

MEMORIAL FÜR DIE LANDSGEMEINDE DES KANTONS GLARUS 2025

Vom Landrat beraten in den Sitzungen vom
6. und 20. November 2024,
4. und 18. Dezember 2024,
22. Januar 2025,
5., 12., 19. und 26. Februar 2025

Inhaltsverzeichnis

§ 1	Eröffnung der Landsgemeinde	3
§ 2	Wahlen	3
§ 3	Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2026	4
§ 4	Änderung des Polizeigesetzes	5
§ 5	Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus	14
§ 6	Gesetz zur Förderung der Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen	24
§ 7	A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (Projekt «Förderung der politischen Partizipation»)	56
§ 8	Gesetz über den öffentlichen Verkehr	75
§ 9	Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (Umsetzung Memorialsantrag «Slow Sundays im Klöntal»)	105
§ 10	Memorialsantrag «Schaffung von Bildungsgutschriften»	111
§ 11	Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung	117
§ 12	A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Gemeindegesetz (Neuordnung des Gemeinderechts)	138
	Informationen zu Budget 2025 und Jahresrechnung 2024	193

Alle Debatten des Landrates zu den Landsgemeindegeschäften 2025 können im audiovisuellen Archiv des Landrates unter gl.recapp.ch nachgeschaut werden. Dieses ist mit der Geschäftsdatenbank des Landrates verknüpft. Dort finden sich weitere Unterlagen wie Abstimmungsergebnisse, Protokollauszüge oder weiterführende Informationen.

§ 1 Eröffnung der Landsgemeinde

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

§ 2 Wahlen

A. Landesstatthalter

Landesstatthalter Andrea Bettiga scheidet altershalber auf die Landsgemeinde 2025 hin aus dem Regierungsrat aus. Die Landsgemeinde hat deshalb für den Rest der Amtsdauer, d. h. bis zur Landsgemeinde 2026, aus dem Kreis der gewählten Mitglieder des Regierungsrates einen neuen Landesstatthalter zu wählen.

B. Obergericht

Brigitte Müller-Rast, Mollis, tritt per 30. Juni 2025 als Milizmitglied des Obergerichts zurück. Die Landsgemeinde hat die Vakanz zu besetzen.

C. Verwaltungsgericht

Samuel Bisig, Ennenda, tritt per 30. Juni 2025 als Milizmitglied des Verwaltungsgerichts zurück. Die Landsgemeinde hat die Vakanz zu besetzen.

D. Kantonsgericht

Christoph Zürrer, Glarus, tritt per 30. Juni 2025 als Milizmitglied des Kantonsgerichts zurück. Die Landsgemeinde hat die Vakanz zu besetzen.

E. Vereidigung

Nach erfolgter Wahl findet die Vereidigung der Gewählten statt; ebenso wird das an der Urne neu gewählte Mitglied des Regierungsrates vereidigt.

§ 3 Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2026

1. Finanzielle Situation des Kantons

Das Budget 2025 weist bei einem Aufwand von 445,8 Millionen Franken und einem Ertrag von 440,6 Millionen Franken einen Verlust von 5,2 Millionen Franken aus. Die Nettoinvestitionen betragen 41,0 Millionen Franken. Die Selbstfinanzierung beläuft sich auf -1,7 Millionen Franken und der Finanzierungsfehlbetrag beträgt 42,7 Millionen Franken. Der Selbstfinanzierungsgrad liegt bei -4,2 Prozent. Darin nicht berücksichtigt sind jedoch hohe einmalige Erträge von Beteiligungen, die erst nach der Verabschiedung des Budgets bekannt wurden. Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2026–2028 prognostiziert Defizite zwischen 6,9 und 9,1 Millionen Franken. Die Selbstfinanzierungsgrade liegen in diesem Zeitraum zwischen -1,4 und 6,7 Prozent. Das Budget 2025 mit IAFP 2026–2028 bestätigt die besorgniserregenden finanziellen Prognosen.

Der Regierungsrat erarbeitete im 2024 vor diesem Hintergrund das Entlastungspaket 2025+ mit 59 Massnahmen. Diese sehen Einsparungen durch Kürzungen und Aufgabenverzicht sowie vereinzelte Erhöhungen der Einnahmen vor. Eine Vielzahl von Massnahmen setzte der Regierungsrat bereits im Budget 2025 um. Der Landrat beauftragte den Regierungsrat im Februar 2025 zudem mit der Erarbeitung von Gesetzes- und Verordnungsänderungen zur Umsetzung von Entlastungsmassnahmen in der Zuständigkeit der Landsgemeinde oder des Landrates. Insgesamt soll der Staatshaushalt dadurch bis 2028 um rund 7,2 Millionen Franken entlastet werden.

Das Entlastungspaket ist ein wichtiger Schritt, um die strukturellen Defizite zu reduzieren und einen grösseren finanzpolitischen Handlungsspielraum zu gewinnen. Letztlich reichen die Sparbemühungen jedoch nicht aus, um den Staatshaushalt in den Planjahren bis 2028 ausgeglichen zu gestalten. Grund dafür sind insbesondere die prognostizierten Kostensteigerungen in verschiedenen Bereichen, insbesondere aber im Gesundheitswesen und bei den Ergänzungsleistungen. Vor diesem Hintergrund sind Ausgaben sowie neue Aufgaben weiterhin konsequent auf ihre Notwendigkeit sowie deren Kosten-/Nutzen-Verhältnis hin zu hinterfragen. Der Handlungsbedarf auf der Kostenseite bleibt bestehen. Die Einnahmeseite entwickelt sich hingegen stabil und erfreulich. Regierungs- und Landrat sehen daher aktuell keinen Bedarf für eine Erhöhung des Steuerfusses.

2. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 und 131 Absatz 2 des Steuergesetzes, den Steuerfuss für das Jahr 2026 auf 58 Prozent der einfachen Steuer sowie den Bausteuerzuschlag auf 1,7 Prozent der einfachen Steuer und 5 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer festzusetzen. Der Bausteuerzuschlag ist zweckgebunden wie folgt zu verwenden:

- 0,5 Prozent der einfachen Steuer und 5 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer für die Sanierung der Lintharena SGU;*
- 0,2 Prozent der einfachen Steuer für die Erweiterung der Lintharena SGU;*
- 0,5 Prozent der einfachen Steuer für die Stichstrasse Näfels-Mollis;*
- 0,5 Prozent der einfachen Steuer für die Querspange Netstal und den Ausbau der Netstalerstrasse.*

§ 4 Änderung des Polizeigesetzes

Die Vorlage im Überblick

Anstoss für die Änderung des Polizeigesetzes bildete eine im Dezember 2023 durch den Landrat überwiesene Motion, die auf die Verbesserung des Schutzes von Opfern häuslicher Gewalt hinzielt. Als häusliche Gewalt wird Gewalt insbesondere im Kontext der Familie oder einer aktuellen oder beendeten Partnerschaft bezeichnet. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, die entsprechenden Vorschriften im Polizeigesetz anzupassen.

Die Anpassung bezweckt eine Ausweitung der Kompetenzen der Kantonspolizei bei der Anordnung von Massnahmen in Fällen häuslicher Gewalt. Neben der schon jetzt möglichen Wegweisung der gefährdenden Person aus der Wohnung soll künftig zusätzlich ein Rayonverbot (Verbot, sich in einem bestimmten Gebiet aufzuhalten) und/oder ein Kontaktverbot angeordnet werden können, wenn es die Umstände erfordern. Die Kantonspolizei wird in Fällen häuslicher Gewalt je nach Konstellation auch geeignete Fachstellen des Kantons (z. B. Opferberatung, Gewaltberatung, psychosoziale Beratung für Kinder und Jugendliche) über den Sachverhalt und die getroffenen Anordnungen orientieren. Leben Kinder oder Jugendliche in einem betroffenen Haushalt, ist sie zu einer Mitteilung an eine solche Fachstelle verpflichtet.

Ausserdem sollen die für Laien schwer nachvollziehbaren Verfahrensvorschriften vereinfacht werden. Neu – und im Einklang mit den bundesrechtlichen Vorschriften – ist eine Überführung des polizeilichen Massnahmeverfahrens in die Zivilgerichtsbarkeit vorgesehen, sofern eine betroffene Partei die Fortführung, Abänderung oder gerichtliche Überprüfung der angeordneten Massnahmen verlangt.

Das Inkrafttreten der Änderungen ist auf den 1. Oktober 2025 vorgesehen. Für dannzumal rechtshängige Verfahren gilt das bisherige Recht.

1. Ausgangslage

1.1. Anstoss für die Vorlage

Landrat Frederick Hefti und Unterzeichnende reichten im Juni 2023 die Motion «Schutzmassnahmen für Betroffene von häuslicher Gewalt» ein. Sie wollten damit den Regierungsrat beauftragen, dem Landrat eine Gesetzesvorlage mit den nachfolgenden Änderungen vorzulegen:

- Artikel 16a des Polizeigesetzes (PolG) sei so anzupassen, dass das Zwangsmassnahmengericht Wegweisungsmassnahmen der Polizei im Falle von häuslicher Gewalt um bis zu drei Monate statt nur für zehn Tage verlängern kann.
- Das Polizeigesetz sei so anzupassen, dass neben der Wegweisung auch Annäherungs-, Kontakt- und Rayonverbote zum Schutz der Opfer durch die Polizei angeordnet werden können. Es soll das gleiche Verfahren wie bei der Wegweisung gelten.
- Es sei eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, wonach die Polizei in einem Fall von häuslicher Gewalt die Gewaltberatung des Kantons Glarus informiert, sodass diese proaktiv tätig werden kann.
- Es sei eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, wonach die Polizei in einem Fall von häuslicher Gewalt, in dem Kinder involviert sind, eine Beratungsstelle im Bereich Kinderschutz informiert, sodass diese proaktiv tätig werden kann.

Unter häuslicher Gewalt wird insbesondere Gewalt im Kontext der Familie oder in einer aktuellen oder beendeten Partnerschaft verstanden. Mit einem Rayonverbot wird einer Person untersagt, sich in einem bestimmten Gebiet aufzuhalten.

In seiner Stellungnahme vom November 2023 begrüsst der Regierungsrat die Stossrichtung der Motion und beantragte dem Landrat deren Überweisung. Gleichzeitig schlug er vor, in Abweichung zur Motion die Kompetenz für die Überprüfung bzw. Verlängerung der polizeilich angeordneten Massnahmen nicht weiter beim Zwangsmassnahmengericht zu belassen, sondern dem Zivilgericht zu übertragen. Darüber hinaus solle die Autonomie der Akteure respektiert werden, indem das Gericht nur auf Antrag einer Partei hin tätig werden soll.

Der Landrat überwies die Motion in der Folge. Mit der vorliegenden Änderung wurde diese nun umgesetzt.

1.2. Geltendes Recht und Praxis

1.2.1. Bundesrecht

Das Phänomen der häuslichen Gewalt findet in der schweizerischen Rechtsordnung auf Bundesebene seinen Niederschlag in zahlreichen gesetzlichen Regelungen. Zu erwähnen sind die Regelungen im Schweizerischen

Strafgesetzbuch (StGB; Körperverletzungsdelikte, wiederholte Tötlichkeiten, Drohung, sexuelle Nötigung, Vergewaltigung; Möglichkeit zur Sistierung von Strafverfahren), in der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; Haft; Ersatzmassnahmen; Opferstellung von Geschädigten); im Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten sowie im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB; Schutz gegen Gewalt, Drohungen und Nachstellungen).

Im Bereich der durch die Motion angesprochenen Krisenintervention folgt Artikel 28b Absatz 4 ZGB dem Konzept der sogenannten super-superprovisorischen Massnahme im Rahmen des Persönlichkeitsschutzes. Dabei soll eine vom Kanton bezeichnete Stelle – in der Regel die Polizei – die sofortige Ausweisung der verletzenden Person aus der gemeinsamen Wohnung verfügen können. Gemäss dem Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates zur Parlamentarischen Initiative «Schutz vor Gewalt im Familienkreis und in der Partnerschaft» liegt es in der Kompetenz der Kantone, eine solche Wegweisung automatisch oder bloss auf Anruf einer betroffenen Partei durch eine gerichtliche Instanz genehmigen zu lassen. Der am 1. Juli 2007 in Kraft getretene Artikel 28b Absatz 4 ZGB verpflichtet somit die Kantone zur Bezeichnung einer Stelle, die im Krisenfall die sofortige Ausweisung der verletzenden Person aus der gemeinsamen Wohnung verfügen kann. Mit dieser Bezeichnung verbunden ist die Pflicht der Kantone zur Schaffung eines Rechtswegs einerseits für die Fortführung der im Krisenfall ausgesprochenen Massnahmen und andererseits für die gerichtliche Überprüfung dieser Massnahmen. Daraus leitet sich ab, dass die Krisenintervention sowie insbesondere deren Fortführung dem Grundsatz nach im Zivilrecht verankert ist.

1.2.2. Kantonales Recht

Der Kanton Glarus hat die Wegweisungsbestimmungen im Bereich der häuslichen Gewalt im Polizeigesetz vom 6. Mai 2007 umgesetzt. Artikel 16 des Polizeigesetzes in der damaligen Fassung gab der Kantonspolizei die Möglichkeit, eine Person zum Schutz von anderen Personen vor Gewalt, Drohungen und Nachstellungen aus deren Wohnung und deren unmittelbaren Umgebung wegzuweisen bzw. ihr den Zutritt zu verbieten. Bis zum Inkrafttreten der StPO am 1. Januar 2011 galten für das Verfahren der Wegweisung die Regeln von Artikel 57b und 57c der damaligen kantonalen Strafprozessordnung: Eine von der Kantonspolizei weggewiesene Person war innert fünf Tagen vom Verhörer einzuzunehmen. Dieser hatte bis zum Ablauf dieser Frist über Aufhebung, Abänderung oder Verlängerung der Wegweisungsmassnahmen zu entscheiden. Er konnte die Wegweisung um höchstens zehn Tage verlängern. Mit der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung und der Schaffung eines Zwangsmassnahmengerichts wurde das Verfahren der Wegweisung per 1. Januar 2011 mit den ergänzenden Artikeln 16a und 16b des Polizeigesetzes angepasst. Seither ist das Zwangsmassnahmengericht für die Weiterführung einer von der Kantonspolizei ausgesprochenen Wegweisung zuständig (maximal 10 Tage).

Die Regelung im Kanton Glarus sieht vor, dass das Zwangsmassnahmengericht nach einer polizeilichen Wegweisung ohne Zutun einer Partei von Amtes wegen tätig wird und über die allfällige Weiterführung der Massnahmen entscheidet. Daneben kann die gefährdete Person das Zivilgericht für die Weiterführung bzw. Anordnung weiterer Massnahmen anrufen.

Das vom Kanton Glarus gewählte Modell hat sich in der Praxis zwar eingespielt, bedeutet jedoch vor allem für das Zwangsmassnahmengericht angesichts der sehr knappen Fristen (Entscheid innert 5 Tagen seit polizeilicher Wegweisung gemäss Art. 16a Abs. 1 PolG) einen nicht zu unterschätzenden Aufwand. Die sich überlappenden Fristenläufe sowie das Nebeneinander von Zwangsmassnahmen- und Zivilgericht stellen insbesondere juristische Laien vor teils unübersichtliche Fragestellungen.

Tabelle 1. Ablauf einer Wegweisung im Falle von häuslicher Gewalt nach geltendem Recht

Akteur	Massnahme	Fristen
Kantonspolizei	Wegweisung und Zutrittsverbot	Dauer der Massnahme maximal 5 Tage
Zwangsmassnahmengericht	(automatische) Anhörung der weggewiesenen Person und Entscheid über Aufhebung, Abänderung oder Verlängerung der polizeilichen Wegweisung	Weiterführung der Massnahme um maximal 10 Tage
gefährdete Person	Klage auf Anordnung von Schutzmassnahmen nach Artikel 28b ZGB beim Zivilgericht	Klageeinreichung maximal 5 Tage nach Entscheid des Zwangsmassnahmengerichts Verlängerung Wegweisungsdauer ab Klageeinreichung um maximal 10 Tage

Eine Umschau bei anderen Kantonen zeigt, dass für die Umsetzung der Bundesvorgaben sehr unterschiedliche Lösungen gefunden worden sind. Tendenziell lässt sich aber feststellen, dass viele Kantone eine von der Polizei ausgesprochene Wegweisung (bzw. allfällige weitere Massnahmen) direkt in den zivilrechtlichen Weg überführen und sich damit im engeren Sinn an die Vorgaben von Artikel 28b Absatz 4 ZGB anlehnen.

2. Zielsetzungen

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Polizeigesetzes soll den Anliegen der Motion Rechnung getragen werden. Ziel der Revision ist eine Stärkung des Schutzes gefährdeter Personen in Akutsituationen bei häuslicher Gewalt; einerseits durch Ausweitung der polizeilich anzuordnenden Massnahmen und andererseits durch eine Verlängerung der Fristen für eine allfällige Fortsetzung oder Anpassung der Massnahmen. Der Rechtsschutz für die von den Massnahmen betroffene Person ist jederzeit gewährleistet.

Gleichzeitig ist der Verfahrensweg zu vereinfachen und eine einheitliche Instanz vorzusehen, die in einem nachgelagerten Verfahren auch materiell mit dem Fall befasst ist. Die polizeilichen Massnahmen stellen eine Krisenintervention für eine beschränkte Dauer dar. Sie stehen im Vorfeld möglicher gerichtlicher Massnahmen und sollen zu diesen einen möglichst nahtlosen Übergang schaffen.

3. Inhalt

Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen folgende drei Regelungsbereiche:

- *Anordnung von Massnahmen bei Gewalt in Beziehungen*: Die Kantonspolizei erhält die Möglichkeit, bei Gewalt in Beziehungen je nach vorgefundener Situation Massnahmen wie Wegweisung/Rückkehrverbot, Annäherungs-, Kontakt- und/oder Rayonverbot zu erlassen. Damit werden neu auch – bestehende oder aufgelöste – Beziehungen erfasst, bei denen die Beteiligten keinen gemeinsamen Wohnsitz haben.
- *Ausweitung der Dauer*: Die Geltungsdauer der Massnahmen wird neu auf 20 Tage festgelegt. Die gefährdete Person kann innert zehn Tagen seit Erlass das Kantonsgericht anrufen und zivilrechtliche vorsorgliche Massnahmen beantragen. In diesem Fall verlängern sich die Massnahmen bis zur Erledigung des Verfahrens. Die weggewiesene Person wiederum kann beim Kantonsgericht jederzeit die gerichtliche Überprüfung der Massnahmen verlangen.
- *Orientierung von Fachstellen*: Die Kantonspolizei ist situationsabhängig berechtigt, die jeweils geeignete Fachstelle (z. B. Opfer- oder Gewaltberatung, psychosoziale Beratung für Minderjährige) über den Sachverhalt und die getroffenen Anordnungen zu orientieren. Bei im gleichen Haushalt lebenden Kindern erfolgt dies immer. Darüber hinaus arbeitet die Kantonspolizei mit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) zusammen, wenn entsprechende Massnahmen in Betracht fallen.

4. Vernehmlassung

4.1. Generelle Beurteilung

In der Vernehmlassung stiess die Revisionsvorlage von ihrer Zielsetzung her auf breite Zustimmung. Es wurden verschiedene Anpassungen angeregt, die keine Berücksichtigung fanden bzw. erst im Rahmen der parlamentarischen Beratung berücksichtigt wurden. Nachfolgend wird auf diese zusammenfassend eingegangen.

4.2. Ausweitung auf Fremdstalking

Gefordert wurde eine Ausweitung der Vorlage auf sogenanntes Fremdstalking. Dieses geht von gänzlich fremden Personen, Personen aus dem Arbeitsumfeld oder Personen aus der Nachbarschaft aus. Da es bei der vorliegenden Revision des Polizeigesetzes um den Kontext der häuslichen Gewalt in der Familie bzw. in einer bestehenden oder aufgelösten Beziehung der Parteien untereinander geht, fehlt einer Ausweitung auf das Fremdstalking vorliegend der Sachbezug. Im Übrigen ist auf den Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 22. Februar 2024 über die Parlamentarische Initiative «StGB-Tatbestände mit Stalking ergänzen» (19.433) hinzuweisen. Mit dieser soll auf Bundesebene ein eigenständiger Tatbestand des Stalkings geschaffen werden, wobei die Definition des Nachstellens noch einer Auseinandersetzung bedarf. Dieser Gesetzgebungsprozess kann Auswirkungen auf polizeiliche Interventionen haben.

4.3. Informationspflicht der Polizei

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer sprachen sich dafür aus, Artikel 16 Absatz 3 der Vernehmlassungsvorlage dahingehend anzupassen, dass die Kantonspolizei in jedem Fall verpflichtet ist, die jeweils zuständigen Stellen für Opferberatung, Gewaltberatung sowie psychosoziale Beratung für Kinder und Jugendliche über den Sachverhalt und die getroffenen Anordnungen zu orientieren. Der Regierungsrat lehnte das Anliegen ab, da gemäss Artikel 75 Absatz 2 der Schweizerischen Strafprozessordnung bereits eine Informationspflicht besteht, wenn dies zum Schutz einer geschädigten Person erforderlich ist. Er verwies zudem auf Datenschutz-Interessen. In Rahmen der Landratsdebatte wurde in Artikel 16 jedoch ein neuer Absatz aufgenommen, der die Kantonspolizei immer dann zu einer Mitteilung an eine geeignete Fachstelle (z. B. die Opferberatung, Gewaltberatung oder die psychosoziale Beratung für Kinder und Jugendliche) verpflichtet, wenn Kinder oder Jugendliche im von häuslicher Gewalt betroffenen Haushalt leben.

Angeregt wurde zudem eine Informationspflicht der Polizei gegenüber der KESB. Dies, um einen allfälligen Unterbruch der Behandlungskette zu vermeiden. Der Kantonspolizei muss es jedoch möglich sein, die Verhältnismässigkeit einer solchen Informationsweitergabe zu prüfen. Das Melden von blossen (lautstarken)

Streitereien wäre unverhältnismässig. Unbestritten ist die Information der KESB aber beim Ergreifen einer Massnahme durch die Polizei oder wenn sich anlässlich der Intervention der Eindruck einer Kindeswohlgefährdung verdichtet (z. B. Alkoholmissbrauch durch die Erziehungsberechtigten, «Messie»-Wohnungen oder ungeeignete Wohnverhältnisse für Kinder). Zudem ist die Polizei gemäss Artikel 75 Absatz 3 StPO zur unverzüglichen Information der KESB verpflichtet, wenn sie bei der Verfolgung von Straftaten, an denen Minderjährige beteiligt sind, feststellt, dass weitere Massnahmen erforderlich sind.

4.4. Flexiblere Dauer bzw. Verkürzung der Dauer

Angeregt, aber nicht berücksichtigt wurde eine Verkürzung bzw. Flexibilisierung der Geltungsdauer einer Massnahme. Die vorgesehene Dauer von 20 Tagen wurde so gewählt, dass für die gefährdete Person eine angemessene Reaktionszeit zur Ergreifung zivilrechtlicher Mittel besteht. Die weggewiesene Person kann zudem jederzeit das Gericht zur Überprüfung der Wegweisung anrufen. Sie muss allerdings selbst tätig werden. Auch kann die polizeiliche Wiedererwägung als Korrektiv dienen.

4.5. Streichung der Möglichkeit zur Wiedererwägung durch die Polizei

Die Kantonspolizei soll gemäss dieser Vorlage die von ihr angeordneten Massnahmen in Wiedererwägung ziehen und damit etwa wieder aufheben können. Eine Vernehmlassungsteilnehmerin wollte diese Möglichkeit streichen bzw. erachtete eher die Staatsanwaltschaft für zuständig. Der Regierungsrat folgte dem Anliegen jedoch nicht. Die Wiedererwägung ist ein zentrales Element der Revision und ist als Gegengewicht zur relativ langen Wegweisungsfrist von 20 Tagen zu verstehen. Sie ist die Entsprechung für das Verhältnismässigkeitsprinzip. Sie bildet sodann die Realität ab, wonach Weggewiesene durchaus vor Ablauf der Wegweisungsfrist im Einverständnis mit der gefährdeten Person wieder nach Hause zurückkehren, ungeachtet der rechtlichen Situation. Die Wiedererwägungsklausel ist als Kann-Vorschrift ausgestaltet, die nur auf aktive Initiative der gefährdeten Person selber zum Tragen kommt. Es kommt aber nicht nur auf ihren Willen an, sondern eben auch auf die Gefährdungslage, die aktualisiert zu prüfen ist. Es versteht sich von selbst, dass eine Wiedererwägung nicht leichtfertig bzw. vorschnell vorgenommen wird. Zudem gilt es darauf hinzuweisen, dass ein allenfalls in Bewegung gesetztes, nachgelagertes Betreuungssystem von der Wiedererwägung nicht tangiert wird, bereits erfolgte Meldungen an die zuständigen Stellen werden von diesen autonom verarbeitet. Im Weiteren ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Wiedererwägung auch ohne explizite Erwähnung ein Grundsatz des Verwaltungsrechts ist.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 16; Gewalt in Beziehungen

Absatz 1 definiert den in der Artikelüberschrift aufgeführten Begriff «Gewalt in Beziehungen». Er stellt klar, dass sich die Bestimmungen auf bestehende oder aufgelöste familiäre oder partnerschaftliche Beziehungen beschränken. Vom Beziehungsbegriff umfasst sind somit Ehen, eheähnliche Konstellationen, aber auch andere Verbindungen bis hin zu Gelegenheitsbekanntschaften. Weitere Kategorien können Eltern-Kind-Beziehungen oder private Pflegeverhältnisse bei alten oder von Behinderungen betroffenen Menschen sein.

Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich Gewalt in Beziehungen von anderen Gewaltkontexten unterscheidet. Kennzeichnend sind Merkmale wie persönliche Verstrickung, Missachtung der partnerschaftlichen oder familiären Solidarität, Ausbeutung der Intimität sowie das Umschlagen einer (auch kurzen) Vertrauensbeziehung in offene Aggression. Entsprechend finden Gewalt- oder Bedrohungshandlungen sowie Nachstellungen im Kontext emotionaler Nähe, sozialer Abhängigkeit oder in familiärer, räumlicher bzw. wirtschaftlicher Verflechtung der beteiligten Personen statt.

Auf einen gemeinsamen Wohnsitz der Akteure ist nicht mehr abzustellen; Massnahmen können somit unabhängig von einer aktuellen Wohnsituation ausgesprochen werden. Mit der Wegweisung soll vermieden werden, dass einem Opfer auch noch zugemutet wird, sich ausserhalb der eigenen Wohnung um Schutz und Unterkunft kümmern zu müssen.

Ein Tätigwerden der Kantonspolizei ist dann angezeigt, wenn eine Person innerhalb dieser Beziehung ernsthaft und unmittelbar gefährdet, bedroht oder ihr in einer Weise nachgestellt wird, die für sie unzumutbare Einschränkungen der Handlungsfreiheit zur Folge hat; davon abzugrenzen sind minderschwere Meinungsverschiedenheiten unter gleichgestellten Akteuren.

Als erste und vordringliche Massnahme ist in Absatz 1 geregelt, dass die gefährdende Person aus der Wohnung, dem Haus sowie der unmittelbaren Umgebung der gefährdeten Person weggewiesen werden und ihr auch die Rückkehr dorthin verboten werden kann. Der Begriff der unmittelbaren Umgebung ist auf den Einzelfall anzupassen. Es wird eine schriftliche Verfügung mit den notwendigen Informationen ausgehändigt.

Absatz 2 weitet den polizeilichen Massnahmenkatalog aus. Der gefährdenden Person kann kumulativ oder alternativ ein Annäherungs-, ein Kontakt- und/oder ein Rayonverbot auferlegt werden. Diese Massnahmen sollen ein Nachstellen («Stalking») durch die gefährdende Person unterbinden, sei es physisch (z. B. am Arbeitsplatz oder in einer Ausbildungsstätte) oder über Distanz (Telefon, SMS, Whatsapp, soziale Medien

usw.). Der Massnahmenkatalog ist am Einzelfall auszurichten. Das Rayonverbot verbietet es der gefährdenden Person sich an bestimmten Orten (namentlich bestimmte Strassen, Plätze oder Quartiere) aufzuhalten, und passt sich damit dem Gesetzeswortlaut von Artikel 28b Absatz 1 Ziffer 2 ZGB an.

Absatz 3 regelt die Weitergabe von Daten der Kantonspolizei an Beratungsstellen. Je nach angetroffener Situation und unter Beachtung von Artikel 305 Absatz 3 der Schweizerischen Strafprozessordnung kann eine geeignete Fachstelle (z. B. die Opferberatung, die Gewaltberatung sowie – bei betroffenen Kindern – eine psychosoziale Beratungsstelle für Kinder und Jugendliche) über den Vorfall orientiert werden. Der Inhalt der Information umfasst die angeordneten Massnahmen sowie den polizeilich ermittelten, vollständigen Sachverhalt (z. B. Rapporte, Wahrnehmungsberichte, Dokumentationen, Unterlagen usw.). Eine Weitergabe von Informationen ist auch dann möglich, wenn im konkreten Fall (noch) keine Massnahmen angeordnet werden. Die Weitergabe der Information erfolgt in schriftlicher bzw. digitaler Form.

Absatz 5 wurde in der Landratsdebatte eingeführt, wobei dort noch von einem Absatz 4 die Rede war. Bei der Memorialredaktion wurde bemerkt, dass Absatz 4 bereits einmal aufgehoben wurde. Er konnte deshalb – aus gesetzestechnischen Gründen – nicht mehr für die neue Bestimmung verwendet werden. Absatz 5 verpflichtet die Kantonspolizei immer dann, eine geeignete Fachstelle im Sinne von Absatz 3 zu informieren, wenn bei häuslicher Gewalt Kinder oder Jugendliche im gleichen Haushalt leben (s. Ziff. 8.2).

Artikel 16a; Vorgehen

Absatz 1 legt das Vorgehen der Kantonspolizei im Falle des Erlasses von polizeilichen Anordnungen dar. Zunächst ist der Sachverhalt zu ermitteln, damit die Notwendigkeit von allfälligen Massnahmen zum Schutz der gefährdeten Personen im konkreten Einzelfall bestimmt werden kann. Die Ermittlung des Sachverhalts umfasst typischerweise den Augenschein vor Ort, die Wahrnehmungen der Funktionäre im Hinblick auf den Zustand der Beteiligten (Erregung, Alkoholisierung, Klagen über Schmerzen, sichtbare Spuren) sowie die getrennte Befragung der Beteiligten. Für das Vorliegen einer drohenden oder bereits erfolgten Anlasstat ist auf die Glaubhaftmachung der betroffenen Person abzustellen. Der Gesetzestext umfasst jedoch auch Szenarien, in denen die gefährdete Person schweigt (und somit nichts glaubhaft macht), die Umstände jedoch klar auf häusliche Gewalt hindeuten (z. B. Verletzungen, Verwüstungen in der Wohnung usw.).

Buchstabe a der Bestimmung sieht vor, dass eine schriftliche Verfügung betreffend eine allfällige Wegweisung samt Rückkehrverbot, ein Annäherungs-, Kontakt- und/oder Rayonverbot zu erlassen ist. In der Verfügung ist auf die Strafandrohung gemäss Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches im Falle eines Verstosses gegen die Anordnung hinzuweisen. Ebenso sind die Beteiligten auf die Möglichkeiten zur gerichtlichen Fortführung, Anpassung bzw. Beurteilung der Anordnungen hinzuweisen. In der Praxis werden die Massnahmen jeweils im nächstgelegenen Polizeistützpunkt stets durch den diensthabenden Pikettchef ausgesprochen, womit gewährleistet ist, dass für die polizeilichen Anordnungen ein Mitglied des Polizeikaders verantwortlich zeichnet und die Kantonspolizei über die nötige Infrastruktur für die Erstellung einer schriftlichen Verfügung verfügt.

Buchstabe b bestimmt, dass der weggewiesenen Person die Wohnungsschlüssel oder andere Zutrittsmittel abgenommen werden. Diese werden zurückgegeben, wenn die Massnahme durch Ablauf der Dauer gemäss Artikel 16c Absatz 1 abgelaufen ist, ein angerufenes Gericht entsprechende Anordnungen erlässt oder die Anordnungen im Rahmen der Wiedererwägung (Art. 16c Abs. 3) aufgehoben werden. Durch den Landrat erfolgte zudem eine Präzisierung des Wortlauts, da dieser Türsysteme mit Fingerabdruck-Erkennung nicht erfasste. Die neue Formulierung führt neben der Abnahme der Wohnungsschlüssel die Veranlassung einer Sperre bei Zutrittssystemen auf (s. Ziff. 8.2).

Aus Buchstabe c folgt, dass die Verfügung gemäss Buchstabe a mit Blick auf den Fristenlauf für ein gerichtliches Verfahren auch der gefährdeten Person ausgehändigt wird.

Buchstabe d weist auf die Weitergabe von Daten zum Vorfall an die entsprechenden Fachstellen hin (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 16 Abs. 3).

Absatz 2 stellt sicher, dass die weggewiesene Person – unter Aufsicht – ihre Gegenstände des persönlichen Bedarfs mitnehmen kann. Gleichzeitig ist von der weggewiesenen Person eine Zustelladresse zu bezeichnen. Wird keine Adresse angegeben, können behördliche Zustellungen bei der Kantonspolizei hinterlegt werden. Die Praxis zeigt, dass eine weggewiesene Person unmittelbar während der Intervention bisweilen keine Adresse angeben kann. In diesem Fall wird zumindest eine Mobiltelefonnummer und/oder eine elektronische Kontaktmöglichkeit (z. B. E-Mail oder Whatsapp) abgefragt, womit die Person bei behördlichen Zustellungen von der Kantonspolizei kontaktiert werden kann.

Die Absätze 3, 3a und 4 können aufgehoben werden. Sie beinhalten nicht mehr benötigte Regelungen zum nun abgelösten Verfahren.

Artikel 16b; Zusammenarbeit mit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

Die Bestimmung schreibt die bisher gelebte, bewährte Praxis fort, wonach die KESB über den Sachverhalt sowie allfällige getroffene polizeiliche Anordnungen benachrichtigt wird, sofern allfällige Massnahmen im

Bereich des Kindes- bzw. Erwachsenenschutzes angezeigt sind. Absatz 2 kann hingegen aufgehoben werden. Er beinhaltet eine nicht mehr benötigte Regelung zum nun abgelösten Verfahren.

Artikel 16c; Dauer

Absatz 1 definiert die Dauer der polizeilichen Anordnungen; diese wird auf 20 Tage festgelegt.

In Absatz 2 werden die Rechte der gefährdeten Person geregelt. Diese kann innert zehn Tagen seit Erlass der polizeilichen Anordnungen das Zivilgericht anrufen und eine Fortführung oder Anpassung der Massnahmen beantragen. Bereits die Anrufung des Zivilgerichts durch die gefährdete Person führt automatisch zu einer Verlängerung der polizeilich getroffenen Massnahmen bis zur Erledigung des zivilrechtlichen Verfahrens, dies unter dem Vorbehalt anderer Anordnungen des Zivilgerichts. Die Parteien werden über den Eingang des Begehrens und über allfällige Anordnungen orientiert.

Absatz 3 gibt der Kantonspolizei die Möglichkeit, getroffene polizeiliche Anordnungen in Wiedererwägung zu ziehen, solange das Zivilgericht noch nicht angerufen wurde. Eine Wiedererwägung kommt allerdings nur in Frage, wenn die gefährdete Person dies ausdrücklich und augenscheinlich aus freiem Willen verlangt und objektiverend nach Einschätzung der Kantonspolizei (i. d. R. in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen) von der weggewiesenen Person keine Gefährdung mehr ausgeht. Mit dieser Möglichkeit wird der Praxis Rechnung getragen, dass sich eine Beziehung nach erfolgter Intervention auch wieder normalisieren kann. Die Wiedererwägung kann auch die Anpassung von angeordneten Massnahmen zum Inhalt haben. Ein allfälliges Tätigwerden von Fachstellen oder der KESB bleibt von einer Wiedererwägung unberührt.

Artikel 16d; Gerichtliche Überprüfung

Die weggewiesene Person hat gemäss Absatz 1 Anspruch auf eine gerichtliche Überprüfung der polizeilichen Anordnungen. Sie kann während der gesamten Gültigkeitsdauer gemäss Artikel 16c Absatz 1 – also bereits am Tag der Anordnung – ein entsprechendes Begehren zuhanden des Kantonsgerichts einreichen. Die Norm stellt klar, dass einem solchen Begehren keine aufschiebende Wirkung zukommt, um die Anordnungen nicht zu hintertreiben. Die gerichtliche Überprüfung hat einzig die Frage zu beurteilen, ob die polizeilichen Anordnungen zum Zeitpunkt der Intervention rechtmässig waren oder nicht. Eine Gutheissung der Eingabe führt zur sofortigen Aufhebung bzw. allfälligen Anpassung dieser Anordnung. Diese gerichtliche Überprüfung präjudiziert ein von der gefährdeten Person eingeleitetes zivilgerichtliches Verfahren nicht, da durch allfällige supervisorische Massnahmen im Rahmen dieses Verfahrens die polizeilich angeordneten Massnahmen (und somit auch ein entsprechendes Überprüfungsgesuch) ohnehin gegenstandslos werden.

Absatz 2 legt fest, dass das Kantonsgericht im summarischen Verfahren gemäss der Schweizerischen Zivilprozessordnung zu entscheiden hat. Um die Fristen kurz zu halten, sind die Beteiligten innert höchstens dreier Arbeitstage nach Einreichung des Begehrens anzuhören. Der Entscheid ist innerhalb weiterer drei Arbeitstage nach der Anhörung den Beteiligten zu eröffnen. Mit diesem Fristenlauf – der sich am heutigen Regime orientiert – ist auch für die weggewiesene Person ein effizienter Rechtsschutz gewährleistet.

Artikel 45a; Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Ohne spezielle Regelung würden die Verfahrensvorschriften ab dem Inkrafttreten sofort, also auch für laufende Verfahren gelten. Dies wird mit der Übergangsbestimmung verhindert. Massgebend ist demzufolge, ob ein Verfahren zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bestimmungen rechtshängig ist. In diesem Fall findet das bisherige Recht bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens Anwendung.

6. Inkrafttreten

Vorgesehen ist die Inkraftsetzung der Änderung des Polizeigesetzes auf den 1. Oktober 2025.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Durch die Änderungen sind gegenüber dem geltenden Recht keine zusätzlichen Kosten zu erwarten. Bei der Kantonspolizei fällt mit der Ausweitung des Massnahmenkatalogs ein geringfügiger Mehraufwand an. Im Bereich der Gerichtsbarkeit kann es zu einer punktuellen Mehrbelastung kommen, die jedoch andererseits dadurch abgefedert werden kann, dass der bisherige Verfahrensautomatismus mit der zwingenden gerichtlichen Beurteilung durch das Zwangsmassnahmengericht abgeschafft wird und folglich nicht mehr alle polizeilichen Anordnungen ein gerichtliches Verfahren nach sich ziehen.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

8.1. Kommission

Die Kommission Recht, Sicherheit und Justiz behandelte die Vorlage unter der Leitung von Landrat Samuel Zingg, Mollis. Diese diskutierte vor allem Artikel 16 Absatz 3 der Vorlage. Gefragt wurde, weshalb die Polizei

bei einer Intervention aufgrund häuslicher Gewalt keiner Informationspflicht gegenüber den dort genannten Fachstellen unterliegt. Dem wurde seitens Regierungsrat entgegnet, dass eine solche den Prozess schwieriger und auch ineffizienter mache. Die bisherige, heute schon bestehende polizeiliche Informationspraxis in Fällen häuslicher Gewalt sei bewährt und etabliert. Aus Sicht der meisten Kommissionsmitglieder bestand hier kein Änderungsbedarf. Die KESB müsse von der Polizei zudem sowieso über die Anordnungen von Massnahmen aufgrund häuslicher Gewalt informiert werden, wenn Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahmen in Betracht kommen. Eine Anpassung wurde in der Kommissionsdebatte einzig zur Geltungsdauer der polizeilichen Anordnungen in Fällen häuslicher Gewalt von 20 Tagen verlangt. Beantragt wurde, im Ausnahmefall kürzere Fristen vorsehen zu können. Die Kommission lehnte eine solche Aufweichung aber klar ab. Sie folgte den Argumenten des Regierungsrates, wonach die Frist von 20 Tagen so angelegt sei, dass das Opfer wie auch das Gericht genügend Zeit für die weiteren notwendigen Schritte habe. Die weggewiesene Person kann sich zudem sofort nach Erlass der polizeilichen Anordnungen an das Gericht wenden und deren Überprüfung verlangen. Die Anordnung soll aber auch eine Ansage an die gewaltausübende Person sein, weshalb sich die Dauer von 20 Tagen durchaus rechtfertigt.

Die Kommission beantragte dem Landrat, dem regierungsrätlichen Antrag unverändert zuzustimmen.

8.2. Landrat

Im Landrat zeigten sich alle Fraktionen grundsätzlich zufrieden mit der vom Regierungsrat in Erfüllung der Motion vorgelegten Änderung des Polizeigesetzes. Die Opfer würden nun besser und insbesondere lückenloser geschützt. Es bestünden klarere und einfachere Möglichkeiten, sich an das Gericht zu wenden – sei es für eine Verlängerung oder für eine Anpassung der Massnahmen. Die Mängel der bisherigen Rechtslage im Bereich der häuslichen Gewalt liessen sich mit der Vorlage des Regierungsrates beheben. Diese renne offene Türen ein. Das Eintreten auf die Vorlage war entsprechend unbestritten.

In der Beratung der einzelnen Bestimmungen wurde die Ergänzung von Artikel 16 mit einem neuen Absatz verlangt, der die Kantonspolizei verpflichtet, die Opferberatung, die Gewaltberatung oder die psychosoziale Beratung für Kinder und Jugendliche immer dann zu informieren, wenn bei häuslicher Gewalt Kinder oder Jugendliche im gleichen Haushalt leben. Diese Beratungsstellen waren bereits in Absatz 3 aufgeführt. Dort wird jedoch nur allgemein die Berechtigung der Kantonspolizei zu deren Orientierung vorgesehen. Der neue Absatz verpflichtet diese nun zur Information, wenn Kinder oder Jugendliche in einem von häuslicher Gewalt betroffenen Haushalt leben. Aus Sicht verschiedener Landratsmitglieder galt es, diese besser, d. h. früh und präventiv, zu schützen. Kinder seien die verletzlichsten Mitglieder der Gesellschaft und in Fällen von häuslicher Gewalt besonders schutzlos. Wenn die Polizei zu solchen Fällen gerufen werde, hätten die Kinder meist schon genug erleben müssen. Spätestens dann sei es wichtig, dass sie nicht alleine gelassen und dass im Umgang mit solchen Situationen geschulte Stellen informiert würden. Das könne mit einer Orientierungspflicht gewährleistet werden. Ein allfälliger zusätzlicher bürokratischer Mehraufwand sei vertretbar.

Gegen die zwingende Vorgabe zur Orientierung der Opferberatung, der Gewaltberatung oder der psychosozialen Beratung für Kinder und Jugendliche hinsichtlich im gleichen Haushalt lebender Minderjähriger wurde im Landrat vorgebracht, dass eine solche unangemessen sein könne. Es gebe zudem Situationen, in denen das Opfer selber keine weiteren Umtriebe möchte. Dies gelte es zu respektieren. Bei einer Orientierungspflicht würden sich zudem viele Stellen in den Prozess einschalten. Beratungsangebote sollten grundsätzlich freiwillig sein bzw. dann zum Zuge kommen, wenn die Polizei dies für angezeigt erachtet. Die Regelung in Artikel 16 Absatz 3 biete genügend Spielraum und die Polizei sei in der Lage, richtig zu entscheiden. Der Kommissionsbericht halte ausserdem fest, dass der Verzicht auf eine Meldung die Ausnahme bleiben soll. Der Spielraum der Polizei sei damit nicht mehr gross.

Am Ende stimmte der Landrat der beantragten Einführung eines neuen Absatzes 5 in Artikel 16 knapp zu. Im Rahmen der Debatte wurde zudem der Wortlaut bezüglich der verschiedenen zu orientierenden Stellen in Absatz 3 vereinfacht. Anstelle diese dort einzeln aufzuzählen, wird jeweils nur noch von einer «geeigneten Fachstelle» gesprochen. Die Aufzählung findet sich in den Materialien. Mit der neuen Formulierung muss das Gesetz bei Änderungen in den Beratungsangeboten nicht wieder angepasst werden. Eine weitere Präzisierung erfolgte durch den Landrat hinsichtlich Artikel 16a Absatz 1 Buchstabe b. Diese Bestimmung regelte ursprünglich «die Abnahme der Wohnungsschlüssel oder anderer Zutrittsmittel der weggewiesenen Person». Da der Wortlaut die Türsysteme mit Fingerabdruck-Erkennung nicht erfasst, wurde die Bestimmung wie folgt neu formuliert: «Abnahme der Wohnungsschlüssel der weggewiesenen Person bzw. Veranlassung einer Sperre bei Zutrittssystemen».

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde in der Schlussabstimmung mit grosser Mehrheit, der Vorlage mit den von ihm vorgenommenen Änderungen zuzustimmen.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Polizeigesetzes

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS V A/11/1, Polizeigesetz (PolG) vom 6. Mai 2007 (Stand 1. Januar 2023), wird wie folgt geändert:

Art. 16 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 5 (neu)

Gewalt in Beziehungen (Sachüberschrift geändert)

¹ Die Kantonspolizei kann eine Person, die im Rahmen einer bestehenden oder aufgelösten familiären oder partnerschaftlichen Beziehung eine andere Person ernsthaft und unmittelbar gefährdet, bedroht oder ihr nachstellt, aus der Wohnung oder aus dem Haus und der unmittelbaren Umgebung wegweisen und ihr die Rückkehr dorthin verbieten.

² Ausserdem kann sie ihr verbieten, sich der gefährdeten Person zu nähern (Annäherungsverbot), mit bestimmten Personen Kontakt aufzunehmen (Kontaktverbot) oder sich an bestimmten Orten, namentlich bestimmten Strassen, Plätzen oder Quartieren, aufzuhalten (Rayonverbot).

³ Die Kantonspolizei ist berechtigt, die jeweils geeignete Fachstelle über den Sachverhalt und die getroffenen polizeilichen Anordnungen zu orientieren.

⁵ Die Kantonspolizei orientiert eine der in Absatz 3 aufgeführten Stellen über den Sachverhalt und die getroffenen polizeilichen Anordnungen immer dann, wenn Kinder oder Jugendliche im gleichen Haushalt leben.

Art. 16a Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (aufgehoben), Abs. 3a (aufgehoben), Abs. 4 (aufgehoben)

Vorgehen (Sachüberschrift geändert)

¹ Die Kantonspolizei ermittelt den Sachverhalt und trifft umgehend die zum Schutz der gefährdeten Personen notwendigen polizeilichen Anordnungen, namentlich:

- a. (neu) Verfügung betreffend Wegweisung, Rückkehrverbot, Annäherungsverbot, Kontaktverbot und/oder Rayonverbot, unter Strafandrohung nach Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) samt Hinweis auf die Artikel 16c und 16d;
- b. (neu) Abnahme der Wohnungsschlüssel der weggewiesenen Person bzw. Veranlassung einer Sperre bei Zutrittssystemen;
- c. (neu) Orientierung der gefährdeten Person über die Zuständigkeit zur Anordnung von zivilrechtlichen Massnahmen;
- d. (neu) Orientierung der geeigneten Fachstelle.

² Eine nach Artikel 16 weggewiesene Person erhält Gelegenheit, die nötigen Gegenstände des persönlichen Bedarfs mitzunehmen. Sie hat eine Zustelladresse zu bezeichnen. Unterlässt sie dies, können behördliche Zustellungen während der Dauer der Wegweisung durch Hinterlegung bei der Kantonspolizei erfolgen.

³ *Aufgehoben.*

^{3a} *Aufgehoben.*

⁴ *Aufgehoben.*

Art. 16b Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben)

Zusammenarbeit mit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (Sachüberschrift geändert)

¹ Kommen Kindesschutz- oder Erwachsenenschutzmassnahmen in Betracht, meldet die Kantonspolizei den Sachverhalt sowie die getroffenen polizeilichen Anordnungen der zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.

² *Aufgehoben.*

Art. 16c Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu), Abs. 3 (neu)**Dauer (Sachüberschrift geändert)**

¹ Die polizeilichen Anordnungen gelten für die Dauer von 20 Tagen.

² Beantragt die gefährdete Person innert zehn Tagen seit Erlass der polizeilichen Anordnungen zivilrechtliche vorsorgliche Massnahmen, verlängert sich die Dauer der polizeilichen Anordnungen bis zur Erledigung des zivilrechtlichen Verfahrens, unter dem Vorbehalt anderer zivilrechtlicher Anordnungen. Das Kantonsgericht orientiert die Parteien und die Kantonspolizei über den Eingang des Begehrens und die Verlängerung.

³ Die Kantonspolizei kann die polizeilichen Anordnungen in Wiedererwägung ziehen, wenn die gefährdete Person deren Aufhebung ausdrücklich und aus freiem Willen verlangt und sofern anzunehmen ist, dass von der weggewiesenen Person keine Gefährdung mehr ausgeht.

Art. 16d (neu)**Gerichtliche Überprüfung**

¹ Während der Gültigkeitsdauer kann die weggewiesene Person die polizeilichen Anordnungen vom Kantonsgericht gerichtlich überprüfen lassen. Einem solchen Gesuch kommt keine aufschiebende Wirkung zu.

² Das Kantonsgericht entscheidet im summarischen Verfahren gemäss der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO). Es hört die Beteiligten innert dreier Arbeitstage an. Der Entscheid ist innerhalb dreier Arbeitstage nach Anhörung der Beteiligten zu eröffnen.

Art. 45a (neu)**Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...**

¹ Für Verfahren nach Artikel 16, 16a–16d, welche bei Inkrafttreten dieser Bestimmungen rechtshängig sind, findet das bisherige Recht bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens Anwendung.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Oktober 2025 in Kraft.

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

Die Vorlage im Überblick

Per 1. Januar 2022 wurden sämtliche Akten bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) digitalisiert. Zudem wurde im November 2023 auf eine neue, webbasierte Klientensoftware umgestellt. Diese Neuerungen förderten Anpassungsbedarf bei den Rechtsgrundlagen zutage, insbesondere im Bereich der Verfahrensabläufe und der Zuständigkeiten bei der KESB. So sollen etwa mehr Entscheide in die Einzelzuständigkeit eines Behördenmitglieds fallen. Dies führt zu einer Entlastung der Behörde insgesamt sowie zu schnelleren Verfahren. Das Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus wird entsprechend angepasst.

Daneben wird die Gelegenheit für weitere Verbesserungen genutzt, etwa im Bereich der fürsorgerischen Unterbringung. Eine solche ist beispielsweise dann angezeigt, wenn eine Person psychisch auffällig ist und sich selbst oder Dritte gefährdet, die notwendige Behandlung aber nur in einer darauf spezialisierten Einrichtung erfolgen kann. Stellt die KESB solche Fälle fest, benötigt sie eine medizinische Einschätzung. Heute ist die KESB auf die Hausärzteschaft oder das Kantonsspital angewiesen. Diese stehen aber aus verschiedenen Gründen nicht immer zur Verfügung. Neu soll der Kanton die Möglichkeit haben, einen Amtsarzt zu bezeichnen, der in solchen Fällen beigezogen werden kann.

Weiter wird die Fachstelle Erbschaft im Gesetz von der KESB entkoppelt. Faktisch hat die KESB bereits heute keine Funktion mehr im Erbschaftswesen. Für Betroffene ist es oft unverständlich, dass sie in Erbschaftssachen an die KESB gelangen müssen. Gerade bei Personen, die falsche Vorstellungen von der KESB haben, führt dies zu Ängsten und Misstrauen. Die Entkoppelung vermag hier Abhilfe zu schaffen.

Die Fachstelle Erbschaft sowie die Kantonale Schlichtungsbehörde sollen mit dieser Teilrevision zudem die Kompetenz erhalten, in ihrem Zuständigkeitsbereich Beglaubigungen vornehmen zu können. Die Gemeinden und das Grundbuchamt sollen ausserdem neu selber entscheiden können, welche Mitarbeitenden beglaubigen dürfen. Die Einschränkung auf die Gemeindeschreiber und deren Stellvertretung entfällt. Diese sollen hingegen keine Beurkundungen mehr vornehmen können.

Die Vorlage hat keine nennenswerten personellen oder finanziellen Folgen.

1. Ausgangslage

Per 1. Januar 2022 wurden die Akten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) digitalisiert. Zudem wurde im November 2023 auf eine neue, webbasierte Klientensoftware umgestellt. Diese Neuerungen förderten Anpassungsbedarf bei den Rechtsgrundlagen zutage, insbesondere im Bereich der Verfahrensabläufe und der Zuständigkeiten bei der KESB. Mit dieser Vorlage werden entsprechende Änderungen vorgenommen. Ausserdem wird die Gelegenheit genutzt, um weitere Optimierungen umzusetzen (s. Ziff. 2).

2. Die Anpassungen im Detail

2.1. Erweiterung der Einzelzuständigkeiten

Im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes werden Entscheide ordentlicherweise von einem Dreier-Gremium gefällt. Bei besonders schwerwiegenden Entscheiden ist hingegen ein Fünfer-Gremium vorgesehen. Auf der anderen Seite können Entscheide von geringer Tragweite auch durch ein einzelnes Behördenmitglied getroffen werden. Die Praxis zeigt nun, dass eine Erweiterung der Einzelzuständigkeiten die Belastung der KESB reduzieren und die Abläufe und Verfahren beschleunigen kann, ohne dass die Qualität des Entscheids leidet. Auf die einzelnen Anpassungen wird unter Ziffer 4 im Detail eingegangen.

2.2. Einführung der Funktion des Amtsarztes

Personen, die sich beispielsweise selbst oder Dritte gefährden, verwaorlost sind oder sonstige schwerwiegende psychische Auffälligkeiten zeigen, können in einer dafür vorgesehenen Einrichtung fürsorgerisch untergebracht werden, sofern die notwendige Behandlung oder Betreuung nicht anders gewährleistet werden kann. Die Anordnung einer fürsorgerischen Unterbringung (FU) kann entweder durch einen Arzt oder durch die KESB erfolgen. Auch im zweiten Fall ist eine medizinische Einschätzung notwendig. Die KESB ist – wie auch die Verantwortlichen aus dem Asylbereich, Beistandspersonen oder die Polizei – jedoch oft mit dem Problem konfrontiert, dass sich kein Arzt findet, der eine FU anordnen würde oder für die nötige ärztliche Einschätzung beigezogen werden könnte. Die Gründe dafür sind vielfältig; vor allem erachtet sich niemand als zuständig. Die Hausärzteschaft begründet ihre Zurückhaltung mitunter mit einer vollen Praxis, mit zu

wenig Praxiserfahrung im Zusammenhang mit der Anordnung einer FU, mit Zeitmangel oder mit der Angst, dass die Arzt-Patienten-Beziehung leiden oder zerstört würde. Selbst für die periodische Überprüfung einer bereits angeordneten FU stehen die Hausärzte nur selten zur Verfügung. Auch das Kantonsspital Glarus bzw. dessen Notfalldienst zeigt sich, sogar bei akuten Fällen, sehr zurückhaltend. Dazu kommt, dass die KESB in Dreierbesetzung über eine FU entscheidet, was das Verfahren verzögert und einen zusätzlichen personellen Aufwand bedingt.

Um diese Problematik anzugehen und sicherzustellen, dass zeitnah, unkompliziert und ohne unnötige Gefährdung der Arzt-Patienten-Beziehung eine FU umgesetzt werden kann, soll – wie in anderen Kantonen (z. B. SG) auch – ein Amtsarzt für die Anordnung einer FU aufgebildet werden können. Das setzt allerdings voraus, dass die Funktion des Amtsarztes überhaupt vorhanden ist.

Diese zusätzliche Möglichkeit ist notwendig, weil die Zahl der Fälle von Verwahrlosung und Unterversorgung älterer, vereinsamter Menschen seit der Coronavirus-Pandemie zunimmt. Dabei handelt es sich um Notfälle und es braucht eine rasche Beurteilung durch einen Arzt. Die Ärztenknappheit im Kanton Glarus und die angesprochene Zurückhaltung der Hausärzteschaft akzentuieren das Problem zusätzlich. Der Bedarf nach einer neuen ärztlichen Funktion im Kanton ist somit ausgewiesen. Vorliegend werden die gesetzlichen Voraussetzungen dafür im Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (EG ZGB) geschaffen. Möglich bleibt weiterhin der Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit Anbietern wie den neu gegründeten Psychiatrischen Diensten Glarus oder dem Kantonsarzt.

2.3. Entkoppelung der Fachstelle Erbschaft von der KESB

Die KESB ist gemäss EG ZGB für erbrechtliche Belange zuständig. Die administrative und personelle Gesamtleitung der Fachstelle Erbschaft obliegt dem Präsidenten der KESB, wobei diese delegiert werden kann. In der Praxis handeln die Mitarbeitenden der Fachstelle Erbschaft unabhängig von der KESB. Die Abklärungen werden von der Fachstelle Erbschaft durchgeführt und die Entscheide von den Mitarbeitenden der Fachstelle Erbschaft unterzeichnet. Auch Siegelungen, die Aufnahme eines Inventars und die Einsetzung einer Erbschaftsverwaltung werden von den Mitarbeitenden der Fachstelle Erbschaft eigenständig durchgeführt. Die Fachstelle Erbschaft verfügt über eine eigene Telefonnummer und E-Mail-Adresse. Die Behördenmitglieder der KESB sind bei keiner der in den Artikeln 103–119 EG ZGB genannten Handlungen/Aufgaben involviert – auch wenn dies Artikel 65 Absatz 5 Ziffer 21 EG ZGB suggeriert. In der Praxis sind sämtliche erbrechtlichen Aufgaben standardmässig delegiert.

Für Aussenstehende ist es oft unverständlich, weshalb sie sich in Erbschaftssachen an die KESB wenden müssen. Gerade bei Personen, die falsche Vorstellungen von der KESB haben, führt dies zu Ängsten und Misstrauen. Die Fachstelle Erbschaft ist deshalb von der KESB zu entkoppeln. Dies bedingt eine Anpassung im EG ZGB; im Anschluss daran ist regierungsrätliches Verordnungsrecht anzupassen.

2.4. Beglaubigungskompetenz der Fachstelle Erbschaft und weitere Anpassungen im Beurkundungsgesetz

Benötigen Erben ein weiteres Exemplar einer älteren Erbbescheinigung, gestaltet sich dies sehr aufwendig. Denn oftmals arbeitet diejenige Person, welche die ursprüngliche Erbbescheinigung unterzeichnete, nicht mehr bei der Fachstelle Erbschaft oder der KESB. Diesem Problem kann entgegengewirkt werden, indem man die Fachstelle Erbschaft autorisiert, beglaubigte Kopien aller durch sie ausgestellten Bescheinigungen auszustellen. Dafür ist eine gesetzliche Grundlage im Gesetz über Beurkundung und Beglaubigung (Beurkundungsgesetz, BeurKG) zu schaffen.

Gleichzeitig soll dieses Gesetz so geändert werden, dass auch die Gemeinden die Kompetenz erhalten, die zur Beglaubigung ermächtigten Mitarbeitenden selber zu bestimmen. Nach geltendem Recht steht diese Kompetenz den Gerichten wie auch der Staatskanzlei bereits zu. Es ist nicht zu sehen, weshalb dies nicht auch den Gemeinden gestattet werden soll. Die bisherige Regelung, die Beglaubigungen den Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern und deren Stellvertretung vorbehält, ist überholt und bindet die bezeichneten Personen übermässig in einem Bereich, der ohne Weiteres auch anderen Gemeindeangestellten übertragen werden kann. Damit können die bezeichneten Personen wirksam entlastet werden. Auch das Grundbuchamt soll künftig selber entscheiden können, welche Mitarbeitenden beglaubigen dürfen.

Schliesslich wird die Möglichkeit, dass Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber und ihre Stellvertretungen zur Beurkundung zugelassen werden können, sofern sie eine Eignungsprüfung abgelegt haben, gestrichen. Die Personen im betreffenden Amt üben seit Jahren keine solchen Tätigkeiten mehr aus und niemand beabsichtigt, eine solche Prüfung abzulegen. Die Aufgaben des Gemeindeschreibers und dessen Stellvertretung sind vielfältig und anspruchsvoll genug. Damit wird der falsche Anschein beseitigt, dass nebst den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten noch andere Personen zur Beurkundung zugelassen sein könnten; das faktische Anwaltsmonopol wird, abgesehen von der Grundpfanderrichtung, zu einem effektiven.

Auf weitere Anpassungen im Beurkundungsgesetz ist zum heutigen Zeitpunkt zu verzichten. Auf eidgenössischer Ebene laufen verschiedene Rechtsetzungsprojekte, die eine umfassende Überprüfung der kantonalen Regelungen im Beurkundungswesen in absehbarer Zeit nötig machen werden.

3. Vernehmlassungsverfahren

Die Vernehmlassungsteilnehmenden begrüßten die Gesetzesänderungen im Grossen und Ganzen. Inhaltliche Stellungnahmen gingen insbesondere zu den in den nachfolgenden Kapiteln dargelegten Themen ein.

3.1. Einzelzuständigkeit bei Stellung eines Strafantrags

Eine Teilnehmerin hielt dafür, dass ein Strafantrag nicht in die Einzelzuständigkeit eines Behördenmitglieds fallen soll. Allerdings geht es vorliegend nicht darum, Officialdelikte zur Anzeige zu bringen. Es soll lediglich die Voraussetzung für die Ahndung von Antragsdelikten geschaffen werden. Dies ist sachlich angemessen, handelt es sich bei Antragsdelikten doch um solche von geringerer Bedeutung. Die staatliche Strafverfolgung bedingt die Anmeldung eines Strafanspruchs durch eine berechnigte Person.

3.2. Schaffung der Funktion des Amtsarztes

Es wurde darauf hingewiesen, dass es im Kanton Glarus aktuell weder einen Amts- noch einen Bezirksarzt gebe und dass man stattdessen mit einem Vertrauensarzt oder mit der neu gegründeten Psychiatrische Dienste Glarus AG (PDGL) eine Vereinbarung abschliessen könnte. In einer Stellungnahme wurde begrüßt, dass künftig ein Amtsarzt die Kompetenz zur Anordnung einer FU erhalten kann, und erwartet, dass so schnell wie möglich eine solche Person bestimmt wird. Von anderer Seite wurde hingegen befürchtet, dass die Einsetzung eines Amtsarztes die FU zu einem reinen Verwaltungsakt machen würde, und hielt dafür, dass ein solch drastischer Schritt von jemandem ausserhalb der Verwaltung begleitet werden müsse.

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung will der Regierungsrat lediglich die Möglichkeit schaffen, dass ein Amtsarzt bestimmt werden kann – oder aber die kantonsärztlichen Kompetenzen entsprechend erweitert werden können. Eine Vereinbarung mit einem allfälligen Vertrauensarzt oder mit der PDGL könnte zwar denselben Zweck erfüllen, würde aber denselben Aufwand und ähnliche Kosten bewirken. Wichtig ist letztlich, dass jemand verfügbar ist, der befähigt und zugleich zum Handeln verpflichtet ist. Denn die Idee, einen Amtsarzt einzusetzen oder das Aufgabenheft des Kantonsarztes zu erweitern, entspringt der Not, dass oftmals keine Fachperson entsprechend beauftragt und deshalb der schutzbedürftigen Person nicht geholfen werden kann. Ein Austausch mit dem Kantonsarzt liess es angezeigt erscheinen, dass eine weitere Option geschaffen werden sollte, diese Lücke zu schliessen. Soweit es sich bei einem allfälligen Vertrauensarzt wie bei den Ärzten des PDGL um zugelassene Fachpersonen im Sinne der vorliegenden Norm handelt, würde im Übrigen bereits das geltende Recht eine Vereinbarung ermöglichen. Ob die Fachperson, die von Gesetzes wegen mitzuwirken hat, schliesslich der Verwaltung angehört oder nicht, ist aus Sicht der betroffenen Person wie auch aus Sicht der zuständigen Behörde zweitrangig.

3.3. Sicherstellung der Nachbetreuung nach einer FU

Die Vernehmlassungsvorlage sah in Artikel 66e EG ZGB noch vor, dass die KESB für Personen, die aus einer FU entlassen werden, eine angemessene Betreuung sicherstellen kann. Diese Kann-Formulierung weckte die Befürchtung einer Versorgungslücke. Deshalb sei eine Formulierung vorzuziehen, welche die KESB subsidiär zur Klinik zur Nachbetreuung von aus der fürsorgerischen Unterbringung entlassenen Personen verpflichte. Dies wird in der Vorlage nun berücksichtigt. Neu setzt die Regelung der Nachbetreuung durch die KESB einen Antrag und Bericht der entlassenden Einrichtung voraus. Erfolgt kein Antrag, geht die KESB davon aus, dass aus ärztlicher Sicht keine angeordnete Nachbetreuung notwendig ist oder diese im Rahmen der Austrittsplanung einvernehmlich zustande gekommen ist.

3.4. Zum Beurkundungsgesetz

Die Kantonale Schlichtungsbehörde begrüßte die Vorlage und beantragte, es sei auch ihr die Beglaubigungskompetenz zuzuerkennen. In Fällen mit Auslandsbezug müssten Entscheide der Schlichtungsbehörde beglaubigt werden. Genauso sei es sinnvoll, wenn Kopien rechtskräftiger Urteilsvorschläge, die nochmals zugestellt werden müssten, von der Behörde selber beglaubigt werden könnten. Aus Sicht des Regierungsrates stand diesem Ansinnen nichts entgegen, weshalb die Vorlage entsprechend angepasst wurde.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1. Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus

Artikel 9a

Die KESB ist nicht mehr länger für erbrechtliche Angelegenheiten zuständig. Neu soll dies die Fachstelle Erbschaft sein, deren Eingliederung in die kantonale Verwaltungsorganisation in die Zuständigkeit des Regierungsrates fällt.

Artikel 17

Der Teil Erbrecht entfällt.

Artikel 32a und 35

Korrektur; keine inhaltliche Änderung.

Artikel 44

Nach der bisherigen Regelung hätten auch bei den Sozialen Diensten Gefährdungsmeldungen eingereicht werden können. Allerdings leiteten diese die Gefährdungsmeldung lediglich an die KESB weiter. Die Möglichkeit, dass jede Person der Kinderschutzbehörde Meldung erstatten kann, wenn die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität eines Kindes gefährdet erscheint, ergibt sich bereits aus Artikel 314c Absatz 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB). Soweit nun im kantonalen Recht die Möglichkeit, bei den Sozialen Diensten Meldung zu erstatten, gestrichen wird, ginge die kantonale Regelung künftig nicht mehr über die Bundesregelung hinaus; es könnte die kantonale Regelung deshalb an sich aufgehoben werden. Allerdings würde damit der Absatz 2 seine Anknüpfung verlieren. Er würde eine Anzeigepflicht und ein Anzeigerecht regeln, ohne dass daraus hervorgeht, was wo angezeigt werden müsste oder könnte. Dementsprechend wird der bisherige Absatz 2 ergänzt und dabei das Anzeigerecht vorangestellt.

Artikel 65

Ziffer 3: Es ist nicht zu sehen, weshalb bei geschiedenen Eltern die Einzelzuständigkeit gilt, nicht aber bei unverheirateten. Neu soll dies angeglichen werden (vgl. Art. 287, 298a, 298b, 298d ZGB). Die Neuregelung der elterlichen Sorge, der Obhut und des Unterhalts sind für die betroffenen Personen einschneidender als die Neuregelung des persönlichen Verkehrs sowie der Betreuungsanteile. Deshalb sollen bei Einigkeit der Eltern auch die Abänderung des persönlichen Verkehrs und der Betreuungsanteile sowie die Regelung der Erziehungsgutschriften unter die Einzelzuständigkeiten fallen.

Ziffer 16c: Müssen während eines laufenden Verfahrens weitere Beweise erhoben werden, die einer verfahrensleitenden Verfügung bedürfen (z. B. die Anordnung einer Haaranalyse, einer Urinprobe oder eines Gutachtens), so soll dies durch das verfahrensleitende Behördenmitglied entschieden werden können. Grund dafür ist, dass ein Warten bis zur nächsten Behördensitzung das Verfahren unnötig verzögert und ein Entscheid im Dreier-Gremium in derartigen Fragen gegenüber der Einzelzuständigkeit keinen Mehrwert bietet. Dies gerade auch vor dem Hintergrund, dass es sich in der Regel um eher aussergewöhnliche Fallkonstellationen handelt und solche Sachverhalte wie auch das Vorgehen regelmässig in Beratungssitzungen diskutiert werden, damit das Vorgehen von der Gesamtbehörde getragen werden kann.

Ziffer 17a: Werden Entscheide der KESB von den betroffenen Personen nicht umgesetzt, vollstreckt die KESB diese. Da bereits der ursprüngliche Entscheid von der Kollegialbehörde in Dreierbesetzung entschieden worden ist und es lediglich noch darum geht, sicherzustellen, dass dieser umgesetzt bzw. vollstreckt wird, sollen sich nicht nochmals drei Behördenmitglieder damit befassen müssen. Ein einzelnes Behördenmitglied soll diesbezüglich alleine handeln können.

Ziffer 17b: Sollte der Bundesrat bis zur Revision des EG ZGB die in Artikel 451 Absatz 2 ZGB erwähnte Verordnung bereits erlassen haben, wäre der entsprechende Verweis hier nachzutragen.

Ziffer 21: Wird aufgehoben (vgl. Ziff. 2.3).

Ziffer 22: Wenn während der Massnahme strafrechtlich relevante Sachverhalte festgestellt werden und der gesetzliche Vertreter den Strafantrag nicht stellen kann/will, soll der Strafantrag von einem Mitglied der Behörde gestellt werden können. Es ist nicht verhältnismässig, dass dieser von einem Dreier-Gremium gestellt werden muss.

Ziffer 23: Per 1. Januar 2024 trat die neue Verordnung über die Vermögensverwaltung im Rahmen einer Beistandschaft oder Vormundschaft (VBVV) in Kraft. Gemäss Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c VBVV entscheidet neu die KESB, über welche Vermögenswerte die Beistandsperson nur mit Bewilligung der KESB verfügen darf. Wenn der Zugriff der Beistandsperson auf das Gesamtvermögen eingeschränkt wird, bedeutet dies, dass die KESB in der Lage sein muss, bei einem Antrag der Beistandsperson zeitnah zu prüfen und zu entscheiden, ob Vermögen von einem Konto auf ein anderes transferiert werden darf. Dies ist jedoch nicht möglich, wenn jeweils drei Behördenmitglieder über ein solches Geschäft entscheiden müssen. Deshalb sollen solche Bewilligungen und andere Entscheide betreffend die VBVV, wie in anderen Kantonen (z. B. ZH), in die Einzelzuständigkeit fallen.

Artikel 66a

Mit der zusätzlichen Möglichkeit, bei Bedarf einen Amtsarzt bestimmen zu können, der ebenfalls eine FU anordnen könnte, soll ein Vakuum gefüllt werden (vgl. Ziff. 2.2). Die bereits bestehende Möglichkeit, eine Leistungsvereinbarung entweder mit dem Kantonsarzt oder mit der neu gegründeten Psychiatrische Dienste Glarus AG abzuschliessen, steht jedoch nach wie vor im Vordergrund. Die Variante Amtsarzt versteht sich vorliegend als Rückfallebene.

Nebstdem ergeben sich mehrere terminologische Anpassungen. Die Formulierung «Bewilligung zur selbstständigen Berufsausübung» ist veraltet. Im Gesundheitswesen wird nicht mehr zwischen (wirtschaftlich)

selbstständiger und unselbstständiger Tätigkeit, sondern lediglich noch zwischen Tätigkeit in eigener fachlicher Verantwortung und Tätigkeiten unter Aufsicht unterschieden. Grundsätzlich benötigen heute alle Medizinal- und Gesundheitspersonen, die in eigener fachlicher Verantwortung tätig sind, eine «Bewilligung zur Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung». Ausnahmen bestehen in Spitälern, in denen oft nur der Chefarzt oder der leitende Arzt über eine solche Bewilligung verfügt. Dem ist dadurch Rechnung zu tragen, dass die neue Regelung unverändert auch «die zuständige Ärztin oder den zuständigen Arzt der überweisenden Einrichtung» für zuständig erklärt, unabhängig davon, ob diese in eigener fachlicher Verantwortung oder unter Aufsicht tätig sind.

Auch ein Facharztstitel im Bereich der Psychiatrie gehört heute zur Grundversorgung und ist deshalb nicht mehr separat zu nennen.

Artikel 66c

Der geltende Wortlaut bezieht sich lediglich auf Personen, die sich bereits in einer FU befinden und in einer Institution untergebracht sind. Gemäss Artikel 66b Absatz 1 Buchstabe b EG ZGB können ambulante Massnahmen jedoch auch zur Vermeidung einer FU angeordnet werden. Es ist somit nicht Voraussetzung, dass bereits ein Klinikaufenthalt vorausgegangen ist. Unabhängig davon, ob die betroffene Person bereits in der Klinik ist und ob die Entlassungskompetenz bei der Klinik oder der KESB liegt, soll die Möglichkeit bestehen, ambulante Massnahmen entweder gestützt auf einen begründeten Antrag oder auf einen Bericht eines behandelnden Arztes oder eines behandelnden Psychiaters anzuordnen. Artikel 66c ist entsprechend anzupassen. Weil nicht im Vorherein abgeschätzt werden kann, wann ein Antrag zu stellen ist und wann ein Bericht genügt, sind beide Möglichkeiten zu regeln. Es ist möglich, dass die KESB im Rahmen der Abklärungen beim behandelnden Arzt oder beim behandelnden Psychiater einen Bericht einfordert und gestützt darauf und auf weitere Abklärungsergebnisse ambulante Massnahmen anordnet. Alternativ kann von den bezeichneten Fachpersonen ein Antrag gestellt werden, wenn diese sicherstellen wollen, dass die angedachten ambulanten Massnahmen regelmässig in Anspruch genommen werden.

Artikel 66e

Nach einer Akutphase bzw. sobald die Medikamente der betroffenen Personen richtig eingestellt sind, sind diese häufig absprachefähig und kooperativ. Häufig wird zwischen der betroffenen Person und der Klinik die Nachbetreuung thematisiert und es werden diesbezüglich Vereinbarungen getroffen. Nur wo dies nicht der Fall ist und die entlassende Einrichtung eine Nachbetreuung durch die KESB beantragt (mit Bericht), ist eine solche durch diese sicherzustellen. In der Praxis zeigt sich zudem, dass solche Nachbetreuungen durch die KESB nur erfolgreich sind, wenn die Klientinnen und Klienten kooperativ sind.

Artikel 67

Korrektur; keine inhaltliche Änderung.

Artikel 69

Der Verweis wird aktualisiert. Keine inhaltliche Änderung.

Artikel 104a

Es obliegt dem Regierungsrat, die der Verwaltung zufallenden Aufgaben zuzuweisen. Die erbrechtlichen Angelegenheiten werden von der KESB entkoppelt.

Artikel 105

Es ist die Fachstelle Erbschaft, die von einem Todesfall in Kenntnis gesetzt werden muss, nicht die KESB.

Artikel 108

Siegelung und Aufnahme des Inventars sind neu Aufgaben der Fachstelle Erbschaft.

Artikel 109

Bei der Siegelung muss eine Person der Fachstelle Erbschaft, die eine leitende Stellung bekleidet, zugegen sein.

Artikel 110, 113, 114, 118a und 119

Neu zuständig ist die Fachstelle Erbschaft.

Artikel 119c

Für den Rechtsschutz bezüglich des Erbrechts, mithin gegen Verfügungen und Entscheide der Fachstelle Erbschaft, gilt neu der Norminstanzenzug. Bis anhin richtete sich der Rechtsschutz nach Artikel 67, wonach wie gegen alle Verfügungen und Entscheide der KESB abweichend vom Norminstanzenzug beim Verwal-

tungsgericht Beschwerde geführt werden kann. Neu soll sich der Rechtsschutz, nach der Loslösung der Fachstelle Erbschaft von der KESB, nun nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG) richten. Dies bedeutet, dass gegen Verfügungen und Entscheide der Fachstelle Erbschaft nach Massgabe von Artikel 103 Absatz 3 VRG eine Beschwerde künftig an das zuständige Departement zu richten sein wird.

4.2. Gesetz über Beurkundung und Beglaubigung

Artikel 4; Urkundspersonen

Es besteht heutzutage keine Notwendigkeit mehr, in der eigenen Gemeinde Grundstücksgeschäfte und Bürgerschaftserklärungen beurkunden zu können. Die amtierenden Gemeindeschreiberinnen und der Gemeindeschreiber und deren Stellvertretungen beurkundeten bereits bis anhin nicht mehr; dazu fehlt ihnen auch die Voraussetzung einer bestandenen Eignungsprüfung. Deren Kernaufgaben sind vielfältig und anspruchsvoll genug; andererseits sind die fachspezifischen Anforderungen an die Beurkundungstätigkeit hoch.

Artikel 5; Zuständigkeit (öffentliche Beurkundung)

Aufgehoben, als Folge der Änderung in Artikel 4 Absatz 1 BeurkG.

Artikel 24; Zuständigkeit (amtliche Beglaubigung)

Neu gibt es fünf Kategorien von Beglaubigungspersonen:

- Rechtsanwälte;
- die von den Gerichten, der Staatskanzlei und den Gemeinden bezeichneten Mitarbeitenden;
- der Grundbuchverwalter und dessen Stellvertretung sowie die vom Grundbuchamt bezeichneten Mitarbeitenden;
- die von der Fachstelle Erbschaft bezeichneten Mitarbeitenden in Bezug auf Bescheinigungen aus deren Zuständigkeitsbereich; sowie
- die von der Kantonalen Schlichtungsbehörde bezeichneten Mitarbeitenden in Bezug auf Bescheinigungen aus deren Zuständigkeitsbereich.

Neu können die Gemeinden selber bestimmen, welche Mitarbeitenden beglaubigen dürfen. Bisher war dies dem Gemeindeschreiber und seiner Stellvertretung vorbehalten. Die neue Ordnung orientiert sich an der bisher für die Gerichte und die Staatskanzlei geltenden. Neu soll die Beglaubigungskompetenz auch den Mitarbeitenden des Grundbuchamtes und der Fachstelle Erbschaft zustehen. Die Regelung sieht vor, dass die vorgesetzte Stelle die Mitarbeitenden des Grundbuchamtes und der Fachstelle Erbschaft bezeichnet, welche beglaubigen dürfen. Die Beglaubigungskompetenz der Mitarbeitenden der Fachstelle Erbschaft sowie der Kantonalen Schlichtungsbehörde ist dabei nicht umfassend, sondern beschränkt sich auf Bescheinigungen aus dem eigenen Zuständigkeitsbereich.

Artikel 38; Übergangsbestimmungen

Die Ausnahmeregelung zugunsten jener Grundbuchverwalter und Stellvertretungen, die vor Inkrafttreten des Gesetzes angestellt wurden, kann gestrichen werden, nachdem sowohl der Grundbuchverwalter selber als auch dessen Stellvertreter nach Inkrafttreten des Beurkundungsgesetzes (per 1.1.2008) angestellt wurden.

5. Inkraftsetzung

Das neue Recht soll auf den 1. Juli 2025 in Kraft gesetzt werden.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Das neue Gesetz bewirkt gegenüber dem geltenden Recht unmittelbar keine relevanten zusätzlichen Kosten. Namentlich ist davon auszugehen, dass sich die mit einer FU verbundenen Kosten nicht wesentlich dadurch unterscheiden, welche Fachperson dort aufgrund welcher Rechtsgrundlage mitwirkte. Auch dürfte sich die mit der vorliegenden Gesetzesänderung angestrebte Deblockierung der KESB nicht derart auf die Fallzahlen auswirken, dass dies mit einem wesentlichen Kostenanstieg verbunden wäre.

7. Beratung der Vorlage im Landrat

7.1. Kommission

Die Kommission Gesundheit und Soziales behandelte die Vorlage unter der Leitung von Landrätin Andrea Trummer, Glarus. Besonders ausführlich diskutiert wurde von der Kommission in der Detailberatung die neu vorgesehene Möglichkeit, einen Amtsarzt zu ernennen. Sie anerkannte die Dringlichkeit, eine Lösung für die unzureichende Verfügbarkeit von Ärzten bei fürsorglichen Unterbringungen zu finden. In solchen Fällen

gelte es, aufgrund der bestehenden Selbst- oder Drittgefährdung rasch und adäquat zu handeln. Gleichzeitig stelle sich aber auch die Frage, ob eine rein kantonale Lösung angesichts der tiefen Fallzahlen – schätzungsweise rund sieben Fälle pro Jahr – sinnvoll sei. Verschiedene Umsetzungsmodelle wurden diskutiert. Eine besondere Herausforderung sahen alle Mitglieder der Kommission beim Amtsarztmodell in der Rekrutierung und in der Verfügbarkeit sowie in der Kostenfolge aufgrund der Entlohnung der Pikettendienste. In der vom Regierungsrat unterbreiteten Gesetzesvorlage ginge es primär darum, eine zusätzliche Option und damit mehr Flexibilität zu schaffen. Die Kosten und die praktische Umsetzung müssten entsprechend im Zeitpunkt der tatsächlichen Einsetzung eines Amtsarztes sorgfältig geprüft werden. Nach der ausführlichen Diskussion wurde ein Antrag auf Streichung des letzten Satzes in Artikel 66a Absatz 1, in dem das Amtsarztmodell vorgesehen ist, gestellt. Die Kommission lehnte diesen jedoch mit grosser Mehrheit ab. Die Entkoppelung der Fachstelle Erbschaft von der KESB sowie die Änderungen im Verfahrensrecht blieben unbestritten, ebenso die Änderungen im Beurkundungsgesetz.

Die Kommission beantragte dem Landrat mit einer Gegenstimme und einer Enthaltung, dem regierungsrätlichen Antrag unverändert zuzustimmen.

7.2. Landrat

Das Eintreten war unbestritten. Bei der Beratung der einzelnen Bestimmungen wurde, wie schon in der Kommission, vor allem über die in der Gesetzesvorlage vorgesehene Möglichkeit zur Einsetzung eines Amtsarztes durch den Regierungsrat gesprochen. Die Argumente blieben weitestgehend die gleichen. Seitens des Regierungsrates wurde erneut betont, dass er sich mit dem Amtsarztmodell eine weitere Möglichkeit verschaffen möchte, um der herausfordernden Situation im Zusammenhang mit den fürsorgerischen Unterbringungen gerecht werden zu können. In der landrätlichen Debatte wurde zudem darauf hingewiesen, dass die Hausärzte bzw. die Notfalldienst habenden Ärzte für Fragen rund um die fürsorgerische Unterbringung nicht speziell ausgebildet seien. Sie hätten darin wegen der wenigen Fälle entsprechend auch wenig Routine. Zudem werde bei den Hausärzten das Verhältnis zum Patienten belastet. Ein Antrag auf Streichung der Möglichkeit, einen Amtsarzt einzusetzen, unterlag in der Folge im Landrat deutlich.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde schliesslich mit klarer Mehrheit, dem regierungsrätlichen Antrag unverändert zuzustimmen.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

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

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS III B/1/1, Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch; EG ZGB) vom 7. Mai 1911 (Stand 1. Januar 2023), wird wie folgt geändert:

Art. 9a Abs. 4 (aufgehoben)

⁴ *Aufgehoben.*

Art. 17 Abs. 4 (geändert)

⁴ Der Rechtsschutz gegen Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde richtet sich nach Artikel 67.

Art. 32a Abs. 1 (geändert)

¹ Der Rechtsschutz gegenüber Amtshandlungen des Zivilstandsamtes bzw. der Zivilstandsbeamten richtet sich nach der eidgenössischen Zivilstandsverordnung. Erste Beschwerdeinstanz ist das zuständige Departement (Aufsichtsbehörde), zweite Instanz das Verwaltungsgericht.

Art. 35 Abs. 1

¹ Das zuständige Departement kann die bei ihm nachgesuchte Genehmigung der Statuten nur insofern verweigern,

- b. (*geändert*) die Statuten Bestimmungen enthalten, welche der Bundes- oder Kantonsverfassung, bestehenden Gesetzen oder allgemein anerkannten Rechtsgrundsätzen zuwiderlaufen.

Art. 44 Abs. 1 (aufgehoben), Abs. 2 (geändert)

¹ *Aufgehoben.*

² Die Berechtigung zur Anzeige von Kindeswohlgefährdungen bei der Kindeswohlbehörde steht jedermann zu. Anzeigepflichtig sind alle öffentlichen Angestellten, namentlich Polizeibeamte, die in Ausübung ihres Amtes von einem solchen Falle Kenntnis erhalten, sowie unter den gleichen Voraussetzungen Sozial- und Schulbehörden, Geistliche und Lehrpersonen, Gerichtsbehörden und Ärzte.

Art. 65 Abs. 5

⁵ In die Einzelzuständigkeit jedes Mitglied fallende folgende Geschäfte des Kindes- und Erwachsenenschutzes:

3. (*geändert*) Bei Einigkeit der Eltern die Neuregelung der elterlichen Sorge, der Obhut, des persönlichen Verkehrs, der Betreuungsanteile, die Regelung der Erziehungsgutschriften sowie die Genehmigung von Unterhaltsverträgen (Art. 134 Abs. 3, 287, 298a, 298b und 298d ZGB sowie Art. 52^{bis} Abs. 3 AHVV);
- 16c. (*neu*) Verfahrensleitende Verfügungen im Rahmen der Sachverhaltsabklärungen (Art. 446 ZGB);
- 17a. (*neu*) Vollstreckung von Entscheiden samt Hinweis auf Strafandrohung (Art. 450g ZGB und Art. 292 StGB);
- 17b. (*neu*) Auskunftserteilung über das Vorliegen und die Wirkungen einer Massnahme des Erwachsenenschutzes (Art. 451 Abs. 2 ZGB);
21. *Aufgehoben.*
22. (*neu*) Stellung eines Strafantrages (Art. 30 Abs. 2 StGB);
23. (*neu*) Entscheide in Vermögensangelegenheiten gemäss der Verordnung über die Vermögensverwaltung im Rahmen einer Beistandschaft oder Vormundschaft.

Art. 66a Abs. 1 (geändert)

¹ Die im Kanton in eigener fachlicher Verantwortung tätigen Ärztinnen und Ärzte der Grundversorgung sowie die zuständige Ärztin oder der zuständige Arzt der überweisenden Einrichtung können eine fürsorgerische Unterbringung anordnen, jedoch höchstens für sechs Wochen. Der Regierungsrat kann zusätzlich eine Amtsärztin oder einen Amtsarzt mit diesen Befugnissen und Aufgaben einsetzen.

Art. 66c Abs. 1

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ordnet ambulante Massnahmen an, gestützt auf:

- a. (*geändert*) einen begründeten Antrag oder Bericht der behandelnden Ärztin oder des behandelnden Arztes oder der behandelnden Psychiaterin oder des behandelnden Psychiaters;
- b. *Aufgehoben.*

Art. 66e Abs. 1 (geändert)

¹ Sorgt die entlassende Einrichtung nicht für eine angemessene Nachbetreuung für aus der fürsorgerischen Unterbringung entlassene Personen, stellt die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde diese auf Antrag und gestützt auf einen entsprechenden Bericht der entlassenden Einrichtung sicher.

Art. 67 Abs. 1 (geändert)

¹ Gegen Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde und gegen ärztliche Entscheide im Sinne von Artikel 66a Absätze 1 und 3 kann beim Verwaltungsgericht Beschwerde geführt werden (Art. 450 ZGB).

Art. 69 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Meldepflicht gemäss Artikel 443 Absatz 3 ZGB obliegt auch den Verwandten in gerader Linie wie auch in Seitenlinie ersten und zweiten Grades.

Art. 104a Abs. 1 (aufgehoben), Abs. 2 (geändert)

¹ *Aufgehoben.*

² Der Regierungsrat weist die Erfüllung der erbrechtlichen Aufgaben einer Verwaltungseinheit zu und regelt das Weitere.

Art. 105 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Die zuständige Amtsstelle hat der Fachstelle Erbschaft von jedem Todesfall Kenntnis zu geben.

² Hält die Fachstelle Erbschaft irgendwelche gesetzlichen Sicherungsmassregeln für erforderlich oder werden solche anbegehrt, so ordnet sie diese für den Erbgang an (Art. 551 ZGB).

Art. 108 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Die Siegelung und die Aufnahme des Inventars werden von der Fachstelle Erbschaft angeordnet.

² Die Fachstelle Erbschaft ordnet auch in Fällen von Artikel 554 ZGB die Erbschaftsverwaltung an, erlässt die in Artikel 555 ZGB vorgesehenen öffentlichen Aufforderungen und trifft allfällige weitere Massregeln zur Sicherung des Erbganges.

Art. 109 Abs. 1 (geändert)

¹ Bei der Siegelung muss eine Person aus der betreuenden Verwaltungseinheit mitwirken; über die Siegelung ist ein Protokoll aufzunehmen.

Art. 110 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Letztwillige Verfügungen hat die Fachstelle Erbschaft zu eröffnen (Art. 556–559 ZGB).

² Sind Willensvollstrecker bestellt worden, so hat ihnen die Fachstelle Erbschaft sofort Mitteilung zu machen und bei Annahme des Auftrages die im Gesetz vorgesehenen Verrichtungen und Befugnisse zu übertragen (vgl. Art. 517 und 518 ZGB).

Art. 113 Abs. 1 (geändert)

¹ Das Begehren um ein öffentliches Inventar (Art. 580 ZGB) ist beim Kantonsgericht einzureichen, welches der Fachstelle Erbschaft hiervon Anzeige macht.

Art. 114 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Fachstelle Erbschaft oder ein von ihr bestellter Sachwalter hat nach Eingang der Anzeige die Inventarisierung (Art. 581 ZGB) in der Regel binnen dreier Monate zu vollenden. Falls erforderlich, beauftragt sie einen Sachwalter zur Verwaltung der Erbschaft.

Art. 118a Abs. 1 (geändert)

¹ Auf Verlangen eines Erben stellt die Fachstelle Erbschaft eine Bescheinigung aus, die diesen berechtigt, namentlich bei Banken und Behörden Auskünfte über die Zusammensetzung des Nachlasses einzuholen.

Art. 119 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Die in Artikel 609 Absatz 1 ZGB vorgesehene behördliche Mitwirkung erfolgt durch die Fachstelle Erbschaft.

² Die hierfür zu bezahlenden Gebühren hat der Gläubiger zu tragen.

Art. 119c Abs. 1 (geändert)

¹ Der Rechtsschutz richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

II.

GS III B/3/1, Gesetz über Beurkundung und Beglaubigung (Beurkundungsgesetz) vom 6. Mai 2007 (Stand 1. Januar 2023), wird wie folgt geändert:

Art. 4 Abs. 1 (*geändert*)

¹ Die öffentliche Beurkundung ist den Rechtsanwälten sowie dem Grundbuchverwalter und seinen Stellvertretern vorbehalten.

Art. 5 Abs. 3 (*aufgehoben*)

³ *Aufgehoben.*

Art. 24 Abs. 1 (*geändert*)

¹ Für die Vornahme von Beglaubigungen zuständig sind:

- a. (*neu*) die Rechtsanwälte;
- b. (*neu*) die von den Gerichten, der Staatskanzlei und den Gemeinden bezeichneten Mitarbeiter;
- c. (*neu*) der Grundbuchverwalter und seine Stellvertreter sowie die vom Grundbuchamt bezeichneten Mitarbeiter;
- d. (*neu*) die von der Fachstelle Erbschaft bezeichneten Mitarbeiter in Bezug auf Bescheinigungen aus deren Zuständigkeitsbereich;
- e. (*neu*) die von der Kantonalen Schlichtungsbehörde bezeichneten Mitarbeiter in Bezug auf Bescheinigungen aus deren Zuständigkeitsbereich.

Art. 38 Abs. 2 (*geändert*)

² Rechtsanwälte, welche im Zeitpunkt der Annahme dieses Gesetzes im Kanton Glarus zur Beurkundung zugelassen sind, haben keine Eignungsprüfung abzulegen und sind zur Beurkundung weiterhin befugt.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Juli 2025 in Kraft.

§ 6 Gesetz zur Förderung der Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen

Die Vorlage im Überblick

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, UN-BRK) zielt darauf ab, die Menschenrechte und Grundfreiheiten voll und gleichberechtigt zu garantieren und die aktive Teilhabe am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben von Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten. Es wurde 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Die Schweiz ratifizierte die Konvention im 2014; im gleichen Jahr trat sie in Kraft. Es ist auch Sache der Kantone, das Übereinkommen umzusetzen. Im Kanton Glarus setzte sich der Regierungsrat im Rahmen der Legislaturplanung 2023–2026 das Ziel, die Selbstbestimmung für Menschen mit Behinderungen zu erhöhen. Eine externe Firma erhob im Frühjahr 2021 die Einschätzungen und Bedürfnisse der Betroffenen, Angehörigen und Fachpersonen zum Behindertenwesen im Kanton Glarus vornehmlich in den Handlungsfeldern Wohnen, Arbeit und Tagesgestaltung sowie soziale Teilhabe. Ende September 2021 erfolgte die Berichterstattung an den Regierungsrat. Dieser beauftragte das zuständige Departement Volkswirtschaft und Inneres mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Gesetzgebung.

Diese Vorlage setzt unter dem Leitstern der UN-BRK Massnahmen aus diesem Bericht im neuen Gesetz zur Förderung der Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, im Pflege- und Betreuungsgesetz sowie im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe um. Sie legt damit einen wichtigen Grundstein zur Umsetzung der UN-BRK im Kanton Glarus. Das Gesetz will Menschen mit Behinderungen ermöglichen, ein selbstbestimmteres Leben zu führen, indem die ambulanten Angebote (z. B. Begleitung und Betreuung bei selbstständigem Wohnen) ausgebaut und dadurch Wahlmöglichkeiten geschaffen werden sollen. Der Bedarf wird dabei von einer Abklärungsstelle ermittelt. Die Kombination aus bestehenden stationären, erweiterten ambulanten Angeboten und einer Abklärungsstelle gewährleistet eine bedarfsgerechte sowie wirtschaftliche Versorgung.

Die Höhe der Kosten für die neuen ambulanten Leistungen hängt von der tatsächlichen Nachfrage und dem vom Regierungsrat festgelegten Leistungskatalog ab. Aktuelle Prognosen beziffern diese auf rund 1,5 Millionen Franken pro Jahr, wobei eine gestaffelte Inkraftsetzung des Leistungskatalogs vorgesehen ist. Ausserdem ist damit zu rechnen, dass eine zusätzliche Sachbearbeitungsstelle im Umfang von 30 Stellenprozent notwendig sein wird.

1. Ausgangslage

2006 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, UN-BRK). Die Schweiz ratifizierte die UN-BRK am 15. April 2014; einen Monat später trat sie in Kraft. Die UN-BRK ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der die bereits bestehende Menschenrechtskonvention für Menschen mit Behinderungen konkretisiert. Die Konvention zielt darauf ab, die Menschenrechte und Grundfreiheiten voll und gleichberechtigt zu garantieren und die aktive Teilhabe am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben von Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten. Auch die Kantone haben sich bei der Weiterentwicklung des Behindertenwesens an den Anforderungen der UN-BRK zu orientieren. Die meisten Kantone sind dabei, Gesetze zu erarbeiten, die den Forderungen der UN-BRK Rechnung tragen. Auch der Kanton Glarus ist gefordert, die UN-BRK umzusetzen. Die Prüfung und Weiterentwicklung der ambulanten (z. B. Begleitung und Betreuung bei selbstständigem Wohnen) und teilstationären (z. B. Tagesbetreuung) Angebote im Behindertenbereich wurde denn auch als prioritäre Massnahme mit Termin Ende 2017 in die Legislaturplanung 2014–2018 aufgenommen.

Für die Umsetzung dieser Massnahme wurde eine Projektgruppe bestehend aus den wichtigsten Ansprechpartnern im Behindertenbereich im Kanton Glarus sowie Selbstvertretenden eingesetzt. Unter Beizug einer externen Beratung wurden mittels Online-Umfrage im Frühjahr 2021 die Einschätzungen und Bedürfnisse der Angehörigen, Betroffenen und Fachpersonen zum Behindertenwesen im Kanton Glarus in den prioritär definierten Handlungsfeldern Wohnen, Arbeit und Tagesgestaltung sowie soziale Teilhabe eingeholt. Es handelte sich um eine Anspruchsgruppenanalyse zur Konkretisierung der UN-BRK in der Praxis.

Der Regierungsrat nahm am 28. September 2021 Kenntnis vom Schlussbericht zur «Angebotsentwicklung für Menschen mit Behinderung im Kanton Glarus, Standortbestimmung und Empfehlungen» und beauftragte das Departement Volkswirtschaft und Inneres sowie unterstützend die Sozialversicherungen Glarus und das Departement Bildung und Kultur mit der Prüfung und Umsetzung der Handlungsempfehlungen sowie mit der

Ausarbeitung einer entsprechenden Gesetzgebung. Des Weiteren gilt für die Legislaturperiode 2023–2026 das Ziel, die Selbstbestimmung für Menschen mit Behinderungen zu erhöhen.

2. Ergebnisse der Umfrageanalyse

Der Schlussbericht kommt zu den nachfolgenden Ergebnissen:

Wohnen

- Der Grossteil der befragten Menschen mit Behinderungen zeigt sich zufrieden bis sehr zufrieden, was ihre Wohn- und Betreuungssituation anbelangt.
- Menschen, die mit der Wohnsituation eher unzufrieden sind, leben vornehmlich allein.
- Menschen, die in institutionellen Settings leben, zeigen eine sehr hohe Zufriedenheit bezüglich ihrer Wohnsituation.
- Die meisten der befragten Menschen wünschen sich, in einer selbstständigen Wohnform zu leben, sei es mit der Partnerin oder dem Partner, mit Familienangehörigen oder allein.
- Menschen in institutionellen Settings wünschen sich tendenziell mehr Privatsphäre.
- Menschen, die alleine wohnen, geben oftmals an, sich einsam zu fühlen oder über zu wenig soziale Kontakte zu verfügen.
- Entwicklungsbedarf wird gesehen im Bereich der ambulanten Betreuung zu Hause.
- Es ist wichtig, die Balance zwischen den Autonomie- und den Zugehörigkeitsbedürfnissen von Menschen mit Behinderungen zu halten und zu berücksichtigen. Es scheint Entwicklungsbedarf für selbstständiges Wohnen mit adäquater, ausreichender und finanzierbarer Begleitung zu geben, wobei die Risiken der Einsamkeit und der fehlenden sozialen Teilhabe und sozialen Kontakte beachtet werden müssen.

Arbeit und Bildung

- Ein Grossteil der Menschen mit Behinderungen wünscht sich, an einem Arbeitsplatz mit Lohn tätig sein zu können. Ob dieser zum 1. oder 2. Arbeitsmarkt gehört oder nicht, ist für sie weniger entscheidend.
- Menschen mit Behinderungen möchten sowohl mehr berufliche als auch persönliche Aus- und Weiterbildungen besuchen können.
- Angehörige und Fachpersonen glauben, dass es mehr Angebote braucht, die Menschen mit Behinderungen das Absolvieren einer Berufsausbildung ermöglichen.
- Insbesondere der Übergang von der Sonderschule in eine Berufslehre in einer Institution ist gemäss den befragten Angehörigen und Fachpersonen zwar gut möglich, jedoch bestehen Einschränkungen bei den Berufsbildern und im Hinblick auf den Arbeitsort.
- Es braucht Veränderungen im 1. und 2. Arbeitsmarkt. Notwendig sind Rahmenbedingungen, die es für Arbeitgebende im 1. Arbeitsmarkt attraktiv machen, Arbeitsplätze für Mitarbeitende mit Behinderungen anzubieten. Die Arbeitsplätze im 2. Arbeitsmarkt sollten in einem möglichst marktgerechten Umfeld angeboten werden, das den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen wie auch den wirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung trägt.
- Die zusätzlich ausgewerteten Einzelantworten lassen darauf schliessen, dass es für Menschen mit Behinderungen auch aufgrund der Grösse des Kantons eine grosse Herausforderung ist, ein passendes Angebot zu finden, das sich mit dem Bedürfnis im Kanton wohnen zu können, vereinbaren lässt. Deshalb können und sollen auch passende und spezialisierte ausserkantonale Angebote in Anspruch genommen werden.

Soziale Teilhabe

- Menschen mit Behinderungen äussern den Wunsch nach Angeboten im Bereich Freizeit, die sich gleichermaßen an Menschen mit und ohne Behinderungen richten.
- Die individuellen finanziellen Verhältnisse sowie bauliche und infrastrukturelle Rahmenbedingungen sind die Ursache dafür, dass Menschen mit Behinderungen an bestimmten Freizeitaktivitäten nicht teilnehmen können.

Der Schlussbericht enthält 22 Empfehlungen mit Lösungsmöglichkeiten für die Themenbereiche selbstbestimmtes Wohnen, Bildung und Inklusion im Arbeitsmarkt, Freizeit und soziale Teilhabe sowie Allgemeines. Die Empfehlungen wurden wiederum in der Projektgruppe gewürdigt und bildeten eine wichtige Grundlage in der Ausarbeitung des Gesetzes. Obwohl mit Blick auf die Umfrageantworten grundsätzlich eine hohe Zufriedenheit bei den befragten Personen bezüglich ihrer aktuellen Situation und den genutzten Angeboten besteht, wurde Handlungsbedarf für eine Weiterentwicklung des Behindertenwesens verortet, insbesondere, weil die Umfrage in gewissen Bereichen nicht genügend aussagekräftig bzw. repräsentativ ist. Dies zeigt sich exemplarisch im Bereich Wohnen: Die rund 20 befragten Personen, die in einer stationären Wohnform (z. B. Heim) leben, äusserten grundsätzlich eine hohe Zufriedenheit bezüglich ihrer Wohnsituation. Gleichzeitig wünschen sich die meisten Befragten aber eine selbstständige Wohnform.

3. Strategie

Die grosse Anzahl an Empfehlungen aus der Umfrageanalyse und die neue Zusammensetzung der Hauptabteilung Soziales machte einen Strategieprozess nötig, um das Rechtsetzungsvorhaben mit Weitsicht angehen zu können. Mit der Umfrageanalyse im 2021 wurden bei den Anspruchsgruppen Erwartungen geweckt. Es galt, diese einzuordnen und Wünschbares von Machbarem zu trennen. Die Strategieentwicklung wurde im Dezember 2023 angestossen und extern begleitet. Die Strategie definiert eine Positionierung und gibt einen Rahmen für die zukünftige Entwicklung vor. Sie ermöglicht dem Regierungsrat, die Angebote bedarfsorientiert zu steuern, und der Hauptabteilung Soziales, die Rolle des Bestellers von bedarfsgerechten Leistungen einzunehmen. Auch stellt die Strategie einen Entscheidungsrahmen für die mittelfristige Verankerung der Organisation (Fachstelle Behindertenfragen und soziale Einrichtungen) in ihrem Umfeld dar und ist eine Orientierungsmarke für Anspruchsgruppen. Neben der Vision und Mission wurden die drei wichtigsten Handlungsfelder eruiert:

Handlungsfeld 1: Steuerungsrichtung festlegen

- Angebotsplanung erarbeiten
- Leistungskatalog definieren
- Leistungsangebot positionieren und kommunizieren

Handlungsfeld 2: Erwartungsmanagement und Dialog

- Erwartungen der Anspruchsgruppen anhören und abholen
- Frühzeitig in den Dialog treten
- Gemeinsam zukunftsfähige Lösungen im Sinne von Mission und Vision erarbeiten

Handlungsfeld 3: Sensibilisieren

- Fachstelle zur Sensibilisierung der Selbstvertretungen etablieren
- Social Media: Glarus inklusiv aufbauen
- Aktionstage, Public Newsroom und weitere Projekte und Instrumente einsetzen

Das Herzstück der Strategie ist die Angebotsplanung und der daraus abgeleitete Leistungskatalog. Der Regierungsrat legt mit der Angebotsplanung die strategische Ausrichtung und Entwicklung des ambulanten, teilstationären und stationären Angebotes fest mit dem Ziel, dass es genügend bedarfsgerechte Angebote für Menschen mit Behinderungen im Kanton Glarus gibt und die dafür bereitgestellten öffentlichen Mittel effizient eingesetzt werden. Soweit möglich, sollen die Leistungen für Menschen mit Behinderungen, die Wohnsitz im Kanton Glarus haben, innerhalb des Kantons erbracht werden.

Die erforderliche Betreuung erfolgt, wenn möglich, durch ambulante Angebote. Stationäre Angebote kommen dann zum Tragen, wenn ambulante Hilfeleistungen eine ausreichende, zweckmässige und wirtschaftliche Betreuung nicht mehr gewährleisten können. Ambulante und stationäre Angebote ergänzen sich und gewährleisten grösstmögliche Durchlässigkeit.

4. Grundsätzliches zur Vorlage

4.1. Einordnung

Die Vorlage zielt darauf ab, in einem neuen Gesetz zur Förderung der Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (Selbstbestimmungs- und Teilhabegesetz, SeTeG) die Grundlagen zu schaffen, um das Behindertenwesen im Kanton Glarus mit Blick auf die UN-BRK insbesondere im ambulanten Bereich weiterzuentwickeln. Die ambulante Eingliederung liegt in der Regelungskompetenz der Kantone, wohingegen der Bund mit dem Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) ein Rahmengesetz für die stationäre Eingliederung vorgibt. Zurzeit bestehen im ambulanten Bereich keine genügenden Grundlagen und auch jene für den stationären Bereich bedürfen einer zukunftsorientierten Ausgestaltung. Bei der Weiterentwicklung stehen die prioritär definierten Handlungsbereiche Wohnen, Arbeit und Tagesgestaltung sowie soziale Teilhabe im Vordergrund. Nichtsdestotrotz sind auch die übrigen Forderungen der UN-BRK zu beachten und schrittweise umzusetzen. Mit einem einzigen Gesetz eine Umsetzungsgrundlage zu schaffen, ist jedoch kaum möglich. Die Herausforderung dabei ist, dass sich die UN-BRK auf ein breites Feld unterschiedlicher Lebensbereiche von Menschen mit Behinderungen jeden Alters bezieht. Nebst den prioritär definierten Handlungsfeldern reichen sie von Themen wie der politischen Partizipation über die Zugänglichkeit zu Dienstleistungen und Gebäuden bis hin zum sozialen Schutz. Bereits heute enthalten zahlreiche Erlasse behinderungsspezifische Regelungen. Solche finden sich beispielsweise im Sozialversicherungsrecht und im Baurecht. Eine Zusammenführung all jener Bestimmungen in einem einzigen Erlass erscheint weder zweckmässig noch praktikabel. Zudem stünde eine derartige Vorgehensweise nicht im Einklang mit dem Gedanken der (gesetzgeberischen) Inklusion und der Tatsache, dass es sich bei der Umsetzung der UN-BRK um eine Verbund- und Querschnittsaufgabe aller föderalistischen Ebenen und der Zivilgesellschaft handelt. Jeder Akteur ist gehalten, der UN-BRK in seinem Bereich zum Durchbruch zu verhelfen und dieser Rechnung zu tragen. Gerade aus diesem Grund bedarf es einer entsprechenden Koordination und Sensibilisierung durch die jeweiligen Fachpersonen. Diesem Weiterentwicklungs- und Koordinierungsbedürfnis soll die vorliegende Vorlage gerecht werden. Es wird erwartet, dass mit der schrittweisen

Umsetzung der UN-BRK die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen gestärkt wird und dass dadurch der Bedarf an individuellen und teils noch nicht vorhandenen Angeboten wächst.

Die Vorlage klammert den Bereich der Kinder- und Jugendheime vollständig aus. Das Heilpädagogische Zentrum Glarnerland und die Schule an der Linth betreuen zwar Kinder und Jugendliche, die den Behinderungsbegriff erfüllen. Dadurch, dass der Behinderungsbegriff gemäss UN-BRK Bezug zum bio-psycho-sozialen Krankheitsmodell nimmt (s. Ziff. 6.1; Ausführungen zu Art. 4) könnte man auch versucht sein, Kinder und Jugendliche, die im Rahmen von Kinderschutzmassnahmen ausserfamiliär untergebracht sind, unter diesen Behinderungsbegriff zu subsumieren. Dies kann zwar durchaus der Fall sein, gerade weil klare Abgrenzungskriterien schwierig zu definieren sind, jedoch wäre stets eine Einzelfallbeurteilung vorzunehmen. Im Zuge der Erarbeitung dieses neuen Gesetzes hat man sich deshalb dazu entschieden, den Kinder- und Jugendbereich im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) zu belassen. Die primäre Anspruchsgruppe im vorliegenden Gesetz sind Menschen ab Volljährigkeit bis zum Eintritt ins AHV-Alter.

Im Bereich der Arbeit und Ausbildung sind die Zuständigkeiten der IV und der Berufsbildung (Departement Bildung und Kultur) zu beachten, weshalb die Anliegen in diesem Bereich nur beschränkt Eingang in die vorliegende Gesetzgebung finden. Die Schnittstellen sind im Rahmen der Angebotsplanung zu berücksichtigen.

Die Vorlage lehnt sich aufgrund ihrer Zielsetzung an den Aufbau des Pflege- und Betreuungsgesetzes (PBG) an. Einige Regelungen entsprechen sich, andere wurden anders formuliert. Dadurch soll aber nicht der Eindruck entstehen, dass der Gesetzgeber damit etwas grundlegend Anderes beabsichtigte, als dies mit dem PBG der Fall ist. Im Zuge der Erarbeitung wurde zudem eine Zusammenführung der beiden Gesetzgebungen geprüft. Dadurch, dass sich die jeweiligen Normen in den wesentlichen Punkten dann doch zu unterschiedlich und spezifisch präsentieren, wurde eine Zusammenführung jedoch als zu unübersichtlich beurteilt. Hinzu kommt, dass das PBG und die Ausführungsbestimmungen innert kurzer Zeit seit Inkrafttreten einer Totalrevision hätten unterzogen werden müssen. In der Praxis werden sich unvermeidbar Abgrenzungsfragen stellen, gerade wenn institutionelle Leistungserbringende bereichsübergreifend tätig sind. Hier ist eine gute Absprache zwischen den verschiedenen Fachstellen nötig und entscheidend, ob und gestützt auf welches Gesetz eine Leistungsvereinbarung besteht. Die Zuordnung wird sich dann sinnvollerweise nach der primären Anspruchsgruppe (Alter oder Behinderung) richten und ist in der entsprechenden Planung (Angebots- bzw. Versorgungsplanung) zu berücksichtigen.

4.2. Notwendigkeit

Auf den ersten Blick scheint der Zeitpunkt der Vorlage aufgrund der angespannten finanziellen Ausgangslage des Kantons nicht ideal, da die Umsetzung zusätzliche finanzielle Ressourcen bindet (s. Ziff. 7). Der Regierungsrat diskutierte deshalb eine Verschiebung des Landsgemeindegeschäfts ins Jahr 2026. Bei genauerer Betrachtung kann der Aufschieb jedoch nicht der richtige Weg sein. Der Kanton steht im Behindertenwesen vor grossen Herausforderungen, denen mit den aktuellen Strukturen nicht mehr adäquat begegnet werden kann. Es müssen dringend neue Wege beschritten werden, um das Behindertenwesen zukunftsfähig zu gestalten. Würde die Vorlage zurückgestellt, befände sich der Kanton in einem luftleeren Raum, ohne Orientierung, in welche Richtung weitergearbeitet werden kann. Jegliche Dynamik in diesem Bereich würde so vereitelt.

Die bestehenden kantonalen gesetzlichen Grundlagen im Sozialhilfegesetz im Bereich des Behindertenwesens sind sehr allgemein gehalten und bieten wenig Klarheit in Bezug auf die Behindertenpolitik. Diese rudimentäre gesetzliche Regelung ist einem derart finanz- und gesellschaftspolitisch relevanten Bereich nicht würdig. Diese Vorlage schafft Abhilfe und gibt als Rahmengesetz die Stossrichtung vor. Des Weiteren räumt sie dem Regierungsrat die nötigen Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten im Vollzug bzw. auf Verordnungsebene ein.

