinde 2008 erlassenen Gesetzes über die musikalische Bildung ist mit dem neuen innerkantonalen Finanzausgleich die gemeinsame Zuständigkeit von Kanton und Gemeinde zu regeln. Der Kanton ist als ausschliesslich zuständig zu erklären und die Gemeinden sind aus der finanziellen Mitverantwortung zu entlassen (Art. 37 Abs. 3 Bst. c). Die Bezeichnung «ausserschulischer Musikunterricht» verdeutlicht die bewährte Praxis bereits auf Stufe Verfassung.

Die Kantonsverfassung regelt die Führung der Kindergärten und Kinderhorte (Art. 38). Da das Bildungsgesetz den Kindergarten als Teil der Schule nennt, ist die Verfassungsgrundlage anzupassen. Die Erwähnung des Kindergartens neben dem Kinderhort ist nicht mehr nötig.

Aufgrund der neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist die alleinige Zuständigkeit des Kantons für die Sonderschulen in der Verfassung zu klären (Art. 39 Abs. 2).

6. Änderung Bildungsgesetz

Artikel mit rein begrifflichen Anpassungen zufolge der Aufhebung der Schulgemeinden oder an das Harmos-Konkordat sind nicht kommentiert.

Artikel 1; Geltungsbereich

Absatz 1. – Die Umschreibung ist allgemeiner gehalten und vermeidet enge Begriffe. «Tagesstruktur» ist vom Harmos-Konkordat übernommen und wird im kantonalen Recht verankert.

Artikel 4; Öffentliches Schulangebot

Absatz 3. – Als Ausdruck der neuen Rollenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden werden wichtige Eckwerte für die Volksschule bestimmt. Die Schulplanung ist alleinige Sache der Gemeinden.

Artikel 5; Zusammenarbeit zwischen Gemeinden

Absatz 1. – Die Zusammenarbeit kann sich über die eigentliche Schule hinaus erstrecken, z. B. didaktisches Zentrum (vgl. Kommentar zu Art. 90).

Absatz 2. – Es sind keine spezifischen Regelungen mehr nötig; die Bestimmungen des Gemeindegesetzes genügen.

Artikel 6; Privatschulen

Absatz 1 wird mit einem ausdrücklichen Anhörungsrecht der Standortgemeinde ergänzt. Es ist für eine Gemeinde wichtig, möglichst früh von allfälligen Privatschulprojekten auf ihrem Gemeindegebiet Kenntnis zu bekommen.

Absatz 2. – Die genaue Bezeichnung respektive die Zuordnung des für die Bildung zuständigen Departements ergibt sich aus Artikel 80.

Absatz 4. – Die Anerkennung von Fähigkeitsausweisen richtet sich nach Bestimmungen, welche die eidgenössische Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) erlässt und die Diplomanerkennungskommissionen anwenden. Die Anerkennung erfolgt daher nicht durch das Departement. Diese Anpassung erfolgt analog auch in Artikel 62 Absatz 1.

Artikel 7; Unterricht an Privatschulen

Die Bewilligung für den Unterrichtsbesuch an einer Privatschule erteilt künftig die Schulleitung, da es sich um eine vorwiegend administrative Frage handelt.

Artikel 11; Unentgeltlichkeit

Absatz 2. – Auf Richtlinien kann angesichts der neuen Gemeindestruktur verzichtet werden.

Absatz 3. – Da der Kanton im freiwilligen schulischen Zusatzangebot kein «9. Schuljahr» mehr anbietet, erübrigt sich der entsprechende Hinweis (vgl. Kommentar zu Art. 18). Eine Genehmigung von Reglementen durch das Departement erwies sich als unnötig; das Departement kann über seine Vertretungen in den Aufsichtsgremien genügend Einfluss nehmen.

Artikel 12; Schultypen

Absatz 1. – Der Kindergarten gehört neu zur Volksschule und wird nicht mehr separat erwähnt (vgl. Art. 13 und 43). – Kleinklassen und Regelklassen werden nicht mehr separat als Schultypen erwähnt. – Die Gemeinden können innerhalb der Bestimmungen über die Förderangebote über die Führung von Kleinklassen selbstständig befinden (vgl. Art. 49 Abs. 1). – Die Integrationsklasse wird nicht mehr separat erwähnt, da sie als Teil des Brückenangebots zu behandeln ist und wie bisher entweder separat geführt oder je nach Situation einer Gemeinde oder geeigneten Dritten übertragen werden kann (vgl. Kommentar zu Art. 26).

Absatz 2. – Diese Bestimmung nimmt inhaltlich den aufgehobenen Artikel 24 auf. Eine beschränkte Organisationsanpassung der Oberstufe ist mit Bewilligung des Departements zulässig; die Anpassungen an örtliche

Bedürfnisse haben sich bewährt (Oberstufe Kleintal, Sportschule). Für wesentliche Änderungen gilt hingegen gemäss Absatz 4 der Vorbehalt der Zustimmung des Landrates.

Absatz 3. – Die Gemeinden können gemäss der Bestimmungen über die Förderangebote über die Führung von Einführungsklassen selbstständig befinden (vgl. Art. 49 Abs. 1).

Absatz 4. – Die bisher dem Regierungsrat zustehende Kompetenz blieb bedeutungslos. Die Anpassungen betreffen meist mehr als nur den Namen und dann ist der Landrat zuständig (vgl. Art. 104). Mögliche Anwendungsfälle wären eine Veränderung vom Kindergarten zu einer Eingangsstufe oder von der dreigeteilten zur gegliederten Oberstufe.

Artikel 13; Kindergarten

Absatz 1. – Da die Schulpflicht mit dem vollendeten vierten Altersjahr beginnt, entspricht der Kindergarten den ersten beiden Schuljahren.

Absätze 2 und 4 aufgehoben. – Der Kindergarten umfasst neu zwei Jahre; für das erste Jahr ist keine Ausnahmeregelung mehr notwendig. – Weil der Kindergarten Teil der Volksschule ist, erübrigt sich der Verweis auf eine spezielle Regelung durch den Landrat.

Artikel 15–17, aufgehoben (Regelklassen, Einführungsklassen, Kleinklassen der Primarstufe)

Diese Bestimmungen sind nicht mehr mit den Grundsätzen des Sonderpädagogikkonzeptes vereinbar, weshalb keine pauschale Zuordnung mehr gemacht werden kann (Bestimmungen zu Einführungs- und Kleinklassen s. Art. 49 Abs. 1).

Artikel 18; Sekundarstufe I

Absatz 2. – Die Schulpflicht dauert nun auch in der Oberschule gleich lang wie in der Real- und in der Sekundarschule. Das «neunte» Schuljahr des Freiwilligen Schulischen Zusatzangebotes fällt daher weg. «Angebote mit hohem Praxisanteil» umfassen z. B. die Angebote Werkjahr und «nine now». Wie bisher kann ein Angebot für mehrere Gemeinden in kommunaler Zusammenarbeit betrieben und finanziert werden (Art. 5 resp. 12 Abs. 3). Die Übertragung von Teilangeboten im Sinne des bisher zentral geführten Werkjahrs oder «nine now» an Dritte stünde den Gemeinden ebenfalls offen.

Artikel 24, aufgehoben (Spezielle Organisationsformen der Sekundarstufe I)

Die Entscheidkompetenz ist nun in Artikel 12 Absatz 2 geregelt.

Artikel 25; Sonderschulung

Absatz 1 knüpft direkt an die Sonderpädagogikvereinbarung an und schafft damit eine kantonalrechtliche Anspruchsgrundlage. Die zeitliche Spanne ist durch den bisherigen Leistungsumfang der IV in Verbindung mit einer entsprechenden Verfassungsbestimmung für den Kanton verbindlich.

Absatz 2. – Der Kanton übernimmt die Verantwortung für das ganze Grundangebot gemäss Vereinbarung und stellt die Finanzierung sicher.

Absatz 3 entspricht der Sonderpädagogikvereinbarung.

Absatz 4 Buchstabe a. – Der Begriff Kompetenzzentrum beinhaltet die Sonderschulen, aber auch Dienstleistungen wie Beratungen oder Unterstützung der Regelschule oder deren Vermittlung.

Artikel 26; Freiwilliges Schulisches Zusatzangebot

Das Berufsbildungsrecht (Art. 3 EG Berufsbildungsgesetz) verweist ebenfalls auf dieses Brückenangebot. Zur Abgrenzung gegenüber den ergänzenden Angeboten der Gemeinden für das letzte Schuljahr der obligatorischen Schulzeit kann auf Artikel 18 Absatz 2 letzter Satz verwiesen werden. Das Brückenangebot des Kantons deckt den Bedarf an Vorbereitung auf die Berufsausbildung im Sinne des bisherigen zehnten Schuljahres. Dieses Zusatzangebot hat aber auch schwächeren Lernenden zu dienen, welche noch nicht in eine Ausbildung eintreten können, sei es aufgrund mangelnder Reife oder mangels Kenntnissen der Umgangssprache. Die Aufgabe, welche von der früheren Integrationsklasse erfüllt wurde, bleibt damit Teil des Zusatzangebotes. Die Auslagerung von Teilangeboten an Dritte kann für spezifische Bereiche oder bei sehr geringer Nachfrage zu besseren Lösungen führen.

Artikel 33; Fachmittelschule

Die EDK fasste die früheren Richtlinien in ein neues verbindliches Reglement, was zur Neuformulierung führt.

Artikel 43; Beginn der Schulpflicht

Absatz 1. – Schulpflicht bedeutet neu auch Kindergartenpflicht (Art. 13). Der Stichtag wird schrittweise, jährlich um einen Monat, verschoben (vgl. Art. 118.)

Absatz 2. – Die neue Formulierung erteilt der Schulkommission eine Entscheidungskompetenz, ohne auf Stufe Gesetz über Details oder Verfahrensfragen zu bestimmen. Da es sich bei Entscheiden über den Beginn der Schulpflicht auch um Fragen von politischer Bedeutung (z. B. langer Schulweg) handeln kann, sind sie von der Behörde und nicht von der Schulleitung zu fällen.

Artikel 44; Dauer der Schulpflicht und des Schulbesuchsrechts

Sachüberschrift. – Die Sachüberschrift verdeutlicht den Grundsatz, dass die obligatorische Schulzeit nicht nur eine Pflicht, sondern auch ein Recht beinhaltet.

Absatz 1. – Der Kindergarten ist Teil der Volksschule und gilt darum als obligatorisch. Die neue Umschreibung der Schulpflicht respektive des Rechts auf unentgeltlichen Volksschulunterricht entspricht den Vorgaben der Bundesverfassung und des Harmos-Konkordats.

Absatz 2. – Ein begründeter Ausnahmefall kann vorliegen, wenn Lernende der Oberstufe «schulmüde» sind und selber eine tragfähige Anschlusslösung gefunden haben, welche ihrer Situation wesentlich besser entspricht.

Absatz 3, aufgehoben. – Die Formulierung, wonach allein die absolvierten Schuljahre zählten, widersprach dem Recht auf ausreichenden Volksschulunterricht. Das vollständige Durchlaufen eines Bildungsgangs soll der Normalfall sein und ist nicht von einem Gesuch der Erziehungsberechtigten abhängig zu machen.

Artikel 45; Disziplinar massnahmen gegenüber Lernenden

Absatz 2. – Für disziplinarische Massnahmen, welche über den reinen Unterrichtsbetrieb hinausgehen, ist die Schulleitung zuständig. Diese Verschiebung der Zuständigkeit von der Schulbehörde zur Schulleitung ist Ausdruck der neuen Rollenteilung zwischen der Leitung der Schule und der Behörde. Die stärksten Massnahmen sind jedoch wie bisher der Behörde vorbehalten, Absätze 3 und 4 bleiben diesbezüglich unverändert.

Absatz 4. – Weil der Ausschluss aus der Schule kurz vor Schluss der obligatorischen Schulzeit heikel und für die Betroffenen von grosser Tragweite sein kann, ist das Departement zwingend zu informieren. Damit kann es die gesetzliche Aufsicht direkt und wirkungsvoll wahrnehmen. Die Meldung an die für das Sozial- oder Vormundchaftswesen zuständigen Stellen ist vor allem dann zu prüfen, wenn mit der nötigen Unterstützung der Erziehungsberechtigten nicht gerechnet werden kann.

Artikel 46; Schulort, Schultransport

Absatz 1. – Die Zuteilung von Schülern auf die einzelnen Standorte innerhalb der Gemeinde ist eine typische operative Tätigkeit, welche der Schulleitung und nicht mehr der Kommission zufällt.

Absatz 2. – Eine Umteilung an einen anderen Schulstandort auf Wunsch der Eltern ist nicht mehr zwingend an Schulweg oder Betreuungssituation gebunden. Falls es betrieblich möglich ist, kann die Schulleitung Gesuchen im Sinne einer beschränkt freien Schulwahl innerhalb des Gemeindegebietes entsprechen. – Die bisherige Regelung der Entschädigung zwischen den Gemeinden bewährte sich nicht und blieb ohne Wirkung. Regelmässig einigten sich die Gemeinden bilateral.

Absätze 3 und 4. – Bei den durch die Wahl des Schulortes verursachten Kosten gilt keine Unentgeltlichkeit. Dies wird mit dem letzten Satz klargestellt.

Artikel 49; Förderangebot für Lernende mit Lern- und Leistungsschwierigkeiten

Die Umschreibung der verschiedenen Förderangebote, welche innerhalb der ordentlichen Beschulung von den Gemeinden einzurichten sind, ist der Terminologie und dem Leistungsangebot des Sonderpädagogikkonzeptes und dem Vereinbarungsentwurf angepasst.

Artikel 51; Förderangebot für fremdsprachige Lernende

Wie bisher sind die Gemeinden für den Unterricht in Deutsch als Zweitsprache (DaZ) und in den Intensivklassen zuständig; dies ist aber klar keine Verbundaufgabe mehr. Der Kanton bleibt für die Integrationsklasse zuständig, also für Jugendliche, welche erst gegen Ende ihrer Schulpflicht zuziehen (vgl. Art. 26).

Artikel 52; Gesundheitsförderung

Die gesundheitliche Überwachung während der obligatorischen Schulzeit wird als Element der im Gesundheitsgesetz festgelegten Gesundheitsförderung ausgestaltet. Der Entwurf des Gesundheitsgesetzes

(Art. 11 Abs. 4) zuhanden der Landsgemeinde macht den Kanton für Prävention und Gesundheitsförderung im Schulwesen zuständig und erteilt dem Regierungsrat den ausdrücklichen Auftrag zur Regelung. Bis gestützt darauf die praktizierte Gesundheitsförderung als Teil des Gesamtkonzepts des Gesundheitsgesetzes (Art. 11 Abs. 2) integriert ist, behalten die Verordnungen über die Schulgesundheitspflege und die Schulzahnpflege Gültigkeit.

Artikel 53; Soziale Massnahmen

Die präzisierte Bestimmung schafft mit der Pflicht zur Zusammenarbeit die ausdrückliche gesetzliche Grundlage dafür, dass Schulleitung und Schulkommission über den engeren Kreis der Schule hinaus sensible Daten weitergeben dürfen, z. B. dem Sozialdienst oder einer allfälligen Stelle für Schulsozialarbeit. Ebenfalls wurde die Meldepflicht an die Vormundschaftsbehörde genauer umschrieben und verstärkt.

Artikel 54; Blockzeiten und Tagesstrukturen

Absätze 1 und 2. – Das Harnos-Konkordat macht bezüglich Tagesstrukturen und Blockzeiten Vorgaben, welche hier ihre gesetzliche Verankerung finden. Auf die Einschränkung «vorzugsweise», wie sie im Konkordatstext enthalten ist, wird verzichtet. Der Vorbehalt erscheint unnötig.

Absatz 3. – Die Tagesstrukturen gehören im Unterschied zu den Blockzeiten nicht zum obligatorischen, unentgeltlichen Schulangebot, weshalb ein Elternbeitrag zu erheben ist. Die Umschreibung «angemessener» Kostenbeitrag verlangt, dass die Beitragshöhe in Relation zur finanziellen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten zu stehen hat. Überdies wird, um die Elternbeiträge tiefer ansetzen zu können, von Arbeitgebern weiterhin und je nach Bedürfnislage eine verstärkte Beteiligung erwartet.

Absatz 4. – Der Begriff «Grundzüge» weist auf eine weniger weit als bisher gehende Regelung hin. Minimalanforderungen sind namentlich Vorgaben an die Ausbildung des verantwortlichen Personals und Einführung eines Sozialtarifes für die Elternbeiträge. Im Übrigen sind die Gemeinden in der Ausgestaltung ihrer Angebote frei. Die Aufsicht ist nicht speziell zu regeln, weil die Tagesstrukturen als Teil der Schule gelten.

Artikel 56; Rechte der Erziehungsberechtigten

Absatz 5. – Elternmitwirkung ist ein wichtiger Teil für eine gut funktionierende Schule. Sie ist daher von den Gemeinden aktiv zu fördern und zumindest teilweise eine Bringschuld, also eine Pflicht der Schule und nicht bloss ein Elternrecht. Die Möglichkeit einen Elternrat zu bilden, wurde nur ganz selten genutzt. Es stellt sich daher die Frage, ob er die geeignete Mitwirkungsart darstellt. Je nach örtlichen Verhältnissen und herrschender Tradition ist eine angepasste Form zu wählen. Deshalb wird den Gemeinden ein zwar allgemeiner, aber doch verbindlicher Handlungsauftrag erteilt. Die Gemeinde wird entscheiden, wie die Mitwirkung aussehen wird.

Artikel 57; Pflichten der Erziehungsberechtigten

Absatz 1. – Gewisse schulbetriebliche Anordnungen werden von den Schulleitungen zu treffen sein, weshalb diese Formulierung angepasst wurde.

Absatz 5 kann aufgehoben werden, da die Gemeinden befugt sind, ein Absenzenreglement zu erlassen und bei Missachtung selber Bussen auszusprechen (Art. 93).

Artikel 61; Berufsauftrag

Bei der Festlegung des Berufsauftrages durch den Regierungsrat wird neu ein ausdrückliches Anhörungsrecht der Gemeinden vorgesehen.

Artikel 62; Zulassung zum Schuldienst

Absatz 2. – Die Befristung von Einsätzen nicht stufengerecht ausgebildeter Lehrpersonen ist zwar in der Regel sinnvoll. Es gibt aber Situationen, in denen längere Einsätze nicht zu vermeiden sind. Diese führen zu einer fortlaufenden Verlängerung von jährlich befristeten Anstellungen, welche als «Kettenarbeitsverhältnisse» meist nicht zulässig sind.

Artikel 63; Anstellung; Teilzeitpensen

Absatz 2, aufgehoben. – Nachdem die Gemeinden weitgehend selbstständig über die Aufteilung der Pensen befinden, erübrigen sich Regelungen durch das Departement.

Absatz 3. – Anstelle des sonst in diesem Gesetz grundsätzlich verwendeten Begriffs «Schulkommission», wird im Abschnitt «V. Lehrpersonen» generell die auch für kantonale Schulen verständliche Bezeichnung «Anstellungsinstanz» verwendet.

Artikel 64; Anstellungsinstanzen

Das Antragsrecht der Schulleitung spiegelt deren wichtige Funktion bei der operativen Führung der Schule und der damit verbundenen Verantwortung für das Lehrpersonal wider. Die Beurteilung der grundsätzlichen Eignung von Lehrpersonen für einen konkreten Einsatz wird zur Hauptsache der Schulleitung zustehen.

Artikel 67; Disziplinar massnahmen gegenüber Lehrpersonen

Absatz 2. – Da die Schulleitungen für die Lehrpersonen faktisch als erste Instanz des Arbeitgebers tätig sind, müssen sie über Weisungsbefugnisse und direkte oder indirekte Disziplinargewalt verfügen.

Absatz 3. – Über schwerwiegende Massnahmen befindet aber weiterhin die Anstellungsinstanz und zwar auf Antrag der Schulleitung.

Artikel 71; Mutterschaftsurlaub

Die Regelungskompetenz des Departements bleibt analog der Bestimmung des kantonalen Personalrechts für die Staatsangestellten bestehen. – Das Recht unbezahlten Urlaub zu gewähren (bisher in Abs. 1 unter der offenen Sachüberschrift «Urlaub» beschrieben) ist Ausdruck der Gestaltungsfreiheit des Arbeitgebers. Eine Genehmigungspflicht durch den Kanton oder Beschränkung auf eine bestimmte Dauer ist weder notwendig noch zeitgemäss.

Artikel 72; Weiterbildung

Absatz 1. – Zum Grundangebot gehören obligatorische Weiterbildungen (z. B. Lehrmitteleinführungen) sowie ein Angebot an unterrichts- respektive qualitätsbezogenen Individualkursen und schulinterner Weiterbildung (SCHILW).

Absatz 3. – Für alle Weiterbildungen ausserhalb des kantonalen Grundangebots ist die Gemeinde zuständig.

Artikel 74; Besoldungen

Absatz 1. – Die Formulierung ist der Lohnverordnung angepasst, Zulagen oder Zusatzlektionen sind nicht mehr besonders zu erwähnen. Der Regelungsumfang der Verordnung beschränkt sich bei den Volksschullehrpersonen in den Gemeinden im Wesentlichen auf die Rahmenbedingungen und die Eckwerte. Durch die Zuordnung der verschiedenen Kategorien der Lehrpersonen zu Lohnbändern werden Unter- und Obergrenzen der Lohnentwicklung gesetzt. Innerhalb dieser Bandbreiten werden die Gemeinden bezüglich Einreihung und Lohnanpassung frei entscheiden; welche Instanz Art und Umfang der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel bestimmt, wird in der Gemeinde(schul)ordnung festzulegen sein.

Absatz 2. – «Weitere Lehrpersonen» sind das Personal aller nicht kommunalen, also kantonalen und unter privater Trägerschaft stehenden öffentlichen Schulen.

Artikel 75; Lohnfortzahlung

Absatz 1. – Präzisierend wird die sachlich zutreffende Formulierung «krankheitsbedingte Pensionierung» aus dem kantonalen Personalgesetz übernommen.

Absatz 3. – Der Kanton ist an den Löhnen finanziell nicht mehr beteiligt, weshalb die Auszahlung der Lohnausfallentschädigung anzupassen ist. Die inhaltliche Regelung entspricht sonst derjenigen des Personalgesetzes.

Absatz 4. – Die Lohnfortzahlung der Lehrpersonen ist nicht in erster Linie für alle Lehrpersonen, sondern vor allem im Vergleich zu den weiteren Angestellten der Gemeinde gleich zu handhaben. Damit ist die gesetzliche Regelung nur für kantonale Lehrpersonen zwingend.

Artikel 76, aufgehoben (Berufliche Vorsorge)

Der Arbeitgeber hat die für sein Personal zuständige Vorsorgeeinrichtung zu wählen; das Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge sieht dies zwingend vor (Art. 11 Abs. 2 BVG). Damit darf der kantonale Gesetzgeber nicht mehr darüber befinden, bei welcher Einrichtung der beruflichen Vorsorge die von den Gemeinden angestellten Lehrpersonen zu versichern sind. Eine Regelung wäre bundesrechtswidrig, wie das Bundesgericht in einem Streitfall im Kanton Zug feststellte.

Artikel 77; Mitspracherecht in der Schulkommission

Absatz 1. – Das Mitspracherecht der Lehrpersonen und der Schulleitung bleibt grundsätzlich wie es war. Die Grösse der Vertretungen bestimmt jedoch die Gemeinde.

Absatz 2. – Bei Fragen betreffend die Lehrerschaft oder einzelner Lehrpersonen soll die Schulleitung mitberaten, und eine Ausstandspflicht erscheint angesichts des Amtsgeheimnisses (Abs. 3) nicht nötig.

Artikel 80; Departement

Absatz 1. – Die Bezeichnung des Departements wird neutraler umschrieben, damit bei einer allfälligen Namensänderung das Gesetz nicht angepasst werden muss. Von «Leitung» kann angesichts der Kompetenzen der Gemeinden in der Volksschule nicht mehr gesprochen werden, weshalb nun zutreffender von «Steuerung» die Rede ist.

Absatz 4. – Die bisher in Artikel 87 erwähnten pädagogischen Dienste (schulpsychologischer resp. logopädischer Dienst) gelten gemäss der Terminologie der Sonderpädagogikvereinbarung als Abklärungsstelle. Diese Stelle erarbeitet zur Hauptsache die Grundlagen, um über Art und Umfang der verstärkten Massnahmen entscheiden zu können. In der Logopädie klärt sie nur ab; die Therapie findet in der Regel als Teil des Förderangebots (Art. 49) in den Gemeinden statt. Weiter wirkt sie beratend und unterstützend. Sie bleibt dem Departement angegliedert.

Artikel 81; Schulkommission

Absatz 1. – Die Wahl der Schulkommission sowie ihre Position innerhalb der Gemeinde richten sich nach dem Gemeindegesetz. Dasselbe gilt für den Geschäftsgang der Kommission, also für die Präsidialbefugnisse, den Ablauf der Sitzungen usw. Aus Sicht der Schule drängen sich diesbezüglich keine Ergänzungen oder Abweichungen auf. Der Begriff der «unmittelbaren Leitung» passt nicht mehr, da dafür nun grundsätzlich die Schulleitungen zuständig sind. Mit der Ergänzung – «Die Schulkommission ist zuständig für die strategische Führung und die Aufsicht über die Schule in der Gemeinde.» – wird ihre Aufgabe und Rolle gegenüber den Aufgaben der Schulleitung verdeutlicht.

Absatz 2. – Das Gemeindegesetz verlangt für die Delegation von Entscheidungs-, Leitungs- oder Aufsichtsbefugnissen einer Vorsteherschaft die Abstützung auf ein kantonales Gesetz oder die Gemeindeordnung. Diese Anforderung gilt für die Delegation solcher Befugnisse durch die Schulkommission sinngemäss. Die gewählte Formulierung schränkt die Delegationsbefugnis bezüglich Entscheidungen stärker ein: Es bedarf einer ausdrücklichen Ermächtigung durch eine kantonale Regelung. Die Gemeindeordnung kann Delegationsbefugnis nicht selber einräumen, jedoch den durch kantonales Recht gewährten Delegationsspielraum enger fassen, falls dies aus Sicht der Gemeinde nötig erscheint.

Der Verweis auf das Gemeindegesetz ermöglicht das Kürzen von *Absatz 3*; die Vertretung der delegierenden Behörde (der Schulkommission) in der die Befugnisse wahrnehmenden Kommission durch mindestens ein Mitglied ist ausdrücklich verlangt.

Artikel 82; Schulleitung

Absatz 1. – Die Schulleitungsaufgaben werden eine Mehrzahl von Personen wahrzunehmen haben. Es ist daher eine hauptverantwortliche, für die ganze Gemeinde zuständige Person zu bezeichnen. Diese wird in dringenden Fällen Entscheide einzuleiten oder zu fällen haben. Für Dritte erhält das Gremium «Schulleitung» damit zudem ein Gesicht.

Absatz 2. – Die Aufgaben der Schulleitung liegen im operativen Bereich. Zur Abgrenzung der Personalführungsaufgaben zwischen Behörde und Schulleitung kann auf die Kantonsverwaltung verwiesen werden. Die unmittelbare Personalführung wird dort von der vorgesetzten Stelle, also in der Regel von Abteilungsleitungen, wahrgenommen; dem entspricht die Funktion der Schulleitung. Als Anstellungsinstanz amten hingegen der Regierungsrat oder die Departementsleitung und damit demokratisch legitimierte Magistratspersonen. Diese Funktion übernimmt für die Schule die vom Volk gewählte Schulkommission.

Absatz 3. – Unter Hauptamt ist eine Anstellung von in der Regel 50–100 Prozent zu verstehen. Mitglieder der Schulleitung sollen sich zur Hauptsache um ihre Leitungsaufgabe kümmern können und dieses Amt nicht nur «nebenbei» ausüben; für die Sportschule und andere kantonale Schulen gilt dies hingegen nicht. Die gesamten Aufgaben der Schulleitung in einer Gemeinde werden einen Stellenumfang von mehreren hundert Stellenprozent erfordern.

Absatz 4. – Schulleitungen haben die nämlichen Führungsfunktionen inne wie das weitere Kader der Gemeinde; sie sind diesem personalrechtlich somit gleichzustellen. Die Lohnverordnung sieht ein Spektrum über fünf Lohnbänder vor, womit der Gemeinde bei der Positionierung der Stellen ein erheblicher Ermessens- und Anpassungsspielraum offen steht.

Artikel 83, aufgehoben (Schulpräsidentenkonferenz)

Die Zusammenarbeit zwischen den Schulbehörden der drei Gemeinden mit dem Departement erfordert keine formalisierte Konferenz mehr. Die neue Form der Zusammenarbeit wird sich von selber entwickeln und braucht keine gesetzliche Verankerung.

Artikel 84, aufgehoben (Kommission für Schulfragen)

Für die rund vier Jahre bestehende Kommission war es schwierig, über die Weitergabe von Informationen des Departements hinaus Themen zu finden. Harmos vereinheitlicht im Volksschulwesen zahlreiche wichtige Eckwerte, und immer mehr Bildungsmassnahmen werden über die Regionalkonferenzen koordiniert. Dies schmälert den politischen Spielraum in den Kantonen. Ein Beratungsgremium für kantonale Behörden wird bedeutungslos. Kantonaler Spielraum besteht vor allem bei der Umsetzung. Da das Volksschulwesen den Gemeinden zugeordnet wird und der Kanton nur noch die Rahmenbedingungen festlegt, ist es nützlicher, ein geeignetes gemeindeinternes Beratungsgremium zu schaffen. In einem Teilbereich wird denn auch den Gemeinden ein entsprechender Auftrag erteilt (Art. 56).

Artikel 85, aufgehoben (Kommission für Lehrmittel)

Die Kommission für Lehrmittel besteht schon seit geraumer Zeit. Sie bildete einst das einzige Forum für die Vertretung der Lehrerschaft gegenüber der kantonalen Bildungsverwaltung. Diese Funktion ist kaum mehr ein Thema. Die eigentliche Aufgabe – Beratung des Departements bezüglich Lehrmittel – geriet durch die interkantonale Lage bei den Lehrmitteln ebenfalls in den Hintergrund. Vor allem im Hinblick auf die neuen grossen Gemeinden erscheint es wesentlich zweckmässiger, die Lehrmittelentscheide von den Fachpersonen der Abteilung Volksschule vorbereiten zu lassen und über die Gemeinden die Sicht der in der Praxis stehenden Lehrpersonen einfließen zu lassen (vgl. Art. 98).

Artikel 86, aufgehoben (Hauptabteilung Volksschule und Sport)

Die Aufgaben der in diesem und den folgenden Artikeln verankerten Schuldienste sind neu als solche des Departements umschrieben (Art. 80). Sie wurden bewusst nicht organisatorisch strukturierten und einzeln bezeichneten Stellen zugeordnet; Departementsorganisation über das Gesetz widerspräche den Grundsätzen der neuen Verwaltungsorganisation.

Artikel 87, aufgehoben (Pädagogische Dienste)

Es gilt dazu grundsätzlich der Kommentar zu Artikel 86. Zusätzlich ist auf die Ausführungen zu den pädagogischen Diensten zu verweisen (Art. 80 Abs. 4).

Artikel 88, aufgehoben (Berufsberatung)

Das neue Berufsbildungsrecht regelt die Berufsberatung ausreichend. Ein Verweis auf die entsprechende Gesetzgebung ist unnötig.

Artikel 90; Didaktisches Zentrum

Das didaktische Zentrum erfüllt eine wichtige Funktion für alle Lehrpersonen der von den Gemeinden geführten Volksschule. Daher widerspricht die bisher hauptsächlich vom Kanton getragene und von den Gemeinden lediglich finanziell unterstützte Organisation der neuen Struktur der Volksschule. Es liegt im direkten Interesse der Gemeinden, den Umfang der Dienstleistungen zu bestimmen und zu steuern. Die Betriebs- und Organisationsverantwortung und damit die Finanzierung sind Sache der Gemeinden. Es drängt sich auf, die zentrale Stelle beizubehalten. Deren Verhältnis zu Lehrmittelverwaltung und -verlag wird mit den Gemeinden zu klären sein.

Artikel 93; Schulversäumnisse

Die Behandlung von Schulversäumnissen ist Teil der Führung der Volksschule und daher Sache der Gemeinden. Das Gesetz hat nur noch die Grundzüge vorzugeben. Umsetzung und Anwendung erfolgen auf kommunaler Ebene. Das Verhängen von Sanktionen stellt zwar eine einschneidende Massnahme dar, da aber der pädagogische Auftrag im Vordergrund steht, werden neu die Schulleitungen dafür zuständig sein. Bisher war es den Gemeindebehörden verwehrt, selber Bussen auszusprechen.

Artikel 94; Gesamtarbeitszeit der Lehrpersonen

Als «angeordnet» (Art. 72) gelten sowohl die von der Gemeinde veranlasste wie die vom Departement mit dem Grundangebot als obligatorisch erklärten Weiterbildungen.

Artikel 97; Zuteilung der Klassen oder Fächer

Diese Aufgabe fällt neu in die operative Kompetenz der Schulleitung, die Kommission ist dafür zu weit weg vom Tagesgeschäft.

Artikel 98; Lehrmittel

Die Lehrmittel werden zunehmend auf interkantonaler Ebene koordiniert. Eine Kommission ist nicht mehr nötig. Die Abteilung Volksschule wird gestützt auf Abklärungen und nach Anhörung der Lehrpersonen Vorschläge für zulässige Lehrmittel zuhanden des Departements machen. Über ergänzende Lehrmittel und Unterrichtshilfen kann auf Stufe Gemeinde entschieden werden.

Artikel 100; Schulentwicklungsprojekte

Schulentwicklungsprojekte von Gemeinden brauchen keine Bewilligung, wenn sie die kantonalen Vorgaben nicht tangieren; wäre aber eine Änderung nötig, bedürften sie einer kantonalen Bewilligung.

Artikel 101; Haftpflichtversicherung

Die Gemeinden müssen für den Betrieb der Schulen selber aufkommen. Die bisherige Verbundaufgabe wird ausschliesslich ihre Sache. Deshalb soll nicht der Kanton Versicherungen abschliessen, welche die Gemeinden zu bezahlen haben. Es steht ihnen natürlich frei, eine gemeinsame Lösung zu treffen.

Artikel 102; Überweisung von Schule zu Schule

Es rechtfertigt sich, diese Meldepflicht eindeutig und ausschliesslich der Schulleitung zuzuweisen.

Artikel 104; Schulverordnung

In der Schulverordnung hat der Landrat namentlich Lektionsdauer, wöchentliche Unterrichtszeit der Lernenden und der Lehrpersonen, Richtgrössen der Klassen und Vorschriften zum Stundenplan zu regeln.

Artikel 105; Finanzierung der Volksschule

Absatz 1. – Die ordentliche Volksschule und deren Förderangebote werden von den Gemeinden finanziert.

Absatz 2. – Der gesamte Bereich der verstärkten Massnahmen der Sonderschulung, wie sie das Behindertengleichstellungsgesetz vorschreibt (Sonderschulung in Sonderschulen oder in integrierter Form), wird vom Kanton getragen. Damit wird die finanzielle Verantwortung geklärt. Die Gemeinden haben für das Untergymnasium (wie bisher) nicht aufzukommen, obschon es Teil der Volksschule ist (Art. 12). Die Finanzierung auch der kantonalen Schulen ist geklärt.

Absatz 3. – Die Tagesstrukturen (familienergänzende Betreuung) sind kein eigentliches Schulangebot, sondern stellen die Verbindung zwischen familiärer und schulischer Betreuung vor allem der jüngeren Lernenden sicher. Es handelt sich deshalb nicht nur um ein bildungspolitisches, sondern vor allem um ein sozial- und familienpolitisches Anliegen. Von der ausschliesslichen Zuordnung der finanziellen Verantwortung ist daher abzuweichen und ausnahmsweise eine Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden vorzusehen. Mit Pauschalen unterstützt der Kanton die Gemeinden finanziell, ohne damit grossen administrativen Aufwand betreiben zu müssen. Die detaillierte Regelung erfolgt in einer landrätlichen Verordnung; der Landrat befindet mit dem Voranschlag auch über die Höhe des Beitrages.

Artikel 114; Beschwerdeinstanzen und Beschwerdefristen

Absatz 2. – Neu können, je nach Regelung innerhalb der Gemeinde, auch dem Gemeinderat Entscheidungsbefugnisse gestützt auf das Bildungsgesetz zustehen. Seine Entscheide sollen ebenfalls in erster Instanz beim Departement anfechtbar sein.

Artikel 115; Privatschulen

Es geht vor allem um die privat geführten Sonderschulen, wie die Schule an der Linth (Trägerschaft: Evangelische Hilfsgesellschaft des Kantons Glarus) und das Heilpädagogische Zentrum Glarnerland in Mollis und Oberurnen (Trägerschaft: Gemeinnützige Gesellschaft des Kantons Glarus). Die Grundlagen für deren Leistungsaufträge sind vom Landrat in der Sonderschulverordnung recht detailliert vorbestimmt. Daher sind die voraussichtlich jährlich anzupassenden Leistungsvereinbarungen nicht vom Landrat zu beschliessen. Diese eher operative Aufgabe ist dem Regierungsrat zuzuweisen. Über den grundsätzlichen Status einer Schule entscheidet hingegen weiterhin der Landrat.

Artikel 118; Übergangsbestimmung zur Änderung vom Mai 2009

Die Übergangsbestimmung verhindert, dass ein einziger Jahrgang deutlich höhere Schülerzahlen aufweist.

Inkrafttreten

Aus schulbetrieblichen Gründen müssen Änderungen auf Beginn eines Schuljahres in Kraft treten. Im August 2010 ist dies nicht möglich, weil die neuen Organe der Schule noch nicht bereit oder noch nicht bestimmt sein werden. Die Gemeindebehörden, die sich vor dem Inkrafttreten des Bildungsgesetzes konstituieren, übernehmen zwar die Aufgaben der alten Behörden spätestens bis Mitte 2010 und ersetzen die bisherigen Gremien, für das Schuljahr 2010/2011 werden aber die bisherigen Bestimmungen in Kraft bleiben müssen. Ebenso werden Entscheide, z. B. bezüglich den Erziehungsberechtigten oder den Lehrpersonen, zwar von neuen Gremien, aber noch in Anwendung des alten materiellen Rechts zu fällen sein. Vorbehältlich spezieller Ausnahmen werden die Änderungen am 1. August 2011 in Kraft treten.

Die finanziellen Bestimmungen müssen mit dem neuen innerkantonalen Finanzausgleich in Kraft treten. Deshalb hat der Regierungsrat den Zeitpunkt festzulegen und zu beachten, dass Bestimmungen bis zur Rechnungsabnahme in Kraft bleiben (z.B. Übernahme der Hälfte allfälliger Restdefizite der Gemeinden, Art. 107) und für die Budgetierung andere früher anwendbar sein müssen. Weitere materielle Übergangsbestimmungen wird, zumindest auf gesetzlicher Ebene, die Landsgemeinde 2010 mit der Revision des innerkantonalen Finanzausgleichsrechts zu erlassen haben.

7. Finanzielle Auswirkungen

7.1. Kostenentwicklung der Volksschule

7.1.1. In den Jahren 2003–2007

Durch die minimale Klassengrösse von 16 Lernenden, die Einführung der Schulplanung (Genehmigung Lehrstellen durch Departement) und den Rückgang der Schülerzahlen um 11 Prozent sanken die Lohnkosten an der Volksschule von 2003 bis 2007 um 3,7 Millionen Franken (teuerungsbereinigt sogar um 4,4 Mio. Fr.).

7.1.2. In den Jahren 2008–2014

Da die Schülerzahlen von 2008 bis 2014 um weitere etwa 15 Prozent zurückgehen, werden sich die Lohnkosten bei gleich bleibenden Klassengrössen nochmals um etwa 4,5 Millionen Franken verringern.

7.2. Anpassungen GL 2011

7.2.1. Schulbehörde, Verwaltung und Sekretariat

Da sich die Gemeinden selber organisieren werden, ist es schwierig, Aussagen über die finanziellen Auswirkungen zu machen.

- In den drei Gemeinden braucht es weniger Schulbehörden- und Kommissionsmitglieder, die aber besser entschädigt werden müssen.
- Das Rechnungswesen wird in jenes der Einheitsgemeinde integriert. Wegen der alleinigen Finanzierung der Volksschule durch die Gemeinden entfällt die aufwändige Jahresabrechnung mit dem Kanton. Die Vereinfachung lässt Minderkosten erwarten.
- Die Schulsekretariate müssen personell gestärkt werden, was zu höheren Kosten führen wird. Es sind dabei jedoch Synergien innerhalb der Gemeindeverwaltung zu nutzen.

Die Minderkosten für den Behörden- und Verwaltungsaufwand werden auf 300 000 Franken geschätzt.

7.2.2. Schulstandorte/Klassengrösse

Der Kanton Glarus gehört gemäss eidgenössischer Bildungsstatistik 2007 zu den Kantonen mit den kleinsten Klassengrössen: Primarschule 18, Sekundarstufe I 16,9 Lernende; das schweizerische Mittel: Primarschule 19,4, Sekundarstufe I 19 Lernende. Neu legen die Gemeinden die Schulstandorte und die geführten Klassen selbst fest. Sie sind viel flexibler. Sie können optimale Klassengrössen festlegen und damit einen effizienteren Schulbetrieb erreichen. Trotz höherer Transportkosten beträgt das Sparpotenzial 1,5 Millionen Franken.

7.3. Schulleitungen

Die Einführung von Schulleitungen hat grundsätzlich nichts mit der Gemeindestrukturreform zu tun; sie erfüllt eine Motion. Heute verfügen beinahe alle Kantone über geleitete Schulen. Ihre Erfahrungen sind mehrheitlich sehr positiv. Auch ohne Gemeindestrukturreform wären in den nächsten Jahren geleitete Schulen einzu-

führen. Die Verknüpfung mit der Gemeindestrukturreform ist sinnvoll, gewährleisten doch Schulleitungen einen organisatorisch effizienten Schulbetrieb.

Die Schulgemeinden setzten bisher nur vereinzelt, jedoch mit spürbar zunehmender Tendenz Schulleitungen ein; 2007/08 beanspruchten sie 350 Stellenprozent. Die Verpflichtung wird den Stellenumfang auf 1100 Stellenprozent heben und zu Personalkosten von 1,05 Millionen Franken führen.

7.4. Einführung Harmos

An Mehrkosten sind zu erwarten:

- Mit der zweiten Fremdsprache an den fünften und sechsten Primarklassen wird die Stundentafel der Lernenden voraussichtlich um zwei auf 30 Lektionen erhöht. Bei 44 Klassen entstehen Mehrkosten von 300 000 Franken.
- Um den Unterricht an der Primarstufe vormittags in Blockzeiten zu erteilen, sind an den ersten und zweiten Primarklassen Betreuungsangebote, respektive weitere Unterrichtselemente (z. B. musikalische Früherziehung) anzubieten. Bei vier bis acht zusätzlichen Lektionen entstehen Mehrkosten von gegen 800 000 Franken.
- Für das Abdecken der bedarfsgerechten, grundsätzlich aber kostenpflichtigen familienergänzenden Betreuungsangebote (vor und nach dem Unterricht und an schulfreien Nachmittagen), ist mit Mehrkosten von rund 500 000 Franken zu rechnen. Entscheidend werden jedoch die noch festzulegenden Standards und die Nachfrage sein.
- Heute besuchen 75 Prozent der Lernenden der Oberschulstufe das freiwillige neunte Schuljahr. Das Obligatorium wird Mehrkosten von etwa 150 000 Franken verursachen.

7.5. Anpassungen Behindertengleichstellungsgesetz und NFA (Sonderpädagogik)

7.5.1. Behindertengleichstellungsgesetz

Nach Behindertengleichstellungsgesetz haben die Kantone dafür zu sorgen, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist. Insbesondere haben sie, soweit möglich und dem Wohl des behinderten Kindes oder Jugendlichen dienend, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule zu fördern. Der Bundesauftrag an die Kantone lautet also: Integration vor Separation.

7.5.2. NFA, Sonderschulung

Der Bund zog sich im Rahmen der NFA aus der Mitfinanzierung der Sonderschulung über die Invalidenversicherung zurück. Die Kantone sind für diesen Bereich neu allein zuständig und hatten deshalb ab 1. Januar 2008 die Finanzierung zu übernehmen. Der Bund rechnete dem Kanton Glarus für den IV-Ausfall in der NFA-Globalbilanz 4,3 Millionen Franken an. Ob der Beitrag ausreicht wird sich nach ein bis zwei Rechnungsabschlüssen zeigen.

7.5.3. Sonderpädagogik in der Regelschule

Das sonderpädagogische Angebot in der Regelschule besteht neu aus schulischer Heilpädagogik (inkl. Einführungs- und Kleinklassen), Logopädie- und Psychomotoriktherapie und Deutsch als Zweitsprache. Den Stellenumfang dieser Angebote definieren Richtzahlen (Pensenpool) des Sonderpädagogikkonzepts mit zusätzlichen 800 Stellenprozenten, was Mehrkosten von rund 1,1 Millionen Franken ergibt.

7.5.4. Verstärkte Massnahmen: Sonderschulen oder Integration in Regelschule

Integrative Unterstützungsformen in Regelklassen sind kostengünstiger als separative Lösungen in Sonderschulen. Am kostenintensivsten sind Internats-Sonderschulungen. Mit einem erweiterten sonderpädagogischen Angebot und vermehrten Integrationsbemühungen in der Regelschule werden nur noch Lernende einer Sonderschule zugewiesen, bei denen die Integration in eine Regelklasse ernsthaft geprüft wurde (Behindertengleichstellungsgesetz). Wie die Kosten für die verstärkten Massnahmen durch das Förderangebot der Regelschule verringert werden, ist nicht vorzusagen. Die Stärkung der Regelschule mit schulischer Heilpädagogik ist Voraussetzung für integrative Lösungen. Die sich daraus ergebenden Einsparungen werden aber nicht unmittelbar, sondern erst mittelfristig wirksam. Zwischen Angebot in der Regelschule und Einsparung bei den verstärkten Massnahmen wird Kostenneutralität angestrebt.

7.6. Zusammenfassung

Behörden- und Verwaltungsaufwand	- 300 000	
Schulstandorte/Klassengrösse	- 1 500 000	
Einführung Schulleitungen		+ 1 050 000
2. Fremdsprache Primarschule		+ 300 000
Blockzeiten		+ 800 000
Tagesstrukturen		+ 500 000
9. Schuljahr Oberschule		+ 150 000
Sonderpädagogik in der Regelschule		+ 1 100 000
Einsparung integrative Beschulung	- 1 100 000	
	- 2 900 000	+ 3 900 000

Die Revision des Bildungsgesetzes verursacht Mehrkosten von rund 1 Million Franken, die jedoch sinkende Schülerzahlen mehr als aufwiegen werden.

7.7. Finanzielle Umverteilung

Die neue Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden verändert die Finanzbedürfnisse. Es ist vorgesehen, an der Landsgemeinde 2010 den kantonalen Finanzausgleich ähnlich der Bundeslösung zu regeln. Neu tragen die Gemeinden die Kosten der Volksschule samt dem Sonderpädagogikangebot der Regelschule. Der Kanton trägt die Kosten der verstärkten Massnahmen (Sonderschulung) und der Förderung des Musikunterrichts.

Kanton und Gemeinden sollen ihre Finanzbedürfnisse mit eigenen Steuergeldern decken. Dies bedingt eine Umverteilung der finanziellen Mittel zu den Gemeinden von vermutlich 15 Steuerprozent. Die genaue Bilanz wird im Zusammenhang mit dem kantonalen Finanzausgleich erstellt.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

8.1. Landrätliche Kommission

Eine landrätliche Kommission unter dem Vorsitz von Landrat Kaspar Krieg, Niederurnen, befasste sich eingehend mit der Vorlage. In der regen Eintretensdebatte äusserte sie sich grundsätzlich positiv zur Revisionsvorlage. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten.

Bezüglich Organisation und Kompetenzabgrenzung zwischen Kanton und Gemeinde machte die Kommission Anpassungsbedarf aus. Einig war sie sich, dass in allen drei Gemeinden vergleichbare Strukturen zu schaffen seien und das Gesetz dafür gewisse Rahmenbedingungen vorzugeben habe. Die Grundsatzdebatte über die Frage, ob das Gesetz oder die Gemeinde Rolle und Aufgabe von Schulkommission und Schulleitung festlegen solle, führte vorerst zu keiner Einigung. In der Detailberatung wurde dann der Antrag, statt Schulorgane vorzusehen, seien die Entscheidungskompetenzen einer von der Gemeinde zu bezeichnenden Stelle zu übertragen, von der Kommissionsmehrheit abgelehnt. Die Schulkommission ist – in allen drei Gemeinden – zuständig für die strategische Führung und die Aufsicht über die Schule (Art. 81), insbesondere für die Anstellung der Lehrpersonen auf Antrag der Schulleitung (Art. 64). Die Schulleitung ist zuständig für die pädagogische und unmittelbare personelle Führung sowie die Organisation des Schulbetriebs (Art. 82). An dieser Rahmenstruktur für alle drei neuen Gemeinden hielt die Kommission fest. Hingegen verschob sie einige Entscheidungskompetenzen von der Schulkommission zur Schulleitung.

Sie lehnte eine Erweiterung des Revisionsumfangs ab. So wurde dem in der Vernehmlassung von den Landeskirchen eingebrachten Vorschlag, die Kompetenz im Umgang mit religiösen Fragen besonders zu fördern, zwar Sympathie entgegengebracht, aber abgelehnt, weil er den Rahmen der Teilrevision gesprengt hätte. Zudem habe über dieses Anliegen eher der für den Lehrplan zuständige Regierungsrat zu befinden. Aus gleicher Haltung wurden weitere Anliegen abgelehnt.

- Den Gemeinden sei es zu ermöglichen eine Eingangstufe (Grundstufe oder Basisstufe) zu führen; dafür sei lediglich eine Bewilligung des Departements vorzugeben. – Dieses Begehren sei erst nach Abschluss der Schulversuche in der Deutschschweiz und zumindest durch den Landrat zu klären.
- Die Gemeinden sollen selber über den Wechsel der bisherigen dreigeteilten Oberstufe zu einem neuen Modell (z.B. gegliederte Oberstufe) entscheiden. – Auch hierin habe im Kanton Einheitlichkeit zu gelten, und die Vorlage sei nicht mit einer Diskussion über die Oberstufenreform zu belasten.
- Der Antrag, die Sportschule als «Schule zur Förderung von besonderen Begabungen» zu erweitern, wurde verworfen. – Dies könne nicht mit einem anderen Titel erfolgen.
- Das Ansinnen die Schulsozialarbeit ins Gesetz aufzunehmen wurde abgelehnt. – Es sei das Ergebnis des Versuches in der Schulgemeinde Glarus-Riedern abzuwarten.

Hingegen wurde die Stellung der Gemeinden gestärkt: bei der Festlegung des Berufsauftrages der Lehrpersonen sind sie anzuhören, desgleichen bei der Bewilligung einer Privatschule.

Die Gemeinden werden verpflichtet, den Schulunterricht in Blockzeiten zu organisieren (Art. 54); obschon dies weitergeht als das Harnos-Konkordat, hielt die Kommission daran fest. Sie haben zudem Tagesstrukturen zu führen, deren Benützung jedoch nicht unentgeltlich ist; die Erziehungsberechtigten haben gestützt auf einen Sozialtarif einen angemessenen Kostenbeitrag zu leisten (Art. 54 Abs. 3). An diesen Kosten beteilige sich der Kanton zu Recht, da es sich nicht primär um einen Bildungsauftrag handle. – Die Details seien in einer landrätlichen Verordnung festzulegen.

8.2. Landrat

8.2.1. Eintreten

In der Eintretensdebatte fand die Vorlage gute Aufnahme. Eintreten war unbestritten. Die drei grossen Veränderungen – Gemeindestrukturereform, Harnos und Sonderpädagogik – setze die Vorlage gut um, auch wenn da und dort hätte weitergegangen werden können. Die Vorgabe vergleichbarer Rahmenbedingungen in allen drei Gemeinden wurde bekräftigt. Die Verschiebung der Volksschule zu den Gemeinden dürfe nicht zu unterschiedlichen Ausgangslagen, ja zu falsch verstandenem Wettbewerb führen. Das Gesetz habe für alle drei Gemeinden vergleichbare Strukturen sowie gleiche Voraussetzungen und Qualität zu gewährleisten. Bewährtes sei zu erhalten und Neues einzuführen: kompetente und starke Schulleitungen; effiziente Führungs- und Organisationsstruktur mit der Schulkommission als strategischem, der Schulleitung als operativem Organ; Blockzeiten, bedarfsgerechte Tagesstrukturen; Sonderpädagogikkonzept mit Integration von Lernenden mit Teilleistungsschwächen.

8.2.2. Detailberatung

In der Detailberatung lehnte der Landrat die Aufnahme eines neuen Bildungszieles «Kompetenz im Umgang mit religiösen Fragen» mit den gleichen Gründen wie die Kommission ab. – Die Vorlage sei nicht mit weiteren, diskussionsträchtigen Themen zu überladen. Zudem erarbeiteten momentan die 21 Deutschschweizer Kantone einen einheitlichen Lehrplan, der im Fachbereich «Ethik, Religion und Gemeinschaft» dieses Anliegen aufnehme.

Die Schulleitung und nicht wie gefordert die Schulkommission bewilligt den Besuch einer Privatschule (Art. 7 Abs. 1). – Es bestehe kaum Spielraum. Wollen Erziehungsberechtigte ihr Kind in eine anerkannte, die Voraussetzung erfüllende Privatschule schicken, könne dies nicht verhindert werden.

Ebenfalls mit den gleichen Gründen wie in der Kommission wurde die Einführung einer Kompetenznorm zur Einführung einer Grund- oder Basisstufe abgelehnt (Art. 12). – Die Schulversuche seien abzuwarten und die Regelung im Kanton habe einheitlich zu sein. Ein Entscheid wäre erst 2012/13 zu fällen.

Erfolglos blieb der Antrag, der Unterricht im Kindergarten sei vornehmlich in Mundart zu führen (Art. 13 Abs. 2). – Die Mundart werde in den Kindergärten nach wie vor gepflegt. Je etwa zur Hälfte werde Mundart und Standardsprache angewandt, was sich bewähre; es seien keine unnötigen gesetzlichen Barrieren einzubauen. Auch werde in diesem Alter die Schriftsprache spielerisch und gern erlernt.

In einzelnen Punkten wurde die Kompetenzzuteilung Schulkommission – Schulleitung diskutiert und geändert:

- Die Schulkommission, wie vom Regierungsrat vorgeschlagen, und nicht die Schulleitung entscheidet über einen abweichenden Beginn der Schulpflicht (Art. 43 Abs. 2).
- Bezüglich Schulort- und Schultransport bleibt der Landrat bei der regierungsrätlichen Fassung. – Die Schulkommission entscheidet, da es sich um politische und planerische Fragen mit Kostenfolgen handle. Massgebend sei der Schulbetrieb als Ganzes, zudem hätten die Eltern zum selbst gewählten Schulstandort die Transportkosten zu tragen, weil diese insbesondere in der flächenmässig weitaus grössten Gemeinde der Schweiz erheblich sein könnten (Art. 46 Abs. 2 und 4).

Weniger verpflichtende Formulierungen zur Einführung von Blockzeiten (Art. 54 Abs. 1) und Kostenbeitrag an die Nutzung der Tagesstrukturen (Abs. 3) wurden abgelehnt. – Es bleibt Pflicht jeder Gemeinde, solche einzuführen. Ebenfalls bleibt das Entrichten angemessener, also auf einen Sozialtarif abstützender Kostenbeiträge Pflicht.

Geklärt wurde die Frage bezüglich Anschlusspflicht der Lehrpersonen an die Pensionskasse des Kantons (Aufhebung Art. 76). Da eine solche Bestimmung bundesrechtswidrig ist und im Kanton Zug vom Bundesgericht aufgehoben wurde, darf sie nicht in die Vorlage aufgenommen werden.

Ein Antrag, die Vertretung der Lehrpersonen an den Sitzungen der Schulkommission nicht zuzulassen, da sie durch die Schulleitungen vertreten seien, wird mit Verweis auf gelebte und bewährte Praxis in unserem und anderen Kantonen verworfen (Art. 77 Abs. 1).

Der bereinigten Vorlage stimmte der Landrat in der Schlussabstimmung ohne Gegenstimmen zu.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Änderung der Kantonsverfassung und der Änderung des Bildungsgesetzes zuzustimmen:

A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2009)

I.

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

Art. 37 Abs. 3 Bst. c

³(Der Kanton nimmt im Schulwesen insbesondere folgende Aufgaben wahr):
c. er fördert den ausserschulischen Musikunterricht.

Art. 38

Kinderhorte

Der Kanton regelt die Führung der Kinderhorte.

Art. 39 Abs. 2

²Der Kanton unterstützt oder führt Sonderschulen und Erziehungsheime.

II.

Die Änderung von Artikel 38 tritt am 1. August 2011 in Kraft. Artikel 37 Absatz 3 Buchstabe c und Artikel 39 Absatz 2 setzt der Regierungsrat auf den Zeitpunkt der Neuregelung des innerkantonalen Finanzausgleichs in Kraft.

B. Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2009)

I.

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

Art. 1 Abs. 1 und 3

¹Dieses Gesetz regelt die Bildung und Erziehung an den öffentlichen Schulen und an Privatschulen. Es enthält zudem Bestimmungen über die Förderung anderer Bildungsbereiche und über die Tagesstrukturen.

Abs. 3 aufgehoben.

Art. 3

Zusammenarbeit

Um die Bildungsziele zu erreichen, arbeiten Erziehungsberechtigte, Lehrpersonen, Lernende, Schulleitungen, Behörden, Schuldienste, anerkannte Landeskirchen, soziale Institutionen und weitere Fachgremien zusammen.

Art. 4 Abs. 1 und 3 (neu)

¹ Das Angebot der öffentlichen Schulen obliegt nach Massgabe dieses Gesetzes dem Kanton, den Gemeinden oder Institutionen, die Privatschulen mit öffentlicher Aufgabenerfüllung (Art. 8) führen.

³ Die Gemeinde legt die Standorte ihrer Schulen fest und bestimmt die Anzahl der dort geführten Klassen.

Art. 5*Zusammenarbeit zwischen Gemeinden*

¹ Die Gemeinden können Schulen gemeinsam führen.

² Die Form der Zusammenarbeit richtet sich nach dem Gemeindegesetz.

Art. 6 Abs. 1, 2 und 4

¹ Die Führung von Privatschulen, die ohne öffentlichen Auftrag Unterricht zur Absolvierung der Schulpflicht (Art. 43 f.) anbieten, bedarf einer Bewilligung des Regierungsrates. Die Bewilligung wird nach Anhörung der Standortgemeinde erteilt, wenn die Privatschule Gewähr für eine Bildung bietet, die derjenigen öffentlicher Schulen gleichwertig ist.

² Die Privatschulen unterstehen der Aufsicht des Departements.

⁴ Die Lehrpersonen müssen im Besitze eines anerkannten, stufengemässen Fähigkeitsausweises sein.

Art. 7 Abs. 1

¹ Wollen die Erziehungsberechtigten ihre schulpflichtigen Kinder an einer Privatschule gemäss Artikel 6 unterrichten lassen, bedürfen sie einer Bewilligung der Schulleitung.

Art. 11 Abs. 2, 3 und 4

² Während der obligatorischen Schulzeit können die Schulträger für Arbeiten, welche mit hohen Materialkosten verbunden sind sowie für Exkursionen, Schulverlegungen, Schulreisen und Projekte von den Erziehungsberechtigten einen Beitrag verlangen.

³ Im Freiwilligen Schulischen Zusatzangebot sowie in der Sekundarstufe II haben die Lernenden bzw. die Erziehungsberechtigten für die Lehr- und Unterrichtsmittel, für das allgemeine Schulmaterial und für spezielles Material selber aufzukommen. An Fachexkursionen, Schulverlegungen und Projekten haben sich die Lernenden bzw. die Erziehungsberechtigten angemessen zu beteiligen; die zuständige Behörde legt die Einzelheiten fest.

⁴ In Härtefällen kann die zuständige Behörde die Kosten gemäss den Absätzen 2 und 3 reduzieren oder erlassen.

Art. 12*Schultypen*

¹ Es bestehen folgende öffentliche Schulen:

a. Volksschule mit:

Kindergarten

Primarstufe

Sekundarstufe I

Oberschule

Realschule

Sekundarschule

Unterstufe und erster Teil Mittelstufe Gymnasium

Sonderschulen

b. Freiwilliges Schulisches Zusatzangebot (Brückenangebot)

c. Sekundarstufe II Fachmittelschule

Zweiter Teil Mittel- und Oberstufe Gymnasium

Berufsfachschulen

² Jeder Schultyp kann in ein- oder mehrklassigen Abteilungen geführt werden. Ober-, Real- und Sekundarschule können mit Bewilligung des Departement-

ments organisatorisch eng verknüpft oder zu einem Schultyp im Sinne der kooperativen oder integrativen Schulstruktur verbunden werden.

³Die Gemeinden führen die Angebote der Volksschule, ausgenommen das Gymnasium und die Sonderschulen. Erweist sich die selbstständige Führung eines Schultyps für eine einzelne Gemeinde als unzweckmässig, so hat sie das Angebot durch kommunale Zusammenarbeit sicherzustellen.

⁴Der Landrat ist befugt, im Bereich der Volksschule die Schultypen anders zu organisieren.

Art. 13 Abs. 1, 2 und 4

¹Der Kindergarten umfasst die ersten zwei Schuljahre.

Abs. 2 und 4 aufgehoben.

Art. 14 Abs. 2

²Die Primarstufe umfasst das dritte bis achte Schuljahr.

Art. 15–17

Aufgehoben.

Art. 18 Abs. 1 und 2

¹Die Sekundarstufe I bildet den Abschluss der Volksschule. Sie schliesst an das achte Schuljahr an und dauert drei Schuljahre.

²Sie umfasst die Oberschule, die Realschule, die Sekundarschule, die Unterstufe und den ersten Teil der Mittelstufe des Gymnasiums. Die Gemeinden können das elfte Schuljahr der Oberschule auch als Angebot mit hohem Praxisanteil alleine oder gemäss Artikel 12 Absatz 3 gemeinsam führen. Sie können die Führung von Teilbereichen dieses Angebotes Dritten übertragen.

Art. 19

Aufgehoben.

Art. 20

Oberschule

Die Oberschule umfasst das neunte bis elfte Schuljahr. Sie vertieft und erweitert die Allgemeinbildung und fördert handwerkliche und gestalterische Fähigkeiten. Sie bereitet auf die Berufsausbildung und das Erwerbsleben vor.

Art. 21

Realschule

Die Realschule umfasst das neunte bis elfte Schuljahr. Sie vertieft und erweitert die Allgemeinbildung. Sie fördert die handwerklichen und gestalterischen Fähigkeiten. Sie führt zur Berufsausbildung.

Art. 22

Sekundarschule

Die Sekundarschule umfasst das neunte bis elfte Schuljahr. Sie vertieft und erweitert die Allgemeinbildung. Sie bezweckt das Erreichen erhöhter Anforderungen für die Berufsausbildung und bereitet auf den Übertritt in höhere Schulen vor.

Art. 23

Unterstufe und erster Teil Mittelstufe Gymnasium

Die Lehrgänge im neunten und zehnten Schuljahr an der Kantonsschule (Art. 32) bereiten schulisch besonders begabte Lernende auf die nachfolgenden Klassen des Gymnasiums vor. Mit dem elften Schuljahr beginnt gemäss eidgenössischem Recht die Vorbereitung auf die Maturität.

Art. 24

Aufgehoben.

Art. 25*Sonderschulung*

¹ Kinder und Jugendliche ab Geburt bis zum vollendeten 20. Lebensjahr haben ein Recht auf angemessene sonderpädagogische Massnahmen.

² Der Kanton sorgt für das Angebot und die interkantonale Zusammenarbeit.

³ Erweisen sich die vor der Einschulung oder die in der Regelschule getroffenen Massnahmen (Art. 48–51) als ungenügend, entscheidet die Fachstelle Sonderpädagogik aufgrund der Ermittlung des individuellen Bedarfs über die Anordnung verstärkter Massnahmen.

⁴ Der Landrat erlässt eine Verordnung über die Sonderschulung. Er regelt insbesondere

- a. die Angebote und Organisation der Kompetenzzentren,
- b. das Verfahren über die Anordnung von verstärkten Massnahmen,
- c. die speziellen Anforderungen an die Lehrpersonen,
- d. den Anteil der Erziehungsberechtigten an den Betreuungskosten.

Art. 26*Freiwilliges Schulisches Zusatzangebot*

¹ Der Kanton führt zur Ergänzung der in der obligatorischen Schulzeit erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten ein Brückenangebot. Es richtet sich an Jugendliche mit individuellen Bildungsdefiziten, dient der Festigung der Berufsreife sowie der Integration und erleichtert damit den Einstieg ins Erwerbsleben oder in eine Berufsausbildung. Der Kanton kann die Führung von Teilbereichen Dritten übertragen.

² Der Landrat regelt das Weitere auf Stufe Verordnung.

Art. 31

Aufgehoben.

Art. 33*Fachmittelschule*

Der Unterricht an der Fachmittelschule umfasst einen dreijährigen Kurs (zwölftes bis vierzehntes Schuljahr). Er ermöglicht den Zugang zu Berufen, welche eine über die obligatorische Schulzeit hinausreichende Vorbildung erfordern. Er genügt den Anforderungen des Reglements der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) über die Anerkennung der Abschlüsse von Fachmittelschulen.

Art. 34 Abs. 1

¹ Der Unterricht am Gymnasium umfasst in der Sekundarstufe II ein Jahr in der Mittelstufe (zwölftes Schuljahr) und zwei Jahre in der Oberstufe (dreizehntes und vierzehntes Schuljahr).

Art. 35, 37 und 38

Aufgehoben.

Art. 43*Beginn der Schulpflicht*

¹ Kinder, die bis zum 31. Juli das vierte Altersjahr erfüllt haben, werden auf Beginn des folgenden Schuljahres schulpflichtig.

² Die Schulkommission kann auf Gesuch der Erziehungsberechtigten im Einzelfall über den Beginn der Schulpflicht abweichend entscheiden. Das Weitere bestimmt die landrätliche Schulverordnung.

Art. 44*Dauer der Schulpflicht und des Schulbesuchsrechts*

¹ Die obligatorische Schulpflicht dauert elf Jahre. Das Schulbesuchsrecht dauert bis zum ordentlichen Abschluss der Sekundarstufe I, auch wenn die Lernenden damit mehr als elf Schuljahre absolvieren.

² In begründeten Ausnahmefällen kann die Schulkommission auf schriftliches Gesuch der Erziehungsberechtigten Lernende nach dem Absolvieren von zehn Schuljahren aus der Schulpflicht entlassen.

Art. 45 Abs. 2, 3 und 4

² Disziplinarische Anordnungen im Rahmen des Unterrichtsbetriebes treffen die Lehrpersonen nach pflichtgemäßem Ermessen. Weitergehende Massnahmen dürfen nur aufgrund eines kantonalen oder kommunalen Erlasses angeordnet werden und fallen unter Vorbehalt von Absatz 3 in die Zuständigkeit der Schulleitung.

³ Nach erfolgloser schriftlicher Verwarnung kann die Schulkommission Lernende vom Schulbesuch ausschliessen. Bei schweren Verfehlungen ist ein sofortiger Ausschluss möglich.

⁴ Sind die ausgeschlossenen Lernenden noch schulpflichtig, sorgt die Schulkommission dafür, dass die Schulpflicht an einem geeigneten Ort erfüllt werden kann. Im letzten Jahr der Schulpflicht kann die Schulkommission stattdessen für die Vermittlung einer Arbeitsstelle besorgt sein, wenn dies den Interessen des oder der Lernenden besser entspricht. Die Schulkommission teilt ihre Entscheide dem Departement in jedem Fall mit; den zuständigen Stellen im Sozial- und Vormundschaftswesen jeweils dann, wenn dies angezeigt erscheint.

Art. 46*Schulort, Schultransport*

¹ Jedes Kind hat grundsätzlich die Schule der Gemeinde zu besuchen, in der es sich dauernd aufhält. Die Schulleitung bestimmt die Zuteilung zu den einzelnen Standorten.

² Falls der Schulbetrieb dies zulässt, kann auf Gesuch der Erziehungsberechtigten die Schule an einem anderen Standort besucht werden. Umteilungen, welche für den Schulbesuch oder die Kinderbetreuung wesentliche Erleichterungen ergeben, gehen dabei vor. Für die Bewilligung des Schulbesuchs ausserhalb der Gemeinde ist die Schulkommission der Wohngemeinde zuständig, über die Aufnahme entscheidet die Schulkommission am Standort der Schule. Die Schulkommissionen einigen sich über die Entschädigung der aufnehmenden durch die abgebende Gemeinde.

³ Für Kinder, die infolge geografischer Wohnlage die Volksschule einer ausserkantonalen Gemeinde besuchen, trifft das Departement die notwendigen Vereinbarungen; die betroffenen Gemeinden sind anzuhören.

⁴ Wo die Verhältnisse es erfordern, haben die Gemeinden für Lernende mit besonders weitem Schulweg Transportmöglichkeiten zu schaffen. Die zusätzlichen Transportkosten für selbst gewählte Schulstandorte gehen zu Lasten der Erziehungsberechtigten.

Art. 48*Förderangebot Sprachheilkindergarten*

Sprachbehinderte Lernende können in einem von den Gemeinden geführten Sprachheilkindergarten gefördert werden.

Art. 49*Förderangebot für Lernende mit Lern- und Leistungsschwierigkeiten*

¹ Zur Stützung und Förderung von Lernenden, die wegen teilweisen oder generellen Lern- und Leistungsschwierigkeiten vorübergehend oder dauernd die Lernziele der Volksschule nicht oder nur teilweise erfüllen, treffen

die Gemeinden ambulante Fördermassnahmen (Schulische Heilpädagogik, Logopädie, Psychomotorik). Sie können Einführungs- und Kleinklassen führen.

² Der Regierungsrat regelt das Weitere.

Art. 50 Abs. 2

² Der Regierungsrat regelt das Weitere.

Art. 51

Förderangebot für fremdsprachige Lernende

¹ Die Gemeinden ermöglichen fremdsprachigen Kindern den erleichterten Eintritt in eine Klasse der Volksschule durch besondere Fördermassnahmen.

² Der Regierungsrat regelt das Weitere.

Art. 52

Gesundheitsförderung

Die Förderung der Gesundheit der Lernenden und die Überwachung durch den Schulmedizinischen und Schulzahnärztlichen Dienst richten sich nach dem Gesundheitsgesetz.

Art. 53

Soziale Massnahmen

¹ Erscheint ein Kind in seinem leiblichen oder geistig-seelischen Wohl gefährdet oder ist es verwahrlost, so sind die Schulorgane verpflichtet, die zu seinem Schutz notwendigen sozialen Vorkehrungen einzuleiten. Die Schulorgane arbeiten dabei mit den gemäss Sozialhilfegesetz zuständigen Stellen zusammen.

² Falls dies im Interesse des Kindes angezeigt erscheint, muss die Schulkommission der Vormundschaftsbehörde Meldung erstatten.

Art. 54

Blockzeiten und Tagesstrukturen

¹ Die Gemeinden organisieren den Unterricht im Kindergarten und auf der Primarstufe in Blockzeiten.

² Sie sorgen für bedarfsgerechte Tagesstrukturen. Die Nutzung dieses Angebots ist fakultativ.

³ Sie erheben von den Erziehungsberechtigten für die Nutzung der Tagesstrukturen einen angemessenen Kostenbeitrag.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Grundzüge.

Art. 56 Abs. 3 und 5

³ Sie (die Erziehungsberechtigten) werden auf ihr Ersuchen hin durch die Lehrpersonen oder die Schulorgane angehört und beraten.

⁵ Die Gemeinde trifft geeignete Massnahmen, um die Mitwirkung der Erziehungsberechtigten zu fördern.

Art. 57 Abs. 1 und 5

¹ Die Erziehungsberechtigten sind verpflichtet, ihr Kind regelmässig in die Schule zu schicken und zur Einhaltung von schulischen Anordnungen anzuhalten. Sie können von der Schulleitung dazu angehalten werden, ihr Kind an schulischen Anlässen mit auswärtiger Übernachtung, wie mehrtägige Klassenreisen oder Schulverlegungen, teilnehmen zu lassen.

Abs. 5 aufgehoben.

Art. 58

Lehrpersonen

Sofern das Gesetz nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt, sind unter dem Begriff Lehrpersonen alle Lehrkräfte der Volks- und Sonderschule zu

verstehen. Für die Lehrpersonen des Freiwilligen Schulischen Zusatzangebotes, der Kantonsschule und der Berufsfachschulen gelten die Bestimmungen dieses Gesetzes, soweit nicht spezielle Vorschriften anwendbar sind.

Art. 61

Berufsauftrag

Lehrpersonen leisten ihre Arbeit im Rahmen eines durch das Departement nach Anhörung der Gemeinden festgelegten und vom Regierungsrat genehmigten Berufsauftrages. Darin sind ihre Aufgaben, Rechte und Pflichten umschrieben, insbesondere Planung, Vorbereitung und Durchführung des Unterrichts, Beratung, Weiterbildung, Gesamtarbeitszeit sowie Mitwirkung an gemeinschaftlichen Aufgaben und an der Beurteilung gemäss Artikel 73.

Art. 62 Abs. 1 und 2

¹ An öffentlichen Schulen werden Lehrpersonen angestellt, die im Besitze eines anerkannten Fähigkeitsausweises sind.

² Die Besetzung von Lehrstellen mit nicht stufengemäss ausgebildeten Lehrpersonen bedarf der Bewilligung des Departements. Diese Anstellungen sind in der Regel zu befristen.

Art. 63 Abs. 2 und 3

Abs. 2 aufgehoben.

³ Die Anstellungsinstanz erlässt eine Anstellungsverfügung, die jeder Lehrperson in schriftlicher Form eröffnet wird.

Art. 64 Abs. 1

¹ Die Lehrpersonen der Volksschule werden durch die Schulkommission auf Antrag der Schulleitung angestellt.

Art. 66 Abs. 2

² Kündigungen können nur auf Ende eines Semesters erfolgen. Sie sind schriftlich bis 31. März bzw. 31. Oktober mitzuteilen. Kündigungen seitens der Anstellungsinstanz sind zu begründen.

Art. 67 Abs. 2–4

² Die Schulleitung kann einen Verweis aussprechen.

³ Als weitere Disziplinar massnahmen fallen Lohnreduktion, Einstellung im Dienst und Entlassung in Betracht; darüber entscheidet die Anstellungsinstanz auf Antrag der Schulleitung.

Abs. 3 bisher wird zu Abs. 4 (Abs. 4 bisher aufgehoben).

Art. 68 Abs. 2

² Als wichtiger Grund gilt insbesondere jeder Umstand, bei dessen Vorhandensein der Anstellungsinstanz die Fortsetzung des Anstellungsverhältnisses nach Treu und Glauben nicht mehr zugemutet werden kann.

Art. 69 Abs. 3

³ Die finanziellen Folgen des Rücktrittes richten sich nach den Statuten der Vorsorgeeinrichtung.

Art. 70 Abs. 2

² Die Ausübung einer besoldeten Nebenbeschäftigung und die Annahme eines öffentlichen Amtes durch Lehrpersonen mit vollzeitlicher Anstellung bedürfen der Bewilligung der Anstellungsinstanz. Die Bewilligung wird verweigert, wenn durch die Nebenbeschäftigung oder die Annahme des öffentlichen Amtes die Berufsausübung voraussichtlich nachteilig beeinflusst wird.

Art. 71*Mutterschaftsurlaub*

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

Art. 72*Weiterbildung*

¹ Der Kanton sorgt für ein Grundangebot im Bereich der Weiterbildung der Volksschullehrpersonen.

² Das Departement regelt Art, Umfang und Finanzierung des Grundangebots.

³ Die Gemeinde sorgt für die individuelle Weiterbildung der Lehrpersonen und entrichtet Beiträge daran. Die Schulleitung kann für einzelne oder alle Lehrpersonen Weiterbildung anordnen.

Art. 74*Besoldungen*

¹ Der Landrat regelt die Besoldung der Lehrpersonen durch Verordnung.

² Über die individuelle Einreihung sowie über Besoldungsanpassungen entscheidet in der Volksschule die zuständige Gemeindebehörde, bei den weiteren Lehrpersonen die Anstellungsinstanz.

Art. 75 Abs. 1, 3 und 4 (neu)

¹ Können Lehrpersonen, die auf unbestimmte Zeit angestellt sind, infolge Krankheit oder Unfalls ihren Beruf nicht ausüben, so darf für die Dauer eines Jahres kein Gehaltsabzug gemacht werden, sofern nicht grobes Selbstverschulden vorliegt. Bei fortdauernder Dienstunfähigkeit nach Ablauf eines Jahres kann die Anstellungsinstanz die krankheitsbedingte Pensionierung anordnen.

³ Während der Rekrutenschule sowie für obligatorische Dienste bis zu vier Wochen im Jahr erhalten Lehrpersonen das volle Gehalt. Die Lohnausfallentschädigung fällt an den Arbeitgeber.

⁴ Die Gemeinden können bezüglich der Lohnfortzahlung für ihre Lehrpersonen abweichende Bestimmungen erlassen.

Art. 76*Aufgehoben.***Art. 77***Mitspracherecht in der Schulkommission*

¹ Eine von den Lehrpersonen gewählte Vertretung sowie eine Vertretung der Schulleitung wohnen den Sitzungen der Schulkommission mit beratender Stimme bei.

² Die Lehrpersonenvertretung hat bei der Beratung und Abstimmung über Fragen, die das persönliche Interesse aller oder einzelner Lehrpersonen betreffen, in den Ausstand zu treten, nachdem ihr vorher Gelegenheit geboten wurde, sich zu äussern. Für die Schulleitungsververtretung gilt die Ausstandspflicht bei Fragen, die ihr persönliches Interesse betreffen.

³ Die Vertretungen der Lehrpersonen und der Schulleitung sind im Sinne des Gemeindegesetzes bzw. des Personalgesetzes zur Verschwiegenheit verpflichtet.

Art. 78*Kantonale Berufsorganisation der Lehrpersonen*

Die Kantonale Berufsorganisation der Lehrpersonen erhält vom Kanton für ihre Bemühungen zur Förderung der Weiterbildung, zur Behandlung von allgemeinen Schulfragen und zur begutachtenden Stellungnahme zu Vorlagen der kantonalen Behörden eine jährliche Entschädigung.

Art. 80*Departement*

¹ Das für den Bildungsbereich zuständige Departement steuert und beaufsichtigt das gesamte Schul- und Bildungswesen des Kantons.

² Es sorgt im Rahmen der Qualitätsentwicklung und -sicherung für regelmässige Evaluation aller Schulen auf der Volksschulstufe und für die Schulentwicklung und Begleitung von Entwicklungsprojekten. Es kann für Einzelfälle oder für spezifische Anliegen Beratung anbieten oder vermitteln.

³ Es führt eine Fachstelle Sonderpädagogik. Diese entscheidet über verstärkte sonderpädagogische Massnahmen.

⁴ Es führt eine Abklärungsstelle zur Ermittlung des individuellen Bedarfs bei verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen.

Art. 81*Schulkommission*

¹ Die Schulkommission ist zuständig für die strategische Führung und die Aufsicht über die Schule in der Gemeinde. Sie erfüllt die ihr durch dieses Gesetz und seine kantonalen und kommunalen Ausführungsbestimmungen übertragenen Aufgaben.

² Sie kann bestimmte Aufgaben anderen Kommissionen zuweisen. Artikel 93 des Gemeindegesetzes gilt sinngemäss. Entscheidbefugnisse können nur dann delegiert werden, wenn dies vom kantonalen Recht ausdrücklich vorgesehen ist und von der Gemeindeordnung nicht ausgeschlossen wird.

³ Bei kantonalen Schulen sowie Privatschulen mit öffentlicher Aufgabenerfüllung (Art. 8) tritt die in den entsprechenden Spezialvorschriften bestimmte Behörde an die Stelle der Schulkommission.

Art. 82*Schulleitung*

¹ Jede Gemeinde setzt eine Schulleitung ein und bestimmt die hauptverantwortliche Schulleitungsperson.

² Die Schulleitung ist zuständig für die pädagogische und unmittelbare personelle Führung sowie die Organisation des Schulbetriebes.

³ Die Funktion einer Schulleiterin oder eines Schulleiters wird im Hauptamt ausgeübt. Der Regierungsrat regelt das Weitere, namentlich die Mindestanforderungen an die Ausbildung auf Stufe Verordnung.

⁴ Die individuelle Lohnreihe sowie die weiteren Anstellungsbedingungen richten sich nach dem Personalrecht für die Gemeindeangestellten.

Art. 83–85

Aufgehoben.

Art. 86–88

Aufgehoben.

Art. 90 Abs. 1

¹ Die Gemeinden gewährleisten den Betrieb eines gemeinsamen didaktischen Zentrums.

Art. 92*Unterrichtszeit der Lernenden im Allgemeinen*

Der Unterricht an öffentlichen Schulen erstreckt sich von Montag bis Freitag, im Kindergarten und an der Primarstufe in Blockzeiten. Der Mittwochnachmittag ist im Kindergarten und an der Primarstufe schulfrei. An der Sekundarstufe I ist der Mittwochnachmittag in der Regel schulfrei; andernfalls ist er durch einen andern freien Nachmittag zu ersetzen.

Art. 93*Schulversäumnisse*

¹ Wenn Lernende unentschuldig und ohne triftigen Grund der Schule fernbleiben, sind die Erziehungsberechtigten zu benachrichtigen. Bei wiederholtem, unentschuldigtem Fernbleiben trifft die Schulleitung geeignete Massnahmen und kann gegenüber den Erziehungsberechtigten Sanktionen in die Wege leiten.

² Die Gemeinden erlassen ein Absenzenreglement und können darin die Bestrafung der Erziehungsberechtigten mit Busse vorsehen. Der Regierungsrat regelt die möglichen Urlaubs- und Dispensationsgründe in den Grundzügen.

Art. 94 Abs. 1

¹ Die Gesamtarbeitszeit der Lehrpersonen setzt sich aus der jährlichen (Art. 91 Abs. 3) und der wöchentlichen Unterrichtszeit, der angeordneten Weiterbildung (Art. 72) sowie der unterrichtsfreien Arbeitszeit zusammen. Die Gesamtarbeitszeit wird im Berufsauftrag gemäss Artikel 61 geregelt.

Art. 97 Abs. 1

¹ Die Schulleitung weist nach Rücksprache mit den Lehrpersonen die Klassen oder die Fächer zu. Auf die Ausbildung der Lehrpersonen ist Rücksicht zu nehmen.

Art. 98*Lehrmittel*

Die unterrichtsleitenden Lehrmittel der öffentlichen Volksschule werden vom Departement nach Anhörung der Lehrpersonen bestimmt.

Art. 99*Schulbibliotheken*

Die Gemeinden führen Schulbibliotheken.

Art. 100 Abs. 2 und 3

² Schulentwicklungsprojekte, welche auf Änderungen des Lehrplanes oder von Bestimmungen des kantonalen Verordnungsrechts hinzielen, bedürfen der Bewilligung des Departements.

³ Zielen Projekte auf Anpassungen des kantonalen Gesetzesrechts, so ist der Regierungsrat für die Bewilligung zuständig.

Art. 101*Haftpflichtversicherung*

Die Gemeinden versichern ihre Schulen gegen die Folgen von Haftpflichtansprüchen.

Art. 102*Überweisung von Schule zu Schule*

Lernende, welche den Ort ihrer Niederlassung oder ihres Aufenthaltes für mehr als vierzehn Tage wechseln, müssen unverzüglich von der Schulleitung der zuständigen Stelle des neuen Wohn- oder Aufenthaltsortes schriftlich zum Schulbesuch angemeldet werden.

Art. 103*Unentgeltliche Bereitstellung von Schulräumen*

Die Gemeinden sind verpflichtet, ihre Schulräume und Einrichtungen für die Weiterbildungsveranstaltungen des Departements, für die Durchführung des Religionsunterrichts der Landeskirchen sowie für die Durchführung von Kursen in heimatlicher Sprache und Kultur für Schulpflichtige unentgeltlich zur Verfügung zu stellen, soweit die Räumlichkeiten nicht für den ordentlichen Schulbetrieb benötigt werden.

Art. 104*Schulverordnung*

Der Landrat regelt durch Verordnung die organisatorischen Grundzüge des Volksschulbetriebs.

Art. 105*Finanzierung der Volksschule*

¹ Die Gemeinden tragen unter Vorbehalt der nachfolgenden Absätze die Kosten der Volksschule.

² Der Kanton trägt die Kosten der Sonderschulung gemäss Artikel 25 sowie die Kosten der kantonalen Schulen, soweit das Gesetz nichts Abweichendes vorsieht.

³ Der Kanton leistet für die Tagesstrukturen gemäss Artikel 54 Absatz 2 pauschale Beiträge an die Gemeinden. Der Landrat regelt die Bemessung der Beiträge durch Verordnung und befindet über deren Höhe mit dem Voranschlag.

Art. 106–108, 110–112

Aufgehoben.

Art. 114 Abs. 1 und 2

¹ Gegen Verfügungen von untergeordneten Schulorganen kann bei der Schulkommission Beschwerde erhoben werden.

² Gegen Verfügungen und Entscheide der kommunalen Schulkommission oder der Gemeindevorsteherchaft kann beim Departement Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeentscheide des Departements unterliegen der Beschwerde an das Verwaltungsgericht.

Art. 115 Abs. 2 und 3 (neu)

² Der Landrat bestimmt im Rahmen seiner Verordnungskompetenz gemäss Artikel 104, welchen Privatschulen die Gewährleistung eines bestimmten Bildungsangebotes übertragen oder der Charakter einer öffentlichen Schule zuerkannt wird (Art. 8).

³ Der Regierungsrat beschliesst für diese Schulen Leistungsaufträge.

Art. 118*Übergangsbestimmung zur Änderung vom Mai 2009*

Die Verschiebung des Stichtages auf das Datum gemäss Artikel 43 Absatz 1 erfolgt während drei Jahren gestaffelt um einen Monat pro Schuljahr. Der Regierungsrat legt den Beginn der Verschiebung fest, sobald das Harmos-Konkordat zustande gekommen ist.

II.

Die Änderung tritt am 1. August 2011 in Kraft. Der Regierungsrat kann einzelne Bestimmungen, namentlich im Bereich der Sonderpädagogik, vorzeitig in Kraft setzen. Über das Inkrafttreten der finanziellen Bestimmungen (Art. 105–112) befindet der Regierungsrat nach der Neuregelung des innerkantonalen Finanzausgleichs.

§ 7 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird ein Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz) unterbreitet. Mit dem neuen Gesetz wird die Volkszählung modernisiert. In Zukunft gibt es nicht mehr alle zehn Jahre eine landesweite Volkszählung mit Fragebogen; die Erhebungen erfolgen im Einjahresrhythmus aus bestehenden Verwaltungsregistern. Zudem schafft das Gesetz die Grundlage für eine kantonale Datenplattform im Zuge der Gemeindestrukturreform und setzt die Vorgaben des Bundes für elektronische Abstimmungsmöglichkeit der Auslandschweizer (E-Voting) um.

Neue Volkszählung ab 2010

Dank dem Registerharmonisierungsgesetz wird bereits 2010 auf eine grosse, landesweite Vollerhebung verzichtet; es wird sie auch nicht mehr alle zehn Jahre geben. Ab 2010 werden jährlich Daten aus den Einwohnerregistern der Gemeinden und Kantone, den Personenregistern des Bundes und dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister abgerufen. Es müssen die rund 2800 Einwohnerregister in den Kantonen und Gemeinden sowie die grossen Personenregister des Bundes im Zivilstands-, Ausländer- und Flüchtlingsbereich harmonisiert werden. Zahlreiche Register tauschen bereits Daten untereinander aus (z. B. Geburten, andere Zivilstandsereignisse, Einreise in die Schweiz). Dieser Datenaustausch erfolgt mangels einer sicheren und eindeutigen Identifikation der Personen noch mehrheitlich manuell, was sehr aufwändig und ineffizient ist. Mit einer zentralen Datendrehscheibe und einer Personenidentifikationsnummer wird dies künftig vermieden. Zusätzlich wird das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister mit den Einwohner- und Personenregistern verknüpft, um registerbasierte Aussagen über die Bildung von Haushalten und die Wohnverhältnisse zu erhalten (z. B. Anzahl Bewohner pro Wohnung oder Zimmer).

Zentrale elektronische Datenplattform

Eine mit der Gemeindestrukturreform umzusetzende Datenplattform für Personendaten ermöglicht die Nutzung durch kantonale und kommunale Verwaltungsstellen. Eine Adresse muss nur noch bei der Einwohnerkontrolle der Gemeinden geändert werden. Sie steht danach automatisch allen andern berechtigten Stellen zur Verfügung; die in den Einwohnerregistern vorhandenen Daten müssen auf Kantons- und Gemeindeebene nicht mehrfach geführt bzw. mutiert werden.

Im Landrat war die Vorlage im Grundsatz unbestritten. Der Landrat nahm nur wenige formelle Korrekturen vor. Er beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Der Bund kann Vorschriften über die Harmonisierung und Führung amtlicher Register erlassen, um den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten (Art. 65 Abs. 2 Bundesverfassung; BV). Er erliess das Gesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz; RHG). Die Umsetzung obliegt Kanton und Gemeinden. Das Registerharmonisierungsgesetz modernisiert die Volkszählung 2010. Künftig soll es nicht mehr alle zehn Jahre eine landesweite Vollerhebung geben, bei der alle Personen einen Fragebogen ausfüllen müssen. Vielmehr werden im Einjahresrhythmus systematische Erhebungen aus bestehenden Verwaltungsregistern ausgewertet. Ab 2010 sollen Daten aus den Einwohnerregistern der Gemeinden und Kantone, den Personenregistern des Bundes und dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister abrufbar sein. Damit die Daten für die Statistik effizient genutzt bzw. verglichen werden können, müssen die rund 2800 Einwohnerregister in den Kantonen und Gemeinden sowie die grossen Personenregister des Bundes im Zivilstands-, Ausländer- und Flüchtlingsbereich vereinheitlicht oder eben harmonisiert werden.

Zahlreiche Register tauschen bereits heute unter Beachtung gesetzlicher Vorschriften Daten miteinander aus (z. B. Geburten, andere Zivilstandsereignisse, Einreise in die Schweiz). Dies erfolgt mangels sicherer und eindeutiger Identifikation der Personen mehrheitlich manuell. Dabei müssen elektronisch vorhandene Daten immer wieder ab Papier von Hand neu erfasst und kontrolliert werden. In Zweifelsfällen muss bei der Person oder einer anderen Amtsstelle rückgefragt werden. In Zukunft werden solche Medienbrüche beim Datenaustausch vermieden. Dazu wird mit der Harmonisierung der amtlichen Personenregister eine zentrale Datendrehscheibe (sedex) und eine Personenidentifikationsnummer eingeführt.

Zusätzlich zu den Einwohner- und Personenregistern stellt das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) des Bundesamts für Statistik eine wichtige Datenquelle dar. Es gibt Auskunft über Bestand und Struktur von Gebäuden und Wohnungen. Die Zusammenführung mit den Personenregistern erlaubt registerbasierte Aussagen über Haushalte und Wohnverhältnisse (z. B. Anzahl Bewohner pro Wohnung oder Zimmer). Das effiziente und sichere Zusammenführen der Informationen aus den zahlreichen involvierten Registern setzt übergreifende Identifikatoren voraus: einheitlicher Personenidentifikator in den Personenregistern, Übernahme des eidgenössischen Gebäudeidentifikators und des eidgenössischen Wohnungsidentifikators in die Einwohnerregister.

2. Handlungsbedarf

Das Registerharmonisierungsgesetz bringt im Kanton und in den Gemeinden Handlungsbedarf.

Kanton:

- Anschlussgesetzgebung zum Registerharmonisierungsgesetz;
- Sicherstellung und Überwachung der prozessmässigen und technischen Umsetzung der Registerharmonisierung im Kanton;
- Qualitätssicherung der laufenden Registerführung.

Gemeinden:

- Führen der Einwohnerdaten und Objektdaten (GWR) gemäss dem vom Bund vorgegebenen Merkmalskatalog;
- Zuordnung der neuen Versichertennummer auf die entsprechenden Personen;
- Zuordnung der Gebäude/Wohnungen auf die Personen;
- technische Anpassung der Gemeindefinformatiksysteme.

Das Departement Sicherheit und Justiz wurde mit der Umsetzung beauftragt; es setzte dafür eine Arbeitsgruppe ein.

3. Gesetzliche Anpassungen

Die Vorlage passt das kantonale Recht an das Registerharmonisierungsgesetz an. Die weiteren Bereiche bilden nicht Gegenstand dieser Vorlage; auf sie wird nur kurz eingegangen. Ihre Umsetzung erfolgt in eigenen Teilprojektgruppen auf Stufe Kanton und Gemeinde. Das Registerharmonisierungsgesetz verpflichtet die Kantone, die Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Der Spielraum ist dabei begrenzt. So ist der Mindestinhalt, den die Einwohnerregister enthalten müssen, bundesrechtlich vorgeschrieben. Das gleiche gilt für die Verpflichtung, die Einwohnerregisterdaten bei Zu- und Wegzug in elektronischer Form verschlüsselt weiterzuleiten, damit sie am neuen Ort nicht grundlegend neu erfasst werden müssen. Derzeit regelt das Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt (NAG) das Einwohnerregisterwesen im Kanton, inkl. der Vorschriften zu den Meldepflichten und zur Aufbewahrung der Schriften. Das neue Registerharmonisierungsrecht erfordert die Ablösung durch ein neues Gesetz. Viele bisherige Bestimmungen können aber unverändert oder in nur leicht angepasster Form übernommen werden. Gänzlich aufzuheben sind Bestimmungen zu den politischen Rechten; diesen Bereich regeln die Kantonsverfassung und das kantonale Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne abschliessend.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Registerharmonisierung kann nicht ohne Aufwand für Kanton und Gemeinden umgesetzt werden. So fallen für die Anpassung der Informatiksysteme der Gemeinden einmalige Kosten an, wobei sich diese je nach Software, Wartungsvertrag und vorgenommener Updates stark unterscheiden können. Zusätzlich sind von den Gemeinden die Einwohner- und Objektregister zu verknüpfen und nachzuführen, die Merkmale zu harmonisieren und die neue Versichertennummer einzuführen. Demgegenüber werden ihre Einwohnerkontrollen bei Zuzügen von Personen aus anderen Gemeinden entlastet, da die Daten von der Wegzugsgemeinde übernommen werden können. Bei den Volkszählungen musste Hilfspersonal beigezogen werden; diese Kosten entfallen bei der registerunterstützten Volkszählung. Zudem bieten harmonisierte elektronische Register eine Basis für E-Government-Lösungen und für administrative Vereinfachungen. Im Kanton Glarus hätten die Daten der Einwohnerregister für das Überführen in die drei neuen Gemeinden sowieso harmonisiert werden müssen. Das Registerharmonisierungsgesetz sowie die zur Verfügung gestellten Informatiklösungen (sedex) erleichtern diese Aufgaben und sind kostengünstiger. Mit Blick auf die Gemeindestrukturreform spart die Registerharmonisierung Kanton und Gemeinden mittelfristig Kosten.

5. Zentrale elektronische Datenplattform

Die Registerharmonisierung vermag auch Synergieeffekte im Datenverkehr zu nutzen. Heute muss eine Adressänderung verschiedenen kommunalen und/oder kantonalen Stellen mitgeteilt werden, die je für ihre Zwecke Register führen. Eine kantonale Datenplattform vereinfacht dies. Die Einwohnerkontrollen übermitteln ihr die Personendaten, die danach von anderen genau definierten Verwaltungsstellen abgerufen werden können. Die Einwohner müssen eine Adressänderung nur bei der betreffenden Einwohnerkontrolle melden und die Änderung ist automatisch jeder anderen berechtigten Verwaltungsstelle bekannt, da sie alle die gleiche Plattform nutzen; mehrfaches Führen bzw. Mutieren wird unnötig und die wesentlich höhere Fehleranfälligkeit durch Mehrfacherfassen ausgeschaltet. Für eine zentrale Datenplattform schafft der vorliegende Erlass die gesetzliche Grundlage. Derzeit erfolgen Abklärungen bezüglich einer Umsetzung per 2011. Das Projekt einer zentralen Datenplattform wird noch der zuständigen Behörde (Regierungsrat, Landrat oder Landsgemeinde) zur Krediterteilung zu unterbreiten sein.

6. Zeitplan

Die Volkszählung 2010 soll als Registerzählung durchgeführt werden. Dies erfordert die Bereinigung der Einwohnerregister bis Ende 2009. Das kantonale Recht ist an der Landsgemeinde 2009 anzupassen.

7. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Ende September 2008 ging der Entwurf für das Einführungsgesetz zum Registerharmonisierungsgesetz zur Vernehmlassung an alle Ortsgemeinden, den Glarner Hauseigentümerverband, den Mieterverband des Kantons Glarus sowie die im Landrat vertretenen Parteien. Bereits zuvor wurde dem Polizeivorsteherverband (Vereinigung der kantonalen Einwohnerkontrolleure) die Möglichkeit geboten, sich zur Vorlage zu äussern; seiner Eingabe schlossen sich sämtliche Gemeinden an. Auf Anpassungen aus der Vernehmlassung wird in den Erläuterungen eingegangen.

Titel

Der bisherige Titel «Gesetz über Niederlassung und den Aufenthalt» wird umbenannt in «Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister» (Einführungsgesetz zum Registerharmonisierungsgesetz; EG RHG). Dadurch wird klargestellt, dass es sich um Ausführungsrecht zu einem Bundesgesetz handelt, das einheitliche Grundlagen im Einwohnermeldewesen für die ganze Schweiz vorgibt.

Ingress

Das Einführungsgesetz stützt sich auf das Registerharmonisierungsgesetz (Art. 21 Abs. 1 RHG) bzw. hinsichtlich der Verwendung der neuen AHV-Versichertennummer auf das Bundesgesetz über die AHV (Art. 50e Abs. 3). Es enthält grundlegende Bestimmungen, für deren Erlass die Landsgemeinde zuständig ist.

Artikel 1; Zweck und Geltungsbereich

Die Grundanliegen werden umschrieben, nämlich die Regelung des Einwohnermeldewesens in Ausführung des RHG und die Vereinfachung des Datenaustausches (Abs. 1). Der Erlass gilt auch für Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Ausländer- und Asylgesetzgebung (Abs. 2). Gemäss dem seit 1. Juli 2008 in Kraft stehenden Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz, sind die Einwohnerkontrollen auch für das Meldewesen bei ausländischen Personen zuständig.

Artikel 2; Zuständigkeiten

Die Gemeinden werden verpflichtet, durch die Einwohnerkontrolle ein elektronisches Einwohnerregister nach den Bestimmungen des RHG zu führen (Abs. 1). Der Regierungsrat ist verantwortlich für Koordination, Durchführung und Qualitätskontrolle; er hat das zuständige Departement zu bezeichnen (Abs. 2). Bisher nahmen diese Aufgaben verschiedene Stellen wahr: polizeiliche Aufgaben und Aufsicht über die Einwohnerkontrollen das Departement Sicherheit und Justiz; Volkszählung und Anlaufstelle für Statistik die Staatskanzlei; Spezialstatistiken (Lernende, Betriebszählung, Landwirtschaft, Bau usw.) die jeweiligen Fachstellen der Departemente. Eine eigene Verwaltungsstelle für Statistik existiert im Kanton Glarus nicht. Im Bereich Statistik ist eine Konzentration der Aufgaben bei einem Departement vorzusehen.

Artikel 3; Einwohnerregister

Das RHG (Art. 6) legt eine Liste von Merkmalen und Identifikatoren fest, die in den kommunalen Einwohnerregistern zu führen sind:

- Versichertennummer nach Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Art. 50c AHVG);
- Gemeindenummer des Bundesamtes und amtlicher Gemeindename;
- Gebäudeidentifikator nach GWR;
- Wohnungsidentifikator nach GWR, Haushaltszugehörigkeit und Haushaltsart;
- amtlicher Name und die anderen in den Zivilstandsregistern beurkundeten Namen einer Person;
- alle Vornamen in der richtigen Reihenfolge;
- Wohnadresse und Zustelladresse einschliesslich Postleitzahl und Ort;
- Geburtsdatum und Geburtsort;
- Heimatorte bei Schweizerinnen und Schweizern;
- Geschlecht;
- Zivilstand;
- Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlich oder auf andere Weise vom Kanton anerkannten Religionsgemeinschaft;
- Staatsangehörigkeit;
- bei Ausländerinnen und Ausländern die Art des Ausweises;
- Niederlassung oder Aufenthalt in der Gemeinde;
- Niederlassungsgemeinde oder Aufenthaltsgemeinde;
- bei Zuzug: Datum und Herkunftsgemeinde beziehungsweise Herkunftsstaat;
- bei Wegzug: Datum und Zielgemeinde beziehungsweise Zielstaat;
- bei Umzug in der Gemeinde: Datum;
- Stimm- und Wahlrecht auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene;
- Todesdatum.