Seit der Umsetzung des nationalen Finanzausgleichs im Jahr 2008 bzw. der Ratifizierung der UN-BRK im Jahr 2014 gab es auf kantonalen Ebene keine wesentlichen Anpassungen oder Weiterentwicklungen in der Behindertenhilfe gemäss SHG. Im Vergleich zu anderen Kantonen hat es der Kanton Glarus verpasst, das gemäss Übergangsbestimmung in Artikel 10 IFEG nötige Konzept zur Förderung und Eingliederung von erwachsenen Menschen mit Behinderungen in eine gesetzliche Grundlage zu überführen. Dies wird mit dieser Vorlage nachgeholt, wobei die jüngsten Entwicklungen und Prognosen berücksichtigt sind.

Derzeit sind alle Kantone dabei, sich im Behindertenwesen im Sinne der UN-BRK weiterzuentwickeln. Diese Entwicklungen sind unterschiedlich weit fortgeschritten. Während einige Kantone wie Graubünden und Thurgau bereits vor Jahren innovative ambulante Angebote für Menschen mit Behinderungen im Bereich Arbeit und/oder Wohnen etabliert haben, liegt man im Kanton Glarus in dieser Entwicklung noch deutlich zurück. Die schweizweiten Bestrebungen zur Umsetzung der UN-BRK machen deutlich, dass auch im Kanton Glarus Handlungsbedarf besteht. Es ist nicht nur nötig, im Kanton Glarus in diesen Bereichen aufzuholen, sondern die schweizweiten Bestrebungen nach einer noch konsequenteren Umsetzung der UN-BRK zu berücksichtigen und ebenfalls aufzunehmen. Besonders weit fortgeschritten ist der Kanton Zürich, der sein progressives Selbstbestimmungsgesetz (SLBG) per 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt hat. Die Auswirkungen nach vollständiger Implementierung waren und sind auch dort schwer abschätzbar. Entsprechend flexibel ist die vorliegende Vorlage als Rahmengesetz konzipiert, um auf Abweichungen von den Annahmen und Prognosen reagieren zu

können. Es ist daher nicht ersichtlich, welche neuen Erkenntnisse aus einer Verschiebung gewonnen werden und wie diese die Gesetzesvorlage beeinflussen könnten. Zudem wird auch für das Jahr 2026 und folgende ein angespanntes finanzielles Umfeld prognostiziert. Eine Verschiebung der Vorlage würde bedeuten, dass der Status quo beibehalten wird, welcher der UN-BRK nicht genügend Rechnung trägt. Es droht zudem, dass die stationären Institutionen den Anschluss verlieren, wenn sie ihr Know-how nicht in neue, zunehmend nachgefragte Bereiche der ambulanten Versorgung einbringen können. Per Ende 2024 schloss eine bedeutende Institution eine Wohngruppe mangels Nachfrage und im Bereich Begleitete Arbeit (Tagesstruktur mit Lohn) war die Auslastung der Glarner Angebote in den letzten Jahren insgesamt ungenügend. Dahingegen erfreuen sich Angebote, die eine intensive Betreuung anbieten, und bestehende ambulante Angebote (Pro Infirmis) einer steigenden Nachfrage.

Eine Entwicklung hin zu mehr ambulanten Angeboten ist unausweichlich. Dies ist nicht nur im Sinne der UN-BRK, sondern auch notwendig, um die stationären Institutionen auf die sich abzeichnenden Veränderungen auszurichten. Die Prognosen gehen dahin, dass vermehrt Personen mit einem intensiven Betreuungsbedarf versorgt werden müssen. Um die Platzzahlen nicht ausbauen zu müssen, sollen Personen in den tiefen Betreuungsstufen primär ambulant versorgt werden. Fehlt es an entsprechenden attraktiven Angeboten, wird der Transfer in den ambulanten Bereich scheitern und der Finanzbedarf steigen. Genau wie in der Altersversorgung geht es auch vorliegend darum, das prognostizierte Kostenwachstum zu dämpfen, indem ambulante Angebote den stationären Bereich entlasten.

Der scheinbare Widerspruch zwischen der teilweise reduzierten Nachfrage und der Prognose (gleichbleibende Platzzahl oder durchschnittliche Erhöhung, wenn keine ambulanten Angebote bestehen) lässt sich mit der Begründung auflösen, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) aktuell einen Anstieg der Neurentenquoten sowie tiefere Abgangsquoten als bisher angenommen publiziert (Aktualisierte Finanzperspektiven der IV vom 6.11.2024) und zukünftig andere Angebote gefragt sind als die bestehenden. Es sind dies u. a. ambulante Formen der Versorgung und stationäre Plätze für höhere Betreuungsstufen oder gar Intensivbetreuungen.

Falls ambulante Angebote fehlen, werden in der Konsequenz auch Personen mit tiefen Betreuungsstufen mangels Alternativen weiterhin stationäre Angebote inner- oder gar ausserkantonale in Anspruch nehmen. Hinzu kommt, dass im Kanton Glarus mit dem teils vergleichsweise günstigen Wohnraum ein Risiko von überdurchschnittlich häufigen ausserkantonalen Zuzügen von potenziell anspruchsberechtigten Personen besteht, die mangels ambulanter Alternativen stationäre Angebote in Anspruch nehmen könnten.

Dieser drohenden Entwicklung kann mit den aktuellen Grundlagen nicht Einhalt geboten werden. Bundesrechtliche Vorgaben (IFEG) und die Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) bieten keinen Spielraum, einer invaliden Person den Zugang zu einem stationären Angebot zu verweigern, selbst wenn ihr Betreuungsbedarf gering ist. Hinzu kommt, dass heute die Institutionen die Einstufung der Betreuungintensität festlegen und so massgeblich die Höhe der finanziellen Abgeltung ihrer Leistungen definieren. Hier schafft die mit dieser Vorlage vorgesehene Abklärungsstelle Abhilfe. Diese soll mittelfristig auch im stationären Bereich eingesetzt werden. Sie ist ein wichtiges Element, indem sie losgelöst von Leistungsanbietenden die Frage beantwortet, welchen Bedarf es zu decken gilt, und damit wichtige Hinweise für die Angebotsplanung liefert. Personen, die bereits heute keinen Bedarf aufweisen, werden einen solchen auch unter dem neuen Gesetz nicht haben. Die Abklärungsstelle stellt dies sicher.

5. Vernehmlassung

5.1. Generelle Beurteilung der Vorlage

Die Mehrheit der Teilnehmenden begrüsst die Zielsetzung der Vorlage, wobei es auch einzelne Vernehmlassungsteilnehmende gab, die eine grundlegende Überarbeitung forderten. Die Begründungen für eine Überarbeitung gingen jedoch diametral auseinander. Wo sich einzelne eine noch konsequentere Umsetzung der UN-BRK wünschten, beispielsweise mit Ausweitung des Behinderungsbegriffs oder der Leistungen, ging die Vorlage für andere zu weit. Die unterschiedlichen Rückmeldungen zeigen anschaulich auf, in welchem Spannungsfeld man sich in diesem Bereich bewegt. Nicht nur zwischen den Forderungen nach Deinstitutionalisierung mit konsequenter Umsetzung der Subjektfinanzierung (d. h. Ausrichtung von Beiträgen an Betroffene zur freien Verfügung) und jenen zur Sicherstellung des Status quo versucht die Vorlage den Spagat, sondern auch zwischen dem Recht auf Selbstbestimmung sowie den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen und den Grundsätzen staatlichen Handelns wie der Verhältnismässigkeit und der Wirtschaftlichkeit.

5.2. Anpassungen aufgrund der Rückmeldungen

Die Begriffsdefinition der privaten und institutionellen Leistungserbringenden warf Fragen auf, sodass diese überarbeitet wurde. Als institutionelle Leistungserbringende sind neu ausschliesslich juristische Personen erfasst. Als private Leistungserbringende gelten entweder Personen, die bereits im Rahmen des IV-Assistenzbeitrags von Menschen mit Behinderungen angestellt sind, oder natürliche Personen, die eine Leistung im Einzelfall persönlich erbringen. Letztere Definition zielt auf Personen ab, die aufgrund ihrer Nähe zur

betreuenden Person von einem IV-Assistenzbeitrag ausgeschlossen sind (z. B. Eltern). Aufgenommen wurde der Hinweis, wonach sich auch Personen im AHV-Alter als private Leistungserbringende anerkennen lassen können. Es wurde erkannt, dass diese Personengruppe unter Umständen ein grosses Potenzial zur Schliessung von Versorgungslücken aufweist. Im Bereich der privaten Leistungserbringenden wird der Wunsch nach Umsetzung der Subjektfinanzierung vollständig aufgenommen und in der vorgesehenen Verordnung entsprechend berücksichtigt, d. h. der Mechanismus entspricht demjenigen des IV-Assistenzbeitrags.

5.3. Nicht berücksichtigte Anliegen

Nicht berücksichtigt wurde die geforderte Bewilligungspflicht für ambulante Leistungserbringende. Der Kanton muss nicht die Aufnahme einer Geschäftstätigkeit im ambulanten Bereich steuern können, sondern lediglich, mit welchen Leistungserbringenden abgerechnet werden darf. Dies ist der Fall, wenn gewisse Qualitätsstandards erfüllt werden und das Angebot der Angebotsplanung entspricht. In diesen Fällen erfolgt eine Anerkennung. In diesem Zusammenhang wurden auch die unterschiedlichen Voraussetzungen für private und institutionelle Leistungserbringer kritisiert. Nach Ansicht einiger Vernehmlassungsteilnehmenden müssten gleiche Bedingungen für sämtliche Leistungserbringende gelten. Die einschlägigen Artikel wurden überarbeitet und systematisch neu eingebettet. Inhaltlich unterscheiden sich die Voraussetzungen für die Anerkennung institutioneller Leistungserbringenden bzw. die Betriebsbewilligung nur hinsichtlich den besonderen Anforderungen, die sich durch die Beherbergung von Menschen mit Behinderungen im stationären Rahmen ergeben. Die unterschiedliche Ausgestaltung der Artikel 7 und 10 lässt sich darauf zurückführen, dass das IFEG nur für stationäre Institutionen gilt und möglicherweise demnächst revidiert wird. Es wurde als nicht zweckmässig und unübersichtlich betrachtet, auf eine sinngemässe Anwendung der Bundesbestimmungen zu verweisen.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende vertraten die Ansicht, dass dem Freizeitbereich und der sozialen Teilhabe zu wenig Gewicht beigemessen wird, wenn dieser als Teil des Wohnens verstanden wird. Aus Sicht des Kantons sind diese Bereiche eng miteinander verbunden. Der Leistungskatalog kann bei ausgewiesenem Bedarf und einer entspannteren finanziellen Ausgangslage auch erweitert werden. Ebenfalls wurde vorgebracht, dass die politische Partizipation zu kurz komme. Die politische Teilhabe ist jedoch primär Bestandteil des Gesetzes über die politischen Rechte, weshalb diese Thematik nicht im SeTeG Eingang findet.

Die geplante Abklärungsstelle wurde kontrovers aufgenommen. Einige Vernehmlassungsteilnehmende befürchteten eine bürokratische Hürde und eine Erschwerung der Eintrittsprozesse. Um den Bedarf und den Leistungsanspruch feststellen zu können, ist eine Abklärungsstelle jedoch unausweichlich. Bürokratische Hürden sind nicht im Sinne des Kantons. Auch wird die Verordnung einen Prozess in dringenden Fällen vorsehen. Ebenfalls wurde befürchtet, dass die Entscheidungen der Abklärungsstelle monetär geleitet sein könnten. Der finanzielle Aspekt darf allerdings nicht gänzlich ausser Acht gelassen werden, da dies im Widerspruch zu den Grundsätzen staatlichen Handelns stehen würde. Auch wenn die Abklärungsstelle unabhängig ist, ist sie an diese Grundsätze gebunden. Auch ist zwischen Bedürfnis und einem effektiven Bedarf zu unterscheiden. Im partizipativen Prozess des Abklärungsverfahrens wird dies eruiert.

Ebenfalls wurde vereinzelt befürchtet, dass der Markteintritt der stationären Leistungserbringenden in den ambulanten Bereich zu einer Institutionalisierung des letzteren führt. Eine Strukturhaltung zulasten der Selbstbestimmung ginge nicht an. Würden die jetzigen Leistungserbringenden nicht in den ambulanten Bereich einsteigen können, könnte die Versorgung jedoch nicht sichergestellt werden. Es gibt zurzeit wenig ambulante Alternativen. Aus Sicht des Kantons kann auch ein Leistungsbezug bei institutionellen Leistungserbringenden selbstbestimmt sein, unabhängig davon, ob diese auch noch im stationären Bereich tätig sind oder nicht.

Vereinzelt wurde angeregt, dass sich auch Beistandspersonen als private Leistungserbringende sollen anerkennen lassen können. Dieser Ansatz wird aus Gründen von möglichen Interessenskonflikten nach wie vor nicht weiterverfolgt.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende argumentierten, dass die stationären Leistungserbringenden durch die beabsichtigten Änderungen, insbesondere zur Aufhebung von Artikel 39 Absatz 2 SHG, unterfinanziert sein könnten. Diesbezüglich wurde Kritik an den Tarifiereduktionen ab 2025 geübt. Einige, welche die Aufhebung von Artikel 39 Absatz 2 SHG grundsätzlich begrüsst, beantragten, vor der Aufhebung zuerst verbindliche Grundlagen zur künftigen Tariffestsetzung zu schaffen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das SeTeG keinen direkten Zusammenhang mit dem Entlastungspaket 2025+ des Kantons und insbesondere mit den Tarifierkürzungen in den stationären Institutionen aufweist. Es geht bei letzterem um eine Entwicklung hin zu konkurrenzfähigen Tarifen und bedarfsorientierten Angeboten. Einige Kantone richten keine Investitionsbeiträge aus oder prüfen deren Abschaffung. Die Gesetzesvorlage sieht – nach der Bereinigung durch den Landrat – jedoch vor, dass Darlehen und Bürgschaften gewährt werden können. Somit wurde den Bedenken einiger Vernehmlassungsteilnehmenden schliesslich Rechnung getragen.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

6.1. Gesetz zur Förderung der Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen

Artikel 1; Zweck

Die Eckpfeiler der Vorlage sind die Förderung einer kantonalen Behindertenpolitik zwecks Koordination der Akteure sowie der Angebote zur schrittweisen Umsetzung der UN-BRK auf allen Ebenen und insbesondere in den prioritär definierten Handlungsbereichen Wohnen, Arbeit und Tagesgestaltung sowie soziale Teilhabe. Ziel ist somit eine verbesserte Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Der Kanton schafft damit die Rahmenbedingungen für die Sicherstellung der komplementären Versorgung von Menschen mit Behinderungen (vgl. Subsidiaritätsklausel Art. 3).

Artikel 2; Geltungsbereich

Absatz 1: Das Gesetz gilt grundsätzlich für alle Menschen mit Behinderungen, die im Zuständigkeitsbereich des Kantons Glarus liegen. Die primäre Anspruchsgruppe im Bereich der Leistungen sind volljährige Menschen vor dem AHV-Rentenalter, die als invalid oder hilflos im Sinne des Sozialversicherungsrechts gelten. Zum Begriff der Behinderung wird auf Artikel 4 verwiesen. Der Wohnsitzbegriff entspricht grundsätzlich jenem nach Artikel 23 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, wobei beispielsweise im Bereich der IVSE Abweichungen zum zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff vorgesehen sind, die für den Kanton verpflichtend sind.

Absatz 2: Die Gesetzgebung gilt für sämtliche Anbietende, die im Kanton Leistungen für Menschen mit Behinderungen erbringen, soweit dafür eine (Mit-)Finanzierung des Kantons beansprucht wird. Dieser Anspruch wird entweder im Rahmen der Subjektfinanzierung von Menschen mit Behinderungen oder im Rahmen einer subjektorientierten Objektfinanzierung von Leistungserbringenden geltend gemacht (s. dazu Erläuterungen zu Art. 21 Abs. 4). Sie gilt ferner für jene ambulanten Leistungserbringenden, die für im Kanton Glarus wohnhafte Menschen mit Behinderungen Leistungen erbringen. Damit wird mitunter die Grundlage geschaffen, dass auch ambulante Leistungen beispielsweise in Form von Begleitung, die von ausserkantonalen Organisationen für Glarnerinnen und Glarner erbracht werden, anerkannt und entsprechend mitfinanziert werden können. Dies bietet die Möglichkeit, Synergien mit anderen Kantonen zu nutzen. Leistungserbringende, die der IVSE unterstehen, Sitz im Kanton Glarus haben und auch ausserhalb des Kantons Leistungen anbieten, sind für diesen Standort ebenfalls unterstellt. In diesem Fall obliegt die Bewilligung und Aufsicht über diesen Aussenstandort gestützt auf die IVSE nämlich ebenfalls dem Kanton Glarus.

Der Bereich der Pflegeleistungen ist grundsätzlich die Domäne des PBG. Hingegen gibt es im Behindertenbereich auch stationäre Leistungserbringende, die auf der Pflegeheimliste aufgeführt sind (Art. A1-1 Pflege- und Betreuungsverordnung, PBV). Per Definition fallen diese Einrichtungen unter die vorliegende Gesetzgebung und nicht unter das Pflege- und Betreuungsgesetz (Art. 2 Abs. 2 PBG), wobei aufsichtsrechtliche Schnittstellen im Pflegebereich bestehen.

Artikel 3; Subsidiarität

Artikel 3 regelt die Koordination zu anderen Erlassen in diesem Bereich. Es gilt der Grundsatz der Subsidiarität. Das SeTeG kommt subsidiär namentlich zum Gesetz über Schule und Bildung, PBG oder Sozialversicherungsrecht zum Zug. Zu denken ist dabei beispielsweise an Institutionen wie die Alters- und Pflegeheime oder Spitexorganisationen, für welche die Pflege- und Betreuungsgesetzgebung gilt, oder an den Bereich Sonderpädagogik, der im Bildungsrecht geregelt ist. Ebenfalls steht das Gesetz subsidiär zu den Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe gemäss Artikel 34 SHG, da diese Anspruchsgruppe nicht zur primären Anspruchsgruppe des Gesetzes zählt, was sich aus Artikel 16 ergibt. Der in diesem Sinne absolut subsidiären wirtschaftlichen Sozialhilfe geht das vorliegende Gesetz hingegen vor (Abs. 1). Dies gilt hingegen nicht für die Suchthilfe (Art. 40 f. SHG). Es ergibt sich dies aus dem interkantonalen Recht, wonach der Kanton Glarus dem IVSE-Bereich C (Sucht) nicht beigetreten ist. Entsprechende Platzierungen würden wie bis anhin subsidiär über die Sozialhilfe finanziert. Es gelten diese Institutionen deshalb auch nicht als anerkannt im Sinne von Artikel 10 Absatz 3.

Wo die vollständige Ausschöpfung der Subsidiarität zu unzweckmässigen Ergebnissen führt oder die Selbstbestimmung wesentlich beeinträchtigt wird, verleiht Absatz 3 dem Regierungsrat die Kompetenz, Ausnahmen vom Subsidiaritätsgrundsatz vorzusehen. Davon wird er insbesondere im Rahmen des Leistungskatalogs Gebrauch machen, indem er die Begleit- und Betreuungsleistungen definiert. Zu denken ist dabei beispielsweise an geringfügige pflegerische Tätigkeiten, wofür es sich unter Umständen nicht lohnt, nebst einer Assistenzperson eine Spitexorganisation zu beauftragen. Hinzu kommt ebenfalls die Überlegung, dass die Pro Infirmis mit ihrer Wohnbegleitung und der Finanzierung durch das Bundesamt für Sozialversicherungen ohne Ausnahmebestimmungen eine faktische Monopolstellung erhalten würde, da immer erst das Angebot der Pro Infirmis in Anspruch genommen werden müsste. Dies stünde nicht im Einklang mit dem Gedanken der Wahlmöglichkeit.

Artikel 4; Begriffe

Absatz 1: Die UN-BRK geht von einem weitgefassten Behinderungsbegriff aus, wonach zu den Menschen mit Behinderungen Personen zählen, «[...] die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können». Das menschenrechtliche Verständnis von Behinderung schliesst an das bio-psycho-soziale Modell von Gesundheit und Krankheit des amerikanischen Internisten und Psychiaters George L. Engel an. Gemäss diesem Modell wird von einem integrativen medizinischen Ansatz ausgegangen, der Krankheit nicht rein mechanistisch, sondern als Störung der Interaktion von körperlichen, psychischen und sozialen Faktoren versteht.

Das Gesetz verweist indes der Einheitlichkeit halber auf den Behinderungsbegriff gemäss Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG). Die Begriffsdefinition gemäss geltendem Artikel 2 Absatz 1 BehiG ist zwar derzeit Gegenstand einer Revision, doch ist beabsichtigt, diese an die UN-BRK anzugleichen. Dies, um die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt deutlicher zum Ausdruck bringen zu können, wobei dies bereits unter aktuellem Recht so zu verstehen war. Vom Begriff der Behinderung ist jener der Beeinträchtigung zu differenzieren. Hierbei wird der medizinische Aspekt der betroffenen Person einbezogen und im Vergleich zum Behinderungsbegriff werden die gesellschaftlichen Komponenten ausser Acht gelassen. Unter den Begriff der beeinträchtigten Personen fallen insbesondere jene, die nach den sozialversicherungsrechtlichen Grundlagen als invalid gelten. So kann zwar beispielsweise unbestrittenmassen eine körperliche Beeinträchtigung vorliegen, die aber nicht zwingend zu einer Behinderung der Betroffenen führen muss. Des Weiteren ist die Beurteilung bezogen auf den fraglichen Lebensbereich vorzunehmen. So kann jemand zwar selbstständig wohnen, jedoch in der sozialen Teilhabe eingeschränkt sein. Die Definition beinhaltet damit auch ein subjektives Element der Betroffenen.

Da das Gesetz grundsätzlich die Umsetzung der UN-BRK vorantreiben möchte, ist der Behinderungsbegriff in Einklang mit dem BehiG bewusst weit gefasst. Hingegen ist es unerlässlich, den Kreis der potenziellen Leistungsnutzenden in den einzelnen Leistungen stärker einzugrenzen (Art. 16 Abs. 1).

Absatz 2 klärt die verwendeten Begrifflichkeiten. Insbesondere wird zwischen institutionellen und privaten Leistungserbringenden unterschieden. Institutionelle Leistungserbringende müssen in Bezug auf die Anerkennung (Art. 10) höhere Voraussetzungen erfüllen – sofern sie nicht bereits einer Bewilligungspflicht unterstehen (Art. 6 ff.). Da sich das Angebot an eine Vielzahl von Personen richtet und dieses gewerbs- bzw. berufsmässig erbracht wird, wird eine gewisse Professionalität verlangt. Die Leistung kann dabei selbstverständlich auch von gemeinnützigen Organisationen (Vereine, Stiftungen usw.) erbracht werden. Der Vollständigkeit halber sei hier erwähnt, dass als stationär alle Angebote von Institutionen gelten, die nach dem IFEG erbracht werden. Aus diesem Grund fallen darunter beispielsweise auch Leistungsnutzungen von Personen, die zwar in einer eigenen Wohnung leben, aber begleitet in einer Werkstatt arbeiten. Demgegenüber gelten als ambulante Angebote alle Angebote, die nicht stationär sind.

Als private Leistungserbringende gelten natürliche Personen, die bereits im Rahmen des IV-Assistenzbeitrags Begleitungs- und Betreuungsleistungen (nicht Beratung, s. auch Art. 15 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 3) erbringen oder andere natürliche Personen, die entsprechende Leistungen im Einzelfall, d. h. einem beschränkten Kreis, zur Verfügung stellen. Die Bestimmung zielt in erster Linie auf Personen ab, die aufgrund ihrer Beziehung zu den Anspruchsberechtigten vom IV-Assistenzbeitrag ausgeschlossen sind, bzw. auf andere nahestehende Bezugspersonen.

Von den klassischen Leistungserbringenden abzugrenzen ist die Kategorie der Arbeitgebenden. Dies betrifft im 1. Arbeitsmarkt tätige juristische Personen oder Einzelunternehmen, die Menschen mit Behinderungen beschäftigen, dies beispielsweise im Sinne eines Praktikums, Arbeitseinsatzes oder im Rahmen eines Anstellungsverhältnisses. Im Vordergrund stehen dabei Arbeitgebende, die durch ihr soziales Engagement Menschen mit Behinderungen den Einstieg in den 1. Arbeitsmarkt ermöglichen. Da sie weder unter den Begriff der institutionellen noch unter jenen der privaten Leistungserbringenden subsumiert werden können, ist eine dritte Kategorie notwendig.

Artikel 5; Zuständigkeiten

Zuständig für die Planung des Leistungsangebots und die Koordination der Aufgabenerfüllung im Behindertenwesen ist der Kanton, wobei letzteres bereits der bestehende Artikel 39 Absatz 1 SHG vorsah. Demgegenüber sind die Gemeinden und die Zivilgesellschaft im Rahmen ihrer Zuständigkeiten verpflichtet, die Umsetzung der UN-BRK voranzutreiben. Bei den Gemeinden betrifft dies beispielsweise die Zugänglichkeit von amtlichen Dokumenten und öffentlichen Gebäuden. Für die Gesellschaft können sich ebenfalls Zuständigkeiten beispielsweise aus dem BehiG betreffend Zugänglichkeit zu Dienstleistungen ergeben (vgl. dort Art. 6). Entsprechende Massnahmen sind auch selbst zu finanzieren. Es bedarf jedoch bei einer derartigen Querschnitt- und Verbundaufgabe, wie die Umsetzung der UN-BRK eine darstellt, aufgrund der Betroffenheit aller föderalistischen Ebenen für eine wirksame Umsetzung einer (kantonalen) Koordination. Mit Blick darauf, dass sich Leistungsnutzende an den Kosten beteiligen müssen, vermittelt Artikel 5 nicht den Anspruch auf eine

vollständige staatliche Ausfinanzierung von Leistungen im Einzelfall. Die Bestimmung ist vielmehr als übergeordnete Regelung zu verstehen.

Artikel 6; Bewilligungspflicht

Absatz 1: Stationäre Leistungserbringende benötigen eine Betriebsbewilligung des Departements, wenn sie mehr als fünf Personen ganztägig betreuen. Dies entspricht geltendem Recht. Erfasst sind von Absatz 1 die Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen. Zurzeit sind dies folgende: Fridlihuus, Glarnersteg, Menzihuus und Teen Challenge. Nicht erfasst sind die Alters- und Pflegeheime und Spitäler. Für diese gilt die Spezialgesetzgebung, unter anderem das PBG sowie das Gesetz über das Gesundheitswesen.

Absatz 2: Die Betriebsbewilligung nach SeTeG entspricht im stationären Erwachsenenbereich der Anerkennung im Sinne von Artikel 4 IFEG.

Absatz 3: Das Erbringen von ambulanten Leistungen ist nicht bewilligungspflichtig, sofern dies nicht spezialgesetzlich vorgesehen ist. Zu denken ist beispielsweise an Spitexleistungen, die unter Umständen auch von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden können. Die Finanzierung derselben ist denn auch im PBG geregelt. Eine (Mit-)Finanzierung des Kantons im Rahmen von ambulant erbrachten Leistungen gemäss SeTeG setzt aber gewisse Standards voraus, die in Artikel 10 f. näher umschrieben sind. Einerseits sollen im Sinne der Selbstbestimmung niederschwellige Angebote von Betroffenen genutzt werden können, andererseits sind bestimmte Qualitätsstandards zum Schutz der Betroffenen wichtig, sofern sich der Kanton an diesen Angeboten beteiligen soll. Es ist selbstverständlich zulässig, auch Leistungen zu erbringen bzw. zu beziehen, die nicht vom Kanton anerkannt sind und damit nicht mitfinanziert werden. Die Finanzierung erfolgt da beispielsweise aus den Mitteln der IV-Rente oder der Hilflosenentschädigung.

Artikel 7; Bewilligungsvoraussetzungen

Die Voraussetzungen zur Erteilung einer Betriebsbewilligung sind bis dato in der entsprechenden Verordnung über die Erteilung von Betriebsbewilligungen für stationäre Einrichtungen und deren Haftung geregelt, die letztmals per 1. April 2023 soweit möglich analog zur Pflege- und Betreuungsgesetzgebung angepasst wurde. Für Leistungserbringende, die der IVSE unterstehen – dies betrifft zurzeit alle Glarner Behinderteninstitutionen –, gelten nebst den IFEG-Voraussetzungen auch die Qualitätsrichtlinien der Konferenz der Sozialdirektorinnen und -direktoren der Ostschweizer Kantone und Zürich (SODK-Ost+ZH). Es wurden keine Verschärfungen zum bisherigen Recht vorgenommen.

Artikel 8; Einschränkung und Entzug der Betriebsbewilligung

Bereits das bisherige Recht sieht vor, dass Betriebsbewilligungen mit sach- oder einzelfallbezogenen Auflagen und Weisungen verbunden und bei groben Missständen entzogen werden können. Materiell wurden keine Änderungen vorgenommen und der Wortlaut weitestgehend vom PBG übernommen.

Artikel 9; Aufsicht

Die Aufsicht über die stationären Einrichtungen obliegt dem Departement. Absatz 2 hält dabei fest, dass angemeldete und unangemeldete Inspektionen durchgeführt, Beweismittel erhoben und unbefugte Einrichtungen geschlossen werden können. Unangekündigte Inspektionen können in Ausnahmefällen notwendig sein, wenn ein Verdacht auf schwere Unregelmässigkeiten besteht. Inhaltlich entspricht die Bestimmung dem bisherigen Recht.

Artikel 10; Anerkennung von institutionellen Leistungserbringenden

Absatz 1: Ambulante Leistungserbringende unterstehen im Geltungsbereich dieses Gesetzes keiner Bewilligungspflicht. Sie können ihre Tätigkeit ohne staatliche Befugnis ausüben. Für Leistungen, die das Gemeinwesen finanziert, sollen aber Grundlagen geschaffen werden, die gewisse Qualitätsstandards sicherstellen. Diese Qualitätsstandards dienen dem Schutz der Betroffenen und stellen sicher, dass die finanziellen Mittel des Kantons zweckmässig und wirtschaftlich eingesetzt werden. Die Überprüfung der Voraussetzungen ist in der Praxis mitunter anspruchsvoll, da sie auch sogenannte weiche Fähigkeiten (Soft Skills) beinhaltet, wie dies auch im stationären Bereich mit Blick auf die Qualitätsrichtlinien der SODK-Ost+ZH der Fall ist. Im Einzelfall wird sich herauskristalisieren, ob diese Haltung von den Leistungserbringenden auch gelebt wird. Durch die Legifizierung dieser Voraussetzungen kommt die Haltung des Kantons in Bezug auf die Wichtigkeit der Persönlichkeitsrechte, Mitbestimmung und Teilhabe zum Ausdruck.

Absatz 2: Stationäre, bewilligungspflichtige Leistungserbringende müssen für ihre Leistungen nach IFEG nicht im Sinne von Artikel 10 anerkannt werden. Die entsprechenden Qualitätsstandards bilden bereits Voraussetzung für die Erteilung einer Betriebsbewilligung. Dass hier nur auf Leistungserbringende mit Betriebsbewilligung und Leistungsvereinbarung Bezug genommen wird, soll verhindern, dass Angebote, die nicht der Angebotsplanung entsprechen, durch den Kanton mitfinanziert werden.

Absatz 3: Ausserkantonale stationäre Leistungserbringende fallen nicht in die Zuständigkeit des Kantons Glarus; sie unterstehen der Aufsicht des Standortkantons (vgl. auch Art. 2 Abs. 2). Hingegen sollen wie bis

anhin auch Leistungen in ausserkantonalen Einrichtungen bezogen werden können, wie dies auch die IVSE vorsieht. Zudem sollen auch Einrichtungen nicht ausgeschlossen werden, die nicht der IVSE unterstellt sind (sogenannte IFEG-Einrichtungen). Auch ein Aufenthalt in einer solchen Einrichtung ist möglich, sofern der Bedarf nicht in einer Glarner Institution gedeckt werden kann (vgl. Art. 17 i. V. m. Art. 21 Abs. 3).

Artikel 11; Anerkennung von privaten Leistungserbringenden

Grundsätzlich gilt das zum Artikel 10 Gesagte auch für private Leistungserbringende. Auch in diesem Bereich müssen gewisse Qualitätsstandards gesetzt werden, wobei es nicht verhältnismässig und zweckmässig wäre, zu hohe administrative Anforderungen (z. B. Betreuungskonzept) zu stellen. Niederschwellige Betreuungslösungen sollen dadurch ermöglicht und gefördert werden. Die Anerkennung setzt u. a. voraus, dass die leistungserbringende Person nicht gleichzeitig als Beistandsperson eingesetzt ist. Diese Konstellation könnte zu Interessenkollisionen führen und die Betreuung in einem rein familiären Setting garantiert nicht unbedingt mehr Selbstbestimmung. Die Betreuung von Menschen mit Behinderungen soll auf möglichst viele Schultern verteilt werden. Auch im Sinne einer Qualitätssicherung ist es sinnvoll, hier eine Gewaltentrennung sicherzustellen, sodass nicht die Gefahr besteht, dass die leistungserbringende Person gleichzeitig das Einkommen und Vermögen verwaltet. Angehörige, die gleichzeitig als Beistandspersonen eingesetzt sind, können somit nicht als private Leistungserbringende anerkannt werden. Es steht ihnen jedoch frei, das Mandat abzugeben.

Die Voraussetzung nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe f ist im Kontext der privaten Leistungserbringenden so zu verstehen, dass die erbrachte Leistung in einem gemäss Angebotsplanung (und durch den die Angebotsplanung konkretisierenden Leistungskatalog) definierten Bereich erfolgen muss. Der Bedarf ist dann ausgewiesen, wenn er anerkannt ist und eine leistungsnutzende Person ein Angebot bei einem spezifischen Leistungserbringenden beziehen möchte. Es besteht also von Beginn an bereits die Absicht, ein entsprechendes Tandem zu bilden.

Absatz 3 stellt klar, dass Beratungsleistungen nur von institutionellen Leistungserbringenden erbracht werden können. Dementsprechend kann für diese Leistungen keine Anerkennung erfolgen (vgl. auch Art. 15 Abs. 1)

Artikel 12; Gemeinsame Bestimmungen zur Anerkennung

Absatz 1: Die Anerkennung bildet wie auch die Leistungsvereinbarung bei stationären Leistungserbringenden die Grundlage für die Leistungsabgeltung durch den Kanton. Die Vergütung erfolgt in der Regel im Einzelfall. Bei Beratungsleistungen können im Rahmen der Leistungsvereinbarung auch Pauschalen ausgerichtet werden. Die Art und die Höhe richten sich dabei nach dem Kapitel 3.3 des Gesetzes betreffend die Finanzierung.

Absatz 2: Wie bei den Leistungserbringenden mit Betriebsbewilligung kann auch die Anerkennung eingeschränkt oder entzogen werden. Die Voraussetzungen und das Verfahren richten sich sinngemäss nach Artikel 8.

Artikel 13; Angebotsplanung

Absatz 1: Mit Blick auf die Bestimmung in Artikel 5, wonach der Kanton für die Planung und Koordination der Aufgabenerfüllung im Behindertenbereich zuständig ist, ist eine kantonale, bedarfsgerechte, zukunftsorientierte und aufeinander abgestimmte Angebotsplanung unerlässlich. Diese hilft auch den im Behindertenbereich tätigen Institutionen und Organisationen, ihre Angebote auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen auszurichten und weiterzuentwickeln. Eine Angebotsplanung muss zwingend gesamtheitlich erfolgen. Es müssen dabei auch die Schnittstellen einbezogen werden, für die grundsätzlich eine andere Gesetzgebung gilt, insbesondere zum Bereich der Sonderpädagogik, der Pflege- und Betreuungsgesetzgebung und der Sozialversicherung. Fachpersonen wie Leistungserbringende und Menschen mit Behinderungen sind in geeigneter Form einzubeziehen. Angesichts der relativ tiefen Bevölkerungszahl ist es nicht möglich bzw. nicht wirtschaftlich, für jeden Bedarf ein entsprechendes Angebot im Kanton Glarus zu schaffen. Dieser ist deshalb weiterhin auf die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und auf entsprechende ausserkantonale Angebote angewiesen. Dies entspricht auch dem Zweck der IVSE. Nebst den ausserkantonalen Gegebenheiten sind auch die gesellschaftlichen Entwicklungen zu berücksichtigen. Gemäss den Erfahrungen aus anderen Kantonen ist eine Angebotsplanung jeweils auf drei bis vier Jahre ausgelegt.

Absatz 2: Die Eckpfeiler der Angebotsplanung sind in Absatz 2 geregelt. Sie resultieren auch aus der Analyse zur Angebotsentwicklung für Menschen mit Behinderungen im Kanton Glarus. Entsprechende Angebote müssen in diesen Bereichen erhalten, geschaffen oder weiterentwickelt werden, um die Ziele der vorliegenden Gesetzgebung nach mehr Selbstbestimmung und Teilhabe, mithin Inklusion, in den Lebensbereichen Wohnen, Arbeit, Tagesgestaltung und Freizeit erreichen zu können. Freizeit und soziale Teilhabe wird dabei in die Leistung Wohnen integriert. Von der Angebotsplanung leitet sich sodann ein entsprechender Leistungskatalog ab (Art. 15 Abs. 2).

Die Angebotsplanung legt idealerweise auch in quantitativer Weise möglichst konkret den Bedarf an entsprechenden Plätzen im ambulanten und stationären Bereich fest, die von institutionellen Leistungserbringenden bewirtschaftet werden. Für die Bewirtschaftung dieser Plätze müssen sich Leistungserbringende anerkennen lassen (Art. 10, ausgenommen sind Einrichtungen mit Betriebsbewilligungen) und es wird mit

ihnen eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen (Art. 14). Ein Submissionsverfahren entfällt. Im stationären Bereich einerseits deshalb, weil faktisch zurzeit keine anderen Leistungserbringenden die vertraglichen Leistungen im verlangten Umfang erbringen könnten und weil die Ausnahmebestimmung von Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe e der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) anwendbar ist. Andererseits ist der Zweck und Nutzen einer Submission nicht ersichtlich, nachdem das Gesetz zur Leistungserbringung von vornweg nur bestimmte Leistungserbringende zur Verrechnung zulässt und überdies der Tarif vorgegeben wird. Den wichtigsten Zuschlagskriterien (Art. 29 IVöB) wird daher Rechnung getragen. Soweit möglich wird berücksichtigt, dass im Sinne der Wahlmöglichkeit alternative Angebote zugelassen werden. Es soll jedoch verhindert werden, dass unkontrolliert institutionelle Leistungserbringende auf den Markt drängen und der Kanton davon überschwemmt wird. Es geht auch darum, erste Erfahrungen mit dem neuen System zu sammeln, da nur abgeschätzt werden kann, wie viele Personen aufgrund eines alternativen Angebots aus dem stationären in den ambulanten Bereich wechseln und wie viele Personen, die heute noch kein solches Angebot nutzen, neu ins System eintreten. Daraus folgt, dass Anerkennung und Angebotsplanung eng miteinander verbunden sind; je konkreter die Angebotsplanung, desto klarer der Prozess der Anerkennung von Leistungserbringenden.

Artikel 14; Leistungsvereinbarung

Absätze 1 und 2: Entspricht das Angebot der Leistungserbringenden mit Betriebsbewilligung der Angebotsplanung, wird wie bisher eine Leistungsvereinbarung mit ihnen abgeschlossen. Die Angebotsplanung liefert nebst dem bereits bestehenden Kennzahlenvergleich der SODK-Ost+ZH wichtige Hinweise für den Umfang der Leistungsvereinbarung. Der vorgegebene Inhalt der Leistungsvereinbarung orientiert sich an der Pflege- und Betreuungsgesetzgebung sowie an den bisher abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen. Mit Blick auf die Angebotsplanung wird der Kanton zukünftig stärker auf das Angebot der Institutionen Einfluss nehmen können, indem er beispielsweise weniger Plätze oder andere Angebote bestellt.

Absatz 3: Mit den anerkannten ambulanten institutionellen Leistungserbringenden (Art. 10) werden ebenfalls Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Absatz 2 wird analog angewendet. Entsprechende Vorgaben, insbesondere zur Qualitätssicherung, sind nötig, da ambulante Leistungserbringende keiner Bewilligungspflicht unterstehen. Es ist nicht vorgesehen, dass mit den privaten Leistungserbringenden Leistungsverträge abgeschlossen werden, da sie nur Betreuung und Begleitung im Einzelfall erbringen. Sie werden lediglich anerkannt (Art. 11, vgl. auch Ausführungen zu Art. 25).

Artikel 15; Leistungsarten

Absatz 1: Die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen sind vielfältig und betreffen die unterschiedlichsten Lebensbereiche und Lebensabschnitte. Daraus können sich zahlreiche Fragestellungen, beispielsweise zu geeigneten Angeboten und deren Finanzierung oder Leistungsansprüchen von Versicherungen, für sie und ihre Angehörigen ergeben. Bei einer Informations- und Beratungsstelle können Menschen mit Behinderungen oder ihre Angehörigen entsprechende Beratung in Anspruch nehmen. Beratungen im Sinne des Gesetzes sollen aufgrund des vorausgesetzten Fachwissens nur von professionellen, mithin institutionellen Leistungserbringenden erfolgen, die vorzugsweise in einem Team eingebettet sind, weshalb private Leistungserbringende nicht zugelassen sind (s. auch Art. 4 Abs. 2 Bst. b und Art. 11 Abs. 3). Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass Private keine Menschen mit Behinderungen beraten dürfen; die Leistungen können nur nicht mit dem Kanton abgerechnet werden. Bereits heute besteht mit der Pro Infirmis eine Leistungsvereinbarung im Bereich der Beratung und Förderung der Selbstvertretung. In dieser oder ähnlicher Form soll die Beratung auch mit dem neuen Gesetz sichergestellt werden. Daneben betreibt der Kanton die Koordinationsstelle Gesundheit (KoGe; Art. 14 PBG) oder die Sozialberatung (Art. 20 Abs. 1 Bst. a SHG), die beide aufgrund ihres staatlichen Charakters nicht anerkannt werden müssen, dennoch aber als Beratungsstelle im Sinne dieser Regelung verstanden werden können. Es wird im Rahmen der Umsetzung zu entscheiden sein, ob der Kanton mehrere Leistungserbringende als Beratungsstelle anerkennt, beispielsweise für spezialisierte Beratung, oder diese Aufgabe einer zentralen Stelle überträgt. Nicht vorgesehen ist, dass diese Beratungsaufgaben innerhalb der für den Vollzug zuständigen Fachstelle wahrgenommen werden. Als finanzierende und beaufsichtigende Stelle könnte es da zu Interessenkonflikten kommen. Im Rahmen eines extern erteilten Mandats kann auf die Beratungsqualität Einfluss genommen werden. Mit Blick auf das in Artikel 3 statuierte Subsidiaritätsprinzip sind Beratungen zum IV-Assistenzbeitrag gestützt auf Artikel 39j der Verordnung über die Invalidenversicherung in erster Linie bei der IV-Stelle oder bei von ihr beauftragten Dritten wahrzunehmen. Die Leistungsvereinbarung zwischen Kanton und Beratungsstelle muss dies berücksichtigen. In der Praxis wird dies zu Schnittstellen führen. Die Subsidiarität ist im Rahmen der Beratungen nicht zu eng auszulegen. Beratungsleistungen zugunsten von Leistungserbringenden werden nicht vom Gesetz erfasst. Dieses ist auf die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet. Im Vergleich zur Beratung im Einzelfall von Betroffenen ist es hingegen durchaus denkbar, dass die Hauptabteilung Soziales andere Fachstellen und Organisationen beraten und Impulse setzen kann sowie koordinative Aufgaben erfüllt. Hingegen könnten auch nicht professionelle Leistungserbringende Bedarf an einer Form von Intervision oder Erfahrungsaustausch haben. Die Fachebene ist gehalten, einen entsprechenden Bedarf zu eruieren und Gefässe

zu schaffen. Mit Blick auf die Strategieentwicklung der Fachebene dürfte diese Aufgabe aber extern vergeben werden.

Absatz 2: Insbesondere ambulante Begleitungs- und Betreuungsleistungen haben schweizweit stark an Bedeutung gewonnen. Einerseits kann durch sie ein selbstbestimmtes Leben ermöglicht bzw. erhalten werden. Andererseits können sie zu verzögerten und anspruchsvollen Heimeintritten oder vermehrten Spitaleintritten führen. Auf allen föderalistischen Ebenen bestehen Bestrebungen, ambulante Leistungen auszubauen und zu finanzieren, was auch mit dieser Vorlage beabsichtigt wird. Im Unterschied zum Pflegebegriff besteht jedoch keine klare Definition des Betreuungsbegriffs. Meist werden darunter Dienstleistungen verstanden, die Menschen in ihrem Alltag unterstützen, auch eine soziale Komponente aufweisen und nicht unter die Pflege fallen. Entsprechend unterschiedlich und heterogen können Betreuungsleistungen sein. Die Vorlage bedient sich deshalb einer allgemein gehaltenen Definition von Begleitungs- und Betreuungsleistungen, die vom Regierungsrat im Rahmen eines Leistungskatalogs noch weiter präzisiert wird. Demnach zielen solche Leistungen darauf ab, die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zu erhöhen. Sie können sowohl im ambulanten als auch stationären Setting erbracht werden. Es werden darunter Leistungen zugunsten von Menschen mit Behinderungen verstanden, die nicht nur stellvertretend erbracht werden, sondern gemeinsam mit der Person im Sinne einer Befähigung und Unterstützung. Die Selbstbestimmung und Selbstständigkeit der Menschen mit Behinderungen ist möglichst hoch und die Abhängigkeit von den Leistungserbringenden möglichst tief.

Von den in der Pflege- und Betreuungsgesetzgebung vorgesehenen Betreuungsleistungen (Art. 10 Abs. 2 Bst. c PGB i. V. m. Art. 18 PBV) sind die vom SeTeG erfassten Betreuungsleistungen abzugrenzen. Das PBG und die PBV sehen ebenfalls Leistungen vor, die von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden können, so beispielsweise in Bezug auf die Anerkennungsbeiträge und Spitexleistungen. Auch stehen die Betreuungsleistungen von versorgungspflichtigen Einrichtungen Menschen mit Behinderungen offen. Dennoch entsprechen jene Betreuungsleistungen nicht vollends denjenigen nach SeTeG. Denn das PBG gilt nur für Einrichtungen, die Pflege anbieten (Art. 2 Abs. 1 PBG, wobei Art. 17 PBG eine Ausnahme statuiert). Seitens der Fachstelle Pflege und Betreuung können folglich nur Betreuungsleistungen gestützt auf das PBG abgegolten werden, die von Institutionen oder Organisationen erbracht werden, die auch bzw. zur Hauptsache Pflegeleistungen anbieten und eine Versorgungspflicht und damit eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton haben. Entsprechend muss das SeTeG zusätzliche Grundlagen schaffen, die für Organisationen gelten, die ausschliesslich Betreuungsleistungen (ohne Pflegeleistungen) zugunsten von Menschen mit Behinderungen erbringen oder keinen Versorgungsauftrag des Kantons haben.

Gestützt auf Artikel 17 PBG hat der Regierungsrat mit gemeinnützigen Organisationen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Er unterstützt mit Subventionsbeiträgen beispielsweise Angebote von Pro Senectute Glarus und des Schweizerischen Roten Kreuzes, weil diese Angebote versorgungsrelevant sind und weiterhin zu Sozialtarifen angeboten werden können sollen. Auch bei diesen Angeboten geht es vielfach nicht nur um stellvertretende Leistungen. Insofern weisen sie Parallelen zu den Leistungen auf, die nach SeTeG vorgesehen sind. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das SeTeG grundsätzlich nachgelagert zum Zug kommt (Art. 3). Die vollständige Ausschöpfung der Subsidiarität kann wie bereits erwähnt zu praxisuntauglichen Konstrukten führen, weshalb u. a. gewisse Grundpflegeleistungen im Rahmen des vorgegebenen Stundendachs über das SeTeG finanziert werden können und entsprechend im Leistungskatalog vorgesehen werden. Die Abklärungsstelle nimmt eine wichtige Rolle ein, indem sie Menschen mit Behinderungen die entsprechenden Möglichkeiten aufzeigt und gemeinsam eruiert wird, welche Leistungen zielführend und effizient sind.

Eine gewisse Anspruchskoordination ist schliesslich auf Verordnungsebene zu implementieren, die unter Artikel 3 und 17 subsumiert werden kann. Beispielsweise geht es um Abgrenzungsfragen beim Anerkennungsbeitrag nach Artikel 36 Absatz 1 PBV. Bei der Finanzierungszuständigkeit zwischen PBG und dem vorliegenden Gesetz ist letztlich entscheidend, auf welche gesetzliche Grundlage sich eine Leistungsvereinbarung stützt bzw. von welchen Leistungserbringenden die Anspruchsgruppe Leistungen bezieht.

In der Revision der Kantonalen Ergänzungsleistungsverordnung (KELV) vom 20. Dezember 2022 wurde diese Ausgangslage bereits berücksichtigt. So können Betreuungsleistungen und hauswirtschaftliche Leistungen (von der EL) subsidiär nach Massgabe von Artikel 32 PBV vergütet werden, unabhängig davon, ob der Leistungserbringende dem PBG untersteht oder nicht. Dies bedeutet, dass die Leistungen bis zu einem Umfang von 15 Stunden pro Woche subsidiär, d. h. nach Abzug eines allfälligen Kantonsbeitrags (gemäss Art. 13 Abs. 2 PBG im Umfang von 50 %), vergütet werden, wobei die 15-Stunden-Grenze kumulativ zu Artikel 5 KELV (Höchstansätze Krankheits- und Behinderungskosten) einzuhalten ist. Vorausgesetzt ist zudem eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton. Auf welche gesetzliche Grundlage sich die Leistungsvereinbarung stützt, ist nicht entscheidend. Sozialversicherungstechnisch sind die Voraussetzungen folglich bereits geschaffen, um entsprechende Leistungen an EL-Beziehende vergüten zu können.

Artikel 16; Leistungsanspruch

Absatz 1: Anspruch auf Beratungs-, Begleitungs- und Betreuungsleistungen bei anerkannten Leistungserbringenden (Art. 10 f.) hat nur ein eingeschränkter Kreis von Menschen mit Behinderungen. Vorausgesetzt ist in erster Linie der Bezug einer Rente aus der Invaliden-, Unfall- oder Militärversicherung oder der Bezug einer

Hilflosenentschädigung, wobei für Personen, die zwar den Invaliditätsbegriff erfüllen, hingegen keine Rente beziehen können, und für minderjährige Personen Ausnahmen vorgesehen sind. Insbesondere beim Übertritt ins Erwachsenenalter kann es bei Jugendlichen zu Versorgungslücken, beispielsweise im ambulanten Bereich, kommen. Gerade dieser Übergang ist für die weitere Entwicklung besonders wichtig. Im Fall, dass keine beruflichen Massnahmen der IV möglich sind (z. B. fehlende Berufsreife) und auch im Bereich der Sonderpädagogik keine Unterstützung mehr gewährleistet werden kann (fehlende Ausbildungsfähigkeit), soll die vorliegende Gesetzgebung greifen. Ausgeschlossen bleibt, dass Menschen, deren Invaliditätsgrad tief und deshalb von den Sozialversicherungen nicht erfasst ist, Leistungen nach diesem Gesetz beziehen können.

Absatz 2: Der Bedarf an Begleit- und Betreuungsleistungen für eine selbstbestimmte Lebensführung und gesellschaftliche Teilhabe wird in einem standardisierten Verfahren unter Beizug der Betroffenen ermittelt. Beratungsleistungen hingegen können Menschen mit Behinderungen (und ihre Angehörigen) selbstredend ohne vorgängige Abklärung in Anspruch nehmen.

Absatz 3: Für Personen, die das Pensionsalter erreicht haben, gilt das SeTeG grundsätzlich nicht (mehr) und es greifen u. a. die Bestimmungen der Pflege- und Betreuungsgesetzgebung. Im Sinne der Besitzstandswahrung dürfen Leistungsnutzende, die das Pensionsalter erreichen, die entsprechenden Leistungen aber weiterhin beziehen, sofern diese zweckmässig sind. Dies gilt sowohl für ambulante als auch stationäre Leistungen. Ob die Zweckmässigkeit der Begleit- und Betreuungsleistungen bejaht werden kann, ist mittels eines verkürzten Abklärungsverfahrens zu prüfen. Auf Antrag können die Leistungen an einen veränderten Bedarf angepasst werden. Dies kann der Fall sein, wenn eine Person vor Eintritt ins AHV-Alter ambulante Leistungen bezogen hat und aufgrund der Behinderung im Pensionsalter Bedarf nach einem stationären Angebot entsteht, die Betreuung aber nicht in einem Alters- und Pflegeheim gewährleistet werden kann. Die heutige Praxis sieht bereits vor, dass Leistungsnutzende auch nach Erreichen des Pensionsalters in einer stationären Behinderteneinrichtung verbleiben können, sofern die Betreuung und / oder Pflege weiterhin sichergestellt werden kann. Dabei ist es auch möglich, das Angebot anzupassen (Tagesstruktur ohne Lohn anstelle von Tagesstruktur mit Lohn) oder Erhöhungen des Betreuungsbedarfs (Anpassung der IBB-Stufe; individueller Betreuungsbedarf gemäss Einstufungsinstrument der SODK-Ost+ZH). Ausgeschlossen bleibt ein Systemeintritt von Menschen mit Behinderungen, die vor Eintritt ins AHV-Alter keine Leistungen bezogen haben.

Absatz 4: Der Regierungsrat hat die Kompetenz, die Einzelheiten und das Verfahren zu regeln. Er ist unter anderem berechtigt, eine Karenzfrist für Zuzügerinnen und Zuzüger aus einem anderen Kanton vorzusehen. Da die Kantone in der Entwicklung und Finanzierung von ambulanten Angeboten unterschiedliche Regelungen kennen, sollen keine Anreize geschaffen werden, dass Menschen mit Behinderungen alleine aufgrund der Finanzierungsmöglichkeit von ambulanten Massnahmen in den Kanton Glarus ziehen.

Artikel 17; Grenzen der Selbstbestimmung

Absatz 1: Der Selbstbestimmung sind Grenzen gesetzt, die beispielsweise auf Anordnungen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde gründen. Aber auch die Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit ist zu gewährleisten, was sich auch aus Artikel 52 der Kantonsverfassung ergibt. Das bedeutet, dass alle gewährten Leistungen zu mehr Selbstbestimmung diesen Grundsätzen entsprechen müssen. Dass der Regierungsrat Richtwerte dazu erlassen kann, dient als Orientierungshilfe in der Praxis zur Konkretisierung dieser Grundsätze, wobei eine gerichtliche Überprüfung vorbehalten bleibt. In der Umsetzung des Gesetzes gilt es den Spagat zu schaffen zwischen der Sicherstellung der grösstmöglichen Selbstbestimmung und der Einhaltung der Grundsätze staatlichen Handels, wozu auch die Verhältnismässigkeit gehört. Aus diesen Überlegungen folgt, dass ambulante Leistungen zu vermeiden sind, wenn sie deutlich teurer sind als ein stationärer Aufenthalt. Auch sind stationäre Leistungen für Personen mit sehr geringem Unterstützungsbedarf unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit zu beurteilen. Im Rahmen des Abklärungsverfahrens ist dies zu prüfen. Diese Grundsätze führen aber nicht dazu, dass stationäre Lösungen per se abgelehnt werden, wenn der Bedarf aus objektiver Sicht grundsätzlich mit ambulanten Unterstützungsleistungen gedeckt werden kann. Es kann durchaus Gründe für ein stationäres Setting geben, selbst wenn der Unterstützungsbedarf nicht übermässig hoch ist (z. B. bei Einsamkeit). Als weitere Einschränkung der Selbstbestimmung wird auf Artikel 21 Absatz 3 verwiesen.

Absatz 2 hält fest, dass die Wahlmöglichkeit des Leistungsbezugs dann eingeschränkt sein kann, wenn Leistungen nicht oder nicht vollständig verfügbar (z. B. Kapazitäten) oder im Konzept des Leistungserbringers festgelegte Voraussetzungen nicht erfüllt sind (z. B. hinsichtlich Behinderungsart). Die grundsätzliche Wahlmöglichkeit im Rahmen der anerkannten Leistungserbringenden darf nicht so verstanden werden, dass ein gewünschter Leistungserbringer zur Leistungserbringung im Einzelfall verpflichtet werden kann. Ausnahmen können vertraglich im Rahmen der Leistungsvereinbarungen vorgesehen sein, beispielsweise im Bereich einer Aufnahmepflicht.

Artikel 18; Abklärungsstelle

Das kostenlose Bedarfsermittlungsverfahren (Abklärungsverfahren) wird von einer fachlich qualifizierten Stelle durchgeführt. Die Abklärung bietet nicht nur für die betroffenen Personen Vorteile, indem deren Bedarf umfassend abgeklärt und entsprechende Angebote aufgezeigt werden, sondern auch für den Kanton, indem

eine Bedarfsabklärung auch zur Planung und Steuerung des Angebots beiträgt. Denn die Abklärungen können wichtige Hinweise darauf geben, welche Angebote nachgefragt sind bzw. benötigt werden, damit die Planung darauf ausgelegt werden kann.

Die Abklärungsstelle wird sich vorderhand auf die Abklärung von Leistungsansprüchen im ambulanten Bereich beschränken und allenfalls bei stationären Leistungsnutzungen ausserhalb des IVSE-Bereichs. Im stationären Bereich gemäss IVSE gilt ein standardisiertes Eintrittsverfahren. Die IVSE bezweckt, die Aufnahme von Personen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse zu ermöglichen. Das geltende Recht sieht in Artikel 39b Absatz 2 SHG indes eine Beschränkung vor, wonach der Kanton ausserkantonalen Unterbringungen vor Eintritt zustimmen muss (s. auch Art. 21 Abs. 3). Mittelfristig ist angedacht, dass auch Menschen mit Behinderungen, die ein stationäres Angebot nutzen möchten, eine vorgängige Abklärung bei der Abklärungsstelle durchlaufen und diese Stelle auch periodisch im stationären und im ambulanten Bereich die Einstufungen überprüft. Die Regelung ist deshalb so formuliert, dass die Abklärungsstelle zu einem späteren Zeitpunkt auch im stationären Bereich eingesetzt werden kann. Dass ohne Abklärungsverfahren im stationären Bereich der ambulante Bereich vergleichsweise etwas erschwerter zugänglich ist, muss allenfalls in Kauf genommen werden. Gegengewicht kann eine vorgesehene Regelung auf Verordnungsstufe geben, wonach die Bedarfeinstufungsbögen durch die Glarner Institutionen mit den Betroffenen oder ihren Vertretungen besprochen werden müssen. Ebenfalls erhofft man sich von der Förderung der Selbstvertretung und der daraus resultierenden Befähigung der Menschen mit Behinderungen, für ihre Bedürfnisse und Rechte einzustehen (Art. 23 Abs. 2), einen Abbau von möglichen Eintrittsschwellen in den ambulanten Bereich.

Mit Blick auf die Subsidiaritätsbestimmung in Artikel 3 gilt das Verfahren selbstverständlich nur für Leistungen, die nach diesem Gesetz bezogen werden. Sofern es sich also um einen Bezug von Leistungen handelt, für die ein anderes Abklärungsverfahren vorgesehen ist, beispielsweise im Bereich der Spitexleistungen, findet dieses Anwendung. Die Einzelheiten, insbesondere die Ausgestaltung, Besetzung und gegebenenfalls externe Vergabe mit einem Leistungsauftrag, regelt die entsprechende Verordnung. Die Abklärungsstelle soll möglichst unabhängig operieren.

Artikel 19; Tarifgestaltung

Auf die steigenden Kosten im Sozialwesen ist über die Tarifgestaltung Einfluss zu nehmen. Dies geschieht einerseits über die Leistungsvereinbarungen, andererseits im Rahmen des Anerkennungsverfahrens, wo die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung Anerkennungs voraussetzung bildet. Der Regierungsrat erlässt entsprechende Vorgaben und kann gestützt darauf die Tarife festlegen, wenn es im Rahmen der Verhandlungen zur Leistungsvereinbarung zu keiner Verständigung kommt. Im stationären Bereich ist ein Tarifberechnungssystem angedacht, in dem konkurrenzfähige Tarife von Institutionen in vergleichbaren Regionen herangezogen werden (s. Ziff. 7.2.1). Keine Einflussmöglichkeit besteht für den hypothetischen Fall, dass eine IVSE-Einrichtung mit Sitz in einem anderen Kanton einen Aussenstandort im Kanton Glarus führt. In diesem Fall obliegt die Tarifgestaltung dem Sitzkanton, wobei in der IVSE Rechnungslegungsvorschriften gelten. Im Bereich der privaten Leistungserbringenden hat der Regierungsrat die entsprechenden Vergütungen festzulegen, die sich am IV-Assistenzbeitrag orientieren. Er legt zudem mit den Abgeltungsrahmen fest, wie viele Stunden privaten Leistungserbringenden maximal vergütet werden können. Die Vorlage hat nicht zum Ziel, dass nahestehende Personen von Menschen mit Behinderungen ihren Lebensunterhalt zur Hauptsache aus einer derartigen Anstellung bestreiten können. Zudem sollen die Betreuungsaufgaben auf möglichst verschiedenen Schultern verteilt werden.

Artikel 20; Infrastrukturvorhaben

Diese Bestimmung wurde im Rahmen der landrätlichen Beratung infolge der teils kritischen Rückmeldungen in der Vernehmlassung zur vollständigen Aufhebung von Artikel 39 SHG eingefügt. Eine solche Regelung besteht auch im Kanton Zürich. Sie ermöglicht die Gewährung von Bürgschaften und Darlehen für Infrastrukturvorhaben an stationäre Institutionen und stellt ein Gegengewicht zur Abschaffung der Investitionsbeiträge nach SHG dar. Die neue Regelung eröffnet dem Kanton die Möglichkeit, einen Anreiz für die Schaffung von neuen Angeboten zu bieten, die mit einem gewissen Risiko einhergehen. Selbstverständlich muss das Infrastrukturvorhaben im Einklang mit der Angebotsplanung stehen und zugleich zweckmässig sowie wirtschaftlich sein.

Artikel 21; Kostenbeteiligung und Abrechnung

Absätze 1 und 2: Beratungsleistungen sind für Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen kostenlos. Im Bereich der Begleitungs- und Betreuungsleistungen kann der Regierungsrat finanzielle Beteiligungen vorsehen. Eine finanzielle Beteiligung ist im stationären Wohnbereich bereits Praxis und entspricht auch den Bestimmungen der IVSE. Die Beiträge des Kantons sind als Subventionen ausgestaltet. Entsprechend gelangt Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe a des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer zur Anwendung.

Absatz 3 entspricht der Regelung im bisherigen Artikel 39b Absatz 2 SHG. Er schränkt die Selbstbestimmung dahingehend ein, als der Bedarf in erster Linie mit den Angeboten im Kanton zu decken ist, bevor ausserkan-

tonal stationäre Leistungen bezogen werden können. Die Erfahrungen seit Einführung dieser Regelung im Jahr 2014 zeigen, dass bisher keine ausserkantonale stationäre Leistung abgelehnt wurde. Die Gesuchstellungen erfolgten auch nicht selten erst nach Eintritt in die entsprechende Einrichtung. Vereinzelt konnten immerhin Angebote im Kanton vermittelt werden, sodass nach einer Übergangszeit eine Platzierung im Kanton erfolgen konnte. Es bestehen aber ansonsten jeweils gute Gründe für eine ausserkantonale Lösung. Dieses Verfahren hilft dem Kanton in seiner Angebotsplanung, indem er so ermitteln kann, welche Angebote nachgefragt sind und nur ausserkantonale bestehen.

Absatz 4: In Bezug auf die Abrechnungsmodalitäten fordert die UN-BRK die Umsetzung der Subjektfinanzierung, das heisst, dass Menschen mit Behinderungen nicht als Empfängerinnen bzw. Empfänger von Versorgungsleistungen gesehen und anerkannt werden, sondern als aktiv Handelnde. Subjektfinanzierung im eigentlichen Sinne bedeutet, dass der Leistungsfinanzierer (Kanton) den Leistungsbeziehenden (Subjekt) anstelle des Leistungserbringenden (Objekt) direkt finanziert. Im Behindertenbereich zählen beispielsweise die IV-Rente und die Hilflosenentschädigung zur bereits bestehenden Subjektfinanzierung. Im Bereich der stationären Finanzierung herrscht eine subjektorientierte Objektfinanzierung vor, indem die Leistungserbringenden (Objekt) gemäss dem individuell festgelegten Betreuungsbedarf der Leistungsnutzenden (Subjekt) direkt finanziert werden. Anders als die IV-Rente sind die Beiträge der öffentlichen Hand an Begleitungs- und Betreuungsleistungen zweckgebunden. Nicht zuletzt aus diesem Grund soll eine konsequente Umsetzung der Subjektfinanzierung in diesem Bereich nicht der Regelfall sein. Davon profitieren auch diejenigen Leistungsnutzenden, die mit der administrativen Abwicklung der Kantonsbeiträge überfordert sind. Im Zentrum steht, dass Betroffene zentrale Entscheide im Unterstützungssystem selbst oder mit ihrer Stellvertretung treffen können, wodurch die Wahlmöglichkeit garantiert ist. Es gilt zudem, eine attraktive Ausgangslage für institutionelle Leistungserbringende zu schaffen, indem das Risiko eines Zahlungsausfalls minimiert wird. Es handelt sich dabei um ein ähnliches System wie das im Gesundheitswesen vorherrschende Tiers-payant-Prinzip. Gegebenenfalls könnte die Subjektfinanzierung im ambulanten Bereich auf Antrag umgesetzt werden, sofern Leistungen bei institutionellen Leistungserbringenden bezogen werden. Im Fall, dass ergänzend zum IV-Assistenzbeitrag Leistungen nach diesem Gesetz bezogen werden, wird die Subjektfinanzierung vollständig umgesetzt, weil die Anspruchsberechtigten bereits im Rahmen des IV-Assistenzbeitrags als Arbeitgebende fungieren und die entsprechenden Sozialversicherungsbeiträge abliefern müssen. Ebenfalls wird die Subjektfinanzierung bei einem Leistungsbezug bei privaten Leistungserbringenden umgesetzt. In diesen Konstellationen ist das Verhältnis geprägt durch eine persönliche Beziehung und im Leistungskatalog sind Unterstützungsleistungen in der Rolle als Arbeitgebende vorgesehen. Unter diesen Umständen ist das Risiko eines Zahlungsausfalls deutlich kleiner als bei einem Leistungsbezug bei institutionellen Leistungserbringenden (Auftragsverhältnis).

Im Hinblick auf die Unentgeltlichkeit der Beratungsleistungen ist es wenig sinnvoll, die Abgeltung dort subjektbezogen zu gestalten. Dies würde das Beratungsangebot, das niederschwellig ausgestaltet werden soll, unnötig schwerer zugänglich machen. Entsprechend wird für diese Leistungen weiterhin eine pauschalierte Abgeltung (Objektfinanzierung) zur Anwendung gelangen.

Artikel 22; Förderung der Inklusion in den 1. Arbeitsmarkt

Die berufliche Integration hat einen hohen Stellenwert. Gemäss Artikel 27 UN-BRK soll für alle Menschen mit Behinderungen der Zugang zum 1. Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Eine erfolgreiche Eingliederung wirkt sich auf die gesellschaftliche und soziale Teilhabe positiv aus. Durch die Einführung des stufenlosen Rentensystems per 1. Januar 2022 lohnt sich die Erwerbstätigkeit für Personen mit IV-Rente. Schwelleneffekten, die durch eine Kürzung der IV-Rente im alten System eintraten, wurde mit der IV-Revision entgegengewirkt. Seither gilt, dass der IV-Grad plus die im Arbeitsmarkt geleisteten Stellenprozente im Total 100 Prozent nicht überschreiten dürfen. Zudem darf der Lohn nicht höher sein als das anteilmässige Valideneinkommen (entspricht dem erzielbaren Lohn ohne gesundheitliche Einschränkung). Dass Personen mit IV-Rente einer Erwerbstätigkeit nachgehen und einen Zusatzverdienst erzielen, ist im gesellschaftlichen Interesse: Rund die Hälfte aller IV-Beziehenden haben ebenfalls Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL). Da Lohneinnahmen teilweise und unter Gewährung eines Freibetrags anrechenbar sind, reduzieren sich die Ergänzungsleistungen entsprechend.

Für eine gelingende berufliche Inklusion von Menschen mit Behinderungen ist es notwendig, dass Arbeitgebende in diesem Prozess ab dem Zeitpunkt unterstützt werden, in dem die Unterstützung durch die IV endet. Denn die Unterstützungsmassnahmen durch die IV sind für die Dauer einer Massnahme beschränkt mit Ausnahme der Beratung und Begleitung, die noch drei Jahre seit Abschluss der Massnahme gewährleistet sind. Zu beachten ist, dass der Bereich Arbeit die Domäne der IV ist. Entsprechend ist hier seitens des Kantons eine gewisse Zurückhaltung angezeigt. Nichtsdestotrotz besteht ein Interesse daran, Menschen mit Behinderungen im Arbeitsprozess zu halten oder sie dorthin zurückzuführen, andernfalls Folgekosten in Form von Leistungsnutzungen in stationären Einrichtungen (begleitete Arbeit) anfallen können. Mit der vorliegenden Regelung soll das Engagement und der behinderungsbedingte Mehraufwand der Arbeitgebenden anerkannt und niederschwellig honoriert werden. Andere Kantone kennen ähnliche Regelungen (z. B. AR, GR).

Bei den Arbeitgebenden handelt sich nicht um Leistungserbringende im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a. Der Anspruch auf Unterstützungsleistungen steht auch nicht den Arbeitnehmenden zu, weshalb Artikel 22 systematisch anders eingebettet ist als die Artikel 15 ff. Damit wird auch der Eindruck vermieden, dass Arbeitnehmende für ihren Arbeitsplatz «bezahlen». Der Anerkennungsbeitrag dient dazu, Anreize zu schaffen und dem Arbeitgeber niederschwellig einen behinderungsbedingten Mehraufwand zu kompensieren, der aus der Anstellung von Personen gemäss Artikel 16 Absatz 1 resultiert. Zugelassen sind auch ausserkantonale Arbeitgebende. Im Gegensatz zu privaten oder institutionellen Leistungserbringenden haben Arbeitgebende im 1. Arbeitsmarkt andere Bedingungen. Vorausgesetzt ist, dass die arbeitsrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden, was auch den Persönlichkeits- und Gesundheitsschutz ihrer Arbeitnehmenden umfasst. Es ist nicht zielführend, höhere Anforderungen an Arbeitgebende zu stellen. Insbesondere soll nicht verlangt werden, dass Arbeitgebende speziell geschultes Personal wie beispielsweise Arbeitsagoginnen oder Arbeitsagogen beschäftigen müssen. Ein derartiger Eingriff in die betriebliche Organisation würde faktisch zu «geschützten» Arbeitsplätzen führen und der Anerkennungsbeitrag könnte die zusätzlich entstehenden Kosten nicht decken. Der Eintritt in den Arbeitsmarkt soll nicht mit zu hohen Anforderungen erschwert werden. Die Arbeitgebenden haben mit anderen Worten nur jene Bestimmungen und Vorschriften einzuhalten, die auch für das übrige Personal gelten. Wo durch eine erfolgreiche Reintegration in den Arbeitsmarkt die Rentenleistung eingestellt wird, ist die Notwendigkeit eines Anerkennungsbeitrags nicht mehr ausgewiesen. Der Anerkennungsbeitrag schliesst die Finanzierung eines Jobcoachings nicht aus. Bei letzterem handelt es sich im Gegensatz zum Anerkennungsbeitrag um einen Anspruch, der bei ausgewiesenem Bedarf den Menschen mit Behinderungen zusteht. Das Job Coaching begleitet Menschen mit Behinderung im 1. Arbeitsmarkt, stärkt deren Selbstvertrauen und Ressourcen, erkennt Schwierigkeiten, trägt zum Erhalt der Stelle bei und unterstützt beim Suchen und Vermitteln von Stellen.

Für die Regelung der Einzelheiten, insbesondere betreffend das Verfahren und die Höhe der Anerkennungsbeiträge, ist der Regierungsrat zuständig.

Artikel 23; Sensibilisierung

Die Inklusion von Menschen mit Behinderungen kann nur gelingen, wenn diese gesamtgesellschaftlich angegangen wird. Aufklärung und Sensibilisierung sind dabei entscheidende Faktoren. Auch der Früherfassung in jungen Lebensjahren ist ein hohes Gewicht beizumessen. Dabei geht es nicht nur um die Sensibilisierung der nicht behinderten Bevölkerung (Abs. 1), worunter beispielsweise auch die Medien und die Verwaltung zu zählen sind, sondern auch um eine Befähigung von Menschen mit Behinderungen, ihre Anliegen selbstbestimmt zu vertreten und möglichst selbstwirksam zu handeln (Abs. 2). Hier gibt es auch Schnittstellen zum Präventionsauftrag des Departements Finanzen und Gesundheit und des Departements Bildung und Kultur.

Artikel 24; Datenerhebung und -bearbeitung

Die Bestimmung orientiert sich am PBG. Die Absätze 1 und 2 ermächtigen das Departement und die Vollzugsbehörden dazu, bei den bewilligungspflichtigen Einrichtungen und anerkannten Leistungserbringenden sowie bei den Leistungsnutzenden die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten und Unterlagen einzusehen, zu erheben, zu bearbeiten und weiterzugeben. Die Einsicht in Daten und Unterlagen ist für eine wirksame Aufsicht, den Vollzug und die Angebotsplanung erforderlich. Die Vollzugsbehörden werden gestützt auf die Verordnung vom Departement bezeichnet. Vorbehalten bleibt der Fall, dass für die Aufgaben der Abklärungsstelle Dritte beauftragt werden. Hierfür braucht es die Zustimmung des Regierungsrates.

Absatz 3: Sämtliche Daten sind kostenlos bereitzustellen.

Absatz 4: Schliesslich dürfen die entsprechenden Daten in anonymisierter Form auch veröffentlicht werden, namentlich personenbezogene Daten. Hingegen können betriebsbezogene Daten auch unter Nennung des Betriebs publiziert werden. Diese Veröffentlichung der Leistungsdaten einzelner Betriebe ist notwendig, um die Angebotsplanung bedarfsgerecht durchführen zu können.

Artikel 25; Haftung

Artikel 25 entspricht der heutigen Regelung in Artikel 39d SHG und wurde mit der Formulierung von Artikel 24 PBG abgestimmt. Demnach unterstehen sämtliche institutionellen Leistungserbringende, die einen staatlichen Auftrag erfüllen, der Staatshaftung und damit einer Kausalhaftung. Aus diesem Grund sehen die Voraussetzungen für die Erteilung einer Anerkennung oder Betriebsbewilligung vor, dass die Beauftragten über eine ausreichende Versicherungsdeckung verfügen.

Private Leistungserbringende gelten demgegenüber nicht als Beauftragte, da mit ihnen keine Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden. Leistungsnutzende werden im Sinne der Wahlmöglichkeit nur alimentiert, die Leistungen bei privaten Leistungserbringenden einzukaufen, sprich, sie anzustellen, ohne dass ein staatlicher Auftrag zur Leistungserbringung besteht. Daraus folgt, dass Leistungsnutzende ein gewisses Risiko tragen müssen, wenn sie anstelle von institutionellen Leistungserbringenden private engagieren. Dieses Konstrukt entspricht dem Modell des IV-Assistenzbeitrags, in dem Menschen mit Behinderungen als Arbeitgebende fungieren.

Artikel 26; Strafbestimmungen

Die Strafbestimmungen orientieren sich an denjenigen des Artikels 25 PBG. Die Verantwortlichkeit innerhalb des Betriebs richtet sich nach Artikel 29 Strafgesetzbuch. Im Bereich des Übertretungsstrafrechts sind der Versuch und die Gehilfenschaft nur strafbar, wenn das Gesetz dies ausdrücklich vorsieht. Dafür wird in Absatz 2 die Grundlage geschaffen.

Artikel 27; Kosten und Gebühren

Wie bis anhin werden Gebühren erhoben für Bewilligungen und die Aufsichtstätigkeit über bewilligungspflichtige Einrichtungen sowie neu im Anerkennungsverfahren für institutionelle Leistungserbringende. Grundsätzlich kostenlos sind ordentliche Kontrollen und das Anerkennungsverfahren für private Leistungserbringende. In der landrätlichen Beratung erfuhr die Bestimmung eine Anpassung. Es wurde ein neuer Absatz 2 eingefügt, der hinsichtlich der Erhebung von Gebühren für die Durchführung von ausserordentlichen Kontrollen, Prüfungen und Inspektionen einen Ermessensspielraum belässt. Gebühren sollen dann erhoben werden, wenn Missstände aufgedeckt werden. Die Höhe der Gebühren richtet sich nach der Verordnung über amtliche Kosten im Verwaltungsverfahren und in der Verwaltungsrechtspflege.

Artikel 28; Rechtsschutz

Gegen Entscheide bzw. Verfügungen können die Rechtsmittel nach dem VRG ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für Streitigkeiten aus der IVSE zwischen Einrichtung und Kanton Glarus.

Artikel 29; Übergangsbestimmungen

Bewilligungen von Einrichtungen, die gestützt auf das Sozialhilfegesetz und seinen Ausführungsbestimmungen erteilt wurden, gelten weiterhin als erteilt. Ebenso gilt eine Besitzstandswahrung für Personen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes schon Leistungen bezogen haben. Bei einem Wechsel des Angebots finden die entsprechend zu diesem Zeitpunkt gültigen gesetzlichen Grundlagen Anwendung. Analoges gilt in Bezug auf Beitragsgesuche an Behinderteneinrichtungen sowie auf Beiträge und Kostenbeteiligungen nach Sozialhilfegesetz. Massgebend ist der Zeitpunkt der Gesuchseinreichung.

6.2. Pflege- und Betreuungsgesetz*Artikel 2 Absatz 2 zum Geltungsbereich*

Der Verweis auf das Sozialhilfegesetz in Bezug auf Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen wurde angepasst auf das SeTeG.

6.3. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe*Artikel 39; Aufgaben des Kantons; Kantonsbeiträge an Behinderteneinrichtungen*

Absatz 1: Die Aufgabe der Koordination der Aufgabenerfüllung im Behindertenwesen wurde in den neuen Artikel 5 Absatz 1 SeTeG überführt.

Absätze 2–5: Die entsprechenden Bestimmungen verpflichten den Regierungsrat, Beiträge an die anerkannten Investitionskosten von Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen zu gewähren. Diese Bestimmungen sollen aufgehoben werden. Die Einrichtungen sollen künftig die Investitionskosten grundsätzlich selbst tragen und diese über die subjektorientierten Leistungsabgeltungen finanzieren. Damit werden einheitlichere Voraussetzungen geschaffen und die chancen- und risikobasierten Entscheidungsprozesse bei den Einrichtungen gestärkt. Dies führt zu einem stärkeren wirtschaftlichen Verantwortungsbewusstsein, verbunden mit einer höheren Kostenwahrheit. Diese leistungsorientierte Finanzierung gelangt in Einrichtungen wie Alters- und Pflegeheimen oder Spitälern heute schon zur Anwendung. Es wird ein Prozess zu definieren sein, wie und zu welchem Zeitpunkt der Kanton in Investitionsprojekte mit Auswirkungen auf die Tariffhöhe einzubeziehen ist, sofern der Kanton nicht ohnehin vorgängig im Rahmen von Artikel 20 um Unterstützung ersucht wird.

Artikel 39a–39d zur Behindertenhilfe

Die entsprechenden Artikel im SHG können aufgehoben werden. Sie werden (teils in veränderter Form) in die neue Gesetzgebung und die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen überführt und entsprechend erläutert.

Artikel 43–45 zur Heimaufsicht

Wie bereits erläutert, bleiben die Bestimmungen zur Aufsicht im Kinder- und Jugendbereich im SHG bestehen. Die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) reguliert das Bewilligungs- und Aufsichtsverfahren. Auf Stufe regierungsrätliche Verordnung besteht nur mehr wenig Handlungsbedarf. Entsprechend kann, soweit die PAVO nichts vorsieht, auf eine sinngemässe Anwendung des Gesetzes und der Ausführungsbestimmungen verwiesen werden, sodass die Verordnung über die Erteilung von Betriebsbewilligungen für stationäre Einrichtungen und deren Haftung durch den Regierungsrat aufgehoben werden kann.

6.4. Inkrafttreten

Der Regierungsrat soll den Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmen; vorgesehen ist der 1. Januar 2027 mit dem Fokus auf dem Bereich Wohnen. Eine gestaffelte Inkraftsetzung wird favorisiert. Der vorgesehene Zeitpunkt der Inkraftsetzung soll primär sicherstellen, dass genügend Vorlaufzeit für die Umsetzung zur Verfügung steht, d. h. bis dahin sollen die Ausführungsbestimmungen vom Regierungsrat erlassen und die Angebotsplanung inklusive Leistungskatalog als wichtigste Eckpfeiler finalisiert sein, wodurch die Auswirkungen der Umsetzung klarer werden. Durch eine Staffelung lassen sich die Kosten besser auf die Planjahre verteilen.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

7.1. Prognostizierte Entwicklung des Bedarfs

Die Umsetzung der UN-BRK und des SeTeG birgt viele Unbekannte, sodass zurzeit nicht verlässlich beziffert werden kann, wie viele anspruchsberechtigte Personen einen anerkannten und behinderungsbedingten Bedarf anmelden und Leistungen beantragen werden. Es können deshalb nur kurzfristige Aussagen zur Bedarfsentwicklung aufgrund von Prognosen gemacht werden. Der Ausbau ambulanter Angebote ist ein Prozess, der kontinuierliche Anpassungen aufgrund neuer Erfahrungen und Erkenntnisse erfordern wird. Per Ende 2023 administrierte die Hauptabteilung Soziales Dossiers von rund 300 Personen im Behindertenbereich. Davon nutzen rund 38 Prozent ein oder mehrere ausserkantonale Angebote. Dem gegenüber steht ein Mengengerüst von rund 1400 Personen, die potenziell anspruchsberechtigt wären, also zusätzliche 1100 Personen. Die Analyse dieser Zahlen und der Vergleich mit anderen Kantonen führt zu den nachfolgenden Schlussfolgerungen und Annahmen, welche die Basis für die Abschätzung der finanziellen und personellen Ressourcen für die Umsetzung des SeTeG bilden.

7.1.1. Ambulantes und stationäres Wohnen

Neben den stationären Wohnformen in den vier Glarner Behinderteneinrichtungen mit einer Platzzahl von total 123 Plätzen im 2024 bietet heute Pro Infirmis ambulante Unterstützung beim Wohnen an, die massgeblich durch das BSV und die EL finanziert werden. Dieses bewährte Angebot wird auch weiterhin bestehen und durch weitere Anbieter ergänzt werden. Diese werden sich wahrscheinlich auch massgeblich durch die vier Glarner Behinderteneinrichtungen rekrutieren. Personen mit wenig Betreuungsbedarf werden wahrscheinlich den stationären Bereich weniger nutzen und vermehrt ambulante Angebote wählen. Neben der Nachfrage ist dieser Trend auch abhängig von der Anzahl und Qualität der zur Verfügung stehenden Angebote im ambulanten Bereich. Immerhin bietet der Kanton Glarus für ein selbstständiges Wohnen durch die vergleichsweise günstigen Mieten eine gute Ausgangslage. Dies birgt jedoch auch die Gefahr, dass überdurchschnittlich viele Anspruchsberechtigte ihren Wohnsitz im Kanton Glarus begründen könnten. Diese haben nach einer Karenzfrist von zwei Jahren ebenfalls Anspruch auf ambulante Angebote. Bei stationären Angeboten erhalten sie den Anspruch bei Wohnsitznahme.

Ende 2023 hatten rund 44 Personen in stationären Wohnformen einen tiefen Betreuungsbedarf (IBB 0–1). Es kann davon ausgegangen werden, dass sich dieser Anteil um rund 20 Personen verringern wird, indem Übertritte oder direkte Eintritte in ambulante Wohnformen stattfinden. Zusätzlich nehmen heute schon rund 43 Personen das Angebot der Pro Infirmis in Anspruch, die teilweise auch Leistungen des SeTeG beanspruchen könnten. Weitere Personen könnten Leistungen in Anspruch nehmen, die heute noch keine beziehen. Insgesamt ist von einem Potenzial von rund 60 Personen auszugehen, die aus heutiger Sicht ein ambulantes Betreuungsangebot im Bereich Wohnen nutzen werden. Davon wird eine gewisse Anzahl auch zusätzliche ambulante Unterstützung benötigen, beispielsweise bei der Verwendung von Assistenzbeiträgen des Bundes (Arbeitgeberrolle) oder durch den Bereitschaftsdienst. Diese flankierenden Massnahmen zur Stärkung des ambulanten Bereichs sind nötig, damit Menschen mit Behinderungen, die selbstständig leben möchten, eine nachhaltige Versorgung erhalten und ihnen eine möglichst stabile Lebenssituation ermöglicht wird.

Personen mit einem mittleren bis hohen Betreuungsbedarf, die ambulante Betreuung in Anspruch nehmen, werden heute in der Regel über die Krankenversicherung und die Assistenzbeiträge der IV finanziert. Allfällige Finanzierungslücken werden wahrscheinlich vermehrt zur Deckung beantragt. Diese wird jedoch nur beschränkt möglich sein. Die Anzahl Personen mit einem höheren Betreuungsbedarf wird aufgrund der Zunahme von schweren psychischen Behinderungen sowie schweren Formen von Autismus wahrscheinlich zunehmen und der Betreuungsbedarf wird steigen. Dabei werden auch Angebote beansprucht, die eine sehr intensive Betreuung erfordern (1-zu-1-Betreuung). Für deren Versorgung stehen stationäre Angebote im Vordergrund.

Die Anzahl der Plätze im stationären Bereich Wohnen wird voraussichtlich stabil bleiben oder leicht sinken. Die Nachfrage nach Plätzen mit intensiven Betreuungsformen und Plätzen für ältere Personen wird wahrscheinlich zunehmen und die frei werdenden Plätze in anderer Form beanspruchen. Die Kosten werden dadurch steigen.

7.1.2. Arbeit (Tagesstruktur mit Lohn und 1. Arbeitsmarkt)

Stand 2023 sind in den stationären Strukturen 121 Plätze im Bereich Tagesstruktur mit Lohn (TSmL) in unterschiedlichen Branchen wie Bäckerei, Hauswirtschaft, Gärtnerei, Wäscherei, Betriebsunterhalt, Verkauf, Gastronomie, Montage und Verpackung vorhanden. Unterstützung im 1. Arbeitsmarkt bietet die Stiftung Profil.

Personen mit wenig Betreuungsbedarf (IBB 0–1) könnten mit Blick auf die neuen Unterstützungsmöglichkeiten den stationären Bereich leicht weniger nutzen und in den 1. Arbeitsmarkt übertreten. Die Anzahl der Übertritte aus der begleiteten Arbeit in den 1. Arbeitsmarkt wird jedoch als relativ gering bewertet. Neben der Nachfrage ist diese Entwicklung auch abhängig von den dafür fähigen Leistungsnutzenden und von der Beteiligung der Unternehmen. Im Kanton Graubünden nutzen bei 600 Werkstattplätzen 70 Personen Angebote des 1. Arbeitsmarktes. Im Kanton Glarus kann daher bei rund 107 genutzten Werkstattplätzen von einer Nachfrage von rund 13 Personen ausgegangen werden. Es ist anzunehmen, dass weitere Personen an den Angeboten teilnehmen, die aktuell keine stationären Leistungen in Anspruch nehmen. Insgesamt besteht aus heutiger Sicht ein Potenzial von rund 20 Personen. Die Umsetzung ist jedoch stark von den zur Verfügung stehenden Arbeitsplätzen abhängig.

Im stationären Bereich scheint es derweil zunehmend weniger Leistungsnutzende zu geben, die den Anforderungen eines Produktionsprozesses gewachsen sind, andererseits entspricht das Arbeitsangebot zuweilen nicht dem geäußerten Bedarf. Es fehlen oder bestehen zu wenig diverse Angebote wie z. B. Angebote mit Tieren und Pflanzen, Angebote mit Bezug zu digitalen Themen, Angebote im Bereich der Kinderbetreuung, Angebote im Bereich Büro und Verkauf. Neben der geringen Belegung der Plätze fällt es einzelnen Institutionen auch schwer, genügend Aufträge für die Produktions- und Dienstleistungsprozesse zu generieren. Darunter leidet die Wirtschaftlichkeit und die Kosten pro Platz steigen. Bedarfsgerechte und zugleich auch wirtschaftlich tragbare Angebote sind nötig, um die für die Versorgung wichtige TSmL nachhaltig weiterzuentwickeln.

Es ist ein Trend zur teilzeitlichen Nutzung von stationären Tagesstrukturangeboten erkennbar. Durch die Mehrfachbelegung der Plätze steigen der individuelle Betreuungsaufwand und die Kosten bei den Leistungsanbietenden. Weiter ist vermehrt eine Kombination der Angebote TSmL und Tagesstruktur ohne Lohn (TSoL) zu erkennen.

Allgemein sind Tagesstrukturen für eine stabile Lebensqualität essenziell. Die TSmL bleibt dafür ein wichtiger Eckpfeiler. Es scheint wahrscheinlich, dass neue Formen das bestehende Angebot ergänzen und damit die Anzahl der Plätze trotz ambulanter Angebote stabil bleibt oder bei Bedarf leicht wächst.

7.1.3. Tagesgestaltung (Tagesstruktur ohne Lohn, Freizeit und Beschäftigung)

Das Übertrittspotenzial aus der TSoL in ambulante Angebote wird als relativ gering bewertet, insbesondere, weil sich die TSoL wahrscheinlich weiterhin auf stationäre Angebote ausrichten wird. Bereits heute werden TSoL-Angebote in den meisten Fällen in Kombination mit einem stationären Wohnangebot genutzt. Die Anzahl Personen mit einem höheren Betreuungsbedarf (IBB 2–4) wird aufgrund der Zunahme von schweren psychischen Behinderungen sowie schweren Formen von Autismus wahrscheinlich zunehmen und der Betreuungsbedarf wird steigen. Dabei werden auch Angebote beansprucht, die eine sehr intensive Betreuung erfordern (1-zu-1-Betreuung). Die steigende Nachfrage nach Plätzen mit intensiven Betreuungsformen und Plätzen für ältere Personen sowie die schon heute gute Auslastung bedeuten wahrscheinlich eine Zunahme des stationären Platzbedarfs und der Kosten.

In einer im Jahr 2023 von der Glarner Gemeinnützigen (GG) und der Genossenschaft sozialdiakonischer Werke (GsdW) durchgeführten Umfrage wurde geäußert, dass Angebote mit kreativen Tätigkeiten wie Fotografie, Musik, Malen, Grafikdesign, Gestalten und Töpfern fehlen. Manche dieser Angebote bieten die Institutionen jedoch an. Es fehlen teils flexible, niederschwellige und zentrumsnahe Begegnungsorte, in denen diese und weitere tagesstrukturierende Tätigkeiten angeboten werden könnten. Niederschwellige und zentrumsnahe Angebote im ambulanten Bereich könnten für die Leistungsnutzenden eine stärkere Inklusion ermöglichen und zur Entstigmatisierung von Menschen mit Behinderungen beitragen. Dies kann auch Angebote im Bereich Freizeit umfassen, die sich gleichermaßen an Menschen mit und ohne Behinderungen richten.

Im Bereich der ambulanten Versorgung sind entsprechende Angebote essenziell für die Nachhaltigkeit von selbstständigen Wohnformen. Vielfach leiden diese Menschen unter Einsamkeit und mit begleitenden Massnahmen im Bereich Tagesgestaltung können sie darin unterstützt werden, dass sie vermehrt Aktivitäten nachgehen und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen.

7.1.4. Beratung

Eine im Auftrag der GG und GsdW erstellte Studie zeigt, dass es an verständlichen Informationen zu den bestehenden und neuen Angeboten im Sinne einer Übersicht oder Auskunftsstelle fehlt. Des Weiteren existieren keine Plattformen und zentrumsnahen Räume für die Selbsthilfe und Peer-Aktivitäten. Mit der geschaffenen Fachstelle zur Förderung der Selbstvertretung konnten diese Anliegen sowie weitere Beratungsangebote wie beispielsweise einer Zukunftsplanung bereits verwirklicht werden.

7.1.5. Interkantonaler Vergleich

Gemäss den Planungsberichten der Kantone St. Gallen, Thurgau, Zürich und Graubünden ist ein leichter Ausbau der stationären Angebote notwendig. Die Zunahme wird unter anderem mit der steigenden Lebenserwartung begründet. Auch die grössere Anzahl von Menschen mit einer psychischen Behinderung spielt eine Rolle. Der Kanton Zürich prognostiziert bei den geschützten Arbeitsplätzen einen Rückgang, der durch einen Ausbau bei den Integrationsarbeitsplätzen realisiert werden soll. Des Weiteren wird erwartet, dass die Nachfrage nach Plätzen für Menschen mit schweren Behinderungen und entsprechendem Betreuungsbedarf ansteigen wird. In den Berichten wird ebenfalls eine erhöhte Nachfrage nach teilstationären und ambulanten Angeboten prognostiziert und ein entsprechender Ausbau dieser Dienstleistungen als notwendig erachtet.

Tabelle 1. Notwendiger Platzausbau im stationären Bereich gemäss Planungsbericht der Kantone St. Gallen, Thurgau und Zürich

	St. Gallen gemäss Planungsbericht 2021–2023		Thurgau gemäss Planungsbericht 2021–2023		Zürich gemäss Planungsbericht 2020–2022	
	Platzausbau pro Jahr	Jährlicher Ausbau des Angebots	Platzausbau pro Jahr	Jährlicher Ausbau des Angebots	Platzausbau pro Jahr	Jährlicher Ausbau des Angebots
Wohnen	rund 20	1,2 %	4	0,4 %	20	1,7 %
Tagesstätten	rund 20	1,4 %	4	0,4 %	70	5,0 %
Werkstätten	rund 15	0,9 %	rund 1	0,1 %	-17	-1,8 %

Tabelle 2. Notwendiger Platzausbau im stationären Bereich gemäss Planungsbericht Kanton Graubünden 2024–2027

	Graubünden; Minimum		Graubünden; Maximum	
	Platzausbau pro Jahr	Jährlicher Ausbau des Angebots	Platzausbau pro Jahr	Jährlicher Ausbau des Angebots
Wohnen (GWP)	3	0,5 %	7	1,2 %
Tagesstätten (GTP)	4	1,1 %	10	2,7 %
Werkstätten (GAP)	3	0,5 %	5	0,8 %
Angebotsnutzung per 01.01.2023 im Kanton GR: GWP 574, GTP 368, GAP 633				

Werden die prognostizierten Entwicklungen in den genannten Kantonen auf die Zahlen im Kanton Glarus heruntergerechnet, ist das Wachstumspotenzial verschwindend klein. Hinzu kommt, dass in den meisten Kantonen ein Bevölkerungswachstum prognostiziert wird. Im Kanton Glarus hingegen wird gemäss Referenzszenario des Bundes die Bevölkerung nach einem Anstieg wieder leicht sinken. Hingegen wird die Zahl der Beziehenden einer IV-Rente wahrscheinlich kaum zurückgehen. Im Kanton Glarus sank der Anteil der IV-Rentenbeziehenden an der Gesamtbevölkerung zwar bis 2023 kontinuierlich, blieb jedoch über dem schweizerischen Durchschnitt. Wie bereits erwähnt, haben sich die Prognosen der IV laut Angaben des BSV inzwischen verschlechtert. Gründe dafür sind unter anderem ein Anstieg bei den Neurenten sowie tiefere Abgangsquoten als ursprünglich angenommen. Insbesondere Renten für Personen mit Suchterkrankungen oder psychischen Erkrankungen – vor allem bei jungen Menschen – haben zugenommen. Es ist zu erwarten, dass sich diese Entwicklung auch im Kanton Glarus fortsetzt und der Bedarf an Betreuungsleistungen steigen wird. Der Ausbau ambulanter Angebote dürfte jedoch dazu beitragen, dass ein signifikanter Ausbau stationärer Einrichtungen weniger wahrscheinlich wird.

7.1.6. Fazit

Die stationären Angebote bedürfen in den nächsten zwei Jahren aufgrund der heutigen Auslastung voraussichtlich keiner Platzerweiterung gegenüber dem Stand von 2023. Es wird angenommen, dass die Nachfrage nach Plätzen im stationären Bereich relativ stabil bleiben wird. Mögliche Bedarfsspitzen im stationären Bereich können durch eine höhere Auslastung der bestehenden Angebote oder die Anmietung geeigneter Immobilien gedeckt werden.

Auch längerfristig ist mit Blick auf das Referenzszenario der Bevölkerungsentwicklung des Bundes für den Kanton Glarus nicht von einer deutlich höheren Anzahl der stationären Plätze auszugehen. Inwiefern sich der aktuelle gesamtschweizerische Anstieg der Neurentenquoten sowie tiefere Abgangsquoten auswirken werden, kann aus heutiger Sicht nicht abschliessend beurteilt werden.

Die Angebotslandschaft wird sich aufgrund des Bedarfs wahrscheinlich verändern:

- Die Nachfrage nach Plätzen mit intensiven Betreuungsformen (insb. im Bereich Autismus und psychische Behinderungen) in allen Bereichen wird wahrscheinlich zunehmen und frei werdende oder neue Plätze beanspruchen sowie für Kostensteigerungen sorgen. Der Bedarf kann mit dem heutigen Angebot nicht abgedeckt werden.
- Neue ambulante Angebote sollen bewirken, dass der stationäre Bereich in den untersten Betreuungsstufen zugunsten von intensiveren Betreuungsformen entlastet werden kann. Entsprechende (alternative) Angebote müssen aufgebaut werden.
- Es ist bereits erkennbar, dass der Bereich TSoL stärker nachgefragt wird als die TSmL.
- Rund 38 Prozent aller Leistungsnutzenden mit Wohnsitz im Kanton Glarus nutzen Angebote in anderen Kantonen. Falls dies durch verschiedene Faktoren eingeschränkt würde oder der Bedarf nach innerkantonalen Leistungen steigen sollte, würde das vorhandene Angebot im Kanton Glarus nicht ausreichen. Aufgrund der Grösse des Kantons Glarus kann jedoch nicht für jeden Bedarf ein Angebot geschaffen werden. Deshalb sollen auch weiterhin dem Bedarf entsprechende und/oder spezialisierte ausserkantonale Angebote in Anspruch genommen werden können. Die bisherige Zusammenarbeit mit den Kantonen der SODK-Ost+ZH bleibt dabei zentral.
- Der Anteil der Bevölkerung im AHV-Alter steigt. Es ist davon auszugehen, dass sich dieser Anstieg auch bei Menschen mit einer Behinderung aufgrund der höheren Lebenserwartung auf die Nachfrage nach altersgerechten Angeboten auswirken wird.

Im stationären Bereich besteht inhaltlich und konzeptionell Veränderungsbedarf. Einerseits ist es wahrscheinlich, dass weniger Leistungsnutzende mit niedrigem Betreuungsbedarf die Angebote nutzen. Andererseits werden die stationären Angebote wahrscheinlich vermehrt mit einem hohen Betreuungsbedarf und zuweilen herausfordernden Verhaltensweisen konfrontiert. Insbesondere wird mit einem steigenden Bedarf an Angeboten für Menschen mit einer schweren Form von Autismus oder psychischen Behinderung gerechnet. Die Weiterentwicklung und Alimientierung bedarfsgerechter stationärer Angebote bleiben wichtig und sie stellen weiterhin einen essenziellen Eckpfeiler, insbesondere für Menschen mit einer schweren Behinderung, dar.

Eine Verlagerung von Leistungen aus dem stationären in den ambulanten Bereich ist anzustreben. Damit wird den Zielen der UN-BRK Rechnung getragen, die Inklusion gefördert und die Kosten können je nach Angebot und Betreuungsbedarf gedämpft werden. Diese Entwicklung ist jedoch von vielen Faktoren abhängig. Abgesehen von Pro Infirmis besteht derzeit noch kein umfassendes Netz qualifizierter ambulanter Anbieter und die Sensibilisierung von Leistungsnutzenden, Politik und Öffentlichkeit zum Thema Selbstbestimmung und Teilhabe wurde erst im Jahr 2024 verstärkt umgesetzt. Mit dem Inkrafttreten des SeTeG wird erwartet, dass die Anzahl der anerkannten ambulanten Anbieter steigt und Menschen mit Behinderungen im Kanton Glarus Wahlmöglichkeiten erhalten. Die Nachfrage nach ambulanten Angeboten ist durch Studien belegt und deren Stärkung entspricht auch der Strategie der Hauptabteilung Soziales.

Die Bevölkerungsentwicklung wird sich auch auf den ambulanten Bereich auswirken. Zur Planung des künftigen Angebots in der Langzeitpflege hat der Kanton Glarus im Jahr 2022 eine Studie in Auftrag gegeben. Diese enthält eine Prognose des künftigen Bedarfs und geht von einem deutlichen Wachstum aus. Für das Jahr 2035 wird mit einer Zunahme der benötigten Pflegestunden im ambulanten (Spitex) und intermediären Bereich (z. B. Alterswohnungen, betreutes Wohnen, Kurzaufenthalte im Alterszentrum) gerechnet und einem moderaten Rückgang im stationären Bereich (Alters- und Pflegeheime). Es wird davon ausgegangen, dass sich Behinderungen im Alter stärker auswirken und dabei neben den ambulanten Angeboten auch stationäre Angebote eine erhöhte Nachfrage erfahren.

7.2. Finanzielle Auswirkungen

Basierend auf den prognostizierten Entwicklungen im Kapitel 7.1 erfolgt im Folgenden eine Abschätzung des finanziellen Bedarfs zur Umsetzung des SeTeG.

7.2.1. Stationärer Bereich

Bisher wurden die Betriebsbeiträge mittels einer subjektorientierten Objektfinanzierung ausgerichtet: Die Pauschalen, die dem individuellen Bedarf des einzelnen behinderten Menschen und den Objektkosten entsprechen, werden an die Einrichtungen geleistet. Die Abgeltung für die drei Leistungsbereiche Wohnen, TSmL und TSoL erfolgt abgestuft je nach Betreuungsaufwand entsprechend dem individuellen Betreuungsbedarf (IBB-Stufen 0–4). Die Berechnung der Pauschalen basierte im Wesentlichen auf folgenden Grundlagen:

- IBB der Klientinnen und Klienten, die jeweils im Monat August durch die Leistungserbringenden ermittelt und im Oktober und November durch die Hauptabteilung Soziales stichprobenweise überprüft werden;
- Budgets;
- Rechnungsergebnisse der Vorjahre und die Entwicklung der Schwankungsfonds.

Somit wurden die Tarife vorwiegend auf Basis der eingereichten Budgets, Jahresergebnisse und der vereinbarten Plätze ermittelt. Dadurch ist der Tarif abhängig von der wirtschaftlichen Leistung einer Institution und bietet wenig Anreiz zur Kostenoptimierung. Für die Leistungsvereinbarung 2024 wurde aufgrund der schwie-

rigen finanziellen Lage des Kantons Glarus beschlossen, die Tarife nicht anzupassen. Die Budgets und Rechnungen der Institutionen hatten somit keine Relevanz.

Das Departement Volkswirtschaft und Inneres hält das bisherige System für nicht mehr zeitgemäss und prüft derzeit alternative Methoden zur Tarifiermittlung. Im Zentrum stehen konkurrenzfähige Tarife gegenüber Institutionen in vergleichbaren Regionen. Dabei soll berücksichtigt werden, von welchen Faktoren die Gestehungskosten abhängen. Insbesondere bei den Betreuungs- und Verwaltungskosten wird Wert auf wirtschaftliches Handeln im Rahmen der Qualitätsvorgaben SODK-Ost+ZH gelegt. Bei gewissen Objektkosten, die beispielsweise durch bestehende Immobilien oder erhöhte Anforderungen an die Infrastruktur generiert werden, ist angedacht, die spezifische und anerkannte Ausgangslage einer Institution zu berücksichtigen.

Aufgrund des Entlastungspaketes des Kantons Glarus und der im Ostschweizer Vergleich hohen Kosten ist bei einigen Glarner Institutionen eine schrittweise Reduzierung der Tarife auf ein durchschnittliches Niveau vorgesehen. Es ist davon auszugehen, dass die Kosten in den nächsten Jahren bei den innerkantonalen stationären Angeboten und bei gleichbleibender Auslastung um rund 750 000 Franken gesenkt werden können. Bei ausserkantonalen Einrichtungen ist der Einfluss gering. Hier geben die Standortkantone die Tarife im Bereich IVSE bekannt.

Zudem wird die erwartete Verschiebung von Leistungsnutzenden aus dem stationären in den ambulanten Bereich eine gewisse Entlastung bringen. Hingegen ist dabei zu berücksichtigen, dass die Zahl der betreuungsintensiven Klientel und damit auch die Kosten zunehmen werden und einzelne Institutionen aktuell Tarife unter dem Durchschnitt aufweisen. Eine Kostensenkung im stationären Bereich ist deshalb mittel- und langfristig kaum wahrscheinlich. Auch können insbesondere intensive Einzelfälle die Einsparungen schnell kompensieren. Die Kosten für den stationären Bereich werden aus diesem Grund kaum sinken, jedoch durch die geplanten Massnahmen weniger stark ansteigen.

Tabelle 3. Beiträge an inner- und ausserkantonale Einrichtungen (Beträge in Fr.; ohne Beiträge und Abschreibungen an Bauten gemäss Verordnung über Beiträge an Bauten und Betriebseinrichtungen für Behinderte)

	Rechnung 2019	Rechnung 2020	Rechnung 2021	Rechnung 2022	Rechnung 2023	Budget 2024
Innerkantonale Institutionen	7'716'496	7'303'378	8'052'572	8'114'887	8'755'823	8'300'000
Ausserkantonale Institutionen	7'105'025	6'893'998	7'302'505	7'285'376	7'196'799	7'250'000
Mehrkosten Pandemie kantonal		450'000	-31'000	28'000		
Rückerst. Betriebsbeiträge	-84'429	-88'627	-57'029	-72'023	-184'271	-50'000
Rückerst. Investitionsbeiträge	-239'006	-254'812	-258'610	-237'601	-231'230	-240'000
<i>Total stationäre Leistungen</i>	<i>14'498'086</i>	<i>14'303'937</i>	<i>15'008'438</i>	<i>15'118'639</i>	<i>15'537'121</i>	<i>15'260'000</i>

7.2.2. Ambulanter Bereich

Wie bereits ausgeführt, ist eine Kostenprognose im ambulanten Bereich aufgrund der neu geplanten Angebote schwierig abzuleiten. Insbesondere kann nicht verlässlich abgeschätzt werden, wie viele der insgesamt im Kanton Glarus rund 1400 potenziell anspruchsberechtigten Personen eine Leistung beantragen und in welchem Umfang diese gewährt wird. Es fehlt zudem grundsätzlich an Erfahrung, wie stark subsidiäre Leistungen (insb. die der Hilfslosenentschädigung, EL, IV und der Krankenkassen) die Kosten aufgrund des SeTeG entlasten können.

Aufgrund dieser Ausgangslage ist auch im ambulanten Bereich analog zum stationären Bereich eine Steuerung der Kosten erforderlich. Neben Normtarifen ist ein Kostendach in den einzelnen Leistungskategorien notwendig. Die entsprechenden Grundlagen werden in der Verordnung geschaffen, die an veränderte Umstände angepasst werden kann. Andernfalls besteht die Gefahr eines unkontrollierbaren Kostenwachstums. Weiter wird die geplante Abklärungsstelle dazu beitragen, eine Vereinheitlichung und Normierung der Bedarfsermittlung zu erreichen. Damit können im stationären wie auch im ambulanten Bereich die Leistungserbringenden entlastet und die Mittel möglichst bedarfsgerecht eingesetzt werden.

Für die Kostenprognose zur Umsetzung des SeTeG im ambulanten Bereich wurden diese Steuerungselemente berücksichtigt, namentlich, dass der Kanton im Rahmen des Leistungskatalogs auf Verordnungsebene einerseits die Begleitungs- und Betreuungsleistungen abgestimmt auf die Angebotsplanung genauer umschreibt und andererseits je Leistung eine stundenmässige Begrenzung vorsieht. Die entsprechenden Grundlagen sind noch nicht finalisiert, weshalb es zu Abweichungen kommen kann.

Tabelle 4. Kosten und Budget Leistungskatalog SeTeG ambulanter Bereich (Beträge in Fr.)

	Planjahr 2027	Planjahr 2028	Planjahr 2029
Beratung	150'000	150'000	150'000
Ambulante Wohnformen	444'000	665'000	886'000
Bereitschaftsdienst	110'000	165'000	220'000
Arbeitgeberrolle	26'000	40'000	52'000
Job Coach		70'000	95'000
Unterstützung Arbeitgeber		120'000	157'000
Abklärungsstelle	120'000	120'000	120'000
Total	850'000	1'330'000	1'680'000
Mehrkosten SeTeG	680'000	1'160'000	1'510'000
Bestehende Kosten	170'000	170'000	170'000
Total	850'000	1'330'000	1'680'000

Die zusätzlichen Kosten für die Umsetzung des SeTeG betragen im ambulanten Bereich ab 2029 voraussichtlich rund 1,5 Millionen Franken (wobei die geplante Abklärungsstelle auch im stationären Bereich tätig sein wird). Dabei handelt es sich um die Vollkosten; mögliche Kostenbeteiligungen der Leistungsnutzenden sind also nicht berücksichtigt. Durch eine gestaffelte Inkraftsetzung können die Mehrkosten auf die Planjahre verteilt werden. Die Berechnung basiert auf der Annahme, dass rund 60 Personen ambulante Wohnformen nutzen, rund 20 Personen den Bereitschaftsdienst, rund 20 Personen Unterstützung in ihrer Arbeitgeberrolle benötigen und 20 Personen im 1. Arbeitsmarkt begleitet werden.

Weiter wurde die Berechnung mit der vorgesehenen maximalen Unterstützung und mit unterschiedlichen Tarifgruppen bei den Betreuungspersonen erstellt. Je nach Betreuungsbedarf und Tarifgruppe können die Kosten variieren. Sollte der Bedarf höher sein, wird erwartet, dass sich zugleich die stationären Kosten verringern, indem dieser Bereich weniger genutzt wird. Im Jahr 2025 sind für ambulante Angebote (Pro Infirmis, Fachstelle Selbstvertretung, Stiftung Profil) 170'000 Franken vorgesehen. Dieser Betrag fällt bereits bisher an und ist in der Tabelle 4 berücksichtigt.

Die Kostenschätzung für den Kanton Glarus wurde mit jener des Kantons Zürich verglichen. Dort trat am 1. Januar 2024 das SLBG in Kraft. Bis der Wechsel zum neuen System abgeschlossen und sich die gewünschte Wirkung entfalten kann, dürfte es rund fünf Jahre dauern. Der Kanton Zürich schätzt, dass bei vollständiger Umsetzung nach dem Jahr 2030 zusätzliche Kosten von rund 50 Millionen Franken entstehen. Die Prognosen für die Mehrkosten durch das SeTeG bewegen sich, heruntergerechnet auf die Zahl der Anspruchsberechtigten, in einem ähnlichen Rahmen.

7.3. Personelle Auswirkungen

Aktuell stehen für die Aufgaben im Behindertenbereich 170 Stellenprozent zur Verfügung (100 % Leitung, 50 % Erwachsene, ca. 20 % Jugendliche), wobei im Bereich Jugendliche weitere Aufgaben übernommen werden müssen. Mit diesen Stellenprozenten werden folgende Aufgaben erfüllt: Abwicklung der Leistungen, Betriebsbewilligungen, Tarifverhandlungen, Leistungsvereinbarungen, Bewilligungen, Aufsicht und Qualität, IVSE-Verbindungsstelle, Beratung von Fachstellen und Organisationen, Projektarbeiten, Vernetzung inner- und ausserkantonale.

Für die Bewirtschaftung der vielfältigen und heterogenen Aufgabengebiete sind die aktuellen Ressourcen knapp bemessen. Mit der Umsetzung des SeTeG werden neue Themen dazukommen und das Arbeitsvolumen wird ansteigen. Es wird erwartet, dass bis zu 100 neue Leistungsnutzende (bisher 300) und diverse neue Leistungserbringende (bisher vier stationäre Einrichtungen und Aufsicht über zusätzlich drei Kinder- und Jugendheime) mit der Einführung des SeTeG zu bewirtschaften sein werden. Durch die geplante Abklärungsstelle wird die Fachstelle Behindertenfragen und soziale Einrichtungen entlastet. Es wird erwartet, dass dafür rund 30 zusätzliche Stellenprozent (total 200 % Fachstelle Behindertenfragen und soziale Einrichtungen) notwendig sein werden. Voraussichtlich handelt es sich dabei um eine zusätzliche Sachbearbeitungsstelle im Lohnband 5. Die Kosten für den Betrieb einer Abklärungsstelle sind bereits in der Kostenschätzung der ambulanten Leistungen enthalten.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

8.1. Kommission

Die Kommission Gesundheit und Soziales behandelte die Vorlage unter der Leitung von Landrätin Andrea Trummer, Glarus. Diese wurde von den Mitgliedern sehr ausführlich und auch kontrovers diskutiert. Änderungsanträge stellte die Kommission zu drei Bestimmungen.