Weitere für amtliche oder statistische Zwecke erforderliche Daten können aufgenommen werden (Abs. 2). Denkbar wäre es, Personen im Einwohnerregister zu führen, die zwar nicht in der Gemeinde wohnen, aber einen andern Bezug zu ihr haben (selbstständige Erwerbstätigkeit, Grundbesitz usw.). Die Gemeinden sind diesbezüglich anzuhören und der Datenschutzbeauftragte ist einzubeziehen.

Artikel 4; Meldepflichten Einwohner

Bei einem Zuzug, Umzug oder Wegzug gilt weiterhin der Grundsatz der persönlichen Meldepflicht. Die neu vom Bundesrecht vorgeschriebene Meldefrist von 14 Tagen gab schon das kantonale Recht vor (Abs. 1). Die Meldung hat sowohl bei der Einwohnerkontrolle der Wegzugs- als auch der Zuzugsgemeinde zu erfolgen. Personen, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen, bleiben dazu verpflichtet, sich bei der zuständigen Einwohnerkontrolle zu melden (Abs. 2). Im Einwohnerregister müssen nicht nur die Niedergelassenen, sondern auch die Aufenthalter ab einer Aufenthaltsdauer von drei Monaten geführt werden; auch sie unterliegen der Meldepflicht. Aufenthalter sind Personen, die in einer Gemeinde wohnen, ihre Schriften jedoch in einer anderen Gemeinde hinterlegt haben und somit dort als Niedergelassene geführt werden bzw. dort ihren Hauptwohnsitz haben (z.B. Wochenaufhalter oder Personen mit Aufenthalt in Alters- und Pflegeheimen, Internaten, Behinderteneinrichtungen, Gefängnissen, Klöstern usw.). Gemäss RHG sind einzig Personen von der Meldepflicht ausgenommen, die nur vorübergehend und nicht länger als drei aufeinander folgende Monate oder mehr als drei Monate innerhalb eines Jahres dauernd in einer Gemeinde verweilen (Abs. 3).

Artikel 5; Meldepflichten Dritter

Erfahrungsgemäss nehmen nicht alle ihrer Meldepflichten wahr. Es werden daher ausdrückliche Meldepflichten statuiert für Vermieter, Liegenschaftsverwaltungen, Betriebe, die Gäste beherbergen, und Leiter von Kollektivhaushalten (Abs. 1–3); mit Ausnahme der Leiter von Kollektivhaushalten waren diese schon bisher meldepflichtig. Die Meldepflicht Dritter ersetzt jedoch die persönliche Meldepflicht nicht (Verweis in Abs. 4 auf Art. 4). Auch soll die Meldepflicht Dritter nicht weitergehen als diejenige der Betroffenen selbst.

Gemäss Registerharmonisierungsverordnung des Bundes (Art. 2 Bst. a) sind unter Kollektivhaushalten Alters- und Pflegeheime, Wohn- und Erziehungsheime für Kinder und Jugendliche, Internate und Studentenwohnheime, Institutionen für Behinderte, Spitäler, Heilstätten und ähnliche Institutionen im Gesundheitsbereich, Institutionen des Straf- und Massnahmenvollzugs, Gemeinschaftsunterkünfte für Asylsuchende, Klöster und andere Unterkünfte religiöser Vereinigungen zu verstehen. Gemäss Vorschlag des Polizeivorsteherverbandes sind die Leiter von Kollektivhaushalten nicht nur per Jahresende, sondern monatlich meldepflichtig (Abs. 3).

Artikel 6; Mitwirkungspflicht

Die Meldepflichtigen haben bei der Erhebung der Registerdaten – im Rahmen der gesetzlichen Pflichten und nicht weiter – durch die Einwohnerkontrolle mitzuwirken und die verfügbaren Belege für die Mutation von Personendaten oder Identifikation der neuen Wohnadresse vorzuweisen (Abs. 1). Kommt die meldepflichtige Person ihren Pflichten (Art. 4) nicht selber nach, haben deren Arbeitgeber, Vermieter oder Liegenschaftsverwaltungen, Beherberger und Leiter von Kollektivhaushalten (Abs. 2) Anfragen der Einwohnerkontrolle unentgeltlich zu beantworten. Eine subsidiäre Auskunftspflicht der Post besteht bereits von Bundesrechts wegen (Art. 12 Abs. 2 RHG).

Artikel 7; Heimatschein

Die Bestimmung entspricht inhaltlich den bisherigen kantonalen Bestimmungen zum Heimatschein (Art. 8 und 10 NAG). Die Verordnung des Bundes über den Heimatschein wurde mit dem Erlass der Zivilstandsverordnung aufgehoben. Bisläng galt der Heimatschein als Bürgerrechtsausweis der Schweizer Staatsangehörigen im Inland. Grundlage für seine Ausstellung war das Familienregister, das inzwischen durch das elektronische Personenstandsregister «Infostar» abgelöst wurde. Die Beibehaltung des Heimatscheines auf kantonaler Ebene als Bindeglied zwischen dem Einwohnermelde- und Zivilstandswesen rechtfertigt sich daher nur noch während eines beschränkten, aber nicht zu bezeichnenden Zeitraumes. Sobald die massgebenden Daten der Schweizer Bürger im Infostar vollständig erfasst sind und die Daten den Einwohnerkontrollen elektronisch bekannt gegeben werden, wird auf den «Heimatschein» verzichtet werden können. Die geltende Regelung wird daher noch übernommen. Ein Heimatschein wird ausgestellt, wenn sich jemand ausserhalb des Heimatortes niederlassen will.

Artikel 8; Heimatausweis

Der Heimatausweis wird nur durch die Einwohnerkontrolle der Niederlassungsgemeinde ausgestellt, wenn sich jemand in einer anderen Gemeinde aufhalten will. Der Heimatausweis ist bei der Aufenthaltsgemeinde zu hinterlegen; auch dies entspricht bisherigen Vorgaben (Art. 9 und 11 NAG). Der Stellungnahme des Polizeivorsteherverbandes entsprechend wird die Gültigkeit des Heimatausweises neu grundsätzlich auf ein Jahr befristet, in begründeten Fällen (Lernende oder Studierende mit überjährigem Wochenaufenthalt am Lern- oder Studienort) können ausnahmsweise längere Gültigkeitsdauern vorgesehen werden. Der Aufenthaltsort gilt als Niederlassungsort, wenn als Aufenthalter gemeldeten Personen der Nachweis nicht gelingt, dass ihre Niederlassung tatsächlich anderswo liegt (Abs. 3; bisher Art. 11 Abs. 3 NAG).

Artikel 9; Wohnsitzbestätigung

Die in der Praxis gebräuchliche Wohnsitzbestätigung wird gesetzlich normiert. Die Wohnsitzbestätigung wird von der Niederlassungsgemeinde ausgestellt (Art. 3 Bst. b RHG).

Artikel 10; Erneuerung von Ausweisen

Diese Bestimmung ist dem Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt entnommen (Art. 12).

Artikel 11; Rückgabe

Der Forderung des Polizeivorsteherverbandes folgend, wurde aufgenommen, dass bekannt zu geben ist, wohin der Wegzug erfolgt (bisher Art. 13 NAG).

Artikel 12; Austausch von Daten zwischen Einwohnerkontrollen

Der Kanton hat (Art. 10 RHG) die notwendigen Vorschriften zu erlassen, damit im Falle des Zu- oder Wegzugs von Einwohnern die Daten zwischen den Einwohnerregistern elektronisch und verschlüsselt über eine Datendrehscheibe (sedex) des Bundes ausgetauscht werden können.

Artikel 13; Lieferung von Daten an Bund

Die Einwohnerkontrollen haben dem Bundesamt für Statistik vierteljährlich die aktuellen Datensätze unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Stichtage sind: 31. März, 30. Juni, 30. September und 31. Dezember. Die Daten müssen spätestens am letzten Tag des Folgemonats eintreffen.

Artikel 14; Lieferung von Daten an Kanton

Es wird die Grundlage für die Datenlieferung von den Gemeinden an den Kanton geschaffen (Abs. 1), um ihm die Nutzung der Daten aus den Einwohnerregistern und anderen amtlichen Personenregistern zu ermöglichen. Dem Kanton wird die Kompetenz erteilt, selber oder im Verbund mit anderen Kantonen eine zentrale elektronische Datenplattform einzurichten (Abs. 2), um Daten für kantonale amtliche und statistische Zwecke

nutzen zu können (vgl. Ziff. 4). Dies darf aber nur gestützt auf eine Grundlage in einer regierungsrätlichen Verordnung geschehen (Abs. 3). So wird transparent, welche Daten gesammelt und für welche Zwecke sie in welchem Umfang zur Verfügung stehen. Eine zentrale Datenplattform machte zusätzliche Meldung von Änderungen in all jenen Bereichen unnötig, in denen die Daten der kantonalen Plattform verwendet werden. Zieht beispielsweise jemand in seiner Wohngemeinde um, würde die von der Einwohnerkontrolle vorgenommene Adressänderung auch allen weiteren Berechtigten bekannt; ihnen müsste keine zusätzliche Meldung mehr erstattet werden. Der Regierungsrat hat hierzu die erforderlichen Bestimmungen zu erlassen. Er kann auch den Gemeinden den Zugriff auf die kantonale Datenplattform für die Erfüllung ihrer Aufgaben gewähren.

Artikel 15; Bekanntgabe von Daten

Die Berechtigung zur Weitergabe der schützenswerten Personendaten an andere Verwaltungsstellen entspricht den vorgängigen Bestimmungen und der im Bundesrecht statuierten Datenaustausch- bzw. Datenlieferungspflicht (Abs. 1). Unter Verwaltungsstellen sind sämtliche staatlichen Aufgabenträger zu verstehen (Behörden, öffentlich-rechtliche Körperschaften usw.). Bezüglich Auskunft ändert sich nichts (Abs. 2 entspricht Art. 17 Abs. 3 NAG). Im Einwohnerregister ist die Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlich oder auf andere Weise vom Kanton anerkannten Religionsgemeinschaft verzeichnet (Art. 6 Bst. / RHG). Neu teilt die Einwohnerkontrolle den Kirchgemeinden auch Umzüge mit (Abs. 3); bisher bestand hierfür keine gesetzliche Grundlage.

Artikel 16; Sperrung von Daten

Jeder Einwohner kann verlangen, dass Privaten über ihn keine Auskunft erteilt wird (bisher Art. 17 Abs. 5 NAG); neu wird auf das kantonale Datenschutzgesetz verwiesen, das die Sperrung ausführlich regelt. Die systematische Weitergabe von Daten zu Werbezwecken bleibt ausdrücklich verboten (Abs. 2).

Artikel 17; Einsichtsrecht

Diese Bestimmung entspricht jener im Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt (Art. 16).

Artikel 18; Daten für Wohnungsidentifikator, Wohnungsnummerierung

Versorgungs- und Werkbetriebe der Gemeinden oder des Kantons können als Lieferanten von Elektrizität, Gas oder Wasser über Daten verfügen, die zur Bestimmung oder Nachführung des Wohnungsidentifikators nützlich sind. Daher sind diese Betriebe zu verpflichten, solche Daten auf Anfrage unentgeltlich zur Verfügung zu stellen (Art. 8 Abs. 2 RHG). Die Bestimmung betrifft Versorgungs- und Werkbetriebe, die im Auftrag von Gemeinden oder Kanton tätig sind, unabhängig von einer allfälligen rechtlichen Vonselbstständigkeit (Abs. 1). Für die Nachführung des Wohnungsidentifikators kann eine physische Wohnungsnummerierung, die beispielsweise auf dem Briefkasten und dem Mietvertrag angegeben ist, helfen (Art. 8 Abs. 3 RHG). Wie ein Haus selber eine Hausnummer hat, verfügt damit jede Wohnung innerhalb des Hauses über eine Wohnungsnummer im GWR. Das Vorlegen des Mietvertrages bei der Anmeldung vereinfacht das Nachführen des Wohnungsidentifikators. In Gebäuden mit mehr als drei Wohnungen pro Stockwerk kann sich eine eindeutige Wohnungsidentifikation ohne Nummerierung als schwierig erweisen. Die physische Wohnungsnummerierung ist nicht erforderlich, wenn wegen Fehlens von grösseren Wohnhäusern und Überbauungen oder in kleinräumigen Verhältnissen die Gebäude- und Wohnungsidentifikation einfach ist; die Kompetenz zur physischen Wohnungsnummerierung wird den Gemeinden übertragen (Abs. 2). In allen Fällen müssen die Wohnungs- und Gebäudeidentifikatoren im Einwohnerregister geführt werden. Sofern die Gemeinden die physische Wohnungsnummer vorschreiben, ist die Wohnungsnummer von aussen gut sichtbar anzubringen und im Mietvertrag anzugeben. Die Gemeinden haben das Nummerierungssystem zu bestimmen und die Einzelheiten zu regeln. Die Gemeinden können auch eine nur administrative Wohnungsnummerierung führen, die weniger weit geht als die physische Wohnungsnummerierung.

Artikel 19; Verwendung der Versichertennummer

Die neue 13-stellige Versichertennummer ist eine eindeutige Identifikationsnummer, die jeder in der Schweiz lebenden Person nach der Geburt zugeteilt wird. Sie ist unveränderlich und unabhängig von der Mutation von Personenmerkmalen wie Zivilstands- oder Namensänderung. Sie ersetzt die AHV-Nummer. Sie muss in den Einwohnerregistern geführt werden (Art. 6 RHG). Sie kann (Art. 50e Abs. 2 AHVG) von den mit dem Vollzug der Sozialhilfe, der Steuergesetzgebung und der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung betrauten Stellen sowie von den Bildungsinstitutionen verwendet werden (Abs. 1). Sofern ein kantonales Gesetz dies vorsieht, können weitere mit dem Vollzug des kantonalen Rechts befassete Stellen und Institutionen die Versichertennummer zur Erfüllung ihrer Aufgaben systematisch verwenden. Namentlich im Zusammenhang mit E-Government ist ein diesbezüglicher Bedarf denkbar. Dem Regierungsrat wird daher

die Befugnis erteilt, weiteren Verwaltungsstellen die systematische Verwendung der Versichertennummer zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben zu erlauben.

Artikel 20; Gebühren

Die gebührenpflichtigen Tätigkeiten der Einwohnerkontrollen und die Gebührensätze werden wie bis anhin im regierungsrätlichen Gebührentarif für die Einwohnerkontrollen geregelt.

Artikel 21; Rechtsschutz

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich im Wesentlichen der bisherigen Regelung (Art. 22 NAG). Gestrichen wurde der Hinweis auf den Rechtsschutz bei den politischen Rechten.

Artikel 22; Strafbestimmung

Weiterhin wird mit Busse bestraft, wer der einwohnerrechtlichen Melde-, Auskunfts-, Mitwirkungs- oder Wahrheitspflicht nicht nachkommt oder gegen die Schriftenhinterlegungsvorschriften verstösst. Die Bussenhöhe wird auf maximal 500 Franken begrenzt. Aufgehoben wird die Regelung, dass in leichten Fällen von einer Anzeige Umgang genommen und eine Verwarnung ausgesprochen werden kann (Art. 21 Abs. 2 NAG). Bei leichten Fällen lässt sich unter Berufung auf das Opportunitätsprinzip von einer Strafverfolgung absehen.

Artikel 23; Ausführungsbestimmungen

Die Ausführungsbestimmungen zum Vollzug dieses Gesetzes erlässt der Regierungsrat.

Artikel 24; Änderung bisherigen Rechts

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer, das seit 1. Januar 2009 umzusetzen ist, hält fest (Stimmregister für Auslandschweizer; Art. 5b): «¹Der Kanton legt fest, ob das Stimmregister für Auslandschweizer zentral bei der Kantonsverwaltung oder bei der Verwaltung seines Hauptortes geführt wird. ²Die Stimmregister für Auslandschweizer können dezentral geführt werden, wenn: a. sie kantonsweit harmonisiert sind und elektronisch geführt werden; oder b. die Daten regelmässig elektronisch an ein zentral geführtes Stimmregister für Auslandschweizer weitergegeben werden.»

Da die Forderung nach E-Voting zunehmen wird und die Auslandschweizer bei uns nur in Bundessachen stimm- und wahlberechtigt sind, kann es sich als sinnvoll erweisen, das Stimmregister für Auslandschweizer zentral zu führen. Der Entscheid soll im Abstimmungsgesetz dem Regierungsrat delegiert werden (Art. 4^a neu). So kann je nach der Entwicklung bzw. den Bedürfnissen durch den Erlass einer regierungsrätlichen Verordnung schnell gehandelt werden. Diese bescheidene Änderung kann mit dieser Vorlage der Landsgemeinde unterbreitet werden.

Artikel 25; Inkraftsetzung

Das Gesetz tritt nach der Verabschiedung durch die Landsgemeinde sofort in Kraft.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Justizkommission unter Vorsitz von Landrat Marco Hodel, Glarus, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten war unbestritten. Die Kommission schlug einige Präzisierungen bei den Melde- und Mitwirkungspflichten und bei den Bestimmungen über den Heimatausweis vor. Zur Verstärkung des Datenschutzes wird bei der Erfassung weiterer Daten im Einwohnerregister auf regierungsrätliche Anordnung hin nebst der Anhörung der Gemeinden zwingend der Einbezug des Datenschutzbeauftragten vorgeschrieben. Zudem schlug die Kommission eine Begrenzung der Bussenhöhe bei Verstössen gegen dieses Gesetz von maximal 500 Franken vor (Art. 22). Auf die zweite Lesung hin hielt sie an der Geltungsdauer des Heimatausweises von einem Jahre fest, ermöglichte aber mit dem öffnenden «grundsätzlich» Ausnahmen, z. B. für Lernende und Studierende oder dauernd ausserhalb der Gemeinde Berufstätige, die den Lebensmittelpunkt am bisherigen Wohnort behalten, der auswärtige Wochenaufenthalt jedoch mehrere Jahre dauern kann. In solchen Fällen soll der Heimatausweis nicht jedes Jahr zu erneuern sein. Die Ausnahmeregelung ist Sache der Gemeinde.

Im Landrat wurde die Vorlage gut aufgenommen. Eintreten war unbestritten. Es wurde nochmals betont, das neue Gesetz diene nicht nur der neuen Form der Volkszählung, sondern auch der Verbesserung von E-Government in Kanton und Gemeinden. In der Detailberatung wurde die erwähnte Ausnahmeregelung für Lernende, Studierende oder auswärts Berufstätige eingefügt. Weitere Änderungsanträge wurden abgelehnt. Die bereinigte Vorlage wird der Landsgemeinde einstimmig zur Zustimmung empfohlen.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem Gesetzesentwurf zuzustimmen:

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister

(Einführungsgesetz zum Registerharmonisierungsgesetz, EG RHG)

(Vom Mai 2009)

Die Landsgemeinde

gestützt auf Artikel 21 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG) und Artikel 50e Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) sowie Artikel 69 Absatz 1 der Kantonsverfassung (KV)

beschliesst:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

Zweck und Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz bezweckt in Ausführung des Registerharmonisierungsgesetzes die Regelung des Einwohnermeldewesens und die Vereinfachung des Austausches von Daten zwischen den Einwohnerregistern und den weiteren amtlichen Personenregistern.

² Für Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit gilt dieses Gesetz unter Vorbehalt anderweitiger Bestimmungen, insbesondere derjenigen zum Ausländerrecht.

³ Die in diesem Gesetz verwendeten Personen- und Funktionsbezeichnungen beziehen sich auf beide Geschlechter.

Art. 2

Zuständigkeiten

¹ Jede Gemeinde verfügt über eine Einwohnerkontrolle, die elektronisch ein Einwohnerregister gemäss den Bestimmungen des Registerharmonisierungsgesetzes führt.

² Der Regierungsrat stellt die Koordination, Durchführung und Qualitätskontrolle der Registerharmonisierung sowie die Aufsicht über den Vollzug der Vorschriften zum Einwohnermeldewesen sicher; er bezeichnet die hierfür zuständigen Departemente.

Art. 3

Einwohnerregister

¹ Das Einwohnerregister beinhaltet von jeder Person, die sich in der Gemeinde niedergelassen hat oder sich in ihr aufhält, die Daten gemäss Artikel 6 RHG.

² Der Regierungsrat kann nach Anhörung der Gemeinden und unter Einbezug des Datenschutzbeauftragten des Kantons die Erfassung weiterer Daten im Einwohnerregister vorsehen, wenn dies für amtliche bzw. statistische Zwecke erforderlich ist. Er legt die Identifikatoren und Merkmale fest, soweit diese nicht durch das Bundesamt für Statistik vorgegeben sind.

II. Meldepflichten

Art. 4

Meldepflichten Einwohner

¹ Wer in eine Gemeinde zu-, in ihr um- oder aus ihr wegzieht, hat dies innert 14 Tagen der Einwohnerkontrolle zu melden.

² Die gleiche Pflicht obliegt, unabhängig von der Begründung eines Wohnsitzes, für Personen, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit in einer Gemeinde aufnehmen oder eine solche aufgeben.

³ Von der Meldepflicht ist befreit, wer sich nur vorübergehend und nicht länger als drei aufeinander folgende Monate oder drei Monate innerhalb eines Jahres in einer Gemeinde aufhält.

Art. 5

Meldepflichten Dritter

¹ Die Vermieter und Liegenschaftsverwaltungen haben den Ein- und Auszug von meldepflichtigen Mietern innert 14 Tagen seit deren Kenntnis der Einwohnerkontrolle zu melden.

² Ebenfalls innerhalb von 14 Tagen haben Beherberger alle meldepflichtigen Gäste zu melden.

³ Die Leiter von Kollektivhaushalten haben jeweils per Monatsende alle meldepflichtigen Bewohner zu erheben und bis am 15. Tag des Folgemonats zu melden.

⁴ Die Meldepflicht Dritter ersetzt nicht die persönliche Meldepflicht nach Artikel 4.

Art. 6

Mitwirkungspflicht

¹ Wer der Meldepflicht untersteht, hat die erforderlichen Angaben zur Person vollständig und wahrheitsgetreu zu erteilen und die notwendigen Unterlagen, wie Zivilstandsdokumente, Mietverträge, Gerichtsurteile usw. vorzulegen.

² Die Arbeitgeber, Vermieter, Liegenschaftsverwaltungen, Beherberger und Leiter von Kollektivhaushalten haben im Rahmen ihrer gesetzlichen Pflichten auf Verlangen der Einwohnerkontrolle unentgeltlich Auskunft über die bei ihnen beschäftigten bzw. wohnhaften Personen zu geben.

III. Schriften

Art. 7

Heimatschein

¹ Mit dem Heimatschein bescheinigt das Zivilstandsamt des Heimatortes, dass jemand Bürger einer bestimmten Gemeinde ist.

² Wer sich ausserhalb seines Heimatortes niederlassen will, benötigt einen Heimatschein; er ist in der Niederlassungsgemeinde zu hinterlegen.

³ Die Einwohnerkontrolle der Niederlassungsgemeinde bestätigt die Hinterlegung im Schriftenempfangsschein.

Art. 8

Heimatausweis

¹ Die Einwohnerkontrolle der Niederlassungsgemeinde bescheinigt mit dem Heimatausweis, dass der Heimatschein dort hinterlegt ist; der Heimatausweis ist grundsätzlich befristet auf ein Jahr.

² Der Heimatausweis ist in der Aufenthaltsgemeinde zu hinterlegen, wenn sich eine Person in einer Gemeinde länger als drei Monate gemäss Artikel 4 Absatz 3 aufhalten will; die Hinterlegung bestätigt die Einwohnerkontrolle der Aufenthaltsgemeinde im Schriftenempfangsschein.

³ Personen, die als Aufenthalter gemeldet sind, kann der Nachweis auferlegt werden, dass ihre Niederlassung tatsächlich anderswo liegt. Gelingt dieser Nachweis innert angesetzter Frist nicht, so gilt der Aufenthaltsort als Niederlassung.

Art. 9

Wohnsitzbestätigung

Mit der Wohnsitzbestätigung bescheinigt die Einwohnerkontrolle die Niederlassung in einer Gemeinde.

Art. 10

Erneuerung von Ausweisen

¹ Hinterlegte Ausweise, deren Gültigkeitsdauer beschränkt ist, sind vor Ablauf zu erneuern oder durch neue zu ersetzen.

² Bei Änderung des Namens, des Bürgerrechts oder des Zivilstandes sind die neuen Ausweise innert 30 Tagen bei der Einwohnerkontrolle zu hinterlegen.

Art. 11

Rückgabe

Wer aus einer Gemeinde wegzieht, hat gegen Erstattung des Schriftenempfangsscheins Anspruch auf Rückgabe der hinterlegten Schriften; der Ort, an den der Wegzug erfolgt, ist der Einwohnerkontrolle bekannt zu geben.

IV. Daten

Art. 12

Austausch von Daten zwischen Einwohnerkontrollen

Beim Zu- oder Wegzug einer Person tauschen die Einwohnerkontrollen die Daten der Einwohnerregister elektronisch und verschlüsselt gemäss Artikel 10 RHG aus.

Art. 13

Lieferung von Daten an Bund

Die Daten der Einwohnerregister nach Artikel 6 RHG werden durch die Einwohnerkontrollen dem zuständigen Bundesamt periodisch und unentgeltlich gemäss den Vorgaben des RHG zur Verfügung gestellt.

Art. 14

Lieferung von Daten an Kanton

¹ Die Daten der Einwohnerregister werden durch die Einwohnerkontrollen dem Kanton unentgeltlich und elektronisch zur Verfügung gestellt.

² Der Kanton kann die Personendaten sowie die Daten anderer amtlicher Personenregister für die Erfüllung seiner Verwaltungsaufgaben nutzen und hierzu eine zentrale elektronische Datenplattform errichten. Er kann auch Datenplattformen für bestimmte Register in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen oder durch Dritte errichten und betreiben lassen.

³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten, insbesondere welche Verwaltungsstellen den Zugriff auf die Daten der zentralen Datenplattform erhalten und regelt die Auswirkungen auf die Meldepflichten. Er kann auch den Gemeinden entsprechend Zugriff für die Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben gewähren.

Art. 15

Bekanntgabe von Daten

¹ Die Einwohnerkontrollen sind berechtigt und verpflichtet, allen Verwaltungsstellen diejenigen Daten zu übermitteln, welche diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

² Auskünfte an Dritte werden grundsätzlich nur auf persönliche Vorsprache oder schriftliches Gesuch hin erteilt und sind beschränkt auf Name, Vorname, Geburtsdatum, Heimatort sowie Adresse. Sie sind zu verweigern, wenn begründeter Verdacht für eine missbräuchliche Verwendung besteht.

³ Bei Zu-, Weg- oder Umzug von Personen, die einer anerkannten Landeskirche angehören, teilt die Einwohnerkontrolle der betreffenden Kirche die notwendigen Daten mit.

Art. 16

Sperrung von Daten

¹ Die Sperrung der Bekanntgabe von Personendaten aus dem Einwohnerregister richtet sich nach Artikel 17 des kantonalen Gesetzes über den Schutz von Personendaten.

² Die systematische Weitergabe von Daten zu Werbezwecken ist unzulässig.

Art. 17

Einsichtsrecht

Der Bürger ist berechtigt, die ihn betreffenden Personendaten bei der Einwohnerkontrolle einzusehen und die Berichtigung von Fehlern zu verlangen.

Art. 18

Daten für Wohnungsidentifikator, Wohnungsnummerierung

¹ Versorgungs- und Werkbetriebe sowie andere registerführende Stellen des Kantons und der Gemeinden, die im Besitze von Daten zur Bestimmung oder Nachführung des Wohnungsidentifikators sind, stellen diese der Einwohnerkontrolle und der Bauverwaltung unentgeltlich zur Verfügung.

² Die Gemeinden können eine physische Wohnungsnummerierung vorschreiben. In diesem Fall ist die Wohnungsnummer ausserhalb der Wohnung gut sichtbar anzubringen und im Mietvertrag anzugeben.

Art. 19

Verwendung der Versichertennummer

¹ Die nach Artikel 50e Absatz 2 AHVG vorgesehenen Verwaltungsstellen dürfen die Versichertennummer für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben systematisch verwenden.

² Der Regierungsrat kann weiteren Verwaltungsstellen die systematische Verwendung der Versichertennummer zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erlauben.

V. Gebühren

Art. 20

Der Regierungsrat bezeichnet die gebührenpflichtigen Tätigkeiten und legt den Gebührentarif fest.

VI. Rechtsschutz und Sanktionen

Art. 21

Rechtsschutz

Der Rechtsschutz richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Art. 22

Strafbestimmung

Wer der Melde-, Auskunfts-, Mitwirkungs- oder Wahrheitspflicht nach diesem Gesetz nicht nachkommt oder trotz Aufforderung die Schriften nicht hinterlegt, wird mit Busse bis zu 500 Franken bestraft.

Art. 23*Ausführungsbestimmungen*

Der Regierungsrat erlässt zum Vollzug dieses Gesetzes die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

VII. Schlussbestimmungen**Art. 24***Änderung bisherigen Rechts*

Es werden folgende Erlasse geändert:

- a. Gesetz vom 1. Mai 1983 über Niederlassung und Aufenthalt:
Aufgehoben.
- b. Gesetz vom 7. Mai 1989 über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne:

Art. 4^a (neu)*Stimmregister für Auslandschweizer*

¹ Der Regierungsrat legt fest, ob das Stimmregister für Auslandschweizer zentral bei der Kantonsverwaltung oder der Verwaltung des Hauptortes geführt wird oder dezentral bei den Gemeinden.

² Die Stimmrechtsbescheinigung für Auslandschweizer stellt jene Stelle aus, welche das Stimmregister führt.

Art. 25*Inkraftsetzung*

Dieses Gesetz tritt sofort in Kraft.

§ 8 Änderung des Steuergesetzes

Die Vorlage im Überblick

Die heutige Steuerbelastung beruht auf dem per 2001 total revidierten Steuergesetz. Änderungen ergaben sich durch einige zusätzliche bzw. erhöhte Abzüge für gewisse natürliche Personen, veränderte Steuerfüsse der Gemeinden, höhere Bausteuer (4 statt 2% von 2001 bis 2006) sowie eine tarifliche Erleichterung für zusammen besteuerte Steuerpflichtige, während die Tarifvorgaben (Ausnahme juristische Personen) zumeist unverändert blieben. Im Vergleich verschlechterte sich die Position des Kantons Glarus gleichwohl bedeutend, weil viele Kantone Massnahmen zur steuerlichen Entlastung trafen.

Die Position ist zu verbessern. Entlastungen für natürliche Personen steigern die Attraktivität des Wirtschafts- und Wohnraums Glarus weiter, nachdem bereits die Landsgemeinde 2007 die Familien entlastete und diejenige von 2008 den juristischen Personen beträchtliche Einsparungen brachte. Steuer senkungen bei den Einkommenssteuern sollen nun sämtlichen natürlichen Personen zugute kommen. Es wird der Tarif angepasst sowie ein Teilsplitting-Faktor für gemeinsam besteuerte Ehepaare von 1,6 verankert; er bricht deren Steuerprogression und reduziert die Steuerbelastung vor allem bei Einkommen zwischen 50 000 und 300 000 Franken, also beim Mittelstand. Damit kann Abwanderung vorgebeugt und die Attraktivität für Zuzüger aus diesem Einkommenssegment verbessert werden. Der Kinderabzug wird auf 7000 Franken erhöht, um Familien zusätzlich zu entlasten. Tiefer belastet werden auch Kapitaleinkünfte aus Vorsorge. Zudem können bei den juristischen Personen die Kapitalsteuern an die Gewinnsteuern angerechnet werden. Die Massnahmen führen zu Ausfällen von rund 15,7 Millionen Franken bei der einfachen Steuer (Kanton 10,6, Gemeinden 5,1 Mio. Fr.) und von 3,3 Millionen Franken bei den Steuerzuschlägen. Das Ziel – Belastung im schweizerischen Mittel – wird damit erreicht, was die Position des Kantons im interkantonalen und internationalen Standortwettbewerb verbessert.

Weitere Änderungen erfordert die Gesetzgebung des Bundes (Unternehmenssteuerreform II, straflose Selbstanzeige). Die Unternehmenssteuerreform II tritt gestaffelt in Kraft. Per 1. Januar 2009 treten die Teilbesteuerung der Dividenden für qualifizierte Beteiligungen zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung sowie die Möglichkeit der Anrechnung der Gewinn- an die Kapitalsteuer bei den Kantonen in Kraft. Ab gleichem Datum gilt das Bundesgesetz über die Vereinfachung der Nachbesteuerung in Erbfällen und die Einführung der straflosen Selbstanzeige. Die Kantone müssen ihre Gesetzgebung auf

diesen Zeitpunkt anpassen, sonst wird das Bundesgesetz selbst dann direkt angewandt, wenn die kantonale Gesetzgebung davon abweicht. – Von der Einführung einer Flat Rate Tax wird abgesehen.

Der Landrat empfiehlt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Das Steuergesetz wird seit einiger Zeit zu Gunsten eines attraktiven und leistungsfähigen Steuersystems angepasst. Steuersystem und Steuerbelastung sollen es Kanton und Gemeinden ermöglichen, sich als Wirtschafts- und Wohnstandorte weiterzuentwickeln. Als Ausgangsbasis dient die sich an folgenden Zielsetzungen ausrichtende Steuerstrategie:

- Senkung der Steuerbelastung für natürliche Personen auf das schweizerische Mittel;
- Senkung der Steuerbelastung für juristische Personen auf das Niveau der wichtigsten Konkurrenten im interkantonalen Standortwettbewerb;
- Nischenstrategie in ausgewählten Bereichen.

1.1. Umsetzung Steuerstrategie

Die Steuerstrategie bezüglich der juristischen Personen wurde an der Landsgemeinde 2008 umgesetzt. Ihre Umsetzung für die natürlichen Personen startete 2007 (Entlastung Verheiratete und Familien mit Kindern) und wurde 2008 mit einer geringfügigen Entlastung der Alleinstehenden fortgeführt. Die Landsgemeinde 2009 soll nun den entscheidenden Schritt für die natürlichen Personen tun und deren Steuerbelastung wieder auf den gesamtschweizerischen Durchschnitt senken.

Eine wichtige Leitlinie für die Konzeption eines Steuersystems ist die Aufkommensneutralität. Dieses Kriterium erfordert, dass das Steuersystem im Zeitenlauf keine wesentlichen Aufkommensunterschiede auslöst. Änderungen in den Steuerarten, im Steuersystem, in den Steuerbemessungsgrundlagen und Steuersätzen sind dementsprechend vorzunehmen. Dabei sind kurzfristige Steuerausfälle durchaus vertretbar, die aufgrund der gestärkten Wettbewerbssituation kompensiert werden sollen. Die politische Diskussion dreht sich denn auch häufig um die Frage, was Steuerentlastungen kosten und was sie bringen. Dies wird illustrativ beantwortet, indem die Ausfälle aufgrund der Steuerentlastungsmassnahmen der Entwicklung der Steuererträge in der entsprechenden Periode gegenübergestellt werden:

Lands- gemeinde	In Kraft seit	Kommentar	Steuerentlastung einfache Steuer		Total	In % Steuer- ertrag
			Natürliche Personen	Juristische Personen		
1994	1. 5. 1995	Juristische Personen		1 300 000	1 300 000	0,98
1996	1. 1. 1997	Abzüge	1 500 000		1 500 000	1,16
	1. 1. 1997	Bausteuerreduktion	2 420 000	150 000	2 570 000	1,98
	1. 1. 1997	Gewässerschutzsteuerreduktion	1 210 000	75 000	1 285 000	0,99
1997	1. 1. 1998	Aufhebung Gewässerschutzsteuer	2 470 000	150 000	2 620 000	2,01
1998	1. 1. 1999	Kinderabzüge/Kapitalsteuer	2 050 000	1 700 000	3 750 000	2,91
2000	1. 1. 2001	Totalrevision Steuergesetz				
		– Erbschafts-/Schenkungssteuer	5 000 000		5 000 000	40–60
		– periodische Steuern	3 850 000	6 600 000	10 450 000	7,90
2002	1. 1. 2002	Abzüge/Tarif	1 000 000		1 000 000	0,80
2004	1. 1. 2005	Tarife		3 300 000	3 300 000	2,52
2006	1. 1. 2007	Fremdbetreuung/Dividendenbesteuerung	500 000		500 000	0,34
2007	1. 1. 2008	Tarife/Abzüge	7 017 000		7 017 000	
2008	1. 1. 2009	Abzug/Tarif	4 000 000	4 000 000	8 000 000	
			31 017 000	17 275 000	48 292 000	

Die Aufkommensneutralität ist erfüllt. Seit 1994 wurden Steuerentlastungen von nahezu 50 Millionen Franken vorgenommen, über die Jahre kumuliert, belaufen sich die Ausfälle auf 350 Millionen Franken. Der Steuerertrag stieg aber trotzdem von 130 auf 145 Millionen Franken. Die Schwankungen begründen indessen nicht allein fiskalische Massnahmen, sondern auch die konjunkturelle Entwicklung.

Die grösste Entlastung beschloss die Landsgemeinde 2000 mit der Totalrevision des Steuergesetzes (StG) per Januar 2001. Zwar nahmen die Landsgemeinden 2002 und 2004 weitere Steuerentlastungen vor. Die Landsgemeinde erhöhte aber den Bausteuerzuschlag 2001 bis 2006 um 2 Prozent. Damit rutschte der Kanton hinsichtlich der Steuerbelastung natürlicher Personen (verheiratete Personen ohne Kinder) vom zehnten Rang im Jahr 2000 bis 2006 an den Schluss aller Kantone ab.

1.2. Flat Rate Tax

Andere Leitlinien für die Konzeption von Steuersystemen sind Steuergerechtigkeit und Steuertradition. Die Kantonsverfassung verlangt denn auch, dass alle Steuerpflichtigen nach ihren Mitteln und ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit die Staats- und Gemeindelasten mitzutragen haben. Aus diesem Blickwinkel sind die Bestrebungen verschiedener Kantone nach einer Flat Rate Tax für natürliche Personen zu betrachten. Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung (Bundesgericht im Obwaldner Degressionsfall) steht die Flat Rate Tax zwar mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Einklang, trotzdem ist von einem Etikettenschwindel zu sprechen.

Bei der Flat Rate Tax gilt ein einheitlicher Steuersatz für die gesamte Bemessungsgrundlage. Eine Flat Rate Tax als Einkommenssteuer mass charakterisiert sich als proportionale Steuer auf allen von natürlichen Personen erwirtschafteten Einkommen. Der einheitliche Steuersatz wird also auf die gesamte Einkommensbasis nach dem System der konsequenten Reinvermögenszugangstheorie angewendet. Gegenüber heute würde die Einkommensbasis insofern erweitert, als keine Ausnahmetatbestände (steuerfreie Einkünfte), keine steuerlichen Vorzugsbehandlungen (Teilbesteuerungen usw.) und keine Abzüge zulässig wären.

Kantone, welche die Flat Rate Tax einführen oder eine solche planen, können diese nicht als rein proportionale Steuer konzipieren, sondern müssen sie wegen dem Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) mit einem oder mehreren Grundfreibeträgen (sozialpolitische Komponente) kombinieren. Dadurch ergibt sich – indirekt – eine progressive Tarifstruktur, die sich in einem mit der Einkommenshöhe steigenden Durchschnittssteuersatz niederschlägt. Dieser liegt nahe bei Null, sofern Einkommen den Freibetrag nur wenig überschreiten. Bei sehr hohen Einkommen nähert er sich dem Einheitssteuersatz.

Die Flat Rate Tax des Kantons Obwalden hat mit der Idee einer proportionalen Steuer auf dem gesamten Einkommen praktisch nichts gemeinsam. Insbesondere ist die Steuerbasis dieselbe wie in den anderen Kantonen. Auch im Kanton Obwalden muss das Einkommen nach den harmonisierungsrechtlichen Vorschriften bemessen werden. Dabei sind zahlreiche Ausnahmen von der objektiven Steuerpflicht vorgeschrieben (Art. 7 Abs. 4 StHG) und ein abgeschlossener Katalog von Abzügen ist zu gewähren (Art. 9 Abs. 2 StHG). Steuertechnisch erfüllen Freibeträge oder Sozialabzüge tarifarische Funktion. Um die Steuerbelastung auf einem bestimmten Einkommen objektiv zu erfassen, müssen nebst dem eigentlichen Steuersatz die Freibeträge berücksichtigt werden. Die Besteuerung des Einkommens erweist sich somit keineswegs als proportional, sondern sie verläuft für die Mehrheit der Steuerpflichtigen progressiver als bisher. Zudem erweist sich dieses Flat-Rate-Tax-System als sehr unflexibel. So wird der Obwaldner Tarif nur durch zwei Variablen bestimmt (Freibetrag und Proportionalatz). Bei der Festsetzung des Freibetrages ist der Gesetzgeber zudem eingeschränkt, weil dem steuerfreien Existenzminimum Rechnung zu tragen ist. Gezielte Entlastungen, wie z. B. für den Mittelstand, sind nur zu erreichen, wenn durch Erhöhung des Freibetrages und/oder Senkung des Proportionalatzes auch andere Einkommensklassen umso mehr entlastet werden.

Für eine echte Flat Rate Tax wäre zunächst das Steuerharmonisierungsgesetz auf Bundesebene zu ändern. Der kantonale Handlungsspielraum beschränkt sich zurzeit auf das Festlegen des Steuersatzes und des Freibetrages. Dadurch ergibt sich indirekt immer eine progressive Tarifstruktur. Die progressive Steuerbelastung schlägt sich in einem mit der Einkommenshöhe steigenden Durchschnittssteuersatz nieder. Modellrechnungen für den Kanton Glarus zeigen, dass es sehr schwierig wäre, einen mehrheitsfähigen Satz zu ermitteln. Eine Flat Rate Tax mit der gleichen Vielfalt von Abzügen bringt keine Vereinfachung der Besteuerung natürlicher Personen. Vereinfachung ist nur über die Abzüge zu erreichen (Pauschalierung bzw. Streichung einzelner Abzüge bei gleichzeitiger Ausweitung der Bemessungsgrundlage und Reduktion der Tarife). – Die Flat Rate Tax ist keine sinnvolle Alternative zum geltenden System.

2. Wirtschafts- und finanzpolitisches Umfeld

Die Schweizer Konjunktur war Anfang 2008 noch lebhaft. Die Versicherungen und noch ausgeprägter die Banken mussten, ausgehend vom Debakel der amerikanischen Banken, massive Verluste hinnehmen, die nun auch die übrige Wirtschaft schwer in Mitleidenschaft ziehen. Die daraus resultierende Finanzmarktkrise zwang praktisch alle Staaten und Notenbanken zu massiven Interventionen, um einen Zusammenbruch des Finanzmarktsystems zu verhindern. Wegen des globalen Vertrauensverlusts wurden die Banken bei Kreditvergaben an Unternehmen sehr zurückhaltend, was Industrie, Gewerbe und Handel massiv beeinträchtigt. Die Finanzmarktkrise entwickelte sich zu einer globalen Wirtschaftskrise, wie sie keine Konjunkturforscher vorausgesehen haben. Mittlerweile sagen sie alle für 2009 eine Rezession voraus. Viele Staaten versuchen, durch staatliche Investitions- und Konjunkturankurbelungsprogramme (auch mit Steuersenkungen zur Ankurbelung des Konsums) diesem Trend entgegenzuwirken. Bei der Ausarbeitung der Vorlage im Sommer 2008 waren die Prognosen noch positiv. Bis zur Beratung im Landrat verschlechterten sie sich in einem

Ausmass, das niemand prophezeite. Einzig Detail- und Grosshandel blieben noch leicht positiv, wobei aber auch für sie eine Abkühlung erfolgen wird. Die Bau- und Industriegüterinvestitionen werden anhaltend abnehmen. Die Automobilindustrie rechnet mit zweistelligen Rückgangsraten. Erste Firmenschliessungen und Entlassungen sowie Kurzarbeit betrafen auch unseren Kanton. Einzig die (rohstoffpreisbedingte) Teuerung dürfte sich 2009 deutlich zurückbilden.

Mit einer jährlichen Erhöhung des Steuerertrages von natürlichen Personen von bis zu 5 Prozent, bzw. 5,3 Millionen Franken, kann in den nächsten zwei bis drei Jahren nicht mehr gerechnet werden. Höheres Steuersubstrat wird die Steuerausfälle nicht mehr in bisherigem Mass kompensieren. Zur Stützung des Konsums machen Steuerentlastungsmassnahmen trotzdem Sinn. Wie weit sie der Kanton mit seiner verbesserten Finanzlage noch verkräften kann, wird sich weisen. Zusätzliches Steuersubstrat darf erwartet werden, weil wegen nach wie vor hoher Liegenschaftspreise in den angrenzenden Gebieten und gezielter Steuerentlastungen das Glarnerland als Wohnkanton attraktiver wird.

3. Entwicklung auf Bundesebene

3.1. Unternehmenssteuerreform II

2008 hiessen Volk und Stände die Unternehmenssteuerreform II (USTR II) knapp gut. Die Unternehmenssteuerreform I verbesserte die steuerlichen Rahmenbedingungen der Unternehmen. Die USTR II mildert bei den Kapitalunternehmen die wirtschaftliche Doppelbelastung für engagierte KMU-Eigentümer. Sie entlastet die Kapitalunternehmen von substanzzehrenden Steuern und Personenunternehmen in Übergangsphasen. Somit ist sie auf KMU zugeschnitten. Wichtige Teile wurden bereits in Kraft gesetzt (indirekte Teilliquidation und Transponierung).

Bedeutsam an der USTR II ist die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung: Die juristischen Personen (AG, GmbH usw.) unterliegen der Gewinnsteuer und an Aktionäre (natürliche Personen) ausgeschüttete Gewinne (Dividenden) der Einkommenssteuer. Dies belastet wirtschaftlich identisches Steuersubstrat doppelt. Die Reform entlastet die Anteilhaber. Der Bund besteuert ausgeschüttete Gewinne künftig nur noch zu 60 Prozent, wenn sie im Privatvermögen gehalten werden, und zu 50 Prozent, wenn sie zum Geschäftsvermögen gehören. Diese wirtschaftliche Doppelbelastung mildert das kantonale Recht (Art. 33 Abs. 3 StG) bereits seit 2007, im Gegensatz zum Bund aber nicht über die Bemessung, sondern über den Steuersatz. Auch bei Veräusserungsgewinnen auf qualifizierten Beteiligungen, die mindestens ein Jahr im Eigentum der steuerpflichtigen Person oder des Personenunternehmens waren, kann profitiert werden; darin ist das kantonale Gesetz zu ergänzen.

3.2. Vereinfachung Nachbesteuerung in Erbfällen, Einführung straflose Selbstanzeige (individuelle Amnestie)

Das Bundesgesetz über die Vereinfachung der Nachbesteuerung in Erbfällen und die Einführung der straflosen Selbstanzeige wurde am 20. März 2008 von den eidgenössischen Räten angenommen. Der Bundesrat bestimmt das Datum des Inkrafttretens, auf welches die Kantone ihre Gesetzgebung anzupassen haben. Tun sie dies nicht, findet das Bundesgesetz direkt Anwendung.

Entschliessen sich Erben zur Deklaration der Steuerhinterziehung des Erblassers, haben sie unter der geltenden gesetzlichen Regelung den hinterzogenen Betrag zu berechnen, was häufig schwierig ist. Da die Aufbewahrungspflicht für Geschäftsunterlagen zehn Jahre, die absolute Verjährungsfrist für eine vollendete Steuerhinterziehung jedoch 15 Jahre beträgt, ist es oft selbst für Steuerhinterziehende schwierig, weiter zurückliegende, zum Teil komplexe Geschäftsvorfälle zu dokumentieren. Für Erben ist dies in vielen Fällen unmöglich. Die Nachsteuer auf einer leicht feststellbaren Bemessungsgrundlage zu erheben, liegt deshalb im Interesse der aufdeckungswilligen Erben und der Behörde. Zu Gunsten der Erben wird Rechtssicherheit geschaffen, indem sie innert nützlicher Frist erkennen können, welche Steuerbelastung auf sie zukommt.

Die Nachsteuer beschränkt sich auf die letzten drei vor dem Tod des Erblassers abgelaufenen Steuerperioden, was eine exakte Berechnung der Nachsteuer und der Verzugszinsen ermöglicht. Bereits heute werden Steuerpflichtige milder behandelt, wenn sie aus eigenem Antrieb eine Steuerhinterziehung anzeigen. Die Nachsteuer wird zwar normal berechnet (Verjährungsfrist 10 Jahre) und eingefordert, die Busse, welche grundsätzlich das Einfache der hinterzogenen Steuer beträgt, aber auf einen Fünftel gesenkt. Nach neuer Regelung bleibt die steuerpflichtige Person straflos, wenn sie die Hinterziehung selbst anzeigt. Die Steuer bleibt für die ganze Verjährungsperiode geschuldet, ebenso werden Verzugszinsen erhoben, hingegen ist keine Busse mehr zu bezahlen.

Die straflose Selbstanzeige ist einer natürlichen oder einer juristischen Person nur ein einziges Mal möglich. Auch Anstiftern, Gehilfen und Mittätern einer Steuerhinterziehung wird Straffreiheit gewährt, sofern sie sich noch nie anzeigen, sie die Verwaltung beim Festsetzen der Nachsteuer unterstützen und die Steuerbehörden noch keine Kenntnis von der Tat hatten. Wollen also Haupttäter und Beteiligte straflos ausgehen, müssen sie die Selbstanzeige gleichzeitig einreichen. Straffreiheit wird nicht nur für die Steuerhinterziehung gewährt, sondern auch für weitere Straftatbestände, welche in Zusammenhang mit der Steuerhinterziehung stehen, wie Steuerbetrug oder Urkundenfälschung (Art. 251 StGB). Unrechtmässige Vorteile sind jedoch inklusive Verzugszinsen nach- oder zurückzubehalten. Strafflosigkeit wird zudem nur gewährt, wenn die zur Berechnung der Nachsteuer notwendigen Unterlagen der letzten zehn Jahre vorgelegt werden können. Geht die Steuerhinterziehung über die Selbstanzeige hinaus, wird die Straffreiheit nicht mehr gewährt. Die steuerhinterziehende Person wird dann nicht nur steuerrechtlich gebüsst, sondern allenfalls auch strafrechtlich belangt. Sie sollte sich folglich vor der Anzeige bewusst sein, was nachträglich einer Besteuerung zuzuführen ist. Die Aussage, sich der Steuerpflicht einer Transaktion nicht bewusst gewesen zu sein oder z. B. ein Konto vergessen zu haben, ist für Strafflosigkeit nicht ausreichend.

3.3. Ehe- und Familienbesteuerung

Zur nach der Ablehnung des Steuerpakets 2001 neu anzugehenden wichtigen Reform der Ehe- und Familienbesteuerung sind wichtige Grundsatzentscheide (Systementscheid) zu fällen. Im Dezember 2006 eröffnete der Bundesrat die Diskussion zum Systementscheid zwischen Individualbesteuerung und Ehegattenbesteuerung und weiteren Mängeln mit einer Vernehmlassungsvorlage. Das Vernehmlassungsverfahren führte indessen zur Erkenntnis, dass eine breit abgestützte, grundsätzliche Änderung des Systems vorerst nicht zu erreichen ist. Mit einem Entscheid ist mittelfristig nicht zu rechnen.

Bei der direkten Bundessteuer wird seit dem 1. Januar 2008 die verfassungswidrige steuerliche Diskriminierung der Zweiverdienerehepaare gegenüber gleich situierten Konkubinatspaaren gemildert.

4. Entwicklung auf kantonaler Ebene

Auf kantonaler Ebene sind keine Vorstösse hängig. Die landrätliche Kommission, welche die Änderungen des Steuergesetzes jeweils vorberät, erteilte der Verwaltung jedoch den Auftrag, die Besteuerung der Kapitalleistungen im Bereich der beruflichen Vorsorge zu analysieren und dabei auf Vergleiche mit den Kantonen Schwyz und St. Gallen abzustellen. Der Regierungsrat ist bemüht, seine Steuerstrategie umzusetzen. Die Landsgemeinde 2007 hiess die dringenden Entlastungen für gemeinsam veranlagte Ehegatten und Familien mit Kindern gut, und diejenige von 2008 beschloss als Übergangslösung eine geringfügige Entlastung für allein stehende Steuerpflichtige (Abzug 2000 Fr.) sowie einen Proportionaltarif für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, verbunden mit einer deutlichen und für die Attraktivität des Kantons für Gesellschaften notwendigen Reduktion des Gewinnsteuersatzes. Ziel ist ab 2010 eine Steuerbelastung für natürliche Personen im schweizerischen Mittel.

4.1. Anpassung Einkommenssteuer (Art. 31 Abs. 2, 33 Abs. 1 Ziff. 1 und 5, 34 Abs. 1 und 2)

Während der Kanton Glarus die Steuern seit 2001 nicht mehr bedeutend senken konnte, entlasteten andere Kantone die natürlichen Personen, was zu einer im Vergleich höheren Steuerbelastung führte. Der nachfolgende Vergleich des Totalindex der Steuerbelastung von 2000 im Vergleich zu 2006 verdeutlicht dies:

	<i>Ledige</i>		<i>Verheiratete ohne Kinder</i>		<i>Verheiratete 2 Kinder</i>	
	<i>2000</i>	<i>2006</i>	<i>2000</i>	<i>2006</i>	<i>2000</i>	<i>2006</i>
Zürich	79.80	82.70	81.20	85.50	74.40	89.20
Bern	115.60	109.20	124.30	119.50	125.30	114.80
Luzern	115.50	114.40	120.50	116.20	125.20	129.10
Uri	106.30	124.00	92.40	112.00	94.80	207.30
Schwyz	72.70	62.80	72.20	60.80	77.20	80.70
Obwalden	108.90	109.80	102.90	112.80	110.70	184.60
Nidwalden	72.80	82.40	70.30	77.20	77.30	96.10
<i>Glarus</i>	<i>105.60</i>	<i>116.70</i>	<i>101.70</i>	<i>120.50</i>	<i>97.00</i>	<i>180.00</i>
Zug	61.40	57.30	54.10	52.20	51.40	43.30
Freiburg	115.80	128.40	111.20	119.80	112.90	115.00
Solothurn	115.50	127.60	107.70	119.00	104.90	119.60
Basel-Stadt	125.00	128.00	117.80	122.30	111.90	100.00

Basel-Landschaft	94.90	98.20	105.80	111.10	104.00	108.00
Schaffhausen	107.90	115.80	104.90	110.30	108.80	122.60
Appenzell Ausserrhoden	110.60	114.10	104.30	109.40	113.10	148.60
Appenzell Innerrhoden	89.10	95.20	87.10	84.80	94.40	136.50
St. Gallen	109.40	121.40	107.60	110.40	100.20	122.50
Graubünden	85.10	93.70	82.50	91.10	83.70	135.00
Aargau	94.50	97.90	96.30	86.80	99.60	85.00
Thurgau	107.70	111.60	108.20	98.00	112.30	65.00
Tessin	102.30	79.90	93.30	72.90	77.50	47.80
Waadt	91.50	95.60	108.00	112.50	90.10	90.20
Wallis	107.20	108.60	103.60	109.60	112.40	111.20
Neuenburg	134.40	131.30	119.70	126.80	127.90	174.30
Genf	113.20	104.50	102.50	98.60	106.70	78.20
Jura	132.50	134.50	127.60	131.90	132.50	137.70
Schweiz	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Die Landsgemeinde 2007 beschloss mit Wirkung ab 2008 für die verheirateten Steuerpflichtigen und Familien mit Kindern Entlastungen; eine geringfügige Tarifänderung sowie höhere Abzüge verhinderten zusätzliche Verschlechterung. Mit einer weiteren Sofortmassnahme brachte die Landsgemeinde 2008 allein stehenden Steuerpflichtigen eine leichte Entlastung. Ziel bleibt das Erreichen des schweizerischen Mittels. Dies wird mit einer neuen Tarifstruktur (Teilsplitting Faktor 1,6) sowie mit Korrekturen bei der Besteuerung von Kapitalabfindungen erreicht.

Das Teilsplitting ist eine Besteuerungsvariante der Einkommenssteuer für Ehepaare. Ehepaare bezahlen die Einkommenssteuer gemeinsam. Ihre Einkommen werden zusammengerechnet und zusammen versteuert. Dies führt zu höherer Steuerprogression und -belastung. Um die «Heiratsstrafe» zu mildern, ist ein Teilsplitting einzuführen. Zusätzlich werden Familien mit Kindern durch die Erhöhung des Kinderabzuges auf 7000 Franken entlastet. Für die Berechnung der Steuerprogression wird das gemeinsame Einkommen durch eine Zahl zwischen 1 und 2 geteilt. Die Division wird unabhängig davon, ob beide Ehepartner arbeiten, durchgeführt (beim Vollsplitting durch 2, beim Teilsplitting gemäss Vorschlag durch 1,6). Der Splittingtarif hat – ungeachtet der Zusammensetzung des Einkommens – grundsätzlich die gleiche Funktion wie der Doppeltarif, nämlich die Berücksichtigung der höheren Haushaltaufwendungen eines Ehepaares gegenüber allein stehenden Steuerpflichtigen. Der Doppelverdienerabzug dient dem Ausgleich der vermehrten Haushaltkosten, wenn beide erwerbstätig sind. Es sind die Belastungsverhältnisse zwischen verheirateten Doppelverdienern und Konkubinatspaaren zu berücksichtigen. Mit einer Tarifanpassung ist die Steuerbelastung auch für *Alleinstehende* auf das schweizerische Mittel zu senken. Der Tarif sieht zudem eine Maximalbelastung von 17 Prozent (bisher 19%) der einfachen Steuer vor, womit Personen mit höherem Einkommen entlastet werden. Die neue Tarifstruktur bringt allen Steuerpflichtigen eine Entlastung von mindestens 10 Prozent und ist auf die Beibehaltung des Steuerfusses von 95 Prozent ausgerichtet.

Der Steuerwettbewerb spielt vor allem auf regionaler Ebene. Das Entlastungspaket 2009 ist deshalb mit Blick auf die wichtigsten Standortkonkurrenten zu beurteilen (Nachbargebiete sowie eine Zürcher Gemeinde). Die Vergleiche beziehen sich auf das Brutto-Arbeitseinkommen und zeigen die Belastungen durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern. Die Berechnung berücksichtigt sämtliche Abzüge, die ohne Nachweis vorgenommen werden können, und den nachweispflichtigen Abzug für Versicherungsbeiträge. Die in den kantonalen und kommunalen Steuergesetzen vorgesehenen Personal-, Haushaltungs- bzw. Kopfsteuern sind enthalten. Mit Reichenburg, Wollerau, Rapperswil-Jona und Wädenswil wurden Orte mit tiefer Steuerbelastung verglichen.

Vergleich nähere Umgebung

<i>Alleinstehend</i>	<i>Fr. brutto</i>	20 000	30 000	50 000	80 000	100 000	200 000	500 000	1 000 000
Niederurnen	2007	756	1 989	4 910	10 512	14 520	35 980	106 000	213 700
Niederurnen	2008	399	1 514	4 378	9 381	13 210	34 279	102 926	208 634
Niederurnen	2010	494	1 460	3 982	8 022	10 927	28 556	90 974	185 436
Reichenburg	2007	718	1 530	3 535	7 560	10 540	25 680	68 750	139 700
Wollerau	2007	392	837	1 930	4 128	5 760	14 040	37 550	76 300
Schänis	2007	592	1 977	5 700	7 830	17 670	44 460	119 050	239 700
Rapperswil-Jona	2007	482	1 608	4 640	10 200	14 380	36 180	96 850	195 000
Wädenswil	2007	604	1 434	3 550	8 024	11 540	32 520	111 050	244 400
Durchschnitt 2007 = Index 100		591	1 563	4 044	8 042	12 402	31 477	89 875	184 800
Index Glarus 2007		128	127	121	131	117	114	118	116
Index Glarus 2010		84	93	98	100	88	91	101	100

(2009/2010: Zuschläge 2008)

<i>Verheiratet ohne Kinder</i>	<i>Fr. brutto</i>	<i>20 000</i>	<i>30 000</i>	<i>50 000</i>	<i>80 000</i>	<i>100 000</i>	<i>200 000</i>	<i>500 000</i>	<i>1 000 000</i>
Niederurnen	2007	212	1 251	3 395	7 768	11 390	31 700	101 800	213 200
Niederurnen	2008	–	865	3 108	7 131	10 504	29 569	99 454	217 159
Niederurnen	2010	–	670	2 572	6 224	8 754	23 754	77 426	185 048
Reichenburg	2007	230	762	2 410	5 496	7 890	22 580	67 800	138 700
Wollerau	2007	126	417	1 315	3 000	4 310	12 340	37 050	75 800
Schänis	2007	–	285	2 885	9 712	11 990	36 360	116 750	239 000
Rapperswil-Jona	2007	–	234	2 350	6 440	9 760	30 260	95 000	194 500
Wädenswil	2007	204	756	2 375	5 720	8 430	26 160	99 600	232 900
Durchschnitt 2007 = Index 100		129	618	2 455	6 356	8 962	26 567	86 333	182 350
Index Glarus 2007		165	203	138	122	127	119	118	117
Index Glarus 2010		–	109	105	98	98	89	90	101

(2008/2010: Zuschläge 2008)

<i>Verheiratet zwei Kinder</i>	<i>Fr. brutto</i>	<i>20 000</i>	<i>30 000</i>	<i>50 000</i>	<i>80 000</i>	<i>100 000</i>	<i>200 000</i>	<i>500 000</i>	<i>1 000 000</i>
Niederurnen	2007	–	129	2 285	5 400	9 030	29 100	98 750	210 500
Niederurnen	2008	–	–	1 361	4 495	7 789	26 889	93 021	205 415
Niederurnen	2010	–	–	850	3 768	6 378	21 968	78 653	181 947
Reichenburg	2007	–	3	905	3 704	5 690	21 160	65 300	138 200
Wollerau	2007	–	3	495	2 024	3 110	10 880	35 700	71 400
Schänis	2007	–	–	840	5 000	8 540	31 940	112 350	235 100
Rapperswil-Jona	2007	–	99	680	4 064	6 950	26 000	91 400	191 300
Wädenswil	2007	48	48	1 130	3 512	5 880	22 560	94 900	228 200
Durchschnitt 2007 = Index 100		8	47	1 056	3 951	6 533	23 607	83 067	179 117
Index Glarus 2007		–	274	216	137	138	123	119	118
Index Glarus 2010		–	–	81	95	98	93	95	102

(2008/2010: Zuschläge 2008)

Die Steuerstrategie fordert die Senkung der Steuerbelastung für natürliche Personen auf das schweizerische Mittel. Analysen lassen darauf schliessen, dass die Steuerbelastung im Kanton Glarus 2010 unter dem schweizerischen Mittel liegen wird. Allerdings handelt es sich um eine statische Betrachtungsweise. Steuerentlastungen anderer Kantone sind nicht berücksichtigt und werden das Bild unter Umständen verändern.

4.2. Anpassung Besteuerung Kapitaleleistungen (Art. 36 Abs. 1)

Anlässlich der Revision des Steuergesetzes 2007 forderte die landrätliche Kommission eine Entlastung in allen Bereichen, insbesondere für die Besteuerung der Kapitaleleistungen aus beruflicher Vorsorge. Zunächst wurde eine Bestandesaufnahme vorgenommen. Der Bund erhob letztmals 2004 die Belastung der Kapitaleleistungen aus beruflicher Vorsorge. Dabei lag der Kanton Glarus besonders im unteren und oberen Bereich über dem Durchschnitt; anbetrachts des Indexverlaufs dürfte sich die Situation noch verschlechtert haben.

Handlungsbedarf lässt sich somit auch bei der Besteuerung der Kapitaleleistungen erkennen. Es sind tarifliche Anpassungen vorzunehmen. Der Steuersatz der einfachen Steuer wird von mindestens 5 auf 4 Prozent gesenkt.

4.3. Anrechnung Gewinnsteuer an Kapitalsteuer (Art. 81^a)

Anders als der Bund erheben die Kantone gemäss Steuerharmonisierungsgesetz noch die Kapitalsteuer, die aber je nach Kanton unterschiedlich ist. Die überwiegende Mehrheit der Kantone sprach sich gegen die Aufhebung der Kapitalsteuer aus, um eine Mindestbesteuerung zu gewährleisten. Die USTR II räumt nun den Kantonen die Möglichkeit ein, die Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer anzurechnen. Den Kantonen ist es also freigestellt, ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Trotz ursprünglichen Bedenkens seitens der Kantone ist ein Trend dazu auszumachen.

Mit dem an der Landsgemeinde 2008 beschlossenen Übergang zu einem proportionalen Gewinnsteuersatz lässt sich eine Kapitalsteuer kaum mehr begründen. Ist diese doch dazu da, die Steuerbelastung von Unternehmen zu korrigieren, die zwar über viel Eigenkapital verfügen, aber bei geringer Eigenkapitalrendite durch die renditeabhängige Gewinnsteuer nur schwach belastet werden. Nachdem die Landsgemeinde 2008 für die juristischen Personen den Proportionalsteuersatz einführt, ist dieser Schritt die logische Konsequenz.

4.4. Detailkommentar zu weiteren Artikeln

Die kantonalen Entlastungsmassnahmen bedingen die Anpassung der Artikel 31, 34, 36 und 81^a Steuergesetz. Der Detailkommentar befasst sich zudem mit den Änderungen, die aufgrund der Bundesnormen (USTR II, Bundesgesetz über die Vereinfachung der Nachbesteuerung in Erbfällen und Einführung der straflosen Selbstanzeige) nötig sind. Die Ausführungen dazu stützen sich auf Unterlagen des Bundes (z. B. Information zur Unternehmenssteuerreform II).

Artikel 18^a (neu); Bestand und Reorganisation von Personenunternehmen (Besteuerungsaufschub bei Überführung, Verpachtung und Erbteilung)

Wird eine Liegenschaft eines Personenunternehmens sowohl für betriebliche Zwecke als auch privat durch den Betriebsinhaber genutzt, gilt sie bei überwiegend geschäftlicher Nutzung als Geschäftsvermögen (Präponderanzmethode) und es können Abschreibungen vorgenommen werden. Stille Reserven auf solchen Liegenschaften werden gegenwärtig als Geschäftseinkommen besteuert, wenn die Liegenschaft verkauft oder nicht mehr überwiegend für das Geschäft genutzt wird, in steuerlicher Hinsicht also aus dem Geschäfts- ins Privatvermögen überführt wird. Obwohl dabei kein Geld fließt, werden die stillen Reserven aus steuersystematischen Gründen besteuert. Neu kann der Unternehmer verlangen, dass die Steuer erst dann fällig wird, wenn die Liegenschaft tatsächlich verkauft und der Veräusserungserlös realisiert ist. Verpachtet ein Unternehmer den Betrieb, werden nach geltender Regelung Betriebsaufgabe und Aufgabe der selbstständigen Erwerbstätigkeit angenommen, wenn die Verpachtung länger als fünf Jahre dauert. Neu gilt eine Verpachtung nur dann als Aufgabe der selbstständigen Erwerbstätigkeit, wenn der Unternehmer dies bei den Steuerbehörden beantragt; erst danach erfolgt die entsprechende Besteuerung. Damit wird ein Unternehmen finanziell weniger belastet und es kann sich besser entwickeln.

Bei einer Erbteilung sind nicht immer alle Erben am Fortbestand des Betriebs interessiert. Jene Erben, die den Betrieb nicht übernehmen, können die Besteuerung der stillen Reserven ebenfalls bis zur tatsächlichen Veräusserung aufschieben.

Artikel 20 Absatz 3; Kapitaleinlageprinzip

Im geltenden Recht gilt als steuerbarer Vermögensertrag jeder geldwerte Vorteil aus Beteiligungen, der keine Rückzahlung von Kapitalanteilen darstellt. Nach dem Nennwertprinzip ist ein steuerbarer Beteiligungsertrag jede geldwerte Leistung an den Anteilseigner, die keine Rückzahlung der Anteile am einbezahlten Grund- oder Stammkapital darstellt. Aktionäre müssen deshalb auch Aufgelder oder sonstige von ihnen an die Reserven einbezahlte Kapitalzuschüsse als Vermögensertrag versteuern, wenn diese an sie zurückfliessen (Substanz- oder Liquidationsdividende). Steuerpflichtig ist ausserdem die Auszahlung von erwirtschafteten Gewinnen.

Die USTR II führt das Kapitaleinlageprinzip ein. Alle von Anteilseignern geleisteten Kapitaleinlagen (einschliesslich Aufgelder und Zuschüsse), werden bei Rückzahlung in das Privatvermögen wie die Rückzahlung von Grund- oder Stammkapital behandelt und bleiben somit steuerfrei. Dabei fliessen, obwohl im Gesetz von Rückzahlung die Rede ist, die Einzahlungen nicht nur an jene Personen steuerfrei zurück, welche die Vermögenswerte seinerzeit in die Gesellschaft eingebracht haben.

Bezüglich Agio, das bis zum 31. Dezember 1996 einbezahlt worden ist, bleibt nach dem Willen des Gesetzgebers das Nennwertprinzip anwendbar. Diese zeitliche Einschränkung ist zwar nicht systemkonform, muss aber aufgrund der bindenden Wirkung des Steuerharmonisierungsgesetzes in das kantonale Recht übernommen werden.

Artikel 35^b (neu); Betriebsaufgabe und Liquidation von Personenunternehmen, Vorsorgelücken und Liquidationsgewinn der Erben

Für Personenunternehmen werden auch die Steuerfolgen bei der Geschäftsaufgabe gemildert. Wird eine selbstständige Erwerbstätigkeit aufgegeben, werden alle stillen Reserven auf dem Geschäftsvermögen realisiert, wenn der Betrieb stillgelegt und das Umlauf- und Anlagevermögen an Dritte veräussert oder ins Privatvermögen des Unternehmers überführt wird. Der Betrieb kann jedoch weiter bestehen und als Ganzes an Dritte verkauft werden. In beiden Fällen werden die stillen Reserven aufgelöst. Dieser Liquidationsgewinn stellt steuerbares Einkommen des Unternehmers dar. Nach heutiger Regelung werden diese Gewinne zum Zeitpunkt der Auflösung zusammen mit dem übrigen Einkommen erfasst. – Um die Wirkungen der Steuerprogression zu mildern, werden bei der Aufgabe der selbstständigen Erwerbstätigkeit die in den letzten beiden Geschäftsjahren realisierten stillen Reserven (Liquidationsgewinne) neu separat, d. h. nicht mehr mit dem übrigen Einkommen, besteuert. Damit fällt das übrige Einkommen nicht in eine höhere Progression. Zudem ist eine Reduktion des Steuersatzes vorgesehen.

Der Liquidationsgewinn wird häufig dazu verwendet, Vorsorgelücken zu decken. Für die Berechnung der Steuer wird nun der Betrag abgezogen werden können, der zum Einkauf von Beitragsjahren dient. Erfolgt trotz Deckungslücke kein Einkauf oder verfügt der Unternehmer über keine zweite Säule, kann ebenfalls ein Betrag im Umfang der nachgewiesenen zulässigen Deckungslücke vom steuerbaren Liquidationsgewinn abgezogen werden. Dieser Betrag ist allerdings nicht steuerfrei, sondern er wird, da er dem Unternehmer zugeflossen ist, gleich besteuert wie eine Kapitaleistung aus Vorsorge. Bei der direkten Bundessteuer gilt für solche Bezüge der Steuersatz von einem Fünftel des ordentlichen Tarifs.

Wird ein Personenunternehmen durch die Erben nicht weitergeführt, können sie den besonderen Liquidationsgewinn beanspruchen. Die steuerliche Abrechnung erfolgt spätestens fünf Jahre nach Ablauf des Todesjahres.

Artikel 38 Absatz 2; Vermögenssteuer auf geschäftlichen Wertschriften

Hält ein Personenunternehmen in seinem Geschäftsvermögen Wertschriften, so werden diese nach geltendem Recht für die kantonale Vermögenssteuer zum Verkehrswert bewertet. Neu wird steuersystematisch konsequent dem Buchwertprinzip gefolgt. Für die kantonale Vermögenssteuer wird der Buchwert der Wertschriften übernommen; für die Vermögenssteuer sind statt des Verkehrswerts die ursprünglichen Anschaffungskosten, allenfalls reduziert um die notwendigen Abschreibungen, massgebend.

Artikel 67 Absatz 1^a; Ersatzbeschaffung

Ein Personenunternehmen muss seine Produktionsmittel nicht nur ersetzen, wenn sie amortisiert oder technisch überholt sind. Häufig erfordern Veränderungen auf dem Markt oder technische Neuerungen eine Neuausrichtung und die Anlagegüter müssen ganz oder teilweise ersetzt werden. In der Regel führt die Veräusserung zu einem steuerbaren Kapitalgewinn. Heute kann dieser durch eine entsprechende Abschreibung auf dem Ersatzgut steuerlich kompensiert werden, sofern dieses die gleiche Funktion aufweist. Bei technischen Neuerungen ist Funktionsgleichheit oft nicht gegeben. Um dennoch notwendige Anpassungen nicht zu behindern, wird nun lediglich verlangt, dass das Ersatzobjekt betriebliches Anlagevermögen darstellt. Damit können sich Betriebe flexibler an ihr Marktumfeld anpassen. Ein Unternehmen besitzt z. B. einen Lastwagen (LKW), den es verkaufen will; gleichzeitig muss es seine Informatik-Anlage erneuern. Nach geltendem Recht müsste das Ersatzgut ein LKW sein, um den Verkaufserlös steuerneutral reinvestieren zu können; gemäss USTR II kann der Erlös aus dem LKW-Verkauf ohne Steuerfolgen in die Informatik-Anlage reinvestiert werden.

Artikel 176^a (neu); Vereinfachte Nachbesteuerung von Erben

Die vereinfachte Nachbesteuerung wird nur bei der Deklaration von Vermögens- und Einkommenswerten gewährt, von deren Existenz die Steuerbehörden noch keine Kenntnis hatten. Elemente, welche einer eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Steuerbehörde bekannt sind, werden der ordentlichen Nachbesteuerung (10 Jahre) unterzogen. Ferner haben die Erben die Steuerbehörden bei der Aufnahme eines vollständigen und genauen Nachlassinventars vorbehaltlos zu unterstützen. Sie haben also die ihnen im Inventarverfahren obliegenden Mitwirkungspflichten (Art. 157 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer; DBG) voll und ganz zu erfüllen. Von einer bevorzugten Nachbesteuerung sollen die Erben nur profitieren, wenn sie sich ernstlich um die Bezahlung der geschuldeten Nachsteuern bemühen. Lassen sie es z. B. zur Betreuung kommen, obschon ihnen die Bezahlung der Nachsteuer zugemutet werden kann, erfolgt nachträglich die Berechnung der Nachsteuer und der Verzugszinsen aufgrund der letzten zehn Jahre.

Wurde die Nachsteuer dem Erblasser zu dessen Lebzeiten rechtskräftig auferlegt, gehört diese Schuld zum Nachlass wie alle anderen Schulden des Erblassers, und eine zusätzliche Reduktion rechtfertigt sich nicht. Wurde die Nachsteuer zu tief festgesetzt, weil die Steuerbehörden nicht alle hinterzogenen Einkommens- und Vermögensbestandteile gekannt hatten, können die Erben weitere Vermögensbestandteile melden und diesbezüglich eine Milderung der Nachsteuer (gemäss DBG, StHG) beanspruchen. Diese nach den neuen Vorschriften festgesetzte Nachsteuer ist zusätzlich zu der dem Erblasser rechtskräftig auferlegten Nachsteuer geschuldet.

Jeder Erbe kann die amtliche Liquidation der Erbschaft verlangen. Damit werden die Erben nicht persönlich für die Schulden des Erblassers haftbar (Art. 593 ZGB), was keine besondere Schonung hinsichtlich ihrer Haftung für die vom Erblasser hinterzogenen Steuern rechtfertigt. Wird eine überschuldete Erbschaft konkursamtlich liquidiert (Art. 597 ZGB), besteht für den Fiskus keine Veranlassung seine Forderung zu Gunsten anderer Gläubiger zu reduzieren, und die Nachsteuer wird nicht gemildert. Wird also die Erbschaft amtlich oder konkursamtlich liquidiert, gibt es keine vereinfachte Nachbesteuerung.

Der Erbschaftsverwalter und der Willensvollstrecker müssen legitimiert sein, den Antrag zur vereinfachten Nachbesteuerung zu stellen, denn sie haben den Nachlass zu verwalten (Art. 518 Abs. 2 ZGB). Zudem haften

sie in beschränktem Ausmass solidarisch mit den Erben für die Steuern des Erblassers (Art. 13 Abs. 4 DBG). Das Recht, die vereinfachte Nachbesteuerung zu verlangen, steht ihnen auch ohne die Zustimmung der Erben zu.

Artikel 211 Absätze 3 und 4 (neu); Selbstanzeige Steuerhinterziehung

Von einer Strafverfolgung wird abgesehen, wenn die steuerpflichtige Person ihr fehlbares Verhalten bereut und sich selber anzeigt, sich noch nie vorher angezeigt hat und die Verwaltung bei der Festsetzung der Nachsteuer vorbehaltlos unterstützt. Dies soll fehlbare Steuerpflichtige motivieren, ihre Verfehlungen offen zu legen und das Hinterzogene zu deklarieren. Die steuerpflichtige Person hat jedoch die Nachsteuern sowie die Verzugszinsen zu bezahlen. Die Nachsteuern können bis auf zehn Jahre zurück erhoben werden (Art. 152 DBG). Die straflose Selbstanzeige ist für natürliche und juristische Personen (Art. 181a DBG) auf ein einziges Mal beschränkt; sie können sich nicht in regelmässigen Abständen selbst anzeigen und dadurch immer wieder straffrei bleiben. Von einer Strafverfolgung wird nur dann abgesehen, wenn die Steuerbehörden keine Kenntnis von der Hinterziehung hatten. Erfüllt die steuerpflichtige Person alle Voraussetzungen, bemüht sie sich aber nicht um die Bezahlung der Nachsteuer – z. B. indem sie es zur Betreuung kommen lässt, obwohl ihr die Bezahlung der Nachsteuer zugemutet werden kann – fällt die Strafbefreiung dahin.

Absatz 4 regelt das Strafmass bei wiederholter Selbstanzeige. Es gilt die bisherige Regelung, wonach die Busse auf einen Fünftel der hinterzogenen Steuer ermässigt wird. Diese Bussenreduktion kann jedoch nur gewährt werden, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind (Abs. 3 Ziff. 1–3). Bei wiederholter Anzeige wird von der Strafverfolgung allfälliger anderer mit der Hinterziehung zusammenhängender Straftaten nicht abgesehen.

Artikel 213 Absatz 4 (neu); Mitwirkung Dritter bei Steuerhinterziehung

Anstifter, Gehilfen oder Mitwirkende einer Steuerhinterziehung erhalten ebenfalls die Möglichkeit der straflosen Selbstanzeige. Bereuten diese bisher ihr Tun und zeigten sie die Steuerhinterziehung an, so wurde ihnen keine Straffreiheit gewährt; es bestand daher kein Anreiz, eine Steuerhinterziehung anzuzeigen. Nun sollen sie, wenn sie eine Steuerhinterziehung vor deren Entdeckung durch eine Steuerbehörde anzeigen und diese vorbehaltlos unterstützen, keine Busse mehr befürchten müssen. Sie werden zudem von der solidarischen Haftung für die hinterzogenen Steuern befreit. Auch wird für weitere Straftaten, die in direktem Zusammenhang mit der Steuerhinterziehung begangen wurden, keine Strafverfolgung eingeleitet. Wiederum wird die Anzahl der straflosen Selbstanzeigen auf ein einziges Mal beschränkt. Bei der erstmaligen Anzeige können Teilnahmen an mehreren Steuerhinterziehungen straffrei angezeigt werden; z.B. kann ein Steuerberater die Hinterziehung einer oder mehrerer Steuern sowie die Mitwirkung an den Steuerhinterziehungen verschiedener Kunden gleichzeitig anzeigen. Spätere Selbstanzeigen führen nicht mehr zur Strafbefreiung.

Artikel 214 Absatz 4 (neu); Verheimlichung oder Beiseiteschaffung von Nachlasswerten im Inventarverfahren

Wer Nachlasswerte im Inventarverfahren verheimlicht oder beiseite schafft (Art. 178 Abs. 1 DBG) und mit Hilfe der mangelhaften Inventaraufnahme eine Steuerhinterziehung begeht, diese jedoch erstmals selbst anzeigt, wird von der Strafe für das Inventardelikt und für allfällige weitere im Zusammenhang mit der Steuerhinterziehung begangene Straftaten befreit. Die Verheimlichung oder Beiseiteschaffung von Nachlasswerten im Inventarverfahren ist jedoch schon an sich strafbar, also auch dann, wenn es nicht zu einer Steuerhinterziehung kommt (z. B. weil die verheimlichten Vermögenswerte doch deklariert werden). Daher ist die Straffreiheit hier ausdrücklich zu regeln.

Artikel 217^a (neu); Selbstanzeige von juristischen Personen

Absatz 1 entspricht sinngemäss Artikel 175 Absatz 3 DBG. Die Voraussetzungen für die Einreichung einer straflosen Selbstanzeige für natürliche und juristische Personen müssen identisch sein.

Absatz 2. – Die Änderung der Firma oder die Sitzverlegung innerhalb der Schweiz beeinflusst die Steuerpflicht der juristischen Person nicht, weshalb einer straflosen Selbstanzeige nichts entgegensteht; die Umwandlung im Sinne des Fusionsgesetzes verändert deren Rechtsverhältnisse nicht (Art. 53 Satz 2 FusG). Es besteht eine Kontinuität des Rechtsträgers, des Vermögens und der Mitgliedschaft. Die Umwandlung erfordert keine Neugründung in der gewählten Rechtsform mit Auflösung der bisherigen und Übertragung auf die neue Gesellschaft. Im Handelsregister erfolgt keine Löschung der unter der alten Rechtsform eingetragenen Gesellschaft. Die Kontinuität von Rechtsträger und Vermögen lässt die Steuerpflicht bestehen. Deshalb ist eine straflose Selbstanzeige für die vor der Umwandlung begangenen Steuerhinterziehungen möglich. Andererseits gilt eine Selbstanzeige nach der Umwandlung nicht als erstmalig, wenn die Gesellschaft davor eine straflose Selbstanzeige einreichte.

Geht nach einer Fusion oder einer Spaltung die übergebende Gesellschaft unter, kann für diese keine Selbstanzeige mehr eingereicht werden. Bei der Fusion durch Absorption und bei Abspaltung existiert die

absorbierende bzw. die abspaltende Gesellschaft weiter, ebenso wird ihre Steuerpflicht nicht unterbrochen. Sie kann Steuerhinterziehungen ihres Geschäftsbetriebes anzeigen, unabhängig davon, ob diese vor oder nach der Absorption bzw. der Abspaltung stattfanden. Damit Strafflosigkeit gewährt werden kann, müssen selbstredend die Bedingungen des ersten Absatzes erfüllt sein.

Absatz 3. – Die Gesellschaft handelt stets durch ihre Organe oder Vertreter. Nur diese sind zur Einreichung einer straflosen Selbstanzeige befugt. Da sie als Teilnehmer bestraft werden können (Art. 181 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 177 DBG), sollen sie von der Busse und der Solidarhaftung befreit werden, wie dies für Teilnehmer an einer Steuerhinterziehung einer natürlichen Person vorgesehen ist (Art. 177 Abs. 3 DBG neu). Die Straffreiheit gilt auch für ausgeschiedene Organmitglieder oder Vertreter der juristischen Person, welche für die Periode, auf die sich die straflose Selbstanzeige bezieht, im Handelsregister eingetragen waren.

Absatz 4. – Ehemalige Organmitglieder einer juristischen Person erhalten die Gelegenheit, sich durch eine Anzeige selbst zu entlasten. Die Straffreiheit gilt in diesem Fall weder für die betroffene juristische Person noch für deren betroffene Organe und Vertreter.

Absatz 5. – Die Folgen weiterer Selbstanzeigen sind für die juristischen Personen gleich wie für die natürlichen Personen zu regeln.

Absatz 6. – Die juristische Person selbst wird für die hinsichtlich ihrer eigenen Steuern begangene Hinterziehung bestraft (Art. 181 Abs. 1 DBG). Endet ihre Steuerpflicht in der Schweiz, fehlt es an einem Subjekt für die Bestrafung und eine Selbstanzeige erübrigt sich.

Artikel 236 Absatz 3 (neu); Selbstanzeige und Befreiung von Strafverfolgung

Es ist einer Amnestie eigen, der reuigen Person die Bestrafung zu erlassen. Es ist möglich, dass jemand im Zusammenhang mit dem Steuerdelikt weitere, steuerrechtlich oder gar strafrechtlich relevante Straftaten begeht. Entschliesst sich eine Person zur Selbstanzeige, soll sie nur unterschlagenes oder zu Unrecht erhaltenes Geld nachzahlen bzw. zurückerstatten müssen, für ihre Straftat aber nicht bestraft werden. Deshalb werden bei Erfüllung aller Voraussetzungen der straflosen Selbstanzeige auch allfällige andere mit der Steuerhinterziehung zusammenhängende Straftaten (z. B. Steuerbetrug, Urkundenfälschung) amnestiert.

Artikel 237 Absatz 3 (neu); Veruntreuung von Quellensteuern

Die straflose Selbstanzeige öffnet den Weg zur Steuerehrlichkeit. Diesen Weg wird eine schuldige Person aber nur wählen, wenn ihre Selbstanzeige keine Straffolgen nach sich zieht. Deshalb ist auch bei Veruntreuung von Quellensteuern von einer Strafverfolgung abzusehen.

Artikel 259^a (neu); Übergangsbestimmungen

Es ist zu klären, für welche Erbgänge die Neuerungen erstmals angewendet werden sollen: Abstützung auf den Todestag des Erblassers, d. h. auf die Eröffnung des Erbanges oder auf die Eröffnung des Nachsteuerverfahrens gegenüber dem Erblasser oder auf die Anzeige der Steuerbehörde an die Erben, es sei gegen den Erblasser ein Nachsteuerverfahren zu eröffnen oder hängig. Da der Todestag in aller Regel eindeutig und einfach bestimmt werden kann, soll die vereinfachte Nachbesteuerung nur auf Erbgänge angewendet werden, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eröffnet werden.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die straflose Selbstanzeige soll Steuerpflichtige motivieren, bisher unversteuertes Vermögen der Legalität zuzuführen. Dadurch würde das Steuersubstrat vergrössert, was zu höheren Steuereinnahmen führte.

Die Entlastungsmassnahmen für natürliche Personen werden zu relativ hohen Steuerausfällen führen. Bei wieder besserer Konjunkturlage werden aber die Einkommen und – in geringerem Masse – auch die Vermögen ansteigen und so den Ausfall bei den Einkommenssteuern mittelfristig reduzieren. Über die Ausfälle aufgrund der USTR II ist keine zuverlässige Aussage möglich. Auch die Ausfälle wegen der Anrechnung der Gewinn- an die Kapitalsteuer können nicht beziffert werden. Sie dürften aber in Anbetracht des gesamten Kapitalsteuerertrages (2007: 2 Mio. Fr. einfache Steuer) gering sein, zumal über 1000 juristische Personen (rund die Hälfte aller Kapitalgesellschaften) keine Gewinnsteuer entrichten.

Die Mindereinnahmen resultieren aus einer rein statischen Betrachtungsweise. Bisher blieben die Steuererträge trotz teilweise erheblichen Steuerentlastungen konstant und bei entsprechender Konjunktur stiegen sie sogar. Die vorgeschlagenen Massnahmen werden den Wirtschaftsstandort Glarus stärken und die Ausfälle durch den Zuzug bzw. die verminderte Abwanderung von natürlichen und – aufgrund der Revision 2008 – von juristischen Personen zumindest teilweise kompensieren. Die Steuerausfälle aufgrund der beantragten Änderung belaufen sich bei der einfachen Steuer auf 15,7 Millionen Franken. Davon haben die Gemeinden 5,1 Millionen Franken zu übernehmen; hinzu kommen Ausfälle bei den Gemeindegzuschlägen von 3,3 Millionen Franken.

- <i>Ausfall (einfache Steuer 95 Prozent)</i>		15 700 000
Anteil Gemeinden		
Ortsgemeinden	2 025 000	
Schulgemeinden	2 669 000	
Ausgleichsfonds	393 000	5 087 000
Ausfall Kanton netto		10 613 000
- <i>Total Ausfall Gemeinden</i>		
Staatssteuerertrag	5 087 000	
Gemeindezuschläge politische Gemeinden	3 306 000	8 393 000
- <i>Ausfälle total</i>		19 006 000

Der Kanton trägt den grösseren Teil der Steuerausfälle, weil im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundchaftswesens sowie den vorgezogenen Aufgabenentflechtungen der Verteilschlüssel der Einkommens- und Ertragssteuer (der wichtigsten Steuer) gestützt auf eine Globalbilanz zu Gunsten des Kantons geändert wurde. Damit konnten seine Mehrausgaben kompensiert werden. Auf den 1. Januar 2009 erfolgte jedoch eine weitere Anpassung; es wird der Anteil des Kantons an der Einkommens- und Gewinnsteuer zu Gunsten der Gemeinden reduziert, um deren Steuerausfälle durch die Steuergesetzrevision 2008 zu kompensieren.

5.1. Finanzlage des Kantons

Von 2003 bis 2006 war die Finanzlage des Kantons katastrophal. Vor 2002 führten hohe Gewinne verschiedener Domizilfirmen zu sehr hohen Anteilen an der Direkten Bundessteuer. Diese Gewinne brachen 2002 plötzlich vollständig weg. Der Kanton verlor auf einen Schlag rund 40 Millionen Franken pro Jahr. Er musste sich in diesen Jahren mit 130 Millionen Franken zusätzlich verschulden, um zahlungsfähig zu bleiben. Die Schulden betragen Ende 2004 195 Millionen Franken. In den Jahren 2003 bis 2007 wurden harte Sparmassnahmen umgesetzt, die den Kantonshaushalt jährlich um rund 30 Millionen Franken entlasteten. Zudem half Unvorhersehbares, den Kantonshaushalt wieder ins Lot zu bringen: 2005 Verteilung der nicht mehr gebrauchten Goldreserven der Nationalbank; 2008 Heimfallverzichtsabgeltung der KLL. Diese Gelder sind langfristig angelegt, und ihre Erträge werden der Laufenden Rechnung gutgeschrieben. Ebenfalls 2008 trat die NFA in Kraft, von welcher der Kanton profitiert. Die von der eidgenössischen Finanzverwaltung für 2009 gemeldeten Zahlen betreffend Ressourcen-, geografisch-topografischer Lasten- und Härteausgleich liegen leicht über jenen von 2008, und vermutlich verbleiben sie in den nächsten Jahren auf diesem Niveau. Der Kanton kann deshalb seinen Teil der Steuerausfälle verkraften.

5.2. Finanzlage der Gemeinden

Die Gemeinderechnungen 2007 bilden die Grundlage für die Analyse der Finanzlage der Gemeinden. Die finanzielle Situation der Ortsgemeinden (konsolidiert) verbesserte sich zwischen 2003 und 2007 deutlich: Die Bilanzfehlbeträge sanken von über 3 auf unter 1 Million Franken; das Nettovermögen stieg von 1 auf über 16 Millionen Franken; das Fremdkapital reduzierte sich um 6 Millionen Franken, während das Eigenkapital um 15 Millionen Franken höher liegt; der Cashflow stieg von 9,2 auf 16,3 Millionen Franken. Ab 2006 konnten die Nettoinvestitionen aus eigenen Mitteln finanziert werden. Sämtliche Kennzahlen liegen im günstigen Bereich (Selbstfinanzierungsgrad über 100%, Selbstfinanzierungsanteil über 12%, Zinsbelastungsanteil unter 2%, Kapitaldienstanteil unter 8%). Die Finanzen der verbliebenen Tagwen befinden sich ebenfalls in hervorragendem Zustand.

Bei den Schulgemeinden ist vor allem die Bilanz unbefriedigend, während sich die Finanzlage (konsolidiert) zwischen 2003 und 2007 deutlich verbesserte. Die Nettoschuld verringerte sich zwischen 2003 (35,7 Mio. Fr.) und 2007 (13,7 Mio. Fr.) wesentlich; trotzdem ist eine Nettoschuld vorhanden, die abgebaut werden muss. Das Gleiche gilt für den Bilanzfehlbetrag, der aber 2007 (1,4 Mio. Fr.) nicht einmal mehr halb so gross ist wie 2003 (3,2 Mio. Fr.). Der Cashflow entwickelte sich erfreulich: mehr als Verdoppelung (von 2 auf 5 Mio. Fr.). Die Nettoinvestitionen gingen von 4,3 auf unter 1 Million Franken zurück und der Selbstfinanzierungsgrad liegt weit über 100 Prozent. Betrag 2003 der Finanzierungsfehlbetrag 2,3 Millionen Franken, so ergab sich 2007 ein Finanzierungsüberschuss von 4,2 Millionen Franken. Auch die übrigen Kennzahlen liegen 2007 im günstigen Bereich. Die Schuldefizite, welche Gemeinden (gegenseitige Unterstützungspflicht), Kanton und Ausgleichsfonds für Defizitschulgemeinden übernehmen, betragen noch bescheidene 0,6 Millionen Franken. Die wesentliche Verbesserung ist vor allem auf die konsequente Umsetzung der Schulplanung, die sinkenden Schülerzahlen sowie die gestiegenen Steuererträge zurückzuführen.

Werden die Körperschaften (Ortsgemeinde, Schulgemeinde, Tagwen, Fürsorgegemeinden) konsolidiert, zeigt sich ein positives Bild:

	2003	2007
Bilanzfehlbetrag (in Mio. Fr.)	6,5	2,8
Eigenkapital (in Mio. Fr.)	85,6	105,3
Nettoschuld (in Mio. Fr.)	6,3	-
Nettovermögen (in Mio. Fr.)	-	30,3
Cashflow (in Mio. Fr.)	10,7	21,2
Aufwandüberschuss (in Mio. Fr.)	6,0	-
Ertragsüberschuss (in Mio. Fr.)	-	2,5
Finanzierungsfehlbetrag (in Mio. Fr.)	9,7	-
Finanzierungsüberschuss (in Mio. Fr.)	-	4,2
Selbstfinanzierungsgrad (%)	53,9	126,9
Selbstfinanzierungsanteil (%)	6,8	12,7
Zinsbelastungsanteil (%)	-1,7	-1,1
Kapitaldienstanteil (%)	6,0	6,1

Die Gemeindestrukturreform dürfte die finanzielle Situation ab 2011 nochmals deutlich verbessern. Vor allem die heute mit finanziellen Problemen kämpfenden Gemeinden können vom Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse profitieren. Der Kanton schüttet dafür zwischen 16 und 18 Millionen Franken aus den Steuerreserven aus und übernimmt die Bilanzfehlbeträge sowie mit wenigen Ausnahmen die Nettoschulden der Gemeinden. Dazu kommen Effizienzgewinne, die sich bei konsequenter Nutzung des Sparpotenzials durch die Strukturreform ergeben. Wie der Kanton werden auch die Gemeinden die Ausfälle mindestens teilweise durch höhere Steuereinnahmen kompensieren können.

Der Kanton übernahm bei der letzten Steuerrevision die jährlichen Ausfälle der Gemeinden von 2,8 Millionen Franken; dabei wurde betont, dies sei ein einmaliges Entgegenkommen. Im Übrigen werden die Steuer ausfälle des Entlastungspaketes 2009 die Gemeinden wahrscheinlich nur einmal treffen. Gemäss dem per 2011 geplanten neuen Finanzausgleich werden die Gemeinden ihre Steuern, die sie für ihre Aufgabenerfüllung benötigen, selber festlegen. Dies stärkt ihre Autonomie und erlaubt es dem Kanton, seine Steuern zu senken, während die Gemeinden die ihren in etwa gleichem Umfang erhöhen müssen. Einmaligkeit sowie Verkraft- und Zumutbarkeit rechtfertigen das Mittragen der Steuerausfälle durch die Gemeinden, zumal diese von den Steuerentlastungen profitieren, weil sie für die heutigen und künftigen Bewohner attraktiver werden.

6. Ausblick

Die Entlastungspakete 2007, 2008 und 2009 dienen der Umsetzung der Steuerstrategie, dank denen 2010 der Kanton Glarus eine Steuerbelastung aufweisen wird, welche für die natürlichen Personen im schweizerischen Mittel liegen und für juristische Personen im Vergleich zu den Nachbarkantonen konkurrenzfähig sein wird. Die mittelfristig angelegte Steuerstrategie ist spätestens nach fünf Jahren zu überarbeiten. Weitere Verbesserungen wären die logische Konsequenz, wozu es Verschiedenes zu berücksichtigen gilt.

Generell tiefere Steuern sind nicht zum vornherein eine gute Idee. Mit Steuern müssen vom Souverän bestellte Leistungen finanziert werden: gutes Bildungs- und Gesundheitssystem, eine den Ansprüchen gerechte Infrastruktur, funktionierender Rechtsstaat, Sicherheit gegen innen und aussen, sozialer Schutz. Das ist nicht nur moralisch geboten, sondern auch ökonomisch vernünftig. Was geschieht, wenn die dazu nötigen Mittel fehlen, zeigt sich in den USA: Autobahnbrücken stürzen wegen schlechter Wartung ein; das öffentliche Bildungswesen ist in einem so fragwürdigen Zustand, dass die Zukunft der US-Unternehmen in Frage steht, weil (bald) die gut ausgebildeten Fachkräfte fehlen; Betriebe kämpfen ums Überleben, weil sie wegen des fehlenden Sozialstaates von der Finanzierung der Sozialleistungen überfordert sind. Und insbesondere gerät der soziale Friede in Gefahr, wenn der Staat seine ausgleichende Funktion nicht mehr wahrnimmt. – Es ist ein Mittelweg zwischen vernünftiger Steuerbelastung und Finanzierung der öffentlichen Aufgaben zu beschreiten.

Kritische Stimmen sagen immer wieder, Glarus könne im Steuerwettbewerb nicht mithalten. Damit haben sie nicht ganz Unrecht. Der neueste Bericht der eidgenössischen Finanzverwaltung zum NFA bezeichnet das Ressourcenpotenzial des Kantons Glarus als beschränkt. Bei den natürlichen Personen befindet sich der Kanton Glarus hinsichtlich massgebendem Einkommen mit durchschnittlich 13570 Franken pro Person gesamtschweizerisch an drittletzter Stelle. Das belegt – unabhängig von der Grösse (Anzahl Einwohner) – ein sehr bescheidenes Steuersubstrat; will er ein mit anderen Kantonen vergleichbares Steueraufkommen erreichen, muss er eine hohe Steuerbelastung in Kauf nehmen. Bei den juristischen Personen (ohne besonderen Steuerstatus) belegt Glarus mit durchschnittlich 2216 Franken Gewinn ebenfalls den 24. Rang.

Angesichts des bescheidenen Steuersubstrates sind erhebliche Anstrengungen nötig, um die Ziele der Steuerstrategie zu erreichen.

Die NFA kompensiert diesen Nachteil zumindest teilweise. Kantone mit höherem Ressourcenpotenzial haben Ausgleichszahlungen zu leisten. Verbesserungen in der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit sind trotz der schwierigen Ausgangslage möglich, indem einerseits bei den – beeinflussbaren – Ausgaben Mass gehalten oder gespart wird und andererseits ein Zufluss von zusätzlichem Steuersubstrat – durch neue Einwohner und Einwohnerinnen, Firmenansiedlungen – erfolgt. Die Entlastungsmassnahmen sind auf die Erhöhung des Ressourcenpotenzials ausgerichtet, wobei der Erhalt des Steuersubstrates ebenso wichtig ist. Der Idealfall der Erhöhung steht aber in einer Wechselwirkung mit dem Finanzausgleich: Er verringert die Ausgleichszahlung, was den Spielraum für Entlastungsmassnahmen einschränkt.