Vertieft setzte sich die Kommission mit Artikel 13 des SeTeG auseinander, der die verschiedenen Bereiche der Angebotsplanung umschreibt. Wieder Abstand nahm ein Mitglied aufgrund der geführten Diskussion von seiner anfänglichen Forderung, dass der Regierungsrat die Angebotsplanung periodisch unter Einbezug aller Stakeholder erstellen muss. Der Kanton kann in der Praxis ohnehin nicht unabhängig von Betroffenen und weiteren Fachpersonen Lösungen entwickeln. Letztlich muss zudem der Regierungsrat über das Angebot entscheiden. Verschiedene Kommissionsmitglieder sprachen sich sodann dafür aus, den Zugang zu Freizeit und sozialer Teilhabe als einen zusätzlichen Bereich der Angebotsplanung in Artikel 13 Absatz 2 SeTeG zu nennen. Seitens des zuständigen Departements wurde darauf hingewiesen, dass Freizeit und soziale Teilhabe im Bereich ambulante und stationäre Wohnformen integriert sei. Dieser ist in Buchstabe b von Artikel 13 Absatz 2 des SeTeG aufgeführt. Die Kommission lehnte die explizite Verankerung eines separaten Angebotsbereichs für Freizeit und soziale Teilhabe im Gesetz deutlich ab.

Die Kommission diskutierte die Aufnahme eines neuen Artikels, der die Möglichkeit der Gewährung von Darlehen oder Bürgschaften für Infrastrukturvorhaben vorsieht. Eine solche ist etwa im Kanton Zürich gesetzlich vorgesehen. Auf diese Weise liesse sich eine Entlastung für die stationären Einrichtungen bewirken. Der entsprechende Antrag wurde von der Kommission einstimmig angenommen.

Grossmehrheitlich keine Folge leistete die Kommission dem Antrag eines Mitglieds, die Abrechnungsmodalitäten für ambulante Leistungen privater Leistungserbringenden gemäss der Subjektfinanzierung auszugestalten. Mit deren Umsetzung würden Menschen mit Behinderungen zwar richtigerweise nicht als Empfänger von Versorgungsleistungen gesehen, sondern als aktiv Handelnde. Gegen die Subjektfinanzierung als Abrechnungsform spreche aber klar die Praktikabilität und das Ausfallrisiko.

Aus dem Kreis der Kommission wurde der Antrag gestellt, Artikel 22 Absatz 1 SeTeG dahingehend anzupassen, dass der Regierungsrat die Inklusion in den 1. Arbeitsmarkt durch Ausrichtung von Anerkennungsbeiträgen fördert. Die in der regierungsrätlichen Vorlage noch vorgesehene Kann-Formulierung solle gestrichen werden. Befürchtungen, dass die verpflichtendere Formulierung zu Missbrauch führe, wurde mit dem Verweis auf das sogenannte Normalisierungsprinzip begegnet: Es brauche nicht für alles eine Absicherung. Ausserdem könnten missbräuchliche Gesuche ohnehin abgelehnt werden. Andererseits strebte der Antrag eine Verdeutlichung an, wonach das Gesuch von den Arbeitgebenden zu stellen ist. Die Kommissionsmehrheit stimmte diesen beiden Anpassungen deutlich zu. Einstimmig wurde sodann durch die Kommission die Einführung eines neuen Absatzes 3 in Artikel 22 SeTeG beschlossen. Dieser verpflichtet den Regierungsrat zur Regelung der Einzelheiten, insbesondere zum Verfahren und zur Höhe der Anerkennungsbeiträge.

Ebenfalls einstimmig folgte die Kommission einem Antrag aus der Kommissionsmitte im Zusammenhang mit der Regelung der Gebühren. Beanstandet wurde, dass in der regierungsrätlichen Vorlage für ausserordentliche Kontrollen zwingend Gebühren vorgesehen sind. Es sei richtig, dass die Erteilung von Bewilligungen sowie Anerkennungen kostenpflichtig seien, wie dies Artikel 27 Absatz 1 SeTeG denn auch vorsieht. Bei ausserordentlichen Kontrollen, Prüfungen und Inspektionen solle es jedoch einen Ermessensspielraum geben. Die regierungsrätliche Vorlage wurde in Artikel 27 entsprechend angepasst. Von der Möglichkeit der Gebührenerhebung soll insbesondere dann Gebrauch gemacht werden, wenn durch die ausserordentlichen Kontrollen Missstände aufgedeckt werden.

Die Kommission beantragte dem Landrat einstimmig, dem regierungsrätlichen Antrag mit den vorgenommenen Änderungen zuzustimmen.

8.2. Landrat

Im Landrat drehte sich die Debatte im Wesentlichen um die gleichen Themen wie schon in der vorberatenden Kommission. Deren Anträge wurden vom Plenum – mitunter diskussionslos – angenommen. So wurde ein neuer Artikel 20 in das Gesetz aufgenommen, der die Gewährung von Darlehen oder Bürgschaften für Infrastrukturvorhaben der stationären Leistungserbringer ermöglicht.

Erneut wurde bei Artikel 13 SeTeG über die Notwendigkeit der Anhörung der Interessengruppen bei der Angebotsplanung gesprochen, um auch hier die Teilhabe zu garantieren. Diesmal beantragte ein Ratsmitglied die Aufnahme einer entsprechenden Ergänzung in Absatz 1. Seitens des Regierungsrates wurde darauf hingewiesen, dass eine solche Ergänzung des Gesetzes nicht nötig sei. Es solle nicht jedes Detail im Gesetz geregelt werden. Das SeTeG stelle ein Rahmengesetz dar. Der Landrat lehnte den Antrag mit grosser Mehrheit ab. Zu Absatz 2 von Artikel 13 SeTeG wurde erneut der Antrag gestellt, den Zugang zu Freizeit und sozialer Teilhabe als Bereich der Angebotsplanung im Gesetz aufzuführen. Es könne dadurch wertvolle Aufklärungsarbeit für die Anbieter von Freizeitangeboten hinsichtlich Inklusion geleistet werden. Freizeit und soziale Teilhabe sind jedoch im Bereich ambulante und stationäre Wohnformen in Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe b

SeTeG integriert. Darauf wies der Regierungsrat nochmals hin. Auch diesen Antrag lehnte der Landrat deutlich ab. Ebenso klar unterlag das Begehren, in Artikel 21 SeTeG die Abrechnungsmodalitäten für ambulante Leistungen von privaten Leistungserbringenden gemäss der Subjektfinanzierung auszugestalten.

Die Kommissionsfassung von Artikel 22 Absatz 1 SeTeG, gemäss der für die Ausrichtung von Anerkennungsbeiträgen zur Förderung der Inklusion im 1. Arbeitsmarkt ein Gesuch der Arbeitgebenden erforderlich ist, wurde von einem Ratsmitglied als unpraktisch angesehen. Er beantragte, bei der regierungsrätlichen Version zu bleiben, mit der den Unternehmen keine neue Pflicht überbunden werde und der Regierungsrat bestimmen könne, wo eine Förderungsmassnahme zur Inklusion im 1. Arbeitsmarkt erforderlich ist. Die Befürworter der Kommissionsfassung wiesen darauf hin, dass mit dieser Regelung mehr Rechtssicherheit und Verlässlichkeit geschaffen werde. Die Kommissionsfassung setzte sich schliesslich im Landrat durch.

Der Landrat beantragte der Landsgemeinde einstimmig mit einer Enthaltung, der Vorlage mit den vorgenommenen Änderungen zuzustimmen.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Gesetzentwurf zuzustimmen:

Gesetz zur Förderung der Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen

(Selbstbestimmungs- und Teilhabeförderungsgesetz, SeTeG)

(Vom)

Die Landsgemeinde,

gestützt auf Artikel 112b Absatz 2 und 112c Absatz 1 der Bundesverfassung, Artikel 4 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG), Artikel 2 des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) und Artikel 69 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Glarus,

erlässt:

I.

GS ? /?/?/, Gesetz zur Förderung der Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (Selbstbestimmungs- und Teilhabeförderungsgesetz, SeTeG), wird als neuer Erlass publiziert.

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

¹ Dieses Gesetz legt die Grundzüge für die kantonale Behindertenpolitik fest und regelt die Planung, Steuerung, Anerkennung und Finanzierung eines bedarfsgerechten und wirtschaftlich tragbaren Angebots für die Beratung, Begleitung und Betreuung von Menschen mit Behinderungen in den Lebensbereichen Wohnen, Arbeit, Tagesgestaltung und soziale Teilhabe.

² Es bezweckt die Förderung der Autonomie und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen und ihre Teilhabe an der Gesellschaft.

³ Es gewährleistet den Zugang zu geeigneten Leistungsangeboten, die dem Bedarf von Menschen mit Behinderungen in angemessener Weise entsprechen.

Art. 2 Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz gilt für Menschen mit Behinderungen und Wohnsitz im Kanton, vorbehalten bleibt Artikel 16 Absatz 1.

² Es gilt für Leistungserbringende, die Beratung, Begleitung oder Betreuung für Menschen mit Behinderungen im Kanton anbieten, soweit dafür Leistungen nach diesem Gesetz beansprucht werden. Ambulante Leistungserbringende und Arbeitgebende sind erfasst, soweit sie entsprechende Leistungen für Menschen mit Behinderungen mit Wohnsitz im Kanton erbringen.

Art. 3 *Subsidiarität*

¹ Die Leistungen nach diesem Gesetz gehen den Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe gemäss Sozialhilfegesetz vor. Davon ausgenommen ist die Suchthilfe.

² Im Übrigen sind die Leistungen nach diesem Gesetz subsidiär zu den Leistungen nach anderen Gesetzen.

³ Der Regierungsrat kann Ausnahmen zum Subsidiaritätsgrundsatz vorsehen, wenn:

- a. die vollständige Ausschöpfung zu unzweckmässigen Ergebnissen führt; oder
- b. die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen dadurch wesentlich beeinträchtigt wird.

Art. 4 *Begriffe*

¹ Menschen mit Behinderungen nach diesem Gesetz sind Personen nach Artikel 2 Absatz 1 BehiG.

² In diesem Gesetz und den Ausführungsbestimmungen bedeuten:

- a. institutionelle Leistungserbringende: juristische Personen, die Beratungs-, Begleitungs- oder Betreuungsleistungen für Menschen mit Behinderungen anbieten;
- b. private Leistungserbringende: natürliche Personen, welche bereits Begleitungs- oder Betreuungsleistungen im Rahmen des IV-Assistenzbeitrags oder im Einzelfall persönlich erbringen;
- c. Arbeitgebende: im 1. Arbeitsmarkt tätige juristische Personen oder Einzelunternehmen, welche Menschen mit Behinderungen beschäftigen;
- d. Leistungsnutzende: Menschen mit Behinderungen, die berechtigt sind, ein Angebot in Anspruch zu nehmen.

Art. 5 *Zuständigkeiten*

¹ Der Kanton plant das Leistungsangebot in der Beratung, Begleitung und Betreuung von Menschen mit Behinderungen und koordiniert die Aufgabenerfüllung der Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK).

² Das Gemeinwesen stellt im Rahmen seiner Zuständigkeit die Förderung und Finanzierung der Behindertenhilfe und die Umsetzung der UN-BRK sicher.

³ Der Regierungsrat regelt die Ausführungsbestimmungen zur Umsetzung des Gesetzes.

2. Bewilligung, Anerkennung und Aufsicht**Art. 6** *Bewilligungspflicht*

¹ Stationäre Leistungserbringende, die im Kanton Glarus mehr als fünf Personen ganztätig betreuen, bedürfen einer Bewilligung des zuständigen Departements.

² Die Betriebsbewilligung gilt gleichzeitig als Anerkennung im Sinne von Artikel 4 IFEG.

³ Das Erbringen ambulanter Leistungen bedarf nach diesem Gesetz keiner Bewilligung.

Art. 7 *Bewilligungsvoraussetzungen*

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

- a. die Anerkennungsvoraussetzungen nach Artikel 5 IFEG erfüllen;
- b. über das erforderliche und geeignete Fachpersonal auf operativer und strategischer Ebene verfügen;
- c. eine zweckentsprechende pharmazeutische Versorgung gewährleisten;
- d. eine beratende Ärztin oder einen beratenden Arzt bezeichnen haben;
- e. einen internen Beschwerdeweg sowie eine Ombudsstelle für Leistungsnutzende, gesetzliche Vertretungen und Mitarbeitende bezeichnen haben;
- f. über eine ausreichende Versicherungsdeckung verfügen.

² Zusätzlich gelten die Qualitätsrichtlinien der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren Ost und Zürich sowie des Kantons, sofern die Leistungserbringenden der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) unterstellt sind.

³ Leistungserbringende mit Betriebsbewilligung können der IVSE unterstellt werden, sofern sie die Anforderungen der ausführenden Richtlinien zur IVSE erfüllen.

Art. 8 *Einschränkung und Entzug der Betriebsbewilligung*

¹ Das Departement kann die Betriebsbewilligung mit Bedingungen oder Auflagen verbinden sowie die zur Behebung von Mängeln erforderlichen Massnahmen anordnen und Weisungen erteilen.

² Die Betriebsbewilligung wird entzogen, wenn:

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

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

Art. 9 *Aufsicht*

¹ Das Departement übt die Aufsicht über die bewilligungspflichtigen Leistungserbringenden aus.

² Die vom Departement bezeichneten Stellen können jederzeit angemeldete oder unangemeldete Inspektionen durchführen, Beweismittel erheben und unbefugte Einrichtungen schliessen.

Art. 10 *Anerkennung von institutionellen Leistungserbringenden*

¹ Die Anerkennung durch das Departement setzt voraus, dass die institutionellen Leistungserbringenden:

- a. über eine zweckentsprechende betriebliche Organisation verfügen;
- b. geeignetes Personal einsetzen;
- c. die Persönlichkeitsrechte und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen wahren;
- d. die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung sicherstellen;
- e. die Beiträge zweckgebunden verwenden;
- f. eine Leistung anbieten, die einem Bedarf und der Angebotsplanung entspricht;
- g. die Voraussetzungen gemäss Artikel 7 Buchstabe e und f erfüllen.

² Der Anerkennung gleichgesetzt sind Bewilligungen an Leistungserbringende mit einer Leistungsvereinbarung gemäss Artikel 6.

³ Ausserkantonale stationäre Leistungserbringende gelten als anerkannt, wenn sie über eine Anerkennung nach Artikel 4 IFEG des Standortkantons verfügen. Davon ausgenommen sind Leistungserbringende mit stationären Therapie- und Rehabilitationsangeboten im Suchtbereich.

Art. 11 *Anerkennung von privaten Leistungserbringenden*

¹ Die Anerkennung durch das Departement setzt voraus, dass die gesuchstellende Person:

- a. volljährig ist;
- b. über einen Wohnsitz in der Schweiz verfügt sowie die Schweizer Staatsangehörigkeit oder eine Niederlassungsbewilligung hat;
- c. einen guten Leumund nachweisen kann;
- d. über eine ausreichende Versicherungsdeckung verfügt;
- e. nicht gleichzeitig als Beistandsperson der betroffenen Person ernannt ist.

² Darüber hinaus gilt Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe c–f sinngemäss.

³ Private Leistungserbringende können nicht für Beratungsleistungen anerkannt werden.

Art. 12 *Gemeinsame Bestimmungen zur Anerkennung*

¹ Die Anerkennung berechtigt zur Leistungsabgeltung durch den Kanton unter Berücksichtigung der Artikel 19 und 21.

² Die Anerkennung kann eingeschränkt oder entzogen werden. Artikel 8 gilt sinngemäss.

3. Versorgung und Leistungen**3.1. Angebot****Art. 13** *Angebotsplanung*

¹ Der Regierungsrat erstellt eine periodische Angebotsplanung für eine bedarfsgerechte Beratung, Begleitung und Betreuung für Menschen mit Behinderungen.

² Die Planung umfasst insbesondere Angebote in den Bereichen:

- a. Beratung;
- b. ambulante und stationäre Wohnformen;
- c. begleitete Arbeit und betreute Tagesgestaltung;
- d. Unterstützung für im 1. Arbeitsmarkt tätige Personen nach Artikel 16 Absatz 1.

Art. 14 *Leistungsvereinbarung*

¹ Der Regierungsrat wird ermächtigt, mit den Leistungserbringenden mit Betriebsbewilligung (Art. 6) eine Leistungsvereinbarung abzuschliessen, sofern ihr Angebot der Angebotsplanung entspricht.

² Die Leistungsvereinbarung regelt insbesondere:

- a. Art, Umfang und Abgeltung der Leistungen;
- b. die Tarife, welche den Bezügerinnen und Bezüger der Leistungen verrechnet werden;
- c. die Qualitätsanforderungen und -kontrollen, insbesondere zur Rechnungslegung;
- d. die Sanktionen bei Nichteinhaltung der Leistungsvereinbarung.

³ Der Regierungsrat schliesst mit den ambulanten institutionellen Leistungserbringenden Leistungsvereinbarungen ab, sofern das Angebot anerkannt ist. Absatz 2 gilt analog.

3.2. Leistungsbezug**Art. 15** *Leistungsarten*

¹ Beratungsleistungen umfassen befristete Hilfeleistungen von institutionellen Leistungserbringenden für Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen bei der Einschätzung, wie Menschen mit Behinderungen wohnen, arbeiten und ihren Tag gestalten können.

² Begleitungs- und Betreuungsleistungen beinhalten regelmässige praktische und fachliche Unterstützung durch institutionelle oder private Leistungserbringende, damit Leistungsnutzende möglichst selbständig wohnen, arbeiten und ihren Tag gestalten können. Der Regierungsrat definiert die Leistungen.

Art. 16 *Leistungsanspruch*

¹ Ein Anspruch auf Leistungen bei anerkannten Leistungserbringenden besteht nur für:

- a. volljährige Personen vor dem Rentenalter nach Artikel 21 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG), die eine Rente gemäss dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG), dem Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) oder dem Bundesgesetz über die Militärversicherung (MVG) beziehen oder als hilflos im Sinne von Artikel 9 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) gelten;

- b. Personen, die als invalid im Sinne von Artikel 8 ATSG gelten, jedoch die Voraussetzungen gemäss Artikel 6 IVG oder die Mindestbeitragszeit gemäss Artikel 36 IVG nicht erfüllen, ab dem Zeitpunkt, ab dem sie nach IVG rentenberechtigt wären;
- c. minderjährige Menschen mit Behinderungen, wenn sie
 1. als invalid im Sinne von Artikel 8 ATSG gelten;
 2. die Volksschule beendet oder eine berufliche Grundbildung abgeschlossen haben; und
 3. keinen weiteren Anspruch auf Massnahmen der Sonderpädagogik, Kinder- und Jugendhilfe oder der beruflichen Integration haben.

² Der Bedarf an Begleitungs- und Betreuungsleistungen wird in einem standardisierten Verfahren ermittelt. Leistungsnutzende sind zur Mitwirkung verpflichtet.

³ Personen, die das Rentenalter nach Artikel 21 AHVG erreicht haben, haben weiterhin Anspruch auf die Leistungen, die sie vor Erreichen des Rentenalters gemäss diesem Gesetz bezogen haben, sofern diese zweckmässig sind. Sie können auf Antrag einem veränderten Bedarf angepasst werden.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten und das Verfahren. Er kann insbesondere eine Karenzfrist vorsehen für Personen, die seit weniger als zwei Jahren im Kanton wohnhaft sind.

Art. 17 Grenzen der Selbstbestimmung

¹ Die Selbstbestimmung kann eingeschränkt werden, insbesondere:

- a. durch gesetzliche Bestimmungen oder Anordnungen von Behörden;
- b. aufgrund der Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung. Der Regierungsrat kann Richtwerte dazu erlassen.

² Leistungserbringende können die Leistungserbringung vorbehältlich anderslautender vertraglicher Bestimmungen ablehnen, wenn die Leistung nicht oder nicht vollumfänglich verfügbar ist oder von ihnen festgelegte Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

Art. 18 Abklärungsstelle

¹ Der Kanton betreibt für die individuelle Bedarfsermittlung und die Bemessung des Leistungsanspruchs eine Abklärungsstelle. Der Regierungsrat kann damit Dritte beauftragen.

² Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

3.3. Finanzierung

Art. 19 Tarifgestaltung

¹ Die Tarife der institutionellen Leistungserbringenden orientieren sich an den transparent ausgewiesenen Kosten einer wirksamen, zweckmässigen und wirtschaftlichen Leistungserbringung.

² Der Regierungsrat erlässt Vorschriften namentlich zur Tarifiermittlung und zur Rechnungslegung. Er kann die Tarife festlegen.

³ Die Abgeltung der privaten Leistungserbringenden orientiert sich an den Ansätzen des IV-Assistenzbeitrags. Der Regierungsrat legt den Abgeltungsrahmen fest.

Art. 20 Infrastrukturvorhaben

¹ Der Kanton kann Infrastrukturvorhaben der stationären Leistungserbringenden mittels Bürgschaften oder Darlehen fördern.

Art. 21 Kostenbeteiligung und Abrechnung

¹ Beratungsleistungen sind für Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen kostenlos.

² Der Regierungsrat legt die Beteiligung der Leistungsnutzenden für Begleitungs- und Betreuungsleistungen fest.

³ Der Kanton beteiligt sich am Bezug ausserkantonaler stationärer Leistungen, sofern der Bedarf nicht im Kanton gedeckt werden kann.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Abrechnungsmodalitäten.

4. Weitere Bestimmungen

Art. 22 *Förderung der Inklusion in den 1. Arbeitsmarkt*

¹ Der Regierungsrat fördert die Inklusion in den 1. Arbeitsmarkt auf Gesuch der Arbeitgebenden hin durch Ausrichtung von Anerkennungsbeiträgen an Arbeitgebende, welche Personen gemäss Artikel 16 Absatz 1 beschäftigen.

² Vorausgesetzt ist, dass:

- a. Arbeitgebende die arbeitsrechtlichen Vorschriften einhalten und
- b. durch das Arbeitsverhältnis ein behinderungsbedingter Mehraufwand ausgewiesen ist.

³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Art. 23 *Sensibilisierung*

¹ Der Regierungsrat sensibilisiert die Gesellschaft mit geeigneten Massnahmen für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen und die Umsetzung der UN-BRK.

² Er setzt sich für die Befähigung und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen ein.

Art. 24 *Datenerhebung und -bearbeitung*

¹ Das Departement und die Vollzugsbehörden können bei den Leistungserbringenden und Leistungsnutzenden sämtliche betriebs- und personenbezogenen Daten und Unterlagen einsehen, erheben und bearbeiten, die für den Vollzug der Gesetzgebung benötigt werden. Sie können insbesondere Daten zur Überprüfung der Kostenentwicklung, der Wirtschaftlichkeit sowie der Qualität, Angemessenheit und Zweckmässigkeit der Leistungen erheben. Sie können Dritte mit der Datenerhebung beauftragen.

² Sie dürfen Daten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, an Dritte bekanntgeben, sofern dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

³ Die Daten sind durch die Leistungserbringenden und Leistungsnutzenden kostenlos zur Verfügung zu stellen.

⁴ Das Departement ist ermächtigt, anonymisierte Daten zu veröffentlichen. Betriebsbezogene Daten können auch in nicht anonymisierter Form veröffentlicht werden.

Art. 25 *Haftung*

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

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

Art. 26 *Strafbestimmungen*

¹ Mit Busse wird bestraft, wer:

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

² Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar.

Art. 27 *Kosten und Gebühren*

¹ Für die Erteilung von Bewilligungen und Anerkennungen von institutionellen Leistungserbringenden werden Gebühren erhoben.

² Für die Durchführung von ausserordentlichen Kontrollen, Prüfungen und Inspektionen können Gebühren erhoben werden

³ Im Übrigen sind Verfahren nach diesem Gesetz kostenlos.

Art. 28 *Rechtsschutz*

¹ Der Rechtsschutz richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Art. 29 *Übergangsbestimmungen*

¹ Bereits in Kraft stehende Betriebsbewilligungen gelten als erteilt. Vorbehalten bleibt die Einschränkung oder der Entzug einer entsprechenden Bewilligung.

² Für Personen, welche vor Inkrafttreten bereits Leistungen bezogen haben, gilt eine Besitzstandswahrung.

II.**1.**

GS VIII A/1/5, Pflege- und Betreuungsgesetz (PBG) vom 5. September 2021 (Stand 1. Januar 2023), wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 2 (geändert)

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

2.

GS VIII E/21/3, Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 7. Mai 1995 (Stand 1. Januar 2023), wird wie folgt geändert:

Art. 39

Aufgehoben.

Art. 39a

Aufgehoben.

Art. 39b

Aufgehoben.

Art. 39c

Aufgehoben.

Art. 39d

Aufgehoben.

Art. 43 Abs. 1 (geändert)

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

Art. 44 Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (geändert)

² *Aufgehoben.*

³ Das Departement erteilt und entzieht Betriebsbewilligungen und übt die Aufsicht aus, sofern keine andere Stelle dafür zuständig ist. Die Artikel 7–9 des Selbstbestimmungs- und Teilhabeförderungsgesetzes und die Ausführungsbestimmungen gelten sinngemäss.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

§ 7 A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (Projekt «Förderung der politischen Partizipation»)

Die Vorlage im Überblick

Der Regierungsrat setzte sich im Rahmen der Legislaturplanung 2019–2022 das Ziel, dass sich mehr Menschen an der Politik beteiligen. Er beauftragte eine Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung von Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation. Diese legte 2021 einen Massnahmenkatalog vor. Die vorliegende Sammelvorlage setzt Massnahmen aus diesem Katalog in der Verfassung des Kantons Glarus und im Gesetz über die politischen Rechte um. Gleichzeitig werden ein Vorstoss aus dem Landrat und übergeordnete Vorgaben berücksichtigt. Die verschiedenen Änderungen finden ihren gemeinsamen Nenner in ihrem Bezug zur politischen Partizipation.

Ausweitung der politischen Rechte

Auslandsschweizer Stimmberechtigte, die in einem Glarner Stimmregister eingetragen sind, sollen künftig an Ständeratswahlen teilnehmen können. Bisher beschränkte sich ihr Stimm- und Wahlrecht auf Nationalratswahlen und eidgenössische Volksabstimmungen.

Die Kantonsverfassung schliesst Menschen, die wegen geistiger Behinderung oder psychischer Störung unter umfassender Beistandschaft stehen, vom Stimmrecht aus. Diese Bestimmung verstösst gegen die UNO-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) und soll deshalb aufgehoben werden. Die UN-BRK fordert darüber hinaus Massnahmen, damit Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen an Entscheidungsprozessen des politischen Lebens teilnehmen können. Dies soll mit einer neuen Bestimmung in der Kantonsverfassung verankert werden. Diese Massnahmen müssen verhältnismässig sein.

Bessere Information

Die Informationen über politische Geschäfte müssen die Stimmberechtigten dort erreichen, wo sie sich bewegen. Das ist heutzutage für viele das Internet. Deshalb sollen die bestehenden Bestimmungen, die das Landsgemeindememorial und die Unterlagen für die Gemeindeversammlung auf eine physische Form beschränken, aufgehoben werden. Gleichzeitig soll die Grundlage für deren elektronische Form gelegt werden, die neu rechtlich massgeblich sein soll. Ferner sollen künftig weitere Formen der Informationsvermittlung genutzt werden können. Diese enthalten keine zusätzlichen, aber anders aufbereitete Informationen (z. B. Erklärvideos). Damit niemand von dieser Entwicklung abgehängt wird, regelt die Vorlage, dass wie bis anhin mindestens ein Exemplar in physischer Form pro Haushalt an die Stimmberechtigten versendet wird. In Bezug auf die Zustellung der Abstimmungsinformationen verfolgen der Kanton und die Gemeinden unterschiedliche Ansätze. Der Kanton beabsichtigt weiterhin eine automatische Zustellung des Landsgemeindememorials. Stimmberechtigte sollen künftig jedoch auf diese Zustellung verzichten können. Mittel- bis langfristig kann dieser Automatismus aufgehoben werden; der Entscheid darüber obliegt dem Landrat. Die Gemeinden sehen hingegen vor, dass die Stimmberechtigten einmal pro Haushalt eine zusammengefasste Form der Unterlagen (Flyer) für die Gemeindeversammlung in physischer Form erhalten und ergänzend dazu die gesamten Unterlagen in physischer Form (für eine bestimmte Gemeindeversammlung oder als Dauer-Abonnement) bestellen können.

Neu wird das bisher nur auf Verordnungsstufe geregelte freiwillige Anmeldeverfahren bei Majorverfahren (z. B. Regierungsratswahlen) im Gesetz verankert. Neu ist eine Anmeldung bis am neunten Tag vor dem Wahltag möglich. Bis dahin eingegangene Kandidaturen werden laufend auf geeignete Weise (insb. auch online) veröffentlicht. Dies ermöglicht eine aktuelle Information der Stimmberechtigten über die eingegangenen Kandidaturen. Weiterhin ist die Teilnahme an diesem freiwilligen Anmeldeverfahren keine Wählbarkeitsvoraussetzung.

Innovative Projekte zur Förderung der politischen Partizipation

Fernab der bekannten und institutionalisierten Kanäle wie etwa Wahlen oder Gemeindeversammlungen sind unzählige weitere Möglichkeiten zur Partizipation am politischen Leben denkbar. Es soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit der Kanton und die Gemeinden mit solchen alternativen Formen der politischen Partizipation experimentieren bzw. Pilotversuche durchführen können. Die Bestimmung ist bewusst offen formuliert, sodass eine Reihe von Instrumenten darunter gefasst werden kann (z. B. das sogenannte partizipative Budget).

Vereinfachte Verfahren

Durch einzelne Änderungen sollen verschiedene Verfahrensbestimmungen angepasst und vereinfacht werden. Dabei handelt es sich einerseits um das formelle Erfordernis von zehn Unterschriften für einen

Wahlvorschlag bei Landratswahlen. Diese Bestimmung besitzt heutzutage keine praktische Bedeutung mehr und soll aufgehoben werden. Damit wird eine vom Landrat überwiesene Motion umgesetzt.

Andererseits sollen Anträge zuhanden der Landsgemeinde (Memorialsanträge) oder der Gemeindeversammlung künftig nicht nur schriftlich, sondern auch elektronisch eingereicht werden können. Dies wird mittelfristig über das sogenannte Serviceportal ermöglicht, welches am 1. September 2024 in Betrieb genommen wurde.

1. Ausgangslage

1.1. Politische Planung / Arbeitsgruppe «Politische Partizipation»

In seiner Legislaturplanung 2019–2022 gab sich der Regierungsrat das Ziel, dass sich mehr Menschen an der Politik beteiligen. Als eine Massnahme zur Erreichung dieses Ziels sah er die Erarbeitung eines Berichts zur Förderung der politischen Partizipation auf Stufe Bund, Kanton und Gemeinden vor. Ende 2019 beauftragte er eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern von Kanton und Gemeinden mit der Umsetzung dieser Massnahme. Unterstützt vom Zentrum für Demokratie in Aarau erarbeitete die Arbeitsgruppe eine systematische Auslegeordnung zur Beteiligung der Glarnerinnen und Glarner an der Politik. Bestandteile davon waren eine Analyse der verschiedenen Kanäle der Partizipation und eine Bevölkerungsbefragung. Ausserdem diskutierte die Arbeitsgruppe 33 Massnahmen zur Förderung der Beteiligung der Menschen an der Politik. Im Mai 2021 schloss die Arbeitsgruppe ihre Arbeiten ab. Im Juni 2021 beschloss der Regierungsrat, welche Massnahmen im kantonalen Zuständigkeitsbereich er weiterverfolgen möchte. Im September 2021 nahm der Regierungsrat von der Umsetzungsplanung Kenntnis. Gleichzeitig beauftragte er die zuständigen Stellen unter anderem mit der Umsetzung der nachfolgenden Massnahmen:

- Generationenklausel zur Überprüfung des Landsgemeindesystems;
- Einführung eines Anmeldeverfahrens bei Majorzwahlen;
- Ausweitung des Stimm- und Wahlrechts für Auslandschweizer Stimmberechtigte (auf Ständeratswahlen);
- Digitalisierung Unterschriftensammlung / Einreichung von Anträgen zuhanden von Landsgemeinde und Gemeindeversammlung;
- Memorial für die Landsgemeinde und für die Gemeindeversammlungen überprüfen;
- Neukonzipierung des Memorials für die Landsgemeinde.

In seiner Legislaturplanung 2023–2026 nahm der Regierungsrat zudem die Neukonzipierung der kantonalen Abstimmungsunterlagen (insb. Landsgemeindememorial) als Massnahme zum Legislaturziel 1 («Die Bevölkerung im Kanton Glarus kann sich einfacher an der Politik beteiligen») auf.

1.2. Motion

Am 13. April 2022 reichten die Landräte Urs Sigrist und Ruedi Tschudi die Motion «Änderung Gesetz über die politischen Rechte – Artikel 43 Wahlvorschläge» ein. Darin forderten sie konkret eine Vereinfachung der Regelung in Artikel 43 Absatz 2 Buchstabe d des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR). Diese Bestimmung sieht vor, dass Wahlvorschläge für Proporzahlen (also Landratswahlen) von mindestens zehn im Wahlkreis wohnhaften Stimmberechtigten unterstützt bzw. unterzeichnet werden müssen. Der Regierungsrat kam zum Schluss, dass dieser Bestimmung keine Bedeutung mehr zukommt. Hingegen erachtete er die weiteren Vorschriften von Artikel 43 GPR betreffend die Wahlvorschläge bei Proporzahlen als zweckdienlich, notwendig und nachvollziehbar. Er beantragte dem Landrat, die Motion zu überweisen und äusserte während der Beratung im Landrat die Absicht, bei einer Annahme der Motion die Umsetzung im Rahmen des vorliegenden Rechtssetzungsprojektes vorzunehmen. Der Landrat überwies die Motion.

1.3. Übergeordnetes Recht

1.3.1. UNO-Behindertenrechtskonvention

Die Verfassung des Kantons Glarus (Kantonsverfassung, KV) schliesst Menschen vom Stimmrecht aus, die wegen geistiger Behinderung oder psychischer Störung unter umfassender Beistandschaft stehen. Diese Regelung steht im Widerspruch zur UNO-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), die für die Schweiz im Jahr 2014 in Kraft getreten ist. Danach garantieren die Vertragsstaaten Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte sowie die Möglichkeit, diese gleichberechtigt mit anderen auszuüben.

Verschiedene Kantone unternahmen bereits Schritte hin zu einer «integrativen Demokratie». So kam im Jahr 2020 im Kanton Genf mit deutlicher Mehrheit eine entsprechende Verfassungsrevision zustande, die den Bürgerinnen und Bürgern, die wegen geistiger oder psychischer Beeinträchtigung unter umfassender Beistandschaft stehen, die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen ermöglichte. Aktuell sind in rund einem Dutzend Kantone ähnliche Bestrebungen im Gange, sei es, indem der Ausschluss behinderter Personen vom Stimmrecht aufgehoben werden soll, sei es, um ihnen die Ausübung der politischen Rechte generell zu erleichtern. Im Bund wurde das Postulat 21.3296 («Menschen mit einer geistigen Behinderung sollen umfassend am po-

litischen und öffentlichen Leben teilhaben können») im Juni 2021 angenommen und überwiesen, womit auch Anpassungen im Bundesrecht absehbar werden.

Die Umsetzung der UN-BRK im Bereich der politischen Rechte steht im Einklang mit dem Legislaturziel 9 der Legislaturplanung 2023–2026 des Regierungsrates, wonach die Selbstbestimmung für Menschen mit Behinderungen zu erhöhen ist. Dazu soll die UN-BRK u. a. auch im Bereich der politischen Rechte umgesetzt werden.

1.3.2. Bundesrecht

Die aktuellen Bestrebungen zur Revision des Bereichs der politischen Rechte auf Bundesebene wurden in diesem Rechtsetzungsprojekt berücksichtigt, insbesondere in Bezug auf die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für den Einsatz von sogenannten Abstimmungsschablonen für Menschen mit einer Sehbehinderung (Umsetzung Motion Staatspolitische Kommission NR, 22.3371) im kantonalen Recht.

2. Inhalt der Vorlage

2.1. Umsetzung Motion Urs Sigrüst und Ruedi Tschudi

Die bisherige Bestimmung in Artikel 43 Absatz 2 Buchstabe d GPR verlangt, dass Wahlvorschläge für die Landratswahlen von wenigstens zehn im Wahlkreis wohnhaften Stimmberechtigten unterstützt – d. h. unterzeichnet – werden müssen. Sie besteht seit der Einführung des Proporzwahlrechts im Kanton Glarus durch die Landsgemeinde des Jahres 1920. Die Unterzeichnung der Wahlvorschläge durch eine gewisse Zahl von Stimmberechtigten sollte Gewähr dafür bieten, dass nur ernst gemeinte Vorschläge eingereicht werden. Somit stellt das Quorum eine gewisse, aber bewusst nicht zu hoch angesetzte Hürde für die Teilnahme einer Liste an einer Proporzwahl dar.

Aufgrund der markanten Vergrößerung der Wahlkreise im Zusammenhang mit der Gemeindefeststrukturreform von 2010 sind heute in allen Wahlkreisen mehr als zehn Sitze zu vergeben. Entsprechend können die Kandidierenden einer Liste heute theoretisch selbst das Quorum an Unterschriften für die Einreichung der Wahlvorschläge erfüllen. Die Bestimmung führt somit oftmals ins Leere, da die meisten Listen mit mehr als zehn unterschiedlichen Kandidierenden, die in der Regel auch im Wahlkreis wohnhaft sind, antreten. Zudem ist für die Stimmberechtigten in erster Linie relevant, wer kandidiert – nicht, wer einen Wahlvorschlag unterzeichnet.

Der Regierungsrat erachtet eine Erhöhung des Quorums als keine sinnvolle Möglichkeit, da dadurch ein administrativer Aufwand aufrechterhalten wird, dem kein konkreter Nutzen gegenübersteht. Neben Regierungs- und Landrat befürworten auch die direkt mit der Materie befassten Gemeindegemeinden eine Aufhebung der Bestimmung. Der Regierungsrat rechnet nicht damit, dass eine Aufhebung dieser Bestimmung Missbrauch den Weg ebnet würde.

Im Rahmen der Landratsdebatte zur Überweisung der Motion wurde der Vorschlag eines Parteiprivilegs aufgebracht, wie er im Bundesrecht besteht. Dieser Vorschlag wird in der Vorlage nicht aufgenommen. Der Bund hat andere Voraussetzungen und knüpft bei seinem Parteienprivileg an das von der Bundeskanzlei geführte Parteienregister an. Der Kanton Glarus kennt kein solches Parteienregister, weshalb sich beim Parteienprivileg verschiedene Abgrenzungsfragen stellen würden (z. B. in Bezug auf die Jungparteien). Im kleinräumigen Kanton Glarus gibt es zudem nur selten Ad-hoc-Gruppierungen, die durch allfällige Sitzgewinne zu einer Zersplitterung des Parteiensystems führen könnten. Ein Parteienprivileg führt zu Aufwand, ohne einen Nutzen zu bringen. Ein privilegiertes Zugang zum politischen System erscheint zudem einem Landsgemeindekanton fremd.

Die Aufhebung von Artikel 43 Absatz 2 Buchstabe d GPR bedingt gleichzeitig die Aufhebung des gegenstandslos werdenden Artikels 43 Absatz 4 GPR.

2.2. Einführung freiwilliges Anmeldeverfahren bei Majorzwahlen

Das geltende Recht kennt durch das Institut der Wahlvorschläge ein obligatorisches Anmeldeverfahren für Wahlen im Verhältniswahlverfahren an der Urne (Wahl des Landrates). Bei der Totalrevision des Wahl- und Abstimmungsrechts im Jahr 2017 verzichtete der Gesetzgeber auf die Einführung eines obligatorischen Anmeldeverfahrens für Wahlen im Mehrheitswahlverfahren an der Urne (Wahl des Regierungsrates, des Nationalrates und der Ständeräte sowie der Gemeindepräsidenten und des Gemeinderates). Einzig im Zusammenhang mit der Einführung des elektronischen Stimmkanals sah der Regierungsrat in der Verordnung über die politischen Rechte (VPR) die Möglichkeit eines freiwilligen Anmeldeverfahrens für Kandidatinnen und Kandidaten vor. Dieses erlaubt es der Wahlbehörde, die eingegangenen Kandidaturen zu veröffentlichen.

Die im Oktober 2020 durchgeführte Bevölkerungsbefragung zeigte auf, dass rund 20 Prozent der daran Teilnehmenden es bei den Nationalrats-, Ständerats- und Regierungsratswahlen als sehr oder eher schwierig empfinden, sich einen Überblick über die Kandidatinnen und Kandidaten zu verschaffen. Bei den Gemeinderatswahlen beläuft sich der Anteil sogar auf 27 Prozent. Die Einführung eines generellen, freiwilligen Wahlan-

melde- und Publikationsverfahrens stellt vor diesem Hintergrund eine Massnahme dar, die zu einer besseren Information der Stimmberechtigten beiträgt.

Im April 2023 hob der Regierungsrat die Beschränkung des freiwilligen Anmeldeverfahrens auf den elektronischen Stimmkanal auf, womit sich Kandidatinnen und Kandidaten für Wahlen im Mehrheitswahlverfahren an der Urne freiwillig anmelden konnten. Die Änderung trat am 1. Mai 2023 in Kraft. Seither wurden seitens der Staatskanzlei und der Gemeindekanzleien gute Erfahrungen mit dem freiwilligen Anmeldeverfahren gemacht; in den seit dem Inkrafttreten erfolgten Wahlen haben sich alle Kandidatinnen und Kandidaten freiwillig angemeldet.

Diese Vorlage übernimmt das bisher auf Verordnungsstufe geregelte freiwillige Anmeldeverfahren nun auf Gesetzesstufe. Neu sollen die freiwillig angemeldeten Kandidaturen laufend bis am neunten Tag vor dem Wahltag auf geeignete Weise (insb. aber online) veröffentlicht werden können. Bisher war ein fixer Stichtag am siebten Montag vor dem Wahltag vorgesehen. Die neue Regelung ist somit flexibler und erlaubt es, auch eher kurzfristige Kandidaturen noch zu berücksichtigen. Die für eine freiwillige Anmeldung erforderlichen Angaben sollen jedoch weiterhin auf Verordnungsstufe geregelt werden. Ebenso ist die Teilnahme am freiwilligen Anmeldeverfahren weiterhin keine Wählbarkeitsvoraussetzung.

2.3. Ausweitung Stimm- und Wahlrecht von Auslandschweizer Stimmberechtigten auf Ständeratswahlen

Im Ausland wohnhafte Stimmberechtigte, die in einem Glarner Stimmregister eingetragen sind, können nach heutigem Recht an Wahlen und Abstimmungen nach Bundesrecht teilnehmen, d. h. an Nationalratswahlen sowie an eidgenössischen Volksabstimmungen.

Verschiedene Kantone haben ihren Auslandschweizer Stimmberechtigten im kantonalen Recht ein weitergehendes Stimm- und/oder Wahlrecht gewährt, das sich auch auf Urnengänge auf kantonaler Stufe erstreckt (GE, NE, FR, BE, JU, BL, SO, SZ, GR, TI; BS, AG und ZH nur Ständeratswahl). Die Ausweitung des Wahlrechts auf die Ständeratswahlen entspricht einer Forderung der Auslandschweizer-Organisation. Sie erscheint nachvollziehbar, weil das Bundesparlament (und damit auch der Ständerat) regelmässig über für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer relevante Sachverhalte (z. B. etwa aussenpolitische Beziehungen oder sozialversicherungsrechtliche Fragen) befindet. Im Falle eines Referendums sind sie schon heute berechtigt, an der entsprechenden Volksabstimmung teilzunehmen.

Aufgrund des Landsgemeinensystems und der damit verbundenen Ortsgebundenheit der Entscheidungsfindung ergibt ein Stimmrecht für Auslandschweizer Stimmberechtigte auf kantonaler Ebene hingegen keinen Sinn, zumal die Beratungsgegenstände an der Landsgemeinde im Ausland lebende Personen höchstens selten betreffen. Dasselbe gilt in Bezug auf das Wahlrecht für die Wahl des Regierungsrates und des Landrates.

2.4. Elektronische Einreichung von Anträgen zuhanden Landsgemeinde und Gemeindeversammlung

Anträge zuhanden der Landsgemeinde (Memorialsanträge) oder der Gemeindeversammlung sollen nicht wie bisher nur schriftlich, sondern neu auch elektronisch eingereicht werden können. Dies wird mittelfristig über das sogenannte Serviceportal ermöglicht, das am 1. September 2024 in Betrieb genommen wurde.

Das formelle Verfahren einer elektronischen Einreichung und insbesondere auch das Unterschriftserfordernis richtet sich nach den im Gesetz über die digitale Verwaltung (DVG) und dem revidierten Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) aufgestellten Grundsätzen. Die einschlägigen Bestimmungen finden sich in den Verordnungen über das Behördenportal (BehöPV) und über das elektronische Verwaltungsverfahren (EVRV). Ebenfalls wird neu die Möglichkeit der elektronischen Einreichung von Petitionen eingeführt.

Nicht Gegenstand des Rechtsetzungsprojektes bildet das Sammeln von Unterschriften für Begehren nach kantonalem oder kommunalem Recht, etwa für ein Referendumsbegehren (sog. E-Collecting). Angesichts des Einzelinitiativrechts auf Stufe Kanton und Gemeinde sowie der aktuell geringen Bedeutung des Referendumsrechts ist ein Tätigwerden in dieser Sache nicht prioritär.

2.5. Neukonzipierung Landsgemeindememorial und Unterlagen für die Gemeindeversammlung

Jedes Jahr druckt der Kanton Glarus rund 16000 Memoriale (inkl. Reserve und Ausschuss) für die Landsgemeinde. Die Gemeinden drucken ihrerseits Tausende Unterlagen für ihre Gemeindeversammlungen. Das Konzept besteht seit Jahrzehnten und wurde in dieser Zeit nur geringfügig angepasst. Aufgrund der neuen Möglichkeiten der Digitalisierung und veränderter Nutzungsgewohnheiten der Bevölkerung (etwa Konsum von Informationen über Smartphones) ist eine Überprüfung des Konzepts angezeigt. Aus diesem Grund wurde im Rahmen der Legislaturplanung die Staatskanzlei mit der Neukonzipierung der kantonalen Abstimmungsinformationen (insb. Landsgemeindememorial) beauftragt. Prüfpunkte sind die Länge, die Sprache, der Aufbau und die digitale Aufbereitung. Die Behörden müssen mit ihren Informationen dorthin gelangen, wo sich die Menschen bewegen. Die Informationen sind dabei für eine breite Leserschaft einfach und verständlich aufzubereiten.

Die Vorlage legt die rechtlichen Grundlagen für eine Neukonzipierung des Landsgemeindememorials und der Unterlagen für die Gemeindeversammlungen. Die Grenzen, die sich heute durch die Vorschriften in der Kantonsverfassung (Art. 62 KV) und im Gesetz über die politischen Rechte (Art. 60 GPR) in Bezug auf die Form

ergeben (z. B. Zugang, Erschliessbarkeit, Interaktivität, Barrierefreiheit, verwendete Sprache, Papiergebundenheit usw.), werden aufgehoben oder zumindest aufgebrochen.

2.5.1. Landsgemeindememorial

Das Landsgemeindememorial wird urkundlich erstmals zu Beginn des 18. Jahrhunderts erwähnt und liegt seit 1806 in gedruckter Form vor. Es entspricht nicht nur einer langen Tradition, sondern erfüllt auch verschiedene wichtige Funktionen:

- **Beratungsfunktion:** Bei Abstimmungen kommt den Behörden im Sinne der Abstimmungsfreiheit eine Beratungsfunktion zu. Das Landsgemeindememorial informiert die Stimmberechtigten über die an der Landsgemeinde zu behandelnden Geschäfte. Hierbei sind die Behörden an die aus dem Bundesrecht und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sich ergebenden Gebote der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit gebunden.
- **Gültigkeitsfunktion:** Die Publikation einer Vorlage im Landsgemeindememorial stellt ein verfassungsmässiges Gültigkeitserfordernis für die Beratung an einer Landsgemeinde und das Zustandekommen rechtsgültiger Landsgemeindebeschlüsse dar. Andere Geschäfte dürfen nicht beraten werden.
- **Antragsermöglichungsfunktion:** Den Stimmberechtigten kommen anlässlich einer Landsgemeinde weitgehende politische Rechte zu (insb. das Antragsrecht auf Unterstützung, Abänderung, Ablehnung, Verschiebung oder Rückweisung eines Geschäfts). Das Landsgemeindememorial hat entsprechend einem erhöhten Informationsbedürfnis Rechnung zu tragen und ist nicht nur die Grundlage für eine Abstimmung (Ja oder Nein), sondern für die Wahrnehmung des Antragsrechts. Eine Kürzung der zur Verfügung gestellten Informationen kann zu einer Beschränkung des Antragsrechtes der Stimmberechtigten führen.
- **Botschafts- bzw. Materialienfunktion:** Mit dem Landsgemeindememorial unterbreitet der Landrat der Landsgemeinde seine Erlassentwürfe; er begründet darin den Erlassentwurf, erklärt, welche politischen Ziele er damit verfolgt und erläutert soweit nötig die einzelnen Bestimmungen. Insofern entspricht das Landsgemeindememorial der auf Bundesstufe so genannten Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung. Damit wird das Landsgemeindememorial zum Bestandteil der Materialien, d. h. zu den Dokumenten der gesetzgeberischen Vorarbeiten und des Gesetzgebungsverfahrens. Dies gewährleistet nicht nur die Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens gegenüber der Öffentlichkeit, sondern auch, dass die Materialien als allgemein zugängliche Quelle zur Entstehungsgeschichte des Erlasses für die rechtsanwendenden und rechtsprechenden Instanzen sowie für Lehre und Forschung zur Verfügung stehen. Entsprechend wird das Landsgemeindememorial von den Glarner Gerichten und auch vom Bundesgericht insbesondere zur Auslegung des kantonalen Rechts beigezogen.
- **Entlastungsfunktion:** Es ist zeitlich nicht möglich, die einzelnen Vorlagen an der Landsgemeinde mündlich zu erläutern. Aus diesem Grund verweisen die Behörden ebenso wie die Stimmberechtigten an der Landsgemeinde immer wieder auf die eingehenden Erläuterungen im Landsgemeindememorial. Mit dem Bestreben, die Landsgemeinde von behördlichen Erläuterungen möglichst zu entlasten und ganz der Diskussion über umstrittene Punkte zu widmen, muss das Bestreben verbunden sein, den Stimmberechtigten eine umso eingehendere Information im Vorfeld zu vermitteln.

An diesen Funktionen des Landsgemeindememorials soll durch die Neukonzipierung nichts geändert werden. Es soll jedoch neu und in Übereinstimmung mit dem 2022 im Rahmen der Vorlage «Förderung der Digitalisierung» an der Landsgemeinde angenommenen digitalen Primat (Art. 3 DVG) die elektronische Form rechtlich massgeblich sein (Art. 59a E-GPR). Das elektronische Landsgemeindememorial wird weiterhin in einer abschliessenden, in der Reihenfolge der aufgeführten Traktanden und Abfolge der Seitenzahlen unveränderbaren Form vorliegen; nach wie vor wird auf eine bestimmte, für alle Stimmberechtigten gleichlautende Seite oder Textstelle verwiesen werden können. Auch Nachträge zum Landsgemeindememorial, die selten vorkommen (vgl. Landsgemeinde 2014 und 2019) und weiterhin möglich bleiben (Art. 59a Abs. 5 Bst. a E-GPR), würden das elektronische Landsgemeindememorial nicht verändern, sondern dieses separat ergänzen.

Das rechtlich massgebliche elektronische Landsgemeindememorial wird innerhalb der bisherigen Frist von spätestens vier Wochen vor der Landsgemeinde (Art. 62 Abs. 4 E-KV) im Internet aufgeschaltet. Damit gilt es als zugänglich gemacht (Art. 59a Abs. 1 E-GPR), d. h. es wird nicht elektronisch an die Stimmberechtigten zugestellt (z. B. per E-Mail oder über das Serviceportal).

Im Rahmen der Vorlage «Förderung der Digitalisierung» wurde das Anliegen geäussert, dass Personen, die nicht digital verkehren wollen oder können, nicht ausgeschlossen werden. Diesem Anliegen wurde durch verschiedene Bestimmungen Rechnung getragen. Stimmberechtigte haben nach wie vor Zugang zum Landsgemeindememorial auf dem analogen Weg. Das Recht auf einen physischen Auszug auf Papier bleibt gewahrt:

- Einerseits, indem weiterhin ein Landsgemeindememorial in physischer Form in der Staatskanzlei zur Einsichtnahme öffentlich aufgelegt und dort verwahrt wird (Art. 59a Abs. 2 E-GPR).
- Andererseits, indem die Stimmberechtigten weiterhin mindestens einmal pro Haushalt das Landsgemeindememorial in physischer Form zugestellt bekommen (Art. 59a Abs. 3 E-GPR). Am bisherigen System ändert sich also in dieser Hinsicht vorerst nichts. Allerdings kann der Regierungsrat auf der Verordnungsstufe vorsehen, dass die Zustellung des Landsgemeindememorials in physischer Form durch die Stimmberechtigten abbestellt werden kann (sog. opt-out). Die Stimmberechtigten sollen also entscheiden kön-

nen, ob sie das Landsgemeindememorial weiterhin in physischer Form erhalten möchten oder ob sie sich mit der im Internet zur Verfügung gestellten elektronischen Version bzw. den digital aufbereiteten Inhalten begnügen. In einem weiteren Schritt kann der Landrat beschliessen, dass ab einem bestimmten Zeitpunkt das Landsgemeindememorial in physischer Form nur noch auf Verlangen zugestellt wird (sog. opt-in). Der Landrat entscheidet somit über den Systemwechsel. Das lässt sich aufgrund der Bedeutung des Landsgemeindememorials rechtfertigen (vgl. dazu auch die Regelung zum erstmaligen Einsatz des elektronischen Stimmkanals in Art. 15 Abs. 1 GPR). Die detaillierte Regelung des Systemwechsels bleibt aber typische Aufgabe des Regierungsrates. Dieser wird mit den Ausführungsbestimmungen in der Verordnung betraut. In jedem Fall ist gewährleistet, dass jene Stimmberechtigten, die dies möchten, weiterhin das Landsgemeindememorial in physischer Form erhalten.

Nicht zum (digitalen) Landsgemeindememorial gehören die «weiteren Medien», die zusätzlich zugänglich gemacht werden können (Art. 59a Abs. 6 E-GPR). Da diese weiteren Medien auf Grundlage des Landsgemeindememorials entstehen, sind sie nicht mit zusätzlichen, sondern mit anders aufbereiteten Informationen versehen. Dadurch sollen ergänzend zum Landsgemeindememorial auch weitere Kommunikationskanäle wie Soziale Medien oder Apps zielgruppengerecht bespielt werden können. Denkbar sind z. B.:

- *Erklärvideos*: In Erklärvideos zu Sachabstimmungen, wie sie von der Bundeskanzlei im Vorfeld eidgenössischer Abstimmungen produziert werden, können Geschäfte auf eine andere Weise erklärt und gestreut werden. Damit können Stimmberechtigte angesprochen werden, für die das Textverständnis eine Hürde darstellt.
- *Weitere Medien*: Darunter gefasst werden können auch z. B. Abstimmungsunterlagen in einfacher Sprache.

Die Neukonzipierung des Landsgemeindememorials sieht zudem vor, eine Broschüre zu drucken. Diese enthält die Traktandenliste mitsamt einer kurzen Zusammenfassung des wesentlichen Inhalts jedes Geschäfts. In einfacher, verständlicher Sprache geschrieben und optisch ansprechend aufbereitet, soll sie das Eingangstor für alle Stimmberechtigten zur Landsgemeinde darstellen. Vor allem soll sie die individuelle Informationsbeschaffung für Stimmberechtigte ermöglichen, die das umfangreiche Landsgemeindememorial nicht mehr wollen und sich v. a. online informieren. Gemäss der aktuellen Planung soll die Broschüre allen Stimmberechtigten zusammen mit dem Stimmrechtsausweis physisch versandt werden.

Auf die Bereitstellung solcher weiteren Medien besteht kein Anspruch.

2.5.2. Unterlagen für die Gemeindeversammlung

Der bisherige Artikel 60 GPR, der die Unterlagen für die Gemeindeversammlung wie auch bestimmte Bestimmungen zum Landsgemeindememorial regelte, wurde entflechtet. Er widmet sich nun ausschliesslich den Unterlagen für die Gemeindeversammlung.

Naturgemäss spiegeln die Bestimmungen zu den Unterlagen für die Gemeindeversammlung zu einem grossen Teil diejenigen des Landsgemeindememorials, da beide Abstimmungsunterlagen einen ähnlichen Regelungsbedarf aufweisen. So soll auch in Bezug auf die Unterlagen für die Gemeindeversammlung der Übergang zum digitalen Primat vollzogen werden. Ebenfalls soll die Möglichkeit der Unterlagen in physischer Form bestehen bleiben, die in der Gemeinde öffentlich aufgelegt werden. Übereinstimmungen finden sich sodann bei der Regelung dringender Publikationen ebenso wie der Möglichkeit, weitere Medien zugänglich zu machen.

Ein erster Unterschied gegenüber den Bestimmungen zum Landsgemeindememorial stellt die gesetzliche Frist für die Zustellung der Unterlagen für die Gemeindeversammlung dar: Diese wurde – nach der Vernehmlassung – von 10 Tagen auf 21 Tage vor der Versammlung angehoben. Einen zweiten Unterschied stellt das System der Zustellung der Unterlagen für die Gemeindeversammlung dar: Auf Wunsch der Gemeinden wurde in Bezug auf die Zustellung der Unterlagen in physischer Form bewusst eine andere Vorgehensweise als beim Landsgemeindememorial gewählt. Neu sollen die Stimmberechtigten der Gemeinden nur noch eine der oben beschriebenen Broschüre nahekommende, zusammengefasste Form der Unterlagen in physischer Form (Flyer) erhalten. In dieser zusammengefassten Form werden die traktandierten Geschäfte in ihren wesentlichen Punkten kurz dargelegt. Verschiedene Gemeinden haben bereits gute Erfahrungen mit einer solchen Lösung gemacht (z. B. Zollikon, Richterswil oder Melligen). Auf dieser zusammengefassten Form der Unterlagen finden die Stimmberechtigten einen Hinweis auf die Unterlagen im Internet (meist in der Form eines Links und/oder QR-Codes) sowie einen Hinweis, dass ihnen auf Verlangen die physische Form der umfassenden Unterlagen vollständig oder in Teilen zugestellt wird. Anders als beim Landsgemeindememorial sollen die Stimmberechtigten also die ausführlichen Unterlagen nicht automatisch in physischer Form erhalten und auf deren Zustellung verzichten können (opt-out), sondern umgekehrt diese aktiv verlangen müssen (opt-in). Die Gemeinden zeigen sich mit Verweis auf die genannten Beispiele zuversichtlich, dass eine solche Lösung auf Gemeindeebene angemessen ist. Dabei betonen sie, dass der Bedarf möglichst unkompliziert und niederschwellig angemeldet werden können soll, z. B. per Telefon, online, per Post, am Schalter oder gar anlässlich einer Gemeindeversammlung. Es soll dieser Bedarf zudem auch individuell in Bezug auf die Unterlage zu einer bestimmten Gemeindeversammlung oder generell im Sinne eines Abonnements für alle künftigen Gemeindeversammlungen angegeben werden können. Dies wiederum gibt den Gemeinden eine grobe Planungssicherheit in Bezug auf die Produktion und Distribution der physischen Auszüge.

Demzufolge sollte sich der ordentliche Ablauf vor einer Gemeindeversammlung (vorbehalten bleiben Fälle von Dringlichkeit) nach der Planung der Gemeinden folgendermassen gestalten:

- Etwa 45 Tage vor der Gemeindeversammlung ist Redaktionsschluss für die Versammlungsunterlagen;
- anschliessend findet der Druck der zusammengefassten Form der Unterlagen (Auflage: mindestens einmal pro Haushalt zzgl. Reserve) und der Unterlagen für die Gemeindeversammlung in physischer Form (Auflage: Anzahl Abonnements zzgl. Reserve) statt;
- etwa 30 Tage vor der Gemeindeversammlung werden die gesamten Unterlagen für die Gemeindeversammlung in elektronischer Form auf der Gemeinde-Website, in der App «VoteInfo» und allenfalls auf weiteren elektronischen Kanälen veröffentlicht;
- spätestens 21 Tage vor der Gemeindeversammlung erfolgt die Postverteilung der zusammengefassten Form der Unterlagen sowie der Stimmrechtsausweise an alle Stimmberechtigten. Zeitgleich werden die Unterlagen für die Gemeindeversammlung in physischer Form (vollständig oder in Teilen) an alle Abonnentinnen und Abonnenten verteilt;
- ab dem 21. Tag vor der Gemeindeversammlung bis zum Vortag der Gemeindeversammlung wird ein laufender Postversand an jene Personen, welche die Unterlagen für die Gemeindeversammlung in physischer Form (vollständig oder in Teilen) nachträglich bestellen, sichergestellt. Bestellungen sollen per Telefon, E-Mail, Gemeinde-Website oder Serviceportal, Brief, Anmeldetalon an der zusammengefassten Form der Unterlagen oder auch am Schalter der Gemeinde möglich sein. Die Auslieferung sollte etwa ein bis zwei Tage nach Bestellungseingang erfolgen;
- etwa zwei Wochen vor der Gemeindeversammlung können allfällige Informationsveranstaltungen zur Gemeindeversammlung durchgeführt werden.

2.6. Förderung innovativer Projekte zur Förderung der politischen Partizipation

Fernab der bekannten und institutionalisierten Kanäle (z. B. Urnengänge, Gemeindeversammlungen) sind unzählige kleine und grössere Möglichkeiten zur Partizipation am politischen Leben denkbar. Neue Wege der Partizipation können dabei helfen, Menschen zu mobilisieren, die sich sonst – aus unterschiedlichen Gründen – nicht über die klassischen Kanäle beteiligen.

Die Vorlage schafft unter dem neuen Kapitel 5a («Förderung der politischen Partizipation») eine gesetzliche Grundlage, damit der Kanton und die Gemeinden mit solchen neuen bzw. alternativen Formen der politischen Partizipation experimentieren bzw. Pilotversuche durchführen können. Die Bestimmung ist bewusst offen formuliert, sodass eine Reihe von Instrumenten darunter gefasst werden kann (z. B. das partizipative Budget). Die Pilotprojekte sind je nach ihrer Grösse und Bedeutung durch den Regierungs- oder Gemeinderat zu bewilligen. Die einzigen gesetzlichen Vorgaben sind, dass Pilotprojekte zu befristen und zu evaluieren sind (Art. 90a Abs. 2 E-GPR). Sodann werden gesetzliche Grundlagen für den Erlass von Verordnungen geschaffen, die – wenn es der Zweck des bewilligten Pilotprojekts erfordert – auch vom kantonalen oder kommunalen Gesetz abweichen können (Art. 90a Abs. 4 E-GPR). Nicht möglich sind hingegen insbesondere Abweichungen von Bundesrecht oder kantonalem Verfassungsrecht. Die Finanzierung soll ebenfalls flexibel gehandhabt werden können, weshalb der zuständige Regierungs- oder Gemeinderat diese vollständig oder teilweise übernehmen kann (Art. 90b E-GPR).

2.7. Aufhebung des Ausschlusses von Menschen mit Behinderungen vom Stimmrecht

Die Kantonsverfassung schliesst Menschen vom Stimmrecht aus, die wegen geistiger Behinderung oder psychischer Störung unter umfassender Beistandschaft stehen (Art. 56 Abs. 2 KV). Diese Regelung steht im Widerspruch zu Artikel 29 UN-BRK und ist daher aufzuheben.

Die Bestimmung wird in der Praxis kaum mehr angewendet. Im heutigen Erwachsenenschutzrecht wird eine umfassende Beistandschaft nur äusserst selten errichtet. Die meisten Fälle können durch massgeschneiderte Beistandschaften aufgefangen werden. So errichtete auch die Glarner Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde nach eigenen Angaben in den letzten Jahren keine umfassenden Beistandschaften mehr.

Im Kanton Glarus dürften aktuell zehn Personen, die unter umfassender Beistandschaft stehen, von der Aufhebung der Bestimmung von Artikel 56 Absatz 2 KV profitieren und somit in den Genuss der politischen Rechte kommen. Sie sind wieder ins Stimmregister aufzunehmen. Damit haben sie neu Anspruch darauf, die Stimm- und Wahlunterlagen persönlich und rechtzeitig zu erhalten und zwar selbst dann, wenn die allgemeine Korrespondenz an die Beistandsperson gehen sollte. Auch in Heimen haben die Stimmberechtigten Anspruch auf persönliche Aushändigung der an sie adressierten Wahl- und Abstimmungsunterlagen.

Mit der Aufhebung des Ausschlusses von Menschen mit Behinderungen vom Stimmrecht verbunden sind diverse Fragen zur Wahlhilfe. Nachdem verschiedene Kantone hierzu Merkblätter und Empfehlungen publiziert haben, wird auch die Staatskanzlei ein solches Merkblatt erarbeiten und Heimen, Beiständinnen und Beiständen sowie interessierten Kreisen zur Verfügung stellen.

2.8. Verbessertes Zugang von Menschen mit Behinderungen zur Ausübung von politischen Rechten

Die UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten nicht nur dazu, diskriminierende Gesetze, die Menschen mit Behinderungen von den politischen Rechten ausschliessen, abzuschaffen. Sie haben auch Massnahmen zu

ergreifen, damit Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen an Entscheidungsprozessen des politischen Lebens teilnehmen können. Dies betrifft verschiedene Aspekte wie die physische und intellektuelle Zugänglichkeit von Wahlleinrichtungen und -materialien, den Einsatz unterstützender neuer Technologien oder die Unterstützung bei der Stimmabgabe. Dies soll primär Menschen mit Behinderungen zugutekommen, aber auch Personen, die z. B. aufgrund ihres Alters oder anderer Gründe in ihrer Fähigkeit, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen, beeinträchtigt sind.

Neu wird in die Kantonsverfassung aufgenommen, dass der Regierungsrat sich dafür einsetzt, dass auch stimmen kann, wer insbesondere wegen einer Behinderung unfähig ist, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen (Art. 57a Abs. 2 E-KV). Diese Bestimmung ist als Generalklausel für den verbesserten Zugang insbesondere von Menschen mit Behinderungen zur Ausübung ihrer politischen Rechte zu verstehen, insofern sie sich auf Wahlen und Abstimmungen an der Urne ebenso wie an der Landsgemeinde und der Gemeindeversammlung bezieht. Gewisse Barrieren sind und bleiben aber besonders dem Landsgemeindesystem inhärent und können kaum gänzlich aufgehoben werden. Bei den Massnahmen gilt daher der Grundsatz der Verhältnismässigkeit: Der mit den Massnahmen verbundene Aufwand muss in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen. Insbesondere verleiht diese Bestimmung einzelnen Stimmberechtigten keinen justiziablen Anspruch. Sie wird auf der Gesetzesstufe konkretisiert. So soll etwa in Bezug auf Wahlen und Abstimmungen an der Landsgemeinde und an der Gemeindeversammlung die Staats- oder Gemeindekanzlei im Vorfeld Massnahmen zur Erleichterung der Teilnahme von Stimmberechtigten mit Behinderungen treffen können (Art. 60a E-GPR). Hierunter fällt z. B. der bereits in vergangenen Jahren vorgesehene Einsatz von Gebärdensprachdolmetscherinnen und -dolmetschern an der Landsgemeinde. Die Staats- und die Gemeindekanzleien sind darauf angewiesen, dass besondere Bedürfnisse mit genügend Vorlaufzeit vor der Versammlung vorgebracht werden. Sie müssen nicht von sich aus alle Eventualitäten vorsehen.

3. Nicht weiterverfolgte Massnahmen

3.1. Generationenklausel zur Überprüfung des Landsgemeindesystems

Mit einer Generationen- oder Evaluationsklausel auf Verfassungsstufe sollte der Regierungsrat beauftragt werden, in grossen und regelmässigen zeitlichen Abständen das Landsgemeindesystem auf allfällig notwendige Anpassungen hin zu überprüfen. Damit sollten einerseits auftauchende Diskussionen über das System kanalisiert und der Blick auf das grosse Ganze ermöglicht werden. Andererseits sollte die Klausel verhindern, dass die Landsgemeinde angesichts sich stetig wandelnder Bedürfnisse und Ansprüche in der Gesellschaft unbemerkt aus der Zeit fällt, und frühzeitige Anpassungen zugunsten des Erhalts der Landsgemeinde ermöglichen.

Im Rahmen der Ausarbeitung der Vorlage hat der Regierungsrat jedoch von einer solchen Generationenklausel Abstand genommen. Die Kantonsverfassung ist ausserordentlich flexibel: Jeder Stimmberechtigte sowie die Gemeinden und ihre Vorsteherschaften haben das Recht, zuhanden der Landsgemeinde Memorialsanträge auf Revision der Kantonsverfassung zu stellen. Die Kantonsverfassung kann daraufhin ohne besondere Hürden oder qualifizierte Mehrheitsverhältnisse in dem für die Gesetzgebung vorgesehenen Verfahren abgeändert und sogar totalrevidiert werden. Diese im interkantonalen Vergleich einmalig niederschweligen Revisionsbestimmungen zur Kantonsverfassung erlauben es, auch in Bezug auf das Landsgemeindesystem einfach und zur richtigen Zeit die erforderlichen Änderungen einzuleiten. Allfälligen Herausforderungen des Landsgemeindesystems ist dann zu begegnen, wenn sie auftauchen – und nicht auf Vorrat. Dieser agile und pragmatische Ansatz zeichnet das Glarner Verfassungsverständnis und die hiesige politische Tradition aus.

Dass dieser Ansatz funktioniert, zeigte sich im Nachgang zur Coronavirus-Pandemie. Die damals festgestellten Herausforderungen bei Nichtdurchführbarkeit einer Landsgemeinde fanden umgehend als Massnahme «Stärkung der Krisensicherheit des politischen Systems» Eingang in die Legislaturplanung 2023–2026. Die Vorlage dazu wird derzeit erarbeitet. Sollten sich in Zukunft weitere Bedürfnisse in Bezug auf das Landsgemeindesystem bemerkbar machen, so können diese von den Stimmberechtigten wie auch von den Behörden jederzeit eingebracht werden. Ein Automatismus, der ohne Not die über sechshundertjährige und breit verankerte Landsgemeinde infrage stellt, ist vor diesem Hintergrund nicht notwendig.

3.2. Einführung des obligatorischen Anmeldeverfahrens bei Majorzwahlen

Ebenfalls nicht weiterverfolgt wurde die Einführung eines obligatorischen Anmeldeverfahrens bei Majorzwahlen. Mit dessen Einführung wären Kandidatinnen und Kandidaten künftig verpflichtet gewesen, ihre Kandidatur bei Wahlen im Mehrheitswahlverfahren an der Urne bis zu einem bestimmten Stichtag im Vorfeld der Wahl offiziell einzureichen und somit bekanntzugeben. Dies wäre insbesondere die Grundlage für die Verwendung vorgedruckter Wahlzettel gewesen. Das obligatorische Anmeldeverfahren hätte ausserdem das Institut der stillen Wahlen ermöglicht. Bei stillen Wahlen werden Kandidierende ohne Urnengang für gewählt erklärt, wenn gleich viele oder weniger Kandidierende als zu verteilende Sitze vorhanden sind.

Der Regierungsrat sprach sich gegen diese Massnahme aus. Das freiwillige Anmeldeverfahren für Wahlen im Mehrheitswahlverfahren bewährte sich. Gerade in einer Vorlage zur Förderung der politischen Partizipation

erscheint es nicht angezeigt, die gesetzlichen Hürden für eine Wahl zu erhöhen. Dies auch mit Blick auf den administrativen Mehraufwand, den ein strengeres Anmeldeverfahren und die Ausfertigung vorgedruckter Wahlzettel zwangsläufig verursachen würden. Zudem erscheinen stille Wahlen gerade mit Blick auf die demokratische Tradition des Kantons Glarus als problematisch, lebt doch diese stark vom Umstand, dass Mehrheitsverhältnisse sichtbar werden. Von einer Person, die ein Amt anstrebt, darf erwartet werden, dass sie sich dem Schiedsspruch einer Volkswahl stellt.

4. Vernehmlassung

In der Vernehmlassung befürwortete die Gesamtheit der 15 Vernehmlassungsteilnehmenden die allgemeine Stossrichtung der Vorlage. Als sachgerecht und positiv bewertet wurden insbesondere die Ausweitung des Stimm- und Wahlrechts für Auslandschweizer Stimmberechtigte auf die Ständeratswahl, die Verbesserung des Zugangs von Menschen mit Behinderungen zur Ausübung von politischen Rechten und die Ermöglichung innovativer Projekte zur Förderung der politischen Partizipation.

4.1. Berücksichtigte Vernehmlassungseingaben

Die Gemeinden forderten eine Änderung oder Streichung des geltenden (und zuvor nicht in der Vorlage berücksichtigten) Artikels 64 Absatz 4 GPR, der die Verwendung von Bild- und Tonaufnahmen der Landsgemeinde oder einer Gemeindeversammlung grundsätzlich nur für den Zweck der Protokollierung vorsieht, wobei eine Veröffentlichung in amtlichen Bild- und Tonarchiven vorbehalten bleibt. Der Regierungsrat sah in einer umfassenderen Nutzung der ohnehin erstellten Bild- und Tonaufnahmen durch die Behörden keine Verletzung privater oder öffentlicher Interessen, ist doch die Übertragung der Landsgemeinde und der Gemeindeversammlung im Falle der Medien bereits zulässig (Art. 63 Abs. 3 GPR). So wird ermöglicht, offizielle Bild- und Tonaufnahmen z. B. auch als Unterrichtsmaterialien zu verwenden, was derzeit nicht unter «Veröffentlichung in amtlichen Bild- und Tonarchiven» gefasst werden kann. Eine Streichung von Artikel 64 Absatz 4 GPR im Rahmen dieser Vorlage bietet sich an.

Als unterstützungswürdig erachtete der Regierungsrat das Anliegen der Gemeinden, die Anzahl der betriebenen Stimmlokale am Abstimmungstag nach Bedarf senken zu können. Nach geltendem Recht muss die persönliche Stimmabgabe an der Urne am Abstimmungstag in allen Stimmlokalen möglich sein. Die Gemeinden stellten in den vergangenen Jahren eine deutliche Abnahme der persönlichen Stimmabgabe an der Urne fest. Die grosse Mehrheit der Stimmabgaben erfolgt brieflich. Sie berichteten von nur schwach frequentierten Stimmlokalen und einer Überbeanspruchung personeller Ressourcen. Die Gemeinden wünschten daher eine Flexibilisierung dieser Bestimmung. Der Regierungsrat unterstützte eine ermessensweise Anpassung an die sich ändernden Verhältnisse. Er setzte dabei voraus, dass sich die Gemeinderäte ihrer Verantwortung gegenüber den Stimmberechtigten ihrer Gemeinde bewusst sind.

Der von verschiedenen Vernehmlassungseingaben geforderten Einführung der elektronischen Eingabe der Petition wird Rechnung getragen (Art. 87 Abs. 1 E-GPR). Die Einreichung von Petitionen über das Serviceportal ist bereits geplant. Hingegen sah der Regierungsrat keine Veranlassung, im Bereich der digitalen Unterschriftensammlung (E-Collecting), die bisher weder der Bund noch andere Kantone umgesetzt haben, eine Vorreiterrolle einzunehmen. Der Unterschriftensammlung kommt bislang (aufgrund des Einzelantragsrechts in der Form eines Memorialsantrags) auf kantonaler Ebene keine und auf kommunaler nur eine geringe Bedeutung zu. Es kann sein, dass sich dies auf kommunaler Ebene bei Annahme des totalrevidierten Gemeindegesetzes ändert. Auf die Frage der digitalen Unterschriftensammlung ist allenfalls zurückzukommen, sobald Klarheit über die politische Entwicklung der Gemeinden und die Erfahrungen anderer Kantone mit den konkreten technischen Möglichkeiten besteht.

Verschiedene Vernehmlassungseingaben betrafen die Fristen für die Zustellung des Landsgemeindememorials oder der Unterlagen für die Gemeindeversammlung. Das Anliegen, das Landsgemeindememorial früher als vier Wochen vor der Landsgemeinde verfügbar zu machen, kann durch die Publikation des (rechtlich massgeblichen) elektronischen Landsgemeindememorials sichergestellt werden. Auch die geforderte Erhöhung der Frist in Bezug auf die Unterlagen für die Gemeindeversammlung von 10 auf 21 Tage setzte der Regierungsrat in Absprache mit den Gemeinden um. Andere Fristen können aufgrund der Produktionszusammenhänge (insbesondere des Druckprozesses) nicht angepasst werden: so bei der Zustellung des Landsgemeindememorials in physischer Form vier Wochen vor der Landsgemeinde oder bei der Zustellung der Unterlagen in dringlichen Fällen. Auch erachtete der Regierungsrat ein Abweichen vom Zugänglichmachen über eine Publikation auf den üblichen Kommunikationskanälen des Kantons im Internet auf eine direkte elektronische Zustellung an die Stimmberechtigten als aktuell nicht praktikabel. Ein Register mit allen E-Mail-Adressen der Stimmberechtigten würde zu einem unverhältnismässigen Mehraufwand führen.

4.2. Nicht berücksichtigte Vernehmlassungseingaben

Verschiedene Vernehmlassungseingaben adressierten die unterschiedlichen Regelungen betreffend die Zustellung des Landsgemeindememorials auf Stufe Kanton (opt-out) und der Unterlagen für die Gemeindeversammlungen auf Stufe Gemeinde (opt-in). Der Regierungsrat hielt daran fest, dass nur auf diese Weise

den sachlichen Unterschieden gebührend Rechnung getragen wird: In Bezug auf die Landsgemeinde wollte der Regierungsrat von einem allzu weitreichenden Paradigmenwechsel absehen und den Stimmberechtigten weiterhin die ihnen vertraute Zustellung des Landsgemeindememorials zusichern. Demgegenüber möchten die Gemeinden einen weitergehenden Schritt wagen. Der Regierungsrat war der Ansicht, dass beide Regelungen ihre Berechtigung haben, und eröffnete mit dieser Vorlage die Möglichkeit, dass der Kanton den Gemeinden folgt, wenn sich deren Regelung bewähren sollte. Ebenso traut er den Stimmberechtigten zu, mit beiden Regelungen umgehen zu können, zumal sich zumindest auf Stufe Kanton kein Systemwechsel ergibt.

Verschiedentlich wurde auf den Inhalt der Abstimmungsunterlagen hingewiesen. Einige forderten in diesem Zusammenhang eine Verankerung der «Leichten Sprache» im Gesetz. Bei der Leichten Sprache handelt es sich um eine speziell geregelte, der Barrierefreiheit dienende Form der deutschen Sprache. Nach Auffassung des Regierungsrates sollen und müssen sich die Staatskanzlei und die Gemeindekanzleien um eine einfache, gut verständliche Sprache bemühen. Eine konsequente Übernahme der Regeln der Leichten Sprache erachtete der Regierungsrat jedoch als zu einengend und auch nicht angemessen, zumal eine umfassende Bedienung in Leichter Sprache nicht durch die bisherigen Personalressourcen gewährleistet werden könnte.

Abschliessend wurden verschiedene Eingaben nicht berücksichtigt, die sich auf Gegenstände bezogen, die im Rahmen einer anderen Vorlage behandelt werden (wie z. B. das Ausländerstimmrecht auf kommunaler Stufe in der Vorlage zur Totalrevision des Gemeindegesetzes) oder aber den Rahmen dieser Vorlage klar sprengen (wie z. B. das Einführen elektronischer Abstimmungshilfen). Letztere sind indes an Gemeindeversammlungen gemäss Artikel 65 Absatz 4 GPR bereits möglich bzw. könnten allenfalls Gegenstand eines Pilotprojektes im Sinne dieser Vorlage sein.

5. Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen

5.1. Verfassung des Kantons Glarus

Artikel 57a; Politische Partizipation

Absatz 1: Mit dieser Bestimmung wird die verfassungsrechtliche Grundlage für die Förderung der politischen Partizipation gelegt. «Förderung» lässt sich sowohl quantitativ wie qualitativ verstehen. Entsprechend kann diese Bestimmung eine Grundlage für Erlasse und Massnahmen darstellen, welche die Stimmbeteiligung erhöhen oder aber die Art, wie politisch partizipiert wird, beeinflussen. Vorhaben, welche die politische Partizipation fördern, sind entsprechend ihrer Wichtigkeit auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe in ihren Einzelheiten zu regeln. Dies geschieht vorliegend mit den Pilotprojekten zur Förderung der politischen Partizipation (Art. 90a und 90b E-GPR).

Absatz 2: Zur Förderung der politischen Partizipation gehört die Erleichterung des Zugangs von Menschen mit Behinderungen. Der Begriff «Mensch mit Behinderungen (Behinderte, Behinderter)» richtet sich nach der bundesrechtlichen Legaldefinition von Artikel 2 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen und bezeichnet eine Person, der es eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und weiterzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Es sollen jedoch nicht nur Menschen mit Behinderungen, sondern auch andere Personen erfasst werden, die in der Fähigkeit, die für die Stimmgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen, beeinträchtigt sind (z. B. aufgrund ihres Alters oder aus anderen Gründen). Für solche Personen stellt diese Bestimmung eine programmatische Generalklausel dar, die sich sowohl auf Wahlen und Abstimmungen an der Urne wie auch auf Wahlen und Abstimmungen an der Landsgemeinde oder Gemeindeversammlung bezieht. Bei den Massnahmen des Regierungsrates gilt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit: Massnahmen sind dann angezeigt, wenn sie mit dem damit verbundenen Aufwand in einem angemessenen Verhältnis stehen. Aus dieser Verfassungsbestimmung können für einzelne Stimmberechtigte keine justiziablen Ansprüche abgeleitet werden. Aufgrund ihres programmatischen Charakters und der geringen Bestimmtheit kann sie im Einzelfall keine Grundlage eines gerichtlichen Entscheides bilden. Sie bedarf der Konkretisierung auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe.

Artikel 62; Landsgemeindememorial

Durch die Anpassung des Wortlauts wird das Landsgemeindememorial von der physischen Form entkoppelt und damit seine elektronische Form ermöglicht. Es wird nicht länger verteilt, sondern zugänglich gemacht. Damit kann auf Gesetzesstufe das Landsgemeindememorial in Übereinstimmung mit Artikel 3 Absatz 2 DVG in neu elektronischer Form für massgebend erklärt werden (Art. 59a Abs. 1 E-GPR).

5.2. Gesetz über die politischen Rechte

Artikel 3; Voraussetzungen und Inhalt

Mit der Ergänzung wird das Wahlrecht der Auslandschweizerinnen und -schweizer auf die Wahl der beiden Ständeräte ausgeweitet. Es sind die bisher in Bezug auf Bundesangelegenheiten geltenden Bestimmungen

massgebend. Namentlich haben sich Auslandschweizerinnen und -schweizer, um stimmberechtigt zu sein, im Stimmregister einzutragen (Art. 5 GPR).

Artikel 12; Persönliche Stimmabgabe

Absatz 1: Der Gemeinderat bestimmt eine genügende Anzahl Stimmlokale (Art. 11 Abs. 1 GPR). Gemäss bisherigem Recht mussten diese Stimmlokale am Abstimmungstag zwingend für mindestens eine Stunde geöffnet werden. Die Streichung der Worte «in allen Stimmlokalen» führt nun dazu, dass der Gemeinderat neu bestimmen kann, welche der vom ihm gemäss Artikel 11 Absatz 1 GPR bestimmten Stimmlokale am Abstimmungstag betrieben werden. Dem Gemeinderat wird somit ein grosses Ermessen eingeräumt (Art. 24 Abs. 1 VPR), wobei er sich weiterhin an übergeordnetes Recht zu halten hat (z. B. an die bundesrechtlichen Minimalanforderungen betreffend vorzeitige Stimmabgabe gemäss Art. 7 BPR). Der Gemeinderat hat sicherzustellen, dass die Stimmberechtigten über die allenfalls geänderten Urnenstandorte und -öffnungszeiten sowie über die Möglichkeiten der vorzeitigen persönlichen Stimmabgabe angemessen informiert werden.

Artikel 32; Zustellung des Wahlmaterials

Die Ausweitung des Wahlrechts der Auslandschweizerinnen und -schweizer verschärft das bereits bestehende Problem der oftmals kurzen Fristen (insb. bei zweiten Wahlgängen). Je nachdem, wo Auslandschweizerinnen und -schweizer leben, kann es sein, dass das Wahlmaterial trotz rechtzeitigem Versand zu spät ankommt. In solchen Fällen trifft den Kanton kein Verschulden und es sollen daraus auch keine Rechtsansprüche abgeleitet werden können. Das Bundesrecht kennt eine gleichlautende Bestimmung (Art. 12 Abs. 4 Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland).

Artikel 34a; Anmeldung der Kandidatur

Diese Bestimmung regelt das bisher in Artikel 16 Absatz 1 VPR vorgesehene freiwillige Anmeldeverfahren. Das bestehende Verfahren wurde vom Landrat jedoch wesentlich angepasst (s. Ziff. 8.2).

Absatz 1 hält fest, dass die Kandidatur bis spätestens am neunten Tag vor dem Wahltag angemeldet werden kann. In Buchstabe a wurde statt einer Aufzählung («für die Wahl des Regierungsrates, des Nationalrates und der Ständeräte») die einfachere Variante «kantonale Wahlen nach dem Mehrheitswahlverfahren» verwendet. Die Wahl des Nationalrates richtet sich nach Bundesrecht und bildet nicht Gegenstand dieser Bestimmung. Buchstabe b wurde im Wortlaut angepasst, damit er Buchstabe a entspricht.

Absatz 2: Die nennenden Angaben bleiben unverändert und werden – stufengerecht – auf der Verordnungsebene geregelt. Absatz 2 gibt dem Regierungsrat die Kompetenz dazu.

Absatz 3: Die Staats- und Gemeindkanzlei veröffentlichen die bereits angemeldeten Kandidaturen ab dem 48. Tag vor dem Wahltag laufend – bis am neunten Tag vor dem Wahltag – auf geeignete Weise. Die Veröffentlichung kann elektronisch auf der Website und/oder zum Beispiel auch im Amtsblatt oder auf andere Art erfolgen. Die Möglichkeit der laufenden Publikation verschafft den Kandidierenden mehr Flexibilität. Späte Kandidaturen werden dadurch nicht mehr benachteiligt. Die Teilnahme am freiwilligen Anmeldeverfahren ist nach wie vor keine Wählbarkeitsvoraussetzung.

Artikel 37; Zweiter Wahlgang

Das Wort «kandidierenden» wurde gestrichen, da auch Personen wählbar sind, die sich nicht am freiwilligen Anmeldeverfahren beteiligt haben. Es sind alle stimmberechtigten Personen ab 18 Jahren wählbar.

Artikel 43; Wahlvorschläge

Absatz 2 Buchstabe f: Das Unterschriftserfordernis wird in Bezug auf eine elektronische Unterzeichnung mit der Möglichkeit einer qualifizierten elektronischen Signatur ergänzt. Diese Ergänzung ist deklaratorisch, denn die Bestimmung von Artikel 4a VRG gilt auch ohne diesen Verweis. Sie ist als ein Dienst am Rechtsuchenden zu verstehen. Entweder wird der Wahlvorschlag eigenhändig unterzeichnet oder aber er wird mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen. Bis letztere im Serviceportal zur Verfügung steht, bleibt die bisherige Praxis, wonach hier auch die sogenannte Faksimileunterschrift (eingescannte und in das elektronische Dokument einkopierte Unterschrift) genügt, bestehen.

Artikel 59a; Landsgemeindememorial

Absatz 1: In Übereinstimmung mit dem digitalen Primat ist die elektronische Form des Landsgemeindememorials rechtlich massgebend (Art. 3 Abs. 2 DVG). Es wird im Internet publiziert und nicht elektronisch an die Stimmberechtigten zugestellt (z. B. per E-Mail oder über das Serviceportal). Es gilt mit der Publikation im Internet von Gesetzes wegen als zugänglich gemacht. Die Einwendung, man habe das Landsgemeindememorial nicht gekannt, ist damit ausgeschlossen.

Absatz 2: Das Landsgemeindememorial existiert zusätzlich in (rechtlich nicht massgebender) physischer Form auf Papier. Das Landsgemeindememorial in physischer Form kann in der Staatskanzlei von jeder Per-

son eingesehen werden. Damit erfüllt die Staatskanzlei die Funktion einer Einsichtsstelle wie bei der Gesetzessammlung (Art. 2 Abs. 2 Publikationsgesetz, PubG) und dem Amtsblatt (Art. 8 Abs. 3 PubG).

Absatz 3: Trotz digitalem Primat hat jede Person das Recht, bei der zuständigen Behörde einen Auszug des digitalen Dokuments zu verlangen (Art. 3 Abs. 3 DVG). Da es sich beim Landsgemeindememorial um ein zentrales Dokument der Verfassungs- und Gesetzgebung handelt, müssen Stimmberechtigte ihr Exemplar in physischer Form nicht verlangen, sondern erhalten dieses – wie bis anhin – einmal pro Haushalt zugestellt.

Absatz 4: Dem Regierungsrat wird die Kompetenz eingeräumt, auf Verordnungsstufe ein Verfahren zum Verzicht auf die automatische Zustellung von Artikel 59a Absatz 3 E-GPR zu schaffen (opt-out). Wenn sich Stimmberechtigte als mit der elektronischen Form bedient erachten, soll für diese eine Möglichkeit bestehen, nicht unnötigerweise auch noch das Landsgemeindememorial in physischer Form zu erhalten. Der zweite Satz blickt in die mittel- bis langfristige Zukunft, in der sich die elektronische Form des Landsgemeindememorials etabliert hat. Wenn (z. B. aufgrund der hohen Anzahl von Verzichtenden) sich abzeichnen sollte, dass die automatische Zustellung gemäss Artikel 59a Absatz 3 E-GPR nicht länger zeit- und sachgemäss ist, kann der Landrat den Systemwechsel (von opt-out zu opt-in) beschliessen. Danach müsste nicht mehr der Verzicht, sondern der Bedarf geltend gemacht werden. Auch hier sind die Einzelheiten durch den Regierungsrat auf Verordnungsstufe zu regeln. In jedem Fall soll aber die Möglichkeit des Landsgemeindememorials in physischer Form erhalten bleiben.

Absatz 5: Diese Bestimmung regelt zwei unterschiedliche Fälle von Dringlichkeit.

Absatz 5 Buchstabe a: In diesem Fall von Dringlichkeit ist das Landsgemeindememorial bereits vorhanden, entweder, weil es bereits im Internet zugänglich gemacht und in physischer Form versandt worden ist, oder aber, weil es sich bereits im Druck oder in der Verteilung befindet. Die Ergänzungen oder Nachträge betreffen nur einen Teil des Landsgemeindememorials und werden bis spätestens fünf Tage vor der Landsgemeinde im Internet und mit einem Hinweis auf die entsprechende Fundstelle im Internet auch im Amtsblatt publiziert. Gerade die Publikation im Amtsblatt schränkt die Grösse der Ergänzung oder des Nachtrags ein, wobei ein Hinweis auf die Ergänzung oder den Nachtrag im Internet genügt. Um die Stimmberechtigten darauf hinzuweisen, soll von den Behörden – nebst der Publikation im Amtsblatt – überdies eine angemessene Information erfolgen.

Absatz 5 Buchstabe b: In diesem Fall von Dringlichkeit ist das Landsgemeindememorial in seiner Gesamtheit hinfällig geworden oder aber eine Verschiebung oder eine ausserordentliche Landsgemeinde zeitlich derart knapp angesetzt, dass eine ordentliche Zugänglichmachung im Internet und in physischer Form aus faktischen Gründen kaum mehr infrage kommen kann. Zu denken ist hierbei an Krisen oder Notstandssituationen. In solchen Situationen kann das gesamte Landsgemeindememorial bis spätestens fünf Tage vor der Landsgemeinde im Internet publiziert werden. Eine Publikation im Amtsblatt wird nicht verlangt, da die Länge eines Landsgemeindememorials sich typischerweise nicht dafür eignet. Ein Hinweis im Amtsblatt auf die entsprechende Fundstelle im Internet ist angezeigt. Eine gesetzliche Pflicht auf Zustellung des Landsgemeindememorials in physischer Form kann in solchen Fällen nur bestehen, wenn es die Umstände zulassen sollten. Es ist an den Behörden, in solchen Fällen möglichst angemessen zu informieren.

Absatz 6: Diese Bestimmung schafft die Möglichkeit für «weitere Medien», die auf Grundlage und als Ergänzung des Landsgemeindememorials möglich sein sollen. Der Begriff «Medien» soll verschiedene textliche, grafische oder audiovisuelle Formen umfassen (z. B. die Broschüre, Erklärvideos usw.). Es handelt sich um keine Materialien, insofern sie nicht Teil des Gesetzgebungsprozesses sind und keine über das Landsgemeindememorial hinausgehenden Informationen enthalten sollen.

Artikel 60; Unterlagen für die Gemeindeversammlung

Absatz 1: Die bisherige Bestimmung, die auch noch die Zustellungsmodalitäten regelte, wurde entflechtet. Nun definiert Absatz 1 den zwingenden Inhalt der Unterlagen für die Gemeindeversammlung. Die Aufzählung bleibt unverändert; die ausgewiesene Änderung betreffend den Finanzplan ist lediglich der Grammatik geschuldet.

Absatz 1a: Auch für die Unterlagen für die Gemeindeversammlung wird der digitale Primat verankert. Es kann sinngemäss auf die Erläuterungen zu Artikel 59a Absatz 1 verwiesen werden.

Absatz 1b: Auch für die Unterlagen für die Gemeindeversammlung wird eine Publikation und eine öffentliche Auflage vorgesehen. Es kann sinngemäss auf die Erläuterungen zu Artikel 59a Absatz 2 verwiesen werden.

Absatz 1c: Anders als beim Landsgemeindememorial erhalten nicht alle Stimmberechtigten automatisch die Unterlagen für die Gemeindeversammlung, sondern sie erhalten mindestens einmal pro Haushalt eine zusammengefasste Form der Unterlagen für die Gemeindeversammlung. Darauf sind neben der Traktandenliste die wesentlichen Punkte zu den Geschäften in Kürze wiedergegeben. Auf dieser zusammengefassten Form der Unterlagen sollen die Stimmberechtigten einen Link zur elektronischen Version im Internet sowie auch einen Hinweis erhalten, dass ihnen auf Verlangen (z. B. mittels vorfrankierter Trennkarte, Hinweis auf Telefonnummer oder beim Schalter usw.) die Unterlagen vollständig oder in Teilen – kostenlos – zugestellt werden. Die genaue Umsetzung ist den Gemeinden überlassen.

Absatz 3: Diese Bestimmung regelt zwei unterschiedliche Fälle von Dringlichkeit.

Absatz 3 Buchstabe a: Ergänzungen zu den Unterlagen können bis fünf Tage vor der Gemeindeversammlung im Internet und im Amtsblatt publiziert werden. Es kann sinngemäss auf die Erläuterungen zu Artikel 59a Absatz 5 Buchstabe a verwiesen werden.

Absatz 3 Buchstabe b: Die ganzen Unterlagen können in Fällen von Krisen oder Notstandssituationen im Internet publiziert werden. Eine gesetzliche Pflicht auf Zustellung der Unterlagen für die Gemeindeversammlung in physischer Form kann in solchen Fällen nur bestehen, wenn es die Umstände zulassen sollten. Sodann besteht diese Pflicht einzig gegenüber jenen Stimmberechtigten, die dies ausdrücklich verlangen (oder aber im Vorfeld bereits im Sinne eines Abonnements ihren Bedarf bis auf Widerruf angegeben haben). Wie in Artikel 59a Absatz 5 Buchstabe b wird eine Publikation im Amtsblatt nicht verlangt, doch dürfte ein Hinweis im Amtsblatt auf die entsprechende Fundstelle im Internet je nach Umständen zu erwarten sein. Grundsätzlich ist es an den Gemeindebehörden, in solchen Fällen möglichst angemessen zu informieren.

Absatz 4: Auch auf Grundlage und als Ergänzung der Unterlagen für die Gemeindeversammlung können «weitere Medien» zugänglich gemacht werden. Es kann sinngemäss auf die Erläuterungen zu Artikel 59a Absatz 6 verwiesen werden.

Artikel 60a; Massnahmen für Stimmberechtigte mit Behinderungen

Absatz 1: Die Staats- oder Gemeindekanzlei kann für die Landsgemeinde oder für die Gemeindeversammlungen Massnahmen ergreifen, welche die Ausübung des Stimmrechts für Stimmberechtigte mit Behinderungen erleichtert. Naheliegende, allgemeine Massnahmen werden im Rahmen eines Ermessensentscheides der Staats- oder Gemeindekanzleien selbstständig ergriffen. Solch naheliegende, allgemeine Massnahmen sind z. B. Dolmetscherinnen und Dolmetscher für Gehörlose, bauliche Vorrichtungen wie Rampen oder rollstuhlgerechte Zugänge zu Podien oder Mikrofonen. Im Gesetz werden bewusst keine konkreten Massnahmen genannt, um hier dem breiten Fächer an möglichen Bedürfnissen gerecht zu werden. Aus dieser Unbestimmtheit folgt jedoch auch, dass für einzelne Stimmberechtigte keine justiziablen Ansprüche abgeleitet werden können.

Absatz 2: Bedürfnisse, die über die naheliegenden, allgemeinen Massnahmen von Absatz 1 hinausgehen, müssen mit genügender Vorlaufzeit bei der Staats- oder Gemeindekanzlei angemeldet werden. Den Zeitpunkt, bis zu dem dies vor der Landsgemeinde oder der Gemeindeversammlung möglich ist, bestimmt der Regierungsrat im Rahmen der Ausführungsverordnung. Die Anmeldung kann durch die Stimmberechtigten mit Behinderungen oder ihre Vertretung (worunter nicht nur Beistandspersonen, sondern auch Familienmitglieder und Lebenspartner fallen) formlos erfolgen. Sie müssen nicht substantiiert begründet werden. Die Staats- oder Gemeindekanzlei kann aber jene Rückfragen stellen, die sie zur Einschätzung des Gesuchs für notwendig erachtet. Die Staats- oder Gemeindekanzlei entscheidet über die geltend gemachten Bedürfnisse mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Wenn immer möglich, versuchen sie eine Lösung zu finden, welche die Teilnahme der Stimmberechtigten mit Behinderungen ermöglicht. Da kein justiziabler Anspruch auf Massnahmen gemäss Absatz 1 besteht, wird keine anfechtbare Verfügung ausgestellt.

Artikel 71; Einreichung

Absatz 1: Durch die Ergänzung «schriftlich oder elektronisch» wird klargestellt, dass beide Einreichungsarten möglich sind. Schriftlich erfolgt die Einreichung nach wie vor per Post oder durch persönliche Abgabe bei der Staatskanzlei, elektronisch etwa über das Serviceportal.

Absatz 4: Das Unterschriftserfordernis ist in Bezug auf die elektronische Einreichung mittels einer qualifizierten elektronischen Signatur zu ergänzen. Diese Ergänzung ist deklaratorisch, denn die Bestimmung von Artikel 4a VRG gilt auch ohne diesen Verweis. Sie ist als ein Dienst am Rechtsuchenden zu verstehen. Entweder wird der Antrag eigenhändig unterzeichnet oder aber er wird mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen. Nicht zulässig ist die sogenannte Faksimileunterschrift (eingescannte und in das elektronische Dokument einkopierte Unterschrift).

Artikel 87; Form

Auch Petitionen sollen elektronisch eingereicht werden können. Ein entsprechendes Tool auf dem Serviceportal ist in Vorbereitung.

Artikel 90a; Pilotprojekte

Absatz 1: Pilotprojekte können bewilligt werden, wenn sie einen Sachbezug zum Thema Förderung der politischen Partizipation aufweisen. Die Zuständigkeit des Regierungs- oder Gemeinderates folgt aus der Art, Grösse und der Bedeutung des Pilotprojekts. Aus der Bewilligungspflicht ergibt sich, dass vorgängig ein Antrag mit Angabe des wesentlichen Inhalts des Pilotprojektes zu erfolgen hat (z. B. Ziel, Dauer, Massnahmen, Evaluationsparameter usw.).

Absatz 2: Pilotprojekte sind zu befristen und zu evaluieren. Die Frist soll verhindern, dass sich Pilotprojekte verselbstständigen, und die Evaluation soll sicherstellen, dass dem definierten Ziel zugearbeitet wird. Diese Vorgaben sind im Rahmen der Bewilligung durch den Regierungs- oder Gemeinderat zu spezifizieren.

Absatz 3: Hiermit wird eine Kompetenz für den gemäss Absatz 1 zuständigen Regierungs- oder Gemeinderat geschaffen, um im Zusammenhang mit einem bewilligten Pilotprojekt, eine befristete Verordnung zu erlassen. Es handelt sich um eine Kann-Bestimmung, von welcher der Regierungs- oder Gemeinderat keinen Gebrauch machen muss.

Absatz 4: Erfordert es der Zweck des Pilotprojekts, so kann der gemäss Absatz 1 zuständige Regierungs- oder Gemeinderat in seiner befristeten Verordnung vorsehen, dass vom (im Falle des Regierungsrates kantonalen und im Falle des Gemeinderates kommunalen) Gesetz abgewichen wird. In solchen Fällen ist zwingend eine Verordnung zu erlassen. Die Abweichung darf übergeordnetes Recht nicht verletzen. Ausgeschlossen ist somit insbesondere das Abweichen von kantonalem Verfassungs- sowie von Bundesrecht.

Artikel 90b: Finanzierung

Sowohl Regierungs- wie Gemeinderat können im Rahmen ihrer Zuständigkeit und finanziellen Kompetenzen Pilotprojekte finanziell unterstützen, wobei ihnen ein grosser Ermessensspielraum eingeräumt wird. Eine teilweise Übernahme von Kosten kommt etwa dann in Frage, wenn eine private Organisation (z. B. ein Verkehrs- oder Gewerbeverein) ein Projekt verfolgt, das vom Staat unterstützt werden soll (z. B. ein partizipatives Projekt zur Aufwertung eines Dorfes).

6. Inkrafttreten

Die Verfassungsänderung kann sofort in Kraft treten. Einer sofortigen Inkraftsetzung steht auch nicht entgegen, dass die Verfassungsänderung von der Bundesversammlung noch zu gewährleisten ist. Über den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Gesetzesänderung soll hingegen der Regierungsrat entscheiden. Dies ermöglicht, den Zeitpunkt des Inkrafttretens mit dem Inkrafttreten der Ausführungsbestimmungen auf Ebene der regierungsrätlichen Verordnung zu koordinieren. Zudem kann er den Zeitpunkt so wählen, dass es nicht zu Friktionen mit allfälligen Wahlterminen (Ersatzwahlen) nach der Landsgemeinde 2025 kommt. Zu bedenken ist zudem, dass Ausführungsbestimmungen zum Bundesrecht der Genehmigung durch den Bund bedürfen. Diese Genehmigung gilt es abzuwarten.

7. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die meisten der beantragten Änderungen bedeuten kaum administrativen Mehraufwand oder nennenswerte Mehrkosten. So kommen zwar verschiedene Aufgaben auf die Staatskanzlei und die Gemeindeganzleien zu, doch sollten diese im Rahmen der ohnehin im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen zu erfolgenden Tätigkeiten bewältigt werden können. So müssen z. B. Auslandschweizer Stimmberechtigte, die neu einen Wahlzettel für die Ständeratswahl erhalten, aufgrund der gleichzeitig stattfindenden Nationalratswahl ohnehin mit Wahlunterlagen bedient werden.

Die sich aus der Verfassungsbestimmung zur Förderung der politischen Partizipation im Sinne eines verbesserten Zugangs von Menschen mit Behinderungen zur Ausübung ihrer politischen Rechte ergebende finanzielle Auswirkung ist schwer zu beziffern. Mehrere Massnahmen wurden bereits ohne diese Verfassungsbestimmung ergriffen (z. B. Gebärdendolmetscherinnen und -dolmetscher an der Landsgemeinde).

Die Förderung der politischen Partizipation durch Pilotprojekte kann finanzielle Auswirkungen haben, wobei dem Regierungs- und Gemeinderat ein grosser Ermessensspielraum eingeräumt wird. Eine Steuerung über das ordentliche Budget durch die zuständige Behörde ist möglich.

Die grössten finanziellen Auswirkungen sind im Bereich der Neukonzipierung des Landsgemeindememorials zu verorten. Die vom Landrat genehmigte Legislaturplanung 2023–2026 geht für die Neukonzipierung des Landsgemeindememorials von einmaligen Kosten für den Kanton von 50 000 Franken aus. Damit werden insbesondere die vorgesehene Online-Plattform für die Landsgemeinde auf die Bedürfnisse des neuen Konzepts angepasst und die geplante Broschüre gestaltet. Die jährlich wiederkehrenden Mehrkosten für den Kanton gegenüber dem Status quo werden auf rund 20 000 Franken geschätzt. Die Mehrkosten werden durch den zusätzlichen Druck der Broschüre verursacht. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die Kosten für das Memorial in den vergangenen Jahren deutlich reduziert werden konnten. Zu beachten ist zudem, dass die Produktionskosten für Broschüre und Memorial stark vom jeweiligen Umfang abhängen. Dieser ergibt sich aus der Geschäftslast und lässt sich nicht beeinflussen. Ein weiterer Faktor, der nur schwer zu prognostizieren ist, stellt die Zahl der Abbestellungen dar. Je höher diese ist, desto tiefer sind die Produktionskosten des Memorials. Im Projekt wird mittelfristig mit einer Reduktion der Zahl der Memoriale um 20 Prozent gerechnet (minus 3000 Exemplare).

Aufgrund der aktuell in den Artikeln 7 und 11 VPR vorgesehenen Aufgabenteilung, wonach die Gemeinden für die Zustellung von Memorial und Stimmrechtsausweis für die Landsgemeinde zuständig sind und die Kosten

dafür tragen, sind auch die Gemeinden von der Neukonzipierung des Memorials betroffen. Wahrscheinlich ist, dass die Zahl der zu versendenden Memoriale abnehmen wird. Aktuell gilt für die Zustellung des Memorials eine Sonderlösung. Es ist mit Kostensteigerungen im vierstelligen Bereich zu rechnen. Die Versandkosten für das Memorial hängen letztlich aber von dessen Umfang bzw. Gewicht ab. Steigen werden auch die Kosten für den Versand des Stimmrechtsausweises. Das Konzept sieht aktuell vor, dass dieser Bestandteil der Broschüre ist. Die Kostensteigerung – wiederum abhängig vom Umfang der Broschüre – im Vergleich zum Status quo liegt im einstelligen Rappenbereich pro Stück bzw. bei 26 500 Stimmberechtigten im tiefen vierstelligen Bereich.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

8.1. Kommission

Die Kommission Recht, Sicherheit und Justiz behandelte die Vorlage unter der Leitung von Landrat Samuel Zingg, Mollis. Diskutiert wurde in der Kommission vor allem über zwei Begehren. Das eine betraf die politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen. Von einem Kommissionsmitglied wurde beantragt, die in der Vorlage in Artikel 57 Absatz 2 der Kantonsverfassung verwendete Kann-Formulierung anzupassen. Dadurch sollten Menschen mit Behinderungen ein justiziables Grundrecht, d. h. einen gerichtlich einklagbaren Anspruch auf Massnahmen zur Gewährleistung der Möglichkeit zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen, erhalten. Der Regierungsrat brachte dagegen vor, dass Erfahrungen zu den finanziellen Konsequenzen eines solchen Rechts aus anderen Kantonen bislang gänzlich fehlen. Jedenfalls erfordere die allfällige Einräumung eines justiziablen Anspruchs ein hohes Mass an Sorgfalt. Es gelte sodann ohnehin das Willkürverbot. Die vom Regierungsrat gänzlich grundlose Abweisung einer Massnahme bleibt folglich mit der vorliegenden Regelung jederzeit anfechtbar. Die Kommission lehnte den Antrag schliesslich deutlich ab.

Der andere Diskussionspunkt betraf den Betrieb von Stimmlokalen am Abstimmungstag. Mit einer knappen Mehrheit beschloss die Kommission, der in der regierungsrätlichen Vorlage vorgesehenen Änderung von Artikel 12 Absatz 1 GPR keine Folge zu leisten und die heute geltende Regelung nicht zu ändern. Es soll danach weiterhin möglich sein, am Abstimmungstag in allen Stimmlokalen abzustimmen. Ein Abbau der Urnenstandorte stehe im Widerspruch zum Ziel der Förderung der politischen Partizipation. Dies trotz der Tatsache, dass die Frequenzen aufgrund des hohen Anteils brieflicher Stimmabgaben tief sind und der Betrieb vieler Urnenstandorte viel Personal erfordert.

Die Kommission beantragte dem Landrat einstimmig mit einer Enthaltung, dem regierungsrätlichen Antrag mit der vorgenommenen Änderung zuzustimmen.

8.2. Landrat

Im Landrat war das Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Bei der Beratung der einzelnen Bestimmungen wurde, wie schon in der Kommission, der Antrag verworfen, in der Verfassung einen einklagbaren Anspruch auf Massnahmen, die Menschen mit Behinderungen die Stimmabgabe ermöglichen, zu verankern. Entgegen der Kommission entschied sich der Landrat hinsichtlich des Betriebs von Stimmlokalen am Abstimmungstag: Mit klarem Mehr war er dafür, die Regelung der Zahl bzw. Öffnungszeiten den Gemeinden zu überlassen.

Die vom Regierungsrat im Rahmen des Entlastungspakets 2025+ vorgenommene Streichung des Gratis-ÖV an der Landsgemeinde veranlasste zu einem Antrag, der diesen Gratis-ÖV gesetzlich verankern und damit aufrechterhalten wollte. Die Antragsteller sahen in dessen Streichung einen Nachteil für die politische Partizipation. Der Gratis-ÖV an der Landsgemeinde habe viel mit demokratischer Tradition und Ritualen zu tun. Auch gehe es um die Förderung der Teilnahme an der Landsgemeinde. Als Kompromiss zur gänzlichen Streichung wurde vorgeschlagen, dass das Billett nur für die Fahrt an die Landsgemeinde sowie für die Rückfahrt von dieser und nur für die Stimmberechtigten mit ihren Familien gelten soll. Damit ginge der Gratis-ÖV weniger weit als bisher. Heute besteht dieser während des ganzen Landsgemeindesonntags im gesamten Kanton für die gesamte Glarner Bevölkerung wie auch für auswärtige Besuchende, unabhängig von Stimmrecht oder Reiseziel. Verschiedene Mitglieder des Landrates sowie der Regierungsrat wendeten sich in der Debatte gegen die Festschreibung des Gratis-ÖV im Gesetz. Das Entlastungspaket 2025+ würde dadurch geschwächt bzw. eine weitere gebundene Ausgabe geschaffen. Zudem seien die Kosten der Anreise für im Kanton wohnhafte Personen bzw. Familien sehr niedrig. Der Antrag auf Festschreibung des Gratis-ÖV an der Landsgemeinde im Gesetz unterlag in der Folge im Landrat deutlich.

In der Debatte verlangte ein Landrat die Streichung der Änderung in Artikel 31 Absatz 2 sowie Artikel 34b GPR aus der Vorlage des Regierungsrates. Beide Bestimmungen betrafen die Einführung einer Namensliste bei Majorzwahlen. Diese sollte gemäss Vorschlag des Regierungsrates dem Wahlmaterial beigelegt werden und zu einer verbesserten Information der Stimmberechtigten über die im freiwilligen Anmeldeverfahren gemeldeten Kandidaturen führen. Vom selben Landrat wurde sodann beantragt, Artikel 34a GPR abweichend vom Regierungsrat neu zu fassen. Der Landrat hiess die Begehren mit grosser Mehrheit gut. Das Glarner Verfahren, das einen leeren Wahlzettel vorsehe und gemäss dem jeder wählen könne, wen er wolle, sei 2016 im Rahmen des Erlasses des Gesetzes über die politischen Rechte nach wie vor als richtig erachtet worden.

Eine mit dem Wahlmaterial versendete Namensliste verkompliziere das Verfahren und erwiese sich als statisch, da sie den Stand zu einem (zu) frühen Zeitpunkt wiedergebe. Spätere Kandidaturen liessen sich damit nicht mehr erfassen und würden benachteiligt. Die vorgesehene Ausgestaltung der Namensliste privilegiere zudem die Bisherigen. Und letztlich gehöre es zum demokratischen Prozess, dass sich die Stimmberechtigten über die Kandidaturen informieren, statt bloss Namen von einer – allenfalls nicht aktuellen – Liste abzuschreiben.

Andererseits legte der Landrat mit der Neufassung von Artikel 34a fest, dass Kandidaturen für kantonale Wahlen nach dem Mehrheitswahlverfahren bis spätestens am neunten Tag vor dem Wahltag angemeldet werden können und die Staats- sowie die Gemeindekanzleien die angemeldeten Kandidaturen ab dem 48. Tag vor dem Wahltag laufend auf geeignete Weise veröffentlichen. Dieses Konzept führe nicht wie die in der Vorlage ursprünglich beabsichtigte Regelung zu einer Ungleichbehandlung. Denn auch späte Kandidaturen könnten noch berücksichtigt werden. Eine solche dynamische Liste bilde in Zeiten der Digitalisierung das richtige Instrument und schaffe einen Mehrwert ohne die Nachteile, wie sie eine mit dem Wahlmaterial an alle Stimmberechtigten versendete Namensliste mit sich bringen würde. Es sei einzig auf die angemeldeten Personen hinzuweisen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit nur zwei Gegenstimmen, der Vorlage mit den von ihm vorgenommenen Änderungen zuzustimmen.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Verfassungsänderung sowie nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS I A/1/1, Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (Stand 1. Januar 2023), wird wie folgt geändert:

Art. 56 Abs. 2 (aufgehoben)

² *Aufgehoben.*

Art. 57a (neu)

Politische Partizipation

¹ Der Kanton fördert die politische Partizipation.

² Der Regierungsrat kann Massnahmen dazu ergreifen, damit auch stimmen kann, wer insbesondere wegen einer Behinderung unfähig ist, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen.

Art. 62 Abs. 4 (geändert)

⁴ Das Landsgemeindememorial wird den Stimmberechtigten spätestens vier Wochen vor der Landsgemeinde zugänglich gemacht.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten sofort in Kraft.

B. Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS ID/22/2, Gesetz über die politischen Rechte (GPR) vom 7. Mai 2017 (Stand 1. Januar 2018), wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 5 (*geändert*)

⁵ Das Stimm- und Wahlrecht von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern ist auf Bundesangelegenheiten sowie auf die Wahl der beiden Ständeräte beschränkt.

Art. 12 Abs. 1 (*geändert*)

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

Art. 32 Abs. 2 (*neu*)

² Trifft das Wahlmaterial trotz rechtzeitigem Versand zu spät bei Stimmberechtigten im Ausland ein oder treffen die Stimm- oder Wahlzettel zu spät bei der Gemeinde ein, so können daraus keine Rechtsansprüche abgeleitet werden.

Art. 34a (*neu*)

Anmeldung der Kandidatur

¹ Interessierte Personen können ihre Kandidatur bis spätestens am neunten Tag vor dem Wahltag anmelden:

- a. bei der Staatskanzlei für kantonale Wahlen nach dem Mehrheitswahlverfahren;
- b. bei der Gemeindekanzlei für Gemeindewahlen nach dem Mehrheitswahlverfahren.

² Der Regierungsrat legt die für die Anmeldung einer Kandidatur erforderlichen Angaben fest.

³ Die Staats- und Gemeindekanzlei veröffentlicht die angemeldeten Kandidaturen ab dem 48. Tag vor dem Wahltag laufend auf geeignete Weise.

Art. 37 Abs. 2 (*geändert*)

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

Art. 43 Abs. 2, Abs. 4 (*aufgehoben*)

² Der Wahlvorschlag:

d. *Aufgehoben.*

f. (*geändert*) ist von den Vorgeschlagenen durch eigenhändige Unterschrift oder qualifizierte elektronische Signatur (Art. 4a Verwaltungspfleugesetz [VRG]) zu bestätigen.

⁴ *Aufgehoben.*

Art. 59a (*neu*)

Landsgemeindememorial

¹ Das Landsgemeindememorial ist in seiner elektronischen Form rechtlich massgeblich. Es gilt durch seine Publikation im Internet als zugänglich gemacht.

² Das Landsgemeindememorial ist in physischer Form in der Staatskanzlei einsehbar.

³ Die Stimmberechtigten erhalten mindestens einmal pro Haushalt das Landsgemeindememorial in physischer Form.

⁴ Der Regierungsrat kann vorsehen, dass auf die Zustellung des Landsgemeindememorials in physischer Form verzichtet werden kann. Der Landrat entscheidet darüber, ab wann das Landsgemeindememorial in physischer Form nur noch auf Verlangen zugestellt wird. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

⁵ In dringlichen Fällen kann bis spätestens fünf Tage vor der Landsgemeinde:

- a. eine Ergänzung des Landsgemeindememorials durch eine Publikation im Internet und einen entsprechenden Hinweis im Amtsblatt erfolgen;
- b. das Landsgemeindememorial als Ganzes im Internet publiziert werden. Sofern es die Umstände zulassen, wird es auch in physischer Form zugestellt.

⁶ Auf Grundlage des Landsgemeindememorials können weitere Medien zugänglich gemacht werden.

Art. 60 Abs. 1 (geändert), Abs. 1a (neu), Abs. 1b (neu), Abs. 1c (neu), Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (neu)

Unterlagen für die Gemeindeversammlung (Sachüberschrift geändert)

¹ Die Unterlagen für die Gemeindeversammlung enthalten:

e. (geändert) den Finanzplan.

^{1a} Die Unterlagen sind in ihrer elektronischen Form rechtlich massgeblich. Sie gelten durch ihre Publikation im Internet als zugänglich gemacht.

^{1b} Die Unterlagen werden spätestens 21 Tage vor dem Durchführungsdatum der Gemeindeversammlung elektronisch im Internet publiziert und in physischer Form in der Gemeinde öffentlich aufgelegt.

^{1c} Die Stimmberechtigten erhalten spätestens 21 Tage vor dem Durchführungsdatum der Gemeindeversammlung mindestens einmal pro Haushalt eine zusammengefasste Form der Unterlagen in physischer Form. Darin werden sie darauf hingewiesen, dass ihnen die Unterlagen gemäss Absatz 1 auf Verlangen in physischer Form kostenlos zugestellt werden.

² *Aufgehoben.*

³ In dringlichen Fällen können bis spätestens fünf Tage vor der Gemeindeversammlung:

- a. (neu) Ergänzungen der Unterlagen durch eine Publikation im Internet und einen entsprechenden Hinweis im Amtsblatt erfolgen;
- b. (neu) die Unterlagen als Ganzes im Internet publiziert werden. Sofern es die Umstände zulassen, werden sie auf Verlangen auch in physischer Form zugestellt.

⁴ Auf Grundlage der Unterlagen für die Gemeindeversammlung können weitere Medien zugänglich gemacht werden.

Art. 60a (neu)

Massnahmen für Stimmberechtigte mit Behinderungen

¹ Die Staats- oder Gemeindekanzlei setzt sich dafür ein, dass Stimmberechtigte mit Behinderungen ihr Stimmrecht an der Landsgemeinde oder an einer Gemeindeversammlung ausüben können.

² Der Regierungsrat legt den Zeitpunkt fest, bis zu welchem Stimmberechtigte mit Behinderungen oder ihre Vertretung ihre Bedürfnisse vor der Landsgemeinde oder einer Gemeindeversammlung geltend machen können.

Art. 64 Abs. 4 (aufgehoben)

⁴ *Aufgehoben.*

Art. 71 Abs. 1 (geändert), Abs. 4 (geändert)

¹ Memorialsanträge sind bei der Staatskanzlei schriftlich oder elektronisch einzureichen.

⁴ Der Antrag ist von den antragstellenden Personen eigenhändig zu unterzeichnen oder mit einer qualifizierten elektronischen Signatur (Art. 4a VRG) zu versehen.

Art. 87 Abs. 1 (geändert)

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

Titel nach Art. 90 (neu)

5a. Förderung der politischen Partizipation

Art. 90a (neu)

Pilotprojekte

¹ Der Regierungs- oder Gemeinderat kann zur Förderung der politischen Partizipation Pilotprojekte bewilligen.

² Pilotprojekte sind zu befristen und zu evaluieren.

³ Der Regierungs- oder Gemeinderat kann für die Dauer eines bewilligten Pilotprojekts eine befristete Verordnung erlassen. Er bezeichnet darin die für die Durchführung des Pilotprojektes zuständige Behörde und erlässt weitere notwendige Bestimmungen.

⁴ Falls es der Zweck des bewilligten Pilotprojekts erfordert, kann der Regierungs- oder Gemeinderat vom Gesetz abweichen. In solchen Fällen ist eine Verordnung zu erlassen.

Art. 90b (neu)

Finanzierung

¹ Der Regierungs- oder Gemeinderat kann bewilligte Pilotprojekte im Rahmen seiner Zuständigkeit vollständig oder teilweise finanzieren.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

§ 8 Gesetz über den öffentlichen Verkehr

Die Vorlage im Überblick

Bei der Anwendung des heute geltenden Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vom 5. Mai 1996 haben sich regelmässig Unklarheiten bezüglich der Zuständigkeiten ergeben. Die Bestimmungen mussten immer wieder ausgelegt werden. Das nun vorliegende totalrevidierte Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öVG) ordnet nun alle öV-Geschäfte bzw. -prozesse klar einer zuständigen Behörde zu.

Vor der Ausarbeitung der Vorlage zog der Regierungsrat die kantonale öV-Kommission zu Rate, um die allgemeine Stossrichtung zu eruieren. Zusammengefasst kam die öV-Kommission zum Ergebnis, dass ein totalrevidiertes Gesetz folgende Anforderungen erfüllen solle:

- nachfrageorientierte Planung des Angebots;
- keine Mitfinanzierung durch die Gemeinden;
- mehr Kompetenzen beim Regierungsrat; sowie
- klare Kompetenzregelung hinsichtlich der Finanzierung.

Der vorliegende Gesetzentwurf erfüllt diese Anforderungen der öV-Kommission mehrheitlich. Einzig die Forderung nach mehr Kompetenzen beim Regierungsrat löst der Gesetzentwurf anders: Mit dem neu eingeführten öV-Konzept soll der Landrat eine umfassende Planungs- und Steuerungskompetenz erhalten. Der Gesetzentwurf enthält nur wenige Leitplanken für das Angebot. Dazu gehören die Grundsätze, dass alle Ortschaften mit dem öffentlichen Verkehr zu erschliessen sind und dass von einem Halbstundentakt auszugehen ist (wobei Ausnahmen im öV-Konzept festzulegen sind). Der Regierungsrat erhält die Kompetenz, Ergänzungen bzw. Reduktionen im Rahmen seiner verfassungsmässigen Finanzkompetenz zu beschliessen. Demgegenüber wird die Zuständigkeit für die eigentliche Bestellung des Angebots auf Stufe Departement angesiedelt. Dieses hat sich dabei an das vom Landrat verabschiedete öV-Konzept zu halten.

Das neue Gesetz vereinigt und ergänzt bereits bestehende kantonale Regelungen und passt diese soweit erforderlich an. Da sich das öVG in erster Linie auf Bundesrecht stützt und wo nötig ergänzt, kann es entsprechend schlank gehalten werden. Es wird neu strukturiert, was insbesondere der Verständlichkeit und Lesbarkeit dient. Weiter wird das öVG an die geänderten bundesrechtlichen Bestimmungen angepasst. Neu regelt es die Erschliessung von Braunwald mittels Standseilbahn sowie des Hüttenbergs. Schliesslich enthält das öVG als weiteren Kernpunkt eine Neuordnung der Finanzierung; künftig übernimmt der Kanton sämtliche Kosten, die nicht vom Bund getragen werden. Dieser Systemwechsel bedeutet für den Kanton Mehrkosten von rund 256'000 Franken pro Jahr. Die Gemeinden werden in diesem Umfang entlastet. Ausserdem wird mit der Neuordnung die diesbezügliche jahrelange, teilweise nicht gesetzeskonforme Praxis bereinigt.

1. Ausgangslage

Die Kantonsverfassung (KV) verpflichtet den Kanton und die Gemeinden, den öV zu fördern. Die Umsetzung dieses Auftrags wird in der kantonalen öV-Gesetzgebung geregelt. Aktuell gilt das Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 5. Mai 1996. Vorliegend soll diese gesetzliche Grundlage neu konzipiert und an die insbesondere auf eidgenössischer Ebene veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden.

Im Bundesrecht erfolgten in den vergangenen Jahren mit dem Personenbeförderungsgesetz (PBG) wesentliche Neuerungen in den rechtlichen Grundlagen. Dieses regelt die Verfahren zum bestellten Verkehrsangebot. Die Abgeltungsgrundlagen wurden mit der Verordnung über Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV) ebenfalls erneuert. Auf Bundesebene wurde zudem die Infrastrukturfinanzierung neu geregelt. Mit dem Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) von 2014 wurde ein unbefristeter Fonds geschaffen. Dadurch sollen die Finanzierung der Bahninfrastruktur langfristig stabiler ausgestaltet und die Finanzierung von Betrieb, Unterhalt und Ausbau der Infrastruktur aus einem Topf gewährleistet werden. Bund, Kantone, die Bahnunternehmen und die Kundschaft zahlen in diesen Topf ein.

Auf kantonalen Ebene wurde bereits im Memorial für die Landsgemeinde 2012 festgehalten, dass das aktuelle öV-Gesetz bisweilen Anlass zu Auslegungsfragen gebe, namentlich bezüglich der Zuständigkeiten bei Beschlüssen zu betrieblichen Massnahmen mit Folgekosten und zum Einbezug der Gemeinden bei der Betriebsfinanzierung. Eine in absehbarer Zeit vorzunehmende Revision werde Klarheit bringen, wobei sich die gelebte Praxis als Richtschnur anbiete. Zudem seien die gesetzten Ziele unter Berücksichtigung des weiterentwickelten Angebots neu zu formulieren. Im neuen Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öVG) werden diese Themen aufgenommen.

2. Ziele des öffentlichen Verkehrs

2.1. Funktion im Gesamtverkehrssystem

Der öV übernimmt eine wichtige Funktion im Gesamtverkehrssystem des Kantons Glarus. Er stellt die Grundmobilität sicher und gewährleistet wirtschaftlich und sozial wichtige Funktionen. Der öV ist für den beruflichen Pendlerverkehr wie auch für Fahrten während der Freizeit unverzichtbar geworden.

Auf dem Strassennetz sind verschiedentlich die Kapazitätsgrenzen erreicht, insbesondere im Raum Glarus-Näfels. Die Folgen sind überlastete Strassen, steigende Verkehrsemissionen und zunehmende Störungen, die zu sinkender Wohnqualität und Beeinträchtigungen des motorisierten Verkehrs führen. Gemäss Verkehrsprognosen des Bundes wird der Verkehr in den nächsten Jahrzehnten weiter zunehmen. Ein höherer Anteil des öV am Gesamtverkehrsaufkommen ist zur Bewältigung der zusätzlichen Mobilitätsnachfrage unabdingbar. Der öV hat Kapazitätsreserven und kann – falls erforderlich – ausgebaut werden.

Der öV kann auf wenig Fläche viele Reisende sicher und pünktlich ans Ziel bringen. Er stellt in touristischen Gebieten wichtige Verbindungen sicher und belastet im Vergleich zum motorisierten Individualverkehr (MIV; z. B. Privatautos oder Motorräder) die Umwelt deutlich weniger.

Der öV hat dort seine Stärke, wo Fahrten gebündelt und kanalisiert werden können. Dies ist im Kanton Glarus insbesondere entlang der Siedlungen im Talboden der Fall. Der öV umfasst Verkehrsangebote mit regelmässigen Fahrten gemäss einem definierten Fahrplan, die von allen Personen aufgrund vorgegebener Beförderungsbestimmungen genutzt werden können. In der Schweiz umfasst der öV nicht nur Verkehrsangebote mit Bahn, Tram und Bus, sondern auch per Schiff und Seilbahn.

Neue technologische Möglichkeiten, Änderungen im Arbeits- und Freizeitverhalten und sich wandelnde Bedürfnisse der Bevölkerung führen zu einem veränderten Mobilitätsverhalten wie auch zu neuen Formen von Mobilitätsangeboten. Die klassische Zweiteilung der Mobilität auf der Strasse zwischen MIV und öV verschwindet zunehmend. So können beispielsweise auch On-Demand-Angebote öV-Angebote darstellen. Das Bundesrecht ist allerdings noch nicht auf solche Angebote ausgerichtet. Es bestehen derzeit noch gewisse Rechtsunsicherheiten. Klar ist jedoch auf Bundesebene, dass es sich z. B. bei Car-Sharing, Bike-Sharing, E-Scooter-Sharing usw. nicht um öV-Angebote handelt. Daher werden diese nicht im öVG abgebildet.

2.2. Abstimmung Siedlung und Verkehr

Bei der angestrebten Siedlungsentwicklung nach innen ist die Abstimmung von Siedlung und Verkehr eine zentrale Herausforderung. Im Siedlungsraum sind jene Gebiete prioritär zu entwickeln und zu verdichten, die gut mit dem öV erschlossen sind.

2.2.1. öV-Güteklassen im Generellen

Ein wichtiger Indikator für die Qualität der Erschliessung mit dem öV sind die öV-Güteklassen. Sie ermöglichen es, Standorte zu identifizieren, die durch ihre gute Erschliessung mit dem öV ein hohes Potenzial als Entwicklungsschwerpunkte aufweisen. Die öV-Güteklassen wurden vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) entwickelt; sie sind national standardisiert. Die Methodik wird im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr zur Beurteilung der Qualität der öV-Erschliessung im dichtbesiedelten Raum verwendet. Die Anwendbarkeit des Indikators im ländlich geprägten Gebiet ist daher zu relativieren. Bei der Berechnung der öV-Güteklassen wird die Art des Verkehrsmittels, das Taktintervall und die Fusswegdistanz berücksichtigt.

Die öV-Güteklassen sind wie folgt definiert:

Gütekategorie A:	sehr gute Erschliessung
Gütekategorie B:	gute Erschliessung
Gütekategorie C:	mittelmässige Erschliessung
Gütekategorie D:	geringe Erschliessung
Keine Gütekategorie:	marginale oder keine öV-Erschliessung

2.2.2. Definition der öV-Güteklassen bei Haltestellendistanz 300 Meter

In der Tabelle 1 sind die öV-Güteklassen am Beispiel der Haltestellendistanz von 300 Metern (Luftlinie) definiert.

Tabelle 1. öV-Güteklassen Haltestellendistanz 300 Meter

Art der Verkehrsmittel	Kursintervall (Taktichte)		
	Viertelstunde	Halbstunde	Stunde
Bahnknoten	A	B	C
Bahnlinien	B	C	D
Buslinien	C	D	D

Linien mit weniger als einem Stundentakt erreichen keine öV-Gütekategorie.

Die in Tabelle 1 aufgeführte Haltestellendistanz von 300 Metern deckt gemäss der Analyse «öV-Angebot im Kanton Glarus» aus dem Jahr 2022 in der Gemeinde Glarus 90 Prozent, in Glarus Nord 82 Prozent und in Glarus Süd 79 Prozent der Bevölkerung ab. Mit dem beschlossenen Halbstundentakt auf der Bahnlinie Ziegelbrücke–Linthal wird zukünftig rund um jeden Halteort die Güteklasse C erreicht. Bei einem Halbstundentakt auf dem Bus wird bei jedem Halteort die Kategorie D erreicht.

2.2.3. öV-Güteklassen gemäss Richtplan 2018

Im aktuellen, behördenverbindlichen Richtplan 2018 sind zusammengefasst die folgenden Einträge zu den öV-Güteklassen enthalten:

- Insbesondere die mit dem öV gut erschlossenen Lagen sind prioritär zu entwickeln.
- Im Richtplan ist festgelegt, welche öV-Güteklassen erreicht werden müssen, um neue Ein- und Umzonungen vornehmen zu können.
- Kantonale Versorgungseinrichtungen sind gezielt an Standorten einzurichten, welche mit dem öV gut oder sehr gut erreichbar sind (öV-Güteklasse A–C).
- Bei publikumsintensiven Einrichtungen ist eine angemessene Erschliessung durch den öV sicherzustellen (mind. öV-Güteklasse C).

3. Analyse des Glarner öV-Angebots

Im Jahr 2022 liess der Kanton die Analyse «öV-Angebot im Kanton Glarus» erstellen. Untersucht wurde in einem ersten Schritt das öV-Angebot des Kantons Glarus, das in einem zweiten Schritt dem Angebot von Kantonen mit ähnlichen strukturellen Verhältnissen (AI, AR, NW, OW, UR) gegenübergestellt wurde. Die Analyse zeigte, dass das aktuelle öV-Angebot des Kantons Glarus unter Berücksichtigung der strukturellen Verhältnisse als gut bezeichnet werden kann. Eine grosse Stärke des Angebots ist die sehr gute räumliche Erschliessung: 97 Prozent der Wohnbevölkerung sind mit dem öV innerhalb von 700 Metern von der nächsten Haltestelle erschlossen; 84 Prozent der Wohnbevölkerung wohnt sogar innerhalb von 300 Metern zur nächsten Haltestelle. Im interkantonalen Vergleich ist dies klar überdurchschnittlich. Im dünn besiedelten Gebiet gibt es einzelne Erschliessungslücken.

Die Verbindungen im Kanton Glarus und darüber hinaus sind attraktiv. Insbesondere die Direktverbindungen nach Zürich und Rapperswil wie auch die halbstündlichen Verbindungen nach Sargans gehören zu den Stärken des öV-Angebots. Das aktuelle Angebotsniveau mit dem Halbstundentakt auf den Hauptlinien und dem Stundentakt auf den untergeordneten Linien wird grundsätzlich als angemessen beurteilt. Positiv bewertet werden die grösstenteils langen Betriebszeiten der Bahn. Bemängelt werden dagegen die am Abend zu kurzen Betriebszeiten der Buslinie 501 Glarus–Riedern–Näfels zur Erschliessung von Riedern sowie die Betriebszeiten der Linie 736 Schwanden–Linthal (nur bis 19.30 Uhr und nur während der Hauptverkehrszeit). Der Regierungsrat hat in der Zwischenzeit Angebotsverbesserungen ab dem Fahrplan 2025 beschlossen, um diese Mängel zu beheben bzw. zu verkleinern.

Bei der Nachfrage erreicht der Kanton Glarus höhere Werte als die meisten Vergleichskantone. Die Betriebskosten pro Kopf sind im Kanton Glarus vergleichsweise hoch, während die Betriebskosten je Einsteiger unterdurchschnittlich sind. Zudem sind im Kanton Glarus die Erlöse pro Kopf hoch (zweithöchster Wert) und die Pro-Kopf-Abgeltungen am tiefsten, was zeigt, dass das Angebot gut auf die Nachfrage ausgerichtet ist. Bei der Finanzierung der Abgeltungen fällt auf, dass im Kanton Glarus der Kantonsanteil überdurchschnittlich hoch ist, was damit zusammenhängt, dass sich im Kanton Glarus die Gemeinden, mit Ausnahme der Kleinbuslinie 503 in Glarus sowie der touristischen Buslinie 544 ins Kies, nicht an den ungedeckten Betriebskosten beteiligen. Der Kostendeckungsgrad bei der Bahn ist im Kanton Glarus mit 65 Prozent am höchsten verglichen mit den Vergleichskantonen; bei den Buslinien liegt er im Mittelfeld. Der Kostendeckungsgrad sagt aus, wie hoch der Anteil der Ticketeinnahmen an den Gesamtkosten ist. Die Differenz zwischen Ticketeinnahmen und Kosten sind die ungedeckten Kosten. Gemäss der Analyse ist das öV-Angebot des Kantons gesamthaft gesehen zweckmässig und gut.

Bei der zukünftigen öV-Entwicklung zeichnen sich aufgrund der zunehmenden Digitalisierung verschiedene Trends ab. Die im Auftrag der Ostschweizer Kantone erstellte Studie «öV ohne Fahrplan – Erfahrungen, Entwicklungen, Zukunft» von 2022 geht davon aus, dass die Digitalisierung bei On-Demand-Angeboten tendenziell die Effizienz des Service public erhöhe, jedoch nicht in dem Mass, als dass dies als Gamechanger im Vergleich zum konventionellen öV anzusehen wäre. On-Demand-Angebote würden folglich in der Schweizer öV-Landschaft – zumindest kurz- und mittelfristig – weiterhin ein Nischenprodukt darstellen, das massgeschneidert bei erschwerten Nachfragekonstellationen implementiert werde. Sie taugten jedoch kaum, um eine massgebliche Verlagerung auf den öV zu bewirken. Sollte dereinst automatisiertes Fahren Realität werden und auf das Fahrpersonal verzichtet werden können, könnte dies On-Demand-Angeboten weiteren Schub verleihen, weil damit die oft hohen Kosten der unproduktiven Bereitschaftszeit entfallen würden. Massgebend in diesem Fall wird jedoch sein, ob autonome Fahrzeuge auch verbreitet im Besitz von Privatpersonen sein werden, wie dies heute beim Auto der Fall ist, oder ob solche Fahrzeuge aufgrund der hohen Kosten dem kollektiven Verkehr vorbehalten sein werden. Im ersten Fall würde die öV-Nachfrage – und somit

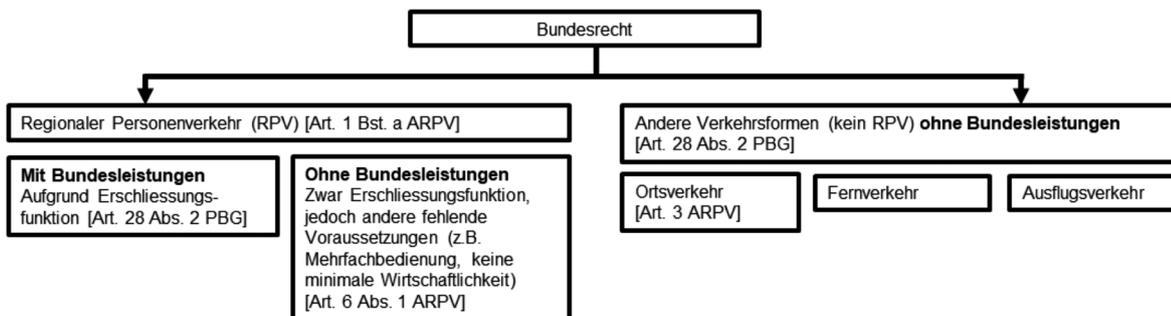
auch jene für On-Demand-Angebote – generell zurückgehen, weil auch der MIV «öV-Qualitäten» erhalte. Im zweiten Fall könnten – wie oben beschrieben – On-Demand-Angebote von geringeren Personalkosten profitieren.

Die bisherigen On-Demand-Angebote in der Schweiz bewegen sich teilweise in einem unklaren gesetzlichen Rahmen, was Besteller und Betreiber an der Weiterentwicklung von Angeboten oder der Einführung neuer Angebote hindern kann. So sind die gesetzlichen Bestimmungen z. B. bezüglich der Konzessionspflicht und der Anwendbarkeit der Bestimmungen des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG), der Nutzung und Ausgestaltung der Haltestellen usw. nicht abschliessend geklärt. Der Bund hat den Handlungsbedarf erkannt und möchte den On-Demand-Verkehr im Rahmen der Überarbeitung der Personenbeförderungskonzession berücksichtigen. Bis angepasste gesetzliche Regelungen erarbeitet und vom Parlament verabschiedet werden, dürfte es allerdings noch mehrere Jahre dauern. Ende 2023 hat das Bundesamt für Verkehr (BAV) den «Leitfaden zu On-Demand-Angeboten» mit den aktuell gültigen Bestimmungen veröffentlicht.

4. Finanzierung des öV

Das Bundesrecht unterscheidet zwischen dem regionalen Personenverkehr (RPV) und weiteren Verkehrsformen. Zu den weiteren Verkehrsformen gehören der Ortsverkehr, der Fernverkehr und der Ausflugsverkehr; für sie gibt es keine Bundesleistungen. Innerhalb des RPV gibt es eine Kategorie, in der sich der Bund aufgrund der Erschliessungsfunktion des Angebots an den Kosten beteiligt. In einer zweiten RPV-Kategorie ist die Erschliessungsfunktion zwar ebenfalls gegeben; andere Faktoren verhindern jedoch, dass Bundesleistungen ausgerichtet werden (s. Ziff. 4.2).

Abbildung 1. Unterscheidung im Bundesrecht



4.1. Regionaler Personenverkehr mit Bundesleistungen

Die Finanzierung des RPV ist eine Verbundaufgabe zwischen dem Bund, den Kantonen und teilweise den Gemeinden. Der Bund beteiligt sich gemäss Artikel 30 Absatz 1 PBG an der gesamten Abgeltung des durch Bund und Kantone gemeinsam bestellten Angebots im RPV gesamtschweizerisch mit 50 Prozent. Der Bundesrat legt mindestens alle vier Jahre die Anteile des Bundes und der einzelnen Kantone an der Abgeltung fest. Dabei wird die strukturelle Voraussetzung des Kantons aufgrund der Bevölkerungsdichte berücksichtigt. Aktuell beteiligt sich der Bund mit 73 Prozent an den RPV-Linien im Kanton Glarus; nur die Kantone Graubünden, Jura und Uri profitieren von einer höheren Bundesbeteiligung. Schweizweit schwankt die Kantonsbeteiligung des Bundes zwischen 27 Prozent (Basel-Stadt) und 80 Prozent (Graubünden). Das BAV legt zudem periodisch die Kantonsquote – mit der sich der Bund maximal an den Linien des jeweiligen Kantons beteiligt – fest. Alle Bestellungen, die diese Quote überschreiten, sind vom jeweiligen Kanton vollständig selber zu finanzieren. Die Kantonsquote 2024 des Kantons Glarus für das gemeinsam mit dem Bund bestellte Angebot beläuft sich auf rund 11,5 Millionen Franken.

Ob und wie sich die Gemeinden an den öV-Kosten beteiligen, entscheiden die einzelnen Kantone autonom. Gemäss einer Umfrage des Kantons Schaffhausen im Jahr 2024 beteiligen sich die Gemeinden von 20 Kantonen mit einer Beteiligung zwischen 10 und 60 Prozent an den ungedeckten Kosten des RPV. Nur in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Gené und Nidwalden tragen die Gemeinden so wie auch im Kanton Glarus keinen Anteil am RPV mit. Im Kanton St. Gallen beteiligen sich die Gemeinden zusätzlich an der Finanzierung des Kantonsanteils am Bahninfrastrukturfonds.

4.2. Regionaler Personenverkehr ohne Bundesleistungen

Diese Linien erfüllen zwar das Kriterium der Erschliessungsfunktion, werden aber vom Bund trotzdem nicht mitfinanziert. Gründe dafür sind z. B. die Mehrfachbedienung einer Ortschaft durch verschiedene Linien, fehlende Wirtschaftlichkeit aufgrund eines Kostendeckungsgrads von weniger als 10 Prozent je Linie oder das Fehlen eines Ganzjahresbetriebs. Die Abgeltungskosten dieser Linien werden von den Bestellern (ohne Bund) vollständig selber getragen.

4.3. Andere Verkehrsformen

4.3.1. Ortsverkehr

Der von Bundesleistungen ausgeschlossene Ortsverkehr umfasst Linien, die der Feinerschliessung von Ortschaften dienen. Der Feinerschliessung dient eine Linie, wenn die Haltestellen in der Regel nicht mehr als 1,5 Kilometer vom nächstgelegenen Verknüpfungspunkt mit dem übergeordneten Netz des öV entfernt sind und die Abstände zwischen den Haltestellen klein sind. Ein Grossteil der Kantone übernimmt zwischen 15 und 100 Prozent der ungedeckten Kosten dieser Linien. In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, Nidwalden, Schwyz und Uri finanzieren die Gemeinden den Ortsverkehr selber.

4.3.2. Ausflugsverkehr

Der Begriff «Ausflugsverkehr» stammt aus dem bestehenden öV-Gesetz. Der Bund definiert diesen Begriff nicht. Er kann jedoch unter «Angebote ohne Erschliessungsfunktion» subsumiert werden. Unter den Ausflugsverkehr fällt auch der «touristische Verkehr». Die Linien des Ausflugsverkehrs werden vom Bund ebenso nicht mitfinanziert. Die Kantone Appenzell Innerrhoden, Freiburg, Graubünden, Jura, Obwalden, Solothurn, Thurgau, Waadt, Wallis, Zug und Zürich beteiligen sich an der Finanzierung dieser Linien. In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Bern, Basel-Stadt, Luzern, Neuenburg, Nidwalden, St. Gallen, Schaffhausen, Tessin und Uri erfolgt eine Beteiligung nur unter gewissen Voraussetzungen. Die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Genf und Schwyz beteiligen sich nicht an der Finanzierung der touristischen Linien.

4.3.3. Fernverkehr

Grundsätzlich funktioniert der Fernverkehr eigenwirtschaftlich. Entsprechend definiert dieser das Angebot und die Haltepolitik eigenständig. Offeriert jedoch der Fernverkehr einzelne Sonderleistungen dem Kanton, wie zum Beispiel einen Halt des Nachtschnellzugs in Ziegelbrücke, kann dieser das Angebot bestellen.

4.4. Bisherige Regelung im öV-Gesetz

Das geltende kantonale öV-Gesetz übernimmt die Struktur des Bundesrechts. Die Zuständigkeiten wie auch die Finanzierung der jeweiligen öV-Linien wurde gemäss Abbildung 2 geregelt. So ist der Regierungsrat für das gemeinsam mit dem Bund bestellte Verkehrsangebot zuständig. Finanziert wird der Kantonsanteil an den Kosten des Regionalverkehrs durch den Kanton (ohne Beteiligung Gemeinden, vgl. Ziff. 4.1).

Abbildung 2. Unterscheidung im kantonalen Recht

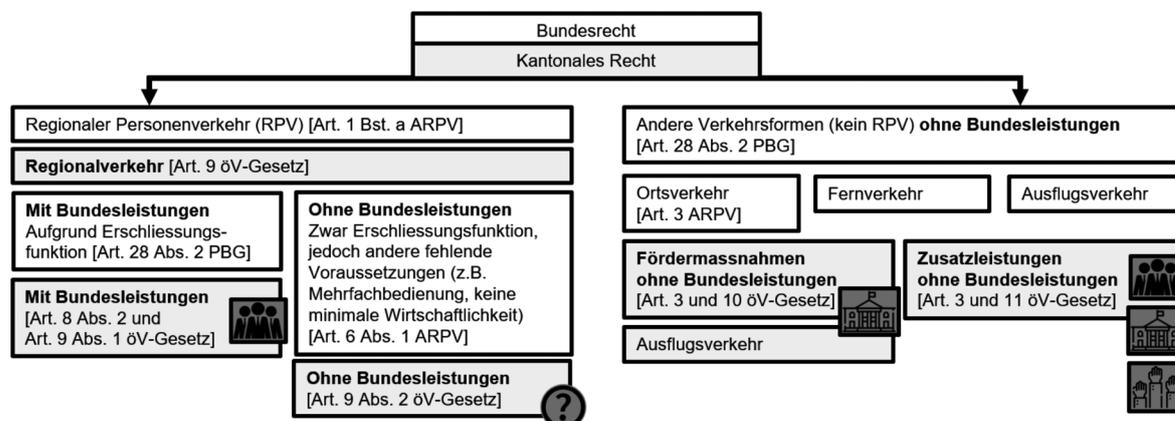
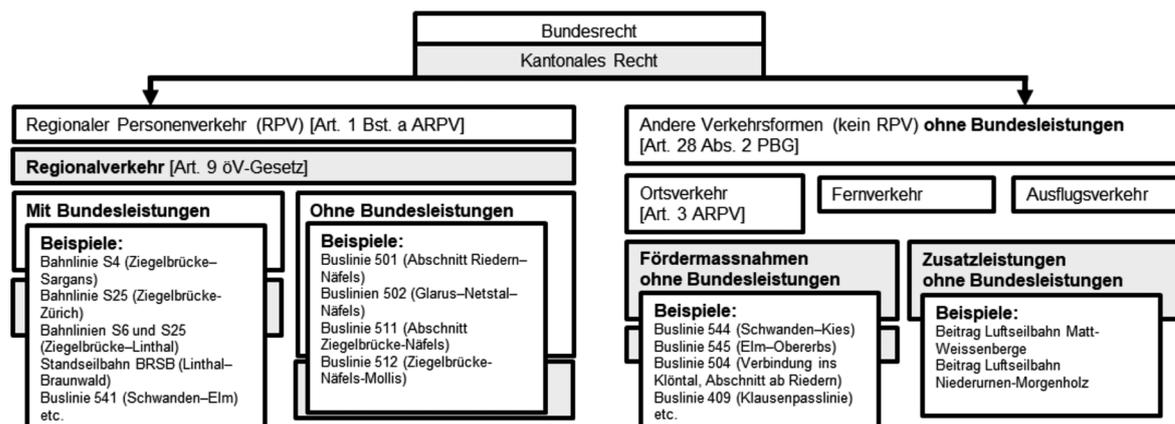


Abbildung 3. Beispiele



Beim RPV-Angebot ohne Bundesleistungen sind die Zuständigkeiten aktuell nicht so klar geregelt bzw. uneinheitlich gehandhabt. Allerdings trägt der Kanton wie beim Regionalverkehr mit Bundesleistungen die Kosten ohne Beteiligung der Gemeinden.

4.5. Darstellung der Kosten

Im Jahr 2023 wendete der Kanton insgesamt rund 4,4 Millionen Franken für Abgeltungszahlungen an Transportunternehmen auf. Der Bund steuerte weitere 7,1 Millionen Franken bei.

Tabelle 2. Abgeltungen RPV-Linien mit Bundesleistungen im 2023 (Beträge in Fr.)

Strecke	Gesamt- abgeltung 2023	ikV ¹ %	Total GL + Bund	Anteil GL	Anteil Bund	Bemerkungen
			100 %	27 %	73 %	
S4 Uznach–Ziegelbrücke–Mühlehorn–Sargans–St. Gallen	16'309'900	3,2 %	521'917	140'918	380'999	
S6 Rapperswil–Ziegelbrücke–Schwanden–Linthal	3'367'700	55,8 %	1'879'177	507'378	1'371'799	
S25 Zürich–Ziegelbrücke–Schwanden–Linthal	7'550'650	55,4 %	4'183'060	1'129'426	3'053'634	
Standseilbahn Linthal–Braunwald	1'192'315	100 %	1'192'315	321'925	870'390	
Bus 501 Abschnitt Glarus–Riedern	34'283	100 %	34'283	9'256	25'027	
Bus 511 Abschnitt Näfels–Mühlehorn	257'373	100 %	257'373	69'491	187'882	
Bus 524 Pfäffikon SZ–Bilten– Ziegelbrücke	1'899'422	43 %	816'751	220'523	596'229	
Bus 536 Ziegelbrücke–Glarus– Linthal (Nachtbus)	76'013	100 %	76'013	20'524	55'489	
Bus 541 Schwanden–Elm Sportbahnen	652'676	100 %	652'676	371'135	281'541	Inkl. Überangebot 9 Kurspaare 267'004 Fr.
Bus 542 Schwanden–Schwändi– Lassigen	248'126	100 %	248'126	157'560	90'566	Inkl. Überangebot 7 Kurspaare 124'063 Fr.
Bus 543 Mitlödi–Schwanden– Sool	101'868	100 %	101'868	27'504	74'364	
Bus 546 Schwanden–Linthal	188'186	100 %	188'186	50'810	137'376	
Total	31'878'512		10'151'745	3'026'450	7'125'296	

¹ Der interkantonale Verteilschlüssel (ikV) kommt bei kantonsübergreifenden öV-Linien zur Anwendung. Er wird normalerweise aufgrund des Territorialprinzips der Kantone anhand der befahrenen Streckenkilometer und Haltestellen vereinbart.

Tabelle 3. Abgeltungen RPV-Linien ohne Bundesleistungen im 2023 (Beträge in Fr.)

Strecke	Gesamt- abgeltung 2023	Kantons- anteil	Anteil GL
Bus 501 Abschnitt Riedern–Näfels–Mollis	101'614	100 %	101'614
Bus 502 Glarus–Netstal–Näfels–Mollis	199'618	100 %	199'618
Bus 511 Abschnitt Ziegelbrücke–Näfels	146'490	100 %	146'490
Bus 512 Ziegelbrücke–Näfels–Mollis	316'782	100 %	316'782
Total	764'504		764'504

Tabelle 4. Abgeltungen Ortsverkehr im 2023 (Beträge in Fr.)

Strecke	Gesamtabgeltung 2023	Kantonsanteil	Anteil GL
Bus 503 Ennenda–Glarus–Pfrundhaus	233'441	50 %	116'721
Total	233'441		116'721

Tabelle 5. Abgeltungen Ausflugsverkehr im 2023 (Beträge in Fr.)

Strecke	Gesamtabgeltung 2023	Kantonsanteil	Anteil GL	Bemerkungen
Bus 409 Altdorf–Klausen–Linthal	84'080	16,9 %	14'210	
Bus 504 Glarus–Klöntal	119'893	100 %	119'893	
Bus 544 Schwanden–Kies	426'900	67,44 %	287'888	Gemäss Landratsbeschluss vom 24.4.2024
Bus 545 Elm, Steinibach–Obererbs	93'409	100 %	93'409	
Total	724'282		515'400	

Tabelle 6. Abgeltungen Fernverkehr im 2023 (Beträge in Fr.)

Strecke	Gesamtabgeltung 2023	Beitrag GL
Halt Nachtschnellzug Ziegelbrücke	20'000	20'000
Total	20'000	20'000

4.5.1. Beiträge an den Bahninfrastrukturfonds

Neben den oben aufgeführten Abgeltungskosten für den Betrieb der einzelnen Linien fallen jährlich zusätzlich die Beiträge an den Bahninfrastrukturfonds an (vgl. Ziff. 5.1). Der Kanton Glarus zahlte 2023 knapp 4,7 Millionen Franken in den BIF ein, womit dieser Beitrag sämtliche Abgeltungskosten für den Betrieb der einzelnen Linien im Kanton übersteigt.

5. Instrumente

5.1. Nationale Angebotsentwicklung

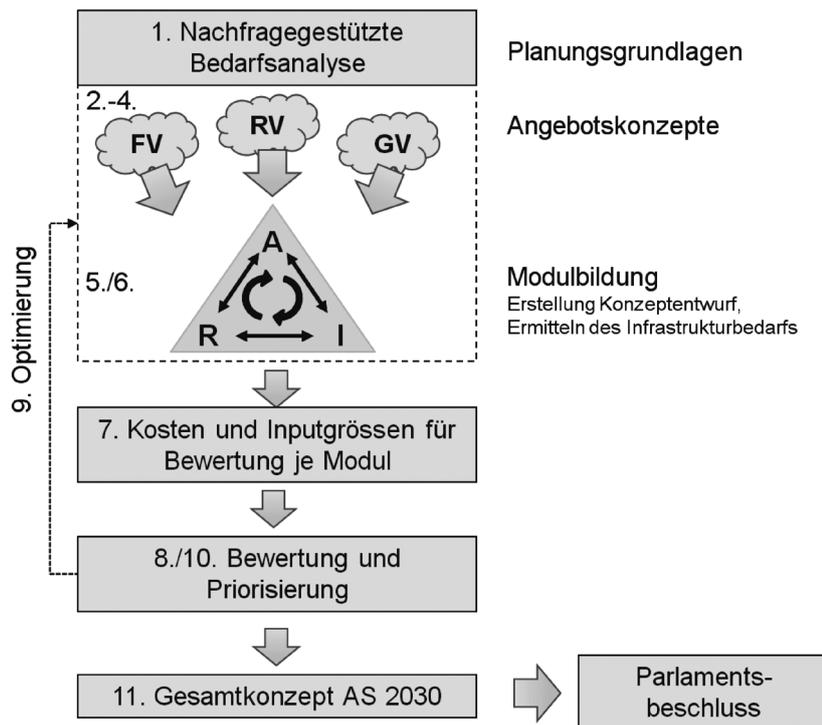
Das Strategische Entwicklungsprogramm Eisenbahninfrastruktur (STEP) hat seinen Ursprung im FABI. Durch diesen wurde der BIF des Bundes ins Leben gerufen, der die finanziellen Mittel für die Umsetzung des STEP mit einem Zeithorizont bis 2050 bereitstellt. Mit FABI haben sich die Rollen für die Planung der Ausbauschritte (AS) verändert: Das BAV leitete und koordinierte beim AS 2035, der ursprünglich einmal als AS 2030 vorgesehen war, erstmals als Prozessführer die für die AS notwendigen Planungen. Die Kantone, die betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen und Infrastrukturbetreiberinnen sowie die Akteure der Güterverkehrsbranche wurden in den Planungsprozess eingebunden.

Der Planungsprozess (vgl. Abb. 4) sieht folgende elf Arbeitsschritte vor:

- Arbeitsschritt 1: Die Planungsgrundlagen für den Planungsprozess, welche hauptsächlich auf einer nachfragegestützten Bedarfsanalyse für den Eisenbahnverkehr basieren, werden vom BAV festgelegt.
- Arbeitsschritte 2–4: Die Angebotsziele für den Regional-, den Fern- und den Güterverkehr werden erarbeitet. Die Kantone definieren ihre Angebotsziele und geben diese über die zugeteilte Planungsregion beim BAV ein.
- Arbeitsschritte 5–6: Das BAV prüft die erarbeiteten Angebotsziele im Rahmen der Eingangsprüfung und fasst diese anschliessend in Modulen zusammen. Dabei werden die Zusammenhänge zwischen Angebot, Infrastruktur und Rollmaterial berücksichtigt.
- Arbeitsschritt 7: Für jedes Modul werden die Kosten und Inputgrössen mittels Grobkostenschätzung bestimmt.
- Arbeitsschritte 8–10: Die Module werden anhand von vorgegebenen Kriterien des BAV bewertet, optimiert und priorisiert.
- Arbeitsschritt 11: Das BAV stellt das Gesamtkonzept für die Ausbauplanung zusammen und legt dieses den Planungsbeteiligten zur Vernehmlassung vor.

Mit dem Parlamentsbeschluss des Bundes wird das Gesamtkonzept genehmigt.

Abbildung 4. Methodik zur Entwicklung des STEP AS 2030 (Quelle: BAV)

**Legende**

1.-11. Arbeitspakete

RV Regionalverkehr A Angebot

FV Fernverkehr I Infrastruktur

GV Güterverkehr R Rollmaterial

Für die Definition der Angebotsziele ist im aktuellen öV-Gesetz der Regierungsrat zuständig. Entsprechend hat dieser die Angebotsziele für die STEP AS 2035 und 2045 bereits definiert und beim BAV eingegeben.

5.1.1. STEP AS 2035

Die Eingabe des Kantons Glarus für den STEP AS 2035 erfolgte im Oktober 2014 mit folgenden Angebotszielen:

1. Integraler Halbstundentakt Ziegelbrücke–Linthal
2. Herstellen des Eckanschlusses S25/S4 in Ziegelbrücke
3. Wiedereinführung des S2-Halts in Bilten

Das BAV informierte im Februar 2016 schliesslich, dass zur Sicherstellung des geforderten Eckanschlusses S25/S4 in Ziegelbrücke der Doppelspurausbau im Tiefenwinkel zwingend sei. Da einzig das Glarner Modul diesen Ausbau auslöse, müssten dessen Kosten vollständig dem Glarner Modul belastet werden. Entsprechend klein schätzte das BAV die Realisierungschancen für den integralen Halbstundentakt Ziegelbrücke–Linthal mit dem Bau der Kreuzungsstelle im Grosstal sowie das Herstellen des Eckanschlusses S25/S4 in Ziegelbrücke ein. Das BAV gab dem Kanton die Möglichkeit, eine Moduloptimierung vorzunehmen.

Der Kanton Glarus optimierte im März 2016 seine Eingabe:

1. Halbstundentakt Ziegelbrücke–Linthal
2. Herstellen des Eckanschlusses S25/S4 in Ziegelbrücke mit Haltaufhebung der S25 im Bahnhof Nieder- und Oberurnen
3. Wiedereinführung des S2-Halts in Bilten

Aufgrund der Bahnplanung des Bundes mit der mittelfristigen Haltaufhebung sämtlicher S-Bahn-Halte in Bilten sowie aus finanziellen Überlegungen verzichtete der Kanton Glarus 2017 auf die Mitfinanzierung der S2 und der S27 ab dem Fahrplanjahr 2018. Entsprechend wurde das Angebotsziel «Wiedereinführung des S2-Halts in Bilten» vom Kanton aufgegeben. Stattdessen wird Bilten seither halbstündlich (in den Randzeiten stündlich) mit der Buslinie 524 (heute 513) erschlossen und mit optimalen Anschlüssen beim Bahnhof Ziegelbrücke ans öV-Netz angebunden. Die Abgeltung sowie der BIF-Beitrag des Kantons Glarus konnten damit wesentlich gesenkt werden. Das Bundesparlament beschloss 2019 das Angebotskonzept STEP AS 2035, das keine Halte in Bilten mehr zulässt.

Aktuell setzt sich der Kanton auf allen Ebenen für den Erhalt der im Verlauf des Projekts STEP AS 2035 durch das BAV zur Aufhebung vorgesehenen Direktverbindungen nach Zürich und Rapperswil ein. Ebenso fordert

er die Wiedereinführung des durch den Eckanschluss entfallenen halbstündlichen Halts im Bahnhof Nieder- und Oberurnen. Im Hinblick auf die nächsten Ausbauschritte setzt sich der Kanton weiter für den Doppelspurausbau Tiefenwinkel sowie ein Anschlussbauwerk im Zimmerbergtunnel II für einen zukünftigen Meilibachtunnel ein. Der Planungskredit für den Doppelspurausbau Tiefenwinkel wurde vom Bundesparlament nachträglich in den STEP AS 2035 aufgenommen. Die Umsetzung ist zurzeit aber noch in keinem Ausbauschritt enthalten. Aufgrund von verschiedenen Umständen funktioniert das beschlossene Angebotskonzept national nicht und muss überarbeitet werden. Dazu wird der Bund unter dem Arbeitstitel «Verkehr 45» eine Gesamtprüfung vornehmen.

5.1.2. STEP AS 2045

Die Eingabe des Kantons Glarus für den STEP AS 2045 erfolgte im April 2021 mit folgenden Angebotszielen:

1. Halbstündlicher neuer IR Chur–Zürich HB mit Anschluss ins Glarnerland
2. Halbstündlicher beschleunigter RE Zürich HB–Linthal ohne Umsteigen
3. Viertelstundentakt Ziegelbrücke–Schwanden

Diese Angebotsziele werden im Planungsprozess gemäss Ziffer 5.1 integriert, sobald der vorangehende STEP AS 2035 abschliessend vom Bundesparlament bestätigt ist (voraussichtlich im Jahr 2026).

5.2. Angebotsdefinition im Kanton Glarus

Anders als bei der nationalen Angebotsentwicklung auf der Schiene (vgl. Ziff. 5.1) obliegt die öV-Angebotsplanung der Buslinien und bei der Standseilbahn grundsätzlich dem finanzierenden Kanton. Der Bund beteiligt sich an den Linien mit Bundesleistungen innerhalb der vom BAV definierten Kantonsquote.

Das aktuelle öV-Angebot des Kantons Glarus basiert auf dem Beschluss der Landsgemeinde 2012 zum «Ausbau öffentlicher Verkehr ab Sommer 2014 – Glarner Sprinter stündlich (jährlicher Rahmenkredit von 6,97 Mio. Fr.)» bzw. dem zugrundeliegenden öV-Konzept. Wo notwendig und möglich wurden in den vergangenen zehn Jahren Anpassungen vorgenommen.

Das öV-Konzept als Planungsinstrument wird im neuen öVG integriert und soll durch den Landrat erlassen werden.

5.3. Angebotsbestellung

Das eidgenössische PBG bildet den gesetzlichen Rahmen für das Angebot im öV und dessen Finanzierung. Präzisiert und ergänzt wird es in der Ausführungsverordnung ARPV.

Kanton und Bund sind gemeinsame Besteller des Angebots des RPV. Sie schliessen mit den Transportunternehmen Angebotsvereinbarungen ab, die für eine Fahrplanperiode, üblicherweise für zwei Jahre, gelten. Zielvereinbarungen werden zwischen den Bestellern und den Transportunternehmen jeweils für mindestens zwei Fahrplanperioden abgeschlossen. In diesem Fall sind die Angebotsvereinbarungen dieser Perioden danach auszurichten (Art. 24 ARPV).

Wie auch bei der Finanzierung von Investitionen haben die Transportunternehmen bei den Angebotsvereinbarungen gegenüber den Bestellern einen Abgeltungsanspruch. Das Angebot wird durch die Anzahl der Kurspaare quantifiziert und bestimmt sich in erster Linie aufgrund der Nachfrage, d. h. aufgrund der erwarteten Zahl der beförderten Personen. Ein Kurspaar entspricht in der Regel einer Hin- und Rückfahrt auf einer bestimmten Linie.

In Abwägung der Aspekte, die sich aus der Regionalpolitik ergeben, legt das BAV die Kriterien für die minimale Wirtschaftlichkeit der Linien fest. Dazu hat es ein schweizweites, auf Indikatoren und Kennzahlen gestütztes System eingerichtet, mit dem die Qualität der Leistungen des RPV gemessen wird. Die Indikatoren (Vollkosten, Erlöse, Abgeltung, Personenkilometer, produktive Stunden usw.) und die aus ihnen gebildeten Kennzahlen (Vollkosten, Erlöse oder Abgeltung bezogen auf die Personenkilometer oder die produktiven Stunden) werden in einem Dokument mit dem Titel «Leitfaden Kennzahlen RPV» definiert. Sobald die Ergebnisse eines Jahres vorliegen, vergleicht das BAV die Kennzahlen zwischen den Linien derselben Kategorie und zwischen den Unternehmen (wobei die Linien für jedes Unternehmen zusammengefasst werden). Die Ergebnisse stellt es den Unternehmen und Kantonen zur Verfügung, wobei die Anonymität von Drittunternehmen gewahrt bleibt. Damit ein Vergleich möglich ist, müssen die Transportunternehmen den RPV aus den übrigen Sparten ihrer Betriebskosten- und Leistungsabrechnung herauslösen und eine Linienerfolgsrechnung präsentieren können. Die Vergleiche dienen dem Kanton und dem BAV in den Verhandlungen mit den Transportunternehmen als Unterstützung zur Formulierung ihrer Ansprüche und Forderungen.

Aus der Bundesperspektive einigen sich das BAV, der Kanton und die Transportunternehmen auf ein Verkehrsangebot, das der Nachfrage angemessen ist und bestimmte Kriterien der Wirtschaftlichkeit erfüllt. Daraufhin verpflichten sich die Besteller, den Unternehmen die laut Planrechnung ungedeckten Kosten, d. h. also das voraussichtliche Betriebsdefizit, abzugelten. Dieses Defizit wird in die mehrjährige Haushaltsplanung des Bundes (für die Fahrplanperiode) aufgenommen. Darin ausgewiesen wird auch die Kantonsquote, mit der sich der Bund maximal an RPV-Linien mit Bundesleistungen beteiligt. Aufgrund fehlender Mittel, aber auch weil viele Kantone und Agglomerationen ihre regionalen und städtischen Verkehrssysteme stark ausbauen,

ist der Bund nicht immer in der Lage, die von den Kantonen gewünschten Beteiligungen am RPV in vollem Umfang zu finanzieren.

Die Bestellung von Linien ohne Bundesbeteiligung läuft grösstenteils identisch ab. Die im «Leitfaden Kennzahlen RPV» definierten Indikatoren und Kennzahlen werden zwar auch für diese Linien berechnet. Jedoch finanziert der Kanton Glarus zur Erschliessung von Ortschaften die Linien gemäss Beschluss der Landsgemeinde 2021 unabhängig von der Berücksichtigung der volks- und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkte.

Im Bestellprozess für Linien mit und ohne Bundesleistungen sind verschiedene Fixpunkte einzuhalten, damit das Angebot rechtzeitig auf den jeweiligen Fahrplanwechsel bereitsteht. Die Terminalschiene am Beispiel des zweijährigen Bestellverfahrens der Fahrplanjahre 2025 und 2026 sieht wie folgt aus:

- Offerteinladung mit Angebot 2025 und 2026 an Transportunternehmen: Dezember 2023
- Einreichen Offerte der Transportunternehmen an Besteller: April 2024
- Angebotsprüfung durch Besteller: bis November 2024
- Angebotsvereinbarung: November 2024
- Umsetzung neuer Fahrplan: Dezember 2024

6. Erschliessung von Braunwald

6.1. Ausgangslage

Die Braunwald-Standseilbahn (BRSB) wurde in den Jahren 1997/1998 umfassend erneuert. Die Aufnahme des Zustands im Jahr 2015 und die weitergehenden Untersuchungen in den Folgejahren zeigten, dass insbesondere Antrieb und Steuerung (Elektromechanik) das Ende der Nutzungsdauer erreicht hatten. Es bestand ein dringender Handlungsbedarf, weil die Hersteller keine Ersatzteile mehr liefern konnten und sich die Ausfallwahrscheinlichkeit der Bauteile kontinuierlich erhöhte. Ein Ausfall des Bahnbetriebs hätte das Dorf Braunwald längere Zeit vom Tal abgeschnitten.

Mit der Ertüchtigung der BRSB in den Jahren 2023 und 2024 wurde sichergestellt, dass die Bahn weiterhin sicher und mit sehr hoher Verfügbarkeit betrieben werden kann. Zusätzlich wurden mit Umbauten in den Stationen und Fahrzeugen die Anforderungen des BehiG erfüllt. Die im Jahr 2035 fällige Neukonzession kann erfolgen, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung gemäss Verordnung über die Personenbeförderung (VPB) erfüllt sind.

Zur Evaluierung der künftigen Erschliessung von Braunwald wurde im Jahr 2021 ein Mitwirkungsverfahren durchgeführt. Der Schlussbericht empfahl gestützt auf die technischen Möglichkeiten die Weiterverfolgung von zwei Varianten (s. Detailbeschreibung unter Ziff. 6.2):

- Variante A: Neubau einer 10er-Einseilkabinenbahn
- Variante B: Neubau der Standseilbahn auf bestehendem Trasse mit einem Neubau der Bergstation

Alle weiteren Varianten wie z. B. die Strassenerschliessung vom Urnerboden her, eine Standseilbahn zum Hüttenberg oder eine Pendelbahn wurden von keiner Anspruchsgruppe mehr forciert. Im Mai 2023 beschloss der Regierungsrat, die Variante B weiterzuverfolgen.

Mehrere Stimmberechtigte reichten im Juli 2023 den Memorialsantrag «Variantenentscheid Erschliessung Braunwald» ein. Der Memorialsantrag in Form einer allgemeinen Anregung wollte den Regierungs- und Landrat beauftragen, der Landsgemeinde den Variantenentscheid zur Erneuerung des Zubringers nach Braunwald vorzulegen. Konkret sollte die Landsgemeinde zwischen den Varianten A und B abschliessend entscheiden können. Der Regierungsrat beantragte im November 2023, den Memorialsantrag für unzulässig zu erklären. In der Folge wurde der Memorialsantrag Anfang April 2024 zurückgezogen. Der Regierungsrat anerkannte aber das Bedürfnis, die Erschliessung von Braunwald an der Landsgemeinde diskutieren zu können. Als Möglichkeit hierzu wurde im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens aufgeworfen, das neue öVG um einen eigenen Artikel zu dieser Frage zu ergänzen. Die nähere Prüfung ergab, dass sich ein solches Vorgehen für die Ermöglichung einer politischen Diskussion an der Landsgemeinde als zielführend erweist. Das totalrevidierte öVG wurde deshalb im Vernehmlassungsverfahren mit einem Artikel 5 zur Erschliessung von Braunwald mit dem Wortlaut «Braunwald wird mittels Standseilbahn erschlossen.» ergänzt. Die Aufnahme einer solchen Bestimmung im Gesetz stellt indes noch keine Projektgenehmigung oder ähnliches dar. Es wird nur die Form der Haupterschliessung definiert.

6.2. Beschrieb der zwei Erschliessungsvarianten

Für die Erschliessung von Braunwald stehen im Grundsatz noch zwei unterschiedliche Erschliessungsvarianten zur Diskussion, die nachfolgend im Detail erläutert werden.

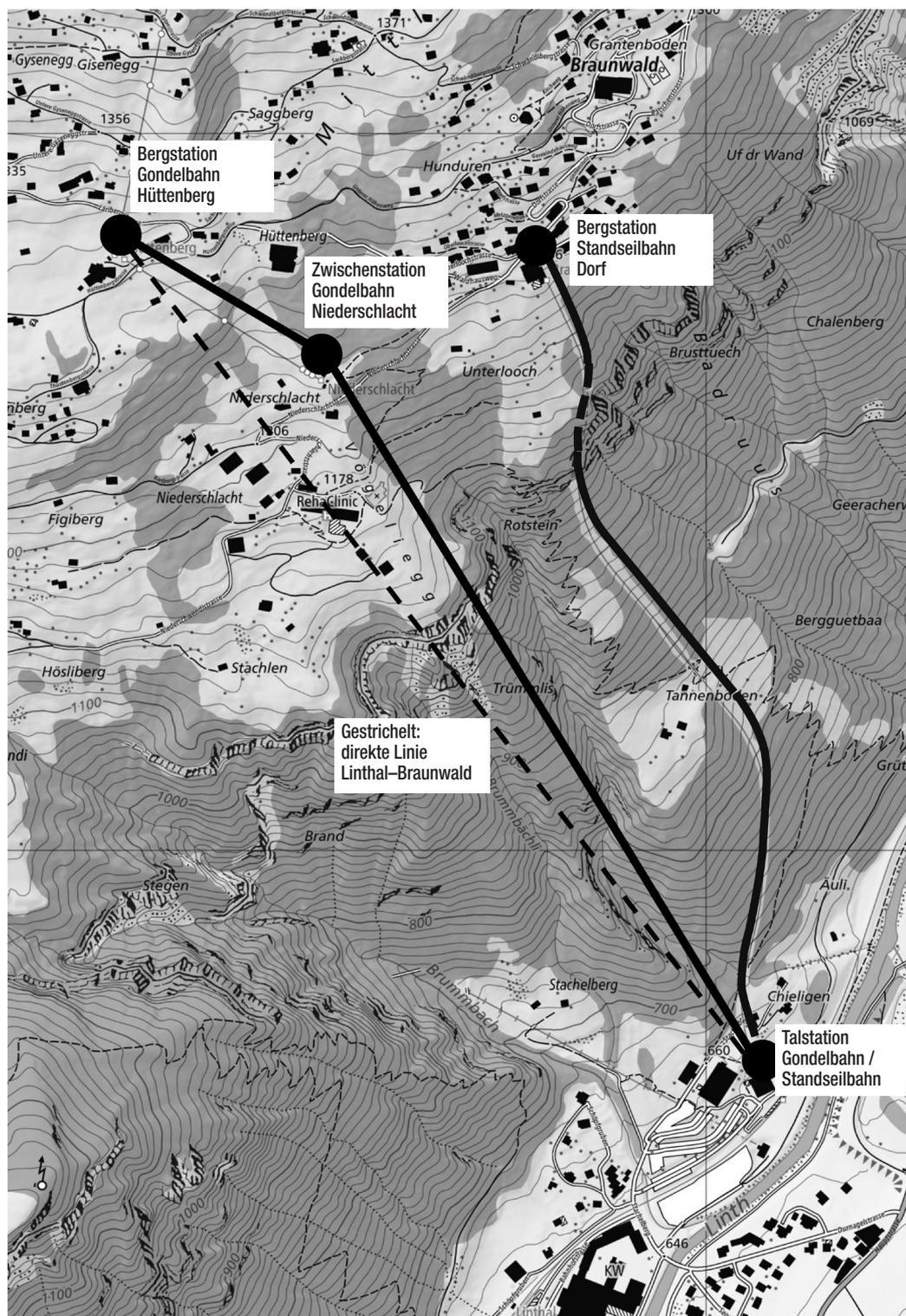
6.2.1. Variante A: Neubau einer 10er-Einseilkabinenbahn

Die Variante A beinhaltet den Neubau einer 10er-Einseilkabinenbahn (Gondelbahn), die vorwiegend für Personentransporte und leichte Güter geeignet ist. Gleichzeitig sieht sie einen Umbau der bestehenden Standseil-

bahn zu einer Bahn für schwere und sperrige Güter sowie Personentransporte in reduzierter Art und Weise (primär für einen Notbetrieb) vor.

Für die Erschliessung von Braunwald mittels einer Gondelbahn sind verschiedene technische Herausforderungen zu meistern. Zur Prüfung der technischen Machbarkeit wurde eine Ideenkonkurrenz mit drei möglichen Herstellern durchgeführt. Für eine direkte Linienführung ab der heutigen SBB-Haltestelle Linthal Braunwaldbahn zum Hüttenberg kann die Machbarkeit allerdings nur mit grossen Risiken bestätigt werden, weil unter anderem die Rehaklinik Braunwald und das Bergkirchlein, das als geschützte Baute gemäss Artikel 15 der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung gilt, direkt mit der Gondelbahn überfahren würden. Aus diesem Grund wäre für die Variante A auf der Höhe der heutigen Bergstation der Standseilbahn eine Zwischenstation zu planen, die den Zugang zum Dorf Braunwald sowie zur Niederschlacht gewährleisten würde.

Abbildung 5. Linienführung Variante A mit möglichem Standort der Zwischenstation



Mit der Variante A und damit mit dem Neubau der Gondelbahn könnte die Kapazität gesteigert werden. So könnten mit der Gondelbahn ungefähr 1200 Personen pro Stunde (pph) befördert werden, wobei eine Fahrt zirka 7,3 Minuten dauern würde. Für die Dorferschliessung mit der Variante A würde somit, bedingt durch die Lage der Bergstation beim Hüttenberg, die Fahrzeit zur Zwischenstation zirka eine halbe und bis zur Bergstation Hüttenberg zirka zweieinhalb Minuten länger dauern als mit der Variante B. Bei der Variante A (wie auch bei der Variante B) wäre in betriebsschwachen Zeiten eine Automatisierung der Bahn möglich. Eine Automatisierung meint den Betrieb der Bahn ohne Überwachungspersonal in den Stationen. Zwingend wäre dabei jedoch eine Bedienungszentrale, welche die Überwachung des Betriebs durch eine instruierte technische Fachperson gewährleisten würde. Bei der Variante A wird der Personentransport zwingend mit der Gondelbahn durchgeführt. Nur bei einer Einstellung des Betriebs der Gondelbahn (z. B. aufgrund von Wind, Revision, Störung) würde man mit dem Personentransport auf die Standseilbahn ausweichen. Dies wäre allerdings mit einer gewissen «Umstellzeit» und einer geringeren Kapazität verbunden.

Die Konfliktanalyse hat folgende Konfliktpotenziale bzw. Risiken für die Variante A evaluiert: Beim Bau der neuen Gondelbahn wären potenziell 23 Grundstücke von elf verschiedenen Grundeigentümern durch Überfahrten oder neue Bauwerke betroffen. Diesbezüglich bedürfte es Landerwerb oder Dienstbarkeiten von den betroffenen Grundeigentümern. Ausgangslage für die räumliche Abstimmung bildet die geltende Richt- und Nutzungsplanung. Bei der Variante A bestehen diesbezüglich grosse Herausforderungen. Denn die Variante A ist aktuell weder richt- noch zonenplankonform. Vor der Eingabe eines Plangenehmigungsgesuchs müssten daher der kantonale Richtplan sowie der kommunale Nutzungsplan angepasst werden. Zudem wird empfohlen, für die Erneuerung der Standseilbahn eine Sondernutzungsplanung durchzuführen. Die aufgeführten raumplanerischen Verfahren sind sehr aufwendig und können einige Jahre dauern.

Für den aktuellen Betrieb der bestehenden Standseilbahn können die Risiken im Bereich der Naturgefahren mit organisatorischen und betrieblichen Massnahmen auf ein akzeptierbares Restrisiko gesenkt werden (Notfallplanung Braunwald). Für die Realisierung einer neuen Erschliessung (Varianten A und B) wird dies hingegen nicht mehr ausreichend sein. Neue Bauten und Anlagen dürfen im roten Gefahrengebiet nicht errichtet werden, falls Menschen oder erhebliche Sachwerte gefährdet sind. Der Handlungsbedarf bei der Talstation ist unbestritten. Für beide Varianten müssen Hochwasserschutzmassnahmen vor der Realisierung des jeweiligen Bauvorhabens umgesetzt werden, damit das Gebiet der Talstation aus der roten Gefahrenzone entlassen werden kann. Für die Bergstation der Standseilbahn (Varianten A und B) bringt der Bau des Entwässerungstollens Braunwald eine wesentliche Verbesserung der Gefahrensituation. Auf die Bergstation der Gondelbahn (Variante A) hat der Bau des Entwässerungstollens keinen Einfluss.

Die Realisierung der Variante A dauert aufgrund der notwendigen raumplanerischen Verfahren mindestens drei bis vier Jahre länger als jene der Variante B. Es ist demnach mit einer Dauer bis zur Inbetriebnahme der Bahnen von mindestens zehn Jahren zu rechnen.

Die Investitionskosten werden für die Variante A auf zirka 45 Millionen Franken geschätzt. Die jährlichen Betriebskosten betragen ungefähr 5 Millionen Franken. Die Erschliessung von Braunwald ist grundsätzlich abgeltungsberechtigt. Für die Geltendmachung dieser Abgeltungen hat der Kanton beim BAV ein Gesuch einzureichen. Dies kann aber erst erfolgen, sobald der Variantenentscheid vorliegt und ein Vorprojekt erstellt wurde. Der Bund beteiligt sich grundsätzlich an der wirtschaftlich günstigsten Lösung. Wie hoch dieser Bundesbeitrag für die Variante A sein würde, ist daher ungewiss. Es ist unklar, ob der Bund die Variante A aufgrund der zwei Bahnen (Gondel- und Standseilbahn) als wirtschaftlich günstigste Lösung anerkennen wird.

6.2.2. Variante B: Neubau der Standseilbahn auf bestehendem Trasse mit einem Neubau der Bergstation

Die Variante B beinhaltet den Neubau der Standseilbahn auf dem bestehenden Trasse sowie den Neubau der Bergstation auf der heutigen Parzelle der BRSB.

Die Kapazität der neuen Standseilbahn bei der Variante B ist aufgrund der gleichen Linienführung auf ungefähr 1000 pph begrenzt und damit tiefer als bei der Variante A. Die Fahrzeit beträgt ungefähr 5 Minuten. Auch bei der Variante B ist eine Automatisierung der Bahn möglich.

Die Konflikt- und Risikoanalyse hat bei der Variante B Folgendes ergeben: Bei der Variante B sind lediglich eine oder zwei Parzellen (je nach Ausführungsplanung) von neuen Bauwerken betroffen. Hinsichtlich der Raumplanung ist für die Variante B kein zusätzliches Richt- und Nutzungsplanungsverfahren erforderlich, da das bereits bestehende Trasse weitergenutzt wird. Aber auch für die Variante B (wie bei der Variante A) wird empfohlen, für die neue Standseilbahn eine Sondernutzungszone zu errichten.

Hinsichtlich der Naturgefahren gilt für die Variante B dasselbe, wie unter Variante A bereits ausgeführt. Insbesondere betreffend die Talstation der Standseilbahn sind zwingend Schutzmassnahmen zu realisieren.

Die Dauer bis zur Inbetriebnahme der neuen Standseilbahn kann in Variante B auf mindestens sechs Jahre geschätzt werden.

Die Investitionskosten werden für die Variante B auf etwa 24 Millionen Franken geschätzt. Die jährlichen Betriebskosten betragen zirka 3 Millionen Franken. Anders als bei der Variante A ist bei der Variante B die Höhe der Mitfinanzierung des Bundes bereits geklärt. Bis anhin hat der Bund für die Erschliessung von

Braunwald über die bestehende Standseilbahn (und daher vergleichbar mit Variante B) die Investitionskosten aus dem BIF mit 50 Prozent mitfinanziert. Nach dem heute geltenden Schlüssel beträgt der Beitrag für den Betrieb (inkl. Abschreibungen) 73 Prozent, wobei dieser periodisch neu bestimmt wird. Es ist davon auszugehen, dass der Bundesbeitrag bei der Variante B in etwa gleich hoch sein wird wie heute für die bestehende BRSB. Demzufolge hätte der Kanton bei der Variante B einen Anteil an den Investitionskosten in der Höhe von zirka 12 Millionen Franken und einen solchen an die jährlichen Betriebskosten von etwa 810'000 Franken zu tragen.

6.3. Vergleich zwischen den beiden Varianten

Zusammengefasst lassen sich die unter Tabelle 7 aufgeführten Eckdaten der beiden Erschliessungsvarianten für die Erschliessung von Braunwald festhalten.

Tabelle 7. Zusammenfassung Erschliessungsvarianten

Kriterium	Variante A	Variante B
Projektkosten	45 Mio. Fr	24 Mio. Fr.
– Bundesbeitrag	ungewiss	12 Mio. Fr.
– Kantonsanteil	ungewiss	12 Mio. Fr.
Betriebskosten pro Jahr	5 Mio. Fr.	3 Mio. Fr.
– Bundesbeitrag	ungewiss	2,19 Mio. Fr.
– Kantonsanteil	ungewiss	810'000 Fr.
Förderleistung	1'200 pph	1'000 pph
Fahrzeit total	7,3 min.	5,0 min.
Verfahrensrisiko	hoch	gering
Dauer bis Inbetriebnahme	mind. 10 Jahre	mind. 6 Jahre

Als weiteres Kriterium für den Vergleich zwischen den beiden Varianten kann die Erschliessung gemäss öV-Güteklassen (s. Ziff. 2.2) herangezogen werden. Bei Seilbahnen wird gemäss ARE generell eine öV-Gütekategorie D im Umkreis von 300 Metern von den Bergstationen erreicht. Weiter entfernte Punkte gelten als vom öV nicht erschlossen. Die Bergstation der Standseilbahn gemäss Variante B liegt bezogen auf die Erschliessung der ständigen Wohnbevölkerung von Braunwald sowie deren Beschäftigten zentraler als die Zwischen- und die Bergstation nach Variante A. Bei einer Erschliessung gemäss Variante A (Gondelbahn) mit einer Mittelstation im Gebiet Niederschlacht und einer Bergstation im Gebiet Hüttenberg müssten alle Personen in Richtung Zentrum Braunwald, Mittleren Berg und Hinteren Berg eine Mehrdistanz und eine zusätzliche Höhendifferenz gegenüber der Variante B (Standseilbahn) auf sich nehmen. Zudem würde die Bergstation im Gebiet Hüttenberg in der Variante A ausserhalb der Kernzone von Braunwald liegen; dies wäre raum- und siedlungsplanerisch nicht kompatibel mit der heutigen Siedlungsstruktur.

6.4. Variantenentscheid des Regierungsrates

Der Regierungsrat entschied sich im Mai 2023 aus folgenden Gründen für die Variante B:

- Die Projektkosten fallen in Variante B verglichen mit der Variante A um insgesamt 21 Millionen Franken tiefer aus; die Betriebskosten um 2 Millionen Franken pro Jahr.
- Die Verfahrensdauer wird bei Variante B deutlich kürzer geschätzt als bei Variante A.
- Bei Variante B zeigt sich ein geringeres Verfahrensrisiko gegenüber Variante A.
- Variante B ermöglicht Planungssicherheit für private Investoren, da mit dieser Entscheidung klar wird, wie die Erschliessung von Braunwald zukünftig erfolgt.
- Für die Variante B ist die Bundesbeteiligung soweit geklärt. Diesbezüglich kann für Variante A lediglich ein konkretes Gesuch Klarheit schaffen.

7. Vernehmlassung

7.1. Wesentliche Vernehmlassungsergebnisse

Im Grossen und Ganzen erachteten die Vernehmlassungsteilnehmenden die Vorlage als wichtig und begrüßten diese ausdrücklich. Die Förderung des öV und die Schaffung klarer Zuständigkeiten, Verfahren und Finanzierungsregelungen wurden mehrheitlich unterstützt. Die Neuordnung der Finanzierung des öV, wonach der Kanton zu 100 Prozent den durch den Bund nicht abgegoltenen RPV sowie den Orts- und Ausflugsverkehr trägt, stiess nicht auf Kritik und wurde teilweise begrüßt bzw. akzeptiert.

7.1.1. Berücksichtigte Anliegen

Mehr als die Hälfte der Vernehmlassungsteilnehmenden forderten für den Erlass und die Weiterentwicklung des öV-Konzepts eine Zuständigkeit beim Landrat, und nicht wie in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen beim Regierungsrat. Zwei weitere Vernehmlassungsteilnehmende beantragten gar eine Zuständigkeit bei der Landsgemeinde. Aufgrund der zentralen Bedeutung des öV-Konzepts und zur Erhöhung der demokratischen Legitimation, der Transparenz und der Mitwirkung passte der Regierungsrat die Zuständigkeit für den Erlass und die Weiterentwicklung des öV-Konzepts in seiner Vorlage an. Neu soll der Landrat das durch den Regierungsrat erarbeitete öV-Konzept genehmigen.

Auf Anregung eines Transportunternehmens gelangte der Regierungsrat zur Auffassung, dass es für den Kanton ebenfalls wichtig ist, analog dem Bundesrecht eine neue Reservierung hinsichtlich der Gewinnverwendung der Transportunternehmen für das vom Bund nicht mitbestellte Angebot zu schaffen. Daher wird der neue Artikel 7 Absatz 3 in das öVG aufgenommen (s. dazu die Detailausführungen unter Ziff. 8).

Gefordert wurde die Aufnahme einer Informationspflicht des zuständigen Departements. Es solle ein systematisches Controlling erstellt und ein regelmässiger Rhythmus bezüglich der Information der Bevölkerung (mindestens einmal im Jahr) aufgenommen werden. Der Regierungsrat anerkannte das Bedürfnis nach einem Controlling. Die Information erfolgt bei entsprechenden Beschlüssen von Regierungsrat und Landrat via Medienmitteilungen. Er passte die Vorlage entsprechend an.

7.1.2. Nicht berücksichtigte Anliegen

Zu unterschiedlichen Aspekten forderten einzelne Vernehmlassungsteilnehmende einen höheren Detaillierungsgrad im Gesetz. Viele dieser Detailfragen werden aber erst in den nachfolgenden Planungsschritten geprüft und beantwortet werden können. Die teilweise offene Formulierung in der Gesetzgebung soll den zuständigen Behörden einen Spielraum belassen. Mit den nachfolgenden Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen (vgl. Ziff. 8) sind genügend Materialien für die weiteren Arbeiten vorhanden.

Dasselbe gilt auch für die von diversen Vernehmlassungsteilnehmenden geforderte minimale Erschliessung des Glarner Haupttals gemäss öV-Güteklasse C sowie die beantragte Aufnahme der Erschliessung aller touristischen Ausflugsziele bzw. Freizeit- und Tourismusorte mit dem öV. Ob und wo der öV auszubauen ist, stellt einen strategischen Entscheid dar, der im Rahmen des öV-Konzepts durch den Landrat zu fällen ist. Der Landrat wägt dabei insbesondere Kosten und Nutzen (Wirtschaftlichkeit) im konkreten Fall ab. Ein genereller Ausbau des öV im ganzen Glarner Haupttal auf Stufe öV-Güteklasse C wurde vom Regierungsrat als nicht wirtschaftlich beurteilt und hätte erhebliche Kosten zur Folge. Entsprechend verhält es sich mit der beantragten Festlegung der Erschliessung aller touristischen Ausflugsziele bzw. Freizeit- und Tourismusorte als gesetzliches Ziel im öVG. Deshalb lehnte der Regierungsrat diese beiden Anträge ab.

Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende forderten ferner eine kürzere Frist (vier, fünf oder acht Jahre) für den Erlass und die Weiterentwicklung des öV-Konzepts. In der Vorlage vorgesehen ist eine Planungsperiode von zehn Jahren. Das heisst, es wird vorausschauend für (mindestens) die kommenden zehn Jahre geplant. Wie die Praxis zeigt, ist dieser Planungshorizont durchaus sinnvoll. Die Linienkonzessionen und Bewilligungen werden von Bund und Kanton für zwölf Jahre an die Transportunternehmen vergeben. Ebenso werden z. B. Linienbusse über einen Zeitraum von zehn bis zwölf Jahren abgeschrieben. Zudem beeinflussen auch übergeordnete und gleichrangige Planungen etwa Bundesprogramme oder die Richtplanung das öV-Konzept und nicht zuletzt die eigene strategische Langfristplanung des Regierungsrates. Dieser zehnjährige Rhythmus für die gesamthafte Überarbeitung des öV-Konzepts stellt in diesem Sinne auch lediglich die maximale Dauer des Konzepts dar. Daher lehnte der Regierungsrat eine kürzere Planungsperiode von weniger als zehn Jahren ab.

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende beantragten zudem eine andere Finanzierungsform hinsichtlich des öV-Konzepts. Dabei wurde insbesondere eine Finanzierung mittels Globalbudget bzw. Rahmenkredit erwähnt. Der Regierungsrat hielt jedoch an der in der Vernehmlassungsvorlage enthaltenen Finanzierungsvariante fest. Der Landrat soll die Ausgaben für das öV-Angebot zusammen mit dem öV-Konzept beschliessen. Er kann damit die finanziellen Auswirkungen für den Kanton über die Festsetzung des öV-Angebots steuern. Bei einer Finanzierung mittels Rahmenkredit ist das nicht in gleicher Weise möglich.

Hinsichtlich der Bestellung und Zusammensetzung der kantonalen öV-Kommission gingen im Rahmen der Vernehmlassung unterschiedliche Anträge ein. Während gewisse Vernehmlassungsteilnehmende eine verbindliche und permanente Aufnahme der Transportunternehmen in der öV-Kommission forderten, lehnten dies andere ab. Der Regierungsrat lehnte aufgrund der Abhängigkeit im Bestellverfahren eine verbindliche, permanente Aufnahme der Transportunternehmen in der öV-Kommission ab. Sie sollen situativ beigezogen werden können.

Weiter beantragten wenige Vernehmlassungsteilnehmende den Einbezug der kommunalen öV-Kommissionen bei der Erarbeitung des kantonalen öV-Konzepts. Der Regierungsrat lehnte auch dies ab. Die Gemeinden sind bereits angemessen in der kantonalen öV-Kommission vertreten. Ein zusätzliches Mitspracherecht aufgrund einer weiteren Vertretung durch ein Mitglied der kommunalen öV-Kommission würde zu einer Übervertretung der Gemeinden führen.

Zudem forderten einzelne Vernehmlassungsteilnehmende die Festlegung von Zielvorgaben im Energiebereich (erneuerbare Energieträger, Reduktion Energieverbrauch usw.). Im Kanton Glarus verfügen die Transportunternehmen bereits über den Auftrag, ein Umsetzungskonzept für die Einführung von E-Bussen vorzulegen. Die sukzessive Umrüstung der Flotten ist von verschiedenen Faktoren wie der Restabschreibungszeit der bestehenden Fahrzeuge, der Verfügbarkeit der neuen und geeigneten Fahrzeuge, der benötigten Ladeplätze, der Mehrkosten nach Abzug allfälliger Fördermittel, usw. abhängig und von den Transportunternehmen im Umsetzungskonzept aufzuzeigen. Die Umstellung ist sorgfältig zu planen und die Mehrkosten sind durch die Besteller zu budgetieren. Zudem plant die Postauto AG den Neubau eines Busdepots, das für deren Umrüstung zuerst erstellt werden muss. Die Lieferfristen für neue E-Busse sind lang. Mindestens für die Übergangszeit muss daher die Beschaffung von gebrauchten Dieselnissen möglich bleiben. Die Verankerung solcher Zielvorgaben im Gesetz ist demnach nicht erforderlich. Dasselbe gilt auch für Vorgaben bezüglich der Reduktion von CO₂-Emissionen. Der Bund verfolgt mit der Energiestrategie 2050 im öV die Ziele, den Energieverbrauch zu senken, die CO₂-Emissionen zu verringern und die Nutzung der erneuerbaren Energie zu steigern. Er fördert diese mit maximal 3 Millionen Franken pro Jahr. Der Kanton unterstützt diese Strategie.

8. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Der Erlass des totalrevidierten öVG stützt sich auf Artikel 46 Absatz 1 KV, wonach der Kanton und die Gemeinden den öV fördern.

1. Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1; Zweck und Ziele

Absatz 1: Mit der Umsetzung des öVG fördert und gewährleistet der Kanton eine umweltgerechte, wirtschaftliche und allen Bevölkerungskreisen zugängliche Mobilität. Der öV soll nicht nur eine geografische, sondern auch eine soziale Komponente beinhalten und darf auch keine Personengruppen ausschliessen. Er leistet dabei einen wesentlichen Beitrag zur Entlastung des Strassennetzes und trägt zur Standortattraktivität bei. Der öV ist als Standortfaktor wichtig, weshalb insbesondere auch der volkswirtschaftliche Nutzen des öV im Fokus steht.

Absatz 2: Als Basis für die Planung des öV-Angebots dient der nationale Fernverkehr und sein Taktfahrplan, der für den Fahrplan der Linien im RPV und Ortsverkehr mit möglichst optimalen Anschlüssen und Betriebskonzepten sowie für die laufende Abstimmung mit der Raumplanung des Kantons massgeblich ist (Bst. a). In raumplanerischer Hinsicht sind insbesondere die Entwicklungsstandorte gemäss Richtplanung zu berücksichtigen.

Gemäss Absatz 2 Buchstabe b sind alle Ortschaften im Kanton Glarus an das Netz des öV anzuschliessen. Dies hat die Landsgemeinde 2021 beschlossen. Nach Artikel 5 VPB ist die Erschliessungsfunktion gegeben, wenn sich an mindestens einem Linienende ein Verknüpfungspunkt mit dem übergeordneten Netz des öV und am anderen Ende oder zwischen den Linienenden eine Ortschaft befindet. Als Ortschaften gelten Siedlungsgebiete, in denen das ganze Jahr über mindestens 100 Personen wohnen in:

- zusammenhängenden Bauzonen nach dem Raumplanungsgesetz, einschliesslich Schutzzonen für Gewässer, bedeutender Ortsbilder, geschichtlicher Stätten und Kulturdenkmäler;
- traditionellen Streusiedlungen; sowie
- Talschaften im Berggebiet, die von einem gemeinsamen Punkt aus erschlossen werden.

Das kantonale Recht geht mit Buchstabe b und gestützt auf den Landsgemeindebeschluss 2021 über das Bundesrecht hinaus: Alle Ortschaften sind an das öV-Netz anzuschliessen, auch wenn der Bund diese Linie nicht mitfinanziert. Als Beispiel ist hier die Buslinie 543 Mitlödi–Schwanden–Sool zu nennen, welche die minimale Wirtschaftlichkeit mit einem Kostendeckungsgrad von mindestens 10 Prozent auch 2024 nicht erreicht und vom Bund nicht mehr mitfinanziert wird.

Trotzdem sind die Mittel der öffentlichen Hand gemäss Buchstabe c wirtschaftlich zu verwenden. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit ist insbesondere auch bei der Beschlussfassung des Landrates über das neue bzw. weiterentwickelte öV-Konzept nach Artikel 3 massgeblich.

Ein qualitativ guter öV (Bahn, Bus und Standseilbahn) im Kanton bedingt funktionierende übergeordnete Transportketten vom Startpunkt zum Ziel einer Reise (Bst. d). So werden die Züge des Fernverkehrs mit schlanken Anschlüssen vom RPV auf der Schiene abgenommen. Schlanke Anschlüsse beinhalten Umsteigeverbindungen mit unmittelbarem Anschluss (z. B. eine Umsteigezeit von drei bis vier Minuten beim Bahnhof Ziegelbrücke). Die Feinverteilung (z. B. ins Sernftal) erfolgt danach mit dem Busnetz, das an den verschiedenen Bahnhöfen im Kanton anschliesst.

Schliesslich sind die neuen Technologien und Mobilitätsformen (wie E-Mobilität) bei der Verkehrskonzeption zu berücksichtigen und zu integrieren (Bst. e).

Die in Absatz 2 festgelegten Ziele decken sich weitgehend mit denjenigen aus dem bestehenden öV-Gesetz. Sie sind jedoch bewusst allgemeiner gehalten. So wurden beispielsweise Zielsetzungen wie der Studententakt (Art. 3 Abs. 3 Bst. a) weggelassen. Solche strategischen Planungsgrundsätze werden neu in regelmässigen Abständen im öV-Konzept nach Artikel 3 festgelegt.

Der Landrat ergänzte Artikel 1 zudem mit einem neuen Absatz 3. Gemäss dieser Bestimmung sind Verkehrsverbindungen grundsätzlich im Halbstundentakt zu führen. Der Landrat kann jedoch im Rahmen des öV-Konzepts Ausnahmen von diesem Grundsatz vorsehen, wenn die abzugeltenden Kosten unverhältnismässig sind. Die Formulierung lässt somit Spielraum für Wirtschaftlichkeitsüberlegungen.

Artikel 2; Gegenstand und Geltungsbereich

Das öVG regelt die Umsetzung des Bundesrechts über die öffentliche Personenbeförderung im Kanton Glarus. Gegenstand sind insbesondere der öffentliche Personenverkehr im Kanton und das Verhältnis zwischen den beteiligten Akteuren. Ausgenommen sind aufgrund deren Eigenwirtschaftlichkeit der Fern- und Güterverkehr sowie die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur. Neben den vom Bund mitbestellten RPV-Leistungen auf Schiene (inkl. Standseilbahn) und Strasse verbleiben die vom Bund nicht unterstützten öV-Angebote des Orts- und des Ausflugsverkehrs und kantonale Investitionsbeiträge zu regeln. Ebenfalls nicht unter den Geltungsbereich des öVG fallen die Schultransporte. Diese liegen vollständig im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden, wobei es hierfür einer kantonalen Bewilligung gemäss der Verordnung über das Bewilligungsverfahren nach Verordnung über die Personenbeförderung bedarf.

2. Strategische Planung

Artikel 3; öV-Konzept

Das Instrument des kantonalen öV-Konzepts wird mit der vorliegenden Totalrevision des öVG neu im Gesetz verankert. Das aktuelle öV-Konzept stammt aus dem Jahr 2012.

Absatz 1: Das öV-Konzept dient als Planungs- sowie Steuerungsinstrument des öV im Kanton Glarus und beinhaltet insbesondere die Planung des Angebots (Bahn, Bus, Standseilbahn und allenfalls Schiff). Das Konzept stellt eine rollende, mehrjährige Planung dar. Sie ist in zeitlicher wie auch in inhaltlicher Hinsicht auf die übergeordneten und gleichrangigen Planungen abzustimmen (z. B. Bundesprogramme und Richtplanung). Das öV-Konzept wird unter der Berücksichtigung der übergeordneten Planungen alle zehn Jahre gesamthaft überarbeitet.

Absatz 2 Buchstabe a beinhaltet insbesondere auch die Antragstellung im Rahmen der Mitwirkung zum STEP. Grundsätzlich ist der Bund zuständig für den Eisenbahnverkehr. Da er die Hauptlast der Finanzierung der Bahninfrastruktur trägt, hat er auch die Prozessführerschaft für die Infrastrukturplanung inne (vgl. Art. 48d Abs. 1 Eisenbahngesetz, EBG). Gemäss Artikel 48d Absatz 2 EBG sind die Kantone jedoch für die regionale Angebotsplanung verantwortlich. Die Infrastruktur wird im Rahmen des STEP schrittweise ausgebaut (Art. 48b Abs. 1 EBG). Das STEP wird vom Bund unter Einbezug der Kantone der jeweiligen Planungsregionen und der betroffenen Eisenbahnunternehmen periodisch nachgeführt (Art. 48b Abs. 2 EBG). Somit sind die Kantone zwar für die regionale Angebotsplanung im Eisenbahnverkehr zuständig, die Beschlussfassung betreffend die dafür notwendige Bahninfrastruktur liegt jedoch gemäss Bundesgesetz in der Zuständigkeit des Bundes (und nicht der Kantone; vgl. im Detail Ziff. 5). Die Kantone werden im Sinne einer Mitwirkung in diese Planung einbezogen.

Absatz 2 Buchstabe b bietet genügend Flexibilität, um bei Bedarf bisher nicht mitfinanzierte Verkehrsmittel des öV im öV-Konzept zu integrieren. So wäre z. B. die Aufnahme einer konzessionierten Schifffahrtslinie unter dem Ausflugsverkehr denkbar. Nicht unter den öV fallen hingegen z. B. Sharing-Angebote für Fahrzeuge wie Autos, E-Bikes, Velos, Trottinette usw., die nicht mitfinanziert werden können.

Gemäss Absatz 2 Buchstabe c zeigt das öV-Konzept auch die Kosten des geplanten Verkehrsangebots auf. Für die Beschlussfassung ist dabei auch die Wirtschaftlichkeit bei der Verwendung der öffentlichen Mittel nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c ausschlaggebend. Obschon alle Ortschaften an das öV-Netz angeschlossen werden (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. b), sind die Kriterien der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Dieser Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gilt bereits aufgrund von Artikel 52 Absatz 1 KV. So ist zu prüfen, ob die Ausgaben notwendig sind und ob das staatliche Handeln rationell ist. Die Wirtschaftlichkeit verlangt Effektivität und Angemessenheit des Aufwands. Selbst der Bund setzt minimale Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit als Leitschnur in seiner «Richtlinie minimale Wirtschaftlichkeit im RPV» des BAV. Daran orientiert sich auch der Kanton Glarus. Mit dem Landsgemeindebeschluss 2021, wonach alle Ortschaften an das öV-Netz anzuschliessen sind, wurde das Kriterium des Kostendeckungsgrads jedoch stark relativiert.

Unter Absatz 2 Buchstabe d fallen beispielsweise auch Anpassungen der Tarifzonenpläne innerhalb des Kantons Glarus, da diese Mehr- oder Mindereinnahmen auslösen und grosse preisliche Differenzen für die öV-Nutzenden mit sich bringen können. Bei einem Tarif- und Verkehrsverbund handelt es sich um einen Verbund mit einheitlichen, vom Transportmittel unabhängigen Fahrausweisen und Preisen für alle öffentlichen Verkehrsmittel in einem geografisch abgegrenzten Gebiet. Der Kanton unterstützt die Zusammenarbeit zwischen

den Transportunternehmen und schafft die Voraussetzungen für den Betrieb von Tarif- und Verkehrsverbunden.

Absatz 3: Der Regierungsrat berücksichtigt bei der Erarbeitung des öV-Konzepts die Interessen der Gemeinden und kann zudem bei Bedarf die Transportunternehmen beiziehen. Ebenfalls einzubeziehen sind die betroffenen kantonalen Stellen, die Verkehrs- und Tourismusverbände sowie weitere Anspruchsgruppen. Diese Mitwirkung erfolgt im Rahmen der Konsultation der öV-Kommission (vgl. Art. 4). In der Folge ist das durch den Regierungsrat erarbeitete öV-Konzept durch den Landrat zu erlassen. Das durch den Landrat beschlossene öV-Konzept ist für das zuständige Departement bei der Bestellung des Angebots nach Artikel 6 bindend.

Absatz 4: Das öV-Konzept kann auch ausserhalb der regulären Planungsperiode von zehn Jahren angepasst werden. Hierfür ist nach Absatz 4 ebenfalls ein Landratsbeschluss erforderlich. Beispiele für solche Änderungen sind neue Buslinien, Neuerschliessungen usw.

Absatz 5: Hingegen können gemäss Absatz 5 im Einzelfall Angebotsergänzungen bzw. -reduktionen durch den Regierungsrat vorgenommen werden, wenn sie im Rahmen der regulären Finanzkompetenzen des Regierungsrates gemäss der Kantonsverfassung liegen. Nach Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe b KV stehen dem Regierungsrat Beschlüsse über alle frei bestimmbar einmahligen Ausgaben für den gleichen Zweck zu, die 200 000 Franken, und über alle frei bestimmbar wiederkehrenden Ausgaben für den gleichen Zweck, die 40 000 Franken im Jahr nicht übersteigen. Für die Festlegung solcher Angebotsergänzungen bzw. -reduktionen durch den Regierungsrat ist keine Konsultation der öV-Kommission erforderlich. Angebotsergänzungen in diesem Sinne sind z. B. eine Korrektur der Anzahl Kurspaare auf einzelnen Linien, zusätzliche Kurse und Taktverdichtungen (z. B. Halbstundentakt im Sommer ins Klöntal) usw. Mit Angebotsreduktionen sind beispielsweise Streichungen einzelner Kurse gemeint.

Absatz 6: Da das öV-Konzept auf eine Dauer von zehn Jahren ausgelegt ist, ist unter Umständen mit Mehrkosten des bestellten Angebots beispielsweise bei steigenden Energiekosten (Strom, Diesel), höheren Lohnkosten, dem Einsatz von zusätzlichen Fahrzeugen, Anpassungen der Verkehrsmittel (Fahrzeugflotte, z. B. Umstellung auf E-Busse, und Rollmaterial usw.) oder Rückgang des Erlöses zu rechnen. Diese Kosten können durch den Besteller nicht direkt beeinflusst werden. Die aus dem bestehenden öV-Angebot entstehenden Kosten gelten daher als gebundene Ausgaben im Sinne von Artikel 40 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (FHG). Über Mehrausgaben dieser gebundenen Ausgaben entscheidet nach Artikel 40 Absatz 4 FHG der Regierungsrat.

Als bestehendes öV-Angebot im Sinne von Artikel 3 Absatz 6 gilt das unter Tabelle 8 aufgelistete öV-Angebot des Kantons Glarus (Stand: 2024) und sämtliche durch die entsprechende Behörde beschlossenen Angebotsanpassungen bis zum Inkrafttreten des ersten öV-Konzepts.

Tabelle 8. Mengengerüst öV 2024 im Kanton Glarus

Strecke	Verkehrsperiode	Anzahl Kurspaare		
		Montag–Freitag	Samstag	Sonntag
S6 Rapperswil–Ziegelbrücke–Schwanden	ganzjährig	20	19	19
Schwanden–Linthal		5	8	8
S17 Rapperswil–Ziegelbrücke–Mühlehorn–Sargans	ganzjährig	20	20	20
S25 Zürich–Ziegelbrücke–Schwanden	ganzjährig	16	16	16
Schwanden–Linthal		16	16	16
Standseilbahn Linthal–Braunwald	ganzjährig	37	38	38
Nachtschnellzug Halt Ziegelbrücke	ganzjährig	–	1	1
Bus 409 Altdorf–Klausen–Linthal	Sommersaison	5	5	5
Bus 501 Glarus–Riedern–Netstal–Näfels–Mollis	ganzjährig	15	12	12
Bus 502 Glarus–Netstal–Näfels–Mollis	ganzjährig	15	12	–
Bus 503 Ennenda–Glarus–Pfrundhaus		15	12	12
Bus 504 Glarus–Klöntal	Nebensaison	5	5	5
	Hauptsaison	11	11	17
Bus 511 Ziegelbrücke–Näfels–Filzbach Garage	ganzjährig	17 ¹⁾	16	15
Filzbach Garage–Mühlehorn		18 ¹⁾	17	17

Bus 512 Ziegelbrücke–Näfels	ganzjährig	16	15	12
Näfels–Mollis		15	12	12
Bus 513 Reichenburg–Bilten–Ziegelbrücke	ganzjährig	34	32	32
Bus 536 Ziegelbrücke–Glarus–Linthal (Nachtbus)	ganzjährig	–	2	2
Bus 541 Schwanden–Elm Sportbahnen	ganzjährig	23 ²⁾	19	18
Bus 542 Schwanden–Schwändi–Lassigen	ganzjährig	14	11	11
Bus 543 Mitlödi–Schwanden	an Schultagen	5	–	–
Schwanden–Sool	ganzjährig	9	4	4
Bus 544 Schwanden–Kies	Sommersaison	11	21	21
Bus 545 Elm–Steinibach	ganzjährig	6	4	–
Elm–Obererbs	Sommersaison	4 ³⁾	4 ³⁾	4 ³⁾

Bei interkantonalen Verbindungen beziehen sich die Anzahl Kurspaare auf den Linienabschnitt im Kanton Glarus.

¹⁾ Zusätzlicher Schülerkurs Mühlehorn–Näfels–Mollis um 07.07 Uhr ab Mühlehorn in Co-Finanzierung mit der Gemeinde.

²⁾ Ein zusätzliches Kurspaar am Freitag.

³⁾ Fahrtrichtung Obererbs–Elm ein zusätzlicher Kurs.

Artikel 4; öV-Kommission

Absatz 1: Die öV-Kommission wird beibehalten. Sie wird durch den Regierungsrat bestellt. Wie bis anhin steht die öV-Kommission dem Regierungsrat als beratendes Organ zur Seite. Es handelt sich dabei aber nicht um ein reines Fachgremium. Vielmehr gehören der Kommission Personen aus verschiedenen Bereichen, Vertretern der Gemeinden und des Kantons sowie der Verkehrs- und Tourismusverbände an. Neu können auch weitere Anspruchsgruppen (z. B. Transportunternehmen) ad hoc zugezogen werden.

Absatz 2: Die öV-Kommission ist für die Entwicklung und Weiterentwicklung des öV-Konzeptes zu konsultieren (Art. 3 Abs. 3 und 4). Für untergeordnete Anpassungen nach Artikel 3 Absatz 5 wie etwa die Verdichtung von einzelnen Kurspaaren oder Fahrplanjustierungen im Minutenbereich usw. ist keine Anhörung der öV-Kommission vorgesehen.

Artikel 5; Erschliessung Braunwald

Die Bestimmung legt in der vorliegenden Form fest, dass Braunwald mit Variante B (Standseilbahn) erschlossen wird. Durch den Erlass von Artikel 5 erfolgt somit von der Landsgemeinde gleichzeitig die Variantenwahl für die Erschliessung von Braunwald. Im Rahmen der Beratung der Vorlage im Landrat wurde die Bestimmung dahingehend ergänzt, dass ab der Bergstation der Standseilbahn auch der Hüttenberg erschlossen werden muss (s. Ziff. 10.2).

Sollte sich die Landsgemeinde für eine andere Form der Erschliessung als die Standseilbahn gemäss Variante B aussprechen, z. B. für die Erschliessung mittels einer Gondelbahn, so müsste der vom Regierungsrat vorgeschlagene Wortlaut von Artikel 5 öVG abgeändert werden. Für eine abweichende Lösung käme folgender Text in Betracht: «Braunwald wird mittels *Seilbahn direkt oder indirekt* bis zum Hüttenberg erschlossen». Mit diesem Gesetzestext würde der Regierungsrat den Auftrag erhalten, die Realisierung der Variante A zu verfolgen.

Der Begriff «Seilbahn» deckt sich mit demjenigen gemäss Artikel 2 Absatz 1 des Seilbahngesetzes und erfasst alle für Braunwald aufgrund der getroffenen Abklärungen noch in Frage kommenden Erschliessungsformen (Luftseil- bzw. Gondelbahn und Standseilbahn). Mit dieser allgemeinen Formulierung würde sichergestellt, dass, wenn sich im Nachhinein zum Beispiel keine Gondelbahn realisieren liesse, weil der Bund die notwendige Richtplananpassung nicht genehmigt, keine Anpassung des öVG mehr erforderlich ist. Es kann dann eine andere Seilbahnvariante zur Erschliessung von Braunwald umgesetzt werden, also z. B. die Standseilbahn.

Eine zu eng gefasste Formulierung würde zudem ab Inkrafttreten des Gesetzes eine Differenz zwischen dem Wortlaut und der Realität schaffen, zumal Braunwald in der nächsten Zeit immer noch durch eine Standseilbahn erschlossen wird.

3. Angebotsbestellung

Artikel 6; Bestellung des Angebots

Absatz 1: Das zuständige Departement bestellt basierend auf dem öV-Konzept und mittels Angebotsvereinbarungen zum einen aufgrund der Bundesbestimmungen das Angebot im RPV und zum anderen auch das nicht abgeltungsberechtigte Angebot im Orts- und Ausflugsverkehr.

Demnach werden auch die Abgeltungen für die ungedeckten Kosten des bestellten Angebots im RPV sowie im Orts- und Ausflugsverkehr festgelegt. Bei den Abgeltungen handelt es sich um solche nach Artikel 28 PBG. Der Begriff «Angebotsvereinbarung» stammt aus der ARPV. Angebotsvereinbarungen sind Verträge, in denen die Verkehrsleistung (Leistungsangebot) und die Abgeltung definiert werden. Die Abgeltung basiert auf einer Offerte des Transportunternehmens und berechnet sich aus der Differenz zwischen den erzielbaren Erträgen und den erwarteten Kosten einer vereinbarten Leistung, beispielsweise einer Buslinie. Angebotsvereinbarungen werden in der Regel für eine Dauer von zwei Jahren abgeschlossen.

Absatz 2: Das zuständige Departement kann weitere Leistungen, die nicht unter Absatz 1 fallen, im Auftrag und auf Kosten von Gemeinden oder Dritten bestellen. Die Gemeinden können allerdings gestützt auf Bundesrecht auch selbstständig weitere Angebote, Angebotsverbesserungen oder Tarifierleichterungen bestellen. Sie tragen die laut Planrechnung ungedeckten Kosten dieser Angebote (vgl. Art. 28 Abs. 4 PBG).

Absatz 3: Das Departement kann Zielvereinbarungen mit den Transportunternehmen abschliessen und Ausschreibungen vornehmen. Zielvereinbarungen werden mit den bisher beauftragten Transportunternehmen abgeschlossen. Neben finanziellen und/oder qualitativen Zielen werden in der Zielvereinbarung Massnahmen für den Fall, dass die Ziele nicht erreicht werden, festgelegt. Zielvereinbarungen werden in der Regel für eine Dauer von vier bis sechs Jahren abgeschlossen. Alternativ sind Ausschreibungen vorgesehen, wenn:

- im Busbereich ein neues Verkehrsangebot des RPV eingeführt werden soll und dafür eine Konzession erteilt werden muss;
- die Konzession einer bestehenden Buslinie erneuert werden muss und der Kanton in seiner Planung eine Ausschreibung dafür vorgesehen hat; oder
- ein Transportunternehmen während der Konzessionsdauer die ihm verliehenen Rechte nicht oder nur teilweise ausübt, seine aus Gesetz oder Konzession auferlegten Pflichten wiederholt oder schwerwiegend verletzt oder eine Zielvereinbarung oder eine Vergabevereinbarung nicht einhält.

Die Zielvereinbarungen wie auch die Ausschreibungen sind im Detail im Bundesrecht geregelt (vgl. PBG).

Absatz 4: Das Departement ist zudem zuständig für die Genehmigung der ARPV-Gesuche für Investitionen der Transportunternehmen. Gemäss Artikel 19 ARPV können Investitionskosten in die Planungsrechnung einer Offerte aufgenommen werden, wenn die Besteller der Aufnahme vor Tätigung der Investition zugestimmt haben. Wird ein öV-Angebot bei einem neuen Transportunternehmen bestellt, so kann das bisher beauftragte Transportunternehmen verlangen, dass nach Artikel 19 ARPV genehmigte Betriebsmittel auf das neu beauftragte Transportunternehmen übertragen werden.

4. Finanzierung und Beteiligung

Artikel 7: Abgeltungen

Absatz 1: Nach dem geltenden öV-Gesetz besteht mit Artikel 10 Absatz 4 die Möglichkeit, dass der Landrat die von Bundesleistungen ausgenommenen Angebote des Orts- und des Ausflugsverkehrs als beitragsberechtigt anerkennt. Als touristische Buslinien in diesem Sinne gelten heute die Linie 409 (Linthal-Klausenpass–Aldorf), die Linie 504 (Glarus–Klöntal), die Linie 544 (Schwanden–Kies via Tannenberg) sowie die Linie 545 (Elm–Obererbs). Es werden heute die meisten touristischen Buslinien (z. B. Klöntal und Obererbs) zu 100 Prozent durch den Kanton finanziert, obschon das bisherige öV-Gesetz eine Mitfinanzierung der betroffenen Gemeinden zu 50 Prozent vorsieht.

Mit der vorliegenden Totalrevision des öV-Gesetzes sollen neu die Kosten sämtlicher Angebote des RPV, die nicht durch den Bund gedeckt sind, des Ortsverkehrs sowie des Ausflugsverkehrs vollständig durch den Kanton und damit ohne Beteiligung der Gemeinden übernommen werden. Bei den genannten, bestehenden touristischen Linien ist mit folgenden jährlich wiederkehrenden Kosten für den Kanton zu rechnen (Stand 2023):

- 14 210 Franken für die Buslinie Klausenpass
- 119 893 Franken für die Buslinie Klöntal
- 426 900 Franken für die Buslinie Kies via Tannenberg
- 93 409 Franken für die Buslinie Obererbs

Anders als beim Ausflugsverkehr gestaltet sich heute die Praxis bezüglich des Ortsverkehrs. Als nicht abgeltungsberechtigte Ortsverkehrslinie des RPV besteht derzeit einzig die Ortsbuslinie 503 (Ennenda–Glarus–Pfrundhaus). Die Kosten für diese Linie werden bis anhin durch den Kanton und die Gemeinde Glarus je zur Hälfte getragen. Mit der neuen Regelung wird auch diese Linie künftig zu 100 Prozent durch den Kanton finanziert. Es handelt sich dabei um jährlich wiederkehrende Kosten in der Höhe von 233 441 Franken (d. h. jährliche Mehrkosten von 116 721 Fr. zulasten des Kantons).

Die oben aufgeführten Kosten für den bestehenden und damit bereits bestellten Ausflugs- und Ortsverkehr belaufen sich jährlich auf zirka 887 853 Franken. Neue Linien werden den Genehmigungsprozess für das öV-Konzept nach Artikel 3 durchlaufen müssen.

Absatz 2: Entstehen durch vorübergehende Anpassungen des Angebots Zusatzkosten, so hat diese der Ursacher zu tragen. Es handelt sich dabei insbesondere um Zusatzkosten durch Umleitungen des Busver-

kehrts infolge Baustellen oder einzelner Events. So wurde zum Beispiel im Jahr 2021 die Lerchenstrasse zwischen Netstal und Riedern saniert. Die Gemeinde Glarus ersetzte gleichzeitig ihre Werkleitungen. Aufgrund der benötigten Grabentiefe für diese Arbeiten war das Befahren der Lerchenstrasse mit einem normalen Linienbus zwischenzeitlich nicht möglich. Zur Erschliessung von Riedern mit dem öV musste deshalb während sechs Wochen ein zusätzlicher Kleinbus eingesetzt werden. Die Zusatzaufwände von zirka 27 000 Franken wurden verursachergerecht der Gemeinde Glarus belastet.

Absatz 3: Das neue Recht schafft analog dem Bundesrecht eine neue Reservierung hinsichtlich der Gewinnverwendung der Transportunternehmen für das vom Bund nicht mitbestellte Angebot. Dabei orientiert sich der Kanton an den bundesrechtlichen Bestimmungen für das vom Bund und den Kantonen gemeinsam bestellte Angebot im RPV, die per 1. Januar 2025 in Kraft getreten sind: Die Abgeltungsbeträge entsprechen den laut Planrechnung ungedeckten Kosten für den Betrieb einer Linie. Arbeitet das Transportunternehmen effizienter, so kann es neu über die Hälfte des Überschusses frei verfügen. Die andere Hälfte des Überschusses wird der Spezialreserve zur Deckung künftiger Fehlbeträge im gemeinsam von Bund und Kantonen bestellten RPV bzw. aufgrund der vorliegenden neuen kantonalen Bestimmung im vom Bund nicht mitbestellten Angebot zugewiesen. Die Schwellenwerte, ab denen Überschüsse frei verwendbar sind, entfallen. So verbleiben die Mittel weitgehend im bestellten RPV bzw. im vom Bund nicht mitbestellten RPV, Ortsverkehr und Ausflugsverkehr. Bei ausgeschriebenen Linien sollen allfällige Überschüsse neu frei verwendet werden dürfen. Es wird also unterschieden zwischen einem marktnäheren Bereich mit Ausschreibungen, in denen die Transportunternehmen mehr Risiken übernehmen und daher auch mehr finanzielle Spielräume haben sollen, und einem Bereich, in dem das Angebot im RPV bzw. im vom Bund nicht mitbestellten RPV, Orts- und Ausflugsverkehr weiterhin direkt vergeben wird und die Mittelverwendung restriktiver geregelt ist.