Der Regierungsrat bekennt sich zum Steuerwettbewerb. Er ist gewillt, die Position zu verbessern, sofern es die Möglichkeiten erlauben. Er wird bei der Überarbeitung der Steuerstrategie den erwähnten Überlegungen mit den (Unsicherheits-)Faktoren und Wechselwirkungen Rechnung tragen. Hinzu kommt die bedeutungsvolle Gemeindefeststellungsreform. In Zukunft werden Kanton und Gemeinden, differenzierter als bisher, die Steuern erheben, die sie zur Bewältigung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben benötigen. Betreffend Steuerbelastung werden die Gemeinden eine wichtigere Rolle spielen und mehr Verantwortung zu tragen haben, während der Kanton an Einfluss verlieren wird. Dies rechtfertigt eine der Zielsetzungen der Gemeindefeststellungsreform: Stärkung der Autonomie der drei Gemeinden.

7. Beratung der Vorlage im Landrat

7.1. Landrätliche Kommission

Eine Kommission unter dem Vorsitz von Landrat Fritz Schiesser, Haslen, befasste sich mit dieser Vorlage. Eintreten war unbestritten. Sie nahm zur Kenntnis, dass sich das wirtschaftliche Umfeld, aber auch die Steuervergleiche mit anderen Kantonen seit der Verabschiedung der Vorlage bereits zu Ungunsten des Kantons Glarus veränderte; verschiedene Kantone (z. B. SG, UR) kündigten zum Teil beträchtliche Steuersenkungen an. Uri und Thurgau führen ein Flat-Rate-Tax-System ein, was zu tun die Kommission mit dem Regierungsrat vorläufig ablehnt. Flat-Rate-Tax-Systeme sind wegen der vielen vom Steuerharmonisierungsgesetz vorgegebenen Abzüge sehr unübersichtlich und nur für hohe Einkommen – zulasten des Mittelstandes – vorteilhaft.

Steuersenkungen anderer Kantone erschweren das Erreichen des mit der Steuerstrategie angestrebten Ziels eines Platzes in der Mitte. Die Kommission anerkannte die finanziellen Grenzen von Steuerreduktionen. Solange der Kanton nicht ressourcenstärker werde, ändere sich am relativ engen Spielraum wenig. Ob angesichts der Verbesserungen in den anderen Kantonen das Erhoffte eintreffe, werde sich zeigen. Ein Ziel wäre erreicht, wenn die Abwanderung von guten Steuerzahlern eingedämmt würde. Ins Gewicht fallendes zusätzliches Steuersubstrat könne am ehesten bei Zuzüglern mit Einkommen zwischen 100 000 und 300 000 Franken erzielt werden; die Kommission prüfte diesbezüglich Verbesserungen an der regierungsrätlichen Vorlage. Auch bei den juristischen Personen bestehe bereits wieder Handlungsbedarf. Angesichts dieser Ausgangslage hätten Kanton und Gemeinden mit den vorhandenen Mitteln sparsam umzugehen. Nur eine gesamtheitliche Betrachtung der Steuersituation auf beiden Staatsebenen führe zu konkurrenzfähigen Steuern.

In der Detailberatung befasste sich die Kommission zur Hauptsache mit der Entlastung der natürlichen Personen; die Vorlage des Regierungsrates ging ihr zu wenig weit. Unbestritten blieb die Einführung eines Splitting-Systems verbunden mit einem neuen Steuertarif, der für alle Steuerpflichtigen Entlastungen bringt. Vorerst tendierte die Kommission auf eine Erhöhung des Splittingfaktors von 1,6 auf 1,8. Ein Vollsplitting (Faktor 2) verwarf sie angesichts der hohen Steuerausfälle von bis zu 6 Millionen Franken zum vornherein. Da die Erhöhung des Splittingfaktors eine – unerwünschte – Giesskannenwirkung hätte, kam sie von dieser Idee ab. Um Familien mit Kindern zusätzlich zu entlasten, liess sie einen von 6000 auf 7000 Franken erhöhten Kinderabzug, verbunden mit einem verbesserten Steuertarif, prüfen. Die Kombination höherer Kinderabzug/verbesserten Steuertarif wurde einstimmig verabschiedet; sie hat zusätzliche Steuerausfälle von 3,5 Millionen Franken zur Folge.

Diskutiert wurde die Steuerbefreiung für Personen, die mit weniger als dem Existenzminimum auskommen müssen; da dies im Kanton Glarus kein Problem darstelle und kein Anreiz für den Zuzug solcher Personen zu setzen sei, wurde darauf verzichtet. Bei der Besteuerung von Kapitaleinkünften votierte die Kommission für einen Fixsatz (anstelle eines Maximalsatzes) von 4 Prozent (Art. 35^b und 36 Abs. 1 StG). Klar lehnte sie es ab, die Steuerausfälle der Gemeinden erneut dem Kanton aufzubürden. Eine differenziertere Regelung wurde bezüglich Inkrafttreten beantragt; die meisten Änderungen samt Steuerentlastungen sollen per 1. Januar 2010 in Kraft treten.

7.2. Landrat

Im Landrat war Eintreten unbestritten. Alle Votanten unterstützten die von der Kommission vorgeschlagene Lösung zur Verbesserung der steuerlichen Situation von Familien mit Kindern und die gezielte Entlastung der Einkommenskategorien zwischen 50 000 und 300 000 Franken. Ein Teil-Splitting von 1,6 und die Erhöhung des Kinderabzuges auf 7000 Franken stellten einen guten Kompromiss dar, auch wenn die Lösung mehr kostete als der regierungsrätliche Vorschlag. Damit werde der Mittelstand gezielt entlastet und es würden positive Signale zu Gunsten von Zuzüglern ausgesendet. Auch das Senken der Steuerbelastung auf Vorsorgekapital diene diesem Ziel. Vor allem sinke damit die Steuerbelastung auf das schweizerische Mittel. Gezielte Entlastungen seien Giesskannenlösungen vorzuziehen. Die weiteren Änderungen bei den juristischen Personen und die Anpassung an das geänderte Bundesrecht waren unbestritten. Der anhaltende Steuerwettbewerb wurde angesprochen; der Kanton Glarus müsse sich ihm aber, zwar mit kürzeren Spiessen, so doch stellen. Angesichts des beschränkten Ressourcenpotenzials müsse er sich aber auch der Grenzen dieses Wettbewerbs bewusst sein; eine Vorreiterrolle könne er nicht wahrnehmen.

In der Detailberatung wurde Artikel 34 bereinigt, nachdem im Kommissionsbericht redaktionelle Ungereimtheiten erkannt worden waren. Dem Landrat wurde zuhanden der zweiten Lesung eine bereinigte Fassung unterbreitet, der diskussionslos zugestimmt wurde.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der so bereinigten Vorlage, welche ansehnliche Steuer-senkungen für Familien mit Kindern, aber auch auf Vorsorgekapital und für juristische Personen bringt, unverändert zuzustimmen.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den folgenden Beschlussentwurf anzunehmen:

Änderung des Steuergesetzes

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2009)

I.

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

Art. 18^a (neu)

Aufschub-
tatbestände

¹ Wird eine Liegenschaft des Anlagevermögens aus dem Geschäftsvermögen in das Privatvermögen überführt, so kann die steuerpflichtige Person verlangen, dass im Zeitpunkt der Überführung nur die Differenz zwischen den Anlagekosten und dem massgebenden Einkommenssteuerwert besteuert wird. In diesem Fall gelten die Anlagekosten als neuer massgebender Einkommenssteuerwert, und die Besteuerung der übrigen stillen Reserven als Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit wird bis zur Veräusserung der Liegenschaft aufgeschoben.

² Die Verpachtung eines Geschäftsbetriebs gilt nur auf Antrag der steuerpflichtigen Person als Überführung in das Privatvermögen.

³ Wird bei einer Erbteilung der Geschäftsbetrieb nicht von allen Erben fortgeführt, so wird die Besteuerung der stillen Reserven auf Gesuch der den Betrieb übernehmenden Erben bis zur späteren Realisierung aufgeschoben, so weit diese Erben die bisherigen für die Einkommenssteuer massgebenden Werte übernehmen.

Art. 20 Abs. 3 (neu)

³ Die Rückzahlung von Einlagen, Aufgeldern und Zuschüssen, die von den Inhabern der Beteiligungsrechte nach dem 31. Dezember 1996 geleistet worden sind, wird gleich behandelt wie die Rückzahlung von Grund- oder Stammkapital.

Art. 31 Abs. 1 Ziff. 1

¹ (Von den Einkünften werden abgezogen:)

1. die privaten Schuldzinsen im Umfang der nach den Artikeln 20, 20^a und 21 steuerbaren Vermögenserträge und weiterer

50 000 Franken. Nicht abzugsfähig sind Schuldzinsen für Darlehen, die eine Kapitalgesellschaft einer an ihrem Kapital massgeblich beteiligten oder ihr sonst wie nahe stehenden natürlichen Person zu Bedingungen gewährt, die erheblich von den im Geschäftsverkehr unter Dritten üblichen Bedingungen abweichen;

Art. 31 Abs. 2

²Gemeinsam steuerpflichtigen Ehegatten, die beide erwerbstätig sind, steht vom niedrigeren der beiden Erwerbseinkommen ein Abzug von 10 Prozent, mindestens 3500 Franken, höchstens aber 10 000 Franken zu; ein gleicher Abzug bis zu 10 000 Franken wird bei erheblicher Mitarbeit eines Ehegatten im Beruf, Geschäft oder Gewerbe des andern Ehegatten gewährt.

Art. 33 Abs. 1 Ziff. 1 und 5

¹(Vom Reineinkommen werden für die Steuerberechnung abgezogen:)

1. als Kinderabzug: für minderjährige Kinder unter der elterlichen Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen sowie für volljährige Kinder, die in der schulischen oder beruflichen Ausbildung stehen und deren Unterhalt der Steuerpflichtige zur Hauptsache bestreitet, je 7000 Franken; für jedes unter der elterlichen Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen stehende oder volljährige Kind, das in der schulischen oder beruflichen Ausbildung steht und sich hiefür ständig am Ausbildungsort ausserhalb des Kantons aufhalten muss und dessen Unterhalt der Steuerpflichtige zur Hauptsache bestreitet; zusätzlich je 7000 Franken; stehen Kinder unter gemeinsamer elterlicher Sorge nicht gemeinsam besteuert Eltern, kommt der Kinderabzug jenem Elternteil zu, der für das Kind Unterhaltsbeiträge gemäss Artikel 23 Ziffer 6 dieses Gesetzes erhält. Werden keine Unterhaltsbeiträge geleistet, kommt der Kinderabzug jenem Elternteil zu, der für den Unterhalt des Kindes zur Hauptsache aufkommt und keinen Abzug gemäss Artikel 23 Ziffer 6 dieses Gesetzes beansprucht;

Ziff. 5 aufgehoben.

Art. 34 Abs. 1 und 2

¹Die einfache Einkommenssteuer beträgt (Grundtarif):

bis	10 000 Franken	Einkommen	—.— Franken
und für je weitere	100 Franken		8.— Franken
für	20 000 Franken	Einkommen	800.— Franken
und für je weitere	100 Franken		11.— Franken
für	30 000 Franken	Einkommen	1 900.— Franken
und für je weitere	100 Franken		13.— Franken
für	50 000 Franken	Einkommen	4 500.— Franken
und für je weitere	100 Franken		15.— Franken
für	100 000 Franken	Einkommen	12 000.— Franken
und für je weitere	100 Franken		16.— Franken
für	150 000 Franken	Einkommen	20 000.— Franken
und für je weitere	100 Franken		17.50 Franken
für	250 000 Franken	Einkommen	37 500.— Franken
und für je weitere	100 Franken		19.— Franken
für	400 000 Franken	Einkommen	66 000.— Franken
und für je weitere	100 Franken		21.— Franken
für	450 000 Franken	Einkommen	76 500.— Franken

für höhere Einkommen beträgt der Satz einheitlich 17 Prozent.
²Für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige sowie für getrennt lebende, geschiedene, verwitwete und ledige Steuer-

pflichtige, die mit Kindern im Sinne von Artikel 33 dieses Gesetzes zusammenleben, ist für die Ermittlung des satzbestimmenden Einkommens das steuerbare Gesamteinkommen durch den Divisor 1,6 zu teilen.

Art. 35^b (neu)

Liquidations-
gewinne

¹ Wird die selbstständige Erwerbstätigkeit nach dem vollendeten 55. Altersjahr oder wegen Unfähigkeit zur Weiterführung infolge Invalidität definitiv aufgegeben, so ist die Summe der in den letzten zwei Geschäftsjahren realisierten stillen Reserven getrennt vom übrigen Einkommen zu besteuern. Einkaufsbeiträge gemäss Artikel 31 Absatz 1 Ziffer 4 sind abziehbar. Werden keine solchen Einkäufe vorgenommen, so wird die Steuer auf dem Betrag der realisierten stillen Reserven, für den der Steuerpflichtige die Zulässigkeit eines Einkaufs gemäss Artikel 31 Absatz 1 Ziffer 4 nachweist, gemäss Artikel 36 berechnet.

² Absatz 1 gilt auch für den überlebenden Ehegatten, die anderen Erben und die Vermächtnisnehmer, sofern sie das übernommene Unternehmen nicht fortführen; die steuerliche Abrechnung erfolgt spätestens fünf Kalenderjahre nach Ablauf des Todesjahres des Erblassers.

Art. 36 Abs. 1

¹ Kapitaleistungen gemäss Artikel 22 dieses Gesetzes, gleichartige Kapitalabfindungen des Arbeitgebers sowie Zahlungen bei Tod und für bleibende körperliche oder gesundheitliche Nachteile werden gesondert besteuert. Es wird stets eine volle Jahressteuer erhoben. Die einfache Steuer beträgt 4 Prozent.

Art. 38 Abs. 2

² Immaterielle Güter und bewegliches Vermögen, die zum Geschäftsvermögen der steuerpflichtigen Person gehören, werden zu dem für die Einkommenssteuer massgeblichen Wert bewertet.

Art. 67 Abs. 1^a (neu)

^{1a} Beim Ersatz von Beteiligungen können die stillen Reserven auf eine neue Beteiligung übertragen werden, sofern die veräusserte Beteiligung mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals oder mindestens 10 Prozent des Gewinns und der Reserven der anderen Gesellschaft ausmacht und diese Beteiligung während mindestens eines Jahres im Besitz der Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft war.

Art. 71 Abs. 1, 1^a (neu) und 1^b (neu)

¹ Ist eine Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft zu mindestens 10 Prozent am Grund- oder Stammkapital oder am Gewinn und an den Reserven einer anderen Gesellschaft beteiligt oder haben ihre Beteiligungsrechte einen Verkehrswert von mindestens 1 Million Franken, so ermässigt sich die Gewinnsteuer im Verhältnis des Nettoertrages aus den Beteiligungsrechten zum gesamten Reingewinn.

^{1a} Die gleiche Ermässigung gilt auch für Kapitalgewinne aus dem Verkauf von Beteiligungen sowie auf Erlöse aus dazugehörigen Bezugsrechten, wenn die veräusserte Beteiligung mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer anderen Gesellschaft betrug oder einen Anspruch auf mindestens 10 Prozent des Gewinns und der Reserven einer anderen Gesellschaft begründete und während mindestens eines Jahres im Besitz der Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft war. Fällt die Beteili-

gungsquote infolge Teilveräusserung unter 10 Prozent, so kann die Ermässigung für jeden folgenden Veräusserungsgewinn nur gewährt werden, wenn die Beteiligungsrechte am Ende des Steuerjahres vor dem Verkauf einen Verkehrswert von mindestens 1 Million Franken hatten.

^{1b} Bei der Berechnung der Ermässigung wird der Veräusserungserlös nur so weit berücksichtigt, als er die Gestehungskosten übersteigt. Wertberichtigungen sowie Abschreibungen auf den Gestehungskosten von Beteiligungen von mindestens 10 Prozent werden dem steuerbaren Gewinn zugerechnet, so weit sie nicht mehr begründet sind.

Art. 78 Abs. 1 erster Satz

¹ Das steuerbare Eigenkapital besteht bei Kapitalgesellschaften und Genossenschaften aus dem einbezahlten Aktien-, Grund oder Stammkapital, dem Partizipationskapital, den offenen und den aus versteuertem Gewinn gebildeten stillen Reserven sowie den in der Handelsbilanz ausgewiesenen Einlagen, Aufgeldern und Zuschüssen im Sinne von Artikel 20 Absatz 3. (*Rest unverändert.*)

Art. 81^a (neu)

Anrechnung
Gewinnsteuer

Die Gewinnsteuer wird an die Kapitalsteuer (Art. 81 Abs. 1) angerechnet.

Art. 174 Marginalie

III. Ordentliche Nachsteuer

Art. 176^a (neu)

Vereinfachte
Nachbesteue-
rung von Erben

¹ Alle Erben haben unabhängig voneinander Anspruch auf eine vereinfachte Nachbesteuerung der vom Erblasser hinterzogenen Bestandteile von Vermögen und Einkommen, wenn:

1. die Hinterziehung keiner Steuerbehörde bekannt ist,
2. sie die Verwaltung bei der Feststellung der hinterzogenen Vermögens- und
3. Einkommenselemente vorbehaltlos unterstützen und
4. sie sich ernstlich um die Bezahlung der geschuldeten Nachsteuer bemühen.

² Die Nachsteuer wird für die letzten drei vor dem Todesjahr abgelaufenen Steuerperioden nach den Vorschriften über die ordentliche Veranlagung berechnet und samt Verzugszins nachgefordert.

³ Die vereinfachte Nachbesteuerung ist ausgeschlossen, wenn die Erbschaft amtlich oder konkursamtlich liquidiert wird.

⁴ Auch der Willensvollstrecker oder der Erbschaftsverwalter kann um eine vereinfachte Nachbesteuerung ersuchen.

Art. 211 Abs. 3 und 4 (neu)

³ Zeigt die steuerpflichtige Person erstmals eine Steuerhinterziehung selbst an, so wird von einer Strafverfolgung abgesehen (straflose Selbstanzeige), wenn:

1. die Hinterziehung keiner Steuerbehörde bekannt ist,
2. sie die Verwaltung bei der Festsetzung der Nachsteuer vorbehaltlos unterstützt und
3. sie sich ernstlich um die Bezahlung der geschuldeten Nachsteuer bemüht.

⁴ Bei jeder weiteren Selbstanzeige wird die Busse unter den Voraussetzungen nach Absatz 3 auf einen Fünftel der hinterzogenen Steuer ermässigt.

Art. 213 Abs. 4 (neu)

⁴ Zeigt sich eine Person nach Absatz 1 erstmals selbst an und sind die Voraussetzungen nach Artikel 213 Absatz 3 Ziffern 1 und 2 erfüllt, so wird von einer Strafverfolgung abgesehen und die Solidarhaftung entfällt.

Art. 214 Abs. 1 und 4 (neu)

¹ Wer Nachlasswerte, zu deren Bekanntgabe er im Inventarverfahren verpflichtet ist, verheimlicht oder beiseite schafft in der Absicht, sie der Inventaraufnahme zu entziehen, wer zu einer solchen Handlung anstiftet oder dazu Hilfe leistet, wird mit Busse bestraft.

⁴ Zeigt sich eine Person nach Absatz 1 erstmals selbst an, so wird von einer Strafverfolgung wegen Verheimlichung oder Beiseiteschaffung von Nachlasswerten im Inventarverfahren und wegen allfälliger anderer in diesem Zusammenhang begangener Straftaten abgesehen (straflose Selbstanzeige), wenn:

1. die Widerhandlung keiner Steuerbehörde bekannt ist und
2. die Person die Verwaltung bei der Berichtigung des Inventars vorbehaltlos unterstützt.

Art. 217 Marginalie**III. Juristische Personen****1. Allgemeines****Art. 217^a (neu)**

2. Selbst-
anzeige

¹ Zeigt eine steuerpflichtige juristische Person erstmals eine in ihrem Geschäftsbetrieb begangene Steuerhinterziehung selbst an, so wird von einer Strafverfolgung abgesehen (straflose Selbstanzeige), wenn:

1. die Hinterziehung keiner Steuerbehörde bekannt ist,
2. sie die Verwaltung bei der Festsetzung der Nachsteuer vorbehaltlos unterstützt und
3. sie sich ernstlich um die Bezahlung der geschuldeten Nachsteuer bemüht.

² Die straflose Selbstanzeige kann auch eingereicht werden:

1. nach einer Änderung der Firma oder einer Verlegung des Sitzes innerhalb der Schweiz;
2. nach einer Umwandlung nach den Artikeln 53–68 des Fusionsgesetzes vom 3. Oktober 2003 (FusG) durch die neue juristische Person für die vor der Umwandlung begangenen Steuerhinterziehungen;
3. nach einer Absorption (Art. 3 Abs. 1 Bst. a FusG) oder Abspaltung (Art. 29 Bst. b FusG) durch die weiter bestehende juristische Person für die vor der Absorption oder Abspaltung begangenen Steuerhinterziehungen.

³ Die straflose Selbstanzeige muss von den Organen oder Vertretern der juristischen Person eingereicht werden. Von einer Strafverfolgung gegen diese Organe oder Vertreter wird abgesehen und ihre Solidarhaftung entfällt.

⁴ Zeigt ein ausgeschiedenes Organmitglied oder ein ausgeschiedener Vertreter der juristischen Person diese wegen Steuerhinterziehung erstmals an und ist die Steuerhinterziehung keiner Steuerbehörde bekannt, so wird von einer Strafverfolgung der juristischen Person, sämtlicher aktueller und ausgeschiedener Mitglieder der Organe und sämtlicher aktueller und ausgeschiedener Vertreter abgesehen. Ihre Solidarhaftung entfällt.

⁵ Bei jeder weiteren Selbstanzeige wird die Busse unter den Voraussetzungen nach Absatz 1 auf einen Fünftel der hinterzogenen Steuer ermässigt.

⁶Nach Beendigung der Steuerpflicht einer juristischen Person in der Schweiz kann keine Selbstanzeige mehr eingereicht werden.

Art. 236 Abs. 3 (neu)

³Liegt eine Selbstanzeige nach Artikel 211 Absatz 3 oder Artikel 217^a Absatz 1 vor, so wird von einer Strafverfolgung wegen allen anderen Straftaten abgesehen, die zum Zweck dieser Steuerhinterziehung begangen wurden. Diese Bestimmung ist auch in den Fällen nach den Artikeln 213 Absatz 4 und 217^a Absätze 3 und 4 anwendbar.

Art. 237 Abs. 3 (neu)

³Liegt eine Selbstanzeige nach Artikel 211 Absatz 3 oder Artikel 217^a Absatz 1 vor, so wird von einer Strafverfolgung wegen Veruntreuung von Quellensteuern und anderen Straftaten, die zum Zweck der Veruntreuung von Quellensteuern begangen wurden, abgesehen. Diese Bestimmung ist auch in den Fällen nach den Artikeln 213 Absatz 4 und 217^a Absätze 3 und 4 anwendbar.

Art. 259^a

8. Vereinfachung der Nachbesteuerung in Erbfällen und straflose Selbstanzeige

Auf Erbgängen, die vor dem 1. Januar 2010 eröffnet wurden, sind die Bestimmungen über die Nachsteuern nach bisherigem Recht anwendbar.

II.

Die Änderung tritt in Kraft: Artikel 31 Absatz 2, 33 Abs. 1 Ziff. 1 und 5, 34, 36 und 81^a, 174, 176^a, 211 Abs. 3 und 4, 213 Abs. 4, 214 Abs. 1 und 4, 217, 217^a, 236 Abs. 3, 237 Abs. 3, 259^a auf den 1. Januar 2010, die übrigen Artikel auf den 1. Januar 2011.

§ 9 Änderung des Energiegesetzes

Die Vorlage im Überblick

Der Bund wies 2007 im Zusammenhang mit dem Energiegesetz die Kantone an, Vorschriften über die sparsame und rationelle Energienutzung in Neubauten und bestehenden Bauten zu erlassen. Die kantonalen Energiegesetzgebungen werden durch die Energiedirektorenkonferenz mit den 2008 erlassenen Mustervorschriften koordiniert, welche zu einem deutlich geringeren Energieverbrauch führen sollen (z. B. 4,8 l Heizöl/m², 1975 galten noch 22 l als angemessen). Die Vorschriften über eine sparsame und rationelle Energieverwendung im Gebäudebereich bilden das Kernstück des kantonalen Energiegesetzes. Das 2007 erlassene eidgenössische Stromversorgungsgesetz weist den Kantonen Aufgaben zu, die nun im kantonalen Energiegesetz zu regeln sind.

Auf kantonalen Ebene sind verschiedene Vorstösse offen:

- Ein Energieplan ist innert fünf Jahren seit Inkrafttreten der neuen Richtplanung zu erstellen. Die Arbeiten sind im Gange, eine Begleitgruppe mit je einer Vertretung der Gemeinden, Kraftwerke, Handelskammer und Umweltverbände ist bestimmt. Erste Ergebnisse werden im Frühling 2009 vorliegen.*
- Im August 2008 wurde eine Motion der SP-Landratsfraktion zur Schaffung eines Energiefonds überwiesen. Es sollen Handlungsbedarf und Fördermöglichkeiten geprüft und eine Vorlage zuhanden der Landsgemeinde 2010 ausgearbeitet werden.*
- Ein Memorialsantrag der Grünen Partei, welcher eine Verdoppelung der erneuerbaren Energie (ohne Wasserkraft) am Endenergieverbrauch bis im Jahre 2020 fordert, ist zu behandeln. Da dies von der Energieplanung und der Schaffung eines Energiefonds abhängig ist, wird der Landsgemeinde 2009 eine Verschiebung auf 2010 beantragt.*

Umsetzung neue Energiegesetzgebung des Bundes

Die Konferenz kantonalen Energiedirektoren erliess in acht Module gegliederte Mustervorschriften. Sie enthalten 53 Vorschläge für Gesetzes- bzw. Verordnungsbestimmungen und sechs Vorschläge für Anhänge. Davon sind 26 in der glarnerischen Gesetzgebung bereits geregelt. Die übrigen werden im Gesetz oder in der Verordnung, resp. der Vollzugsverordnung aufgenommen. Die Vorschläge wurden meist übernommen; die Bestimmungen zur Energieplanung und jene zu den elektrischen Widerstandsheizungen sowie zur Wärmedämmung (welche allenfalls ins geänderte Raumplanungs- und Baugesetz aufgenommen werden) sind glarnerischen Verhältnissen angepasst.

Einführung neues Stromversorgungsgesetz

Der Vollzug des Bundesgesetzes geschieht vornehmlich auf Bundesebene. Die Kantone haben nur wenige Aufgaben zu erfüllen (z.B. Bezeichnung Netzgebiete, Bestimmungen betr. Anschlüsse ausserhalb Bauzonen). Der Kanton Glarus muss kein eigenes Gesetz schaffen; die Anpassung des kantonalen Energiegesetzes genügt.

Erhöhung Wasserwerksteuer und weitere eigenständige Änderungen

Die wichtigste Änderung betrifft die Wasserwerksteuer. Neu kann der Kanton 55 Prozent des jeweiligen bundesrechtlichen Wasserzinsmaximums erheben, was einen jährlichen Mehrertrag von etwa 700 000 Franken auf Basis der geltenden Wasserzinsen ergibt. Das Verhältnis 55 Kanton zu 45 Wasserrechtsbesitzer gilt auch für die weiteren Einnahmen (z.B. Speicherschlag) und für die Abgaben an den Bund (sog. Greina-Rappen). – Eine Erhöhung der kantonalen Wasserwerksteuer um generell 25 Prozent lehnte der Landrat mit Rücksicht auf die Gemeinden, welche zu etwa zwei Drittel Eigentümerinnen der Wasserrechte auf ihrem Gemeindegebiet sind, ab.

Das Bundes-Wasserrechtsgesetz legt die maximale Abgabe mit 80 Franken pro Brutto-Kilowatt-Leistung fest; es sind jedoch Erhöhungen geplant. Die Regelung im kantonalen Energiegesetz führte dazu, dass der Kanton nur 47 Prozent des Bundesmaximums abschöpft (4,28 Mio. Fr.); bei Abschluss der KLL-Verträge in den 1960er-Jahren lag dieser Anteil bedeutend höher. Die Vorlage bringt nun eine Korrektur dieser für den Kanton negativen Entwicklung.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde nach intensiver Beratung, der Revision des Energiegesetzes zuzustimmen, welche die Änderung des Energiegesetzes des Bundes und das neue Stromversorgungsgesetz umsetzt und die Wasserzinsen besser ausschöpft. Der Memorialsantrag der Grünen Partei, welcher eine Verdoppelung des Anteils der erneuerbaren Energie (ohne Wasserkraft) am Endenergieverbrauch bis 2020 fordert, ist auf die Landsgemeinde 2010 zu verschieben.

1. Ausgangslage

Gemäss Bundesverfassung (Art. 89 Abs. 1 BV) setzen sich Bund und Kantone für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch ein. Der Bund trägt den Anstrengungen der Kantone und der Gemeinden sowie der Wirtschaft Rechnung (Art. 89 Abs. 5 BV). Er erlässt Vorschriften über den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten sowie Fördermassnahmen für Energiesparen und erneuerbare Energien. Das am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Stromversorgungsgesetz änderte auch das Energiegesetz; die kantonale Gesetzgebung ist anzupassen.

Das kantonale Energiegesetz wurde 1987 erlassen und 2000 vollständig überarbeitet. Die kantonalen Energiegesetzgebungen werden durch die Energiedirektorenkonferenz koordiniert, was die Arbeit der im Baubereich tätigen Unternehmen wesentlich erleichtert. Die Vorschriften über eine sparsame und rationelle Energieverwendung im Gebäudebereich bilden das Kernstück des kantonalen Energiegesetzes.

Die Energiedirektorenkonferenz erarbeitete für die Energie- und Stromversorgungsgesetze Mustervorschriften («MuKE») [Mustervorschriften der kantonalen Energiedirektoren], um die kantonalen Vorgaben zu harmonisieren. Mit Ausnahme der Module Höchstanteil an nichterneuerbarer Energie, ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen, Grossverbraucher und Energieplanung wurden im Jahr 2000 die Mustervorschriften übernommen. Im Zusammenhang mit dem neuen Stromversorgungsgesetz wurden 2008 die Mustervorschriften erneuert.

1.1. Entwicklungen im Energiebereich auf kantonaler Ebene

1.1.1. Energieplanung

Der Landrat beschäftigte sich verschiedentlich mit der Energiepolitik. Der Richtplan hält einige Grundsätze zu einer kantonalen Energiepolitik fest. Der Regierungsrat hat innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des Richtplanes einen Energieplan zu erarbeiten. Dieser hat Grundlage für die kantonale Energiepolitik zu sein, welche ins kantonale Energiegesetz einzubinden ist. Die Arbeiten sind im Gange, eine Begleitgruppe mit je einer Vertretung der Gemeinden, Kraftwerke, Handelskammer und Umweltverbände ist bestimmt. Erste Ergebnisse werden im Frühling 2009 vorliegen.

1.1.2. Energiefonds

Der Landrat lehnte bei der Konzession für die Kraftwerke Linth-Limmern im Oktober 2007 die Schaffung eines Energiefonds ab. Im August 2008 überwies er jedoch eine Motion der SP-Landratsfraktion zu dessen Schaffung; es sollen Handlungsbedarf und Fördermöglichkeiten geprüft und eine Vorlage ausgearbeitet werden, die aber erst der Landsgemeinde 2010 vorgelegt werden kann.

1.1.3. Memorialsantrag «Energieschub für den Kanton Glarus»

Im September 2007 reichten die Grüne Partei und Mitunterzeichnende einen Memorialsantrag ein, welcher eine Verdoppelung der erneuerbaren Energie (ohne Wasserkraft) am Endenergieverbrauch bis im Jahre 2020 fordert; gleiche Anträge wurden auch in andern Kantonen eingereicht. Der Landrat erklärte den Antrag im Januar 2008 erheblich. Die Erfüllung hängt von der Energieplanung und der Schaffung eines Energiefonds ab, weshalb deren Ausarbeitung abzuwarten ist. Der Memorialsantrag kann somit nicht in der von der Kantonsverfassung vorgegebenen Frist (übernächste Landsgemeinde; Art. 59 Abs. 3) behandelt werden, und der Landsgemeinde 2009 wird die Verschiebung um ein Jahr beantragt.

1.1.4. Wasserwerksteuer

Die SP-Landratsfraktion reichte im Februar 2005 die Motion «Wasserzinsen» ein, die im September als Postulat überwiesen wurde. Der Vorstoss verlangt, dass der Regierungsrat «Möglichkeiten zur Erhöhung der Einnahmen aus der Wasserkraft zu Gunsten des Kantons zu prüfen und dem Landrat so schnell als möglich einen Bericht und Antrag über verschiedene Möglichkeiten und deren Umsetzung vorzulegen» hat. Die Anliegen des Postulates konnten nicht termingerecht in das neue Wassergesetz eingebaut werden, weil sich die Bearbeitung dieses Gesetzes verzögerte.

1.1.5. Weiteres Vorgehen

1. Landsgemeinde 2009: Anpassen kantonales Energiegesetz an das Bundesgesetz.
2. Erstes Halbjahr 2009: Erarbeiten Energieplanung.
3. Landsgemeinde 2010: Vorlage betreffend Energiefonds und Memorialsantrag.

2. Energiegesetz Bund

2.1. Vorgaben

Das Energiegesetz des Bundes (EnG) enthält neue Bestimmungen, welche die Kantone vollziehen müssen oder ergänzende Vorschriften erfordern: «Die Kantone erlassen Vorschriften über die sparsame und rationelle Energienutzung in Neubauten und bestehenden Gebäuden und unterstützen die Umsetzung entsprechender Verbrauchsstandards. Dabei berücksichtigen sie den Stand der Technik und vermeiden ungerechtfertigte technische Handelshemmnisse. Sie erlassen Vorschriften über: den maximal zulässigen Anteil nicht erneuerbarer Energien zur Deckung des Wärmebedarfs für Heizung und Warmwasser; die Neuinstallation und den Ersatz von ortsfesten elektrischen Widerstandsheizungen; Zielvereinbarungen mit Grossverbrauchern; die verbrauchsabhängige Heiz- und Warmwasserkostenabrechnung bei Neubauten und bei wesentlichen Erneuerungen bestehender Gebäude» (Art. 9 Abs. 2 und 3 EnG).

2.2. Mustervorschriften der Energiedirektoren

Die Mustervorschriften beinhalten ausschliesslich energiesparende Vorschriften im Gebäudebereich sowie Vorgaben für die Energieplanung in acht Modulen (Basis, verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung in bestehenden Bauten, elektrische Energie, Heizungen im Freien und Freiluftbäder, Ferienhäuser, Ausführungsbestätigung, Energieplanung, Wärmedämmung/Ausnützung).

Im geltenden kantonalen Gesetz bzw. in der Verordnung sind seit dem Jahr 2000 Teile des Basismoduls (Wärmeschutz von Gebäuden, Anforderungen an haustechnische Anlagen, verbrauchsabhängige Heiz- und Warmwasserkostenabrechnung in Neubauten/Umbauten, Wärmenutzung bei Elektrizitätsanlagen, Förderung, Vollzug/Gebühren/Strafbestimmungen, Schluss- und Übergangsbestimmungen) enthalten und müssen ergänzt werden. Die Teile elektrische Widerstandsheizungen, Höchstanteil bei Neubauten, Grossverbraucher, Gebäudeenergieausweis der Kantone sind im geltenden Gesetz nicht enthalten. Die Mustervorschriften nennen 53 Vorschläge für Gesetzes- bzw. Verordnungsbestimmungen und 7 Vorschläge für Regelungen in Anhängen; davon sind 26 in der glarnerischen Gesetzgebung enthalten (bei 5 sind kleinere Änderungen vorzunehmen), 16 Vorschläge sollen ins Gesetz, 13 in die Verordnung und 4 Anhänge und 1 Artikel in die Vollzugsverordnung aufgenommen werden.

2.3. Detailvorschläge

13 Mustervorschriften werden ins Gesetz aufgenommen:

- ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen (geändert),
- Höchstanteil an nichterneuerbaren Energien,
- Ausrüstungspflicht bei Neubauten,
- Ausrüstungspflicht bei wesentlichen Erneuerungen,
- Grossverbraucher,
- Förderung,
- Ausrüstungspflicht,
- Heizungen im Freien,
- beheizte Freiluftbäder,
- Ausführungsbestätigung,
- kantonale Energieplanung,
- Energieplanung der Gemeinden,
- Gebäudeenergieausweis der Kantone;

und drei Artikel werden nicht aufgenommen oder ins neue Raumplanungs- und Baugesetz integriert:

- Energieplanung – Inhalt,
- Energieplanung – kurz- und mittelfristige Planung,
- Wärmedämmung.

2.3.1. Alternativvorschlag betr. ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen

Die Neuinstallation oder der Ersatz ortsfester elektrischer Widerstandsheizungen ab 2,5 kW Anschlussleistung pro Bezüger bedarf einer Ausnahmebewilligung. Die Bewilligung wird erteilt, wenn keine Anschlussmöglichkeit an Gas oder Fernwärme besteht, der Einsatz von erneuerbarer Energie nicht möglich oder unverhältnismässig ist, der Wärmeschutz des Gebäudes dem Stand der Technik entspricht und das Elektrizitätsverteilwerk die erforderliche Energie liefern kann; dieses kann zeitliche Einschränkungen der Energielieferungen festlegen. Zusatzheizungen zur Hauptheizung bis zu 25 Prozent des Wärmebedarfs sind bei einem Ersatz zulässig, ebenso Notheizungen bei handbeschickten Holzheizungen und bei Wärmepumpen bis 50 Prozent des Wärmebedarfs.

3. Anpassung an Stromversorgungsgesetz

Der Vollzug des Bundesgesetzes geschieht vornehmlich auf Bundesebene; den Kantonen obliegen lediglich:

- Angleichung unverhältnismässiger Unterschiede bei Netztarifen,
- Bezeichnung Netzgebiete,
- Erlass von Bestimmungen betreffend Anschlüsse ausserhalb Bauzonen,
- Verfügung Anschluss von Endverbrauchern ausserhalb Netzgebiet,
- Durchsetzung Anschlussgarantie im Streitfall.

Zudem können sie im Bereich Transport und Lieferung von Elektrizität in jenen Bereichen bestimmen, in denen der Bund nicht legiferiert: kantonale/regionale Netzgesellschaften, Strompreiszuschlag, Sondernutzungsgebühren, Anreize für Zusammenschlüsse usw.

In der kantonalen Anschlussgesetzgebung ist diesbezüglich Folgendes zu regeln:

- Bezeichnung der für die Zuteilung der Netzgebiete zuständigen Stelle;
- Bezeichnung der für die Erteilung der Leistungsaufträge zuständigen Stelle;
- Bezeichnung der für die Durchsetzung der Anschlussgarantie zuständigen Stelle;
- Erlass von Bestimmungen über Anschlüsse ausserhalb der Bauzone sowie deren Bedingungen und Kosten;
- Voraussetzung für die Verpflichtung zum Anschluss von Endverbrauchern ausserhalb des Netzgebietes und Bezeichnung der zuständigen Stelle;

- Bezeichnung der zur Angleichung unverhältnismässiger Unterschiede bei Netztarifen auf dem Kantonsgebiet zuständigen Stelle.

Das geltende kantonale Energiegesetz enthält zwar einige Bestimmungen über den Netzanschluss (Anschlusspflicht Art. 12; Netzgebiete Art. 12 Abs. 2), welche aber an das Stromversorgungsgesetz angepasst werden müssen. Heute ist der Regierungsrat für die Festlegung von Netzgebieten zuständig.

Es muss kein eigenständiges Gesetz geschaffen werden; die Anpassung des kantonalen Energiegesetzes genügt. Es werden die Mustervorschriften leicht verändert übernommen (Art. 1, 2 Abs. 3, 24^a–24ⁱ, 28 Abs. 2, 37 Abs. 2). Enthalten sind Kooperation und Subsidiarität (Art. 2) und die Kompetenzerteilung zur Umsetzung von Branchenrichtlinien (Art. 15); die Zusammenarbeit unter den Kantonen wird aufgenommen (Art. 2 Abs. 3).

Rechtsschutz und Strafbestimmungen sind im Wesentlichen im geltenden Gesetz enthalten. Die Artikel «Unabhängige Produzenten» (7) und «Anschlusspflicht» (12) werden aufgehoben, weil sie durch das Stromversorgungsgesetz und das eidgenössische Energiegesetz überholt sind. Einige der Mustervorschriften werden in die landrätliche Verordnung, andere in die regierungsrätliche Vollzugsverordnung aufgenommen.

4. Änderung kantonales Energiegesetz

Das kantonale Energiegesetz wird zusätzlich punktuell in einigen Bereichen geändert.

4.1. Anlagen zur Energiegewinnung (Art. 3)

Auf die Limite (200 kW) für das Bewilligungsverfahren von Elektrizitätswerken ist zu verzichten. Hingegen werden Anlagen zur thermischen Nutzung fossiler Brennstoffe und Holz aus der Bewilligungspflicht entlassen und es wird der Begriff «Biomasse» eingeführt.

Es werden immer mehr Wasserkraftwerke im Leistungsbereich unter 200 kW gebaut oder erneuert. Zudem werden vermutlich Windturbinen und andere Kraftwerke in diesem Leistungsbereich errichtet. Bei Erneuerungen von Wasserkraftwerken ist unter Umständen nicht einmal eine Baubewilligung notwendig. Es sind aber die Vorgaben des Bundesrechts (Gewässerschutz, Restwasser, Naturgefahren) einzuhalten, was nur ein Bewilligungsverfahren gewährleistet. Bisher reichten die Bauherren ihre Gesuche stets freiwillig zur Überprüfung ein. Die erweiterte Bewilligungspflicht bringt eine für alle, auch für Fotovoltaikanlagen, geltende offene Lösung; da diese sowieso eine Baubewilligung benötigen, wird das Verfahren nicht wesentlich erschwert. Anlagen, welche fossile Energieträger (z. B. Öl, Erdgas) oder Holz im Leistungsbereich von über 1000 kW thermisch nutzen (also nicht zur Erzeugung von Elektrizität), sind heute der Bewilligungs- und der Abgabepflicht unterstellt in Zukunft aber nicht mehr. Da es sich dabei in der Regel um Feuerungen handelt, sind heute nur wenige energietechnische Vorgaben zu machen. Ein Bewilligungsverfahren besteht bereits hinsichtlich des Brandschutzes. Verschiedene Formen zur Nutzung von Energie (Boden, Grundwasser, Sonne, Luft usw.) sind aufgelistet (Abs. 2); es ist auch die Energiegewinnung aus Biomasse zu erwähnen.

4.2. Elektrizitätserzeugung mit fossilen Brennstoffen (Art. 6)

In Sachüberschrift wie Text sind Biomasse und Biogas zu erwähnen (Abs. 1). – Probeläufe haben in der Praxis keine Bedeutung; diese Regelung ist aufzuheben (Abs. 2 Bst. b).

4.3. Kantonale Wasserwerksteuer

4.3.1. Ausgangslage

Die SP-Landratsfraktion reichte bezüglich der Wasserwerksteuer die Motion «Wasserzinsen» ein. In 19 Kantonen fliessen diese Abgaben vollumfänglich in die Staatskasse, während der Kanton Glarus nicht einmal die Hälfte beanspruchen kann. In Kantonen mit grösseren Wasserkraftwerken (GR, VS, UR) betragen die Wasserzinseinnahmen zwischen 8 und 14 Prozent der Fiskaleinnahmen; im Kanton Glarus sind es bescheidene 3 Prozent. Viele Kantone besitzen zudem selbst Elektrizitätswerke, wodurch sie direkt von den steigenden Energiepreisen profitieren.

Das Wasserrechtsgesetz des Bundes (Art. 49) legt die maximale Abgabe für Wasserzinsen und andere Steuern mit 80 Franken pro Brutto-kW Leistung fest. Einzig im Kanton Glarus erhalten die privaten Uferanrösler einen Anteil daran. Sein Energiegesetz (Art. 5) bestimmt den Kantonsanteil. In den vergangenen Jahrzehnten wurde das Maximum der Wasserzinsen unter dem Druck der Kantone, auch von Glarus, von rund 8 (6 Fr./PS; 1918) auf 80 Franken/kW (1997) stetig erhöht. Die privaten Wasserrechtsbesitzer profitierten von diesen Aufschlägen, anteilmässig gar mehr als der Kanton. Seit 1997 verlangt der Bund von den Kantonen einen Wasserzinsanteil für die Entschädigung von nicht ausgeübten Wasserrechten, von Glarus jährlich etwa 75 000 Franken. Dieser Betrag wird ihm und nicht den Privaten angelastet, was

den Kantonsanteil zusätzlich schmälert. Die Tabelle zeigt die Anpassungen des Wasserzinses und der Wasserwerksteuer.

Wasserzins und Wasserwerksteuer für grosse Kraftwerke

<i>Jahr</i>	<i>kant. Steuer,</i>		<i>max. Wasserzins</i>		<i>Kantonsanteil an max. Wasserzins (in der Regel etwa)</i>
	<i>Rp./PSH bzw.</i>	<i>Rp./kWh</i>	<i>Fr./PS bzw.</i>	<i>Fr./kWh</i>	
1910 – 1953	0,07		6.00/PS		77%
1953 – 1968	0,116		10.00/PS		77%
1968 – 1977	0,116		12.50/PS	17.00/kW	77%
1977 – 1987	0,12	0,168	20.00/PS	27.00/kW	42%
1987 – 1997		0,282		40.00/kW	47%
		0,381		54.00/kW	47%
ab 1997		0,564		80.00/kW	47%

Mit dem Wasserzins entschädigt der Konzessionsnehmer der Öffentlichkeit die wirtschaftliche Nutzung der ihm verliehenen Wasserkräfte. Nur im Kanton Glarus partizipieren zudem private Wasserrechtsbesitzer an diesen Erträgen. Eine Angleichung an die Situation in der übrigen Schweiz ist zwar möglich, doch dürfen private Rechte nur in geringfügigem Ausmass geschmälert werden, um keine entschädigungsberechtigte Enteignung entstehen zu lassen.

4.3.2. Vorlage Regierungsrat

Es wurden verschiedene Varianten zur Erhöhung des Kantonsanteiles geprüft (Art. 5 kant. Energiegesetz), die folgenden beiden zur Realisierung vorgeschlagen:

- Erhöhung der Ansätze der Wasserwerksteuer um 25 Prozent;
- Abschöpfung künftiger Erhöhungen des Bundesmaximums durch den Kanton.

Die Bemessungsgrundlage für die Auszahlung an Kanton und Private ist verschieden. Während üblicherweise in der Schweiz und für die privaten Wasserrechtsbesitzer im Kanton Glarus die Brutto-Leistung (kW) Grundlage darstellt, ist es beim Kanton die Netto-Produktion (kWh). So schöpft der Kanton etwas weniger als die Hälfte des Bundesmaximums ab (im Zehnjahresdurchschnitt 4,28 Mio. Fr./Jahr). Die meisten Verträge mit den privaten Wasserrechtsbesitzern definieren das jeweilige Bundesmaximum als oberste Grenze. Dem Kanton stehen die im Energiegesetz vorgeschriebenen Anteile zu. Der grössere Rest gehört den privaten Wasserrechtsbesitzern (zu denen auch die Gemeinden zählen). Es gibt aber Wasserrechtsverträge, in denen der Anteil der Privaten auf dem Stand des Vertragsabschlusses eingefroren ist. Der Kantonsanteil an den gesamten maximalen Wasserzinsen betrug zwischen 1910 und 1977 etwa drei Viertel. In dieser Zeit wurden die meisten privaten Verträge mit der KLL abgeschlossen. Aus den 150 Verträgen mit der KLL bleibt dem Kanton heute ein Anteil von 47 Prozent für die Wasserwerksteuer. Zurzeit bestehen etwa 165 Verträge zwischen Kraftwerken und privaten Wasserrechtsbesitzern, etwa 140 mit Privatpersonen oder Firmen, rund 20 mit Gemeinden, Tagwen und Korporationen. Ohne Berücksichtigung der Vorzugsenergie (die kein Bestandteil der Wasserzinsen ist) gehen etwa ein Drittel der bar ausbezahlten Wasserzinsen an Private und zwei Drittel an öffentlich-rechtliche Körperschaften. Das mögliche Erhöhen des Kantonsanteils um 25 Prozent hätte ein Verhältnis von etwa 60 zu 40 (Wasserwerksteuer Kanton zu Wasserzinsen Eigentümer) ergeben und dem Kanton einen Mehrertrag von jährlich etwa 1,05 Millionen Franken gebracht, bei einem Maximum von 100 Franken zusätzlich etwa 1 Million Franken.

4.3.3. Vorlage des Landrates

Der Landrat entschied sich für ein System, das vom Bundesmaximum der Wasserzinsen ausgeht. Der Kantonsanteil daran soll künftig 55 Prozent – auch bei Erhöhungen – betragen. Der Landrat ging damit nicht so weit wie der Regierungsrat, da zwei Drittel der Wasserrechtseigentümer Gemeinden und Tagwen sind. Die Abgaben an den Bund werden von Kanton und Wasserrechtsbesitzern im gleichen Verhältnis getragen, was die Ausgaben des Kantons um rund 35 000 Franken pro Jahr senkt.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Artikel 1; Zweck

Der Zweckartikel bezieht das Stromversorgungsgesetz mit ein (Abs. 1) und umschreibt die Energiemassnahmen im Gebäudebereich genauer (Abs. 3). Auch ist diese Aufgabe in Zusammenarbeit mit den Gemeinden zu lösen.

Artikel 1^a–1^b; Energieplanung Kanton/Gemeinden

Die Vorschläge der Energiedirektorenkonferenz zur Energieplanung werden aufgenommen. Der Landrat beschloss bei der Behandlung des Richtplanes das Erarbeiten einer Energieplanung. Diese soll 2009 dem Landrat vorgelegt werden. Die Gemeinden werden ebenfalls zur Energieplanung – unter Berücksichtigung ihrer Zuständigkeiten – verpflichtet. Da die drei künftigen Glarner Gemeinden das Label «Energistadt» anstreben sollten (Vorarbeiten sind im Gange), ist für sie eine Energieplanung ohnehin sinnvoll.

Artikel 2; Zusammenarbeit und Subsidiarität

Ergänzt wurde die Kompetenz und Aufgabe des Kantons, bezüglich Stromversorgung mit anderen Kantonen zusammenzuarbeiten.

Artikel 3; Anlagen zur Energiegewinnung

Alle Anlagen zur Erzeugung von elektrischer Energie unterliegen nun einer Bewilligungspflicht. Hingegen wird jene für Anlagen, welche fossile Energie oder Holz nutzen (ausser für Elektrizitätsgewinnung) aufgehoben. Kraftwerke, welche Energie aus Luft, Biomasse und Sonne gewinnen, werden speziell aufgeführt. Weiterhin kann der Regierungsrat die Bewilligungskompetenz bis zu einer bestimmten Leistung (z. B. kleine Fotovoltaik-Anlagen) an das zuständige Departement delegieren.

Artikel 5; Höhe der jährlichen Abgabe

Neu ist das bundesrechtliche Wasserzinsmaximum massgebend, nicht mehr die Jahresproduktion. Der Anteil des Kantons daran beträgt künftig, auch nach Erhöhungen, fix 55 Prozent des bundesrechtlichen Wasserzinsmaximum (Abs. 1). Die Einzelheiten der Besteuerung sind in einer landrätlichen Verordnung zu regeln (Abs. 5). Der Regierungsrat ist ermächtigt, die Höhe im Rahmen der Bundesgesetzgebung zu reduzieren (Abs. 4).

Der Verteiler 55 Prozent Kanton, 45 Prozent Wasserrechtsbesitzer gilt auch für zusätzliche Bemessungen, z. B. Speicherschlag (Abs. 3) und die Abgaben an den Bund, den sogenannten «Greina-Rappen» (Abs. 2).

Artikel 6; Elektrizitätserzeugung mit fossilen Brennstoffen, Biomasse oder Biogas

Die Begriffe Biomasse und Biogas werden ins Gesetz eingeführt. Probeläufe haben keine Bedeutung; diese Regelung ist aufzuheben (Abs. 2 Bst. b).

Artikel 7; Wärmenutzung bei Elektrizitätserzeugungsanlagen

Die Vorgaben sind von der Verordnung ins Gesetz zu übernehmen, weil ihnen Gesetzescharakter zukommt; lediglich die Einzelheiten (z. B. Minimalgrössen) werden in der landrätlichen Verordnung geregelt. Artikel 7 bisher, unabhängige Produzenten, wird ersetzt, da seine Grundlage im Bundesgesetz (Art. 7 Abs. 4ff.) aufgehoben worden ist.

Artikel 12, aufgehoben (Anschlusspflicht)

Diesen Artikel ersetzen die neuen Artikel 24^a ff.

Artikel 13^a; Höchstanteil an nichterneuerbaren Energien

Dieser Artikel wurde aus den Mustervorschriften übernommen und dient der Vorgabe eines Mindestanteils an erneuerbarer Energie (Abwärme, Sonnenenergie, Wärmepumpe, bessere Isolation) bei Neubauten. Er ist in etlichen Kantonen (z. B. SG, ZH) bereits eingeführt.

Artikel 14; Ausnahmen

Dieser Artikel entspricht Artikel 4 der Verordnung, der ins Gesetz zu verschieben ist, da ihm grosse Bedeutung und Gesetzescharakter zukommt.

Artikel 16–16^b; Ausrüstungspflicht bei Neubauten, Erneuerungen, bestehenden Bauten

Diese Artikel nehmen Artikel 16 bisher auf; sie entsprechen den Mustervorschriften.

Artikel 16^c; Ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen

Diesen Bereich hat der Kanton zu regeln. Die Mustervorschriften empfehlen ein Verbot für Neuinstallationen ohne Ausnahmen. In Einzelfällen (z. B. Kirchen, abgelegene Ferienhäuser) mag es aber Sinn machen, elektrische Widerstandsheizungen einzusetzen, zumal auch die anderen Möglichkeiten Nachteile aufweisen (Luftwärmepumpe: Lärm, grosse Zusatzheizung; Holz: Luftemission, Verfügbarkeit; Öl: CO₂-Problematik, Luftemission). Neuinstallation und Ersatz elektrischer Widerstandsheizungen ab 2,5 kW Anschlussleistung,

falls der spezifische Heizleistungsbedarf mehr als 28 Watt/m² Energienutzungsfläche beträgt, sollen zwar noch möglich sein, aber nur mit einer Ausnahmegewilligung. Die Bewilligungspflicht wird nur über einer minimalen Energiebezugslimite von 28 Watt/m² Energiebezugsfläche eingeführt, um Gebäude mit einem kleinen Energiebezug (Lagergebäude) von der Bewilligungspflicht auszunehmen.

Anders als in den Mustervorschriften gilt diese Bestimmung auch für den Ersatz bestehender, defekter Widerstandsheizungen. Eine Ausnahmegewilligung wird nur erteilt, wenn keine Alternative möglich ist und der Wärmeschutz dem Stand der Technik entspricht. Bei dringenden Erneuerungen sind allenfalls Sanierungsfristen anzuordnen.

Weitere Ausnahmen werden zusätzlich im Gesetz festgeschrieben:

- Zusatzheizungen zur Hauptheizung bis zu 25 Prozent des Wärmebedarfs (Abs. 4);
- Notheizungen bei handbeschickten Holzheizungen und Wärmepumpen bis zu 50 Prozent des Leistungsbedarfs (Abs. 5).

Artikel 18^a; Heizungen im Freien

Dieser Artikel gibt weitgehend die bisherigen Absätze 1 und 2 von Artikel 18 wieder.

Artikel 18^b; Beheizte Freiluftbäder

Er ist aus Absatz 1 Artikel 18 Gesetz und Artikel 18 Verordnung zusammengesetzt und mit einer Vorgabe zu Wärmepumpen ergänzt.

Artikel 21^a; Grossverbraucher

Aus den Mustervorschriften übernommen, regelt er die Pflicht von Grossverbrauchern, ihren Energieverbrauch zu analysieren und zu senken, bzw. die Verpflichtung, gewisse Ziele zum Energieverbrauch einzuhalten. Der Kanton Zürich kennt diese Pflicht bereits.

Artikel 21^b; Ausführungsbestätigung

Dieser Artikel wurde wörtlich aus der Verordnung (Art. 23) übernommen.

Artikel 21^c; Gebäudeenergieausweis der Kantone

Es handelt sich um einen freiwilligen Gebäudeenergieausweis, wie ihn die Mustervorschriften vorgeben. Die Freiwilligkeit wird im Gesetz festgeschrieben. Einige andere Kantone (z. B. SG, AI) wollen diese Bestimmung ebenfalls in ihre Gesetze aufnehmen, und es laufen Bestrebungen sie auf Bundesebene einzuführen.

Artikel 24^a–24ⁱ; Ausführungsgesetzgebung Stromversorgungsgesetz

Diese Artikel wurden aus den Mustervorschriften zur Anschlussgesetzgebung zum Stromversorgungsgesetz übernommen und zum Teil etwas gekürzt (24^c).

Artikel 34; Strafbestimmungen

Der Maximalansatz der Busse (40 000 Fr.) und «fahrlässige Widerhandlungen, Versuch und Gehilfenschaft» wird eingefügt.

Artikel 37; Aufhebung bisherigen Rechts

Den Vorgaben des Stromversorgungsgesetzes und der entsprechenden Anschlussgesetzgebung widersprechendes Recht ist aufzuheben.

Die in der Vernehmlassung diskutierten Wärmedämmung, Ausnützung und Näherbau werden mit der Revision des Raumplanungs- und Baugesetzes behandelt.

6. Beratung der Vorlage im Landrat

6.1. Landrätliche Kommission

Eine landrätliche Kommission unter Vorsitz von Landrat Peter Zentner, Matt, befasste sich intensiv mit der Vorlage. Eintreten war unbestritten, muss doch die Vorlage wegen des neuen Stromversorgungsgesetzes zwingend der nächsten Landsgemeinde unterbreitet werden. Es sind nicht nur schwierige politische, sondern ebenso technische (die Mustervorschriften der Energiedirektorenkonferenz füllen 171 Seiten) Probleme mit der Vorlage verbunden. In der Detailberatung wurden die beiden Themenbereiche Umsetzung der Mustervorschriften und Abgaben an den Kanton (Wasserwerksteuer) diskutiert.

Umsetzung Energiegesetzgebung Bund/Stromversorgungsgesetz

Energieziele wurden wegen der laufenden kantonalen Energieplanung nicht in den Zweckartikel aufgenommen, desgleichen eine Bestimmung, nach der Kanton und Gemeinden auf Beteiligungen und Bezugsrechte an Kernenergieanlagen oder fossilen Energieerzeugungsanlagen zu verzichten hätten. Hingegen sind die Gemeinden stärker ins Gesetz eingebunden.

Artikel 16^c, ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen, löste – wie in der Vernehmlassung – in der Kommission am meisten Diskussionen aus. Die Energiedirektorenkonferenz empfiehlt, solche Heizungen nur noch in speziellen Fällen zuzulassen, zudem erwähnt sie Zusatz- und Notheizungen. Eine vollständige Übernahme der Mustervorschriften wurde in der Kommission abgelehnt. Diskutiert wurden Bewilligungspflicht ab bestimmtem Energiebezug und andere Möglichkeiten. Die Kommission hielt an einer Limite fest, führte aber die Bewilligungspflicht nur über einer minimalen Energiebezugslimite von 28 Watt/m² Energiebezugsfläche ein, um Gebäude mit einem kleinen Energiebezug (z.B. Lagergebäude) von der Bewilligungspflicht ausnehmen zu können. Wahlmöglichkeiten zu Widerstandsheizungen wurden auf alle erneuerbaren Energieträger ausgedehnt und die Vorgaben für Zusatz- und Notheizungen ins Gesetz (und nicht nur in die Verordnung) aufgenommen.

Verschärfungen der Vorschriften zu Artikel 17, Klima- und Lüftungsanlagen, und die Verpflichtung des Kantons, ein Gebäudeinventar zu erstellen und bei Umbauten Auflagen sowie ab 2016 Sanierungen anzuordnen, lehnte die Kommission ab.

Abgabepflicht auf Kehricht (Art. 4)

Die Abgabepflicht wurde intensiv diskutiert. Das Aufheben der Abgabebefreiung von Pumpspeicherwerken (wobei Linthal 2015 befreit geblieben wäre) wurde ebenso abgelehnt, wie die Streichung der Abgabebefreiung von Energie aus Holz, Kehricht und importierter Energie. Hauptdiskussionspunkt war die Abgabebefreiung des Kehrichts; eine Besteuerung hätte einen Mehrertrag von rund 360 000 Franken für den Kanton gebracht, andererseits die Entsorgungskosten um diesen Betrag verteuert (etwa 3 Fr./t). Diese Abgabe sei für den Einzelnen fast nicht spürbar und für die Umwelt vorteilhaft, da sie die Abfallvermeidung begünstige, votierten die Befürworter einer Abgabe. Eine solche Abgabe sei in keinem der Ostschweizerkantone eingeführt, gesamtschweizerisch kenne sie allein der Kanton Tessin. Die Glarner Industrie dürfe nicht zusätzlich mit Abgaben belastet werden. Da die KVA Niederurnen dem Wettbewerb vermehrt ausgesetzt sei, benachteilige sie jede Verteuierung im Kampf um den Abfall, und sinkende Verbrennungsmengen verteuerten die Kosten auch für die Glarner. Der Antrag, lediglich Energie aus Kehricht mit einer Abgabepflicht zu belasten, wurde in erster Lesung in der Kommission knapp abgelehnt, jedoch in zweiter Lesung nach einem Wiedererwägungsantrag (nachdem sie der Landrat ebenfalls abgelehnt hatte) knapp unterstützt. Keine Mehrheit in der Kommission fand ein Vorschlag, eine neue Abgabe von 0,1 Rp./kWh für Wärme-/Kältenutzungen von Grund- und Oberflächenwasser einzuführen, wie dies im Entwurf zu einem neuen Wassergesetz noch vorgesehen war.

Jährliche Abgabe an Kanton (Wasserwerksteuer, Art. 5)

Die meisten Diskussionen ergaben sich um die Ausgestaltung der Wasserwerksteuer. Der regierungsrätliche Vorschlag, die bestehende Wasserwerksteuer um 25 Prozent zu erhöhen und künftige Erhöhungen des Bundesmaximums allein dem Kanton zuzuscheiden, wurde bekämpft. Der Gegenvorschlag – Basieren auf dem Wasserzinsmaximum und daran den Kanton zur Hälfte partizipieren lassen (bei gleicher Verteilung der an den Bund abzuliefernden Abgaben) – wurde mit den Argumenten geringerer Eingriffe in die Eigentumsrechte und Stärkung der Gemeinden (vor allem Glarus Süd) verfochten, aber knapp verworfen. Ebenfalls abgelehnt, da aufgrund Jahrzehnte alter Verträge äusserst schwierig zu vollziehen, wurde der Antrag, nicht oder zuwenig ausbezahlte Wasserzinsen durch den Kanton abzuschöpfen. Eine Zweckbindung der Wasserwerksteuer für Renaturierungen im Gesetz festzuschreiben, fand keine Gnade; der Landrat hatte sich schon im August 2008 dagegen ausgesprochen.

Nachdem in erster Lesung im Landrat betreffend Wasserwerksteuer der Gegenantrag obsiegt hatte, kam es zu einer erneuten Auseinandersetzung. Der Regierungsrat unterbreitete einen modifizierten Antrag auf Basis des in erster Lesung Beschlossenen. Auf Grundlage des heute geltenden Wasserzinsmaximums seien die Einnahmen je hälftig auf Kanton und private Wasserrechtseigentümer aufzuteilen, künftige Erhöhungen gegenüber privaten Wasserrechtseigentümern aber grösstenteils dem Kanton zukommen zu lassen. Ein von der Kommission in Auftrag gegebenes Kurzgutachten kam zum Schluss, eine solche Lösung verletze die Gebote der Rechtsgleichheit und Wirtschaftsfreiheit; der kantonale Rechtsdienst war zwar zur gegenteiligen Auffassung gelangt. Die Kommission wollte jedoch eine bessere Partizipation des ganzen Kantons erreichen, da die Wasserzinsen zu rund 90 Prozent in Glarus Süd entfallen (etwa zwei Drittel Gemeinden, ein Drittel Private). So schlug sie mit knapper Mehrheit als Kompromiss eine Verteilung Kanton / andere Wasserrechtseigentümer von 55 zu 45 vor.

Verschiebung Memorialsantrag

Klar sprach sich die Kommission für die Verschiebung des Memorialsantrags «Energieschub für den Kanton Glarus» aus. Dieser fordert bis 2020 eine Verdoppelung des Anteils erneuerbarer Energien (ohne Wasserkraft) im Kanton. Er sei 2010 zusammen mit Energieplanung und Energiefonds zu behandeln. Die Antragsteller beharrten auf ihrem Antrag, der Regierungsrat hätte seit September 2007 genügend Zeit gehabt, eine Vorlage auszuarbeiten, zumal es sich um keine revolutionäre Gesetzesbestimmung handle. Dem wurde entgegnet, ein Ziel festzuschreiben, ohne zu wissen, ob es erreichbar sei, wäre unseriös. Die Resultate der Energieplanung und die Vorlage für einen Energiefonds (Finanzierungsmöglichkeit solcher Ziele) müssten bekannt sein.

6.2. Landrat

Auch der Landrat diskutierte die Vorlage ausführlich. Die Revision des Energiegesetzes umfasse vier Elemente:

- Stromversorgungsgesetz; ist dringend umzusetzen;
- Änderung eidgenössisches Energiegesetz; Anpassungen im kantonalen Energiegesetz nötig, insbesondere bezüglich Energieverbrauch bei Neu- und Umbauten; Stand Mustervorschriften 2008 erfüllen (4,8l Heizöl/m² und Jahr, 1975 galten noch 22l als angemessen; dank besserer Wärmedämmung);
- Verdoppelung des Anteils an erneuerbarer Energie fordernder Memorialsantrag; zusammen mit Energiefonds und Energieplanung (für die Vorbereitungsarbeiten im Gange sind und die andere Kantone in unterschiedlichem Ausgestaltungsgrad kennen) behandeln;
- Prüfung von Mehreinnahmen aus Wasserkraft verlangendes Postulat.

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten, wobei bereits in der Eintretensdebatte auf Abänderungsanträge verwiesen wurde. Die Umsetzung des Strommarktgesetzes und der Mustervorschriften blieb mehrheitlich unbestritten; ein Papier des WWF forderte mehr: Implementierung der Vision einer 2000-Watt-Gesellschaft im Gesetz. Mehrfach bemängelt wurde das Fehlen eines modernen Wassergesetzes. Vorbehalte wurden auch bezüglich Abgabepflicht und Wasserwerksteuer angebracht. Der in der Kommission knapp unterlegene Antrag bezüglich Wasserwerksteuer (hälftige Aufteilung des jeweiligen Wasserzinsmaximums auf Kanton und Wasserrechtsbesitzer, hälftige Aufteilung der Abgaben an den Bund) wurde erneut eingebracht.

2000-Watt-Gesellschaft

In der Detailberatung wurde Verankerung von Energiezielen im Sinne der 2000-Watt-Gesellschaft (Reduktion Energieverbrauch auf 2000 Watt Dauerleistung pro Einwohner, Reduktion CO₂-Ausstoss auf 1 t/Einwohner/Jahr, Förderung Energieeffizienz und erneuerbare Energiequellen, Umsetzung bis 2050) sowie der Verzicht auf neue Beteiligungen an Kernenergieanlagen oder fossilen Energieerzeugungsanlagen beantragt. Es wurde auf den Klimawandel und die Beteiligung der SN-Energie AG am deutschen Kohlekraftwerk Brunsbüttel verwiesen. Landrat und Landsgemeinde müssten zuerst Ziele setzen; die Energieplanung habe gestützt darauf zu erfolgen. Entgegnet wurde, die Forderung einer «2000-Watt-Gesellschaft» stelle noch ein reines Schlagwort dar. Erst ganzheitliche Planung vermöge Näheres auszusagen. Es sei dann über Ziele zu entscheiden, wenn deren Bedeutung und Erreichbarkeit erkennbar wären. – Der Antrag wurde abgelehnt.

Ein Antrag, welcher den Gemeinden das Erheben von Lenkungsabgaben und Steuern für Förderprogramme ermöglicht hätte, wurde nach kurzer Diskussion ebenfalls verworfen.

Abgabepflicht, insbesondere auf Kehricht (Art. 4)

Dazu gingen zwei Anträge ein. Ein Antragsteller wollte eine neue jährliche Abgabe für die Wärme-/Kältenutzung von Grund- und Oberflächenwasser von 0,1 Rp./kWh ins Gesetz aufnehmen, ein anderer die Abgabebefreiung von Energie, die aus Kehricht oder von Energieträgern, die in den Kanton eingeführt werden, aufheben und sie nur für «einheimisches Holz» gewähren. Die Nutzung des Allgemeingutes Wasser sei zu entschädigen. Die Befreiung von Kehricht oder anderen in den Kanton eingeführten Energieträgern erlaube es, ein Blockheizkraftwerk bis zu einer Leistung von einem Megawatt abgabefrei zu betreiben, was den Mustervorschriften und einem sorgfältigen Umgang mit Energie widerspreche; sie fördere Emissionen verursachende Energieerzeugung. Die KVA hätte als viertgrösstes Kraftwerk des Kantons eine bescheidene aber dennoch willkommene Abgabe von rund 360 000 Franken an den Kanton zu erbringen, was die Betriebsrechnung der KVA nur unwesentlich belaste und problemlos verkraftbar sei.

Der Landrat gewichtete jedoch das Prinzip der Wettbewerbsfähigkeit für Gewerbe und Industrie sowie KVA höher. Bezüglich Abgabe auf Oberflächen- und Grundwasser brächten drei weitere Anlagen Erträge von jährlich nur etwa 7000 Franken, was den Verwaltungsaufwand für Kontrolle und Einforderung nicht rechtfertigte. Die Besteuerung einer umweltschonenden Energienutzung sei falsch. Ähnliches gelte für die Abgabepflicht auf Kehricht und eingeführte Energieträger. Die Einschränkung auf «einheimisches» Holz sei kaum

kontrollierbar; Bäumen oder Holzschnitzeln ist die Herkunft nicht ablesbar. Bereits der Bund besteuere fossile Energieträger; auf doppelte Besteuerung sei zu verzichten. Die KVA arbeite nicht gewinnorientiert, sondern habe einzig Anlage und Betrieb selbst zu finanzieren. Eine Abgabe verteuerte die von ihr erzeugte Energie um mindestens 360 000 Franken, was die Tonnagenkosten und damit die Sackgebühr erhöhte. Nicht alle Zulieferer aus Industrie- und Grossgewerbe müssten ihre Abfälle in der KVA Niederurnen entsorgen, sondern könnten aufgrund der Kosten entscheiden, was bei steigenden Preisen die Auslastung der KVA negativ beeinflusste. Beide Anträge wurden vom Landrat in erster Lesung mit klarer Mehrheit abgelehnt; die Unterstellung des Kehrichts unter die Abgabepflicht – entgegen dem Kommissionsantrag zuhanden der zweiten Lesung – auch in zweiter Lesung.

Jährliche Abgabe an Kanton (Wasserwerksteuer, Art. 5)

Die Hauptdiskussion entspann sich zu Artikel 5. Hier standen, wie erwähnt, mehrere Versionen zur Diskussion:

- Regierungsrat und Kommission in erster Lesung: Erhöhung der Abgabe um 25 Prozent und Abschöpfung der Erhöhungen des jeweiligen Wasserzinsmaximums durch den Kanton;
- FDP-Landratsfraktion: hälftiger Anteil Kanton am jeweiligen Bundesmaximum der Wasserzinsen, hälftige Aufteilung der Abgaben an den Bund, hälftige Aufteilung neuer Abgaben auf Kanton und Wasserrechtsbesitzer;
- modifizierte Vorlage Regierung: Vorlage FDP-Landratsfraktion, aber Abschöpfung künftiger Erhöhungen der Wasserzinsen gegenüber privaten Wasserrechtseigentümern bis maximal 65 Prozent durch Kanton;
- Antrag Kommission: Anteil Kanton 55 Prozent des jeweiligen Bundesmaximums an den Wasserzinsen, gleiche Anteile an neuen Einnahmen (Pumpspeicherabgabe) und für Abgaben an Bund; in zweiter Lesung schloss sich der Regierungsrat diesem Vorschlag an und hielt an seiner Grundvorlage nicht mehr fest.

In der Endausmarchung standen sich somit Kommissionsvorschlag und Vorschlag auf hälftige Anteile gegenüber.

Für die Lösung von Kommission und Regierungsrat sprächen:

- Annäherung an die einstige Verteilung Kanton/Wasserrechtsbesitzer, die sich in den vergangenen Jahrzehnten stark zu Ungunsten des Kantons entwickelte;
- Mehrerträge Kanton von rund 700 000 statt 250 000 Franken bei hälftiger Verteilung (ursprüngliche Vorlage Regierungsrat etwa 1 Mio. Fr.);
- Mehrerträge für Äufnung Energiefonds nötig;
- bessere Verteilung der Erträge auf den ganzen Kanton; Hochwasserschutzmassnahmen hätten alle Gemeinden zu erbringen.

Hälftige Verteilung wurde wie folgt begründet:

- Das Wasserrecht stehe im Kanton Glarus den Uferanstössern zu, welche dieses Recht selber nutzen oder befristet, respektive dauernd Kraftwerkbetreibern abtreten könnten. Die neue Abgabe wirke dort preistreibend, wo Wasserrechtsbesitzer und Kraftwerkbetreiber identisch seien, also bei Gemeindewerken.
- Die Erhöhung der Abgabe greife zu stark in die Eigentumsrechte der Wasserrechtsbesitzer ein und verletze die Eigentumsgarantie.
- Den Gemeinden und Tagwen würden Einnahmen entzogen, durch höhere Abgaben und die Wegbesteuerung jeder Wasserzinserhöhung. Dies sei im Hinblick auf die Gemeindestrukturreform falsch; die von Standortnachteilen belastete neue Gemeinde Glarus Süd sei auf diese Einnahmen angewiesen.
- Auch in Glarus Süd fielen hohe Aufwendungen für den Hochwasserschutz an.

Nachdem in erster Lesung die hälftige Aufteilung obsiegte, kam sie in der zweiten erneut zur Sprache, weil der Regierungsrat einen modifizierten Antrag unterbreitete. Es wurden die gleichen Argumente wie in erster Lesung angebracht und auf andere Kantone verwiesen (Graubünden: 50 zu 50, Wallis 60 zu 40 zugunsten Kanton). Die Kommission drang in der Ausmarchung mit ihrem Kompromissvorschlag 55 zu 45 durch; er vermittele zwischen den Interessen der Gemeinden (vor allem Glarus Süd) und des Kantons.

Der Landrat nahm zudem verschiedene Präzisierungen vor, lehnte Verschärfungen (Verbot Widerstandsheizungen) oder Aufweichungen (Erfassen individueller Wärmeverbrauch) der Mustervorschriften ab. – Schliesslich bedauerte die Vertretung der Antragstellerin die Verschiebung des Memorialsantrages.

Die bereinigte Vorlage wurde einstimmig zur Zustimmung an die Landsgemeinde verabschiedet.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, die Behandlung des Memorialsantrages betreffend «Energieschub für den Kanton Glarus» auf die Landsgemeinde 2010 zu verschieben und zusammen mit der Vorlage «Energiefonds» zu behandeln und nachstehender Vorlage zuzustimmen:

Änderung des Energiegesetzes

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2009)

I.

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

Art. 1 Sachüberschrift, Abs. 1 und 3 (*neu*)

Zweck

¹ Dieses Gesetz ordnet die Tätigkeiten und die Befugnisse des Kantons auf dem Gebiete seiner Energiepolitik und bezweckt den Vollzug des Bundesrechts über die Stromversorgung in Zusammenarbeit mit den Gemeinden.

³ Insbesondere Bauten und Anlagen sowie damit zusammenhängende Ausstattungen und Ausrüstungen sind so zu planen, auszuführen und zu betreiben, dass die Energie sparsam und rationell genutzt wird.

Art. 1^a (*neu*)

Kantonale Energieplanung

¹ Der Regierungsrat erstellt eine kantonale Energieplanung unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten der Gemeinden.

² Diese legt fest:

- a. die angestrebte Entwicklung von Energieversorgung und Energienutzung;
- b. die notwendigen Massnahmen.

³ Das Verfahren richtet sich nach Artikel 6 Raumplanungs- und Baugesetz.

Art. 1^b (*neu*)

Energieplanung der Gemeinden

Die Gemeinden erarbeiten innert zehn Jahren eigene Energieplanungen, welche den Inhalt der kantonalen Energieplanung berücksichtigen und vom Regierungsrat genehmigt werden müssen.

Art. 2 Abs. 3 (*neu*)

³ Der Kanton arbeitet dort, wo dies im Bereich der Stromversorgung angezeigt ist, mit anderen Kantonen zusammen.

Art. 3 Abs. 1 und 2

¹ Die Neuerstellung oder Erweiterung einer Anlage zur Gewinnung von elektrischer Energie oder die Neuerstellung oder Erweiterung einer Anlage zur Gewinnung von Energie mit einer thermischen Leistung von mehr als 1000 kW bedarf einer Bewilligung des Regierungsrates. Er kann die Bewilligungskompetenz für Anlagen bis zu einer bestimmten elektrischen Leistung an das zuständige Departement delegieren.

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

Art. 5

Höhe der jährlichen Abgabe

¹ Die jährliche Abgabe (Wasserwerksteuer) beträgt 55 Prozent des jeweiligen bundesrechtlichen Wasserzinsmaximums.

² Den Anteil des Wasserzinses, der dem Bund zur Sicherstellung von Ausgleichsleistungen für Einbussen der Wasserkraftnutzung abzuliefern ist, tragen die Wasserrechtseigentümer und der Kanton nach Massgabe der Aufteilung gemäss Absatz 1.

³ Bei Einführung einer zusätzlichen Bemessung (z. B. Speicherschlag) gelten die vorstehenden Absätze sinngemäss.

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

⁵ Die Einzelheiten der Besteuerung werden in der landrätlichen Verordnung geregelt.

Art. 6 Sachüberschrift, Abs. 1 und 2 Bst. b

Elektrizitätserzeugung mit fossilen Brennstoffen, Biomasse oder Biogas

¹ Zuständige Behörde nach Artikel 6 des Bundesgesetzes für den Entscheid über den Bau oder die Änderung von Elektrizitätserzeugungsanlagen mit fossilen Brennstoffen, Biomasse oder Biogas ist grundsätzlich der Regierungsrat.

Abs. 2 Bst. b aufgehoben.

Art. 7

Wärmenutzung bei Elektrizitätserzeugungsanlagen

¹ Die Erstellung von Elektrizitätserzeugungsanlagen zur Notstromerzeugung sowie deren Betrieb für Probeläufe von höchstens 50 Stunden pro Jahr ist ohne Nutzung der im Betrieb entstehenden Wärme zulässig.

² Die Erstellung von Elektrizitätserzeugungsanlagen mit fossilen Brennstoffen ist nur zulässig, wenn die im Betrieb entstehende Wärme fachgerecht und vollständig genutzt wird. Ausgenommen sind Anlagen, die keine Verbindung zum öffentlichen Elektrizitätsverteilnetz haben.

³ Die Erstellung von Elektrizitätserzeugungsanlagen mit erneuerbaren gasförmigen Brennstoffen ist nur zulässig, wenn die im Betrieb entstehende Wärme fachgerecht und vollständig genutzt wird. Diese Anforderung gilt nicht, wenn nur ein beschränkter Anteil nicht-landwirtschaftliches Grüngut verwertet wird sowie keine Verbindung zum öffentlichen Gasverteilnetz besteht und diese auch nicht mit verhältnismässigem Aufwand hergestellt werden kann.

⁴ Die Erstellung von Elektrizitätserzeugungsanlagen mit erneuerbaren festen oder flüssigen Brennstoffen ist nur zulässig, wenn die im Betrieb entstehende Wärme fachgerecht und weitgehend genutzt wird.

⁵ Die Einzelheiten werden in der landrätlichen Verordnung geregelt.

Art. 12

Aufgehoben.

Art. 13^a (neu)

Höchstanteil an nichterneuerbaren Energien

¹ Neubauten und wesentliche Umbauten müssen so ausgerüstet sein, dass höchstens 80 Prozent des zulässigen Energiebedarfs für Heizung und Warmwasser mit nicht erneuerbaren Energien gedeckt sind. Die restlichen 20 Prozent sind mit erneuerbaren Energien oder mit besserer Wärmedämmung zu erzielen.

² Ausnahmen werden in der Verordnung geregelt.

Art. 14

Ausnahmen

¹ Liegen ausserordentliche Verhältnisse vor und bedeutet die Einhaltung der Bestimmungen des Gesetzes oder seiner Ausführungsbestimmungen eine unverhältnismässige Härte, so kann die für eine energierechtliche Bewilligung zuständige Behörde bzw. die Baubewilligungsbehörde Ausnahmen von einzelnen Vorschriften gewähren, wenn dadurch keine öffentlichen Interessen verletzt werden.

² Vorbehältlich ausdrücklicher anderweitiger Regelung besteht kein Anspruch auf Gewährung von Ausnahmen.

³ Die Ausnahmebewilligung kann mit Bedingungen und Auflagen verknüpft und befristet werden.

⁴Das Gesuch um Erteilung einer Ausnahmegewilligung hat den Kriterien gemäss Absatz 1 zu entsprechen. Vom Gesuchsteller kann namentlich die Einreichung spezieller Nachweise (Denkmalpflege, Bauphysik usw.) verlangt werden.

Art. 16

Ausrüstungspflicht bei Neubauten

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

²Bei Flächenheizungen ist für den Bauteil zwischen der Wärmeabgabe und der angrenzenden Nutzeinheit ein U-Wert von maximal 0,7 W/m²K einzuhalten.

Art. 16^a (neu)

Ausrüstungspflicht bei wesentlichen Erneuerungen

¹Bestehende Gebäude mit zentraler Wärmeversorgung für fünf oder mehr Nutzeinheiten sind bei einer Gesamterneuerung des Heizungs- und/oder des Warmwassersystems mit Geräten zur Erfassung des individuellen Wärmeverbrauchs für Heizung und Warmwasser auszurüsten.

²Bestehende Gebäudegruppen mit zentraler Wärmeversorgung sind mit Geräten zur Erfassung des Wärmeverbrauchs für Heizung pro Gebäude auszurüsten, wenn an einem oder mehreren Gebäuden die Gebäudehülle zu über 75 Prozent saniert wird.

Art. 16^b (neu)

Ausrüstungspflicht in bestehenden Bauten

Zentral beheizte Gebäude und Gebäudegruppen mit fünf oder mehr Nutzeinheiten sind mit den nötigen Geräten zur Erfassung des Wärmeverbrauchs für die Heizung auszurüsten und mit Einrichtungen zu versehen, die es ermöglichen, die Raumlufttemperatur individuell einzustellen und selbstständig zu regeln, soweit dies technisch und betrieblich möglich und der Aufwand verhältnismässig ist.

Art. 16^c (neu)

Ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen

¹Die Neuinstallation und der Ersatz ortsfester elektrischer Widerstandsheizungen ab 2,5 kW pro Bezüger zur Gebäudebeheizung, falls der spezifische Heizleistungsbedarf mehr als 28 Watt/m² Energiebezugsfläche beträgt, sind nur mit einer Ausnahmegewilligung zulässig.

²Die Bewilligung wird erteilt, wenn keine Anschlussmöglichkeiten an Gas oder Fernwärme besteht, der Einsatz erneuerbarer Energie nicht möglich oder unverhältnismässig ist, der Wärmeschutz des Gebäudes dem Stand der Technik entspricht und das Elektrizitätsverteilwerk die erforderliche Energie liefern kann.

³Das Elektrizitätsverteilwerk kann Vorgaben über die zeitliche Einschränkung der Energielieferungen festlegen.

⁴Eine elektrische Zusatzheizung zur Hauptheizung bis 25 Prozent des Wärmebedarfs ist bei einem Ersatz zulässig.

⁵Notheizungen bei handbeschickten Holzheizungen und bei Wärmepumpen sind bis zu einer Leistung von 50 Prozent des Leistungsbedarfs zulässig.

Art. 18

Aussenheizungen, beheizte Freiluftbäder und Hallenbäder

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

Art. 18^a (neu)*Heizungen im Freien*

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

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

³ Mit nicht erneuerbarer Energie betriebene Aussenheizungen werden bewilligt, wenn

- die Sicherheit von Personen und Sachen oder der Schutz technischer Einrichtungen es erfordert;
- bauliche und betriebliche Massnahmen nicht ausführbar oder unverhältnismässig sind;
- sie mit einer temperatur- und feuchteabhängigen Regelung ausgerüstet sind.

Art. 18^b (neu)*Beheizte Freiluftbäder*

¹ Der Bau neuer oder die Änderung und die Erneuerung bestehender beheizter Freiluftbäder mit einem Inhalt von über 8 m³ bedürfen einer Bewilligung der zuständigen kantonalen Verwaltungsbehörde. Sie werden nur bewilligt, wenn sie ausschliesslich mit erneuerbarer Energie oder nicht anders nutzbarer Abwärme betrieben werden.

² Die Beheizung mit elektrischer Wärmepumpe ist zulässig, wenn eine Abdeckung der Wasserfläche gegen Wärmeverluste vorhanden ist.

Art. 21^a (neu)*Grossverbraucher*

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

² Absatz 1 ist nicht anwendbar für Grossverbraucher, die sich verpflichten, individuell oder in einer Gruppe von der zuständigen Behörde vorgegebene Ziele für die Entwicklung des Energieverbrauchs einzuhalten. Überdies kann sie die zuständige Behörde von der Einhaltung näher zu bezeichnender energietechnischer Vorschriften entbinden.

Art. 21^b (neu)*Ausführungsbestätigung*

¹ Nach Abschluss der Arbeiten und vor dem Bezug bzw. der Inbetriebnahme des Objektes hat der Bauherr gegenüber der zuständigen Behörde zu bestätigen, dass gemäss bewilligtem Projektnachweis gebaut wurde.

² Die Bestätigung hat schriftlich zu erfolgen und sie muss vom Bauherrn und vom Projektverantwortlichen unterzeichnet sein.

Art. 21^c (neu)*Gebäudeenergieausweis der Kantone*

Der Kanton führt den «Gebäudeenergieausweis der Kantone» durch die Gebäudeeigentümer auf freiwilliger Basis ein.

Neuer Titel V. (Titel V bisher zu VI):

V. Ausführungsgesetzgebung Stromversorgungsgesetz

Art. 24^a (neu)

Netzgebiete

¹ Das Kantonsgebiet ist flächendeckend mit Netzgebieten abzudecken.

² Die Netzgebiete betreffen alle Netzebenen. Sofern an einer höheren Netzebene (Netzebene 2–6) keine Endverbraucher angeschlossen sind, kann auf die Bezeichnung des Netzgebietes verzichtet werden.

Art. 24^b (neu)

Leistungsauftrag

¹ Die Bezeichnung der Netzgebiete kann mit einem Leistungsauftrag an die Netzbetreiber verbunden werden. Insbesondere für

- a. die Sicherstellung der Grundversorgung;
- b. die Sicherstellung der Versorgungssicherheit im Netzbereich, insbesondere von Massnahmen zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen.

² Sofern im Einzelfall angezeigt, kann der Leistungsauftrag mit weiteren Aufträgen ergänzt werden.

³ Die Gemeinden können den von ihnen beherrschten Netzbetreibern auch einen Leistungsauftrag erteilen.

Art. 24^c (neu)

Zuständigkeit und Zuteilungskriterien

Der Regierungsrat bezeichnet die Netzgebiete nach vorheriger Anhörung der Gemeinden, Netzbetreiber und Netzeigentümer. Allenfalls verwaiste Netzgebiete teilt er nach Anhören der Betroffenen einem Netzbetreiber zu.

Art. 24^d (neu)

Überprüfung

¹ Die Erfüllung der Leistungsaufträge wird durch das zuständige Departement von Amtes wegen oder auf Antrag hin überprüft. Dem Netzbetreiber wird die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt.

² Liegt eine Verletzung des Leistungsauftrages vor, wird dem Netzbetreiber unter Strafandrohung (Art. 34) angemessene Frist zur Herstellung des rechtmässigen Zustandes gesetzt.

Art. 24^e (neu)

Verpflichtung

Innerhalb des ihm zugeteilten Netzgebietes ist ausschliesslich der bezeichnete Netzbetreiber für die Gewährleistung des Netzanschlusses verpflichtet. Vorbehalten bleiben abweichende Verfügungen gemäss Artikel 10.

Art. 24^f (neu)

Ausserhalb des Netzgebietes

¹ Der Regierungsrat kann aufgrund einer Gesamtinteressenabwägung Netzbetreiber dazu verpflichten, Endverbraucher und Elektrizitätserzeuger auch ausserhalb ihres Netzgebietes an das Netz anzuschliessen.

² Wird ein Endverbraucher oder ein Elektrizitätserzeuger von einem Netzbetreiber ausserhalb des bezeichneten Netzgebietes an das Netz angeschlossen, wird der Netzbetreiber des bezeichneten Netzgebietes von seiner Anschlusspflicht befreit.

Art. 24^g (neu)

Ausserhalb der Bauzone

¹ Endverbraucher ausserhalb der Bauzone, die nicht von Bundesrechts wegen anzuschliessen sind, sind vom Netzbetreiber dann an das Elektrizitätsnetz anzuschliessen, wenn:

- a. dem Endverbraucher eine Selbstversorgung technisch und wirtschaftlich nicht zugemutet werden kann;
- b. der Anschluss für den Netzbetreiber technisch möglich, wirtschaftlich vertretbar und insgesamt verhältnismässig ist.

²Die Kosten für den Netzanschluss von Endverbrauchern oder Elektrizitätserzeuger ausserhalb der Bauzone für Erstellung und Ersatz der Anschlussleitung ab bestehendem Elektrizitätsnetz und allfällig erforderliche Netzverstärkung sind grundsätzlich vom angeschlossenen Endverbraucher und Elektrizitätserzeuger zu tragen. Bei Vorliegen sachlicher Gründe können die Kosten auch zwischen Netzbetreiber und Endverbraucher aufgeteilt werden.

Art. 24^h (neu)

Streitigkeiten

Die Beurteilung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Anschlusspflicht obliegt dem zuständigen Departement.

Art. 24ⁱ (neu)

Netznutzungstarife

Für den Erlass von Massnahmen im Sinne von Artikel 14 Absatz 4 erster Satz Stromversorgungsgesetz ist der Regierungsrat zuständig. Er hört vorgängig die betroffenen Kreise an.

Art. 28 Abs. 2 (neu)

²Soweit nicht die Gemeinden zuständig erklärt werden, vollzieht der Kanton das Bundesgesetz über die Stromversorgung und das Bundesgesetz über die Energie in denjenigen Bereichen, die gemäss Bundesgesetz den Kantonen zum Vollzug zugewiesen werden.

Art. 34 Abs. 1, 3 (neu) und 4

¹Wer gegen dieses Gesetz oder die Vollzugsbestimmungen verstösst, wird mit Haft oder Busse bis zu 40 000 Franken bestraft, sofern nicht Strafbestimmungen des Bundesrechts Anwendung finden.

³Fahrlässige Widerhandlungen, Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar.
Abs. 3 bisher zu Abs. 4.

Art. 37 Abs. 2 (neu)

²Sämtliche Bestimmungen die bei Inkrafttreten im Widerspruch zu diesem oder zum Stromversorgungsgesetz stehen, gelten als aufgehoben.

II.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung.

§ 10 Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an das Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts

Die Vorlage im Überblick

Die sehr technische Vorlage passt fünf Gesetze an das Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts an. Dieses ist seit 2003 in Kraft. Jeder Kanton muss ein Versicherungsgericht als einzige Instanz zur Beurteilung von Beschwerden bezüglich Sozialversicherungen bestellen. Zudem ist ein Einspracheverfahren vorzusehen; der Weiterzug erfolgt direkt ans Verwaltungsgericht. Anzupassen sind:

- Verwaltungsrechtspflegegesetz,
- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung,
- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung,
- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Unfallversicherung (Totalrevision),
- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung.

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

1. Ausgangslage

Das Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) ist seit 2003 in Kraft. Die Kantone haben die kantonalen Bestimmungen über die Rechtspflege innerhalb von fünf Jahren anzupassen (Art. 82 Abs. 2 ATSG). Ausserdem hat jeder Kanton ein Versicherungsgericht als einzige Instanz zur Beurteilung von Beschwerden aus dem Bereich der Sozialversicherungen zu bestellen (Art. 57 ATSG). Dies wurde bei den seither erlassenen oder geänderten Erlassen getan; bei den noch nicht angepassten Gesetzen hat es nun zu geschehen.

Der Rechtsschutz ist an das ATSG anzupassen. Es ist insbesondere ein Einspracheverfahren vorzusehen (ausser im Bereich der IV); der Weiterzug erfolgt direkt ans Verwaltungsgericht. Angepasst werden nur dem ATSG widersprechende Regelungen.

Für die allgemeinen Verfahrensbestimmungen kann auf das ATSG verwiesen werden. Im Übrigen werden die allgemeinen Verfahrensregeln (Art. 61 ATSG) durch das bestehende kantonale Recht mit Verweis auf subsidiäre Anwendbarkeit des Verwaltungsrechtspflegegesetzes gewährleistet.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1. Verwaltungsrechtspflegegesetz

Artikel 89 Absatz 3; aufgehoben (Beschwerdefrist)

Absatz 3, der auf besondere Beschwerdebestimmungen im Sozialversicherungsrecht hinwies, kann aufgehoben werden. Es bedarf keiner derartigen Spezialregelung mehr.

Artikel 107 Absatz 2 Buchstabe d; Beschwerdegründe

Absatz 2 Buchstabe *d* bisher wirkt verwirrend. Die Anpassung verdeutlicht, dass das Verwaltungsgericht zwingend einzige kantonale Beschwerdeinstanz ist.

2.2. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Artikel 11–11^b; Rechtsschutz

Artikel 11 bezeichnet das Verwaltungsgericht als kantonales Versicherungsgericht nach ATSG, und *Artikel 11^a* erklärt das Verwaltungsrechtspflegegesetz für anwendbar. Der bisher in Artikel 11 geregelte Beschwerdeweg wird nun in *Artikel 11^b* aufgezeigt. Das Recht zur Beschwerdeführung nicht nur der Betroffenen (Art. 11 Abs. 2 bisher) ist wegzulassen, weil das ATSG die Legitimation umschreibt.

2.3. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung

Artikel 11; Rechtsmittel

Absatz 1 bezeichnet das Verwaltungsgericht ausdrücklich «als kantonales Versicherungsgericht», und *Absatz 2* erklärt – wie Artikel 11^a vorstehend – das Verwaltungsrechtspflegegesetz als anwendbar. Ein Einspracheverfahren gibt es nicht. – Erneut ist das Recht zur Beschwerdeführung nicht mehr aufzuführen (Abs. 2 bisher); das ATSG hält es fest.

2.4. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Unfallversicherung (Totalrevision)

Das geltende, zehn Artikel umfassende Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Unfallversicherung wäre zu zerstückeln. Eine sich auf die unumgänglichen Änderungen beschränkende Totalrevision ist daher gerechtfertigt. – Die Artikel 2, 3 und 5 bisher werden aufgehoben. Die nunmehrigen Artikel 2, 4 und 6 sind anders nummeriert unverändert übernommen worden.

Artikel 1; Kantonales Versicherungsgericht

Das Verwaltungsgericht ist das kantonale Versicherungsgericht nach ATSG.

Artikel 3; Verfahren

Grundsätzlich gilt die Anwendbarkeit des Verwaltungsrechtspflegegesetzes mit Vorbehalt des Bundesrechts.

Artikel 5; Rechtsmittel

Es wird das Einspracheverfahren eingeführt. Dass gegen die Entscheide des Schiedsgerichts kein kantonales Rechtsmittel zulässig ist, entspricht geltender Regelung.

Artikel 7; Inkrafttreten

Mit der Totalrevision wird das Einführungsgesetz vom 5. Mai 1996 zum Bundesgesetz über die Unfallversicherung ersetzt.

2.5. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung

Artikel 12 Absatz 2; Rechtsschutz

Das Verwaltungsgericht wird als «kantonales Versicherungsgericht» bezeichnet. Es ist nicht mehr auf die Beschwerde an den Regierungsrat hinzuweisen; unter der Herrschaft der verfassungsmässigen Rechtsweggarantie und des Bundesgerichtsgesetzes gibt es kaum mehr Fälle, welche letztinstanzlich von der Exekutive zu entscheiden sind. Der Vorbehalt in Absatz 3 genügt; er verweist auf die Endgültigkeit der regierungsrätlichen Entscheide zu Leistungen bezüglich Krisenbekämpfung und Verhütung von Arbeitslosigkeit.

3. Beratung der Vorlage im Landrat

Im Landrat war die Vorlage völlig unbestritten; angesichts des nur formellen Inhalts wurde auf die Bildung einer Kommission verzichtet. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

4. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, folgende kantonale Gesetze an das Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts anzupassen:

Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an das Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2009)

I.

Die nachstehenden Gesetze werden wie folgt geändert:

Ziffer 1

GS III G/1

Gesetz vom 4. Mai 1986 über die Verwaltungsrechts- pflege

Art. 89 Abs. 3

Aufgehoben.

Art. 107 Abs. 2 Bst. d

²(Die Unangemessenheit des Entscheides kann ausnahmsweise geltend gemacht werden:)

d. in sozialversicherungsrechtlichen Streitigkeiten;

Ziffer 2

GS VIII D/112/1

Einführungsgesetz vom 2. Mai 1948 zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Art. 11

Kantonales Versicherungsgericht

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

Art. 11^a (neu)

Anwendbares Recht

Das Verfahren richtet sich unter Vorbehalt der bundesrechtlichen Vorschriften nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

Art. 11^b (neu)

Rechtsmittel

¹Gegen Verfügungen der Ausgleichskassen kann der Betroffene binnen 30 Tagen bei der verfügenden Stelle Einsprache erheben.

²Gegen die Einspracheentscheide kann der Betroffene binnen 30 Tagen beim Verwaltungsgericht als kantonalem Versicherungsgericht Beschwerde erheben.

Ziffer 3

GS VIII D/12/1

Einführungsgesetz vom 2. Mai 1993 zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung

Art. 11

Rechtsmittel

¹Gegen Verfügungen der IV-Stelle kann beim Verwaltungsgericht als kantonalem Versicherungsgericht innert 30 Tagen Beschwerde eingereicht werden.

²Das Verfahren richtet sich unter Vorbehalt der bundesrechtlichen Vorschriften nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

Ziffer 4

GS VIII D/22/1

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Unfallversicherung

(EG UVG)

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2009)

Art. 1

Kantonales Versicherungsgericht

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

Art. 2

Schiedsgericht

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

² Der Verwaltungsgerichtspräsident ernennt fallweise die jeweiligen Mitglieder des Schiedsgerichts auf Vorschlag der Parteien und bezeichnet den Sekretär.

Art. 3

Verfahren

Das Verfahren richtet sich unter Vorbehalt der bundesrechtlichen Vorschriften nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

Art. 4

Vollstreckung von Massnahmen zur Unfallverhütung; vorsorgliche Massnahmen

Der Regierungsrat bezeichnet die kantonale Verwaltungsbehörde, welche für die Rechtshilfe bei der Vollstreckung von Verfügungen und für die Anordnung von vorsorglichen Massnahmen im Sinne der eidgenössischen Gesetzgebung zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten zuständig ist.

Art. 5

Rechtsmittel

¹ Gegen Verfügungen gestützt auf dieses Gesetz und seine Ausführungsbestimmungen kann binnen 30 Tagen bei der verfügenden Stelle Einsprache erhoben werden.

² Gegen die Einspracheentscheide kann binnen 30 Tagen beim Verwaltungsgericht als kantonalem Versicherungsgericht Beschwerde erhoben werden.

³ Gegen den Entscheid des Schiedsgerichts ist kein kantonales Rechtsmittel zulässig. Vorbehalten bleiben die Revision und die Erläuterung.

Art. 6

Strafbestimmung

Für die strafrechtliche Untersuchung und Beurteilung der nach Bundesgesetz mit Strafe bedachten Handlungen sind die ordentlichen Untersuchungs- und Strafbehörden zuständig.

Art. 7*Inkrafttreten*

¹ Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Unfallversicherung vom 5. Mai 1996 wird aufgehoben.

² Dieses Einführungsgesetz tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

Ziffer 5

GS VIII D/6/4

Einführungsgesetz vom 6. Mai 1984 zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung

Art. 12 Abs. 2

² Gegen die Einspracheentscheide kann binnen 30 Tagen beim Verwaltungsgericht als kantonalem Versicherungsgericht Beschwerde erhoben werden.

II.

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

**§ 11 A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus
B. Änderung des Gesetzes über das Gesundheitswesen**

Die Vorlage im Überblick

Das Bundesparlament beschloss mit dem Krankenversicherungsgesetz verschiedene Anpassungen im Spitalbereich. Die wesentlichen Neuerungen sind die Vergütung stationärer Leistungen mittels leistungsorientierter Fallpauschalen, Änderung des Verteilschlüssels für die Kosten der stationären Leistungen zulasten der Kantone sowie freie Spitalwahl. Zudem werden Bund und Kantone zur Erhebung und Veröffentlichung von Qualitätsindikatoren für die Spitäler verpflichtet. – Die Änderungen dienen der Organisation des Kantonsspitals (Grundlage für mehr Autonomie und verstärkte Kooperationen), der Verankerung eines Gesundheitsleitbildes sowie der Gesundheitsförderung und Prävention als Kantonsaufgabe, und sie bringen begriffliche Anpassungen an das Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe.

Organisation des Kantonsspitals

Das Prinzip «bestmögliche Qualität zu tiefst möglichem Preis» gilt nicht nur für Unternehmen, sondern auch für die Spitäler. Die Spitäler können diese Herausforderung nur bewältigen, wenn sie sich wie ein Unternehmen organisieren. Das Kantonsspital Glarus verfügt im gesamtschweizerischen Vergleich über einen sehr tiefen Autonomiegrad. Ihm eine unternehmerische Organisation zu geben, drängt sich auch mit Blick auf die Entwicklung in den anderen Kantonen auf; die Tendenz zur rechtlichen Verselbstständigung der Spitäler ist unverkennbar. Die Spitäler unterliegen überdies einer zunehmenden Spezialisierung, was Kosten sowie Qualität positiv beeinflusst, aber Partnerschaften nötig macht. Das Kantonsspital hat mehr als ein Dutzend Kooperationsverträge mit Spitälern und Privatunternehmen abgeschlossen.

Die Änderung des Gesundheitsgesetzes ermöglicht dem Kantonsspital eine engere Kooperation mit einem Partner. Das Spital verbleibt im massgebenden Einflussbereich des Kantons, und die Beziehungen zwischen Spital und Patient unterstehen öffentlichem Recht. Eine Kooperation macht dann Sinn, wenn Schwächen wie kleine Fallmengen, teurer Einkauf usw. dank einer Partnerschaft aufgefangen und Stärken gemeinsam ausgebaut werden. «Ein starker Partner für ein starkes Kantonsspital zum Wohl der Patienten und der Bevölkerung» ist der Leitgedanke einer allfälligen Zusammenarbeit.

Gesundheitsleitbild

Dem Landrat wird der Auftrag erteilt, mit einem Gesundheitsleitbild die Eckpfeiler der gesundheitspolitischen Gesamtstrategie des Kantons festzulegen und eine langfristige Planung der Gesundheitsver-

sorgung zu sichern. Vom geltenden Gesundheitsgesetz sind kaum Leitplanken ableitbar. Gerade im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention (z. B. von nicht übertragbaren, stark verbreiteten oder gar bösartigen Krankheiten) besteht erheblicher Spielraum zur Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung. Die Eckpfeiler der gesundheitspolitischen Gesamtstrategie sind festzulegen, um damit eine langfristige Planung der Gesundheitsversorgung zu ermöglichen.

Gesundheitsförderung als Kantonsaufgabe

Gesundheitsförderung und Prävention wird in die alleinige Verantwortung des Kantons übertragen; die Gemeinden werden entlastet. Mütter- und Väterberatung gehört in den Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention. Einige Gemeinden sprachen sich gegen ihre bisherige Finanzierungsregelung aus. Der Kanton solle die Finanzierung übernehmen, weil er – und nicht die Gemeinden – die Leistungen mittels Leistungsvereinbarung bestelle. Der Verwaltungsaufwand (Anhörung, Rechnungsstellung, Zahlungen, Kontrolle usw.) lohne sich nicht. Der Bereich Gesundheitsförderung und Prävention wird daher allein dem Kanton übertragen.

Im Landrat war die Vorlage unbestritten; einzig in der Verfassung wurde festgeschrieben, dass der Kanton den Betrieb eines Spitals mit Standort im Kanton Glarus zu gewährleisten hat. – Der Landrat beantragt der Landsgemeinde der Vorlage zuzustimmen.

1. Entwicklungen auf Bundesebene

1.1. Neue Spitalfinanzierung, freie Spitalwahl ab 2012

Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) ist massgebende Grundlage für das Gesundheitswesen. Es verpflichtet die Kantone zu bedarfsgerechter Spitalversorgung. Die 2007 beschlossene und am 1. Januar 2009 in Kraft getretene Revision beinhaltet Widersprüchliches; einerseits bringt sie den Spitälern mehr Marktelemente, andererseits weist sie den Kantonen über verstärkte Planung mehr Aufgaben und einen erheblichen Anteil an der Spitalfinanzierung zu. Wichtigste Neuerungen sind:

- Vergütung stationärer Leistungen mittels leistungsorientierter Fallpauschalen (diagnosis related groups, DRG),
- freie Spitalwahl,
- geänderter Verteilschlüssel für die Kosten der stationären Leistungen zwischen Krankenversicherern und Kantonen,
- Pflicht zur interkantonalen Koordination der Spitalplanungen über Austausch und Auswertung der Informationen über Patientenströme.

Die bevorstehende Reform per 2012 stärkt die marktwirtschaftlichen Wettbewerbskräfte über Preis und Qualität und will die freie Spitalwahl über die Kantonsgrenzen hinaus zulassen. Den Kantonen wird damit eine schwierige Mehrfachrolle auferlegt, und die Spitäler benötigen grössere betriebswirtschaftliche Freiräume. Die Grundversicherten dürfen in der ganzen Schweiz unter den Listenspitalern (Leistungsauftrag in kantonalen Spitallisten) wählen. Allerdings bezahlen Wohnkanton und Krankenkassen ausserkantonale Spitalbehandlung höchstens zu dem am Wohnort des Patienten geltenden Tarif. Bietet das Kantonsspital Glarus (KSGL) eine Leistung günstiger an als das gewählte Listenspital, so wird diesem lediglich der für das KSGL geltende Ansatz vergütet. Die Differenz hat der Patient (oder seine Zusatzversicherung) zu begleichen, weshalb auch von «eingeschränkter freier Spitalwahl» gesprochen wird. Da ein einzelnes Spital nicht jede Behandlung anbieten kann, werden wohl überregional gültige Tarife vereinbart, z. B. von der Gesundheitsdirektorenkonferenz der Ostschweiz (ZH, SH, AR, AI, SG, TG, GR, GL). Damit würde die Einschränkung aufgehoben und die allgemein versicherten Patienten dieser Kantone könnten frei unter ihren Listenspitalern wählen. Kommt es nicht dazu, werden Zusatzversicherungsangebote der Krankenversicherungen Preisdifferenzen abdecken (ähnlich dem Versicherungszusatz «Behandlung in allen Spitalern der Schweiz»).

Drei Merkmale sind künftig zentral:

1. *Steigender Kostendruck.* – Die Spitalfinanzierung wird auf Fallpauschalen umgestellt. Tagesabrechnungselemente wie Pflage tage werden keinen direkten Einfluss mehr auf die Preise haben. Das finanzielle Risiko liegt vor allem beim die Leistung erbringenden Spital. Dieses wird die betriebsinternen Kosten für die Behandlung (Aufenthaltsdauer, Behandlungsart) senken, die Effizienz erhöhen und die Abläufe optimieren wollen.
2. *Hohe Qualitätsanforderungen.* – Der Qualität kommt deutlich höherer Wert zu. Es sind Qualitätsindikatoren zu erheben (Art. 49 Abs. 8 KVG), welche zu veröffentlichende Betriebsvergleiche zu Kosten und medizinischer Qualität ermöglichen.
3. *Kostenverschiebung zulasten der Kantone.* – Nach einer Übergangsphase hat der Kanton mindestens 55 Prozent der stationären Spitalbehandlung sämtlicher allgemein versicherter und im Kanton wohnhafter

Patienten zu übernehmen; die obligatorische Krankenpflegeversicherung (Grundversicherung) trägt maximal 45 Prozent. Dies unabhängig davon, in welchem Schweizer Spital der allgemein versicherte Patient behandelt wird. Die Kantone haben aber trotzdem die Behandlungskapazitäten aufrechtzuerhalten, was sie doppelt belastet. In die Fallpauschalen sind die Investitionskosten zu integrieren. – Die Vertragsspitäler (ohne Leistungsauftrag, jedoch Vertrag mit Krankenkassen, Kantonen) erhalten den Anteil von 45 Prozent durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung. Der Rest wird über die Zusatzversicherung zu finanzieren sein.

Heute trägt der Kanton den mindestens 50-prozentigen Anteil an ausserkantonaler Behandlung nur bei medizinischer Notwendigkeit, die der Kantonsarzt im Kostengutspracheverfahren beurteilt. Eine Kostengutsprache für eine ausserkantonale Spitalversorgung wird dann gewährt, wenn eine Behandlung am KSGL nicht erbracht werden kann. Diese Steuerungsmöglichkeit geht mit der Einführung der freien Spitalwahl (für allgemein Versicherte) verloren. Patienten werden das Spital vor allem aufgrund der Behandlungsqualität wählen, zumal ihnen die freie Spitalwahl zusteht. Der «Spitalmarkt» wird zudem den Preis berücksichtigen. Das Prinzip «bestmögliche Qualität zu tiefst möglichem Preis» wird sich wegen des Finanzdrucks durchsetzen. Denn Kantone (über die Leistungsaufträge) und Versicherer können jene Spitäler als Vertragspartner aussuchen, welche die tiefsten Preise (für die Fallpauschalen) offerieren.

Die Änderungen hinsichtlich Preis und Qualität zwingen die Spitäler zu unternehmerischem Handeln. Wie jede Firma erhalten sie künftig eine Vergütung für die erbrachte Leistung. Mangelt es an Qualität oder ist der Preis zu hoch, bleibt die Nachfrage aus, was erhebliche Nachteile für Spital und Eigner (Kanton) hätte. Das Unternehmen Spital ist daher aus der öffentlichen Verwaltung herauszulösen, um mit mehr Autonomie und Handlungsspielraum handeln sowie rasch und unbürokratisch entscheiden zu können. Es erhält damit aber keinen Freipass zur Gestaltung des Leistungsauftrags; die Leitplanken setzt die Politik.

Die öffentliche Hand muss sich in ihrer Mehrfachrolle – Spitalplaner, -eigner, -betreiber, Leistungseinkäufer, -finanzierer, Regulator, Schiedsrichter bei den Tarifen – vermehrt ihren Hauptaufgaben widmen: Planung Spitalkapazitäten, Einkauf und Finanzierung der Spitalleistungen für die Bevölkerung, Koordination Spitalplanung und Patientenströme.

Wesentliche Aspekte des zunehmenden Wettbewerbs unter den Spitälern sind strategische Ausrichtung, Allianzen und feste Kooperationen. Zu beantworten sind für den Kanton (Eigentümer/Leistungseinkäufer) und das KSGL (Leistungserbringer) die Fragen: Wie viel wollen und müssen wir machen? Können wir das finanzieren? Welche Leistungen sind Teil des Auftrags? Werden sie in der erforderlichen Qualität erbracht und ausreichend nachgefragt? – Erfahrungen und Ergebnisse der ersten «Konsolidierungswelle» zeigen, dass die Bildung von Spitalgruppen die Effizienz deutlich steigert und Qualitätsverbesserungen und Kostensenkungen zu erwarten sind.

Wie sich Fallpauschalen auswirken, ist in Deutschland zu erkennen. Dort senkte der Kostendruck die durchschnittliche Verweildauer äusserst deutlich (von 14,7 auf 8,6 Tage), was zu grossen Überkapazitäten führte. Die durchschnittliche Bettenbelegung sank von 85 auf 75 Prozent; die Spitäler hatten keine Möglichkeiten und keinen Anreiz mehr, unnötig Kosten zu verrechnen. Ihre Zahl nahm von 2411 auf 2104 ab; rund 100 Fusionen waren zu verzeichnen. Schweizerische GesundheitsökonomInnen sagen bei der Einführung der Fallpauschalen eine ähnliche Flurbereinigung voraus (Schliessung/Umwandlung von Spitälern; Spezialisierung/Schwerpunktbildungen auf bestimmte Leistungen). Auch wenn dies noch kaum schlüssig zu beurteilen ist, weisen Spitalfinanzierung über Fallpauschalen und freie Spitalwahl sicherlich in diese Richtung. Es ist erforderlich, sich darauf vorzubereiten, vor allem, weil der Wegfall der Defizitdeckung dazu zwingen wird, die Risikosituation bezüglich minimaler Betriebsgrösse und Leistungsumfang zu überdenken.

Die gesetzlichen Grundlagen sind betreffend Unternehmensmodell des KSGL und für engere Kooperationen anzupassen. In die Vollzugsbestimmungen sind die Modalitäten der Spitalfinanzierung über Fallpauschalen inklusive Investitionskostenanteil aufzunehmen. – Der Anpassungsbedarf betreffend die Spitalplanung gemäss Einführungsgesetz zum KVG wird in einem zweiten Schritt vor 2012 vorzunehmen sein.

1.2. Gesundheitsförderung und Prävention als Verbundaufgabe

Der Bund führte eine Vernehmlassung betreffend Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung (Präventionsgesetz) und Bundesgesetz über das Schweizerische Institut für Prävention und Gesundheitsförderung durch. Das Präventionsgesetz gilt für präventive und gesundheitsfördernde Massnahmen zur Verhütung und Früherkennung von physischen und psychischen Krankheiten, die nicht übertragbar, stark verbreitet oder bösartig sind. Es regelt die Steuerung und Koordination sowie die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Die Finanzflüsse (Tabakpräventionsabgabe, Zuschlag auf KVG-Prämie) sollen mit der Schaffung eines Schweizerischen Instituts für Prävention und Gesundheitsförderung neu gelenkt werden. Zuständig für die Umsetzung der Gesundheitsförderung und Prävention sind die Kantone im Rahmen ihrer Gesetzgebung.

Gesundheitsförderung will den Gesundheitszustand der Bevölkerung verbessern; Prävention dient der Verhütung und der Früherkennung von Krankheiten und Gesundheitsgefährdungen. Gesundheitsförderung setzt sowohl bei den Verhaltensweisen der Menschen als auch bei den Verhältnissen, in denen sie leben, an. Der Mensch soll im Alltag fähig sein, seine Gesundheit positiv zu beeinflussen. Nationale, kantonale und lokale Institutionen und Vereine, Berufsgruppen und Einrichtungen leisten ganzheitliche Beiträge zur Erhaltung der Gesundheit des Einzelnen. Unter Prävention wird die Krankheitsverhütung (-vorsorge) durch Impfmassnahmen, Ausschalten von Ursachen, Erhöhung der Widerstandskraft und Veränderung von Umweltfaktoren (Strassenverkehr, Unfallverhütung usw.) verstanden.

Die Entwicklungen auf Bundesebene bieten nicht unmittelbar Anlass zur Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen (Art. 11). Es stehen finanztechnische und Praktikabilitäts-Überlegungen im Vordergrund. Prävention und Gesundheitsförderung sind Verbundaufgaben von Kanton und Gemeinden. Ein Konzept über Gesundheitsförderung und Prävention ist zu erstellen; es liegt im Entwurf vor. Zur Unterstützung können, da es sich um eine Verbundaufgabe handelt, die Gemeinden nach Anhörung verpflichtet werden. – Im Zusammenhang mit dem neuen Finanzausgleich sind Aufgabenentflechtung und Koordination zu prüfen. Viele Massnahmen und Projekte werden von verschiedenen Gruppen lanciert und durchgeführt; häufig fehlen Überblick und Ausrichtung auf die wichtigsten Schwerpunkte und die Vernetzung der Aktivitäten. Koordination ist einer operativ tätigen Fachstelle vorzuziehen.

1.3. Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe

Das am 1. September 2007 in Kraft getretene Medizinalberufegesetz fördert im Interesse der öffentlichen Gesundheit die Qualität der universitären Ausbildung, der beruflichen Weiterbildung und der Fortbildung sowie der Berufsausübung der Fachpersonen im Bereich der Humanmedizin (Ärzte), der Zahnmedizin (Zahnärzte), der Chiropraktik (Chiropraktoren), der Pharmazie (Apotheker) sowie der Veterinärmedizin (Tierärzte) und gewährleistet die Freizügigkeit der Berufsausübung. Es umschreibt die Anforderungen an die universitäre Aus- und die berufliche Weiterbildung, die Voraussetzungen für das Erlangen des eidgenössischen Diploms und Weiterbildungstitels. Ebenso regelt es die periodische Akkreditierung der Studien- und Weiterbildungsgänge, die Anerkennung ausländischer Diplome und Weiterbildungstitel sowie die Grundsätze der selbstständigen Berufsausübung und die Berufspflichten. Es legt ebenfalls die Anforderungen an das gleichnamige Register der Diplom- und Weiterbildungstitelinhaber fest. – Die Bewilligung zur selbstständigen Berufsausübung ist zwar Sache des Kantons, da aber das Medizinalberufegesetz viele Belange umfassend regelt, seien keine Ergänzungen im Gesundheitsgesetz nötig.

Der Status der selbstständigen (versus der unselbstständigen) Tätigkeit von Medizinalpersonen entscheidet über die Anwendbarkeit des Medizinalberufegesetzes. Allerdings wird der Begriff der selbstständigen Tätigkeit nicht definiert. Der Bundesrat übernimmt in seinem Bericht die Grundlagen aus dem Steuer- und Sozialversicherungsrecht und verweist auf die Praxis des Bundesgerichts bezüglich der selbstständigen Tätigkeit von Chefärzten. Das kantonale Gesundheitsgesetz geht von einer Selbstständigkeit auf fachlicher Ebene (versus der wirtschaftlichen) aus. Selbstständigkeit liegt vor, wenn eine Gesundheitsfachperson in eigener Verantwortung Diagnosen stellt, Therapien durchführt oder anordnet. Dabei ist es grundsätzlich unerheblich, ob jemand im Angestelltenverhältnis arbeitet oder nicht. In der Regel werden selbstständig Tätige in eigenem Namen und auf eigene Rechnung arbeiten. Sie dürfen keine Aufgaben übertragen, die sie aufgrund ihrer Bewilligung zur Berufsausübung nicht selbst vornehmen dürfen. Der Selbstständige trägt die fachliche Verantwortung über seine und die übertragenen Tätigkeiten. Um einer rechtlich unterschiedlichen Auslegung vorzubeugen und vergleichbare «fachliche» Berufsvoraussetzungen für wirtschaftlich Selbstständige und Unselbstständige zu erreichen, wird eine Anpassung betreffend die Berufspflichten der unselbstständig Tätigen vorgenommen (Art. 31^a).

2. Eigentümerstrategie Kantonsspital

2.1. Umbruch bezüglich Spitalversorgung

Die KVG-Revision bildet teilweise eine Entwicklung ab, die in anderen Kantonen bereits stattgefunden hat. Den Aspekten Qualität und Preis kommt zentrale Bedeutung zu. Spezialisierung steigert die Qualität und verbessert die Kostensituation, bringt sie doch meist höhere Fallzahlen. Bessere Auslastung der kostspieligen medizintechnischen Infrastruktur vermehren Fachwissen und Erfahrung und optimieren die Kostenstruktur. Da aber nicht mehr alles selbst gemacht werden kann, braucht es Partnerschaft. Kooperationen werden wichtiger, wozu jedoch eine gewisse Autonomie des Spitals nötig ist. Die Führung muss sich mehr an betriebswirtschaftlichen und weniger an politischen Gesichtspunkten orientieren.

In der Schweiz ist eine starke Konsolidierungstendenz zu erkennen, insbesondere innerhalb der Kantone mit mehreren regionalen oder lokalen Grundversorgungsspitalern. Spitäler wurden in einer Spitalgruppe mit einer

einzigsten Rechtsperson organisatorisch zusammengefasst. Grössere Spitalgruppen verfügen über einen erheblichen Marktanteil. Damit konnten der Wettbewerb um Leistungsaufträge und Subventionen minimiert und durch Spezialisierung das Qualitätssteigerungspotenzial genutzt werden. Nachstehende Aufstellung vermittelt einen Überblick über die Entwicklung bei Spitälern bezüglich ihrer Rechtsform, die mit dem KSGl in ihrer Grösse vergleichbar sind (Niveau-4-Spitäler). In sämtlichen Nachbarkantonen ausser Schwyz entstanden Spitalgruppen (-verbunde), die über mehrere Standorte und teilweise unterschiedliche medizinische (Spezial-)Leistungsbereiche verfügen, aber unter einem Dach zusammengeführt eine weiträumige Region versorgen. Schwyz nahm vorwiegend Verselbstständigungen und Privatisierungen vor, was durch die hohe Autonomie der Bezirke im Spitalwesen begründet ist. Graubünden fasste die Spitäler in Chur zusammen (Stiftung Kantonsspital Graubünden).

Appenzell Ausserrhoden

- Spitalverbund Appenzell unselbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt mit Standorten Kantonsspital Herisau, Heiden

Graubünden

- Kreuzspital Chur seit 2006 integriert in Stiftung Kantonsspital Graubünden
- Spital Oberengadin unselbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt
- Spital Surselva öffentliche Stiftung
- Spital Davos unselbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt

St. Gallen

- Spitalregion Rheintal selbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt mit Standorten Altstätten, Grabs, Walenstadt
- Spitalregion Linth selbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt mit Standort Kantonsspital Uznach

Schwyz

- Spital Schwyz privater Verein
- Spital Lachen AG Aktiengesellschaft

Uri

- Kantonsspital Uri selbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt

Zug

- Andreasklinik Cham Privatklinik Hirslandengruppe (nicht öffentlich subventioniert)

Zürich

- Kreisspital Männedorf Zweckverband
- Spital Zimmerberg private Stiftung
- Krankenhaus Sanitas private Stiftung
- Privatklinik Bethanien Privatklinik (nicht öffentlich subventioniert)

Im Kanton Zug ist lediglich ein privater Betrieb aufgeführt. Der Kanton Zug verfügt auch über ein öffentliches (subventioniertes) Akutspital. Das neu errichtete Zentrumsspital als Nachfolgerin des ehemaligen Kantonsospitals hat Niveau 3, weshalb es nicht aufgeführt ist.

Eine Studie von Avenir Suisse analysierte 2007 den Grad der betrieblichen Autonomie der Spitäler. Sie stellt steigende formelle Autonomie fest. Der Anteil der als privatrechtliche AG geführten Spitäler stieg von 14 (2003) auf 26 Prozent. Im gleichen Zeitraum legten die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Spitäler um 13 Prozent zu, während die öffentlich-rechtlichen unselbstständigen Anstalten um 7 Prozent und die privatrechtlichen Stiftungen um 12 Prozent abnahmen. Trotzdem hält die Dominanz des Staatseigentums im Spitalbereich an. Bezüglich Unternehmensmodell weisen Schwyz, Aargau und Zug einen relativ hohen Autonomie-Index auf, was den Schluss zulässt, Privatisierung schaffe Unabhängigkeit. Glarus liegt bezüglich formeller Autonomie an viertletzter Stelle.

Die Ausgestaltung des strategischen Führungsgremiums wurde als weiterer Indikator für den Autonomiegrad beurteilt. Die Politik beeinflusst strategische Entscheidungen am direktesten, wenn sie die strategische Führung selber wahrnimmt. Der Autonomiegrad des Spitals erweist sich dann als sehr tief. In den Kantonen dominiert das Modell des separaten, von der Politik getrennten Organs (Spitalrat, Verwaltungsrat, Stiftungsrat). Direkte strategische Führung durch den Regierungsrat – wie beim KSGl – existiert lediglich noch in Appenzell Ausserrhoden, Luzern und Basel-Landschaft. Meist sind die strategischen Führungsorgane mit unabhängigen Fachpersonen besetzt.

Parallel zur rechtlichen Verselbstständigung und/oder zur Schaffung eines eigenständigen Führungsorgans wurden höhere Kompetenzen in Bezug auf Kooperationsverträge (Joint Venture, Outsourcing oder Unternehmensbeteiligungen) eingeräumt. Vor allem die Kantone Bern, Nidwalden, Solothurn, Thurgau, Wallis und Zug weisen darin einen relativ hohen Wert auf. Hingegen ist die Führungsautonomie dann relativ klein, wenn geringe formelle Autonomie (Rechtsform, Eigentumsverhältnisse usw.) gegeben ist. In dieser Beurteilungskategorie befand sich Glarus an letzter Stelle.

Betreffend Betriebs- und Investitionsfinanzierung weisen einige Kantone (GR, SZ, TI, AG) einen relativ hohen Index auf; sie haben bereits auf Fallpauschalen umgestellt. Investitionen werden über Globalkredite oder über pauschale Investitionszuschläge auf den Fallpauschalen finanziert. Glarus befindet sich hierin im Mittelfeld. Das KSGL wird seit mehreren Jahren mittels Globalbudget durch die öffentliche Hand finanziert. Das Globalbudget wird mit Hilfe von Leistungsparametern (Planmengen für Fälle und Pfl egetage) berechnet, der Kantonsbeitrag anhand der erbrachten Leistungen (Fälle und Pfl egetage) ausgerichtet. Die Autonomie beeinträchtigt, dass sich die Abgeltung bei erreichter Planmenge auf die Vergütung der Grenzkosten reduziert; es wird mit einem auf Kosten basierenden Tarif und nicht mit einer an Diagnosen orientierten Fallpauschale abgerechnet.

Das KSGL verfügt über einen sehr geringen Autonomiegrad. Die Entwicklung bestätigt den Änderungsbedarf:

- Die politischen Vorgaben kommen von der nationalen Ebene (KVG-Revision). Die Ökonomisierung des Gesundheitssektors verstärkt sich, was sich bei Preisen, Kosten, Aufenthaltsdauer, Ausgestaltung der Aufgaben (Zentralisierung bzw. Dezentralisierung), Breite des Behandlungsangebotes sowie beim Qualitätsmanagement bemerkbar macht.
- Das revidierte KVG gibt mehr Planungselemente und eine leistungsorientiertere Finanzierung vor. Dies bringt im stationären Bereich mehr Druck auf Aufenthaltsdauer, effizientes Medizincontrolling und Wirtschaftlichkeit (DRG-Tarife).
- Die neue Tarifstruktur (die Betriebsvergleiche zulässt) erhöht den Druck zu Gunsten von Tarifen und zu Lasten der Kostenvergütung. Fallpauschalen verlangen einen vergleichbaren Basisfallwert (durchschnittlicher Fallwert) und schenken den Fallzahlen (auch in Spitalplanung und Liste) mehr Bedeutung.
- Es wird eine intensive Akutphase zu höherem (grösserer Aufwand) und eine weniger intensive Spitalphase zu tieferem Preis geben. Die Ausheilung (Nachbehandlungsphase) in einer Übergangspflegeinstitution, einer Rehabilitationsklinik, in einer intensiveren ambulanten Betreuung zu Hause oder im Pflegeheim wird differenzierter wahrzunehmen sein.
- Wohnortnähe ist in der Grundversorgung weiterhin wichtig. Die Nachfrage nach wohnortnahen, fachlich kompetenten Spitälern mit einem persönlichen Bezug zu ortsansässigen medizinischen Leistungserbringern und zu den Patienten bleibt hoch. (Der von der neuen Spitalfinanzierung geförderte Trend zu grösseren Einheiten führt zu Anonymität, längeren Wegen und fehlenden Bezugspersonen in der Patientenbetreuung.)
- Das Spital wird vermehrt aufgrund von Vergleichen ausgewählt (Versicherer: Vertragsspitäler, Listenspitäler und HMO-Modelle; Kanton: Spitalliste; Zuweisende: Einflussnahme auf Patienten; Patienten: Informationen über Ruf, Qualität, Attraktivität).
- Die Vernetzung mit vor- und nachgelagerten Stufen der Gesundheitsversorgung wird wichtiger. Die Rivalität um die Patienten wird erheblich intensiver (über Arbeitsort, Arbeitsweg [hin zum Zentrum], Wohnortnähe).
- Neue Herausforderungen im Spitalmarkt werden die Bereitschaft zu Kooperationen und Fusionen fördern.
- Eine gewisse Liberalisierung der Grenzen ist beschlossen und weitere Schritte sind zu erwarten (freie Spitalwahl ohne Einschränkung, Wettbewerb über Kantonsgrenzen und evtl. Landesgrenzen hinaus).
- Im Kanton Glarus ist von 2005 bis 2030 mit einem Bevölkerungsrückgang bei gleichzeitigem Wachstum der älteren Bevölkerung (+65-jährig) um rund 50 Prozent zu rechnen. Die Bevölkerungsgruppe der über 65-Jährigen ist für das KSGL von grosser Bedeutung.

2.2. Kantonsspital als öffentlich-rechtliche unselbstständige Anstalt

Das KSGL ist als öffentlich-rechtliche unselbstständige Anstalt mit umfassender betrieblicher Autonomie gesetzlich verankert. Es besorgt die stationäre Grundversorgung und betreibt eine Notfallstation. Den Leistungsauftrag erteilt der Landrat, der das Spital auch mit Leistungen der erweiterten stationären Grundversorgung beauftragen kann. Er kann Verträge mit anderen Leistungserbringern über die Zusammenarbeit in Bereichen abschliessen, welche die stationäre Grundversorgung betreffen, oder Aufträge zur ambulanten Versorgung erteilen. In einer Verordnung regelt er Organisation und Finanzierung, Personalwesen sowie Zugang zu den Leistungen und deren Abgeltung durch die Leistungsempfänger. Der Regierungsrat ist für Verträge zur Versorgung der Bevölkerung in medizinischen Bereichen zuständig, die weder über den Leistungsauftrag an das KSGL noch durch den Landrat geregelt sind; z.B. der Leistungsauftrag an RehaClinic für die Rehabilitation; die Leistungsvereinbarungen für die stationäre akutpsychiatrische Versorgung oder Suchtentwöhnungsversorgung in den spezialisierten Institutionen der Kantone Appenzell Ausserrhoden oder Graubünden.

Das KSGL stellt gemäss Leistungsauftrag eine breite (erweiterte) Grundversorgung für die Bevölkerung sicher. Der Leistungsauftrag beinhaltet die medizinischen Leistungsbereiche der inneren Medizin und der Chirurgie mit ihren Subspezialitäten, die psychiatrischen und sozialmedizinischen Leistungen sowie Leistungen der Hals-Nasen-Ohren- und der Augenheilkunde. Zu den weiteren im Leistungsauftrag

aufgeführten Dienstleistungen gehören der interdisziplinäre 24-Stunden-Betrieb für Notfälle, ein 24-Stunden-Rettungsdienst, eine interdisziplinäre Intensivpflege, die Anästhesie und Radiologie, ein medizinisches Laboratorium sowie das Blutspenden, eine Spitalapotheke, die Dialyse, paramedizinische Leistungen im Therapie- und Beratungsbereich (Physiotherapie, Ergotherapie, Ernährungsberatung), die Pathologie und die Gerichtsmedizin.

Das KSGL verfügt über mehr als ein Dutzend Kooperationsverträge mit Spitalbetrieben und privaten Unternehmungen für verschiedenste Dienstleistungsbereiche. Es kooperiert mit dem Spital Linth in Uznach zur beidseitig optimalen Dienstabdeckung, indem medizinisches Fachpersonal in beiden Spitälern im Teilzeitpensum tätig ist. Es erbringt sämtliche schnittbildradiologischen Untersuchungen (MRI) für stationäre Patientinnen und Patienten, weil das Spital Linth nicht über die entsprechenden medizintechnischen Geräte verfügt und die Kooperation zur besseren Auslastung der Infrastruktur beiträgt. Die ärztliche Vertretung in Uznach in der Gastroenterologie wird durch den Facharzt des KSGL gewährleistet. Ab 2009 wäscht das KSGL rund 40 Prozent der Wäschemenge von Uznach.

Die Stiftung Kantonsspital Graubünden in Chur unterstützt das KSGL mit ärztlichen Leistungen vor Ort in der Wiederherstellungschirurgie, im Bereich der Neugeborenenmedizin (Neonatalogie), der Behandlung von Nierenerkrankungen (Nephrologie) sowie in der Onkologie (interdisziplinärer Tumorboard). Sie berät bei Fragen der Spitalhygiene und zu Infektionskrankheiten. Dabei handelt es sich u. a. um Kooperationen zur fachlichen Verstärkung sowie zur Vorortleistung von spezielleren Behandlungen.

Weitere Verbindungen bestehen u. a. mit einem labormedizinischen Zentrum in der Ostschweiz für spezielle Laborleistungen, mit dem Universitätsspital Zürich betreffend Organspenden und mit der Stiftung Regionaler Blutspendedienst SRK in Chur für die Versorgung mit Blutprodukten. Nebst verschiedenen Verträgen, mit denen sich frei praktizierende Spezialärzte zur Leistungserbringung am KSGL verpflichten, verfügt es auch über Kooperationsverträge mit Dritten zur Leistungserbringung in Logistik und Medizincontrolling.

Alle Kooperationen basieren auf Verträgen. Die Leistungserbringung wird ausgehandelt. Die Vertragspartner verfolgen eigene unternehmerische Interessen, die durch die Kooperationsverträge entweder nicht beschnitten oder als befriedigend beurteilt werden.

2.3. Eigentümerstrategie

2.3.1. Notwendigkeit

Das KSGL wird sich ab 2012 nicht mehr in einer vor Wettbewerb geschützten Monopolposition befinden. Ist es bezüglich Preis und Qualität unter seinesgleichen nicht ebenbürtig oder führend, drohen die Patienten abzuwandern. Dies schmälerte den Unternehmensertrag und erhöhte die Kosten für den Kanton. Mit einer Eigentümerstrategie ist zu zeigen, wie die künftigen Herausforderungen gemeistert werden. Die Politik soll Leitlinien vorgeben, sich sonst aber zurückziehen. Die Führung eines Spitals durch eine Exekutivbehörde ist bald ein Unikum.

Die Eigentümerstrategie macht strategische Vorgaben, die die Politik zu überwachen hat: «Corporate Governance». Der Begriff bedeutet das Steuern bzw. Führen einer Körperschaft; in Bezug auf öffentliche Organisationen wird auch «Public Corporate Governance» verwendet. Die Anlehnung an die privatwirtschaftliche Begriffswelt ist nicht zufällig. Im öffentlichen Sektor finden vermehrt Steuerungsinstrumente Anwendung, die bislang nur in privatwirtschaftlichen Betrieben gängig waren. Technische, gesellschaftliche oder gesetzliche (KVG-Revision) Veränderungen geben den bisher rein öffentlichen/hoheitlichen Leistungen vermehrt marktwirtschaftlichen Charakter. Im zunehmend stärkeren Spannungsfeld zwischen politischen und wirtschaftlichen Interessen gilt es, eine Balance zwischen den Einflüssen der Politik und dem Management herzustellen: Transparenz des unternehmerischen Geschehens und ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle. Der Kanton kann Governance-Strukturen jedoch nur mit Gesetzesänderungen anpassen. Bei einer selbstständigen Anstalt des Kantons gibt es keine Aktionäre, auf deren Interesse die Corporate-Governance-Grundsätze auszurichten wären; diese Rolle muss der Kanton als Eigentümer wahrnehmen. Es geht also – ungeachtet der Rechtsform – darum, die Leitlinien der Corporate Governance mit effizienten Entscheidungs- und Kontrollprozessen umzusetzen.

2.3.2. Eigentümerziele

Der Kanton sieht als Eigner für das KSGL folgende drei Hauptziele:

1. Erhaltung und Stärkung des Spitalstandortes; Gewährleistung der wohnortnahen Grundversorgung für die Bevölkerung des Kantons Glarus; Schaffung sowie Erhaltung der volkswirtschaftlich positiven Effekte durch einen Glarner Spitalbetrieb;
2. in Qualität und Preis führende Leistungen;
3. Schaffung eines unternehmerischen Rahmens für das KSGL.

2.3.3. Stossrichtungen

Grundversorgung. – Die Grundversorgung und der Betrieb einer Notfallstation bleiben im Gesundheitsgesetz verankert.

Prüfung Leistungsauftrag und Abstimmung auf die Wettbewerbsfähigkeit. – Es wird überprüft, inwiefern Leistungsauftrag und Finanzierungsmodalitäten anzupassen sind. In Qualität und Preis führende Angebote sind anzustreben. Ausserhalb des Leistungsauftrages ist das KSG frei, weitere Leistungen zu erbringen.

Anpassung der Rechtsform. – Die unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt soll öffentlich- oder privatrechtlich selbstständig sein. Die Strukturen lassen eine autonome strategische und operative Führung durch die Spitalorgane zu. Der Betrieb stellt die Fach- respektive operative Führung sicher. Die gesetzlich verankerte kapital- und stimmenmässige Mehrheit des Kantons dient der Gewährleistung der Versorgungssicherheit im Kanton.

Prüfung Mitbeteiligungsvariante am Unternehmen KSG durch einen starken Kooperationspartner. – Der unternehmerische Rahmen des KSG gewährleistet unter Berücksichtigung der Eigentümerziele eine zukunftsweisende Kooperation. Die gesetzlich verankerte kapital- und stimmenmässige Mehrheit des Kantons ist aus Gründen der Versorgungssicherheit einzuhalten.

2.3.4. Umsetzung

Vorerst sind die rechtlichen Grundlagen anzupassen. Die geltenden Bestimmungen (Art. 16 Gesundheitsgesetz) sehen die Führung des Spitalbetriebes als unselbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt mit umfassender betrieblicher Autonomie vor. Das KSG kann nicht als selbstständiges Unternehmen mit oder ohne finanzielle Beteiligung eines starken Kooperationspartners die unbekannte Zukunft gestalten; es bedarf gemäss rechtlichen Abklärungen einer Änderung des Gesundheitsgesetzes. Weiterführende konzeptionelle Abklärungen (Ausgestaltung Rechtsform, Eigentumsverhältnisse in Bezug auf Spitalunternehmung und/oder Infrastruktur, Corporate-Governance-Struktur, Finanzierungsgrundsätze) wären unzweckmässig. Sie erlaubten nur ein sehr langsames Fortschreiten mit dem Risiko, 2012 die notwendigen Schritte nicht getan zu haben.

Die Landsgemeinde kann ihre Befugnisse dem Landrat oder dem Regierungsrat übertragen, sofern die Ermächtigung auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und nach Zweck und Umfang näher umschrieben wird (Art. 69 Abs. 3 KV). Die gesetzlichen Grundlagen sind dafür zu schaffen, bevor vertiefende Abklärungen getroffen werden. Dies sollte auch geschehen, weil der Grundauftrag des Eigentümers vorsieht, das KSG habe auch künftig die Grundversorgung und den Betrieb einer Notfallstation zu gewährleisten. Der Landrat ist von der Landsgemeinde zum Wohle der Versorgungssicherheit der Bevölkerung zu legitimieren, die entsprechenden strategischen Massnahmen zu treffen.

Die gesetzlichen Grundlagen sollen nicht auf Vorrat geändert werden. Vorabklärungen und Interessenten bezüglich einer Kooperation sind vorhanden. Eine Grobanalyse zeigt das Spitalumfeld, den Markt, die Konkurrenzsituation sowie die Stärken und Schwächen des KSG und nennt Kriterien zur Beurteilung der strategischen Optionen. Es wurden sieben strategische Eigentümer-Optionen skizziert, drei davon wurden auf ihre Wirkung in Bezug auf die Kriterien überprüft. Letztlich resultierten zwei Varianten, die als geeignet erschienen, das KSG in eine erfolgreiche Zukunft zu führen.

Strategische Option 1 «Verselbstständigung Kantonsspital». – Das KSG wird als rechtlich selbstständige juristische Person geführt, welche im ausschliesslichen Einflussbereich des Kantons steht. Kooperationsverträge werden wie bisher gehandhabt, d. h. durch die selbstständige juristische Person abgeschlossen. Zu denken ist z. B. an eine öffentlich-rechtlich selbstständige Anstalt, eine AG oder eine Stiftung. Eine Drittbeteiligung ist nicht vorgesehen. Bei der Etablierung geeigneter Governance-Strukturen wären eine strategische und eine operative Führungsebene vorzusehen.

Strategische Option 2 «Verselbstständigung Kantonsspital mit Beteiligungsstrategie». – Das KSG wird als rechtlich selbstständige juristische Person geführt. Der Kanton hält die kapital- und stimmenmässige Mehrheit an der selbstständigen juristischen Person KSG. Die Kooperation läuft über die Minderheitsbeteiligung eines ausgewählten Partners. Im Vordergrund steht die Trägerschaft als AG. Der Kanton ist an dieser kapital- und stimmenmässig mehrheitsbeteiligt. Im Unterschied zur strategischen Option 1 ist bei Option 2 eine Beteiligungsmöglichkeit ausdrücklich vorgesehen. Bei der Etablierung geeigneter Governance-Strukturen wären eine strategische und eine operative Führungsebene vorzusehen.

Die konzeptionellen Vorarbeiten werden begleitet durch eine Projektbegleitgruppe. Diese hat eine kritische Beurteilung und Begleitung hinsichtlich Akzeptanz, Vorgehensweise, Beurteilung und Nachvollziehbarkeit vorzunehmen. Sie besteht aus kantonalen sowie ausserkantonalen Experten des Gesundheitswesens, welche die vor- und nachgelagerten Stufen der Gesundheitsversorgung, die kantonale Politik und die Privatwirtschaft abdecken. Der Vorschlag mit den beiden weiterzuerfolgenden Optionen ist das Ergebnis der Beratung in der Projektbegleitgruppe. Dabei wird die rechtliche Verselbstständigung des KSG als korrekte

Stossrichtung nicht bestritten und die Notwendigkeit einer Verstärkung auf dem Kooperationsweg allgemein akzeptiert. Die Projektbegleitgruppe ist jedoch noch zu keiner Empfehlung gelangt, welche der beiden Optionen prioritär weiterzuverfolgen ist.

2.3.5. Kooperationsabklärungen

Wie erwähnt kooperiert das KSGL mit verschiedenen Spitälern. Die Kooperationen werden nicht in jedem Fall über das Jahr 2012 hinaus Bestand haben. Die Unternehmensinteressen der umliegenden Spitäler, die teilweise bereits über einen viel grösseren Autonomiegrad verfügen, können sich ändern. Die Kooperationspartner haben eigene Unternehmensziele und -interessen. Ab 2012 werden sie sich im ausgeprägteren marktwirtschaftlichen Umfeld bewegen müssen. Starke Allianzen, Partnerschaften und Beteiligungen zur Steigerung oder zum Erhalt des eigenen Marktanteils werden gegenüber einzelnen bilateralen vertraglichen Bindungen an Bedeutung gewinnen.

Die Konzentration auf einen starken Partner stellt, mit Blick auf die beiden Optionen, die Alternative dar. Grundsätzliches Ziel ist, einen Partner zu haben, mit dessen Unterstützung Schwächen oder Marktnachteile (Einzugsgebiet, kritische Fallmengen, teurerer Einkauf aufgrund geringerer Einkaufsmenge, tiefes Know-how, Marketing usw.) beseitigt oder vermindert, Leistungen möglichst wirtschaftlich erbracht und Stärken ausgebaut werden können. Selbstverständlich hegt der an einer engen Bindung interessierte Partner eigene unternehmerische Ziele. Die Unternehmensinteressen sind in Verhandlungen zu klären. Damit werden Auswirkungen, die aus der Partnerschaft resultieren, frühzeitig abschätzbar. Transparenz schafft Vertrauen für die Zusammenarbeit.

Ernsthaftes Interesse zu vertiefter Kooperation besteht von der privaten Spitalbetreibergruppe Hirslanden und der privatrechtlichen Stiftung Kantonsspital Graubünden in Chur. Sowohl Hirslanden wie die Stiftung sehen grosse Herausforderungen auf die Spitäler zukommen: fortschreitende Spezialisierung; leistungsorientierte Fallabgeltung (DRG); freie Spitalwahl für die allgemein Krankenversicherten ab 2012; Personalengpässe (Ärztenschaft und Pflegepersonal); stetig steigender Investitionsbedarf in der Medizinaltechnik; Kostendruck. Kleinere Spitäler wie das KSGL könnten möglicherweise nicht mehr eigenständig betrieben werden. Der zunehmende Kosten- und Komplexitätsdruck wird zu Rationalisierungen zunächst bei Logistik, EDV, Fakturierung usw. führen; dies kann durch Kooperationen oder durch Vergabe an spezialisierte Dienstleister erfolgen. Beide Gesprächspartner wollen den Zukunftsmarkt «ambulante und stationäre Dienstleistungserbringung im Spital» mitentwickeln und mitgestalten.

Da weiterführende Verhandlungen wegen der mangelnden gesetzlichen Grundlage kaum Sinn machen, kann lediglich dargelegt werden, wer Interesse an einer engeren Kooperation mit dem KSGL bekundet und welchen Nutzen er darin sieht. Die Gesetzesrevision soll es ermöglichen, den Autonomiegrad des KSGL zu steigern, ohne dabei den gesetzlichen Auftrag – für die Grundversorgung durch Leistungsauftrag besorgt zu sein – zu gefährden oder zu beschneiden. Zudem sind die Voraussetzungen für das Eingehen einer wegweisenden Kooperation zu schaffen, sofern sich die Möglichkeit dazu ergäbe.

3. Änderungen im Überblick

3.1. Bestimmungen über das Kantonsspital

Die Bestimmungen in Artikel 16 des Gesundheitsgesetzes geben die Führung des Spitalbetriebes als öffentlich-rechtliche unselbstständige Anstalt mit umfassender betrieblicher Autonomie vor. Das Spitalwesen wird sich 2012 wesentlich ändern. Deshalb stehen die am Spitalmarkt Beteiligten – öffentliche Hand, Spitäler, Krankenkassen – vor komplexen finanziellen, planerischen, betriebswirtschaftlichen und unternehmerischen Herausforderungen. In welche Richtung sich das Spitalwesen mit den neuen Steuerungs- und Finanzierungsmechanismen und den neuen Wettbewerbselementen bewegen wird, ist schwer abschätzbar. An Tendenzen lassen sich erkennen: Flurbereinigung im Spitalumfeld, verstärkte Transparenz in Qualität und Kosten, marktwirtschaftlichere Ausrichtung, grössere Freiheit der Patienten in der Spitalwahl. Fest steht, dass die rechtliche Ausgangslage als öffentlich-rechtliche unselbstständige Anstalt (unter unmittelbarer Aufsicht der Kantonalen Verwaltung) die Chancen des KSGL auf eine aktive, starke Rolle im regionalen Spitalmarkt erheblich schmälert und die Mehrfachrolle den Kanton in einen zunehmenden Interessens- und Zielkonflikt führt.

Die geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen ermöglichen es dem KSGL nicht, mit einem starken Partner zu kooperieren. Auch Abklärungen über Ausgestaltung der Rechtsform, Eigentumsverhältnisse, angemessene Corporate-Governance-Struktur und Finanzierung sind nur bedingt durchführbar. So besteht die Gefahr, die für die Änderung notwendigen Schritte nicht rechtzeitig machen zu können. Nachteile sind schlecht zu quantifizieren, jedoch nicht zu unterschätzen. Die Artikel 16^a und 16^b sind, um den Herausforderungen begegnen zu können, aufzunehmen; sie räumen dem KSGL grösseren unternehmerischen

Freiraum ein. Das 120-Betten-Spital wird den Herausforderungen ohne Kooperation kaum gewachsen sein. Wird mit den gesetzlichen Anpassungen zugewartet, bis klare Erkenntnisse über die Spitalentwicklung vorliegen, ist das Umsetzen von Massnahmen vor 2012 ausgeschlossen, ja selbst weitere Abklärungen machten keinen Sinn. Ergebnisse nach Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen sind frühestens zwei Jahre danach – also 2014 – zu erwarten. Der Grundauftrag des Eigentümers bleibt unverändert. Das KSGL hat die Grundversorgung und den Betrieb einer Notfallstation zu gewährleisten.

3.2. Gesundheitsleitbild

Das Erarbeiten eines Konzeptes für die Gesundheitsförderung und Prävention gestaltete sich schwierig. Es fehlen Leitplanken und Eckpfeiler. Das Gesundheitsgesetz lässt offen, mit welcher Gewichtung Gesundheitsförderung und Prävention im Verhältnis zur Sicherstellung der Gesundheitsversorgung und der Krankenpflege anzugehen sind. In der Praxis nehmen Gesundheitsförderung und Prävention im Vergleich zur Krankenpflege, -behandlung und -betreuung einen geringen Stellenwert ein. Dies kommt im sehr bescheidenen Budget und den marginalen personellen Ressourcen zum Ausdruck. Gerade im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention (z. B. von nicht übertragbaren, stark verbreiteten oder gar bösartigen Gesundheitsproblemen resp. Krankheiten) besteht – in Ermangelung bundesgesetzlicher Vorgaben – erheblicher Spielraum. Der Landrat soll mit einem Gesundheitsleitbild die Eckpfeiler der gesundheitspolitischen Gesamtstrategie des Kantons festlegen und damit eine langfristige Planung der Gesundheitsversorgung (in sämtlichen Bereichen) ermöglichen. Eine periodische Überprüfung ist selbstverständlich. Die Grenzen werden andere Planungen oder nicht vorhandener Einfluss des Kantons setzen, wie die interkantonale Planung und Koordination der hoch spezialisierten Medizin, welche die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren gemeinsam festlegt. Artikel 3^a ist ins Gesetz aufzunehmen.

3.3. Gesundheitsförderung und Prävention als Kantonsaufgabe

Das Gesundheitsgesetz definiert Gesundheitsförderung und Prävention als gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden. Mit Blick auf den neuen Finanzausgleich und die Gemeindestrukturreform ist auf solche Verbundaufgaben zu verzichten. Aufteilung der Entscheidungsverantwortlichkeit oder deren Trennung von der Finanzierungsverantwortung ist häufig ineffizient. Die Aufgabenentflechtung und die dem neuen Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden zugrunde liegenden Ziele sollen die Handlungsspielräume von Kanton und Gemeinden vergrössern, Doppelspurigkeiten beseitigen und Effizienz und Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung steigern. Massgebend sind fiskalische Äquivalenz und Subsidiarität. Fiskalische Äquivalenz besteht, wenn ein Gemeinwesen, bei dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, auch die Kosten dafür trägt. Wer den Nutzen hat, bezahlt und bestimmt. Das Subsidiaritätsprinzip sagt, der Kanton soll keine Aufgaben an sich ziehen, für die kein zwingender Grund Kantonalisierung fordert. Aufgaben sind nur dann einer übergeordneten staatlichen Ebene zu übertragen, wenn sie von dieser besser erfüllt werden können als von der untergeordneten.

Die Leistungen des Staates respektive seine Beiträge an die Leistungen Dritter sollen sich positiv auf die Gesundheit der Gesamtbevölkerung auswirken. Gesundheitsförderung und Prävention sprechen Lebenssituationen der gesamten Bevölkerung ungeachtet ihres Wohnsitzes an (z. B. in den Schwerpunktbereichen psychische Gesundheit, Suchtprävention Jugendliche, Gesundheitsdienst schulpflichtige Kinder). Die Verbundaufgabe kann dem Kanton allein übertragen werden. Gesundheitsförderungs- und Präventionsleistungen werden aber nur effektiv umgesetzt, wenn Kanton und Gemeinden, Privatwirtschaft und Institutionen im Gesundheits- und Bildungssektor vernetzt sind. Der Koordinationsaufgabe ist deshalb speziell Beachtung zu schenken.

Eine Minderheit der Gemeinden sprach sich gegen die bisherige Finanzierungsregelung der Mütter- und Väterberatung (Beispiel einer Aufgabe der Gesundheitsförderung und Prävention) aus. Der Kanton solle die Finanzierung vollumfänglich übernehmen, weil er die Leistungen des Vereins Mütter- und Väterberatung mittels Leistungsvereinbarung bestelle und nicht die Gemeinden; der Kanton entscheide allein, weshalb er auch bezahlen solle. Zudem lohne sich der Verwaltungsaufwand nicht (Anhörung, Rechnungsstellung, Zahlung, Kontrolle usw.). Der Bereich Gesundheitsförderung und Prävention wird daher allein dem Kanton übertragen.

Gesundheitsförderung und Prävention im Schulwesen wird ebenfalls in den Geltungsbereich des Gesundheitsgesetzes überführt (Art. 11 Abs. 3). Bis die neue Regelung als Teil des Gesamtkonzepts (Art. 11 Abs. 2) gilt, bleiben die Verordnungen über die Schulgesundheitspflege und die Schulzahnpflege in Kraft.

4. Detailkommentar

4.1. Änderung Kantonsverfassung

Artikel 33 Absatz 1; Kantonsspital

Die Verfassung nennt das Kantonsspital als öffentliche Aufgabe. Sein Betrieb ist durch den Kanton mit Standort im Kanton Glarus zu gewährleisten. Das Gesetz regelt Rechtsform und zu erbringende Leistungen. Der Verweis auf die gesetzliche Regelung besagt, dass nicht zwingend der Kanton allein das KSGL führt; damit sollen die Mehrfachrollen des Kantons entflochten werden können. Allerdings wird der Standort im Kanton in der Verfassung festgeschrieben.

4.2. Änderung Gesetz über das Gesundheitswesen

Artikel 3^a; Gesundheitsleitbild

Der Landrat legt mit einem Gesundheitsleitbild die Eckpfeiler der gesundheitspolitischen Gesamtstrategie des Kantons fest und ermöglicht damit langfristige Planung der Gesundheitsversorgung; diese und das Gesundheitsleitbild sind periodisch zu überprüfen.

Artikel 4 Buchstabe f/Artikel 6; Aufgaben

Der Kanton wird allein für die Gesundheitsförderung und Prävention zuständig sein (Art. 4 Bst. f). Daher ist Artikel 6 redaktionell anzupassen.

Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe g; Koordination Gesundheitsförderung und Prävention

Gemäss Verwaltungsorganisationsgesetz wird dem Departement die Aufgabe für die Koordination von Massnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention zugeordnet.

Artikel 11; Gesundheitsförderung und Prävention

Es wird die Zuständigkeit zum Erlass eines Konzepts dem Regierungsrat zugeordnet (Abs. 2). Die Gesundheitsförderung und Prävention im Schulwesen wird in Koordination mit der Revision des Bildungsgesetzes (ebenfalls an der Landsgemeinde 2009) in das Gesundheitsgesetz überführt, welches den Auftrag dazu ausdrücklich dem Regierungsrat erteilt (Abs. 3). Bis die neue Regelung als Teil des Gesamtkonzepts gilt, bleiben die Verordnungen über die Schulgesundheitspflege und über die Schulzahnpflege in Kraft.

Artikel 16; Bestand und Aufgabe des Kantonsspitals; Befugnisse

Der Kanton gewährleistet den Betrieb eines Spitals mit Standort im Kanton Glarus. Das KSGL muss Dienstleistungen für die wohnortnahe Grundversorgung und den Betrieb einer Notfallstation sicherstellen, wofür es einer (kostenintensiven) Infrastruktur bedarf. Der Landrat regelt weiterhin, welche Leistungen zur Grundversorgung gehören. Hierfür wird er oder der Regierungsrat gestützt auf eine Ermächtigung einen Leistungsauftrag erlassen. Das KSGL kann weitere Leistungen anbieten. Damit wird ihm der unternehmerische Freiraum gegeben, sich nebst den Auftragsleistungen der Grundversorgung in anderen medizinischen oder medizinischen Gebieten zu positionieren. Selbstverständlich sollen diese mit dem gesetzlichen Auftrag nach Möglichkeit vereinbar sein. Auch die Verpflichtung, weiterhin Lehr-, Fort- und Weiterbildungsstätte zu sein, wird beibehalten.

Artikel 16^a; Spitalträgerschaft und Führung des Spitalbetriebs; Rechtsbeziehungen

Der Landrat erhält die Kompetenz, Trägerschaft, Betriebsführung und Finanzierung des KSGL zu regeln. Diese Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen ist wegen des Umbruchs im Spitalbereich sowie der Neuerungen in der Krankenversicherungsgesetzgebung nötig. Die Kantonsverfassung (Art. 103 Abs. 4) verlangt gesetzliche Verankerung der Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts; die Gestaltungsmöglichkeiten des Landrats sind daher aufzuführen. Zu den Optionen gehört, die Trägerschaft des KSGL statt dem Kanton einer anderen juristischen Person zuzuweisen (Abs. 2). Wobei einer anderen Trägerschaft aller Voraussicht nach die Betriebsführung obläge. Das KSGL, bisher unselbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt, kann damit in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt, eine AG oder eine Stiftung umgewandelt werden. Der Kanton bleibt aber im Interesse seiner Bevölkerung an der Willensbildung einer allfälligen privatrechtlichen Trägerschaft massgeblich beteiligt. Als weitere Option kann der Landrat den Spitalbetrieb auf juristische Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen (Abs. 3), was z. B. bei der Übertragung der Spitalführung auf eine privatrechtliche Betriebsgesellschaft zum Tragen käme.

Mit den beiden Grundoptionen (Abs. 2 und 3) ist die Weiterführung des Spitalbetriebs als unselbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt nicht mehr vorgesehen; für eine solche Auslagerung der Versorgungsaufgabe auf eine unselbstständige öffentlich-rechtliche Organisation bedürfte es einer gesetzlichen Grundlage (Art. 103 Abs. 4 KV). Theoretisch denkbar wäre die Führung des Spitalbetriebs als Einheit der kantonalen Zentralverwaltung. Dies käme jedoch angesichts der dargelegten Notwendigkeit des unternehmerischen Freiraums einem Rückschritt gleich.

Die Finanzierung des Spitalbetriebs hängt von den Vorgaben der Krankenversicherungsgesetzgebung und von den Entscheiden über Trägerschaft und Betriebsführung ab. So sind z. B. Abgeltungen von Spitalleistungen durch den Kanton im Rahmen eines Globalbudgets oder leistungsorientiert vorstellbar.

Die Rechtsbeziehungen zwischen KSGL und Patienten unterstehen dem öffentlichen Recht (Abs. 4). Die Patienten können sich unabhängig von der Rechtsform des Spitalträgers oder -betreibers auf eine Benützungsregelung des Kantons abstützen und müssen sich nicht mit Fragen des privaten Vertragsrechts befassen, und die Haftung aus Spitalbehandlungen richtet sich nach dem kantonalen Staatshaftungsgesetz und bei Streitigkeiten ist der öffentlich-rechtliche Rechtsweg zu beschreiten (Art. 63 Abs. 3).

Artikel 16^b; Spitalverordnung

Es sind die durch den Landrat in der Spitalverordnung aufzurichtenden Eckpfeiler aufgeführt. Es geht um die Rechtsstellung des Spitalpersonals, die je nach gewählter Trägerschafts-/Führungsvariante (Art. 16^a Abs. 2 oder 3) anders sein kann. Ferner sind Zugang zu den Leistungen für die Patienten sowie die Tariffestlegung zu regeln. Es werden in erster Linie Kantonseinwohner in das KSGL aufgenommen; es können aber auch auswärtige Patienten aufgenommen werden. Notfallaufnahmen sind ungeachtet der Herkunft in jedem Fall dringlich zu behandeln (Art. 2 Verordnung über die Organisation des Kantonsspitals). Diese Regelung wird in die neue Spitalverordnung zu überführen sein.

Artikel 22; Auswärtige Angebote

Die Kompetenz, Vereinbarungen abzuschliessen, die den Zugang zu medizinischen Leistungen für die Bevölkerung des Kantons sicherstellen, wird beim Regierungsrat konzentriert. Die Gewichtung verschiebt sich vom Zugang zu Einrichtungen zum Zugang zu medizinischen Leistungen ungeachtet der Art der Einrichtung.

Artikel 28; Bewilligungsvoraussetzungen bei universitären Medizinalberufen

Es ist die Bezeichnung des Medizinalberufegesetzes – Personen mit universitären Medizinalberufen – zu übernehmen, da die Bewilligungsvoraussetzungen für sämtliche Angehörigen der universitären Medizinalberufe gelten, nicht mehr nur für den «Beruf als Arzt».

Artikel 31^a; Berufspflichten gemäss Medizinalberufegesetz; Anwendung auf Unselbstständige

Um der rechtlich unterschiedlichen Auslegung vorzubeugen und eine gewisse Gleichbehandlung von wirtschaftlich Selbstständigen respektive Unselbstständigen zu erreichen, sind Verweise betreffend der Berufspflichten der unselbstständig Tätigen aufzunehmen.

Artikel 40; Geltungsbereich

Es wird die Rechtsstellung der Patienten klargestellt. Die Patientenrechte gelten für sämtliche Einrichtungen der Gesundheitspflege, für selbstständig und unselbstständig tätige Gesundheitsfachpersonen und für Heime im Sinne des Sozialhilfegesetzes.

Artikel 63 Absätze 2–5; Rechtsschutz

Der Rechtsschutz betreffend das KSGL muss die verschiedenen Optionen abdecken, welche dem Landrat für die Regelung der Spitalträgerschaft und der -führung offen stehen (Art. 16^a Abs. 1–3). Das Rechtsverhältnis zwischen KSGL und Patienten untersteht unabhängig von der Rechtsform des Spitalträgers oder -betreibers dem öffentlichen Recht (Art. 16^a Abs. 4). Wird der Spitalbetrieb durch eine öffentlich-rechtliche Organisation geführt, richtet sich der Rechtsweg grundsätzlich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (Art. 63 Abs. 1). Die Zwischenschaltung eines Einspracheverfahrens bei Streitigkeiten über Spitalrechnungen (Art. 63 Abs. 2) entspricht bisherigem Recht. Bei Führung des Spitalbetriebs durch eine privatrechtliche Organisation muss bestimmt werden, welche Behörde den erstinstanzlichen Entscheid nach öffentlichem Recht trifft. Hierfür ist das zuständige Departement vorgesehen (Art. 63 Abs. 3 Satz 1). Da diesem Entscheid je nachdem schon ein internes Verfahren der Spitalbetreiberin vorangegangen ist, soll der öffentlich-rechtliche Rechtsweg durch die direkte Anfechtbarkeit des Departementsentscheides beim Verwaltungsgericht verkürzt werden (Art. 63 Abs. 3 Satz 2). Grundlage für diese Abweichung vom gesetzlichen Regelinstanzenzug ist Artikel 103 Absatz 4 Verwaltungsrechtspflegegesetz. Eine privatrechtliche

Spitalbetreiberin befindet sich in einer andern Rechtsposition als eine öffentlich-rechtliche Organisation; so nimmt sie unter Umständen auch eigene private Interessen wahr. Sie soll daher den Departementsentscheid beim Verwaltungsgericht anfechten können (Art. 63 Abs. 3 Satz 3).

5. Beratung der Vorlage im Landrat

Eine landrätliche Kommission unter dem Vorsitz von Landrat Erich Leuzinger, Riedern, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Die Kommission anerkannte den Revisionsbedarf der mit der Teilrevision zu regelnden Punkte Organisation KSGL, Gesundheitsleitbild und Gesundheitsförderung/-prävention als Kantonsaufgabe sowie Anpassungen an Bundesrecht (Medizinalberufegesetz). Der Wandel im Gesundheitswesen (Einführung leistungsorientierte Fallpauschalen, Qualitätsvergleiche, eingeschränkte freie Spitalwahl) mache vor dem Kanton Glarus nicht halt. Auch sei es richtig, die Gesundheitsförderung im Schulwesen vom Bildungs- in das Gesundheitsgesetz zu überführen. In der Detailberatung wurde einzig die Verfassungsbestimmung ergänzt und verdeutlicht; der Kanton hat den Betrieb des KSGL mit Standort im Kanton Glarus zu gewährleisten. Das Gesetz hat zu erbringende Leistungen und die Rechtsform zu regeln.

Auch im Landrat blieben Eintreten und Regelungsbedarf unbestritten. In der Detailberatung übernahm der Landrat – im Einvernehmen mit dem Regierungsrat – die Neufassung von Artikel 33 Absatz 1 der Kantonsverfassung. Einzig die Aussage, «zur Grundversorgung zählen ärztliche Behandlungen, welche von den Einwohnern des Kantons in bedeutendem Umfang benötigt werden und die einer Spitalinfrastruktur bedürfen» (Art. 16 Abs. 2), gab zu einer kurzen Diskussion Anlass. Der Aufhebungsantrag wurde nach Erläuterungen durch Kommissionspräsident und Regierungsrat klar abgelehnt.

Die bereinigte Vorlage wurde einstimmig zur Zustimmung durch die Landsgemeinde verabschiedet.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde nachstehender Änderung der Kantonsverfassung und des Gesundheitsgesetzes zuzustimmen:

A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2009)

I.

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

Art. 33 Abs. 1

¹ Der Kanton gewährleistet den Betrieb eines Spitals mit Standort im Kanton Glarus (Kantonsspital). Das Gesetz regelt die vom Kantonsspital zu erbringenden Leistungen und die Rechtsform.

II.

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

B. Änderung des Gesetzes über das Gesundheitswesen

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2009)

I.

Das Gesetz über das Gesundheitswesen vom 6. Mai 2007 wird wie folgt geändert:

Art. 3^a (neu)

Gesundheitsleitbild

Der Landrat erlässt ein Leitbild Gesundheit, welches die strategischen Ziele und Schwerpunkte des Gesundheitswesens im Kanton festlegt und eine langfristige Planung der Gesundheitsversorgung ermöglicht.

Art. 4 Bst. b und f (neu)

(Der Kanton nimmt folgende Aufgaben wahr:)

- b. die Sicherstellung der ambulanten und stationären Gesundheitsversorgung einschliesslich der Rettungsdienste, soweit dafür nicht die Gemeinden oder Dritte zuständig sind;
- f. die Gesundheitsförderung und Prävention.

Art. 6*Gemeinsame Aufgaben*

Der Kanton und die Gemeinden stellen gemeinsam die sanitätsdienstliche Versorgung bei ausserordentlichen und besonderen Ereignissen sicher.

Art. 8 Abs. 3 Bst. g (neu)

³(Insbesondere obliegen ihm [dem zuständigen Departement]:)

- g. die Koordination von Massnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention.

Art. 11*Gesundheitsförderung und Prävention*

¹Die Gesundheitsförderung bezweckt die Verbesserung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung. Die Prävention dient der Verhütung und der Früherkennung von Krankheiten und Gesundheitsgefährdungen.

²Der Regierungsrat erlässt ein Konzept über Gesundheitsförderung und Prävention.

³Er regelt die Gesundheitsförderung und Prävention im Schulwesen. Er kann Massnahmen zur Gesundheitsförderung und Prävention treffen, Dritte mit solchen Massnahmen beauftragen oder Massnahmen Dritter unterstützen.

Art. 16*Bestand und Aufgabe des Kantonsspitals; Befugnisse*

¹Der Kanton gewährleistet den Betrieb eines Spitals mit Standort im Kanton Glarus (Kantonsspital).

²Das Kantonsspital gewährleistet die Grundversorgung und den Betrieb einer Notfallstation im Kanton. Zur Grundversorgung zählen ärztliche Behandlungen, welche von den Einwohnern des Kantons in bedeutendem Umfang benötigt werden und die einer Spitalinfrastruktur bedürfen.

³Der Landrat regelt, welche Leistungen zur Grundversorgung gehören.

⁴Das Kantonsspital kann weitere Leistungen anbieten.

⁵Das Kantonsspital ist verpflichtet, sich im Rahmen seiner Möglichkeiten an der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung zu beteiligen.

⁶Es kann mit Dritten zusammenarbeiten.

Art. 16^a (neu)*Spitalträgerschaft und Führung des Spitalbetriebs; Rechtsbeziehungen*

¹Der Landrat regelt die Trägerschaft des Kantonsspitals sowie die Führung des Spitalbetriebs und dessen Finanzierung.

²Er kann die Trägerschaft durch eine andere juristische Person als den Kanton vorsehen; bei einer privatrechtlichen Trägerschaft muss der Kanton die kapital- und stimmenmässige Mehrheit halten.

³Er kann die Führung des Spitalbetriebs auf juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts übertragen.

⁴Die Rechtsbeziehungen zwischen Kantonsspital und Patienten unterstehen dem öffentlichen Recht.

Art. 16^b (neu)*Spitalverordnung*

Der Landrat regelt die weiteren Belange des Kantonsspitals, namentlich die Steuerung der Aufgabenerfüllung durch den Kanton, die Rechtsstellung des Spitalpersonals, den Zugang zu den Leistungen und die Tariffestlegung.

Art. 22*Auswärtige Angebote*

Der Regierungsrat kann Vereinbarungen abschliessen, die den Zugang seiner Einwohner zu medizinischen Leistungen sicherstellen, die im Kanton nicht erbracht werden.

Art. 28 Sachüberschrift, Abs. 1*Bewilligungsvoraussetzungen bei universitären Medizinalberufen*

¹Die Bewilligung zur Ausübung eines universitären Medizinalberufes wird unter den Voraussetzungen des eidgenössischen Medizinalberufegesetzes erteilt, sofern die gesuchstellende Person im Besitze des Schweizer Bürgerrechts oder des Niederlassungsrechts in der Schweiz ist.

Art. 31^a (neu)*Berufspflichten gemäss Medizinalberufegesetz; Anwendung auf Unselbstständige*

Die Bestimmungen des eidgenössischen Medizinalberufegesetzes über die Berufspflichten (Art. 40 MedBG) bleiben vorbehalten. Sie gelangen sinngemäss auch für jene Personen zur Anwendung, die einen universitären Medizinalberuf in unselbstständiger Stellung ausüben (Art. 30 Abs. 2).

Art. 40*Geltungsbereich*

Die in diesem Gesetz aufgeführten Patientenrechte und -pflichten gelten für die Untersuchung und Behandlung von Patienten in Einrichtungen der Gesundheitspflege gemäss Artikel 23 und in Heimen im Sinne des Sozialhilfegesetzes, sowie für die Untersuchung und Behandlung durch Personen, welche eine selbstständige oder unselbstständige Tätigkeit gemäss Artikel 25 Absatz 1 Buchstaben *b–h* ausüben.

Art. 63 Abs. 2–5

²Wird der Spitalbetrieb durch eine öffentlich-rechtliche Organisation geführt, kann gegen Rechnungsstellungen des Kantonsspitals beim zuständigen Spitalorgan Einsprache erhoben werden.

³Wird der Spitalbetrieb durch eine juristische Person des Privatrechts geführt, entscheidet das zuständige Departement über Streitigkeiten zwischen Spitalbetreiberin und Patienten. Der Entscheid des zuständigen Departements unterliegt unmittelbar der Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Das Beschwerderecht steht auch der Spitalbetreiberin zu.

Abs. 3 und 4 bisher zu Abs. 4 und 5.

II.

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

§ 12 A. Beitritt zur revidierten interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen B. Änderung des Kantonalen Submissionsgesetzes

Die Vorlage im Überblick

Der Kanton trat 1997 der alten Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen bei. Das Konkordat wurde 2001 umfassend revidiert; alle Kantone ausser Glarus schlossen sich ihm zwischenzeitlich an. Massgebend waren die bilateralen Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft. Gleichzeitig wurden die interkantonalen Schwellenwerte und das Verfahren besser harmonisiert und mit dem Binnenmarktgesetz koordiniert. Da das kantonale Submissionsgesetz mit der revidierten Fassung der interkantonalen Vereinbarung weitgehend übereinstimmt, sind die vorgeschlagenen Änderungen gering.

Zentral ist im Binnenmarkt die Harmonisierung der Schwellenwerte. Neu wird zwischen Staatsvertragsbereich und Nicht-Staatsvertragsbereich unterschieden. Im Staatsvertragsbereich fallen alle Kantone, Gemeinden sowie Einrichtungen des öffentlichen Rechts auf kantonaler und kommunaler Ebene, soweit sie keinen kommerziellen oder industriellen Charakter haben, unter das Konkordat. Im Nicht-Staatsvertragsbereich unterstehen ihm überdies alle anderen Träger kantonaler oder kommunaler Aufgaben sowie Private, denen mehr als 50 Prozent der Gesamtkosten mit öffentlichen Geldern subventioniert werden.

Angepasst werden insbesondere die Schwellenwerte im Nicht-Staatsvertragsbereich. Die tieferen Schwellenwerte bei der freihändigen Vergabe (250 000 Fr. im Bauhauptgewerbe und 100 000 Fr. bei Dienstleistungsaufträgen) werden jedoch beibehalten. Mit Mehrkosten ist nicht zu rechnen.

Im Landrat war die Vorlage unbestritten. Der Landsgemeinde wird beantragt, der revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen beizutreten sowie der damit verbundenen Änderung des kantonalen Submissionsgesetzes zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen

Der Kanton Glarus trat durch Beschluss der Landsgemeinde am 4. Mai 1997 der interkantonalen Vereinbarung vom 25. November 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (Vereinbarung, IVÖB) bei.

Das Konkordat wurde vom Interkantonalen Organ am 15. März 2001 revidiert. Die revidierte Vereinbarung ergänzt und bereinigt die Vereinbarung von 1994. Mit Ausnahme des Kantons Glarus haben sich ihr alle Kantone angeschlossen, zuletzt Genf als 25. Kanton per 1. Januar 2008.

1.2. Revidierte Vereinbarung

Ausschlaggebend für die Revision waren die bilateralen Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft (EU), insbesondere das siebente Abkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen. Auf den 1. Juni 2002 trat das Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens (bilaterales Abkommen) in Kraft. Durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs des GATT/WTO-Übereinkommens gilt das Bilaterale Abkommen auch für Beschaffungen durch Behörden und öffentliche Stellen auf Gemeindeebene, sofern die Schwellenwerte überschritten sind. Im Weiteren wird eine Öffnung der Beschaffungsmärkte in den Bereichen (Sektoren) Telekommunikation, Schienenverkehr und Energieversorgung angestrebt. Das gilt auch für private Vergabestellen, welche die Öffentlichkeit mit Wasser, Elektrizität und Transportmöglichkeiten versorgen. Das bilaterale Abkommen bzw. dessen Geltung für Vergabestellen auf Gemeindeebene machte die Revision nötig. Gleichzeitig wurden die interkantonalen Schwellenwerte und das Verfahren harmonisiert und mit dem Binnenmarktgesetz koordiniert.

1.3. Stellungnahme zur Revision

Der Regierungsrat nahm im Juni 1998 zur Revision Stellung: «Für den Kanton Glarus ist die Revision des Konkordats nicht vordringlich. Das kantonale Submissionsgesetz vom 4. Mai 1997 ist seit dem 1. Juli 1997 in Kraft. Verschiedene kantonale und kommunale Stellen sind gegenwärtig noch daran, erste praktische Erfahrungen zu sammeln.» Eine rasche Revision sei zwar ohne grössere Schwierigkeiten möglich, da das kantonale Submissionsgesetz die wesentlichen Punkte bereits regle. In der Schlussfolgerung wird bekräftigt, die Auswirkungen seien für den Kanton in den wesentlichen Punkten gering und aus gesetzgeberischer Sicht stehe einer Revision nichts im Wege.

Diese Einschätzung trifft immer noch zu. Das kantonale Submissionsgesetz entspricht weitgehend der revidierten Fassung der Vereinbarung, und die vorzunehmenden Anpassungen sind von geringer Bedeutung.

1.4. Weitere Harmonisierungsbestrebungen

Das eidgenössische Finanzdepartement lud im Mai 2008 die Kantone zur Vernehmlassung zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) ein. Die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) verfasste eine gemeinsame, ablehnende Stellungnahme, der sich der Kanton Glarus anschloss. Die Revision des BöB bezweckt eine weitere Harmonisierung durch eine Teilvereinheitlichung des Beschaffungswesens zwischen Bund und Kantonen. Die Kantone befürworten eine weitere Harmonisierung grundsätzlich, wollen jedoch die eigenen Kompetenzen erhalten; das Beschaffungsrecht der Kantone und Gemeinden wird durch ein Konkordat geregelt und Harmonisierungsbestrebungen sollen auch künftig auf diesem Wege erfolgen.

Der Kanton Glarus unterstützte die Stellungnahme der BPUK für den Konkordatsweg und für eine weitere Harmonisierung des Beschaffungsrechts. Folgerichtig wird Beitritt zur revidierten Vereinbarung und Anpassung des kantonalen Submissionsgesetzes vorgeschlagen.

2. Revision Vereinbarung

Die revidierte Vereinbarung setzt das bilaterale Abkommen um und verbessert die Harmonisierung der Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen im Binnenmarkt Schweiz, vor allem bezüglich der Schwellenwerte. Neu wird zwischen Staatsvertragsbereich und Nicht-Staatsvertragsbereich unterschieden.

Der Staatsvertragsbereich erfasst Kantone, Gemeinden und Einrichtungen des öffentlichen Rechts auf kantonaler und kommunaler Ebene, soweit sie keinen kommerziellen oder industriellen Charakter haben, sowie öffentliche und private Unternehmen der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung, die mit ausschliesslichen oder besonderen Rechten ausgestattet sind. Zudem werden Vergabestellen in den Bereichen Telekommunikation, Gas- und Wärmeversorgung sowie Schienenverkehr erfasst. Diese aufgrund des bilateralen Abkommens neu unter das öffentliche Beschaffungsrecht fallenden Vergabestellen können ausgenommen werden, wenn in ihrem Tätigkeitsbereich echter Wettbewerb herrscht (Auslinkklausel). Im Nicht-Staatsvertragsbereich unterstehen der Vereinbarung überdies alle anderen Träger kantonalen oder kommunaler Aufgaben ohne kommerziellen oder industriellen Charakter sowie Objekte und Leistungen Privater, die zu mehr als 50 Prozent der Gesamtkosten mit öffentlichen Geldern subventioniert werden.

3. Änderung kantonales Submissionsgesetz

Die revidierte Vereinbarung ist eine Rahmenvereinbarung, welche durch kantonales Recht konkretisiert werden muss; das kantonale Submissionsgesetz ist anzupassen.

Artikel 3; Auftraggeber

Im Staatsvertragsbereich unterstehen Behörden sowie öffentliche und private Unternehmen, die mit ausschliesslichen oder besonderen Rechten ausgestattet sind, jeweils in den Sektoren Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie Telekommunikation der interkantonalen Vereinbarung für Aufträge, welche sie zur Durchführung ihrer in der Schweiz ausgeübten Tätigkeit in diesen Bereichen vergeben (Art. 8 Abs. 1 Bst. c rev. IVöB). Dem Beschaffungsrecht nicht unterstellt sind kantonale und kommunale Einrichtungen des öffentlichen Rechts, die kommerziellen oder industriellen Charakter haben. Das gilt auch für öffentliche sowie aufgrund eines besonderen oder ausschliesslichen Rechts tätige private Unternehmen im Bereich der Telekommunikation (Auslinkklausel). Die Unterstellung der Gemeinden und weiterer kantonalen bzw. kommunaler Einrichtungen des öffentlichen Rechts ist im Submissionsgesetz bereits verwirklicht.

Artikel 4; Anbieter

Die Bestimmung der interkantonalen Vereinbarung bezieht sich generell auf internationale Vereinbarungen (Art. 9 rev. IVöB).

Artikel 5; Arten

Artikel 5 ist Artikel 6 der revidierten Vereinbarung grundsätzlich ohne materielle Änderung angepasst. Absatz 1 erfasst nur noch den Staatsvertragsbereich; die revidierte Fassung der Vereinbarung verzichtet auf ausdrückliches Erwähnen der Auftragsarten, die in den Staatsverträgen erwähnt werden.

Artikel 17; Einladungsverfahren und freihändiges Verfahren

Um Wettbewerb zu garantieren, sind wenn möglich mindestens drei Anbieter zur Abgabe eines Angebotes einzuladen (Art. 12 Abs. 1 Bst. *b*^{bis} rev. IVöB).

Artikel 19 und 21; Schwellenwerte

Die Schwellenwerte im Nicht-Staatsvertragsbereich sind an Anhang 2 der revidierten Vereinbarung anzupassen. Die tieferen Schwellenwerte bei der freihändigen Vergabe (250 000 Fr. im Bauhauptgewerbe, 100 000 Fr. bei Dienstleistungsaufträgen) werden beibehalten.

Artikel 22; Anpassung Schwellenwerte

Änderungen der Schwellenwerte sind zu publizieren (Art. 13 Bst. *a* rev. IVöB).

Artikel 35; Verfügung

Der Widerruf des Zuschlags ist in die Auflistung der anfechtbaren Verfügungen des Auftraggebers aufzunehmen (Art. 15 Abs. 1^{bis} Bst. *e* rev. IVöB). Ansonsten entspricht die Aufzählung den Anforderungen der revidierten Vereinbarung. – Zudem ist darauf hinzuweisen, dass keine Gerichtsferien gelten (Art. 15 Abs. 2^{bis} rev. IVöB), sowohl für den Staatsvertrags- als auch für den Nicht-Staatsvertragsbereich.

Artikel 47; Statistik

Die Anpassung ist der Mustervorlage für Vergaberichtlinien zur IVöB entnommen. Die offen formulierte Bestimmung ist neu in Bezug auf die staatsvertraglichen Grundlagen zur Meldepflicht und die zuständige Meldestelle.

Artikel 47^a; Archivierung

Es ist die Archivierung zu regeln (Art. 13 Bst. *j* rev. IVöB); es wurde die Mustervorlage fast unverändert übernommen.

6. Kostenfolgen

Die Auswirkungen eines Beitritts sind gering. Die Anpassungen sind mehrheitlich redaktioneller oder formeller Natur. Mit Mehrkosten ist nicht zu rechnen.

7. Zuständigkeit

Gemäss Kantonsverfassung (Art. 69 Abs. 2 Bst. *a*) ist die Landsgemeinde für die Zustimmung zu Konkordaten und anderen Verträgen zuständig, wenn diese einen Gegenstand der Verfassung oder der Gesetzgebung betreffen. Für die Änderung des kantonalen Submissionsgesetzes liegt die Zuständigkeit ebenfalls bei der Landsgemeinde.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

Eine landrätliche Kommission unter Vorsitz von Landrat Matthias Auer, Netstal, nahm sich dieser Vorlage an. Eintreten war unbestritten, ebenso der Beitritt zum revidierten Konkordat. In der Detailberatung schlug die Kommission noch eine redaktionelle Änderung zu Artikel 35 des kantonalen Submissionsgesetzes vor. Die Vorlage soll auf den 1. Juli 2009 in Kraft gesetzt werden.

Im Landrat war Eintreten unbestritten. Der Landrat übernahm die von der Kommission vorgeschlagenen zwei Änderungen diskussionslos und verabschiedete die Vorlage einstimmig in zustimmendem Sinne zuhanden der Landsgemeinde.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde nachstehendem Beschlussentwurf zuzustimmen:

A. Beitritt zur revidierten interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2009)

1. Der Kanton Glarus tritt der interkantonalen Vereinbarung vom 25. November 1994 / 15. März 2001 über das öffentliche Beschaffungswesen bei.
2. Dieser Beschluss tritt am 1. Juni 2009 in Kraft.

Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen

(Vom 25. November 1994 / 15. März 2001)

(Gemäss Beschluss des interkantonalen Organs (InöB) und mit Zustimmung der Mitglieder der Schweizerischen Bau-, Planungs-, und Umweltschutzdirektoren-Konferenz (BPUK) vom 15. März 2001)

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

Zweck

¹ Diese Vereinbarung bezweckt die Öffnung des Marktes der öffentlichen Beschaffungen der Kantone, Gemeinden und anderer Träger kantonaler oder kommunaler Aufgaben. Sie bezieht dabei auch Dritte ein, soweit diese durch internationale Verträge verpflichtet werden.

² Sie will die Vergaberegeln durch gemeinsam bestimmte Grundsätze harmonisieren, sowie die Verpflichtungen insbesondere aus dem Government Procurement Agreement (GPA) und dem Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens ins kantonale Recht umsetzen.

³ Ihre Ziele sind insbesondere:

- a. Förderung des wirksamen Wettbewerbs unter den Anbieterinnen und Anbietern;
- b. Gewährleistung der Gleichbehandlung aller Anbieterinnen und Anbieter sowie einer unparteiischen Vergabe;
- c. Sicherstellung der Transparenz der Vergabeverfahren;
- d. wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel.

Art. 2

Vorbehalt anderer Vereinbarungen

Die beteiligten Kantone behalten sich das Recht vor:

- a. unter sich bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen zur Erweiterung des Anwendungsbereiches dieser Vereinbarung zu schliessen oder ihre Zusammenarbeit auf anderem Weg weiterzuentwickeln;
- b. Vereinbarungen mit den Grenzregionen und Nachbarstaaten zu schliessen.

Art. 3

Durchführung

Die zuständigen Behörden jedes Kantons erlassen Ausführungsbestimmungen, die der Vereinbarung entsprechen müssen.

2. Abschnitt: Interkantonales Organ

Art. 4

¹ Die Mitglieder der an der Vereinbarung beteiligten Kantone in der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz bilden das Interkantonale Organ für das öffentliche Beschaffungswesen (InöB).

² Das Interkantonale Organ ist zuständig für:

- a. Änderung der Vereinbarung unter Vorbehalt der Zustimmung der beteiligten Kantone;
- b. Erlass von Vergaberichtlinien;
- c. Anpassung der in den Anhängen aufgeführten Schwellenwerte;
- c^{bis}. Entgegennahme und Weiterleitung eines Gesuches um Befreiung von Auftraggeberinnen und Auftraggebern von der Unterstellung unter diese Vereinbarung, sofern andere Unternehmen die Möglichkeit haben, diese Dienstleistungen in demselben geographischen Gebiet unter im Wesentlichen gleichen Bedingungen anzubieten (Ausklauklausel);
- d. aufgehoben;
- e. Kontrolle über die Durchführung der Vereinbarung durch die Kantone und Bezeichnung einer Kontrollstelle;
- f. Regelung der Organisation und des Verfahrens für die Anwendung der Vereinbarung;
- g. Tätigkeiten als Kontaktstelle im Rahmen der internationalen Vereinbarungen;
- h. Bezeichnung der kantonalen Delegierten in nationalen Gremien sowie Genehmigung der entsprechenden Geschäftsreglemente.

³ Das Interkantonale Organ trifft seine Entscheide mit Dreiviertelmehrheit der Anwesenden sofern mindestens die Hälfte der Kantone vertreten ist. Jeder beteiligte Kanton hat eine Stimme, die von einem Mitglied der zuständigen Kantonsregierung wahrgenommen wird.

⁴ Das Interkantonale Organ arbeitet mit den Konferenzen der Vorsteherinnen und Vorsteher der betroffenen kantonalen Direktionen und mit dem Bund zusammen.

Art. 5

Aufgehoben.

3. Abschnitt: Anwendungsbereich

Art. 5^a

Abgrenzung

¹ Es wird zwischen einem Staatsvertragsbereich und einem von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich unterschieden.

² Im Staatsvertragsbereich werden die Verpflichtungen aus den internationalen Verträgen ins kantonale Recht umgesetzt.

³ Im von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich werden innerstaatliche Bestimmungen der Kantone harmonisiert.

Art. 6

Auftragsarten

¹ Im Staatsvertragsbereich findet diese Vereinbarung Anwendung auf die in den Staatsverträgen definierten Aufträge, insbesondere:

- a. Bauaufträge über die Durchführung von Hoch- und Tiefbauarbeiten;
- b. Lieferaufträge über die Beschaffung beweglicher Güter, namentlich durch Kauf, Leasing, Miete, Pacht oder Mietkauf;
- c. Dienstleistungsaufträge.

² Im von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich findet diese Vereinbarung Anwendung auf alle Arten von öffentlichen Aufträgen.

Art. 7

Schwellenwerte

¹ Die Schwellenwerte im Staatsvertragsbereich sind im Anhang 1 aufgeführt.

^{1bis} Die Schwellenwerte im von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich sind im Anhang 2 aufgeführt.

^{1ter} Die Mehrwertsteuer wird bei der Schätzung des Auftragswertes nicht berücksichtigt.

² Werden für die Realisierung eines Bauwerkes mehrere Bauaufträge vergeben, ist im Staatsvertragsbereich der Gesamtwert der Hoch- und Tiefbauarbeiten massgebend. Bauaufträge im Staatsvertragsbereich, die je einzeln den Wert von zwei Millionen Franken nicht erreichen und zusammengerechnet 20 Prozent des Wertes des gesamten Bauwerkes nicht überschreiten, müssen mindestens nach den Bestimmungen des von Staatsverträgen nicht erfassten Bereiches vergeben werden (Bagatellklausel).

Art. 8

Auftraggeberin und Auftraggeber

¹ Im Staatsvertragsbereich unterstehen dieser Vereinbarung:

- a. Kantone, Gemeinden sowie Einrichtungen des öffentlichen Rechts auf kantonaler und kommunaler Ebene, mit Ausnahme ihrer kommerziellen oder industriellen Tätigkeiten;
- b. *aufgehoben*;
- c. Behörden sowie öffentliche und private Unternehmen, die mit ausschliesslichen oder besonderen Rechten ausgestattet sind, jeweils in den Sektoren Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie Telekommunikation. Sie unterstehen dieser Vereinbarung nur für Aufträge, die sie zur Durchführung ihrer in der Schweiz ausgeübten Tätigkeit in diesen Bereichen vergeben;
- d. weitere Auftraggeberinnen und Auftraggeber gemäss den entsprechenden Staatsverträgen.

² Im von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich unterstehen dieser Vereinbarung überdies:

- a. andere Träger kantonaler oder kommunaler Aufgaben, mit Ausnahme derer kommerziellen oder industriellen Tätigkeiten;
- b. Objekte und Leistungen, die zu mehr als 50 Prozent der Gesamtkosten mit öffentlichen Geldern subventioniert werden.

³ Vergaben, an denen mehrere Auftraggeberinnen und Auftraggeber gemäss den Absätzen 1 und 2 beteiligt sind, unterstehen dem Recht am Sitz der Hauptauftraggeberin oder des Hauptauftraggebers. Vergaben durch eine gemeinsame Trägerschaft unterstehen dem Recht am Sitz der Trägerschaft. Hat diese keinen Sitz, gilt das Recht am Ort des Schwergewichts der Tätigkeit oder der Arbeitsausführung. Abweichende Vereinbarungen bleiben vorbehalten.

⁴ Vergaben einer Auftraggeberin oder eines Auftraggebers gemäss den Absätzen 1 und 2, deren Ausführung nicht im Rechtsgebiet ihres Sitzes erfolgt, unterstehen dem Recht am Ort des Sitzes der Auftraggeberin oder des Auftraggebers oder am Ort des Schwergewichts der Tätigkeit.

Art. 9

Anbieterin und Anbieter; Gegenrecht

Diese Vereinbarung ist anwendbar auf Angebote von Anbieterinnen und Anbietern, die ihren Sitz oder Wohnsitz haben:

- a. in einem beteiligten Kanton;
- b. in einem Staat, der durch einen Staatsvertrag zum öffentlichen Beschaffungswesen verpflichtet ist;
- c. *aufgehoben*.

Art. 10

Ausnahmen

¹ Die Vereinbarung findet keine Anwendung auf:

- a. Aufträge an Behinderteninstitutionen, Wohltätigkeitseinrichtungen und Strafanstalten;
- b. Aufträge, die im Rahmen von Agrar- und Ernährungshilfsprogrammen erteilt werden;
- c. Aufträge, die aufgrund eines Staatsvertrages über ein gemeinsam zu verwirklichendes und zu tragendes Objekt vergeben werden;
- d. Aufträge, die aufgrund eines besonderen Verfahrens einer internationalen Organisation vergeben werden;

- e. Aufträge für die Beschaffung von Waffen, Munition oder Kriegsmaterial und für die Erstellung von Bauten der Kampf- und Führungsinfrastruktur von Gesamtverteidigung und Armee.

²Die Auftraggeberin und der Auftraggeber brauchen einen Auftrag nicht nach den Bestimmungen dieser Vereinbarung zu vergeben, wenn:

- a. dadurch die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit gefährdet sind;
- b. der Schutz von Gesundheit und Leben von Mensch, Tier und Pflanzen dies erfordert oder
- c. dadurch bestehende Schutzrechte des geistigen Eigentums verletzt würden.

4. Abschnitt: Verfahren

Art. 11

Allgemeine Grundsätze

Bei der Vergabe von Aufträgen werden folgende Grundsätze eingehalten:

- a. Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung der Anbieterinnen und Anbieter;
- b. wirksamer Wettbewerb;
- c. Verzicht auf Abgebotsrunden;
- d. Beachtung der Ausstandsregeln;
- e. Beachtung der Arbeitsschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer;
- f. Gleichbehandlung von Frau und Mann;
- g. Vertraulichkeit von Informationen.

Art. 12

Verfahrensarten

¹ Es werden folgende Verfahrensarten unterschieden:

- a. das offene Verfahren, bei dem die Auftraggeberin oder der Auftraggeber den geplanten Auftrag öffentlich ausschreibt und alle Anbieterinnen und Anbieter ein Angebot einreichen können;
- b. das selektive Verfahren, bei dem die Auftraggeberin oder der Auftraggeber den geplanten Auftrag öffentlich ausschreibt. Alle Anbieterinnen und Anbieter können einen Antrag auf Teilnahme einreichen. Die Auftraggeberin oder der Auftraggeber bestimmt aufgrund von Eignungskriterien die Anbieterinnen und Anbieter, die ein Angebot einreichen dürfen. Die Auftraggeberin oder der Auftraggeber kann in der Ausschreibung die Zahl der zur Angebotsabgabe eingeladenen Anbieterinnen und Anbieter beschränken, wenn sonst die Auftragsvergabe nicht effizient abgewickelt werden kann. Dabei muss ein wirksamer Wettbewerb gewährleistet sein;
- b^{bis}*. das Einladungsverfahren, bei dem die Auftraggeberin oder der Auftraggeber bestimmt, welche Anbieterinnen oder Anbieter ohne Ausschreibung direkt zur Angebotsabgabe eingeladen werden. Die Auftraggeberin oder der Auftraggeber muss wenn möglich mindestens drei Angebote einholen;
- c. das freihändige Verfahren, bei dem die Auftraggeberin oder der Auftraggeber einen Auftrag ohne Ausschreibung direkt vergibt.

Abs. 2 aufgehoben.

³ Wer einen Planungs- oder Gesamleistungswettbewerb veranstaltet, regelt im Rahmen der Grundsätze dieser Vereinbarung das Verfahren im Einzelfall. Die Auftraggeberin oder der Auftraggeber kann dabei ganz oder teilweise auf einschlägige Bestimmungen von Fachverbänden verweisen, soweit solche Bestimmungen nicht gegen die Grundsätze dieser Vereinbarung verstossen.

Art. 12^a*Wahl der Verfahren*

¹ Aufträge im Staatsvertragsbereich können wahlweise im offenen oder selektiven Verfahren vergeben werden. In besonderen Fällen gemäss den internationalen Verträgen können sie im freihändigen Verfahren vergeben werden.

² Aufträge im von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich können gemäss den Schwellenwerten im Anhang 2 überdies im Einladungs- oder im freihändigen Verfahren vergeben werden.

³ Die Kantone können im von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich für die Verfahren tiefere Schwellenwerte ansetzen. Daraus dürfen keine Gegenrechtsvorbehalte abgeleitet werden.

Art. 13*Kantonale Ausführungsbestimmungen*

Die Ausführungsbestimmungen gewährleisten:

- a. die notwendigen Veröffentlichungen sowie die Publikation der Schwellenwerte;
- b. die Bezugnahmen auf nicht diskriminierende technische Spezifikationen;
- c. die Bestimmung von ausreichenden Fristen für die Einreichung der Angebote;
- d. ein Verfahren zur Überprüfung der Eignung der Anbieterinnen und Anbieter nach objektiven und überprüfbaren Kriterien;
- e. die gegenseitige Anerkennung der Qualifikation der Anbieterinnen und Anbieter, die in ständigen Listen der beteiligten Kantone eingetragen sind;
- f. die geeigneten Zuschlagskriterien, die den Zuschlag an das wirtschaftlich günstigste Angebot gewährleisten;
- g. den Zuschlag durch Verfügung;
- h. die Mitteilung und kurze Begründung des Zuschlages;
- i. die Beschränkung von Abbruch und Wiederholung des Vergabeverfahrens auf wichtige Gründe;
- j. die Archivierung.

Art. 14*Vertragsschluss*

¹ Der Vertrag mit der Anbieterin oder dem Anbieter darf nach dem Zuschlag nach Ablauf der Beschwerdefrist abgeschlossen werden, es sei denn, die Beschwerdeinstanz habe der Beschwerde aufschiebende Wirkung erteilt.

² Ist ein Beschwerdeverfahren ohne aufschiebende Wirkung gegen den Zuschlag hängig, so teilt die Auftraggeberin oder der Auftraggeber den Vertragsschluss umgehend der Beschwerdeinstanz mit.

5. Abschnitt: Rechtsschutz**Art. 15***Beschwerderecht und Frist*

¹ Gegen Verfügungen der Auftraggeberin oder des Auftraggebers ist die Beschwerde an eine unabhängige kantonale Instanz zulässig. Diese entscheidet endgültig.

^{1bis} Als durch Beschwerde selbständig anfechtbare Verfügungen gelten:

- a. die Ausschreibung des Auftrags;
- b. der Entscheid über Aufnahmen einer Anbieterin oder eines Anbieters in eine ständige Liste gemäss Artikel 13 Buchstabe e;
- c. der Entscheid über Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer im selektiven Verfahren;
- d. der Ausschluss aus dem Verfahren;
- e. der Zuschlag, dessen Widerruf oder der Abbruch des Vergabeverfahrens.

² Beschwerden sind schriftlich und begründet innert zehn Tagen seit Eröffnung der Verfügungen einzureichen.

^{2bis} Es gelten keine Gerichtsferien.

³ Fehlen kantonale Ausführungsbestimmungen, ist das Bundesgericht für Beschwerden, welche die Anwendung dieser Vereinbarung betreffen, zuständig.

Art. 16

Beschwerdegründe

¹ Mit der Beschwerde können gerügt werden:

- a. Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens;
- b. unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes.

² Unangemessenheit kann nicht geltend gemacht werden.

³ Fehlen kantonale Ausführungsbestimmungen, können die Bestimmungen dieser Vereinbarung direkt geltend gemacht werden.

Art. 17

Aufschiebende Wirkung

¹ Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.

² Die Beschwerdeinstanz kann auf Gesuch oder von Amtes wegen die aufschiebende Wirkung erteilen, wenn die Beschwerde als ausreichend begründet erscheint und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

³ Wird die aufschiebende Wirkung auf Gesuch der Beschwerdeführerin oder des Beschwerdeführers angeordnet und kann sie zu einem bedeutenden Nachteil führen, kann die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer innerhalb nützlicher Frist zur Leistung von Sicherheiten für die Verfahrenskosten und mögliche Parteientschädigungen verpflichtet werden. Wird die Sicherheit nicht fristgerecht geleistet, wird der Entscheid über die aufschiebende Wirkung hinfällig.

⁴ Die Beschwerdeführerin und der Beschwerdeführer sind verpflichtet, den Schaden zu ersetzen, der aus der aufschiebenden Wirkung entstanden ist, wenn sie absichtlich oder grob fahrlässig gehandelt haben.

Art. 18

Entscheid

¹ Ist der Vertrag noch nicht abgeschlossen, kann die Beschwerdeinstanz die Aufhebung der Verfügung beschliessen und in der Sache selbst entscheiden oder sie an die Auftraggeberin oder den Auftraggeber mit oder ohne verbindliche Anordnungen zurückweisen.

² Ist der Vertrag bereits abgeschlossen und erweist sich die Beschwerde als begründet, stellt die Beschwerdeinstanz fest, dass die Verfügung rechtswidrig ist.

6. Abschnitt: Überwachung

Art. 19

Kontrollen und Sanktionen

¹ Die Kantone überwachen die Einhaltung der Vergabebestimmungen vor und nach dem Zuschlag durch die Auftraggeberinnen oder Auftraggeber und die Anbieterinnen und Anbieter.

² Sie sehen Sanktionen für den Fall der Verletzung der Vergabebestimmungen vor.

7. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 20

Beitritt und Austritt

¹ Jeder Kanton kann der Vereinbarung beitreten, indem er seine Beitrittserklärung dem Interkantonalen Organ übergibt, das sie dem Bund mitteilt.

² Der Austritt kann auf das Ende eines Kalenderjahres erfolgen. Er ist sechs Monate im Voraus dem Interkantonalen Organ anzuzeigen, das den Austritt dem Bund mitteilt.

Art. 21

Inkrafttreten

¹ Die Vereinbarung tritt, sobald ihr zwei Kantone beigetreten sind, durch Veröffentlichung in der amtlichen Sammlung der Bundesgesetze und für weitere Mitglieder mit der Veröffentlichung ihres Beitrittes im gleichen Organ in Kraft.

² Gleiches gilt für Ergänzungen und Änderungen der Vereinbarung.

³ Im Verhältnis zu den Kantonen, welche die vorliegend geänderten Bestimmungen vom 15. März 2001 nicht übernommen haben, gilt weiterhin die unveränderte Vereinbarung vom 25. November 1994.