Artikel 8; Finanzhilfen, Zusatzleistungen und Beiträge für Infrastruktur und Betrieb

Absatz 1: In Anlehnung an das Bundesrecht wird bei Beiträgen im öV von Infrastrukturbeiträgen gesprochen. Per 1. Januar 2016 änderte die Finanzierung der Bahninfrastruktur. Seit diesem Zeitpunkt muss der Kanton Glarus seinen Beitrag in den BIF leisten. Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine gebundene Ausgabe, die in Artikel 57 EBG ihre Rechtsgrundlage hat (2023: 4,7 Mio. Fr.). Neben den Transportunternehmen können auch andere Träger von Investitionen, z. B. Gemeinden oder Private, bei der Umsetzung der aufgeführten Massnahmen in den Genuss von Finanzhilfen, Zusatzleistungen und Beiträgen gelangen. Die nachfolgend genannten Massnahmen müssen im Sinne der Ziele des öVG nach Artikel 1 stets bedarfs-, verkehrsmittel- und umweltgerecht sowie wirtschaftlich sein.

Der Kanton kann Finanzhilfen an Transportunternehmen des öV gewähren (Bst. a).

Es können zudem Zusatzleistungen beim Angebot wie Verdichtungen des Fahrplans erfolgen (Bst. b). Es handelt sich dabei zum Beispiel um Zusatzleistungen an wiederkehrende Extrafahrten im Rahmen von Events im kantonalen Interesse an einzelnen Tagen (z. B. am «Sound of Glarus»). Die Möglichkeit für solche Zusatzleistungen bestand bereits im geltenden Recht.

Weitere Massnahmen stellen Investitionsbeiträge für die Infrastruktur des öV im kantonalen Interesse (Bst. c) dar. Als Beispiele für solche beitragsberechtigten Infrastrukturen des öV von kantonalem Interesse gelten Busbahnhöfe bei Knoten Bus/Bahn oder Bus/Bus, für die gemäss Richtplan grundsätzlich die Gemeinden zuständig sind. Der Kanton unterstützt mit diesen Massnahmen die Anstrengungen der Gemeinden zur Verbesserung der Umsteigeverhältnisse an den Knotenpunkten des öV gemäss Richtplan 2018 (vgl. Handlungsanweisungen V1.2-C/1 bzw. 2). Nicht beitragsberechtigt sind hingegen Bushaltestellen, da sie Bestandteil der jeweiligen Strasse bilden (Gemeinde-, Kantons- oder Nationalstrasse). Dementsprechend werden sie nach den Bestimmungen des Strassengesetzes (StrG) finanziert. Der Begriff «Bushaltestellen» deckt ausschliesslich die Strasseninfrastruktur (z. B. Haltekanten, Busbuchten, Markierungen). Weitere Infrastrukturen fallen wie in anderen Kantonen praxisgemäss in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden (z. B. GR, SZ, SG). Dies gilt nicht nur für Gemeinde-, sondern auch für Kantons- und Nationalstrassen. Dabei handelt es sich beispielsweise um Bushäuschen, Abfalleimer, Sitzbänke, Veloständer. Die Gemeinden kennen die lokalen Verhältnisse am besten. Praxisgemäss nehmen die Transportunternehmen die Aufgaben bezüglich der Haltestellenbeschriftung und Fahrplanständer wahr.

Bereits bisher waren zudem Vereinbarungen über Tarifmassnahmen wie die Verbilligung von Abonnements für Schüler, Studenten und Pendlern (z. B. Bonuspass als Firmenabonnement oder die Einheimischentarife der Braunwald-Standseilbahn) möglich. An solche Tarifmassnahmen können weiterhin Beiträge geleistet werden.

Mit Buchstabe e wird die Möglichkeit geschaffen, dass der Kanton auch Beiträge für den Schienengüterverkehr leisten kann, sofern ein vorrangiges kantonales Interesse besteht.

Als weitere Massnahmen gelten Beiträge an Luftseilbahnen mit Zugang zu ganzjährig bewohnten Gebieten (Bst. f). Diese Massnahmen waren schon im bestehenden öV-Gesetz als «die Sicherstellung von Verkehrsverbindungen im Allgemeinen und in Randzeiten sowie die Verdichtung des Fahrplans usw.» verankert. Als Beispiele bezüglich der Sicherstellung von Verkehrsverbindungen in Randzeiten gelten u. a. die Abendanschlüsse der privaten Luftseilbahnen Weissenberge und Morgenholz, da damit dauerhaft bewohntes Gebiet

erschlossen wird (Weissenberge: 21 Personen; Morgenholz: 26 Personen; Stand 2024). Die dortigen Bevölkerungszahlen gelten dementsprechend als Richtwerte. Demgegenüber sind Beiträge an Seilbahnen für Transporte ohne Erschliessungsfunktion (rein touristische Funktion wie z. B. Sportbahnen) ausgeschlossen.

Der Kanton kann an neue Mobilitätsformen zur zweckmässigen, effizienten Erschliessung von Ortschaften Beiträge gewähren (Bst. g). Mit der Digitalisierung wird eine schnelle und zuverlässige Datenverarbeitung ermöglicht, die auch Auswirkungen auf Verkehrs- und Verkaufssysteme des öV hat. Vermehrt werden in der Schweiz insbesondere selbstfahrende Kleinbusse getestet, die auf digitale Technologien zurückgreifen. Ebenso wird der bediente Verkauf von Tickets im Bus aufgehoben und durch bargeldlose Verkaufssysteme abgelöst.

Schliesslich können nach Buchstabe h auch Beiträge an weitere Massnahmen zugunsten des öV geleistet werden. Diese Norm umfasst unter anderem ausserkantonale Massnahmen, die auch im Interesse des Kantons Glarus stehen (z. B. Beiträge an die Gemeinde Schänis bezüglich Bahnhofvertrag Ziegelbrücke). Weiter können dies auch Beiträge an Wendepunkte oder Haltestellen des öV auf privatem Grund sein. Auch Beiträge an Fernverkehrsverbindungen von kantonalem Interesse können hierunter fallen (z. B. Nachtzug Zürich-Chur). Weiter fallen zum Beispiel auch die Schaffung von finanziellen und anderen Anreizen zur vermehrten Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel unter diese Bestimmung.

Absatz 2: Es gelten die Zuständigkeiten gemäss den in der Kantonsverfassung vorgegebenen regulären Finanzkompetenzen (vgl. diesbezüglich insbesondere die Ausführungen zu Art. 3).

Artikel 9; Betrieb und Beteiligung

Absatz 1: Der Kanton kann sich an Transportunternehmen des öV beteiligen, was bereits heute in Artikel 46 Absatz 1 KV festgehalten ist. Derzeit ist dies zum Beispiel bei der Braunwald-Standseilbahn AG (zu 100 %) und der Autobetrieb Sernftal AG (Kanton 40 %, Gemeinde Glarus Süd 50 % und Private 10 %) der Fall.

Absatz 2: Für die Beschlussfassung über den Betrieb von Transportunternehmen durch den Kanton gelten die regulären Zuständigkeiten gemäss den in der Kantonsverfassung festgehaltenen Finanzkompetenzen.

Absatz 3: Für die Beschlussfassung über die Beteiligung des Kantons an Transportunternehmen ist der Regierungsrat ungeachtet der dadurch ausgelösten Kosten zuständig. Denn es handelt sich bei der Beteiligung nicht um eigentliche Kosten zulasten des Kantons, sondern um eine Anlage des Finanzvermögens, von der sich der Kanton auch wieder trennen könnte (vgl. Art. 100 Abs. 1 Bst. d KV, Art. 3 Abs. 1 FHG und Art. 79 Abs. 1 Bst. a FHG).

5. Controlling

Artikel 10; Information

Künftig soll jährlich, z. B. im Rahmen des Strassenbauprogramms, mit der Angabe des Kostendeckungsgrads sowie der Abgeltungshöhe pro Linie informiert werden. Hierbei wird auf die Kennzahlen der Transportunternehmen abgestützt.

Artikel 11; Anforderung an die Wirtschaftlichkeit

Die Vorlage an den Landrat hielt in dieser Bestimmung noch fest, dass Angebotsausbauten – insbesondere neue Buslinien, Taktverdichtungen (z. B. vom Halbstunden- zum Viertelstundentakt) usw. – einen Kostendeckungsgrad von mindestens 20 Prozent zu erreichen haben. Dadurch sollte der Kanton als alleiniger Kostenträger nur zweckmässige Angebote finanzieren. Erreicht ein Angebotsausbau nach zwei Betriebsjahren den Mindestkostendeckungsgrad von 20 Prozent nicht, wäre der Angebotsausbau in der nächstmöglichen Bestellperiode aufzuheben gewesen. Vom Mindestkostendeckungsgrad nicht erfasst war das bestehende öV-Angebot. In der Landratsdebatte (s. Ziff. 10.2) wurde die Kompetenz, die Anforderungen und Zielsetzungen betreffend den Kostendeckungsgrad zu bestimmen, jedoch an den Landrat übertragen (Abs. 1). Sodann verpflichtet die vorliegende Regelung den Regierungsrat Massnahmen zu ergreifen, wenn die Vorgaben nicht erfüllt werden. Erfüllt ein Angebot die Mindestanforderungen an die Wirtschaftlichkeit nicht, kann der Regierungsrat dieses einstellen. Eine Einschränkung, wonach nur künftige Angebote die Vorgaben erfüllen müssen, gibt es nicht.

6. Zuständigkeiten

Artikel 12; Departement

Absatz 1: Das zuständige Departement übt alle Befugnisse in Bezug auf den öV aus, die aufgrund der Gesetzgebung keiner anderen Behörde übertragen worden sind.

Artikel 13; Kantonale Fachstelle, Fachorganisationen

Absatz 1: Für den öV ist durch den Regierungsrat eine kantonale Fachstelle zu bezeichnen. Die Fachstelle öV ist aktuell mit 80 Stellenprozent dotiert. Sie ist für die Angebotsplanung, das Bestellverfahren, Offertprüfun-

gen, das Erstellen des öV-Budgets, das Fahrplanverfahren, die Koordination mit dem BAV und den Nachbar-kantonen sowie das Verfassen von Stellungnahmen usw. zuständig. Ferner nimmt die Fachstelle öV Einsitz in diverse Gremien (Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs, STEP-Ausbauschnitte, Tarifverbundrat Ostwind, Projektgruppen usw.) und ist Ansprechstelle für die Transportunternehmen.

Absatz 2: Der Kanton kann zur eigenen Aufgabenerfüllung nicht nur Fachorganisationen und Dritte beiziehen, sondern, wo es sinnvoll und effizient ist, den Fachorganisationen und Dritten die Ausführung konkreter Aufgaben (z. B. Angebotskonzepte, Fachkonzepte) ganz oder teilweise übertragen und sie dafür entsprechend entschädigen.

Artikel 14; Kantonale Bewilligungen

Der Regierungsrat regelt die Zuständigkeit für kantonale Bewilligungen gestützt auf die Bundes- oder kantonale Gesetzgebung. Dies erfolgte beispielsweise bereits mit der rechtsgültigen Verordnung über das Bewilligungsverfahren nach Verordnung über die Personenbeförderung. Da diese Verordnung nach wie vor aktuell ist und keine Widersprüche zum totalrevidierten öVG ersichtlich sind, bleibt sie auch weiterhin in Kraft. Gemäss Artikel 1 der genannten Verordnung ist das Departement Bau und Umwelt zuständig für kantonale Bewilligungen.

7. Rechtsschutz

Artikel 15; Verfahren und Rechtsschutz

Diese Bestimmung hält fest, dass das Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) anwendbar ist, sofern das Verfahren nicht durch die Bestimmungen des Bundesrechts oder des massgebenden Verfahrens geregelt wird. Auch betreffend den Rechtsschutz in Zusammenhang mit diesem Gesetz sind die Bestimmungen nach Artikel 102 ff. VRG anwendbar. In Betracht kommen insbesondere kantonale Bewilligungen betreffend Personenbeförderung gemäss Verordnung über das Bewilligungsverfahren nach Verordnung über die Personenbeförderung.

8. Schlussbestimmungen

Artikel 16; Übergangsbestimmung

Absatz 1: Übergangsrechtlich soll der Landrat das erste öV-Konzept nach Artikel 3 innert zwei Jahren ab Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen (Art. 3 Abs. 3). Das Gesetz soll voraussichtlich am 1. Januar 2026 in Kraft treten, womit der Landrat bis spätestens Ende 2027 das öV-Konzept zu beschliessen hat.

Absatz 2: Der Beschluss der Landsgemeinde 2012 betreffend den Ausbau des öffentlichen Verkehrs ab Sommer 2014 – Glarner Sprinter stündlich (jährlicher Rahmenkredit von 6,97 Mio. Fr.) sowie betreffend den Beitritt zum Tarifverbund Ostwind wird auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des ersten öV-Konzepts aufgehoben. Dies ist als Übergangslösung für die Beschlussfassung für Angebotsergänzungen bzw. -reduktionen gemäss den ordentlichen Finanzkompetenzen gemäss Kantonsverfassung für die Zeit zwischen dem Inkrafttreten des öVG und dem Inkrafttreten des neuen öV-Konzepts zu verstehen. Nach dem Inkrafttreten des neuen öV-Konzepts ist der Landsgemeindebeschluss 2012 nicht mehr erforderlich. Daher ist der Beschluss danach aufzuheben. Falls der Landsgemeindebeschluss 2012 nicht aufgehoben würde, könnte dies später zu Widersprüchen mit dem neuen öV-Konzept führen.

Absatz 3: Der Regierungsrat erhält bereits ab Inkrafttreten dieses Gesetzes bis zum Inkrafttreten des ersten öV-Konzepts die Kompetenz, nach Artikel 3 Absatz 5 Angebotsergänzungen bzw. -reduktionen im Rahmen seiner ordentlichen Finanzkompetenzen gemäss Kantonsverfassung vorzunehmen. Ohne diese Übergangsregelung bestünde kein Handlungsspielraum zugunsten des Regierungsrates.

Absatz 4: Die Verordnung über das Bewilligungsverfahren nach Verordnung über die Personenbeförderung bleibt weiterhin in Kraft, da diesbezüglich keine Widersprüche zum totalrevidierten öVG ersichtlich sind.

Absatz 5: Alle anderen bisherigen Beschlüsse betreffend den öV werden auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes aufgehoben.

8.1. Aufhebung weiterer Erlasse

Aufgehoben wird das Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 5. Mai 1996, da dessen Inhalt im Wesentlichen in das totalrevidierte öVG integriert wurde. Zudem wird der Beschluss über die Gewährung eines Beitrags von 3600000 Franken zur finanziellen Sanierung der Braunwaldbahn AG vom 4. Mai 1997 aufgehoben, da dieser Prozess bereits abgeschlossen ist.

8.2. Inkrafttreten

Vorgesehen ist ein Inkrafttreten am 1. Januar 2026.

9. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die vorliegende Revision hat keine direkten personellen Auswirkungen. Die Aufgaben bleiben grundsätzlich bei allen betroffenen Akteuren dieselben.

Der Systemwechsel bezüglich der Abgeltungen für die Angebote des RPV, die nicht durch den Bund gedeckt sind, des Ortsverkehrs sowie des Ausflugsverkehrs, wonach der Kanton diese Kosten vollständig und damit ohne Kostenbeteiligung der Gemeinden trägt, hat direkte finanzielle Auswirkungen. Der Kanton musste nämlich bisher lediglich 50 Prozent der jährlich wiederkehrenden Kosten für die Ortsbuslinie 503 (Ennenda–Glarus–Pfrundhaus) tragen. Neu übernimmt er diese Kosten in der Höhe von 233441 Franken zu 100 Prozent. Dies führt somit zu Mehrkosten von 116721 Franken.

Ebenso beteiligt sich der Kanton gemäss Landratsbeschluss vom 24. April 2024 rückwirkend ab dem Jahr 2023 bis zur Einführung des neuen öVG mit gut zwei Dritteln an den Abgeltungskosten der Linie 544 Schwanden–Kies via Tannenberg. 2023 beliefen sich die Abgeltungskosten dieser Linie auf insgesamt 426900 Franken, wovon der Kanton 287888 Franken und die Gemeinde Glarus Süd 139012 Franken übernahmen. Mit dem neuen öVG übernimmt der Kanton auch den Gemeindeanteil.

Damit fallen aufgrund des Systemwechsels jährliche Zusatzkosten zulasten des Kantons von rund 256000 Franken an. Sollen künftig weitere Linien eingeführt werden, würden diese aufgrund des Systemwechsels ebenfalls zusätzliche Kosten generieren. Diese werden dann aber den Genehmigungsprozess für das öV-Konzept nach Artikel 3 durchlaufen müssen und daher durch den Landrat beschlossen (Art. 3 Abs. 3). Mit dem genannten Systemwechsel wird die gelebte Praxis umgesetzt, die auf Landratsentscheiden basiert. Diese ist in der Schweiz jedoch einzigartig. Kein anderer Kanton übernimmt die Abgeltungen für die Angebote des RPV, die nicht durch den Bund gedeckt sind, des Ortsverkehrs sowie des Ausflugsverkehrs zu 100 Prozent. Die meisten Kantone finanzieren diese Abgeltungen im Verbund mit den Gemeinden (zu unterschiedlichen Anteilen). In einer Minderheit der Kantone erfolgt diese Finanzierung sogar alleine durch die betroffenen Gemeinden. Der Systemwechsel birgt die Gefahr von erhöhten Forderungen seitens der Gemeinden, da sie selbst nicht mehr an der Finanzierung beteiligt sind. In der Konsequenz daraus haben sie zu akzeptieren, dass der Kanton das öV-Angebot im Kanton grundsätzlich alleine beschliesst.

10. Beratung der Vorlage im Landrat

10.1. Kommissionen

10.1.1. Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr

Die federführende Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr behandelte die Vorlage unter der Leitung von Landrat Christian Marti, Glarus. Im geltenden Recht wird das öV-Angebot durch die Landsgemeinde festgelegt. Mit dem neuen öVG soll dafür künftig der Landrat zuständig sein. Diese Kompetenzverschiebung führte in der Kommission zu Anträgen, die weitere Grundsätze zum öV-Angebot im Gesetz verankern wollten. Dadurch sollte die wegfallende Kompetenz der Landsgemeinde mittels konkreten Vorgaben an den Landrat kompensiert werden. So verlangten einzelne Mitglieder der Kommission, in Artikel 1 des öVG als Ziel den Anschluss wirtschaftlicher Entwicklungsschwerpunkte gemäss Richtplan sowie touristischer Angebote an das öV-Netz zu nennen. Ein weiterer Antrag forderte die gesetzliche Festschreibung mindestens des Halbstundentakts sowie von Betriebszeiten bis um 23 Uhr. Die Kommissionsmehrheit blieb jedoch bei der Fassung des Regierungsrates. Sie wollte den Handlungsspielraum des Landrates bei der späteren Beratung des öV-Konzepts nicht durch detaillierte Regelungen auf Gesetzesstufe einschränken. Im Wesentlichen mit der gleichen Begründung lehnte die Kommission auch einen Antrag ab, der den Inhalt des kantonalen öV-Konzepts umschreibenden Artikel 3 um einen zusätzlichen Punkt ergänzen wollte: So sollte das Konzept auch die Nahtstellen zwischen öV und privatem Verkehr aufzeigen.

Nicht folgen wollte die Kommission dem vom Regierungsrat unterbreiteten Vorschlag, der Landgemeinde im Zusammenhang mit Artikel 5 öVG die Variantenwahl zur Erschliessung von Braunwald – entweder über die bestehende Standseilbahn mit der Bergstation am heutigen Standort oder über eine Gondelbahn bis zum Hüttenberg – zu ermöglichen. Ihrer Ansicht nach sollte nicht schon jetzt festgelegt werden, mit welchem Typ Bahn Braunwald zu erschliessen ist. Die Kommission beschloss folgende, offenere Formulierung: «Braunwald wird mit dem öffentlichen Verkehr direkt oder indirekt bis zum Hüttenberg erschlossen.» Das Dorf sei über den Hüttenberg besser erschlossen. Mit der Festschreibung der Erschliessung des Hüttenbergs im Gesetz werde des Weiteren auch der Tourismus in Braunwald unterstützt, indem die Sportbahnen Braunwald direkt an den öV angebunden werden. Die Kommission fixierte mit dieser Anpassung von Artikel 5 öVG somit nur die Ausdehnung der Anbindung an den öffentlichen Verkehr im Dorf. Ob der Hüttenberg indirekt über die Standseilbahn oder direkt über eine Gondelbahn zu erschliessen ist, liess sie offen mit der Absicht, auf die Entwicklungen der nächsten Jahre zielführend reagieren zu können.

In der Kommission wurde mehrfach und ausdrücklich betont, wie wichtig es sei, dass neu der Kanton für sämtliche vom Bund ungedeckten Kosten für Angebote des regionalen Personenverkehrs sowie des Orts- und Ausflugsverkehrs aufzukommen habe. Die Mehrheit lehnte hingegen Anträge auf eine Abschwächung

von Artikel 7 Absatz 2 des öVG ab. Die Bestimmung sieht vor, dass Zusatzkosten für temporäre Anpassungen des Angebots dem Verursacher übertragen werden. Kosten, die etwa aufgrund eines Bauprojektes für eine Umleitung des öV entstehen, lassen sich so weitergeben. Beeinträchtigungen durch Baustellen werden auf diese Weise erfahrungsgemäss schneller beseitigt. Die Kommissionsmehrheit erachtete Artikel 7 Absatz 2 öVG in der regierungsrätlichen Fassung als zweckmässig.

Zu Diskussionen führte in der Kommission Artikel 8 des öVG, in dem die Möglichkeiten des Kantons zur Förderung der Infrastruktur und des Betriebs des öffentlichen Verkehrs geregelt werden. Ein Antrag, wonach Beiträge an neue Technologien und neue Mobilitätsformen des öV möglich sein sollen, scheiterte aber schliesslich ebenso wie die Forderung, dass auch Beiträge an Behindertentransporte geleistet werden könnten. In beiden Fällen wurde auf ausreichende, bereits teilweise auch im Bundesrecht vorhandene Rechtsnormen hingewiesen.

Kontrovers verlief in der Kommission die Beratung zu Artikel 11 des öVG in der regierungsrätlichen Vorlage, der als Anforderung an die Wirtschaftlichkeit verlangte, dass Angebotsausbauten einen Mindestkostendeckungsgrad von 20 Prozent aufweisen müssen. Der Mindestkostendeckungsgrad wurde von verschiedenen Mitgliedern für zu eng und die vom Regierungsrat im Antrag vorgesehene Frist von zwei Jahren, um diesen zu erreichen, als für zu kurz befunden. Das zuständige Departement Bau und Umwelt betonte, die Kompetenz für den Erlass und die Änderung des öV-Konzepts liege neu beim Landrat. Artikel 11 betreffe zudem ausschliesslich Angebotsausbauten und nicht das bestehende öV-Angebot.

Andere Kommissionsmitglieder wiederum brachten vor, dass die Kosten von Ortsbuslinien teilweise sehr hoch seien, weshalb es einer Überprüfung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses bedürfe, auch wenn es sich dabei um ein bestehendes Angebot handle. Es sei daher ein genereller minimaler Kostendeckungsgrad für sämtliche Linien im Gesetz zu verankern. Das zuständige Departement wies darauf hin, dass es Innerortsverbindungen gebe, die heute einen Kostendeckungsgrad von nur 14 oder gar nur 11 Prozent erreichen würden. Linien, die etwa Altersheime erschliessen, dürften zudem gemäss Ansicht einzelner weiterer Kommissionsmitglieder auch bei sehr geringem Ertrag nicht aufgegeben werden. Solche Fragen seien für eine Behandlung im Rahmen des öV-Konzepts prädestiniert.

Die Anträge aus der Kommission, die auf eine gänzliche Streichung von Mindestanforderungen an die Wirtschaftlichkeit eines Angebots bzw. weniger strenge Anforderungen zielten, fanden letztlich ebenso wenig eine Mehrheit wie jene, die mehr Vorgaben verlangten. Die einzige Differenz zwischen Kommissionsfassung und regierungsrätlicher Vorlage bestand somit hinsichtlich der Erschliessung von Braunwald in Artikel 5 öVG.

Die Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr beantragte dem Landrat einstimmig mit zwei Enthaltungen, dem regierungsrätlichen Antrag mit der vorgenommenen Änderung zuzustimmen.

10.1.2. Finanzaufsichtskommission

Die Finanzaufsichtskommission beleuchtete unter der Leitung von Landrat Ruedi Schwitter, Näfels, die finanziellen Aspekte des neuen öVG. Entsprechend ausführlich diskutierten deren Mitglieder Artikel 5 zur Erschliessung von Braunwald. Sie unterstützten im Gegensatz zur Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr grossmehrheitlich die regierungsrätliche Absicht, der Landsgemeinde mit der Vorlage zum öVG gleichzeitig den Grundsatzentscheid über die Erschliessung von Braunwald zu ermöglichen, nämlich entweder über die bestehende Standseilbahn mit Bergstation am heutigen Standort (Variante B) oder mittels einer Gondelbahn über den Hüttenberg (Variante A). Die Finanzaufsichtskommission sah in der Version von Artikel 5 öVG gemäss Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr im Ergebnis eine faktische Unterstützung der Variante A, ohne dies im Gesetz festzuschreiben. Deren Investitionskosten seien aber praktisch doppelt so hoch wie jene der regierungsrätlich favorisierten Variante B. Die Mehrkosten im jährlichen Betrieb machten zudem mehr als ein ganzes Steuerfussprozent aus. Hinzu komme, dass der Bundesbeitrag an eine Erschliessung über den Hüttenberg heute nicht beziffert werden kann. Zusätzlich sei das Verfahrensrisiko als sehr hoch einzustufen.

Ablehnend stand die Finanzaufsichtskommission der regierungsrätlichen Vorlage hinsichtlich Artikel 7 des öVG gegenüber, gemäss der sämtliche vom Bund ungedeckten Kosten des Regional-, Orts- und Ausflugsverkehrs neu alleine durch den Kanton getragen werden sollen. Dies führe auf Basis der aktuellen Linien zu einer Mehrbelastung des Kantons von über 250 000 Franken pro Jahr. Mit Blick auf das vom Regierungsrat vorgelegte Entlastungspaket sei dies inkonsequent. Am Schluss der Diskussion entschieden die Mitglieder mit einer knappen Mehrheit, die ungedeckten Kosten des Orts- und Ausflugsverkehrs wie bisher hälftig zwischen Kanton und betroffener Gemeinde aufzuteilen und die entsprechende Anpassung von Artikel 7 öVG zu beantragen. Positiv aufgenommen wurde von der Finanzaufsichtskommission die Festlegung eines minimalen Kostendeckungsgrads von 20 Prozent in Artikel 11 öVG, wobei sie den Wert als tief betrachtete bzw. darin ein nicht zu unterschreitendes Limit sah.

Die Finanzaufsichtskommission beantragte dem Landrat, dem regierungsrätlichen Antrag mit der vorgenommenen Änderung zuzustimmen.

10.2. Landrat

Im Landrat drehte sich die Debatte im Wesentlichen um die gleichen Themen wie schon in den vorberatenden Kommissionen: Einführung des Halbstundentakts (Art. 1 öVG), Erschliessung von Braunwald (Art. 5 öVG), Abgeltung der ungedeckten Kosten (Art. 7 öVG), Einführung eines Mindestkostendeckungsgrads als Anforderung an die Wirtschaftlichkeit (11 öVG). Zu all diesen Themen diskutierten die Mitglieder sehr ausführlich und ebenso kontrovers. Der Landrat folgte dabei nur teilweise den von seinen Kommissionen gestellten Anträgen und der regierungsrätlichen Vorlage.

Mehrere Landräte verlangten, in Artikel 1 des öVG festzuschreiben, dass die öffentlichen Verkehrsverbindungen im Kanton grundsätzlich mindestens im Halbstundentakt geführt werden. Ausnahmen davon liessen sich im öV-Konzept für einzelne Linien oder Betriebszeiten machen, wenn die abzugeltenden Kosten unverhältnismässig sind. Ähnlich wie schon in der Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr wurde darauf hingewiesen, dass bisher die Landsgemeinde das öV-Angebot festlegte. Neu werde die Zuständigkeit beim Landrat liegen. Deswegen brauche es im Gesetz gewisse grundlegende Vorgaben der Landsgemeinde zum öV-Angebot im Sinne von Leitplanken für das öV-Konzept. Es gehe vor allem um das Grosstal ab Schwanden, das Kleintal, den Kerenzerberg und Riedern. Ein Halbstundentakt würde dort eine massgebliche Verbesserung gegenüber der heutigen Situation darstellen. Die Details hierzu wären im öV-Konzept mit entsprechenden Ausnahmen hinsichtlich gänzlich unrentabler Linien festzulegen. Gegen die Festschreibung des grundsätzlichen Halbstundentakts im Gesetz wurde im Parlament vorgebracht, dass dadurch der wirtschaftliche Mitteleinsatz erschwert wird und höhere, heute aber noch unbekannte Kosten vorprogrammiert sind. Es brauche Flexibilität, um abwägen zu können, wo das Geld am zweckmässigsten eingesetzt werden könne (z. B. für eine Taktverdichtung, für längere Betriebszeiten oder für ein besseres Angebot an Sonntagen). Deshalb sollten im Gesetz nicht zu enge Vorgaben gemacht werden. Der Ausbau des öV solle qualitativ und nicht quantitativ erfolgen. Es stelle sich zudem die Frage, ob die beantragte Formulierung nicht sogar einen dichteren Takt, wie er etwa in Glarus Nord stellenweise geplant sei, entgegenstehe. Schliesslich folgte der Landrat in erster wie auch in zweiter Lesung jeweils knapp dem Antrag, den grundsätzlichen Halbstundentakt im Gesetz vorzusehen.

Hinsichtlich der Regelung der Erschliessung von Braunwald in Artikel 5 öVG verwiesen die Befürworter der Kommissionsfassung zunächst auf den Kantonalen Richtplan. Dieser schreibt vor, dass die Erschliessung von Braunwald auf die Siedlungs- und Tourismusentwicklung auszurichten und die Bedürfnisse der ortsansässigen Bevölkerung sowie der Gäste zu berücksichtigen seien. Dies sei bisher nicht ausreichend erfolgt. Stattdessen seien Fakten geschaffen worden. So habe der Regierungsrat die Standseilbahn im 2024 für rund 12 Millionen Franken ertüchtigt. Damit erwiese es sich als unrealistisch, dass die Landsgemeinde in nächster Zeit einen Kredit für eine Gondelbahn spricht. Ohne einen externen Geldgeber werde Braunwald auch weiterhin mit der Standseilbahn erschlossen. Eine Festlegung des Transportsystems im Gesetz wurde von diesen Landratsmitgliedern deshalb als nicht bzw. noch nicht notwendig erachtet. Als viel wichtiger sahen sie die Anbindung des Siedlungsraums Hüttenberg innerhalb Braunwald an den öffentlichen Verkehr an. Dies sei ein grosses Anliegen der dortigen Bevölkerung. Der öffentliche Verkehr würde damit so gewährleistet, wie das auch im Tal der Fall sei. Ein erheblicher Teil der ortsansässigen Bevölkerung wohne im Hüttenberg. Sodann bestünden dort Baulandreserven. Die Anbindung des Hüttenbergs an den öffentlichen Verkehr sei zudem Voraussetzung für den Erhalt von Arbeitsplätzen bzw. die Entwicklung des Tourismus in der ganzen Region. Dies im Gesetz festzuhalten sei deshalb richtig. Alles Weitere könne offenbleiben. Überdies argumentierten einzelne Votanten, dass bei einem allfälligen Bau einer Gondelbahn nicht zwingend eine Redundanz durch die Standseilbahn gegeben sein müsse. Dies reduziere die Kosten der Gondelbahn-Variante gegenüber den aktuellen Schätzungen.

Für den Artikel 5 gemäss der regierungsrätlichen Vorlage und dem Antrag der Finanzaufsichtskommission wurde im Landrat vorgebracht, dass bereits die Erschliessung von Braunwald mittels Standseilbahn in finanzieller Hinsicht ein grosser Brocken sei. Mehrkosten für andere Varianten könne sich der Kanton in seiner aktuellen Situation kaum leisten. Es gehe schnell einmal um zweistellige Millionenbeträge bei den Investitionen. Die Unterhaltskosten könnten ein bis mehrere Steuereffizienzen jährlich ausmachen. Die Beteiligung des Bundes erwiese sich zudem als unsicher. Der Planungshorizont betrage mehr als zehn Jahre. In dieser Zeit drehe sich die Erde weiter. Die Variante des Regierungsrates biete Planungssicherheit und finanzielles Augenmass. Eine Erschliessung nur mit einer Gondelbahn und ohne Redundanz sei zudem aufgrund des Ausfallrisikos (z. B. aufgrund eines Föhnsturms) und der fehlenden Möglichkeit, schwere Güter zu transportieren, nicht sinnvoll.

Ein Landratsmitglied beantragte den die Erschliessung von Braunwald betreffenden Artikel 5 des öVG wie folgt zu formulieren: «Braunwald wird mittels Standseilbahn erschlossen. Der Hüttenberg ist ab der Bergstation zu erschliessen.» Der erste Satz sei identisch mit der Formulierung des Regierungsrates. Es werde so klar definiert, dass Braunwald über eine Standseilbahn erschlossen wird. Eine parallele Erschliessung mit einer Gondelbahn oder irgendeine andere Erschliessung erwiese sich als illusorisch und sprengte den finanziellen Rahmen des Kantons. Die klare Definition der Erschliessung führe zeitnah zu Planungssicherheit für den Regierungsrat und die Sportbahnen. Die Formulierung von Artikel 5 des öVG gemäss Antrag der Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr stelle einen Nicht-Entscheid dar. Der Regierungsrat sei erfinderisch gewesen

und ermögliche mit dem unkonventionellen und vielleicht auch systemfremden Artikel 5, dass die Landsgemeinde über diese entscheidende Frage abstimmen kann. Mit dem Zusatz, wonach der Hüttenberg ab der Bergstation zu erschliessen sei, werde aber das zentrale Anliegen der Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr aufgenommen.

In der ersten Lesung bevorzugte der Landrat deutlich die Fassung der Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr gegenüber der neu beantragten Version seines Mitglieds. Wenig Rückhalt erfuhr die regierungsrätliche Formulierung, die sich auf die Erschliessung von Braunwald mit der Standseilbahn beschränkte. Auf die zweite Lesung hin unterbreitete der Regierungsrat einen Kompromissvorschlag. Dieser entsprach im Wesentlichen dem schon in der ersten Lesung unterlegenen Antrag des Landratsmitglieds. Danach soll das Zentrum von Braunwald mit der Standseilbahn erschlossen werden und der Hüttenberg durch den Kanton von dessen Bergstation aus. Der Regierungsrat wollte so mittels Entscheid der Landsgemeinde Planungssicherheit für die Zukunft schaffen. Wie genau der Hüttenberg von der Bergstation erschlossen wird, liess er offen. Als realistisch erwies sich aus Sicht des Regierungsrates, den Hüttenberg mit kleinen E-Bussen zu erschliessen. Dies könne schon in wenigen Jahren umgesetzt werden. Für eine direkte Erschliessung des Hüttenbergs vom Tal aus fehle dem Kanton das Geld. Schlussendlich nahm der Landrat den regierungsrätlichen Vorschlag mit einer kleinen Änderung an: Weil Braunwald kein eigentliches Zentrum hat, wurde dieses aus dem Wortlaut entfernt. Damit lautet der Artikel 5 des öVG gleich, wie er schon in der ersten Lesung von dem Mitglied des Landrats beantragt wurde. Eindeutig scheidete ein Begehren auf gänzliche Streichung der Bestimmung. Die Urheberin beurteilte eine spezielle Bestimmung zur Erschliessung von Braunwald im öVG als systemfremd und verwies auf das öV-Konzept. Die Mehrheit des Landrates erachtete die spezifische Regelung angesichts der speziellen Situation von Braunwald als gerechtfertigt und wollte insbesondere die Landsgemeinde über die Frage der Erschliessung befinden lassen.

Keine Mehrheit fand im Landrat der Antrag der Finanzaufsichtskommission zur Abgeltungsregelung in Artikel 7 öVG, der die Kosten des Orts- und Ausflugsverkehrs insbesondere aufgrund der Finanzlage des Kantons wie bisher hälftig zwischen Kanton und Gemeinde aufteilen wollte. Ebenso erfolglos blieb der Antrag eines Ratsmitglieds, einen Drittel der Kosten des Orts- und Ausflugsverkehrs den Gemeinden zu überbürden. Das Parlament folgte damit der Fassung des Regierungsrates sowie der Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr, wonach gemäss Artikel 7 öVG sämtliche vom Bund ungedeckten Kosten des Regional-, Orts- und Ausflugsverkehrs neu vom Kanton zu bezahlen sind. Für dieses Vorgehen wurde ins Feld geführt, dass es früher immer wieder zu Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den verschiedenen Linien kam. Diese wiederum brachten Unklarheiten bei der Kostenverteilung. Es sei falsch, an einer Regelung festzuhalten, die in der Vergangenheit zu Problemen führte. Wenn der Kanton das öV-Angebot beschliesse und dafür bezahle, bestünde Klarheit. Die fiskalische Äquivalenz sei eingehalten.

Wie schon in den beiden Kommissionen entbrannte im Landrat erneut eine Diskussion zu Artikel 11 des öVG, der als Anforderung an die Wirtschaftlichkeit verlangt, dass Angebotsausbauten einen Mindestkostendeckungsgrad von 20 Prozent aufweisen müssten. Die Argumente blieben inhaltlich weitgehend deckungsgleich. Von den Gegnern wurde die Höhe des Mindestkostendeckungsgrad sowie die vom Regierungsrat vorgesehene Frist von zwei Jahren, um diesen zu erreichen, als zu restriktiv eingeschätzt. Die Befürworter wiesen hingegen insbesondere auf die Wichtigkeit der Verankerung von Wirtschaftlichkeitskriterien im Gesetz hin, da unrentable Angebote sonst vom Parlament erfahrungsgemäss nicht aufgehoben würden. Am Ende setzte sich deutlich der Antrag eines Mitglieds durch, der vorsah, dass der Landrat Ziel- und Mindestwerte für den Kostendeckungsgrad für einzelne Linienkategorien im öV-Konzept festlegt. Dies gewähre dem Landrat Handlungsspielraum, etwa in Bezug auf innovative Angebote. Die festgelegten Werte gelten zudem für alle Angebote, nicht nur für die künftigen. Dem Regierungsrat wurde in diesem Zusammenhang die Aufgabe zugewiesen, Massnahmen zu ergreifen, wenn die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit nicht erreicht werden. Dazu kann auch das Einstellen eines Angebotes gehören.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit nur einer Gegenstimme, der Vorlage mit den von ihm vorgenommenen Änderungen zuzustimmen.

11. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Gesetzentwurf zuzustimmen:

Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öVG)

(Vom

Die Landsgemeinde,

gestützt auf Artikel 46 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Glarus

erlässt:

I.

GS ? ?/?/??, Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öVG), wird als neuer Erlass publiziert.

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck und Ziele

¹ Dieses Gesetz bezweckt, das Kantonsgebiet durch einen leistungsfähigen, den Kriterien der Nachhaltigkeit entsprechenden, die Standortqualität als Wirtschafts- und Wohnstandort unterstützenden und auf die Ziele der Raumplanung abgestimmten öffentlichen Verkehr (öV) zu erschliessen.

² Es werden namentlich folgende Ziele verfolgt:

- a. optimaler Anschluss des Kantonsgebiets an das nationale und überregionale öV-Netz;
- b. Erschliessung aller Ortschaften durch das kantonale öV-Netz;
- c. wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel;
- d. attraktive und behindertengerechte Ausgestaltung der Transportketten;
- e. Berücksichtigung und Integration neuer Technologien und Mobilitätsformen.

³ Grundsätzlich werden die Verkehrsverbindungen mindestens im Halbstundentakt geführt. Das öV-Konzept sieht bei einzelnen Linien oder Betriebszeiten Ausnahmen vor, wenn die abzugeltenden Kosten unverhältnismässig sind.

Art. 2 Gegenstand und Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz ergänzt die Gesetzgebung des Bundes für den regionalen Personenverkehr sowie den Orts- und Ausflugsverkehr im Kanton Glarus.

² Es regelt insbesondere die strategische Planung, die Angebotsbestellung, die Finanzierung des öV, das Controlling sowie die jeweiligen Zuständigkeiten.

2. Strategische Planung

Art. 3 öV-Konzept

¹ Das kantonale öV-Konzept umfasst eine Planungsperiode von zehn Jahren und dient der Planung und Steuerung des Angebots.

² Das öV-Konzept:

- a. zeigt die langfristigen Entwicklungsmöglichkeiten und Ziele des öV auf;
- b. stellt das für die Konzeptperiode geplante Verkehrsangebot dar;
- c. zeigt die Kosten des geplanten Verkehrsangebots auf; und
- d. legt die Teilnahme an Tarif- und Verkehrsverbunden sowie Anpassungen an Tarifzonenplänen fest.

³ Der Landrat beschliesst das durch den Regierungsrat erarbeitete öV-Konzept.

⁴ Für Änderungen des öV-Konzepts ist dasselbe Verfahren wie für den Erlass anwendbar.

⁵ Der Regierungsrat kann während der Planungsperiode Angebotsergänzungen bzw. -reduktionen zum öV-Konzept im Rahmen seiner ordentlichen Finanzkompetenzen gemäss Kantonsverfassung vornehmen.

⁶ Die aus dem bestehenden öV-Angebot entstehenden Kosten gelten als gebundene Ausgaben.

Art. 4 öV-Kommission

¹ Der Regierungsrat bestellt eine Kommission (öV-Kommission), in der die Gemeinden, die betroffenen kantonalen Stellen, die Verkehrs- und Tourismusverbände sowie weitere Anspruchsgruppen angemessen vertreten sind.

² Die öV-Kommission hat beratende Stimme und wird für die Entwicklung bzw. Weiterentwicklung des öV-Konzepts nach Artikel 3 Absatz 3 und 4 konsultiert.

Art. 5 *Erschliessung Braunwald*

¹ Braunwald wird mittels Standseilbahn erschlossen.

² Der Kanton erschliesst den Hüttenberg ab der Bergstation der Standseilbahn.

3. Angebotsbestellung**Art. 6** *Bestellung des Angebots*

¹ Das zuständige Departement bestellt gestützt auf das öV-Konzept die Linien des regionalen Personenverkehrs sowie des Orts- und Ausflugsverkehrs.

² Es kann auch Linien und Kurse, die nicht unter Absatz 1 fallen, im Auftrag und auf Kosten von Gemeinden oder Dritten bestellen.

³ Es kann Zielvereinbarungen mit den Transportunternehmen abschliessen sowie Linienausschreibungen vornehmen.

⁴ Es ist auch zuständig für Genehmigungen zur Beschaffung von Betriebsmitteln der Transportunternehmen.

4. Finanzierung und Beteiligung**Art. 7** *Abgeltungen*

¹ Die ungedeckten Kosten für Angebote des regionalen Personenverkehrs sowie des Orts- und Ausflugsverkehrs werden durch den Kanton getragen.

² Zusatzkosten für temporäre Anpassungen des Angebots trägt der Verursacher.

³ Die Transportunternehmen müssen die Hälfte des Gewinns aus den vom Kanton bestellten Angeboten einer Spezialreserve zuweisen. Sie dürfen die Spezialreserve nur zur Deckung von Verlusten der vom Kanton bestellten Angebote verwenden.

Art. 8 *Finanzhilfen, Zusatzleistungen und Beiträge für Infrastruktur und Betrieb*

¹ Der Kanton kann zur Förderung der Infrastruktur und des Betriebs des öV namentlich folgende Finanzhilfen, Zusatzleistungen und Beiträge leisten:

- a. Finanzhilfen an Transportunternehmen des öV;
- b. Zusatzleistungen beim Angebot, wie Verdichtungen beim Fahrplan;
- c. Investitionsbeiträge für die Infrastruktur des öV im kantonalen Interesse;
- d. Beiträge an Tarifmassnahmen;
- e. Beiträge für den Schienengüterverkehr;
- f. Beiträge an Luftseilbahnen mit Zugang zu ganzjährig bewohnten Gebieten;
- g. Beiträge an neue Mobilitätsformen des öV;
- h. Beiträge an weitere Massnahmen zugunsten des öV.

² Die Beschlussfassung richtet sich nach den ordentlichen Finanzkompetenzen gemäss Kantonsverfassung.

Art. 9 *Betrieb und Beteiligung*

¹ Der Kanton kann Transportunternehmen betreiben und sich an diesen beteiligen.

² Die Beschlussfassung für den Betrieb durch den Kanton richtet sich nach den ordentlichen Finanzkompetenzen gemäss Kantonsverfassung.

³ Die Beschlussfassung über die Beteiligung des Kantons obliegt dem Regierungsrat.

5. Controlling**Art. 10** *Information*

¹ Der Kanton informiert jährlich über die Entwicklungen im öV.

Art. 11 *Anforderung an die Wirtschaftlichkeit*

¹ Der Landrat legt mit dem öV-Konzept Ziel- und Mindestwerte für den Kostendeckungsgrad einzelner Linienkategorien fest.

² Werden diese Werte bei einzelnen Linien nicht erreicht, ergreift der Regierungsrat geeignete Massnahmen. Er kann bei Nichterreicherung der Mindestwerte ein Angebot einstellen.

6. Zuständigkeiten**Art. 12** *Departement*

¹ Das zuständige Departement übt alle Befugnisse in Bezug auf den öV aus, die aufgrund der Gesetzgebung nicht einer anderen Behörde übertragen werden.

Art. 13 *Kantonale Fachstelle, Fachorganisationen*

¹ Der Regierungsrat bezeichnet die kantonale Fachstelle für öV.

² Die Fachstelle kann einzelne Aufgaben geeigneten Fachorganisationen oder Dritten übertragen.

Art. 14 *Kantonale Bewilligungen*

¹ Der Regierungsrat regelt die Zuständigkeit für kantonale Bewilligungen gestützt auf die Bundes- oder kantonale Gesetzgebung.

7. Rechtsschutz**Art. 15** *Verfahren und Rechtsschutz*

¹ Das Verfahren und der Rechtsschutz gegen Verfügungen gestützt auf dieses Gesetz und seine Ausführungsbestimmungen richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

8. Schlussbestimmungen**Art. 16** *Übergangsbestimmungen*

¹ Der Landrat erlässt das erste öV-Konzept nach Artikel 3 innert zwei Jahren ab Inkrafttreten dieses Gesetzes.

² Der Beschluss der Landsgemeinde vom 6. Mai 2012 betreffend Ausbau öffentlicher Verkehr ab Sommer 2014 – Glarner Sprinter stündlich (jährlicher Rahmenkredit von 6,97 Mio. Fr.) sowie betreffend Beitritt zum Tarifverbund Ostschweiz wird auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des ersten öV-Konzepts aufgehoben.

³ Der Regierungsrat erhält bereits ab Inkrafttreten dieses Gesetzes bis zum Inkrafttreten des ersten öV-Konzepts die Kompetenz, nach Artikel 3 Absatz 5 Angebotsergänzungen bzw. -reduktionen im Rahmen seiner ordentlichen Finanzkompetenzen gemäss Kantonsverfassung vorzunehmen.

⁴ Die Verordnung über das Bewilligungsverfahren nach Verordnung über die Personenbeförderung bleibt in Kraft.

⁵ Alle übrigen bisherigen Beschlüsse betreffend den öV werden auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes aufgehoben.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.**1.**

GS VII D/6/1, Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öV-Gesetz) vom 5. Mai 1996, wird aufgehoben.

2.

GS VII D/6/2, Beschluss über die Gewährung eines Beitrages von 3'600'000 Franken zur finanziellen Sanierung der Braunwaldbahn AG vom 4. Mai 1997, wird aufgehoben.

IV.

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2026 in Kraft.

§ 9 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (Umsetzung Memorialsantrag «Slow Sundays im Klöntal»)

Die Vorlage im Überblick

Die Jungen Grünen und die Grünen des Kantons Glarus reichten im September 2020 den Memorialsantrag «Slow Sundays im Klöntal» in der Form der allgemeinen Anregung ein. Sie forderten darin die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen, um das beliebte Naherholungsgebiet Klöntal an mindestens acht Sonntagen im Jahr grundsätzlich vom motorisierten Individualverkehr (z. B. Privatautos, Motorräder) freizuhalten. Solche Sonntage werden als Slow Sundays bezeichnet. Die Antragsteller fokussierten dabei auf die Monate von Juni bis September. Ziel des Antrags war insbesondere eine Verbesserung der Erholungsqualität.

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag im Dezember 2020 für rechtlich zulässig und erheblich. Der Regierungsrat beantragte in der Folge dessen Ablehnung. Die landrätliche Kommission wie auch das Landratsplenum folgten diesem Antrag. An der Landsgemeinde 2022 selber nahm das Stimmvolk den Memorialsantrag in abgeänderter Form an. Diese sieht vor, dass das Klöntal nurmehr an einzelnen Sonntagen in den Monaten von Juni bis September vom motorisierten Individualverkehr freizuhalten ist.

Mit dieser Vorlage wird der Entscheid der Landsgemeinde 2022 umgesetzt. Sie beinhaltet eine Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr. Diese sieht in einem neuen Artikel 5a ein Fahrverbot für Motorfahrzeuge im Klöntal am jeweils letzten Sonntag der Monate Juni, Juli und August vor. Dieses gilt von 7 Uhr morgens bis 19 Uhr abends. Die Fixierung der betroffenen Sonntage schafft Rechtssicherheit, Planbarkeit und erleichtert die Umsetzung. Die Bestimmung überlässt zudem die Regelung von Ausnahmen dem Regierungsrat. Er kann (und wird) den Vollzug an die Gemeinde Glarus delegieren. Diese sperrt die Zufahrt ins Klöntal bereits heute gemäss einem bestehenden Konzept, wenn die Parkplatzkapazitäten im Klöntal ausgeschöpft sind. Dieses Konzept soll möglichst auch an den künftigen Slow Sundays umgesetzt werden. Denn dieses ist in der Bevölkerung akzeptiert und bekannt; verschiedene Konzepte würden den Vollzug erschweren. Die Gesetzesänderung soll am 1. Januar 2026 in Kraft treten. Entsprechend würden die ersten Slow Sundays im Sommer 2026 stattfinden.

Die Slow Sundays werden von Massnahmen begleitet. So soll insbesondere eine geeignete Kommunikation den Gästen und Einheimischen die Chancen dieser verkehrsberuhigten Tage aufzeigen. Auf der anderen Seite ist für eine Gästelenkung zu sorgen und die ansässigen Betriebe sind zu sensibilisieren. In Abhängigkeit der (wetterabhängigen) Nachfrage soll das Busangebot an den betroffenen Sonntagen ausgebaut werden. Eine neue Kreuzungsstelle im Bereich Herberg ist geplant. Neue Parkflächen im Tal sind hingegen nicht notwendig. Das bestehende Angebot reicht aus.

Die einmaligen Kosten der Verkehrssperrungen an drei Tagen belaufen sich auf total 50 000 Franken für die neue Kreuzungsstelle. Jährlich wiederkehrend kommen 38 000 Franken für die eigentliche Sperrung (Personal) und die geplante Verdichtung des Busfahrplans hinzu. Diese Kosten trägt der Kanton.

1. Ausgangslage

1.1. Heutige Situation im Klöntal / bestehende Verkehrsbeschränkung

Das Klöntal wurde in den vergangenen Jahren zunehmend zu einem touristischen Hotspot. Es lockt zahlreiche Besuchende von inner- und ausserhalb des Kantons an – die oft mit dem eigenen Auto anreisen. Speziell bei schönem Wetter an Wochenenden im Sommer bzw. an Feiertagen führt dies zu einer Überlastung der vorhandenen Infrastrukturen, insbesondere der zur Verfügung stehenden Parkplätze.

Gegenwärtig wird der motorisierte Individualverkehr (MIV; z. B. Privatautos, Motorräder) ins Klöntal von der Gemeinde Glarus beschränkt, wenn die Kapazität der Parkplätze erschöpft ist. Die Kantonspolizei bewilligt diese Sperrungen jeweils. Die Verkehrsbeschränkung bezieht sich nur auf die Zufahrt und nicht auf den weiterhin erlaubten, aus dem Klöntal abfliessenden Verkehr. Sie wird mit einer vorbereiteten Signalisation sowie mit Mitarbeitenden eines privaten Sicherheitsdienstes durchgesetzt. Die Akzeptanz dieser kapazitäts- bzw. sicherheitsbedingten Sperrungen ist hoch, da zum Zeitpunkt des Beginns der Zufahrtsbeschränkungen gegen Tagesmitte der Grossteil der Besuchenden bereits im Klöntal ist und damit zumindest der Grundbedarf an Mobilität mit MIV weitgehend gedeckt ist. Zudem werden Ausnahmen (Anwohnende, Hotelgäste, Gewerbetreibende, Menschen mit Behinderungen, Blaulichtorganisationen usw.) mit Augenmass zugelassen. Nicht von der Sperrung betroffen ist zudem selbstverständlich der öffentliche Verkehr.

1.2. Der Memorialsantrag

1.2.1. Inhalt

Die Jungen Grünen und die Grünen des Kantons Glarus reichten am 8. September 2020 den Memorialsantrag «Slow Sundays im Klöntal» in der Form der allgemeinen Anregung ein. Sie forderten darin die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen, um das Klöntal an mindestens acht Sonntagen im Jahr – v. a. in den Sommermonaten von Juni bis September – vom MIV von morgens bis abends talein- und talauswärts bis auf notwendige Ausnahmen freizuhalten und so die Erholungsqualität effektiv zu verbessern.

Die Antragsteller verwiesen auf den Wert des Naherholungsgebiets Klöntal. Dieses stehe aufgrund der zunehmenden Gästezahlen unter Druck. Besuchende würden oft mit Autos anreisen, was zu Chaos und Konflikten führe. Die Einführung der mindestens acht sogenannten Slow Sundays soll dazu führen, dass das Klöntal langfristig attraktiv und konfliktfreier wird.

Die Antragsteller formulierten ihren Antrag bewusst in der Form der allgemeinen Anregung. Damit sollte der Gesetzgeber genügend Spielraum erhalten, um eine wirksame und im Vollzug klare Regelung auszuarbeiten.

1.2.2. Politische Debatte

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag im Dezember 2020 für rechtlich zulässig und erheblich. Der Landrat verzichtete nach intensiven Diskussionen auf die Ausarbeitung einer konkreten Vorlage zur Umsetzung der allgemeinen Anregung und beantragte der Landsgemeinde 2022 mit klarer Mehrheit, den Memorialsantrag abzulehnen.

In der Debatte anlässlich der Landsgemeinde wurden zwei Abänderungsanträge mit folgendem Inhalt gestellt:

- Reduktion der Zahl der «Slow Sundays» auf vier Sonntage pro Jahr;
- Flexibilisierung der Vorgabe an den Gesetzgeber, indem die Sperrung für den motorisierten Verkehr nur an einzelnen Sonntagen gelten soll.

Der Antrag auf Sperrung an mindestens acht Sonntagen unterlag in der Abstimmung dem Antrag auf Sperrung an nur noch vier Sonntagen. In der Schlussabstimmung wurde schliesslich der Antrag auf Sperrung an einzelnen Sonntagen dem Antrag auf Sperrung an vier Sonntagen vorgezogen.

Der Regierungsrat erhielt damit von der Landsgemeinde 2022 den Auftrag, eine Gesetzesgrundlage auszuarbeiten, welche die Sperrung des Klöntals für den motorisierten Individualverkehr an einzelnen Sonntagen vorsieht. Er interpretierte den Volkswillen dahingehend, dass acht Sonntage als zu viel erachtet werden. Aus dem Entscheid der Landsgemeinde, die flexible Formulierung einer Festlegung auf noch vier Sonntage vorzuziehen, leitete der Regierungsrat zudem ab, dass weniger als vier Slow Sundays vorzusehen sind.

2. Umsetzung des Memorialsantrags

2.1. Anpassung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr

Das Bundesgesetz über den Strassenverkehr (SVG) gibt den Kantonen die Befugnis, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen oder Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Sie können diese Befugnis den Gemeinden übertragen, unter Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde. Das kantonale Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (EG SVG) bestimmt die für den Vollzug des SVG zuständigen Behörden. Die zu schaffende Gesetzesgrundlage für Slow Sundays im Klöntal gehört thematisch zum Regelungsbereich des EG SVG und ist somit in diesem aufzunehmen.

2.2. Inhaltliche Umsetzung

Im Sinne der Rechts- und Planungssicherheit für Anwohnende, Gewerbebetriebe, Besuchende, Behörden usw. sind die Sonntage, an denen das Fahrverbot gelten soll, konkret im Gesetz zu erfassen. Dies gibt den Touristen wie auch den privaten und öffentlichen Dienstleistungserbringenden die Möglichkeit, sich darauf einzustellen. Im Weiteren sollte diese jährlich wiederkehrende Sonntagsregelung für die Bevölkerung aus praktischen Gründen leicht zu merken sein. Der Memorialsantrag forderte Fahrverbote in den Monaten von Juni bis September. In Umsetzung des Auftrags der Landsgemeinde werden nun drei Slow Sundays vorge schlagen; jeweils am letzten Sonntag der Monate Juni, Juli und August.

Die Zeitspanne des Fahrverbots soll zwecks Senkung des Betreuungsaufwands und damit der Kosten auf die Tageszeit, nämlich auf 7 bis 19 Uhr, beschränkt werden. In dieser Zeitspanne findet der MIV im Wesentlichen statt. Diese Festlegung auf die Tageszeit entspricht der im Memorialsantrag enthaltenden Ausführung, wonach die Zufahrtsbeschränkung «von morgens bis abends» erfolgen soll.

Die an den bezeichneten Sonntagen durchgeführten Fahrverbote für den MIV sind bestmöglich entsprechend den heute bereits von der Gemeinde Glarus bei Verkehrs- und Parkraumüberlastungen durchgeführten Verkehrsbeschränkungen umzusetzen, um keine unnötige Verwirrung zu schaffen.

Gesperrt werden muss die Klöntalerstrasse bei Riedern (Kantonsstrasse) und die Sackbergstrasse bei Hinter Sagg in Richtung Klöntalersee (Gemeindestrasse). Dazu werden jeweils zwei Mitarbeitende eines privaten Sicherheitsdienstleisters eingesetzt. Der Betrieb einer automatischen Sperranlage mit entsprechendem Betreuungsaufwand fällt aufgrund der vorgesehenen Ausnahmeregelung und der notwendigen Flexibilität des Systems ausser Betracht. Auf der Pragelpasstrasse besteht kein Handlungsbedarf; auf dem Abschnitt Richisau–Gampelbrücke besteht bereits heute an Wochenenden ein Fahrverbot für den motorisierten Verkehr.

Im Weiteren ist die konkrete Vollzugszuständigkeit zu regeln. Grundsätzlich ist diese, da insbesondere die Kantonsstrasse ins Klöntal betroffen ist, beim Kanton anzusiedeln. Die Gemeinde Glarus führt im Klöntal jedoch bereits Verkehrssperrungen (inkl. Signalisationen, Ausnahmeregelungen und Zusammenarbeit mit einem privaten Sicherheitsdienstleister) an Tagen mit Kapazitätsüberlastungen durch. Um die Durchführung beider Sperrkonzepte aus einer Hand zu erlauben, ist im Gesetz die Möglichkeit der Delegation der konkreten Umsetzung der Sperrung an die Gemeinde Glarus vorzusehen. Aktuell ist – in Absprache mit der Gemeinde Glarus – vorgesehen, diese Möglichkeit auch zu nutzen. Damit kann der Vollzug zum Vorteil der Behörden wie auch der Verkehrsteilnehmenden vereinfacht und vereinheitlicht werden.

Die Umsetzungsbestimmungen sind in einer regierungsrätlichen Vollzugsverordnung zu erlassen. Damit kann auf sich verändernde Verhältnisse flexibel reagiert werden. In dieser Verordnung müssen ebenso in Grundzügen die Ausnahmen vom Fahrverbot geregelt werden. Diese sollen weitgehend der Praxis der bereits heute von der Gemeinde Glarus durchgeführten Verkehrsbeschränkungen entsprechen. Gegen Verfügungen bzw. Nichtgewährung von Ausnahmen ist in jenem Erlass ein Rechtsmittel vorzusehen.

3. Begleitmassnahmen

Die Sperrung der Zufahrt zum Klöntal ist nur für einzelne, wenige Sonntage vorgesehen. Dementsprechend müssen die begleitenden Massnahmen verhältnismässig sein. Sie sind aufbauend und den Erfahrungen und Entwicklungen angepasst zu planen.

3.1. Begleitmassnahmen Tourismus

Die Verkehrssperrungen an den bezeichneten Sonntagen erfordern seitens Tourismusförderung unterschiedlichste Massnahmen. So ist darauf hinzuwirken, dass die einheimische Bevölkerung sowie ausserkantonale Besucherinnen und Besucher diese Verkehrseinschränkungen als positiven Aspekt eines tourismusfreundlichen Konzepts wahrnehmen, welches ermöglicht, das Klöntal an diesen Tagen auf besondere Art zu erleben. Damit sollen gleichzeitig zeitliche und örtliche Verlagerungseffekte vermieden werden.

Zu diesen Begleitmassnahmen gehören insbesondere Massnahmen im Bereich der Kommunikation, der Gästelenkung wie auch für die Sensibilisierung verschiedenster Leistungsträger und Organisationen zur Durchführung von Veranstaltungen. Ein entsprechendes Konzept, abgestimmt mit dem öffentlichen Verkehr, würde im Hinblick auf die Einführung der verkehrsfreien Sonntage erstellt und weiterentwickelt.

3.2. Begleitmassnahmen öffentlicher Verkehr

Das Klöntal wird an den drei Sonntagen hauptsächlich unmotorisiert bzw. mit dem öffentlichen Verkehr erreichbar sein. Zur Bewältigung der wetterabhängigen Nachfrage ist an diesen Tagen tagsüber ein Angebot des öffentlichen Verkehrs im Halbstundentakt geplant. Zudem ist zur besseren Erschliessung entlang des Klöntalersees im Bereich Herberg die Einrichtung einer Kreuzungs- und Haltestelle vorgesehen. Anpassungen wären entsprechend der Entwicklung des Tourismusverkehrs vorzunehmen.

3.3. Begleitmassnahmen Parkplätze

Für einen Umstieg vom MIV auf den öffentlichen Verkehr (Bus) stehen beim Bahnhof Glarus und in dessen Umfeld an Sonntagen bereits heute genügend freie Parkplätze zur Verfügung. Allfällig erkennbar zunehmenden Parkplatzbedürfnissen kann mit der Erweiterung von bestehenden Parkflächen Rechnung getragen werden. Grundsätzlich sind im Hinblick auf diese wenigen verkehrsbefreiten Sonntage im Klöntal keine raumplanerischen Massnahmen zwecks Einzonung weiterer Parkflächen notwendig.

4. Vernehmlassung

Der Regierungsrat verzichtete darauf, seinen Vorschlag zur Umsetzung des Memorialsantrags in eine Vernehmlassung zu geben. Die Landsgemeinde debattierte das Anliegen bereits ausführlich und fällte einen Entscheid. Ausserdem setzte der Regierungsrat im Februar 2024 eine Projektorganisation ein, die den Auftrag hatte, die Landsgemeindevorlage im Abgleich mit den einzelnen Schnittstellenpartnern – insbesondere der Gemeinde Glarus – zu erarbeiten. Es waren somit keine neuen Erkenntnisse zu erwarten, da die interessierten Kreise bekannt sind und sich diese bereits äussern konnten.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1a. Verkehrsbeschränkung im Klöntal

Das Fahrverbot im Klöntal wird unter einem eigenen, neuen Titel «Verkehrsbeschränkung im Klöntal» eingefügt.

Artikel 5a; Fahrverbot im Klöntal

Das Fahrverbot wird im neuen Artikel 5a geregelt. Absatz 1 hält die drei vom Fahrverbot betroffenen Sonntage mit der Zeitspanne, in der das Fahrverbot in Kraft ist, fest. Dies macht die Fahrverbote für alle Betroffenen transparent bzw. planbar. Die Slow Sundays müssen somit nicht jährlich wiederkehrend festgelegt und publiziert werden. Das Fahrverbot ist auf der Kantonsstrasse ab Riedern und auf der Gemeindestrasse ab Hinter Sagg in Richtung Klöntalersee vorgesehen, wobei die definitive Festlegung der Sperrpunkte in die Vollzugskompetenz des Regierungsrates fällt.

Gemäss Absatz 2 sind die nicht abschliessend zu haltenden Ausnahmen auf der Stufe der regierungsrätlichen Verordnung zu konkretisieren. Vom Fahrverbot sollen insbesondere Anwohnende, Hotelgäste, Gewerbetreibende, Angestellte und Zulieferer im betroffenen Gebiet, Menschen mit Behinderungen, Blaulichtorganisationen (Feuerwehr, Sanität, Polizei), dringende land- und forstwirtschaftliche Transporte sowie der öffentliche Verkehr ausgenommen sein. Es geht primär um ein Fahrverbot für Personen, die zur Erholung privat motorisiert das Klöntal tageweise aufsuchen.

Absatz 3 beauftragt den Regierungsrat, die Einzelheiten dieses Fahrverbots zu regeln. Dabei wird ihm die Kompetenz übertragen, den Vollzug an die Gemeinde Glarus zu delegieren. Diese führt bereits seit mehreren Jahren Verkehrssperrungen bei Verkehrs- und Parkplatzüberlastungen durch. Die Kantonspolizei erlässt und publiziert die Verkehrsbeschränkung. Die Kostentragung dieser vom Kanton eingeführten Verkehrssperrungen erfolgt durch den Kanton, vorbehaltlich einer einschlägigen kantonalen Gesetzesbestimmung.

6. Inkrafttreten

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Vorgesehen ist ein Inkrafttreten am 1. Januar 2026.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Es ist für die Verkehrssperrung an drei Sonntagen mit einmaligen und jährlich wiederkehrenden Kosten gemäss Tabelle 1 zu rechnen. Diese Kosten trägt der Kanton.

Tabelle 1. Kostenübersicht

Kosten	einmalig	pro Jahr
– Aufwand Sicherheitsdienstleister		20'000 Fr.
– Behördenaufwand		10'000 Fr.
– Verdichtung Halbstundentakt Bus		8'000 Fr.
– Bau Kreuzungs- und Haltestelle Herberg	50'000 Fr.	
Total Kosten	50'000 Fr.	38'000 Fr.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

8.1. Kommission

Die Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr behandelte die Vorlage unter der Leitung von Landrat Christian Marti, Glarus. Die Diskussion drehte sich um folgende Fragen: An wie vielen Tagen für jeweils wie lange soll das Klöntal gesperrt werden? Und ab wo soll das Fahrverbot mit welchen Ausnahmen gelten? Die knappe Mehrheit der Kommission sprach sich gegen die vom Regierungsrat beantragten drei autofreien Tage aus; zwei davon wurden als ausreichend erachtet. Ein Begehren, dass ein Fahrverbot an nur einem Sonntag verlangte, fiel deutlich durch. Mit grossem Mehr passte die Kommission jedoch mit Blick auf die Wertschöpfung die Sperrzeiten an. In Abweichung von der regierungsrätlichen Vorlage verkürzte sie die Dauer des Fahrverbots von 7 bis 19 Uhr auf 8 bis 18 Uhr.

Kontrovers wurde der Antrag eines Mitglieds verhandelt, im Gesetz festzuhalten, dass die Sackbergstrasse an der Grenze zum Klöntal gesperrt wird. Am Ende scheiterte dieses Begehren deutlich. Die Kommission wollte die Regelung, wonach die Festlegung der definitiven Sperrpunkte in die Vollzugskompetenz des Regierungsrates fällt, beibehalten. Ebenfalls klar unterlag ein Antrag, wonach nur «notwendige» Ausnahmen vom Fahrverbot möglich sein sollen. Diese Formulierung wäre enger, als jene des Regierungsrates, die «begrün-

dete» Ausnahmen vorsah. Die Kommission sah keinen Anlass für einen restriktiveren Wortlaut. Die in Betracht fallenden Ausnahmen ergäben sich aus der Vorlage bzw. der Praxis. Eine Diskussion entbrannte in der Kommission noch darum, ob die Gesetzesvorlage der Landsgemeinde zur Ablehnung unterbreitet werden soll. Die grosse Mehrheit der Mitglieder war sich aber schliesslich einig, dass dies politisch unsensibel sei. Die Landsgemeinde habe mit der Annahme des Memorialsantrags eine Regelung auf Gesetzesstufe verlangt. Dies gelte es zu respektieren.

Die Kommission beantragte dem Landrat schliesslich mit deutlichem Mehr, dem regierungsrätlichen Antrag mit den von ihr vorgenommenen Änderungen (Reduktion der Zahl der Slow Sundays auf zwei Sonntage im Jahr in den Monaten Juli und August; Sperrzeit von 8 bis 18 Uhr) zuzustimmen.

8.2. Landrat

Nach dem obligatorischen Eintreten entsprachen die Themen der Beratung im Landrat weitgehend denjenigen in der Kommissionsdebatte. Am meisten zu diskutieren gaben erneut die Zahl der autofreien Sonntage und die Sperrzeiten. Zugunsten des Kommissionsantrags, der nur zwei autofreie Tage vorsah, wurden die Interessen des im Klöntal ansässigen Gewerbes vorgebracht. Dieses sei auf mit dem MIV anreisende Gäste angewiesen, um Wertschöpfung erzielen zu können. Auch der regierungsrätliche Antrag mit drei autofreien Sonntagen fand Unterstützung. Die Fürsprecher des damaligen Memorialsantrags forderten hingegen vier autofreie Sonntage und gingen damit über die Anträge von Kommission und Regierungsrat hinaus. Am letzten Sonntag im September solle ein weiterer Slow Sunday stattfinden. Gerade für Wandernde und Velofahrende sei dies attraktiv. Sie betonten die Chancen autofreier Sonntage auch für neue Formen der Wertschöpfung; solche Tage sollen zudem ein Umdenken bezüglich der eigenen Mobilität fördern. Die Debatte im Landrat war darüber hinaus besonders geprägt von den unterschiedlichen Auslegungen des von der Landsgemeinde 2022 erteilten Auftrags zur Umsetzung des Memorialsantrags. Dazu wurde ausgeführt, dass sich aus diesem logisch ergebe, dass das Volk weniger als vier autofreie Tage im Klöntal wolle. Ein entsprechender Antrag sei einer flexibleren Formulierung unterlegen, die Fahrverbote nur an einzelnen Tagen vorsah. Zwei und drei Tage entsprächen dieser Formulierung klar. An der Landsgemeinde werde sich zeigen, was dem Volkswillen tatsächlich entspreche. Am Ende entschied sich der Landrat deutlich für die Version des Regierungsrates mit drei autofreien Tagen an den letzten Sonntagen in den Monaten Juni, Juli und August.

Ähnlich verlief die Diskussion hinsichtlich der Sperrzeiten. Für den Kommissionsantrag wurde im Landrat unter anderem vorgebracht, dass Wandernde bzw. Tourengängerinnen und Tourengänger bereits frühmorgens vom Klöntal aus etwa zur Glärnischhütte hochlaufen wollten. Bei einem Fahrverbot ab 7 Uhr ginge das nicht mehr, zumal der erste Bus gemäss Fahrplan erst ungefähr um 8 Uhr im Klöntal ankomme. Die um eine Stunde spätere Sperrung habe positive Auswirkungen auf die Wertschöpfung, ohne den Zweck des Fahrverbotes zu beeinträchtigen. Auch bei den Uhrzeiten stellte sich der Landrat jedoch klar hinter den Vorschlag des Regierungsrates und votierte entgegen der Kommission für die Zwölf-Stunden-Version von 7 bis 19 Uhr.

Weiter wurde eine Gesetzesbestimmung beantragt, wonach die gesamte Sackbergstrasse gesperrt wird; die Sperrung solle nicht erst ab Hinter Sagg erfolgen. Dies soll einerseits ein Ausweichen des Verkehrs auf den Saggberg verhindern. Andererseits biete auch dies mit Blick auf bestehende Freizeit-Infrastrukturen Chancen für den Tourismus. In der Fassung des Regierungsrates und der Kommission ist der Sperrpunkt hingegen nicht festgelegt. Konkrete Sperrpunkte im Gesetz seien zu starr. Die Vollzugsbehörde verliere so die Möglichkeit, erforderliche Anpassungen vorzunehmen. Auch hätten bisherige Sperrungen nicht zu nennenswertem Ausweichverkehr geführt. Der Antrag auf Festlegung konkreter Sperrpunkte wurde in der Folge deutlich abgelehnt. Ebenso klar unterlag das Begehren, nur «notwendige» Ausnahmen vom Fahrverbot zu erlauben. Die Befürworter dieser restriktiveren Formulierung befürchteten eine zu grosszügige Praxis zur Erteilung der Ausnahmegewilligungen; dies würde Sinn und Zweck der autofreien Sonntage untergraben. Die grosse Mehrheit sah darin aber einen Formalismus und unterstützte die Fassung von Kommission und Regierungsrat, die «begründete» Ausnahmen vorsieht. Die Ausnahmetatbestände hätten sich seit Beginn der Diskussionen zum Memorialsantrag in den Materialien kaum verändert. Es werde darauf vertraut, dass der Regierungsrat in seiner Vollzugsverordnung die Ausnahmetatbestände angemessen regelt. Keinen Rückhalt erhielt am Schluss der Landratsdebatte ein Antrag, die Vorlage der Landsgemeinde zur Ablehnung zu empfehlen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit grosser Mehrheit, dem regierungsrätlichen Antrag unverändert zuzustimmen.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS VII D/11/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (EG SVG) vom 5. Mai 1985 (Stand 1. Juli 2018), wird wie folgt geändert:

Titel nach Art. 5 (neu)

1a. Verkehrsbeschränkung im Klöntal

Art. 5a (neu)

Fahrverbot im Klöntal

¹ Für Motorfahrzeuge besteht im Klöntal jeweils am letzten Sonntag der Monate Juni, Juli und August von 07.00 Uhr bis 19.00 Uhr ein Fahrverbot.

² Der Regierungsrat sieht begründete Ausnahmen vom Fahrverbot vor.

³ Der Regierungsrat regelt den Vollzug. Er kann diesen an die Gemeinde Glarus delegieren.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

§ 10 Memorialsantrag «Schaffung von Bildungsgutschriften»

Die Vorlage im Überblick

Der vorliegende Memorialsantrag des Erstunterzeichners und Mitgründers einer Privatschule in Mollis, Nils Landolt, fordert die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Beiträge des Kantons an die Kosten für den Besuch bewilligter Privatschulen durch Glarner Kinder. Diese sogenannte Bildungsgutschrift soll den durchschnittlichen Kosten eines Kindes an der öffentlichen Schule entsprechen und an die Privatschulen ausgerichtet werden. Die geforderte Regelung soll Kindern und Jugendlichen insbesondere ermöglichen, sich gemäss ihren Anlagen zu entwickeln. Die Bildungsgutschriften sollen die Gleichberechtigung verbessern, indem die finanziellen Möglichkeiten der Eltern die Wahl des Bildungsangebotes nicht mehr so stark einschränken, die Bildungsinnovation beflügeln und zu einer Entlastung der Volksschule beitragen.

Regierungs- und Landrat sprechen sich für die Ablehnung des Memorialsantrags aus. Der Kanton verfügt über gute öffentliche Schulen. Auch sie ermöglichen den Kindern und Jugendlichen eine ihren Anlagen entsprechende Entwicklung und Förderung. Auch besuchen aktuell nur wenige Kinder im Kanton eine Privatschule. Es ist somit kein breites Bedürfnis der Bevölkerung erkennbar. Es ist deshalb nicht notwendig, weitere Angebote finanziell zu unterstützen, zumal die Mehrkosten erheblich wären. Denn einzelne, bei der Volksschule wegfallende Kinder und Jugendliche führen noch nicht dazu, dass die durchschnittlichen Kosten bei den zuständigen Gemeinden eingespart werden können. Den Mehrkosten für die Bildungsgutschriften stehen somit keine vergleichbaren Einsparungen bei der Volksschule gegenüber.

Zudem würde die Änderung zu einer erhöhten Planungsunsicherheit für die öffentlichen Schulen führen. Denn es ist nie klar, wie viele Kinder aus der öffentlichen Schule abwandern oder wieder an diese zurückkehren. Es ist den Schulleitungen jedoch nicht möglich, kurzfristig Lehrpersonen zu entlassen bzw. einzustellen. Diese Unsicherheit gilt es deshalb insbesondere in Zeiten des Lehrpersonenmangels zu verhindern. Bestehende Arbeitsverhältnisse dürfen nicht aufgrund möglicher kurzfristiger Schwankungen unnötig aufs Spiel gesetzt werden.

Ein Nein zu Bildungsgutschriften bedeutet indes kein Nein zu den Privatschulen. Die Privatschulfreiheit ist im Kanton bereits jetzt gewährleistet.

1. Ausgangslage

1.1. Anstoss für die Vorlage

Am 29. September 2023 reichte Nils Landolt, wohnhaft in Näfels, als Erstunterzeichner den vorliegenden Memorialsantrag ein. Neun weitere stimmberechtigte Einzelpersonen haben den Memorialsantrag in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ebenfalls unterzeichnet. Dieser beabsichtigt die Schaffung von Bildungsgutschriften. Dazu soll Artikel 11 des Gesetzes über Schule und Bildung (Bildungsgesetz, BiG) ergänzt werden. Der Memorialsantrag im Wortlaut:

«Gemäss Artikel 58 der Kantonsverfassung des Kantons Glarus reichen wir folgenden Memorialsantrag ein:

Es sei das Bildungsgesetz des Kantons Glarus unter Artikel 11 «Unentgeltlichkeit» um den Absatz 1a zu ergänzen:

Der Besuch von bewilligten Privatschulen ist für Kantonseinwohner nur in der Höhe der durchschnittlichen Kosten eines Kindes an einer öffentlichen Schule unentgeltlich. Die Privatschulen erhalten pro Kind einen Kostenbeitrag in diesem Umfang. Für allfällige übersteigende Kosten der Privatschulen kann ein unentgeltlicher Schulbesuch nicht gewährleistet werden.

Begründung:

Kindern und Jugendlichen soll ermöglicht werden, sich gemäss ihren Anlagen zu entwickeln und sich in die Gesellschaft zu integrieren. Dabei hilft eine Flexibilität in der Wahl des Bildungsangebots und des Bildungswegs, unabhängig von den finanziellen Möglichkeiten der Eltern.

Wir glauben, dass dies mindestens die folgenden vier positiven Effekte hätte:

1. Es wird bei der Wahl des Bildungsangebots und des Bildungswegs eine höhere Gleichberechtigung geschaffen. Die finanziellen Möglichkeiten einer Familie sind bei dieser Entscheidung nicht mehr das Hauptkriterium.

2. Durch die freie Wahl des Bildungsangebots entsteht ein Wettbewerb der Ideen, welcher die Bildungsinnovation im Kanton Glarus beflügeln kann.
3. Lösungen für gefährdete oder benachteiligte Kinder, oder für solche, «die durch die Maschen fallen», können einfacher gefunden werden.
4. Dadurch werden die Lehrer:innen in der Volksschule in ihrer täglichen Arbeit entlastet, was wiederum der aktuell hohen Fluktuation bei generellem Lehrermangel entgegenwirken dürfte.»

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag im Dezember 2023 mit elf Stimmen für erheblich.

1.2. Geltendes Recht, aktuelle Situation und interkantonaler Vergleich

Die Bundesverfassung regelt im Bereich des Schulwesens nur Grundsätze. So ist der Anspruch auf ausreichenden und – an öffentlichen Schulen – kostenlosen Grundschulunterricht gewährleistet. Zuständig für das Schulwesen sind die Kantone. Die Bundesverfassung schreibt vor, dass die Kantone für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen haben, der allen Kindern offensteht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht.

Die eidgenössischen Räte setzten sich in der parlamentarischen Beratung des Entwurfs der geltenden Bundesverfassung mit der Frage auseinander, ob Grundschulunterricht an privaten Ausbildungsstätten ebenfalls unentgeltlich sein müsse. Dies wurde jedoch verneint. Ausgeschlossen ist eine Subventionierung von Privatschulen durch die Bundesverfassung jedoch nicht. Daher stehen die Vorgaben der Bundesverfassung der gesetzlichen Festlegung von Bildungsgutschriften grundsätzlich nicht entgegen.

Der Kanton Glarus verfügt für die Führung von Privatschulen über klare Vorgaben: Das Recht, Privatschulen zu errichten und zu führen, ist gemäss der Kantonsverfassung in den Schranken des Gesetzes gewährleistet. Die Führung von Privatschulen, die ohne öffentlichen Auftrag Unterricht zur Absolvierung der Schulpflicht anbieten, erfordert eine Bewilligung des Regierungsrates. Diese wird erteilt, wenn die Privatschule Gewähr für eine Bildung bietet, die derjenigen der öffentlichen Schulen gleichwertig ist. Die Privatschulen unterstehen der Aufsicht des Departements und die Lehrpersonen müssen im Besitz eines anerkannten, stufengemässen Fähigkeitsausweises sein.

Die Glarner Kantonsverfassung legt fest, dass Privatschulen aus öffentlichen Mitteln unterstützt werden können. Subventionsgeber können sowohl die Gemeinden wie auch der Kanton sein. Gemäss dem Kommentar zur Kantonsverfassung wurde dabei an «Privatschulen, die vor allem als Sonderschulen [...] wertvolle Dienste zu erbringen vermögen», gedacht.

Das Bildungsgesetz unterscheidet zwischen «reinen Privatschulen» und «Privatschulen mit öffentlicher Aufgabenerfüllung», nur letztere «mit allen Konsequenzen wie [...] Mitfinanzierung» (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2001, § 8, S. 93). So kann der Landrat Schulen mit privater Trägerschaft die Gewährleistung eines bestimmten Bildungsangebotes übertragen oder ihnen den Charakter einer öffentlichen Schule zuerkennen. Solchen Schulen erteilt der Regierungsrat Leistungsaufträge. Aktuell gelten die Schule an der Linth sowie das Heilpädagogische Zentrum Glarnerland als Privatschulen mit öffentlicher Aufgabenerfüllung. Nur in Bezug auf diese zwei Sonderschulen kennt der Kanton Glarus bereits heute eine Subventionierung von Schulen mit privater Trägerschaft. Eine ergänzende Subventionierung von Privatschulen ohne öffentliche Aufgabenerfüllung wird vom Wortlaut der Kantonsverfassung jedoch nicht ausgeschlossen und könnte daher gesetzlich festgelegt werden. Bereits heute übernimmt der Kanton Glarus im Rahmen der integrativen Sonderschulung (verstärkte Massnahmen) in Einzelfällen die Kosten für zugesprochene Lektionen in Schulischer Heilpädagogik auch an Privatschulen, da diese Kinder einen Sonderschulstatus und somit ein Anrecht auf eine spezifische Förderung haben.

In einzelnen Kantonen werden Privatschulen in geringem Umfang mit öffentlichen Mitteln unterstützt. Im Kanton Zürich können Lernende von Privatschulen die obligatorischen Lehrmittel bei der Wohngemeinde gratis beziehen. Im Kanton Bern besteht grundsätzlich die Möglichkeit, Beiträge an Privatschulen zu leisten. Allerdings wird diese Möglichkeit eingegrenzt. So werden die Beiträge abschliessend vom Regierungsrat bewilligt und betragen höchstens 20 Prozent der entsprechenden Kosten der öffentlichen Schule. Im Kanton Basel-Landschaft wird in Ausnahmefällen ein Unterstützungsbeitrag gesprochen (Härtefallklausel). Dazu müssen die Eltern ein Formular ausfüllen und diesem eine Erklärung über die in Betracht fallenden Einkommens- und Vermögensverhältnisse sowie die neueste Steuerveranlagung beilegen. Danach werden bis zu einem anrechenbaren Einkommen von maximal 70000 Franken jährliche Beiträge zwischen 1500 und 2500 Franken an die Privatschulen ausgerichtet. Der Kanton Zug kann anerkannten Privatschulen, die im Kanton Zug den Unterricht der obligatorischen Schulzeit anbieten, Beiträge gewähren, um die Schulgeldbeiträge der Zuger Schülerinnen und Schüler zu reduzieren. Der Kantonsbeitrag entspricht der Hälfte der Normpauschale, die den kommunalen Schulen im Kanton Zug ausgerichtet wird. Dies entspricht einem Viertel der gesamten Kosten, die eine Schülerin bzw. ein Schüler an einer öffentlichen Schule kostet.

2. Beurteilung des Memorialsantrags

2.1. Stellenwert und Qualität der Volksschule kanton- und interkantonal

Das Departement Bildung und Kultur hat den gesetzlichen Auftrag, das gesamte Schul- und Bildungswesen des Kantons zu beaufsichtigen und zu steuern. Dazu werden regelmässig Schulevaluationen (evaluationsbasierte Schulaufsicht) durchgeführt. Die Zusammenfassung der Ergebnisse des letzten Turnus der evaluationsbasierten Schulaufsicht der Jahre 2016–2020 zeigt ein erfreuliches Bild:

Abbildung 1. Einschätzung der Qualitätsbereiche in der Übersicht

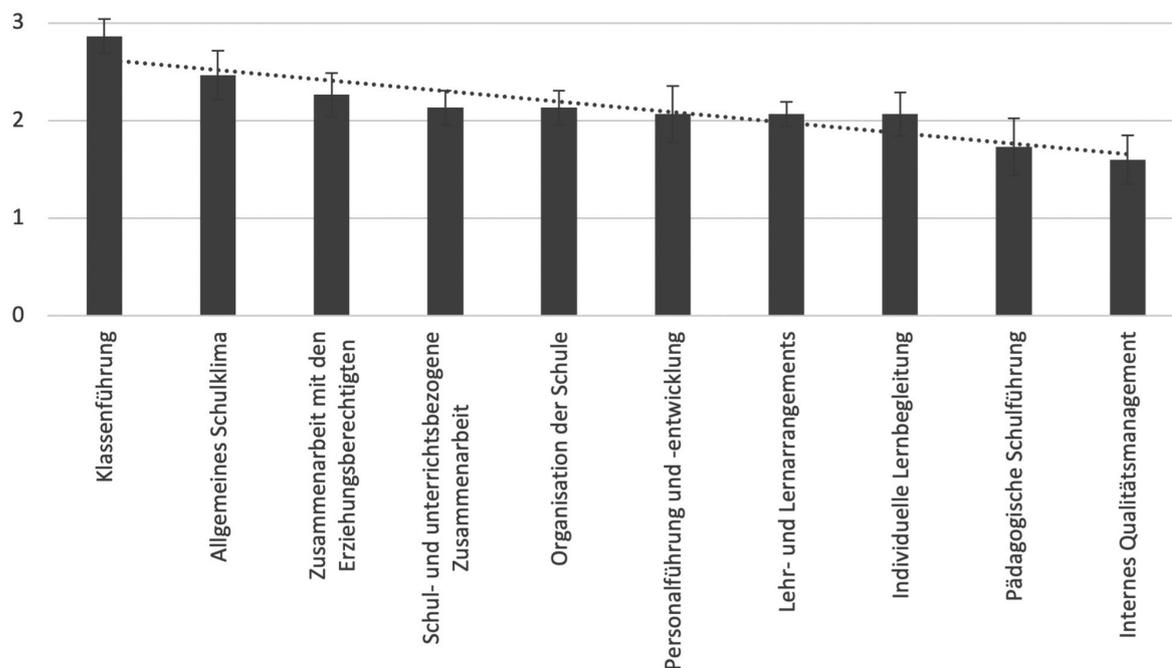


Abbildung 1 zeigt die durchschnittliche Einschätzung der Qualität der einzelnen Bereiche über alle Schulen im Kanton Glarus. Erfreulich ist, dass die «Klassenführung» nach wie vor die Stärke der Glarner Schulen ist. Eine funktionierende Klassenführung ist grundlegend für einen guten Unterricht, welcher die unterschiedlichen Voraussetzungen der Schülerinnen und Schüler berücksichtigt (im methodischdidaktischen Sinn wie auch im Bereich der Differenzierung der Lerninhalte). Ebenfalls als Stärke der Glarner Schulen können das «Allgemeine Schulklima» sowie die «Zusammenarbeit mit den Erziehungsberechtigten» bezeichnet werden. Insgesamt gesehen befinden sich die meisten Kriterien im grünen Bereich. Die Glarner Volksschulen verfügen über eine sehr gute Qualität und diese soll erhalten bleiben.

Die Volksschulen verstehen es, professionell mit den unterschiedlichen Schülerinnen und Schülern umzugehen und unterstützen sich gegenseitig, in Einzelfällen auch über die Gemeindegrenzen hinaus. Sie haben genügend Möglichkeiten, situativ flexibel auf die Bedürfnisse und Fähigkeiten der Kinder einzugehen. Es braucht somit keine weiteren Lösungen.

Privatschulen im Kanton müssen eine gleichwertige Bildung anbieten, um eine Bewilligung zu erhalten. Der angebotene Unterricht gilt als gleichwertig, wenn er geeignet ist, die Bildungsziele zu erreichen, dem Lehrplan entspricht und den Lernenden den Wechsel in die öffentliche Schule oder in anschliessende Bildungsgänge ermöglicht. Der Glarner Lehrplan für die Volksschule sieht eine individuelle, angemessene Entwicklung der Kinder ausdrücklich vor. Auch Privatschulen müssen den vorgegebenen Rahmen einhalten. Das ist richtig und wichtig, insbesondere um den Privatschülerinnen und -schülern eine Fortsetzung ihrer Ausbildung bzw. den Wechsel an eine öffentliche Schule jederzeit garantieren zu können. Die Begründung im Memorialsantrag erkennt diesen Umstand.

Im Kanton Glarus gibt es aktuell zwei bewilligte Privatschulen. Für interessierte Eltern besteht also bereits eine Wahlmöglichkeit. Diese Privatschulen mit öffentlichen Geldern zu fördern, erachtet der Regierungsrat nicht als geeignete Massnahme, um – wie im Memorialsantrag erwähnt – einen «Wettbewerb der Ideen entstehen zu lassen, welcher die Bildungsinnovation beflügeln kann». Aktuell besuchen zudem nur wenige Glarner Kinder eine dieser Privatschulen. Es ist kein breites Bedürfnis in der Bevölkerung und damit kein Handlungsbedarf erkennbar.

Die politischen Entscheide in anderen Kantonen stützen diesen Eindruck. Bereits 2008 lehnte Basel-Landschaft als erster Kanton die freie Schulwahl ab. Die Volksinitiative «Ja, Bildungsvielfalt für alle» wurde mit

72,9 Prozent Nein-Stimmen klar verworfen. Im Kanton Solothurn wurde ein entsprechender politischer Vorstoss 2010 nach einem klaren Nein im Kantonsrat zurückgezogen.

2011 fand im Kanton St. Gallen eine Abstimmung zur Verfassungsinitiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe» statt. Gegen diese Verfassungsinitiative entschied sich die Stimmbevölkerung mit einem Nein-Stimmen-Anteil von über 82 Prozent. Zwei weitere Volksabstimmungen zur freien Schulwahl bzw. zur Subventionierung von Privatschulen sind bislang ebenfalls gescheitert. Einerseits sprach sich die Thurgauer Stimmbevölkerung 2010 mit einem Nein-Stimmen-Anteil von 83,2 Prozent klar gegen eine freie Schulwahl aus. Andererseits scheiterte letztmals 2012 im Kanton Zürich eine entsprechende Volksabstimmung mit einem Gegenmehr von knapp 82 Prozent.

Diese Abstimmungen haben alle gezeigt, dass die Schweiz im internationalen Vergleich ein starkes öffentliches Schulwesen besitzt, das von der Bevölkerung geschätzt wird. Wichtig ist aber, dass daneben bereits heute die Privatschulfreiheit gewährleistet ist. Privatschulen erhalten ihre Bewilligung, wenn sie einen gleichwertigen Unterricht gewährleisten können. Die Eltern können ihr Kind jederzeit in eine Privatschule schicken, müssen dies jedoch selbst finanzieren.

2.2. Herausforderungen und Probleme bei der Umsetzung des Memorialsantrags

Mit der Gutheissung des Memorialsantrags würden die Privatschulen eine direkte Konkurrenz zu den öffentlichen Schulen darstellen. Der verfassungsmässige Auftrag, den Kindern einen unentgeltlichen Schulunterricht anzubieten, würde indes nur für die öffentlichen Schulen gelten. Die Gemeinden müssten das Angebot vollständig aufrechterhalten (sowie der Kanton bei der Kantonsschule). Sie verlieren jedoch Planungssicherheit, da die Eltern kurzfristig ein Alternativangebot wählen können. Diese Ungewissheit besteht für den Wechsel in eine Privatschule, aber auch für den kurzfristigen Wechsel zurück an die öffentliche Schule.

Aus Sicht der Kinder ist sicherzustellen, dass diese an ihrem Wohn- und Lebensort eine geeignete Beschulung erhalten. Nur so ist gewährleistet, dass sie den Kontakt im Dorf und mit ihren Kolleginnen und Kollegen aufrechterhalten können und in das soziale Gefüge vor Ort eingebunden sind. Mit der Wahl einer Privatschule verliert die Gemeinschaft und die Integration an Wert. Es ist davon auszugehen, dass weniger Kinder gemeinsam den Schulweg bestreiten und ihre Klassenkameraden in der Freizeit in der Nähe haben. Die Schulwege werden länger und aufwendiger.

Mit dem Memorialsantrag ist auch noch nicht geregelt, wer die durchschnittlichen Kosten festlegt und wie diese erhoben werden:

- Werden die Kosten jährlich erhoben und festgelegt?
- Fallen die Kosten je nach Wohngemeinde anders aus?
- Müssen die Eltern die Kosten bei einem Wechsel innerhalb des Schuljahres zurückzahlen?
- Ist ein Wechsel innerhalb eines Schuljahres überhaupt möglich?
- Ist eine anteilmässige Auszahlung möglich?

Nach der Annahme des Memorialsantrags müssten hierzu die Kompetenzen und die Vorgehensweisen, allenfalls sogar gesetzlich, geregelt werden.

Mit einer Subventionierung von Privatschulen durch die öffentliche Hand ginge wohl ausserdem eine verstärkte Aufsicht über die Privatschulen einher. Aktuell nehmen Privatschulen – im Rahmen des Zulässigen – pädagogische Freiheiten in Anspruch. Künftig müssten sie wohl einer engeren Kontrolle unterstellt werden und gegebenenfalls auch geschlossen werden können, falls sie den vorgegebenen Qualitätsansprüchen nicht genügen. Diesbezüglich stellt sich die Frage, ob die verstärkte Aufsicht durch den Kanton oder durch die Gemeinden, welche die Beiträge leisten würden, wahrgenommen werden müsste. Jedenfalls kämen neue Aufgaben auf die Gemeinden oder den Kanton zu.

Es ist davon auszugehen, dass der Kostenbeitrag nur bei einem Besuch einer bewilligten Privatschule im Kanton Glarus anfallen würde. Gemäss dem Bildungsgesetz können die Eltern die schulpflichtigen Kinder aber auch an einer ausserkantonalen Privatschule unterrichten lassen, sofern diese eine gleichwertige Ausbildung gewährleistet. Diese Privatschulen sind mit grosser Wahrscheinlichkeit ebenfalls bewilligt, aber eben nicht vom Kanton Glarus. Es wäre zu prüfen, ob diese Bevorzugung der Glarner Privatschulen – die aus Gründen der Standortförderung und der lokalen Verwendung der Steuergelder angezeigt ist – im Rahmen der Binnenmarktgesetzgebung zulässig ist.

Der Memorialsantrag schreibt den Privatschulen nicht vor, dass sie den Unterricht nicht teurer anbieten dürfen als die Bildungsgutschrift bzw. die durchschnittlichen Kosten. Den Eltern dürfen gemäss dem vorgeschlagenen Absatz 1a die übersteigenden Kosten in Rechnung gestellt werden. Dies hat zur Folge, dass trotz Subventionierung nicht alle Familien die Privatschule frei wählen können, weil deren Kosten die jeweiligen finanziellen Möglichkeiten nach wie vor übersteigen können.

3. Auswirkungen

3.1. Finanzielle Auswirkungen

Gemäss Bildungsgesetz tragen die Gemeinden die Kosten der Volksschule. Der Memorialsantrag will an dieser Regelung nichts ändern. Dies hat zur Folge, dass die Gemeinden den Kostenbeitrag an die Privatschulen zahlen müssen. Die Gemeinden müssen gleichzeitig aber das Angebot der öffentlichen Schule für sämtliche Schülerinnen und Schüler im Einzugsgebiet weiterhin anbieten. Erst wenn ein gewisser Schwellenwert erreicht wird, z. B. eine ganze Klasse wegfällt und damit ein Pensum einer Lehrperson eingespart werden kann, wird die Gemeinde finanziell entlastet. Bis dahin zahlen die Gemeinden den Kostenbeitrag an die Privatschulen, sparen gleichzeitig auf der anderen Seite aber nur unwesentlich Kosten.

Hinzu kommt, dass der Kanton die Kosten für die kantonalen Schulen trägt. Auch dies führt zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung für die Gemeinden. Mit Annahme des Memorialsantrags müssten die Gemeinden neu auch Schülerinnen und Schüler finanzieren, die eine Privatschule besuchen, sonst jedoch die obligatorische Schulzeit an der Kantonsschule absolviert hätten.

Die Erhebung der Durchschnittskosten bei den Gemeinden (Basis Schuljahr 2022/2023) zeigt, dass aus heutiger Sicht mit mindestens folgenden Kostenbeiträgen pro Jahr gerechnet werden müsste: Kindergarten 11 000 Franken, Primarstufe 14 000 Franken und Sekundarstufe I 20 000 Franken.

Im Schuljahr 2024/2025 werden an den zwei Privatschulen (ohne öffentliche Aufgabenerfüllung) im Kanton Glarus insgesamt 94 Kinder und Jugendliche unterrichtet. Davon sind 30 im Kanton Glarus wohnhaft. Von diesen 30 Kindern und Jugendlichen besuchen 21 die Primarstufe, neun die Sekundarstufe I. Auf Basis der oben dargelegten Durchschnittskosten würden bei den Gemeinden somit Kostenbeiträge von 474 000 Franken anfallen. Geht man davon aus, dass die Bildungsgutschriften einen leichten Anreiz für den Besuch einer Privatschule bieten und dadurch schätzungsweise rund 20 Prozent mehr Kinder eine solche besuchen würden, entstünden Kostenbeiträge von gegen 600 000 Franken. Da diese Kinder und Jugendlichen aus allen drei Gemeinde stammen und verschiedene Klassen und Stufen betroffen wären, ergäben sich für die Gemeinden faktisch geringe bis gar keine Ersparnisse. Vielmehr würden diese Kosten zusätzlich anfallen.

3.2. Organisatorische Auswirkungen

Es ist davon auszugehen, dass diese schweizweit einmalige Subventionierungsform eine Zunahme von Privatschulen zur Folge hätte. Dies hätte direkte Auswirkungen auf den Bewilligungs- und Aufsichtsaufwand des Departements Bildung und Kultur, der bereits zum heutigen Zeitpunkt hoch ist.

Die Gemeinden müssten die Abrechnungen der Bildungsgutschriften vornehmen und allenfalls neu Aufsichtsaufgaben wahrnehmen. Zudem müssten sie den Schulbetrieb flexibler und kurzfristiger planen, da nicht mehr einfach von der Zahl der Kinder auf dem Gemeindegebiet ausgegangen werden könnte.

4. Finanzierung

Die Gemeinden müssten zusätzlich zum ordentlichen Schulbudget die Kosten der Bildungsgutschriften übernehmen. Dabei kann auf der anderen Seite nicht von einer Einsparung ausgegangen werden. Eine wesentliche Ersparnis kann erst nach dem Wegfall einer ganzen Klasse erzielt werden. Die Gemeinden würden demnach doppelt bezahlen: Den Kostenbeitrag an die Privatschule und den freien Platz an der Volksschule. Dies würde zu Mehrkosten führen und voraussichtlich Steuererhöhungen erfordern, die Personen mit und ohne Schulkinder betreffen.

Abgesehen davon sind mit der Bildungsgutschrift nicht zwingend die gesamten Kosten der Privatschule abgedeckt. Den Rest würden wiederum die Eltern bezahlen müssen. Vor diesem Hintergrund relativiert sich das Argument der höheren Gleichberechtigung.

5. Fazit

Die Annahme des Memorialsantrags würde eine grundlegende Änderung im Bildungswesen bedeuten. Die Gemeinden und der Kanton müssten den Schulbesuch aufgrund der Wahl der Eltern finanzieren. Gleichzeitig müssten die Gemeinden und der Kanton weiterhin selbst ein unentgeltliches Angebot für die Bildung bereitstellen. Die Mehrkosten für die öffentliche Hand wären erheblich.

Eine angemessene Bildung ist im Kanton für alle Lernenden sichergestellt. Gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung und geltender Rechtslage im Kanton Glarus dürfen die Schülerinnen und Schüler an Privatschulen Therapien wie Logopädie und Psychomotorik kostenlos an ihrem Wohnort besuchen. Zudem stellt der Kanton bereits heute im Rahmen der Sonderschulung soweit nötig Schulen zur Verfügung, die im Bedarfsfall eine den Möglichkeiten der Kinder entsprechende Bildung gewährleistet. Deren Finanzierung im Einzelfall ist sichergestellt. Es ist jedoch ein wesentlicher Unterschied, ob eine Gemeinde oder der Kanton das Kind in einem begründeten Einzelfall einer Schule mit privater Trägerschaft zuweist und dann den Besuch

finanziell unterstützt oder ob neu zusätzlich die Wahlmöglichkeit der Eltern durch die öffentliche Hand subventioniert werden soll.

Zusammengefasst ist die Schaffung von Bildungsgutschriften in Anbetracht der guten öffentlichen Schulen und aufgrund der damit für alle Glarnerinnen und Glarner verbundenen Mehrkosten weder gerechtfertigt noch notwendig. Vielmehr ist die öffentliche Schule zu erhalten und stetig weiterzuentwickeln. Zudem ist bei einem nicht kostendeckenden Anteil der Privatschule davon auszugehen, dass nur finanziell gut gestellte Familien davon profitieren würden.

6. Beratung der Vorlage im Landrat

6.1. Kommission

Die Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres unter der Leitung von Landrat Albert Heer, Oberurnen, befasste sich mit der Vorlage. Sie diskutierte die Ausgestaltung der Volksschule im Kanton und die Auswirkung einer staatlichen Unterstützung von Privatschulen auf das System intensiv. Die Kommission befürchtete, dass bei einer Annahme des Memorialsantrags eine Negativselektion drohe. Die Privatschulen würden die für ihr Schulkonzept passenden, guten Schüler den öffentlichen Schulen entziehen. Die öffentlichen Schulen hätten diese Wahlmöglichkeit hingegen nicht. Folge davon wäre ein sinkendes Lernniveau in den Klassen der Volksschule. Zudem würden auch die Durchschnittskosten und damit die finanzielle Belastung der Gemeinden steigen, weil die Zahl der Schülerinnen und Schüler abnehme. Aus Sicht der Kommission nimmt die öffentliche Schule ihren Auftrag ernst und geht auf die einzelnen Kinder angemessen ein. Sie stärke das soziale Netz, indem dort Schülerinnen und Schüler aus dem gleichen Ort, aber mit unterschiedlichen Hintergründen aufeinandertreffen. Besonders problematisch war für die Kommission zudem die rechtlichen Fragen in Bezug auf die Umsetzung des Memorialsantrags: So ist unklar, ob die im Memorialsantrag vorgesehene Regelung auch die Unterstützung von an ausserkantonalen Privatschulen beschulten Glarner Kindern zur Folge hätte. Aktuell werden 22 Glarner Kinder an ausserkantonalen Privatschulen beschult.

Die Kommission beantragte dem Landrat entsprechend einstimmig, der Landsgemeinde die Ablehnung des Memorialsantrags zu empfehlen.

6.2. Landrat

Im Landrat war die Ablehnung des Memorialsantrags ebenfalls unbestritten. Dieser wurde nach dem obligatorischen Eintreten von keinem Ratsmitglied unterstützt. Im Parlament prägten weitgehend ähnliche Argumente wie in der Kommission die Debatte. Befürchtet wurden negative Auswirkungen auf die öffentliche Schule. Indem Eltern ihre Kinder kurzfristig von der öffentlichen Schule in eine Privatschule und auch wieder dorthin zurückschicken könnten, gehe für die Volksschule die Planungssicherheit verloren. Die Durchschnittskosten pro Schüler an der Volksschule würden zudem erhöht. Die Mehrbelastung für die Gemeinden belief sich auf mindestens rund 470 000 Franken. Dies sei unverhältnismässig. Die Landratsmitglieder sehen im Memorialsantrag aber vor allem auch die Gefahr der Untergrabung des Volksschulsystems. Dessen Annahme könne vermehrt religiöse, elitäre oder politisch ausgerichtete Schulen zutage fördern. In der Diskussion wurde durchaus anerkannt, dass gewisse Kinder besondere Unterstützung brauchen. Das bestehende System berücksichtige dies aber bereits. Für allfällige Verbesserungen braucht das bestehende, gut funktionierende Schulsystem nicht ausgehebelt zu werden. Der Landrat mass weiter der Bedeutung der Volksschule für den gesellschaftlichen Zusammenhalt besonderes Gewicht zu. Dies, indem grundsätzlich alle Schülerinnen und Schüler ungeachtet ihres Hintergrunds zusammen in die Schule gehen. In der Einführung von Bildungsgutschriften wurde keine Verbesserung der Chancen von weniger vermögenden Familien gesehen. Diese seien nicht zwingend kostendeckend. Die Eltern müssten deshalb weiterhin einen Beitrag leisten. Finanziell schlechter gestellte Familien würden sich folglich auch in Zukunft eine Privatschule trotz Bildungsgutschriften nur schwer leisten können. Es bestehe die Gefahr einer Zweiklassengesellschaft im Bildungssystem.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde ohne ein Gegenvotum, den Memorialsantrag abzulehnen.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Schaffung von Bildungsgutschriften» abzulehnen.

§ 11 Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung

Die Vorlage im Überblick

Im Wesentlichen bilden zwei politische Vorstösse aus dem Landrat Anlass für die vorliegende Teilrevision des Gesetzes über Schule und Bildung. Das Postulat Samuel Zingg, Mollis, und Unterzeichnende «Attraktive Rahmenbedingungen im Bildungsbereich» verlangt bessere Rahmenbedingungen, um dem Fachkräftemangel bei Lehrpersonen entgegenzuwirken. Das Postulat Thomas Kistler, Niederurnen, und Unterzeichnende «Klare Zuständigkeiten im Bereich der Volksschule» fordert eine Prüfung der Kompetenzen der verschiedenen Involvierten auf Stufe Gemeinde und Kanton im Bildungsbereich. Dies mit dem Ziel, klare Zuständigkeiten zu schaffen. Zudem wird die Teilrevision genutzt, um das Gesetz stellenweise formal anzupassen und verschiedene Änderungen der Praxis und Regelungen an die aktuellen Gegebenheiten anzugleichen.

Breit abgestützte Projektgruppen befassten sich mit den Anliegen der beiden Vorstösse und arbeiteten Lösungsvorschläge aus. Zum Teil konnten diese bereits ohne Gesetzesänderungen umgesetzt werden. Die verbleibenden Anpassungen werden mit der vorliegenden Revision umgesetzt.

Betreffend die attraktiveren Rahmenbedingungen sah die regierungsrätliche Vorlage ursprünglich eine konkurrenzfähigere Altersentlastung für Lehrpersonen vor. Diese sollte früher einsetzen und grosszügiger ausgestaltet sein. Der Kanton Glarus hat hier gegenüber den umliegenden Kantonen Nachholbedarf. Der Landrat verzichtete jedoch auf eine konkrete Regelung im Gesetz. Diese soll später auf Verordnungsstufe erfolgen.

Bei den Zuständigkeiten werden Aufgaben konkreter auf die verschiedenen Akteure aufgeteilt. Den Gemeinden soll jedoch ein erheblicher Gestaltungsspielraum verbleiben, um lokale Gegebenheiten berücksichtigen zu können. Da insbesondere im Zusammenhang mit der Schulkommission Zuständigkeitskonflikte und Doppelspurigkeiten innerhalb der Gemeinden festgestellt wurden, wird diese künftig als eine vom Gemeinderat gewählte Fachkommission, genannt Bildungskommission, ausgestaltet.

Die Vorlage hat keine nennenswerten finanziellen oder personellen Auswirkungen. Dies insbesondere auch deshalb, weil sie auf die konkrete Festlegung der Altersentlastung der Lehrpersonen verzichtet. Von den Anpassungen im Bereich der Zuständigkeiten sind in erster Linie die Gemeinden betroffen.

Die Änderungen benötigen nach der Annahme durch die Landsgemeinde kommunal wie kantonale Zeit für die Umsetzung. Deshalb werden die meisten Änderungen erst auf das Schuljahr 2026/2027, d. h. auf den 1. August 2026, wirksam.

1. Ausgangslage

1.1. Anstoss für die Vorlage

Auslöser für die vorliegende Teilrevision des Gesetzes über Schule und Bildung (Bildungsgesetz, BiG) bilden mehrere Umstände. Einerseits beruht sie auf zwei vom Landrat überwiesenen Postulaten. Andererseits wird die Revision genutzt, um das Bildungsgesetz teilweise formal anzupassen und verschiedene Bestimmungen an die gängige Praxis bzw. an Änderungen in der Kompetenzverteilung zwischen Gremien oder von untergeordneten Erlassen anzupassen.

1.1.1. Postulat Samuel Zingg, Mollis, und Unterzeichnende «Attraktive Rahmenbedingungen im Bildungsbereich»

Im April 2022 reichten Landrat Samuel Zingg, Mollis, und Unterzeichnende das Postulat «Attraktive Rahmenbedingungen im Bildungsbereich» ein. Darin beantragten sie, eine Anpassung der Rahmenbedingungen im Bildungsbereich zu prüfen. Diese müssten dem Auftrag und den heutigen Anforderungen an die Bildung entsprechen. Damit solle dem Fachkräftemangel im Bildungswesen entgegengetreten werden.

Aus Sicht der Postulanten braucht es im Minimum Anpassungen in den Bereichen Berufsauftrag (Klärung des Auftrags für Lehrpersonen mit und ohne Klassenführungsaufgabe sowie Klärung der Arbeitsfelder und Arbeitsbelastung insbesondere für Teilzeitangestellte), Klassengrössen (Anpassung an heutigen Auftrag) und Altersentlastung (höhere Dotierung und Abstufung). Der Landrat überwies das Postulat im November 2022 an den Regierungsrat.

Zum Zeitpunkt der Überweisung hatte das Departement Bildung und Kultur (DBK) bereits eine Arbeitsgruppe zum Thema Lehrpersonenmangel einberufen, deren Themen sich mit denjenigen des Postulats teilweise überschneiden. Diese Arbeitsgruppe nahm sich daher den weiteren Themen des Postulats ebenfalls an und arbeitete Massnahmenvorschläge aus.

1.1.2. Postulat Thomas Kistler, Niederurnen, und Unterzeichnende «Klare Zuständigkeiten im Bereich der Volksschule»

Der damalige Landrat Thomas Kistler, Niederurnen, und Unterzeichnende reichten im April 2023 das Postulat «Klare Zuständigkeiten im Bereich der Volksschule» ein. Sie monierten darin unklare Zuständigkeiten im Bereich der Volksschule. Sie beantragten deshalb, der Regierungsrat habe zu prüfen, welche Möglichkeiten zur Korrektur bestünden. Dabei seien insbesondere die Kompetenzen des DBK zu überprüfen; die Funktion der Schulkommissionen sei infrage zu stellen bzw. zumindest seien deren Aufgaben neu zu evaluieren. Doppelspurigkeiten und Unsicherheiten sollen eliminiert werden. Der Landrat überwies das Postulat im September 2023 an den Regierungsrat.