Art. 22

Übergangsrecht

¹ Die Vereinbarung gilt für die Vergabe von Aufträgen, die nach dem Inkrafttreten der Vereinbarung ausgeschrieben oder vergeben wurden.

² Im Fall eines Austrittes gilt die Vereinbarung für die Vergabe von Aufträgen, die vor dem Ende des Kalenderjahres, auf das der Austritt wirksam wird, ausgeschrieben werden.

Anhang 1; Schwellenwerte im Staatsvertragsbereich

Government Procurement Agreement GPA (WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen)

<i>Auftraggeberin</i> <i>Auftraggeber</i>	<i>Auftragswert Franken</i> <i>(Auftragswert Sonderziehungsrechte)</i>		
	<i>Bauarbeiten</i> <i>(Gesamtwert)</i>	<i>Lieferungen</i>	<i>Dienstleistungen</i>
Kantone	9 575 000 (5 000 000)	383 000 (200 000)	383 000 (200 000)

Behörden und öffentliche
Unternehmen in den
Sektoren Wasser, Energie,
Verkehr und Tele-
kommunikation

9 575 000 (5 000 000)	766 000 (400 000)	766 000 (400 000)
--------------------------	----------------------	----------------------

Gemäss Bilateralem Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind auch folgende Auftraggeberinnen und Auftraggeber dem Staatsvertragsbereich unterstellt:

<i>Auftraggeberin</i> <i>Auftraggeber</i>	<i>Auftragswert Franken</i> <i>(Auftragswert Euro)</i>		
	<i>Bauarbeiten</i> <i>(Gesamtwert)</i>	<i>Lieferungen</i>	<i>Dienstleistungen</i>
Gemeinden / Bezirke	9 575 000 (6 000 000)	383 000 (240 000)	383 000 (240 000)

Private Unternehmen
mit ausschliesslichen
oder besonderen Rechten
in den Sektoren Wasser,
Energie und Verkehr
(inkl. Drahtseilbahnen
und Skiliftanlagen)

9 575 000 (6 000 000)	766 000 (480 000)	766 000 (480 000)
--------------------------	----------------------	----------------------

Auftraggeberin Auftraggeber	Bauarbeiten (Gesamtwert)	Auftragswert Franken (Auftragswert Euro)	
		Lieferungen	Dienstleistungen
Öffentliche sowie aufgrund eines besonderen oder ausschliesslichen Rechts tätige private Unternehmen im Bereich des Schienenverkehrs und der Gas- und Wärmeversorgung	8 000 000 (5 000 000)	640 000 (400 000)	640 000 (400 000)
Öffentliche sowie aufgrund eines besonderen oder ausschliesslichen Rechts tätige private Unternehmen im Bereich der Telekommunikation	8 000 000 (5 000 000)	960 000 (600 000)	960 000 (600 000)

Anhang 2; Schwellenwerte und Verfahren im von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich

Verfahrensarten	Lieferungen (Auftragswert Fr.)	Dienstleistungen (Auftragswert Fr.)	Bauarbeiten (Auftragswert Franken)	
			Baunebengewerbe	Bauhauptgewerbe
Freihändige Vergabe	unter 100 000	unter 150 000	unter 150 000	unter 300 000
Einladungsverfahren	unter 250 000	unter 250 000	unter 250 000	unter 500 000
offenes/ selektives Verfahren	ab 250 000	ab 250 000	ab 250 000	ab 500 000

B. Änderung des kantonalen Submissionsgesetzes

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2009)

I.

Das kantonale Submissionsgesetz vom 4. Mai 1997 wird wie folgt geändert:

Art. 3

Auftraggeber

¹ Diesem Gesetz unterstehen als Auftraggeber:

- der Kanton, die Gemeinden sowie Einrichtungen des öffentlichen Rechts auf kantonaler und kommunaler Ebene, mit Ausnahme ihrer kommerziellen oder industriellen Tätigkeiten;
- Unternehmen und Organisationen, die in der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie in Telekommunikation tätig sind, soweit diese internationalen und interkantonalen Vereinbarungen unterstehen.

² Im von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich unterstehen diesem Gesetz als Auftraggeber:

- andere Träger kantonalen oder kommunalen Aufgaben, mit Ausnahme derer kommerziellen oder industriellen Tätigkeiten;
- Objekte und Leistungen, die zu mehr als 50 Prozent der Gesamtkosten mit öffentlichen Geldern subventioniert werden.

Art. 4

Anbieter

Dieses Gesetz wird angewendet auf Anbieter mit Wohnsitz, Hauptsitz oder Betriebsstätte im Kanton Glarus oder in Kantonen und Staaten, die durch einen Staatsvertrag zum öffentlichen Beschaffungswesen verpflichtet sind.

Art. 5*Arten*

¹ Im Staatsvertragsbereich findet dieses Gesetz Anwendung auf die in den Staatsverträgen definierten Aufträge, insbesondere:

- a. Bauaufträge über die Durchführung von Hoch- und Tiefbauarbeiten;
- b. Lieferaufträge über die Beschaffung beweglicher Güter, namentlich durch Kauf, Leasing, Miete, Pacht oder Mietkauf;
- c. Dienstleistungsaufträge.

² Im von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich findet dieses Gesetz Anwendung auf alle Arten von öffentlichen Aufträgen.

Art. 6 Bst. a

(Aufträge müssen nicht nach diesem Gesetz vergeben werden, wenn:)

- a. dadurch die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit gefährdet sind;

Art. 17*Einladungsverfahren und freihändiges Verfahren*

Der Auftraggeber vergibt den Auftrag direkt ohne Ausschreibung, wobei beim Einladungsverfahren mehrere Anbieter, wenn möglich mindestens drei, schriftlich zur Abgabe eines Angebotes eingeladen werden.

Art. 19 Abs. 1 Ingress und Bst. a

¹ Aufträge im von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich werden im offenen oder im selektiven Verfahren vergeben, wenn der geschätzte Gesamtwert des Auftrags folgenden Betrag erreicht:

- a. 500 000 Franken bei Bauarbeiten im Bauhauptgewerbe und 250 000 Franken im Baunebengewerbe;

Art. 21 Abs. 1 Ingress und Bst. a

¹ Der Auftrag im von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich kann freihändig vergeben werden, wenn der geschätzte Gesamtwert für:

- a. ein Bauwerk den Wert von 250 000 Franken im Bauhauptgewerbe und 150 000 Franken im Baunebengewerbe nicht erreicht;

Art. 22 Abs. 2 (neu)

Bisheriger Text wird zu Abs. 1.

² Änderungen der Schwellenwerte werden im kantonalen Amtsblatt publiziert.

Art. 35 Abs. 1, 2 Bst. a, 3 und 4

¹ Gegen Verfügungen des Auftraggebers kann innert zehn Tagen schriftlich und begründet mit Ausnahme von Absatz 4 Beschwerde erhoben werden. Vorbehalten bleiben anderslautende Bestimmungen im Rahmen von völkerrechtlichen Verträgen oder interkantonalen Vereinbarungen.

² (Verfügungen des Auftraggebers sind:)

- a. Zuschlag, dessen Widerruf und Abbruch des Verfahrens;

³ Es gelten keine Gerichtsferien.

Absatz 3 bisher wird zu Absatz 4.

Art. 47*Statistik*

Auf Aufforderung des Interkantonalen Organs erstellen die im Staatsvertragsbereich verpflichteten Auftraggeber über die meldepflichtigen Aufträge jährlich eine Statistik und teilen sie der zuständigen kantonalen Stelle mit. Diese leitet sie dem interkantonalen Organ zuhanden der zuständigen Bundesstelle weiter.

Art. 47^a (neu)**Archivierung**

¹ Soweit nicht weitergehende Bestimmungen bestehen, sind die Vergabeakten während mindestens drei Jahren nach dem Abschluss des Verfahrens aufzubewahren.

² Zu den Vergabeakten gehören:

- a. die Ausschreibung;
- b. die Ausschreibungsunterlagen;
- c. das Offertöffnungsprotokoll;
- d. die Korrespondenz über das Vergabeverfahren;
- e. die Verfügungen im Rahmen des Vergabeverfahrens;
- f. das berücksichtigte Angebot.

II.

Diese Änderung tritt per 1. Juli 2009 in Kraft.

§ 13 A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Änderung des Gesetzes über die Glarner Kantonalbank

Die Vorlage im Überblick

Die Revision des Gesetzes über die Glarner Kantonalbank und die Änderung einer Bestimmung der Kantonsverfassung setzt die vom Landrat im Oktober 2008 beratene Eignerstrategie rasch und konsequent um.

Der Banken- und Finanzsektor durchläuft einen tief greifenden Strukturwandel. Weit vor Ausbruch der Finanzkrise haben der Abbau von geografischen und funktionalen Barrieren sowie die rasante Entwicklung in der Informationstechnologie die Anforderungen beim Vertrieb, beim Risikomanagement und beim Produkte- und Serviceangebot erhöht und zur Zunahme des Konkurrenzdrucks im Bankengeschäft geführt. In diesem Umfeld haben sich auch die Kantonalbanken zu behaupten.

Die Glarner Kantonalbank (GLKB) stellte sich mit einer aktiven Strategie den Herausforderungen des massgebenden Umfeldes. Es wurde eine Filiale in Zürich errichtet, die Übernahme einer anderen Bank angestrebt und die Geschäftstätigkeit ausserhalb des Kantonsgebietes massiv ausgedehnt. Sie nahm damit viel zu hohe Risiken in Kauf, und die Expansionspolitik scheiterte. Es ergab sich ein enormer Wertberichtigungsbedarf von 96,8 Millionen Franken in der Jahresrechnung 2008, die mit einem Verlust von 56,8 Millionen Franken abschloss.

Das Geschäftsgebaren der GLKB wirkt sich auf den Kanton aus, welcher ihr alleiniger Eigentümer ist und für ihre Verbindlichkeiten subsidiär haftet (Staatsgarantie). Aus der Vorwärtsstrategie der GLKB erwachsen ihm sehr hohe Risiken. Er sah sich gezwungen, ihre Eigenmittelsituation zu verbessern und ihr das Dotationskapital um 25 Millionen Franken zu erhöhen. Zudem hat er in den nächsten Jahren auf Gewinnablieferungen von schätzungsweise 20 Millionen Franken zu verzichten. – Nun sind die Lehren aus den Wirren in der Vergangenheit zu ziehen und das Kantonalbankgesetz ist anzupassen.

Die Änderung baut auf den folgenden Grundsätzen auf:

- der Leistungsauftrag wird konkretisiert, die Geschäftstätigkeit soll sich auf den Kanton fokussieren;
- die Anforderungen an die Eigenmittelausstattung werden erhöht;
- die Staatsgarantie wird beibehalten;
- die für die Staatsgarantie zu leistende Abgeltung orientiert sich am Risiko, welches der Eigentümer trägt;
- die GLKB wird in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft umgewandelt, wobei der Kanton Mehrheitsaktionär bleibt;
- sie untersteht neu der Steuerpflicht;
- die Kontrolle und Aufsicht der Bank erfolgt nicht mehr nach dem Grundsatz der Political Governance (Vorgaben, welche die politische Verantwortlichkeit und Haftung regeln) sondern der Corporate Governance (Regeln für richtiges Benehmen der Unternehmen);
- der Regierungsrat erhält stärkere Einflussmöglichkeiten; er vertritt die Belange des Kantons.

Die Änderungen bringen vor allem:

- Anpassung an reale Gegebenheiten (Leistungsauftrag und Geschäftsgebiet);
- Leitplanken bezüglich künftiger Geschäftspolitik und Zuständigkeiten (aufgrund der negativen Erfahrungen in der jüngeren Vergangenheit);
- Berücksichtigung aktueller Trends und Empfehlungen betreffend Zuständigkeitsordnung und Zusammensetzung der Oberaufsicht (Orientierung an den Fachempfehlungen des Verbandes Schweizerischer Kantonalbanken und dem Swiss Code of Best Practice);
- Reduktion des Risikos für den Kanton (Rechtsform, Eigenmittelausstattung).

Im Landrat war die Vorlage im Grundsatz, nachdem die Eignerstrategie im Herbst 2008 intensiv diskutiert worden war, nicht mehr umstritten. Die Transparenzvorschriften für Verwaltungsrat und Geschäftsleitung wurden verschärft. Das Gesetz und der Rechtskleidwechsel zu einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft sollen per 1. Januar 2010 umgesetzt werden. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Entstehung und Entwicklung der Glarner Kantonalbank

Die Glarner Kantonalbank (GLKB) wurde an der Landsgemeinde 1883 geschaffen. Wie die meisten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, entweder durch Umwandlung einer bestehenden Bank oder durch Neugründung entstandenen Kantonalbanken, sollte das neugeschaffene Institut Angebotslücken füllen, welche die privaten Banken damals offen liessen. Die Industrialisierung, der Eisenbahnbau sowie die Geldbedürfnisse der öffentlichen Hand absorbierten grosse Teile des Privatkapitals, was zur Verknappung des Geldangebots und zur Erhöhung des Hypothekenzinssatzes führte. Als Folge konnten die Kreditbedürfnisse des «kleinen Mannes» nicht mehr befriedigt werden. Der Wucher blühte, und der Ruf nach staatlicher Regulierung des Kreditwesens wurde lauter. Zudem wurde eine sichere und zinsbringende Anlagemöglichkeit gefordert, die den Sparwillen der Bevölkerung anrege, allen Bevölkerungsschichten die Möglichkeit zur Altersvorsorge ermögliche und eine wesentliche Voraussetzung für die wirtschaftliche Expansion des Kantons darstelle. Neben den volkswirtschaftlichen und sozialpolitischen Absichten spielte die Höhe der Ausschüttung an den Kanton eine Rolle.

Der Leistungsauftrag wurde weiterentwickelt. 1961 erweiterte die Landsgemeinde den Geschäftszweck zu demjenigen einer Universalbank. Die Kantonsverfassung von 1988 (KV) erwähnt die Kantonalbank in knapper Form (Art. 49). Danach betreibt der Kanton eine Kantonalbank, deren Verbindlichkeiten er garantiert. Die Bank muss nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt werden und hat vor allem der gesamten glarnerischen Volkswirtschaft zu dienen. Die rechtliche Grundlage bildet das Gesetz vom 4. Mai 2003 über die Glarner Kantonalbank (Kantonalbankgesetz). Die GLKB ist eine selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 1). Bereiche wie Leistungsauftrag, Finanzierung, Staatsgarantie, Gewinnverwendung, Organisation und Zuständigkeiten der Organe sind geregelt.

Die GLKB entwickelte sich zu einer Universalbank, die alle wichtigen Bankdienstleistungen für die Kunden im Kanton Glarus und den angrenzenden Wirtschaftsgebieten offeriert. Bei den hypothekarischen Ausleihungen sowie den Spar- und Anlagegeldern hält sie einen Marktanteil von mehr als 50 Prozent. Der Rest verteilt sich auf die Grossbanken UBS und CS, die Raiffeisenbanken, die Glarner Regionalbank sowie die Bank Linth.

1.2. Revision Kantonalbankgesetz 2003 als erster Reformschritt

Verschiedene Gründe erforderten 2003 die Totalrevision des Kantonalbankgesetzes:

- Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für Kantonalbanken, welche sich insbesondere durch die Revision des Kantonalbankenstatus (Art. 3a Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen; Bankengesetz) ergaben, mussten umgesetzt werden. Zudem waren Änderungen der Finanzmarktgesetzgebung zu berücksichtigen. Es waren die Rechnungslegungsvorschriften den internationalen Standards (IAS, heute IFRS/IAS) anzunähern, was sich auf die Regeln der Gewinnermittlung auswirkte. Die Corporate Governance beabsichtigt, auf oberster Unternehmensebene ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle herzustellen. Es brachte Regeln über Organisation, Verhalten und Transparenz, die zwar rechtlich nicht verbindlich sind, aber als Branchenstandards gelten.
- Den steigenden Anforderungen an die operative und strategische Bankführung hatten Organisation und Führungsstruktur Rechnung zu tragen; die Funktionen der Geschäftsführung wurden konsequent von denjenigen der Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle getrennt.

- Bis 2003 wurde die GLKB vor allem nach politischen Kriterien geführt. Neu bildeten die markt- bzw. die bankwirtschaftlichen Kriterien die Grundlage für ihre Ausrichtung, auch wenn der volkswirtschaftliche Leistungsauftrag immer noch eine politische Komponente bildete. Das Umsetzen des Leistungsauftrags kontrollierte eine politische Aufsichtsbehörde, welche damit indirekt die Führung der Bank beeinflussen und damit Eigentümerinteressen wahrnehmen konnte. Eine klare Aufgabenteilung zwischen der Aufsichtsbehörde und den Bankorganen, insbesondere dem Bankrat, minimierte potenzielle Interessenskonflikte, welche sich aus unterschiedlicher Anspruchshaltung ergeben können.

1.3. Strategie der Kantonalbank und deren Folgen

Das Kantonalbankgesetz 2003 sieht für die Führung der Bank die Erweiterung des Tätigkeitsgebietes und die Möglichkeit vor, sich an andern Unternehmen zu beteiligen. Die oberste Führung der Bank nutzte die erweiterten Kompetenzen ab 2004. Sie verfolgte eine Wachstumsstrategie, die auf drei Massnahmen beruhte.

- In Zürich wurde eine Filiale eröffnet. Damit wollte sich die GLKB im Finanzzentrum der Schweiz ein Standbein schaffen. Es zeigte sich, dass es nicht einfach ist, sich in einem von andern Banken beherrschten Gebiet zu behaupten; der Versuch wurde abgebrochen.
- Im November 2006 versuchte die GLKB, die Bank Linth zu übernehmen, was scheiterte.
- Das Wachstum wollte über die Vergabe von Krediten ausserhalb des der GLKB angestammten Tätigkeitsgebiets gefördert werden. Um gegenüber den dort ansässigen Banken konkurrenzfähig zu sein, wurden (zu) hohe Risiken eingegangen. Auch dies misslang, mit einschneidenden Folgen für den Kanton und die Bank.

Die Expansionsstrategie war mit hohen Risiken verbunden. Der Regierungsrat forderte als Eignervertreter von der Bank eine umfassende Risikoanalyse. Diese kam zum Schluss, die GLKB weise einen unmittelbaren Wertberichtigungsbedarf von damals rund 64 Millionen Franken auf. Entsprechend fiel der Jahresabschluss 2008 aus: Rückstellungsbedarf von 96,8, Verlust von 56,8 Millionen Franken, obwohl das operative Ergebnis mit einem Bruttogewinn von 29,7 Millionen Franken gut war. Unter dem Strich blieb ein Fehlbetrag, für dessen Deckung voraussichtlich mehrere Jahresgewinne nötig sein werden, was für den Kanton schmerzlich ist, weil in den nächsten Jahren keine oder nur reduzierte Gewinnablieferungen erfolgen werden. Die nicht unerheblichen Ablieferungen fehlen in der Laufenden Rechnung des Kantons; sie machten, wie bei vergleichbaren Kantonalbanken, zwischen 5 und 9 Millionen Franken aus; 7 Millionen Franken entsprechen etwa 5 Prozent der einfachen Staatssteuer.

Die hohen Abschreibungen verminderten die Eigenmittel derart, dass die Eidgenössische Bankenkommission (EBK; heute Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, Finma) eine Stärkung der Eigenkapitalbasis bis Ende 2008 forderte, um den finanziellen Spielraum wieder zu vergrössern. Der Landrat stimmte deshalb Ende Oktober einer Aufstockung des Dotationskapitals von 60 auf 80 Millionen Franken zu, nachdem der Regierungsrat im Sommer in eigener Kompetenz das Dotationskapital durch Verrechnung der Gewinnablieferung 2007 von 55 auf 60 Millionen Franken erhöht hatte. Die Erhöhung des Dotationskapitals um 25 Millionen Franken gab der GLKB den nötigen Spielraum, um die finanzielle Sanierung fortzuführen. Das Eigenkapital ist aufgrund des Jahresergebnisses aber nochmals zu erhöhen. Möglichkeiten werden eingehend geprüft: zusätzliche Geldaufnahme auf dem Kapitalmarkt, Herausgabe von Partizipationsscheinen – die GLKB wird mittels Sparmassnahmen ihren Beitrag zur finanziellen Sanierung leisten müssen.

Diese Massnahmen sollen die GLKB wieder auf Kurs bringen. Das Vertrauen der Kunden in ihre Bank ist zu stärken; das finanzielle Engagement der öffentlichen Hand ist Zeichen dafür, dass der Kanton an seine Bank glaubt.

2. Umfeldentwicklung

2.1. Bankengesetz

Seit dem 1. Oktober 1999 ist Artikel 3a des Bankengesetzes in Kraft, der die konstitutiven Merkmale einer Kantonalbank umschreibt: Diese wird aufgrund eines kantonalen gesetzlichen Erlasses als Anstalt oder Aktiengesellschaft errichtet. Der Kanton muss an ihr eine Beteiligung von mehr als einem Drittel des Kapitals halten und über mehr als einen Drittel der Stimmen verfügen. Der Kanton kann für ihre Verbindlichkeiten die vollumfängliche oder teilweise Haftung übernehmen. Die Staatsgarantie stellt kein konstitutives Merkmal mehr dar. Es ist den Kantonen freigestellt, ob sie ihre Kantonalbank mit einer vollumfänglichen oder teilweisen Staatsgarantie versehen oder gar auf eine solche verzichten. Damit verschiebt sich der Akzent von der Staatsgarantie als umfassende Bestandes- bzw. Institutsgarantie hin zu einem Verständnis, welches die Ausfallhaftung für Kundeneinlagen in den Vordergrund stellt. Die Kantone können so ihre Risikoexposition durch Einschränkung der Staatsgarantie und Reduktion ihres Beteiligungsanteils auf nur noch einen Drittel

begrenzen. Als Extremlösung sind sogar der vollständige Wegfall der Staatsgarantie, die Aufgabe des Leistungsauftrags und ein Beteiligungsanteil von nur noch einem Drittel möglich. Damit wird die Bedeutung der Kantonalbank weitgehend auf die bei den Kunden werthaltige Marke «Kantonalbank» reduziert.

Einige Kantone nutzten die erweiterte Gestaltungsfreiheit, um die Strukturen ihrer Bank zu modernisieren. Die Kantonalbanken Bern und Luzern treten seit 1998 (BE) bzw. 2001 (LU) im Rechtskleid einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft auf (fünf weitere in Form der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft). Im Kanton Bern wird die Staatsgarantie bis 2012 abgeschafft und im Kanton St. Gallen, dessen Kantonalbank als gemeinwirtschaftliche Aktiengesellschaft konstituiert ist, bekundete das Parlament mit einem mit klarer Mehrheit überwiesenen Vorstoss die Absicht, die Mehrheitsbeteiligung des Kantons aufzugeben und auf ein Drittel zu reduzieren.

2.2. Nationaler und internationaler Wettbewerb

Der Banken- und Finanzsektor durchläuft seit Beginn der 1990er-Jahre einen tief greifenden Strukturwandel. Der Abbau von geografischen und funktionalen Barrieren sowie die rasante Entwicklung in der Informationstechnologie erhöhten die Anforderungen beim Vertrieb, beim Risikomanagement und beim Produkte- und Serviceangebot sowie den Konkurrenzdruck. Der Wettbewerb steigert den Druck auf die Kosteneffizienz und die Eigenkapitalrendite. Kleine – wie die GLKB – und mittelgrosse Institute erleiden langfristig gegenüber grösseren oder spezialisierten Banken Kostennachteile. Neue Anbieter (Postfinance, Internet-, ausländische Banken) versuchen sich zu etablieren. Bei den Regionalbanken findet ein Konzentrationsprozess statt. Bestehende Anbieter (Raiffeisen) versuchen in neue Marktregionen einzudringen. Es entstehen neue Modelle, die dem Kunden die Wahl zwischen verschiedenen Produkten lassen oder das Angebot sämtlicher Finanzdienstleistungen aus einer Hand gestatten.

Diesem Wettbewerb sind auch die Kantonalbanken ausgesetzt, die als Universalbanken in fast allen Bereichen mit den privaten Banken vergleichbar sind. Zwar eröffnen sich ihnen aus der regionalen Verwurzelung und durch Nischenangebote neue Marktchancen. Sie sehen sich aber zunehmend mit neuen Anbietern konfrontiert, die in den Heimmärkten zu Konkurrenten werden. Den Kantonalbanken verwehrt der Leistungsauftrag weitgehend geografische Expansion. Langfristig kann ihnen diese ungleiche Wettbewerbssituation die Marktanteile erodieren lassen und ihre Gewinnaussichten schmälern.

2.3. Globale Finanzkrise

Die globale Finanzkrise führte 2008 gemäss dem Internationalen Währungsfonds allein bei Banken zu Abschreibungen von über 830 Milliarden Franken. Auch die beiden Schweizer Grossbanken mussten grosse Verluste hinnehmen. Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass nicht nur international tätige Grossbanken sondern auch mittelgrosse Banken betroffen sind.

Die Refinanzierungskosten der Finanzinstitute am Kapitalmarkt erhöhten sich je nach Bank massiv; die Ertragsaussichten im Investment Banking verschlechterten sich dramatisch. In der Schweiz waren die Kantonalbanken, die Regionalbanken und die Privatbanken nach heutigem Wissensstand nur indirekt betroffen. Dank vorsichtigem Geschäftsmodell mit stabiler langfristiger Refinanzierung durch Kundeneinlagen, langfristigen Anleihen und hoher Kreditqualität konnten einige von der Krise gar profitieren und den Kundengelderzufluss steigern. Die hohen Abschreibungen der GLKB 2008 sind nicht auf die globale Finanzkrise zurückzuführen, sondern auf eine zu risikoreiche Wachstumsstrategie.

Die Finanzkrise ruft in Erinnerung, dass das Bankgeschäft mit Risiken behaftet und periodisch mit Krisen zu rechnen ist. Die Ursachen liegen häufig im Immobilienmarkt. Die Schweiz hatte Anfang der 1970er- und der 1990er-Jahre grosse Immobilienkrisen zu bewältigen. Die letzte Immobilienkrise in der Schweiz war – bezogen auf die Marktgrösse – deutlich höher als die aktuelle der USA. Damals waren die Kantonalbanken ebenfalls stark betroffen. Sieben von 26 Kantonalbanken waren mit öffentlichen Mitteln zu sanieren; zwei verloren ihre Eigenständigkeit. Selbst hoch entwickelte Risikomanagement-Instrumente bieten keine absolute Sicherheit, da immer ein Risiko verbleibt und die Instrumente durch die Geschäftspolitik oder Personengruppen übersteuert werden können.

3. Eignerstrategie

3.1. Auftrag

Der Landrat erteilte im Juni 2007 dem Regierungsrat gestützt auf die Vorarbeiten der Geschäftsprüfungskommission zum Übernahmeveruch der Bank Linth durch die GLKB folgenden Auftrag: «Der Regierungsrat wird beauftragt, zusammen mit dem Bankrat nach Wegen zu suchen, die Glarner Kantonalbank für die

Zukunft optimal zu positionieren. Das schliesst allfällige Anpassungen der heutigen Gesetzgebung mit ein. Dem Landrat soll hierüber umgehend ein diesbezüglicher Bericht unter Berücksichtigung aller Vor- und Nachteile, Chancen und Risiken zur weiteren Beschlussfassung vorgelegt werden.»

Der Kanton ist zu 100 Prozent Eigentümer der GLKB. Im Rahmen der politischen und strategischen Steuerung seiner Beteiligung hat er sich mit grundlegenden Fragen, namentlich ordnungs- und finanzpolitischen sowie betriebswirtschaftlichen, auseinanderzusetzen. Bei der Beteiligung handelt es sich um einen relativ grossen Vermögenswert mit hohen Risiken. Eine umfassende und transparente Beteiligungspolitik ist notwendig; Hauptaufgabe ist die gezielte Wahrnehmung der Eigentümerinteressen. Dabei befindet sich der Kanton in einer Doppelrolle. Er hat als Garant der ausgelagerten Leistungs- oder Aufgabenerfüllung dafür zu sorgen, dass der im demokratischen Prozess definierte Versorgungsgrad mit öffentlichen Leistungen zuverlässig erreicht wird. Als Eigentümer hingegen ist er an der Art und Weise der Unternehmensführung und -entwicklung der Bank direkt interessiert. Rollen- und Interessenkonflikte im Spannungsfeld von Gewährleistungs- und Eigentümerversantwortung sind zu verhindern. Damit wird die politische und strategische Steuerung der kantonalen Beteiligungen erleichtert. Hinzu kommen mögliche Interessenskonflikte zwischen Unternehmensführung und Kanton als Eigentümer einer Beteiligung. Die Doppelrolle des Kantons zeigt sich auch in der übergeordneten Zielsetzung der Beteiligungspolitik: Sicherstellung der Versorgungssicherheit und der Grundversorgung, Minimierung der Risiken des Kantons, wirtschaftliche Unternehmensführung, wirtschaftlicher Umgang mit öffentlichen Mitteln und angemessene Gewinnausschüttung an den Kanton.

Seit den Gründerzeiten der Kantonalbanken, als deren Zielsetzung und Rechtfertigung noch klar beschrieben werden konnten, veränderten sich die Rahmenbedingungen stark. Auch wenn der Leistungsauftrag meist nach wie vor auf Gesetzesebene verankert ist, empfehlen der Verband Schweizerischer Kantonalbanken und Fachexperten den Kantonen, sich als Eigentümer insbesondere Gedanken darüber zu machen: warum der Kanton (weiterhin) Allein-, Mehrheits- oder Minderheitseigner sein soll, welche finanziellen, politischen oder sozialen Ziele damit erreicht werden sollen und unter Beachtung welcher Vorgaben bzw. Rahmenbedingungen die strategische Banksteuerung durch den Bank- bzw. Verwaltungsrat wahrzunehmen ist.

Zu letzterem gehören die Corporate Governance-Aufgaben: politische Aufsicht, Staatsgarantie, Definition von Risikoparametern, Ausüben von Mitwirkungsrechten, Regeln von Weisungsbefugnissen usw. Es geht darum, für die eigene Bank eine Eignerstrategie zu definieren, welche die Rahmenbedingungen vorgibt. Insbesondere ist aufzuzeigen, welche unternehmenspolitischen Erwartungen (Leistungsauftrag, Produkte- und Dienstleistungsangebot, Märkte, geografische Präsenz, strategische Banksteuerung) der Kanton mit seiner Beteiligung verbindet.

Mit der Eignerstrategie kommt der Kanton dem landrätlichen Auftrag nach. Der Beteiligungspolitik wird auf kantonaler Ebene derzeit (noch) eine eher untergeordnete Bedeutung beigemessen. Nur wenige Kantonalbanken respektive Kantone verfügen über eine Eignerstrategie. Anders beim Bund, der sich der Bedeutung einer klaren Beteiligungspolitik bewusst ist. So verfügen diverse Bundesbetriebe (z. B. die SBB) über eine Eignerstrategie.

3.2. Parlamentarische Beratungen

Der Regierungsrat legte dem Landrat im April 2008 seinen Bericht zur Eignerstrategie vor und beantragte, von ihr im zustimmenden Sinn Kenntnis zu nehmen. Der Landrat beschloss eine Prüfung aus eigener Sicht und bestimmte eine Kommission unter der Leitung von Landrat Peter Landolt, Näfels. Diese setzte sich intensiv mit dem Entwurf des Regierungsrates auseinander, den sie als zukunftsgerichtet und zweckmässig bezeichnete:

- Durch die Umwandlung der GLKB in eine (spezialgesetzliche) Aktiengesellschaft eröffnen sich Optionen für die Bank, aber auch den Kanton, um einerseits den Herausforderungen der Bankenentwicklung Rechnung tragen zu können und andererseits den Kanton finanziell und risikomässig zu entlasten.
- Leistungsauftrag, Staatsgarantie und Mehrheitsbeteiligung des Kantons stehen in Abhängigkeit zueinander. Wird ein Element geändert, so hat dies grössere Konsequenzen auch auf die anderen. Der Kanton behält mit Blick auf den Leistungsauftrag und die Staatsgarantie bis auf weiteres eine Mehrheitsbeteiligung.
- Durch die Neuordnung der Zuständigkeiten erhält die GLKB eine unmittelbar wirkende Aufsicht durch den Eigner (Corporate Governance).

Die Kommission sagte, die GLKB erfülle ihren Auftrag für Land und Volk seit Jahrzehnten. Allerdings habe sie sich in den letzten Jahren durch ein zu riskantes Geschäftsgebaren in eine schwierige Situation gebracht. Die zu schaffenden Voraussetzungen legten die Grundlage für eine erfolgreiche Zukunft. Die Entwicklung des Bankenumfeldes verlaufe jedoch schnell und kontrovers. Die Eignerstrategie sei deshalb ein dynamischer Prozess und verlange nach periodischer Überprüfung und Überarbeitung.

Der Landrat stimmte im Oktober 2008 der Eignerstrategie unter Vornahme weniger Änderungen zu. Er hält an der Staatsgarantie fest, die aber so entschädigt werden soll, dass das Risiko besser berücksichtigt wird. Ausserdem ist sie der Steuerpflicht zu unterstellen. Der Kanton muss zwingend die Mehrheit an ihr behalten; dies in Abweichung zum Regierungsrat, der die Mehrheitsbeteiligung nur grundsätzlich vorsah. Schliesslich beschloss der Landrat Änderungen in Zusammensetzung, Wahl und Amtsdauer des Verwaltungsrates.

Die bereinigte Eignerstrategie bildet die Grundlage für die Anpassung des Kantonalbankgesetzes. Die Vorgaben des Landrates sind abgesehen von kleineren Änderungen in den Änderungsentwurf zum Kantonalbankgesetz eingeflossen. – In den parlamentarischen Beratungen wurde gefordert, die Änderungen des Kantonalbankgesetzes der Landsgemeinde 2009 vorzulegen.

3.3. Inhalt

Die zustimmend zur Kenntnis genommene Eignerstrategie:

Eignerstrategie des Kantons Glarus für die Glarner Kantonalbank (Vom Landrat beschlossen am 29. Oktober 2008)

Präambel

Der Kanton Glarus betreibt gemäss Artikel 48 der Kantonsverfassung eine Kantonalbank. Die Eignerstrategie des Kantons gibt die Rahmenbedingungen zur Gesamtstrategie der Kantonalbank vor. Sie zeigt insbesondere auf, welche unternehmenspolitischen Erwartungen der Kanton als Eigner der Kantonalbank mit seiner Beteiligung verbindet.

1 Geschäftspolitik

- 1.1 Mit der Kantonalbank will der Kanton eine Universalbank betreiben, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt wird, bankübliche Geschäfte tätigt und einen ihrem Zweck angemessenen Gewinn erwirtschaftet.
- 1.2 Die Kantonalbank beachtet die anerkannten Regeln des Risikomanagements. Sie betreibt eine der Grösse der Bank, insbesondere ihrer Ertragskraft, ihrem Eigenkapital und ihren laufenden Mitteln, angepasste Risikopolitik.

2 Leistungsauftrag

- 2.1 Die Kantonalbank trägt im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit zu einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der glarnerischen Wirtschaft bei, indem sie die Bevölkerung des Kantons Glarus und bestimmte Kundengruppen mit Bankdienstleistungen versorgt. Im Vordergrund stehen dabei kleinere und mittlere Unternehmen, Privatpersonen, Landwirtschaft und öffentlich-rechtliche Körperschaften. Sie orientiert sich an deren Grundbedürfnissen, zu welchen namentlich das Anlage- und Spargeschäft, das Hypothekar- und Kreditgeschäft sowie der Zahlungsverkehr zählen.
- 2.2 Die Kantonalbank kann insbesondere Projekte mit volkswirtschaftlicher Bedeutung unterstützen und Finanzdienstleistungen im Rahmen der Wohneigentumsförderung erbringen.

3 Geschäftsgebiet

- 3.1 Das Geschäftsgebiet der Kantonalbank umfasst in erster Linie den Kanton Glarus.
- 3.2 Die Kantonalbank kann auch in den übrigen Gebieten der Schweiz tätig sein. Diese Geschäfte unterliegen höheren Risikoanforderungen.
- 3.3 Die Bank ist jedoch nicht aktiv im Ausland tätig.

4 Eigenmittelausstattung

- 4.1 Die Kantonalbank verfügt über eine gesunde Eigenmittelausstattung, welche die Grundlage für weitere Wertschöpfungen bildet und zur Risikoreduktion sowie zur Wahrung der strategischen Handlungsfähigkeit beiträgt.
- 4.2 Die Kantonalbank verfügt über einen Eigenmitteldeckungsgrad von mindestens 165 bis 180 Prozent der regulatorisch benötigten Eigenmittel.

5 Staatsgarantie

- 5.1 Der Kanton haftet für die Verbindlichkeiten der Bank, soweit deren eigene Mittel nicht ausreichen.
- 5.2 Keine Staatsgarantie besteht für das Partizipationskapital und für nachrangige Verbindlichkeiten.
- 5.3 Die Bank positioniert sich als Zielvorgabe so, dass sie mittel- bis langfristig (fünf bis zehn Jahre) über eine Rentabilität und eine Eigenkapitalbasis verfügt, die ihr ermöglicht, auf eine Staatsgarantie zu verzichten.
- 5.4 Die Bank leistet dem Kanton für die Staatsgarantie eine jährliche Abgeltung. Diese Abgeltung bemisst sich nach der Höhe des Kostenvorteils, welcher der Kantonalbank bei der bonitätsabhängigen Mittelbeschaffung (Kassenobligationen Interbanken- und Kapitalmarkt) durch die Staatsgarantie entsteht.

6 Beteiligung des Kantons

- 6.1 Es werden die Voraussetzungen für eine Aussenfinanzierung durch Dritte geschaffen. Der Kanton entlastet sich finanziell durch die Veräusserung von Aktien und eine Streuung des risikotragenden Kapitals.
- 6.2 Die Glaner Kantonalbank soll in eine Aktiengesellschaft nach Massgabe des Kantonalbankgesetzes umgewandelt werden.
- 6.3 Der Kanton behält grundsätzlich die Mehrheitsbeteiligung an der Kantonalbank.
- 6.4 Soweit das Kantonalbankgesetz keine abweichenden Bestimmungen enthält, gelten für die Kantonalbank nach der Umwandlung in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft die Vorschriften des Schweizerischen Obligationenrechts unter Vorbehalt der Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen und des Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel.

7 Ausschüttungspolitik

- 7.1 Von dem sich aus der Bilanz ergebenden Jahresgewinn, der nach Vornahme der im Bankwesen üblichen Abschreibungen und Rückstellungen verbleibt, werden:
 - a. 10 Prozent der gesetzlichen Reserve im Sinne von Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen und
 - b. 10 Prozent den Strukturreserven, welche zur Erfüllung des Leistungsauftrages dienen, und
 - c. mindestens 35 Prozent den offenen Reserven zugewiesen;
 - d. vom verbleibenden Teil eine Dividende auf das Aktienkapital sowie auf ein allfälliges Partizipationskapital ausgerichtet.

8 Zuständigkeitsordnung

- 8.1 Dem Verwaltungsrat obliegen die Oberleitung der Kantonalbank und die Überwachung der Geschäftsführung. Ihm fallen überdies alle Aufgaben zu, die nicht nach Gesetz oder Reglement einem anderen Organ der Bank übertragen sind.
- 8.2 Die Kantonalbank betreibt eine proaktive Kommunikationspolitik. Der Verwaltungsrat bemüht sich auch zwischen den Generalversammlungen um den laufenden Kontakt und den offenen Informationsaustausch mit dem Regierungsrat sowie mit den übrigen Aktionären.
- 8.3 Der Regierungsrat vertritt die Befugnisse des Kantons in der Generalversammlung der Kantonalbank. Diese nimmt namentlich die folgenden unübertragbaren Befugnisse wahr:
 - a. Festsetzung und Änderung der Statuten;
 - b. Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates und dessen Präsidenten oder Präsidentin sowie der Revisionsstelle;
 - c. die Genehmigung des Jahresberichts;
 - d. die Genehmigung der Jahresrechnung nach Kenntnisnahme durch den Landrat sowie die Beschlussfassung über die Verwendung des Bilanzgewinnes, insbesondere die Festsetzung der Dividende;
 - e. die Entlastung der Mitglieder des Verwaltungsrates;
 - f. die Beschlussfassung über die Gegenstände, die der Generalversammlung durch das Gesetz oder die Statuten vorbehalten sind.

8.4 Der Regierungsrat überwacht die Umsetzung der Eignerstrategie und übt die Aufsicht über die Einhaltung der Bestimmungen des Kantonalbankgesetzes durch die Kantonalbank aus. Die Aufsicht der Eidgenössischen Bankenkommission über die Kantonalbank in Bezug auf die Einhaltung der bankenrechtlichen Vorschriften bleibt vorbehalten.

8.5 Der Landrat übt im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Vorschriften die Oberaufsicht über den Regierungsrat aus.

9 Zusammensetzung des Verwaltungsrates

9.1 Der Verwaltungsrat besteht aus fünf bis sieben Mitgliedern, die für eine Amtsdauer von einem Jahr gewählt werden.

9.2 Dem Verwaltungsrat sollen Personen mit den erforderlichen Fähigkeiten angehören, damit eine eigenständige Willensbildung im kritischen Gedankenaustausch mit der Geschäftsführung gewährleistet ist.

9.3 Wählbar in den Verwaltungsrat sind Personen, die einen guten Ruf geniessen, initiativ und unabhängig sind und über ausgewiesene Kenntnisse in den Bereichen Unternehmensführung, Finanzdienstleistung, Rechnungslegung oder Recht verfügen.

9.4 Die Mitglieder des Verwaltungsrates dürfen nicht mit operativen Führungsaufgaben in der Kantonalbank betraut sein.

9.5 Der Regierungsrat muss und der Landrat kann im Verwaltungsrat vertreten sein, soll aber über keine Mehrheit verfügen. Das Präsidium darf weder dem Regierungsrat noch dem Landrat angehören.

9.6 Personen, die gleichzeitig für andere dem Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen oder dem Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel unterstellte Unternehmen oder Finanzinstitute als Mitarbeitende, Revisoren oder in Organstellung tätig sind, können nicht im Verwaltungsrat Einsitz nehmen. Dasselbe gilt für Mitglieder einer Steuerbehörde oder des Verwaltungsgerichts.

3.4. Detailkommentar zur Eignerstrategie

3.4.1. Geschäftspolitik

Die Eignerstrategie soll den zentralen Grundsatz verdeutlichen, dass die GLKB nach (betriebs-)wirtschaftlichen Kriterien zu führen ist resp. zu operieren hat; politische oder soziale Überlegungen spielen eine untergeordnete Rolle. Dieser wichtige Grundsatz ist bereits in der Kantonsverfassung verankert. Die Bank muss «nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten» geführt werden (Art. 49 Abs. 2 KV). Das Kantonalbankgesetz greift diesen Grundsatz auf und konkretisiert ihn (Art. 2 und 4).

Die GLKB beachtet die anerkannten Regeln des Risikomanagements. Ein funktionierendes Risikomanagement für die eingegangenen Kredit-, Markt-, Liquiditäts- und operationellen Risiken ist nach Bankengesetz eine organisatorische Grundvoraussetzung für die Bewilligung zum Geschäftsbetrieb. Eines der wesentlichsten Grundprinzipien des Bankgeschäfts ist die Risikoverteilung; als Bestandteil der allgemeinen Geschäftspolitik ist die Risikopolitik schriftlich festzulegen. Solange der Kanton eine Staatsgarantie abgibt, steht der Sicherheitsaspekt im Vordergrund. Das Primat der Sicherheit in der Eignerstrategie zu veranschaulichen, ist schwierig und unnötig. Der Bundesgesetzgeber macht präzise und detaillierte Sicherheitsvorgaben betreffend Eigenmittel, Liquidität und einzugehenden Risiken, und die Revisionsstelle wacht darüber, ob die Bank (übermässige) Risiken eingeht. Der Eigentümer setzt ergänzend über die Eigenmittelausstattung bestimmte Rahmenbedingungen (s. Ziff. 3.4.6.).

3.4.2. Leistungsauftrag

Der Leistungsauftrag definiert die Erwartungen an die Bank. Er ist keine absolute Notwendigkeit; auf ihn zu verzichten, würde die Autonomie der GLKB erhöhen. Auf der andern Seite gibt eine Umschreibung des Leistungsauftrags der Bankführung eine Orientierung über den Handlungsfreiraum, innerhalb dem sich die GLKB bewegen darf und soll. Die EBK schrieb bereits in ihrem Jahresbericht 2002, der Leistungsauftrag sei kaum quantifizierbar, mitunter problematisch und komme der Geschäftstätigkeit der Kantonalbanken oft in die Quere. Unter dem Gesichtspunkt einer gesunden Risikopolitik sei es deshalb sinnvoll, die Kantonalbanken nicht mit einem Leistungsauftrag für die kantonale Wirtschaftsförderung zu belasten. Da der Verfassungsgeber der GLKB vorschreibt (Art. 49 Abs. 2 KV), sie habe vor allem der gesamten Volkswirtschaft zu dienen, ist ein solcher dennoch gerechtfertigt. Im Übrigen erteilen alle Kantone – mit Ausnahme des Kantons St. Gallen – ihrer Kantonalbank einen Leistungsauftrag.

Der Leistungsauftrag beantwortet die Frage, weshalb es eine Kantonalbank braucht. Ein kantonales Finanzinstitut lag und liegt im Interesse der glarnerischen Volkswirtschaft. Angesichts der geografischen Lage des Glarnerlandes, seiner Grösse und der besonderen strukturellen Bedürfnisse behält die Kantonalbank ihre Bedeutung für das Geld- und Kreditwesen sowie den Erhalt und Ausbau einer gesunden und nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung. Somit rechtfertigt sich der Betrieb einer Kantonalbank – auch wenn dieser Aspekt im Lauf der Zeit an Bedeutung einbüsste – namentlich aus dem öffentlichen Interesse an der Versorgung des ganzen Kantonsgebietes mit Bankdienstleistungen. Auf dem Platz Glarus gibt es diverse Bankinstitute, welche ebenfalls versuchen, den Bedürfnissen der Glarner Bevölkerung und Wirtschaft gerecht zu werden. Im Vergleich zu anderen Finanzplätzen ist die Konkurrenzsituation allerdings nicht sehr ausgeprägt. Dies manifestiert sich unter anderem im hohen Marktanteil der GLKB; ihre Daseinsberechtigung steht ausser Frage.

Der Leistungsauftrag (Ziff. 2) greift die Verfassungsbestimmung auf, die Kantonalbank habe der gesamten Volkswirtschaft zu dienen, indem er die wichtigsten Kundengruppen und deren Grundbedürfnisse erwähnt. Obwohl die Befolgung der betriebswirtschaftlichen Grundsätze absoluten Vorrang hat, wird der GLKB bewusst gemacht, dass volkswirtschaftliche Aspekte nicht gänzlich vernachlässigt werden dürfen. Die GLKB darf daher einen Teil des Gewinns für die Äufnung einer Strukturreserve verwenden (Ziff. 7.1), um dem Anliegen der Förderung der volkswirtschaftlichen Belange im Kanton entsprechen zu können.

3.4.3. Geschäftsgebiet

Die Kantonalbanken als Staatsinstitute waren ein Angebot der öffentlichen Hand für die Kantonseinwohner, ihre Ersparnisse sicher anlegen zu können – weil der Bestand der Gelder vom Kanton garantiert wurde. Vor allem Kleinsparer wurden angesprochen; auch sie sollten «ihre» Bank haben. Ausserdem sollten Private oder Kleinunternehmer, die von den Geschäftsbanken keinen Kredit erhielten, auf eine Bank zählen können. Es galt, damals bestehende Marktunvollkommenheiten zu beseitigen. Die Beschränkung der Geschäftstätigkeit auf das Kantonsgebiet war folgerichtig, denn zum einen wollten alle Kantone diese Dienstleistungen anbieten, durften sich dabei aber nicht ins Gehege kommen, und zum anderen waren die Kenntnisse über ausserkantonale Geschäftsgepflogenheiten beschränkt, weshalb eine Ausweitung des Geschäftsrays mit einem erhöhten Risiko verbunden war.

Aufgrund der heute verstärkten Wettbewerbssituation erleiden Kantonalbanken, die ein Leistungsauftrag im Kreditgeschäft auf ihre Kantonsgebiete beschränkt, Marktnachteile; einige Kantonalbanken wie die von Basel oder St. Gallen streben mit neu erworbenen Tochtergesellschaften eine Expansion ausserhalb des Kantonsgebiets oder gar im nahen Ausland an. Deswegen eröffnete der Gesetzgeber 2003 der GLKB die Möglichkeit, ausserhalb des Kantons tätig zu werden. Diese Chance machte sie sich zu Nutzen, mit allerdings verheerenden Folgen; ihre zu aggressive und zu risikoreiche Wachstumsstrategie scheiterte.

Die Alternative – Beschränkung des Geschäftsgebiets auf die Kantonsgrenze – weist verschiedene Nachteile auf. Der strategische und operative Handlungsspielraum ist durch die grundsätzliche Fixierung des Geschäftskreises auf die Kantonsgrenze und die angrenzenden Gebiete eingeschränkt. Diese Beschränkung ist auch aus Risikosicht negativ, da sie einen geografischen Risikoausgleich verhindert. Die finanzielle Entwicklung einer Kantonalbank hängt somit hauptsächlich von der wirtschaftlichen Situation im Kanton ab. Der Kanton trägt damit als alleiniger Eigentümer ein zusätzliches Risiko, weil zudem die Steuereinnahmen von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängen. Somit belasteten möglicherweise in einer wirtschaftlichen Schwächephase im Kanton nicht nur tiefere Steuereinnahmen sondern auch Nachschusspflichten an die Kantonalbank die Staatsrechnung. Ein solches Ereignis, wie es die Kantone Waadt, Genf, Solothurn, Appenzell Ausserrhoden und Bern in den 1990er-Jahren hinzunehmen hatten, belastete die öffentliche Hand und somit die Steuerzahler über Jahre. Die Situation würde zusätzlich verschärft, wenn beim Eintritt von neuen Mitbewerbern höhere Risiken eingegangen würden, um Marktanteilsverluste zu vermeiden.

Andererseits ist eine Erweiterung des Marktgebiets schwierig. Es gibt kaum ein Gebiet in der Schweiz, welches nicht ausreichend mit Bankdienstleistungen versorgt oder sogar überversorgt ist. Marktanteile lassen sich nur gewinnen, wenn den potenziellen Kunden bessere Konditionen geboten oder Geschäfte abgeschlossen werden, die keine andere Bank finanziert, oder wenn eine andere Bank übernommen wird. Im ersten Fall bleiben die Gewinnmargen klein, im zweiten steigt das Risiko, und im dritten muss die Käuferin über eine gewisse Grösse und Finanzkraft verfügen und es muss eine Bank für eine Übernahme zur Verfügung stehen.

Das Dilemma zeigt sich auch bei der GLKB. Einerseits wollte sie wachsen, andererseits erlitt sie mit vielen ausserkantonalen Engagements Schiffbruch, weil sie zu hohe Risiken einging. Die Eignerstrategie stellt sicher, dass die GLKB weiterhin den Kanton Glarus als Hauptmarkt bedient. Zwecks Diversifikation des Risikos sollen Geschäfte ausserhalb des Kantons erlaubt bleiben. Die in den übrigen Gebieten der Schweiz getätigten Geschäfte unterliegen jedoch höheren Risikoanforderungen; Wachstum ist somit nicht um jeden Preis zu erreichen. Die GLKB verfügt im Übrigen über ein Ratingsystem, das dem Anliegen höherer Risikoanforderung an ausserkantonale Geschäfte Rechnung zu tragen erlaubt.

Grundsätzlich ausgeschlossen werden Geschäfte im Ausland, da diese mit einem erhöhten Risiko verbunden sind und die Bank zu klein ist, um über das dafür erforderliche Know-how zu verfügen. Die Eignerstrategie schliesst jedoch eine Geschäftstätigkeit mit ausländischer Kundschaft, Korrespondenzbanken usw. nicht aus; will z. B. ein österreichischer Kunde ein Ferienhaus in Braunwald mit einem Kredit der GLKB erwerben, ist dies möglich. Die Bank soll aber im Ausland nicht aktiv tätig sein und solche Geschäfte ausdrücklich auf das Nötige beschränken.

3.4.4. Eigenmittelausstattung

Als Eigenmittel gelten das Dotations- resp. Aktienkapital, ein allfälliges Partizipationskapital sowie die Reserven. Die GLKB kann sich weitere Eigenmittel durch Aufnahme nachrangiger Verbindlichkeiten gemäss den Bestimmungen des Bankengesetzes beschaffen.

Die Eigenmittelausstattung ist von zentraler Bedeutung. Sie steht in direktem Zusammenhang mit der Staatsgarantie. Jede Unternehmung benötigt Eigenmittel, sei es zur Finanzierung von Investitionen oder Aktivitäten oder als Puffer zum Auffangen von Ertragsschwankungen. Bei Banken kommt dem Eigenkapital zusätzlich eine Schutz- und Vertrauensfunktion zu, die sich als Risikoreduktion beschreiben lässt: Ein vergebener, in die eigene Bilanz genomener Kredit muss aus Gründen der Risikovorsorge mit einer Mindestmenge an Eigenkapital unterlegt sein. Bei einer privaten Geschäftsbank beschränkt sich das Risiko des Eigentümers auf das Aktienkapital. Darüber hinausgehende Verluste werden ganz oder teilweise durch Einlagenschutzsysteme von Bankengruppen oder der Gemeinschaft der schweizerischen Banken gedeckt. Bei der Kantonalbank dagegen haftet der Kanton unbeschränkt. Ihr Haftungssubstrat «Eigenmittel» muss entsprechend dotiert sein. Grundsätzlich gilt: je höhere Risiken die Kantonalbanken eingehen bzw. eingehen wollen, desto mehr Eigenmittel benötigen sie.

Die Kantonalbanken verfügen im Durchschnitt über einen Eigenmitteldeckungsgrad von 210 Prozent. Kotierte Kantonalbanken sind tendenziell mit weniger Eigenmitteln ausgestattet, weil sie Kapital leichter beschaffen und auf diese Weise eine höhere Eigenkapitalrentabilität erreichen können. Bei Kantonalbanken in der Form der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt liegen die Anforderungen höher. Die Beschaffung von Eigenkapital – primär geht es dabei um die Erhöhung des Dotationskapitals – muss beim Kanton als Eigentümer erfolgen. Dies bedingt das Beschreiten des politischen Prozesses, was nicht immer einfach ist und eine gewisse Zeit beansprucht.

Die GLKB hat, auch aus historischen Gründen, von allen Kantonalbanken die tiefste Eigenkapitalquote (Ende 2007 rund 150%). Entsprechend hoch ist das Risiko für den Kanton. Bei grösseren Wertberichtigungen, wie soeben, müssen Eigenmittel über Eigen- und Aussenfinanzierungen bereitgestellt werden. Eigenfinanzierung bedeutet, dass die Bank Eigenmittel als Ergebnis erzielter Wertschöpfung erarbeitet. Für den Kanton führt dies zu Einbussen bei der Gewinnablieferung. Noch direkter ist der Kanton als Eigentümer betroffen, wenn er der Bank Mittel über eine Erhöhung des Dotationskapitals zur Verfügung stellt. Beide Optionen sind für ihn aus finanzieller Sicht wenig attraktiv. Alternativ kann der Bedarf durch andere Quellen gedeckt werden: Partizipations- oder Aktienkapital.

Es gibt keinen allgemeingültigen optimalen Eigenmitteldeckungsgrad; je nach Situation einer Bank ist er unterschiedlich. Es lassen sich jedoch generelle Überlegungen anstellen, die zur individuell besten Eigenmittelhöhe führen: Ausgangspunkt ist das von der EBK verlangte Minimum von 120 Prozent. Hinzu kommen Zuschläge für individuell zu berechnende Schwankungen, für regionale Klumpenrisiken und für eine strategische Einsatzreserve. Experten empfehlen für die Mehrzahl der Kantonalbanken einen Deckungsbeitrag von mindestens 165 bis 180 Prozent des regulatorisch benötigten Eigenkapitals; die Eignerstrategie orientiert sich daran. Die Spanne begründet sich mit dem voraussichtlich 2010 fallenden Kantonalbankenrabatt, womit der Deckungsbedarf an eigenen Mitteln bei den Kantonalbanken sinkt. Ohnehin hängt dieser Bedarf von der Entwicklung der Unterlegungsvorschriften (Basel II) ab. Wegen der Finanzkrise werden höhere Eigenkapitalanforderungen an die Banken diskutiert; neue Vorgaben sind denkbar.

Der Kanton will von sich aus die Eigenkapitalausstattung der GLKB auf 180 Prozent erhöhen und bei Wegfall des Kantonalbankenrabatts soll sie spätestens 2015 mindestens 165 Prozent betragen. Die Vorteile einer höheren Eigenkapitalausstattung: je grösser der Eigenmitteldeckungsgrad, desto geringer das Haftungsrisiko des Kantons. Wenn zudem das Eigenkapital marktgerecht abgegolten wird, ist auch das Anreizsystem richtig ausgestaltet: Die Bank muss nämlich ihre Geschäfte mit teurem Eigenkapital unterlegen. Indem der Kanton der Kantonalbank einen hohen Eigenmitteldeckungsgrad vorgibt, bringt er zum Ausdruck, dass die Bank risikofähig sein soll.

3.4.5. Staatsgarantie

Die kantonale Beteiligung und die Staatsgarantie können als Ergänzung zum Leistungsauftrag betrachtet werden, also dem verfassungsmässigen Auftrag an die GLKB, die volkswirtschaftliche Entwicklung im Kanton in sozialer Verantwortung im Rahmen ihrer Geschäftspolitik zu fördern. Sie ermöglichen es der GLKB, im Wettbewerb zu bestehen und sich teilweise zu vorteilhafteren Konditionen zu refinanzieren. Diesen Vorteil soll sie nutzen, um den KMU und Privatkunden im Ausleihungsbereich mit guten Konditionen vor allem im Kantonsgebiet dienen zu können. So trägt sie zu einem breiteren Angebot bei, welches für die Entwicklung der Volkswirtschaft Vorteile bringen kann.

Die Staatsgarantie kann unterschiedlich ausgestaltet werden. Sie bezieht sich in der Regel auf die Garantie für die Verbindlichkeiten der Bank. Ihre Bedeutung kann aber weiter gefasst werden, so dass der Kanton jederzeit für den Bestand seiner Kantonalbank gerade steht und damit eine Bestandesgarantie abgibt. Ob im Bedarfsfall der Kanton die Pflicht zur Existenzsicherung seiner Bank über die gewährte Garantie hinaus hat, ist offen. Letztlich muss diese Frage die Politik unter Berücksichtigung der Umstände im Einzelfall und der Auswirkungen auf die Bank- und Volkswirtschaft beantworten.

Die Staatsgarantie war bis zur Revision des Bankengesetzes 1999 eine zwingende Voraussetzung für die Kantonalbanken. Seither entscheiden die Kantone selbstständig über die Beibehaltung, Beschränkung oder Aufhebung der Staatsgarantie. Heute leisten drei Kantone nur noch eine beschränkte oder gar keine Staatsgarantie: Waadt keine; Bern reduziert sie schrittweise, und 2012 fällt sie gänzlich weg; Genf garantiert nur für gewisse Einlagen. Langfristig wird damit gerechnet, dass die Ausgestaltung der Staatsgarantie nicht mehr aufrechterhalten werden kann. Die EBK hielt in ihrem Geschäftsbericht 2001 fest, die Schweiz werde sich erfahrungsgemäss auf längere Sicht bezüglich der Staatsgarantie und der Eigenmittel an den EU-Normen orientieren. In der EU sind Staatsgarantien nicht mehr zulässig. Entsprechend mussten in Deutschland Staatsgarantien aufgegeben werden. Die Finanzkrise führte jedoch dazu, dass verschiedene Staaten in Europa und Amerika Finanzinstitute durch staatliche Sicherungsmassnahmen stützen mussten.

So vorteilhaft die Staatsgarantie für die Kantonalbank ist, so gefährlich ist sie für den Kanton. Im Schadenfall haftet der Kanton für die Verbindlichkeiten der Bank. Ein Schadenfall darf nicht ausgeschlossen werden. Seit anfangs der 1990er-Jahre mussten rund ein Viertel der Kantone Zahlungen von rund 7 Milliarden Franken zur Rettung ihrer Kantonalbanken leisten! Fünf Kantonalbanken wurden saniert, zwei aufgegeben. Sanierungen betrafen 1993 die Berner Kantonalbank (zusätzliches Dotationskapital und Auffanggesellschaft, 1,9 Mia. Fr.), 1996 die Jurassische Kantonalbank (Restrukturierung, 85 Mio. Fr.), 2000 die Genfer Kantonalbank (Auffanggesellschaft, 2,5 Mia. Fr.), die Walliser Kantonalbank (Erhöhung Eigenkapital, 50 Mio. Fr.) sowie in 2001/2002 die Waadtländer Kantonalbank (zwei Sanierungen, 1,9 Mia. Fr.). Weiter sind 1995 die Solothurner Kantonalbank (357 Mio. Fr. Aufwand für den Kanton) und 1996 die Appenzell Ausserrhoder Kantonalbank (zum Nominalwert von 180 Mio. Fr.) verkauft worden. Bei den gegen 7 Milliarden Franken handelt es sich um Kantonsmittel, die teils à fonds perdu und teils als Anlage aufgewendet werden mussten. Zu diesen Beträgen kommen die Vermögenseinbussen der Marktwerte der Beteiligungen hinzu. Diese Verluste erscheinen nicht in den Rechnungen der Kantone, da die meisten Kantone ihre Beteiligungen zu Nominalwerten bewerten.

Es stellt sich die Frage, in welchem Ausmass die Staatsgarantie für die GLKB den Kanton belasten könnte und welche finanziellen Auswirkungen dies hätte. Die GLKB verfügt historisch gesehen über begrenzte Eigenmittel (Eigenkapital und Reserven). Trotz Aufstockung des Dotationskapitals von 60 auf 80 Millionen Franken wird die GLKB Ende 2008 zu den schwächsten eigenkapitalisierten Kantonalbanken zählen. Eine Bank bewirtschaftet diverse Risiken wie Kreditrisiken, operationelle Risiken, Image- und Marktrisiken. Aufgrund ihrer Geschäftstätigkeit besteht bei der GLKB vor allem ein Kreditrisiko. Per Ende 2007 bestanden 2471 Millionen Franken gedeckte Ausleihungen und 401 Millionen Franken ohne Deckung.

Die Beibehaltung der Staatsgarantie ist trotz des hohen Risikos für den Kanton und seine Steuerzahler unbestritten. Zwar wurde die Einschränkung der Staatsgarantie unter anderen Vorzeichen – forciertes Wachstum der GLKB ausserhalb des Kantons, nicht volle Wirkung der Finanzkrise – geprüft. Die GLKB setzt sich das Ziel, mittel- bis langfristig (fünf bis zehn Jahre) eine Rentabilität und eine Eigenkapitalbasis zu haben, die es ihr ermöglichen, auf eine Staatsgarantie zu verzichten. Kurzfristig spielt mit Blick auf die Situation der GLKB sowie die Verhältnisse am Schweizer Finanzmarkt die Sicherheit der angelegten Mittel eine entscheidende Rolle. Es ist alles daran zu setzen, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die GLKB bestehen bleibt. Der Wettbewerbsvorteil soll ihr nicht genommen werden; die Staatsgarantie stellt für die Anleger ein zusätzliches Instrument der Einlageversicherung auf Depositen, neben dem konkursrechtlichen Privileg und der Einlegerschutzvereinbarung der Schweizerischen Bankiervereinigung, dar. Die GLKB kann sich so insbesondere am Kapitalmarkt zu tieferen Zinsen refinanzieren, weil die Bonität des Kantons besser ist als ihre eigene. Kassenobligationssätze basieren einerseits auf der Bonität, andererseits stehen die Banken für den Kleinanleger in direktem Konkurrenzkampf analog der Spar- und Anlagegelder. Zudem werden Kassenobligationssätze gezielt eingesetzt, um eine fristgerechte Refinanzierung innerhalb der Bank zu sichern. Da im Bereich Spar- und Anlagegelder der Kunde in der Regel jene Bank sucht, welche die besten

Zinssätze gewährt, profitiert die Kantonalbank in diesem Segment kaum von der Staatsgarantie. Diese hilft der GLKB vor allem, sich im Interbankenmarkt und bei institutionellen Anlegern via Schuldverschreibungen aufgrund eines besseren Kantonsratings günstig refinanzieren zu können. Der Anteil dieses Refinanzierungssubstrats macht bei der GLKB rund 600 Millionen Franken (gesamte Bilanzsumme 3200 Mio. Fr.) aus; hier beeinflusst die Staatsgarantie die Zinsmarge direkt.

Die Differenz zwischen den Zinsen, die die GLKB zu bezahlen hat, weil sie Staatsgarantie besitzt, und denjenigen, die sie zu bezahlen hätte, wenn sie ohne Staatsgarantie wäre, ist im Prinzip dem Kanton abzugelten. Die GLKB verfügte Ende 2007 über das schlechteste Rating aller Kantonalbanken (BBB-). Das Rating wird sich aufgrund der Wertberichtigungen tendenziell weiter verschlechtern, während sich das Rating des Kantons wegen der guten Rechnungsabschlüsse (Sparmassnahmen, NFA, Ablieferungen KLL) verbessert. Je grösser die Ratingdifferenz zwischen Kanton und Kantonalbank, desto positiver wird sich der Zinssatzunterschied bezüglich der Refinanzierungskosten auswirken und umso mehr profitiert die GLKB vom guten Kantonsrating. Die Differenz zwischen Kantonsrating (AA-) und Rating der GLKB ist gross geworden.

Die Abgeltung der Staatsgarantie wird die GLKB nach neuem Modell mehr kosten. Dies ist jedoch zu relativieren. Die Differenzen bei der Refinanzierung orientieren sich am Markt und am Konkurrenzumfeld. Sie liegen tiefer als bei der Geldbeschaffung auf dem freien Kapitalmarkt. In diesen Bereichen wirkt die Staatsgarantie nicht gleich wie auf die Beschaffungskosten. Im jetzigen schwierigen Umfeld kommt den Ratings eine wesentlich grössere Bedeutung zu als früher. Schlechte Schuldner müssen für Kredite zurzeit überproportional mehr bezahlen. Fraglich ist, ob die GLKB den ganzen Vorteil, den sie aus der Staatsgarantie zieht, dem Kanton abgelden muss oder ob sie einen Teil für sich beanspruchen soll. Da die GLKB einen Leistungsauftrag erfüllt, den der Kanton nicht abgilt, rechtfertigt sich eine reduzierte Ablieferung an den Kanton. Vor ein paar Jahren wäre die Abgeltung sehr tief ausgefallen, weil sich der Kanton in finanzieller Schieflage befand, während die Kantonalbank gute Ergebnisse auswies. Träfe dies wieder zu, so relativierte sich der Kostenvorteil. Die Abgeltung der Staatsgarantie nach dem Prinzip des Kostenvorteils kann also zu extremen Schwankungen führen. Dies ist weder im Interesse der Bank noch des Kantons, welcher an stetigen Einnahmen für die Staatskasse interessiert ist, ohne den Risikoaspekt auszublenden.

Die Abgeltung nach Kostenvorteil muss sich an einer weiteren Orientierungsgrösse messen. Im Vordergrund steht das Haftungsrisiko. Dieses trägt der Kanton unbeschrieben des Refinanzierungsvorteils. Falls die Kantonalbank falliert, muss er für die Passivseite exkl. Dotationskapital, allfällig nachrangiger Darlehen sowie einem allfällig bestehenden Partizipationskapital eintreten. Er handelt mit der Gewährung der Staatsgarantie wie eine Versicherung, welche für eine Prämie das Haftungsrisiko trägt. Dieses erhöht sich, je grösser das Kreditrisiko ist, was insbesondere vom Ausmass der gedeckten Ausleihungen und der Blankogeschäfte abhängt. Die Abgeltung für die Staatsgarantie soll sich subsidiär auch nach diesem Risikoausmass, welchem der Kanton ausgesetzt ist, richten. Sie muss dem Vergleich mit der Methode nach Kostenvorteil Stand halten, zumal bei dieser der Risikoaspekt nicht ausgeblendet wird. Das Rating der GLKB ist eine zentrale Determinante und drückt die Risikobeurteilung durch den Markt aus. Bei einem guten Rating wird die Bank als sichere Schuldnerin angesehen und umgekehrt.

Letztlich ist eine gewisse Flexibilität auch mit Blick auf die Steuerpflicht resp. die Beteiligung eines Partners von Vorteil. Im Sinne einer Nebenwirkung ist die Abgeltung der Staatsgarantie ein interessantes steuerliches Gestaltungselement, weil die Abgeltung der Staatsgarantie als Aufwand verbucht und steuerlich anerkannt wird. Die Höhe der anerkannten Abgeltung muss nach steuerlichen Grundsätzen dem Drittvergleich standhalten. Flexible Lösungen kennen auch andere Kantonalbanken; z. B. entrichtet die St. Galler Kantonalbank eine zwischen 0,3 und 0,8 Prozent der erforderlichen Eigenmittel liegende und somit auszuhandelnde Abgeltung.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Abgeltung der Staatsgarantie nicht mit einer mathematischen Formel berechnet werden kann. Es bestehen unterschiedliche Bewertungsmodelle, die alle Vor- und Nachteile haben. Dabei spielen Faktoren mit, die je nach Gewichtung zu sehr unterschiedlichen Resultaten führen. Die Eignerstrategie und das Gesetz müssen aufgrund der Komplexität den Grundsatz festlegen, wie das vom Kanton mit der Staatsgarantie getragene Risiko und ein allfälliger Kostenvorteil bei der Refinanzierung unter Berücksichtigung der Leistungen der GLKB gemäss Leistungsauftrag adäquat abgegolten werden soll; dies ist in einer Verordnung zu präzisieren. Mittel- und langfristig soll die GLKB bezüglich Eigenmittel und Ertragskraft ohnehin so ausgestaltet sein, dass sie auf die Staatsgarantie verzichten kann.

3.4.6. Beteiligung des Kantons

Die GLKB unterscheidet sich in ihrer Geschäftstätigkeit im Grunde nicht von den privaten Geschäftsbanken. Die operative Tätigkeit orientiert sich an den privatrechtlichen Bestimmungen insbesondere des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) sowie den öffentlich-rechtlichen Bestimmungen der Bankengesetzgebung. Mit der Unterstellung unter das Bankengesetz und die umfassende Aufsicht der EBK (nun Finma) benötigen die Kantonalbanken wie alle anderen Banken eine Bewilligung zum Geschäftsbetrieb.

Neben der aktienrechtlichen Revisionsstelle muss die GLKB über eine bankengesetzliche Revisionsstelle verfügen. Die Führung und Kontrolle im Unternehmen (Corporate Governance) ist jedoch teilweise anders ausgestaltet als bei den privaten Instituten. Insbesondere sind die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Organe bei der GLKB in der Rechtsform der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt nicht immer klar und konsequent geregelt.

Eine Umwandlung in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft (Art. 763 OR) erlaubt es, im übergelagerten öffentlichen Recht (Kantonalbankgesetz) wichtige, für den Kanton bedeutungsvolle Vorgaben zu machen. Organisation und operative Tätigkeit richten sich demgegenüber weitgehend nach den Bestimmungen des Privat- und Bankenrechts. Von den Kantonalbanken sind diejenigen von Genf, Jura, Waadt, Wallis und Zug bereits als spezialgesetzliche Aktiengesellschaften ausgestaltet.

Ein zweiter wichtiger Grund für die Umwandlung der GLKB in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft liegt in der erleichterten Beschaffung von Eigenkapital. Der Kanton erwartet von der GLKB eine Eigenmittelausstattung von mindestens 165 bis 180 Prozent, was ambitiös ist. An einer Aktiengesellschaft können sich andere Kapitalgeber beteiligen und in die Bank zusätzliche Eigenmittel einbringen. Damit wird ein sinnvolles Anreizsystem etabliert: Die Bank muss ihr Wachstum mit marktgerecht abzugeltem Eigenkapital unterlegen.

Im Vordergrund steht eine strategische Partnerschaft mit einer anderen Bank. Die Finma empfiehlt ausdrücklich, dies zu prüfen. In Frage kommen an einer langfristigen Zusammenarbeit interessierte Banken, welche auf die Gegebenheiten der GLKB und des Kantons Rücksicht zu nehmen haben. Es sollen möglichst Synergien genutzt werden, ohne dass bei der GLKB im grossen Stil Arbeitsplätze verloren gehen. Es muss ein Geben und Nehmen sein, damit beide Partner Vorteile haben. Der Partner darf sich nicht aus spekulativen Gründen beteiligen. Das Schicksal der GLKB hat in den Händen des Kantons zu bleiben, der eine Mehrheit der Aktien halten muss.

Längerfristig dürfte sich die Zusammenarbeit respektive der Konsolidierungsprozess unter den Kantonalbanken ohnehin intensivieren, dies vor allem in den überlebenswichtigen und sehr kostenintensiven IT- und Backoffice-Bereichen. Die GLKB arbeitet zwar bereits intensiv mit anderen kantonalen Instituten in verschiedenen Gemeinschaftsunternehmen zusammen (Informatik, Anlagefonds- und Vorsorgedienstleistungen, Kreditkartengeschäft). Die Aktiengesellschaft bietet aber die nötige Flexibilität für eine kapitalmässige Verflechtung.

Bevölkerung und Unternehmen aus dem Kanton Glarus kommen als Aktionäre grundsätzlich ebenfalls in Frage; deren Beteiligung wäre insofern willkommen, als sich eine stärkere Identifikation mit der Bank ergäbe. Als Aktionäre verfügten sie über zusätzliche Mitwirkungs- und Informationsrechte. Erfahrungen anderer Kantonalbanken (JU, LU) zeigen, dass sich die Öffentlichkeit in beschränktem Ausmass beteiligt. Wichtige Voraussetzung ist die Handelbarkeit der Aktien. Sie müssen jederzeit zu einem Marktpreis ge- und verkauft werden können. Dies bedingt eine Kotierung an einer Börse, was hohe Kosten verursacht. Kosten-/Nutzenüberlegungen zeigen, dass nicht primär Kleinaktionäre als Anleger anzustreben sind.

Aktiengesellschaften sind als juristische Personen grundsätzlich steuerpflichtig. Mit einer Rechtsgrundlage (Steuergesetz), könnte die GLKB grundsätzlich von kantonalen Steuern befreit werden. Die Bundessteuern sind aber in jedem Fall geschuldet; sie verringern den zu verteilenden Reingewinn der GLKB. Zu entrichtende Steuern schmälern den Anteil, den die GLKB an den Kanton abgeliefert, und es partizipieren aufgrund des geltenden Steuer- und Finanzausgleichsystems auch die Gemeinden (vor allem die Standortgemeinde Glarus) an der Gewinn- und Kapitalsteuer. Beteiligt sich ein Partner, erhält er ebenfalls einen Anteil am verbleibenden Reingewinn. Die Steuern, die vor der Verteilung des Reingewinns geschuldet sind, verbleiben aber beim Kanton und den Gemeinden. Somit fällt der Anteil des Kantons bei einer Drittbeteiligung höher aus, wenn die GLKB kantonale Steuern bezahlt.

Berechnung Steuererträge, die die GLKB abliefern müsste (Rechnung 2007)

Steuerbares Kapital	215,600 Mio. Franken
Steuerbarer Gewinn	14,730 Mio. Franken
Gewinnsteuer	1,326 Mio. Franken
Kapitalsteuer	0,431 Mio. Franken
Gemeindezuschläge	0,475 Mio. Franken
Direkte Bundessteuer (brutto)	1,252 Mio. Franken
Total Steuern Bund/Kanton (Zahlung GLKB)	3,484 Mio. Franken
Anteil Steuern Kanton/Gemeinden	2,232 Mio. Franken
+ Anteil Bundessteuern (17%); zu Gunsten Kanton	0,213 Mio. Franken
Total Anteile Kanton und Gemeinden	2,445 Mio. Franken
Total Steuern Bund netto (83%)	1,039 Mio. Franken

Vergleich Erträge Kanton (GLKB Rechnung 2007; ohne Abgeltungsmodus Staatsgarantie)

- GLKB selbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt (IST Zustand)
- AG mit Steuerpflicht Bund und Kanton
- AG mit Steuerpflicht Bund und Kanton und Drittbeteiligung 30 Prozent

	<i>Zustand IST ohne Steuern und Kanton</i>	<i>AG/Steuer- pflicht Bund Kanton</i>	<i>AG/Steuer- pflicht und Dritt- beteiligung 30%</i>
Bilanzgewinn GLKB 2007	19,371	19,371	19,371
Minus Steuern Bund und Kanton	-	3,484	3,484
Bilanzgewinn bereinigt Steuern	19,371	15,887	15,887
Minus gesetzliche Reserven (10%)	1,935	1,589	1,589
Minus Strukturreserven (10%)	1,935	1,589	1,589
Minus offene Reserven (54,2%)	10,500	8,611	8,611
Zwischentotal	5,001	4,098	4,098
Gewinnvortrag	1	1	1
Reingewinn	5,000	4,097	4,098
Minus Anteil Reingewinn Investor 30%	-	-	1,229
Plus Steuern Kanton (ohne Anteile Gemeinden an Gewinn- und Kapitalsteuern)	-	1,112	1,112
Plus Kantonsanteil Bundessteuer (17%)	-	0,213	0,213
<i>Anteil Kanton (Gewinn + Steuern)</i>	<i>5,000</i>	<i>5,422</i>	<i>4,194</i>

Wird die GLKB in eine Aktiengesellschaft überführt, erhält der Kanton bei einer statischen Betrachtung (Rechnungszahlen 2007) mehr finanzielle Mittel, als wenn sie in der Rechtsform einer selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts verbleibt. Der Grund liegt darin, dass der weitaus grösste Teil des Bilanzgewinns als selbst erwirtschaftetes Eigenkapital in die Reserven und nicht an den Kanton fliesst. Die Steuerpflicht reduziert den Bilanzgewinn um die Steuern. Die Einlagen in die Reserven und der Anteil des Kantons am Reingewinn werden kleiner. Der tiefere Anteil am Reingewinn wird aber kompensiert, da der Kanton Anteile an der Gewinnsteuer (67,6%), der Kapitalsteuer (50%) und der Direkten Bundessteuer (17%) erhält.

Die Berechnungen beruhen auf Annahmen. Veränderungen resp. neue Elemente wie Berücksichtigung eines Goodwills beeinflussen das finanzielle Ergebnis. Unberücksichtigt bleiben die Auswirkungen auf die Bank; die GLKB kann weniger Reserven bilden. Die Reservenbildung reduziert sich um den Betrag der Direkten Bundessteuer, um die Anteile der Gemeinden an der Gewinn- und Kapitalsteuer sowie um den höheren Anteil des Kantons (Steuern und Gewinnanteil). Somit kann der Geldzufluss an den Kanton zwar höher ausfallen, der Geld- und Vermögenszuwachs aus der GLKB an den Kanton aber tiefer sein. Letztlich bleibt die Feststellung, dass durch die Umwandlung der GLKB in eine Aktiengesellschaft keine negativen finanziellen Konsequenzen für den Kanton zu befürchten sind.

3.4.7. Ausschüttungspolitik

Die Ausschüttungspolitik orientiert sich an der praktizierten und im Kantonalbankgesetz (Art. 25) vorgesehenen Lösung; sie hat sich bewährt. Ausserdem sind die Möglichkeiten eingeschränkt, da der Bundesgesetzgeber Vorgaben zur Reingewinnverwendung einer Bank macht. Speziell regelt er, welche Mittel im Minimum in die Reserven einzulegen sind. Mit der Umwandlung in eine spezialrechtliche Aktiengesellschaft sind Steuern geschuldet, welche die Gewinnverwendung der GLKB beeinflussen.

3.4.8. Zuständigkeitsordnung

Das Bankengesetz schreibt für alle Banken besondere Organe für die Geschäftsführung einerseits und die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle andererseits vor. Die Befugnisse zwischen diesen Organen sind so abzugrenzen, dass eine sachgemässe Überwachung der Geschäftsführung gewährleistet ist. Es ist zudem eine ausserhalb des Unternehmens stehende, von der Finma anerkannte Revisionsstelle zu bezeichnen. Der Verband Schweizerischer Kantonalbanken empfiehlt zudem, die im Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance aufgestellten Leitlinien zu befolgen, die in erster Linie für Publikumsgesellschaften konzipiert sind. Er favorisiert die Verankerung des Grundsatzes, wonach die Befugnisse des Eigners in der Generalversammlung der Kantonalbank durch den Regierungsrat wahrgenommen werden.

Nach dem Swiss Code of Best Practice, dem Verhaltenskodex, der vom Wirtschaftsdachverband *economiesuisse* herausgegeben worden ist und einen in der Praxis weithin anerkannten Standard darstellt, ist Corporate Governance die «Gesamtheit der auf das Aktionärsinteresse ausgerichteten Grundsätze, die unter Wahrung von Entscheidungsfähigkeit und Effizienz auf der obersten Unternehmensebene Transparenz

und ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle anstreben». Betont wird somit einerseits die Transparenz des unternehmerischen Geschehens, welche gewährleistet, dass die Eigentümerebene frühzeitig und umfassend erfährt, was sich im Innern des Unternehmens an positiven und vor allem auch an unerwünschten Entwicklungen abspielt. Andererseits geht es um ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle. Das Zusammenspiel von Oberleitungs- und Aufsichtsfunktion – in Verbindung mit der Revisionsfunktion – soll Entgleisungen in finanziellen Belangen früh erkennen lassen. Es ist aber letztlich unmöglich, Missstände oder grosse finanzielle Unfälle völlig auszuschliessen; diese sind aber doch möglichst zu reduzieren.

Es bestehen grundsätzlich zwei Lehrmeinungen, welches Staatsorgan für die obersten Entscheide der Eigentümerebene – und somit die Wahrnehmung der Kontroll- und Aufsichtsfunktion im Rahmen der Corporate Governance – zuständig sein soll:

- Die Lehrmeinung der Parlamentszuständigkeit weist dem Parlament die oberste Wahl- und Genehmigungsbefugnis zu. Dieses Modell wird bei vielen Kantonen praktiziert (Ebene Kantonalbank), so unter anderem im Kanton Glarus.
- Die Lehrmeinung der Regierungszuständigkeit weist die obersten Befugnisse der Exekutive zu. Dieses Modell wird insbesondere beim Bund (Nationalbank, Post, SBB, RUAG), teilweise in Kantonalbanken praktiziert (hinsichtlich Wahl Bankrat: FR, NE, NW, OW, TI; hinsichtlich Genehmigung Jahresrechnung: BS, NE).

Beide Lehrmeinungen haben ihre Berechtigung. Logischerweise sollte diejenige Stelle des Staates die Eigentümerfunktion gegenüber der Staatsanstalt wahrnehmen, die gesetzmässig hinsichtlich des Staatseigentums zur Wahrnehmung der Eigentümerrechte und -pflichten berufen ist. Im System der Gewaltenteilung ist es die Exekutive, die das Staatsvermögen gegenüber Dritten vertritt, und den staatlichen Organisationen Weisungen erteilt. Sie ist die gesetzliche Vertreterin des Staates für die Wahrnehmung der Eigentümerrechte am staatlichen Vermögen. Das Exekutivorgan untersteht denn auch für seine Handlungen und Unterlassungen der Staatshaftung. Das Parlament ist im demokratisch gewaltenteiligen Staatswesen insbesondere verantwortlich für die Gesetzgebung, besitzt die Budgetkompetenz und nimmt als oberste Ebene alle Rechte der staatlichen Oberaufsicht wahr. Bei der Bestimmung, wie die Eigentumsrechte des Staates in einem verselbstständigten Sondervermögen auszuüben sind, handelt es sich weder um einen Akt der Normen- und der Haushaltfestsetzung noch um einen der staatlichen Oberaufsicht.

Eine Art «Spaltung» tritt ein, wenn die eine Instanz die Eigentümerrechte am Staatsvermögen kraft Verfassung und Gesetz wahrzunehmen befugt ist (Regierungsrat), die wichtigsten Entscheide der Eigentümerebene (u.a. Wahl Bankrat, Genehmigung Jahresabschluss) jedoch einer anderen Instanz zugeordnet sind (Landrat). Eine direkte Zuständigkeit des Landrates zur Wahrnehmung der obersten Funktion der Eigentümerebene führte zu einer «Political Governance»: Der politische Interessensausgleich und die Austarierung der politischen Kräfte im Parlament schlagen direkt auf die personelle Zusammensetzung des Oberleitungs- und Aufsichtsorgans (Bankrat bzw. Verwaltungsrat) durch.

Es ist der Corporate Governance der Vorrang zu geben. Aktuelle Ereignisse (Übernahmeversuch Bank Linth) belegen, dass eine Exekutivbehörde die Eigentümerinteressen wirksamer wahrnehmen kann – sofern sie über die entsprechenden Kompetenzen verfügt. Der Regierungsrat ist nicht nur funktional dazu berufen, sondern auch aus seinem Informationsstand heraus am besten dazu geeignet, die Befugnisse der Eigentümerebene wahrzunehmen. Rechtsgutachten aus Kantonen, die in Zusammenhang mit ihren Kantonalbanken mit Problemen konfrontiert waren (SO, AR), belegen eine politische Verantwortung der Regierung, selbst wenn ihr die Kompetenzen fehlten. Diese auszugsweise wiedergegebenen Betrachtungen kommen zum Schluss, dass der Exekutivbehörde weitergehende Kompetenzen einzuräumen sind.

«Die Regierung ist nicht nur in den Augen der Öffentlichkeit, sondern auch verfassungsmässig die stärkste politische Behörde im Kanton; von ihrem Handeln, ihrer Qualität, ihrer Wachsamkeit, von ihrer Einheit hängt weitgehend das politische Wohlergehen des Kantons ab. Aufgrund ihrer eminent starken rechtlichen und faktischen Stellung darf von der Regierung viel verlangt werden, die Anforderungen an die Mitglieder sind zu Recht streng; an ihre Fähigkeiten, an ihre Intelligenz, an ihre Auffassungsgabe, an ihre Zivilcourage, an ihren Charakter und ihre Loyalität werden hohe Anforderungen gestellt, sonst ist eine Regierung nicht funktionsfähig. Die Regierung erfüllt auch ihren politischen Beruf, im Gegensatz zum Parlament, in vollem Amt und ist in der Regel gut entlohnt. Es gibt keine Exkulpation (Schuldbefreiung einer Person) wegen fehlender Weitsicht, Unvermögen und Leichtgläubigkeit.

Nur dieses Organ ist von seiner Organisation, von seiner personellen, finanziellen und sachlichen Ausstattung her in der Lage, dauernd und umfassend die Entwicklung in Staat und Gesellschaft zu beobachten, daraus die Schlussfolgerung zu ziehen, die notwendigen Handlungsinitiativen zu entwickeln. Dies bedeutet: Weder Zeitmangel noch Überforderung oder mangelnde Sachkenntnis auf einem speziellen Gebiet haben Platz. Die Regierung vollzieht nicht nur die Gesetze des Parlamentes, sie ist vor allem eine Behörde des Handelns, des politischen Waltens, vorerst in der Gegenwart, immer aber ausgerichtet für die

Zukunft. Sie hat sich uneingeschränkt für den Kanton und seine Bürgerinnen und Bürger einzusetzen, um drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu begegnen. Ihre Handlungskompetenz ist, wenn sie diese ausnützt, sehr weitgehend.»

Verantwortung und Kompetenzen müssen Hand in Hand gehen. Die Umsetzung dieses Grundsatzes verlangt, dass der Regierungsrat künftig die ihm funktional zustehenden Befugnisse erhält. Von Bedeutung sind insbesondere die wichtigsten Entscheidungsbefugnisse der Eigentümerebene: Genehmigung Jahresrechnung und Jahresbericht, Beschluss über die Verwendung des Bilanzgewinnes. Konsequenterweise gehört die Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates auch dazu. Der Verband Schweizerischer Kantonalbanken empfiehlt seinen Mitgliedsinstituten diesbezüglich eine zeitgemässe Corporate Governance. Die Oberaufsicht durch die Kantonsregierung sei zu favorisieren, weil die Exekutive funktional dazu berufen und besser in der Lage sei, die Kontrollfunktion wahrzunehmen.

Das Gesetz sieht die Wahl durch die Generalversammlung vor. Dies weicht ab von der Eignerstrategie respektive der Vorgabe des Landrates, der den Verwaltungsrat selber wählen will. Die Wahl des Verwaltungsrates durch die Generalversammlung ist ein aktienrechtliches Grundprinzip. Es bedarf guter Gründe, um von diesem abzuweichen. Bei keiner der acht als Aktiengesellschaft organisierten Kantonalbanken wird der Verwaltungsrat durch die Legislative gewählt. Die Wahlbefugnis liegt bei der Exekutive, weil sich die Wahl durch die Legislative nicht bewährte; sie nahm meist politische Wahlen vor. Die fachlichen Fähigkeiten der Kandidierenden spielten vielfach eine sekundäre, das politische Mandat und die Parteizugehörigkeit die entscheidende Rolle. Dieses System der Political Governance führte in rund einem Drittel aller Kantonalbanken zu sehr ernsthaften Problemen. Fähige Bewerber scheuten die Wahl aufgrund der öffentlichen Diskussionen, zumal sie sich aufgrund der Präferenz der Legislativen für eigene Mitglieder geringe Wahlchancen einräumten. Auch der Bankrat der GLKB setzte sich trotz der mit der Revision des Kantonalbankgesetzes (2003) postulierten Entpolitisierung in der überwiegenden Mehrzahl aus (ehemaligen) Mitgliedern des Landrates zusammen.

Mit dem Wechsel des Rechtskleids von einer selbstständigen öffentlichen Anstalt in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft werden dem Regierungsrat als Vertreter des Hauptaktionärs die aktienrechtlichen Mitwirkungs- und Informationsrechte und somit stärkere Einflussmöglichkeiten auf die Kantonalbank eingeräumt. Die Legislative soll die Oberaufsicht wahrnehmen. Das Gesetz sieht für diese wichtige Funktion zusätzliche Kompetenzen vor. Es räumt dem Landrat deutlich weitergehende Informationsrechte ein, als sie die massgebenden Rechtsgrundlagen vorsehen. Der Landrat kann von Verwaltungsrat und Revisionsstelle umfassende Auskunft verlangen, um bei sich abzeichnenden Fehlentwicklungen frühzeitig Gegensteuer geben und Einfluss nehmen zu können.

3.4.9. Zusammensetzung Verwaltungsrat

Dem Verwaltungsrat einer Bank – heute bei der GLKB der Bankrat – kommt zentrale Bedeutung zu. Er trägt grundsätzlich die Verantwortung für das Bankinstitut. Entsprechend hoch sind die an die Mitglieder zu stellenden Anforderungen. Das Bankengesetz verlangt, dass die mit der Führung einer Bank betrauten Personen einen guten Ruf geniessen und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Es schreibt eine funktionelle wie personelle Trennung der strategischen Aufsicht und Leitung von der operationellen Führung vor – bei einer Aktiengesellschaft von Verwaltungsrat und Geschäftsführung. Die EBK erklärte diesen Grundsatz in einem Rundschreiben als zwingend. Die Leitlinien des Swiss Code of Best Practice empfehlen betreffend Zusammensetzung des Oberleitungs- und Aufsichtsorgans ausserdem:

- Funktional ausgewogene Zusammensetzung des Verwaltungsrates; dieser soll so klein sein, dass eine effiziente Willensbildung möglich ist und so gross, dass seine Mitglieder ihre Erfahrungen und ihr Wissen aus verschiedenen Bereichen ins Gremium einbringen und die Funktionen von Leitung und Kontrolle zweckmässig unter sich verteilen können;
- einen Verwaltungsrat, dem Personen mit den erforderlichen Fähigkeiten angehören, damit eine eigenständige Willensbildung im kritischen Gedankenaustausch mit der Geschäftsführung gewährleistet ist;
- eine Auslese der Mitglieder nach deren persönlichen Qualifikationen und im Hinblick auf die von ihnen zu erfüllenden Funktionen; sie sollten zumindest teilweise mit dem Finanz- und Rechnungswesen vertraut und in der Lage sein, die Geschäftsführung wirksam zu überwachen;
- einen von mehrheitlich unabhängigen Personen zusammengesetzten Verwaltungsrat; bei selbstständigen Anstalten sind dabei insbesondere allfällige politische und funktionale Bindungen an den Staat zu berücksichtigen.

Die Eignerstrategie orientiert sich an diesen Leitlinien sowie an den gesetzlichen Vorgaben des übergeordneten Rechts hinsichtlich Fachkompetenz und Unabhängigkeit. Es muss zwingend ein Regierungsrat als Vertreter des Haupt- und Mehrheitsaktionärs dem Verwaltungsrat angehören, wie dies der Landrat ausdrücklich verlangte. Der Landrat kann im Verwaltungsrat vertreten sein. Zusammen sollen der Regierungsrat und die Landräte nicht die Mehrheit des Verwaltungsrates bilden, wie es die Finma verlangt.

Mindestens ein Drittel der Mitglieder muss unabhängig sein, wobei Mitglieder der Regierung, der Verwaltung oder einer anderen kantonalen Körperschaft bei Kantonalbanken nicht als unabhängig gelten. Die Eignerstrategie orientiert sich am neuen Modell einer als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft konstituierten Kantonalbank (Ziff. 8 und 9). Das Oberleitungs- und Aufsichtsorgan wird nicht mehr als «Bankrat», sondern konsequenterweise als «Verwaltungsrat» bezeichnet. Mit der Erwähnung der Wahlkompetenzen wird die Corporate Governance verankert, insbesondere für den Fall, dass sich eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft nicht realisieren liesse.

4. Die einzelnen Bestimmungen

4.1. Änderung der Kantonsverfassung

Artikel 91; Sachbefugnisse

Die Verfassung räumt dem Landrat die Befugnis ein, die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht der GLKB abzunehmen. Der Rechtskleidwechsel führt dazu, dass diese Aufgabe durch die Generalversammlung wahrgenommen wird. Dem Landrat sollen jedoch Rechnung und Geschäftsbericht weiterhin zur Kenntnis gebracht werden und damit soll die GLKB mindestens einmal jährlich auch in der Legislative thematisiert werden (Art. 23 Gesetzesentwurf). – Der Landrat hat weiterhin die Abnahme der Rechnung und des Geschäftsberichtes der Kantonalen Sachversicherung vorzunehmen, welche unter «glarnerSach» signiert.

4.2. Änderung Kantonalbankgesetz

Artikel 1; Rechtsgrundlage, Firma und Sitz

Absatz 1. – Das Bankengesetz schreibt vor (Art. 3^a), dass Kantonalbanken die Rechtsform entweder einer Anstalt oder einer Aktiengesellschaft aufweisen müssen. Die GLKB, welche bisher als selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts konstituiert war, wird zu einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft (im Sinne Art. 763 OR). Das Kantonalbankgesetz bildet das Spezialgesetz, in dem die Grundsätze der Organisation, des Kapitals usw. der Gesellschaft geregelt werden. Es behält dem Kanton bestimmte Mitwirkungs- und Eingriffsmöglichkeiten vor, die bei einer rein privatrechtlichen Aktiengesellschaft nicht möglich wären. Die Bestimmungen des OR finden grundsätzlich nicht bzw. nur beschränkt Anwendung.

Absatz 2. – Es wird der Grundsatz des ersten Absatzes relativiert, wonach die Bestimmungen des OR keine Anwendung finden. Nebst dem Kantonalbankgesetz sollen – als subsidiäres öffentliches Recht des Kantons – die Bestimmungen des Schweizerischen Aktienrechts sinngemäss gelten. So wird gewährleistet, dass auf nicht ausdrücklich im Kantonalbankgesetz geregelte Bereiche die bewährten Bestimmungen des Schweizerischen Aktienrechts zur Anwendung gelangen und somit keine Regelungslücken bestehen. Die Verweisung auf das Aktienrecht ist dynamisch zu verstehen, d.h. es sollen stets die aktuell geltenden Bestimmungen des Aktienrechts sinngemäss gelten. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Bankengesetzes sowie jene des Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel.

Artikel 2; Zweck

Absatz 2. – Die Zweckbestimmung setzt den Leistungsauftrag der GLKB in klare Vorgaben um, an dem sich die GLKB zu orientieren hat. Die GLKB kennt damit die an sie gestellten Erwartungen und Rahmenbedingungen ihrer Geschäftstätigkeit. Es werden der Auftrag als solcher, die mit Bankdienstleistungen zu versorgenden Kundengruppen sowie die zu erbringenden Bankdienstleistungen vorgegeben. Die glarnerische Wirtschaft ist zu fördern, indem bestimmte Kundengruppen mit Bankdienstleistungen versorgt werden: die glarnerische Bevölkerung, KMU, Privatpersonen, Landwirtschaft sowie die öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Zu den zu erbringenden Bankdienstleistungen zählen insbesondere das Anlage- und Spargeschäft, das Hypothekar- und Kreditgeschäft sowie der Zahlungsverkehr. Da sich die zu erbringenden Bankdienstleistungen nach den Bedürfnissen der genannten Kundengruppen zu richten haben, kann sich die Palette ändern. Die Aufzählung im Gesetz ist nicht abschliessend zu verstehen. Vielmehr handelt es sich um eine Gewichtung bzw. Erwartungshaltung des Gesetzgebers. Daraus darf keine Anspruchshaltung abgeleitet werden. Die Bank hat, wie dargelegt, in erster Linie nach wirtschaftlichen Prinzipien zu funktionieren.

Absatz 3. – Die GLKB hat die Möglichkeit, aber nicht die Pflicht, Projekte mit volkswirtschaftlicher Bedeutung zu unterstützen und Finanzdienstleistungen im Rahmen der Wohneigentumsförderung zu erbringen. Die Ausgestaltung der Bestimmung als «Kann-Vorschrift» verschafft der Bank die erforderliche Handlungsfreiheit und verhindert, dass aus dieser Vorschrift Rechtsansprüche abgeleitet werden können. Ob Projekte mit volkswirtschaftlicher Bedeutung unterstützt oder Finanzdienstleistungen im Rahmen der Wohneigentumsförderung erbracht werden, liegt somit im Ermessen der GLKB. Sie hat dabei den übergeordneten Grundsatz der Kantonsverfassung zu beachten, wonach die Bank nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu handeln hat.

Artikel 3; Geschäftsgebiet

Absatz 1. – Als Geschäftsgebiet gilt in erster Linie der Kanton Glarus. Die Geschäftstätigkeit der GLKB hat sich grundsätzlich auf das kantonseigene Gebiet zu konzentrieren. Zum Wirtschaftsraum Glarus und damit zum Geschäftsgebiet der GLKB zählen auch Gaster, March, See, Höfe.

Absatz 2. – Die GLKB darf zwar grundsätzlich in der ganzen Schweiz Geschäfte tätigen. Soweit sich diese jedoch auf Regionen ausserhalb des Geschäftsgebietes (Kanton Glarus, Gaster, March, See, Höfe) beziehen, müssen sie höheren Risikoanforderungen genügen. Diese können je nach Geschäft etwa beinhalten: restriktive Festsetzung von Kreditlimiten und Belehnungsgrenzen und regelmässige Überwachung der Bonität der Geschäftspartner mittels periodischer Einforderung von Bilanzen und Revisionsstellenberichten oder die Beschränkung der Geschäftsbeziehungen auf Geschäftspartner, die in wenig volatilen Märkten tätig sind. Massgebend ist die Abgrenzung über die Kantons- respektive Bezirksgrenzen. So ist z. B. das Gebiet um die Stadt Zürich im übertragenen, nicht aber im geografischen Sinn an den Kanton Glarus angrenzend. Die in diesem Wirtschaftsraum getätigten Geschäfte unterliegen den höheren Risikoanforderungen.

Absatz 3. – Der GLKB ist es grundsätzlich untersagt, im Ausland tätig zu sein. Die GLKB darf das Bankgeschäft aktiv nur in der Schweiz und nicht auch im Ausland betreiben; sie soll jedoch durchaus weiterhin Geschäftsbeziehungen zu ausländischen Kunden und Korrespondenzbanken unterhalten können. Sie kann namentlich Interbankengeschäfte zur Abwicklung von Kundenaufträgen, Hypotheken mit Objektort in der Schweiz sowie kurantgedeckte Kredite tätigen. Die Konzentration auf das Geschäftsgebiet Schweiz reduziert insbesondere die Gefahr einer Verzettlung der Geschäftstätigkeit sowie der Eingehung nicht kalkulierbarer Risiken.

Artikel 4 Absatz 1^a; Geschäftstätigkeit

Die GLKB tätigte in den letzten Jahren verschiedene risikoreiche Geschäfte, die zu Wertberichtigungen in beträchtlicher Höhe führten. Die deswegen eingeleitete Änderung der Risikopolitik ist gesetzlich zu verankern. Die GLKB hat künftig nicht nur die allgemein anerkannten Regeln des Risikomanagements zu beachten, sondern ihre Risikopolitik auch auf die Grösse der Bank, ihre Ertragskraft, ihr Eigenkapital und ihre liquiden Mittel abzustimmen. Ihrem Zweck entsprechend ist die Verfolgung einer eher konservativen Risikopolitik angezeigt. Es wurde jedoch bewusst darauf verzichtet, ihr spezifische Geschäfte völlig zu untersagen.

Artikel 5 Absatz 3; Staatsgarantie

Die GLKB hat wie bisher dem Kanton eine finanzielle Entschädigung für die Staatsgarantie zu leisten. Diese orientiert sich am so genannten Kostenvorteilmodell, d. h. die Abgeltung bemisst sich nach der Höhe des Kostenvorteils, welcher der GLKB bei der bonitätsabhängigen Mittelbeschaffung durch die Staatsgarantie entsteht. Diesen Kostenvorteil muss die GLKB nicht vollumfänglich dem Kanton abliefern, sondern einerseits ihren Kunden weiterleiten und andererseits als Entgelt für die mit dem Leistungsauftrag verbundenen Kosten sich anrechnen. Damit der Ermessensspielraum nicht zu gross wird, orientiert sich die Abgeltung ferner nach dem Haftungsrisiko als subsidiäres Kriterium. Dadurch wird dem Risikopotenzial im Aktivgeschäft Rechnung getragen. Blankogeschäfte bergen ein grösseres Verlustrisiko als gedeckte Geschäfte. Da die Berechnung somit nicht mathematisch genau erfolgen kann, ist es zweckmässig, lediglich den Grundsatz auf Gesetzesstufe zu verankern. Der Regierungsrat wird mit einer Verordnung die Modalitäten regeln.

Artikel 5^a; Steuerpflicht

Während die selbstständigen Anstalten nach kantonalem Recht ganz von der Steuerpflicht auf kantonaler Ebene befreit sind, sind die Aktiengesellschaften auf Bundesebene wie grundsätzlich auch auf kantonaler Ebene steuerpflichtig. Zur Klärung wird festgehalten, dass die GLKB wie die privaten Kapitalgesellschaften der Steuerpflicht auf kantonaler und kommunaler Ebene untersteht. Dadurch fliessen dem Gemeinwesen (Gemeinden und Kanton) Steuern zu. Der freie Bilanzgewinn (nach Abzug der Steuern und erforderlichen Abschreibungen und Rückstellungen) wird dem Kanton als Hauptaktionär sowie allfälligen Drittaktionären in Form einer Dividende ausgerichtet. Für den Kanton spielt es letztlich keine Rolle, ob ihm der Gewinn als Ausschüttungen oder als Steuern zufliesst.

Artikel 7; Eigenmittel

Absatz 1. – Das Eigenkapital der GLKB setzt sich aus dem Aktienkapital, einem allfälligen Partizipationskapital sowie den Reserven zusammen. Der neuen Rechtsform der GLKB als Aktiengesellschaft entsprechend tritt an die Stelle des Dotationskapitals, das der bisherigen Anstalt zugeordnet war, nun das Aktienkapital.

Absatz 2. – Um die Risikobereitschaft und die strategische Handlungsfähigkeit zu gewährleisten, muss die GLKB über eine gesunde Eigenmittelausstattung verfügen. Durch die Staatsgarantie ist die Haftung auch in der Rechtsform der Aktiengesellschaft letztlich nicht auf das Eigenkapital beschränkt. Um das Haftungsrisiko

des Kantons zu reduzieren, muss die GLKB im Vergleich zu privaten Geschäftsbanken einen höheren Eigenmitteldeckungsgrad aufweisen. Dieser soll es ihr mittel- bis langfristig ermöglichen, beschränkt oder vollständig auf eine Staatsgarantie zu verzichten.

Absatz 3. – Die GLKB verfügt im Vergleich zu den übrigen Kantonalbanken über die tiefste Eigenmittelausstattung. Sie soll künftig einen Eigenmitteldeckungsgrad von mindestens 165 bis 180 Prozent aufweisen. Die Eigenmitteldeckung von 165 Prozent versteht sich ohne «Kantonalbankenrabatt», wie er heute noch gewährt wird, voraussichtlich 2010 jedoch wegfällt. Damit nähern sich die finanziellen Verhältnisse jenen anderer Kantonalbanken an. Die durchschnittliche Eigenkapitalausstattung der Kantonalbanken beträgt rund 210 Prozent.

Artikel 8; Aktienkapital

Absatz 1. – Anstelle des bisherigen Dotationskapitals tritt bei der Aktiengesellschaft das Aktienkapital. Dieses beträgt 80 Millionen Franken, ist eingeteilt in 8 Millionen Inhaber- und/oder Namenaktien zu je 10 Franken Nennwert und ist voll einbezahlt.

Absatz 2. – Der Beschluss über die Herabsetzung und Erhöhung des Aktienkapitals fällt in die Kompetenz der Generalversammlung. Grundsätzlich nimmt der Regierungsrat in der Generalversammlung die Befugnisse des Aktionärs wahr (Art. 23^a Abs. 2). Da es sich bei der Kapitalherabsetzung und -erhöhung um Massnahmen handelt, die unter dem Gesichtspunkt des Kapitalschutzes von grundlegender Bedeutung sind, soll jedoch der Landrat die entsprechenden Beschlüsse der Generalversammlung im Rahmen seiner Oberaufsichtsfunktion genehmigen.

Absatz 3. – Der Kanton ist verpflichtet, eine Mehrheitsbeteiligung an der GLKB zu halten. Diejenigen Aktien, welche für die Mehrheitsbeteiligung nicht erforderlich sind, sollen veräussert werden können. Dies schafft die Voraussetzung für eine Beteiligung Dritter am Risiko tragenden Kapital. Ausserdem kann die GLKB dadurch bestehende und neue Kooperationen mittels (gegenseitiger) Kapitalbeteiligung vertiefen und intensivieren. Als mögliche Partner für strategische Kooperationen kommen namentlich Kantonalbanken, andere Banken sowie Institutionen und Unternehmen in Betracht, die an einer langfristigen Zusammenarbeit mit der GLKB interessiert sind. Demgegenüber sollen Personen und Unternehmen, die vorwiegend aus kurzfristigen spekulativen Motiven investieren, grundsätzlich nicht beteiligt werden.

Artikel 9; Partizipationskapital

Absatz 1. – Der Beschluss über die Ausgabe von Partizipationsscheinen liegt in der Kompetenz der Generalversammlung. Diese Regelung entspricht gemäss OR der üblichen Kompetenzverteilung in einer Aktiengesellschaft.

Absatz 2. – Das Partizipationskapital wird wie im geltenden Recht nominal auf die Hälfte des Aktienkapitals beschränkt; als Referenzwert dient künftig – der Rechtsform entsprechend – das Aktien- und nicht mehr das Dotationskapital.

Artikel 12; Organe

Bisher bestanden als Organe der Bankrat, die Geschäftsführung und die externe Revisionsstelle. Während die Geschäftsführung und die externe Revisionsstelle weiterhin Organfunktion haben, wird der Bankrat entsprechend der neuen Rechtsform in «Verwaltungsrat» umbenannt, wie dies in weiteren Artikeln ebenfalls zu geschehen hat. Eingeführt wird die Generalversammlung, der Organstellung zukommt (Art. 698 Abs. 1 OR).

Artikel 12^a; Befugnisse der Generalversammlung

Der Generalversammlung werden die Kompetenzen zugeteilt, die nach aktienrechtlicher Konzeption nicht an ein anderes Organ, namentlich nicht an den Verwaltungsrat, übertragen werden können (Art. 698 Abs. 2 OR). Es handelt sich dabei um ein tragendes Element der aktienrechtlichen Kompetenzordnung, in das der Gesetzgeber nicht eingreifen sollte. Andernfalls bestünde das Risiko, dass in der Organisation der Kantonalbank Dysfunktionen geschaffen werden, die in einer Aktiengesellschaft grundsätzlich nicht bestehen. Darunter fallen unter anderem als Kerngeschäft die Entlastung von Verwaltungsrat, Geschäftsführung und der Revisionsstelle. Die Generalversammlung beschliesst ausserdem über die Grundsätze und Bandbreiten zur Festlegung der Entschädigung des Verwaltungsrates, was dem Kanton über seine Mehrheitsbeteiligung ermöglicht, die Vergütungspolitik des Verwaltungsrates und obersten Managements zu beeinflussen. Dies entspricht der allgemeinen Stossrichtung der aktuellen Reformbestrebungen, die eine verstärkte Mitsprache der Generalversammlung bei den Vergütungen der Spitzenorgane einer Aktiengesellschaft vorsehen (Botschaften zur Volksinitiative gegen die Abzockerei und zur Änderung des OR [Aktienrecht] vom 5. Dezember 2008).

Artikel 13; Zusammensetzung Verwaltungsrat

Absatz 1. – Der Verwaltungsrat umfasst nebst der Präsidentin oder dem Präsidenten vier bis sechs weitere Mitglieder. Der Gesamtverwaltungsrat besteht somit aus fünf bis sieben Mitgliedern.

Absatz 2. – Verwaltungsratsmitglieder müssen initiativ und mehrheitlich unabhängig sein und über einen guten Ruf verfügen. Als unabhängig gelten nicht mit operativen Führungsaufgaben in der GLKB betraute Personen, die der Geschäftsführung nie oder vor mehr als drei Jahren angehört haben und die mit der GLKB in einer verhältnismässig geringfügigen geschäftlichen Beziehungen stehen. Der Verwaltungsrat ist funktional ausgewogen zusammenzusetzen, d.h. ihm sollen Personen mit den erforderlichen Fähigkeiten angehören, namentlich mit Erfahrung und Wissen in Unternehmensführung, Finanzdienstleistung, Rechnungslegung oder Recht. Dies soll eine eigenständige Willensbildung im kritischen Gedankenaustausch mit der Geschäftsführung gewährleisten. Indem die Bestimmung festhält, dass der Verwaltungsrat Ausführungsbestimmungen erlässt, dient sie auch als Delegationsnorm.

Absatz 3. – Die Neuregelung der Amtsdauer verbessert die Corporate Governance. Entsprechend den Reformbemühungen im Aktienrecht (Botschaft zur Änderung OR vom 21. 12. 2007) müssen sich die Mitglieder des Verwaltungsrates jährlich zur Wahl durch die Generalversammlung stellen, wobei eine Wiederwahl beliebig möglich ist. Verzichtet wird auf die bisherige Altersgrenze von 65 Jahren, da sie die Auswahl von möglichen Kandidaten in einem kleinen Kanton unnötig einenge. Die einjährige Amtsdauer ermöglicht, jedes Jahr die Leistung der Verwaltungsratsmitglieder individuell zu werten und nur einen gut funktionierenden Verwaltungsrat im Amt zu bestätigen.

Artikel 14; Vertretung des Regierungsrates und des Landrates, Unvereinbarkeiten und Verwandtenausschluss im Verwaltungsrat

Absatz 2. – Mit dem Einsitz des Regierungsrats im Verwaltungsrat verfügt der Kanton über einen informierten und handlungsfähigen Vertreter seiner Anliegen als Aktionär. Auch Landräte können weiterhin dem Verwaltungsrat angehören, jedoch zusammen mit dem Vertreter des Regierungsrates nicht über die Mehrheit verfügen. Der Präsident darf weder dem Regierungsrat noch dem Landrat angehören. Je nach Grösse dürfen im Verwaltungsrat also maximal ein oder zwei Vertreter des Landrates Einsitz nehmen, da der Regierungsrat zwingend mit einem Vertreter im Verwaltungsrat Einsitz nimmt. Dadurch wird die Governance der GLKB entpolitisiert. Es gilt zu verhindern, dass sich die für die GLKB relevanten Beschlüsse vorwiegend am Ergebnis der parlamentarischen Auseinandersetzung orientieren und je nach den politischen Mehrheitsverhältnissen im Parlament Änderungen erfahren. Political Governance ist im komplexen Bankenumfeld nicht mehr systemgerecht. Bei der aufsichtsrechtlichen Führung einer Bank müssen in erster Linie wirtschaftliche und unternehmerische Gesichtspunkte massgebend sein. Ferner ist Interessenkonflikten entgegenzuwirken, die entstehen können, wenn der Regierungsrat Anliegen des Kantons in der Generalversammlung vertritt. Es wird signalisiert, dass die Entscheide im obersten Führungsgremium primär nach sachlichen und betriebswirtschaftlichen und nicht nach politischen Kriterien gefällt werden. Bezüglich Unvereinbarkeit wird noch eine Ausnahmeregelung für die Vertretung der Minderheitsaktionäre im Verwaltungsrat vorgesehen, da bei konsequenter Auslegung Vertreter einer Minderheitsbeteiligung, da sie in der Regel gleichzeitige Organstellung in einer Konkurrenzbank innehaben, nicht Einsitz im Verwaltungsrat nehmen dürften.

Artikel 15; Pflichten und Befugnisse des Verwaltungsrats

Absatz 1. – Über die Strategie darf der Verwaltungsrat nur im Rahmen dieses Gesetzes beschliessen. Sein Kompetenzbereich ist bei der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft im Vergleich zu demjenigen bei der rein privaten Aktiengesellschaft insoweit beschränkt.

Absatz 2. – Diese Generalklausel teilt dem Verwaltungsrat alle Aufgaben zu, die keinem anderen Organ zugewiesen wurden. Sie entspricht dem OR (Art. 716 Abs. 1) und stellt eine lückenlose Kompetenzaufteilung innerhalb der Aktiengesellschaft sicher.

Absatz 3. – Im Einklang mit den Leitlinien der Best Practice for Corporate Governance (Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance) sorgt der Verwaltungsrat zwischen den Generalversammlungen für den Kontakt mit den Aktionären, die er während des Geschäftsjahres namentlich über die Entwicklung der Gesellschaft orientiert. Er hat dabei den gesetzlichen Gleichbehandlungsgrundsatz zu wahren, indem er neben dem Regierungsrat als Vertreter des Mehrheitsaktionärs auch die Minderheitsaktionäre informiert.

Artikel 17; Entschädigung des Verwaltungsrats und der Geschäftsführung

Absatz 1. – Neben dem Verwaltungsrat haben auch die mit der operativen Geschäftsführung betrauten Personen Anspruch auf eine angemessene Entschädigung. Diese wird vom Verwaltungsrat nach Massgabe des Entschädigungsreglements festgesetzt.

Absatz 2. – Der Verwaltungsrat bestimmt die Grundsätze und Bandbreiten der Entschädigung des Verwaltungsrates und der mit der Geschäftsführung betrauten Personen in einem Reglement, welches von der Generalversammlung genehmigt werden muss.

Absatz 3. – Der Gesamtbetrag der Vergütungen an die Mitglieder des Verwaltungsrates für das abgeschlossene Geschäftsjahr ist durch die Generalversammlung zu genehmigen. Die Bestimmung lehnt sich an die Revision des Aktienrechts (gleichzeitig indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «gegen die Abzockerei») an, die jedoch auf börsenkotierte Publikums-Aktiengesellschaften zugeschnitten ist. Sie wird in vereinfachter Form übernommen. Die Generalversammlung erhält damit ein direktes Mitbestimmungsrecht, was den Grundsätzen guter Corporate Governance entspricht.

Absatz 4. – Die Bezüge des Verwaltungsrates und der Geschäftsführung sind – im Sinne der Verstärkung der Transparenz – im jährlichen Geschäftsbericht offen zu legen: diejenigen des Verwaltungsrates als Gesamtes sowie einzeln mit Funktion und Namen pro Mitglied, die der Geschäftsführung als Gesamtes sowie die höchste Einzelvergütung mit Namen und Funktion (in der Regel CEO). Dieser Offenlegungsstandard entspricht der «Best Practice». Diese ist zwar auf Publikumsgesellschaften zugeschnitten, soll jedoch für die spezialgesetzliche, durch Mehrheitsbeteiligung des Kantons stark mit der Öffentlichkeit verbundene Aktiengesellschaft Geltung haben.

Absatz 5. – Im Geschäftsbericht sind Darlehen und Kredite an die Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsführung je mit einem Gesamtbetrag, also nicht aufgeschlüsselt auf die einzelnen Mitglieder, auszuweisen. Damit werden die Vorgaben des OR nicht übernommen; sie sind zu sehr auf grosse Publikumsaktiengesellschaften zugeschnitten. Die abgeschwächte kantonalrechtliche Ausgestaltung schafft dennoch die nötige Transparenz betreffend der in viel kleinräumigeren Verhältnissen operierenden GLKB als spezialgesetzlicher AG.

Artikel 18; Verwaltungsratspräsident

Absatz 2. – Da der Regierungsrat in der Generalversammlung grundsätzlich den Kanton vertritt, hat der Verwaltungsratspräsident die GLKB im Rahmen der Kompetenzen des Verwaltungsrates nicht nur gegenüber dem Landrat, sondern auch gegenüber dem Regierungsrat zu vertreten.

Absatz 4. – Der Verwaltungsratspräsident darf nicht zugleich Einsitz im Regierungsrat oder Landrat haben. Dadurch wird den Risiken von Interessenkonflikten und einer Political Governance der Kantonalbank entgegengewirkt (vgl. Kommentar zu Art. 14).

Artikel 19; Geschäftsführung

Absatz 1. – Es wird die Generalklausel zugunsten der Geschäftsführung gestrichen und entsprechend der gesetzlichen Kompetenzaufteilungsregel (Art. 716 Abs. 1 OR) durch eine solche zugunsten des Verwaltungsrates ersetzt (vgl. Art. 15 Abs. 2). Es wird zudem klargestellt, dass die Geschäftsführung die GLKB im Rahmen ihrer operativen Kompetenzen nach aussen vertritt. Der Verwaltungsratspräsident ist demgegenüber (Art. 18 Abs. 2) für die Vertretung der Bank im Rahmen der Oberleitungskompetenzen des Verwaltungsrates zuständig.

Artikel 21 Absatz 1; Banken und börsengesetzliche Revisionsstelle

Das am 22. Juni 2007 verabschiedete Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, Finmag) trat per 1. Januar 2009 in Kraft. Mit ihm sind das Bundesamt für Privatversicherungen, die EBK und die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei in der Finma zusammengeführt worden. Entsprechend ist die Finma und nicht mehr die EBK für die Anerkennung der banken- und börsengesetzlichen Revisionsstelle zuständig.

Artikel 22; Inspektorat

Absatz 3. – Vgl. Kommentar zu Artikel 21 Absatz 1 betreffend Finmag.

Artikel 23; Befugnisse des Landrates

Absatz 1. – Die Oberaufsicht des Landrates über den Regierungsrat ergibt sich aus der Überordnung der Volksvertretung und stellt ein wichtiges Element der Gewaltenteilung dar. Sie beinhaltet in erster Linie die Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament, das dementsprechend mit umfassenden Informationsrechten ausgestattet ist. Der parlamentarischen Oberaufsicht fehlt das für die Aufsicht des Regierungsrats typische Entscheidungs- und Weisungsrecht gegenüber der Kantonalbank. Die Einwirkungsinstrumente sind primär jene des parlamentarischen und des legislativen Instrumentariums sowie der Kantonsbudget-Kompetenzen. Die Oberaufsicht wird einerseits über die verschiedenen Kommissionen wahrgenommen, welche dem Landrat jeweils schriftlich Bericht ablegen (Art. 34 Abs. 1 KV). Bedürfen Vorkommnisse von grosser Tragweite der besonderen Klärung durch den Landrat, kann er gemäss Landratsverordnung (Art. 51) z. B. zur Ermittlung der Sachverhalte, zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen und zu deren Bewertung eine parlamentarische Untersuchungskommission einsetzen. Daneben stehen dem Landrat parlamentarische Vorstösse, wie Motion, Postulat oder Interpellation zur Wahrnehmung seiner Oberaufsichtsfunktion gegenüber dem Regierungsrat zur Verfügung.

Absatz 2. – Dem Landrat werden Wahlen in den Verwaltungsrat, Geschäftsbericht und Rechnung sowie die Beschlussfassung über die Verwendung des Bilanzgewinnes zwar nicht mehr zur Genehmigung, aber zur Kenntnisnahme unterbreitet. Damit wird die GLKB mindestens einmal jährlich in der Legislative Thema; zudem wird der Informationsfluss an den Landrat automatisiert.

Absatz 3. – In Durchbrechung des Grundsatzes, dass der Regierungsrat die Befugnisse des Kantons in der Generalversammlung wahrnimmt, wird dem Landrat zusätzlich das Recht eingeräumt, vom Verwaltungsrat jederzeit direkt schriftlich Auskunft über die Angelegenheiten der Bank und von der Revisionsstelle über die Durchführung und das Ergebnis ihrer Prüfung zu verlangen. Der Verwaltungsrat hat nach Eingang des Auskunftsbegehrens 90 Tage Zeit, schriftlich zu antworten. Die Erteilung der Auskunft ist an dieselben Voraussetzungen geknüpft, wie sie für das Auskunftsrecht in der Generalversammlung gelten (Art. 697 Abs. 1 und 2 OR): Die Gesellschaft kann die Auskunft verweigern, sofern durch die Auskunftserteilung Geschäftsgeheimnisse oder andere vorrangige Interessen der Gesellschaft (z. B. Persönlichkeitsschutz von Mitarbeitenden) oder Datenschutzvorgaben gefährdet werden. Die Formulierung «vorrangige Interessen» macht deutlich, dass Unternehmensinteressen eine Verweigerung der Auskunft nur rechtfertigen, wenn sie höher einzustufen sind als die Interessen der Aktionärin oder des Aktionärs an der Kenntnisnahme der betreffenden Tatsache. Die Erteilung oder die Verweigerung der Auskunft liegt also nicht im freien Ermessen des Verwaltungsrates. Um die Gleichbehandlung aller Aktionäre in der Information zu gewährleisten (Art. 717 Abs. 2 OR), müssen die erteilten Antworten entweder an der nächsten Generalversammlung zur Einsicht aufgelegt oder umgehend elektronisch publiziert werden. Das Verfahren der Auskunftserteilung regelt im Übrigen die Landratsverordnung.

Artikel 23^a; Befugnisse des Regierungsrates

Absatz 1. – Die Befugnisse, die bisher der Landrat gegenüber der GLKB in der Rechtsform der selbstständigen Anstalt ausgeübt hat, werden in der Aktiengesellschaft nun von der Generalversammlung wahrgenommen (vgl. Art. 12^a). In der Generalversammlung wird der Kanton als Aktionär vom Regierungsrat vertreten (vgl. Abs. 2). Unter Vorbehalt der Aufsicht der Finma über die Kantonbank in Bezug auf die Einhaltung der bankengesetzlichen Vorschriften ist der Regierungsrat namentlich verpflichtet, die Einhaltung des Kantonbankgesetzes durch die Kantonbank zu überwachen.

Absatz 2. – Im System der Gewaltenteilung ist es die Exekutive, die dazu berufen ist, das Staatsvermögen gegenüber Dritten zu vertreten und die Kompetenz hat, den staatlichen Organisationen Weisungen zu erteilen. Dies gilt ebenfalls gegenüber einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft. Aus Sicht nicht nur des öffentlichen Interesses, sondern auch der modernen Leitlinien einer guten Corporate Governance ist es entscheidend, dass diejenige staatliche Stelle die Funktionen der Eigentümerebene wahrnimmt, die effektiv dazu berufen und funktional am besten geeignet ist. Sie hat die Eigentümerrechte an dem in einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft verselbstständigtem Staatsvermögen wahrzunehmen; in der Generalversammlung vertritt daher der Regierungsrat die Befugnisse des Kantons.

Artikel 25; Reservebildung und Gewinnverteilung

Anstelle der Dividendenausschüttung auf ein allfälliges Partizipationskapital und der Zuweisung des verbleibenden Teils an den Kanton wird vom verbleibenden Teil künftig eine Dividende auf das Aktienkapital sowie ein allfälliges Partizipationskapital ausgerichtet. Der Kanton profitiert künftig – unter Vorbehalt der Steuern (Art. 5^a) – nur noch im Umfang seiner Beteiligung. Eine Dividende darf zudem nur ausgeschüttet werden, wenn alle Eigenmittelerfordernisse (OR, Bankengesetz, Kantonbankgesetz) erfüllt sind; somit müssen die höchsten Eigenmittelerfordernisse (derzeit Kantonbankgesetz mit 165 Prozent) erfüllt sein.

Aufgehoben wurde die Bestimmung, wonach Ausschüttungen an Dritte nach der Beanspruchung von Struktur- oder offenen Reserven erst erfolgen darf, nachdem sich die Reserven wieder auf dem früheren Stand befinden. Über die Gewinnverteilung beschliesst neu die Generalversammlung. Der Regierungsrat hat kein Antragsrecht mehr, sondern übt die Befugnisse des Kantons an der Generalversammlung aus (Art. 23^a Abs. 2). – Die Absätze 2 und 3 sind überflüssig geworden.

Artikel 32; Rechtsformwechsel

Absatz 1. – Die Bestimmung stellt klar, dass der Rechtsformwechsel nicht mit einer Vermögensübertragung nach Fusionsgesetz, sondern durch eine die Rechtsform ändernde Umwandlung nach Kantonbankgesetz erfolgt. Die Bestimmungen des Fusionsgesetzes sind auf diesen Vorgang nicht anwendbar. Da die in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft umgewandelte Bank ein kaufmännisches Unternehmen betreibt und einen wirtschaftlichen Zweck verfolgt, ist sie im Handelsregister einzutragen.

Absatz 2. – Die Bank wird als Aktiengesellschaft mit Aktiven und Passiven ohne Liquidation fortgeführt. Sie bleibt damit namentlich auch als Rechtsträgerin der Banklizenz erhalten. In zeitlicher Hinsicht basiert die Umwandlung auf den Bilanzzahlen per 31. Dezember 2009.

Absatz 3. – Der Regierungsrat nimmt die für den Umwandlungsvorgang erforderlichen Rechtshandlungen vor. Er kann jedoch den Verwaltungsrat oder Dritte mit Ausarbeitung und Umsetzung des Umwandlungskonzepts sowie der regulatorischen und steuerlichen Abklärungen beauftragen.

Artikel 33; Verwaltungsrat

Um einen nahtlosen Übergang der Führung der GLKB zu gewährleisten, fungiert der bisherige Bankrat bis zur ersten Generalversammlung als Verwaltungsrat.

5. Beratung der Vorlage im Landrat

5.1. Kommission

Eine landrätliche Kommission unter dem Vorsitz von Peter Landolt, Näfels, nahm sich der Vorlage an. Eintreten war angesichts des Berichts der Geschäftsprüfungskommission und der Debatte im Landrat zur Eignerstrategie unbestritten. Die bereinigte Eignerstrategie bildet denn auch die Grundlage für die Revision des Kantonalbankgesetzes. Die Kommission ortete und diskutierte die vier Unterschiede zur ursprünglichen Eignerstrategie:

- Berechnung der Abgeltung der Staatsgarantie (neu mit Berücksichtigung des Haftungsrisikos);
- neues Genehmigungsrecht des Landrates betreffend Herabsetzung und Erhöhung des Aktienkapitals;
- neue Auskunfts- und Informationsrechte des Landrates;
- Wahl des Verwaltungsrates (vormals Bankrat) durch die Generalversammlung und nicht durch den Landrat (aber Kenntnisnahme durch ihn).

In der Kommission wurde die Wahlbefugnis intensiv diskutiert. Dem Anliegen des Landrates, nicht völlig ausgeschlossen zu werden, trügen das umfassende Informationsrecht sowie weitere Befugnisse (s. Art. 23) Rechnung. Ausserdem handle es sich bei der Wahl des Verwaltungsrates durch die Generalversammlung um ein tragendes Element des Aktienrechtes, das nicht ohne Not durchbrochen werden dürfe. Schliesslich spreche für die Wahl durch den Regierungsrat die Vertraulichkeit des Verfahrens. Die GLKB sei auf qualifizierte Verwaltungsräte angewiesen. Das Angebot an Bewerbern werde erfahrungsgemäss kleiner, wenn sich der Kandidat oder die Kandidatin einem öffentlichen Wahlgremium wie dem des Landrates stellen müsse. Zudem dürfte ein allfälliger Minderheitsaktionär kaum auf sein gesetzliches Recht zur Wahl des Verwaltungsrates an der Generalversammlung verzichten. – Mitglieder des Verwaltungsrates, die das 65. Altersjahr vollendet haben, müssen nach geltendem Recht und gemäss Entwurf des Regierungsrates auf Ende ihrer Amtsdauer aus dem Bankrat ausscheiden. Die Kommission diskutierte Varianten wie Heraufsetzung oder Aufhebung des Austrittsalters. Die Kommission beantragte, die Altersbeschränkung fallen zu lassen. Im Verwaltungsrat seien hoch qualifizierte, erfahrene Persönlichkeiten mit ausgewiesenen Bankkenntnissen sehr willkommen; häufig stünden solche aber nicht zur Verfügung, da sie in einer anderen Institution beruflich engagiert und daher nicht wählbar sind. Zudem verschaffe einjährige Amtsdauer und jährliche Wiederwahl dem wählenden Organ ausreichend Spielraum. – Bezüglich Unvereinbarkeiten sei das strikte Konkurrenzverbot bezüglich der Organe der GLKB zu öffnen; Minderheitsaktionäre sollten in den Verwaltungsrat gewählt werden können, auch wenn sie einem anderen Finanzinstitut angehörten.

Neu habe zwar die Generalversammlung Rechnung und Geschäftsbericht abzunehmen, diese jedoch dem Landrat zur Kenntnis zu bringen, um sicherzustellen, dass die GLKB im Landrat mindestens einmal jährlich zum Thema werde (Art. 23 Abs. 2). – Die Kommission nahm auch verschiedene Verdeutlichungen und redaktionelle Verbesserungen vor.

Für die zweite Lesung wurden die Bestimmungen betreffend Zuständigkeit und Verfahren der Entschädigungsfestsetzung und -offenlegung (Art. 17) nochmals beraten. Gemäss Antragsteller sollten Regeln gelten, wie sie gemäss Obligationenrecht für börsennotierte Gesellschaften gelten respektive bald gelten werden. Grundsätzlich befürwortete die Kommission bessere Transparenz bezüglich der Entschädigungen für Verwaltungsrat und Geschäftsführung. Diese hätte sich allerdings nach den Corporate Governance Grundsätzen zu richten. Eine Vorwegnahme von erst im Entwurf vorliegenden und umstrittenen Grundsätzen für Publikums-gesellschaften sei im Kantonalbankgesetz zu vermeiden. Der Grösse der GLKB, ihrem neuen rechtlichen Status, der Nähe der Beteiligten und dem kleinen Kreis an Betroffenen trage die auf grosse Publikums-gesellschaften zugeschnittene Regelung zu wenig Rechnung. Die Kommission schlug dem Landrat eine angemessene Lösung vor.

Für die Umwandlung in eine spezialrechtliche Aktiengesellschaft gibt der Gesetzesentwurf den 31. Dezember 2009 vor. Seitens der GLKB wurde der Wunsch geäussert, diesen Termin um ein Jahr – auf den 31. Dezember 2010 – zu verschieben, da die Mitarbeitenden mit Restrukturierungsmassnahmen derart stark belastet seien, dass der Wechsel der Rechtsform nur mit Mühe innert der vorgesehenen Frist umgesetzt werden könnte. Die Kommission hielt am ursprünglichen Termin fest, da sämtliche an der Gesetzesvorlage Beteiligten einen

grossen Einsatz geleistet hätten, um sie gemäss Wunsch des Landrates der Landsgemeinde vorlegen zu können. Es würde kaum verstanden, wenn die neuen gesetzlichen Grundlagen erst nach eineinhalb Jahr umgesetzt würden. Ein grosser Teil der Umsetzungsarbeiten wäre ohnehin extern zu vergeben, was die zusätzliche Belastung in einem verkraftbaren Rahmen hielte.

5.2. Landrat

Eintreten auf die Vorlage war im Landrat unbestritten. Nicht mehr zu Diskussionen Anlass gab die Abtretung landrätlicher Wahlrechte an die Generalversammlung und damit faktisch an den Regierungsrat, da sie durch neue – in der Schweiz einzigartige – Auskunfts- und Informationsrechte kompensiert werde.

Die Abschaffung der Alterslimite hingegen gab nochmals zu reden. Die Befürworter einer Abschaffung unterstützten den Vorschlag der Kommission mit deren Argumenten. Mit der einjährigen Wiederwahl des Verwaltungsrates werde es keine unliebsamen Sesselkleber mehr geben und der Kreis potenzieller Fachleute nicht unnötig eingeschränkt. Die Gegner verwiesen auf die Erfahrungen, nach denen es irgendeine Grenze nach oben brauche, die es deshalb sonst überall gebe. Falls keine Leute unter 65 Jahren gefunden werden könnten, stimme etwas generell nicht. – Der Landrat sprach sich schliesslich relativ knapp für die Streichung der Alterslimite aus, nachdem er mit deutlichem Mehr vorerst für eine Altersgrenze von 67 Jahren votiert hatte.

Die Offenlegung der Entschädigung von Bankrat und Geschäftsführung wurde, nicht zuletzt wegen der Diskussionen um die Bonifikationen in Banken und Grossunternehmen, auch im Landrat mit den gleichen Vorschriften wie für börsenkotierte Unternehmen gefordert. Der Landrat folgte seiner Kommission, deren Vorschlag sich an die Vorschriften für börsenkotierte Unternehmen anlehne, diese aber – leicht abgeschwächt – auf die Bedürfnisse der GLKB zugeschnitten habe. Die Offenlegungsvorschriften für grosse Publikumsgesellschaften seien zu umfassend und die sehr weitgehenden Offenlegungsvorschriften im aktuellen und zukünftigen OR könnten – gerade in unseren kleinräumigen Verhältnissen – den Persönlichkeitsschutz von Verwaltungsräten und Bankkadern beeinträchtigen. Die vollständige Übernahme der OR-Bestimmungen wurde abgelehnt. – Ein noch weitergehendes Informationsrecht des Verwaltungsrates zu tagesaktuellen Geschäften wurde, da mit dem geltenden Bankkündengeheimnis kaum zu vereinbaren, abgelehnt. – Der Landrat folgte den angepassten und dennoch sehr weit gehenden Kommissionsanträgen und nahm folgende Offenlegungsvorschriften in den Gesetzesentwurf auf (Art. 17):

- beim Verwaltungsrat die Gesamtentschädigung sowie die Einzelausweise pro Mitglied;
- bei der Geschäftsleitung die Gesamtsumme und die höchste Entschädigung;
- bezüglich Darlehen und Kredite an Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung je die Gesamtentschädigungen, aber kein Einzelausweis pro Mitglied.

Der Wunsch der GLKB, die Rechtsformänderung erst auf Ende 2010 zu vollziehen, kam erneut zur Sprache. Die Argumente von Kommission und Regierung überzeugten schliesslich die Mehrheit des Rates. Zumal ausgesagt wurde, es sei wichtig, so früh als möglich für den Fall weiteren Kapitalbedarfs gewappnet zu sein; einer Aktiengesellschaft falle die Kapitalbeschaffung einfacher, als einer Anstalt des öffentlichen Rechts.

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

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, die Änderung der Kantonsverfassung und die Änderung des Kantonalbankgesetzes anzunehmen:

A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2009)

I.

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

Art. 91 Bst. k

(Dem Landrat obliegen:)

k. die Abnahme der Rechnung und des Geschäftsberichtes der Kantonalen Sachversicherung.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2010 in Kraft

B. Änderung des Gesetzes über die Glarner Kantonalbank

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2009)

I.

Das Gesetz vom 4. Mai 2003 über die Glarner Kantonalbank (Kantonalbankgesetz) wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1 und 2

¹ Die «Glarner Kantonalbank» ist eine Aktiengesellschaft nach Massgabe dieses Gesetzes mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Glarus.

² Soweit dieses Gesetz keine abweichenden Bestimmungen enthält, gelten sinngemäss die Vorschriften des Schweizerischen Obligationenrechts unter Vorbehalt der Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen und des Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel.

Art. 2 Abs. 2 und 3 (neu)

² Sie (die Bank) trägt im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit zu einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der glarnerischen Wirtschaft bei, indem sie die Bevölkerung des Kantons Glarus und bestimmte Kundengruppen mit Bankdienstleistungen versorgt. Im Vordergrund stehen dabei kleinere und mittlere Unternehmen, Privatpersonen, Landwirtschaft und öffentlich-rechtliche Körperschaften. Sie orientiert sich an deren Grundbedürfnissen, zu welchen insbesondere das Anlage- und Spargeschäft, das Hypothekar- und Kreditgeschäft sowie der Zahlungsverkehr zählen.

³ Sie kann insbesondere Projekte mit volkswirtschaftlicher Bedeutung unterstützen und Finanzdienstleistungen im Rahmen der Wohneigentumsförderung erbringen.

Art. 3

Geschäftsgebiet

¹ Das Geschäftsgebiet der Bank umfasst hauptsächlich den Kanton Glarus.

² Geschäfte in der übrigen Schweiz sind zulässig, unterliegen aber höheren Risikoanforderungen.

³ Die Bank ist grundsätzlich nicht im Ausland tätig.

Art. 4 Abs. 1^a (neu)

^{1a} Sie (die Bank) beachtet die anerkannten Regeln des Risikomanagements und betreibt eine der Grösse der Bank, insbesondere ihrer Ertragskraft, ihrem Eigenkapital und ihren liquiden Mitteln angepasste Risikopolitik.

Art. 5 Abs. 3

³ Die Entschädigung bemisst sich nach dem Haftungsrisiko und der Höhe des Kostenvorteils, welcher der Bank bei der bonitätsabhängigen Fremdmittelbeschaffung durch die Staatsgarantie entsteht. Der Regierungsrat erlässt die Detailbestimmungen in einer Verordnung.

Art. 5^a (neu)

Steuerpflicht

Die Bank unterliegt der kantonalen und kommunalen Steuerpflicht gemäss den für die privaten Kapitalgesellschaften geltenden Bestimmungen.

Art. 7

Eigenmittel

¹ Eigenmittel der Bank sind das Aktien- und Partizipationskapital sowie die Reserven. Die Bank kann sich weitere Eigenmittel durch Aufnahme nach-

rangiger Verbindlichkeiten gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen beschaffen.

²Die Bank verfügt über eine gesunde Eigenmittelausstattung, welche die Grundlage für weitere Wertschöpfungen bildet und zur Risikoreduktion sowie zur Wahrung der strategischen Handlungsfähigkeit beiträgt.

³Die Bank verfügt über einen Eigenmitteldeckungsgrad von mindestens 165 Prozent der regulatorisch benötigten Eigenmittel.

Art. 8

Aktienkapital

¹Das Aktienkapital der Bank beträgt derzeit 80 Millionen Franken und ist eingeteilt in 8 Millionen Inhaberaktien und/oder Namenaktien zu je 10 Franken Nennwert. Das Aktienkapital ist voll einbezahlt.

²Das Aktienkapital der Bank kann durch Beschluss der Generalversammlung herabgesetzt oder in Form ordentlicher, genehmigter oder bedingter Kapitalerhöhung erhöht werden. Die entsprechenden Beschlüsse bedürfen der Genehmigung des Landrats.

³Die Mehrheit des Aktienkapitals befindet sich im Eigentum des Kantons. Der Regierungsrat kann das Risiko tragende Kapital streuen, indem er diejenigen Aktien der Bank veräussert, die für die Mehrheitsbeteiligung nicht notwendig sind.

Art. 9

Partizipationskapital

¹Die Generalversammlung kann in eigener Kompetenz die Ausgabe von Partizipationsscheinen in Form ordentlicher, genehmigter oder bedingter Kapitalerhöhung beschliessen.

²Das Partizipationskapital darf nominal nicht mehr als die Hälfte des Aktienkapitals betragen.

Art. 12

Organe

Organe der Bank sind:

- a. die Generalversammlung,
- b. der Verwaltungsrat,
- c. die Geschäftsführung und
- d. die externe Revisionsstelle.

Titel 1.:

1. Generalversammlung

Art. 12^a (neu)

Die Generalversammlung nimmt die folgenden unübertragbaren Befugnisse wahr:

- a. die Festsetzung und Änderung der Statuten;
- b. die Wahl und Abberufung der Mitglieder des Verwaltungsrates, einschliesslich der Vertretung des Regierungsrates, des Verwaltungsratspräsidenten und der externen Revisionsstelle;
- c. die Genehmigung des Reglements betreffend die Grundsätze und Bandbreiten zur Festlegung der Entschädigung des Verwaltungsrates und der mit der Geschäftsführung betrauten Personen;
- d. die Genehmigung des Jahresberichts;
- e. die Genehmigung der Jahresrechnung sowie die Beschlussfassung über die Verwendung des Bilanzgewinnes, insbesondere die Festsetzung der Dividende;
- f. die Entlastung der Mitglieder des Verwaltungsrates, der Geschäftsführung und der Revisionsstelle;
- g. die Beschlussfassung über die Gegenstände, die der Generalversammlung durch das Gesetz oder die Statuten vorbehalten sind.

Titel 2.:

2. Verwaltungsrat

Art. 13

Zusammensetzung

¹ Der Verwaltungsrat besteht aus einem Präsidenten sowie vier bis sechs weiteren Mitgliedern.

² Der Verwaltungsrat ist funktional ausgewogen zusammzusetzen. Die Mitglieder müssen namentlich einen guten Ruf geniessen, initiativ und mehrheitlich unabhängig sein sowie über ausgewiesene Kenntnisse in den Bereichen Unternehmensführung, Finanzdienstleistung, Rechnungslegung oder Recht verfügen. Der Verwaltungsrat erlässt die notwendigen Ausführungsbestimmungen.

³ Die Amtsdauer für die Mitglieder des Verwaltungsrates beträgt ein Jahr.

⁴ Der Verwaltungsrat bezeichnet eine Person, die nicht dem Verwaltungsrat angehören muss, als Sekretär.

Art. 14

Vertretung des Regierungsrates und des Landrates, Unvereinbarkeiten und Verwandtenausschluss

¹ Personen, die gleichzeitig für andere dem Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen oder dem Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel unterstellte Unternehmen oder Finanzinstitute als Arbeitnehmer, Revisoren oder in Organstellung tätig sind, können nicht im Verwaltungsrat Einsitz nehmen. Dasselbe gilt für Mitglieder einer Steuerbehörde oder des Verwaltungsgerichts. Diese Regelung kommt nicht zur Anwendung für allfällige Minderheitsaktionäre.

² Der Regierungsrat muss im Verwaltungsrat vertreten sein. Die Vertretung des Regierungsrates und allfällige Verwaltungsratsmitglieder aus dem Landrat dürfen zusammen nicht über die Mehrheit im Verwaltungsrat verfügen.

³ Der Verwandtenausschluss im Verwaltungsrat richtet sich nach Artikel 76 Absatz 1 der Kantonsverfassung.

Art. 15

Pflichten und Befugnisse des Verwaltungsrates

¹ Dem Verwaltungsrat steht die nicht delegierbare Oberleitung der Bank sowie die oberste Aufsicht und Kontrolle der Geschäftsführung zu. In diesem Rahmen hat er insbesondere folgende unübertragbare und unentziehbare Aufgaben:

- a. Erlass des für die Bank erforderlichen Geschäfts- und Organisationsreglements und Erteilung der dafür nötigen Weisungen;
- b. Beschlussfassung über die Strategie der Bank im Rahmen dieses Gesetzes, über die Risikopolitik und über andere gemäss Geschäfts- und Organisationsreglement dem Verwaltungsrat vorbehaltene Gegenstände;
- c. Ernennung und Abberufung der mit der Geschäftsführung und Vertretung betrauten Personen;
- d. Verantwortung für die Einrichtung und Aufrechterhaltung einer den Erfordernissen der Bank und den gesetzlichen Bestimmungen genügenden Rechnungslegung und Finanzplanung sowie für ein den gesetzlichen Anforderungen genügendes Risikomanagement, internes Kontrollsystem (IKS) und internes sowie externes Revisionswesen;
- e. Ernennung und Abberufung der banken- und börsengesetzlichen Revisionsstelle und Behandlung ihrer Berichte;
- f. Ernennung und Abberufung des Leiters des Inspektorates;
- g. Überwachung der mit der Geschäftsführung und Vertretung betrauten Personen, namentlich im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze, Reglemente und Weisungen;
- h. Erstellung des Geschäftsberichtes.

² Dem Verwaltungsrat fallen überdies alle Aufgaben zu, die nicht nach Gesetz, Statuten oder Reglement einem anderen Organ der Bank übertragen sind.

³ Der Verwaltungsrat sorgt auch zwischen den Generalversammlungen für den laufenden Kontakt und den offenen Informationsaustausch mit dem Regierungsrat sowie mit den übrigen Aktionären.

Art. 16 Abs. 1

¹ Der Verwaltungsrat ist ermächtigt, Ausschüsse zu bilden und delegierbare Rechte und Pflichten nach Massgabe eines Organisationsreglementes ganz oder zum Teil an diese, an einzelne Mitglieder oder an Dritte zu übertragen.

Art. 17

Entschädigung

¹ Die Mitglieder des Verwaltungsrates und die mit der Geschäftsführung betrauten Personen haben Anspruch auf eine angemessene, vom Verwaltungsrat festzusetzende Entschädigung und auf Ersatz der Auslagen.

² Der Verwaltungsrat bestimmt die Grundsätze und Bandbreiten zur Festlegung dieser Entschädigungen in einem Reglement, welches von der Generalversammlung zu genehmigen ist.

³ Der Gesamtbetrag der Vergütungen an Mitglieder des Verwaltungsrates für das abgeschlossene Geschäftsjahr ist von der Generalversammlung jährlich zu genehmigen.

⁴ Die Vergütungen des Verwaltungsrates sind sowohl als Gesamtdarstellung als auch individuell für jedes einzelne Verwaltungsratsmitglied unter Nennung des Namens und der Funktion des betreffenden Mitgliedes im Geschäftsbericht offen zu legen. Bei der Geschäftsführung müssen deren Gesamtvergütung und die höchste Einzelvergütung unter Nennung des Namens und der Funktion des betreffenden Mitglieds offen gelegt werden.

⁵ Alle Darlehen und Kredite, die den Mitgliedern des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung gewährt wurden und noch ausstehen, sind im Geschäftsbericht je im Gesamtbetrag auszuweisen.

Titel 3.:

3. Verwaltungsratspräsident

Art. 18

¹ Der Verwaltungsratspräsident leitet die ihm zugehenden Informationen an den Verwaltungsrat weiter. Er leitet die Sitzungen des Verwaltungsrates.

² Er vertritt die Bank im Rahmen der Kompetenzen des Verwaltungsrates nach aussen, insbesondere auch gegenüber dem Regierungsrat und Landrat.

³ Der Verwaltungsrat regelt die Aufgaben und Befugnisse des Verwaltungsratspräsidenten im Organisationsreglement.

⁴ Der Verwaltungsratspräsident darf nicht gleichzeitig dem Regierungsrat oder Landrat angehören.

Titel 3. bisher zu Titel 4.

Art. 19

¹ Der Geschäftsführung obliegt die gesamte Führung der Geschäfte und die Vertretung der Bank nach aussen im Rahmen ihrer Kompetenzen, unter Vorbehalt der Vertretungsbefugnisse des Verwaltungsrates.

² Der Verwaltungsrat regelt Zusammensetzung, Aufgaben, Befugnisse und Organisation der Geschäftsführung im Organisationsreglement.

Titel 4. bisher zu Titel 5.

Art. 21

Banken- und börsengesetzliche Revisionsstelle

¹ Als banken- und börsengesetzliche Revisionsstelle amtiert eine von der eidgenössischen Finanzmarktaufsicht anerkannte Revisionsgesellschaft.

²Die Aufgaben der banken- und börsengesetzlichen Revisionsstelle richten sich nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen.

Art. 22

Inspektorat

¹Das Inspektorat ist eine von der Geschäftsführung unabhängige interne Revisionsstelle, die dem Verwaltungsrat unmittelbar unterstellt und ihm gegenüber verantwortlich ist.

²Das Inspektorat nimmt die ihm vom Verwaltungsrat übertragenen Überwachungsaufgaben wahr.

³Anstatt ein eigenes Inspektorat zu führen, kann der Verwaltungsrat:

- a. die entsprechenden Aufgaben dem Inspektorat einer anderen Kantonalbank, einer von der eidgenössischen Finanzmarktaufsicht anerkannten Revisionsstelle oder einem unabhängigen, sachkundigen Dritten übertragen, oder
- b. das Inspektorat der Bank mit demjenigen einer anderen Kantonalbank zusammenlegen.

Art. 23

Befugnisse des Landrates

¹Der Landrat übt im Rahmen und nach Massgabe der öffentlich-rechtlichen Vorschriften die Oberaufsicht über den Regierungsrat aus. Seine Kompetenzen richten sich nach der Landratsverordnung.

²Wahlen in den Verwaltungsrat, der Geschäftsbericht, die Jahresrechnung sowie die Beschlussfassung über die Verwendung des Bilanzgewinns sind dem Landrat zur Kenntnisnahme zu unterbreiten.

³Der Landrat ist befugt, vom Verwaltungsrat jederzeit schriftlich Auskunft über die Angelegenheiten der Bank und von der Revisionsstelle über die Durchführung und das Ergebnis ihrer Prüfung zu verlangen. Der Verwaltungsrat muss innert 90 Tagen schriftlich Auskunft erteilen, soweit dadurch keine Geschäftsgeheimnisse oder andere vorrangige Interessen der Gesellschaft gefährdet werden. Die Verweigerung der Auskunft ist schriftlich zu begründen. Die erteilten Antworten sind an der nächsten Generalversammlung zur Einsicht aufzulegen oder umgehend elektronisch zu publizieren.

Art. 23^a (neu)

Befugnisse des Regierungsrates

¹Der Regierungsrat überwacht die Einhaltung der Bestimmungen des Kantonalbankgesetzes durch die Bank. Die Aufsicht der eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Bank in Bezug auf die Einhaltung der bankengesetzlichen Vorschriften bleibt vorbehalten.

²Der Regierungsrat vertritt die Befugnisse des Kantons in der Generalversammlung der Bank.

Art. 25

Reservebildung und Gewinnverteilung

Von dem sich aus der Bilanz ergebenden Jahresgewinn, der nach Vornahme der im Bankwesen üblichen Abschreibungen und Rückstellungen verbleibt, werden:

- a. 10 Prozent der gesetzlichen Reserve im Sinne von Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen und
- b. 10 Prozent den Strukturreserven, welche zur Erfüllung des Leistungsauftrages dienen, und
- c. mindestens 35 Prozent den offenen Reserven zugewiesen und
- d. vom verbleibenden Teil eine Dividende auf das Aktienkapital sowie ein allfälliges Partizipationskapital ausgerichtet. Eine Dividende darf nur ausgerichtet werden, wenn die gesetzlichen Eigenmittelerfordernisse erfüllt sind.

Art. 27*Zeichnungsberechtigung*

Der Verwaltungsrat regelt die Zeichnungsberechtigung. Es gilt der Grundsatz der Kollektivzeichnungsberechtigung.

Art. 28 Abs. 2

²Die Mitglieder des Verwaltungsrates und des Inspektorats haften der Bank für den Schaden, den sie durch absichtliche oder fahrlässige Verletzung ihrer Pflicht verursachen. Ansprüche aus dieser Haftung sind beim Verwaltungsgericht geltend zu machen.

Art. 30*Publikationsorgan*

Soweit die Bundesgesetzgebung oder dieses Gesetz keine anderslautenden Publikationsvorschriften enthalten, ist das Amtsblatt des Kantons Glarus offizielles Publikationsorgan der Bank.

Art. 32*Umsetzung des Rechtsformwechsels*

¹Die Bank wird mit der Eintragung im Handelsregister ohne Liquidation der bestehenden selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts gegen Gewährung der Aktien an den Kanton Glarus durch eine die Rechtsform ändernde Umwandlung in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft nach Artikel 763 des Schweizerischen Obligationenrechts umgewandelt.

²Die Bank wird als Aktiengesellschaft mit Aktiven und Passiven gemäss Umwandlungsbilanz per 31. Dezember 2009 ohne Liquidation fortgeführt.

³Die Rechtshandlungen zur Umwandlung der Glarner Kantonalbank obliegen dem Regierungsrat.

Art. 33*Verwaltungsrat*

Der bisherige Bankrat amtiert bis zur ersten Generalversammlung als Verwaltungsrat.

Art. 34*Übergangsbestimmung zu Artikel 7 Absatz 3*

Die Anforderungen an den Eigenmitteldeckungsgrad der Bank nach Artikel 7 Absatz 3 gemäss der Änderung vom Mai 2009 müssen spätestens am 1. Januar 2015 erfüllt sein.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2010 in Kraft.

- § 14 Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden**
- A. Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald**
 - B. Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr**
 - C. Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe**

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird die Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und den Gemeinden in den Bereichen Verwaltung, Forst, öffentlicher Verkehr, Landwirtschaft und Alpen unterbreitet. Bei der Verwaltung wird der Status quo aufrechterhalten.

Verwaltung

Die Aufgabenteilung wird beibehalten.

Gemeinden

- Sektionschef
- Einwohnerkontrolle/Polizeiamt
- Bestattungswesen
- AHV-Zweigstelle

Kanton

- Schuldbetreibungs- und Konkursamt
- Steuerveranlagung und Steuerbezug
- Arbeitsamt inkl. Anlaufstelle
- Zivilstandsamt
- Grundbuchamt

Es wurde vor allem Steuerbezug und Anlaufstelle für das kantonale Arbeitsamt diskutiert. Einzelne Verwaltungsabläufe zwischen Kanton und Gemeinden aufzuteilen, ist nicht sinnvoll. Vor allem die Trennung von Steuerveranlagung und Steuerbezug, welche die Landsgemeinde 1999 dem Kanton übertrug, würde personell und infrastrukturell aufwändiger und teurer, dies auch wegen der Ratenzahlungen und dem Vollzugsauftrag des Kantons bei den Bundessteuern (direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer).

Forstwesen

Es werden keine zusätzlichen hoheitlichen Aufgaben (Rodung, Waldfeststellung, forstpolizeiliche Aufgaben) den Revierförstern in den Gemeinden übertragen, die Aufgabenverteilung bleibt bestehen. Die bisherigen hoheitlichen Aufgaben der Revierförster werden hingegen vom Kanton über den Lastenausgleich abgegolten. Der Kanton bleibt für die Ausbildung der (ungerlenen) Waldarbeiter und Hobbyholzer zuständig.

Bei der forstlichen Betriebsplanung werden die Waldeigentümer (Gemeinden) zukünftig im Rahmen von Leistungsvereinbarungen bei deren Umsetzung frei sein. Die Zuständigkeit für den Forstreservfonds (Einrichtung, Führung und Bewirtschaftung) wird den Gemeinden übertragen; das kantonale Waldgesetz wird entsprechend geändert.

Öffentlicher Verkehr

Über das Angebot an Fördermassnahmen im öffentlichen Verkehr und deren Kosten wird allein der Kanton entscheiden; den Gemeinden kommt weiterhin ein Anhörungsrecht zu. Der Kanton übernimmt sämtliche vom Bund mitfinanzierten Kosten des Regionalverkehrs. Einzig Fördermassnahmen ohne Kostenbeteiligung des Bundes sind von Kanton und Gemeinden wie bisher je hälftig zu tragen. Das Gesetz über den öffentlichen Verkehr ist anzupassen; die Kompetenzen von Landrat und Landsgemeinde werden ausgebaut.

Landwirtschaft und Alpen

Die Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden bezüglich Alpen und Landwirtschaft ist gesamtheitlich zu betrachten. Dazu gehört die finanzielle Abgeltung, welche der neue Finanzausgleich (Landsgemeinde 2010) regeln wird. Die Liberalisierung des Alpwesens ist mit der Überprüfung der kantonalen Land- und Alpwirtschaftsgesetzgebung anzugehen; den Gemeinden ist mehr Selbstbestimmung zu gewähren, ohne den Schutzgedanken zu vernachlässigen. Da kein enger Zusammenhang mit der Gemeindestrukturereform besteht, wird die Revision in die Legislaturplanung 2010/14 verschoben.

Vollzug

Das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe ist zu Gunsten eines effizienteren Vollzugs (Datenaustausch mit der Steuerverwaltung) anzupassen.

Die Finanzierung der aufgrund der Aufgabenentflechtung verschobenen Lasten wird der neue Finanzausgleich regeln. Die Neuverteilung der Aufgaben hat im Gleichgewicht zwischen Kanton und Gemeinden zu erfolgen. – Zudem ist der Stellenplan des Kantons zu überprüfen und allenfalls anzupassen. – Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.

1. Einleitung

Der Landrat trat im Februar 2007 auf eine regierungsrätliche Vorlage nicht ein, aufgrund derer die Landsgemeinde 2008 wichtige Grundsatzentscheide über die künftige Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Kanton hätte fällen sollen. Der Regierungsrat wurde beauftragt Gesetzesänderungen vorzulegen. Diese Vorlage tut dies, nebst dem Bildungsgesetz, in einigen weiteren Bereichen. Sie basiert auf weiterführenden Projektarbeiten, welche dem Landrat und teilweise der Landsgemeinde unterbreitet werden.

2. Vernehmlassung

Bei den Gemeinden und den Departementen wurde eine Vernehmlassung durchgeführt. Bezüglich Verwaltung, Strassen, öffentlicher Verkehr (öV) herrschte Einigkeit über die Aufgabenverteilung. Umstritten waren Steuerbezug und Arbeitsamt bei der Verwaltung sowie Wanderwege, Forst (Organisation und Ausbildung), Alpen und Landwirtschaft.

3. Steuerbezug

Die Arbeitsgruppe Aufgabenentflechtung und eine landrätliche Kommission bevorzugten ursprünglich den Bezug der Kantons- und Gemeindesteuern durch den Kanton. Der Steuerbezug an einer Stelle sei effizient, eine Trennung von Veranlagung und Bezug administrativ aufwändiger, teurer und nicht sinnvoll. Dezentraler Bezug könne nicht kostenneutral durchgeführt werden. Zusätzliche Softwarekosten entstünden. Der Übertrag der Daten vom Kanton auf die Gemeinden sei risikobehaftet und teuer. Die Anforderungen an die Aus- und Weiterbildung des Personals und die zunehmenden Kosten für Effizienz steigernde Informatiklösungen stünden bei einer Kommunalisierung in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Die Kommission verlangte vermehrten Einblick der Gemeinden in die Steuerdaten ihrer Einwohner, um die Steuerpflichtigen vor Ort zu betreuen (Art. 136 Abs. 3 Steuergesetz gibt dafür die rechtliche Grundlage).

Die Projektgruppe Gemeindeorganisation/Verwaltung und die Projektleitung Kanton bevorzugten jedoch den dezentralen Steuerbezug durch die Gemeinden. Die Gemeinden würden die Steuern ehrgeiziger und konsequenter einfordern. Die Transparenz werde für die Gemeinden besser. Das sei wichtig für die Pflege der guten Steuerzahler. Bessere Liquidität und Kundennähe, zusätzliche Stellen vor Ort und die Wiedereinführung der «Steuer Gutscheine» sprächen ebenfalls dafür. In der Vernehmlassung sprachen sich 13 von 24 Gemeinden für einen Wechsel, die kantonalen Departemente für den Verbleib beim Kanton aus.

Vorteile heutiger Zustand

- kein Handlungsspielraum für Gemeinden, deshalb zentraler Einzug durch Kanton
- Lösung administrativ einfacher, effizient, eingespielt und günstiger
- bestehende Infrastruktur und Organisation beim Kanton vorhanden

Nachteile

- steigende Steuerausstände seit der Zentralisierung
- für wirtschaftliche Führung und Übersicht der Gemeinden Steuereinzug durch Kanton nachteilig

Der Regierungsrat beantragte dem Landrat, die bestehende Lösung zu belassen. Die vorberatende Kommission und der Landrat schlossen sich diesem Vorschlag an. Eine Verlagerung auf die Gemeinden würde angesichts des bescheidenen Nutzens nicht zu rechtfertigende zusätzliche Kosten verursachen. Verbesserungspotenzial sei jedoch zu prüfen. Daher wird der Landsgemeinde diesbezüglich keine Vorlage unterbreitet.

4. Arbeitsamt

Mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung wurden verschiedene Aufgaben von den Gemeinden an die kantonalen Arbeitsstellen und die Arbeitslosenkassen übertragen. 1995 erfolgte der Übergang der Stellenvermittlung von den Gemeinden zu den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV). 2004 wurde – vor allem aus Spargründen – die zentrale Neuanmeldung von Stellensuchenden beschlossen. Diese müssen sich seit 2006 nicht mehr bei den Gemeinden, sondern beim RAV anmelden. Damit können alle Tätigkeiten zu Lasten des Ausgleichsfonds des Bundes verrechnet werden, d. h. der Kanton (30%) und die Gemeinden (70%) werden von den Kosten für die Neuanmeldungen (280 000 Fr./Jahr) entlastet.

Die Projektgruppe Gemeindeorganisation/Verwaltung empfahl die Anlaufstelle für das Arbeitsamt wieder in die Gemeinden zurückzuführen (Ersterfassung in den Gemeinden, danach Formulare an das RAV). Dafür sprächen Kundennähe, tragende Vertrauensbasis, zusätzliche Stellen bei der Gemeinde, Dezentralisation und allgemein die Stärkung der Gemeinden. In der Vernehmlassung sprachen sich 13 von 24 Gemeinden für einen Wechsel, die kantonalen Departemente für den Verbleib beim Kanton aus.

Vorteile heutiger Zustand

- Nähe zu RAV/ALV
- keine neue Verbundaufgabe schaffen
- nur eine Stelle statt deren drei (Gemeinde, Arbeitsamt, RAV) involviert

Nachteile

- keine Nähe zur Einwohnerkontrolle
- Schmälerung attraktives Stellenangebot der Gemeinden

Dezentralisierung widerspräche einfachen Verfahrensabläufen und effizienter Aufgabenerfüllung. Folge wären (Mehr-)Kosten in den Gemeinden, die der Bund nicht entschädigt. Der Bund vergütet den Kantonen keine Drittkosten bzw. nur die anrechenbaren Kosten, die bei der Durchführung der öffentlichen Arbeitsvermittlung sowie aus dem Betrieb der RAV und der Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen entstehen. Diese Aufgabe bietet zudem keine kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten, im Gegenteil. Sie erfordert einheitlichen Vollzug im ganzen Kanton. Das kantonalisierte Arbeitsamt funktioniert problemlos, garantiert die Gleichbehandlung aller Klienten aufgrund einheitlicher Anmeldeformalitäten und -rahmenbedingungen und spart jährlich etwa 300 000 Franken. Doppel- und Scheinzuständigkeiten sind zu beseitigen. Die Projektleitung Kanton und der Regierungsrat entschieden deshalb, die Anlaufstelle für die Arbeitslosen beim Kanton zu belassen. Auf Antrag der landrätlichen Kommission entschied der Landrat, die bisherige Lösung beizubehalten und der Landsgemeinde keine Änderung zu unterbreiten.

5. Strassenwesen

Die durch die Gemeindestrukturreform bedingten und beschlossenen Änderungen im Strassenwesen und bei den Motorfahrzeugsteuern erfordern eine Totalrevision des seit längerem revisionsbedürftigen Strassengesetzes von 1971. Diese wird an die Hand genommen und der Landsgemeinde 2010 unterbreitet. Kanton und Gemeinden sollen jeweils für Bau, Unterhalt und Finanzierung der eigenen Strassen aufkommen. Das Strassenverzeichnis ist anzupassen und die Verteilung des Ertrags aus den Motorfahrzeugsteuern auf dieser Basis zu überprüfen.

6. Wanderwege

Der Kanton betreibt eine Fachstelle für Wanderwege (20 Stellenprozent) und setzt für die technischen Bereiche einen Obmann für Wanderwege ein. Er kann Beiträge an den Unterhalt der Wanderwege leisten. Die Gemeinden haben die im Netzplan enthaltenen Wanderwege sicher begehbar zu erhalten. Die Arbeitsgruppe und die Vernehmlassungsteilnehmenden möchten den Wanderwegbereich in die alleinige Zuständigkeit der Gemeinden übergeben. Das Wanderwegnetz dient jedoch der lokalen Bevölkerung und dem Tourismus. Es kann aber gemäss noch geltendem Bundesrecht nicht völlig den Gemeinden übertragen werden, doch werden sie diese Aufgabe fachlich und personell in der geforderten Qualität zu erfüllen und Gemeinde überschreitende Projekte besser aufeinander abzustimmen vermögen. Der Kanton stellt im Sinne des übergeordneten Rechts Koordination und Einheitlichkeit sicher, nimmt seine Aufsichtsfunktion und die Verbindung zum Bund wahr. Dies erfordert das Anpassen der landrätlichen Verordnung über die Fuss- und Wanderwege. Die überarbeitete Verordnung wird dem Landrat separat unterbreitet.

7. Forst

Die intensivsten Diskussionen ergaben sich beim Forstwesen. Mit der Neuorganisation der Werkhöfe und Forstbetriebe sind Doppelspurigkeiten aufzuheben, Schnittstellen zu vermindern und Arbeitsabläufe zu straffen, Effizienz, Professionalität, Qualität und Wirksamkeit zu steigern. In den drei künftigen Gemeinden kann die Arbeit sachgerechter verteilt werden. Ist momentan dafür in einer Gemeinde nur eine einzige Person angestellt, so muss diese alles machen: von der anspruchsvollen Führungsarbeit bis zum Wischen des Werkhofplatzes. In den neuen Gemeinden wird es weniger Vorgesetzte brauchen und diese können sich auf ihre Kernaufgabe, das Leiten ihrer Abteilung oder ihres Bereiches, konzentrieren. Heute versucht jede Gemeinde ihre Aufgaben möglichst selbstständig zu erledigen. Fahrzeuge, Maschinen und Werkzeuge sind deshalb oft schlecht genutzt. In den drei künftigen Gemeinden müssen zwar dieselben Strassen gepflegt und die gleichen Wälder bewirtschaftet werden, aber es braucht dazu, weil sie besser eingesetzt werden, weniger Fahrzeuge, Maschinen und Werkzeuge, und weil grössere Materialmengen benötigt werden, kann günstiger eingekauft werden.

Die kantonale Projektleitung geht von einem Sparpotenzial von 10 bis 15 Prozent der Arbeitsstellen von 2005 aus, sofern die Synergien in Forst und Werkhof konsequent genutzt werden. Das angestrebte Sparpotenzial

von mehr als 17 Stellen entspricht der Zielsetzung der Gemeindestrukturereform in der Werkhof- und Forstorganisation. Die Berechnungen schliessen die Hauswartung der Verwaltungsgebäude und Schulhäuser nicht mit ein. Bei der Schulhauswartung wird ebenfalls Sparpotenzial vermutet. Der Zuständigkeitsbereich der Förster ist zu stärken und die Autonomie der Gemeinden zu vergrössern.

7.1. Organisation

Die Projektgruppe «Werkhof/Forstbetriebe» wollte zusätzliche hoheitliche Aufgaben wie Rodung, Waldfeststellung, forstpolizeiliche Aufgaben usw. den Gemeinde-Revierförstern übertragen. – Zur Bewirtschaftung ihrer Wälder stellten die Gemeinden Revierförster an, die den Forstbetrieb leiten und für die forstlichen Arbeiten im eigenen Wald verantwortlich sind. Zusätzlich haben sie die kantonale Abteilung Wald beim Gesetzesvollzug zu unterstützen. Dabei stehen sie unter deren Leitung und werden deshalb durch den Regierungsrat vereidigt. Die hoheitliche Funktion benötigt nach Angabe der Revierförster im Durchschnitt über alle Forstbetriebe 14 Prozent der Arbeitszeit.

Die hoheitlichen Aufgaben beschränken sich auf die Beurteilung vor Ort bzw. die Rapportierung von Ereignissen und Tatbeständen im Wald. Weitergehende Aufgaben und Kompetenzen sind entweder gesetzlich nicht möglich oder unzweckmässig, z. B. wird die Rodungsbewilligung koordiniert mit anderen kantonalen Bewilligungen vom Vorsteher des Departements Bau und Umwelt erteilt. Waldfeststellungen orientieren sich an kantonalen Richtlinien und Praxis. Zu Gunsten möglichst hoher Einheitlichkeit wurde die Zuständigkeit für Waldfeststellungen anlässlich der Neuorganisation der Abteilung Wald in die alleinige Befugnis des Kantonsoberröforsters (statt der Kreisforstingenieure) gelegt. Im Kanton werden jährlich nur zwei bis vier Waldfeststellungen durchgeführt. Die Bewilligung von Veranstaltungen im Wald erfordert Absprache mit verschiedenen kantonalen Stellen, z. B. mit der Abteilung Jagd und Fischerei und der Kantonspolizei. Auch hier ist Konstanz anzustreben. Wahrnehmen hoheitlicher Funktionen setzt hohes, fachspezifisches Know-how voraus. Deshalb rechtfertigt sich eine zentrale Lösung.

Das heutige System – die Revierförster übernehmen gewisse hoheitliche Funktionen – ist sehr effizient und hat sich grundsätzlich bewährt. Die Aufsichtspersonen (Revierförster) befinden sich mehr oder weniger täglich im Wald, kennen dessen Geschichte und Entwicklung bestens, auch sind sie vertraut mit der örtlichen Bevölkerung, den lokalen Verhältnissen usw. Das Unbefriedigende ist, dass die gesetzliche Aufsicht über die Waldbesitzer von vom Waldeigentümer angestellten Fachleuten wahrzunehmen ist, was die Gefahr von Interessenkollisionen birgt. Entgegen der Empfehlung der Projektgruppe wird daher am bestehenden, bewährten System festgehalten; es sind nur gewisse hoheitliche Aufgaben durch die Revierförster wahrzunehmen. Auch die Subventionsabrechnungen mit dem Bund soll künftig – angesichts der möglichen Interessenkollision – die kantonale Stelle erledigen, was eine Anpassung der Dienstweisung erfordert.

7.2. Ausbildung

Gemäss Bundesgesetz sorgen die Kantone für die Ausbildung der Waldarbeiter. Diese Aufgabe wurde wegen der Personalknappheit in der Abteilung Wald bereits vor einem Jahr an den Revierförster der Gemeinde Näfels delegiert. Zumal Bund und Kanton diese Kurse finanziell unterstützen und pro Jahr erfahrungsgemäss höchstens zwei Kurse durchgeführt werden müssen, ist eine vollständige Delegation dieser Aufgabe an die Gemeinden nicht zweckmässig.

7.3. Entscheide des Landrates

Organisation. – Es werden keine zusätzlichen hoheitlichen Aufgaben wie Rodung, Waldfeststellung, forstpolizeiliche Aufgaben den Revierförstern in den Gemeinden übertragen. Die Hoheitsfunktionen, welche die Revierförster im Auftrag des Kantons erbringen, werden im Lastenausgleich finanziell berücksichtigt. Diese sind in der regierungsrätlichen «Dienstinstruktion für die Revierförster» geregelt und werden durch die Abteilung Wald überarbeitet, wobei es nicht nur um die Frage der Entschädigung geht. Es werden Varianten einer zeitgemässen Organisation des kantonalen Forstdienstes ausgearbeitet. Erfordert die gewählte Version eine Gesetzesänderung, wird die Landsgemeinde 2010 darüber befinden. – Die Organisation des Forstdienstes wäre auch ohne Gemeindestrukturereform angegangen worden.

Ausbildung. – Der Kanton ist für die Ausbildung der (ungelernten) Waldarbeiter und Hobbyholzer zuständig. Der entsprechende Artikel zur Ausbildung wurde im Zusammenhang mit dem neuen Berufsbildungsgesetz an der Landsgemeinde 2007 angepasst (Art. 27).

Betriebsplanung. – Es ist keine Gesetzesänderung nötig.

Forstreservfonds. – Die Änderungen der Zuständigkeit für die Forstreservfonds erfordert eine Anpassung der Artikel 31 und 33 des kantonalen Waldgesetzes. Abgesehen von der Streichung der «Tagwen» (Art. 31) ist nur die Kompetenz zur Bewilligung der Entnahmen zu ändern (Art. 33 Abs. 2). Unbestritten blieb die gesetzliche Vorgabe eines Forstreservfonds, der jedoch in die alleinige Obhut der Gemeinden übergeht.

8. Alpen und Landwirtschaft

Im Schlussbericht der Teilprojektgruppe wird eine «gezielte Liberalisierung» gefordert, um die Bewirtschaftung und Nutzung der Alpen zu optimieren. Damit werde der unternehmerische Spielraum der Alppächter und -eigentümer und die Attraktivität der Alpnutzung vergrössert sowie die Optimierung der Alpbewirtschaftung ermöglicht, ohne den Schutzgedanken zu vernachlässigen. Das kantonale Alpurbar wird als zu einengend empfunden. Es wird eine Überarbeitung der kantonalen Alpgesetzgebung gefordert, um den Gemeinden mehr Selbstbestimmung zu geben (z. B. betr. Bestossung, Bewirtschaftung und Nutzung). Die Abteilung Landwirtschaft und die kantonale Alpkommission weisen auf Einschränkungen durch Bundesrecht hin (z. B. von den Kantonen festzulegende Bestossungslimite). Zwar seien die kantonalen Vorschriften (kant. Landwirtschaftsgesetz) generell etwas strenger als die Bundesvorgaben, doch seien sie im Sinne von Nachhaltigkeit, Umweltverträglichkeit und Ressourcenschonung fortschrittlicher. Die Anliegen sollen bei der Revision der kantonalen Land- und Alpwirtschaftsgesetzgebung geprüft werden.

Die Gemeinden haben den Kanton bei der Durchführung von agrarpolitischen Massnahmen des Bundes und des Kantons, namentlich bei der Erhebung von Daten und Kontrollen, zu unterstützen (Art. 3 Abs. 1 kant. Landwirtschaftsgesetz). Die Gemeinden müssen den oder die «Beauftragte(n) für Landwirtschaft» bezeichnen und entschädigen (Art. 3 Abs. 2). Der Schlussbericht fordert, dass künftig diese Aufwendungen durch den Kanton – evtl. im Rahmen von Leistungsaufträgen – über den Lastenausgleich zu entschädigen sind. Der Lastenausgleich bildet Bestandteil des neuen Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden, welcher der Landsgemeinde 2010 vorgelegt wird.

Fazit. – Die Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden betreffend Alpen und Landwirtschaft ist ganzheitlich zu betrachten. Dazu gehört die finanzielle Abgeltung, die der neue Finanzausgleich aufgreifen wird. – Weiterführende Überlegungen wie Liberalisierung des Alpwesens sind bei der Überprüfung der kantonalen Land- und Alpwirtschaftsgesetzgebung anzustellen. Den Gemeinden ist mehr Selbstbestimmung zu gewähren, ohne den Schutzgedanken zu vernachlässigen. – Da dies keine Auswirkungen auf kantonale oder kommunale Arbeitsplätze hat und daher kein enger Zusammenhang mit der Gemeindestrukturreform besteht, wird die Rechtsrevision aus Kapazitätsgründen in die Legislaturplanung 2010/2014 verschoben.

9. Öffentlicher Verkehr

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde bezüglich des öffentlichen Verkehrs (öV) eine innerkantonale Aufgabenentflechtung vorgezogen; der kantonale Anteil an die von Bund und Kanton gemeinsam abgegoltenen Kosten des Regionalverkehrs wurde ausschliesslich dem Kanton zugewiesen und die Beteiligung der Gemeinden von einem Drittel aufgehoben. Die öV-Kommission empfiehlt nun, diese Entflechtung auf den gesamten Regionalverkehr im Kanton auszuweiten (Art. 9 Abs. 2 öV-Gesetz); nach geltender Regelung werden die nicht vom Bund mitfinanzierten Kosten für den Regionalverkehr von Kanton und Gemeinden je hälftig getragen. Die ab 2011 geltende zusätzliche Entlastung der Gemeinden ist mit dem neuen Finanzausgleich zu kompensieren.

Beim Regionalverkehr entscheidet innerkantonale der Regierungsrat über das Angebot (Art. 8 und 9). Über Fördermassnahmen befindet (bei Folgekosten von mehr als 30 000 Fr./Jahr) der Landrat (Art. 10 und 11). Bei einem Teil der Fördermassnahmen geht es, auch in den neuen Strukturen, um Anliegen von Gemeinden, die deren Einbezug nach wie vor rechtfertigen. Weiterhin soll der Landrat über die Kostenbeteiligung von Gemeinden entscheiden.

Bei Massnahmen von gesamtkantonalen Interesse trägt der Kanton die Kosten des Regionalverkehrs, die gemäss Eisenbahngesetzgebung von Bund und Kanton gemeinsam abgegolten werden, allein. Bezüglich Zuständigkeiten ändert sich nichts; der Kanton hat als Besteller des Grundangebotes die Restkosten nach Abzug des Bundesanteils zu übernehmen. Soweit das Grundangebot fremdbestimmt ist, sind diese Ausgaben gebunden. Eine Erweiterung des Grundangebotes (z. B. beim Glarner Sprinter) gilt hingegen als Zusatzangebot (Art. 11), es sei denn, der Bund qualifiziere sie als neues Grundangebot für den Kanton.

Vom Bund nicht mitfinanzierte, erweiterte Angebote des Regionalverkehrs (Zusatzleistungen) werden neu vollständig vom Kanton übernommen; anders als bei gemeinsam von Bund und Kanton finanzierten Grundangeboten gelten daher die ordentlichen Finanzkompetenzen gemäss Kantonsverfassung. Bei neuen

Angeboten ist die Zustimmung des zuständigen Organs (Regierungsrat, Landrat oder Landsgemeinde) einzuholen. Die Qualifikation aller Ausgaben (Art. 9 Abs. 3) im Bereich des Regionalverkehrs wird aufgehoben.

10. Soziales

Beim Umsetzen der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens – eine bereits vollzogene Aufgabenentflechtung – wurde festgestellt, dass es das geltende Rechts den kantonalen Sozialbehörden nicht erlaubt, auf die von den Gemeinden erhobenen Personendaten bei der kantonalen Steuerverwaltung zuzugreifen; gemäss Datenschutzgesetz (Art. 10 Abs. 3) bedarf es dafür einer gesetzlichen Regelung. Wichtig sind solche Daten (z.B. über den Zu- und den Wegzug) namentlich für die Kostenverrechnung mit den Heimatkantonen. Sie müssen von den kantonalen Sozialbehörden (Art. 5 Abs. 2^a Sozialhilfegesetz) bei den Gemeinden statt direkt bei den kantonalen Steuerbehörden nachgefragt werden. Dies verursacht unnötigen administrativen Aufwand. Bei den Gemeinden stösst es auf Unverständnis, wenn eine weitere kantonale Stelle gleiche Daten nochmals verlangt. Mit einer gesetzlichen Grundlage ist diese Datenübertragung zu erlauben. Mit der einschränkenden Ergänzung (einerseits in Bezug auf die «zentral verwalteten, von den Gemeindebehörden bezogenen Personendaten» und andererseits auf «die kantonalen Steuerbehörden») wird nur das für den vereinfachten Verfahrensablaufs Notwendige ermöglicht. Keineswegs wird damit einem unkontrollierten Datenaustausch Tür und Tor geöffnet.

11. Beratung der Vorlage im Landrat

11.1. Landrätliche Kommission

Eine landrätliche Kommission unter dem Vorsitz von Landrat Georg Staubli, Niederurnen, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten war unbestritten. Die Kommission stellte sich in der Detailberatung grundsätzlich hinter die Vorlage. Einige Bereiche diskutierte sie eingehend.

Sektionschefs. – Die Notwendigkeit dieser Funktion bei den Gemeinden wurde geprüft. Obwohl die Beibehaltung nicht zwingend sei, funktioniere in Kantonen, die diese Funktion beibehielten, vor allem das Meldewesen und das Inkasso des Wehrpflicht-Ersatzes besser als in Kantonen, welche sie abschafften. Eine Kantonalisierung mache wenig Sinn, da der Bezug zur Einwohnerkontrolle stärker als zum Kreiskommando sei. Die Kommission entschied sich für Beibehaltung.

Steuerbezug. – In der Kommission setzte sich die Auffassung durch, die heutige Lösung funktioniere sehr gut, sei effizient und kostengünstig. Bezüglich der Steuerausstände ergäben sich bei gemeindenahem Inkasso eventuelle Vorteile, die sich aber in den neuen Grossgemeinden relativierten. Die Kommission entschied sich einstimmig für die günstigere und effizientere Lösung, also Steuerbezug durch die kantonale Steuerverwaltung.

Forstwesen. – Hierüber diskutierte die Kommission – teilweise durch Missverständnisse ausgelöst – intensiv. Sie befürwortete vorerst das Übertragen von zusätzlichen hoheitlichen Aufgaben an die Gemeinden. Dem setze jedoch, so die Regierung, die Forstgesetzgebung des Bundes enge Grenzen, indem sie die hoheitlichen Aufgaben den Kantonen zuweist. Weitergehende Übernahmen seien trotzdem geprüft worden, doch solle der Status quo beibehalten werden: Wahrnehmen nur der bisherigen hoheitlichen Funktionen durch die Revierförster der Gemeinden im Auftragsverhältnis und unter Aufsicht des Kantons. Die Abgeltung wird gemäss neuem interkantonalem Finanzausgleich zu geschehen haben. – Eine kleine Korrektur ergibt sich bei den Subventionsabrechnungen mit dem Bund, die der Kanton künftig im Rahmen der Leistungsvereinbarungen vornimmt.

11.2. Landrat

Im Landrat war Eintreten unbestritten. Der Rat taxierte insbesondere die Rückführung der Bereiche Steuerbezug und Arbeitsamt nicht als gute Lösung. Der Regierungsrat hielt am Status quo bezüglich Zuschreibung hoheitlicher Aufgaben im Bereich des Forstwesens fest; nach nochmaliger Abklärung und nachdem sich die Revierförster gegen die Übernahme weiterer hoheitlicher Aufgaben ausgesprochen hatten, schloss sich die Kommission in der zweiten Lesung der Haltung des Regierungsrates an, worauf der Landrat entsprechend entschied.

11.3. Beschlüsse des Landrates

Verwaltung

In der Verwaltung wird die Aufgabenteilung beibehalten:

Gemeinden	Kanton
- Sektionschef	- Schuldbetreibungs- und Konkursamt
- Einwohnerkontrolle/Polizeiamt	- Steuerveranlagung und Steuerbezug
- Bestattungswesen	- Arbeitsamt inkl. Anlaufstelle
- AHV-Zweigstelle	- Zivilstandsamt
	- Grundbuchamt

Forstwesen

Organisation. – Den Revierförstern in den Gemeinden werden keine zusätzlichen hoheitlichen Aufgaben wie Rodung, Waldfeststellung, forstpolizeiliche Aufgaben übertragen. Ihre bisherigen hoheitlichen Aufgaben werden mit dem neuen Finanzausgleich (Lastenausgleich) vom Kanton finanziell berücksichtigt.

Ausbildung. – Der Kanton bleibt für die Ausbildung der (ungelernten) Waldarbeiter und Hobbyholzer zuständig.

Betriebsplanung. – Die Waldeigentümer (Gemeinden) sind im Rahmen von Leistungsvereinbarungen bei der Umsetzung der forstlichen Betriebsplanung frei.

Öffentlicher Verkehr

Über das Angebot an Fördermassnahmen im öffentlichen Verkehr und deren Kosten entscheidet allein der Kanton. Den Gemeinden steht weiterhin ein Anhörungsrecht zu.

Landwirtschaft

Der Kanton delegiert wie bis anhin agrarpolitische Massnahmen des Bundes und des Kantons an die Gemeinden und berücksichtigt dies mit dem neuen Finanzausgleich (Lastenausgleich).

Finanzierung, Stellenetat

Die Finanzierung der verschobenen Lasten wird mit dem neuen Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden geregelt und der Stellenetat des Kantons zu überprüfen und allenfalls anzupassen sein.

12. Anträge

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, folgendem Beschlussentwurf zuzustimmen:

A. Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2009)

I.

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

Art. 31

Verpflichtung

Gemeinden und Korporationen mit Waldeigentum sind verpflichtet, Forstreservfonds zu erhalten und zu speisen.

Art. 33 Abs. 2

²Die Entnahmen unterliegen der Genehmigung des zuständigen Gemeinderates.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2011 in Kraft.

B. Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2009)

I.

Das Gesetz vom 5. Mai 1996 über den öffentlichen Verkehr wird wie folgt geändert:

Art. 8

Regionalverkehr gemäss Eisenbahngesetz

¹Zur Festlegung des Verkehrsangebotes und dessen Abgeltung an die Transportunternehmungen kommen die Bestimmungen des sechsten Abschnittes des EBG (Eisenbahngesetz; Art. 49 ff.) zur Anwendung.

²Zuständig auf kantonaler Ebene für das vom Bund und Kanton bei den Transportunternehmungen gemeinsam bestellte Verkehrsangebot ist der Regierungsrat. Er konsultiert vorgängig die Gemeinden und die kantonale öV-Kommission.

Art. 9 Abs. 2 und 3

²Er (der Kanton) trägt zudem die Kosten für Angebote des Regionalverkehrs, die nicht vom Bund mitfinanziert werden.

Abs. 3 aufgehoben.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2011 in Kraft.

C. Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2009)

I.

Das Gesetz vom 7. Mai 1995 über die öffentliche Sozialhilfe wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 2^a

^{2a} Der Vorbehalt in Absatz 2 über Auskünfte von Behörden gilt auch für Gemeindebehörden, die gemäss Artikel 29 Absatz 1 der Kantonsverfassung die zuständigen Behörden des Kantons in der Wahrnehmung der öffentlichen Sozialhilfe zu unterstützen haben sowie für die kantonalen Steuerbehörden in Bezug auf die zentral verwalteten, von den Gemeindebehörden bezogenen Personendaten.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2011 in Kraft.

§ 15 A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Finanzhaushaltsgesetz für den Kanton und die Gemeinden

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird ein neues Finanzhaushaltsgesetz für Kanton und Gemeinden sowie eine Änderung von Artikel 52 der Kantonsverfassung unterbreitet. Die Vorlage bringt ein einheitliches Finanzhaushaltsgesetz für Kanton und Gemeinden und führt das neue harmonisierte Rechnungslegungsmodell in leicht gekürzter Version ab 1. Januar 2011 ein; vollständig soll es ab 1. Januar 2015 gelten. Beibehalten wird die Bausteuer; zudem werden freie und gebundene Ausgaben gemäss geltender Praxis präziser definiert.

Das in 87 Artikel und neun Abschnitte gegliederte Gesetz gibt Kanton und Gemeinden die für die finanzielle Führung erforderlichen Instrumente, unterstützt eine Finanzpolitik und Verwaltungsführung nach wirtschaftlichen Grundsätzen sowie den wirtschaftlichen und wirksamen Einsatz der öffentlichen Mittel. Die Kantone und Gemeinden der Schweiz werden in den nächsten Jahren ein neues, harmonisiertes Rechnungslegungsmodell (HRM2) einführen. Das HRM2 orientiert sich an den internationalen Standards für öffentliche Gemeinwesen und wurde von einer Fachgruppe für kantonale Finanzfragen erarbeitet. Ziel ist, die Vergleichbarkeit der Rechnungen von Kanton und Gemeinden zu gewährleisten. Das bisherige Haushaltrecht war aufgeteilt in ein Finanzhaushaltsgesetz für den Kanton, ein Gemeindefinanzhaushaltsgesetz und eine Gemeindehaushaltverordnung. Nun soll es nur noch ein Finanzhaushaltsgesetz und eine Finanzhaushaltverordnung geben, die sowohl für den Kanton wie für die Gemeinden gelten. Da HRM2 in nächster Zeit zu übernehmen ist, soll die Einführung auf den 1. Januar 2011 erfolgen, damit die neuen Einheitsgemeinden nicht innerhalb weniger Jahre ihre Rechnungen zweimal umstellen müssen.

HRM2 stellt wesentlich höhere Anforderungen an die Rechnungsablage. Aus zeitlichen und praktischen Überlegungen wird es auf den 1. Januar 2011 nicht vollständig eingeführt. Verschiedene Bestandteile – insbesondere Anhänge, Einführung Anlagebuchhaltung, Kosten- und Leistungsrechnung, allfällige Konsolidierung selbstständiger Anstalten – sollen erst ab 1. Januar 2015 obligatorisch werden. Die Hauptneuerungen sind:

- Jahresabschluss in drei Stufen (operatives Ergebnis, ausserordentliches Ergebnis, Gesamtergebnis);*
- keine Aktivierungsgrenze für Ausgaben mit mehrjähriger Nutzungsdauer;*
- Bilanzierung der Anlagen des Finanzvermögens zum Anschaffungswert, Abschreibung auf Basis der Nutzungsdauer;*
- degressive Abschreibungsmethode, zusätzliche Abschreibungen als ausserordentlicher Aufwand zu verbuchen;*
- Finanzvermögen bei Eingang in die Bilanz zum Anschaffungswert bilanzieren;*
- Beteiligungsspiegel als Mindeststandard, Anhang um Geldflussrechnung, Eigenkapitalnachweis, Anlage- und Rückstellungsspiegel erweitert;*
- wichtigste Finanzkennzahlen nennen.*

Der Landrat diskutierte wesentliche Punkte wie Umfang der Anhänge, Kompetenzen von Regierungsrat und Verwaltung für Nachtragskredite, lineare oder degressive Abschreibungsmethode, Genehmigung oder Kenntnisnahme von Aufgaben- und Finanzplan. Der Landrat blieb bei einer eher strikten, einheitlichen Regelung. Er beantragt, der bereinigten Vorlage unverändert zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Harmonisiertes Rechnungsmodell 1 (HRM1)

Seit einiger Zeit laufen Bemühungen für ein einheitliches Rechnungswesen. 1950 planten Bund, Kantone und Gemeinden eine Harmonisierung, konnten sich aber nicht einigen. Der Bund entschied sich für ein System mit ordentlicher/ausserordentlicher Rechnung, die Gemeinden lehnten sich an die Privatwirtschaft an (Erfolgsrechnung/Bilanz). Die Kantone wählten ein uneinheitliches System zu demjenigen des Bundes mit Ansätzen der doppelten Buchführung. 1970 unternahm die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) einen neuen Anlauf für die Harmonisierung. 1977 erschien das «Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte». Das Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM1) wurde ab 1977 nach und nach in allen Kantonen und Gemeinden eingeführt. Obwohl dies freiwillig war, ergab sich eine weitgehende Harmonisierung der Rechnungslegung der Kantone und Gemeinden.

Ab Mitte der neunziger Jahre gefährdete eine neue Tendenz die Harmonisierung. Vorab unter dem Druck finanzieller Engpässe führten verschiedene Kantone und Gemeinden neue Konzepte der Verwaltungsführung (z. B. New Public Management; NPM) oder neue Standards ein (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS). Betriebsbuchhalterische Ansätze schlugen sich in den Finanzbuchhaltungen nieder und einige Kantone revidierten ihr Rechnungswesen. Um der Entharmonisierung entgegen zu treten, wurde das HRM1 an die neuen Anforderungen angepasst.

1.2. Entwicklungen im Rechnungswesen

Seit HRM1 entwickelte sich das öffentliche Rechnungswesen weiter (Kosten- und Leistungsrechnungen, NPM). Die ebenfalls laufende Reform des Rechnungsmodells des Bundes bietet die Gelegenheit zur Annäherung der beiden Systeme. Der Bund wechselt zur periodengerechten Verbuchung (Accrual Accounting); es sollen die Ansprüche der finanzpolitischen Gesamtsteuerung und die Bedürfnisse der betriebswirtschaftlichen Führung auf Verwaltungsebene gleichermassen erfüllt werden. Weitere Ziele sind: Rechnungsaufbau in Anlehnung an die Privatwirtschaft (Erfolgsrechnung, Bilanz, Geldflussrechnung, Anhang), einheitliche Normen (IPSAS), zeitgemässe Finanzberichterstattung, Förderung managementorientierter Verwaltungsführung und Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte.

Die Harmonisierung kann wesentlich verbessert werden. Das neue Finanzhaushaltgesetz des Bundes beauftragt den Bundesrat, sich für harmonisierte Rechnungslegungsstandards von Bund, Kantonen und Gemeinden einzusetzen (Art. 48 Abs. 4 FHG). Diesem Auftrag kommt das neue harmonisierte Rechnungslegungsmodell (HRM2) nach, ist doch die Harmonisierung auch für Kantone und Gemeinden notwendig und sinnvoll:

- *Koordinierte Finanzpolitik:* Vergleichbare öffentliche Rechnungen vereinfachen eine koordinierte Finanzpolitik der Kantone und Gemeinden, für welche einheitlich definierte Grundelemente (z. B. Kontenrahmen) entscheidend sind und eine konsolidierte Sichtweise ermöglichen.
- *Finanzausgleich:* Interkantonaler und interkommunaler Finanzausgleich (inkl. interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und NFA) sind auf übereinstimmende Berechnungsgrundlagen angewiesen, da nur sie vergleichbare Daten aus den verschiedenen Gemeinwesen geben.
- *Transparenz:* Unterschiede in der Finanzpolitik der Kantone und Gemeinden sollen für Bürgerschaft, Bund, Politik und Forschung erkennbar sein. Entsprechen sich die Rechnungen in ihrem Aufbau nicht, kann die Finanzpolitik der Kantone und Gemeinden nicht verglichen werden.
- *Finanzstatistik:* Die Harmonisierung verbessert die Qualität der Finanzstatistik entscheidend. Sie erlaubt eine präzisere volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und eine ursachengerechtere Finanzpolitik des Bundes und nützt auch der finanzwissenschaftlichen Forschung. Standardisierte Rechnungssysteme ermöglichen zudem schnellere und effizientere Datenerhebung, was Kosten spart.

Die Rechnungslegungssysteme sind immer noch – oder wegen der zunehmenden Entharmonisierung eher wieder – sehr verschieden. Der Bund vermag die Rechnungslegung der Kantone und Gemeinden nicht zu beeinflussen, da die Kantone nach Bundesverfassung hierin souverän sind. Die Harmonisierung der Rechnungslegung bei Kantonen und Gemeinden kann also nur auf freiwilliger Basis erfolgen. Das HRM2 leistet dazu aber einen wichtigen Beitrag, indem es eine einheitliche Orientierungshilfe bietet und trotzdem die Bedürfnisse der vielfältigen öffentlichen Aufgaben und die unterschiedlichen Formen von Gemeinwesen berücksichtigt.

Verschiedene Kantone wollen ihr Rechnungswesen reformieren. Dies geschieht erstens wegen der neuen Anforderungen, welche neue Verwaltungskonzepte stellen (z. B. wirkungsorientierte Verwaltungsführung, WOV); einige Kantone und Gemeinden führten die neue Kosten- und Leistungsrechnung nach dem Modell der FDK ein, um wirkungsorientierte Verwaltungsführung zu ermöglichen. Zweitens gibt es Bestrebungen zur Annäherung an die Privatwirtschaft bzw. an internationale Regelwerke (IPSAS). Drittens steigern neue Softwareprodukte zwar die Effizienz, führen aber zu neuen Anforderungen an das Rechnungswesen.

Die neuen, explizit für den öffentlichen Sektor entwickelten Rechnungslegungsstandards begünstigen das Reformklima. Als Grundlage dazu dienten bzw. dienen die internationalen Standards (International Accounting Standards, IAS), welche ein breit abgestützter Ausschuss publiziert (International Public Sector Accounting Standards Board); in der Schweiz entsprechen dem die «Fachempfehlung zur Rechnungslegung» (FER). Dem internationalen Ausschuss gehören Vertretungen von Staaten, Weltbank, internationalem Währungsfonds und Anspruchsgruppen an; die Interessen der Schweiz werden durch einen mandatierten Vertreter wahrgenommen.

Nicht nur im öffentlichen Sektor ändern Rechnungslegungsstandards, werden diese doch durch internationale Vorschriften allgemein beeinflusst. Solche traten 2004 z. B. betreffend Firmenzusammenschlüssen in Kraft; eine galt der Abschreibung von Vermögenswerten und eine von immateriellen Vermögenswerten, bezüglich derer eine fundamentale Neuausrichtung in der Bewertung (inklusive Goodwill) vorgegeben wurde.

Bei materiellen Vermögenswerten ist die True and Fair View-Bewertung (unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmässiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage) im Gegensatz zur traditionellen Abschreibung des Buchwertes zum Standard geworden; bei immateriellen Vermögenswerten wie Goodwill beim Kauf einer Firma, von Patenten, Lizenzen oder Marken herrschte Vorsicht und der Investitionswert wurde möglichst schnell abgeschrieben. Die neuen Richtlinien läuten nun auch hier die Ära der True and Fair View-Bewertung ein.

Auch beim Swiss GAAP FER-Standard (schweizerisch allgemein anerkannte Rechnungslegungsgrundsätze im Standard der Fachempfehlung zur Rechnungslegung), welcher vor allem für kleine und mittlere Unternehmen relevant ist, machen sich Änderungen bemerkbar. Sie wurden konsequent auf ihre Anwendergruppen ausgerichtet: kotierte Unternehmen (ohne Hauptsegment), mittelgrosse Konzerngruppen und Einzelgesellschaften mit nationaler Bedeutung (aber ohne Kotierung), kleine Unternehmensgruppen und Einzelunternehmen sowie Non-Profit-Unternehmen und Pensionskassen. Dabei stellten sich zwei Herausforderungen: Abbildung der ökonomischen Realität im Sinne einer True and Fair View; Einhalten eines vertretbaren Kosten-Nutzen-Verhältnisses. Im Mittelpunkt stand ein «Accounting-Rahmen», der die eigentliche Basis der Rechnungslegung darstellen und eine Grundlage für Spezialregelungen schaffen und Orientierungshilfe bei nicht thematisierten Einzelstandards sein soll. Dieses Rahmenkonzept trat am 1. Januar 2006 in Kraft.

1.3. Zielsetzungen für die Weiterentwicklung des HRM1

Die drohende Entharmonisierung, die Reformen bei Bund und einzelnen Kantonen sowie die internationalen und nationalen Entwicklungen führten zum Projekt «Reform Rechnungslegung der Kantone und Gemeinden (HRM2)». Im September 2002 erteilte die FDK den Auftrag zur grundlegenden Überarbeitung des HRM mit folgenden Vorgaben:

- Die Rechnungslegung der Kantone und Gemeinden ist umfassend zu harmonisieren.
- Die Rechnungslegung der Kantone ist mit dem Neuen Rechnungsmodell (NRM) des Bundes zu harmonisieren.
- Die Weiterentwicklung orientiert sich grundsätzlich an den IPSAS-Richtlinien, die aber nicht unverändert übernommen werden können; Abweichungen sind zu begründen.
- Die in verschiedenen Kantonen (namentlich Zürich) und beim Bund eingeleiteten Reformen werden berücksichtigt.
- Die internationalen Anforderungen an die Finanzstatistik werden berücksichtigt.

Das öffentliche Rechnungswesen unterscheidet sich in verschiedener Hinsicht vom privatwirtschaftlichen Rechnungswesen, dem direkt-demokratische Rechte, Kreditrecht usw. unbekannt sind. Das öffentliche Rechnungswesen hat einen internen und einen externen Adressatenkreis. Der interne Adressatenkreis umfasst die Führungsorgane in der Linie, zentrale Stabsstellen, Finanzkontrollorgane und die parlamentarischen Instanzen. Externe sind die Öffentlichkeit, Aufsichtsorgane von Bund und Kanton, übergeordnete Bewilligungsinstanzen, andere Kantone und Gemeinden, Gläubiger, der Kapitalmarkt, Rating-Agenturen und weitere, auch internationale Institutionen.

Alle diese Adressaten müssen bei der Weiterentwicklung des HRM berücksichtigt werden, wenn auch möglicherweise unterschiedlich. Aufgrund des ausgeprägten Föderalismus und der ausgebauten direkt-demokratischen Rechte weist das schweizerische öffentliche Rechnungswesen Besonderheiten auf. Folgende Hauptfunktionen sind zu beachten:

- *Grundlage zur Umsetzung des Finanz- und Kreditrechts:* Budget und Sonderkreditbeschlüsse ermächtigen zur Mittelverwendung. Die Verwaltung ist kreditgebunden, d. h. jeder Kredit ist für den bewilligten Zweck zu verwenden. In der Rechnungsablage sind Krediteinhaltung und zweckgebundene Mittelverwendung nachzuweisen. Daher ist der Grundsatz der Spezifikation im HRM bedeutungsvoll. Das HRM legt ihn im Gegensatz zum NPM eher eng aus.
- *Grundlage für die finanzwirtschaftliche Haushaltsteuerung:* Instrumente wie Finanz- und Aufgabenpläne, Schuldenbremsen und Kennzahlensysteme helfen, den Haushalt sinnvoll zu steuern und eine zu hohe Verschuldung zu verhindern. Die Daten stammen aus dem öffentlichen Rechnungswesen. Sie müssen zuverlässig und unverfälscht sein. Sind sie nicht angemessen dargestellt, können sich unzweckmässige Folgen wie Steuererhöhungen, Ausgabenkürzungen usw. ergeben.
- *Betriebswirtschaftliches Steuerungsinstrument:* Bereits das HRM1 ermöglichte mit den internen Verrechnungen und den Spezialfinanzierungen annäherungsweise eine Kostenrechnung. NPM legt das Schwergewicht auf den betriebswirtschaftlichen Ansatz; es sieht eine ausgebaute Kosten- und Leistungsrechnung vor. Die Kombination zwischen finanzwirtschaftlicher Steuerung und betriebswirtschaftlichem/leistungsorientiertem Ansatz ist komplex. Umso wichtiger ist es, beide Funktionen bei der Weiterentwicklung des Rechnungswesens zu berücksichtigen.