Bereits 2016 startete das DBK zu diesem Thema das Projekt «Zukunft Volksschule». Dies mit dem Ziel, im Nachgang zur Gemeindestrukturreform 2011 eine Bilanz rund um die Verantwortlichkeiten im Bereich der Volksschule zu ziehen. 2015 hatte der Regierungsrat zudem in einer Interpellationsantwort zum Thema Kantonalisierung der Volksschule in Aussicht gestellt, es werde mit einer Arbeitsgruppe allfälliger Handlungsbedarf im Bereich des Schulwesens eruiert; allfällige strukturelle, organisatorische oder finanzielle Optimierungsmöglichkeiten würden ausgelotet. Das DBK lancierte eine breite Diskussion mit allen Interessengruppen. Dabei wurde unter anderem die Rolle der Schulkommissionen bzw. ihre Daseinsberechtigung kontrovers diskutiert. In einer Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des Bildungsgesetzes wurden die konkreten Aufgaben der Schulkommission neu aufgelistet und dem Landrat schliesslich beantragt, dass die Lehrpersonen der Volksschule nicht mehr zwingend durch die Schulkommissionen anzustellen seien. Die Gemeinden hätten die Anstellungsinstanz vielmehr selber festzulegen. Der Landrat trat im Januar 2019 nicht auf die damalige Vorlage ein.

1.2. Geltendes Recht, aktuelle Situation

1.2.1. Zuständigkeiten insbesondere der Schulkommission; aktuelle Situation

Gemäss geltendem Artikel 81 des Bildungsgesetzes ist die Schulkommission zuständig für die strategische Führung und die Aufsicht über die Schule in der Gemeinde. An verschiedenen Stellen im Bildungsgesetz finden sich zudem operative Aufgaben, die der Schulkommission zugewiesen sind. So ist die Schulkommission etwa für den Ausschluss von Lernenden vom Schulbesuch zuständig. Auch wenn der Schulkommission gemäss Bildungsgesetz keine Aufgaben zukommen, die grundsätzliche Kompetenzen des Gemeinderates tangieren würden, führt insbesondere diese teilweise Zuständigkeit bei operativen Entscheiden zu unklaren Kompetenzen innerhalb der Gemeinde. Hinzu kommt, dass gemäss Artikel 82 des geltenden Bildungsgesetzes die Schulleitung für die pädagogische und unmittelbare personelle Führung sowie die Organisation des Schulbetriebs zuständig ist. Auch zwischen der Schulleitung und der Schulkommission bestehen in der Realität Kompetenzkonflikte und Doppelspurigkeiten, obwohl sich keine widersprechenden Kompetenzordnungen auf Stufe Gesetz finden.

Im Rahmen des Projektes «Klare Zuständigkeiten im Bereich der Volksschule» hat sich eine breit abgestützte Arbeitsgruppe (Gemeinde- und Schulkommissionspräsidien, Hauptschulleitungen, Verband Lehrpersonen und Schulleitungen, Vertretung DBK) intensiv mit den Zuständigkeiten im Volksschulbereich auseinandergesetzt. An den Sitzungen konnte geklärt werden, dass die aktuellen Aufgaben und Kompetenzen des DBK im Grundsatz unbestritten sind.

Vielmehr führen die Aufgaben und Kompetenzen innerhalb der Gemeinde zu Unklarheiten. In den rechtlichen Grundlagen des Kantons werden den Hauptschulleitungen beispielsweise keine Kompetenzen explizit zugewiesen. Gemäss geltendem Gesetz wird unter dem Begriff «Schulleitung» das Gesamtgremium bestehend aus Hauptschulleitung und Schulleitungen verstanden. Die aktuellen Aufgabenbereiche, Rollen und die beratenden sowie Entscheide vorbereitenden Funktionen (für Schulkommission und Gemeinderat) der Hauptschulleitungen werden in den Gemeinden daher unterschiedlich interpretiert.

Die Gemeindeversammlung wurde als heutiges Wahlgremium der Schulkommissionen von der Arbeitsgruppe infrage gestellt. Die pädagogische Rationalität der Schulkommission und die finanzielle Rationalität des Gemeinderates lassen sich nicht immer in Einklang bringen. Die Gemeinderätinnen und -räte sind in strategische, pädagogische Fragen nicht involviert, nehmen jedoch über die finanzielle Steuerung bzw. den Budgetprozess darauf Einfluss. Umgekehrt entscheiden die Schulkommissionen, ohne die Verantwortung für die finanziellen Folgen tragen zu müssen. Die Schulkommissionen interpretieren operative Fragen teils als strategisch und nehmen dadurch Einfluss auf die unmittelbare Schulführung durch die Hauptschulleitenden und Schulleitungen. Wahlgremium für Hauptschulleitende sind die Gemeinderäte, während Schulleitende und Lehrpersonen in zwei Gemeinden von den Gemeinderäten und in einer Gemeinde von der Schulkommission gewählt werden. Dies führt zu Loyalitätskonflikten. Die fachliche, pädagogische Beratung der Gemeinderäte als Gremien ist nicht institutionalisiert. Das Verständnis für Entscheidungen mit hoher finanzieller Tragweite muss von Fall zu Fall hergestellt werden.

1.2.2. Attraktive Rahmenbedingungen; aktuelle Situation

1.2.2.1. Berufsauftrag

Für Lehrpersonen gilt eine Jahresarbeitszeit von rund 1900 Stunden. Der Berufsauftrag der Lehrpersonen bezieht in dieser Jahresarbeitszeit alle Tätigkeitsbereiche des Schulbetriebs mit ein. Neben der Hauptaufgabe des Unterrichtens sowie der Vorbereitung und Auswertung des Unterrichts umfasst der Berufsauftrag auch die Zusammenarbeit mit den Erziehungsberechtigten, den Kolleginnen und Kollegen, der Schulleitung, den Fachstellen und den Behörden. Die Weiterbildung und die Mitarbeit an der Gestaltung und Entwicklung der ganzen Schule sowie organisatorische und administrative Aufgaben im Schulalltag gehören ebenfalls dazu. Die Arbeitszeit fällt zu einem sehr grossen Teil während der 39 Schulwochen an.

Die Gesamtarbeitszeit der Lehrpersonen setzt sich aus der jährlichen und der wöchentlichen Unterrichtszeit, der angeordneten Weiterbildung sowie der unterrichtsfreien Zeit zusammen. Die Gesamtarbeitszeit wird im Berufsauftrag gemäss Artikel 61 BiG geregelt. Der Landrat regelt in Artikel 5 der Verordnung über die Volksschule (VSV) die wöchentliche Unterrichtszeit der Lehrpersonen. Diese beträgt 30 Lektionen und setzt sich grundsätzlich aus 28 Unterrichts- und 2 Präsenzlektionen zusammen. Die Gemeinden setzen dies seit Jahren anders um. So gewähren sie den Klassenlehrpersonen eine Entlastungslektion und verlangen von den Fachlehrpersonen eine zusätzliche Unterrichtslektion, was tatsächlich zu 27 Unterrichts- und 3 Präsenzlektionen bzw. zu 29 Unterrichts- und einer Präsenzlektion führt.

1.2.2.2. Altersentlastung

In Artikel 94 Absätze 2–4 BiG ist die Altersentlastung geregelt. Lehrpersonen mit einem Vollpensum haben gemäss geltendem Recht nach erfülltem 60. Altersjahr Anspruch auf zwei Lektionen Entlastung pro Woche. Die Entlastung für Lehrpersonen mit einem Teilpensum wird durch den Regierungsrat in Artikel 3 der Verordnung über den Vollzug der Gesetzgebung zur Volksschule (Volksschulvollzugsverordnung, VSVV) festgelegt: Die Entlastung bei Lehrpersonen der Volksschule beträgt bei einem Pensum von 10 bis 20 Lektionen eine Jahreswochenlektion. Grössere Pensen werden mit zwei Lektionen entlastet, Pensen unter zehn Lektionen erhalten keine Entlastung. Bei Lehrpersonen ab dem 60. Altersjahr an kantonalen Schulen werden gemäss Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung über das kantonale Bildungsangebot (Bildungsangebotsverordnung, BAV) zwei Entlastungslektionen gewährt, wenn ihr Pensum mindestens zwei Drittel des Vollzeitpensums umfasst. Bei einem Pensum von mindestens einem Drittel des Vollumfangs wird mit einer Lektion entlastet (Art. 12 Abs. 2 BAV).

Im Vergleich mit anderen Kantonen steht der Kanton Glarus mit diesen Vorgaben schlecht da. Die Altersentlastung setzt sehr spät und restriktiv ein. Im Kanton Zürich etwa setzt die Altersentlastung bereits nach dem erfüllten 50. Altersjahr ein. In den umliegenden Kantonen St. Gallen, Graubünden und Schwyz wird eine Altersentlastung ab dem vollendeten 55. Altersjahr im Umfang von 2 Wochenlektionen gewährt bzw. ab dem vollendeten 60. Altersjahr im Umfang von 3 Wochenlektionen (bei einem Vollpensum).

1.2.2.3. Klassengrösse

In Artikel 6 VSV sind die Klassengrössen durch den Landrat, aufgeteilt nach Stufen, verbindlich geregelt. Im geltenden Recht finden sich Minimal- und Maximalwerte. Ein Abweichen der Klassengrössen ist aktuell nur im Rahmen der gesetzlichen Voraussetzungen möglich (z. B. aus unausweichlichen, betrieblichen Gründen oder bei mehr als zweiklassigen Abteilungen). Gemäss Artikel 6 Absatz 3 VSV müssen bei einem Abweichen der Klassengrössen die Pensen angemessen angepasst werden.

Das Postulat Zingg forderte, dass kleinere Klassen ohne Mitwirkung des Kantons möglich sind. Es brauche für den differenzierenden und individualisierenden Unterricht die nötigen Anpassungen im Gesetz. Ein verstärkter Unterricht auf das einzelne Kind oder die Jugendlichen ausgerichtet sei in grossen Klassen, wie sie das Bildungsgesetz vorschreibe, nicht möglich. Diese Thematik wurde auch im Rahmen der Projektarbeit zum Postulat Kistler besprochen. Die Teilnehmenden sprachen sich dafür aus, dass der Kanton nur noch eine Vorgabe zur Obergrenze der Klassengrösse machen soll.

2. Lösungen

2.1. Herleitung der Lösungen

2.1.1. Zuständigkeiten – Postulat Kistler; Projektarbeit

Nachdem das Postulat Kistler überwiesen wurde und ein erster Austausch zwischen dem DBK und den Postulanten sowie mit dem Gemeindepräsidenten von Glarus stattfand, lancierte das DBK im Dezember 2023 ein Projekt. Dessen Ziel bestand darin, die Kompetenzen im Schulbereich zu analysieren und die Herausforderungen zu formulieren. Daraus sollte ein konsensfähiges, auf die örtlichen Gegebenheiten Rücksicht nehmendes Steuerungs- und Organisationsmodell konzipiert werden. Die Projektgruppe unter der Leitung des Vorstehers des DBK sowie unter Beizug externer Beratungspersonen bestand nebst weiteren verantwortlichen

Personen aus dem DBK aus den drei Gemeindepräsidenten, den Schulkommissionspräsidenten, allen Hauptschulleitern, einer Vertretung des Verbands Schulleiterinnen und Schulleiter Glarus (VSLGL) sowie aus zwei Vertretungen des Lehrerinnen- und Lehrerverbandes Glarus (LGL).

Start des Projektes waren Sondierungsgespräche mit sämtlichen involvierten Akteuren. Die Ergebnisse daraus bildeten die Grundlage für die weitere Projektarbeit. In mehreren Workshops mit Variantendiskussionen wurde bis anfangs Juni 2024 ein Lösungsentwurf ausgearbeitet, der anlässlich des Abschlussworkshops vom 5. Juni 2024 im Sinne einer Vorvernehmlassung mit allen Projektgruppenmitgliedern und Gesprächsteilnehmenden (inkl. Schulkommissionsmitgliedern) reflektiert wurde. Dieser Lösungsentwurf liegt der vorliegenden Gesetzesänderung zugrunde.

2.1.2. Attraktive Rahmenbedingungen – Postulat Zingg; Arbeitsgruppe

Schon seit längerer Zeit ist es schweizweit äusserst schwierig, genügend ausgebildetes Lehrpersonal auf der Volksschulstufe zu rekrutieren. 2022 setzte das DBK daher eine Arbeitsgruppe ein. Diese Arbeitsgruppe wurde von den Hauptschulleitungen und einer Vertretung des DBK geleitet. Teilnehmende waren nebst Verantwortlichen des DBK die Schulkommissionspräsidenten sowie Vertretungen des VSLGL und des LGL. Die Themenbereiche aus dem Postulat Zingg wurden für die Ausarbeitung von Massnahmen mitberücksichtigt.

Das Ergebnis der zahlreichen Sitzungen war ein Massnahmenpaket. Die Arbeitsgruppe hat die folgenden elf Massnahmen ausgearbeitet und diese der zuständigen Staatsebene zugeordnet:

Massnahmen Kanton:

- M 1: Überprüfung und Anpassung der Arbeitszeit der Lehrpersonen
- M 2: Anpassung der Altersentlastung
- M 3: Anpassung der Orientierungshilfe zum Berufsauftrag
- M 11: Stärkung des Kontakts mit Pädagogischen Hochschulen

Massnahmen Gemeinden:

- M 4: Schaffung von Angeboten, welche die Schulleitungen und Lehrpersonen in anspruchsvollen Situationen unterstützen
- M 5: Stärkung der Schulleitungen
- M 6: Stärkung der einzelnen Teams durch flexiblen Ressourceneinsatz
- M 7: Stärkung der administrativen Unterstützung der Schulen
- M 8: Abgleichung bei den Löhnen
- M 9: Vereinfachung der Rekrutierungsprozesse
- M 10: Stärkung der Schulen durch Transparenz gegen aussen

Nachdem die Massnahmen mit den Gemeinden besprochen wurden, begann im Jahr 2023 deren Umsetzung. Die in der Kompetenz und Verantwortung des Kantons liegenden Massnahmen 1 und 2 (sowie 3 als Folge davon) bildeten Gegenstand der regierungsrätlichen Vorlage. Im Bereich der Altersentlastung sah der Landrat von einer konkreten Anpassung im Gesetz jedoch ab.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Arbeitsgruppe Optimierungspotenzial sieht. So wurden viele Anregungen eingebracht, die den Bereichen Berufsauftrag, Rahmenbedingungen, Löhne, Rekrutierungen, Schulen mit Profil und Zusammenarbeit mit Pädagogischen Hochschulen zugeordnet werden können.

2.2. Beantragte Änderungen/Neuerungen

2.2.1. Zuständigkeiten – Postulat Kistler; wesentliche Änderungen/Neuerungen

2.2.1.1. Schulkommission neu als Fachkommission

Mit der beantragten Änderung wird die Schulkommission neu als strategische Fachkommission ausgestaltet. Diese Ausgestaltung bildet bereits heute den Regelfall und wird auch in anderen Bereichen so vorgesehen (z. B. Kantonsschulrat). Die damit gemachten Erfahrungen sind durchwegs positiv. Neu soll zudem die Wahl der Kommissionsmitglieder aufgrund fachlicher Kriterien durch den Gemeinderat und nicht mehr durch die Stimmberechtigten erfolgen. Wie im Folgenden dargelegt wird, sollen dieser Fachkommission im Rahmen der neuen Zuteilung rein strategische Aufgaben und Kompetenzen zukommen. Die Anzahl der Sitzungen kann dadurch erheblich reduziert werden. Aufgrund dieser Änderungen und um diese deutlich zu machen, sprach sich die Projektgruppe für eine Umbenennung der Schulkommission in «Bildungskommission» aus.

2.2.1.2. Neue Aufgaben und Kompetenzen der Akteure

Mit dieser Vorlage werden die Aufgaben noch konkreter auf die verschiedenen Akteure aufgeteilt. Die Aufteilung erfolgte im Rahmen des von der Projektgruppe gemeinsam ausgearbeiteten Lösungsvorschlags. Bei diversen Themen wird die gemeindeinterne Zuteilung der Aufgaben den Gemeinden überlassen, damit gemeindespezifischen Gegebenheiten Rechnung getragen werden kann. Mit der Revision werden damit zwei Hauptanliegen der Postulanten umgesetzt. Einerseits wird die Kommunikation zwischen Kanton und Gemeinde geregelt, andererseits innerhalb der Gemeinde die Kompetenz- und Aufgabenverteilung geklärt.

Die Hauptschulleitung wird neu im BiG verankert. Dieser werden Aufgaben direkt zugewiesen. Die vormals operativen Aufgaben der Schulkommission werden konsequent der Hauptschulleitung oder der Schulleitung zugeordnet. Faktisch werden damit die Haupt- wie auch die Schulleitung gestärkt. Da die Hauptschulleitung die Entscheide für die Schulkommission bisher vorbereiten musste, jedoch den Entscheid formell nicht treffen konnte, können so künftig Doppelspurigkeiten verhindert werden.

Ein weiteres Anliegen der Postulanten ist die Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz und damit des Grundsatzes «Wer zahlt, befiehlt». Die Volksschule wird durch die Gemeinden finanziert (vgl. Art. 105 BiG). Die Projektgruppe hat sich ausgiebig mit dieser Thematik befasst. Das Ergebnis war, dass der Kanton auch nach der vorliegenden Teilrevision die Lohnbänder für die Lehrpersonen vorgeben wird. Ebenfalls bleibt der Status quo betreffend Vorgabe der Lohnbänder der Haupt- und Schulleitungen erhalten: Diese werden weiterhin durch die Gemeinden festgelegt. Das Personalrecht der Lehrpersonen wird mit der Revision noch konsequenter durch die Gemeinden geregelt. Dennoch wird der Kanton auch künftig mithilfe des Berufsauftrags Rahmenbedingungen für die Beurteilung der Lehrpersonen sowie die Altersentlastung definieren, die teilweise Einfluss auf das Personalrecht haben. Daher wird zum Beispiel Artikel 61 BiG inhaltlich nicht angepasst und die Kompetenz für den Erlass des Berufsauftrags beim Regierungsrat belassen. Auch Artikel 73 BiG betreffend die Beurteilung und Förderung der Lehrpersonen bleibt unverändert, da dies ein Teil der Qualitätsentwicklung betrifft. In der betreffenden Verordnung des Regierungsrates zur Beurteilung und Förderung der Lehrpersonen findet sich auch heute unter Artikel 1 der Hinweis, dass nur die Rahmenbedingungen geregelt werden und sich die Auswirkungen nach dem für die Arbeitgeber geltenden weiteren Personalrecht richten.

Die Aufgaben und Kompetenzen zeigen sich nach der vorliegenden Teilrevision wie folgt (bei Aufgaben und Kompetenzen, die mit * bezeichnet sind, liegt die Entscheidung über die Aufgabenzuweisung in der Kompetenz der Gemeinden; es ist keine kantonale Regelung vorgesehen):

Der Kanton:

- hat die Oberaufsicht; steuert und beaufsichtigt das gesamte Schulwesen;
- erlässt Vorgaben und Rahmenbedingungen für die Klassengrößen (nur noch Obergrenze), Unterrichtsverpflichtung der Schülerinnen und Schüler, Berufsauftrag der Lehrpersonen, Festlegung Schultypen, Lehrplan, obligatorische Lehrmittel, Bewilligungen (Schulentwicklungsprojekte, Zulassung zum Schuldienst usw.), Lohnbänder Lehrpersonen, Promotionen (Zeugnisse, Berichtsformen usw.) sowie Ferientermine und Brückentage;
- stellt die Qualitätsentwicklung sicher durch Schulevaluationen, Rahmenbedingungen für internes Qualitätsmanagement und Schulentwicklung;
- ist zuständig für die Sonderschulung und trägt die finanzielle und inhaltliche Verantwortung dafür;
- ist zuständig für Privatschulen und privaten Einzelunterricht, legt die entsprechenden Bewilligungsverfahren fest und übt die Aufsicht aus;
- organisiert und gewährleistet ein Grundangebot in der Lehrerweiterbildung;
- erlässt im Hinblick auf die Qualitätssicherung Rahmenbedingungen für die Beurteilung und Förderung der Lehrpersonen;
- ist zuständig für die Rechtsmittelverfahren als Beschwerdeinstanz nach der Hauptschulleitung oder dem Gemeinderat;
- richtet einen einkommensabhängigen pauschalen Beitrag für jedes in Tagesstrukturen betreute Kind aus.

Der Gemeinderat:

- ist die zuständige letzte Instanz auf Stufe Gemeinde bei Verfügungen, welche die Hauptschulleitung erlässt (z. B. Schulausschluss);
- trägt die politische Verantwortung für die Schule;
- trägt die Verantwortung für die Qualität der Schule;
- wählt die Mitglieder der Bildungskommission;
- beschliesst das Schulbudget auf Antrag der Hauptschulleitung;
- ist Anstellungsinstanz für die Hauptschulleitungen;
- ist Anstellungsinstanz für Schulleitende*;
- kann bei Geschäften der Schule die Bildungskommission anhören;
- sichert die Mitsprache der Bildungskommission bei Schulbauten;
- entscheidet über Schulbauten und Infrastrukturvorhaben;
- ist für die Schulverwaltung zuständig*;
- delegiert die Anstellung des Schulpersonals an die Hauptschulleitung;
- stellt die Hauswartinnen und Hauswarte an*.

Das Bildungskommissionspräsidium:

- wird durch ein von den Stimmberechtigten gewähltes Mitglied des Gemeinderates wahrgenommen (jenes Mitglied, das für den Bildungsbereich zuständig ist);
- steht der Bildungskommission vor;
- vertritt die Bildungskommission und deren Geschäfte im Gemeinderat;
- tauscht sich regelmässig mit dem Kanton (Departementsvorsteher) aus;
- ist der Hauptschulleitung vorgesetzt*.

Die *Bildungskommission*:

- wird vom Gemeinderat gewählt;
- besteht inkl. Präsident oder Präsidentin aus mindestens fünf Mitgliedern*;
- führt drei bis vier Sitzungen pro Jahr durch*;
- berät Geschäfte ausschliesslich im Plenum*;
- führt die Schule strategisch;
- bereitet die Legislaturziele für die Schule vor und führt das rein strategische Controlling und Reporting durch;
- vereinbart mit den Schulen strategische Mehrjahresziele;
- wird über Schulentwicklungsprojekte informiert;
- nimmt das Schulbudget zur Kenntnis;
- berät den Gemeinderat zu Geschäften der Schule;
- berät die Hauptschulleitung strategisch;
- wird unterstützt von der Hauptschulleitung, den Schulleitenden sowie einer Vertretung der Lehrpersonen;
- delegiert ein Mitglied mit Stimmrecht in das zuständige Gremium für Schulbauten*;
- gibt inhaltliche Inputs für die strategische Schulraumplanung.

Die *Hauptschulleitung*:

- ist letzte Rechtsmittelinstanz der Gemeinde in Schulsachen bei Verfügungen von untergeordneten Schulorganen (z. B. Lehrpersonen und Schulleitungen);
- verfügt in Sachen der Schülerinnen und Schüler (inkl. Schulausschluss) sowie des Personals;
- ist zuständig für Entwicklung und Sicherung der Schul- und Unterrichtsqualität;
- ist Hauptansprechpartner für das DBK;
- legt das Pflichtenheft der Schulleitenden fest;
- ist dem Bildungskommissionspräsidium unterstellt*;
- setzt die strategischen Vorgaben der Bildungskommission um;
- bestimmt im Rahmen der Finanzkompetenz über den Mitteleinsatz des Schulbudgets in der Gemeinde;
- konsolidiert das Budget in Absprache mit der Schulverwaltung;
- berät und unterstützt die Bildungskommission und den Gemeinderat in schulischen Fragen;
- hat Weisungsbefugnis gegenüber der Schulverwaltung*;
- ist Anstellungsinstanz für Lehrpersonen;
- bearbeitet gemeinsam mit der zuständigen Dienststelle der Gemeinde die strategische Schulraumplanung.

Die *Schulleitung*:

- hat die operative Verantwortung für ihren Zuständigkeitsbereich;
- ist für die schulinterne Umsetzung des Qualitätsmanagements verantwortlich;
- bestimmt im Rahmen der Finanzkompetenz über den Mitteleinsatz des Schulbudgets in der Schuleinheit;
- ist zur Zusammenarbeit mit der evaluationsbasierten Schulaufsicht des Kantons verpflichtet;
- erarbeitet das Budget zuhanden der Hauptschulleitung;
- hat Weisungsbefugnis gegenüber den Hauswartinnen und Hauswarten*;
- ist Direktvorgesetzte der Lehrpersonen mit Rekrutierungs- und Beurteilungsaufgaben;
- nimmt die Personalentwicklung sowie die berufliche Gesundheitsförderung der Lehrpersonen wahr und organisiert schulinterne Weiterbildungen;
- entscheidet über Massnahmen für Schülerinnen und Schüler und begleitet die Lehrpersonen bei besonders anspruchsvollen Gesprächen mit Eltern oder schulischen Diensten;
- stellt die Kommunikation mit den Eltern sicher.

Die *Verwaltung/Sachbearbeitung der Schule*:

- erfüllt administrative und organisatorische Aufgaben für die Schule*;
- führt die Schulrechnung und unterstützt bei der Erstellung des Budgets*;
- stellt die Verwaltung der Daten der Lehrpersonen sowie der Schülerinnen und Schüler sicher*;
- unterstützt die Bildungskommission, die Hauptschulleitung und die Schulleitenden administrativ und beratend*.

2.2.1.3. Allfällige Anpassung des geltenden Gemeindegesetzes

Ebenfalls an der Landsgemeinde 2025 wird die Totalrevision des Gemeindegesetzes behandelt. Dies ist insbesondere mit Blick auf die Kompetenz zur Wahl der Bildungskommission relevant. Sollte das totalrevidierte Gemeindegesetz die Kompetenz zur Wahl der Behörden- und Verwaltungskommissionen im Allgemeinen einer anderen Behörde als dem Gemeinderat übertragen, ginge die Kompetenzregelung im Bildungsgesetz im Sinne des Lex-specialis-Grundsatzes jener des Gemeindegesetzes vor.

Für den Fall, dass das neue Gemeindegesetz an der Landsgemeinde nicht angenommen oder erst später in Kraft treten würde, wird vorliegend eine Fremdänderung des geltenden Gemeindegesetzes vorgesehen. Nebst formalen Anpassungen wird darin die Befugnis für die Wahl der Mitglieder der Bildungskommission im geltenden Gemeindegesetz neu dem Gemeinderat und nicht mehr der Stimmbevölkerung zugewiesen. Über das Inkrafttreten der Fremdänderung soll der Regierungsrat entscheiden. Dies erlaubt eine Abstimmung mit

der Inkraftsetzung des totalrevidierten Gemeindegesetzes bzw. stellt sicher, dass die Bildungskommission erstmals auf die Amtsdauer 2026–2030 durch den Gemeinderat gewählt werden kann, selbst wenn die Bestimmungen im totalrevidierten Gemeindegesetz noch nicht in Kraft sind.

2.2.2. Attraktive Rahmenbedingungen – Postulat Zingg; wesentliche Änderungen/Neuerungen

2.2.2.1. Berufsauftrag

Im Rahmen der Umsetzung der Revision wird Artikel 5 VSV angepasst bzw. gestrichen. Dort ist die wöchentliche Unterrichtszeit der Lehrpersonen mit 30 Lektionen (grundsätzlich 28 Unterrichtslektionen und 2 Präsenzlektionen) definiert. Die Gemeinden weichen bereits heute von diesem Grundsatz ab und haben für Klassenlehrpersonen 27 Unterrichts- und drei Präsenzlektionen (27+3) und für Fachlehrpersonen 29 Unterrichts- und eine Präsenzlektion (29+1) definiert und somit eine Entlastungslektion für Klassenlehrpersonen kostenneutral eingeführt.

Artikel 5 VSV ist zu streichen, da durch den Kanton nur noch Rahmenbedingungen im regierungsrätlichen Berufsauftrag festgelegt werden. Im Berufsauftrag für die Lehrpersonen der Volksschule wird Artikel 6 dahingehend angepasst, dass die Präsenzlektionen wegfallen und die Zahl der Unterrichtslektionen im Grundsatz wie aktuell vom Landrat definiert bei 28 bleiben soll. Auf das Ausweisen einer konkreten Anzahl Unterrichtslektionen soll jedoch verzichtet werden. Diese Arbeitszeit ist ein Teil der Jahresarbeitszeit und soll, wie die übrige Arbeitszeit auch, im Berufsauftrag und dessen Ausführungen definiert werden. Das Ausweisen von Präsenzlektionen ist ein Bruch im System. Der Kanton Glarus ist mittlerweile der einzige Kanton, der noch Präsenzlektionen ausweist.

Die Jahresarbeitszeit soll als Ganzes definiert werden. Die Lehrpersonen erhalten durch den Wegfall der Präsenzlektionen keine zusätzliche unterrichtsfreie Arbeitszeit. Vielmehr soll das Thema «Präsenzzeit» neu im Rahmen des Berufsauftrags bzw. der Orientierungshilfe zum Berufsauftrag noch deutlicher geregelt werden. Die anzupassende Orientierungshilfe zum Berufsauftrag soll die Jahresarbeitszeit und somit den Zusammenhang zwischen den einzelnen Bereichen der Arbeit einer Lehrperson noch deutlicher aufzeigen, wie auch den Umgang mit Unterrichtslektionen.

Es soll neu jedoch in der Zuständigkeit der einzelnen Schulleitung liegen, jemanden allenfalls auch für mehr Unterrichtslektionen anzustellen und von anderen Aufgaben zu entlasten oder jemand anderen mit Spezialaufgaben im Schulbetrieb zu beauftragen und sein Unterrichtspensum angemessen zu reduzieren. Dies wird bereits heute so gehandhabt (Medienmentor, erweiterte Schulleitung usw.). An den Schulen gibt es mehr Aufgaben zu erledigen, als den Unterricht abzudecken. Die Schulleitungen haben somit mehr Möglichkeiten, diese Arbeiten zu verteilen. Die Funktion der Schulleitungen wird durch die zusätzlichen Kompetenzen in Artikel 82 BiG insgesamt gestärkt.

2.2.2.2. Altersentlastung

Der Kanton Glarus ist der einzige Kanton, der erst ab 60 Jahren eine Altersentlastung gewährt. Im Vergleich zu anderen – und insbesondere auch umliegenden – Kantonen besteht ein Wettbewerbsnachteil. Der Regierungsrat schlug vor, dass die Altersentlastung künftig bereits mit 55 Jahren einsetzt und ab 60 Jahren verstärkt wird. Höhere Pensen sollten tendenziell mehr Altersentlastung erhalten.

Der Landrat sah schliesslich davon ab, das Alter, ab dem die Entlastung einsetzt, im Gesetz zu definieren. Dieses wie auch die konkrete Entlastung wird nicht mehr auf Stufe Gesetz geregelt. Die Voraussetzungen und die Höhe des Anspruchs auf Altersentlastung sollen neu in der VSV für die Volksschulen bzw. in der Verordnung über die Organisation der kantonalen Schulen (Schulorganisationsverordnung, SOV) für die kantonalen Schulen geregelt werden. Zuständig ist somit der Landrat.

2.2.2.3. Klassengrösse

Der Landrat regelt die Klassengrössen in der Volksschule in der VSV. Neu werden nur noch Obergrenzen vom Kanton festgelegt. Es ist vorgesehen, diese Obergrenze im Grundsatz wie heute zu belassen und nur vereinzelt nötige Anpassungen vorzunehmen. Beispielsweise soll die maximale Klassengrösse von 24 generell für alle Stufen bzw. Klassen gelten.

2.2.3. Übrige Änderungen (Rechtsmittelweg, disziplinarische Massnahmen und Intensivweiterbildung); wesentliche Änderungen/Neuerungen

Der Rechtsmittelweg bei Beschwerden wird an die neuen Zuständigkeiten angeglichen – insbesondere, weil Entscheide der Schulkommission nicht mehr Gegenstand einer Beschwerde bilden können. Da etwa der Kantonsschulrat bereits jetzt ein rein strategisches Gremium ist und keine beschwerderelevanten Entscheide erlässt, wird bei kantonalen Schulen generell die Schulleitung als Vorinstanz für das Departement ergänzt.

In Artikel 45 findet sich die gesetzliche Grundlage für disziplinarische Massnahmen gegenüber Lernenden. Nebst der Anpassung auf die neuen Zuständigkeiten in der Gemeinde wird klärend ergänzt, dass diese auch für die kantonalen Schulen gelten. Dem Landrat wird die Möglichkeit eingeräumt, die Disziplinar massnahmen

für die nachobligatorische Schulzeit abweichend zu regeln. Gesetzlich verankert wird auch, dass bei schweren Verfehlungen ein Schulausschluss ohne vorherige Verwarnung erfolgen kann. Da Lernende an einer kantonalen Schule nach einem Schulausschluss die restliche obligatorische Schulzeit in der Gemeinde absolvieren müssen, macht die Schulleitung eine Meldung an die zuständige Hauptschulleitung.

Die Lehrpersonen an kantonalen Schulen haben nach mindestens zwölf Jahren im Schuldienst, davon sechs Jahre im Kanton Glarus, grundsätzlich Anspruch auf eine besoldungsberechtigte Intensivweiterbildung von bis zu drei Monaten. Für diese Weiterbildung hat die Lehrperson ein detailliertes Weiterbildungsprogramm auszuarbeiten und einzuhalten. Ziel dieser Intensivweiterbildung ist es, neue Kräfte für den Beruf zu sammeln und insbesondere neue Impulse für die weitere Berufstätigkeit zu erhalten. Den Lehrpersonen wurde diese Intensivweiterbildung bereits vor der Revision gestützt auf das Reglement betreffend Beurlaubung von Lehrpersonen analog gewährt. Diese Praxis wird nun im Gesetz festgehalten.

3. Vernehmlassung

Die Mehrheit der Teilnehmenden begrüßte die Stossrichtung der Teilrevision. Vor allem fanden alle Teilnehmenden die vom Regierungsrat vorgesehene höhere Altersentlastung, die früher einsetzt, wichtig. Einige Teilnehmende äusserten jedoch bei einzelnen Anpassungen ihre Zweifel an der erwünschten Wirkung. Insbesondere zur Umgestaltung der Schulkommission in eine Fachkommission gingen heterogene und teilweise divergente Rückmeldungen ein. Grosse Unterschiede bei den Rückmeldungen ergaben sich über den gesamten Bereich hinweg gesehen betreffend den Regelungsumfang auf Stufe Kanton bzw. Gemeinde: Einige wünschten mehr kantonale Vorgaben, andere sahen die Zuständigkeiten klar bei der Gemeinde. Mit der Projektgruppe wurde jedoch der Weg gesucht, den Gemeinden eine möglichst hohe Autonomie zu gewähren und die kantonalen Vorgaben auf das Nötigste zu beschränken.

3.1. Umgestaltung der Schulkommission in eine Fachkommission

Vereinzelt wurde Skepsis gegenüber der Bildungskommission als Fachkommission geäußert. Einerseits wurden höhere Kosten vermutet, andererseits wurde kein Mehrwert erkannt, da die strategischen Aufgaben noch zu wenig klar seien. Die Attraktivität der Behörde müsse zuerst durch interessante Aufgaben dargelegt werden. Es wurde auch beantragt, die Formulierung «berät die Hauptschulleitung strategisch» in «legt die Schulstrategie fest» zu ändern. Was diese Punkte betrifft sei klargestellt, dass die Bildungskommission laut Gesetz für die Schulstrategie zuständig ist. Dies bedeutet, dass sie die Schulstrategie festlegt. Die beratende Funktion im Sinne einer Zusatzaufgabe dient primär der Umsetzung ihrer strategischen Entscheide; analog eines Verwaltungsrates.

Uneinig waren sich die Teilnehmenden auch betreffend den Umfang der Regelung durch den Kanton. Einzelne wollten umfangreichere Vorgaben, anderen waren die Vorgaben in den Erläuterungen bereits zu detailliert. In der Folge wird keine Mindestanzahl an (Bildungs-)Kommissionsmitgliedern vorgegeben. Deren Festlegung liegt in der Kompetenz der Gemeinden. Eine Rückmeldung wies daraufhin, dass drei bis vier Sitzungen jährlich nicht ausreichen würden und auf eine Regelung verzichtet werden soll. Die Anzahl der Sitzungen ist jedoch ohnehin nicht vorgegeben; deren Festlegung liegt in der Kompetenz der Gemeinden.

3.2. Wahlbehörde der Bildungskommission

Einige Teilnehmende legten nahe, die Mitglieder der Bildungskommission weiterhin durch die Bevölkerung wählen zu lassen. Mit der Wahl durch den Gemeinderat drohe eine weitere Entfremdung von der Bevölkerung und die Kommission sei nicht mehr in der Bevölkerung verankert. Die Projektgruppe kam zum Schluss, dass die Bildungskommission ein Fachgremium werden solle. Eine Volkswahl läuft einer nach fachlichen Kriterien vorgenommenen Besetzung zuwider; es käme in erster Linie zu einer Wahl nach politischen Gesichtspunkten. Zudem erfolgt auch bei anderen Fachkommissionen die Wahl durch das zugeordnete Organ.

Letztlich konnte dem Antrag einer Gemeinde nicht entsprochen werden, wonach die Gemeinden über die Einsetzung einer Bildungskommission frei entscheiden können sollen. Für eine einheitliche Anwendung und Regelung der Zuständigkeiten auch zwischen Kanton und Gemeinden – wie von den Postulanten ebenfalls gefordert – kann ein so wesentliches Element nicht fakultativ eingesetzt werden. Dies würde zudem eine erhebliche Mehrbelastung für die Gemeinderäte bedeuten.

3.3. Hauptschulleitung als Beschwerdeinstanz (und Meldewesen)

Einige Teilnehmende erkannten ein Problem darin, dass die Hauptschulleitung und damit eine Einzelperson der Verwaltung Entscheide treffen müsse. Sie begründeten ihr Anliegen unter anderem durch die fehlende Distanz zu den untergeordneten Schulleitungen und die zu grosse Verantwortung bei Entscheiden. Dies führe zu einer geringeren Akzeptanz der Entscheide. In der Arbeitsgruppe wurde ebendiese Änderung begrüßt, da Doppelspurigkeiten vermieden und schneller entschieden werden könne. Die grössere Kompetenz und Verantwortung steigert letztlich auch die Attraktivität der Stelle. Gleiches gilt für Meldungen an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Einerseits ist die Distanz der Hauptschulleitung zu den Eltern genügend gross

(im Unterschied zur Lehrperson). Andererseits müssen solche Meldungen aufgrund der hohen Dringlichkeit unbedingt zeitnah erfolgen und können nicht in ein Gremium getragen werden.

Zutreffend ist jedoch, dass auch für Verfügungen der Hauptschulleitung eine Beschwerdeinstanz auf Stufe Gemeinde vorhanden sein soll. Artikel 114 wurde daher dahingehend angepasst, dass gegen Verfügungen der Hauptschulleitung die Beschwerde an den Gemeinderat möglich ist. Bei den Verfügungen der Hauptschulleitung handelt es sich um wichtige Entscheidungen (z. B. Schulausschluss, verzögerte Einschulung usw.). Es rechtfertigt sich daher, dass solche Verfügungen vom Gemeinderat überprüft werden können – selbst wenn in der Vernehmlassung gerade begrüsst wurde, dass der Gemeinderat mit der neuen Kompetenzzuteilung nicht überlastet werde. Der mögliche Weiterzug der Entscheide – sowohl der Hauptschulleitung als auch des Gemeinderates – an das Departement und das Verwaltungsgericht genügt den sich aus der Rechtsweggarantie ergebenden Anforderungen.

3.4. Kompetenzregelung

Kritisiert wurde, dass mit der vorliegenden Teilrevision nur Zuständigkeiten verlagert würden und keine Klärung erfolge. Grundsätzlich wurde von den Teilnehmenden aber begrüsst, dass die Hauptschulleitung weitere Kompetenzen erhält. Mit dieser Vorlage wird die Hauptschulleitung im Bereich Bildung der wesentlichste Akteur im Schulalltag auf Stufe Gemeinde. Viele der vormals der Schulkommission zugefallenen Zuständigkeiten können somit direkt durch die Hauptschulleitung erledigt werden. Dies dient nicht nur der Klärung der Kompetenzen, sondern hilft, Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

3.5. Klassengrössen

Die Rückmeldungen zur neuen vereinheitlichten Obergrenze der Klassengrösse von 24 Schülerinnen und Schülern fielen sehr unterschiedlich aus. Einige Teilnehmende befürchteten eine Verschlechterung der Schulqualität. Vereinzelt wurde auch der Wunsch nach einer kantonalen Regelung mit Untergrenze geäussert. Mehrfach forderten die Teilnehmenden eine Klassengrösse von maximal 22 Personen. Ziel der Revision und Wunsch der Projektgruppe war es, den Gemeinden mehr Autonomie einzuräumen. Die generelle Obergrenze von 24 Personen soll den Planungsspielraum vergrössern, ohne direkte Konsequenzen aufgrund zu knapp festgesetzter Rahmenwerte/Obergrenzen zu riskieren. Es ist indes nicht die Absicht, dass sämtliche Klassen im Grenzbereich dieser Rahmenwerte geplant werden. Vielmehr ist es die Aufgabe der Gemeinde bzw. der Schulleitung, die Klassen auch aufgrund der jeweiligen Stufe passend festzulegen.

3.6. Altersentlastung

Die vom Regierungsrat vorgeschlagene frühere und grosszügigere Anwendung der Altersentlastung war in der Vernehmlassung unbestritten. Jedoch kamen einige Teilnehmende zum Schluss, dass bei kantonalen Schulen kein Lehrpersonenmangel spürbar sei und aufgrund des geringeren Unterrichtspensums von 26 bzw. 23 Wochenlektionen keine grosszügigere Entlastung gewährt werden soll. Weit auseinander gingen indes die Rückmeldungen über den Regelungsumfang auf Gesetzesstufe. So forderten einige Teilnehmende die Regelung der Anzahl der Entlastungslektionen direkt im Gesetz. Demgegenüber verlangten andere Teilnehmende die Streichung der neuen Altersgrenze von 55 Jahren im Gesetz. Für die nötige Flexibilität soll nicht zu viel Konkretes auf Gesetzesstufe geregelt sein. Angesichts der divergenten Rückmeldungen erachtete der Regierungsrat die gesetzliche Verankerung des Alters ohne Regelung der weiteren Details aber als gangbaren Mittelweg. Der Landrat kam auf dieses Thema jedoch wieder zurück (s. Ziff. 7.2).

3.7. Regelung Personalrecht durch Kanton

Sehr unterschiedlich fielen die Rückmeldungen zu den personalrechtlichen Regelungen durch den Kanton aus. Einerseits wurde klar befürwortet, dass die Gemeinden alles regeln sollen. Andererseits wurde eine Verschlechterung der Stellung der Lehrpersonen befürchtet und zumindest eine Koordinationspflicht zwischen den Gemeinden gefordert. Die Befürchtung bezog sich mehrheitlich darauf, dass das kommunale Personalrecht den Eigenheiten des Lehrberufes nicht gerecht werden könne (z. B. Kündigungsfristen oder Mutterschaftsurlaub). Auch befürchteten einige Teilnehmende, dass die Konkurrenz zwischen den Gemeinden ohne kantonale Regelung grösser werde. Vereinzelt wurde der Wunsch geäussert, dass der Kanton auch das Lohnband der Haupt- und Schulleitungen regeln soll. In der Projektgruppe waren sich die Teilnehmenden schnell einig, dass die fiskalische Äquivalenz höher zu gewichten ist; die Gemeinden werden in ihren Personalverordnungen die spezifischen Bedürfnisse der Lehrpersonen abbilden. Zudem fand in der Vergangenheit eine Absprache zwischen den Gemeinden bei zahlreichen Themen auch ohne eine entsprechende Pflicht statt.

3.8. Zuständigkeit Nachfolgelösung einer kantonalen Schule bei Schulausschluss

Kritisiert wurde, dass die kantonalen Schulen nur eine Meldung machen müssen, wenn sie aus disziplinarischen Gründen während der Schulpflicht ein Kind aus der Schule ausschliessen. Gefordert wurde, dass etwa auch die Kantonsschule eine angemessene Lösung für die Weiterbeschulung gewährleistet, statt das Kind an die Wohngemeinde zu verweisen. Es kann jedoch nicht angehen, dass ein disziplinarischer Schulausschluss letztlich zu einer kostenpflichtigen ausserkantonalen Beschulung führt, weil faktisch nur dort eine Weiterbeschulung auf dem bisherigen Niveau möglich ist. Für die Dauer der Schulpflicht bleibt die Wohnsitz-

gemeinde zuständig. Bei Sonderschulen verhält es sich ohnehin anders, da die Fachstelle Sonderpädagogik die Schülerinnen und Schüler an die Sonderschule zuweist. Aufgrund des Sonderschulsettings muss immer eine angemessene Weiterbeschulung gemeinsam mit der Fachstelle vereinbart werden.

3.9. Schulleitung; Gremium oder Einzelperson

Es wurde darauf hingewiesen, dass die Terminologie der Schulleitung und Hauptschulleitung nicht einheitlich verwendet wird. Es sei unklar, ob es sich um Einzelpersonen oder Gremien handle. Mit der vorliegenden Teilrevision wird die Hauptschulleitung konkret als eine eigene Führungsfunktion im Bildungsgesetz und nicht mehr als Vorsitz in einem Gremium festgelegt. Das revidierte Bildungsgesetz definiert oder verlangt an keiner Stelle ein Gremium. Gemeint ist bei der Haupt- wie auch bei der Schulleitung stets die einzelne Führungsperson. In Artikel 46 Absatz 1 beispielsweise ist die Schulleitung für die Zuteilung der Schulstandorte zuständig. Damit ist vorliegend die Schulleiterin oder der Schulleiter gemeint, die bzw. der geografisch zuständig ist. Dies soll nicht heissen, dass die Gemeinden die Ämter nicht in einem Jobsharing anbieten dürfen.

3.10. Entlastung (Klassen-)Lehrperson

Die Rückmeldungen zeigten, dass die Entlastung der Lehrpersonen nicht klar ersichtlich sei. Im Speziellen wurde der Wunsch geäussert, dass Klassenlehrpersonen wie heute entlastet werden. Ein Grossteil der weiteren Umsetzung – insbesondere die Details, die zu einer effektiven Entlastung führen – wird jedoch wie bisher nach Verabschiedung des Gesetzes auf Stufe Verordnung geregelt.

3.11. Umsetzungsfrist/ Zeitpunkt Inkraftsetzung

Die Teilnehmenden meldeten zurück, dass die Dauer für die Umsetzung eng bemessen sei. In der Summe bestätigten jedoch insbesondere die Gemeinden, dass die Umsetzung mit einem strukturierten Vorgehen zeitgerecht möglich sei.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1. Gesetz über Schule und Bildung

Titel; Gesetz über Schule und Bildung

Mit der Teilrevision soll die gängige Legalabkürzung «BiG» eingeführt werden.

Artikel 11; Unentgeltlichkeit

Absatz 2: Die Weiterverrechnung von Materialkosten während der obligatorischen Schulzeit widerspricht der aktuellen Rechtsprechung des Bundesgerichts und wird daher gestrichen.

Absatz 3: Formelle Anpassung des Begriffs «Freiwilliges Schulisches Zusatzangebot» in «Brückenangebot».

Artikel 12; Schultypen

Formelle Anpassung des Begriffs «Freiwilliges Schulisches Zusatzangebot» in «Brückenangebot».

Artikel 26; Freiwilliges Schulisches Zusatzangebot

Dieser Artikel wird im Sinne einer Verwesentlichung aufgehoben. Die Regelung zum Brückenangebot findet sich im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung.

Artikel 32; Kantonsschule

Die Organisation der Kantonsschule regelte der Landrat bereits im 2018 in der Schulorganisationsverordnung. Der erste Satz kann daher gestrichen werden.

Artikel 43; Beginn der Schulpflicht

Neuzuteilung infolge Neuregelung der Kompetenzen (neu Hauptschulleitung statt bisher Schulkommission, vgl. Ziff. 2.2.1.2) sowie Begriffsanpassung «landrätliche Schulverordnung» zu «Volksschulverordnung».

Artikel 44; Dauer der Schulpflicht und des Schulbesuchsrechts

Neuzuteilung infolge Neuregelung der Kompetenzen (neu Hauptschulleitung statt bisher Schulkommission, vgl. Ziff. 2.2.1.2).

Artikel 45; Disziplinarmassnahmen gegenüber Lernenden

Absatz 3: In der Volksschule ist bei einem Schulausschluss eine zweistufige Zuständigkeit vorgesehen. Die Androhung des Schulausschlusses erfolgt durch die Schulleitung. Diese Androhung erfolgt mit einem schriftlichen Verweis, der grundsätzlich bei der Hauptschulleitung anfechtbar ist. Die Kompetenz für den allfällig darauffolgenden definitiven Ausschluss liegt bei der Hauptschulleitung. Der zeitlich beschränkte Schulaus-

schluss (Schul-Time-out) liegt in der Kompetenz der Schulleitung. Bei kantonalen Schulen existiert keine Hauptschulleitung, weshalb die Schulleitung auch für den definitiven Schulausschluss zuständig ist. Der sofortige Ausschluss bei schweren Verfehlungen erfolgt bei kantonalen Schulen durch die Schulleitung und in der Volksschule durch die Hauptschulleitung. Gemäss Artikel 1 Absatz 2 ist das Bildungsgesetz für die Berufsbildung anwendbar, soweit nicht das Bundesgesetz über die Berufsbildung oder das betreffende kantonale Einführungsrecht besondere Regelungen enthält. Dies gilt auch für die Disziplinar massnahmen. Für den nachobligatorischen Bereich der Kantonsschule gelten sie, solange der Landrat keine abweichenden Regelungen erlässt.

Absatz 4: Bis zum Abschluss der obligatorischen Schulzeit bleibt die Hauptschulleitung für die Lernenden verantwortlich (Gewährleistung minimales schulisches Angebot, Beschulung in anderer Gemeinde usw.). Bei Schülerinnen und Schülern von kantonalen Schulen haben ausgeschlossene Lernende die Restzeit der Schulpflicht in der Volksschule in der Wohngemeinde zu absolvieren, weshalb von der Schulleitung der kantonalen Schule eine Meldung an die zuständige Hauptschulleitung erfolgt.

Absatz 5: Mit der Teilrevision wird geklärt, dass die Disziplinar massnahmen des Bildungsgesetzes auch für die Lernenden der Sekundarstufe II wie der Kantonsschule und der Berufsfachschulen sowie des Brückenangebots gelten. Für die Zeit nach Abschluss des Schulobligatoriums wird dem Landrat mit einer Delegationsnorm die Möglichkeit gegeben, abweichende Bestimmungen zu erlassen.

Artikel 46; Schulort, Schultransport

Neuzuteilung infolge Neuregelung der Kompetenzen (neu Hauptschulleitung statt bisher Schulkommission, vgl. Ziff. 2.2.1.2).

Artikel 53; Soziale Massnahmen

Neuzuteilung infolge Neuregelung der Kompetenzen (neu Hauptschulleitung statt bisher Schulkommission, vgl. Ziff. 2.2.1.2).

Artikel 58; Lehrpersonen

Formelle Anpassung der Begriffe «Lehrkräfte» in «Lehrpersonen» und «Freiwilliges Schulische Zusatzangebot» in «Brückenangebot».

Artikel 58a; Anwendbares Recht

Mit Ausnahme gewisser Rahmenbedingungen (vgl. Ziff. 2.2.1.2) soll bei der Volksschule die Gemeinde für das Personalrecht bei Lehrpersonen zuständig sein. Sofern das Bildungsgesetz keine Regelungen enthält, die sich schulspezifisch aufdrängen, soll sinngemäss nicht mehr das Dienstrecht der Kantonsangestellten zur Anwendung kommen, sondern dasjenige der jeweiligen Anstellungsinstanz, d. h. bei den Lehrpersonen der Volksschule das Personalrecht der Gemeinde.

Artikel 61; Berufsauftrag

Konsequente formelle Anpassung des Begriffs Gesamt- auf Jahresarbeitszeit. Da der Kanton auch weiterhin Rahmenbedingungen im Berufsauftrag regeln soll, bleibt Artikel 61 im Übrigen unverändert.

Artikel 62; Zulassung zum Schuldienst

Absatz 3 wird im Sinne einer Verwesentlichung gestrichen. Für Lehrpersonen ausserhalb der von den Gemeinden geführten Volksschule gilt diese Bestimmung nur subsidiär. Dies ist eine Wiederholung der bereits in Artikel 58 Absatz 1 Satz 2 aufgestellten Regel.

Artikel 63; Anstellung der Lehrpersonen an kantonalen Schulen; Teilzeitpensen

Anpassung Sachüberschrift: Die Gemeinden regeln das Personalrecht der Lehrpersonen grundsätzlich selber. Diese Regelung soll künftig nur noch für Lehrpersonen an kantonalen Schulen gelten.

Absatz 3: Dieser Absatz entspricht der Regelung in Artikel 11 des Gesetzes über das Personalwesen (Personalgesetz, PG) und kann aufgrund des Verweises in Artikel 58a im Sinne einer Verwesentlichung aufgehoben werden.

Artikel 64; Anstellungsinstanzen

Neuzuteilung infolge Neuregelung der Kompetenzen (neu Hauptschulleitung statt bisher Schulkommission, vgl. Ziff. 2.2.1.2). Anstellungsinstanz der Lehrpersonen ist neu die Hauptschulleitung (vgl. auch Art. 81a). Das Antragsrecht der Schulleitung als Direktvorgesetzte wird im Gesetz belassen, da diese für die unmittelbare personelle Führung der Lehrpersonen zuständig ist.

Artikel 65; Ausschreibung

Dieser Artikel kann aufgehoben werden. Die Gemeinden regeln dies selbst und für die Lehrpersonen an kantonalen Schulen gilt die Ausschreibungspflicht gemäss Artikel 8 Absatz 1 PG. Ausnahmen kann der Regierungsrat vorsehen (Art. 8 Abs. 2 PG).

Artikel 66; Kündigung der Lehrpersonen an kantonalen Schulen

Anpassung Sachüberschrift: Die personalrechtliche Regelung durch den Kanton wird auf ein Minimum beschränkt. Artikel 66 gilt daher neu nur noch für Lehrpersonen an kantonalen Schulen. Die Kündigungsfristen und -termine sind somit bei Lehrpersonen der Volksschule neu von den Gemeinden festzulegen.

Absatz 2: Irrtümlich wird im dritten Satz des Absatzes von der Aus- statt Anstellungsinstanz gesprochen. Dieser Schreibfehler wird korrigiert.

Absatz 3: Formelle Anpassung des Begriffes «Lehrkraft» in «Lehrperson».

Artikel 71; Mutterschaftsurlaub der Lehrerinnen an kantonalen Schulen

Anpassung Sachüberschrift: Der Artikel gilt neu nur noch für Lehrerinnen an kantonalen Schulen.

Artikel 72; Weiterbildung

Absatz 1a: Diese Regelung gilt nur für die Lehrpersonen an kantonalen Schulen. Die Gemeinden regeln allfällige Intensivweiterbildungen selbst (das Reglement des Departements betreffend Beurlaubung von Lehrpersonen wird aufgehoben). Für die Lehrpersonen an kantonalen Schulen erfolgt mit dem neuen Absatz die gesetzliche Regelung einer langjährigen Praxis. Zudem wird geklärt, dass es sich um einen Teil der Weiterbildung für langjährige Lehrpersonen handelt. Die konkreten Voraussetzungen und den Umfang regelt der Regierungsrat.

Artikel 75; Lohnfortzahlung

Die Regelung zur Lohnfortzahlung erfolgt bereits im Personalgesetz. Da die Gemeinden das Personalrecht selber regeln, ist der Vorbehalt zugunsten der Gemeinden nicht mehr angezeigt und der Artikel wird aufgehoben (vgl. auch Kommentar zu Art. 58a).

Artikel 77; Mitspracherecht in der Bildungskommission

Anpassung Sachüberschrift: Formelle Anpassung des Begriffs «Schulkommission» in «Bildungskommission».

Absätze 1–3: Neben der Vertretung der Lehrpersonen und der Schulleitung ist neu auch explizit die Hauptschulleitung aufzuführen, da sie nicht mehr wie bis anhin unter dem Begriff Schulleitung subsumiert wird. Da gemäss neuer Kompetenzzuteilung auch die Hauptschulleitung der Bildungskommission beratend zur Verfügung steht (vgl. Ziff. 2.2.1.2), wird der Artikel entsprechend ergänzt. Bei der Schulleitungsververtretung handelt es sich nicht um eine ständige Vertretung in der Bildungskommission, weshalb diese nur im Bedarfsfall den Sitzungen beiwohnen soll. Dies kann nur eine oder auch alle Schulleitungen betreffen, je nach Thematik der Sitzung. Da die Gemeinden das Personalrecht regeln, ist auch der Verweis in Absatz 3 betreffend die Verschwiegenheit auf das kommunale Personalrecht anzupassen.

Artikel 80a; Gemeinderat

Absatz 1: Im Bildungsgesetz wird neu ein Teil der Kompetenzen und Aufgaben des Gemeinderates bei schulspezifischen Anliegen festgelegt (vgl. Ziff. 2.2.1.2). Den Gemeinden soll jedoch Gestaltungsspielraum belassen werden. Insbesondere steht es ihnen frei, ob der Gemeinderat die Anstellungsinstanz für Schulleitungen ist oder ob dafür die Hauptschulleitung zuständig sein soll.

Absatz 2: Für das Bildungskommissionspräsidium wird kein eigener Artikel geschaffen. Gesetzlich wird lediglich klärend festgehalten, dass der Austausch bei schulspezifischen Anliegen zwischen dem Departement und der Gemeinde primär über das Präsidium der Bildungskommission und nicht über den Gemeinderat erfolgt.

Artikel 81; Bildungskommission

Sachüberschrift und Absatz 1: Formelle Anpassung des Begriffs «Schulkommission» in «Bildungskommission». Die Bildungskommission wird im Gesetz formell dem Gemeinderat zugeordnet. Gemäss der vorliegenden spezialgesetzlichen Regelung ist dieser für die Wahl der Mitglieder zuständig. Der Absatz wurde an die neuen Kompetenzen und Aufgaben gemäss Ziffer 2.2.1.2 angepasst und insbesondere die Zuständigkeit für die Aufsicht über die Schule gestrichen.

Absatz 2: Dieser Absatz wird im Rahmen der Totalrevision des Gemeindegesetzes voraussichtlich gestrichen.

Absatz 3: Formelle Anpassung des Begriffs «Schulkommission» in «Bildungskommission».

Artikel 81a; Hauptschulleitung

Absatz 1: Gesetzlich wird die Hauptschulleitung neu verankert. Im geltenden Recht wird im Artikel zur Schulleitung nur geregelt, dass eine hauptverantwortliche Schulleitungsperson zu bestimmen sei. Artikel 81 Absatz 3 hatte immer nur Gültigkeit für die Schulleitungen, weshalb er im neuen Artikel 81a keinen Einzug findet. Es ist nicht vorgesehen, weitere Ausführungsbestimmungen zu den Hauptschulleitungen zu erlassen, sondern dies den Gemeinden zu überlassen.

Absatz 2: Für die Hauptschulleitung gelten die Kompetenzen und Zuständigkeiten gemäss Ziffer 2.2.1.2. Auf eine weitere Zuordnung dieser Kompetenzen und Zuständigkeiten im Gesetz wird verzichtet. Die Hauptschulleitung zeichnet für den gesamten Schulbetrieb und insbesondere für die Entwicklung und Sicherung der Schul- und Unterrichtsqualität auf ihrem Gemeindegebiet verantwortlich. Sie stellt beim Gemeinderat Antrag für das Schulbudget. Damit soll sichergestellt werden, dass pädagogische Anliegen im Budgetprozess berücksichtigt werden. Der Budgetbeschluss wird jedoch von der Behörde gefällt, welche die finanzielle Verantwortung trägt. Bei Themen ohne wesentliche Kostenfolge (d. h. schulspezifisch, pädagogisch) erfolgt der Austausch zwischen dem Departement und den Gemeinden primär über die Hauptschulleitung.

Absatz 3: Wie bei der Schulleitung gilt auch bei der Hauptschulleitung das Personalrecht der Gemeinden.

Artikel 82; Schulleitung

Absatz 1: Da die Hauptschulleitung neu in Artikel 80a geregelt ist, beschränkt sich die Bestimmung auf die Schulleitung.

Absatz 2: Die Kompetenzen der Schulleitung werden erweitert. Diese wird gestärkt. Sie ist direkte Vorgesetzte der Lehrpersonen und für den gesamten Schulbetrieb in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich. Dies umfasst insbesondere das Qualitätsmanagement. Für ihren Zuständigkeitsbereich erarbeitet sie zuhelfen der Hauptschulleitung das Budget.

Artikel 90; Didaktisches Zentrum

Die Gemeinden sind bereits seit längerem übereingekommen, kein eigentliches didaktisches Zentrum mehr zu führen. Aus gesetzgeberischer Sicht könnten die Gemeinden auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage die aus schulbetrieblicher Sicht notwendigen Dienstleistungen zentral oder dezentral für sich oder auch gemeinsam organisieren. Es besteht für diesen Bereich auf kantonaler Ebene kein Regelungsbedarf. Der Artikel kann aus diesen Gründen aufgehoben werden.

Artikel 94; Jahresarbeitszeit der Lehrpersonen

Sachüberschrift und Absatz 1: Formelle Anpassung an Artikel 61, Änderung «Jahresarbeitszeit» anstatt «Gesamtarbeitszeit».

Absatz 2: Es wird festgelegt, dass der Landrat die Altersentlastung – insbesondere den Umfang und den Zeitpunkt, ab dem ein Anspruch besteht – auf Verordnungsstufe in der VSV und der SOV regelt. Dies erfolgt im Rahmen der Umsetzung der vorliegenden Gesetzesänderung.

Absätze 3 und 4: Der Landrat regelt das Weitere auf Verordnungsstufe, weshalb diese beiden Absätze aufgehoben werden.

Artikel 114; Beschwerdeinstanzen und Beschwerdefristen

Absatz 1: Die Hauptschulleitung ist neu die oberste Rechtsmittelinstanz auf Stufe Gemeinde bei Verfügungen der untergeordneten Schulorgane. Die entsprechenden Entscheide der Hauptschulleitung können gemäss Absatz 2 mit einer Beschwerde direkt an das Departement weitergezogen werden.

Absatz 1a: Soweit die Hauptschulleitung eine Verfügung erlässt (z. B. einen Schulausschluss), ist gegen diese Verfügung die Beschwerde beim Gemeinderat möglich, damit auch bei diesen Verfügungen eine Instanz auf Stufe Gemeinde besteht. Gegen den anschliessenden Entscheid des Gemeinderates kann gemäss Absatz 2 eine Beschwerde an das Departement gemacht werden.

Absatz 2: Da neu die Hauptschulleitung und nicht mehr die Schulkommission die letzte Beschwerdeinstanz bei Verfügungen untergeordneter Schulorgane auf Stufe Gemeinde ist, ist diese als Vorinstanz für Beschwerden an das Departement zu ersetzen. Die Beschwerdeentscheide des Gemeinderates können ebenfalls an das Departement weitergezogen werden (betrifft nur Beschwerdeentscheide bei Verfügungen von Hauptschulleitungen).

Verfügungen von Schulleitungen kantonaler Schulen sollen ebenfalls mit Beschwerde an das Departement weitergezogen werden können. Nachdem etwa der Kantonsschulrat nur noch ein strategisches Gremium ist und die Schulleitung der Kantonsschule «beschwerderelevante» Entscheide fällt, klärt diese Ergänzung in Absatz 2, dass eine Beschwerde an das Departement möglich ist.

Absatz 3: Aufgrund der Anpassung in Absatz 2 können hier der Kantonsschulrat und die Schulbehörden anderer kantonaler Schulen gestrichen werden. Ihnen fallen keine relevanten Entscheidkompetenzen mehr zu.

Absatz 5: Neu wird die Anwendung der Gerichtsferien für die dringlichen Beschwerdeverfahren im Bildungswesen ausgeschlossen. Dies betrifft die Beschwerdeverfahren bei Promotions- und Prüfungsangelegenheiten sowie bei allen übrigen Entscheiden betreffend den Zugang zu oder den Verbleib in Bildungsgängen. Die Beschwerdefrist beträgt in diesen Verfahren nur zehn Tage. Regelmässig fallen diese Verfahren in die Gerichtsferien. Damit ein Entscheid jedoch baldmöglichst ergehen kann, soll zugunsten einer schnellen Rechtssicherheit und zur besseren Planung aller Beteiligten das Verfahren in den Gerichtsferien durchgeführt werden können. Bei dieser Bestimmung handelt es sich um eine «nähere Ausführung und Ergänzung» im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege.

Artikel 118a; Übergangsbestimmung zur Änderung vom 4. Mai 2025

Bereits für die Sommerferien 2025 soll bei dringlichen Verfahren schnell ein Entscheid getroffen werden können. Artikel 114 soll deshalb zeitnah in Kraft treten können. Die übrigen Änderungen im Bildungsgesetz benötigen Zeit für die weitere Umsetzung und werden daher erst auf den 1. August 2026 rechtswirksam.

4.2. (Geltendes) Gemeindegesetz; allfällige Anpassung

Artikel 7; Organe der Gemeinden

Formelle Anpassung des Begriffs «Schulkommission» in «Bildungskommission».

Artikel 30; Befugnisse der Stimmberechtigten

Die Wahl der Mitglieder der Schul- bzw. Bildungskommission wird aus den Befugnissen der Stimmberechtigten gestrichen, da diese neu in die Kompetenz des Gemeinderates fällt.

Artikel 34; Unvereinbarkeiten

Absatz 1: Formelle Anpassung des Begriffs «Schulkommission» in «Bildungskommission».

Artikel 94; Bildungskommission

Sachüberschrift und Absatz 1: Einerseits wird Artikel 94 formell angepasst (Änderung des Begriffs Schul- in Bildungskommission). Andererseits wird festgehalten, dass neu der Gemeinderat die Kommissionsmitglieder wählt.

5. Inkraftsetzung

Die Gemeinden benötigen Zeit für die Umsetzung der Gesetzesänderung. Die Umwandlung der Schulkommissionen in Fachgremien bedingt die Rekrutierung und Wahl von Fachexperten für die künftigen Bildungskommissionen. Weiter ist die allfällige Aufstockung der Pensen der Hauptschulleitungen, möglicherweise auch der Schulleitungen, mit einer allenfalls damit verbundenen Rekrutierung nötig. Auch hierfür ist den Gemeinden genügend Zeit einzuräumen.

Zudem erfordert die Umsetzung auf Stufe Kanton ebenfalls genügend Zeit. So müssen auf Stufe Kanton die VSV (Landrat), die VSVV (Regierungsrat), der Berufsauftrag für die Lehrpersonen der Volksschule (Regierungsrat/DBK), die Verordnung zur Beurteilung und Förderung der Lehrpersonen (Regierungsrat), die Verordnung über den privaten Einzelunterricht und die Privatschulen (Regierungsrat), die SOV (Landrat), die BAV (Regierungsrat), das Reglement Gymnasium (Kantonsschulrat), das Sportschulreglement (Kantonsschulrat) und weitere Erlasse nach dem Entscheid der Landsgemeinde bis zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung an die Neuerungen angepasst werden.

Die Mitglieder der Schulkommissionen sind aktuell für die Amtsperiode 2022–2026 gewählt. Demnach erfolgen die Neuwahlen der Kommissionsmitglieder auf den 1. Juli 2026. Die Rechtsgrundlage für die vorgesehene Wahl durch den Gemeinderat kann einerseits im totalrevidierten Gemeindegesetz bestehen. Sollte dieses ebenfalls für die Landsgemeinde 2025 vorgesehene Gesetz nicht rechtzeitig in Kraft treten, kann der Regierungsrat die vorliegenden Nebenänderungen im noch geltenden Gemeindegesetz auf die kommende Wahl hin in Kraft setzen. Die Kompetenz des Regierungsrates zur Inkraftsetzung dieser Nebenänderungen ermöglicht zudem eine Koordination mit dem Inkrafttreten des totalrevidierten Gemeindegesetzes (etwa für den Fall, dass die Nebenänderungen obsolet werden, weil das totalrevidierte Gemeindegesetz frühzeitig in Kraft tritt).

Gemäss Artikel 91 BiG dauert das Schuljahr administrativ vom 1. August bis 31. Juli. Die Änderungen im Bildungsgesetz werden daher – mit Ausnahme der Änderung von Artikel 114 Absatz 5 – in Abstimmung auf das Schuljahr auf den 1. August 2026 rechtswirksam.

Der Fristenstillstand in den Gerichtsferien bei dringlichen Angelegenheiten soll baldmöglichst nicht mehr gelten. Die Änderung von Artikel 114 Absatz 5 BiG benötigt keine weitere Zeit für die Umsetzung und wird daher bereits auf den 1. Juni 2025 in Kraft gesetzt.

6. Auswirkungen

6.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Beim Kanton ändern sich die Kompetenzen und Aufgaben grundsätzlich nicht. Personell wird die Änderung deshalb keine Auswirkungen haben. Bei den Gemeinden verschiebt sich die personelle Belastung von der Kommission zu den Haupt- und Schulleitungen hin. Die Hauptschulleitungen müssen indes weniger Vorbereitungsarbeit für die Kommission leisten, weshalb auch hier die Auswirkungen überschaubar sein sollten. Die Schulleitungen erhalten mehr Kompetenzen zugewiesen. Auch hier ist aber davon auszugehen, dass mit den neuen Entscheidkompetenzen Doppelspurigkeiten reduziert werden können.

Finanzielle Auswirkungen hätte eine Ausweitung der Altersentlastung. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Anpassung – ab dem erfüllten 55. Altersjahr zwei Lektionen, ab dem erfüllten 60. Altersjahr drei Lektionen – würde die Gemeinden im Bereich der Volksschule schätzungsweise 600 000 Franken pro Jahr kosten. Auf Stufe Kanton – also im Bereich der kantonalen Schulen – würden die Mehrkosten Schätzungen zufolge rund 480 000 Franken betragen. Die konkrete Ausgestaltung der Altersentlastung wird mit dieser Vorlage jedoch an den Landrat delegiert. Diese hat deshalb in Bezug auf die Altersentlastung keine unmittelbaren finanziellen Folgen.

Die Verankerung der Intensivweiterbildung für Lehrpersonen an kantonalen Schulen generiert keine Mehrkosten, da keine Änderung der gängigen Praxis erfolgt.

Durch den Wegfall der Präsenzlektionen bleibt die Jahresarbeitszeit dennoch weiter bei rund 1900 Stunden bestehen. Da die Löhne aktuell ausschliesslich aufgrund der Lektionen ausbezahlt werden, hat der Wegfall der Präsenzlektionen einen leichten Einfluss auf die Berechnung der Pensen der Lehrpersonen bzw. der Löhne. Dieser fällt jedoch gering aus und ist faktisch wenig spürbar.

Einem allenfalls aufgrund dieser Vorlage notwendigen Ausbau der Hauptschulleitungen stehen vermutlich tiefere Kosten für die Kommissionssitzungen gegenüber; diese finden nur noch drei- bis viermal jährlich statt.

6.2. Organisatorische Auswirkungen

Die neue Aufgaben- und Kompetenzzuteilung betrifft im Wesentlichen die Gemeinden. Abgesehen von einer genügend lang gewählten Übergangszeit zur Umsetzung der Änderungen bzw. deren Erarbeitung sind auf Stufe Kanton keine weiteren Vorkehrungen nötig.

7. Beratung der Vorlage im Landrat

7.1. Kommission

Die Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres behandelte die Vorlage unter der Leitung von Landrat Albert Heer, Oberurnen. Ein Mitglied wollte nicht auf die Vorlage eintreten. Es begründete dies damit, dass zuerst das totalrevidierte Gemeindegesetz behandelt werden soll und danach das Bildungsgesetz. Letzteres nehme in einigen Artikeln direkt Bezug auf das Gemeindegesetz. Der Antrag wurde von der Kommission abgelehnt.

Obwohl die eingesetzte Projektgruppe unter der Leitung des federführenden Departements, der unter anderem alle drei Gemeindepräsidenten, die Schulpräsidenten sowie die Hauptschulleitungen aller drei Gemeinden angehörten, sich eindeutig für das Modell Schulkommission als Fachkommission ausgesprochen hatte, kamen dazu in der Kommission Zweifel auf. Kritisiert wurde, dass die Wahl einer Fachkommission durch den Gemeinderat erfolgen soll. Eine Wahl durch die Gemeindeversammlung sorge für mehr Akzeptanz. Ausserdem sei die neue Bildungskommission uninteressant, weil sie nur noch strategisch tätig sei. Ein Antrag zu Artikel 80a BiG, wonach die Wahl durch den Gemeinderat zu streichen sei, wurde von der Kommission jedoch knapp abgelehnt.

Für die Kommission war die Altersentlastung der Lehrpersonen wichtig, auch wenn auf die mit dem regierungsrätlichen Vorschlag verbundenen Mehrkosten hingewiesen wurde. Ausführlich setzte sich die Kommission damit auseinander, ob diese nur bei einem Vollpensum gewährt werden sollte. Ein entsprechender Antrag wurde von der Kommission aber knapp abgelehnt. Damit blieb sie bei der Regelung, wonach neu ab dem vollendeten 55. Altersjahr Anspruch auf eine Entlastung besteht.

Die Kommission befasste sich kritisch mit der Aufhebung der Klassenuntergrenzen. In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass die Klassengrössen in der Volksschule durch den Landrat in einer separaten Verordnung geregelt werden. Die Klassengrössen seien damit nicht Thema der aktuellen Gesetzesrevision. Weiter diskutierte die Kommission die Frage, was mit Lernenden des Untergymnasiums passiert, die während

der obligatorischen Schulzeit aus rein disziplinarischen Gründen die Kantonsschule verlassen müssen. Gemäss den getroffenen Abklärungen sei dies in den vergangenen 15 Jahren nur einmal vorgekommen. Ein in diesem Zusammenhang gestellter Antrag eines Mitglieds zur Streichung der Meldepflicht der kantonalen Schulen an die zuständige Hauptschulleitung der Gemeinde in Artikel 45 Absatz 4 BiG wurde knapp abgelehnt. Dasselbe gilt für die Ergänzung derselben Bestimmung mit einer Vermittlungspflicht der kantonalen Schulen.

In der Schlussabstimmung führten die kontroversen Meinungen der Mitglieder zu den einzelnen Themen der regierungsrätlichen Vorlage insgesamt knapp zu deren Ablehnung.

7.2. Landrat

Bereits die Eintretensdebatte gestaltete sich im Landrat sehr ausführlich und kontrovers. Es wurde beantragt, nicht auf die Vorlage einzutreten. Zur Begründung wurde im Wesentlichen vorgebracht, dass die Vorlage nicht den heutigen Realitäten entspricht. Die Gesellschaft und mit ihr die Ausgangslage hätten sich verändert. Ein Problem stelle heute zum Beispiel die Zusammensetzung der Schulklassen dar. Der hohe Anteil der Teilzeitbeschäftigten verlange ebenfalls nach besonderen Lösungen. Diese bestehe nicht in einer zusätzlichen Altersentlastung. Es stelle sich sogar die Frage, ob eine solche der Bekämpfung des Fachkräftemangels diene. Wenn die Lehrerschaft stärker entlastet werde, brauche es noch mehr Fachkräfte. Die Vorlage liefere keine Antworten auf bestehende bzw. zukünftige Fragestellungen im Bildungswesen. Angesichts der heutigen Organisation der Schulen, der Gemeinden und des Kantons nütze es nichts, die Schulkommission in Bildungskommission umzubenennen oder das Wahlgremium zu ändern. Das Gremium müsste abgeschafft werden. Aus der regierungsrätlichen Vorlage ergebe sich zudem nicht, wieso eine Bildungskommission nötig sei und was sie bewirken könne. Der Bedarf nach einem zusätzlichen Fachgremium auf strategischer Ebene sei fraglich.

Mehrere Landratsmitglieder votierten für Eintreten auf die Vorlage. Sie sei mit breiter Unterstützung der Betroffenen in den Gemeinden und in den Schulen ausgearbeitet worden. Es würden mit ihr kleine, aber notwendige Schritte unternommen, damit die angespannte Situation in Bezug auf den Fachkräftemangel und die Organisation der Schule etwas entspannt werden könne. Seitens des Regierungsrates wurde ergänzt, dass der Landrat mit der Annahme der Vorlage ein wichtiges Zeichen an die Lehrpersonen senden könne. Der Landrat stimmte in der Folge für Eintreten. Zu Beginn der anschliessenden Detailberatung beantragte ein Landratsmitglied die Rückweisung der Vorlage an den Regierungsrat, verbunden mit dem Auftrag, eine breit abgestützte Arbeitsgruppe einzusetzen und eine gesamtheitliche Betrachtung vorzunehmen. Der Regierungsrat führte aus, dass eine Rückweisung noch weniger bringe als ein Nichteintreten. Letzteres bedeute die Ausarbeitung einer völlig neuen Vorlage. Mit der Rückweisung müssten dem Regierungsrat klare Aufträge mitgegeben werden. Solche seien nicht ersichtlich. Der Landrat lehnte den Rückweisungsantrag ab.

Zwei Landratsmitglieder forderten, den letzten Satz von Absatz 4 des die Disziplinarmassnahmen gegenüber Lernenden regelnden Artikel 45 Absatz 4 BiG zu streichen. Dieser schreibt vor, dass die Schulleitung einer kantonalen Schule den Ausschluss eines Kindes der zuständigen Hauptschulleitung der Wohngemeinde meldet. Es sei störend, die Hauptschulleitung der Gemeinde für die Gewährleistung von Alternativbeschulungen zu verpflichten, wenn es zu einem Disziplinarproblem im Untergymnasium, also noch während der obligatorischen Schulzeit, kommt. In der Volksschule werde nach Lösungen auf dem gleichen Bildungsniveau gesucht. Manchmal sei das ein Klassenwechsel, manchmal ein Schulwechsel. Mit dem zur Streichung beantragten Satz gebe es aber für eine einzelne Bildungsstufe, die Kantonsschule, eine ganz andere Lösung, nämlich die Versetzung auf ein tieferes Bildungsniveau. Aus dem Kreis des Landrates wurde unterstützt vom Regierungsrat darauf hingewiesen, dass es vorliegend um die obligatorische Schulzeit gehe, also das Untergymnasium. In der Volksschule bestehe die Möglichkeit, einen Schüler von der einen Gemeinde in eine andere umzuplatzieren. Es gebe hingegen nur eine Kantonsschule. Würde man einen vom Untergymnasium ausgeschlossenen Schüler auf dem gleichen Niveau weiterbeschulen wollen, so müsste dies ausserkantonale erfolgen. Und das koste. Der Landrat stimmte deutlich gegen den Änderungsantrag.

Aus dem Kreis der Landratsmitglieder wurde eine Änderung von Artikel 46 Absatz 2 BiG verlangt. Dieser ermöglicht, den Schulort auf Gesuch hin zu wechseln, sofern der Schulbetrieb dies zulässt. Es werde immer mal wieder verlangt, dass ein Kind in einer anderen Gemeinde beschult werden darf. Das Kriterium dafür seien die Klassengrössen. Wenn nun künftig, wie vorgesehen, in der Volksschulverordnung die Untergrenze für die Klassengrösse aufgehoben und nur noch die Obergrenze festgelegt würde, bedeute dies de facto eine freie Schulwahl. Denn der Schulbetrieb liesse einen Wechsel dann immer zu. Eine freie Schulwahl gelte es jedoch zu verhindern. Deshalb sei der erste Teilsatz von Artikel 46 Absatz 2 BiG in der regierungsrätlichen Vorlage zu streichen. Seitens des Regierungsrates wurde darauf hingewiesen, dass der zur Streichung beantragte Teilsatz nur Schulwechsel innerhalb der gleichen Gemeinde betreffe. Innerhalb der Gemeinde bestehe also Flexibilität, wenn der Schulbetrieb dies zulässt, aber nicht ausserhalb einer Gemeinde. Der Landrat stimmte schliesslich gegen den Streichungsantrag.

Ebenfalls deutlich abgelehnt wurden zwei Anträge, die durch die Anpassung von Artikel 80 Absatz 2 BiG die Schulevaluation bzw. von Artikel 81a BiG die Organisation der Schulleitungen den Gemeinden überlassen wollten.

Eine intensive Diskussion entbrannte im Landrat zur Altersentlastung der Lehrpersonen. Der Regierungsrat beantragte in seiner Vorlage in Artikel 94 Absatz 2 BiG, dass Lehrpersonen, bei gleicher Besoldung nach dem erfüllten 55. Altersjahr Anspruch auf eine Entlastung haben. Von einem Landratsmitglied wurde argumentiert, eine solche Altersentlastung nütze nichts, um die Glarner Volksschule bei jungen Lehrerinnen und Lehrern attraktiver zu machen. Wichtiger sei die Entlastung von Klassenlehrpersonen. Die Altersentlastung mit 55 Jahren binde zudem Mittel für die Akquisition junger Lehrkräfte und zur Entlastung von Klassenlehrpersonen. Die Altersentlastung sei daher wie bisher erst nach dem erfüllten 60. Altersjahr zu gewähren. Ein weiteres Mitglied beantragte in der Folge, am geltenden Recht festzuhalten. Die Entlastung sollte demzufolge erst ab dem erfüllten 60. Altersjahr und nur für Lehrpersonen im Vollpensum zum Tragen kommen. In der ersten Lesung entschied sich der Landrat knapp für eine Altersentlastung der Lehrpersonen erst nach dem erfüllten 60. Altersjahr. Damit änderte er die von Kommission und Regierung beantragte Fassung ab. In der zweiten Lesung wurde die Altersentlastung erneut diskutiert. Ein Mitglied beantragte nun eine neue Formulierung von Artikel 94 Absatz 2 BiG ohne fixe Altersgrenze. Diese könne auf Verordnungsstufe durch den Landrat geregelt werden. Das sei stufengerechter und auch flexibler im Hinblick auf zukünftige Änderungen der Verhältnisse. Dem Antrag folgte der Landrat mit grosser Mehrheit und passte die in der ersten Lesung beschlossene Fassung von Artikel 94 Absatz 2 BiG an.

In der Schlussabstimmung wurden aus dem Kreis der Landratsmitglieder Anträge auf Ablehnung der Vorlage gestellt. Dies im Wesentlichen mit der gleichen Begründung wie bereits zum Nichteintreten und zur Rückweisung der Vorlage. Ebenfalls hielt die vorberatende Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres an ihrem Ablehnungsantrag fest. Der Landrat folgte jedoch dem Antrag des Regierungsrates und entschied, die von ihm angepasste Vorlage der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS IV B/1/3, Gesetz über Schule und Bildung (Bildungsgesetz) vom 6. Mai 2001 (Stand 1. Januar 2023), wird wie folgt geändert:

Titel (geändert)

Gesetz über Schule und Bildung (Bildungsgesetz, BiG)

Art. 11 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)

² Während der obligatorischen Schulzeit können die Schulträger für Exkursionen, Schulverlegungen, Schulreisen und Projekte von den Erziehungsberechtigten einen Beitrag verlangen.

³ Im Brückenangebot 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.

Art. 12 Abs. 1

¹ Es bestehen folgende öffentliche Schulen:

b. (geändert) Brückenangebot

c. (geändert) Sekundarstufe II: Fachmittelschule, zweiter Teil Mittel- und Oberstufe Gymnasium, Berufsfachschulen

Art. 26

Aufgehoben.

Art. 32 Abs. 2 (geändert)

² Der Landrat regelt die Grundzüge der Organisation sowie der Aufsicht.

Art. 43 Abs. 2 (geändert)

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

Art. 44 Abs. 2 (geändert)

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

Art. 45 Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (geändert), Abs. 5 (neu)

³ Nach erfolgloser schriftlicher Verwarnung durch die Schulleitung kann die Hauptschulleitung, bei kantonalen Schulen die Schulleitung, Lernende vom Schulbesuch definitiv ausschliessen. Bei schweren Verfehlungen ist ein sofortiger Ausschluss ohne vorgängige Verwarnung möglich.

⁴ Sind die ausgeschlossenen Lernenden noch schulpflichtig, sorgt die Hauptschulleitung dafür, dass die Schulpflicht an einem geeigneten Ort erfüllt werden kann. Im letzten Jahr der Schulpflicht kann die Hauptschulleitung statt dessen für die Vermittlung einer Arbeitsstelle besorgt sein, wenn dies den Interessen des oder der Lernenden besser entspricht. Die Hauptschulleitung teilt ihre Entscheide dem Departement in jedem Fall mit; den zuständigen Stellen im Sozial-, Kindes- und Erwachsenenschutzwesen jeweils dann, wenn dies angezeigt erscheint. Die Schulleitung einer kantonalen Schule meldet den Ausschluss aus ihrer Schule der zuständigen Hauptschulleitung.

⁵ Der Landrat kann die Disziplinar massnahmen gegenüber Lernenden an kantonalen Schulen nach Abschluss der obligatorischen Schulpflicht, die schuldhaft zu Beanstandungen Anlass geben, abweichend regeln.

Art. 46 Abs. 2 (geändert)

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 Hauptschulleitung der Wohngemeinde zuständig, über die Aufnahme entscheidet die Hauptschulleitung am Standort der Schule. Die Hauptschulleitungen einigen sich über die Entschädigung der aufnehmenden durch die abgebende Gemeinde.

Art. 53 Abs. 2 (geändert)

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

Art. 58 Abs. 1 (geändert)

¹ Sofern das Gesetz nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt, sind unter dem Begriff Lehrpersonen alle Lehrpersonen der Volks- und Sonderschule zu verstehen. Für die Lehrpersonen des Brückenangebotes, der Kantonschule und der Berufsfachschulen gelten die Bestimmungen dieses Gesetzes, soweit nicht spezielle Vorschriften anwendbar sind.

Art. 58a Abs. 1 (geändert)

¹ Soweit die Bildungsgesetzgebung keine eigene Regelung enthält, gelten für die Rechtsstellung der Lehrpersonen die Bestimmungen der jeweiligen Anstellungsinstanz.

Art. 61 Abs. 1 (geändert)

¹ 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, Jahresarbeitszeit sowie Mitwirkung an gemeinschaftlichen Aufgaben und an der Beurteilung gemäss Artikel 73.

Art. 62 Abs. 3 (aufgehoben)

³ Aufgehoben.

Art. 63 Abs. 3 (aufgehoben)

Anstellung der Lehrpersonen an kantonalen Schulen; Teilzeitpensen (Sachüberschrift geändert)

³ Aufgehoben.

Art. 64 Abs. 1 (geändert)

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

Art. 65

Aufgehoben.

Art. 66 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)

Kündigung der Lehrpersonen an kantonalen Schulen (Sachüberschrift geändert)

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.

³ Teilen Lehrpersonen ein Vollpensum, hat die Kündigung auf Ende eines Semesters bis 28. Februar bzw. bis 30. September zu erfolgen. Kündigt eine der beiden Lehrpersonen, so kann die Anstellungsinstanz das Dienstverhältnis der anderen Lehrperson ebenfalls auflösen. Für diese Kündigungen gelten die Fristen gemäss Absatz 2.

Art. 71

Mutterschaftsurlaub der Lehrerinnen an kantonalen Schulen (Sachüberschrift geändert)

Art. 72 Abs. 1a (neu)

^{1a} Lehrpersonen kantonalen Schulen haben nach langjähriger Berufstätigkeit Anspruch auf eine Intensivweiterbildung. Der Regierungsrat regelt das Weitere.

Art. 75

Aufgehoben.

Art. 77 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)

Mitspracherecht in der Bildungskommission (Sachüberschrift geändert)

¹ Eine von den Lehrpersonen gewählte Vertretung, die Hauptschulleitung sowie im Bedarfsfall eine oder mehrere Schulleitungen wohnen den Sitzungen der Bildungskommission 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 Haupt- und Schulleitungsververtretung gilt die Ausstandspflicht bei Fragen, die ihr persönliches Interesse betreffen.

³ Die Vertretung der Lehrpersonen, der Haupt- und Schulleitung sind im Sinne des Gemeindegesetzes bzw. des kommunalen Personalrechts zur Verschwiegenheit verpflichtet.

Art. 80a (neu)**Gemeinderat**

¹ Der Gemeinderat trägt die Verantwortung für die Qualität der Schule, beschliesst auf Antrag der Hauptschulleitung das Schulbudget und wählt die Mitglieder der Bildungskommission. Er ist Anstellungsinstanz der Hauptschulleitung.

² Ein zuständiges Mitglied wird als Bildungskommissionspräsidentin oder Bildungskommissionspräsident bestimmt, welche oder welcher sich regelmässig mit dem Departement austauscht.

Art. 81 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (geändert)**Bildungskommission (Sachüberschrift geändert)**

¹ Die Bildungskommission ist dem Gemeinderat zugeordnet und zuständig für die strategische Führung der Schule in der Gemeinde. Sie berät den Gemeinderat und die Hauptschulleitung und erfüllt die ihr durch dieses Gesetz und seine kantonalen und kommunalen Ausführungsbestimmungen übertragenen Aufgaben.

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

Art. 81a (neu)**Hauptschulleitung**

¹ Jede Gemeinde setzt eine Hauptschulleitung ein. Sie erfüllt die ihr durch dieses Gesetz und seine kantonalen und kommunalen Ausführungsbestimmungen übertragenen Aufgaben.

² Die Hauptschulleitung ist zuständig für die Entwicklung und Sicherung der Schul- und Unterrichtsqualität in der Gemeinde. Sie nimmt die personelle Führung der Schulleitungen wahr und ist die Anstellungsinstanz für die Lehrpersonen.

³ Die individuelle Lohnneinreihung sowie die weiteren Anstellungsbedingungen richten sich nach dem Personalrecht für die Gemeindeangestellten.

Art. 82 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Jede Gemeinde setzt Schulleitungen ein.

² Die Schulleitung ist zuständig für die pädagogische und unmittelbare personelle Führung der Lehrpersonen, das Qualitätsmanagement, die interne Evaluation, die schulinterne Weiterbildung sowie die Organisation des Schulbetriebs.

Art. 90

Aufgehoben.

Art. 94 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (aufgehoben), Abs. 4 (aufgehoben)**Jahresarbeitszeit der Lehrpersonen (Sachüberschrift geändert)**

¹ Die Jahresarbeitszeit 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 Jahresarbeitszeit wird im Berufsauftrag gemäss Artikel 61 geregelt.

² Lehrpersonen haben bei gleicher Besoldung Anspruch auf eine Altersentlastung. Der Landrat regelt das Weitere.

³ *Aufgehoben.*

⁴ *Aufgehoben.*

Art. 114 Abs. 1 (geändert), Abs. 1a (neu), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 5 (geändert)

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

^{1a} Gegen Verfügungen der Hauptschulleitung kann beim Gemeinderat Beschwerde erhoben werden.

² Gegen Verfügungen der Schulleitungen kantonaler Schulen und Beschwerdeentscheide der Hauptschulleitung oder des Gemeinderates kann beim Departement Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeentscheide des Departements unterliegen der Beschwerde an das Verwaltungsgericht.

³ Gegen Verfügungen des Departements kann beim Regierungsrat und gegen dessen Beschwerdeentscheide beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden.

⁵ Die Beschwerdefrist beträgt unter Vorbehalt der nachfolgenden Ausnahmen 30 Tage; in Promotions- und Prüfungsangelegenheiten sowie bei allen übrigen Entscheiden betreffend den Zugang zu oder den Verbleib in Bildungsgängen beträgt sie zehn Tage. In solchen Fällen finden die Vorschriften zum Stillstand der Fristen keine Anwendung.

Art. 118a (neu)

Übergangsbestimmung zur Änderung vom 4. Mai 2025

¹ Mit Ausnahme dieses Artikels und von Artikel 114 Absatz 5 sind die Änderungen vom 4. Mai 2025 erst ab dem 1. August 2026 rechtswirksam.

II.

GS II E/2, Gemeindegesetz vom 3. Mai 1992 (Stand 1. Januar 2023), wird wie folgt geändert:

Art. 7 Abs. 1

¹ Die Gemeinden haben folgende Organe:

d. *(geändert)* die Bildungskommission;

Art. 30 Abs. 2

² Die Stimmberechtigten wählen an der Gemeindeversammlung:

b. *Aufgehoben.*

Art. 34 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Mitglieder des Gemeinderates, der Bildungskommission und weiterer exekutiver Behörden, die Gemeindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber, die Finanzverwalterin oder der Finanzverwalter und weitere leitende Gemeindeangestellte können nicht dem Gemeindeparlament angehören.

Art. 94 Abs. 1 (geändert)

Bildungskommission (Sachüberschrift geändert)

¹ Der Bildungskommission gehören die vom Gemeinderat gewählten Mitglieder an. Den Vorsitz führt das zusätzlich vom Gemeinderat aus seiner Mitte bestimmte Mitglied.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten mit Ausnahme der Fremdänderungen im Gemeindegesetz am 1. Juni 2025 in Kraft. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Fremdänderungen im Gemeindegesetz.

§ 12 A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Gemeindegesetz (Neuordnung des Gemeinderechts)

Die Vorlage im Überblick

Das vorliegende totalrevidierte Gemeindegesetz stellt das Gemeinderecht auf eine bereinigte, neue Basis. Dies, nachdem verschiedenste Gesetzgebungsprojekte und namentlich die Gemeindestrukturreform zu zahlreichen Anpassungen und Streichungen im Gemeindegesetz geführt haben. Im Jahre 2021 zeigten zudem zwei Memorialsanträge auf, dass das Gemeinderecht überprüft und in zentralen Fragen neu geregelt werden muss. Deren Behandlung an der Landsgemeinde 2023 gab die Stossrichtung für die vorliegende Totalrevision in wesentlichen Punkten vor.

Das neue Gemeindegesetz will neuen Ideen Platz schaffen, ohne Bewährtes über Bord zu werfen. Es will den Gemeinden viel Gestaltungsspielraum verschaffen und ihnen viel Verantwortung übertragen. Namentlich können die Gemeinden künftig zwischen zwei grundsätzlichen Organisationsformen auswählen. Sie sollen sich entweder für eine Gemeindeorganisation mit einem Gemeindeparlament oder aber für eine solche nur mit einer Gemeindeversammlung entscheiden können. Fällt die Wahl auf eine Organisation mit Gemeindeparlament, können die Gemeinden darüber entscheiden, ob die Stimmberechtigten über Geschäfte in ihrer Kompetenz an der Urne oder an einer Gemeindeversammlung befinden. Der Regierungsrat sah in seiner Vorlage von einer Favorisierung einer Variante ab. Die Gemeinden sind in der Lage, eine für sie passende Organisationsform zu finden. Der Regierungsrat ruft die Gemeinden jedoch dazu auf, die Einführung eines Gemeindeparlamentes zeitnah zu prüfen und dazu in den Dialog mit ihren Stimmberechtigten zu treten.

Für beide Organisationsformen enthält das neue Gemeindegesetz einige wenige Regelungen, die sicherstellen sollen, dass die Vorteile des jeweiligen Systems zum Tragen kommen bzw. dass sich allfällige, mit dem System verbundene Schwächen nicht verwirklichen. Referenden sollen möglich sein, allerdings nur gegen Beschlussfassungen des Gemeindeparlamentes, nicht gegen solche der Gemeindeversammlung. Unnötige oder mit Blick auf die politische Partizipation hinderliche Regelungen aus dem geltenden Recht wurden nicht ins neue Gemeindegesetz überführt (z. B. verschiedene Vorschriften zu Wahlen oder die strikte Zuweisung der Budget- und Rechnungsabnahmekompetenz an die Gemeindeversammlung).

Das neue Gesetz bietet den Gemeinden eine zeitgemässe Grundlage für deren Organisation. Es hat keine direkten finanziellen oder personellen Auswirkungen.

1. Ausgangslage

1.1. Geltendes Recht

Das aktuell geltende Gemeindegesetz vom 3. Mai 1992 (GG) trat am 1. Juli 1994 in Kraft. Es ging damals von der «ordentlichen Gemeindeorganisation» bzw. vom Versammlungssystem als einzige Organisationsform aus. Dabei meint man vorliegend die Gemeindeorganisation mit einer Gemeindeversammlung, an der über Geschäfte direkt und ohne anschliessenden Urnengang entschieden wird. Nach dem Beschluss der Landsgemeinde 2006 zur Gemeindestrukturreform nahm die Landsgemeinde im Jahre 2008 verschiedenste Anpassungen in der Verfassung des Kantons Glarus (Kantonsverfassung, KV) und im Gemeindegesetz vor. Unter anderem sollten diese den neuen Gemeinden per 1. Januar 2011 ermöglichen, mit einem Gemeindeparlament eine «ausserordentliche Gemeindeorganisation» einzuführen. Insbesondere waren zahlreiche übergangsrechtliche Regelungen zu treffen. Schliesslich führten auch die Verabschiedung der neuen Gesetze über die politischen Rechte (GPR) und über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) zu tiefen Einschnitten in das Gemeindegesetz. Von rund 160 Artikeln des Gemeindegesetzes wurden mehr als zwei Dutzend ganz aufgehoben. Ungefähr gleich viele Artikel weisen Lücken auf. Mehrere Gesetzesartikel wiederholen zudem Verfassungsbestimmungen.

1.2. Handlungsbedarf

Die obenstehend genannten Teilrevisionen schufen einen Handlungsbedarf in formeller Hinsicht. Die Teilrevision von 2008 erfolgte unter zeitlichem Druck und im Bestreben, den Gemeinden ein optimales und vor allem möglichst vielfältiges Spektrum an Möglichkeiten zu bieten, um die Gemeindestrukturreform per 1. Januar 2011 erfolgreich umzusetzen. Entsprechend lag das Hauptaugenmerk auf der Regelung inhaltlicher Aspekte. Tatsächlich zeigten sich in der Praxis denn auch kaum Schwierigkeiten bei der Anwendung dieses Gesetzes.

1.2.1. Postulat «Ausserordentliche Gemeindeversammlung nach zurückgewiesenem Voranschlag oder Steuerfuss»

Zusätzlichen Handlungs- oder zumindest Überprüfungsbedarf schuf das Postulat Karl Mächler, Ennenda, und Unterzeichnende «Ausserordentliche Gemeindeversammlung nach zurückgewiesenem Voranschlag oder Steuerfuss». Die Urheber wollten damit das GG mit einer Regelung für den Fall, dass ein Voranschlag oder der Steuerfuss von den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung zurückgewiesen wird, ergänzen. Der Landrat überwies das (ursprünglich als Motion eingereichte) Postulat im September 2014 und beschloss im Februar 2016, dieses zuhanden der Überarbeitung des Gemeindegesetzes pendent zu halten. Das Anliegen des Postulats wird in dieser Revision aufgenommen.

1.2.2. Zwei Memorialsanträge

Sehr viel umfassenderen Handlungsbedarf sahen die Urheber von zwei im ersten Semester 2021 eingereichten Memorialsanträgen: jenen von Ruedi Schwitter, Näfels, und Unterzeichnenden «Gemeindeautonomie stärken, politische Partizipation fördern» sowie jenen der SP des Kantons Glarus «Glarner Gemeinden 2030». Beide Anträge setzten sich mit der Gemeindeorganisation auseinander bzw. zielten auf deren künftige Ausgestaltung in einem neuen Gemeindegesetz ab. Zwar lehnte die Landsgemeinde 2023 beide Anträge ab. Dies aber nicht zuletzt gestützt auf die Zusicherung, dass man die aufgeworfenen Fragen im Rahmen der Erarbeitung eines neuen Gemeindegesetzes beurteilen und in einem Gesamtkontext beantworten und regeln wolle.

Das Memorial für die Landsgemeinde 2023 (§ 4, Ziff. 8, S. 12) hielt in Bezug auf die künftige Organisation der Gemeindelegislativen im Grundsatz fest, dass das künftige Gemeindegesetz ein System mit einem Gemeindeparlament favorisieren und damit das Hauptanliegen des Antrags der SP aufnehmen werde; allerdings nicht als zwingende und alternativlose Vorgabe. Von einer Bevorzugung eines bestimmten Modells im Gesetz sah der Regierungsrat nach reiflicher Überlegung schliesslich jedoch ab (s. Ziff. 2.4.2.1); er entschied sich für eine Gleichstellung der beiden grundsätzlichen Modelle und damit für eine Aufwertung des Gemeindeparlaments gegenüber dem heutigen Recht. Referenden sollen zudem weiterhin möglich sein, womit ein Anliegen beider Memorialsanträge aufgenommen wurde.

Dem Antrag Schwitter folgend, werden unnötige oder mit Blick auf die politische Partizipation hinderliche Regelungen aus dem kantonalen Recht entfernt. Dabei hatte man die Regelung von Wahlzuständigkeiten im Auge und dachte an die Zuweisung der Budget- und Rechnungsabnahmekompetenz an die Gemeindeversammlung. Insofern fließen auch gewichtige Anliegen aus dem Antrag Schwitter in die neue Gesetzgebung ein.

1.2.3. Einordnung der Revision des Gemeinderechts in die politische Planung

Die Totalrevision des Gemeindegesetzes ist Teil der Umsetzung des Politischen Entwicklungsplans 2020–2030, der eine Stärkung der partizipativen Demokratie vorsieht. Daraus abgeleitet hat die Legislaturplanung 2019–2022 das Ziel formuliert, dass sich im Kanton Glarus mehr Menschen an der Politik beteiligen. Eine Arbeitsgruppe mit Mitgliedern aus Kanton, Gemeinden und Wissenschaft erarbeitete einen Massnahmenkatalog; darin wurde ebenfalls Handlungsbedarf in Bezug auf die Organisation der kommunalen Legislativen festgestellt. Mit der Legislaturplanung 2023–2026 wurde das ursprüngliche Legislaturziel leicht angepasst, indem sich die Bevölkerung im Kanton Glarus einfacher an der Politik soll beteiligen können.

2. Gemeindeorganisation

Die Legislative der Gemeinde bildet in der Regel entweder die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament. Die Glarner Gemeinden kennen heute allesamt ein System mit einem Gemeinderat als Exekutive und einer Gemeindeversammlung als Legislative. Seit 2011 lässt das kantonale Recht andere Legislativmodelle zwar zu, doch hat mit Ausnahme der Gemeinde Glarus Nord niemand von dieser Organisationsautonomie Gebrauch gemacht. Von 2011 bis 2016 verfügte Glarus Nord nebst der Gemeindeversammlung über ein Gemeindeparlament.

Das geltende Recht schreibt eine Gemeindeversammlung zwingend vor, ermöglicht aber auch die Durchführung von Sachabstimmungen an der Urne. Solche wurden jedoch nie durchgeführt. Unter den Begriff der Urnenabstimmung fällt auch die briefliche Stimmabgabe. Die überwiegende Mehrheit der Glarner Stimmenenden beteiligt sich heute an eidgenössischen Urnengängen brieflich.

2.1. Gemeindeversammlung

Seit Längerem steht das Gemeindeversammlungssystem in der Öffentlichkeit in der Kritik, auch im Kanton Glarus. Insbesondere tiefe Beteiligungen, überladene Traktandenlisten und damit zu lange, unattraktive Versammlungen sowie das Phänomen der Betroffenheitsdemokratie werden als Schwächen moniert. Insofern griffen die erwähnten Memorialsanträge zur Gemeindeorganisation ein aktuelles Thema auf.

2.1.1. Beteiligung als Massstab

Für den Regierungsrat rechtfertigt eine tiefe Teilnahmequote die Abschaffung der Gemeindeversammlung nicht. Die Qualität einer Demokratie bemisst sich nicht alleine an der Zahl der Teilnehmenden, zumal die Teilnahme den Stimmberechtigten grundsätzlich offensteht. Der Fokus darauf greift zu kurz, weil diese eher die Anzahl konfliktgeladener Themen und nicht die Qualität der Demokratie an sich erfasst. Auch wenige Teilnehmende können repräsentative Entscheidungen für das ganze Stimmvolk fällen. Eine Bevölkerungsbefragung von 2020 zeigte denn auch auf, dass die Zusammensetzung des Stimmkörpers an Glarner Gemeindeversammlungen deren Legitimität nicht grundsätzlich in Frage stellt.

2.1.2. Vorzüge des Versammlungssystems

Ein Vorzug des Glarner Versammlungssystems besteht darin, dass sich die Teilnahme der Stimmberechtigten nicht nur auf die Zustimmung oder Ablehnung einer Vorlage beschränkt. Vielmehr können die vorgelegten Geschäfte diskutiert, ergänzt, abgeändert oder zur Überarbeitung zurückgewiesen werden. Dieser direkte Austausch unter den Stimmberechtigten wie auch zwischen Stimmberechtigten und den Gemeindebehörden schafft gegenseitiges Verständnis für unterschiedliche Meinungen. Nicht zu unterschätzen ist zudem auch die Funktion der Gemeindeversammlung als traditionell gesellschaftlicher Anlass. Für die Gemeindeversammlung spricht auch, dass es sich um eine Institution handelt, die viele legitime, breit akzeptierte Entscheidungen produziert. Beschwerden gegen Gemeindeversammlungsbeschlüsse waren im Kanton Glarus schon vor der Gemeindestrukturreform sehr selten und sind es auch heute. Sie blieben zudem praktisch immer erfolglos.

2.1.3. Gemeindeversammlung und Landsgemeinde

Im Zuge der Gemeindestrukturreform wurde gefordert, die künftige Gemeindeorganisation nach dem Vorbild des Kantons auszugestalten bzw. zumindest den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, diese so bestimmen zu können. Allerdings stellt sich die Frage, weshalb die kommunale Organisation der kantonalen in Bezug auf ein Versammlungssystem nachempfunden werden sollte. Die blosser Nachbildung der kantonalen Organisation bietet für die Gemeinden nicht per se einen gangbaren Weg. Die schweizerische Gemeindevielfalt beweist dies. Auch die aktuellen Systeme in den Glarner Gemeinden sind nicht der kantonalen Organisation nachempfunden. Die Übereinstimmung besteht im Wesentlichen darin, dass in beiden Fällen der Souverän in einer Versammlung beschliesst. Indes fehlen auf kommunaler Ebene heute Parlamente.

Die Landsgemeinde im Kanton Glarus kann ohnehin nicht mit den Gemeindeversammlungen verglichen werden. Am augenfälligsten sind die Unterschiede in Bezug auf den Austragungsort. Die Landsgemeinde findet unter freiem Himmel statt, Gemeindeversammlungen sind Indoor-Veranstaltungen. Während in der Regel nur eine Landsgemeinde – am ersten Sonntag im Mai – pro Jahr stattfindet, finden die zwei ordentlichen Gemeindeversammlungen von Gesetzes wegen Mitte und Ende Jahr statt. Sind ausserordentliche Gemeindeversammlungen nichts Aussergewöhnliches, bildet eine ausserordentliche Landsgemeinde eine seltene Ausnahme. Die Landsgemeinde ist für die Stimmberechtigten auf lange Sicht planbar, was für Gemeindeversammlungen nicht in gleichem Masse zutrifft. Die bedeutendste Differenz ist wohl, dass sich die Stimmberechtigten im Kanton Glarus gegenüber der Landsgemeinde sehr viel stärker verpflichtet fühlen als gegenüber einer Gemeindeversammlung. Die Verbundenheit mit dem Institut Landsgemeinde ist eine ungleich höhere. Entsprechend ist die Zahl der Teilnehmenden auch im Verhältnis höher und kleineren Schwankungen unterworfen als bei Gemeindeversammlungen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass verschiedenste Unterschiede zwischen diesen beiden Versammlungen der Stimmberechtigten auszumachen sind. Dennoch ermöglicht der vorliegende Gesetzentwurf eine dem kantonalen System nachempfundene Organisation. Urnenabstimmungen über Sachgeschäfte sollen indes im Gegensatz zum geltenden Recht in Versammlungsgemeinden nicht mehr zulässig sein, auch nicht mehr ausnahmsweise.

2.2. Gemeindeparlamente in der Gemeindelandschaft

2.2.1. Mengengerüst

Von den 2131 (Stand 1. Januar 2024) Schweizer Gemeinden haben deren 458 ein Gemeindeparlament. Der Grossteil der Gemeinden mit Gemeindeparlament (379) findet sich in der Romandie und im Tessin, wobei diese Organisationsform in den Kantonen Genf und Neuenburg zwingend und im Kanton Waadt die Regel ist. In der Deutschschweiz bilden Gemeindeparlamente eher die Ausnahme. Sie sind den grösseren Gemeinden vorbehalten. In der Lehre hält man diese Organisationsform für Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern für prüfenswert. Auch deutlich grössere Gemeinden und auch Städte (z. B. Grenchen oder Solothurn) fühlen sich im Versammlungssystem aber nach wie vor wohl. Diese weisen aber teilweise eine besondere Ausgestaltung des Gemeinderates auf. In Grenchen zählt der Gemeinderat beispielsweise 15 Mitglieder, in Solothurn gar deren 30 und 15 Ersatzmitglieder.

Erst im Juni 2015 und gleich nochmals am 12. März 2023 sprach sich die Gemeinde Rapperswil-Jona mit annähernd 28 000 Einwohnern gegen die Einführung eines Gemeindeparlaments aus – entgegen der Empfeh-

lung des Stadtrates und sämtlicher Parteien. Eine Übersicht über die schweizerische Gemeindelandschaft findet sich im Memorial für die Landsgemeinde 2023 unter § 4 (S. 9).

2.2.2. Gründe für tiefe Akzeptanz in der Deutschschweiz

Neben historischen Gründen mag auch der Kostenfaktor der Einführung von Gemeindeparlamenten in der Deutschschweiz entgegenstehen. Allerdings wird gerade die Kostenfrage sehr kontrovers diskutiert, wobei sich namentlich die indirekten Kosten als einigermassen unwägbar erweisen. So soll das Gemeindeparlament Glarus Nord jährliche Kosten von insgesamt 350 000 Franken verursacht haben. Zurückzuführen ist dies darauf, dass Parlamentssysteme die Gefahr bergen, dass Kandidierende im Hinblick auf anstehende Wahlen vermehrt Vorstösse lancieren und dadurch teils unnötige Kosten verursachen. Sodann hängt der Erfolg jedes Parlamentssystems davon ab, wie die Parlamentsdienste bestückt werden und wieviel Unterstützung den Parlamentariern gewährt werden kann – dies wiederum mit Auswirkungen auf die Kosten.

2.3. Bedeutung der Kompetenzabgrenzung

Als entscheidend erweist sich die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Gemeinderat, Gemeindeparlament und Stimmberechtigten. Sie stellt in der Praxis hohe Anforderungen an alle Beteiligten. Jedenfalls bildete diese Frage mit ein Grund für die Abschaffung des Gemeindeparlaments in Glarus Nord. Rückblickend erwies sich wohl die Grundkonstellation mit Gemeindeparlament und Gemeindeversammlung als in der Praxis zu herausfordernd. Sie liess in Verbindung mit einer stark zugunsten der Gemeindeversammlung ausgerichteten Zuständigkeitsordnung die neue Gemeindeorganisation scheitern.

Es ist nachvollziehbar, dass es für Gemeindeorgane, die eine Vorlage sorgfältig und mit viel Aufwand vorbereitet haben – zunächst im Gemeinderat und dann im Gemeindeparlament (Kommission und Plenum) – schwer zu akzeptieren ist, wenn die Gemeindeversammlung die Vorlage in wesentlichen Teilen abändert und dabei z. B. die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht oder Fragen nach der technischen Machbarkeit ganz anders beurteilt. Der Regelung der Budgethoheit kommt in der Gemeindeorganisation mit Gemeindeparlament und Gemeindeversammlung ausserdem eine ganz entscheidende Bedeutung zu. Wenn, wie seinerzeit in Glarus Nord, die Budgethoheit nicht dem Gemeindeparlament, sondern der Gemeindeversammlung zusteht, bedeutet das Nebeneinander dieser Organe wohl mehr Herausforderungen, als dass es Chancen für ein erfolgreiches Miteinander bieten kann. Diese Besonderheit (Budgethoheit Gemeindeversammlung) dürfte für das Scheitern des Gemeindeparlaments in Glarus Nord mitunter ursächlich gewesen sein.

Dafür, dass ein System mit Parlament und Versammlung im Kanton funktioniert, während es damals in Glarus Nord nicht erfolgreich war, lassen sich – neben der angeführten Budgetregelung – weitere Gründe anführen. So sind die kantonalen Institutionen seit Jahrzehnten aufeinander eingespielt; die Kompetenzen sind geklärt. Die Landsgemeinde geniesst ein sehr hohes Ansehen und zwar in den Augen der Stimmberechtigten wie auch in denjenigen des Landrates. Kommt hinzu, dass die Landsgemeinde Vorlagen in aller Regel nicht völlig auf den Kopf stellt.