- *Grundlage für die volkswirtschaftliche Steuerung:* Staatsausgaben und Staatseinnahmen sind bedeutende Bestandteile der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Staats-, Steuer-, Defizit-, Verschuldungs-, Investitionsquote und Ausgabenzuwachsraten sind wichtige Masszahlen (z. B. Messung an Maastricht-Kriterien). Im föderalen Staat bleibt die Gesamtsteuerung problematisch, da die Daten nicht überall auf gleiche Weise erhoben werden; daher ist für ihn aber die Harmonisierung besonders wichtig.
- *Grundlage für die statistische Analyse:* Das öffentliche Rechnungswesen ist Basis der Finanzstatistik. Das HRM nahm mit der Artengliederung und der funktionalen Gliederung darauf stark Rücksicht. Das NPM führte zu einer Qualitätseinbusse (starke Komprimierung der Daten, «Flucht aus dem Budget»). Finanzstatistik ist wichtig für volkswirtschaftliche Analysen, Zeitreihenvergleiche und Benchmarks. Sie muss den neuen Verhältnissen angepasst werden, und ihre Belange sind im HRM2 zu beachten.
- *Instrument zum Gläubigerschutz:* Dieser Aspekt gewann mit dem Fall «Leukerbad» an Bedeutung. Das HRM legt das Schwergewicht auf die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung sowie auf den Selbstfinanzierungsgrad. Gläubigeraspekte legen das Schwergewicht auf die Bilanzanalyse. Wichtig sind auch die «Konzernbeteiligungen» und die Eventualverpflichtungen. Rating-Agenturen und weitere Instanzen nehmen Bonitätsklassifizierungen für viele Körperschaften vor.

Aus den Adressatenkreisen und den vielfältigen Funktionalitäten des öffentlichen Rechnungswesens ergeben sich Kriterien für die Weiterentwicklung des HRM:

- Mehrdimensionalität des öffentlichen Rechnungswesens steht im Vordergrund.
- Miliztauglichkeit ist unabdingbar; das Modell muss von den Stimmberechtigten, denen in vielen Gemeinden die Budgetkompetenz zukommt, verstanden werden.
- Neue Entwicklungen müssen in allen drei Staatsebenen abgebildet werden können (sonst wird die Harmonisierung noch mehr gefährdet).
- Ausländische Modelle sind nur beschränkt übertragbar (Föderalismus/direkte Demokratie).
- Weiterentwicklungen müssen für den Staat einen Mehrwert bringen.
- Kosten von Reformen sind zu beachten.
- Eine ständige Abfolge von neuen Reformen ist zu vermeiden.

Die Erkenntnis, dass ausländische (bzw. auch internationale) Modelle nur beschränkt auf die Schweiz anwendbar sind, gewinnt an Aktualität, da das öffentliche Rechnungswesen mit den IPSAS konfrontiert wird. Diese Standards haben eine grundlegend andere, aus der Privatwirtschaft abgeleitete Philosophie: das Prinzip der «True and Fair View». Dieses steht im Widerspruch mit dem bisher in der Finanzpolitik oft verfolgten «Vorsichtsprinzip», das zwar ebenfalls enthalten ist, allerdings anders definiert als im HRM und im Obligationenrecht, welche willkürliche Tieferbewertungen erlauben (IPSAS lässt nur vorsichtige Schätzung zu). Hierin war das bewährte HRM1 zu sichern; es war nur mit international entwickelten und angewendeten Ansätzen zu ergänzen, damit internationale Vergleiche möglich sind.

1.4. Zielkonflikt «True and Fair View» / Finanzpolitik

Allein die vollständige Anwendung eines anerkannten Rechnungslegungsstandards vermag das Prädikat einer Rechnungsablage nach IPSAS unter «True and Fair View» zu erfüllen. Dieses verlangt die Darstellung einer den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Finanzlage. Das Spannungsfeld HRM2/ «True and fair View» ergibt sich aus der unterschiedlichen Zielsetzung, welche sich in der unterschiedlichen Sichtweise auf das Eigenkapital äussert. Die Frage, wie das Vermögen – und damit indirekt über die stillen Reserven auch das Eigenkapital – des Staates bewertet werden soll, bleibt unbeantwortet. Die ungleiche Sichtweise des HRM2 und IPSAS zeigt sich in der unterschiedlichen Behandlung der stillen Reserven.

In vielen Körperschaften wurden Reserven durch hohe Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen gebildet, ohne sie gesondert auszuweisen. Nach dem HRM1 und dem schweizerischen Finanzrecht kann Verwaltungsvermögen nicht realisiert werden, d. h. es kann nicht darauf zurückgegriffen werden, weil es für die öffentliche Aufgabenerfüllung benötigt wird. Deshalb kann bei Reserven des Verwaltungsvermögens nicht wie in privaten Unternehmungen von «stillen Reserven» die Rede sein. Um den Nachteil der Intransparenz solcher Reserven (z. B. in Form von zusätzlichen Abschreibungen) zu mildern, sind sie nach HRM2 in der Erfolgsrechnung und der Bilanz sowie im Anhang offen zu legen.

In der Privatwirtschaft ist die bewusste Bildung von stillen Reserven mittlerweile nicht mehr gebräuchlich, weil damit hohe Gewinne versteckt werden können. Stille Reserven sind sogar bei den schwer zu bestimmenden immateriellen Vermögenswerten verboten. Es wird die wahrheitsgetreue Darstellung der Finanzlage in allen Bereichen angestrebt.

1.5. Reformprojekt HRM2

2003 erteilte die FDK der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen den Auftrag, das Handbuch HRM zu überarbeiten. Die Fachgruppe für kantonale Finanzfragen setzte eine Arbeitsgruppe ein, der auch

Vertretungen von Städten und Gemeinden, der kantonalen Finanzkontrollen und des Bundes angehörten; 2006 fällte sie verschiedene Grundsatzentscheide. Im Januar 2008 verabschiedete die FDK das HRM2 einstimmig in der Hoffnung, damit Transparenz sowie Harmonisierung und Modernisierung der Rechnungslegung zu verbessern sowie in der Erwartung der flächendeckenden Umsetzung innert rund zehn Jahren.

Die FDK beschloss ebenfalls einstimmig das Einsetzen eines Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor, dessen Aufgabe ist: Förderung der einheitlichen, vergleichbaren und transparenten Rechnungslegung der öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz. Die neuen Rechnungslegungsnormen bringen Bund, Kantone und Gemeinden grosse Umstellungen. Insbesondere die neuen Bewertungs- und Abschreibungsmethoden dürften in der Praxis zu zahlreichen Fragen führen. Das Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor wird vorab Praxisfragen von grundlegender Bedeutung zu beantworten und Empfehlungen zu erarbeiten sowie deren Umsetzung zu beobachten haben. Periodisch, z. B. alle zwei Jahre, ist über den Stand der Dinge zu berichten. Die Koordination der Schweizer Interessen ist von grosser Bedeutung im Hinblick auf die Mitgliedschaft im IPSAS-Board; das Gremium umfasst Vertretungen des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und der Wissenschaft.

2. Situation Kanton Glarus

Die Rechnungen von Kanton und Gemeinden basieren auf den Grundsätzen des HRM1, mit deren Einführung das Finanzhaushaltrecht völlig neu zu konzipieren war. Es basiert auf einer mit dem HRM1 entwickelten Mustergesetzgebung. Das Mustergesetz wurde an kantons- und gemeindespezifische Verhältnisse angepasst und auf den 1. Januar 1994 in Kraft gesetzt (Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus, Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden). Eine Verordnung zum kantonalen Finanzhaushalt wurde nie geschaffen. Bei Bedarf wird die Gemeindehaushaltsverordnung beigezogen.

1996 trat die Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden in Kraft. Seit 2000 wird das HRM1 von sämtlichen Gemeinden umgesetzt. Es hat sich sehr bewährt. Die Vergleichbarkeit der Rechnungen ist gewährleistet. Für die gesetzlich dem Regierungsrat obliegende Gemeindeaufsicht ist dies von Vorteil. Die Fachstelle für Gemeindefragen verbesserte ab 2003 die Qualität der Rechnungen, indem sie u. a. die Finanzvermögen nach einheitlichen Standards bewertet und dem Kanton ein aussagekräftiges Gemeinderating zur Verfügung stellt. Dieses Rating liess z. B. Finanzprobleme verschiedener Gemeinden frühzeitig erkennen.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen (Bestimmungen über die gegenseitige Unterstützungspflicht) wurden die beiden Finanzhaushaltgesetze nie angepasst. Die Gesamtrevision des Finanzhaushaltrechts wurde hinausgeschoben. Die Verabschiedung des HRM2 durch die FDK bietet nun in Verbindung mit der Gemeindestrukturreform Gelegenheit, die Rechtsgrundlagen total zu revidieren. Es wird allgemein erwartet, dass die Kantone und die Gemeinden das HRM2 in den nächsten Jahren einführen.

Die FDK verabschiedete das Handbuch im Januar 2008. Eine innerkantonale Arbeitsgruppe nahm sich der Thematik an. Sie bestand aus Personen, die sich im Rahmen der Gemeindestrukturreform mit dem Finanzwesen (Teilprojekt B2) beschäftigen: Vertretungen aus kantonaler Verwaltung, Gemeinden und Politik (Landrat). Das HRM2 respektive das total revidierte Finanzhaushaltrecht hat nicht direkt mit der Gemeindestrukturreform zu tun, muss aber auf diese abgestimmt sein, weil es die Gemeinden übernehmen müssen. Die Vorbereitungsarbeiten stützten sich auf die Fachempfehlungen der FDK. Das Handbuch «Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2» enthält ein Mustergesetz. Der Spielraum für abweichende Regelungen beschränkt sich auf organisatorische Abläufe, auf die Kompetenzverteilung (Landrat, Regierungsrat, Departemente), auf die Abschreibungsmethode (linear oder degressiv) und auf die Aktivierungsgrenzen. Von den Mindeststandards vorgebenden Fachempfehlungen ist nur ausnahmsweise abzuweichen, kommen doch die Vorteile des HRM2 nur dann vollständig zum Tragen, wenn sie alle öffentlichen Gemeinwesen erfüllen; Abweichungen müssen im Anhang offen gelegt werden.

Die Gemeindestrukturreform führt zu viel grösseren Gemeinden. Ein gemeinsames Finanzhaushaltgesetz für den Kanton und die Gemeinden macht deshalb Sinn. Sind Unterschiede zwischen Kanton und den drei Gemeinden begründbar, erfolgt die differenzierte Regelung im gleichen Artikel. So wird das Finanzhaushaltrecht für Kanton und Gemeinden weitgehend identisch, schlanker und durchschaubarer. Das Gesetz weist verschiedentlich auf Regelungsbedarf hin, der ebenfalls in einer für Kanton und Gemeinden geltenden Verordnung zu erfüllen sein wird. Damit wird auch auf Verordnungsstufe gewährleistet, dass im Kanton und in den Gemeinden dieselben Tatbestände gleich umgesetzt werden.

HRM2 soll auf den 1. Januar 2011, also mit der Bildung der drei Einheitsgemeinden, eingeführt werden. Damit wird der Kanton Glarus zu den ersten Kantonen gehören, die HRM2 anwenden. Der Nachteil der frühen Umsetzung liegt in der mindestens teilweise zu leistenden Pionierarbeit; es kann nicht von den Erfahrungen anderer profitiert werden. Trotzdem ist der frühe Termin sinnvoll, weil dadurch die Gemeinden nicht innerhalb weniger Jahre ihre Rechnungen zweimal umstellen müssen. Die Rechnungen der Ortsgemeinden, Tagwen

und Schulgemeinden sind auf den 1. Januar 2011 in die Rechnung der neuen Einheitsgemeinden zu überführen. Es entsteht somit eine vollständig neue Rechnung, was zusammen mit den Konsolidierungen der Rechnungen mit erheblichem zeitlichem und finanziellem Aufwand verbunden ist. Um Vergleichbarkeit der Rechnungen von Kanton und Gemeinden zu gewährleisten, hat der Kanton das HRM2 ebenfalls auf den 1. Januar 2011 zu übernehmen.

HRM2 stellt wesentlich höhere Anforderungen an die Rechnungsführung als HRM1. Es soll auf den 1. Januar 2011 nicht vollständig eingeführt werden müssen. Einzelne Bestandteile – Anhänge, Einführung Anlagebuchhaltung, Kosten- und Leistungsrechnung, allfällige Konsolidierung der selbstständigen Anstalten – sollen erst ab 1. Januar 2015 obligatorisch sein. Die Finanzverwaltungen der drei neuen Gemeinden dürfen in zeitlicher Hinsicht nicht überfordert werden. Auf den 1. Januar 2011 muss eine Vielzahl von Gemeindefrechnungen konsolidiert werden, was eine Herausforderung darstellt. Die mit einer Übergangsfrist versehenen Bestandteile des HRM2 betreffen die Präsentation der Rechnung gegenüber Dritten, d. h. vor allem gegenüber dem Landrat (Anhänge, Anlagebuchhaltung, Kosten- und Leistungsrechnung), die für die Beurteilung des Finanzhaushaltes nicht von vordringlicher Bedeutung sind.

Die Landsgemeinde 2009 befindet sich nicht über das HRM2 sondern über das Finanzhaushaltsgesetz für den Kanton und die Gemeinden. Der Termin ist einzuhalten, um die Folgearbeiten rechtzeitig in Angriff nehmen zu können. Die zum Finanzhaushaltrecht gehörende Verordnung muss noch erarbeitet werden. Im Weiteren ist das künftig auch für den Kanton verbindliche Handbuch des Rechnungswesens der Glarner Gemeinden zu überarbeiten. Verordnung und Handbuch (inkl. Musterkontenpläne) müssen Ende 2009 zur Verfügung stehen, da Kanton wie Gemeinden ab Mitte 2010 auf der Grundlage des HRM2 die Budgets (2011) und die Finanzpläne (2012–2015) zu erstellen haben.

3. Vernehmlassung

Ende Juli 2008 verabschiedete der Regierungsrat den Entwurf des neuen Finanzhaushaltsgesetzes für den Kanton und die Gemeinden zur Vernehmlassung. Eingeladen wurden die Projektleitungen der drei neuen Gemeinden, alle Departemente, die Finanzkontrolle sowie die Gerichte. Es gingen acht Stellungnahmen ein.

Der Entwurf wurde grundsätzlich positiv aufgenommen. Mit einer Ausnahme waren alle mit einem für Kanton und Gemeinden geltenden Gesetz einverstanden. Der Vorschlag zur gestaffelten Inkraftsetzung wurde von allen befürwortet. Ansonsten wurden verschiedene Formulierungsänderungen vorgeschlagen. Die Ergebnisse der Vernehmlassung sind in den Entwurf eingeflossen.

Die Landeskirchen äusserten sich ebenfalls. Rechnungslegung auf Grundlage des HRM2 und des neuen Finanzhaushaltrechts würde zu komplex, was für eine Kirchenrechnung nicht notwendig sei. Diesem Einwand wird Rechnung getragen. Das neue Finanzhaushaltsgesetz und die Vorschriften des HRM2 gelten für die Landeskirchen nur subsidiär (Art. 2 Abs. 2). Die Landeskirchen können eigene Vorschriften auch zum Rechnungswesen erlassen. Verbindlich ist das kantonale Finanzhaushaltrecht für sie nur dort, wo sie keine eigenen Regelungen kennen; dies ist ähnlich bereits der Fall.

4. Die neuen Elemente des Rechnungslegungsmodells HRM2

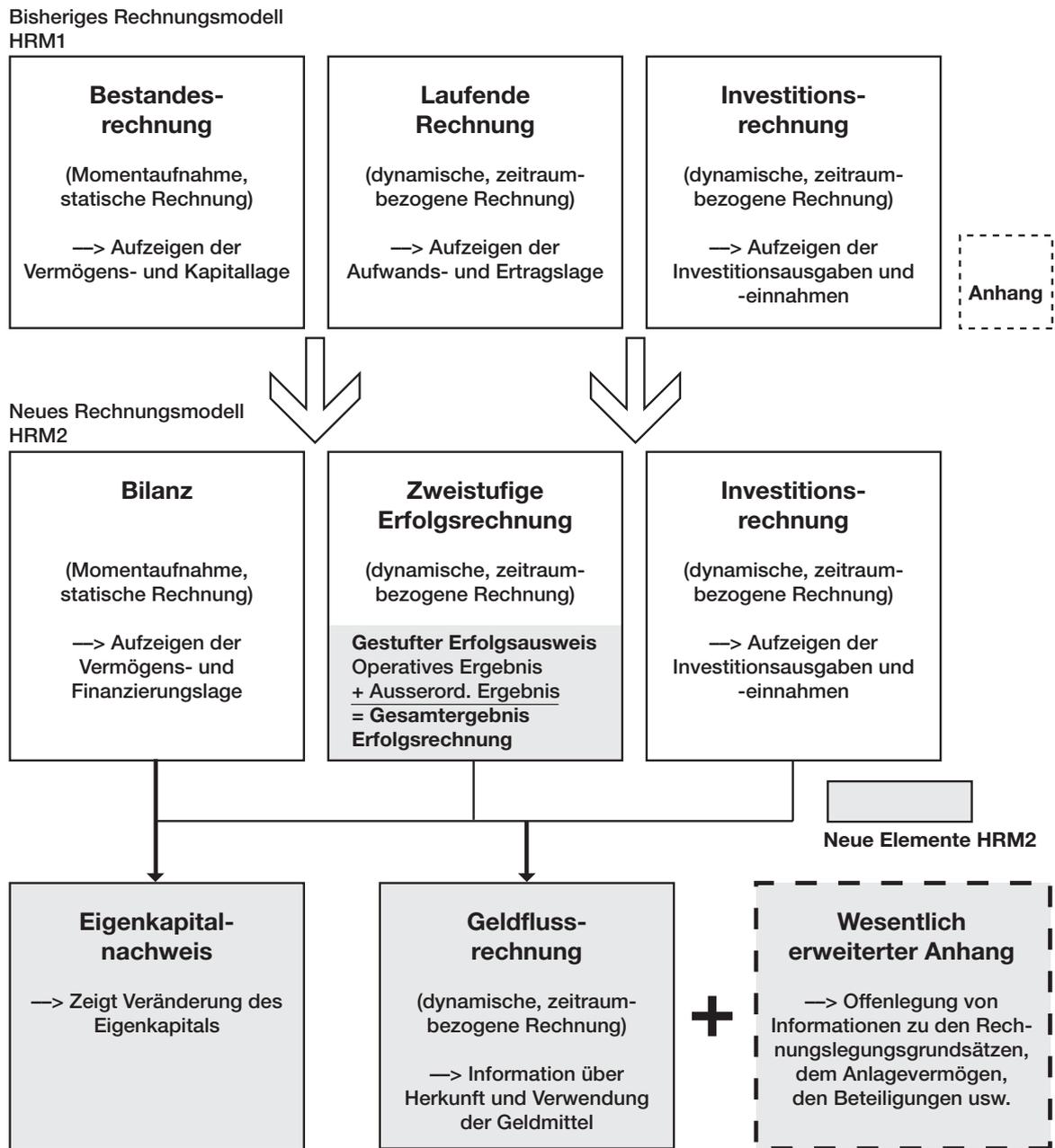
Das neue Finanzhaushaltrecht für den Kanton und die Gemeinden basiert auf dem HRM2.

Das HRM1 weist als Hauptelemente die drei Teile Bestandesrechnung, Laufende Rechnung und Investitionsrechnung auf; die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung stellen die Verwaltungsrechnung dar. Das HRM2 fügt zu Gunsten höherer Transparenz und genauerer Kenntnis von Vermögens- und Ertragslage drei Bereiche hinzu: Eigenkapitalnachweis, Geldflussrechnung, ausgebauter Anhang zur Staatsrechnung. (Die neuen Bezeichnungen und Elemente des HRM2 sind in Abbildung 1 grau markiert.)

4.1. Grundsätze

Das HRM2 beruht auf dem Grundsatz der Periodenabgrenzung. Aufwand und Ertrag sind in derjenigen Periode zu erfassen, in welcher sie verursacht werden. Die Bilanz ist als Stichtagrechnung zu führen. Es gilt das Jährlichkeitsprinzip, das mit dem Grundsatz der Sollverbuchung schon im geltenden FHG verankert ist. Das Gesetz nennt als neue Rechnungslegungsgrundsätze: Verständlichkeit, Wesentlichkeit, Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit («Stetigkeit»).

Abbildung 1: Rechnungsmodelle HRM1 und HRM2 im Vergleich



4.2. Gestufter Erfolgsausweis

Der Abschluss der Erfolgsrechnung erfolgt neu in drei Stufen:

1. Das operative Ergebnis zeigt das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit und aus Finanzierungsvorgängen.
2. Das ausserordentliche Ergebnis umfasst ausserordentliche Aufwendungen und Erträge.
3. Das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung: als ausserordentlicher Aufwand und Ertrag gelten z. B. zusätzliche Abschreibungen im Verwaltungsvermögen, die Abtragung des Bilanzfehlbetrags, Einlagen und Entnahmen aus Eigenkapital und die Bildung von Vorfinanzierungen (Reserven für zukünftige Bauvorhaben).

4.3. Aktivierung/Bewertung

Wie bisher werden das Verwaltungs- und das Finanzvermögen zum Beschaffungswert oder alternativ zum Verkehrswert bilanziert. Das Verwaltungsvermögen wird neu gemäss der Entwertung durch Nutzung über die angenommene Nutzungsdauer abgeschrieben. Die geltende einheitliche Abschreibungsregel von 10 Prozent des Restbuchwertes wird durch nach Lebensdauer differenzierte Abschreibungssätze ersetzt, was die Transparenz betreffend tatsächlich notwendigen Abschreibungen erhöht. Das Mustergesetz überlässt die Wahl der Abschreibungsmethode. Im Kanton Glarus wird die degressive Abschreibungsmethode beibe-

halten, um vorerst auf eine Anlagebuchhaltung verzichten zu können; diese wird erst auf den 1. Januar 2015 obligatorisch.

Das Mustergesetz schreibt nicht vor, wie hoch eine Ausgabe mit mehrjähriger Nutzungsdauer sein muss, damit sie in der Investitionsrechnung zu verbuchen ist. Die geltenden eigenen Richtlinien besagen: beim Kanton Ausgaben ab 300 000 Franken; bei den Gemeinden können aufgrund des Gesetzes (Art. 23 Gemeindefinanzhaushaltsgesetz) Ausgaben mit Investitionscharakter dann in der Laufenden Rechnung verbucht werden, wenn sie 10 Franken pro Einwohner oder für Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern 10 000 Franken nicht übersteigen. – Eine gesetzliche Grundlage ist nicht vorgesehen; diese Limiten werden in der Finanzhaushaltverordnung festgelegt.

Das Finanzvermögen wird wie bisher nicht abgeschrieben. Wertveränderungen beim Finanzvermögen sind separat zu ermitteln und mit Wertberichtigungen zu berücksichtigen. Die Wertschriften im Finanzvermögen werden wie heute per Bilanzstichtag bewertet.

4.4. Anhang zur Staatsrechnung

Die Rechnungen von Kanton und Gemeinden umfassen weiterhin Erfolgsrechnung, Bilanz und Investitionsrechnung. Der Rechnungsanhang wird ausgebaut. Zusätzliche Informationen vereinfachen die Interpretation. Die Vergleichbarkeit der Rechnungen gewährleistet das verpflichtende Offenlegen geänderter Darstellung und Bewertungsgrundsätze. Für zuverlässige Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sind Sachverhalte aufzuzeigen, die nicht in die Erfolgsrechnung oder Bilanz aufgenommen werden müssen (Angaben zu effektiven Abweichungen vom HRM2, Grundsätze der Bilanzierung und der Bewertungen, Abschreibungsmethoden, Abschreibungssätze, Eventualverpflichtungen usw.). Folgende Elemente sind neu Bestandteil des Anhanges:

- *Eigenkapitalnachweis*: Aufzeigen der Ursachen für Eigenkapitalveränderungen.
- *Geldflussrechnung*: Während die Bilanz Vermögen und Kapital bei Jahresende erfasst und die Erfolgsrechnung sämtliche erfolgswirksamen Vorgänge eines Jahres wiedergibt, weist die Geldflussrechnung die finanziellen Bewegungen aus. Sie nennt Herkunft und Verwendung von finanziellen Mitteln und legt die Ursachen dafür offen. Unterschieden werden gewöhnlich drei Stufen: Investitions-, Finanzierungs- und betriebliche Tätigkeit. Alle Stufen zusammen zeigen die Veränderung der flüssigen Mittel (Kassenbestände, Post- und Bankkonti, vergleichbare liquide Vermögen) innerhalb eines Jahres.
- *Rückstellungsspiegel*: Die Rückstellungen werden aufgeführt.
- *Beteiligungsspiegel*: Neu werden Verflechtungen zu wesentlichen Beteiligungen in einem Beteiligungsspiegel aufgezeigt, der eine konsolidierte Betrachtungsweise über den Haushalt ermöglicht und die finanziellen Verflechtungen und Risiken aufzeigt. Er enthält u. a. Beteiligungsquote, Anschaffungswert, Beteiligungsbuchwert, anteiliges Eigenkapital, Jahresergebnis der Einheit, Informationen zu gegenseitigen Finanzströmen sowie allenfalls Eventualverbindlichkeiten inklusive Erläuterungen.
- *Anlagespiegel*: Der Anlagespiegel zeigt die Zu- und Abgänge in den einzelnen Anlagekategorien. Im Gegensatz zum heute ausgewiesenen Anlagespiegel sind die Daten direkt aus der Anlagebuchhaltung sichtbar zu machen.

Da die Erstellung dieser Anhänge zeitintensiv ist, gewährt der Entwurf Kanton und Gemeinden eine Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2015. Erst danach sind diese Anhänge, wie vom HRM2 verlangt, obligatorische Bestandteile der Kantons- oder der Gemeindefinanzrechnung.

5. Wesentliche Änderungen

Das öffentliche Haushaltrecht wird total revidiert. Eine Gegenüberstellung des alten mit dem neuen Recht ist weder sinnvoll noch möglich. Es werden deshalb die grundlegend ändernden Sachverhalte aufgeführt. Ausserdem wird auf spezielle Aspekte hingewiesen, die sich aus den HRM2-Bestimmungen ergeben.

- *Legislative bei den Gemeinden*: Das 2008 geänderte Gemeindegesetz gibt den Gemeinden für das Regeln der Legislative Spielraum. Deshalb finden sich im Gesetzesentwurf die Begriffe «Gemeindeversammlung» respektive «Gemeindeparlament». Es handelt sich um Anpassungen rein formeller Art.
- *Verbot einer Zweckbindung von Hauptsteuern*: Das HRM2 lässt eine Zweckbindung von Hauptsteuern (Staatssteuern) nicht mehr zu. Dies würde die Bausteuer unzulässig machen. Der Bausteuerzuschlag ist jedoch ein bewährtes Instrument, das beibehalten wird. Er ist als Abweichung von den HRM2-Vorschriften im Anhang aufzuführen.
- *Finanzplanung*: Die strategische Planung der öffentlichen Hand muss sich neu in der Finanzplanung zeigen. Kanton und Gemeinden haben jährlich einen mit der Legislaturplanung abgestimmten Finanzplan zu unterbreiten.
- *Inhalt Finanzplanung*: Die Jahresrechnung von Kanton und Gemeinden bestand bisher aus Bestandesrechnung und Laufender Rechnung mit Investitionsrechnung. Die Terminologie ändert. Anstelle von «Bestandesrechnung» tritt «Bilanz». «Laufende Rechnung» wird zu «Erfolgsrechnung». Zudem sind Geldflussrechnung und Anhang neue Elemente der Jahresrechnung. Der Anhang wird mit

- Eigenkapitalnachweis, Rückstellungsspiegel, Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel sowie Anlagepiegel inklusive ergänzender Informationen besonders umfangreich.
- *Mehrstufige Erfolgsrechnung*: Die Erfolgsrechnung besteht neu aus drei Stufen. Neben dem operativen Ergebnis werden ausserordentliche Fälle separat ausgewiesen und dann zu einem Gesamtergebnis verdichtet.
 - *Schuldenbremse*: Das geltende Finanzhaushaltrecht kennt keine Schuldenbremse. Neu ist der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung vorgeschrieben. Wird die Zielvorgabe nicht erreicht, ist der Ausgleich mittels definierten Massnahmen zu erreichen (Pflicht zur Abschreibung eines Bilanzfehlbetrags innert fünf Jahren; Begrenzung der Zunahme des Fremdkapitals bei ungenügendem Selbstfinanzierungsgrad). Die Schuldenbremse gilt selbstverständlich auch für die Gemeinden.
 - *Finanzkennzahlen*: Es werden allgemein verbindliche Finanzkennzahlen vorgeschrieben, die obligatorisch zu berechnen und darzustellen sind: Nettoverschuldungsquotient, Selbstfinanzierungsgrad, Zinsbelastungsanteil.
 - *Verpflichtungskredite*: Die Bedeutung des Verpflichtungskredites (Objekt- oder Rahmenkredit) wird aufgewertet. Es wird klarer geregelt, wann ein Verpflichtungskredit verfällt und wie er gehandhabt wird.
 - *Kreditrecht*: Die Abgrenzung einer gebundenen Ausgabe von einer ungebundenen bzw. freien Ausgabe wird verschärft. Die Anforderungen passen sich der (strengen) Rechtsprechung des Bundesgerichtes an: Sobald Spielraum besteht über das ob, wann und wie einer Aufgabenerfüllung, gilt die Ausgabe nicht mehr als gebunden und fällt unter die strengeren Regeln des Nachtragskreditverfahrens. Demgegenüber werden die Grenzwerte für Nachtragskredite leicht erhöht.
 - *Abschreibungen*: Das HRM2 lässt die Abschreibungsmethode offen. In Fortführung der Praxis wird die degressive Abschreibungsmethode (Abschreibung vom Restbuchwert) für den Kanton wie für die Gemeinden verbindlich vorgeschrieben. Neu bildet die Nutzungsdauer die Grundlage für die Festsetzung des Abschreibungssatzes.
 - *Konsolidierung*: Die Rechnungslegung von Kanton und Gemeinden wird neu Angaben über mit ihnen eng verbundene Organisationen enthalten; z.B. beim Kanton die Kantonalbank, welche als Staatsinstitut ein sehr wichtiges Aktivum darstellt; bei den Gemeinden z.B. Elektrizitätswerke. Das HRM2 stellt verbindliche Vorschriften auf, aufgrund derer Institutionen in die Rechnungen einzubauen oder mindestens im Anhang aufzuführen sind. Dafür bestehen Übergangsfristen bis 2015.
 - *Controlling*: Heute fehlen Vorschriften über das Controlling; das HRM2 schafft verbindliche Grundlagen zu dessen Umsetzung.
 - *Zuständigkeit im Finanzwesen*: Verschiedene Vorschriften werden übernommen; insbesondere wird am Mitberichtsverfahren zu Geschäften mit wesentlichen Auswirkungen auf den Finanzhaushalt von Kanton oder Gemeinden festgehalten.
 - *Kantonale Finanzkontrolle*: Sie wird nur noch im Grundsatz geregelt. Details werden in der Verordnung festgelegt.
 - *Übergangsbestimmungen*: Das neue Finanzhaushaltgesetz wird per 1. Januar 2011 nicht vollständig umgesetzt. Diejenigen Bereiche, die erst am 1. Januar 2015 obligatorisch werden, sind aufgeführt.

6. Detailkommentar

6.1. Änderung Kantonsverfassung

Artikel 52 Absatz 1; Finanzhaushalt

Die im neuen Finanzhaushaltgesetz enthaltenen zentralen Grundsätze betreffend die Führung des kantonalen Finanzhaushalts werden in die Kantonsverfassung aufgenommen. Darin ist auch ein Verbot der Zweckbindung der Hauptsteuern (Hauptsteuern = Staatssteuern = Einkommens- und Gewinnsteuern, Vermögens- und Kapitalsteuern) enthalten. Das würde bedeuten, dass ab Inkrafttreten des neuen FHG kein Bausteuerzuschlag mehr erhoben werden dürfte. Am Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern soll festgehalten werden, es ist aber eine Ausnahmeregelung für die kantonale Bausteuer (Zuschlag zur Staatssteuer) zu verankern. Bei der kantonalen Bausteuer handelt es sich um ein bewährtes Finanzierungsinstrument, welches Transparenz zwischen den Kosten einer Investition und deren Finanzierung schafft. Die Ausnahme vom Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern soll sich auf die kantonale Bausteuer beschränken. Die Gemeinden sollen weiterhin keine zweckgebundenen Hauptsteuern erheben dürfen. – Zudem werden die Grundsätze der Haushaltsführung eingebaut.

6.2. Finanzhaushaltgesetz

Artikel 1; Ziele und Zwecke

Das Ziel eines Finanzhaushaltgesetzes ist, der Legislative (Landrat, Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament), der Exekutive (Regierungsrat, Gemeinderat), der Rechtspflege und der Verwaltung zu ermöglichen, dem gesetzlichen und verfassungsmässigen Auftrag der Ordnung der öffentlichen Finanzen in

gewünschter Weise nachkommen zu können und die für die finanzielle Führung erforderlichen Instrumente bereit zu stellen. Die betroffenen Instanzen werden als «Organe von Kanton, Gemeinden und weiteren Organisationen des kantonalen und kommunalen öffentlichen Rechts» bezeichnet.

Des Weiteren soll das Gesetz eine Verwaltungsführung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen unterstützen, den wirtschaftlichen und wirksamen Einsatz der öffentlichen Mittel fördern und das Haushaltgleichgewicht wahren. Dies sind zum Teil normative Zielsetzungen. Es stehen nicht mehr der wirtschaftliche Einsatz der Mittel und das Haushaltgleichgewicht im Vordergrund, sondern vor allem eine Verwaltungsführung nach finanzpolitischen und betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes.

Schliesslich werden die wichtigsten Aufgabenbereiche genannt, welche das Gesetz regelt und die den Aufbau des Gesetzes widerspiegeln: Gesamtsteuerung des Haushalts, Ausgabenbewilligung, Rechnungslegung, finanzielle Führung auf Verwaltungsebene, Finanzstatistik und Organisation des Finanzwesens.

Artikel 2; Geltungsbereich

Absatz 1 zählt alle Einheiten auf, die primär unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen: Kanton, Gemeinden und Zweckverbände. – Absatz 2 regelt die Haushaltführung der Kirchgemeinden. Das neue Finanzhaushaltrecht und die Vorschriften des HRM2 gelten für sie nur subsidiär. Landeskirchliche Rechnungslegungsvorschriften gehen vor. Die Landeskirchen müssen die für sie komplexen Buchhaltungsvorschriften des HRM2 nicht übernehmen, die Haushaltgrundsätze gelten aber auch für sie.

Absatz 3 bezeichnet die juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die vorbehältlich abweichender Vorschriften unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen. Es sind Institutionen, die auf dem kantonalen öffentlichen Recht beruhen, für die in einer Spezialgesetzgebung separate Regelungen über die finanzielle Führung erlassen wurden. Diese Regelungen gehen als spezialgesetzliche Normen dem generellen Finanzhaushaltgesetz vor. Solche spezialgesetzlichen Regelungen beeinflussen auch die Konsolidierung; diese Institutionen müssen nicht zwingend konsolidiert werden; sie sind aber mindestens im Anhang zur Bilanz aufzuführen.

Absatz 4 befreit Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke und dergleichen sowie Alters- und Pflegeheime von der Pflicht, ihre Rechnung nach den Vorschriften des HRM2 führen zu müssen. Selbstverständlich gelten aber auch für diese Betriebe die Grundsätze (Art. 52 Abs. 1 KV). «Dergleichen» gibt die Möglichkeit, auch zusätzliche Organisationsformen von der Unterstellungspflicht unter das Finanzhaushaltgesetz (FHG) zu befreien. Für Zweckverbände kann der Regierungsrat Ausnahmen gewähren, sofern ihnen durch Bundesrecht oder interkantonale / interregionale Vereinbarungen abweichende Bestimmungen vorgegeben sind oder anderweitige sachliche Gründe dafür bestehen.

Artikel 3; Finanz- und Verwaltungsvermögen

Die Unterteilung der Anlagegüter in Finanz- und in Verwaltungsvermögen ist eine schweizerische Besonderheit, die eng mit dem Kreditrecht und der Ausgabenbewilligungs-Kompetenz zusammenhängt. Das Unterscheidungskriterium ist der unmittelbare Bedarf für die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben. Das Finanzvermögen dient der Aufgabenerfüllung nur mittelbar und ist rechtlich frei realisierbar im Gegensatz zum Verwaltungsvermögen, das zweckgebunden ist. Wird ein im Verwaltungsvermögen bilanziertes Gut für die öffentliche Aufgabenerfüllung nicht mehr gebraucht, ist es in das Finanzvermögen umzuteilen.

Artikel 4; Einnahmen, Ausgaben und Anlagen

Einnahmen, Ausgaben und Anlagen sind weitere finanzrechtlich zentrale Begriffe. Alle Einnahmen des Staates bilden nach allgemein anerkannten Grundsätzen des schweizerischen Finanzrechts zunächst allgemeine Staatsmittel, über die für beliebige Ausgabenzwecke verfügt werden kann. Mit der Widmung der freien Mittel für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe entsteht eine Ausgabe im finanzrechtlichen Sinn. Die Ausgabe ist die dauernde Bindung freier staatlicher Mittel im Hinblick auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Ausgabe bedarf einer Gesetzesgrundlage und eines Kredites. Beide Voraussetzungen sind erforderlich; ein Kredit allein genügt nicht. Es dürfen keine Ausgaben getätigt werden, für die es keine Rechtsgrundlage gibt. Eine Ausgabe ohne Rechtsgrundlage würde dem Legalitätsprinzip widersprechen. Andererseits genügt die Rechtsgrundlage allein nicht; sie ist durch einen Kreditbeschluss zu konkretisieren. Allerdings können Rechtsgrundlage und Kreditbeschluss zusammenfallen.

Klar von der Ausgabe zu unterscheiden ist die Anlage. Die Anlage bindet das Finanzvermögen nicht für die öffentliche Aufgabenerfüllung, denn sie entspricht einem frei realisierbaren Wert, d. h. die Anlage kann wieder verkauft werden; die Anlage führt nur zu einer Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens. Anschauliches Beispiel ist der Kauf von Liegenschaften: Liegenschaften zu reinen Ertragszwecken sind Anlagen; werden sie jedoch zur Durchführung von Verwaltungstätigkeiten erworben, stellt dies eine Ausgabe und keine Anlage dar. Diese Liegenschaften können nicht ohne weiteres veräussert werden, da sie nun zur öffentlichen Aufgabenerfüllung (z. B. für eine Schule) dienen.

Artikel 5; Aufwand und Ertrag

Die buchhalterischen Begriffe Aufwand und Ertrag werden als gesamter Wertverzehr bzw. Wertzuwachs innerhalb einer bestimmten Periode definiert. Aufwand und Ertrag sind nicht deckungsgleich mit Ausgaben und Einnahmen. Aufwand ist auch Wertverlust auf Anlagegütern, der als Abschreibung buchhalterisch erfasst wird, aber keine Zahlung auslöst. Gesamter Aufwand und Ertrag sind in der Erfolgsrechnung zu berücksichtigen. Es ist zudem eine periodengerechte Abgrenzung vorzunehmen.

Artikel 6; Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung

Es wird der Grundsatz von Artikel 5 veranschaulicht. In Absatz 2 werden die Inhalte der Erfolgsrechnung, sowohl betreffend Aufwand wie Ertrag, aufgelistet. Es wird der Kontenrahmen HRM2 in der Grobeinteilung abgebildet. Der Saldo der Erfolgsrechnung verändert den Bilanzüberschuss/-fehlbetrag.

Artikel 7; Posten der Investitionsrechnung

Er stellt das Pendant zu Artikel 6, bezogen auf die Investitionsrechnung, dar. Was in die Investitionsrechnung verbucht werden muss, enthält Absatz 1: Ausgaben, deren Gegenwert einer mehrjährigen Nutzung dient. Subventionen an Dritte mit investivem Charakter können ebenfalls der Investitionsrechnung belastet und aktiviert werden; der investive Charakter von Subventionen ist gleich zu beurteilen wie bei staatseigenen Investitionen. – Absatz 2 bildet den Kontenrahmen HRM2 für die Investitionsrechnung ab. Wie die Limiten schlussendlich im HRM2 festgelegt werden sollen, ist noch offen. Diese Entscheide werden in der landrätlichen Verordnung getroffen (Abs. 4).

Artikel 8; Grundsätze der Haushaltsführung

Das Gesetz nennt die Grundsätze der Haushaltsführung, welche neu in der Verfassung festgeschrieben sind; es wird auf die Wiederholung verzichtet, aber auf die Verfassungsbestimmung verwiesen. Sie werden jedoch näher erläutert.

Das Prinzip der *Gesetzmässigkeit* (Legalitätsprinzip, Bst. a) erfordert für jede staatliche Handlung eine gesetzliche Grundlage. Dies trifft auch für alle Transaktionen im Staatshaushalt zu (s. Art. 4 Abs. 2 und 39). Als Rechtsgrundlagen gelten Gesetze, interkantonale oder öffentlich-rechtliche Vereinbarung, Gerichtsentcheid, Landsgemeindeentscheid oder Beschluss der Gemeindeversammlung /des Gemeindeparlaments oder der Delegiertenversammlung, sowie Beschluss des Regierungsrates oder des Gemeinderates.

Der Grundsatz des *Haushaltgleichgewichts* (Bst. b) soll eine zu hohe öffentliche Verschuldung verhindern, die das Gleichgewicht zwischen den Generationen stört und die Wettbewerbsfähigkeit und Bonität eines Gemeinwesens schmälert. Ausserdem haben die öffentlichen Haushalte eine stabilitätspolitische Verantwortung. Die Ausgaben und Einnahmen müssen aber lediglich «auf Dauer» und nicht jährlich im Gleichgewicht gehalten werden, denn es muss möglich sein, in konjunkturell schwierigen Zeiten die Staatsausgaben teilweise mit fremden Mitteln zu decken. Dieser Grundsatz war im bestehenden Finanzhaushaltrecht nicht enthalten.

Sparsamkeit (Bst. c) bezieht sich auf die Ausgabenbedürfnisse und ihre Prioritätsordnung im Rahmen des finanziell Tragbaren. Es sollen nur notwendige und tragbare Ausgaben getätigt werden. Notwendig ist eine Ausgabe dann, wenn das Volk bzw. das Parlament als Repräsentant des Volkes sie so bezeichnet und die Vornahme keinen Aufschub erduldet. Tragbar ist eine Ausgabe, wenn sie nicht zu einer finanziell unerwünschten Anspannung des Haushalts führt. Diese Grundsätze richten sich an jene Instanzen, welche den Umfang der Staatstätigkeit prägen, also Legislative und Exekutive bzw. Verwaltung.

Die Aufgabenerfüllung muss priorisiert, d.h. auf ihre *Dringlichkeit* (Bst. d) untersucht werden. Dringlich ist eine Ausgabe, die in der jeweiligen Budgetperiode getätigt werden muss, weil sie sonst nicht ihre volle Wirkung entfaltet oder ein Schaden entsteht. Die Renovation eines Gebäudes ist in diesem Sinne weniger dringlich als die Reparatur eines gebrochenen Dammes nach einem Unwetter.

Der Grundsatz der *Wirtschaftlichkeit* (Bst. e) befasst sich mit der optimalen, kostengünstigsten Kombination der personellen und sachlichen Mittel zu Gunsten der vorgegebenen Ziele. Es ist periodisch zu überprüfen, ob die Aufgaben nicht durch eine kostengünstigere Kombination der Faktoren Arbeit, finanzielles, sachliches und organisatorisches Kapital erfüllt werden könnten. Unwirtschaftliche Erfüllung von Aufgaben ist zu vermeiden.

Das *Verursacherprinzip* (Bst. f) im engeren Sinne und die Vorteilsabgeltung sind die zwei ausformulierten Bestandteile des Verursacherprinzips in der öffentlichen Verwaltung. Das Verursacherprinzip (im engeren Sinne) sieht vor, dass die Nutzniesser besonderer öffentlicher Leistungen die zumutbaren Kosten der Aufgabenerfüllung tragen. Die Behörden haben somit bei öffentlichen Leistungen die Finanzierung durch Nutzniesser zu prüfen und zumutbare, also höchstens kostendeckende Gebühren zu erheben. Die Kostendeckung kann mit einer Vollkostenrechnung beurteilt werden. Gebühren, die dauernd mehr als die

Vollkosten decken, verstossen gegen das Äquivalenzprinzip und werden durch das Bundesgericht korrigiert. Sie müssen aber nicht zwingend die vollen Kosten decken. Letztlich werden die Gebühren mit politischen Entscheiden festgelegt. Die zuständige Behörde beurteilt, wieweit spezielle Verursacher beigezogen werden und in welchem Ausmass das Gemeinwesen die Kosten über allgemeine Steuermittel mitträgt. Gebühren können auch aus sozialen Gründen begrenzt werden; z. B. könnte bei der Wasserversorgung eine volle Kostendeckung zu sozialen Härten führen.

Das Prinzip der *Vorteilsabgeltung* (Bst. g) besagt, dass besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen abzugelten sind. Dabei haben die Abgeltungen dem Nutzen der Begünstigten zu entsprechen. Ausserdem ist das Prinzip der Zumutbarkeit zu beachten, das zwischen öffentlichem und privatem Interesse abzuwägen hat. Private haben Vorteilsabgeltungen v. a. bei staatlichen Erschliessungs- und Infrastrukturprojekten (Strassenerschliessungen durch Perimeterbeiträge, Kostenanteile bei separaten Zu- und Abfahrten zu Einkaufszentren usw.) oder bei der Vergabe von Konzessionen (Wasserkraftwerke) zu leisten.

Wirkungsorientierung (Bst. h) fordert das Ausrichten jeder finanziellen Entscheidung auf ihre Wirkung. Eine Leistung ist also nicht möglichst günstig zu erbringen, sondern sie muss die gewünschte Wirkung entfalten. Gelingt dies einer Massnahme nicht, ist sie aufzugeben bzw. durch eine geeignetere zu ersetzen.

Der Grundsatz der *Zielorientierung* (Bst. i) wurde in der Vernehmlassung eingebracht. Er setzt Legislaturprogramme und -ziele von Kanton und Gemeinden voraus. Die finanziellen Mittel sollen dann prioritär für die Umsetzung dieser Programme und Ziele verwendet werden.

Das Mustergesetz enthält ein *Verbot der Zweckbindung* (Bst. k) von Hauptsteuern (Staatssteuern). Damit soll gleiche Behandlung der staatlichen Aufgabengebiete gewährleistet werden. Steuern sind voraussetzungslos geschuldete staatliche Abgaben, die jedermann entrichten muss. Diese Steuern (vor allem Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen, Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen) sollen allgemein für die Deckung der Staatsausgaben verwendet werden. Die Zweckbindung einzelner Einnahmen ist deshalb lediglich für Nebensteuern oder Verursachereinnahmen denkbar. Die Bausteuer widerspricht somit dem HRM2 und wäre eigentlich abzuschaffen. Dieses Finanzierungsinstrument hat sich aber bewährt. Es dient der Finanzierung grosser Bauvorhaben (Art. 129ff. Steuergesetz). Die Stimmberechtigten wissen bei jedem über die Bausteuer finanzierten Projekt, was es sie in den nächsten Jahren zusätzlich kosten wird. Sie können somit Kosten und Nutzen abwägen und danach entscheiden. Ohne Finanzierung über die Bausteuer verschwänden solche Investitionsvorhaben in der Masse der übrigen Ausgaben. Die Verknüpfung zwischen Investition und Kosten fiel weg. Die Bausteuer trägt dazu bei, dass nur ausgereifte Vorlagen mit einem guten Kosten-/Nutzenverhältnis vorgelegt werden. Ausnahmsweise wird deshalb von den Mustervorschriften abgewichen wie dies in begründeten Fällen geschehen darf; der Vorbehalt wird ausdrücklich erwähnt.

Artikel 11; Zuständigkeiten und Verfahren Finanz- und Aufgabenplan

Der Finanz- und Aufgabenplan wird von der Exekutive erstellt. Er soll die dem Budget folgenden vier Jahre umfassen, damit die mittelfristige Optik abgebildet werden kann. Der Finanz- und Aufgabenplan ist nicht verbindlich. Absatz 1 legt den Grundsatz der rollenden Finanzplanung fest. Der Finanzplan soll jährlich neu erstellt und die Planungsjahre zwei bis vier sollen überarbeitet werden. Der Finanz- und Aufgabenplan des Kantons ist vom Landrat zu genehmigen (Art. 90 Bst. a KV). In den Gemeinden bestimmen die Gemeindeordnungen das Verfahren, wobei das Gemeindegesetz zu berücksichtigen ist (Art. 41 und 47). Die Finanzplanung ist in jedem Fall den Stimmberechtigten zur Kenntnis zu bringen. Zeitpunkt für die Genehmigung ist jeweils der Beginn des Legislaturjahrs. Mit dem Legislaturprogramm sind dessen finanzielle Auswirkungen in den Finanz- und Aufgabenplan einzustellen. Sollten die formulierten Legislaturziele nicht finanzierbar sein, zeigte dies der Finanzplan, und es wären die entsprechenden Beschlüsse zu fassen und die Legislaturziele anzupassen; das erforderte die Genehmigung des Finanz- und Aufgabenplans jeweils im Sommer (Abs. 2).

Artikel 12; Zweck Finanz- und Aufgabenplan

Es wird der Hauptzweck des Finanz- und Aufgabenplans erwähnt: mittelfristige Planung und Steuerung von Finanzen und Leistungen. Der Finanzplan ist somit ein Planungsinstrument. Es können verschiedene Varianten eines Finanz- und Aufgabenplans erarbeitet und dem Parlament zur Kenntnisnahme zugeleitet werden. Der Finanz- und Aufgabenplan dient so der Frühwarnung.

Artikel 13; Gliederung Finanz- und Aufgabenplan

Der Finanz- und Aufgabenplan ist nach den Hauptaufgaben (funktionale Gliederung) eingeteilt. Dies erleichtert eine finanzstatistische Konsolidierung über verschiedene Staatsebenen hinweg. Der Kanton hat den Finanz- und Aufgabenplan zusätzlich nach der institutionellen Gliederung zu erstellen, um die finanziellen Entwicklungen in den Departementen und Abteilungen besser vergleichbar zu machen. Für die Gemeinden ist die institutionelle Gliederung freiwillig.

Artikel 14; Inhalt Finanz- und Aufgabenplan

Der Finanz- und Aufgabenplan enthält in einem allgemeinen einleitenden Teil die finanz- und wirtschaftspolitischen Eckdaten wie Angaben zu volkswirtschaftlichen Entwicklungen, zur Bevölkerungsentwicklung, zu Beziehungen der einzelnen Staatsebenen zueinander, zur Teuerung usw. Zu den Hauptaufgaben und den einzelnen Aufgabengebieten sollen je strategische Ziele, insbesondere die Legislaturplanung und deren Umsetzung, sowie die sich daraus ergebende Leistungsentwicklung angeführt werden. Diese politischen Bereiche werden in der Kalkulation von Planaufwand und -ertrag sowie der Planinvestitionen konkretisiert. Aus der Plangeldflussrechnung lässt sich die Entwicklung des Finanzierungsbedarfs abschätzen; die Finanzierungsmöglichkeiten sind aufzuzeigen. So lassen sich wichtige Schlüsse bezüglich der künftigen Beanspruchung des Kapitalmarkts ermitteln, was gesamtvolkswirtschaftlich wichtig ist. Schliesslich ist die Entwicklung des Finanzhaushalts anhand der Finanzkennzahlen aufzuzeigen, mindestens mit den Finanzkennzahlen erster Priorität (Art. 36 Abs. 1). Die Tragbarkeit ist dabei besonders zu würdigen. Schlechtere Masszahlen können das Rating des Gemeinwesens negativ beeinflussen.

Artikel 15; Zuständigkeiten und Verfahren Budget

Das Budget wird vom Regierungsrat/vom Gemeinderat erstellt und vom Landrat/von dem in den Gemeinden zuständigen Organ beschlossen. Es gilt das Jährlichkeitsprinzip. Anders als der Finanz- und Aufgabenplan ist das Budget verbindlich, da es die Budgetkredite enthält, welche zum Eingehen von Verpflichtungen ermächtigen. Wird das Budget nicht rechtzeitig beschlossen, dürfen die absolut notwendigen Ausgaben dennoch getätigt werden, damit der Staatsbetrieb nicht zum Stillstand kommt. Die Budgets sind von den zuständigen Organen von Kanton (Landrat) und Gemeinde (Gemeindeversammlung) zu genehmigen. Das Budget des Kantons ist der Landsgemeinde wie bisher in gestraffter Form zur Kenntnis zu bringen.

Artikel 17; Gliederung Budget

Das Budget des Kantons ist nach der funktionalen und der institutionellen Gliederung aufzubauen. Die institutionelle Gliederung hat vor allem bei grösseren Gemeinwesen (Kantone) Vorteile, da sich so die Verantwortlichkeitsbereiche der exekutiven Staatsebene besser lokalisieren lassen. Für die Gemeinden soll die institutionelle Gliederung nicht vorgeschrieben werden. Die Artengliederung richtet sich grundsätzlich nach dem Kontenrahmen des HRM2. Wichtig ist, dass die finanzstatistischen Bedürfnisse erfüllt werden.

Artikel 18; Grundsätze Budget

Die Grundsätze der Budgetierung geben den Gemeinwesen generelle Richtlinien für inhaltliche und zweckmässige Erstellung. Das Budget ist wie die Rechnungslegung mit jährlicher Periodizität zu erstellen; damit lassen sich Plan- und Ist-Grössen vergleichen. Der Grundsatz der Spezifikation beschreibt den Detaillierungsgrad der Budgetpositionen. Sie sind im Sinne der politischen, rechtlichen und administrativen Transparenz und Steuerbarkeit nach Verwaltungseinheiten, nach Artengliederung und nach Massnahmen und Verwendungszweck zu unterteilen. Nur Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget können davon abweichen, da sie eine grössere Flexibilität haben sollen. Vollständigkeit sichert, dass Aufwand und Ertrag sowie Investitionsausgaben und -einnahmen aufgeführt werden, die im kommenden Jahr zu erwarten sind; Verrechnungen, um Ausgaben kleiner erscheinen zu lassen, sind unzulässig. Die Budgets sollen untereinander und im Zeitablauf vergleichbar sein. Ändern Einteilung oder Detaillierungsgrad ständig, wird die Transparenz geschmälert, was die Entscheidungsfindung erschwert. Die Bruttodarstellung ist finanzrechtlich und finanzwirtschaftlich wichtig. Aufwand und Ertrag sowie Einnahmen und Ausgaben sollen ohne gegenseitige Verrechnung in voller Höhe ersichtlich sein. Gegenseitige Verrechnungen verstecken Risiken und beeinflussen die politische Entscheidungsfindung.

Artikel 19; Inhalt Budget

Das Budget enthält Planinvestitionsausgaben und -einnahmen für Verwaltungseinheiten, die nicht nach dem Prinzip der Globalbudgetierung sondern detailliert nach Planaufwand und -ertrag geführt werden. Bei diesen Verwaltungseinheiten kann der Landrat/die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament über jeden einzelnen Posten entscheiden. Für Verwaltungseinheiten wie das Kantonsspital, die nach dem Prinzip des Leistungsauftrags und des Globalbudgets geführt werden, enthält Artikel 20 die Detailregelung. Regierungsrat/Gemeinderat begründen das Budget gegenüber Landrat/Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament in einem Bericht, der allgemeine Erwägungen und, wo dies angezeigt ist, Detailausführungen zu Budgetpositionen zu enthalten hat. Zusätzlich ist darzulegen, wie ein allfälliger Finanzierungsbedarf gedeckt wird und Auskunft über die Verwendung der laufenden Verpflichtungskredite zu geben.

Artikel 20; Budgetierung bei Leistungsauftrag und Globalbudget

Bei Verwaltungseinheiten, die nach dem Prinzip des Leistungsauftrags und Globalbudgets geführt werden, ist das Budget nach Leistungsgruppen oder Leistungen zu unterteilen. Ihnen wird der Budgetkredit nicht als

einzelne Aufwand- und Ertragsposition bewilligt, sondern es wird der Saldo von Aufwand und Ertrag bzw. der Ausgaben und Einnahmen entweder für die gesamte Verwaltungseinheit oder für ihre Leistungsgruppen oder ihre Leistungen im Einzelnen festgelegt. Der Leistungsauftrag kann zusammen mit dem Budget beschlossen werden. Sowohl beim Kanton wie bei den Gemeinden sind die Globalbudgets nicht verbreitet. Trotzdem sind die gesetzlichen Grundlagen dafür zu schaffen.

Der Artikel ist relativ offen formuliert und enthält neben der «Kann-Bestimmung» Ausnahmen. Diese Flexibilität ist wichtig, insbesondere mit Blick auf das Kantonsspital als (zurzeit noch) Verwaltungseinheit mit Globalbudget und Leistungsauftrag. Die Finanzierung der Spitalleistungen ist im Krankenversicherungsgesetz geregelt; Änderungen dazu werden ab 1. Januar 2012 umgesetzt. Bei Finanzierung mit Fallkostenpauschalen können die Bestimmungen nicht eingehalten werden.

Artikel 22; Zuständigkeit Jahresrechnung

Der Regierungsrat/der Gemeinderat ist für die jährliche Erstellung der Jahresrechnung zuständig. Diese bildet das Kernstück der Rechnungslegung. Die Jahresrechnung ist durch den Landrat/die in den Gemeinden zuständige Budgetbehörde jährlich zu genehmigen. Wird die Rechnung nicht genehmigt, ist sie an die Exekutive zur Korrektur zurückzuweisen.

Artikel 23; Inhalt Jahresrechnung

Zum minimalen Inhalt der Jahresrechnung gehören neu die Geldflussrechnung sowie die spezielle Erwähnung des Anhangs (s. Art. 28). Für Transparenz und Sicherstellung der Steuerungsfunktion sind Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung gleich darzustellen wie das Budget. Zusätzlich sind Vergleichszahlen des Vorjahres über die Bilanz, die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung sowie über das zur Jahresrechnung gehörende Budget vorzulegen. Dadurch lässt sich die Entwicklung klarer erkennen.

Artikel 25; Erfolgsrechnung

Die Erfolgsrechnung ist mehrstufig abzuschliessen. Auf der operativen ersten Stufe ist ein betriebswirtschaftlich sauberer Abschluss auszuweisen, der mit anderen Gemeinwesen vergleichbar ist. Finanzpolitisch motivierte Buchungen sowie mit der eigentlichen Geschäftstätigkeit nicht zusammenhängende Vorfälle sind auf der zweiten Stufe zu erfassen. Es wird umschrieben, weshalb ein Aufwand und ein Ertrag als ausserordentlich gelten. Insbesondere gehören zusätzliche Abschreibungen zum ausserordentlichen Aufwand (Abs. 2).

Artikel 27; Geldflussrechnung

Die vom HRM1 geforderte rudimentäre Geldflussrechnung wird umfassender umschrieben. Die Geldflussrechnung ist wichtig, um die Finanzierungstätigkeit und den Finanzierungsbedarf einzeln analysieren und darstellen zu können. Bereits mit dem Budget (Art. 19) erhält der Landrat/die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament Informationen zur Finanzierung. Mit gestuft dargestellter Geldflussrechnung kann über die betrieblichen, die investiven und die tresoreriebezogenen Vorgänge detailliert orientiert werden.

Artikel 28; Anhang zur Jahresrechnung

Die für den Anhang vorgesehenen Einzelheiten sind im Prinzip obligatorisch darzulegen. Es sind materielle Aussagen über die Rechnungslegung und die Rechnungslegungsgrundsätze (Bst. a und b) sowie Details über Einzelheiten des Haushalts und Beurteilungsfaktoren (Bst. c–h) enthalten. Als Regelwerk gilt das HRM2, ergänzt durch das Instrument der Verpflichtungskredite. Wird von ihm abgewichen, sind die Abweichungen aufzuzeigen. Die Rechnungslegungsgrundsätze (Bst. b) sind interner Art, die für die Bilanzwerte sowie die Abschreibungs-, Wertberichtigungs- und Abgrenzungsbefehle massgebend sind. So ist z. B. festzulegen, ob bei der Verbuchung der Steuern das Soll-Prinzip oder das Steuerabgrenzungs-Prinzip zur Anwendung kommt.

Für das sehr viel Arbeit erfordern Erstellen der Anhänge sind detaillierte Vorschriften zu beachten. Sie verlangen eine Ausführlichkeit wie bei Aktiengesellschaften. Da das HRM2 relativ kurzfristig und mit dem Start der drei neuen Einheitsgemeinden in Kraft gesetzt wird, soll ein Teil der Anhänge erst ab 1. Januar 2015 obligatorisch sein. Die Finanzverwalter der neuen Gemeinden werden ab Mitte 2010 in zeitlicher und fachlicher Hinsicht stark belastet (neuer Kontenplan; Abschluss der alten Gemeinderechnungen, Überführung und Konsolidierung der alten Rechnungen in die neue Rechnung, usw.). Es sind Prioritäten zu setzen, und vorerst ist auf die Erstellung eines Teils der Anhänge zu verzichten. Rückstellungsspiegel (Bst. d), Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel (Bst. e), Aufzählung von Einzelheiten über Kapitalanlagen (Bst. f) sowie die allgemeinen Hinweise, die für die Beurteilung der finanziellen Situation der Gemeinden notwendig sind (Bst. h), treten erst am 1. Januar 2015 in Kraft. Die Übergangsfrist entbindet den Kanton und die Gemeinden aber nicht davon, die ihre Finanzlage wesentlich beeinflussenden Vorkommnisse in ihren Berichten zu Budget, Finanz- und Aufgabenplanung oder zur Rechnung zu erläutern und auf allfällige Risiken

hinzuweisen. Kanton und Gemeinden haben nur die Anhänge nicht im verlangten Detaillierungsgrad zu erstellen. Die gesetzliche Grundlage dafür geben die Übergangsbestimmungen (Art. 87).

Artikel 29; Eigenkapitalnachweis

Der Eigenkapitalnachweis stellt eine Neuerung dar. Im Gegensatz zum HRM1, in dem das Eigenkapital nur durch das Ergebnis der Laufenden Rechnung verändert wurde, gehören neu verschiedene zusätzliche Bestandteile der Passivseite der Bilanz zum Eigenkapital (Fonds im Eigenkapital, Spezialfinanzierungen im Eigenkapital, Vorfinanzierungen, Aufwertungsreserven, Neubewertungsreserven, Jahresergebnis).

Artikel 30; Rückstellungsspiegel

Der separate Nachweis der Rückstellungen bringt ebenfalls eine qualitative Verbesserung. Die Gründe für eine Bildung von Rückstellungen nennt Artikel 59 Absatz 4. Nicht mehr notwendige Rückstellungen sind erfolgswirksam aufzulösen. Der Rückstellungsspiegel in der vom HRM2 vorgeschriebenen Form, der aber nur alle wesentlichen Rückstellungen zu enthalten hat, ist erst ab 2015 obligatorisch.

Artikel 31; Beteiligungsspiegel

Der Beteiligungsspiegel stellt eine qualitativ wichtige Neuerung dar. Bisher war über die Beteiligungen und ihre Risiken wenig Konkretes gefordert. Meistens wurden Beteiligungen nur summarisch aufgezeigt, ohne über die näheren Umstände Aufschluss zu geben. Die Auflistung (Abs. 2) ist verbindlich, muss aber erst ab 2015 obligatorisch umgesetzt werden. Kanton und Gemeinden werden gefordert sein, da die Angaben heute weitgehend fehlen. Der Kanton hat z. B. seine (Voll-)Beteiligung bei der Kantonalbank oder bei den Wasserkraftwerken (KLL) einzustellen, während bei den Gemeinden die Elektrizitätswerke Angaben zuhanden der Jahresrechnung liefern müssen.

Artikel 32; Gewährleistungsspiegel

Im Gewährleistungsspiegel sind Tatbestände aufzuführen, aus denen sich eine finanzielle Belastung ergeben kann. Bisher wurden in Anhängen zu Jahresrechnungen unter dem Strich teilweise die Eventualverpflichtungen aufgelistet, ohne Gewähr für die Vollständigkeit zu bieten. Nun werden Bereiche und Minimalinhalt der Informationen pro Verbindlichkeit festgelegt. Die spezifischen zusätzlichen Angaben (Abs. 2 Bst. f) sind situationsbezogen zu gestalten. Auch wenn beim Gewährleistungsspiegel die Übergangsfrist bis 2015 gilt, sind die Eventualverpflichtungen wie bisher als Anhang zur Bilanz aufzuführen. Die Frist bis 2015 entbindet Kanton und Gemeinden nur davon, die Tatbestände (Abs. 1) in der verlangten Ausführlichkeit zu erstellen; so ist z. B. die Staatsgarantie gegenüber der Kantonalbank aufzuführen. Bei den Gemeinden stellen vor allem Bürgschaften oder die Pflicht zur Übernahme von Betriebsdefiziten (Dorfläden usw.) Eventualverpflichtungen dar, die im Gewährleistungsspiegel aufzuführen sind.

Artikel 33; Anlagespiegel

Der Anlagespiegel hat die in der Bilanz enthaltenen Anlagewerte nachzuweisen. Er wird nur in zusammengefasster Form, aufgeteilt auf Anlagekategorien, gezeigt. Er umfasst die Positionen des Finanz- und des Verwaltungsvermögens. Details über die einzelnen Anlagen werden nicht in ihm, sondern in der Anlagenbuchhaltung (Art. 69) behandelt. Auch die Erstellung in der vom Gesetz verlangten Form wird erst per 2015 obligatorisch.

Artikel 34; Haushaltgleichgewicht

Ein Haushalt befindet sich im Gleichgewicht, wenn er mittelfristig ausgeglichen ist. In der Vergangenheit drehte sich die Diskussion um die zentrale Frage, was der Begriff «mittelfristig» bedeutet; je grosszügiger die Interpretation, desto kleiner der Druck zu straffer Führung des Finanzhaushalts. Nun wird die Mittelfristigkeit mit «in der Regel innert fünf Jahren» klar bezeichnet; ein Zeitraum von ein bis zwei Jahren gilt als kurzfristig, ein solcher von drei bis fünf Jahren als mittelfristig und ein solcher von sechs bis zehn Jahren als langfristig.

Absatz 2 enthält eine Schuldenbremsenregelung, die greift, sobald die Bilanz einen Fehlbetrag ausweist. Dieser ist jährlich um mindestens 20 Prozent abzutragen, was zu budgetieren ist. Weist das Budget einschliesslich des zu tilgenden Bilanzfehlbetrags einen Aufwandüberschuss auf und wird der Bilanzfehlbetrag nicht in der verlangten Form verkleinert, ist das Budget zu überarbeiten um wenigstens eine ausgeglichene Laufende Rechnung zu erreichen. Dieses Ziel kann durch Kürzung der Ausgaben oder durch Erhöhung der Einnahmen erreicht werden.

Artikel 35; Schuldenbegrenzung

Zusätzlich zur Tilgung des Bilanzfehlbetrags wird eine Begrenzung der Neuverschuldung für hoch verschuldete Haushalte vorgesehen. Ein Haushalt gilt als hoch verschuldet, wenn der Nettoverschuldungsquotient (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen bezogen auf den Fiskalertrag) mehr als 200 Prozent beträgt. In diesem Falle begrenzt ein minimaler Selbstfinanzierungsgrad von 80 Prozent die Zunahme des

Fremdkapitals aus Investitionstätigkeit. Definition und Berechnungsweise des Nettoverschuldungsquotienten, erfolgen, vor allem aus Gründen der Vergleichbarkeit und der Transparenz, für Kanton und Gemeinden nach den gleichen Grundsätzen. Sie werden im Gesetz und im Musterkontenplan zu HRM2 genau definiert.

Artikel 36; Finanzkennzahlen

Zur Beurteilung der Finanzlage sind wenige, prägnante Finanzkennzahlen notwendig. Es muss sich um relative Finanzkennzahlen handeln, die einen Bezug zu Bewegungs- und zu Bestandesgrössen haben und sowohl die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung wie die Bilanz betreffen. Das Geflecht der drei Masszahlen erster Priorität (Nettoverschuldungsquotient, Selbstfinanzierungsgrad, Zinsbelastungsanteil) erfüllt dies. Der Nettoverschuldungsquotient ist eine bilanzbezogene Masszahl, die auf die Tragfähigkeit der Nettoverschuldung auf den Fiskalertrag Bezug nimmt. Der Selbstfinanzierungsgrad ist das Scharnier zwischen Erfolgsrechnung (Cashflow) und Nettoinvestitionen und zeigt die jährliche Verschuldungssituation. Der Zinsbelastungsanteil betrifft lediglich die Laufende Rechnung. Er sagt aus, welcher Anteil des «laufenden Ertrags» durch den Zinsaufwand gebunden ist. Der laufende Ertrag besteht aus dem Fiskalertrag, den Regalien und Konzessionen, den Entgelten, den verschiedenen Erträgen und dem Transferertrag. In zweiter Priorität werden diverse Finanzkennzahlen festgehalten. Schweizerische Fachempfehlungen werden Aussagen über die Bandbreiten der Finanzkennzahlen machen. Darauf abgestützt müssen die für Kanton und Gemeinden gültigen Werte definiert werden. Der Regierungsrat legt eine Limite für jede Kennzahl fest. Die Gemeinden sind vorgängig bei der Festlegung der Limiten für jede Kennzahl durch den Regierungsrat anzuhören.

Artikel 37; Kreditrecht/Begriff

Es gibt verschiedene Arten von Krediten: Verpflichtungskredit, Zusatzkredit, Budgetkredit, Nachtragskredit. Einige wesentliche Eigenschaften gelten für alle Kreditarten. Ein Kredit ermächtigt dazu, für einen bestimmten Zweck bis zu einem bestimmten Betrag Verpflichtungen einzugehen. Kredite müssen vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen eingeholt werden. Sie sind zweckbestimmt. Sie dürfen für keinen anderen als den bewilligten Zweck verwendet werden. Wird ein Kredit nicht aufgebraucht, verfällt er grundsätzlich. Eine Ausnahme bildet die Kreditübertragung (Art. 53 Abs. 2). Kredite sind aufgrund sorgfältiger Schätzungen des voraussichtlichen Bedarfs festzulegen.

Artikel 38; Ausgabenbewilligung

Der dem geltenden Finanzhaushaltgesetz entnommene Artikel verlangt eine gesetzliche Grundlage für jede Ausgabe. Als zusätzliches Erfordernis muss diese auf einem Verpflichtungskredit, Zusatzkredit, Budgetkredit oder Nachtragskredit beruhen. Eine gebundene Ausgabe oder eine speziell geregelte Ausgabe braucht mindestens eine gesetzliche Grundlage.

Artikel 39; Gesetzliche Grundlage

Die Definition wurde ebenfalls dem geltenden Finanzhaushaltgesetz entnommen. Sie umschreibt, wann eine gesetzliche Grundlage vorliegt und wer diese schaffen kann. Eine gesetzliche Grundlage ist zu schaffen, ehe eine Ausgabe getätigt wird. Diese Vorschrift wird dann aktuell, wenn Budgetpositionen überschritten werden. Ein Nachtragskredit ist einzuholen, bevor die Überschreitung stattfindet. Momentan werden Nachtragskredite oft erst am Jahresende eingeholt, wenn die über dem Budgetbetrag liegenden Rechnungen ausbezahlt sind. Die zuständige Behörde hat damit keine Möglichkeit, den Nachtragskredit und die Ausgabe zu verweigern.

Artikel 40; Gesetzlich gebundene Ausgabe

Der Unterschied zwischen freibestimmbaren und gebundenen Ausgaben ist von zentraler Bedeutung. Es geht um wichtige Bereiche des Finanzrechts, wie z. B. die Zuständigkeitsordnung oder die Kompetenz, diese Ausgabe zu beschliessen. Eine gebundene Ausgabe kann der Regierungsrat oder der Gemeinderat unabhängig von deren Höhe beschliessen (Abs. 4), während sich bei den freibestimmbaren Ausgaben die Kompetenzen nach der Kantonsverfassung oder nach den Gemeindeordnungen richten. Der Entscheid, ob freibestimmbare oder gebundene Ausgabe ist im Einzelfall zu treffen. Gesetzlich lässt sich eine allgemeine Umschreibung festlegen, die sich auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung abstützt. Demnach (BGE 105 Ia 85) ist eine Ausgabe gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgegeben, oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde entweder in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt der Vornahme oder in Bezug auf andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, handelt es sich um eine frei bestimmbare Ausgabe (ob, wann, wie). Nur wenn keine solche Handlungsfreiheit besteht, liegt eine gebundene Ausgabe vor. Das Musterfinanzhaushaltgesetz ging von einer einfachen Definition aus: «Eine Ausgabe gilt als freibestimmbar, wenn hinsichtlich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer wesentlicher Umstände verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht. Eine Ausgabe gilt als gebunden, wenn sie nicht als neu gelten kann.»

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende wünschten den Begriff der gebundenen Ausgabe zu präzisieren, wie es im geltenden Finanzhaushaltgesetz geschieht. Sie wurden mit kleinen Anpassungen aufgenommen. Unter bestimmten Voraussetzungen gelten Ersatzanschaffungen in der Regel als gebundene Ausgaben (Abs. 2). Ebenfalls gebundene Ausgaben stellen Wert erhaltende und wiederherstellende Massnahmen (Instandhaltung, Instandsetzung, Restaurierung, Sanierung, Erneuerung) dar, wenn bezüglich Höhe, Zeitpunkt und anderer wesentlicher Umstände keine erhebliche Handlungsfreiheit besteht und damit keine Zweckänderung des Gebäudes verbunden ist (Abs. 3). – Hingegen handelt es sich bei Wert vermehrenden Massnahmen um freie Ausgaben: Aus-, Umbauten und Umnutzungen (z. B. eines ungenutzten Dachstocks) eines Gebäudes zu Büroräumlichkeiten. Die über mehrere Jahre laufenden Sanierungen (z. B. Kantonsschule) wären somit weiterhin gebundene Ausgaben, während die Erweiterung der gewerblichen Berufsfachschule in Ziegelbrücke (Mensa) oder die allfällige Umnutzung und der Umbau des Zeughauses zu einem Sicherheitsstützpunkt frei bestimmbare Ausgaben wären.

Artikel 41; Entscheidungskompetenzen kantonale Verwaltungsbehörden

Dieser Gesetzesartikel ist im geltenden Finanzhaushaltgesetz enthalten. Er wurde im Zusammenhang mit der Verwaltungsorganisation geschaffen und muss in das neue Gesetz übernommen werden.

Artikel 42; Verpflichtungskredit

Verpflichtungskredite sind für Investitionsvorhaben und längerfristige Ausgaben gedacht. Verpflichtungskredite bedürfen einer besonderen Beschlussfassung, weil es um frei bestimmbare Ausgaben geht; das heisst, sie können nicht einfach mit dem Beschluss über das Gesamtbudget bewilligt werden. Sie sind ein Objektkredit (einmalige Ausgabe) oder ein Rahmenkredit (wiederkehrende Ausgabe innerhalb einer bestimmten Periode). Objektkredite betreffen Einzelvorhaben, die eine besondere Beschlussfassung bedingen. Sie sind der zuständigen Behörde (Landrat oder Landsgemeinde/Gemeindeparlament oder Gemeindeversammlung) schriftlich zu begründen, was in einer Einzelvorlage geschehen soll. Der Rahmenkredit ermächtigt die vollziehende Behörde für mehrere in einem Programm zusammengefasste Einzelvorhaben bis zum bewilligten Betrag Verpflichtungen einzugehen. Er bezieht sich normalerweise auf eine Zeitspanne, die über das Budgetjahr hinausgeht. Er ist ebenfalls als Einzelvorlage der zuständigen Instanz vorzulegen. Das Mustergesetz sieht Limiten vor, ab welchen ein Verpflichtungskredit als separate Vorlage vorgelegt werden muss. Die Festlegung solcher Limiten ist knifflig. Massgeblich für die Verpflichtung, einen Bericht vorlegen zu müssen, sind die Finanzkompetenzen der Landsgemeinde / des Landrats respektive der Gemeindeversammlung / des Gemeindeparlaments.

Alle Verpflichtungskredite, deren Bewilligung nach der Kantonsverfassung bzw. nach der Gemeindeordnung in die Kompetenz der Stimmberechtigten oder des Parlamentes fällt, müssen dem zuständigen Organ mit einem erläuternden Bericht unterbreitet werden. Der Anwendungsbereich ergibt sich also für die kantonale Ebene aus der Kantonsverfassung und für die kommunale Ebene aus den durch die Gemeinden zu beschliessenden Gemeindeordnungen (Abs. 4). Das geltende Finanzhaushaltgesetz (Art. 34) regelt das Verpflichtungskreditverfahren unklar. Ein Verpflichtungskredit ist zwar einzuholen, aber es ist nicht geregelt, wie dies zu geschehen hat. Es ist unklar, ob es eine Vorlage braucht oder ob bloss Budgetierung ausreicht, was die Handhabung erschwert. Wurden früher oft Verpflichtungskreditvorlagen unterbreitet, begnügte man sich in den letzten Jahren meist mit dem Einstellen ins Budget. In den kantonalen Investitionsbudgets erschienen so Jahr für Jahr Beiträge für das gleiche Objekt, ohne dass je ein Gesamtprojekt beschlossen worden wäre. Eine Kostenkontrolle über das ganze Vorhaben war nicht möglich, weil es keine Gesamtkostendarstellung gab. Kontrollieren liess sich einzig die Einhaltung des Budgets. Die Abgrenzung war willkürlich. Gewisse Sanierungen von Gebäuden (z.B. Assistentenhäuser) wurden etappenweise vorgenommen, während für andere ein Verpflichtungskredit (gewerbliche Berufsfachschule) eingeholt wurde. Nun entsteht in Verbindung mit der Verordnung eine präzisere Grundlage. Wiederkehrende Investitionsbeiträge für das gleiche Projekt, die ohne Vorlage in das Budget gestellt werden, sind nicht mehr zulässig.

Davon zu unterscheiden sind die in der Laufenden Rechnung enthaltenen Beträge für den laufenden Unterhalt von Liegenschaften oder Strassen. Diese sind in die jeweiligen Budgets einzustellen und werden über den Budgetprozess bewilligt.

Artikel 43; Bemessung Verpflichtungskredit

Der Kredit ist aufgrund sorgfältigen, nach fachmännischen Regeln (allgemein gebräuchliche Methoden von Berufsständen oder anerkannten Vereinigungen) erstellten Berechnungen zu bemessen (Abs. 1). Ausgaben für Vorhaben, die in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen oder sich gegenseitig bedingen, müssen in demselben Verpflichtungskredit enthalten sein (Abs. 2); sie dürfen nicht aufgeteilt werden, um die Limiten der Finanzkompetenzen zu umgehen. Allerdings wird es immer einen Graubereich geben, was in ein aktuelles Projekt gehört und mit was ein neues Projekt beginnt; gerade bei Umbau- und Sanierungsprojekten, die sich über mehrere Jahre hinziehen, ist die Abgrenzung oft schwierig.

Die Preisstandsklausel (Abs. 3) verhindert, dass wegen der Teuerung ein Zusatzkredit beantragt werden muss. Bei Preisrückgängen hat sich der Kredit entsprechend zu vermindern. Eine Preisstandsklausel ist zwingend für Projekte, die sich über mehrere Jahre hinziehen. Bei einer nicht obligatorischen Preisstandsklausel könnte das Projekt unter Umständen nicht wie beschlossen umgesetzt werden, weil es zu redimensionieren wäre. Dies könnte später zu wesentlichen Zusatzkosten führen, die mit einem Ausgleich der Teuerung hätten vermieden werden können.

Die Projektierungskredite werden ebenfalls geregelt (Abs. 4). Bei unklarer finanzieller Tragweite ist ein Projektierungskredit einzufordern, ehe umfangreiche, präjudizierend wirkende Studien und Vorinvestitionen veranlasst werden.

Artikel 44; Bewilligung des Bruttobetrag

Ein Verpflichtungskredit ist, wie im geltenden Finanzhaushaltrecht brutto zu beantragen. Die Höhe des Bruttokredits ist für die Bestimmung der zuständigen Bewilligungsbehörde massgebend. Damit wird verhindert, dass, wenn ein Dritter beiträgt, bei gleicher Bruttokreditsumme unterschiedliche Instanzen zuständig sein können. Artikel 45 nimmt dies bezüglich Budgetierung auf.

Artikel 46; Verfall und Abrechnung

Jene Fälle, bei denen der Verpflichtungskredit umgesetzt ist oder das Vorhaben abgebrochen wird, sind problemlos. Schwierigkeiten gibt es bei bewilligten Verpflichtungskrediten, die jahrelang unbenutzt in der Verpflichtungskreditkontrolle bleiben und schliesslich sinnlos werden. Sie verfallen, wenn die Zeitdauer abgelaufen ist, für die sie bewilligt wurden. Daher sind Verpflichtungskreditvorlagen zeitlich einzugrenzen. Ergeben sich trotz rechtzeitigem Arbeitsbeginn Verzögerungen, welche das Beenden innert Frist verhindern, muss das Ausgeführte nur abgerechnet und die Beendigung nochmals beantragt werden, sofern das Vorhaben bis Ablauf der bewilligten Zeitdauer nicht mindestens zur Hälfte umgesetzt ist (Abs. 1).

Beim Kanton ist die Abrechnung des Verpflichtungskredits dem Landrat zu unterbreiten. Bei den Gemeinden regelt die Gemeindeordnung bis zu welchem Betrag allenfalls der Gemeinderat zuständig ist; Gemeindeversammlungen oder -parlamente sollen nicht durch eine Vielzahl von Abrechnungen belastet werden.

Artikel 47; Verpflichtungskontrolle

Die Verpflichtungskredite sind im Buchhaltungssystem der zuständigen Verwaltungseinheit zu erfassen; dies ermöglicht Überblick und Überwachung. Die Verpflichtungskreditkontrolle dient intern der Projekt- und Kostenkontrolle, und Landrat respektive Gemeindeversammlung/Gemeindeparlament können – zusammen mit Budget und der Information über die Verwendung der laufenden Verpflichtungskredite – aufgrund gesamtheitlicher Erkenntnisse entscheiden (Art. 19 Abs. 2).

Artikel 48; Zusatzkredit

Reicht der Verpflichtungskredit nicht aus, ist ein Zusatzkredit anzufordern. Beim Kanton entscheidet diejenige Instanz, die auf Grund der Kantonsverfassung (Art. 69, 90, 100) für die Bewilligung einer freien Ausgabe zuständig ist. Damit stimmen die Finanzkompetenzen für freie Ausgaben und diejenigen für Zusatzkredite überein. Bei den Gemeinden regeln die Gemeindeordnungen die Zuständigkeit. Besteht Dringlichkeit, ist der Regierungsrat/der Gemeinderat ermächtigt, den Zusatzkredit zu erteilen. Allerdings muss die für das Finanzwesen zuständige landrätliche Kommission/die Geschäftsprüfungskommission der Gemeinde zustimmen. Dringlichkeit ist gegeben, wenn nicht auf den Entscheid der eigentlich zuständigen Instanz gewartet werden kann.

Artikel 49; Budgetkredit

Der Budgetkredit dient der Bewilligung von laufenden jährlichen Ausgaben. Der Landrat/die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament ermächtigt über den Budgetkredit den Regierungsrat/den Gemeinderat die Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten. Es gibt zwei Arten von Budgetkrediten. Für Verwaltungseinheiten ohne Leistungsauftrag und Globalbudget sind spezifizierte Einzelkredite pro Budgetposition zu vergeben. Für Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget ist der Budgetkredit als Saldoposten pro Globalbudget (Globalkredit) zu bewilligen.

Artikel 50; Sperrvermerk

Ist Aufwand zu budgetieren, für den die rechtskräftige Bewilligung aussteht, ist er mit einem Sperrvermerk zu versehen; die Ausgabe kann erst getätigt werden, wenn die Rechtsgrundlage in Kraft steht. Eine Sperrung ist somit bei Verpflichtungskrediten wie bei Budgetkrediten möglich.

Artikel 51; Nachtragskredit

Der Nachtragskredit ergänzt einen nicht ausreichenden Budgetkredit. Er muss ohne Verzug, d. h. vor dem Eingehen von Verpflichtungen, angefordert werden. Vorbehalten bleibt das Vorgehen bei Dringlichkeit

(Art. 52 Abs. 1). – Die geltende Regelung für den Kanton ist bescheiden: Der Regierungsrat hatte ausserhalb von gebundenen Ausgaben eine Kompetenz für nur 10 000 Franken. Die Zuständigkeit für einen Nachtragskredit steht nun in Abhängigkeit zum ursprünglichen Budgetkredit. Je nach Budgetkreditsumme kommt einem Nachtragskredit von 10 000 Franken anders Gewicht zu: bei 40 000 Franken beträgt die Überschreitung 25 Prozent, bei 200 000 Franken nur 5 Prozent. Beim Kanton ist neu bei Nachtragskrediten bis 5000 Franken das Departement, bis 25 000 Franken der Regierungsrat zuständig, der zudem über maximal 75 000 Franken entscheiden kann, sofern damit nicht 10 Prozent des Budgetkredites überschritten werden; alle anderen Nachtragskredite sind durch den Landrat zu bewilligen. Der Präsident oder die Präsidentin der landrätlichen Finanzkommission ist über alle Nachtragskredite zu informieren, was geltender Praxis entspricht. – Die Gemeinden regeln ihr Nachtragskreditverfahren in der Gemeindeordnung.

Artikel 52; Kreditüberschreitung

Es gibt drei Fälle, in denen bei Budgetkrediten eine Kreditüberschreitung zulässig ist:

1. Dringlichkeit: Die Vornahme des Aufwandes oder der Ausgabe erträgt ohne nachteilige Folgen für den Kanton oder die Gemeinden keinen Aufschub.
2. Gebundene Ausgaben (Art. 40): Dazu gehören auch teuerungsbedingte Mehrausgaben.
3. Gegenüberstehende Einnahmen: Dies können sachbezogene Erträge und Einnahmen sein oder bei Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget früher gebildete Rücklagen, die für die Finanzierung einer Kreditüberschreitung aufgelöst werden.

Bezüglich Dringlichkeit sowie Gebundenheit einer Ausgabe gibt es Ermessensspielraum, der aber im Sinne rechtsstaatlich-demokratischer Prinzipien zurückhaltend zu handhaben ist. Exekutive und Legislative entwickelten dazu eine Praxis. Der Regierungsrat/der Gemeinderat bewilligt Nachtragskredite bei Kreditüberschreitungen, begründet diese und legt sie zusammen mit der Jahresrechnung Landrat/ Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament zur Genehmigung vor.

Artikel 53; Verfall

Nicht beanspruchte Budget- und Nachtragskredite verfallen grundsätzlich am Ende des Rechnungsjahres. Vorbehalten sind Kreditübertragungen und Bildung von Rücklagen. Die Kreditübertragungen sind auf zeitliche Verzögerungen bei Investitionsvorhaben, Einzelmassnahmen oder Projekten bei Verpflichtungskrediten auf das Folgejahr beschränkt. Möglich sind neu Kreditübertragungen von Budgetkrediten in der Laufenden Rechnung. Nicht übertragen werden können jährlich wiederkehrende Budgetpositionen. Zuständig für Kreditübertragungen ist der Regierungsrat/der Gemeinderat.

Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget können zwei Arten von Rücklagen bilden. Werden Globalkredite wegen projektbedingter Verzögerungen nicht oder nicht vollständig beansprucht, kann das noch nicht Beanspruchte in eine zweckgebundene Reserve eingelegt werden, welche zur Fortführung des Vorhabens dient. Andererseits können Rücklagen gebildet werden, wenn unter Einhaltung der festgelegten Leistungsziele zusätzliche Leistungen erbracht oder der Aufwand unterschritten und damit eine Nettoverbesserung erzielt wurde. Dies sind allgemeine Reserven, über welche die Verwaltungseinheit selbstständig entscheiden darf. Dadurch entsteht der Anreiz, das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei der Aufgabenerfüllung zu verbessern. Solche Rücklagen dienen unter anderem zur Deckung künftiger Kreditüberschreitungen.

Artikel 54; Programmvereinbarungen mit dem Bund

Dieser Artikel stammt aus dem geltenden Finanzaushaltgesetz. Er regelt den Abschluss von Programmvereinbarungen, die bei verschiedenen Investitionsbereichen im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vorgeschrieben werden (z. B. Forst).

Artikel 55; Spezialfinanzierungen

Spezialfinanzierungen sind eine Errungenschaft des HRM1. Es braucht allerdings eine gesetzliche Grundlage. Spezialfinanzierungen sind zu bilanzieren, und der Geschäftsverkehr ist über die Erfolgsrechnung sowie die Investitionsrechnung zu verbuchen. Dies entspricht dem Prinzip der Vollständigkeit des Budgets (Art. 18 Bst. c). Der Grundsatz der Vollkostenrechnung für die Spezialfinanzierung ist in der Regel einzuhalten (Abs. 3). Es besteht eine zwingende Verzinsungspflicht für Vorschüsse oder Verpflichtungen aus Spezialfinanzierungen (Abs. 4); die Grundlagen (Inhalt, Umfang usw.) finden sich meist im Spezialrecht (z. B. Strassengesetz, Wasser-, Abwasserreglement). Die Modalitäten sind in der landrätlichen Verordnung zu regeln.

Spezialfinanzierungen kennt man beim Kanton und bei den Gemeinden. Sie sind meist gesetzlich vorgeschrieben, wobei das Umweltrecht davon besonders häufig Gebrauch macht; z. B. müssen Wasser und

Abwasser aufgrund des Gewässerschutzrechts von den Gemeinden spezialfinanziert werden; Beispiel auf kantonaler Ebene ist der Bausteuerzuschlag.

Artikel 56; Zweck Rechnungslegung

Der anzustrebende Grundsatz «True and Fair View» ist in allgemeiner Form festgehalten. Er äussert sich auch in den Grundsätzen (Art. 58).

Artikel 57; Rechnungslegungsstandards

Als Rechnungslegungsstandard gilt das HRM2. Abweichungen sind in einzelnen Punkten und nur in Ausnahmefällen möglich, aber in der Jahresrechnung darzulegen und zu begründen. Dies ist erforderlich, weil Interpretationen und Beurteilungen der Haushaltlage nicht nur durch den Landrat/die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament vorgenommen werden, sondern auch durch Gläubiger, gesamtschweizerische Organisationen, Wissenschaft usw.

Artikel 59; Bilanzierung

Die grundlegenden Bilanzierungsvorschriften sagen, wann Vermögenswerte, Verpflichtungen und Rückstellungen zu bilanzieren sind.

Artikel 60; Bewertung des Fremdkapitals und des Finanzvermögens

Das Fremdkapital und das Finanzvermögen sind in der Bilanz zum Nominalwert zu bewerten. Fremdkapital, z. B. Obligationen, ist also bei einer Veränderung des Marktwertes wegen Zinssatzänderungen nicht neu zu bewerten. Finanzanlagen sind jährlich, übrige Anlagen periodisch, d.h. alle drei bis fünf Jahre neu zu bewerten. Massgebend ist der Verkehrswert. Für das Finanzvermögen gilt bei erstmaliger Bilanzierung grundsätzlich der Anschaffungswert. Dauerhafte Wertminderungen sind sofort zu berichtigen.

Artikel 61; Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens

Auch beim Verwaltungsvermögen gilt das Prinzip der Anschaffungsbewertung. Die Anlagen sind grundsätzlich in Abhängigkeit von einer definierten Nutzungsdauer abzuschreiben. Hinsichtlich Abschreibungsmethode besteht einer der wenigen Spielräume des HRM2: Die Kantone können sich für die lineare oder degressive entscheiden. – An der degressiven Abschreibungsmethode wird festgehalten. Diejenige Generation, die eine Investition beschliesst, soll die grösste Last tragen. Dieses Ziel wird mit der degressiven Methode besser erreicht, indem die Abschreibungen in den ersten Jahren höher ausfallen und sich im Laufe der Zeit reduzieren. In der landrätlichen Verordnung werden Präzisierungen vorzunehmen sein, insbesondere betreffend Abschreibungssätze. Sie werden sich am HRM2 orientieren und für den Kanton und die Gemeinden gelten. Innerhalb der Abschreibungskategorien besteht kein Spielraum, um die Vergleichbarkeit nicht zu beeinträchtigen. Zusätzliche Abschreibungen dürfen vorgenommen werden; auch diesbezüglich wird die Verordnung die Voraussetzungen regeln. Situationsbezogene zusätzliche Abschreibungen zur taktischen Verschlechterung von Rechnungsabschlüssen sind hingegen unzulässig. – Für die Erstellung der Anlagebuchhaltung gilt die Übergangsfrist bis 2015.

Artikel 62; Konsolidierungskreis

Diese Regelung stellt eine wesentliche Neuerung dar. Der Mindestkonsolidierungskreis umfasst Kanton, Gemeinden, Zweckverbände (Art. 2 Abs. 1). Diese Institutionen sind voll zu konsolidieren, falls deren buchhalterische Werte nicht ohnehin in die Jahresrechnung integriert sind. Es gelten keine Übergangsfristen. Beim weiteren Kreis (Abs. 2) ist zu entscheiden, ob eine Konsolidierung stattfindet oder der Ausweis im Beteiligungs- oder Gewährleistungsspiegel erfolgt. Der Regierungsrat hat Konsolidierungskreis und -methode in einem formellen Erlass zu regeln. Diesbezüglich gilt die Übergangsfrist bis 2015.

Artikel 63; Konsolidierungsmethode

Es sind die anzuwendenden Konsolidierungsmethoden geregelt. Die Vollkonsolidierung von Einrichtungen, die sich vollständig im Besitz des Gemeinwesens befinden, ist wichtig und zweckmässig. Anzustreben ist eine Kontinuität beim Konsolidierungskreis, weil sonst die Zeitreihenvergleiche und die finanzpolitische Führung erschwert werden. Grundsätzlich wird eine Vollkonsolidierung angestrebt.

Artikel 64; Begriff Controlling

Der Begriff «Controlling» wird im modernen Sinn definiert. Controlling ist eine finanzielle Führungsaufgabe und unterscheidet sich von der Finanzkontrolle.

Artikel 65; Bereiche Controlling

Die Bereiche Leistungen, Wirkungen, Finanzen, Personal sind gleich wichtig (Abs. 1). Das Controlling hat angemessen zu sein, das heisst, Kosten und Nutzen haben in Einklang zu stehen. Die Intensität ist abhängig von der Verwaltungseinheit. – Auch das Controlling ist zu überprüfen. Das übergeordnete Controlling sichert möglichst einheitliches und situationsgerechtes Controlling auf Verwaltungsebene. Der Regierungsrat/der Gemeinderat regelt das Nähere.

Artikel 67; Grundsätze der Buchführung

Grundsätze sind Vollständigkeit, Richtigkeit, Rechtzeitigkeit und Nachprüfbarkeit. Vollständigkeit: Die Finanzvorfälle und die Buchungstatbestände sind lückenlos und periodengerecht erfasst; Abrechnungen sind nicht direkt über Bilanzkonti abzuwickeln. Richtigkeit: Die Buchungen entsprechen den Tatsachen und sind weisungsgemäss vorgenommen. Rechtzeitigkeit: Die Informationen über finanzielle Vorgänge werden unmittelbar (täglich, evtl. wöchentlich) festgehalten und nicht erst dann, wenn der Vorgang kaum mehr nachzuvollziehen ist; die Vorgänge sind chronologisch festgehalten. Nachprüfbarkeit: Die finanziellen Vorgänge sind schriftlich oder elektronisch und für Aussenstehende überprüfbar festgehalten sowie mit Belegen beweisbar.

Artikel 68; Aufbewahrung der Belege

Der Aufbewahrung der Belege kommt besondere Bedeutung zu. Es ist physische oder elektronische Belegaufbewahrung möglich. Ohne Belege sind die finanziellen Vorgänge nicht nachprüfbar. Die Belege sind zusammen mit der Buchhaltung grundsätzlich während zehn Jahren aufzubewahren. Von der Mehrwertsteuer betroffene Geschäftsunterlagen im Zusammenhang mit unbeweglichen Gegenständen sind während 20 Jahren aufzubewahren (evtl. verkürzt sich diese Frist mit der Revision der Mehrwertsteuergesetzgebung).

Artikel 69; Anlagenbuchhaltung

Die Anlagenbuchhaltung wird erst 2015 obligatorisch. Kanton und Gemeinden bleibt es unbenommen, sie früher einzuführen.

Artikel 70; Inventar

Die Verwaltungseinheiten führen die Wert- oder Sachinventare. Die Wertinventare enthalten alle aktivierten Anlagen, Vorräte und Lagerbestände, die Sachinventare alle nicht aktivierten Anlagen, Vorräte und Lagerbestände. Per Bilanzstichtag ist eine physische Bestandeskontrolle zu erstellen. Fehlenden Objekten ist nachzugehen.

Artikel 71; Buchführung der Verwaltungseinheiten

Die Verwaltungseinheiten sind selbst für die Ordnungsmässigkeit der Buchführung in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich, auch wenn die Kantons- oder Gemeindebuchhaltung zentral geführt wird. Damit sie dieser Verantwortung gerecht werden können, sind die nötigen Kontrollmöglichkeiten zu schaffen (Verwaltungsrapporte, Zugriff auf Konti usw.). Der Regierungsrat / der Gemeinderat erlässt die Weisungen zur fachlichen, organisatorischen und technischen Ausgestaltung, damit die Buchführung gesetzmässig, einheitlich, fachgerecht und den Bedürfnissen entsprechend ist.

Artikel 72; Kosten- und Leistungsrechnung

Die Verwaltungseinheiten führen eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Diese unterstützt sie bei der Betriebsführung und liefert Grundlagen für Erarbeitung und Beurteilung von Budget und Rechnungslegung. Beispielsweise kann sie aufzeigen, bei welchen öffentlichen Leistungen ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis anzustreben ist. Sie ist auf die Bedürfnisse der einzelnen Verwaltungseinheiten zuzuschneiden. Für Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget ist sie obligatorisch. Sie ordnet Aufwand und Ertrag den Leistungen zu. Je nach Grösse und Bedürfnis der Verwaltungseinheit kann sie als Basis-Variante, als einfache oder als ausgebaute KLR geführt werden. Das Handbuch für Kanton und Gemeinden wird Angaben über ihre Ausgestaltung enthalten und sich an den ausführlichen Regelungen des Handbuches «Harmonisierte Kosten- und Leistungsrechnung für Kantone und Gemeinden» orientieren. Die KLR muss erst per 1. Januar 2015 eingeführt werden. Der Regierungsrat / der Gemeinderat hat das Nähere zu regeln.

Artikel 73; Interne Verrechnungen

Interne Verrechnungen geben die Grundlage für einen einfachen Gesamtkostenausweis. Sie sind Gutschriften und Belastungen zwischen Verwaltungseinheiten des Kantons/der Gemeinden. Sie sind auch als finanzbuchhalterisches Element notwendig. Allerdings sollten sie gestrafft werden. Die KLR gibt Kostentransparenz, indem sie die einzelnen Kosten und Erlöse den Leistungen bzw. Leistungsgruppen zuscheidet.

Artikel 74; Grundsatz Risiko-Minimierung

Der Regierungsrat/der Gemeinderat ist grundsätzlich für die interne Kontrolle zuständig. Ihr kommt im Sinne eines umfassenden Risk-Managements hohe Bedeutung zu. Sie dient der Strategie des bestmöglichen Vermögensschutzes. Aufgaben des Risk-Managements sind:

- das Vermögen schützen;
- die zweckmässige Verwendung der Mittel sichern;
- Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungslegung aufdecken und verhindern;
- die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung gewährleisten;
- die verlässliche Berichterstattung ermöglichen.