Wie bereits ausgeführt, dürften die unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben zu Budget und Rechnung gerade in Bezug auf die Frage, weshalb das Nebeneinander von Gemeindeparlament und Versammlung im Kanton im Unterschied zur Gemeinde Glarus Nord funktioniert, eine zentrale Rolle spielen. Während die Budgethoheit beim Landrat liegt, bestimmt das geltende Recht, dass die Budgethoheit selbst in Parlamentsgemeinden obligatorisch den Stimmberechtigten zusteht. Diese Regelung kann dazu führen, dass das Gemeindeparlament – im Rahmen der eigenen Finanzkompetenzen gemäss Gemeindeordnung (GO) – nach getaner Kommissionsarbeit und Diskussion im Plenum einen Verpflichtungskredit verabschiedet, worauf die Gemeindeversammlung den zugehörigen Budgetkredit aus dem Budget streicht und damit eine in der Kompetenz des Parlamentes liegende Ausgabe blockiert. Demgegenüber ist der Landrat im Rahmen der eigenen Finanzkompetenzen weitgehend souverän, indem ihm die Budgethoheit zusteht. Eine gewisse Abhängigkeit besteht einzig in Bezug auf den Steuerfuss, den die Landsgemeinde festsetzt.

In Versammlungsgemeinden verhält sich dies zwar ähnlich, doch zeigt sich dort die Problematik weniger akzentuiert. Zum einen sind gemeinderätliche Verpflichtungskredite über mehrere Jahre seltener und zum anderen ist sich der Gemeinderat der Budgetverantwortung der Budgetbehörde bewusst. Auch hat sich in diesen Fällen erst der Gemeinderat mit der Sache auseinandergesetzt und wurde das Geschäft namentlich noch nicht in einer parlamentarischen Kommission und anschliessend im Parlamentsplenum politisch diskutiert.

2.4. Optimierungspotenzial

2.4.1. Gemeindeversammlung

2.4.1.1. Nutzungsplanung

Die Erfahrungen in den Glarner Gemeinden in den vergangenen Jahren belegen, dass die Gemeindeversammlungen bei der Beratung von Raumplanungs-Geschäften an ihre Grenzen stossen. Die Bearbeitung dieser komplexen Themen in zumutbarer Dauer ist herausfordernd. So können die Stimmberechtigten das Bau-

reglement und den Zonenplan – nach Abschluss des Einspracheverfahrens – wegen der Auflagepflicht nur gesamthaft oder teilweise annehmen, gesamthaft ablehnen oder mit einem Antrag auf Änderung an den Gemeinderat zurückweisen. Die ganze Tragweite der sich hier einer Gemeindeversammlung stellenden Herausforderungen zeigte sich am Beispiel der Gemeinde Glarus Nord im Zusammenhang mit dem Erlass eines neuen Zonenplanes und Baureglementes mit mehreren Auflageverfahren, insgesamt hunderten von Einsprachen und schier unzähligen Einzelanträgen, die an einer Vielzahl von Versammlungen behandelt werden mussten. Die zwischenzeitlich überwiesene Motion «Vereinfachung im Raumplanungs- und Baugesetz: Mehr Effizienz an NUP-Gemeindeversammlungen» greift dieses Problem auf.

2.4.1.2. Finanzkompetenzen

In der Praxis wird des Öfters die Meinung vertreten, dass die tiefen gemeinderätlichen Finanzkompetenzen zu einer Aufblähung der Traktandenlisten führen, was sich negativ auf die Attraktivität der Gemeindeversammlung auswirke. Deren Anhebung dürfte jedoch bloss ein Teil der Lösung bilden, zumal sich die Aufgaben in anderen Jahren wieder ganz anders präsentieren könnten. Oft kann auch ein Mangel an Koordination zu überladenen Traktandenlisten führen. Um dem vorzubeugen, sind im Rahmen der Machbarkeit auch die von den einzelnen Verantwortlichen als (aus ihrer Sicht) gerade günstig (gemeinsame Bautätigkeit), nötig und dringlich bezeichneten Investitionen sorgfältig zu priorisieren und durch den Gemeinderat dementsprechend zu terminieren. Zwar hilft gemeinsames Bauen im Infrastrukturbereich, Kosten zu sparen, doch muss dies auch finanzierbar sein. Verzichtet der Gemeinderat auf die notwendige Priorisierung, kann sich die Gemeindeversammlung berufen fühlen, diese Aufgabe wahrzunehmen.

2.4.1.3. Wahlgeschäfte

Als problematisch erwiesen sich in der Vergangenheit oftmals Wahlgeschäfte, die sich über mehrere Wahlgänge hinzogen. Die Grenzen der Machbarkeit in Bezug auf Wahlgeschäfte zeigt exemplarisch die Gemeindeversammlung Glarus Nord vom 20. Juni 2014 auf, als die Wahlen von sechs Mitgliedern der Schulkommission, des Vermittlers und dessen Stellvertreters, 30 Mitgliedern des Wahlbüros, von vier Delegierten des Abwasserverbandes Glarnerland, von zwei Delegierten der Kehrichtverbrennungsanlage Linth, von drei Vertretern des Zweckverbandes Kehrichtgebühren sowie von je zwei Verwaltungsratsmitgliedern der Technischen Betriebe Glarus Nord und der Alters- und Pflegeheime Glarus Nord traktandiert waren. Die Versammlung dauerte von 19.30 bis 23.00 Uhr, obschon verschiedentlich in globo gewählt werden konnte. Dass dies kein Einzelfall ist, beweist die genauso lange Gemeindeversammlung Glarus Nord vom 22. Juni 2018 und auch diejenige vom 9. Juni 2022. Da half auch wenig, dass die Versammlungsleiter solche Veranstaltungen abkürzten, indem sie mitunter in Anlehnung an Artikel 67 Absatz 1 KV auf eine Auszählung verzichteten und vorab die kandidierenden Bisherigen in globo wählten, sodass die Ausmarchung um die noch zu vergebenden Mandate unter den sich neu Bewerbenden erst anschliessend und folglich nur unter diesen erfolgte.

Das vorliegende neue Gemeindegesetz (E-GG) folgt dem Leitgedanken, Kommissionen von demjenigen Organ wählen zu lassen, dem diese zugeordnet werden. Im Wesentlichen reduzieren sich damit die Wahlkompetenzen der Stimmberechtigten im Versammlungssystem auf die Wahl der Geschäftsprüfungskommission (GPK). Im Parlamentssystem ist die GPK ein Organ des Parlaments und besteht somit aus Mitgliedern des Gemeindeparlaments. Über die Regelungen in Artikel 25 Absatz 2 und Artikel 28 Absatz 1 E-GG hinausgehende konkrete Wahlzuständigkeiten zugunsten des einen oder anderen Organs gibt das neue Recht nicht vor; sie sind in der Gemeindeordnung im beschriebenen Sinne zu regeln. Festzuhalten ist indes, dass spezialgesetzlich festgelegte Wahlkompetenzen der allgemeinen Regelung im Gemeindegesetz vorgehen bzw. in der Gemeindeordnung zu beachten sind. So sieht etwa die anstehende Teilrevision des Gesetzes über Schule und Bildung vor, dass die künftig vorgesehene Bildungskommission durch den Gemeinderat gewählt wird.

Die Mitglieder des Gemeindeparlaments und des Gemeinderates werden immer von den Stimmberechtigten an der Urne gewählt.

2.4.1.4. Kommunikation

Dem Gemeinderat kommt in Bezug auf Optimierungen eine zentrale Rolle zu. Es obliegt ihm, dafür zu sorgen, dass die Stimmberechtigten laufend informiert werden und damit auch bereits im Vorfeld einer Gemeindeversammlung über die wichtigen Geschäfte im Bild sind. Orientierungsversammlungen wenige Tage vor der Gemeindeversammlung dienen diesem Zweck. Solche Veranstaltungen können eine Traktandenliste entlasten bzw. deren Abarbeitung durch die Gemeindeversammlung beschleunigen. Es ist der Gemeinderat, der in der Regel die Anträge mit Blick auf das Gemeindeinteresse formuliert. Dass ihm dies gelingt, zeigt sich auch daran, dass die Stimmberechtigten in der Regel erst aktiv partizipieren, wenn der Antrag des Gemeinderates aus ihrer Sicht den gemeinsamen Willen nicht adäquat abbildet, was die Protokolle der Gemeindeversammlungen der drei Glarner Gemeinden eindrücklich bestätigen.

2.4.1.5. Versammlungsleitung

Eine effiziente, gut strukturierte Versammlungsleitung sichert das Funktionieren der Versammlungsdemokratie. Emotionale Debatten sind in geordnete Bahnen zu lenken, damit Entscheidungen auf der Basis gegenseitig

tigen Respekts, sachlich und mit Blick auf das Gemeinwohl der ganzen Gemeinde gefällt werden können. Die Versammlungsleitung hat möglichst zu verhindern, dass sich jemand nicht ernst genommen fühlt oder sich sozial exponiert oder gar isoliert glaubt. Dies ist anspruchsvoll, doch lohnt sich die Mühe zugunsten einer starken demokratischen Kultur. Sie verlangt, dass man sich unvoreingenommen in gegenseitigem Respekt unterschiedliche, mitunter auch widersprüchliche Meinungen nicht nur anhört, sondern sie vor allem auch ernst nimmt. Sie beinhaltet auch, dass die freiwillig Abwesenden das nötige Vertrauen in die Institutionen und die teilnehmenden Stimmberechtigten setzen. Von diesen wird verlangt, dass sie versuchen, auch die nicht vertretenen und nicht artikulierten Positionen der anderen Teilnehmenden, der Abwesenden und auch der Nichtstimmberechtigten so gut als möglich zu berücksichtigen. Dies illustriert die grosse Verantwortung, die mit der Teilnahme an einer direktdemokratischen Versammlung einhergeht.

2.4.1.6. Beteiligungsanreize

Mittlerweile wird davon ausgegangen, dass Beteiligungsanreize kein taugliches Mittel sind, die Motivation zur Teilnahme an Gemeindeversammlungen zu erhöhen. Die Zusammensetzung einer Gemeindeversammlung kann sich zudem je nach gewähltem Anreiz verändern. Regelmässig Teilnehmende empfinden solche Aktionen als entwürdigend, indem man nichts weiter als die Erfüllung einer Bürgerpflicht noch weiter honorieren möchte. Selbst wenn die Wirkung der einzelnen Massnahmen nur schwer messbar scheint, dienen die meisten doch zumindest der Imagepflege. Es gilt dies jedenfalls für die verbreitetste aller Massnahmen, den Apéro, der ganz bewusst an das Kernanliegen einer jeden Gemeinde anknüpft; an der Gemeinschaft. Die Vorlage ermöglicht den Gemeinden nach wie vor, solcherart Potenzial zu realisieren.

2.4.1.7. Weitere Optimierungen

Eine weitere Möglichkeit, Gemeindeversammlungen zu optimieren, besteht darin, die Berichterstattung durch den Vorsitzenden anderweitig zu gewährleisten. Es bietet sich mittlerweile eine Fülle anderer Möglichkeiten an, die Stimmberechtigten über die Geschehnisse («seit der letzten Versammlung») bedeutend zeitnaher zu informieren. Das Informationsbedürfnis der Stimmberechtigten ist heute ein anderes als noch vor 30 Jahren. Auch sollen keine Stimmzähler mehr gewählt werden müssen. Diese Funktion soll das ständige Wahlbüro oder ein Ausschuss desselben übernehmen, der vom Gemeinderat vorab bestimmt werden kann. Die Gemeinden konnten dies bereits nach geltendem Recht so regeln.

2.4.1.8. Systembedingte Unterschiede bei Gemeindeversammlungen

Der Gemeindeversammlung kommt eine andere Stellung zu, je nachdem, ob sie als alleiniges Legislativorgan eingesetzt oder ob ihr ein Gemeindeparlament vorgelagert ist. Im ersten Fall wird vor allem die Geschäftslast eine höhere sein, soweit man dem Gemeinderat nicht sehr weitreichende Kompetenzen zuweist. Die höhere Geschäftslast bringt entsprechend höhere Anforderungen an die Effizienz der Versammlung mit sich; oder es sind mehr Veranstaltungen anzusetzen. Für Versammlungsgemeinden besteht die Herausforderung hauptsächlich darin, die Aufgaben und Zuständigkeiten möglichst zweckmässig zwischen Gemeinderat und Gemeindeversammlung aufzuteilen. Der Gemeindeversammlung sind diejenigen Aufgaben zuzuweisen, die sie attraktiv machen. Andererseits sind Geschäfte, namentlich Wahlen, von ihr fernzuhalten, für deren Behandlung sich derartige Veranstaltungen weniger eignen. Im zweiten Fall hingegen soll das Gros der Zuständigkeiten beim Gemeindeparlament liegen und die Gemeindeversammlung soll nur mehr für ausgewählte Geschäfte einberufen werden müssen. Sie soll nur noch eine gut überblickbare Traktandenliste mit Geschäften besonderer Tragweite – etwa zustande gekommene Referenden und die Gemeindeordnung – behandeln müssen.

2.4.2. Gemeindeparlament

2.4.2.1. Stellung des Gemeindeparlaments im Gesetz

Der Regierungsrat sprach sich in der bisherigen Diskussion im Grundsatz für eine Gemeindeorganisation mit Gemeindeparlament aus. Nachdem bereits das geltende Recht den Gemeinden die Wahl einer solchen Gemeindeorganisation ermöglicht, geht es nun vor allem darum, das Modell mit Gemeindeparlament jenem mit Gemeindeversammlung im Gesetz gleichzustellen. Das Parlamentsmodell erfährt dadurch gegenüber dem geltenden Recht eine klare Aufwertung. Auf eine eigentliche Favorisierung des Parlamentsmodells im Gesetz verzichtet diese Vorlage hingegen. Dies würde einerseits den Erlass stark verkomplizieren. Andererseits – und wichtiger – ist die Gemeindeautonomie hoch zu gewichten. Die Gemeinden sollen im Rahmen des kantonalen Rechts, aber ohne unnötige Einschränkungen frei über die jeweils passende Organisation entscheiden können. Dazu sind sie in der Lage. Der Regierungsrat fordert die Gemeinden auf, die Einführung von Gemeindeparlamenten zeitnah zu prüfen und mit ihren Stimmberechtigten den Dialog über die künftige Ausgestaltung der Gemeindelegislative zu führen. Er ist überzeugt, dass der Übertritt vom heute in allen Gemeinden geltenden Versammlungs- zum Parlamentssystem durch die Stimmberechtigten selbst in einem direktdemokratischen Prozess soll bestimmt werden können.

Um die Einführung von Gemeindeparlamenten zu unterstützen, sind im kantonalen Recht jene Regelungen zu eliminieren, die das Funktionieren eines Parlamentsmodells gefährden. Andererseits sollen übergeordnete

Regelungen eingeführt werden, die sicherstellen, dass die Stärken eines Parlamentssystems zum Tragen kommen.

Des Weiteren bedarf es einer gesonderten Betrachtung je nachdem, ob die Gemeindeversammlung alleiniges Legislativorgan bildet oder aber dem Gemeindeparlament nachgelagert ist.

2.4.2.2. Budget, Rechnung und Steuerfuss

Gemäss geltendem Recht sind die Stimmberechtigten für die Festsetzung des Budgets, des Steuerfusses wie auch für die Genehmigung der Rechnungen der Gemeinde zuständig. Es behält diese Kompetenzen den Stimmberechtigten auch in Gemeinden mit Gemeindeparlament vor und beschneidet damit den Handlungsspielraum der Gemeinden in Bezug auf die Ausgestaltung der Aufgaben und Kompetenzen eines Gemeindeparlaments wie auch dessen Attraktivität massgeblich. Kommt hinzu, dass dies auch nicht das kantonale System widerspiegelt, in dem der Landrat die Budget- und Rechnungshoheit innehat und die Stimmberechtigten lediglich den Steuerfuss festsetzen. Die neue Regelung geht nun dahin, dass dem Gemeindeparlament die Budget- und Rechnungshoheit zukommt. In der regierungsrätlichen Vorlage war zudem vorgesehen, dass auch der Steuerfuss zwingend in die Kompetenz des Parlaments fällt. Der Landrat sah schliesslich jedoch eine offenere Regelung in der Kantonsverfassung vor: So soll die Kompetenz zur Festlegung des Steuerfusses grundsätzlich bei den Stimmberechtigten liegen. Allerdings kann diese per Gesetz oder Gemeindeordnung dem Parlament übertragen werden.

2.4.2.3. Gemeindeversammlungen im Parlamentssystem

Das geltende Recht verpflichtet Gemeinden mit Gemeindeparlament, jährlich mindestens eine ordentliche Gemeindeversammlung abzuhalten. Sie haben spätestens bis 15. Dezember über die Rechnung des Vorjahres und über das Budget für das folgende Jahr zu beschliessen und dabei auch den Steuerfuss für das Folgejahr festzusetzen und periodisch Kenntnis von der Finanzplanung zu nehmen. Künftig müssen Parlamentsgemeinden nicht mehr zwingend eine Gemeindeversammlung pro Jahr durchführen. Eine solche findet nur dann statt, wenn Geschäfte in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten beratungsreif sind. Das Gesetz bezeichnet einige wenige, sehr gewichtige Zuständigkeiten, die den Stimmberechtigten nicht entzogen werden können (Art. 24 E-GG). Im Übrigen aber obliegt es den Gemeinden, die für ihre Bedürfnisse passende Aufteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten unter ihren Organen festzulegen. Dadurch, dass das Gemeindegesetz das Referendumsrecht garantiert, sind den Stimmberechtigten je nach Ausgestaltung der kommunalen Regelungen weitere Aufgaben sicher.

2.4.2.4. Urnenabstimmungen im Parlamentssystem

In der parlamentarischen Beratung der beiden Memorialsanträge zur Gemeindeorganisation äusserte die vorberatende Kommission den Wunsch, es den Gemeinden zu ermöglichen, sich für eine Gemeindeorganisation mit Gemeindeparlament und Urnenabstimmungen und ohne Gemeindeversammlung entscheiden zu können. Dies ermöglicht eine breitere Partizipation. Die Gemeinden könnten selbst entscheiden, ob sie einem Gemeindeparlament eine Urnenabstimmung oder eine Gemeindeversammlung nachlagern wollten (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2023, § 4, S. 12). Die vorliegende Gesetzesvorlage nimmt dieses Anliegen auf und schafft quasi eine Untervariante für Parlamentsgemeinden. Die Gemeinden können damit zwischen insgesamt drei Möglichkeiten auswählen.

2.4.3. Fakultatives Referendum

Das geltende Recht kennt zwei Formen des fakultativen Referendums: solche gegen dringliche Beschlüsse der Vorsteherschaft und solche, die in der Gemeindeordnung vorgesehen sind, wobei das Gemeindegesetz einen Rahmen vorgibt. Daran soll vorliegend inklusive Dringlichkeitsrecht festgehalten werden (Art. 19 und 82 E-GG). Allerdings sollen das fakultative Referendum und die Kompetenzen der Exekutive (im Parlamentssystem des Gemeindeparlaments) ausgebaut werden, mit dem Ziel, dass die Stimmberechtigten nur noch Geschäfte von besonderem Interesse zu behandeln haben; einerseits die dem obligatorischen Referendum unterstehenden und andererseits diejenigen, für die das Zustandekommen des fakultativen Referendums ein solches Interesse beweist. Absolut zentral und unverzichtbar ist das fakultative Referendum im Parlamentssystem.

2.4.4. Gemeindeführung

Das geltende Gemeindegesetz regelt die Vorsteherschaft in den Artikeln 83–94 und bestimmt dort weitgehend die Aufgaben und vor allem auch die Organisation der Gemeindeexekutive sowie deren Zusammenspiel mit der Verwaltung. Namentlich bestimmt Artikel 85 ein «Kollegialsystem». Das neue Gesetz verzichtet darauf, ein Gemeindeführungsmodell vorzugeben oder die Gemeinden auf eine bestimmte Auswahl zu beschränken. Es ist den Gemeinden überlassen, das passende Modell in jeweils individueller Ausgestaltung für sich bestimmen zu können. Die aktuelle Situation zeigt denn auch, dass sich die drei Gemeinden je für ein unterschiedliches Grundmodell entschieden haben, angepasst auf ihre spezifischen Bedürfnisse und Verhältnisse; Ressorts in Glarus Nord und Departemente in unterschiedlicher Ausgestaltung in Glarus und Glarus Süd.

2.4.5. Ausländerstimmrecht

In der Schweiz können Ausländerinnen und Ausländer in rund 600 (von insgesamt 2131) Gemeinden abstimmen und teilweise auch wählen. Diese Gemeinden liegen fast alle in der Westschweiz, einige wenige in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Graubünden. Dieses Wahl- und Stimmrecht gilt nicht für eidgenössische Abstimmungen und Wahlen. Oft wird eine minimale Wohnsitzdauer im Kanton oder in der Gemeinde verlangt. Auf kantonaler Ebene kennen die Kantone Jura und Neuenburg das Stimmrecht für Ausländer, nicht aber das Wahlrecht. Die Kantone Freiburg, Jura, Neuenburg und Waadt gewähren auf kommunaler Ebene das Stimm- und Wahlrecht, zu jeweils unterschiedlichen Bedingungen bezüglich Aufenthaltsdauer und/oder Niederlassungsbewilligung. Auf kommunaler Ebene erlaubt der Kanton Genf das Stimm- und das aktive Wahlrecht, nicht aber das passive. Die Kantone Basel-Stadt, Graubünden und Appenzell Ausserrhoden erlauben ihren Gemeinden, das Stimm- und Wahlrecht für ausländische Staatsangehörige einzuführen. Nur eine geringe Anzahl von Gemeinden hat diese Möglichkeit umgesetzt; die Bedingungen variieren von Gemeinde zu Gemeinde.

Im neuen Recht wollte der Regierungsrat den Gemeinden ermöglichen, für Ausländerinnen und Ausländer das Stimm- und aktive Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten einzuführen. Voraussetzung sollte sein, dass die Ausländerinnen und Ausländer ohne Unterbruch seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz und seit mindestens drei Jahren im Kanton Glarus wohnen. Die Gemeinden hätten sodann weitere Voraussetzungen vorsehen können. Den Gemeinden sollte so ermöglicht werden, einen grösseren Anteil ihrer Bevölkerung an ihren politischen Prozessen partizipieren zu lassen. Diese Möglichkeit sollte für die politischen Gemeinden und die Kirchgemeinden bestehen. In der vorberatenden Kommission wie auch im Landrat wurde es allerdings mit einer knappen Mehrheit abgelehnt, den Gemeinden in der Kantonsverfassung die Einführung des Stimm- und aktiven Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer zu ermöglichen.

Die politische Partizipation der ausländischen Einwohnerschaft in Zweckverbänden wird durch das Recht der Mitgliedgemeinden bestimmt. Bei öffentlich-rechtliche Korporationen knüpft die Mitgliedschaft nicht an die Staatsangehörigkeit oder einen aufenthaltsrechtlichen Status an, sondern regelmässig an die meist dingliche Berechtigung an den zugehörigen Grundstücken.

Ausländischen Staatsangehörigen wird in staatskirchlichen Angelegenheiten praktisch schweizweit und teils seit Jahrzehnten das Stimm- und Wahlrecht zugestanden. Den Konfessionsangehörigen der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Glarus stehen die entsprechenden Rechte bereits seit 1990 zu. Mittlerweile gilt für sie ebenfalls das Stimmrechtsalter 16 (Wählbarkeit mit 18 Jahren). Die römisch-katholische Kirche im Kanton Glarus ist die letzte und einzige in der Schweiz, die für die Stimmberechtigung die Staatsangehörigkeit voraussetzt. Aktuell prüft der Verband der römisch-katholischen Kirchgemeinden des Kantons Glarus die Einführung des Stimm- und Wahlrechts für die Niedergelassenen bezogen auf den ganzen Verband – d. h. kantonal einheitlich.

3. Wesentliche Inhalte und Änderungen des neuen Gemeindegesetzes

Die Gesetzesvorlage enthält folgende wesentlichen Inhalte und Änderungen:

- Das Gemeindeparlament wird gegenüber seiner bisherigen Konzeption aufgewertet und der Gemeindeversammlung gleichgestellt. Somit können die Gemeinden zwischen einem Organisationsmodell mit Gemeindeparlament (Parlamentsgemeinde) oder mit Gemeindeversammlung (Versammlungsgemeinde) wählen. Der Regierungsrat legt allen drei Gemeinden eine zeitnahe Prüfung der Parlamentsgemeinde als favorisierte Alternative nahe.
- In Parlamentsgemeinden entscheiden die Stimmberechtigten entweder an der Gemeindeversammlung oder an der Urne über Sachgeschäfte.
- Urnenabstimmungen zu Sachgeschäften im Nachgang zu Gemeindeversammlungen sind nicht möglich.
- Das neue Recht macht für Parlamentsgemeinden wenige Vorgaben (Zuständigkeit, Parlamentsgrösse) und verzichtet für Versammlungsgemeinden weitgehend darauf.
- Das fakultative Referendum bleibt einfach zugänglich; Fristen werden angepasst, die Anzahl benötigter Unterschriften bleibt unverändert.
- Die Gemeinden bezeichnen die referendumpflichtigen Geschäfte; die Stimmberechtigten sollen sich nur noch mit Geschäften von besonderer Tragweite oder entsprechendem Interesse zu befassen haben.
- Die GPK wird gestärkt; sie prüft die finanzielle und die sachliche Angemessenheit von Geschäften; ihr obliegt die Recht- und Zweckmässigkeitsprüfung.
- Die Gemeindeversammlung wird weitgehend von Wahlgeschäften entlastet.
- Die Mitglieder des Wahlbüros amten auch als Stimmzähler bei Gemeindeversammlungen.
- Gemeinden fördern die Teilnahme an Gemeindeversammlungen namentlich, indem sie frühzeitig informieren.

Das E-GG verzichtet im Vergleich zum geltenden GG sodann auf eine Vielzahl von Regelungen. Einen Grossteil dieser Sachverhalte werden künftig die Gemeinden zu regeln haben. Die Gemeinden sollen insbesondere auch bestimmen können, wann sie ihre Gemeindeparlamentswahlen durchführen und wann die Amtsdauer des Gemeindeparlaments beginnt. Dies ermöglicht massgeschneiderte Lösungen. So könnten die Ge-

meindeparlamentswahlen im Wechsel mit den Landratswahlen durchgeführt werden. Dies würde die Verwaltung und gegebenenfalls auch die Parteien entlasten, indem sie nicht auf einen Termin hin zwei Wahlen zu bewältigen haben.

Analog zum geltenden Recht wurde darauf verzichtet, die Zuständigkeiten der Gemeindeorgane an bestimmten Frankenbeträgen festzumachen. Die Ausgangslage für die drei Gemeinden präsentiert sich unterschiedlich und die künftigen Entwicklungen könnten dazu führen, dass eine zu starre Regelung rasch nicht mehr passt. Stattdessen obliegt es den Gemeinden, die entsprechenden Werte festzusetzen und die für sie passenden Regelungen selber zu treffen. Dabei sollten den Gemeindeparlamenten weitreichende Kompetenzen zugewiesen und die Hürden für Referenden hoch angesetzt werden.

Die Gemeinden sollen jedoch auch dafür besorgt sein, dass die Gemeindeparlamente nicht übermässig belastet werden, indem sie für die Vorsteherschaften entsprechende Zuständigkeiten bezeichnen.

Verzichtet wurde auch darauf, für die Gemeindeordnung eine Genehmigungspflicht einzuführen. Es hätte sich dies allenfalls aufgrund der zahlreichen und weitgehenden Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden und der ihnen damit übertragenen grossen Verantwortung rechtfertigen können. Allfällige Rechtswidrigkeiten lassen sich jedoch auch im konkreten Fall korrigieren. Das vorgängige, abstrakte, auf die Rechtmässigkeitsprüfung beschränkte Genehmigungsverfahren verschafft nur eine Scheinsicherheit. Jede darüberhinausgehende Prüfung würde zudem in die Gemeindeautonomie eingreifen und drohte, die den Gemeinden durch das neue Recht eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten wieder auszuhebeln.

Schliesslich können die Gemeinden auch das Gemeindeführungsmodell frei wählen. Eine diesbezügliche kantonrechtliche Regelung hätte dem Grundgedanken des neuen Gemeinderechts widersprochen. Dieses räumt den Gemeinden weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten ein und öffnet damit den Raum für unterschiedliche individuelle Lösungen.

4. Vernehmlassungsverfahren

4.1. Generelle Beurteilung der Vorlage

Die Teilnehmenden begrüsst die Neuordnung des Gemeinderechts im Grundsatz. Eine einzige Vernehmlassungsteilnehmerin forderte die zwingende Einführung von Gemeindeparlamenten und Urnenabstimmungen. Im Übrigen aber betrafen die Rückmeldungen mehrheitlich Detailfragen und damit verbundene Änderungsvorschläge. Ausnahmen sind diesbezüglich die vereinzelt geäusserte Kritik zum Ausländerstimmrecht sowie die für Gemeinden mit Gemeindeversammlung nicht vorgesehene Möglichkeit, Urnenabstimmungen in Gemeindeangelegenheiten durchführen zu können (vgl. dazu Ziff. 4.3).

4.2. Berücksichtigte Anliegen

In formeller Hinsicht wurde das Geschäft in einen Teil A (Änderungen Kantonsverfassung) und einen Teil B (E-GG mit allen Nebenänderungen) aufgeteilt und die Gliederung des E-GG überarbeitet. Zudem werden die im E-GG verwendeten Begrifflichkeiten mit einer einleitenden Legaldefinition erklärt.

Das E-GG favorisiert im Gegensatz zur Vernehmlassungsvorlage die vom Regierungsrat bevorzugte Organisationsform nicht mehr ausdrücklich, sondern stellt die beiden Organisationsformen mit Gemeindeparlament und Gemeindeversammlung gleich und bietet den Gemeinden die volle Wahlfreiheit. Entsprechend wurden die Bestimmungen in der Kantonsverfassung angepasst, sodass diese die Aufwertung des Gemeindeparlaments und dessen Gleichwertigkeit zur Gemeindeversammlung widerspiegeln.

Die Frist, um Unterschriften für ein Referendum zu sammeln, wurde aufgrund der Vernehmlassung gegenüber dem geltenden Recht von 14 auf 30 Tage verlängert. Die für die Zustellung der Unterlagen vor einer Gemeindeversammlung geltende Frist soll gemäss separater Vorlage (s. Traktandum § 7) auf 21 Tage verlängert werden.

Neu können die Gemeinden die Aufgaben des Geschäftsprüfungsorgans teils auch auf weitere Kommissionen wie beispielsweise eine Finanzaufsichtskommission verteilen. Die Zuständigkeiten im Zusammenhang mit Zweckverbänden wurden so geändert, dass nur mehr der Bei- und Austritt zwingend in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten in Versammlungsgemeinden und in diejenige des Gemeindeparlaments in Parlamentsgemeinden fällt. Die Wahlzuständigkeiten werden zugunsten des Gemeindeparlaments und in Versammlungsgemeinden zugunsten der Vorsteherschaft geregelt.

4.3. Nicht berücksichtigte Anliegen

An der Verkürzung der Frist, um Unterschriften gegen einen sogenannten Kästlibeschluss zu sammeln (von 14 auf 10 Tage) wurde festgehalten. Für einen Kästlibeschluss setzt das Gesetz hohe Hürden, wobei auch – und trotz einwohnerstärkerer Gemeinden – weiterhin bloss 100 Unterschriften für ein Referendum verlangt werden sollen. Namentlich bildet zeitliche Dringlichkeit die zentrale Voraussetzung, was – im Gegenzug – die Verkürzung der Frist rechtfertigt.

Verschiedentlich wurde gefordert, dass die Gemeinden vermehrt oder gar unabhängig ihrer Organisationsform Urnenabstimmungen in Gemeindeangelegenheiten sollten durchführen dürfen oder dass sie dies selber sollten regeln können. Beispielsweise sollten sie über fakultative Referenden an der Urne entscheiden können. Andere lehnten Urnenabstimmungen ab oder begegneten diesen mit grosser Skepsis. Der Regierungsrat hielt daran fest, dass Urnenabstimmungen nur in der Organisationsform mit Parlament möglich sein sollen. Nach einer Entscheidung der Stimmberechtigten an einer Gemeindeversammlung soll derselbe Gegenstand nicht einer weiteren Volksabstimmung unterworfen werden können.

Ebenfalls mehrfach wurde beantragt, dass es der Gemeindeversammlung oder jedenfalls den Stimmberechtigten in Parlamentsgemeinden vorbehalten bleiben solle, den Steuerfuss festzulegen oder dass die Gemeinden dies regeln sollen. In Versammlungsgemeinden stellt sich diese Frage nicht. Die Senkung des Quorums von der Hälfte auf ein Viertel der Stimmdenden, um an einer Gemeindeversammlung eine geheime Abstimmung zu erzwingen, wird teils begrüsst, teils abgelehnt. Auf beide Themen kam der Landrat in seiner Debatte zurück (s. Ziff. 8).

Die Mitgliederzahl der Vorsteherchaften wurde nicht – wie in der Vernehmlassung gefordert – auf fünf bis neun erhöht und auch die Obergrenze von sieben Mitgliedern wurde nicht aufgehoben. Nicht gefolgt wurde dem Antrag, die Kognition des Geschäftsprüfungsorgans auf die Rechtmässigkeitsprüfung zu beschränken. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende befassten sich mit der Frage, was das Kontrollorgan solle prüfen dürfen bzw. müssen. Die entsprechenden Regelungen im Gesetz mit den zugehörigen Erläuterungen wurden präzisiert, ohne dass dies am Grundsatz einer weitgehenden Prüfungsbefugnis etwas änderte.

In Bezug auf das fakultative Referendum wurde darauf verzichtet, ein solches zu ermöglichen, falls eine Gemeindeversammlung nicht eine Beteiligung von drei Prozent der Stimmberechtigten erreicht, wobei man die Anzahl für das Referendum benötigter Unterschriften ebenfalls an einem Prozentsatz der Stimmberechtigten festmachen wollte. Eine solche Regelung schafft Rechtsunsicherheit und widerspricht insbesondere dem Grundsatz, dass Beschlüsse der Gemeindeversammlung nicht einer Urnenabstimmung unterworfen werden sollen. Kommt hinzu, dass sich die Beteiligung während einer Gemeindeversammlung in Abhängigkeit der Traktanden ändern kann. Selbst während der Behandlung eines Geschäftes könnten sich Verschiebungen ergeben. Die Form der «parlamentarischen Gemeindeversammlung», die nur berät und die Vorlage zuhanden der Urne bereinigt (vgl. Kanton SZ), lehnte der Regierungsrat ab.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

5.1. Verfassung des Kantons Glarus

Artikel 117; Zusammenarbeit

Die Ergänzung, dass die Gemeinden auch mit Kanton und Bund zusammenarbeiten, gestattet es, auf die entsprechende gesetzliche Regelung zu verzichten (vgl. Art. 6 GG).

Artikel 119; Gemeindeautonomie

Der Begriff «Lehrpersonen» wird vom Begriff «Angestellte» mitumfasst (Abs. 2)

Artikel 128; Gemeindeorgane

Infolge der eingegangenen Stellungnahmen zur Vernehmlassungsvorlage wurde die Gelegenheit genutzt, die Gleichrangigkeit von Versammlungs- und Parlamentssystem in der Verfassung mit einem separaten Absatz 1a zum Ausdruck zu bringen. Die bisherige Formulierung hat vor allem Versammlungsgemeinden im Auge. Aus Absatz 1a ergibt sich auch, dass die Geschäftsprüfungskommission in Parlamentsgemeinden richtigerweise kein Gemeindeorgan ist, sondern ein Gremium der Legislative. Absatz 2 bleibt unverändert. Absatz 3 wurde mit Blick auf die Aufwertung des Parlamentssystems ebenfalls angepasst. Dass die Gemeinden ein Gemeindeparlament einführen können, braucht nicht in der Verfassung festgehalten zu werden. Diese geht grundsätzlich von einer Gleichrangigkeit der Systeme aus. Die Kompetenz der Gemeinde hinsichtlich der Wahl des Gemeindeparlaments ist im Gesetz zu regeln. Der Auftrag zur Regelung von dessen Organisation und der Ausübung des Stimmrechts durch die Stimmberechtigten in Parlamentsgemeinden ergibt sich an sich aus dem bisherigen Absatz 3 (s. dazu auch Memorial für die Landsgemeinde 2008, S. 61). Der Wortlaut der Bestimmung ist aber dennoch eng. Vorliegend wird dieser entsprechend angepasst.

Artikel 130; Gemeindeversammlung, Urnenwahl und Urnenabstimmung

Aus Absatz 1 folgt, dass die Stimmberechtigten – auch in Parlamentsgemeinden – ihr Stimmrecht auch an der Gemeindeversammlung ausüben. Dies soll aber keine grundsätzliche Vorgabe in der Verfassung mehr sein. Absatz 3 schafft die Grundlage, im Gesetz Urnenwahlen und -abstimmungen vorzusehen. Dies ermöglicht, dass die Stimmberechtigten in Parlamentsgemeinden ihre Rechte an der Urne statt an der Gemeindeversammlung wahrnehmen. Damit wird den Memorialsanträgen und der dazu erfolgten parlamentarischen

Beratung angemessen Rechnung getragen. Im totalrevidierten Gemeindegesetz findet sich die entsprechende Umsetzung der angepassten Verfassungsbestimmung (Art. 21 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 4 E-GG).

Die Vernehmlassungsvorlage verbot in einem neu eingeführten Absatz 3a noch ausdrücklich die Kombination von Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung. Die Stellungnahmen dazu ergaben, dass es sich als nicht notwendig erweist, eine solche Restriktion auf Verfassungsstufe zu verankern. Es reicht, dies im Gesetz festzuhalten, was in Artikel 22 Absatz 5 E-GG geschieht. Ebenfalls erweist es sich nicht als erforderlich, auf Verfassungsstufe den Tagungsrhythmus von Gemeindeversammlungen vorzugeben (Abs. 1). Die Flexibilisierung der Modelle bis hin zu solchen ohne Gemeindeversammlung macht einen Verweis auf das Gesetz, das alles Relevante regelt, sinnvoll.

Eine ausserordentliche Gemeindeversammlung soll auch vom Gemeindeparlament einberufen werden können, sofern ein Parlament mit Gemeindeversammlung besteht. Dies wurde ergänzt. Die betreffenden Kompetenzen werden in Artikel 34 Absatz 1 Buchstaben a und b E-GG konkretisiert. Absatz 5 wird terminologisch vereinheitlicht ohne den Geltungsbereich (z. B. auf Kirchgemeinden) ausweiten zu wollen.

Artikel 131; Befugnisse der Stimmberechtigten

In den drei Absätzen 1, 1a und 2 sind die Befugnisse der Stimmberechtigten aufgeführt. Dabei wird unterteilt in solche, die für alle Versammlungs- und Parlamentsgemeinden gelten (Abs. 1), solche, die nur für Versammlungsgemeinden gelten (Abs. 1a) und solche, die nur für Parlamentsgemeinden gelten (Abs. 2). Die geltende Formulierung hatte vor allem Versammlungsgemeinden im Auge.

Die Formulierungen in den Buchstaben e, h und l des geltenden Absatzes 1 sind zu eng. Die Kompetenzen nach den Buchstaben e und h weist die Kantonsverfassung den Stimmberechtigten zu, soweit die GO nicht die Vorsteherschaft für zuständig erklärt. Ist die Zuständigkeit der Stimmberechtigten aber davon abhängig, dass das Geschäft eine bestimmte Grösse erreicht (Bst. h), kann sich zumindest in einem erweiterten Bereich oder gar überhaupt auch die Zuständigkeit des Gemeindeparlaments rechtfertigen. Die jetzige Regelung nimmt dieses Bedürfnis auf.

In Versammlungsgemeinden liegt die Budgethoheit, die Genehmigung der Rechnungen und die Festsetzung des Steuerfusses in der Kompetenz der Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung (Abs. 1 Bst. i und Abs. 1a Bst. b und c). Bei Parlamentsgemeinden kommen diese Zuständigkeiten bis auf die Festsetzung des Gemeindesteuerfusses dem Gemeindeparlament zu. Um dies zu ermöglichen, wurden die betreffenden Bestimmungen (Bst. f und g) des bisherigen Absatzes 1 aufgehoben. Die Festsetzung des Gemeindesteuerfusses ist in Parlamentsgemeinden hingegen verfassungsmässig den Stimmberechtigten zugewiesen (Bst. i), soweit diese nicht nach Gesetz oder GO dem Gemeindeparlament übertragen ist.

Die Beschlussfassung über die Mitgliedschaft in Zweckverbänden (Bst. l) soll in Versammlungsgemeinden bei den Stimmberechtigten verbleiben, in Parlamentsgemeinden dem Gemeindeparlament übertragen werden können. Daher wurde im bisherigen Absatz 1 auch diese Bestimmung aufgehoben.

Artikel 132; Dringliche Beschlussfassung

Die Bestimmung zur dringlichen Beschlussfassung wurde übersichtlicher gegliedert. Eine Delegation auf Gesetzesstufe erfolgt nicht, da es sich um einen besonderen Einschnitt in die politischen Rechte handelt. Dieser sollte in der Verfassung in den Grundzügen wie bisher enthalten sein.

Artikel 133; Fakultatives Referendum

Das fakultative Referendum ist ein zentrales Element sowohl für Versammlungs- wie auch für Parlamentsgemeinden, um die Stimmberechtigten von möglichst vielen Geschäften von geringerer Tragweite zu entlasten. Beide Organisationsformen haben dieses demokratische Instrument zu gewährleisten. Es besteht der Anspruch, dass Versammlungsgemeinden der Vorsteherschaft und Parlamentsgemeinden dem Gemeindeparlament möglichst weitgehende Kompetenzen zuweisen, um diese ab einer gewissen Wichtigkeit dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Die Verfassung selbst weist den Gemeinden direkt (nicht dem Gesetz) den entsprechenden Auftrag zu, dies in der GO zu regeln.

5.2. Gemeindegesetz

Titel; Gemeindegesetz

Der bisherige Titel wird beibehalten. Analoges gilt in Bezug auf die gängige Legalabkürzung «GG», die nach Inkraftsetzung für das neue Gemeindegesetz gelten soll.

Ingress

Auch das neue Gesetz stützt sich auf die Artikel 115–134 und 145 KV.

Artikel 1; Geltungsbereich

Zusätzlich erwähnt die neue Norm auch die Aufsicht.

Artikel 2; Begriffe

Die in diesem Gesetz verwendeten Begrifflichkeiten werden definiert.

Buchstabe a: Soweit dieses Gesetz den Begriff Gemeindeordnung verwendet, meint es auch die Grundordnungen der anderen rechtsunterworfenen Körperschaften. Als gemeindeeigen gelten die den Gemeinden zugehörigen Anstalten, bei denen den Gemeinden Eignerstellung zukommt (z. B. Technische Betriebe oder Alters- und Pflegeheime).

Buchstabe d: Der Behördenbegriff ist, anlehnend an denjenigen der Kantonsverfassung (Art. 73 ff.) weit gefasst. Im Wesentlichen fallen nur die Stimmberechtigten nicht darunter.

Buchstabe g: Nachdem auch über einen Erlass Beschluss gefasst werden muss, bezeichnet der Begriff Beschluss hier auch Erlasse.

Artikel 3; Autonomie

Die Gemeindeautonomie wird durch Artikel 119 KV gewährleistet. Als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit und Autonomie regeln die Gemeinden ihre Angelegenheiten im Rahmen des übergeordneten Rechts selbstständig. Letzteres gewährt ihnen viel Raum und damit auch Verantwortung. Die Gemeinden weisen in der GO ihren Organen, im Rahmen des übergeordneten Rechts, diejenigen Befugnisse zu, die zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben notwendig sind.

Artikel 4; Rechtsetzung

Der wichtigste kommunale Rechtssatz ist die GO. Dort weisen die Stimmberechtigten den verschiedenen Organen namentlich deren Aufgaben zu und bestimmen die Zuständigkeiten. Wichtige Rechtssätze der Gemeinden sind weiter rechtsetzende Beschlüsse (Erlasse) des Gemeindeparlaments oder der Stimmberechtigten. Nicht weiter regelt das Gesetz die Rechtssätze der Gemeinde und deren Bezeichnung, soweit sich diese nicht an die Allgemeinheit richten, wie zum Beispiel Verwaltungsverordnungen, die lediglich behördeninterne Anweisungen enthalten.

Wem welche Rechtsetzungsbefugnisse zukommen, bestimmt die GO. Wichtige Rechtssätze sind ausnahmslos zu publizieren und öffentlich zugänglich zu machen. Die entsprechende Sammlung ist nachzuführen.

Artikel 5; Strafbefugnisse

Die Gemeinden können gestützt auf ausdrückliche Androhung Bussen auferlegen (vgl. Art. 81 E-GG).

Artikel 6–7

Das neue Gesetz gewährleistet die Rechtsstellung der Gemeinden und der beiden Landeskirchen nach geltendem Recht.

Artikel 8; Geltung des Gesetzes für die Kirchengemeinden

Identisch mit dem bisherigen Artikel 20.

Artikel 9–12

Die Artikel 9–12 entsprechen grundsätzlich dem bisherigen Artikel 14. In Artikel 10 Absatz 1 wird ergänzt, dass die Änderung von Statuten von öffentlich-rechtlichen Korporationen genehmigungsbedürftig ist; praxisgemäss galt dies bereits bis anhin. Der Hinweis auf den Rechtsschutz entfällt (vgl. Art. 14 Abs. 4 GG). Es wird dies in der allgemeinen Rechtsschutznorm (Art. 134 E-GG) nochmals so bestimmt. Hingegen befasst sich das Gesetz im Grundsatz wie bis anhin nur mit den Rechtsfragen der Gemeinden und Zweckverbände. Gemäss Artikel 1 regelt es zwar auch die Organisation öffentlich-rechtlicher Korporationen, doch gelten die entsprechenden Normen für sie lediglich als Minimalvorschriften (vgl. Art. 134 KV); sie haben deshalb die Verfahrens- und Organisationsgrundsätze dieses Gesetzes (nur) «zu beachten» (vgl. Art. 11 Abs. 1 E-GG).

Artikel 13; Rechtsstellung der Zweckverbände

Als letzte dem Gemeindegesetz unterstellte Körperschaften beschreibt das neue Gesetz die Zweckverbände. Gemeinden können sich zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung zu solchen Verbänden zusammenschliessen.

Artikel 14; Stimmberechtigte

Die Gesamtheit der Stimmberechtigten bildet das oberste Gemeindeorgan. Sie handeln entweder an der Gemeindeversammlung oder an der Urne (Abs. 2). Die Stimmberechtigung regeln KV, GPR und dieses Gesetz.

Artikel 15; Gewährleistung der politischen Rechte

Die Regelung ist deklaratorisch. Sie hat jedoch auch im neuen Erlass ihre Berechtigung, nachdem sehr viele Regelungen des alten Gemeindegesetzes in das Gesetz über die politischen Rechte überführt wurden.

Artikel 16; Antragsrecht

Die Regelung des Antrags- oder Initiativrechts entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Artikel 35 GG. Absatz 1 gibt zwar im Wesentlichen bloss Artikel 129 Absatz 1 KV wieder. Diese Wiederholung ist aber vorliegend für das Verständnis unerlässlich. In die Zuständigkeit der Stimmberechtigten im Sinne von Absatz 1 fallen alle referendumsfähigen Geschäfte. Das neue Recht sieht die Möglichkeit nicht mehr vor, einen solchen Antrag an der Gemeindeversammlung mündlich zu Protokoll geben zu können. Diese Möglichkeit widerspricht dem Bestreben, Gemeindeversammlungen schlank zu halten. Schwierigkeiten böte insbesondere auch das Erfordernis, auch solche Anträge nicht nur genau zu umschreiben, sondern auch (genau) zu begründen.

Artikel 17; Wiedererwägung

Neu gilt der Grundsatz, dass ein Beschluss der Stimmberechtigten grundsätzlich jederzeit in Wiedererwägung gezogen werden kann (Abs. 1). In Verbindung mit den Ausnahmen, die der Absatz 2 inhaltsgleich zum geltenden Artikel 36 Absatz 1 GG wiedergibt, ändert sich materiell nichts. Dass eine Wiedererwägung bei Wahlbeschlüssen und Fällen, in denen dies Rechte Dritter verletzen würde, ausgeschlossen ist, versteht sich als Klarstellung.

Artikel 18; Abstimmungs- und Wahlverfahren

Soweit das GPR einen entsprechenden Gestaltungsspielraum lässt, obliegt es den Gemeinden, entsprechende Regelungen zu erlassen. Ansonsten gilt das GPR subsidiär.

Artikel 19; Fakultatives Referendum

Nach Absatz 1 haben die politischen Gemeinden unabhängig von der Gemeindeorganisation das fakultative Referendum zwingend vorzusehen. Für Kirchengemeinden, Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Korporationen bleibt dies fakultativ. Es obliegt den Gemeinden, die referendumsfähigen Geschäfte zu bezeichnen. Es wird den Gemeinden damit eine sehr anspruchsvolle und für das Funktionieren der Gemeinde entscheidende Aufgabe anvertraut. Sie haben die Zuständigkeiten unter den Gemeindeorganen den jeweiligen Bedürfnissen entsprechend und im Interesse der Gemeinde zu ordnen. Damit korreliert diese Bestimmung mit der Kompetenz der Gemeinden, die Zuständigkeiten der Stimmberechtigten auf das Wichtigste zu beschränken. Die Meinung ist, dass in Versammlungsgemeinden die Zuständigkeiten hauptsächlich bei der Vorsteherschaft liegen sollen, und zwar auch solche von grosser Tragweite. Wichtige Geschäfte sollen jedoch dem fakultativen Referendum unterstehen. In diesem Sinne wirkt dieses Instrument in der zugunsten der Exekutive ausgestalteten Zuständigkeitsordnung als Korrektiv zugunsten der Stimmberechtigten. Analoges gilt für Parlamentsgemeinden. Nur wenige, allerwichtigste Geschäfte sollen dem obligatorischen Referendum unterstehen. Alle anderen Geschäfte von grosser Tragweite sollen nur dann von den Stimmberechtigten beurteilt werden, wenn das fakultative Referendum zustande kommt. Parlamentsgemeinden haben die Zuständigkeiten zudem weitgehend dem Gemeindeparlament zuzuweisen. Dies sowohl zuungunsten der Stimmberechtigten als auch der Vorsteherschaft. Die Vorsteherschaft einer Versammlungsgemeinde ist deshalb mit sehr viel weitreichenderen Kompetenzen auszustatten als diejenige einer Parlamentsgemeinde.

Absatz 2 regelt, dass fakultative Abstimmungen in Versammlungsgemeinden an der Gemeindeversammlung und in Parlamentsgemeinden entweder an der Urne oder an der Gemeindeversammlung stattfinden. In Versammlungsgemeinden können mit diesem Instrument Beschlüsse und Erlasse der Vorsteherschaft der Beurteilung durch die Stimmberechtigten zugeführt werden. In Parlamentsgemeinden dient das Instrument dem Weiterzug von Beschlüssen und Erlassen des Gemeindeparlaments. Die bisherige 14-tägige Frist wird auf 30 Tage verlängert. Damit wird der Zugang zu diesem Instrument erleichtert; die demokratischen Mitwirkungsrechte werden gestärkt. Ausgenommen in Kirchengemeinden, werden nach wie vor mehr Unterschriften als beim Weiterzug von dringlichen Beschlüssen verlangt. Letzteres deshalb, weil die zum Handeln gezwungene Behörde in Fällen zeitlicher Dringlichkeit ihre Abklärungen unter Umständen nicht in gewohnter Tiefe tätigen kann und vor allen Dingen rasch handeln muss. Es liegt in der Natur der Sache und im Interesse der Gemeinde, dass unter Zeitdruck getroffene Entscheidungen ohne grosse Hürden weitergezogen werden können. Anders bei Erlassen und Geschäften, welche dem fakultativen Referendum unterstehen. Hier besteht kein grosser zeitlicher Druck. Sie wurden mit gewohnter Sorgfalt vorbereitet, wobei gerade die Referendumsmöglichkeit mit dazu beitragen kann, dass solche Geschäfte eine umso umsichtiger Behandlung erfahren. Hier rechtfertigt es sich, die Hürde für einen Weiterzug zuhanden der Stimmberechtigten höher anzusetzen als beim Dringlichkeitsrecht, und mehr Unterschriften zu verlangen. Im Gegenzug schadet eine längere Sammelfrist, aufgrund des Fehlens zeitlicher Dringlichkeit, nicht. Beide Differenzierungen entsprechen geltendem Recht. Die entsprechenden Parameter werden unverändert übernommen. Soweit solche Beschlüsse der «nächsten» Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung vorzulegen sind, kann es sich, wenn ein Referendum kurz vor der Durchführung einer Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung zustande kommt, auch um die nächstmögliche handeln.

Artikel 20; Ausserordentliche Abstimmungsformen

Den Stimmberechtigten sollen Gegenstände auch in besonderen Abstimmungsformen vorgelegt werden. Allerdings muss das Gemeinderecht dies vorsehen. Was vorgelegt wird, entscheidet die Vorsteherschaft oder das Gemeindeparlament. Mit einer Variantenabstimmung kann den Stimmberechtigten entweder eine eigenständige Alternative zu einer Hauptvorlage oder bloss eine einzelne Variante zu einer Hauptvorlage zur Abstimmung unterbreitet werden. Werden den Stimmberechtigten mehrere Abstimmungsvorlagen unterbreitet, hat das antragstellende Organ den bevorzugten Antrag zu bezeichnen. Dieser bildet die Hauptvorlage (Abs. 1 Bst. a). Vorderhand nicht vorgesehen ist die weitere Möglichkeit, dass die Vorsteherschaft den Stimmberechtigten zusätzlich ihre ursprüngliche Vorlage unterbreiten kann, wenn das Gemeindeparlament die Vorlage der Vorsteherschaft abgeändert hat.

Grundsatzabstimmungen erlauben es, die Stimmberechtigten frühzeitig in den politischen Prozess und in bevorstehende Abstimmungsvorhaben einzubeziehen. Sie vermitteln den Behörden eine gewisse Sicherheit, indem sie ihre Arbeiten auf den Volkswillen ausrichten können. Das Ergebnis der Abstimmung ist für die Behörden verbindlich (Abs. 2).

Absatz 3: Konsultativabstimmungen sind neu. Es steht den Gemeinden offen, solche in der GO vorzusehen. Konsultativabstimmungen sollen nach den für ordentliche Abstimmungen geltenden Regeln durchgeführt werden können.

Absatz 4: Auch die anderen Körperschaften nach Artikel 1 Absatz 2 E-GG sollen solche ausserordentlichen Abstimmungsformen vorsehen können.

Artikel 21; Wahlmöglichkeit

Absatz 1 weist den Gemeinden ihre Organisationsfreiheit zu.

Absatz 2 gibt die beiden Möglichkeiten vor, wie die Gemeinden ihre Legislative gestalten können; entweder als Gemeindeparlament oder als Gemeindeversammlung; im letzteren Fall bezeichnet man sie als Versammlungsgemeinden, die ersteren sind Parlamentsgemeinden (mit Urnenabstimmung oder Gemeindeversammlung). Den anderen Körperschaften nach Artikel 1 Absatz 2 E-GG steht diese Wahlmöglichkeit nicht zu; sie organisieren sich als Versammlungsgemeinde (Abs. 3).

Artikel 22; Organe der Gemeinden

Das oberste Gemeindeorgan bestimmt das Gesetz im Artikel 14. Sodann erfasst der Begriff «Gemeinde» hier sämtliche von diesem Gesetz erfassten Körperschaften (Art. 1 Abs. 2 E-GG). Dieses Gesetz verwendet wie die KV für das Exekutivorgan den weitergefassten Begriff «Vorsteherschaft». In diesen Erläuterungen wird grundsätzlich der Begriff Vorsteherschaft verwendet, obschon sich das Gesetz schwergewichtig den Gemeinden widmet bzw. von diesen ausgeht und damit in den meisten Fällen den Gemeinderat meint. Das Gemeindegesetz gilt jedoch auch für Kirchengemeinden, Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Korporationen und Anstalten, für die der Begriff Gemeinderat nicht passen würde. Der Begriff Vorsteherschaft umfasst auch die dort geltenden Begrifflichkeiten (Kirchenrat, Vorstand, Kommission, Verwaltungsrat usw.).

Absatz 1 nennt nur die wichtigsten möglichen Gemeindeorgane in der Versammlungsgemeinde, diejenigen in Parlamentsgemeinden bezeichnet Absatz 2. Die Ausübung der Oberaufsicht bzw. der politischen Kontrolle über die Vorsteherschaft und die Verwaltung ist in Parlamentsgemeinden eine Aufgabe des Gemeindeparlaments (vgl. Art. 52 Abs. 2 E-GG). Ein parlamentsexternes Geschäftsprüfungsorgan ist in Parlamentsgemeinden deshalb systemwidrig und nur in Versammlungsgemeinden als Gemeindeorgan zu bezeichnen. Deshalb führt Artikel 22 Absatz 2 E-GG die Geschäftsprüfungskommission, als Organ des Gemeindeparlaments, nicht als Gemeindeorgan auf. In beiden Gemeindearten wirkt das Geschäftsprüfungsorgan als Hilfsorgan der Gemeindelegislative.

Absatz 3 hält fest, wer gegenüber den Stimmberechtigten die antragstellende Behörde ist. In Parlamentsgemeinden ist dies das Gemeindeparlament selbst, nicht die Vorsteherschaft. Unter «Geschäfte» werden vorliegend Sachgeschäfte verstanden.

Absatz 4 bestimmt, dass Parlamentsgemeinden, wenn sie sich für ein Gemeindeparlament entscheiden, eine weitere Wahl treffen müssen. Sie entscheiden, ob die Stimmberechtigten ihre Rechte entweder an der Gemeindeversammlung (Parlamentsgemeinde mit Gemeindeversammlung) oder an der Urne (Parlamentsgemeinde mit Urnenabstimmung) ausüben.

Absatz 5 bestimmt abschliessend, dass Gemeinden, die über eine Gemeindeversammlung verfügen, keine Urnenabstimmungen durchführen können.

Nach Absatz 6 haben die Gemeinden die Zuständigkeiten ihrer Organe selbst festzulegen, vorbehaltlich des übergeordneten Rechts. Sie bestimmen damit insbesondere auch die Finanzkompetenzen der einzelnen Organe. Eine solche Regelung ermöglicht einerseits eine massgeschneiderte Lösung für die Gemeinden, andererseits aber auch das Setzen von Leitplanken durch den Gesetzgeber. Sie auferlegt den Gemeinden eine grosse Verantwortung. Es obliegt ihnen nämlich – unter Vorbehalt der in diesem Gesetz vorhandenen Leitplanken – sicherzustellen, dass die Stimmberechtigten sich vornehmlich mit Geschäften grosser Trag-

weite befassen können. Von allem anderen sollen sie entlastet werden. Diese Regelung ist bewusst offen formuliert. Dies in der Erwartung, dass die Gemeindeversammlung eine Kompetenzordnung erlässt, die dieser Idee gerecht wird. Es wurde dieser Lösung der Vorzug gegeben, um die Gemeinden in die Verantwortung zu nehmen und um nicht auf Parameter abstellen zu müssen, die über die Zeit zunehmend als unpassend empfunden werden. Der Vorsteherschaft bzw. dem Gemeindeparlament sind weitreichende Finanzkompetenzen zuzuweisen.

Artikel 23; Protokollführung und Protokollauflage

Neu geregelt wird die Pflicht, wesentliche, gerichtsrelevante Vorkommnisse zu protokollieren. Es handelt sich dabei um eine Selbstverständlichkeit. Neu ist die gesonderte Behandlung des Gemeindeversammlungsprotokolls als wichtigstes Gemeindeprotokoll. Dessen Publikation wird terminiert und es wird ein spezieller Rechtsweg dazu bestimmt sowie das entsprechende Verfahren geregelt. Bis auf die Auflage- und Einsprachefrist handelt es sich um Ordnungsfristen. Die Einsichtnahme in Protokolle wie in weitere Gemeindeunterlagen regelt das Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen.

Artikel 24; Unübertragbare Befugnisse der Stimmberechtigten

Das Gesetz bezeichnet die Befugnisse, die den Stimmberechtigten in Parlamentsgemeinden nicht entzogen werden dürfen. Wenige, absolut zentrale Befugnisse sollen dem obersten Gemeindeorgan verbleiben. Die Wahl der «Vorsteherschaft» meint auch das Präsidium.

Artikel 25; Unübertragbare Befugnisse des Gemeindeparlaments

Während Artikel 24 die Kompetenzen der Stimmberechtigten sichert, hält Artikel 25 fest, welche Kompetenzen das Gesetz dem Gemeindeparlament zusichert. Auch diese Regelung greift in die Gestaltungsfreiheit der Gemeinden ein, allerdings nur soweit, dass die Vorzüge eines Parlamentssystems zum Tragen kommen und sich systemimmanente Risiken nicht realisieren.

Absatz 1 stellt sicher, dass die Hoheit über Budget und Rechnung beim Gemeindeparlament liegt. Die Festsetzung des Gemeindesteuerfusses fällt gemäss Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe i KV ohne anderweitige Regelung im Gesetz oder der Gemeindeordnung weiterhin den Stimmberechtigten zu.

Absatz 2 regelt, dass grundsätzlich das Gemeindeparlament für Wahlgeschäfte zuständig ist, namentlich auch für die Wahl der «ihm zugehörigen» (Bst. a), parlamentarischen Kommissionen, namentlich auch der Geschäftsprüfungskommission, des Wahlbüros (Bst. b) und der Vertretungen in den Zweckverbänden (Bst. c). Es gilt dieser Grundsatz unter dem Vorbehalt der Regelung in Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe b E-GG. Spezialgesetzlich vorgesehene Wahlkompetenzen gehen den im E-GG allgemein geregelten Wahlkompetenzen vor. Die Wahlzuständigkeit für die weiteren, der Vorsteherschaft zugehörigen Kommissionen in Parlamentsgemeinden zu regeln, wird den Gemeinden überlassen (vgl. dazu die Regelung für Versammlungsgemeinden in Art. 28 Abs. 1 Bst. a E-GG).

Artikel 26; Obligatorisches und fakultatives Referendum

Nachdem die Artikel 24 und 25 gewisse Kompetenzen klar zuordnen und somit Leitplanken setzen, eröffnet Artikel 26 Spielraum für die Stimmberechtigten. Sie können in der Gemeindeordnung festhalten, welche Beschlüsse des Gemeindeparlaments dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Um das Gemeindeparlament nicht unnötig zu schwächen, sollten die Stimmberechtigten nur zurückhaltend fakultative Referenden vorsehen.

Absatz 2 regelt die Ausnahmen. Selbstverständlich können Beschlüsse, die das Gemeindeparlament abschliessend treffen kann, nicht dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Dasselbe gilt für ablehnende Beschlüsse des Gemeindeparlaments. Die Ausnahme der ablehnenden Beschlüsse zu Initiativen stellt sicher, dass das Gemeindeparlament eine Initiative nicht abblocken und der Beurteilung durch die Stimmberechtigten vorenthalten kann.

Nach Absatz 3 soll ein obligatorisches Referendum zwar noch für weitere Beschlüsse möglich sein, jedoch nur für solche Geschäfte, die in einer Versammlungsgemeinde zwingend den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung unterbreitet werden (Art. 27). Diese Einschränkung schützt das Gemeindeparlament vor einer allzu starken Kompetenzverschiebung zugunsten der Stimmberechtigten, die das Parlamentssystem in Frage stellen könnte.

Artikel 27; Unübertragbare Befugnisse in Versammlungsgemeinden

Analog zur Regelung für die Parlamentsgemeinden werden auch für Versammlungsgemeinden jene Geschäfte definiert, über die aufgrund der grossen Bedeutung zwingend die Stimmberechtigten zu befinden haben. Die Gemeindeversammlung soll nur mehr die Vorsteherschaft und das Kontrollorgan bzw. die Geschäftsprüfungskommission oder gegebenenfalls das Rechnungsprüfungsorgan wählen; aufgrund der notwendigen Legitimation bzw. Unabhängigkeit dieser Kommission kann diese Wahl nicht der Vorsteherschaft überlassen werden. Von den übrigen, oft langwierigen Wahlgeschäften ist die Gemeindeversammlung zu entlasten.

Artikel 28; Befugnisse der Vorsteherschaft

Die systemimmanenten Nachteile der Gemeindeversammlung zeigen sich vor allem bei Wahlgeschäften. Es bietet sich an, der Vorsteherschaft die Wahl der ihr zugehörigen Kommissionen zu übertragen. So auch die Wahl des Wahlbüros, wobei sie nur Stimmberechtigte berücksichtigen kann und Mindestmitgliederzahl und Amtsdauer vorgegeben sind (vgl. Art. 9 GPR). Um die Gemeindeversammlung zu entlasten, liegen Wahlgeschäfte grundsätzlich in der Zuständigkeit der Vorsteherschaft (Ausnahme GPK, vgl. Art. 27 Abs. 1 Bst. b E-GG). Spezialgesetzlich vorgesehene Wahlkompetenzen gehen den im GG allgemein geregelten Wahlkompetenzen jedoch vor. Sachgeschäfte werden nicht zwingend in die Kompetenz der Vorsteherschaft übergeben. Die Stimmberechtigten sind gehalten, in der GO eine Kompetenzordnung vorzusehen, die der Gemeindeversammlung nur die wichtigsten und bedeutendsten Geschäfte vorbehält (Art. 22 Abs. 6 E-GG). Dies gilt auch in Bezug auf die Ausgestaltung des Referendumsrechts (Abs. 2). In Versammlungsgemeinden gibt es nur die Möglichkeit des fakultativen Referendums. Ein obligatorisches Referendum ist nicht vorgesehen, da die wichtigsten Geschäfte ohnehin bereits den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung vorbehalten sind (vgl. Art. 27 E-GG). Dieses Instrument ist deshalb im Gegensatz zu Parlamentsgemeinden, wo es aufgrund der zusätzlichen Institution einer differenzierteren Regelung bedarf, nicht notwendig.

Artikel 29; Einberufung der Gemeindeversammlung

Die Vorsteherschaft beruft Gemeindeversammlungen ein. In Bezug auf die ordentlichen Gemeindeversammlungen versteht sich dies von selbst. Soweit nötig beruft sie weitere ein, diesfalls ausserordentliche (s. dazu Art. 34 E-GG). Die Vorsteherschaft wird die Gemeindeversammlungen so ansetzen, dass möglichst viele Stimmberechtigte teilnehmen können.

Artikel 30; Unterlagen für die Gemeindeversammlung

Gesetzesverweis: Die notwendigen Regelungen trifft das GPR.

Artikel 31; Anfragerecht

Absatz 1 hält fest, dass es sich beim Anfragerecht (oder «Auskunftsrecht») um ein Kontroll- und Aufsichtsinstrument der Gemeindeversammlung über Behörden, Verwaltung und weitere Träger öffentlicher Aufgaben handelt, indem über Gemeindebelange von allgemeinem Interesse öffentlich Auskunft verlangt werden kann. Jede stimmberechtigte Person hat das Recht, über solche Angelegenheiten der Vorsteherschaft schriftliche Anfragen zu stellen, die – anders als Petitionen – an der Gemeindeversammlung beantwortet werden. Die Definition der Schriftlichkeit richtet sich vorliegend explizit nicht nach Artikel 4a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG). Vielmehr soll mit der Formulierung betont werden, dass die Anfragen eine gewisse Form aufzuweisen haben. Während auch eine E-Mail an die Vorsteherschaft den Anforderungen genügt, tut dies etwa eine SMS an die private Nummer eines Behördenmitglieds nicht.

Nach Absatz 2 ist die Anfrage spätestens zehn Arbeitstage vor der Gemeindeversammlung einzureichen, damit sich die Vorsteherschaft hinreichend vorbereiten und spätestens drei Tage vor der Versammlung schriftlich beantworten kann. Diese kurze Frist dient der Vorbereitung einer allfälligen Stellungnahme der anfragenden Person.

Absatz 3 regelt, dass in der Gemeindeversammlung Anfrage und Beantwortung bekannt gegeben werden. Die anfragende Person hat die Möglichkeit dazu Stellung zu nehmen. Im Anschluss daran obliegt es der Versammlung, zu beschliessen, ob – auf Antrag der anfragenden oder einer anderen, stimmberechtigten Person – die Sache diskutiert werden soll. Beschlussfassungen in der Sache sind, mangels Traktandierung der Angelegenheit, nicht möglich.

Artikel 32; Beschlussfähigkeit

Ordnungsgemäss eingeladene Gemeindeversammlungen sind beschlussfähig, wobei lediglich über ordnungsgemäss traktandierete Geschäfte beschlossen werden kann. All dies galt bisher bereits praxisgemäss, wie auch, dass Rügen, soweit zumutbar, sofort anzubringen sind. Das Gesetz regelt eine Mindestordnungsfrist für die Ankündigung und die Bekanntgabe der Traktandenliste. Ab Bekanntgabe der Geschäfte müssen die notwendigen Akten für die Versammlung von Stimmberechtigten in der Verwaltung eingesehen werden können oder öffentlich zugänglich sein. Der entsprechende Anspruch ergibt sich aus ihrem Mitwirkungsrecht in der Versammlung sowie aus dem Öffentlichkeitsprinzip.

Artikel 33; Ordentliche Gemeindeversammlung

Versammlungsgemeinden haben jährlich mindestens zwei Gemeindeversammlungen durchzuführen. Diese Regelung entspricht bisherigem Recht.

Die Frist für die Rechnungsgemeinde wurde beibehalten, diejenige für die Budgetgemeinde und den Steuerfuss verlängert, indem diese mit der kantonalen Regelung in Artikel 15 Absatz 2 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (FHG) in Übereinstimmung gebracht wurde, und zwar auch für die Kirchgemeinden (Abs. 3). Die Fristen sind grosszügig bemessen. So kann eine Rechnungs-

gemeinde kaum erst in oder nach den Sommerferien abgehalten werden. Noch weniger wird man eine Budgetgemeinde – trotz entsprechender Verlängerung – in der Altjahreswoche abhalten wollen. Problematisch werden diese Fristen in aller Regel ohnehin nur in Krisenzeiten, was in einem grösseren Kontext geregelt werden soll.

Parlamentsgemeinden halten bei Bedarf Gemeindeversammlungen ab (Abs. 2).

Artikel 34; Ausserordentliche Gemeindeversammlung

Auch diese Regelung entspricht unverändert bisherigem Recht. Nebst den ordentlichen kann die Vorsteherschaft weitere, in diesem Fall ausserordentliche Gemeindeversammlungen einberufen. Ausserdem haben die Stimmberechtigten und das Gemeindeparlament das Recht, eine ausserordentliche Gemeindeversammlung einzuberufen. Die Anzahl benötigter Unterschriften bleibt unverändert. Der Zugang zu diesem demokratischen Recht soll nicht erschwert werden. Im Unterschied zur Regelung für das fakultative Referendum ist die Sammlung der nötigen Unterschriften an keine Frist gebunden. Ein Parlament kann selbstverständlich nur dann eine ausserordentliche Gemeindeversammlung einberufen, wenn es sich um eine Parlamentsgemeinde mit Gemeindeversammlung handelt. Die von den Stimmberechtigten beantragten Geschäfte im Sinne von Absatz 1 Buchstabe c unterliegen keiner vorgängigen rechtlichen Prüfung; sie müssen auch nicht zwingend einen Gegenstand in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten betreffen.

Artikel 35; Vorgängige Einreichung von Abänderungsanträgen zu Vorlagen

Die Regelung entspricht unverändert bisherigem Recht. Eine gewisse Notwendigkeit, dass sich die Vorsteherschaft vorab mit Abänderungsanträgen auseinandersetzen kann, mag für Zonenplan- und Baureglementsänderungen angezeigt sein (vgl. dazu die vorgesehene Nebenänderung im Raumentwicklungs- und Baugesetz, RBG). Im Übrigen aber ist nicht zu sehen, dass die GO zahlreiche weitere Ausnahmen bestimmen sollte, wonach Abänderungsanträge an die Gemeindeversammlung vorab der Vorsteherschaft eingereicht werden müssten.

Artikel 36; Stimmzähler

Neu soll das Wahlbüro auch die Stimmen in der Gemeindeversammlung zählen. Es verschlankt sich damit der Ablauf, wenn auch unwesentlich. Wichtiger erscheint, dass geübte Personen die entsprechende Aufgabe übernehmen.

Artikel 37; Verhandlungsleitung

Entspricht bisherigem Recht.

Artikel 38; Traktandenliste

Entspricht bisherigem Recht. Zur Verdeutlichung wird festgehalten, dass andere Anträge als zur Reihenfolge nicht zulässig sind. Insbesondere kann weder die Absetzung noch die Ergänzung beantragt werden. Ist beabsichtigt, ein Geschäft nicht oder nicht an der betreffenden Sitzung zu behandeln, kann zum betreffenden Zeitpunkt ein Antrag auf Nichteintreten oder Verschiebung gestellt werden.

Artikel 39; Erläuterung der Geschäfte

Entspricht bisherigem Recht (Art. 58 GG), mit dem Unterschied, dass im Rahmen der Erläuterungen der Geschäfte das Recht Antrag zu stellen, irgendwelchen «Kommissionen» nicht mehr zusteht.

Artikel 40; Ermittlung des Mehrs

Identisch mit bisherigem Recht. Zu beachten ist, dass abweichend von Artikel 65 Absatz 3 GPR das Mehr nur einmal abgeschätzt werden soll. Gelingt die Ermittlung im ersten Versuch nicht, ist im Interesse einer speditiven Abwicklung der Versammlung auszuführen. Setzen die Gemeinden allerdings technische Hilfsmittel ein (vgl. Art. 65 Abs. 4 GPR), können sie die Ermittlung des Mehrs abweichend regeln.

Artikel 41; Stimmrecht der Behördenmitglieder

«Rechnungen» (Abs. 2) neu im Plural, um zu verdeutlichen, dass hier nicht nur die Rechnung der Gemeinde, sondern insbesondere auch diejenigen der Anstalten mitgemeint sind. Im Übrigen aber identisch mit dem bisherigen Artikel 65.

Artikel 42; Antrag auf Rückkommen

Anträge auf Rückkommen können bis zum Ende der Versammlung gestellt werden. Dies gestattet dem Antragsteller, nicht nur den Ausgang der Abstimmung in der Gemeindeversammlung abzuwarten, sondern auch noch den weiteren Fortgang der Versammlung, der allenfalls weitere Rückschlüsse zum interessierenden Geschäft ermöglichen kann. Je nachdem erübrigt sich eine Antragstellung und für die Gemeinde eine allenfalls unnötige Abstimmung. Es mag diese Möglichkeit auch vorzeitigem und vielfach störendem Verlassen der Versammlung entgegenwirken.

Nicht länger vorgesehen ist die Möglichkeit, an Gemeindeversammlungen eine geheime Abstimmung zu verlangen. Der Landrat lehnte diese – entgegen dem regierungsrätlichen Vorschlag – jedoch ab.

Verworfen wurde im Übrigen auch die nach geltendem Recht bestehende Möglichkeit, eine Urnenabstimmung beantragen zu können. Ein solches Vorgehen würde den Grundsatz durchbrechen, dass Gemeinden mit Gemeindeversammlung in kommunalen Fragen nicht an der Urne abstimmen.

Artikel 43 und 44

Die Artikel 43–46 regeln die Fristen und das Abstimmungsverfahren in Versammlungsgemeinden zur Beschlussfassung über die Jahresrechnung, das Budget und den Steuerfuss. Die Regelungen in Artikel 43 und 44 betreffend Genehmigung und Nichtgenehmigung der Jahresrechnung sind inhaltlich identisch mit dem bisherigen Recht (vgl. Art. 66 GG). Das neue Recht schafft lediglich je eine Bestimmung für den Fall der Genehmigung und für den Fall der Nichtgenehmigung. Artikel 44 Absatz 1 stellt klar, welche Anträge im Rahmen der Behandlung der Jahresrechnung gestellt werden können, nämlich lediglich solche, welche die Vorsteherschaft dazu verhalten können, diese nochmals zu prüfen, zu ergänzen oder zu berichtigen.

Artikel 45 und 46

Auch für die Regelung des Abstimmungsverfahrens beim Beschluss über Budget und Steuerfuss in Versammlungsgemeinden schafft das neue Recht je eine separate Regelung für den Fall der Zustimmung wie für denjenigen der Ablehnung. Das Postulat Mächler wird damit antragsgemäss umgesetzt. Die Frist (acht Wochen) ist sehr lang angesetzt, wenn der Steuerfuss nach Massgabe von Artikel 202 des Steuergesetzes noch im alten Jahr beschlossen werden muss. Es handelt sich allerdings auch hier wie in Artikel 44 Absatz 2 E-GG um eine Durchführungs- und nicht um eine Einberufungsfrist. Gemäss neuer Regelung gilt der 31. Dezember als spätester Termin (vgl. Art. 33 E-GG). Der Vorsteherschaft steht es indes frei, vor Ablauf dieser 8-Wochen-Frist zu handeln. Scheitert man erneut, obliegt es dem Regierungsrat, Budget und Steuerfuss festzusetzen. Verworfen wurde die Variante, dass Budget und Steuerfuss des Vorjahres weiterhin gelten sollten. Die Einfachheit dieser Lösung birgt das Risiko, dass keine Gewähr dafür besteht, dass die Vorjahreszahlen in Bezug auf die aktuellen Verhältnisse den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und allenfalls gar Fehler fortgeschrieben werden könnten. Schliesslich gilt es auch, falsche Anreize auszuschliessen.

Artikel 47; Rechtswidrige Anträge

Die Versammlung soll nicht über rechtswidrige Vorlagen oder Anträge abstimmen müssen. Sie soll dies zwar diskutieren können, der Entscheid darüber liegt jedoch nicht bei ihr, sondern beim Vorsitz.

Artikel 48; Einsprache

Anstände, die sich auf die Verhandlung selber beziehen (vgl. im Unterschied dazu das Beschwerderecht nach Art. 32 Abs. 3 E-GG), sollen nach Möglichkeit an der Gemeindeversammlung selber mittels Einsprache beseitigt werden können. Es obliegt dem Vorsitz, über erhobene Einsprachen zu entscheiden. Er entscheidet, ob die Diskussion wieder aufgenommen und/oder die Abstimmung wiederholt wird.

Artikel 49; Stimmrechts-, Wahl- und Abstimmungsbeschwerde

Entspricht geltendem Recht (Art. 72 Abs. 3 GG).

Artikel 50; Zusammensetzung, Befugnisse

Es obliegt der Gemeinde, die notwendigen Regelungen zum Gemeindeparlament zu treffen. Insbesondere dessen Zuständigkeiten bestimmt die Gemeinde im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben selber. Die Verfassung bestimmt eine Mindestgrösse von 20 Mitgliedern (vgl. Art. 128 Abs. 3 KV). Es bedarf dieser Mindestgrösse, um eine repräsentative Vertretung der Stimmberechtigten und der verschiedenen politischen Kräfte zu erreichen. Es obliegt den Gemeinden, die notwendigen Regelungen für die Wahl der Gemeindeparlamente im Rahmen des übergeordneten Rechts zu treffen. Zu beachten ist insbesondere das GPR.

Artikel 51; Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeit der Verhandlungen des Plenums ist ein Charakteristikum des Parlamentssystems. Dies schafft Transparenz über die Entscheidungsfindung und ermöglicht, dass die politische Verantwortlichkeit des Gemeindeparlaments gegenüber den Wählenden verwirklicht werden kann. Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nicht absolut (Abs. 2). Aus überwiegendem öffentlichem oder privatem Interesse muss das Gemeindeparlament die Öffentlichkeit der Verhandlungen einschränken können, allerdings nur soweit dies notwendig ist. Es ergibt sich dies auch aufgrund des IDAG.

Artikel 52; Aufgaben

Es obliegt den Gemeinden – im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben – die Aufgaben und Befugnisse des Gemeindeparlaments zu bestimmen. Das Gemeindeparlament übt in jedem Fall die politische Kontrolle bzw. die Oberaufsicht über Behörden und Verwaltung aus.

Artikel 53; Jahresrechnung, Budget und Steuerfuss

Die für Versammlungsgemeinden geltenden Regelungen nach den Artikeln 43–46 gelten für Parlamentsgemeinden sinngemäss; jene zum Steuerfuss selbstredend nur dann, wenn das Parlament dafür auch zuständig ist. Auch die Gemeindeparlamente sind gehalten, die Geschäfte zur Jahresrechnung, zum Budget und – gegebenenfalls – zum Steuerfuss innert der entsprechenden Fristen zum Abschluss zu bringen.

Artikel 54; Organisation des Gemeindeparlaments

Das Gesetz bestimmt, was die Geschäftsordnung des Gemeindeparlaments zwingend zu regeln hat. Subsidiär würde kantonales Recht sinngemäss zur Anwendung gelangen (insb. Landratsverordnung und Ziff. 6.1 und 6.2 E-GG). Beispielsweise hätte dies auch bezüglich der Fristen für die Rechnungsabnahmen und die Verabschiedung des Budgets zu gelten, die als Minimalvorgaben zu verstehen sind. Als Publikationsorgan für dem Referendum unterstehende Beschlüsse des Gemeindeparlaments dient weiterhin das kantonale Amtsblatt (vgl. Ausführungen zum Kästlibeschluss unter Art. 82 E-GG).

Artikel 55; Veröffentlichung

Referendumsfähige Beschlussfassungen sind im kantonalen Amtsblatt zu publizieren. Damit ist die Information der Stimmberechtigten sichergestellt; fristauslösend ist der Tag nach der Veröffentlichung. Der Zugang ist frei und gratis; die Publikationen können kostenlos als Newsletter abonniert werden.

Artikel 56; Rechte und Pflichten der Mitglieder des Gemeindeparlaments

Gemeindeparlamentsmitgliedern sind Instrumente zur Verfügung zu stellen, damit dieses Gemeindeorgan seine demokratische Mitwirkung und die Funktion der politischen Kontrolle über die Vorsteherschaft und die Verwaltung wahrnehmen kann. Dies zu regeln, obliegt den Gemeinden. Zu denken ist an Motionen, Postulate, Interpellationen und Anfragen.

Artikel 57; Rechte der Vorsteherschaft

Die Vorsteherschaft hat dem Gemeindeparlament die Geschäfte zur Beratung und anschliessenden Beschlussfassung vorzulegen. Dass sie dem Gemeindeparlament (und in Versammlungsgemeinden den Stimmberechtigten) auch Varianten und Grundsatzfragen unterbreiten kann, regelt bereits Artikel 20 E-GG. Die Mitglieder der Vorsteherschaft nehmen an den Sitzungen des Gemeindeparlamentes mit beratender Stimme und Antragsrecht teil (Abs. 2). Die Vorsteherschaft hat das Recht, ihre Vorlagen in den beratenden Kommissionen vertreten zu können (Abs. 3). Sie kann damit auch Verwaltungsangestellte beauftragen, um die Gemeinderatsmitglieder zu entlasten.

Artikel 58–60

In Gemeindebehörden sind nur Personen mit Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde wählbar. Ein Wegzug beendet das Mandat. Ersatzwahlen oder die Überbrückung entsprechender Vakanzten durch Stellvertretungen regelt Artikel 59 E-GG, wobei das Gemeinderecht das Nähere dazu zu bestimmen hat. Für Kommissionen ohne Entscheidkompetenz und für Delegierte der Gemeinde in Zweckverbänden schreibt das Gesetz keine Wohnsitzpflicht vor. Die Gemeinden können dies indes vorsehen. Unter den hier verwendeten Behördenbegriff (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. d) fallen alle Personen und Einrichtungen, die bestimmte öffentliche Aufgaben erledigen, namentlich auch Gremien wie Geschäftsprüfungskommission, Wahlbüro, Schulkommission, Einbürgerungsrat oder auch Delegierte der Gemeinde in Zweckverbänden.

Artikel 60 regelt Spezialfälle, wie die gleichzeitige Wahl ein und derselben Person in verschiedene Ämter und die Wahl von mehreren Personen in dieselbe Behörde.

Artikel 61–64

Das Gesetz regelt eine Reihe von Unvereinbarkeiten.

Artikel 65; Interessenbindungen

Artikel 65 verpflichtet die Behördenmitglieder, ihre Interessenbindungen offenzulegen.

Artikel 66; Amtsgeheimnis

Der Geltungsbereich des IDAG erstreckt sich «auf sämtliche öffentliche Organe» (Art. 2 Abs. 1). Gemeint sind damit die Institutionen und nicht die einzelnen Mitglieder der Behörden, Verwaltungen oder Parlamente. Deshalb und weil der Straftatbestand der Amtsgeheimnisverletzung als Sonderdelikt auf eine ausdrückliche Bestimmung über die Schweigepflicht abstellt, bedarf es der vorliegenden Regelung. Diese Regelung gilt einheitlich für alle Personen, die öffentliche Aufgaben der Gemeinden wahrnehmen (z. B. Behördenmitglieder, Gemeindeangestellte, entsprechend beauftragte Private und Gemeindeparlamentsmitglieder). Ob an der Geheimhaltung über Angelegenheiten ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse besteht, richtet sich nach dem IDAG.

Fehlt es an einer vorgesetzten Behörde (je nach Gemeindeorganisation GPK, Wahlbüro oder Einbürgerungsrat) im Sinne von Absatz 2, obliegt der Entscheid der betreffenden Behörde selber im Ausstand des betreffenden Mitglieds analog zur Regelung für die Vorsteherschaft.

Artikel 67; Ausstand

Die Artikel 77 KV und 13 und 14 VRG nennen die Ausstandsgründe.

Artikel 68; Ausstand; Ausnahmen

Absatz 1 setzt der Ausstandsregelung Grenzen. Sie gilt nicht, wenn mehr oder weniger die ganze Gemeinde von einem fraglichen Entscheid betroffen ist. Das ist etwa bei generell-abstrakten Erlassen regelmässig der Fall.

Dass ein Behördenmitglied nach Absatz 2 während der «Behandlung» eines Geschäftes in den Ausstand tritt, ist umfassender als bloss während der Beratung oder gar nur bei der Beschlussfassung, schliesst namentlich auch die Einführung in das Geschäft, Darstellung des Sachverhalts oder der Ausgangslage mit ein und damit die Beeinflussung der Behörde weitgehender aus. Die Regelung verlangt den kompletten Ausstand und will jede Einflussnahme zumindest an der betreffenden Sitzung oder Verhandlung unterbinden. Wählt man einen späteren Zeitpunkt, in dem ein Behördenmitglied in den Ausstand zu treten hat, schafft dies regelmässig Abgrenzungsschwierigkeiten und in Fällen, in denen eine weitere Partei am Ausgang des Verfahrens interessiert ist, ungleich lange Spiesse.

Absatz 3 stellt klar, dass die Gemeindebehörde selber über einen Ausstand zu entscheiden hat.

Absatz 4 bestimmt das Vorgehen, wenn ein Gemeindeorgan, nicht bloss eine Gemeindebehörde, nicht mehr beschlussfähig zusammengesetzt werden kann. Aufgrund der Stellung als Gemeindeorgan obliegt es der kantonalen Aufsichtsbehörde, die Situation zu regeln.

Artikel 69; Ausstand in der Rechtspflege

Verweis auf das VRG.

Artikel 70; Haftung für Schaden

Wie bisher richtet sich die Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane und ihres Personals nach dem Gesetz über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (Staatshaftungsgesetz).

Artikel 71; Sitzungen

Die Gemeindebehörden werden zu ihren Sitzungen durch das Präsidium eingeladen. Ein Drittel der Mitglieder kann dasselbe verlangen. Es besteht eine Teilnahmeverpflichtung.

Artikel 72; Beschlussfähigkeit

Die Behörden sind beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte der Mitglieder anwesend und auch stimmberechtigt ist (Abs. 1). Dies dient der Akzeptanz der Beschlüsse und gewährleistet, dass eine minimale Zahl von Mitgliedern sich einbringen und bestenfalls verschiedene Ansichten in die Entscheidungsprozesse einfließen können.

Gemäss Absatz 2 werden die Geschäfte in gemeinsamen Sitzungen beraten. Ein Ausnahmetatbestand liegt vor, wenn die Geschäftsbehandlung in einer Sitzung nicht möglich ist. Der Grundsatz der gemeinsamen Beratung stellt einen wichtigen Pfeiler in Kollegialbehörden dar. Dieses dient der Konkordanz und besagt, dass sich die einzelnen Behördenmitglieder an die Beschlüsse des Kollegiums zu halten und diese auch zu vertreten haben (Abs. 3). Es ist Aufgabe der Gemeindebehörden, unabhängig von parteipolitischen Interessen, Geschäfte zum Nutzen des Gemeinwohls zu beschliessen und diese mit einer Stimme gegen aussen zu vertreten.

Artikel 73; Stimmpflicht

Behördenmitglieder sind zur Stimmabgabe verpflichtet, sowohl bei Wahlen als auch bei Abstimmungen. Es wird offen abgestimmt. Das Abstimmungs- und Wahlprozedere ist gegenüber demjenigen in einem Gemeindeparlament verkürzt; bereits im zweiten Abstimmungs- oder Wahlgang genügt das relative Mehr.

Artikel 74; Präsidialentscheide

In Fällen von Dringlichkeit muss präsidial entschieden werden können. Anschliessend ist die Gesamtbehörde zu informieren. Dies bedeutet nicht, dass nachträglich eine Genehmigung einzuholen wäre. Letzteres könnte die vorsitzende Person hindern, rechtzeitig zu handeln. Die Behörden können ihre Präsidentin oder Präsidenten ermächtigen, Geringfügiges selber bzw. abschliessend in eigener Kompetenz zu regeln.

Artikel 75; Stellung

Die Bezeichnung der Vorsteherschaft in der Gemeinde ist «Gemeinderat» (vgl. Art. 128 Abs. 2 KV). Das GG verwendet grundsätzlich die Bezeichnung Vorsteherschaft. Dies aus Rücksicht auf den Geltungsbereich (vgl. Art. 1 E-GG). Die Vorsteherschaft leitet die Gemeinde, plant und koordiniert deren Tätigkeiten.

Absatz 3 bestimmt, dass die Vorsteherschaft die Verantwortung für die Führung der Gemeindeverwaltung trägt. Die Aufsicht über die Verwaltung ist eine unverzichtbare wie unübertragbare Aufgabe der Vorsteherschaft. Das Gesetz verzichtet diesbezüglich auf eine explizitere Regelung. Es versteht sich von selbst, dass die Vorsteherschaft ihre Aufsichtstätigkeit laufend den sich wandelnden Bedürfnissen und Entwicklungen anzupassen hat. Der Aufbau eines internen Kontrollsystems ist Standard. Die Vorsteherschaft steht in der Verantwortung und hat sicherzustellen, dass die geeigneten regulatorischen, organisatorischen und technischen Massnahmen getroffen werden. Sie hat entsprechende Regelungen, Organigramme, Stellenbeschreibungen, Kompetenz- und Visumsregelungen, Prozessbeschreibungen zu erlassen, das Controlling zu definieren und laufend eine Risikobeurteilung vorzunehmen.

Artikel 76; Organisation

Die Gemeinde bestimmt die Mitgliederzahl zwischen drei (vgl. Stadtrat Chur) und sieben. Das Gremium verteilt die Aufgaben selbstständig. Dazu gehört auch die Bezeichnung des Vizepräsidenten. Das dazu dasjenige Mitglied der Vorsteherschaft, das bei der Wahl in eine andere Funktion (nämlich als Mitglied der Vorsteherschaft) die meisten Stimmen erzielt hat, am besten befähigt sein soll, überzeugt nicht. Es obliegt der Vorsteherschaft, die Verwaltungstätigkeit zweckmässig auszurichten. Die GO bestimmt den Beschäftigungsgrad und das Führungsmodell. Die Gemeinden sind nicht mehr auf das Kollegialitätssystem (Art. 85 Abs. 1 GG) kombiniert mit Kommissionen (Art. 85 Abs. 4 und Art. 93 GG) verpflichtet, ohne dass Werte wie Vertraulichkeit der Beratungen und Kollegialität preisgegeben würden. Konsequenterweise ist auch auf Vorgaben im Sinne der bisherigen Artikel 93 (Delegationen) und 94 (Schulkommission) GG zu verzichten. Kann die Gemeinde die Gemeindeführung frei bestimmen, bedarf es keiner Vorschriften im Gemeindegesetz, die – im Fall von Versammlungsgemeinden über die GPK hinaus – irgendwelche Kommissionen bzw. deren Ausgestaltung vorschreiben. Vorbehalten bleibt stets die spezialgesetzliche Regelung von Kommissionen (etwa im Bildungs- oder Bauwesen).

Artikel 77; Präsidiale Aufgaben

Das Gesetz weist dem Präsidium eine Reihe von Aufgaben zu und schreibt damit mehr oder weniger die bereits gelebte Praxis fest. Soweit das Gesetz die Vertretung von Behörden und der Gemeinde als präsidiale Aufgabe bezeichnet, meint es vor allem Repräsentationspflichten. Im Übrigen obliegt diese Aufgabe der Vorsteherschaft (Art. 78 E-GG). Mit Rücksicht auf die verschiedenen Führungsmodelle, die den Gemeinden offenstehen, soll das Gemeinderecht die präsidialen Aufgaben jedoch auch anders regeln können.

Artikel 78; Vertretung der Gemeinde; Zeichnungsberechtigung

Vertretung gegen aussen meint nicht die Erfüllung von Repräsentationsverpflichtungen, sondern vielmehr die Interessenwahrung zugunsten der Gemeinde, etwa gegenüber anderen Gemeinden oder dem Kanton. Die so verstandene Aussenpolitik und die Pflege der Aussenbeziehungen obliegt der Vorsteherschaft. Es zeigt sich dies auch in der Zeichnungsberechtigung für die Gemeinde, die das Gesetz vorgibt, wobei dies die Gemeinde anders regeln kann (Abs. 2). Dieselbe Kompetenz steht den Gemeinden auch in Bezug auf weitere Gemeindebehörden zu (Abs. 3).

Artikel 79; Vorberatungspflicht

Die Vorsteherschaft ist vorberatende und beantragende Behörde in Bezug auf Geschäfte in der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments. Sie erarbeitet zu jedem Geschäft in der Zuständigkeit von Gemeindeparlament oder Versammlung eine Botschaft. Diese dient als notwendige Grundlage für die Beratung.

Artikel 80; Befugnisse

Absatz 1 weist alle Zuständigkeiten der Vorsteherschaft zu, die nicht explizit durch übergeordnetes oder kommunales Recht einem anderen Gemeindeorgan zugewiesen sind. Diese Auffangzuständigkeit zugunsten der Vorsteherschaft erstreckt sich auf alle Gemeindeangelegenheiten, die nicht aufgrund allgemeiner Rechtsprinzipien den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament zustehen. Diese subsidiäre Generalkompetenz der Vorsteherschaft kommt nur bei Regelungslücken zum Tragen, soweit nicht aufgrund der allgemeinen Finanzkompetenzordnung oder einer Auslegungsmethode die Zuständigkeit eines anderen Gemeindeorgans anzunehmen ist. Sie will negative Kompetenzkonflikte ausschliessen.

Die Vorsteherschaft besitzt Verordnungscompetenz (Abs. 2). Im Wesentlichen entspricht diese Regelung der bisherigen, allerdings mit einer Präzisierung. Die bisherige Regelung, «Vorschriften» auch ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage im kommunalen Recht erlassen zu können, bedurfte bislang «besonderer Dringlichkeit». Dabei war unklar, ob Dringlichkeit in zeitlicher Hinsicht genügt. Die neue Regelung stellt klar, dass die «beson-

dere» Dringlichkeit auch sachlich begründet sein muss. Damit wird eine höhere Dringlichkeit gefordert als im ohne Qualifizierung formulierten Artikel 82 E-GG, der zwar ebenfalls Dringlichkeit, aber keine besondere verlangt. Die Differenzierung rechtfertigt sich aus der Überlegung, dass (einfache) Dringlichkeit genügt, damit die Vorsteherschaft Vorschriften gestützt auf das Dringlichkeitsrecht nach Artikel 82 E-GG (vgl. Art. 43 GG) erlassen kann, weil der neue Erlass dem fakultativen Referendum untersteht. Demgegenüber stellt Artikel 80 Absatz 2 E-GG höhere Anforderungen an die Dringlichkeit, weil gegebenenfalls die entsprechende Rechtsetzungskompetenz abschliessend, ohne Genehmigungsvorbehalt usw. zur Exekutive wechselt. Ist hingegen keine besondere Dringlichkeit gegeben, bleibt der Erlass von Vorschriften ohne entsprechende Ermächtigung im kommunalen Recht Sache der Stimmberechtigten. Vorschriften soll – soweit nicht delegiert – das Volk erlassen können, nicht die Vorsteherschaft, ausser bei besonderer Dringlichkeit. Absatz 3 ermöglicht es der Vorsteherschaft, Gemeinderecht an übergeordnetes Recht, das ohnehin vorgeht, anzupassen, sofern kein Regelungsspielraum zugunsten der Gemeinde besteht. Dies entlastet weitere Gemeindeorgane von Geschäften mit untergeordneter Bedeutung.

Artikel 81; Ordnungsbussen

Die Gemeinden können ihre Kontrollorgane zur Erteilung von Ordnungsbussen bis maximal 1000 Franken bei Übertretungstatbeständen ermächtigen.

Artikel 82; Dringliche Beschlüsse

Die Regelung zum dringlichen «Kästlibeschluss» – als eine von zwei Formen fakultativer Abstimmungen nach geltendem und neuem Recht – baut auf dem bisherigen Recht auf, bringt jedoch in doppelter Hinsicht eine Schärfung. Zum einen wird die Frist für die Sammlung von Unterschriften von 14 auf 10 Tage verkürzt. Damit soll jedoch nicht der Zugang zu diesem demokratischen Instrument erschwert werden. Die Stimmberechtigten sind heute zahlreicher, die Kommunikationsmöglichkeiten vielfältiger und vor allem schneller. Zudem gilt es in Bezug auf solche Geschäfte rasch Gewissheit zu erlangen, ob das Referendum ergriffen wird oder nicht. Eine Frist, die länger als unbedingt nötig ist, schafft offensichtlich einen Konflikt mit dem Moment der Dringlichkeit. Besteht eine Dringlichkeit, so muss die entsprechende Ausgabe möglichst zeitnah getätigt werden können. Zur Vermeidung von Staatshaftungsfällen darf die Ausgabe erst nach Ablauf der unbenutzten Frist getätigt werden; die Stimmberechtigten könnten die Ausgabe verweigern, auch wenn eine Rückabwicklung nicht mehr möglich sein sollte. Die zweite Schärfung besteht darin, dass Dringlichkeit in zeitlicher Hinsicht nicht genügt. Auch sachlich muss eine Dringlichkeit bestehen; nicht notwendige Erlasse und Beschlüsse sind nie dringlich, doch ist selbstredend nicht jeder sachlich notwendige Erlass oder Beschluss auch zeitlich dringlich. Entsprechende Beschlüsse sind im Internet und im Amtsblatt zu publizieren. Die erforderlichen Zustimmungs-Quoren werden unverändert übernommen; in der Vorsteherschaft müssen alle anwesenden Mitglieder zustimmen, während im Gemeindeparlament das absolute Mehr (d. h. mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen) erreicht werden muss. Schliesslich soll dieses Instrument weiterhin der Vorsteherschaft wie dem Gemeindeparlament offenstehen.

Artikel 83; Übertragung von Befugnissen

Die GO kann regeln, dass an sich der Vorsteherschaft zustehende Befugnisse bestimmten Behörden oder Verwaltungseinheiten übertragen werden können. Es bedarf diesfalls, dass die entsprechenden Aufgaben, Zuständigkeiten und die Organisation dieser Entscheidungsträger in einem Gemeindeerlass geregelt werden. Dies bedeutet vorliegend, dass der Erlass zumindest dem fakultativen Referendum untersteht (Abs. 2). Nach Absatz 3 können die ordentlichen Gemeindeorgane (Stimmberechtigte, Gemeindeparlament, Vorsteherschaft und Prüfungsorgan) für die Vorbereitung und -beratung einzelner Geschäfte – nebst ständigen – auch nicht-ständige Kommissionen einsetzen. Diese bereiten das entsprechende Geschäft zuhanden der Behörde vor, welche sie eingesetzt hat.

Absatz 4: Diese Regelung setzt der verpönten Delegation nach oben Grenzen. Übergeordnet im Sinne dieser Bestimmung sind namentlich das Gemeindeparlament, die Gemeinde-, Kirchen- oder Delegiertenversammlung, die Mitgliedgemeinden im Zweckverband oder die Korporationsversammlung. Wenn immer möglich soll der geltenden Zuständigkeitsordnung nachgelebt werden. Damit, dass für ein Abweichen erstens objektive Gründe vorliegen müssen, zweitens eine ausserordentliche Situation und drittens eine Unabdingbarkeit vorausgesetzt wird, werden bewusst hohe Hürden gesetzt.

Artikel 84; Kontrollorgane

In Versammlungsgemeinden ist die GPK die oberste kommunale Instanz in Finanzfragen und oberste Aufsicht. Im Finanzbereich ist sie Dienerin der Stimmberechtigten und in diesem Sinne deren Hilfsorgan. Der Mindestbestand an Mitgliedern ist bei den Gemeinden höher als bei den Kirchgemeinden, öffentlich-rechtlichen Korporationen und Zweckverbänden. Soweit die Gemeindeordnung nichts anderes bestimmt, konstituiert sich die GPK selbst, und bestimmt namentlich auch den Vorsitz selber (Abs. 2). In Bezug auf die Rechnungsprüfungsorgane der anderen Körperschaften verzichtet das Gesetz auf eine entsprechende Regelung zugunsten der jeweiligen in deren Grundordnungen.

Absatz 3 bestimmt, dass Versammlungsgemeinden die Mitglieder des Kontrollorgans an der Urne wählen. In Parlamentsgemeinden bestimmt das Gemeindeparlament diese aus seiner Mitte.

Absatz 4: Die Gemeindeordnung (nicht das Kontrollorgan) bestimmt, ob private Revisions- und Treuhandunternehmen oder Fachstellen der Finanzkontrolle anderer Körperschaften beigezogen werden. Die Stimmberechtigten legen damit die diesbezüglichen Aufgaben und Verantwortlichkeiten fest.

Artikel 85; Prüfungsumfang

Die Rechnungsprüfungsaufgaben werden aufgelistet. Die GPK ist finanzpolitisches Prüfungsorgan. Ihre Prüfung erfolgt im Vorfeld zu finanzpolitischen Beschlüssen der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments (Budget, Jahresrechnung, Verpflichtungskredite). Die GPK kann in ihrer Funktion als Rechnungsprüfungsorgan – wie jedes Mitglied des Budgetorgans auch – diesem beantragen, bestimmte Budgetpositionen zu senken, zu erhöhen oder zu streichen. Sie kann beantragen, die Jahresrechnung nicht zu genehmigen, sei es wegen finanztechnischer Mängel, weil etwa die Rechnung nicht korrekt erstellt wurde, oder sei es aus finanzpolitischen Gründen zufolge Nichteinhaltung des Budgets. Sie prüft weitere Vorlagen an die Stimmberechtigten oder an das Gemeindeparlament, die sich auf den Gemeindehaushalt auswirken («von finanzieller Tragweite»), wie Verpflichtungskredite oder rechtsetzende Erlasse und Verträge (Gebührenreglement, Outsourcing). Sie prüft dabei sämtliche finanziellen und finanzrechtlichen Aspekte, namentlich die finanzrechtliche Zulässigkeit, die rechnerische Richtigkeit und die finanzielle Angemessenheit. Vorlagen ohne finanzielle Auswirkungen begründen folglich keine Zuständigkeit des Rechnungsprüfungsorgans.

Ob nicht bloss die unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten der Gemeinde durch die GPK zu prüfen sind, sondern auch die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (ÖRA) wie die Technischen Betriebe und die Alters- und Pflegeheime, bestimmt sich danach, wie die Stimmberechtigten deren Organisation bestimmt haben. Sehen die Rechtsgrundlagen der betreffenden ÖRA nicht bloss eine Rechnungsprüfung, sondern eine umfassende Geschäftsprüfung im Sinne der Absätze 1 und 2 vor, würden entsprechende Prüfungshandlungen der Gemeinde-GPK zu Doppelspurigkeiten führen. Ist dort nur eine Rechnungsprüfung durch eine Revisionsstelle vorgesehen, obliegen der Gemeinde-GPK in Ergänzung dazu die Geschäftsprüfungsaufgaben auch in Bezug auf die selbstständigen ÖRA.

Absatz 2 regelt die Geschäftsprüfung. Die GPK kann nicht nur im Zusammenhang mit dem Geschäfts- oder Tätigkeitsbericht, sondern auch während des Jahres die Geschäftsführung der Vorsteherschaft prüfen. Es bedeutet dies, dass die Vorsteherschaft bzw. das verantwortliche Organ einer ÖRA nicht nur in Parlaments-, sondern auch in Versammlungsgemeinden der GPK solche Berichte zu unterbreiten hat. Auf weitere Regelungen zu solchen Berichten verzichtet das Gesetz und überlässt es den Gemeinden, dies ihren jeweiligen Bedürfnissen und Anforderungen entsprechend näher zu regeln.

Als Geschäftsprüfungsorgan prüft die GPK neu nicht nur die finanzielle, sondern auch die sachliche Angemessenheit. In Bezug auf Geschäfte von finanzieller Tragweite prüft sie nicht bloss finanzielle Zweckmässigkeitsaspekte, sondern auch sachliche. Eine Beschränkung auf eine blosser Rechtmässigkeitsprüfung würde den heutigen Gemeinden nicht gerecht. Es würde dies weder den Stimmberechtigten dienen noch den Mitgliedern einer GPK, wenn diese im Rahmen der Prüfung eines den Stimmberechtigten vorzulegenden Geschäftes zum Schluss kämen, die vorgeschlagene Lösung verstosse zwar nicht gegen übergeordnetes Recht, sei jedoch völlig unzuweckmässig, sie dies jedoch nicht kommunizieren dürften. Solcherart Einschätzungen sollen den Stimmberechtigten nicht vorenthalten bleiben. Dass sie eines solchen Hilfsorgans heute mehr denn früher bedürfen, ergibt sich daraus, dass sich die finanzrechtlichen Zusammenhänge, aber auch die zu beurteilenden Sachfragen heute komplexer gestalten. Es rechtfertigt sich diese Kognitionsausweitung gerade auch für Versammlungsgemeinden, weil sich dort die Machtfülle deutlich zugunsten der Exekutive verschieben muss, wenn die Gemeindeversammlungen wirksam entlastet werden sollen. So beurteilt die GPK beispielsweise nicht nur die Frage, ob die Gemeinde das neue Schwimmbad braucht und sich leisten kann (Rechnungsprüfung), sondern auch, ob die Ausführung und Lage zweckmässig ist. Letzteres beschlägt die Geschäftsprüfung. Nachdem allerdings der GPK die Rechnungs- wie auch die Geschäftsprüfung obliegt, bedarf es hier keiner Abgrenzung.

Die GPK wird aus eigenem Antrieb tätig und bestimmt ihre Untersuchungsgegenstände selbst. Sie soll Missstände in der Geschäftsführung aufdecken, mischt sich aber nicht in die Geschäftsführung der Vorsteherschaft ein und beanstandet keine angemessenen Lösungen. Die Gemeinden regeln, ob sich die Prüfung auf abgeschlossene Geschäfte beschränkt oder auch auf laufende erstreckt.

Schliesslich ändert der erweiterte Kognitionsrahmen nichts daran, dass die GPK darauf beschränkt ist, dem Gemeindeparlament oder den Stimmberechtigten über ihre Einschätzungen und Feststellungen Bericht zu erstatten. Sie kann Handlungen der übrigen Gemeindeorgane weder aufheben, durch eigene ersetzen noch diese auch nur korrigieren.

Absatz 3: Aufgrund der umfangreichen Aufgaben, welche die Geschäftsprüfungskommission zu bewältigen hat, erscheint es angezeigt, dass die Gemeinden deren Aufgaben auf mehrere Kommissionen aufteilen, namentlich einer Finanzaufsichtskommission einen Teil der Aufgaben übertragen können. Die Gemeinden

hätten diesfalls unter anderem zu regeln, ob solchen weiteren Kommissionen ebenfalls ein Antragsrecht in der Gemeindeversammlung oder im Gemeindeparlament als entsprechende Kompetenz zukommt.

Artikel 86; Prüfung durch Rechnungsprüfungsorgan

Für Kirchgemeinden, Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Korporationen gingen die ausführlichen Geschäftsprüfungsregelungen nach Artikel 85 zu weit, namentlich diejenigen nach Absatz 2. Ohne dass sie dies ausdrücklich anders regeln, obliegt ihnen namentlich auch die Prüfung der finanziellen Angemessenheit (vgl. Abs. 1).

Artikel 87; Informationsrechte

Das Kontrollorgan wendet sich bei der Beschaffung seiner Informationen an die Vorsteherschaft. Die Herausgabe von durch das Kontrollorgan angeforderten Unterlagen oder die Erteilung entsprechender Auskünfte setzt eine Interessenabwägung voraus (vgl. Art. 25 IDAG). Vorbehältlich einer abweichenden Regelung im Gemeinderecht gelten die entsprechenden Vorgaben der Landratsverordnung sinngemäss.

Artikel 88; Berichterstattung

Aus dem geltenden Recht wird die Regelung übernommen, dass die Kommission den Stimmberechtigten nicht direkt Bericht erstattet. In Parlamentsgemeinden ist der GPK-Bericht ohnehin an das Gemeindeparlament zu richten, in Versammlungsgemeinden bleibt es dabei, dass das Kontrollorgan der Vorsteherschaft zuhänden der Stimmberechtigten Bericht erstattet. Es bleibt damit die Vorsteherschaft für die ganze Botschaft verantwortlich. Die Meinung ist, dass die Vorsteherschaft den Bericht des Kontrollorgans unverändert in die Botschaft einfügt. Es steht ihr frei, eine Stellungnahme anzufügen.

Artikel 89; Beratung

Das Kontrollorgan kann von der Vorsteherschaft zur Beratung beigezogen werden (Abs. 1) und selber externe Unterstützung anfordern (Abs. 2). Dies betont das Mit- und Nebeneinander dieser leitenden Organe, bei denen das Wohlergehen der Gemeinde bzw. ihrer Organisation jeweils an oberster Stelle steht.

Artikel 90; Aufgaben der Gemeinde

Bei den Aufgaben, die den Gemeinden zukommen, handelt es sich entweder um übertragene oder aber um örtliche Angelegenheiten und um solche Aufgaben, die das kantonale Recht nicht oder nicht abschliessend regelt.

Artikel 91; Übernahme von Aufgaben

Die Gemeinden können beschliessen, weitere Aufgaben zu übernehmen. Wenn die Übernahme der Aufgabe in die Rechtsstellung der Einwohnerschaft eingreift, bedarf es einer Grundlage in einem formellen Gesetz.

Artikel 92; Träger der Aufgaben

Das Gesetz bestimmt den Grundsatz, dass die Gemeinden ihre Aufgaben selber erledigen (Abs. 1) und stellt klar, dass sie Aufgaben auch auslagern können. Für diesen Fall bestimmt es, was Bestandteil der Übertragungsgrundlage bilden muss (Abs. 3).

Artikel 93; Aufsicht bei Aufgabenübertragung

Lagert die Gemeinde die Erfüllung einer Aufgabe auf eine externe Trägerschaft aus, obliegt ihr die Aufsicht über diese Trägerschaft.

Artikel 94–120

Unter Ziffer 8.2 regelt das neue Gesetz die Zweckverbände. Weder für die Gemeinden noch für die Zweckverbände ändert sich etwas. Die Regelungen des geltenden Rechts wurden inhaltlich weitgehend unverändert übernommen. Es ergaben sich lediglich vereinzelt Kürzungen und Aufgliederungen in mehrere Artikel.

Es obliegt dem Verband selber, zu bestimmen, ob die Aufgaben des Prüfungsorgans über die Rechnungsprüfung hinausgehen sollen (Art. 86 E-GG). Indem bei der Variante mit Delegiertenversammlung gewählte Stellvertretungen angesprochen werden, impliziert dies für den Fall, dass eine Mitgliedschaft in einem solchen Zweckverband besteht, entsprechenden Handlungsbedarf bei der Gemeinde. Für die Variante ohne Delegiertenversammlung schliesst der letzte Satz in Artikel 106 Absatz 2 eine Lücke im geltenden Recht; die Vorsteherschaft bestimmt u. a. das Präsidium. Neu geregelt wird, dass die Gemeinden auch mit ausserkantonalen Gemeinden Vereinbarungen betreffend lokale Angelegenheiten abschliessen können, um auf diese Weise kommunale Aufgaben zu erfüllen (Art. 95 E-GG).