Die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis sind zu berücksichtigen. Risiken, welche die Finanzlage betreffen, umfassen externe Risiken (verschlechterte Wirtschaftslage) sowie interne Risiken (fehlerhafte Buchführung, Unterschlagungen, prekäre Liquiditätsslage, Eventualverbindlichkeiten).

Artikel 75; Internes Kontrollsystem

Ein internes Kontrollsystem umfasst regulatorische (Weisungen, Reglemente), organisatorische (Zuständigkeit) und technische (Buchhaltungssystem) Massnahmen, die über Weisungen des Regierungsrates/des Gemeinderates umzusetzen sind.

Artikel 76; Publikation eines finanzstatistischen Ausweises

Die Finanzstatistik zeigt den Gemeinwesen, wie sie die Vorgaben einhalten. Der Regierungsrat/der Gemeinderat publiziert zusammen mit der Jahresrechnung einen finanzstatistischen Ausweis, der mindestens einen Zeitreihenvergleich umfasst und auf die eidgenössische Finanzstatistik abgestimmt ist, um vergleichbar zu sein.

Artikel 77; Zusammenarbeit mit der eidgenössischen Finanzverwaltung

Die Kooperation mit der eidgenössischen Finanzverwaltung im Bereich Finanzstatistik ist notwendig, damit die Vorgaben des Bundesrechts und internationaler Organisationen eingehalten werden. Die eidgenössische Finanzverwaltung wird Kantonen und Gemeinden Vorgaben für die Erfassung der finanzstatistischen Daten zur Verfügung stellen.

Artikel 78; Landrat, Stimmberechtigte oder Parlament der Gemeinde

Dieser Artikel wurde sinngemäss vom geltenden Finanzhaushaltgesetz übernommen, auf das wesentliche reduziert und redaktionell bereinigt. Dem Landrat obliegt die Oberaufsicht über die Haushaltsführung des Kantons. Die landrätlichen Zuständigkeiten nennt die Kantonsverfassung, so ist einzig dem Landratsbüro die Kompetenz zu erteilen, einer landrätlichen Kommission für die Erfüllung ihres Auftrags maximal 20 000 Franken bewilligen zu können. – Die Befugnisse in den Gemeinden sind in den Gemeindeordnungen zu regeln.

Artikel 79; Regierungsrat und Gemeinderat

Die einzelnen Zuständigkeiten des Regierungsrats/des Gemeinderats sind festgehalten, so ausdrücklich die Oberaufsicht über das Haushaltwesen. Das kantonale und kommunale Rechnungswesen ist möglichst einheitlich und umfassend auszugestalten. Nur in Ausnahmefällen ist eine separate Buchhaltung gerechtfertigt, die vom Regierungsrat/vom Gemeinderat bewilligt werden muss; unnötige eigenständige Buchführungen sind aufzuheben. – Die Aufnahme langfristiger Mittel wird in die Kompetenz des Regierungsrates/des Gemeinderates gelegt; heute ist der Landrat für die Aufnahme und Erneuerung von langfristigen Anleihen zuständig (Art. 90 Bst. d KV).

Artikel 80; Finanzdepartement und zuständiges Organ der Gemeinde

Während dem Regierungsrat/dem Gemeinderat die wichtigen strategischen Aufgaben obliegen (Art. 79), sind Finanzdepartement und das gemäss Gemeindeordnung zuständige Organ der Gemeinde für die operative Ebene zuständig. Die politischen Behörden sichern mit Weisungen oder ähnlichen Massnahmen die Qualität des Rechnungswesens, das den Anforderungen dauerhaft und umfassend standzuhalten hat, und sind für die Aufnahme von langfristigen Mitteln zuständig. Auf Kantonsebene ist das Departement Finanzen und Gesundheit für das Operative verantwortlich. Es ist kompetent zur Beschaffung der finanziellen Mittel, zur Sicherstellung der Liquidität, und es kann kurz- bis mittelfristige Gelder (Wochen, Monate bis maximal fünf Jahre) aufnehmen; das Sichern lediglich der täglichen Liquidität verhindert das Aufnehmen von Geldern auf Vorrat, was Spekulation nahe käme. Es hat sich lediglich um die Verwaltung und die Anlage des Finanzvermögens zu kümmern, wobei die grundsätzlichen Weisungen zu beachten sind; das Departement Finanzen und Gesundheit ist bereits heute für die Vermögensverwaltung verantwortlich. Geregelt wird ausserdem das Mitberichtsverfahren (Bst. g). Mitberichte sind zu Geschäften mit wesentlichen finanziellen Auswirkungen (Anlage- und Folgekosten), die von den Verwaltungseinheiten vorbereitet wurden, zuhanden

der entscheidenden Organe zu verfassen. Die geltende Regelung ist unklar; das Finanzhaushaltsgesetz schreibt zwar vor, dass bei der Vorbereitung von Erlassen, Beschlüssen und Vereinbarungen die finanziellen Auswirkungen zu beurteilen sind, nicht aber welches Departement dies zu tun hat. Bei den Gemeinden ist es ähnlich; auch hier fehlt der Hinweis auf die verantwortliche Stelle. Das Entscheidungsgremium kann zu allen Geschäften mit finanziellen Auswirkungen Mitberichte verlangen. Obligatorisch sind sie bei wesentlichen Kostenfolgen; es wird sich eine Praxis entwickeln müssen, welche Geschäfte als solche zu gelten haben. – Organisation und Kompetenzen bei den Gemeinden werden durch die Gemeindeordnungen vorgegeben; ihnen ist es überlassen, wie diese operativen Bereiche auf politische Behörden und Finanzverwaltung verteilt werden.

Artikel 81; Verwaltungseinheiten

Die Verwaltungseinheiten von Kanton und Gemeinden sind für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihnen anvertrauten Kredite und Vermögenswerte sowie für die Geltendmachung finanzieller Ansprüche gegenüber Dritten verantwortlich. Sie dürfen im Rahmen der bewilligten Kredite Verpflichtungen eingehen und Zahlungen auslösen. Sie haben auf ihrer Stufe dafür zu sorgen, dass die Vorgaben übergeordneter Stellen oder der Gesetzgebung eingehalten werden. Zusätzlich wird ihnen die Verantwortung für Genauigkeit und Vollständigkeit des Finanz- und Aufgabenplans sowie des Budgets und ihrer Abrechnungen übertragen. Sie sind verantwortlich für die Einhaltung der Budgetkredite und, wenn dies nicht möglich ist, für die Antragstellung von Nachtrags- und Zusatzkrediten sowie für Kreditübertragungen. Ausserdem haben sie bei der Vorbereitung von Erlassen, Geschäften, Beschlüssen oder Vereinbarungen die finanziellen Auswirkungen aus ihrer Sicht darzulegen und zu beurteilen. Ihre Ausführungen werden im Mitberichtsverfahren (Art. 80) durch das Departement Finanzen und Gesundheit respektive von den Finanzverwaltungen der Gemeinden überprüft und allenfalls ergänzt.

Artikel 82; Kantonale Finanzkontrolle

Das geltende Finanzhaushaltsgesetz enthält Vorschriften über Stellung, Aufsichtsbereich, Aufgaben, Verfahrensvorschriften bei Beanstandungen usw. Das Mustergesetz verzichtet auf eine Regelung der Finanzkontrolle. In den meisten Kantonen wird die Finanzkontrolle in einem separaten Rechtserlass geregelt. Die auf einen Artikel beschränkte knappe Aussage erfüllt die Forderung der Verfassung nicht; die neue Regelung (Umfang und Durchführung) hat an der Landsgemeinde 2010 zu erfolgen. Vorerst ist nur auf besondere gesetzliche Bestimmungen zu verweisen.

Artikel 84; Neubewertung der Bilanz

Der Übergang vom HRM1 zum HRM2 ist aufwändig und anspruchsvoll. Deshalb werden besonders anspruchsvolle Bereiche (Erstellung Anhänge, Aufbau Anlagenbuchhaltung usw.) erst nach einer Übergangsfrist obligatorisch. – Das Gesetz schreibt eine Neubewertung des Finanzvermögens anlässlich der Umstellung vor. Das Verwaltungsvermögen kann mit den bisherigen Buchwerten in die Eingangsbilanz übernommen werden.

Artikel 85; Aufhebung bisherigen Rechts

Bezüglich der kantonalen Finanzkontrolle bleiben die geltenden Bestimmungen (Art. 46ff. FHG 1993) solange in Kraft bis die neue Regelung geschaffen ist (Art. 82).

Artikel 87; Inkrafttreten

Das Inkrafttreten am 1. Januar 2011 fällt mit der Umsetzung der Gemeindestrukturereform zusammen. Ein Gesetz wird selten zwei Jahre vor seiner Inkraftsetzung beschlossen; die Umsetzung der vielen Neuerungen benötigt jedoch diese Zeit. Ausserdem stützen sich der neue Finanzausgleich und der Kontenplan auf dem neuen Finanzhaushaltrecht ab. Somit müssen die gesetzlichen Grundlagen bekannt sein, ehe mit der Umsetzung begonnen werden kann. Die Budgets 2011 müssen bereits auf der Grundlage des neuen Finanzhaushaltsgesetzes erstellt werden. – Es werden die erst nach einer Übergangsfrist (1. Januar 2015) obligatorisch in Kraft zu setzenden Neuerungen aufgeführt.

Artikel 88; Vollzugsbestimmungen

Verschiedene Bereiche sind in einer (noch zu schaffende) landrätlichen Verordnung zu regeln, vor allem Bestimmungen mit gesetzvertretender Funktion.

7. Auswirkungen

Der Personalaufwand beim Kanton wird voraussichtlich unverändert bleiben. Bei den Gemeinden ist das grosse Synergiepotenzial der Gemeindestrukturereform zu nutzen. Das HRM2 wird auch die Gemeinden kaum zusätzlich belasten, mindestens solange es ohne Anhänge, Anlagebuchhaltung, Kosten- und Leistungsrechnung Gültigkeit hat.

Bei der Software hingegen werden für Kanton und Gemeinden Kosten entstehen. Der Kanton verzichtet mit Blick auf HRM2 auf eine neue Software. Sein Buchhaltungsprogramm ist veraltet und wurde mit minimalem Aufwand angepasst. 2010 wird es abgelöst sein. Die Gemeinden müssen, unabhängig von HRM2, neue Buchhaltungsprogramme einkaufen. Es ist darauf zu achten, dass Kanton und Gemeinden, allenfalls mit andern Kantonen und Gemeinden zusammen, die gleiche Software anwenden, um Kosten zu sparen und Synergien zu nutzen (Ausbildung und Wartung). Es werden ausserdem für die Erarbeitung des Handbuchs und für die Schulung des Personals einmalige Kosten entstehen.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

8.1. Landrätliche Kommission

Eine landrätliche Kommission unter dem Vorsitz von Landrat Roland Schubiger, Glarus, befasste sich an sieben Sitzungen mit der Vorlage. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Der Einführungszeitpunkt 1. Januar 2011 wurde als richtig erachtet (einmalige Umstellung anlässlich der Konsolidierung der Gemeindefinanzrechnungen), ebenso die Übergangsfrist für bestimmte arbeitsintensive und komplexe Bereiche von HRM2. Das neue transparente, glaubwürdige, mit der Rechnungslegung in der Privatwirtschaft vergleichbare Modell verstärkte inner- und interkantonale Vergleichbarkeit. Auch die Schuldenbremse und die Definition der gebundenen und ungebundenen Ausgaben seien vorteilhaft. Das gemeinsame Gesetz bringe gleiche Regeln für Kanton und Gemeinden mit Ausnahme derjenigen Bereiche, die einer Differenzierung bedürften. Es sei umfangreich und komplex, was aber eine knapper formulierte landrätliche Verordnung ermögliche.

Die wichtigsten Punkte der Kommissionsberatung:

- auf die zwingende Ausrichtung des Haushalts von Kanton und Gemeinden auf die Bedürfnisse der Volkswirtschaft wird verzichtet (Art. 52 Abs. 1 KV);
- Nichtunterstellung der EW, der Gas- und Wasserwerke und dergleichen sowie Alters- und Pflegeheime (Art. 2 Abs. 4);
- keine Unterstellung der Zweckverbände bei separatem Beschluss des Regierungsrates (Art. 2 Abs. 4);
- im Grundsatz Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern (wie im Mustergesetz); aber Ausnahmeregelung für die kantonale Bausteuer;
- Finanzplan des Kantons und der Gemeinden in Abweichung zur Mustergesetzgebung vom Landrat zu genehmigen (statt Kenntnisnahme) / von den Gemeinden selbst zu regeln (Art. 11 Abs. 2);
- Umfang der Anhänge (Rückstellungsspiegel) offener formuliert (Art. 28–33), jedoch detaillierte Regelung im Grundsatz beibehalten;
- Neuformulierung der Verpflichtungskredite (Art. 42);
- obligatorische Preisstandsklausel bei mehrjährigen Verpflichtungskrediten (Art. 43);
- Bewilligung des Bruttobetrag bei Verpflichtungskrediten (Art. 44);
- Zuständigkeit Zusatzkredit: im Kanton diejenige Instanz, die aufgrund der KV (Art. 69, 90, 100) für freie Ausgaben zuständig ist / bei den Gemeinden Regelung in der Gemeindeordnung (Art. 48);
- Senken und Differenzieren (in Abhängigkeit des Budgetkredits) der Limiten für die Nachtragskrediterteilung durch Departemente und Regierung (Art. 51);
- Präzisierung Verzinsung von Spezialfinanzierungen (Art. 55);
- Abschreibungsart (linear oder degressiv); Entscheid für degressive Methode (Art. 61);
- Konsolidierungskreis / Vollkonsolidierung oder Anhang; Verzicht auf Methode nach anteiligem Eigenkapitalwert / Periodenerfolg (Art. 63);
- Zuständigkeiten Departement Finanzen und Gesundheit / Gemeindeebene (Art. 80);
- Finanzkontrolle; separates Gesetz oder differenziertere Regelung im FHG (Art. 82).

8.2. Landrat

Auch im Landrat war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Die einheitliche Regelung für Kanton und Gemeinden wurde begrüsst, der Kanton Glarus leiste einmal mehr Pionierarbeit. Zudem würden die Rechnungen der Kantone und diejenigen von Kanton und Gemeinden besser vergleichbar. Zwar werde der Aufwand für die Rechnungslegung grösser, wo HRM2 über die Verhältnisse unseres kleinen Kantons hinausschiesse, hätten Regierungsrat und Kommission jedoch korrigierend eingegriffen. Das Gesetz ermögliche eine zeitgemässe finanzpolitische Gesamtsteuerung von Kanton und Gemeinden.

In der Detailberatung wurde eine differenzierte Lösung für Kanton und Gemeinden bezüglich Genehmigung der Finanzpläne getroffen. Der Finanzplan des Kantons ist vom Landrat zu genehmigen (Art. 90 Bst. a KV). In den Gemeinden bestimmen die Gemeindeordnungen das Verfahren, das aber dem Gemeindegesetz zu folgen hat (Art. 41 und 47); die Finanzplanung ist in jedem Fall den Stimmberechtigten zur Kenntnis zu bringen.

Diskutiert wurden die Transparenzvorschriften (Art. 30–33). Ein Antrag, den Inhalt der jeweiligen Spiegel (Rückstellungen, Beteiligungen, Gewährleistungen, Anlagen) nicht im Gesetz, sondern differenziert in der

landrätlichen Verordnung zu regeln und (vor allem für die Gemeinden) zu straffen, wurde abgelehnt; sie seien für Finanztransparenz und Vergleichbarkeit der Rechnungen zentral. Aus gleichem Grund wurde an der einheitlichen Regelung der Schuldenbremse (Art. 35) festgehalten. Der Nettoverschuldungsquotient werde in Gesetz und HRM2 genau definiert; Differenzierungen seien nicht angebracht, die Gemeinden jedoch bei der Festsetzung der Limiten für jede Kennzahl vorgängig anzuhören.

Die obligatorische Preisstandsklausel für Verpflichtungskredite an Vorhaben, die sich über mehrere Jahre hinziehen, wurde erfolglos bestritten. Sie sei kein Freipass für Mehrkosten, sondern für alle, auch für die Unternehmer, ertragsneutral und fair. Zudem vermeide sie ungewollte Redimensionierungen mit unabsehbaren Folgen.

Für die Nachtragskredite (Art. 51 Abs. 3) wurde in zweiter Lesung eine differenziertere Lösung angenommen: Bis 5000 Franken sind die Departemente zuständig, bis 25 000 Franken und für solche, die 10 Prozent des ursprünglichen Budgetkredites, maximal aber 75 000 Franken, nicht überschreiten, der Regierungsrat.

Intensiv behandelt wurde die Abschreibungsmethode: linear oder degressiv. Die landrätliche Kommission vertrat klar das degressive Modell. Zu Gunsten des linearen wurde ausgesagt, Bund und einige Kantone würden sich zu ihm bekennen und ungleichmässige Abschreibung erschwere die Gebührenerhebung bei Sonderfinanzierungen. – Der Entscheid fiel für die Beibehaltung der degressiven Abschreibung, weil es richtig sei, die entscheidende Generation stärker zu belasten; sie habe die Hauptverantwortung für ihre Entscheide zu tragen. Bei überbordenden Investitionen greife wegen der zu Beginn höheren Abschreibungen die Schuldenbremse früher, was zu sorgfältigem Haushalten zwingt. So schone das degressive Modell zukünftige Generationen und entspreche dem Vorsichtsprinzip eher.

Schliesslich wurde die gesetzliche Regelung der Finanzkontrolle thematisiert. Von einem separaten Finanzaufsichtsgesetz wurde abgeraten. Angesichts der Dringlichkeit blieb es bei der von der Kommission vorgeschlagenen und auch vom Regierungsrat befürworteten Übergangslösung.

Der so bereinigte Gesetzesentwurf wurde einstimmig verabschiedet.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Gesetzesentwurf zuzustimmen:

A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2009)

I.

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

Art. 52 Abs. 1

¹ Der Kanton, die Gemeinden und die andern öffentlich-rechtlichen Körperschaften müssen ihren Haushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des Haushaltgleichgewichts, der Sparsamkeit, der Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit, des Verursacherprinzips, der Vorteilsabgeltung, der Wirkungsorientierung, der Zielorientierung und des Verbots der Zweckbindung von Hauptsteuern, unter Vorbehalt der kantonalen Bausteuer, führen.

II.

Diese Änderung tritt auf den 1. Januar 2011 in Kraft.

B. Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2009)

I. Allgemeine Bestimmungen

1. Ziele und Geltungsbereich

Art. 1

Ziele und Zwecke

¹ Mit diesem Gesetz sollen die Organe von Kanton, Gemeinden und weiteren Organisationen des kantonalen und kommunalen öffentlichen Rechts

- a. die verfassungsmässige und gesetzmässige Finanzordnung wirksam ausüben können und
- b. die für die finanzielle Führung erforderlichen Instrumente in die Hand erhalten.

²Mit diesem Gesetz sollen die Finanzpolitik und die Verwaltungsführung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen unterstützt, der wirtschaftliche und wirksame Einsatz der öffentlichen Mittel gefördert und das Haushaltgleichgewicht gewahrt werden.

³Dieses Gesetz regelt die Gesamtsteuerung des Haushalts, die Ausgabenbewilligung, die Rechnungslegung, die finanzielle Führung auf Verwaltungsebene, die Finanzstatistik und die Organisation des Finanzwesens.

Art. 2

Geltungsbereich

¹Dieses Gesetz gilt für den Kanton, die Gemeinden und die Zweckverbände.

²Die Haushaltführung der Kirchgemeinden muss den Grundsätzen der Kantonsverfassung (Art. 52–54) und dieses Gesetzes (Art. 8) entsprechen; soweit die Landeskirchen keine abweichenden Vorschriften über die Haushaltführung erlassen, gilt dieses Gesetz.

³Des Weiteren gilt das Gesetz unter Vorbehalt abweichender gesetzlicher Bestimmungen für juristische Personen des öffentlichen Rechts. Vorbehalten bleiben namentlich das Gesetz über die Glarner Kantonalbank, das Sachversicherungsgesetz und die Bestimmungen über die Stiftung Pensionskasse des Kantons Glarus.

⁴Die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke und dergleichen sowie Alters- und Pflegeheime sind nicht verpflichtet, ihre Rechnungen nach dem Harmonisierten Rechnungsmodell 2 zu führen. Für Zweckverbände kann der Regierungsrat fallweise Ausnahmen gewähren, sofern

- a. ihnen durch Bundesrecht oder interkantonale Vereinbarungen abweichende Kontenpläne vorgegeben sind, oder
- b. anderweitige sachliche Gründe dafür bestehen.

⁵Das Gesetz ist anwendbar auf die Tätigkeit:

- a. des Landrates, des Regierungsrates, der gerichtlichen Behörden, der kantonalen Kommissionen, der kantonalen Verwaltung und der unselbstständigen Anstalten des Kantons sowie der Gerichtsverwaltung;
- b. der Gemeindeversammlungen, der Gemeindeparlamente, der Gemeinderäte, der Gemeindekommissionen, der Gemeindeverwaltungen, der unselbstständigen Anstalten der Gemeinden sowie der Vorsteherschaften und der Delegiertenversammlungen von Zweckverbänden und
- c. der Organe der in Absatz 3 aufgeführten Organisationen.

⁶Regelungen dieses Gesetzes betreffend den Gemeinderat bzw. die Stimmberechtigten oder das allfällige Parlament der Gemeinde gelten sinngemäss auch für die Vorsteherschaft bzw. die Delegiertenversammlung eines Zweckverbandes, soweit sich aus der Gemeindegesetzgebung und dem Zweckverbandsstatut nichts anders ergibt. Dasselbe gilt für Regelungen betreffend die Gemeindeordnung in Bezug auf das Statut des Zweckverbandes.

2. Begriffe

Art. 3

Finanz- und Verwaltungsvermögen

¹Das Finanzvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können.

²Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen.

Art. 4*Einnahmen, Ausgaben und Anlagen*

¹ Einnahmen sind Zahlungen Dritter, die das Vermögen vermehren oder die mit Bezug auf das Verwaltungsvermögen erfolgen.

² Eine Ausgabe ist die Bindung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Sie bedarf einer Rechtsgrundlage und eines Kredits.

³ Eine Anlage ist ein Finanzvorfall, dem ein frei realisierbarer Wert gegenübersteht und der bloss zur Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens führt.

Art. 5*Aufwand und Ertrag*

¹ Als Aufwand gilt der gesamte Wertverzehr innerhalb einer bestimmten Periode.

² Als Ertrag gilt der gesamte Wertzuwachs innerhalb einer bestimmten Periode.

Art. 6*Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung*

¹ Die Erfolgsrechnung weist für die Rechnungsperiode die Vermehrungen (Ertrag) und Verminderungen (Aufwand) des staatlichen Vermögens aus.

² Die Erfolgsrechnung umfasst:

- a. den Personalaufwand;
- b. den Sach- und übrigen Betriebsaufwand;
- c. die Abschreibungen des Verwaltungsvermögens;
- d. den Finanzaufwand;
- e. die Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen,
- f. den Transferaufwand;
- g. die durchlaufenden Beiträge;
- h. den ausserordentlichen Aufwand;
- i. den Aufwand aufgrund der internen Verrechnungen;
- k. den Fiskalertrag;
- l. die Erträge aus Regalien und Konzessionen;
- m. die Entgelte;
- n. die verschiedenen Erträge;
- o. den Finanzertrag;
- p. die Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen;
- q. den Transferertrag;
- r. die durchlaufenden Beiträge;
- s. die ausserordentlichen Erträge;
- t. die Erträge aufgrund der internen Verrechnungen.

³ Der Saldo der Erfolgsrechnung verändert den Bilanzüberschuss/-fehlbetrag.

Art. 7*Posten der Investitionsrechnung*

¹ Die Investitionsrechnung enthält Posten mit einer mehrjährigen Nutzungsdauer, die aktiviert werden sowie die damit zusammenhängenden Einnahmen und Erträge.

² Die Investitionsrechnung umfasst:

- a. Ausgaben für Sachanlagen;
- b. Investitionen auf Rechnung Dritter;
- c. immaterielle Anlagen;
- d. Darlehen;
- e. Beteiligungen und Grundkapitalien;
- f. eigene Investitionsbeiträge;
- g. durchlaufende Investitionsbeiträge;
- h. ausserordentliche Investitionen;

- i.* Übertragung von Sachanlagen in das Finanzvermögen;
- k.* Rückerstattungen;
- l.* Abgang immaterieller Sachgüter;
- m.* Investitionsbeiträge für eigene Rechnung;
- n.* Rückzahlungen von Darlehen;
- o.* Übertragungen von Beteiligungen;
- p.* Rückzahlungen eigener Investitionsbeiträge;
- q.* durchlaufende Investitionsbeiträge;
- r.* ausserordentliche Investitionseinnahmen.

³Die Investitionsrechnung bildet die Basis für die Ermittlung des Geldflusses aus Investitionen und Desinvestitionen in der Geldflussrechnung.

⁴Die Aktivierungsgrenzen sowohl für den Kanton wie auch für die Gemeinden werden in der landrätlichen Verordnung bestimmt.

II. Gesamtsteuerung des Haushalts

1. Grundsätze

Art. 8

Grundsätze der Haushaltführung

Die Haushaltführung richtet sich nach den in Artikel 52 Absatz 1 der Kantonsverfassung enthaltenen Grundsätzen. Es bedeuten:

- a.* Gesetzmässigkeit: jede öffentliche Ausgabe bedarf einer gesetzlichen Grundlage (Art. 39);
- b.* Haushaltgleichgewicht: Aufwand und Ertrag sind auf Dauer im Gleichgewicht zu halten;
- c.* Sparsamkeit: Ausgabenbedürfnisse sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit hin zu prüfen;
- d.* Dringlichkeit: die Ausgaben sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen;
- e.* Wirtschaftlichkeit: für jedes Vorhaben ist jene Variante zu wählen, die bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich günstigste Lösung gewährleistet;
- f.* Verursacherprinzip: wenn Dritte aus bestimmten Leistungen besonderen Nutzen ziehen oder besondere Kosten verursachen, sind ihnen in der Regel durch Rechtssatz die zumutbaren Kosten aufzuerlegen;
- g.* Vorteilsabgeltung: für besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen oder Anordnungen sind angemessene, dem Nutzen aus dem Vorteil entsprechende und zumutbare Beträge einzufordern, deren Höhe die Kosten nicht übersteigen darf;
- h.* Wirkungsorientierung: die finanziellen Entscheidungen sind auf ihre Wirkung hin auszurichten; die Wirkung einer Ausgabe kann anhand von Indikatoren bezogen auf die Zielerreichung und das Kosten-Leistungs-Verhältnis gemessen werden;
- i.* Zielorientierung: die Finanzmittel sind auf der Basis der Legislaturziele und den darauf abgestimmten Leitbildern für eine nachhaltige Entwicklung von Kanton und Gemeinden einzusetzen.
- k.* Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern unter Vorbehalt der kantonalen Bausteuer: im Grundsatz dürfen zur Deckung einzelner Ausgaben mittels Spezialfinanzierungen oder zur unmittelbaren Abschreibung bestimmter Ausgaben keine festen Anteile der Hauptsteuern verwendet werden; vorbehalten bleibt die Erhebung der kantonalen Bausteuer gemäss den betreffenden Bestimmungen im Steuergesetz.

Art. 9

Zahlungsvollzug

¹Eine Zahlung oder Verrechnung darf nur mit schriftlicher Anweisung der zuständigen Amtsstelle oder Person vorgenommen werden.

²Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat regelt den Zahlungsvollzug und die Zeichnungsberechtigung.

Art. 10*Zahlungsaufschub und Forderungserlass*

¹ Liegen besondere Verhältnisse vor, können Ratenzahlungen bewilligt oder Forderungen vorübergehend gestundet werden. Die Forderungen sind in der Regel zu verzinsen. Nach Möglichkeit ist Sicherheit zu verlangen.

² Forderungen dürfen nur erlassen werden, wenn feststeht, dass die Betreuung erfolglos sein wird oder deren Kosten in einem offensichtlichen Missverhältnis zur ausstehenden Summe stehen.

³ Vorbehalten bleiben abweichende Gesetzesvorschriften.

2. Finanz- und Aufgabenplan**Art. 11***Zuständigkeiten und Verfahren*

¹ Der Finanz- und Aufgabenplan ist vom Regierungsrat bzw. vom Gemeinderat jährlich für die auf das Budget folgenden vier Jahre zu erstellen.

² Er ist im Kanton dem Landrat zu Beginn des Legislaturjahres zur Genehmigung zu unterbreiten. In den Gemeinden bestimmt die Gemeindeordnung das Verfahren.

Art. 12*Zweck*

Der Finanz- und Aufgabenplan dient der mittelfristigen Planung und Steuerung von Finanzen und Leistungen.

Art. 13*Gliederung*

¹ Im Finanz- und Aufgabenplan wird die öffentliche Staatstätigkeit in Hauptaufgaben eingeteilt, die ihrerseits in Aufgabengebiete unterteilt sind. Massgebend ist die funktionale Gliederung.

² Der Kanton erstellt den Finanz- und Aufgabenplan zusätzlich nach der institutionellen Gliederung.

Art. 14*Inhalt*

Der Finanz- und Aufgabenplan enthält:

- a. die finanz- und wirtschaftspolitisch relevanten Eckdaten;
- b. die Hauptaufgaben des Kantons bzw. der Gemeinden, die einzelnen Aufgabengebiete einschliesslich strategischer Ziele, namentlich Legislaturziele, sowie den Überblick über die voraussichtliche Entwicklung der Leistungen;
- c. den Planaufwand und -ertrag für die Bereiche gemäss Buchstabe b;
- d. die Planinvestitionsausgaben und -einnahmen für die Bereiche gemäss Buchstabe b;
- e. den Plangeldfluss;
- f. die Schätzung des Finanzierungsbedarfs;
- g. die Finanzierungsmöglichkeiten und
- h. die Entwicklung der Finanzkennzahlen.

3. Budget**Art. 15***Zuständigkeiten und Verfahren*

¹ Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat erstellt jährlich den Budgetentwurf und legt ihn dem Landrat bzw. dem in der Gemeinde für die Beschlussfassung über das Budget zuständigen Organ (Budgetbehörde) zur Genehmigung vor.

² Das Budget des Kantons wird jeweils bis zum 31. Dezember des dem Rechnungsjahr vorausgehenden Jahres festgelegt, das Budget der Gemeinde bis zu den in der Gemeindegesetzgebung vorgesehenen Daten. Liegt am 1. Januar noch kein rechtskräftiges Budget vor, ist der Regierungs-

rat bzw. der Gemeinderat ermächtigt, die für die ordentliche Staatstätigkeit notwendigen Ausgaben zu tätigen.

³Das Budget des Kantons ist der Landsgemeinde im Memorial zur Kenntnis zu bringen.

Art. 16

Zweck

Das Budget dient der kurzfristigen Steuerung von Finanzen und Leistungen.

Art. 17

Gliederung

¹Das Budget des Kantons ist sowohl nach der institutionellen wie auch nach der funktionalen Gliederung einzuteilen. Der Kontenrahmen (Artengliederung) richtet sich nach dem Kontenrahmen des Harmonisierten Rechnungsmodells 2.

²Das Budget der Gemeinden wird nach der funktionalen Gliederung eingeteilt.

Art. 18

Grundsätze

Die Budgetierung richtet sich nach den Grundsätzen der Jährlichkeit, der Spezifikation, der Vollständigkeit, der Vergleichbarkeit und der Bruttodarstellung. Es bedeuten:

- a. Jährlichkeit: das Budgetjahr entspricht dem Kalenderjahr;
- b. Spezifikation: Aufwand und Ertrag sowie Ausgaben und Einnahmen sind nach Verwaltungseinheiten, nach der Artengliederung des Kontenrahmens und, soweit sinnvoll, nach Massnahmen und Verwendungszweck zu unterteilen; für das Budget von Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget kann vom Grundsatz der Spezifikation abgewichen werden;
- c. Vollständigkeit: im Budget sind der zu erwartende Aufwand und Ertrag sowie alle Ausgaben und Einnahmen aufzuführen; von einer direkten Abrechnung über Rückstellungen, Spezialfinanzierungen oder Ähnliches ist abzusehen;
- d. Vergleichbarkeit: die Budgets des Gesamtkantons sowie der Gemeinden und der Verwaltungseinheiten sollen sowohl untereinander als auch über die Zeit hinweg vergleichbar sein;
- e. Bruttodarstellung: Aufwand und Ertrag sowie Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen sind getrennt voneinander, ohne gegenseitige Verrechnung, in voller Höhe auszuweisen.

Art. 19

Inhalt

¹ Das Budget enthält:

- a. zu bewilligender Aufwand und geschätzter Ertrag in der Erfolgsrechnung und
- b. zu bewilligende Ausgaben und geschätzte Einnahmen in der Investitionsrechnung.

²Mit dem Budget sind der Budgetbehörde Informationen zur Finanzierung sowie über die Verwendung der noch laufenden Verpflichtungskredite zuzuleiten.

³Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat hat die einzelnen Budgetpositionen, insbesondere jene mit Veränderungen gegenüber dem Vorjahr, in einem begleitenden Bericht zu begründen.

Art. 20

Budgetierung bei Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget

¹Bei Verwaltungseinheiten, die nach dem Prinzip des Leistungsauftrags und des Globalbudgets geführt werden, sind die Aufgaben in der Regel in Leistungsgruppen oder Leistungen einzuteilen.

²Bei diesen Verwaltungseinheiten wird als massgebender Budgetkredit der Saldo von Aufwand und Ertrag beziehungsweise der Ausgaben und Einnahmen entweder für die Verwaltungseinheit insgesamt oder für ihre Leistungsgruppen oder ihre Leistungen im Einzelnen festgelegt.

³Bei diesen Verwaltungseinheiten kann die Budgetbehörde mit dem Budget auch den Leistungsauftrag beschliessen.

⁴Trotz Budgetierung mit Leistungsauftrag und Globalbudget sind der Aufwand und der Ertrag sowie die Ausgaben und Einnahmen nach Artengliederung finanzstatistisch auszuweisen.

Art. 21

Überschreitung des Globalbudgets

Eine mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführte Verwaltungseinheit darf das Globalbudget überschreiten, wenn sie die Überschreitung durch die Auflösung früher gebildeter Rücklagen deckt.

4. Jahresrechnung

Art. 22

Zuständigkeit

Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat unterbreitet der Budgetbehörde jährlich die Jahresrechnung zur Genehmigung.

Art. 23

Inhalt

¹Die Jahresrechnung enthält die folgenden Elemente:

- a. Bilanz;
- b. Erfolgsrechnung;
- c. Investitionsrechnung;
- d. Geldflussrechnung;
- e. Anhang.

²Die Bilanz gliedert sich nach dem Kontenrahmen des Harmonisierten Rechnungsmodells 2.

³Die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung sind gleich darzustellen wie im Budget. Grundlage bildet der Kontenrahmen des Harmonisierten Rechnungsmodells 2.

⁴Zum Vergleich sind der Budgetbehörde auch die Zahlen der Bilanz, der Erfolgsrechnung, der Investitionsrechnung des Vorjahres sowie die Zahlen des zur Jahresrechnung gehörenden Budgets aufzuzeigen.

Art. 24

Bilanz

¹In der Bilanz werden einander die aktiven (Vermögen) und die passiven (Verpflichtungen und Eigenkapital) Bestände gegenübergestellt.

²Die Aktiven werden in Finanz- und Verwaltungsvermögen gegliedert.

³Die Passiven werden in Fremdkapital und Eigenkapital gegliedert.

Art. 25

Erfolgsrechnung

¹Die Erfolgsrechnung weist auf der ersten Stufe das operative und auf der zweiten Stufe das ausserordentliche Ergebnis je mit dem Aufwand- bzw. dem Ertragsüberschuss aus, ferner das Gesamtergebnis, das das Eigenkapital verändert.

²Aufwand und Ertrag gelten als ausserordentlich, wenn mit ihnen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte und sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen oder sie nicht zum operativen Bereich gehören. Als ausserordentlicher Aufwand respektive ausserordentlicher Ertrag gelten auch zusätzliche Abschreibungen, die Abtragung des Bilanzfehlbetrags sowie Einlagen in und Entnahmen aus Eigenkapital.

Art. 26*Investitionsrechnung*

¹ Die Investitionsrechnung stellt einander die Investitionsausgaben und die Investitionseinnahmen gegenüber.

² Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen gelten als ausserordentlich, wenn mit ihnen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte und sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen oder sie nicht zum operativen Bereich gehören.

Art. 27*Geldflussrechnung*

¹ Die Geldflussrechnung gibt Auskunft über die Herkunft und die Verwendung der Geldmittel.

² Die Geldflussrechnung stellt den Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit (Erfolgsrechnung), den Geldfluss aus Investitionstätigkeit (Investitionsrechnung) und den Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit gestuft dar.

Art. 28*Anhang*

Der Anhang der Jahresrechnung

- a. nennt das auf die Rechnungslegung anzuwendende Regelwerk und begründet Abweichungen;
- b. fasst die Rechnungslegungsgrundsätze einschliesslich der wesentlichen Grundsätze zur Bilanzierung und Bewertung (insbesondere Abschreibungsmethoden und -sätze) zusammen;
- c. enthält den Eigenkapitalnachweis;
- d. enthält den Rückstellungsspiegel;
- e. enthält den Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel;
- f. zeigt Einzelheiten über Kapitalanlagen in einem Anlagespiegel auf;
- g. enthält den Stand der Verpflichtungskredite;
- h. enthält zusätzliche Angaben, die für die Beurteilung der Vermögens- und Ertragslage, der Verpflichtungen und der finanziellen Risiken von Bedeutung sind.

Art. 29*Eigenkapitalnachweis*

Der Eigenkapitalnachweis zeigt die Ursachen der Veränderung des Eigenkapitals auf.

Art. 30*Rückstellungsspiegel*

¹ Im Rückstellungsspiegel sind alle wesentlichen Rückstellungen einzeln und die Übrigen summarisch aufzuführen.

² Die Rückstellungen sind nach Kategorien zu gliedern.

³ Der Rückstellungsspiegel enthält:

- a. Bezeichnung der Rückstellungsart;
- b. Kommentar zur Rückstellungsart;
- c. Stand Rückstellungshöhe Ende Vorjahr in Franken;
- d. Stand Rückstellungen Ende laufendes Jahr in Franken;
- e. Kommentar zur Veränderung der Rückstellung;
- f. Begründung des Weiterbestandes der Rückstellung.

Art. 31*Beteiligungsspiegel*

¹ Im Beteiligungsspiegel sind sowohl die kapitalmässigen Beteiligungen als auch die Organisationen aufzuführen, die durch das Gemeinwesen massgeblich beeinflusst werden.

² Der Beteiligungsspiegel enthält pro Organisation:

- a. Name und Rechtsform der Organisation;
- b. Tätigkeiten und zu erfüllende öffentliche Aufgaben;
- c. Gesamtkapital der Organisation und Anteil des Gemeinwesens;
- d. Anschaffungswert und Buchwert der Beteiligung;
- e. wesentliche weitere Beteiligte;
- f. eigene Beteiligungen der Organisation;
- g. Zahlungsströme im Berichtsjahr zwischen Gemeinwesen und Organisation und Angaben zu den erbrachten Leistungen der Organisation;
- h. Aussagen zu den spezifischen Risiken, einschliesslich Eventual- und Gewährleistungsverpflichtungen der Organisation;
- i. konsolidierte Bilanz sowie konsolidierte Erfolgsrechnung der letzten Jahresrechnung der Organisation mit Angaben zu den angewendeten Rechnungslegungsstandards.

Art. 32

Gewährleistungsspiegel

¹ Im Gewährleistungsspiegel sind Tatbestände aufzuführen, aus denen sich in Zukunft eine wesentliche Verpflichtung des Gemeinwesens ergeben kann. Der Gewährleistungsspiegel umfasst insbesondere:

- a. Eventualverbindlichkeiten, bei denen das Gemeinwesen zugunsten Dritter eine Verpflichtung eingeht, insbesondere Bürgschaften, Garantieverpflichtungen, Defizitgarantien usw.;
- b. sonstige Sachverhalte mit Eventualcharakter, falls diese noch nicht als Rückstellungen verbucht wurden, wie Konventionalstrafen, Reuegelder usw.

² Der Gewährleistungsspiegel enthält pro Verbindlichkeit:

- a. Namen der empfangenden Einheit bzw. des Vertragspartners;
- b. Eigentümerinnen und Eigentümer oder wesentliche Miteigentümerinnen und -eigentümer der empfangenden Einheit;
- c. Typologie der Rechtsbeziehung;
- d. Zahlungsströme im Berichtsjahr zwischen Gemeinwesen und empfangender Einheit;
- e. Angaben zu den mit der Gewährleistung gesicherten Leistungen;
- f. je nach Art und Umfang der Gewährleistung spezifische zusätzliche Angaben über die empfangende Einheit oder den Vertragspartner.

Art. 33

Anlagespiegel

¹ Der Anlagespiegel enthält die Summe der Anlagebuchwerte und die kumulierten Abschreibungen (aggregiert mit den kumulierten Wertverlusten) zu Beginn und am Ende der Periode.

² Die Bruttobuchwerte sind bezogen auf folgende Bewegungen abzustimmen:

- a. Zugänge;
- b. Abgänge und Veräusserungen;
- c. Zuwächse oder Abnahmen während der Periode, die aus Neubewertungen, Wertsteigerungen oder Wertverlusten resultieren;
- d. Abschreibungen;
- e. Wechselkursdifferenzen;
- f. andere Bewegungen.

5. Haushaltgleichgewicht, Schuldenbegrenzung und Beurteilung der Finanzlage

Art. 34

Haushaltgleichgewicht

¹ Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung soll mittelfristig, in der Regel innert fünf Jahren, ausgeglichen sein.

² Weist die Bilanz einen Bilanzfehlbetrag aus, ist dieser jährlich um mindestens 20 Prozent des Restbuchwertes abzutragen; die entsprechenden Beträge sind im Budget zu berücksichtigen.

Art. 35*Schuldenbegrenzung*

Die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit ist zu begrenzen. Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Budget mindestens 80 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen bezogen auf den Fiskalertrag) mehr als 200 Prozent beträgt.

Art. 36*Finanzkennzahlen*

¹ Die Finanzlage wird in erster Priorität anhand folgender Finanzkennzahlen aufgezeigt:

- a. Nettoverschuldungsquotient;
- b. Selbstfinanzierungsgrad;
- c. Zinsbelastungsanteil.

² Finanzkennzahlen zweiter Priorität sind: Nettoschuld in Franken je Einwohnerin/Einwohner, Selbstfinanzierungsanteil, Kapitaldienstanteil, Bruttoverschuldungsanteil, Investitionsanteil.

³ Für die Berechnung dieser Finanzkennzahlen gelten folgende Definitionen:

- a. Nettoverschuldungsquotient: Differenz zwischen Fremdkapital und Finanzvermögen in Prozent des Fiskalertrags;
- b. Selbstfinanzierungsgrad: Selbstfinanzierung in Prozent der Nettoinvestition;
- c. Zinsbelastungsanteil: Differenz zwischen Zinsaufwand und Zinsertrag in Prozent des laufenden Ertrags (betrieblicher Ertrag ohne durchlaufende Beiträge, Finanzertrag, Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen, ausserordentlicher Ertrag sowie interne Verrechnungen);
- d. Nettoschuld in Franken je Einwohnerin/Einwohner: Fremdkapital abzüglich das Finanzvermögen oder alternativ berechnet das Verwaltungsvermögen abzüglich das Eigenkapital; die Kennzahl kann berechnet werden mit oder ohne Darlehen und Beteiligungen/Grundkapitalien; sie wird durch die Anzahl Einwohnerinnen/Einwohner geteilt;
- e. Selbstfinanzierungsanteil: Selbstfinanzierung in Prozent des laufenden Ertrags (betrieblicher Ertrag ohne durchlaufende Beiträge, Finanzertrag, Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen, ausserordentlicher Ertrag sowie interne Verrechnungen);
- f. Kapitaldienstanteil: Nettozinsaufwand und die ordentlichen Abschreibungen in Prozent des laufenden Ertrags (betrieblicher Ertrag ohne durchlaufende Beiträge, Finanzertrag, Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen, ausserordentlicher Ertrag sowie interne Verrechnungen);
- g. Bruttoverschuldungsanteil: Bruttoschulden in Prozent des laufenden Ertrags (betrieblicher Ertrag ohne durchlaufende Beiträge, Finanzertrag, Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen, ausserordentlicher Ertrag sowie interne Verrechnungen);
- h. Investitionsanteil: Bruttoinvestitionen (ohne ausserordentliche Investitionen und durchlaufende Beiträge) in Prozent des konsolidierten Gesamtaufwands (laufender Aufwand ohne Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen, ohne durchlaufende Beiträge, ohne Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen, ohne ausserordentlicher Aufwand, ohne interne Verrechnungen; zuzüglich der Bruttoinvestitionen ohne ausserordentliche Investitionen und ohne durchlaufende Beiträge).

⁴ Der Regierungsrat legt eine Limite für jede Kennzahl nach den Absätzen 1 und 2 fest, bis zu welcher eine gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts gegeben ist, wobei die Gemeinden vorher anzuhören sind. Diese Limite gilt sowohl für den Kanton wie für die Gemeinden.

III. Kreditrecht**1. Allgemeines****Art. 37***Begriff*

¹ Ein Kredit ist die Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck bis zu einem bestimmten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen.

² Kredite sind vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen einzuholen.

³ Kredite sind in Form von Verpflichtungskrediten, Zusatzkrediten, Budgetkrediten oder Nachtragskrediten zu beantragen.

⁴ Kredite sind für jenen Zweck zu verwenden, für den sie bewilligt wurden.

⁵ Nicht beanspruchte Kredite verfallen grundsätzlich.

⁶ Kredite werden aufgrund sorgfältiger Schätzungen des voraussichtlichen Bedarfs festgelegt.

Art. 38

Ausgabenbewilligung

Jede Ausgabe bedarf:

- a. einer gesetzlichen Grundlage (Art. 39) und
- b. soweit sie nicht gesetzlich gebunden (Art. 40) oder speziell geregelt (Art. 41) ist, der Erteilung eines Verpflichtungskredits (Art. 42) oder eines Zusatzkredits (Art. 48) und
- c. eines Budgetkredits (Art. 49) oder eines Nachtragskredits (Art. 51).

Art. 39

Gesetzliche Grundlage

¹ Eine gesetzliche Grundlage liegt vor, wenn die Ausgabe die unmittelbare oder voraussehbare Anwendung eines allgemeinverbindlichen Erlasses der Stimmberechtigten oder des Parlamentes, einer Verordnung oder eines Reglements, einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung oder eines Gerichtsurteils ist.

² Besteht keine gesetzliche Grundlage, so ist diese zu schaffen, bevor die Ausgabe getätigt wird. Im Einzelfall genügt ein Ausgabenbeschluss des nach der Kantonsverfassung (Art. 69, 90, 100) oder der Gemeindeordnung für frei bestimmbare Ausgaben zuständigen Organs.

Art. 40

Gesetzlich gebundene Ausgabe

¹ Eine Ausgabe ist gesetzlich gebunden, wenn sie

- a. durch Rechtssatz, Vertrag oder Gerichtsurteil bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunkts der Vornahme und anderer wesentlicher Umstände in der Weise vorgeschrieben ist, dass der Recht anwendenden Behörde diesbezüglich keine erhebliche Handlungsfreiheit mehr zukommt, oder
- b. zur Erfüllung einer gesetzlich oder vertraglich geordneten Verwaltungsaufgabe notwendig ist.

² Ersatzanschaffungen für technische Anlagen und Apparaturen (Informatikanlagen, medizinische Geräte, Spezialmaschinen, Fahrzeuge und dergleichen) sind gesetzlich gebundene Ausgaben, solange sie

- a. für eine zweckmässige Aufgabenerfüllung notwendig sind und
- b. im Rahmen des bisherigen Verwendungszwecks eingesetzt werden und
- c. weder mehr Bedienungspersonal, mehr Wartung noch einen Ausbau der Infrastruktur erfordern.

³ Gesetzlich gebunden sind die Ausgaben für folgende Gebäudearbeiten:

- a. reiner Unterhalt, umfassend die Wartung und die laufende Behebung oder Ausbesserung von Mängeln und Schäden;
- b. Instandsetzung, Restaurierung, Erneuerung und Sanierung, wenn diese Arbeiten mit keiner Zweckänderung des Gebäudes verbunden sind und wenn bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunkts der Vornahme und anderer wesentlicher Umstände keine erhebliche Handlungsfreiheit besteht.

⁴ Gesetzlich gebundene Ausgaben beschliesst der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat.

Art. 41

Entscheidungskompetenzen von kantonalen Verwaltungsbehörden

¹ Über die Gewährung von finanziellen Leistungen des Kantons an Gemeinden, andere öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Private, wie Abgeltungen, Beiträge, Bürgschaften und dergleichen, die durch Rechtssatz vor-

gesehen sind, entscheidet bis zum Betrag von 25 000 Franken das für den betreffenden Fachbereich zuständige Departement und bei grösseren Beträgen der Regierungsrat. Für Rückforderungen gelten die gleichen Kompetenzen.

²Vorbehalten bleiben abweichende Kompetenzregelungen in den anwendbaren Spezialerlassen.

2. Verpflichtungs- und Zusatzkredit

Art. 42

Verpflichtungskredit

¹Objektkredite und Rahmenkredite betreffen frei bestimmbare Ausgaben. Sie sind in der Form des Verpflichtungskredits besonders zu beschliessen.

²Der Objektkredit gibt die Ermächtigung, für ein Einzelvorhaben bis zum bewilligten Betrag Verpflichtungen einzugehen.

³Der Rahmenkredit gibt die Ermächtigung, für mehrere in einem Programm zusammengefasste Einzelvorhaben bis zum bewilligten Betrag Verpflichtungen einzugehen.

⁴Bedürfen Verpflichtungskredite aufgrund der Kantonsverfassung bzw. der Gemeindeordnung der besonderen Bewilligung durch die Landsgemeinde (Art. 69 KV) oder den Landrat (Art. 90 KV) bzw. durch die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament, so sind sie dem zuständigen Organ mit einem erläuternden Bericht zu unterbreiten.

Art. 43

Bemessung

¹Der Verpflichtungskredit wird aufgrund sorgfältiger und nach fachmännischen Regeln erstellter Berechnung festgelegt.

²Ausgaben für ein bestimmtes Vorhaben, die in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen oder sich gegenseitig bedingen, müssen in denselben Verpflichtungskredit aufgenommen werden.

³Der Verpflichtungskredit enthält für Vorhaben, deren Realisierung sich über mehrere Jahre hinzieht, eine Preisstandsklausel, damit für teuerungsbedingte Mehrkosten kein Zusatzkredit angefordert werden muss. Bei einem Preisrückgang vermindert sich der Kredit entsprechend.

⁴Zur Abklärung der Tragweite und der finanziellen Auswirkungen umfangreicher Vorhaben ist nötigenfalls ein Projektierungskredit zu verlangen.

Art. 44

Bewilligung des Bruttobetrags

Ein Verpflichtungskredit wird von der in der Kantonsverfassung oder in der Gemeindeordnung zuständigen Instanz in Form des Bruttokredits beschlossen.

Art. 45

Budgetierung

Die Verpflichtungskredite und die Beiträge Dritter sind in der Erfolgsrechnung als Aufwand oder Ertrag und in der Investitionsrechnung als Investitionsausgaben oder Investitionseinnahmen in das jeweilige Budget einzustellen.

Art. 46

Verfall und Abrechnung

¹Ein Verpflichtungskredit muss der zuständigen Instanz zur Abrechnung unterbreitet werden, wenn der Zweck erreicht ist, wenn er abgelaufen ist, wenn das Vorhaben aufgegeben wird oder wenn er nicht bis zum Ablauf der bewilligten Zeitdauer mindestens zur Hälfte umgesetzt ist.

²Zuständige Instanz ist im Kanton der Landrat. Bei den Gemeinden regelt die Gemeindeordnung die Zuständigkeit.

Art. 47*Verpflichtungskontrolle*

¹ Die Verpflichtungskredite müssen im Buchhaltungssystem der zuständigen Verwaltungseinheit erfasst werden.

² Jede Verwaltungseinheit, die über Verpflichtungskredite verfügt, führt Kontrollen über die eingegangenen Verpflichtungen, die Beanspruchung der Kredite, die erfolgten Zahlungen sowie die Aufteilung von Rahmenkrediten in die Einzelvorhaben.

Art. 48*Zusatzkredit*

¹ Der Zusatzkredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Verpflichtungskredits.

² Über den Zusatzkredit entscheidet im Kanton diejenige Instanz, die auf Grund der Kantonsverfassung (Art. 69, 90, 100 KV) für freie Ausgaben zuständig ist. Bei den Gemeinden regelt die Gemeindeordnung die Zuständigkeit.

³ Erträgt die Ausführung eines Vorhabens keinen Aufschub, so kann der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat die Ermächtigung zur Inangriffnahme und Fortsetzung des Vorhabens schon vor der Bewilligung des erforderlichen Zusatzkredites erteilen. Die Erteilung einer solchen Bewilligung bedarf der Zustimmung der für das Finanzwesen zuständigen landrätlichen Kommission bzw. der Geschäftsprüfungskommission der Gemeinde.

3. Budget- und Nachtragskredit**Art. 49***Budgetkredit*

¹ Mit dem Budgetkredit ermächtigt die Budgetbehörde den Regierungsrat bzw. den Gemeinderat, die Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten.

² Der Budgetkredit kann als Einzelkredit oder bei Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget als Saldoposten (Globalkredit) gesprochen werden.

Art. 50*Sperrvermerk*

Voraussehbarer Aufwand bzw. Ausgaben aus Verpflichtungs- bzw. Budgetkrediten, für die bei der Beschlussfassung über das Budget die rechtskräftige Bewilligung des zuständigen Organs noch aussteht, sind mit einem Sperrvermerk ins Budget aufzunehmen. Sie bleiben gesperrt, bis die Rechtsgrundlage in Kraft ist.

Art. 51*Nachtragskredit*

¹ Der Nachtragskredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Budgetkredites.

² Zeigt sich vor oder während der Beanspruchung des Budgetkredits, dass dieser nicht ausreicht, muss der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen ohne Verzug einen Nachtragskredit anfordern. Vorbehalten bleibt die Kreditüberschreitung nach Artikel 52.

³ Beim Kanton entscheidet über Nachtragskredite bis 5000 Franken das in der Sache zuständige Departement. Der Regierungsrat ist zuständig für alle Nachtragskredite bis 25 000 Franken sowie für Nachtragskredite, die 10 Prozent des ursprünglichen Budgetkreditbetrages, maximal aber 75 000 Franken, nicht übersteigen. Die übrigen Nachtragskredite fallen in die Zuständigkeit des Landrates. Sämtliche vom zuständigen Departement oder vom Regierungsrat gewährten Nachtragskredite sind dem Präsidenten oder der

Präsidentin der für das Finanzwesen zuständigen landrätlichen Kommission zur Kenntnis zu bringen.

⁴Bei den Gemeinden regelt die Gemeindeordnung das Nachtragskreditverfahren.

Art. 52

Kreditüberschreitung

¹Erträgt die Vornahme eines Aufwands oder einer Ausgabe, für die im Budget kein oder kein ausreichender Kredit bewilligt ist, ohne nachteilige Folgen für den Kanton und die Gemeinden keinen Aufschiebung oder handelt es sich um eine gebundene Ausgabe, kann der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat die Kreditüberschreitung beschliessen.

²Kreditüberschreitungen sind ferner zulässig für Aufwand und Ausgaben, denen im gleichen Rechnungsjahr entsprechende sachbezogene Erträge und Einnahmen gegenüberstehen, sowie bei Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget durch die Auflösung früher gebildeter Rücklagen.

³Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat hat der Budgetbehörde Kreditüberschreitungen anlässlich der Genehmigung der Jahresrechnung zu begründen und um Entlastung zu ersuchen.

Art. 53

Verfall

¹Nicht beanspruchte Budget- und Nachtragskredite verfallen unter Vorbehalt nachfolgender Bestimmungen am Ende des Rechnungsjahrs.

²Im Falle von zeitlichen Verzögerungen bei der Realisierung von Investitionsvorhaben, Einzelmassnahmen oder Projekten sowohl in der Investitionsrechnung wie auch in der Laufenden Rechnung in Form von Verpflichtungskrediten kann der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat nicht vollständig beanspruchte Budget- und Nachtragskredite, die bereits bewilligt wurden, auf das Folgejahr übertragen.

³Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget können Rücklagen bilden, wenn Globalkredite wegen projektbedingter Verzögerungen nicht oder nicht vollständig beansprucht werden oder wenn bei Einhaltung der festgelegten Leistungsziele durch die Erbringung zusätzlicher nicht budgetierter Erträge oder durch Unterschreitung des budgetierten Aufwandes eine Nettoverbesserung erzielt wird.

⁴Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat erstattet der Budgetbehörde über die Posten nach den Absätzen 2 und 3 anlässlich der Genehmigung der Jahresrechnung Bericht.

4. Programmvereinbarungen mit dem Bund

Art. 54

¹Zuständige Behörde zum Abschluss von Programmvereinbarungen mit dem Bund im Sinne von Artikel 2a des eidgenössischen Subventionsgesetzes ist der Regierungsrat. Er kann diese Kompetenz für bestimmte Aufgabenbereiche durch Verordnung an das zuständige Departement delegieren.

²Vorbehalten bleiben die verfassungsmässigen Ausgabenkompetenzen für frei bestimmbare Ausgaben.

5. Spezialfinanzierungen

Art. 55

¹Spezialfinanzierungen liegen vor, wenn Mittel zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben zweckgebunden sind. Die Errichtung einer Spezialfinanzierung bedarf einer gesetzlichen Grundlage.

²Aufwand und Ertrag der Spezialfinanzierungen werden in der Erfolgsrechnung verbucht, Investitionsausgaben und -einnahmen in der Investitionsrechnung. Saldi von Spezialfinanzierungen werden bilanziert.

³ Der Spezialfinanzierung sind in der Regel im Sinne einer Vollkostenrechnung aller direkter und kalkulatorischer Aufwand und Ausgaben bzw. Ertrag und Einnahmen zu belasten bzw. gutzuschreiben.

⁴ Verpflichtungen und Guthaben für Spezialfinanzierungen sind zu verzinsen, sofern ein Gesetz nichts anderes bestimmt. Die landrätliche Verordnung regelt die Einzelheiten.

IV. Rechnungslegung

1. Allgemeines

Art. 56

Zweck

Die Rechnungslegung soll ein Bild des Finanzhaushalts zeigen, welches der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage entspricht.

Art. 57

Rechnungslegungsstandards

¹ Die Rechnungslegung richtet sich nach allgemein anerkannten Standards und den Vorschriften des Harmonisierten Rechnungsmodells 2.

² Es kann in einzelnen Punkten und in begründeten Ausnahmefällen vom Regelwerk abgewichen werden. Jede Abweichung ist im Anhang zur Jahresrechnung zu begründen.

Art. 58

Grundsätze

Die Rechnungslegung richtet sich nach den Grundsätzen der Bruttodarstellung, der Periodenabgrenzung, der Fortführung, der Wesentlichkeit, der Verständlichkeit, der Zuverlässigkeit, der Vergleichbarkeit und der Stetigkeit. Es bedeuten:

- a. Bruttodarstellung: Aufwand und Ertrag, Aktiven und Passiven sowie Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen sind getrennt voneinander, ohne gegenseitige Verrechnung, in voller Höhe auszuweisen;
- b. Periodenabgrenzung: aller Aufwand und Ertrag sind in derjenigen Periode zu erfassen, in der sie verursacht werden; die Bilanz ist als Stichtagsrechnung zu führen;
- c. Fortführung: bei der Rechnungslegung ist von einer Fortführung der Staatstätigkeit auszugehen;
- d. Wesentlichkeit: sämtliche Informationen, die für eine rasche und umfassende Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage notwendig sind, werden offen gelegt;
- e. Verständlichkeit: die Informationen müssen klar und verständlich sein;
- f. Zuverlässigkeit: die Informationen sollen sachlich richtig sein und glaubwürdig dargestellt werden (Richtigkeit); der wirtschaftliche Gehalt soll die Abbildung der Rechnungslegung bestimmen (wirtschaftliche Betrachtungsweise); die Informationen sollen willkürfrei und wertfrei dargestellt werden (Neutralität); die Darstellung soll nach dem Vorsichtsprinzip erfolgen (Vorsicht); es sollen keine wichtigen Informationen ausser Acht gelassen werden (Vollständigkeit);
- g. Vergleichbarkeit: die Rechnungen des Gesamtkantons, der Gemeinden sowie der Verwaltungseinheiten sollen sowohl untereinander als auch über die Zeit hinweg vergleichbar sein;
- h. Stetigkeit: die Grundsätze der Rechnungslegung sollen soweit als möglich über einen längeren Zeitraum unverändert bleiben.

2. Bilanzierung, Bewertung und Abschreibungen

Art. 59

Bilanzierung

¹ Vermögenswerte im Finanzvermögen werden bilanziert, wenn sie einen künftigen wirtschaftlichen Nutzen erbringen und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.

² Vermögenswerte im Verwaltungsvermögen werden bilanziert, wenn sie zukünftige Vermögenszuflüsse bewirken oder einen mehrjährigen öffentlichen Nutzen aufweisen und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.

³ Verpflichtungen werden bilanziert, wenn ihre Erfüllung voraussichtlich zu einem Mittelabfluss führen wird und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.

⁴ Rückstellungen müssen für bestehende Verpflichtungen, bei denen der Zeitpunkt der Erfüllung oder die Höhe des künftigen Mittelabflusses mit Unsicherheiten behaftet sind, gebildet werden.

Art. 60

Bewertung des Fremdkapitals und des Finanzvermögens

¹ Das Fremdkapital und das Finanzvermögen werden zum Nominalwert bewertet.

² Anlagen im Finanzvermögen werden bei erstmaliger Bilanzierung zu Anschaffungskosten bilanziert. Entsteht kein Aufwand, wird zu Verkehrswerten zum Zeitpunkt des Zugangs bilanziert. Folgebewertungen erfolgen zum Verkehrswert am Bilanzierungstichtag, wobei eine systematische Neubewertung der Finanzanlagen jährlich, der übrigen Anlagen periodisch, d. h. alle drei bis fünf Jahre stattfindet.

³ Ist bei einer Position des Finanzvermögens eine dauerhafte Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtet.

Art. 61

Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens

¹ Anlagen im Verwaltungsvermögen werden zu Anschaffungs- bzw. Herstellkosten bilanziert. Entstehen keine Kosten bzw. wurde kein Preis bezahlt, wird der Verkehrswert als Anschaffungskosten bilanziert.

² Anlagen des Verwaltungsvermögens, die durch Nutzung einem Wertverzehr unterliegen, werden ordentlich je Anlagekategorie nach der angenommenen Nutzungsdauer nach der degressiven Abschreibungsmethode abgeschrieben. Es ist eine Anlagebuchhaltung zu führen. Die landrätliche Verordnung regelt das Nähere, insbesondere die Höhe der Abschreibungssätze.

³ Zusätzliche Abschreibungen sind zulässig. Die landrätliche Verordnung regelt die Voraussetzungen. Sie müssen als ausserordentlicher Aufwand gebucht werden. Voneinander abweichende finanzbuchhalterische und betriebswirtschaftliche Werte des Verwaltungsvermögens sind auszuweisen.

⁴ Ist bei einer Position des Verwaltungsvermögens eine dauerhafte Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtet.

3. Konsolidierung

Art. 62

Konsolidierungskreis

¹ Zum Konsolidierungskreis gehören die Institutionen nach Artikel 2 Absatz 5.

² Juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie weitere Behörden und Organisationen, die mindestens eines der folgenden Merkmale aufweisen, werden konsolidiert oder im Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel im Anhang der Jahresrechnung aufgeführt:

- a. das öffentliche Gemeinwesen ist Träger dieser Organisationen;
- b. das öffentliche Gemeinwesen ist in massgeblicher Weise an diesen Organisationen beteiligt;

- c. das öffentliche Gemeinwesen leistet in massgeblicher Weise Betriebsbeiträge an diese Organisationen;
- d. das öffentliche Gemeinwesen kann diese Organisationen in massgeblicher Weise beeinflussen;
- e. das öffentliche Gemeinwesen weist Verpflichtungen gegenüber diesen Organisationen auf.

³Die landrätliche Verordnung regelt das Nähere.

Art. 63

Konsolidierungsmethode

¹Die in Artikel 2 Absatz 5 genannten Institutionen werden nach der Methode der Vollkonsolidierung in die Jahresrechnung integriert.

²Die in Artikel 62 Absatz 2 genannten Institutionen werden nach der Methode der Vollkonsolidierung in die Jahresrechnung integriert, falls eine Konsolidierung vorgenommen wird.

V. Finanzielle Führung auf Verwaltungsebene

1. Controlling

Art. 64

Begriff

¹Für die Verwaltungseinheiten sowie für übergreifende Projekte wird ein angemessenes Controlling eingesetzt. Für Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget ist das Controlling obligatorisch.

²Das Controlling umfasst in der Regel eine Zielfestlegung, die Planung der Massnahmen, die Steuerung und die Überprüfung des staatlichen Handelns.

Art. 65

Bereiche

¹Das Controlling erstreckt sich in der Regel über die folgenden Bereiche:

- a. Leistungen;
- b. Wirkungen;
- c. Finanzen;
- d. Personal.

²Die Verwaltungseinheiten sind in ihren Aufgabenbereichen für das Controlling selbst zuständig.

³Die Einhaltung der Vorgaben wird periodisch durch ein übergeordnetes Controlling überprüft. Sind die Vorgaben verletzt, wird die zuständige Stelle darauf aufmerksam gemacht, und es werden Empfehlungen zum weiteren Vorgehen abgegeben.

⁴Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat regelt das Nähere.

2. Buchführung

Art. 66

Begriff

Die Buchhaltung erfasst chronologisch und systematisch die Geschäftsvorfälle gegen aussen sowie die internen Verrechnungen.

Art. 67

Grundsätze

Die Buchführung richtet sich nach den Grundsätzen der Vollständigkeit, der Richtigkeit, der Rechtzeitigkeit und der Nachprüfbarkeit. Es bedeuten:

- a. Vollständigkeit: die Finanzvorfälle und Buchungstatbestände sind lückenlos und periodengerecht zu erfassen; von einer direkten Abrechnung über Rückstellungen, Spezialfinanzierungen oder Ähnliches ist abzusehen;
- b. Richtigkeit: die Buchungen müssen den Tatsachen entsprechen und sind weisungsgemäss vorzunehmen;

- c. **Rechtzeitigkeit:** die Buchhaltung ist aktuell zu halten und der Geldverkehr tagesaktuell zu erfassen; die Vorgänge sind chronologisch festzuhalten;
- d. **Nachprüfbarkeit:** die Vorgänge sind klar und verständlich zu erfassen; Korrekturen sind zu kennzeichnen und Buchungen durch Belege nachzuweisen.

Art. 68*Aufbewahrung der Belege*

Die Belege müssen zusammen mit der Buchhaltung während zehn Jahren aufbewahrt werden. Vorbehalten bleiben weitergehende Vorschriften in der Spezialgesetzgebung.

Art. 69*Anlagenbuchhaltung*

¹In der Anlagenbuchhaltung werden die Vermögenswerte (Anlagegüter) erfasst, die über mehrere Jahre genutzt werden.

²Ausgehend von den Werten der Anlagegüter werden die Abschreibungen berechnet, welche als Aufwand in die Finanzbuchhaltung und kalkulatorisch als Kosten in die Kosten- und Leistungsrechnung einfließen.

³Neben den Berechnungen im Sinne von Absatz 2 werden in der Anlagenbuchhaltung je Objekt auch Zusatzdaten (Inventardaten, Stammdaten usw.) und Objektgeschichten (z.B. Reparaturen, Wartungen usw.) erfasst.

Art. 70*Inventar*

¹Die Verwaltungseinheiten führen Wert- und Sachinventare und aktualisieren diese laufend. Sie erstellen in der Regel per Bilanzstichtag eine physische Aufnahme zur Kontrolle des Inventars.

²Wertinventare enthalten die aktivierten, Sachinventare die nicht aktivierten Anlagen, Vorräte und Lagerbestände.

Art. 71*Buchführung der Verwaltungseinheiten*

¹Die Verwaltungseinheiten sind für die Ordnungsmässigkeit der Buchführung in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich.

²Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat erlässt die näheren Weisungen zur fachlichen, organisatorischen und technischen Ausgestaltung der Buchführung der Verwaltungseinheiten.

3. Kostentransparenz**Art. 72***Kosten- und Leistungsrechnung*

¹Die Verwaltungseinheiten führen eine auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete Kosten- und Leistungsrechnung. Für Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget ist die Führung einer Kosten- und Leistungsrechnung nach Produktgruppen obligatorisch.

²Die Kosten- und Leistungsrechnung unterstützt die Verwaltungseinheiten bei der Betriebsführung und liefert Grundlagen für die Erarbeitung und die Beurteilung von Budget und Rechnungslegung.

³Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat regelt das Nähere.

Art. 73*Interne Verrechnungen*

Interne Verrechnungen sind Gutschriften und Belastungen zwischen Verwaltungseinheiten des Kantons bzw. der Gemeinden. Sie sind vorzunehmen, soweit sie für die Aufwand- und Ertragsermittlung oder für die wirtschaftliche Leistungserfüllung wesentlich sind.

4. Risiko-Minimierung

Art. 74

Grundsatz

¹ Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat trifft die notwendigen Massnahmen, um das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.

² Er berücksichtigt dabei die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis.

Art. 75

Internes Kontrollsystem

¹ Das interne Kontrollsystem umfasst regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen. Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat erlässt die entsprechenden Weisungen.

² Die Leitungen der Verwaltungseinheiten sind verantwortlich für die Einführung, den Einsatz und die Überwachung des Kontrollsystems in ihrem Zuständigkeitsbereich.

VI. Finanzstatistik

Art. 76

Publikation eines finanzstatistischen Ausweises

¹ Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat publiziert mit der Jahresrechnung einen finanzstatistischen Ausweis.

² Der finanzstatistische Ausweis umfasst einen Zeitreihenvergleich.

³ Er ist auf die Vorgaben der eidgenössischen Finanzstatistik abgestimmt und soll zwischen Gemeinwesen gleicher Ebene sowie zwischen Gemeinwesen verschiedener Ebenen vergleichbar sein.

Art. 77

Zusammenarbeit mit der eidgenössischen Finanzverwaltung

Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat sorgt für die ordnungsgemässe Zustellung der von der eidgenössischen Finanzverwaltung für die eidgenössische Finanzstatistik verlangten Daten.

VII. Zuständigkeiten im Finanzwesen

Art. 78

Landrat, Stimmberechtigte oder Parlament der Gemeinde

¹ Dem Landrat obliegt die Oberaufsicht über die Haushaltsführung des Kantons. Im Weiteren kann er in der Landratsverordnung dem Landratsbüro die Kompetenz einräumen, landrätlichen Kommissionen für die Erfüllung ihres Auftrags Ausgaben bis 20 000 Franken zu bewilligen.

² Im kommunalen Finanzwesen stehen den Stimmberechtigten oder dem allfälligen Gemeindeparlament Befugnisse der Finanzaufsicht nach Massgabe der Gemeindegesetzgebung und der Gemeindeordnung zu.

Art. 79

Regierungsrat und Gemeinderat

¹ Dem Regierungsrat bzw. dem Gemeinderat obliegt die Aufsicht über das Haushaltwesen. Die Aufsichtsbehörde ist insbesondere zuständig für

- a. grundsätzliche Vorgaben über die Anlage des Finanzvermögens; vorbehalten bleiben abweichende verfassungsmässige oder gesetzliche Bestimmungen;
- b. die Zweckänderung von Verwaltungsvermögen, sofern diese keine Ausgabe zur Folge hat;

- c. die Umwandlung von nicht mehr benötigtem Verwaltungsvermögen in Finanzvermögen; vorbehalten bleibt die Entwidmung durch Aufhebung eines Erlasses im Kompetenzbereich einer gesetzgebenden Behörde;
- d. den Entwurf des Budgets, der Verpflichtungskredite, der Nachtrags- und Zusatzkredite sowie der Jahresrechnung zuhanden des Parlaments;
- e. den Entwurf des Finanz- und Aufgabenplans;
- f. die Bewilligung von Kreditüberschreitungen;
- g. die Bewilligung von Kreditübertragungen;
- h. die Bewilligung separater Buchführung für bedeutende Verwaltungseinheiten;
- i. die Aufnahme langfristiger Mittel.

²Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat erlässt die näheren Regelungen zum Finanzhaushalt.

Art. 80

Departement und zuständiges Organ der Gemeinde

¹Auf Kantonsebene obliegen dem für das Finanzwesen zuständigen Departement insbesondere:

- a. die Organisation des Rechnungswesens;
- b. der Erlass von Weisungen zum Finanzwesen, soweit dies nicht dem Regierungsrat zusteht;
- c. die Beschaffung notwendiger Mittel zur Sicherstellung der Liquidität;
- d. die Anlage sowie die Verwaltung des Finanzvermögens nach den grundsätzlichen Vorgaben des Regierungsrats;
- e. die Erstellung der Finanzstatistik;
- f. die Beratung der andern Verwaltungseinheiten in Finanzfragen;
- g. Stellungnahmen zu den finanziellen Auswirkungen von Geschäften; namentlich sind die von den Verwaltungseinheiten vorbereiteten Geschäfte gemäss Artikel 81 Absatz 3, die wesentliche Kosten verursachen, auf ihre finanziellen Auswirkungen (Anlage- und Folgekosten) zu beurteilen und zu Handen des entscheidenden Organs detailliert auszuweisen;
- h. die Koordination des Versicherungswesens.

²Auf Gemeindeebene regelt die Gemeindeordnung die entsprechenden Zuständigkeiten.

Art. 81

Verwaltungseinheiten

¹Die Einheiten der kantonalen Verwaltung, der Gerichtsverwaltung und der kommunalen Verwaltung sind verantwortlich für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihnen anvertrauten Kredite und Vermögenswerte, für die Genauigkeit und Vollständigkeit ihres Finanz- und Aufgabenplans, ihres Budgets sowie ihrer Abrechnungen sowie für die Geltendmachung finanzieller Ansprüche gegenüber Dritten.

²Sie dürfen nur im Rahmen bewilligter Kredite Verpflichtungen eingehen und Zahlungen leisten. Sie führen dazu die notwendigen Kontrollen und stellen Antrag über Nachtrags- und Zusatzkredite, Kreditübertragungen und Kreditüberschreitungen.

³Sie müssen bei der Vorbereitung von Erlassen, Beschlüssen oder Vereinbarungen zuhanden des Regierungsrates bzw. des Gemeinderates die finanziellen Auswirkungen beurteilen und darlegen.

VIII. Finanzkontrolle

Art. 82

Finanzkontrolle des Kantons

Umfang und Durchführung von Kontrollen des kantonalen Finanzhaushalts durch unabhängige Organe werden in besonderen gesetzlichen Bestimmungen geregelt.

Art. 83*Finanzkontrolle der Gemeinden und der übrigen Organisationen*

Die Finanzkontrolle der Gemeinden und der Zweckverbände richtet sich nach dem Gemeindegesetz. Für die übrigen dem vorliegenden Gesetz unterstehenden Organisationen richtet sich die Finanzkontrolle nach den jeweiligen Spezialvorschriften.

IX. Übergangs- und Schlussbestimmungen**Art. 84***Neubewertung der Bilanz*

¹ Mit dem Inkrafttreten des Finanzhaushaltgesetzes wird eine Neubewertung des Finanzvermögens, der Rückstellungen und der Rechnungsabgrenzungsposten vorgenommen.

² Aufwertungsgewinne werden in der Neubewertungsreserve Finanzvermögen des Eigenkapitals passiviert. Diese ist in der Regel zweckgebunden für den Ausgleich allfälliger zukünftiger Wertberichtigungen auf Positionen des Finanzvermögens.

Art. 85*Aufhebung bisherigen Rechts*

¹ Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes werden das Gesetz vom 2. Mai 1993 über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus, das Gesetz vom 2. Mai 1993 über den Finanzhaushalt der Gemeinden sowie die Verordnung vom 1. März 1995 zum Gemeindefinanzhaushaltgesetz aufgehoben.

² Die heutigen Regelungen betreffend die kantonale Finanzkontrolle gelten bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen gemäss Artikel 82 weiter.

Art. 86*Änderung bisherigen Rechts*

Das Gesetz vom 6. Mai 1990 über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus wird wie folgt geändert:

Art. 52 Abs. 4

Der Landrat und seine Kommissionen können eine Vertretung der Verwaltungskommission der Gerichte zur Beratung von Voranschlag und Rechnung oder anderer Geschäfte beiziehen. Weicht das vom Regierungsrat dem Landrat unterbreitete Budget oder die Rechnung vom Vorentwurf der Verwaltungskommission der Gerichte ab, so kann diese dem Landrat von sich aus eine schriftliche Stellungnahme zukommen lassen und an der Beratung im Landrat teilnehmen.

Art. 87*Inkrafttreten*

¹ Dieses Gesetz tritt unter Vorbehalt der nachfolgenden Absätze auf den 1. Januar 2011 in Kraft.

² Die Artikel 28 Buchstaben *d–f* und *h*, 30, 31, 32, 33, 62 Absatz 2, 63, 69 und 72 treten auf den 1. Januar 2015 in Kraft.

³ Die in Artikel 61 Absatz 2 vorgeschriebene Führung einer Anlagebuchhaltung ist ab 1. Januar 2015 obligatorisch.

Art. 88*Vollzugsbestimmungen*

Der Landrat erlässt die erforderlichen Vollzugsbestimmungen.

§ 16 Projektierungskredit für die Planung einer Umfahrungsstrasse Näfels, Netstal und Glarus

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde werden Projektierungskredite (Vorprojektstufe) von 4,47 Millionen Franken für die Umfahrungen von Näfels, Netstal und Glarus beantragt. Damit kann die Planung dieser Vorhaben unverzüglich an die Hand genommen werden; dies unbesehen des Entscheides des Bundes, den Kantonshauptort Glarus ans Grundnetz der Nationalstrasse anzubinden und somit in die alleinige Verantwortung und Hoheit des Bundes zu überführen. Mit einem solchen Vorgehen können die Realisierungschancen erhöht werden. Für die Linienführung liegt der Bericht «Beurteilung der Zweckmässigkeit der Umfahrungen Näfels, Netstal und Glarus» vor. Er stellt das Resultat der breiten Diskussion dar, welche im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Richtplans – Sachbereich Verkehr in der öffentlichen Mitwirkung und in der Behördenvernehmlassung geführt worden ist. Deshalb müssen die Projektierungen nicht bei Null beginnen und es werden keine neuen, utopischen Varianten zu behandeln sein.

Diese Vorlage erfüllt auch den Memorialsantrag eines Bürgers, welcher verlangte, es habe die Landsgemeinde einen Projektierungskredit über 3 Millionen Franken für ein generelles Projekt der Umfahrungsstrasse von Näfels, Netstal und Glarus ab Autobahnzubringer Näfels bis in den Raum Glarus Leimen, entsprechend dem vom Landrat am 23. April 2008 genehmigten Richtplan – Sachbereich Verkehr, zu beschliessen. Die generelle Planung sei so weit fertig zu stellen, dass das Projekt «Umfahrungsstrasse Näfels, Netstal und Glarus» bis spätestens 31. Dezember 2010 dem Bundesamt für Strassen ASTRA eingereicht werden könne.

In einer intensiven Debatte stellte sich der Landrat mit klarer Mehrheit hinter den Vorschlag des Regierungsrates, welcher einen Planungskredit für alle drei Umfahrungsabschnitte von Näfels bis hinter Glarus beinhaltet. Eine gute Verkehrsanbindung für das Glarner Hinterland sei überlebenswichtig. Trotz der Unsicherheit, ob eine Umfahrung bis hinter Glarus in den Netzplan des Bundes aufgenommen werde, solle nicht erst in deren Projektphase mit dieser Planung begonnen werden. – Anträge, die eine Planung nur bis Glarus Nord oder eine spätere Planung der Umfahrung Glarus und nur unter bestimmten Bedingungen vorsahen, blieben in der Minderheit.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde 2009 den Memorialsantrag eines Bürgers abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen, welcher die Gewährung eines Projektierungskredites von 4,47 Millionen Franken für die Umfahrungsabschnitte Näfels, Netstal und Glarus vorsieht.

1. Einleitung

Das Vorhaben Umfahrung Näfels, Netstal und Glarus stützt sich auf den mit Vorbehalten genehmigten Richtplan – Sachbereich Verkehr, der folgende Linienführung vorsieht: «Die Neubaustrecke der Umfahrung Näfels beginnt am Knoten linth-arena sgu. Von hier wird auf kürzestem Weg der Niederberg westlich von Näfels erreicht. Das Tunnelbauwerk im Hinterberg endet im Raum Schneisingen. In einem kurzen offenen Strassenabschnitt wird die bestehende Kantonsstrasse Näfels–Netstal erreicht. In Netstal Nord zweigt die Umfahrungsstrasse von der Kantonsstrasse ab und umfährt das Siedlungsgebiet im Westen in einem zweispurigen Tunnel. Nach der Unterquerung des Löntsch, der grössten bautechnischen Herausforderung, folgt der Anschluss Glarus Nord/Netstal Süd an die Kantonsstrasse. Das Hauptbauwerk der Umfahrung Glarus ist der Tunnel Halten. Das Trasse schliesst beim Anschluss Glarus Nord/Netstal Süd nahtlos an die Umfahrungsstrasse von Netstal an. Von hier führt der Tunnel Halten direkt in das Gebiet Leimen, wo er nach einer kurzen offenen Strecke in die bestehende Kantonsstrasse einmündet.»

Die Projektierung der Umfahrung der Siedlungsgebiete von Näfels, Netstal und Glarus kann unbesehen des Bundesentscheides, Glarus ans Grundnetz der Nationalstrasse anzubinden, an die Hand genommen werden. Damit werden die Chancen für möglichst baldige Umsetzung der Strassenbauvorhaben deutlich erhöht. Für die Linienführung liegt der Bericht «Beurteilung der Zweckmässigkeit der Umfahrungen Näfels, Netstal und Glarus» vor. Er enthält das Resultat der öffentlichen Mitwirkung und Vernehmlassung der kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Behörden über Varianten der Strassenverbindungen zwischen Näfels Nord und Glarus Süd. Die Projektierung beginnt somit weder bei Null noch hat sie utopische Varianten, welche zudem bezüglich Zweckmässigkeit nicht den anerkannten Kriterien der Nachhaltigkeit entsprechen, zu behandeln.

2. Rückblick

Seit 1971 befassen sich Glarnerinnen und Glarner mit einer Hochleistungsstrasse Näfels–Linthal bzw. mit Umfahrungslösungen für Näfels, Netstal und Glarus. 1993 beschloss die Landsgemeinde, die Festlegung der Linienführung für eine Umfahrungsstrasse Näfels–Mollis–Netstal–Glarus auf die Behandlung des nächsten Mehrjahresprogramms zu verschieben. Die Landsgemeinde 1997 wies das Projekt einer Umfahrungsstrasse Näfels–Mollis zurück. Im Januar 1999 wurde ein Memorialsantrag eingereicht, welcher verlangte, die Linienführung der Umfahrungsstrasse unteres und mittleres Glarnerland zuhanden der Landsgemeinde 2000, spätestens 2001, unter gleichzeitiger Vorlage der Kredite zu unterbreiten. Der Landsgemeinde 2001 wurden die generelle Linienführung der Erschliessungs- und Entlastungsstrasse Glarnerland (E+E-Strasse), die Gewährung eines Bruttokredites und die Pflicht zur Umgestaltung der Ortsdurchfahrten in Näfels, Netstal und Glarus vorgelegt; die Landsgemeinde wies auch diese Vorlage zurück. Im September 2001 beschloss der Regierungsrat für die Lösung der Verkehrsprobleme ein Mobilitätskonzept auszuarbeiten und Landrat und Bevölkerung in die Arbeit einzubeziehen. Der Landrat verweigerte den mit dem Strassenbauprogramm begehrten Kredit, stimmte ihm aber im Oktober 2002 mit einer separaten Vorlage zu. Das Mobilitätskonzept hatte aktuelle Sachgeschäfte (Richtplan, Angebotsergänzungen öffentlicher Verkehr [öV]) zu koordinieren und erlaubte es, zwei Motionen betreffend Lösungsfindungsprozess Verkehrssituation Glarnerland und kantonale Verkehrsplanung nicht überweisen zu müssen. Nach umfassendem und breit abgestütztem Meinungsfindungsprozess lag das Mobilitätskonzept Glarnerland im März 2006 vor.

Darauf aufbauend wurde der «Kantonale Richtplan Glarus – Sachbereich Verkehr» erarbeitet. Der Landrat genehmigte ihn im April 2008 und der Bundesrat im Januar 2009. Zu den richtungweisenden Festlegungen zu den Umfahrungen von Näfels, Netstal und Glarus formulierte der Bundesrat folgenden Vorbehalt: «Im Sinne einer Vororientierung ist die generelle Trasseesicherung gegeben. Im Falle einer Aufnahme der heutigen Verbindung nach Glarus ins Nationalstrassennetz bleibt für den Bund die definitive Lösungsfindung für allfällige Ausbauten vorbehalten.»

3. Planung Umfahrungsstrasse

Die Planung gilt der Umfahrung Näfels, der Umfahrung Netstal und der Umfahrung Glarus.

Der Zweckmässigkeitsbericht weist für die Umfahrung von *Näfels* Baukosten von 189 Millionen Franken aus. Auf Projektierung und Bauleitung exkl. Umweltverträglichkeitsbericht und Beizug von Spezialisten entfallen 10 Prozent der Baukosten; ein Vorprojekt macht etwa 6 Prozent der Ingenieurleistungen aus, was unter Aufrechnung der Mehrwertsteuer 1 220 000 Franken ergibt.

Für die Umfahrung von *Netstal* sind Baukosten von 271 Millionen Franken ausgewiesen. Unter den gleichen Voraussetzungen kostet das Vorprojekt 1 750 000 Franken.

Bei Baukosten von 232 Millionen Franken für die Umfahrung von *Glarus* ergibt sich bei gleicher Berechnungsart ein Betrag von 1 500 000 Franken.

Für alle drei Ortschaften ist mit Vorprojektkosten von 4 470 000 Franken zu rechnen.

4. Memorialsantrag

Am 30. Juni 2008 reichte ein Bürger folgenden Memorialsantrag ein:

«Die Landsgemeinde beschliesst einen Projektierungskredit über 3 Millionen Franken für ein generelles Projekt der Umfahrungsstrasse von Näfels, Netstal und Glarus ab Autobahnzubringer Näfels bis in den Raum Glarus Leimen, gemäss Richtplan – Sachbereich Verkehr, genehmigt durch den Landrat am 23. April 2008. Die generelle Planung muss so weit fertig gestellt werden, dass das Projekt, «Umfahrungsstrasse Näfels, Netstal und Glarus» bis spätestens 31. Dezember 2010 dem Bundesamt für Strassen ASTRA eingereicht werden kann.

Begründung

Nach der breit abgestützten Erarbeitung eines umfassend angelegten Mobilitätskonzeptes mit Bericht vom Juni 2004 und nach der Genehmigung des Richtplanes Sachbereich Verkehr (Verkehrsrichtplan) durch den Landrat im April 2008 sind die Grundlagen für die zukünftige Verkehrspolitik im Kanton Glarus gelegt. Generell ist im Glarner Unter- und Mittelland festzustellen, dass die aktuelle Verkehrssituation zunehmend prekärer wird und während den Hauptverkehrszeiten in verschiedenen Dörfern zu Verkehrsstaus führt. In den letzten Jahren wurden mit dem Buskonzept Glarnerland, dem GlarnerSprinter usw. grosse Anstrengungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs unternommen, und trotzdem kann der laufend zunehmende Individualverkehr nicht stabilisiert oder gar reduziert werden.

Im gleichen Zeitraum wurde der Kanton Glarus durch wirtschaftliche Veränderungen im Rahmen der globalen Wirtschaft mit der Schliessung verschiedener Firmen, insbesondere im Bereich Textilproduktion, hart getroffen. Dieser herbe Verlust konnte von innovativen Firmen teilweise durch zusätzliche Arbeitsplätze kompensiert werden, doch bei Weitem nicht vollständig. Damit eine Ansiedlung von Firmen und damit

dringend benötigten Arbeitsplätzen möglich ist, müssen die Rahmenbedingungen mindestens gleich, aber eher besser als diejenigen unserer angrenzenden Kantone und Regionen sein. Neben Steuerbelastung und Bildungsangebot gilt insbesondere eine gute Verkehrserschliessung als ein wesentlicher Faktor bei der Entscheidungsfindung bezüglich Firmenstandort.

Mit einer optimalen Verkehrsanbindung geben wir dem Glarnerland zudem zusätzliche Attraktivität im Bereich Wohnen. Dies gilt als sehr wichtige Komponente im aktuellen Prozess des laufenden Strukturwandels und gibt neue, dringend benötigte Impulse für eine positive Entwicklung unseres Kantons.

Durch verschiedene, wegweisende politische Entscheide wurde der Kanton Glarus in den letzten Jahren schweiz- und europaweit wieder vermehrt in positivem Sinn wahrgenommen. Besonders der mutige Entscheid der Landsgemeinde, den Kanton neu in drei Einheitsgemeinden zu strukturieren, fand ausserhalb unseres Kantons grosse Bewunderung. Diese positive Wahrnehmung ist mit weiteren wichtigen Weichenstellungen, wie die dringend nötige Verkehrserschliessung und damit Verkehrsentslastung der Dörfer Näfels, Netstal und Glarus, zu verstärken und in konkreten Massnahmen umzusetzen.

Mit dem Grundsatzentscheid des Bundesrates, alle Kantonshauptorte an das Nationale Strassennetz anzuschliessen, ist ein wichtiger Vorentscheid für eine positive Lösung unserer Verkehrssituation gefallen. Der definitive Entscheid ist vom Parlament im Jahr 2010 zu erwarten. Tatsache ist, dass insbesondere diejenigen Bauprojekte einen entscheidenden Vorteil aufweisen, welche die generelle Planung abgeschlossen haben und für die Realisierung bereit sind.

Mit der Festlegung, dass alle Kantonshauptorte an das Nationale Strassennetz anzuschliessen sind, geht die Hoheit betreffend der Anbindung und des Baus von Umfahrungsstrassen, somit die Ausführungs-Variante und auch die Finanzierung, an den Bund über. In Folge dessen kann das Glarnervolk zu einem solchen Strassenprojekt keine Stellung mehr nehmen.

Der Memorialsantrag beinhaltet gleichzeitig zwei wichtige Elemente.

Erstens kann mit dem Planungskredit die generelle Planung umgehend an die Hand genommen und bis zum definitiven Entscheid des Parlamentes rechtzeitig fertig gestellt werden. Dies gilt als grosser Vorteil, der gemäss Ausführung von wichtigen Persönlichkeiten in der Bundesverwaltung, nur positive Auswirkung auf eine schnelle Realisierung der neuen Verkehrserschliessung haben wird. Denn es werden tendenziell diejenigen Projekte berücksichtigt, die zur Realisierung bereit liegen. Deshalb gilt es dringend, die noch verbleibende Zeit für uns zu nutzen.

Zweitens bringt dies den positiven Effekt mit, dass das Glarnervolk indirekt nochmals Stellung zu einer Verkehrsentslastung nehmen kann. Somit bekommen wir Glarnerinnen und Glarner die Chance, zu entscheiden, ob der Kanton eine positive Entwicklung in der Verkehrspolitik und damit der Erschliessung des Glarner Mittel- und Hinterlandes haben will oder nicht.

Ich bin überzeugt, dass wir mit der Planung dieses für unsere Wirtschaft, den Tourismus und die Bevölkerungs- und Wohnstruktur dringend benötigten Bauwerkes so schnell wie möglich selber beginnen müssen.»

4.1. Stellungnahme zum Memorialsantrag

Der Memorialsantrag nimmt die Genehmigung des kantonalen Richtplans durch den Landrat zum Anlass, zügige Umsetzung der darin enthaltenen richtungweisenden Festlegungen bezüglich der Umfahrung der Siedlungsgebiete von Näfels, Netstal und Glarus zu fordern. Dies beabsichtigt aber auch der Landrat, forderte er doch vom Regierungsrat das Gleiche. Bezüglich der Kosten sind hingegen die Berechnungen des Regierungsrates detaillierter und zutreffender. – Der Regierungsrat beantragte dem Landrat, den Memorialsantrag der Landsgemeinde in ablehnendem Sinn zu unterbreiten.

5. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Verkehrskommission unter dem Vorsitz von Landrat Georg Staubli, Niederurnen, nahm sich der Vorlage an. Sie war sich einig, dass ein ausgearbeitetes Vorprojekt bessere Chancen auf eine baldige Umsetzung habe und dies auch das Begehren des Memorialsantragstellers erfülle. Der Entscheid des Bundes betreffend Umfahrung bleibe jedoch ungewiss, selbst bei zugesichertem Grundsatz, den Kantonshauptort an das Nationalstrassennetz anzuschliessen. Die Kommission diskutierte etappierte Planung und die Meinung, es sei keine Hoffnung auf den Bau einer Umfahrung auch von Glarus zu wecken. Dem wurde entgegengehalten, es vermöge nur eine umfassende Lösung die Bedürfnisse von Glarus Süd zu decken und ihm Perspektiven zu geben sowie die teilweise prekären Verkehrsverhältnisse zu verbessern. Die Kommission schloss sich mit einer Gegenstimme und einer Enthaltung der regierungsrätlichen Vorlage an.

Die Beratung im Landrat verlief animiert. Dem Vorhaben komme strategische Priorität zu, sei vor allem für das Glarner Hinterland nötig und setze ein wichtiges Signal. Nur weil die Umfahrung von Glarus auf Schwierigkeiten stosse, dürfe nicht zum vornherein auf sie verzichtet werden. Einzig umfassende Planung bringe die richtigen Entscheidungsgrundlagen. Andere Kantone hätten vom Bund Gemeinde-Umfahrungen erhalten, wie viele Beispiele in der Innerschweiz, in Graubünden und im Jura zeigten. Bei Zustimmung zur Vorlage werde eine Umfahrung weder beschlossen noch gebaut, aber ein wichtiges Zeichen gesetzt sowohl im Kanton als auch gegenüber dem Bund. Gute Strassenerschliessung sei für die Entwicklung einer Region von höchster Bedeutung; weitere Förderung des öV löse die Probleme nicht. Glarus selber werde durch eine Umfahrung massiv entlastet, was die Wohnqualität erheblich verbessere.

Umstritten war einzig die Umfahrung von Glarus. Die Zustimmung auch des linksgrünen Lagers zu den Projektierungskrediten für die Umfahrungen von Näfels und Netstal komme einem Quantensprung gegenüber früheren Vorlagen gleich. Ein Antrag wollte den Kredit für die Projektierung der Umfahrung des Hauptortes nicht gewähren. Dessen Umfahrung mache keinen Sinn, da sie keine grosse Entlastungswirkung brächte; Glarus weise als Zentrum einen hohen Teil von Ziel- und Quellverkehr auf. Die Umfahrung werde der Bund kaum finanzieren, gesamtschweizerisch gebe es bedeutend wichtigere Verkehrsprobleme zu lösen. Der Bund lasse sich keine Lösung von Glarus aufzwingen. Es sei falsch, die Umfahrung von Glarus zur Schicksalsfrage des Glarner Hinterlandes empor zu stilisieren. Eine Umfahrung von Glarus ohne Bund sei gar nicht finanzierbar. – Ein Kompromissantrag galt etappenweisem Vorgehen. Mit der Planung der Umfahrung von Glarus dürfe erst begonnen werden, wenn der Netzbeschluss des Bundes vorliege und die Finanzierung eines allfälligen Kantonsanteils gesichert sei; der Landrat hätte, sofern er diese Voraussetzungen als erfüllt erkennt, den Planungskredit freizugeben.

In der Abstimmung wurde vorerst der Antrag auf etappenweises Vorgehen abgelehnt. In der Abstimmung unter Namensaufruf stimmte der Landrat mit 57 zu 15 Stimmen bei 5 Enthaltungen der Gewährung des gesamten Kredites von 4,47 Millionen Franken für die Projektierungen der Umfahrungen von Näfels, Netstal und Glarus zu.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag eines Bürgers abzulehnen und den Planungskredit zu gewähren:

Projektierungskredit für die Planung einer Umfahrungsstrasse Näfels, Netstal und Glarus

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2009)

1. Die Landsgemeinde gewährt für die Planung einer Umfahrungsstrasse Näfels, Netstal und Glarus folgende Projektierungskredite:

1.1. Umfahrung Näfels	Fr. 1 220 000
1.2. Umfahrung Netstal	Fr. 1 750 000
1.3. Umfahrung Glarus	Fr. 1 500 000
total Bruttokredit (Preisbasis Oktober 2008)	Fr. 4 470 000
2. Die Finanzierung und Tilgung erfolgt nach Artikel 88 des Strassen-gesetzes.
3. Der Regierungsrat wird mit dem weiteren Vollzug beauftragt.

Unerheblich erklärter Memorialsantrag

1. Memorialsantrag

Am 13. November 2007 reichte ein Bürger nachstehenden Memorialsantrag ein:

«Sämtliche Wahlen und Abstimmungen auf Kantonsebene, die auf Grund von Verfassung oder Gesetzen in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallen, finden geheim an der Urne statt (d.h. Abschaffung der Landsgemeinde). Verfassung und Gesetze sind entsprechend anzupassen.

Begründung:

Zwar hat die Landsgemeinde den Ruf, eine urdemokratische Institution zu sein, beim näheren Betrachten erweist sie sich aber eher als undemokratisch. Folgende Gründe möchte ich dazu aufführen:

Personen, die wegen Krankheit, Unfall oder Betagtheit nicht mobil sind, können die Landsgemeinde nicht besuchen. Dasselbe gilt für Personen aus dem Gesundheitswesen, öffentlichen Verkehr, der Sicherheit, dem Gastgewerbe usw., die am Landsgemeindetag arbeiten müssen, sowie für all jene, die an der Landsgemeinde landesabwesend sind. Damit ist einem wesentlichen Teil der Stimmberechtigten das demokratische Grundrecht, das Stimm-/Wahlrecht, entzogen.

Ein weiterer Punkt ist die «Endlosdauer» der Landsgemeinde. Die vergangenen Landsgemeinden dauerten oft über 3,5 Stunden, was zu einer schlechten Stimmbeteiligung führt. Da kaum ein Stimmberechtigter die ganze Zeit ausharrt, sind nur wenige Traktanden gut besucht, danach wird der Ring wieder verlassen.

Arbeitgeber, Nachbarn, Bekannte usw. können sehen, wofür der Einzelne stimmt. Dies ist für viele Stimmbürger unangenehm und schränkt sie in ihrer Meinungsäusserung ein. Das System der Landsgemeinde bringt bei umstrittenen Traktanden oft stundenlange «Redeschlachten», bis zur Abstimmung geschritten werden kann. Bei fast allen wichtigen Abstimmungen in kürzerer Vergangenheit musste mehrmals abgestimmt werden, um das Mehr zu ermitteln. Stimmenunterschiede unter 500 Stimmen dürften für den Landammann auch nach bestem Wissen und Gewissen schwer zu ermitteln sein.

Da die Landsgemeinde nur einmal im Jahr stattfindet und davor noch Regierung und Landrat über eine Vorlage beraten müssen, bedeutet dies eine Vorlaufzeit für ein Geschäft von zirka eineinhalb Jahren. Dies ist in der heutigen schnelllebigen Zeit oft zu lange.

Bei einer möglichst grossen Koordination von kantonalen mit eidgenössischen Abstimmungen könnten die Kosten äusserst tief gehalten werden, da die Wahlbüros ja sowieso besetzt sind und sich ausserdem administrative Synergien ergeben. Zudem haben die Kantone OW, NW und AR die Landsgemeinde in kürzerer Vergangenheit aus ähnlichen Motiven ebenfalls abgeschafft.

Die genannten Gründe haben mich zum oben genannten Memorialsantrag bewogen. Ich bin der Meinung, dass Wahlen und Abstimmungen an der Urne für unseren Kanton viele Vorteile bringen würden.»

2. Zuständigkeit Landsgemeinde

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

In seiner Sitzung vom 23. April 2008 erklärte der Landrat den Memorialsantrag als rechtlich zulässig. Bei der Erheblicherklärung erzielte der Memorialsantrag indessen nicht die erforderlichen zehn Stimmen. Demgemäss ist er in Anwendung von Artikel 62 Absatz 2 der Kantonsverfassung ohne Stellungnahme im Memorial aufzuführen.

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