Artikel 121; Vereinigung oder Aufteilung von Gemeinden

Vereinigungen und Aufteilungen von Gemeinden sind nach wie vor möglich. Es bedarf dazu (nach Zustimmung der Stimmberechtigten) weiterhin eines Beschlusses der Landsgemeinde. In Bezug auf Kirchgemeinden schliesst ein Beschluss des Landrates das Verfahren ab. Analoges gilt für Grenzänderungen (vgl. unten Art. 123 Abs. 1 E-GG) zwischen den Gemeinden.

Artikel 122 und 123

Für Grenzänderungen und -bereinigungen gelten unverändert die bisherigen Verfahren und Zuständigkeiten. Auch in Bezug auf Name und Wappen der neuen Gemeinde gilt die bisherige Regelung unverändert. Im Artikel 122 Absatz 3 E-GG erfolgt eine Präzisierung zum bisherigen Artikel 13 GG, indem die Kirchgemeinden auch ihren Namen selber bestimmen und, wie bisher, auch ein Wappen bestimmen können.

Artikel 124; Regelung offener Fragen

Differenzen in solchen Verfahren bereinigt der Landrat.

Artikel 125; Kantonale Aufsichtsbehörde

Absatz 1 meint sämtliche Anstalten und Betriebe und erwähnt die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Korporationen speziell. Für die unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten versteht sich dies von selbst. Von Bedeutung ist die Klarstellung indessen für die selbstständigen, zumal die Unterstellung unter die Aufsicht des Regierungsrates als Eingriff in die Autonomie verstanden werden kann, was einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Die privatrechtlichen Korporationen fallen nicht unter den Geltungsbereich des E-GG. Allerdings stehen sie ebenfalls unter der Aufsicht des Regierungsrates (Art. 134 Abs. 3 KV). Nach der neuen Regelung hat der Regierungsrat die Aufsicht über die Korporationen zu regeln.

Artikel 126; Aufsichtsrechtliche Abklärungen, Umfang der Aufsicht

Absatz 1 knüpft inhaltlich an den vorangehenden Artikel 125 E-GG an und regelt die Voraussetzungen für ein Aktivwerden der Aufsicht durch den Kanton. Gemäss Buchstabe a muss klares Recht verletzt oder müssen Verfahrensvorschriften oder wichtige öffentliche Interessen missachtet sein. Die Sache muss bedeutend sein. Es muss beispielsweise das ordnungsgemässe Funktionieren der Gemeinde gefährdet sein oder es muss sich um eine ernsthafte Störung oder Gefährdung des Verhältnisses zum Kanton handeln. Daraus und auch aus dem einleitenden Absatz der vorangehenden Norm ergibt sich die Zurückhaltung, die sich die kantonale Aufsicht auferlegt. Das ist nichts Neues, entspricht vielmehr der Praxis und kommt nunmehr aber auch entsprechend zum Ausdruck. Buchstabe b knüpft daran an und betont nochmals die Subsidiarität und die Gemeindeautonomie. Selbst wenn die Gemeinde untätig bleibt, greift die subsidiäre Aufsicht des Kantons wiederum nur unter den unter Buchstabe a formulierten Voraussetzungen.

Absatz 2 ist identisch mit dem bisherigen Artikel 139 Absatz 1 GG.

Artikel 127; Aufsichtsmaßnahmen

Die Absätze 1 und 2 entsprechen der bisherigen Regelung in Artikel 140 Absätze 1 und 2.

Artikel 128; Untersuchungen

Die ersten beiden Absätze entsprechen der Regelung des bisherigen Artikels 141 GG.

Absatz 3 verdeutlicht, dass die Prüfungstätigkeit vor allem auf den Finanzhaushalt und die Rechnungslegung fokussiert. Zuständig für die Durchführung der nötigen Erhebungen ist das (zuständige) Departement. Gegebenenfalls beantragt dieses beim Regierungsrat Massnahmen.

Artikel 129; Zwangsmassnahmen

Absatz 1 entspricht derjenigen des bisherigen Artikels 142 Absatz 1 GG.

Neu nennt Absatz 2 exemplarisch Sachverhalte, die aufgrund einer Gefährdung des Finanzhaushaltes ein Einschreiten der Aufsicht erfordern und damit allfällige Zwangsmassnahmen zur Folge haben können. Die Verschuldung gilt als kritisch (Bst. a), wenn die Bruttoverschuldung den laufenden Ertrag um das Doppelte übersteigt. Ein ausgewiesener Bilanzfehlbetrag oder eine Tendenz der Selbstfinanzierung, die einen solchen befürchten lässt, rechtfertigen Abklärungen. Ein ausgewiesener Bilanzfehlbetrag liegt vor, wenn das Eigenkapital nicht mehr zur Deckung des Aufwandüberschusses der Erfolgsrechnung ausreicht. Ebenfalls Handlungsbedarf schaffen (anderweitige) erhebliche Missachtungen der Grundsätze der Haushaltsführung (vgl. Art. 52 KV) und der Rechnungslegung.

Absatz 3 regelt den Spezialfall des Umgangs mit einer bereits verschuldeten Gemeinde und will der Aufsicht die Möglichkeit verschaffen, möglichst zeitnah aktiv werden zu können.

Artikel 130 und 131

Diese Regelungen entsprechen dem bisherigen Recht (vgl. Art. 142 Abs. 2–5 GG).

Artikel 132; Verfahren; Kosten

Die Regelung entspricht der bisherigen (vgl. Art. 143 GG). Auch im Verfahren (vgl. Abs. 1) zeigt sich nochmals, dass es nach wie vor primär der Gemeinde obliegt, das Erforderliche vorzukehren.

Artikel 133; Aufsichtsbehörden in der Gemeinde

Nach Absatz 1 hat zunächst die Gemeinde selber festgestellte Unregelmässigkeiten anzugehen. Sie ist für das Funktionieren ihrer Verwaltung verantwortlich und der Sache am nächsten. Sinngemäss gilt auch hier das Subsidiaritätsprinzip. Grundsätzlich soll der Kanton erst eingreifen (müssen), wenn die Gemeinden ihren Pflichten nicht nachkommen oder ihre Massnahmen den Missstand nicht zu beseitigen vermögen. Die sich selber verwaltende Gemeinde steht entsprechend auch in der Verantwortung. Obschon diese Bestimmung an sich die gemeindeinterne Aufsicht regelt, ordnet sie sich hier systematisch ein, da sie die Rolle der kantonalen Aufsicht bestimmt. Dieser Absatz bringt nichts wesentlich Neues, sondern schreibt vielmehr die geltende Rechtswirklichkeit fest.

Artikel 134; Beschwerde

Die Beschwerde gegen Gemeindeversammlungsbeschlüsse an den Regierungsrat bleibt gewährleistet. Sie ist auch gegen Gemeindeparlamentsbeschlüsse möglich, soweit dagegen kein Referendum zustande gekommen ist und sie ist genauso möglich gegen Urnenentscheide in Gemeindeangelegenheiten. Darüber hinaus genügt der Verweis in Absatz 2 auf das VRG.

5.3. Gesetz über die digitale Verwaltung

Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzes über die digitale Verwaltung wird insofern angepasst, als auch die öffentlich-rechtlichen Korporationen von dessen Geltungsbereich ausgenommen werden. Die Anforderungen dieses Gesetzes – wie auch des FHG (vgl. Art. 12 E-GG) – würden die meisten dieser Körperschaften überfordern. Zudem ist auch nicht zu erkennen, dass und gegebenenfalls wem die entsprechende Unterstellung von Nutzen sein könnte.

5.4. Vollziehungsgesetz zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland

Artikel 2 Absatz 2 des Vollziehungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland handelt von der Zuständigkeit der «Gemeindeversammlung». Es besteht die Möglichkeit, dass eine Gemeinde sich für eine Organisation ohne dieses Instrument entscheidet. Zudem soll es den Gemeinden überlassen werden, wie sie diese Zuständigkeit regeln wollen.

5.5. Gesetz über Schule und Bildung

In Artikel 81 Absatz 2 wird der Verweis auf Artikel 93 des Gemeindegesetzes gestrichen. Eine Anpassung ist nicht möglich. Das E-GG kennt keine dem bisherigen Artikel 93 entsprechende Regelung. Sind die Gemeinden frei in der Wahl des Gemeindeführungsmodells, muss ihnen auch die Regelung der sich hier stellenden Fragen zugetraut werden können.

5.6. Einführungsgesetz zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz

Der Gesetzesverweis in Artikel 31 Absatz 3 wird angepasst.

5.7. Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden*Artikel 15; Zuständigkeiten und Verfahren*

Die geltende Regelung wird insofern ergänzt, als der Kanton wie auch die Gemeinden ihr Budget jeweils bis Ende des Vorjahres festzulegen haben (vgl. auch die Regelung zum Steuerfuss in Art. 202 Steuergesetz).

Artikel 42; Verpflichtungskredit

Der Begriff Gemeindeversammlung wird durch den weiterfassenden Begriff der Stimmberechtigten ersetzt.

5.8. Raumentwicklungs- und Baugesetz*Artikel 27; Erlass von Baureglement und Zonenplan*

Absatz 2: Anpassung Gesetzesverweis.

Absatz 3 nimmt darauf Bezug, dass das geltende Recht zum Erlass von Baureglementen sowie Zonen- und Sondernutzungsplänen auf Gemeinden mit Gemeindeversammlung ausgerichtet ist. Die entsprechende Kompetenz weist es den Stimmberechtigten zu und bestimmt, dass Abänderungsanträge vorgängig der Gemeindeversammlung eingereicht werden müssen. Wählt eine Gemeinde eine Organisation ohne Gemeindever-

sammlung, bedarf es einer ergänzenden Regelung. Der Lösungsvorschlag geht dahin, dass das Gemeindeparlament in raumplanungsrechtlichen Verfahren die Rolle der Gemeindeversammlung übernimmt. Die Aufgaben und Zuständigkeiten, wie sie die Artikel 24 ff. RBG regeln, wechseln von den Stimmberechtigten zum Gemeindeparlament. Diese Lösung steht einzig für diesen einen Fall zur Verfügung und steht namentlich Parlamentsgemeinden mit Gemeindeversammlung nicht zur Verfügung. Sie steht auch nicht in Zusammenhang mit der Motion «Vereinfachung im Raumplanungs- und Baugesetz: Mehr Effizienz an NUP-Gemeindeversammlungen» und greift den darin zu diskutierenden Lösungsansätzen nicht vor. Tritt das Gemeindeparlament im vorliegenden Zusammenhang an die Stelle der Stimmberechtigten (Abs. 3a) bedeutet dies, dass Abänderungsanträge vorab dem Gemeindeparlament eingereicht werden müssen. Den Antragstellenden ist es verwehrt, ihre Anträge selber (im Parlament) zu vertreten. Stattdessen würde ihre Mitwirkung auf eine schriftliche Antragstellung beschränkt. Eine solche verlangt bereits das geltende Recht. Die entsprechenden Gemeindeparlamentsentscheide wären in sinngemässer Anwendung von Artikel 27b Absatz 1 Buchstaben a und b RBG überprüfbar.

Artikel 27a; Erlass von Sondernutzungsplänen

Anpassung Gesetzesverweis.

6. Inkraftsetzung

Der Regierungsrat soll den Zeitpunkt der Inkraftsetzung des neuen Gemeindegesetzes bestimmen. Dies ermöglicht, die Inkraftsetzung optimal auf die Bedürfnisse der Gemeinden abzustimmen.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Das neue Recht hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

8.1. Kommission

Die Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres behandelte das Geschäft unter der Leitung von Landrat Albert Heer, Oberurnen. Die Vorlage wurde von ihrer Stossrichtung her sehr begrüsst, da die Gemeinden weitreichende Wahlmöglichkeiten und Bestimmungsrechte erhalten. Die Kommission diskutierte ausführlich und kontrovers.

Gegen die in der regierungsrätlichen Vorlage enthaltene Möglichkeit, auf Gemeindeebene das Stimm- und aktive Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer einzuführen, wurde vorgebracht, dass das Beherrschen der Sprache eine Voraussetzung für die Partizipation sei. Wer stimmen und wählen möchte, soll sich integrieren und einbürgern lassen. Letzteres sei – trotz des damit verbundenen Aufwands – keine grosse Sache mehr. Einbürgerungsgesuche würden praktisch nie abgelehnt. Ausserdem wurde auf die Pflichten verwiesen, die mit den Rechten einherzugehen hätten. Die Befürworter entgegneten, dass viele Ausländerinnen und Ausländer integriert und gute Steuerzahler seien. Man dürfe ihnen nicht verwehren, mitzuentcheiden. Es wurde zudem die Meinung vertreten, dass keine kantonale geregelte Anwesenheitsvoraussetzungen für die Einräumung des Stimm- und Wahlrechts auf kommunaler Stufe erforderlich sein sollen. Die Gegner in der Kommission forderten hingegen die Verschärfung der betreffenden Fristen, sollte die neue Möglichkeit überhaupt geschaffen werden. Vorgesehen war in der regierungsrätlichen Vorlage eine Wohnsitzdauer von zehn Jahren in der Schweiz und drei Jahren im Kanton Glarus. Seitens des zuständigen Departements wurde schliesslich betont, dass die Vorlage nicht direkt das Stimm- und aktive Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer in den Gemeinden einführen möchte. Es solle den Gemeinden einzig die Möglichkeit eingeräumt werden, dies für sich zu entscheiden. Die Kommission lehnte dies dennoch knapp ab.

Bezüglich der Kompetenz zur Festsetzung des Steuerfusses in Parlamentsgemeinden wies ein Kommissionsmitglied darauf hin, dass auch beim Kanton der Landrat über das Budget und die Landsgemeinde über den Steuerfuss entscheidet. Dem Stimmvolk – wie in der regierungsrätlichen Vorlage vorgesehen – die wichtige Kompetenz zur Festsetzung des Gemeindesteuerfusses zu entziehen, wurde als gefährlich erachtet. Das zuständige Departement zeigte die ablauftechnischen Schwierigkeiten auf, die entstehen können, wenn der Steuerfuss durch das Stimmvolk und das Budget durch das Gemeindeparlament bestimmt wird. Es bestehe die Gefahr, dass im Nachhinein die ganze Finanzplanung nochmals angepasst werden müsse. Für das Funktionieren einer Parlamentsgemeinde seien gewisse Kompetenzen des Parlaments auf Stufe des kantonalen Gesetzes festzulegen. Die Kommission wollte die Kompetenz zur Beschlussfassung über den Gemeindesteuerfuss jedoch wie bisher fix den Stimmberechtigten zuweisen.

Einstimmig wurde von der Kommission der Antrag gutgeheissen, die Frist für die Beantwortung von Anfragen der Stimmberechtigten zuhanden der Vorsteherchaft auf drei Tage vor der Versammlung zu verlängern. Die

ursprünglich vorgesehene Frist von einem Tag sei zu kurz. So könne die anfragende Person nicht mehr auf die Antwort reagieren. Mittels Stichentscheid beschloss die Kommission schliesslich den Antrag, dass auch eine nicht in der Gemeinde wohnhafte Person in die Vorsteherschaft gewählt werden kann. Dies allerdings mit der Verpflichtung, innert einer Frist von sechs Monaten nach Amtsantritt den Wohnsitz in die Gemeinde zu verlegen. Es sollte so eine möglichst grosse Auswahl an fähigen Personen zur Wahl zugelassen werden. Die Rekrutierungen seien sehr anspruchsvoll. Der Regierungsrat sah hingegen den Wohnsitz in der Gemeinde zum Zeitpunkt der Wahl als Voraussetzung für die Wählbarkeit in die Vorsteherschaft vor.

Im Übrigen folgte die Kommission den Vorschlägen des Regierungsrates, wobei sie folgende Abänderungsanträge aus dem Kreis der Mitglieder ablehnte: Erhöhung der Mindestanzahl Unterschriften Stimmberechtigter für die Einreichung des fakultativen Referendums bzw. deren Festlegung in Prozenten der Stimmberechtigten; kein Ausschluss von Urnenabstimmungen in Versammlungsgemeinden; Erhöhung der Mindestanzahl Stimmberechtigter für die Einberufung einer ausserordentlichen Gemeindeversammlung; Aufhebung der Höchstzahl der Mitglieder der Vorsteherschaft.

Die Kommission beantragte dem Landrat einstimmig, dem regierungsrätlichen Antrag mit den vorgenommenen Änderungen zuzustimmen.

8.2. Landrat

Im Landrat wurde die Vorlage zur Neuordnung des Gemeinderechts mit den von der Kommission vorgenommenen Änderungen sehr intensiv diskutiert.

Zunächst sprachen sich mehrere Ratsmitglieder für die Bestimmung in der Kantonsverfassung aus, die den Gemeinden die Einführung des Stimm- und aktiven Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer auf Gemeindeebene ermöglichen wollte. Im Sinne eines Kompromisses sollten aber die Anwesenheitsvoraussetzungen verschärft werden. Vorzusehen seien anstelle einer Wohnsitzdauer von zehn Jahren in der Schweiz und drei Jahren im Kanton, wie in der regierungsrätlichen Vorlage ursprünglich vorgesehen, eine Wohnsitzdauer von zehn Jahren im Kanton und drei Jahren in der Gemeinde. Die Vorstellung, die Einbürgerung sei heute keine grosse Sache mehr, weshalb diese weiterhin die Voraussetzung für das Stimm- und Wahlrecht bleiben sollte, erweise sich als falsch. Dies zeige sich nur schon an den Einbürgerungsquoten in der Schweiz, die im Vergleich mit anderen europäischen Ländern sehr tief seien. Das schweizerische Bilde eines der restriktivsten Einbürgerungsrechte Europas. Eine Einbürgerung sei zudem kostspielig. Derzeit könnten rund 25 Prozent der Glarner Bevölkerung nicht mitbestimmen. Das stelle ein demokratiepolitisches Defizit dar. Mit dem kommunalen Stimm- und Wahlrecht liesse sich zudem die Identifikation mit der Gemeinde und der Dorfgemeinschaft stärken. Wer mitbestimmen dürfe, wie die Steuergelder eingesetzt werden, sei motivierter, sich aktiv einzubringen. Es gäbe viele Personen im Kanton ohne Stimm- und Wahlrecht, die hier zur Schule gingen oder aufwachsen. Diese würden ebenfalls Steuern zahlen und hätten die Konsequenzen der politischen Entscheidung in der Gemeinde mitzutragen.

Für die Streichung dieser neuen Verfassungsbestimmung aus der Vorlage wurde von verschiedenen Ratsmitgliedern ausgeführt, dass das Stimm- und Wahlrecht ein Privileg sei. Dieses solle nicht einfach verschenkt werden. Dafür gelte es mit der Einbürgerung einen Effort zu leisten. Diese sei der Nachweis einer erfolgreichen Integration, die einem Stimm- und Wahlrecht vorausgehen habe. Mit der Aufenthaltszeit alleine sei dieser noch nicht erbracht. Dass die finanziellen Hürden für die Einbürgerung hoch seien, treffe zudem nicht zu. Die damit verbundenen Rechte erwiesen sich zudem als wesentlich wertvoller. Das Schweizer Bürgerrecht sei dadurch etwas Besonderes. Die Ausländerinnen und Ausländer hätten bereits die gleichen sozialen und bürgerlichen Rechte wie die Einheimischen. Wer auch noch dieselben politischen Rechte haben wolle, müsse auch die entsprechenden Pflichten – namentlich die Militärdienstpflicht – akzeptieren und sich entsprechend einbürgern lassen.

Der Regierungsrat wies am Schluss der Diskussion darauf hin, dass er lediglich die Möglichkeit zur Einführung des Stimm- und Wahlrechts auf kommunaler Stufe schaffen wolle. Der konkrete Entscheid über die Einführung solle aber ganz im Sinne der Gemeindeautonomie den Gemeinden überlassen sein. Andere Kantone, die diese Möglichkeit ebenfalls kennen, hätten gute Erfahrungen damit gemacht. Der Landrat entschied sich letztlich aber knapp gegen den Kompromissvorschlag, das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf Gemeindeebene nach einer Wohnsitzdauer von zehn Jahren in der Schweiz und drei Jahren im Kanton zuzulassen. Er folgte damit seiner Kommission.

Mit Blick auf die Kompetenzverteilung zwischen den Stimmberechtigten und einem allfälligen Gemeindeparlament wurde beantragt, dass die Festsetzung des Budgets, die Genehmigung der Rechnungen und die Festsetzung des Gemeindesteuerfusses grundsätzlich den Stimmberechtigten obliegen soll. Allerdings sollten diese Kompetenzen durch Gesetz und Gemeindeordnung auch einem anderen Gemeindeorgan zugewiesen werden können. Ein weiterer Antrag wollte diese subsidiäre Kompetenzordnung auf den Gemeindesteuerfuss beschränken. In der regierungsrätlichen Vorlage waren die genannten Kompetenzen auf Verfassungsstufe dem Parlament fest zugewiesen. Die Kommissionsfassung wich davon lediglich in einem Punkt ab und wollte die Zuständigkeit für die Festsetzung des Gemeindesteuerfusses in jedem Fall den Stimmberechtigten vorbehalten. Gemeinsam waren den jeweiligen Fassungen von Kommission und Regierungsrat, dass sie die Zuständigkeiten auf Verfassungsstufe fest einem Organ zuordneten. Der Änderungsan-

trag aus der Mitte des Rates wollte die Zuständigkeiten hingegen möglichst offenlassen. Sie sollten vom Stimmvolk in der Gemeindeordnung – oder im Gesetz – massgeschneidert bestimmt bzw. wieder geändert werden können. Diese Lösung berücksichtige die Gemeindeautonomie.

Für die Kommissionsfassung wurde vorgebracht, dass die zentralen Kompetenzen in der Verfassung abschliessend zu regeln seien. Dies gelte für die Festsetzung des Budgets, die Genehmigung der Rechnungen sowie die Festsetzung des Gemeindesteuerfusses. An diesem Grundsatz dürfe nicht gerüttelt werden. Dass die Volksrechte auch auf diese Weise gestärkt werden können, zeige die Kommissionsfassung, welche den Entscheid über den Gemeindesteuerfuss den Stimmberechtigten überlassen wolle. Im Weiteren führe die Festlegung von gewissen Mindestvorgaben in der Verfassung zu einer erwünschten Vereinheitlichung der Systeme. Die beantragte offene Formulierung ermögliche es theoretisch sogar, diese wichtigen Kompetenzen auf Gemeindeebene via Gemeindeordnung dem Gemeinderat zu übertragen. Der Regierungsrat schloss sich während der Landratsdebatte der Kommissionsfassung an.

Nachdem sich der Landrat in der ersten Lesung noch für die Kommissionfassung entschied und damit die Festsetzung des Steuerfusses auch in Parlamentsgemeinden in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten legte, folgte er in der zweiten Lesung einem neuen Antrag. Dieser sah vor, dass die Kompetenz zur Festlegung des Steuerfusses auch in Parlamentsgemeinden zwar grundsätzlich bei den Stimmberechtigten liegt. Allerdings ermöglicht die beantragte Verfassungsnorm, dass diese Kompetenz durch Gesetz oder Gemeindeordnung – also über einen Entscheid der Stimmberechtigten – dem Parlament übertragen werden kann. Erfolglos wurde gegen diesen Antrag argumentiert, dass nur schon mit der Möglichkeit, dem Parlament den Entscheid über den Steuerfuss delegieren zu können, ein zentrales Volksrecht beschnitten werde – ohne dazu ein Gegengewicht (etwa in Form ausgebauter Referendumsrechte) zu schaffen.

Wie schon in der vorberatenden Kommission wurde auch im Landrat verlangt, das Quorum für das Zustandekommen eines fakultativen Referendums von 300 auf 600 Stimmberechtigte zu erhöhen. Mit der Gemeindestrukturreform seien die Gemeinden erheblich grösser geworden, und zwar nicht nur hinsichtlich der Einwohnerzahl, sondern auch hinsichtlich der Komplexität der Themen. Es erwiese sich als angemessen, die Hürde für die Ergreifung des Referendums danach auszurichten. Von anderen Ratsmitgliedern wurde entgegnet, dass es keinen Anlass für eine Verschärfung gäbe. Die Schwelle von 300 Unterschriften habe bisher zu keinem Missbrauch geführt. Die Stimmberechtigten könnten mit diesem Volksrecht umgehen. In der Kommission sei im Übrigen auch die Definition eines Prozentwerts intensiv diskutiert und als unzweckmässig angesehen worden. Der Landrat beschloss, bei der Fassung des Regierungsrates zu bleiben.

Wie schon in der Kommission wurde ein Antrag abgelehnt, in Versammlungsgemeinden die Urnenabstimmung vorsehen zu können. An der Gemeindeversammlung vom Volk nach erfolgter Beratung getroffene Entscheide sollten nicht kurz darauf durch eine Urnenabstimmung wieder in Frage gestellt werden. Verschiedene kleinere Anpassungen beschloss der Landrat sodann zum Anfragerecht. Es wurde festgehalten, dass Anfragen an die Vorsteherschaft zuhanden der nächsten Gemeindeversammlung nur schriftlich erfolgen können, wobei eine E-Mail auch möglich sein soll. Der explizite Hinweis auf die elektronische Möglichkeit wurde gestrichen. Die Frist für die Beantwortung von Anfragen durch die Vorsteherschaft sowie die Publikation der Antwort wurde zudem von einem Tag auf drei Tage (vor der Gemeindeversammlung) angepasst.

Aus dem Kreis der Ratsmitglieder wurde beantragt, dass in Artikel 34 E-GG, der die Voraussetzungen für die ausserordentliche Gemeindeversammlung normiert, zusätzlich verankert wird, dass die traktandierten Geschäfte in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallen und rechtlich zulässig sein müssen. Sonst könnten nur 300 Stimmberechtigte jedes erdenkliche Geschäft über diesen Weg vor eine Gemeindeversammlung bringen. Die Behörden seien verpflichtet, innerhalb von drei Monaten eine ausserordentliche Gemeindeversammlung zu organisieren, und hätten keine Möglichkeit, nicht statthafte Geschäfte abzuweisen. Das berge Missbrauchspotenzial. Es sei unbefriedigend, wenn eine Gemeindeversammlung bemüht werden müsse, obwohl deren Beschlüsse sich im Nachhinein als unzulässig erweisen würden. Das verursache unnötige Kosten und schwäche die Gemeindeversammlung. Auch in anderen Kantonen erfolge eine niederschwellige rechtliche Prüfung. Seitens des Regierungsrates wurde zugunsten der beantragten Fassung der Vorlage vorgebracht, dass die Stimmberechtigten sich müssen einbringen können. Das Instrument, eine ausserordentliche Gemeindeversammlung einzuberufen, müsse niederschwellig bleiben. Es diene als Ventil und ermögliche den Stimmberechtigten eine rasche Reaktion. Meist bestehe Dringlichkeit. Eine Rechtsprüfung mit allfälligen Rechtsmittelverfahren stehe Sinn und Zweck des Instruments entgegen. Es bestehe sodann auch mit einer vorgängigen Prüfung nie eine Garantie, dass eine rechtliche Überprüfung im Nachhinein nicht zu einer Aufhebung des Gemeindeversammlungsbeschlusses führen könne. Die Ausgangslage bei einem Antrag zuhanden der ordentlichen Gemeindeversammlung sei davon zu unterscheiden – nicht nur in zeitlicher Hinsicht. Bei der ausserordentlichen Gemeindeversammlung brauche es 300 Unterschriften für deren Einberufung. Sie könne nicht von einer einzelnen Person verlangt werden. Das sei eine genügend hohe Hürde. Der Landrat lehnte in der Folge zusätzliche gesetzliche Anforderungen für die Einberufung der ausserordentlichen Gemeindeversammlung ab und folgte der Fassung von Kommission und Regierungsrat.

Beantragt wurde weiter, die Möglichkeit, an Gemeindeversammlungen geheime Abstimmungen beantragen zu können, aus der Vorlage zu streichen. Eine geheime Abstimmung passe nicht zum Grundgedanken der Versammlungsdemokratie und könne an einer solchen auch nicht zweckmässig durchgeführt werden. Der

Landrat stimmte dem Änderungsantrag zu. Ein Ratsmitglied verlangte, dass – entgegen dem Kommissionsantrag – der Wohnsitz in der Gemeinde zum Zeitpunkt der Wahl in die Vorsteherschaft als Wählbarkeitsvoraussetzung erhalten bleibt. Der Landrat folgte diesem Anliegen knapp.

Im Zusammenhang mit der Regelung der Übertragung von Aufgaben an Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts wollte ein Ratsmitglied festgehalten haben, dass in der Grundlage der Übertragung, die auf Gemeindestufe zu erlassen ist, auch der Rechtsschutz aufzuführen ist. Der Landrat stimmte auch diesem Antrag zu.

Deutlich abgelehnt wurde zum Schluss der Antrag, in einer Übergangsbestimmung festzuhalten, dass, abweichend von anderslautenden Regelungen des Gemeindegesetzes, die Gemeinden den Entscheid über die grundlegende Ausgestaltung ihrer Legislative an der Urne treffen. Diese Bestimmung hatte vor allem zum Ziel, den Grundsatzentscheid für den Wechsel von der Versammlungsgemeinde zur Parlamentsgemeinde oder umgekehrt an die Urne zu verlegen. Argumentiert wurde, dass Urnenabstimmungen eine höhere Beteiligung aufweisen würden und einem derart wichtigen Entscheid so mehr Legitimität zukäme. Von verschiedener Seite wurde dagegen vorgebracht, dass die Landsgemeinde zeige, dass Versammlungen mit ihrem direkten Austausch von Argumenten für den Kanton qualitativ sehr gute Entscheide gewährleisten. Legitimation werde nicht nur durch Beteiligungsquoten geschaffen. Im Kanton Glarus würden die Regeln für das Zusammenleben traditionsgemäss definitiv an einer Versammlung der Stimmberechtigten festgelegt. Wenn die Gemeindeversammlung sich selber andere Regeln geben bzw. sich auflösen wolle, so sei das von ihr dort zu entscheiden.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde mit grosser Mehrheit, der Vorlage mit den von ihm vorgenommenen Änderungen zuzustimmen.

9. Antrag

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

Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS I A/1/1, Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (Stand 1. Januar 2023), wird wie folgt geändert:

Art. 117 Abs. 2 (geändert)

² Die Gemeinden und die Zweckverbände arbeiten bei der Erfüllung aller Aufgaben, die im gemeinsamen Interesse liegen, mit andern Gemeinden sowie mit Kanton und Bund oder Zweckverbänden zusammen, wenn letztere auf ihrem Gebiet öffentliche Aufgaben erfüllen.

Art. 119 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Die Gemeinden besorgen alle örtlichen Angelegenheiten und öffentlichen Aufgaben, für die weder der Bund noch der Kanton ausschliesslich zuständig sind.

² Sie bestimmen, soweit Verfassung und Gesetz nichts anderes vorsehen, ihre Organisation durch Erlass einer Gemeindeordnung selbst, wählen ihre Behörden und Angestellten und erfüllen ihre Aufgaben nach pflichtgemäßem Ermessen.

Art. 128 Abs. 1 (geändert), Abs. 1a (neu), Abs. 3 (geändert)

¹ In den Gemeinden ohne Gemeindeparlament sind die notwendigen Gemeindeorgane:

c. (geändert) die Geschäftsprüfungskommission der Gemeinde respektive das Rechnungsprüfungsorgan der Kirchgemeinde.

^{1a} In den Gemeinden mit Gemeindeparlament sind die notwendigen Gemeindeorgane:

- a. die Stimmberechtigten;
- b. das Gemeindeparlament;
- c. die Vorsteherschaft.

³ Das Gemeindeparlament umfasst mindestens 20 Mitglieder. Gesetz und Gemeindeordnung regeln dessen Organisation und die Ausübung des Stimmrechts.

Art. 130 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 5 (geändert)

¹ Die Stimmberechtigten üben das Stimmrecht an der Gemeindeversammlung aus; diese tritt gemäss Gesetz und Gemeindeordnung zusammen.

² Eine ausserordentliche Gemeindeversammlung findet statt, wenn die Vorsteherschaft oder das Gemeindeparlament es beschliesst, wenn es von der im Gesetz bezeichneten Anzahl Stimmberechtigten unter Angabe der zu behandelnden Geschäfte verlangt wird oder wenn der Regierungsrat eine solche anordnet.

³ Gesetz oder Gemeindeordnung können die Urnenwahl oder Urnenabstimmung vorsehen bzw. ausschliessen. Die Gemeindeversammlung kann ausnahmsweise auch in andern Fällen die Urnenwahl beschliessen.

⁵ Der Präsident sowie die Mitglieder der Vorsteherschaft werden an der Urne nach dem Mehrheitswahlverfahren gewählt.

Art. 131 Abs. 1, Abs. 1a (neu), Abs. 2 (geändert)

¹ Die Stimmberechtigten sind insbesondere zuständig für:

- b. *Aufgehoben.*
- c. (geändert) die Wahl der übrigen Gemeindebehörden, Kommissionen und Angestellten, soweit diese nicht nach Gesetz und Gemeindeordnung einem anderen Gemeindeorgan übertragen ist;
- e. (geändert) den Erlass der übrigen Gemeindevorschriften, soweit dieser nicht in bestimmten Angelegenheiten nach Gesetz oder Gemeindeordnung einem anderen Gemeindeorgan übertragen ist;
- f. *Aufgehoben.*
- g. *Aufgehoben.*
- h. (geändert) Ausgabenbeschlüsse und Beschlüsse über Erwerb, Veräusserung und Belastung von Grundstücken, soweit nach Gesetz und Gemeindeordnung nicht ein anderes Gemeindeorgan zuständig ist;
- i. (geändert) die Festsetzung des Gemeindesteuerfusses im Rahmen der kantonalen Steuergesetzgebung, soweit dies nicht nach Gesetz oder Gemeindeordnung dem Gemeindeparlament übertragen ist;
- l. *Aufgehoben.*
- m. (geändert) weitere ihnen von der Vorsteherschaft oder vom Gemeindeparlament vorgelegte Beschlüsse.

^{1a} In Gemeinden ohne Gemeindeparlament sind die Stimmberechtigten zusätzlich zuständig für:

- a. die Wahl der Geschäftsprüfungskommission oder des Rechnungsprüfungsorgans;
- b. die Festsetzung des Budgets;
- c. die Genehmigung der Gemeinderechnungen und der zugehörigen Berichte des Geschäftsprüfungsorgans oder des Rechnungsprüfungsorgans;
- d. Beschlüsse über die Mitgliedschaft in Zweckverbänden.

² In den Gemeinden mit Gemeindeparlament sind die Stimmberechtigten zusätzlich zuständig für:

- b. *Aufgehoben.*
- c. *Aufgehoben.*
- d. *Aufgehoben.*

Art. 132 Abs. 1 (geändert)

¹ Ein in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallender Beschluss kann in dringlichen Fällen ausnahmsweise stillschweigend gefasst werden, wenn:

- a. (neu) der Beschluss mit einer absoluten Mehrheit des Gemeindeparlaments oder Einstimmigkeit der Vorsteherschaft gefasst wurde;
- b. (neu) der Beschluss öffentlich kundgemacht wird;

- c. (*neu*) nicht die vom Gesetz bezeichnete Anzahl Stimmberechtigte in-
nert Frist verlangt, dass der Beschluss als Antrag den Stimmberechtig-
ten vorgelegt wird.

Art. 133 Abs. 1 (*geändert*), Abs. 2 (*geändert*), Abs. 3 (*aufgehoben*)

¹ Die Gemeinden bezeichnen in der Gemeindeordnung die Erlasse und Be-
schlüsse der Vorsteherschaft oder des Gemeindeparlaments, die dem fakul-
tativen Referendum unterliegen.

a. *Aufgehoben.*

b. *Aufgehoben.*

c. *Aufgehoben.*

² Das Gesetz regelt Fristen und Quoren.

³ *Aufgehoben.*

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

B. Gemeindegesetz

(GG)

(Vom

Die Landsgemeinde,

gestützt auf Artikel 115–134 und 145 der Verfassung des Kantons Glarus
(KV),

erlässt:

I.

GS ? ?/?/??, B. Gemeindegesetz (GG), wird als neuer Erlass publiziert.

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz regelt die Grundzüge der Organisation, der Aufgabenerfü-
llung, der Zusammenarbeit und des Zusammenschlusses von Gemeinden
sowie die kantonale Aufsicht.

² Auf Kirchgemeinden, Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Korporatio-
nen findet dieses Gesetz Anwendung, wo dies ausdrücklich vorgesehen ist.

Art. 2 Begriffe

¹ Im Sinne dieses Gesetzes gelten als:

- a. Gemeindeordnung: Die Gemeindeordnung einer Gemeinde, die Kir-
chenordnung einer Kirchengemeinde, die Statuten eines Zweckverban-
des, einer öffentlichen Korporation oder einer gemeindeeigenen An-
stalt;
- b. Parlamentsgemeinde: Gemeinde mit einem Gemeindeparlament;
- c. Versammlungsgemeinde: Gemeinde ohne ein Gemeindeparlament;
- d. Gemeindebehörden: die Vorsteherschaft, die Kommissionen und die
Gemeindeverwaltung in der Gemeinde sowie, in einer Parlamentsge-
meinde, zusätzlich das Gemeindeparlament;

- e. Vorsteherschaft: der Gemeinderat einer Gemeinde, der Kirchgemeinderat einer Kirchengemeinde, der Vorstand eines Zweckverbandes, der Vorstand oder die Kommission einer öffentlich-rechtlichen Korporation und der Verwaltungsrat einer gemeindeeigenen Anstalt;
- f. Kontrollorgan: die Geschäftsprüfungskommission in einer Gemeinde, das Rechnungsprüfungsorgan in einer Kirchengemeinde und einem Zweckverband sowie das mit der Revision beauftragte Organ in einer öffentlich-rechtlichen Korporation;
- g. Beschluss: ein Beschluss oder ein Erlass.

Art. 3 *Autonomie*

¹ Die Gemeinden regeln ihre Angelegenheiten im Rahmen des übergeordneten Rechts selbstständig.

² In diesem Rahmen steht den Gemeinden das Recht zur Gesetzgebung und Verwaltung zu.

Art. 4 *Rechtsetzung*

¹ Die Gemeinden regeln ihre Organisation und die Zuständigkeiten ihrer Organe in der Gemeindeordnung im Rahmen des übergeordneten Rechts. Sie regeln auch die Finanzkompetenzen.

² Die wichtigen Rechtssätze der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments werden amtlich publiziert und auf zweckmässige Weise in einer allgemein zugänglichen Sammlung nachgeführt.

Art. 5 *Strafbefugnisse*

¹ Die Gemeinden können Strafbestimmungen über die Widerhandlungen gegen Übertretungstatbestände ihrer Gemeindeerlasse vorsehen.

² Die Strafbestimmungen nennen die zu ahndende Übertretung und legen die Höhe der Busse fest.

2. Gemeindearten und Körperschaften des öffentlichen Rechts

2.1. Gemeinden

Art. 6 *Rechtsstellung der Gemeinden*

¹ Die Gemeinden sind öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Art. 7 *Rechtsstellung der Kirchengemeinden*

¹ Die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Landeskirche und ihre Kirchengemeinden sind staatlich anerkannte, selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Art. 8 *Geltung des Gesetzes für die Kirchengemeinden*

¹ Organisation und Verwaltung der Kirchengemeinden müssen den Grundsätzen der Kantonsverfassung und dieses Gesetzes entsprechen; im Übrigen richten sie sich nach den kirchlichen Vorschriften.

² Im Einzelnen gilt:

- a. Wo nach diesem Gesetz die Genehmigung oder Zustimmung einer kantonalen Instanz nötig ist, können die kirchlichen Vorschriften vorsehen, dass vorgängig kantonale kirchliche Instanzen mitwirken.
- b. Der Regierungsrat kann eine Aufsicht gegenüber Kirchengemeinden nur ausüben, wenn die kantonalen Kircheninstanzen diese nicht wahrnehmen oder wenn das staatliche Recht in schwerwiegender Weise verletzt wird.
- c. Der Rechtsschutz gegenüber den Kirchengemeinden richtet sich nach den Kirchenverfassungen und dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG).
- d. Die Landeskirchen können im Übrigen in Einzelfragen abweichende Bestimmungen erlassen, sofern die Rechtsstellung der Stimmberechtigten, die Funktionen der Gemeindebehörden und die Rechtsstellung der Gemeindebediensteten nicht beeinträchtigt werden.

2.2. Öffentlich-rechtliche Korporationen

Art. 9 *Rechtsstellung der öffentlich-rechtlichen Korporationen*

¹ Eine öffentlich-rechtliche Korporation ist eine Körperschaft des kantonalen Rechts, die auf einem bestimmten Kreis von Personen oder auf bestimmten Gütern beruht und Aufgaben von allgemeinem Interesse wahrnimmt.

Art. 10 *Errichtung*

¹ Die Errichtung neuer öffentlich-rechtlicher Korporationen, Änderungen im Bestand derselben sowie in Bezug auf deren Statuten bedürfen der Genehmigung des Regierungsrates.

² Der Regierungsrat kann, wenn es im öffentlichen Interesse unerlässlich ist, die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Korporation anordnen, die Aufgaben einer solchen neu bestimmen oder eine solche auch auflösen.

Art. 11 *Organisation und Verwaltung*

¹ Die öffentlich-rechtlichen Korporationen organisieren sich selbst nach demokratischen Grundsätzen. Sie beachten dabei die Verfahrens- und Organisationsgrundsätze dieses Gesetzes.

² Die öffentlich-rechtlichen Korporationen verwalten und nutzen ihre Güter selbstständig und berücksichtigen dabei die allgemeinen Gemeindeinteressen.

Art. 12 *Abweichende Regelungen*

¹ Ihre Rechnungslegung richtet sich nach Artikel 957 Absätze 2 und 3 OR. Die Bestimmungen des Finanzhaushaltsrechts sind nicht anwendbar.

2.3. Zweckverbände

Art. 13 *Rechtsstellung der Zweckverbände*

¹ Zweckverbände sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit, als Zusammenschluss von Gemeinden zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung.

3. Organisation der Gemeinden

3.1. Stimmberechtigte

Art. 14 *Stimmberechtigte*

¹ Die Stimmberechtigten bilden in ihrer Gesamtheit das oberste Organ der Gemeinde.

² Sie üben ihre Rechte nach Massgabe der Verfassung und des kantonalen sowie kommunalen Rechts an der Gemeindeversammlung oder an der Urne aus.

³ Die Stimmberechtigung in Gemeindeangelegenheiten richtet sich nach der Kantonsverfassung, nach dem Gesetz über die politischen Rechte und nach diesem Gesetz.

Art. 15 *Gewährleistung der politischen Rechte*

¹ Die politischen Rechte in der Gemeinde sind nach Massgabe der Gemeindeordnung und des Gesetzes über die politischen Rechte gewährleistet.

Art. 16 *Antragsrecht*

¹ Jede stimmberechtigte Person hat das Recht, jederzeit selbstständig oder gemeinsam mit andern Stimmberechtigten der Vorsteherschaft Anträge über Gegenstände einzureichen, die in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallen.

² Ein Antrag kann in der Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt werden. Er muss den Grundsatz der Einheit der Materie beachten.

³ Er darf nichts enthalten, was dem Bundesrecht oder dem kantonalen Recht widerspricht; er darf nichts verlangen, was offensichtlich undurchführbar ist.

⁴ Er muss genau umschrieben und begründet sein, und er soll von den Antragstellern eigenhändig unterschrieben oder mit qualifizierter elektronischer Signatur (Art. 4a VRG) versehen werden.

Art. 17 *Wiedererwägung*

¹ Ein Beschluss der Stimmberechtigten kann jederzeit wiedererwogen werden. Die Gemeindeordnung, Kirchenordnung oder das Organisationsstatut regelt die Einzelheiten.

² Vorbehalten bleiben Wahlbeschlüsse.

³ Ein Antrag auf Wiedererwägung ist unzulässig, wenn bereits erhebliche Vollzugshandlungen erfolgt sind, wenn bei Annahme Treu und Glauben oder die Rechte Dritter verletzt würden oder wenn der Beschluss nach dem Recht des Kantons oder des Bundes oder nach der Natur der Sache nicht mehr zurückgenommen werden kann.

Art. 18 *Abstimmungs- und Wahlverfahren*

¹ Die Gemeinden regeln das Abstimmungs- und Wahlverfahren im Rahmen des übergeordneten Rechts selber. Subsidiär gelten die Vorschriften des Gesetzes über die politischen Rechte.

Art. 19 *Fakultatives Referendum*

¹ In Gemeinden regelt die Gemeindeordnung und in Kirchgemeinden die Kirchenordnung das fakultative Referendum.

² Beschlüsse, die dem fakultativen Referendum unterliegen, werden den Stimmberechtigten an der nächsten Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung als Antrag vorgelegt, wenn dies innert 30 Tagen nach deren Veröffentlichung im kantonalen Amtsblatt verlangt wird von:

- a. mindestens 300 Stimmberechtigten der Gemeinde;
- b. mindestens einem Zehntel der stimmberechtigten Konfessionsangehörigen.

³ Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Korporationen können fakultative Referenden in ihrem Organisationsstatut vorsehen.

Art. 20 *Ausserordentliche Abstimmungsformen*

¹ Gemeinden können vorsehen, dass in Versammlungsgemeinden die Vorsteherchaft und in Parlamentsgemeinden das Gemeindeparlament den Stimmberechtigten:

- a. zwei Varianten unterbreitet, wobei die bevorzugte zu bezeichnen ist;
- b. eine Grundsatzfrage zur Abstimmung unterbreitet.

² Haben die Stimmberechtigten einer Grundsatzfrage zugestimmt, ist dies für die übrigen Gemeindeorgane bindend. Für die Umsetzung gelten die Fristen zur Behandlung von Anträgen zuhanden der Stimmberechtigten in der Form der allgemeinen Anregung.

³ Gemeinden können vorsehen, dass den Stimmberechtigten Konsultativabstimmungen unterbreitet werden können. Das Ergebnis einer Konsultativabstimmung ist nicht bindend.

⁴ Kirchgemeinden, Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Körperschaften können solche ausserordentlichen Abstimmungsformen vorsehen. Die entsprechenden Regelungen gelten für sie sinngemäss.

3.2. Gemeinsame Bestimmungen

Art. 21 *Wahlmöglichkeit*

¹ Den Gemeinden steht im Rahmen des übergeordneten Rechts die Organisationsfreiheit zu.

² Die Gemeinden gestalten ihre Legislative als Gemeindeparlament mit Gemeindeversammlung oder mit Urnenabstimmung oder aber als Gemeindeversammlung.

³ Kirchgemeinden, Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Korporationen organisieren sich als Versammlungsgemeinden.

Art. 22 *Organe der Gemeinden*

¹ In der Versammlungsgemeinde sind die Gemeindeorgane:

- a. die Stimmberechtigten;
- b. die Vorsteherschaft;
- c. die Geschäftsprüfungskommission.

² In der Parlamentsgemeinde sind die Gemeindeorgane:

- a. die Stimmberechtigten;
- b. das Gemeindeparlament;
- c. die Vorsteherschaft.

³ In Versammlungsgemeinden unterbreitet die Vorsteherschaft, in Parlamentsgemeinden das Gemeindeparlament den Stimmberechtigten Geschäfte zur Beschlussfassung.

⁴ In Parlamentsgemeinden regelt die Gemeindeordnung, wie die Stimmberechtigten ihre Rechte ausüben. Sie können dies im Rahmen einer Gemeindeversammlung (Parlamentsgemeinde mit Gemeindeversammlung) oder an der Urne (Parlamentsgemeinde mit Urnenabstimmungen) tun.

⁵ Gemeindeversammlungen schliessen Urnenabstimmungen aus.

⁶ Die Zuständigkeiten der Gemeindeorgane bestimmt die Gemeindeordnung im Rahmen des übergeordneten Rechts.

Art. 23 *Protokollführung und Protokollauflage*

¹ Die Gemeindeorgane führen gesonderte Protokolle, die mindestens über die Beschlüsse, die Ergebnisse der Wahlen sowie allfällige Beanstandungen betreffend die Verletzung von Zuständigkeits- und Verfahrensbestimmungen Auskunft geben. Sie sind von der Protokollführerin oder vom Protokollführer und nach ausdrücklicher oder stillschweigender Genehmigung von der Vorsitzenden oder vom Vorsitzenden zu unterzeichnen.

² Das von der Vorsteherschaft genehmigte Protokoll der Gemeindeversammlung wird spätestens zwei Monate nach der Versammlung auf ortsübliche Weise publiziert.

³ Einsprachen gegen das Protokoll der Gemeindeversammlung sind innert der Auflagefrist von 30 Tagen schriftlich der Vorsteherschaft einzureichen. Diese entscheidet innert 30 Tagen.

3.3. Parlamentsgemeinden**Art. 24** *Unübertragbare Befugnisse der Stimmberechtigten*

¹ In Parlamentsgemeinden entscheiden die Stimmberechtigten zwingend über folgende Geschäfte:

- a. die Beschlussfassung über die Gemeindeordnung;
- b. die Wahl der Mitglieder des Gemeindeparlaments sowie der Vorsteherschaft;
- c. den Zusammenschluss mit anderen Gemeinden;
- d. weitere unentziehbare Befugnisse gemäss kantonaler Spezialgesetzgebung.

Art. 25 *Unübertragbare Befugnisse des Gemeindeparlaments*

¹ Das Gemeindeparlament ist in Parlamentsgemeinden abschliessend zuständig für:

- a. die Genehmigung des Budgets und der Jahresrechnung;
- b. die Beschlussfassung über den Beitritt zu und den Austritt aus Zweckverbänden;
- c. die Genehmigung von Geschäftsberichten.

² Das Gemeindeparlament bildet die Wahlbehörde für:

- a. die ihm zugehörigen Kommissionen;
- b. das Wahlbüro;
- c. die Vertretung der Gemeinde in den Organen der Zweckverbände.

Art. 26 *Obligatorisches und fakultatives Referendum*

¹ Die Gemeindeordnung regelt unter Vorbehalt von Absatz 2, gegen welche Beschlüsse des Gemeindeparlaments das fakultative Referendum nach Artikel 19 ergriffen werden kann.

² Ausgeschlossen ist das fakultative Referendum bei Beschlüssen nach Artikel 25, bei ablehnenden Beschlüssen des Parlaments mit Ausnahme von solchen zu Anträgen der Stimmberechtigten im Sinne von Artikel 16 sowie bei Verfahrensentscheiden bei der Behandlung von parlamentarischen Vorstössen.

³ Die Gemeindeordnung kann vorbehältlich Artikel 25 weitere Beschlüsse gemäss Artikel 27 dem obligatorischen Referendum unterstellen.

3.4. Versammlungsgemeinden

Art. 27 Unübertragbare Befugnisse in Versammlungsgemeinden

¹ In Versammlungsgemeinden befinden die Stimmberechtigten über folgende Geschäfte:

- a. die Wahl der Vorsteherschaft;
- b. die Wahl des Kontrollorgans (Art. 2 Abs. 1 Bst. f);
- c. die Beschlussfassung über die Gemeindeordnung und über die wichtigen Rechtssätze im Sinne von Artikel 4 Absatz 2;
- d. die Genehmigung des Budgets und der Jahresrechnung sowie die Festsetzung des Steuerfusses;
- e. die Beschlussfassung über den Beitritt zu und den Austritt aus Zweckverbänden;
- f. den Zusammenschluss mit anderen Gemeinden, Gemeindeaufteilungen sowie Änderungen und Bereinigungen der Gemeindegrenzen;
- g. weitere unentziehbare Befugnisse gemäss kantonaler Spezialgesetzgebung;
- h. in den Kirchgemeinden, die Wahl des Kirchenrates, des Pfarrers oder der Pfarrerin sowie weiterer kirchlicher Bediensteter, soweit die kirchlichen Vorschriften dies vorsehen.

Art. 28 Befugnisse der Vorsteherschaft

¹ Die Vorsteherschaft bildet die Wahlbehörde für:

- a. die Behörden- und Verwaltungskommissionen;
- b. das Wahlbüro;
- c. die Vertreter der Gemeinde in den Organen der Zweckverbände unter dem Vorbehalt von Artikel 106 Absatz 2.

² Die Gemeindeordnung bestimmt gegen welche Beschlüsse der Vorsteherschaft das fakultative Referendum nach Artikel 19 ergriffen werden kann.

4. Die Gemeindeversammlung

4.1. Vorbereitung

Art. 29 Einberufung der Gemeindeversammlung

¹ Die Vorsteherschaft beruft Gemeindeversammlungen ein.

Art. 30 Unterlagen für die Gemeindeversammlung

¹ Die Fristen für die Publikation und die Zustellung der Unterlagen für die Gemeindeversammlung bestimmen sich nach Artikel 60 des Gesetzes über die politischen Rechte.

Art. 31 Anfragerecht

¹ In Versammlungsgemeinden können die Stimmberechtigten über Angelegenheiten der Gemeinde von allgemeinem Interesse Anfragen einreichen und deren Beantwortung in der Gemeindeversammlung verlangen. Sie richten die Anfrage schriftlich an die Vorsteherschaft.

² Anfragen, die spätestens zehn Arbeitstage vor einer Versammlung eingereicht werden, beantwortet die Vorsteherschaft spätestens drei Tage vor dieser Versammlung schriftlich. Falls sie elektronisch eingereicht werden oder die anfragende Person sich mit einer elektronischen Beantwortung einverstanden erklärt hat, erfolgt die Beantwortung elektronisch.

³ Die Anfrage und die Antwort werden spätestens drei Tage vor der Versammlung in elektronischen Medien publiziert und an der Versammlung in zusammengefasster Form bekanntgegeben. Die anfragende Person kann zur Antwort Stellung nehmen. Die Versammlung kann beschliessen, dass eine Diskussion stattfindet.

Art. 32 *Beschlussfähigkeit*

¹ Jede ordnungsgemäss einberufene Gemeindeversammlung ist beschlussfähig.

² Es darf nur über Verhandlungsgegenstände Beschluss gefasst werden, welche auf der mit der Einberufung bekanntgegebenen Traktandenliste verzeichnet sind.

³ Die Verletzung von Zuständigkeits- und Verfahrensbestimmungen ist bei gegebener Zumutbarkeit sofort zu beanstanden. Andernfalls entfällt das Beschwerderecht.

4.2. Durchführung

4.2.1. Zeitpunkt

Art. 33 *Ordentliche Gemeindeversammlung*

¹ Versammlungsgemeinden halten mindestens zweimal jährlich, im Frühjahr und im Herbst, eine ordentliche Gemeindeversammlung ab. Die Stimmberechtigten beschliessen spätestens bis zum 30. Juni über die Rechnung des Vorjahres und bis zum 31. Dezember über das Budget sowie den Steuerfuss für das folgende Jahr.

² Parlamentsgemeinden mit Gemeindeversammlung halten bei Bedarf eine Gemeindeversammlung ab.

³ Kirchgemeinden halten mindestens jährlich eine ordentliche Gemeindeversammlung ab. Sie beschliessen spätestens bis 31. Dezember über die Rechnung des Vorjahres und über das Budget für das folgende Jahr. Sie setzen dabei auch den Steuerfuss für das folgende Jahr fest und nehmen periodisch Kenntnis von der Finanzplanung.

Art. 34 *Ausserordentliche Gemeindeversammlung*

¹ Eine ausserordentliche Gemeindeversammlung findet längstens innert drei Monaten statt, wenn:

- a. die Vorsteherschaft es beschliesst;
- b. das Gemeindeparlament es beschliesst;
- c. es von mindestens 300 Stimmberechtigten, in Kirchgemeinden von mindestens einem Zehntel der stimmberechtigten Konfessionsangehörigen, unter Angabe der zu behandelnden Geschäfte verlangt wird;
- d. der Regierungsrat es anordnet.

Art. 35 *Vorgängige Einreichung von Abänderungsanträgen zu Vorlagen*

¹ Die Gemeindeordnung kann vorsehen, dass die Stimmberechtigten ausnahmsweise Abänderungsanträge zu einer Vorlage vor der Gemeindeversammlung begründet der Vorsteherschaft einreichen müssen.

² Diese Anträge müssen den Stimmberechtigten von der Vorsteherschaft vor der Gemeindeversammlung in geeigneter Weise bekannt gemacht werden.

4.2.2. Ablauf der Verhandlungen

Art. 36 *Stimmzähler*

¹ Das kommunale Wahlbüro amtiert an den Gemeindeversammlungen als Stimmzähler.

² Die Stimmzähler treten bei Abstimmungen über eigene Angelegenheiten in den Ausstand.

Art. 37 *Verhandlungsleitung*

¹ Das Präsidium der Vorsteherschaft leitet die Gemeindeversammlung. Die Vorsteherschaft regelt für den Verhinderungsfall oder im Fall einer Ausstandspflicht die Stellvertretung.

Art. 38 *Traktandenliste*

¹ Zuerst wird die Traktandenliste zur Diskussion gestellt. Wird ein Antrag auf Änderung der Reihenfolge der Traktandenliste gestellt, entscheidet die Gemeindeversammlung. Andere Anträge zur Traktandenliste sind nicht zulässig.

² Nicht angekündigte Geschäfte dürfen weder in die Traktandenliste aufgenommen noch behandelt werden.

Art. 39 *Erläuterung der Geschäfte*

¹ Die Anträge der Vorsteherschaft oder des Kontrollorgans werden verlesen und soweit nötig erläutert. Stimmberechtigte, die einen Antrag gestellt haben, erhalten Gelegenheit, ihren Antrag kurz zu begründen.

² Sowohl die Vorsteherschaft als auch die anwesenden Stimmberechtigten können beschliessen, zu einer Vorlage nicht stimmberechtigte Sachverständige oder nicht stimmberechtigte Personen mit besonderem Interesse anzuhören.

Art. 40 *Ermittlung des Mehrs*

¹ Die verhandlungsleitende Person ermittelt die Mehrheit der Stimmenden durch Abschätzen.

² Ergibt sich das Mehr nicht offensichtlich, ist die Abstimmung zu wiederholen, wobei die Stimmen durch die Stimmzähler zu zählen sind.

³ Bei Stimmgleichheit entscheidet der oder die Vorsitzende durch Stichentscheid. Ergibt eine Wahl Stimmgleichheit, so entscheidet das Los.

⁴ Setzen die Gemeinden zur Ermittlung des Mehrs technische Hilfsmittel ein, können sie dies abweichend regeln.

Art. 41 *Stimmrecht der Behördenmitglieder*

¹ Die Mitglieder der Vorsteherschaft und der anderen Gemeindebehörden nehmen an den Abstimmungen teil. Der oder die Vorsitzende enthält sich der Stimme.

² Bei der Genehmigung der Rechnungen und bei Beschlüssen über die Geschäftsführung der Behörden, Verwaltung, Betriebe und Anstalten dürfen die Mitglieder der verantwortlichen Gemeindebehörde nicht mitstimmen.

Art. 42 *Antrag auf Rückkommen*

¹ Anträge auf Rückkommen sind bis zum Schluss der Versammlung zulässig. Die übrigen Ordnungsanträge sind sofort zu behandeln.

Art. 43 *Abstimmungsverfahren bei der Genehmigung der Jahresrechnung*

¹ Werden zu einzelnen Positionen der Jahresrechnung Anträge gestellt, so ist zuerst über diese und danach über die Genehmigung der Jahresrechnung zu beschliessen.

² Wird die Rechnung nur unter dem Vorbehalt der Klärung der beanstandeten Positionen genehmigt, so muss die Vorsteherschaft an der nächsten Gemeindeversammlung über ihre Überprüfung Bericht erstatten.

Art. 44 *Verfahren bei Nichtgenehmigung*

¹ Wird die Rechnung nicht genehmigt, so muss die Vorsteherschaft die beanstandeten Positionen nochmals prüfen und wenn nötig ergänzen oder berichtigen. Sie gibt dem Rechnungsprüfungsorgan oder der Geschäftsprüfungskommission unverzüglich von ihrer Stellungnahme Kenntnis.

² Spätestens innert acht Wochen nach der Nichtgenehmigung hat die Vorsteherschaft eine ausserordentliche Gemeindeversammlung durchzuführen.

³ Wird die Genehmigung wieder abgelehnt, so macht das Kontrollorgan dem Regierungsrat Mitteilung von der Angelegenheit.

Art. 45 *Abstimmungsverfahren beim Beschluss über Budget und Steuerfuss*

¹ Die Stimmberechtigten beschliessen über das Budget und setzen anschliessend den Steuerfuss fest.

² Werden zu einzelnen Positionen des Budgets Anträge gestellt, so ist zuerst über diese und danach über das bereinigte Budget zu beschliessen.

Art. 46 *Rückweisung von Budget oder Steuerfuss*

¹ Wird das Budget oder der Steuerfuss zurückgewiesen, hat die Vorsteherschaft spätestens innerhalb von acht Wochen eine ausserordentliche Gemeindeversammlung durchzuführen.

² Bei erneuter Ablehnung, unterbreitet die Vorsteherschaft das Budget oder den Vorschlag für den Steuerfuss dem Regierungsrat zur Festlegung.

4.2.3. Rechtsschutz

Art. 47 *Rechtswidrige Anträge*

¹ Über rechtswidrige Anträge darf nicht abgestimmt werden.

² Die Zulässigkeit von Anträgen bestimmt sich nach Artikel 65 KV.

³ Wird von einer stimmberechtigten Person behauptet, eine Vorlage oder ein Antrag sei rechtswidrig, so ist Gelegenheit zur Diskussion zu geben. Der Entscheid steht dem oder der Vorsitzenden zu.

Art. 48 *Einsprache*

¹ Jede stimmberechtigte Person kann bis Verhandlungsschluss Einsprache wegen Verfahrensmängeln, rechtswidrigen Beschlüssen oder andern Rechtsverletzungen erheben.

² Der oder die Vorsitzende entscheidet, ob die Diskussion über einen Gegenstand neu eröffnet oder eine Abstimmung wiederholt wird.

Art. 49 *Stimmrechts-, Wahl- und Abstimmungsbeschwerde*

¹ Nach Schluss der Verhandlung kann:

- a. jede stimmberechtigte Person wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Versammlung binnen zehn Tagen seit der Versammlung nach Artikel 114 Absatz 1 VRG beim Regierungsrat Stimmrechtsbeschwerde erheben;
- b. jede Person, die ein schutzwürdiges Interesse nachweist, gegen einen rechtswidrigen Beschluss binnen 30 Tagen seit der Versammlung nach den Artikeln 85 ff. VRG beim Regierungsrat Verwaltungsbeschwerde erheben.

5. Das Gemeindeparlament

Art. 50 *Zusammensetzung, Befugnisse*

¹ Die Gemeindeordnung bestimmt insbesondere:

- a. die Wahlkreise für das Gemeindeparlament;
- b. die Mitgliederzahl des Gemeindeparlaments;
- c. die Befugnisse des Gemeindeparlaments.

Art. 51 *Öffentlichkeit*

¹ Die Sitzungen des Gemeindeparlaments sind öffentlich.

² Wenn es im Interesse der öffentlichen Ordnung und Sicherheit als geboten erscheint oder wenn schützenswerte private Interessen es rechtfertigen, kann das Präsidium, jedes Mitglied des Gemeindeparlaments oder die Vorsteherschaft geheime Beratung beantragen. Über einen solchen Antrag wird unter Ausschluss der Öffentlichkeit geheim abgestimmt. Zum Beschluss sind die Stimmen von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder notwendig.

³ Bei geheimen Verhandlungen ist jedermann verpflichtet, über die Verhandlungen Stillschweigen zu bewahren

Art. 52 Aufgaben

¹ Das Gemeindeparlament beschliesst über Geschäfte, die ihm das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung zuweist.

² Ihm obliegt die Aufsicht über Behörden, Verwaltung und die weiteren Träger öffentlicher Aufgaben.

Art. 53 Jahresrechnung, Budget und Steuerfuss

¹ Die Regelungen nach den Artikeln 43–46 gelten für Parlamentsgemeinden sinngemäss.

Art. 54 Organisation des Gemeindeparlaments

¹ Das Gemeindeparlament konstituiert sich selbst und gibt sich im Rahmen des Gesetzes und der Gemeindeordnung eine Geschäftsordnung.

² Die Geschäftsordnung regelt insbesondere:

- a. die Organe und ihre Zuständigkeiten;
- b. die Rechte und Pflichten der Mitglieder des Parlaments gemäss Artikel 56 sowie das Verfahren zu deren Ausübung;
- c. die parlamentarischen Instrumente;
- d. die Rechte und das Verfahren der parlamentarischen Kommissionen;
- e. die Abstimmungsordnung.

³ Fehlen entsprechende Regelungen, gelangt kantonales Recht sinngemäss zur Anwendung.

Art. 55 Veröffentlichung

¹ Die dem Referendum unterstellten Beschlüsse sind im Amtsblatt zu veröffentlichen.

Art. 56 Rechte und Pflichten der Mitglieder des Gemeindeparlaments

¹ Die Gemeinden regeln die Rechte und Pflichten der Mitglieder des Gemeindeparlaments. Vorbehaltlich abweichender Regelungen gelten die Artikel 64 ff. und 72 ff. der Landratsverordnung (LRV) sinngemäss.

Art. 57 Rechte der Vorsteherschaft

¹ Die Vorsteherschaft unterbreitet dem Gemeindeparlament Geschäfte zur Beschlussfassung.

² An den Sitzungen des Gemeindeparlaments nehmen die Mitglieder der Vorsteherschaft mit beratender Stimme und Antragsrecht teil.

³ Das Gemeindeparlament kann zur Vorbereitung der Verhandlungen, zur Ausübung der Oberaufsicht oder für besondere Untersuchungen Kommissionen bilden. Die Vorsteherschaft kann dort ihre Vorlagen durch ein Mitglied oder durch Verwaltungsangestellte vertreten lassen.

6. Die Gemeindebehörden**6.1. Allgemeine Bestimmungen****Art. 58 Wählbarkeit**

¹ Alle Stimmberechtigten ab zurückgelegtem 18. Altersjahr sind als Mitglieder von Gemeindebehörden wählbar.

² In die Vorsteherschaft und ins Gemeindeparlament wählbar sind Personen, welche spätestens zum Zeitpunkt der Wahlen ihren Wohnsitz in der Gemeinde haben. Dieser ist während der gesamten Amtsdauer beizubehalten.

³ Das Gemeinderecht kann für die Wahl in eine Kommission mit Beratungsfunktion oder als Delegierte der Gemeinde in einem Zweckverband die Wohnsitzpflicht in der Gemeinde verlangen.

Art. 59 *Ersatzwahlen*

¹ Entsteht durch das Ausscheiden einer Amtsinhaberin oder eines Amtsinhabers während der laufenden Amtsperiode eine Vakanz, so ist für den Rest der Amtsperiode eine Ersatzwahl zu treffen, sofern die nächste ordentliche Wahl nicht spätestens innerhalb der nächsten sechs Monate stattfindet. Für die Ersatzwahl gelten die gleichen Bestimmungen wie für die ordentlichen Wahlen.

² Sind die Voraussetzungen zur Durchführung einer Ersatzwahl nicht erfüllt, nimmt eine allfällige Stellvertreterin oder ein allfälliger Stellvertreter anstelle des ausgeschiedenen ordentlichen Mitgliedes an den Verhandlungen der Behörde teil.

Art. 60 *Wahlen in verschiedene Ämter*

¹ Wird eine Person in verschiedene Ämter gewählt, die sich gegenseitig ausschliessen, hat sie sich für das eine oder andere Amt zu entscheiden.

² Liegen Unvereinbarkeiten im Sinne von Artikel 62 vor, so ist bei gleichzeitiger Wahl diejenige Person gewählt, die mehr Stimmen auf sich vereinigt. Haben die Kandidatinnen oder Kandidaten gleich viele Stimmen erhalten, entscheidet das Los.

³ Wird eine der Personen, zwischen denen eine Unvereinbarkeit im Sinne von Artikel 62 besteht, gewählt und ist die andere im Amt, ohne dass gleichzeitig mit der Wahl der ersten Person die Wiederwahl der zweiten anstünde, so ist die Wahl ungültig.

Art. 61 *Unvereinbarkeiten für Behörden und Angestellte*

¹ Mitglieder des Gemeindeparlaments oder der Geschäftsprüfungskommission können innerhalb derselben Gemeinde nicht gleichzeitig Mitglied der Vorsteherschaft sein.

² Die Mitglieder der Vorsteherschaft und der Geschäftsprüfungskommission dürfen in keinem Verwandtschaftsverhältnis nach Artikel 62 stehen.

³ Mitglieder der Vorsteherschaft und Gemeindeangestellte können nicht der Geschäftsprüfungskommission angehören. Letztere dürfen innerhalb derselben Gemeinde auch nicht gleichzeitig Mitglied der Vorsteherschaft sein und auch nicht der ihnen unmittelbar vorgesetzten Behörde angehören. Bestimmt die Gemeinde keinen hierfür massgebenden Beschäftigungsgrad, gilt dies für jede Anstellung.

Art. 62 *Unvereinbarkeiten zufolge Verwandtschaft*

¹ Verwandte und Verschwägerte in gerader Linie, Geschwister, Ehegatten und Personen, die zusammen in eingetragener Partnerschaft oder faktischer Lebensgemeinschaft leben, dürfen gleichzeitig dem Gemeindeparlament aber nicht gleichzeitig derselben anderen Gemeindebehörde angehören.

Art. 63 *Unvereinbarkeiten für Kontrollorgane*

¹ In ein Kontrollorgan darf nicht gewählt werden, wer in der betreffenden Gemeinde oder im Zweckverband ein kontrolliertes Amt bekleidet oder mit dem Inhaber eines solchen so nah verwandt ist, dass ein Ausschlussgrund aus Verwandtschaft (Art. 62) gegeben ist.

Art. 64 *Unvereinbarkeit bei Amtsantritt und weitere*

¹ Niemand darf ein weiteres Amt antreten, wenn er unvereinbare Amtspflichten übernehmen müsste.

² Die Gemeindeordnung kann weitere Unvereinbarkeitsgründe vorsehen.

Art. 65 *Interessenbindungen*

¹ Die Mitglieder von Behörden legen bei Eintritt in die Behörde sowie bei Veränderung der Verhältnisse ihre Interessenbindungen offen.

² Die Gemeinde führt ein öffentliches Register über die Angaben ihrer Behördenmitglieder.

³ Jede Behörde sorgt selber für die Einhaltung der Offenlegungspflicht. Sie kann Mitglieder dazu auffordern, sich im Register eintragen zu lassen.

Art. 66 *Amtsgeheimnis*

¹ Mitglieder von Gemeindebehörden sowie Gemeindeangestellte und Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen, sind über Angelegenheiten, die sie in ihrer amtlichen oder dienstlichen Stellung wahrgenommen haben, zur Verschwiegenheit verpflichtet, soweit an der Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse besteht oder wenn eine besondere Vorschrift dies vorsieht.

² Über die Entbindung eines Mitglieds der Vorsteherschaft vom Amtsgeheimnis entscheidet die Vorsteherschaft im Ausstand des betreffenden Mitglieds, über jene der weiteren dem Amtsgeheimnis unterstehenden Personen die diesen vorgesetzte Behörde.

Art. 67 *Ausstand*

¹ Mitglieder einer Gemeindebehörde, die einen Entscheid oder Beschluss vorbereiten, daran mitwirken oder einen solchen fassen, haben gemäss Artikel 77 KV und den Artikeln 13 und 14 VRG in den Ausstand zu treten.

² Hat eine Person in den Ausstand zu treten, so kann sie weder in einer vorberatenden Kommission noch im Plenum mitberaten oder mitentscheiden. Sie hat den Sitzungsraum vor der Behandlung des betreffenden Geschäftes zu verlassen.

³ Im Streitfall entscheidet die Gemeindebehörde.

Art. 68 *Ausstand; Ausnahmen*

¹ Bei Geschäften, welche die ganze Gemeinde oder Teile davon, andere öffentlich-rechtliche Organisationen oder eine allgemein umschriebene Mehrheit von Personen betreffen, namentlich bei Rechtsetzungsgeschäften, besteht keine Ausstandspflicht.

² Ist ein Gemeindeorgan wegen Ausstands oder aus andern Gründen beschlussunfähig, bestimmt die kantonale Aufsichtsbehörde das weitere Vorgehen. Sie kann anstelle des Organs handeln oder als Entscheidungsinstanz das Organ einer anderen Gemeinde einsetzen.

Art. 69 *Ausstand in der Rechtspflege*

¹ Im Bereich der Rechtspflege richtet sich der Ausstand nach den Bestimmungen des VRG.

Art. 70 *Haftung für Schaden*

¹ Die Haftung der Gemeinden, Zweckverbände und Korporationen für Schaden, den Amtsträger Dritten verursachen, richtet sich nach dem Staatshaftungsgesetz.

6.2. Beratung**Art. 71** *Sitzungen*

¹ Behörden versammeln sich auf Einladung des Präsidiums sowie auf Verlangen von mindestens einem Drittel ihrer Mitglieder.

² Vorbehältlich entschuldbarer Gründe sind die Mitglieder von Behörden zur Teilnahme an den Sitzungen verpflichtet.

Art. 72 *Beschlussfähigkeit*

¹ Eine Behörde ist beschlussfähig, wenn mindestens die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend und stimmberechtigt ist.

² Sie treffen ihre Entscheide nach gemeinsamer Beratung als Kollegium. In Ausnahmefällen können sie auf dem Zirkularweg entscheiden.

³ Die Mitglieder der Behörde vertreten die Entscheide des Kollegiums.

Art. 73 *Stimmpflicht*

¹ Bei Abstimmungen und Wahlen ist jedes Mitglied zur Stimmabgabe verpflichtet. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über den Ausstand.

² Die Stimmabgabe erfolgt offen. Bei Stimmgleichheit gibt die Stimme des Präsidiums den Ausschlag.

³ Bei Wahlen gilt im ersten Wahlgang das absolute, im zweiten Wahlgang das relative Mehr.

Art. 74 Präsidentialentscheide

¹ Können dringende Angelegenheiten nicht rechtzeitig in der Behörde behandelt werden, entscheidet das Präsidium an ihrer Stelle. Sie oder er informiert die Behörde.

² Eine Behörde kann das Präsidium ermächtigen, Angelegenheiten von geringer Bedeutung selbst zu entscheiden.

6.3. Die Vorsteherschaft

Art. 75 Stellung

¹ Die Vorsteherschaft ist die leitende und oberste vollziehende Behörde der Gemeinde.

² Sie plant und koordiniert die Tätigkeiten der Gemeinde.

³ Sie führt und beaufsichtigt die Gemeindeverwaltung.

Art. 76 Organisation

¹ Die Vorsteherschaft besteht aus mindestens drei und höchstens sieben Mitgliedern. Mit Ausnahme des Präsidiums konstituiert sie sich selber.

² Sie hat die Verwaltungstätigkeit nach zweckmässigen Organisationsgrundsätzen auszurichten.

³ Die Gemeinden bestimmen den Umfang der Beschäftigung und das Führungsmodell.

Art. 77 Präsidiale Aufgaben

¹ Soweit ein Beschluss der Gemeinde nichts anderes bestimmt, obliegt dem Präsidium insbesondere:

- a. die Geschäfte der Vorsteherschaft vorzubereiten und dafür die notwendigen Vorabklärungen zu veranlassen;
- b. die Verhandlungen der Vorsteherschaft zu leiten;
- c. den Vollzug der Beschlüsse der Vorsteherschaft sicherzustellen;
- d. die Tätigkeit der Mitglieder sowie von Ausschüssen und Kommissionen der Vorsteherschaft zu koordinieren;
- e. die Verwaltung zu leiten und zu beaufsichtigen;
- f. die Vorbereitung der Gemeindeversammlungen zu beaufsichtigen und die Gemeindeversammlung zu leiten;
- g. die Gemeinde und ihre Behörden zu vertreten;
- h. die Information der Öffentlichkeit zu betreuen.

Art. 78 Vertretung der Gemeinde; Zeichnungsberechtigung

¹ Die Vorsteherschaft plant das staatliche Handeln, ergreift Initiativen, pflegt die Beziehungen zum Kanton und zu den anderen Gemeinden, koordiniert die Verwaltungsarbeiten und vertritt die Gemeinde nach innen und nach aussen. Vorbehalten bleiben die Befugnisse der Stimmberechtigten und des Gemeindeparlamentes.

² Das Präsidium unterzeichnet zusammen mit einem weiteren Mitglied der Vorsteherschaft oder mit der Gemeindeschreiberin oder dem Gemeindeschreiber die Geschäfte im Kompetenzbereich der Vorsteherschaft.

³ Ohne entgegenstehende kommunale Regelung können die weiteren Gemeindebehörden ihre Vertretung für die Abgabe von rechtswirksamen Erklärungen gegenüber Dritten selber bezeichnen.

Art. 79 Vorberatungspflicht

¹ Die Vorsteherschaft hat alle Geschäfte, welche der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament vorzulegen sind, vorzubereiten und Antrag zu stellen.

² Die Vorsteherschaft erarbeitet zu jedem Geschäft einen Bericht oder eine Botschaft zuhanden der Stimmberechtigten beziehungsweise des Gemeindeparlamentes und stellt sie diesen rechtzeitig zu beziehungsweise publiziert sie auf angemessene Weise.

Art. 80 *Befugnisse*

¹ Die Vorsteherschaft erfüllt alle Aufgaben, die nicht durch übergeordnetes Recht oder durch das Recht der Gemeinde einem anderen Organ zugewiesen sind.

² Sie kann Vollzugsverordnungen und Verwaltungsanweisungen erlassen und Vorschriften, zu denen sie durch Beschluss der Stimmberechtigten im Einzelfall ermächtigt worden ist oder die von besonderer zeitlicher wie sachlicher Dringlichkeit sind.

³ Muss das Recht der Gemeinde an übergeordnetes Recht angepasst werden und steht der Gemeinde dabei kein Regelungsspielraum offen, kann die Vorsteherschaft die Änderung in eigener Kompetenz beschliessen.

Art. 81 *Ordnungsbussen*

¹ Die Vorsteherschaft kann die kommunalen Kontrollorgane hinsichtlich der Übertretungstatbestände der Gemeindeerlasse ermächtigen, im Einverständnis mit der fehlbaren Person auf der Stelle eine Ordnungsbusse zu erheben.

² Die Vorsteherschaft bestimmt die Übertretungstatbestände und legt die Höhe der Ordnungsbusse fest. Die Ordnungsbusse beträgt höchstens 1000 Franken.

³ Anerkennt die betroffene Person die Widerhandlung nicht oder ist sie mit dem Ordnungsbussenverfahren nicht einverstanden, erfolgt Anzeige bei den Strafverfolgungsbehörden.

Art. 82 *Dringliche Beschlüsse*

¹ In Fällen sachlicher sowie zeitlicher Dringlichkeit kann die Vorsteherschaft, wenn alle anwesenden Mitglieder zustimmen, oder das Gemeindeparlament mit absoluter Mehrheit ausnahmsweise einen Beschluss anstelle der Stimmberechtigten fassen.

² Der Beschluss ist durch eine Publikation im Internet und einen entsprechenden Hinweis im Amtsblatt zu publizieren.

³ Mindestens 100 Stimmberechtigte, in Kirchgemeinden mindestens ein Zehntel der stimmberechtigten Konfessionsangehörigen, können innert 10 Tagen, nachdem der Beschluss bekannt gemacht wurde, verlangen, dass dieser als Antrag an die nächste Gemeindeversammlung oder die nächste Urnenabstimmung gelangt.

Art. 83 *Übertragung von Befugnissen*

¹ Durch Gemeindeordnung können einzelne Befugnisse, welche ordentlichweise der Vorsteherschaft zustehen, besonderen Behörden oder Einheiten der Gemeindeverwaltung übertragen werden.

² Die Aufgaben, Zuständigkeiten und die Organisation von ständigen Kommissionen werden in einem Gemeindeerlass geregelt, soweit keine übergeordneten Vorschriften bestehen.

³ Die ordentlichen Gemeindeorgane können für die Vorprüfung und Vorberatung einzelner in ihre jeweilige Zuständigkeit fallender Geschäfte nichtständige Kommissionen einsetzen, soweit keine übergeordneten Vorschriften bestehen.

⁴ Die Vorsteherschaft darf den Entscheid im Rahmen einer ihr zustehenden Kompetenz nur dann einem übergeordneten Organ delegieren, wenn sich dies aus objektiven Gründen und aufgrund einer ausserordentlichen Situation als unabdingbar erweist.

7. Rechnungs- und Geschäftsprüfung**Art. 84** *Kontrollorgane*

¹ Die Gemeinden bestellen eine Geschäftsprüfungskommission mit mindestens fünf Mitgliedern. Sie konstituiert sich selbst, soweit die Gemeindeordnung nichts anderes bestimmt.

² Kirchgemeinden, öffentlich-rechtliche Korporationen und Zweckverbände bestellen ein Rechnungsprüfungsorgan mit mindestens zwei Mitgliedern.

³ Das Gemeindeparlament wählt die Geschäftsprüfungskommission aus seiner Mitte. In Versammlungsgemeinden wählen die Stimmberechtigten das Kontrollorgan.

⁴ Die Gemeindeordnung kann vorsehen, dass das Kontrollorgan private Revisions- und Treuhandunternehmen oder Fachstellen der Finanzkontrolle anderer Körperschaften bezieht.

Art. 85 *Prüfungsumfang*

¹ Die Geschäftsprüfungskommission prüft:

- a. den Finanzhaushalt und das Rechnungswesen nach finanzpolitischen Gesichtspunkten;
- b. das Budget, die Jahresrechnung und weitere Geschäfte von finanzieller Tragweite in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments;
- c. die finanzrechtliche Zulässigkeit, die rechnerische Richtigkeit und die finanzielle Angemessenheit.

² Im Rahmen der Geschäftsprüfung übt die Geschäftsprüfungskommission die Aufsicht über die Geschäftsführung der Gemeinde aus. Dabei prüft sie insbesondere die Geschäftsberichte und die dem Gemeindeparlament und den Stimmberechtigten vorzulegenden Geschäfte nach Absatz 1 Buchstabe b. In Bezug auf diese Geschäfte prüft sie auch die sachliche Angemessenheit.

³ Das für die Wahl der Geschäftsprüfungskommission zuständige Gemeindeorgan kann weitere Kommissionen wählen und diesen einen Teil der Aufgaben nach Absatz 1 und 2 und entsprechende Kompetenzen übertragen.

Art. 86 *Prüfung durch Rechnungsprüfungsorgan*

¹ In Kirchengemeinden, Zweckverbänden und öffentlich-rechtlichen Korporationen ergeben sich die Aufgaben ihres Rechnungsprüfungsorgans ohne anderslautende Regelung nach Artikel 85 Absatz 1.

Art. 87 *Informationsrechte*

¹ Das Kontrollorgan kann bei der Vorsteherschaft die Herausgabe der für ihre Prüfung erforderlichen Unterlagen verlangen und mit deren Zustimmung die für seine Prüfung erforderlichen Auskünfte bei der Gemeindeverwaltung einholen.

² Die Vorsteherschaft schränkt die Herausgabe von Unterlagen und die Erteilung von Auskünften ein, soweit ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse dies gebietet.

³ Umfang der Informationsrechte und Verfahren bestimmen sich vorbehaltlich abweichender Regelungen im Gemeinderecht sinngemäss nach Artikel 67 LRV.

Art. 88 *Berichterstattung*

¹ Die Geschäftsprüfungskommission erstattet der Vorsteherschaft von Versammlungsgemeinden zuhanden der Stimmberechtigten, von Parlamentsgemeinden zuhanden dem Gemeindeparlament, schriftlichen Bericht und stellt Antrag.

Art. 89 *Beratung*

¹ Die Vorsteherschaft kann insbesondere bei Geschäften mit finanziellen Auswirkungen das Kontrollorgan beratend beziehen.

² Für ausserordentliche Prüfungen kann das Kontrollorgan Sachverständige beziehen.

8. Aufgabenerfüllung

8.1. Grundsätze

Art. 90 *Aufgaben der Gemeinde*

¹ Die Gemeinden erfüllen die ihnen übertragenen Aufgaben sowie alle örtlichen Angelegenheiten, die das kantonale Recht nicht oder nicht abschliessend regelt.

Art. 91 *Übernahme von Aufgaben*

¹ Die Gemeinden übernehmen selbstgewählte Aufgaben durch Beschluss des zuständigen Gemeindeorgans.

² Wird im Rahmen der Aufgabenerfüllung in die Rechtsstellung von Personen eingegriffen, bedarf es für die Aufgabenübernahme einer formellen gesetzlichen Grundlage.

Art. 92 *Träger der Aufgaben*

¹ Die Gemeinden erfüllen ihre Aufgaben selber.

² Sie können die Aufgabenerfüllung durch Beschluss oder Vertrag Dritten übertragen sowie Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts schaffen oder sich an diesen beteiligen.

³ Die Übertragungsgrundlage regelt insbesondere:

- a. die Art und den Umfang der Aufgabe;
- b. die Rechtsform des Aufgabenträgers;
- c. die Finanzierung;
- d. die Aufsicht;
- e. bei einer Anstalt die Organisation;
- f. den Rechtsschutz vorbehaltlich Artikel 103 Absatz 2 VRG.

Art. 93 *Aufsicht bei Aufgabenübertragung*

¹ Die ausgelagerten Trägerschaften beziehungsweise deren Aufgabenerfüllung stehen unter der Aufsicht der Gemeinde.

8.2. Zweckverbände**8.2.1. Grundsätze der Zusammenarbeit****Art. 94** *Möglichkeiten*

¹ Die Gemeinden können für eine Zusammenarbeit mit andern Gemeinden durch Vereinbarungen:

- a. Verwaltungsaufgaben von andern Gemeinden übernehmen bzw. einer andern Gemeinde übertragen (Art. 98);
- b. einer andern Gemeinde eigene Einrichtungen oder Mitarbeitende zur Verfügung stellen;
- c. für bestimmte Aufgaben eine gemeinsame Stelle oder Kommission einsetzen oder eine gemeinsame Einrichtung schaffen;
- d. Zweckverbände bilden (Art. 94-120).

Art. 95 *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit*

¹ Im Rahmen der grenzüberschreitenden interkommunalen Zusammenarbeit sind die Gemeinden befugt, in lokalen Angelegenheiten mit ausserkantonalen Nachbargemeinden Verträge abzuschliessen. Diese sind der Regierung zur Kenntnis zu bringen.

Art. 96 *Formelle Voraussetzungen*

¹ Die Vereinbarung über eine Zusammenarbeit erfolgt durch öffentlich-rechtlichen Vertrag. Dieser legt namentlich den Zweck der Übereinkunft, die Organisation der Zusammenarbeit, die Beiträge und Abgeltungen, die Rechtsverhältnisse allfälliger Güter und die Kündigungs- und Auflösungsbedingungen fest.

² Privatrechtliche Verträge dürfen über administrative Hilfsgeschäfte, die Verwaltung von Finanzvermögen sowie über nicht hoheitlich handelnde, am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmende Betriebe abgeschlossen werden.

³ Vereinbarungen mit ausserkantonalen Gemeinden können nur aufgrund einer besonderen Gesetzesvorschrift, einer interkantonalen Vereinbarung des Kantons oder, soweit die Interessen des Kantons betroffen sind, mit Genehmigung des Regierungsrates abgeschlossen werden. Sie müssen die Grundsätze des kantonalen Rechts beachten.

Art. 97 *Vorbehalt zugunsten der Stimmberechtigten*

¹ Die Befugnisse der Stimmberechtigten einer jeden Gemeinde nach den Artikeln 24 und 27 bleiben vorbehalten.

Art. 98 *Übernahme einer Verwaltungsaufgabe*

¹ Die Gemeinde kann durch Vereinbarung Aufgaben anderer Gemeinden übernehmen, namentlich wenn diesen die Aufgabenerfüllung einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen würde.

² Sie kann auch durch Vereinbarung Aufgaben einer Gemeinde aus der Nachbarschaft übernehmen, wenn:

- a. für diese in abgelegenen Gebiet die Verwaltung erschwert ist;
- b. im Grenzgebiet zu einem andern Kanton eine einheitliche Verwaltung im öffentlichen Interesse liegt.

³ Die betroffenen Kreise sind vor einer Vereinbarung anzuhören.

Art. 99 *Grundsätze für die Übernahme von Verwaltungsaufgaben*

¹ Die Gemeinde, welche übertragene Aufgaben wahrnimmt, wird in eigenem Namen und, im Rahmen der Vereinbarung, nach eigenem Recht tätig.

² Die Vereinbarung ist zu befristen; sie kann nach einer Überprüfung jeweils um eine weitere Frist verlängert werden.

³ Der Regierungsrat kann nötigenfalls, wenn keine Vereinbarung zustande kommt, eine Aufgabe einer Gemeinde zuweisen.

8.2.2. Gründungsformen**Art. 100** *Gründung*

¹ Der Zweckverband entsteht mit der Zustimmung der Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden zum Gründungsvertrag und zum Organisationsstatut.

² Gründungsvertrag und Organisationsstatut sind dem Regierungsrat zur Genehmigung zu unterbreiten. Der Genehmigungsbeschluss verleiht dem Verband die Rechtspersönlichkeit des öffentlichen Rechts. Er wird im Amtsblatt veröffentlicht.

³ Bei interkantonalen Zweckverbänden kann der Regierungsrat Abweichungen von diesem Gesetz genehmigen, sofern die Grundsätze des kantonalen Rechts eingehalten sind.

Art. 101 *Ausserordentliche Gründung, Beitrittszwang*

¹ Der Regierungsrat kann aus wichtigen Gründen Gemeinden verpflichten, sich zu einem Zweckverband zusammenzuschliessen. Er kann dessen Gründungsvertrag und Organisationsstatut bestimmen.

² Aus den gleichen Gründen kann er eine Gemeinde verpflichten, einem Zweckverband beizutreten, oder diesen verpflichten, weitere Gemeinden aufzunehmen.

³ In allen diesen Fällen hört er vorher die Beteiligten an. Die Beschlüsse des Regierungsrats werden im Amtsblatt veröffentlicht.

Art. 102 *Gründungsvereinbarung*

¹ Die Vereinbarung über die Gründung eines Zweckverbandes bestimmt mindestens:

- a. die Mitgliedgemeinden;
- b. den Namen und den Zweck des Verbandes sowie den Ort, an dem der Verband seinen Sitz hat;
- c. die Organe des Verbandes (Art. 106) und die Vertretung der Mitgliedgemeinden in diesen;
- d. die Grundsätze der Finanzierung der Verbandsaufgaben, insbesondere die Art der Verteilung der finanziellen Lasten unter den Mitgliedern;
- e. die Voraussetzung und das Verfahren für Beitritt und Austritt;
- f. das Verfahren zur Auflösung des Verbandes.

Art. 103 Organisationsstatut

¹ Das Organisationsstatut des Zweckverbandes regelt mindestens:

- a. die Einberufung, das Verhandlungsverfahren und die Zuständigkeiten der Verbandsorgane;
- b. die Grundzüge der Organisation der Verwaltung des Verbandes;
- c. alle Fragen, die nach diesem Gesetz die Gemeinden durch die Gemeindeordnung zu regeln haben.

² Das Organisationsstatut kann im Gründungsvertrag niedergelegt werden.

Art. 104 Eintritt

¹ Von neuen Verbandsmitgliedern kann eine angemessene Einkaufssumme verlangt werden, wenn die bisherigen Mitglieder entsprechende Vorleistungen erbracht haben.

Art. 105 Austritt

¹ Ein Mitglied kann gemäss den Bestimmungen des Gründungsvertrags aus dem Verband austreten. Vorbehalten bleibt eine Verpflichtung durch den Regierungsrat nach Artikel 101.

² Wird jedoch der Fortbestand des Verbandes oder die Erfüllung seiner Zwecke durch den Austritt eines oder mehrerer Mitglieder schwer gefährdet oder werden die übrigen Mitglieder des Verbandes durch den Austritt übermässig belastet, so kann der Regierungsrat auf Gesuch die Kündigungsfrist soweit nötig erstrecken. Er hört vorher alle Beteiligten an.

³ Austretende Mitglieder haben keinen Anspruch auf Entschädigung, wenn die Vereinbarung nichts anderes vorsieht. Sie haften entsprechend der Gründungsvereinbarung anteilmässig für die Verbindlichkeiten des Verbandes, die während der Dauer ihrer Mitgliedschaft entstanden sind.

8.2.3. Organisation**Art. 106 Organe des Zweckverbandes**

¹ Organe des Zweckverbandes sind:

- a. die Mitgliedgemeinden;
- b. die Delegiertenversammlung;
- c. die Vorsteherschaft;
- d. das Geschäfts- oder Rechnungsprüfungsorgan;
- e. allenfalls besondere Kommissionen;
- f. die Verwaltung, die Betriebe und die Anstalten des Verbandes.

² Die Gründungsvereinbarung kann vorsehen, dass keine Delegiertenversammlung bestellt und dass an ihrer Stelle die Vorsteherschaft des Verbandes durch die Stimmberechtigten der Mitgliedgemeinden gewählt wird und auch die Befugnisse der Delegiertenversammlung nach Artikel 112 Buchstaben c–h wahrnimmt. In diesem Fall müssen auch die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission oder die Rechnungsrevisoren durch die Stimmberechtigten der Mitgliedgemeinden gewählt werden. Die Vorsteherschaft konstituiert sich diesfalls selbst.

Art. 107 Bestand und Zusammensetzung der Delegiertenversammlung

¹ Die Delegiertenversammlung setzt sich aus Vertretern jedes Verbandsmitglieds zusammen.

² Die Gründungsvereinbarung bestimmt die Zahl der Delegierten unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahl der Mitglieder und der Bedeutung des Verbandes für die einzelnen Mitglieder.

³ Jedes Verbandsmitglied hat Anspruch auf mindestens einen Vertreter in der Delegiertenversammlung. Keine Gemeinde darf mehr als die Hälfte der Delegierten stellen, es sei denn, dass nur zwei Gemeinden den Verband bilden.

Art. 108 Mitglieder der Gemeindevorsteherchaft in der Delegiertenversammlung

¹ Die Gemeindeordnung einer Mitgliedgemeinde kann vorsehen, dass mindestens ein Delegierter, höchstens aber die Hälfte der Delegierten dieser Gemeinde, aus dem Kreis der Mitglieder der Gemeindevorsteherchaft gewählt werden muss.

Art. 109 Ausschluss der Mitgliedschaft in der Delegiertenversammlung

¹ Mitglieder der Delegiertenversammlung, die in die Vorsteherchaft oder das Rechnungsprüfungsorgan des Verbands gewählt werden, verlieren ihre Eigenschaft als Delegierte und sind durch ihre gewählten Stellvertreter zu ersetzen.

Art. 110 Information der Verbandsmitglieder

¹ Die Verbandsorgane müssen die Verbandsmitglieder regelmässig und vollständig über die Tätigkeit des Zweckverbands informieren.

² Die Verbandsmitglieder können jederzeit Auskünfte verlangen.

³ Die Vorsteherchaften der Mitgliedgemeinden informieren die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament jährlich über die Geschäftsführung und den Haushalt des Zweckverbands.

Art. 111 Mitwirkungsrechte der Verbandsmitglieder

¹ Die Gemeindeversammlung, das Gemeindeparlament und die Vorsteherchaft jeder Mitgliedgemeinde können verlangen, dass die Delegiertenversammlung binnen vier Monaten oder die Vorsteherchaft des Verbands binnen zwei Monaten einberufen wird.

² Das Organisationsstatut legt fest, welche Beschlüsse über alle frei bestimmbareren einmaligen Ausgaben für den gleichen Zweck und welche Beschlüsse über alle frei bestimmbareren wiederkehrenden Ausgaben für den gleichen Zweck der Zustimmung der Stimmberechtigten der Verbandsmitglieder oder der Zustimmung der Vorsteherchaften dieser Gemeinden bedürfen.

³ Die Gründungsvereinbarung oder das Organisationsstatut kann vorsehen, dass weitere Verbandsbeschlüsse der Zustimmung der Mehrheit oder aller Mitglieder bedürfen.

Art. 112 Befugnisse der Delegiertenversammlung

¹ Die Delegiertenversammlung ist zuständig für:

- a. die Wahl des Präsidiums sowie der übrigen Mitglieder der Vorsteherchaft des Verbands;
- b. die Wahl der Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission oder der Rechnungsrevisoren;
- c. Erlass von Reglementen des Verbands;
- d. Beschlüsse betreffend die Genehmigung, Änderung oder Kündigung von Verträgen mit andern Körperschaften oder mit privaten Personen über die Aufgaben des Verbands;
- e. Finanzbefugnisse, wie sie die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament einer Gemeinde hätten, unter Vorbehalt der Rechte der Verbandsmitglieder gemäss Artikel 111;
- f. den Beschluss über die Aufnahme neuer Mitglieder;
- g. die Aufsicht über die Verwaltung, die Betriebe und Anstalten des Verbands;
- h. jedes weitere Geschäft, das durch die Gesetzgebung, den Gründungsvertrag oder das Organisationsstatut der Delegiertenversammlung vorzulegen ist.

Art. 113 Verhandlungen der Delegiertenversammlung

¹ Die Delegiertenversammlung ist nur beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Delegierten oder der gewählten Stellvertreter anwesend ist.

² Jede delegierte Person hat eine Stimme. Stellvertretung ist nach Massgabe des Organisationsstatuts möglich.

³ Für die Durchführung der Delegiertenversammlung gelten die Bestimmungen für die Gemeindeversammlung sinngemäss.

8.2.4. Vorsteherschaft des Zweckverbands

Art. 114 *Stellung*

¹ Die Vorsteherschaft des Zweckverbands besteht aus dem Präsidium und mindestens zwei weiteren Mitgliedern.

² Die Gemeinde, in der der Zweckverband seinen Sitz, oder diejenige, in der er seine wichtigsten Anlagen hat, muss in der Vorsteherschaft vertreten sein.

Art. 115 *Befugnisse und Pflichten*

¹ Die Befugnisse der Vorsteherschaft richten sich nach dem Gründungsvertrag, dem Organisationsstatut und sinngemäss nach den Bestimmungen dieses Gesetzes über die Vorsteherschaft.

² Sie erstattet der Delegiertenversammlung jährlich einen Rechenschaftsbericht, den sie dieser zusammen mit der Verbandsrechnung und dem Bericht des Rechnungsprüfungsorgans vorlegt.

Art. 116 *Vorrang des Verbandsrechts*

¹ Die Beschlüsse, die von den Verbandsorganen im Rahmen ihrer gesetzlichen, vertraglichen und statutarischen Befugnisse ergehen, verpflichten die Verbandsmitglieder.

² Der Verband kann gegenüber privaten Personen und Organisationen allgemeinverbindliche Regelungen erlassen oder Verfügungen treffen. Er kann insbesondere im Rahmen der gesetzlichen, vertraglichen und statutarischen Befugnisse Beiträge und Gebühren erheben, unter Ausschluss anderer kommunaler Abgaben.

Art. 117 *Haushalt*

¹ Die gesetzlichen Vorschriften über den Gemeindehaushalt und seine Kontrolle gelten auch für den Zweckverband.

² Rechnung und Budget des Verbands sind so rechtzeitig aufzustellen und den Verbandsmitgliedern zuzustellen, dass diese ihre Beiträge in die eigene Rechnung und in ihr eigenes Budget für das folgende Jahr aufnehmen können.

8.2.5. Schlussbestimmungen zum Zweckverband

Art. 118 *Einnahmen; Haftung der Verbandsmitglieder*

¹ Die Gründungsvereinbarung, das Organisationsstatut und die vom Zweckverband erlassenen Reglemente ordnen die Einnahmen.

² Die Verbandsmitglieder sind mindestens zur laufenden Deckung der Ausgabenüberschüsse verpflichtet.

³ Für die Schulden des Verbands haften die Verbandsmitglieder anteilmässig entsprechend der Gründungsvereinbarung.

Art. 119 *Auflösung des Verbands*

¹ Der Verband wird gemäss der Gründungsvereinbarung oder durch einstimmigen Beschluss seiner Mitglieder aufgelöst. Der Auflösungsbeschluss muss vom Regierungsrat genehmigt werden.

² Der Regierungsrat kann aus wichtigen Gründen einen Verband auflösen, nachdem er die Beteiligten angehört hat.

³ Die Beschlüsse des Regierungsrates werden im Amtsblatt veröffentlicht.

Art. 120 *Folgen der Auflösung*

¹ Der aufgelöste Verband tritt in Liquidation, sofern nicht sein Vermögen von einem oder mehreren Verbandsmitgliedern oder einer dritten Körperschaft übernommen wird. Das Verwaltungsvermögen ist zuerst den Körperschaften anzubieten, die künftig die Verbandsaufgaben wahrnehmen, darnach zu versteigern. Das Finanzvermögen wird freihändig verkauft. Die ungedeckten Verbindlichkeiten gehen auf die Verbandsmitglieder über. Sie werden unter Orientierung der Gläubiger anteilmässig auf die Verbandsmitglieder verteilt.

² Wenn der Regierungsrat die Liquidation oder die Übernahme genehmigt hat, ist der Verband aufgelöst.

9. Zusammenschluss von Gemeinden und Änderung von Gemeindegrenzen

Art. 121 *Vereinigung oder Aufteilung von Gemeinden*

¹ Die Vereinigung oder Aufteilung von Gemeinden bedürfen der Zustimmung der betroffenen Stimmberechtigten und der Genehmigung durch die Landsgemeinde.

² Bei Kirchgemeinden bedarf der Beschluss der Stimmberechtigten der Genehmigung durch den Landrat.

³ Für die Rückgängigmachung solcher Änderungen gilt das entsprechende Verfahren.

Art. 122 *Name und Wappen der Gemeinde*

¹ Die Gemeinde bestimmt ihren Namen und ihr Wappen.

² Name oder Wappen der Gemeinde können durch Beschluss der Stimmberechtigten geändert werden, unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat.

³ Die Kirchgemeinde bestimmt ihren Namen. Sie kann ein Wappen bestimmen.

Art. 123 *Gemeindegrenzen*

¹ Benachbarte Gemeinden können mit Zustimmung ihrer Stimmberechtigten eine Grenzberichtigung oder eine Grenzänderung vereinbaren. Die Grenzberichtigung bedarf der Genehmigung des Regierungsrates, die Grenzänderung der Genehmigung des Landrates.

² Die Grenzänderung ist für Kirchgemeinden verbindlich, soweit deren Gebiet durch das Gebiet der Gemeinde bestimmt ist.

³ Will der Kanton mit einem benachbarten Kanton eine Grenzänderung durchführen, muss er vorgängig die Zustimmung der betroffenen glarnerischen Gemeinde einholen.

Art. 124 *Regelung offener Fragen*

¹ Lässt sich über das bei einer Vereinigung oder Aufteilung zu beachtende Verfahren, über die Behandlung von Vermögen und Verbindlichkeiten, über das Bürgerrecht oder über die Übergangsordnung zwischen den beteiligten Gemeinden keine Einigung erzielen, kann jede Vorsteherschaft den Landrat anrufen, der auf Antrag des Regierungsrates über die Einzelheiten der Vereinbarung entscheidet.

10. Aufsicht

Art. 125 *Kantonale Aufsichtsbehörde*

¹ Die Gemeinden, Zweckverbände und öffentlich-rechtlichen Korporationen sowie die Anstalten und Betriebe der kommunalen Körperschaften stehen unter der Aufsicht des Regierungsrates.

² Der Regierungsrat kann bestimmte Aufsichtsbefugnisse und namentlich die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Korporationen an das zuständige Departement delegieren.

³ Vorbehalten bleiben Spezialvorschriften in Gesetz oder landrätlicher Verordnung, welche die Aufsicht über die Erfüllung kantonaler Aufgaben durch die Gemeinden dem zuständigen Fachdepartement zuweisen.

Art. 126 *Aufsichtsrechtliche Abklärungen, Umfang der Aufsicht*

¹ Die zuständige kantonale Stelle nimmt auf aufsichtsrechtliche Anzeige (Art. 84 VRG) hin oder von Amtes wegen nähere Abklärungen vor, wenn:

- a. klares Recht verletzt, Verfahrensvorschriften oder wichtige öffentliche Interessen missachtet werden; und
- b. die Gemeinde die Angelegenheit nicht gemäss Artikel 133 selber ordnet.

² Der Aufsicht des Kantons unterliegen die Beschlüsse der Stimmberechtigten und die gesamte Tätigkeit der Behörden und der Verwaltung der kommunalen Körperschaften, Anstalten und Betriebe.

Art. 127 *Aufsichtsmassnahmen*

¹ Der Regierungsrat und die ihm unterstehenden kantonalen Behörden sind, soweit die Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, zuständig für:

- a. Kontrollen und Untersuchungen;
- b. Weisungen und Verfügungen;
- c. die Aufhebung strittiger Verfügungen;
- d. besondere Zwangsmassnahmen.

² Die Gesetzgebung bestimmt zudem, welche Beschlüsse, Verträge und Verfügungen dem Regierungsrat oder einer andern kantonalen Aufsichtsbehörde zur Genehmigung zu unterbreiten sind.

Art. 128 *Untersuchungen*

¹ Die kantonale Aufsichtsbehörde kann Einsicht in Akten nehmen, Berichte der Behörden verlangen, Behördenmitglieder und Gemeindeangestellte befragen sowie auf andere geeignete Weise einen Sachverhalt abklären.

² Der Aufsichtsbehörde sind ungeachtet von Geheimhaltungspflichten alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

³ Es ist insbesondere zu prüfen, ob die finanzhaushaltrechtlichen Grundsätze über die Steuerung des Haushalts und der Rechnungslegung eingehalten werden. Das Departement ordnet andernfalls die erforderlichen Erhebungen an und beantragt der Regierung die notwendigen Massnahmen.

Art. 129 *Zwangsmassnahmen*

¹ Der Regierungsrat trifft die angemessenen Massnahmen zur Wiederherstellung oder Sicherung der gesetzlichen Ordnung in der Körperschaft.

² Er schreitet insbesondere bei folgenden Tatbeständen ein:

- a. die Verschuldung hat einen kritischen Wert erreicht oder steuert auf einen solchen hin;
- b. es wird ein Bilanzfehlbetrag ausgewiesen oder ein solcher ist aufgrund des negativen Trends bei der Selbstfinanzierung zu befürchten;
- c. die Grundsätze der Haushaltsführung und der Rechnungslegung werden in erheblicher Weise missachtet.

³ Gemeinden, welche einmalige oder wiederkehrende Ausgaben oder Einnahmenverzichte planen, die zu einem Anstieg der Verschuldung auf einen kritischen Wert führen könnten, haben diese vorgängig der Aufsichtsstelle zu melden.

Art. 130 *Ersatzvornahme, Amtsenthebung*

¹ Der Regierungsrat kann anstelle eines Gemeindeorgans handeln oder Ersatzvornahmen anordnen. Er kann insbesondere allgemeinverbindliche Vorschriften erlassen, Verträge abschliessen und Beschlüsse über die Rechnung, das Budget und den Steuerfuss fassen.

² Er kann ein Mitglied einer kommunalen Behörde des Amtes entheben, wenn aus schwerwiegenden Gründen dessen Verbleiben im Amt den Interessen der Körperschaft schadet.

Art. 131 *Zwangsverwaltung*

¹ Der Regierungsrat kann eine Gemeinde unter Zwangsverwaltung stellen, wenn die Gemeinde dauernd die rechtlichen Verpflichtungen verletzt, sich den Anordnungen des Regierungsrates beharrlich widersetzt oder durch das Finanzgebaren die Zahlungsfähigkeit ernsthaft gefährdet.

² Er ernennt für die Zwangsverwaltung einen oder mehrere Kommissäre und setzt deren Befugnisse fest. Sobald es der Grund der Zwangsverwaltung erlaubt, werden Neuwahlen der Behörden durchgeführt.

Art. 132 *Verfahren; Kosten*

¹ Der Regierungsrat hört die zuständigen Organe der Körperschaft an und fordert sie zur Wiederherstellung oder Sicherung der gesetzlichen Ordnung auf.

² Er ordnet Zwangsmassnahmen nach den Artikeln 129 und 131 nur soweit und solange an, als sie geeignet und notwendig sind.

³ Die Gemeinde oder der Zweckverband tragen die Kosten der Massnahmen.

11. Rechtsschutz

Art. 133 *Aufsichtsbehörden in der Gemeinde*

¹ Werden in einer Gemeinde Tatbestände gemäss Artikel 126 Absatz 1 Buchstabe a festgestellt, so veranlasst das zuständige Gemeindeorgan die erforderlichen Abklärungen und trifft die notwendigen Massnahmen.

Art. 134 *Beschwerde*

¹ Der Rechtsschutz gegen Verfügungen, Beschlüsse und Erlasse von Organen der Gemeinde, einer andern öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer öffentlich-rechtlichen Anstalt sowie dieser gegen sie gerichtete aufsichtsrechtliche Anordnungen bestimmt sich nach dem VRG.

II.

1.

GS II H/1, Gesetz über die digitale Verwaltung (DVG) vom 1. Mai 2022 (Stand 1. Januar 2023), wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 2 *(geändert)*

² Es gilt nicht für:

- a. *(neu)* die gerichtlichen Behörden gemäss Gerichtsorganisationsgesetz;
- b. *(neu)* die öffentlich-rechtlichen Korporationen gemäss Gemeindegesetz.

2.

GS III B/1/4, Vollziehungsgesetz zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 4. Mai 1986 (Stand 1. Oktober 2016), wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 2 *(geändert)*

² Die Fremdenverkehrsorte können weitergehende Beschränkungen einführen. Der Gemeinderat teilt solche Beschlüsse unverzüglich dem Regierungsrat mit, welcher sie dem Bundesamt für Justiz zur Kenntnis bringt.

3.

GS IV B/1/3, Gesetz über Schule und Bildung (Bildungsgesetz) vom 6. Mai 2001 (Stand 1. Januar 2023), wird wie folgt geändert:

Art. 81 Abs. 2 *(geändert)*

² Sie kann bestimmte Aufgaben anderen Kommissionen oder einer Verwaltungseinheit zuweisen. Entscheidbefugnisse können nur dann delegiert werden, wenn dies vom kantonalen Recht ausdrücklich vorgesehen ist und von der Gemeindeordnung nicht ausgeschlossen wird.

4.

GS IV G/3/2, Einführungsgesetz zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz (Kantonales Tierschutz- und Tierseuchengesetz, EG zum TSchG und TSG) vom 6. Mai 2012 (Stand 1. Juli 2018), wird wie folgt geändert:

Art. 31 Abs. 3 *(geändert)*

³ Die Gemeinde kann die Übertretung der Leinen- und der Maulkorbpflicht mit einer Ordnungsbusse nach Artikel 81 des Gemeindegesetzes bestrafen.

5.

GS VI A/1/2, Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) vom 3. Mai 2009 (Stand 1. Januar 2023), wird wie folgt geändert:

Art. 15 Abs. 2 (geändert)

² Das Budget des Kantons und der Gemeinden wird jeweils bis zum 31. Dezember des dem Rechnungsjahr vorausgehenden Jahres festgelegt. Liegt am 1. Januar noch kein rechtskräftiges Budget vor, ist der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat ermächtigt, die für die ordentliche Staatstätigkeit notwendigen Ausgaben zu tätigen.

Art. 42 Abs. 4 (geändert)

⁴ Bedürfen 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 Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament, so sind sie dem zuständigen Organ mit einem erläuternden Bericht zu unterbreiten.

6.

GS VII B/1/1, Raumentwicklungs- und Baugesetz (RBG) vom 2. Mai 2010 (Stand 1. Juli 2023), wird wie folgt geändert:

Art. 27 Abs. 2 (geändert), Abs. 3a (neu)

² Die Stimmberechtigten können das Baureglement und den Zonenplan gesamthaft oder teilweise annehmen, gesamthaft ablehnen oder mit einem Antrag auf Änderung an den Gemeinderat zurückweisen. Abänderungsanträge zu Baureglements- oder Zonenplanvorlagen sind im Sinne von Artikel 35 des Gemeindegesetzes zwingend vor der Durchführung der Gemeindeversammlung einzureichen.

^{3a} In Parlamentsgemeinden ohne Gemeindeversammlung tritt das Gemeindeparlament an die Stelle der Stimmberechtigten.

Art. 27a Abs. 3 (geändert)

³ Das fakultative Referendum richtet sich nach Artikel 19 des Gemeindegesetzes.

III.

GS II E/2, Gemeindegesetz vom 3. Mai 1992, wird aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Information zur Publikation von Jahresrechnung, Finanzbericht und Budget des Kantons Glarus

Die Landsgemeinde 2022 beschloss im Zusammenhang mit der Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden, aus wirtschaftlichen und ökologischen Gründen auf den Abdruck von Jahresrechnung, Finanzbericht und Budget des Kantons Glarus im Memorial für die Landsgemeinde zu verzichten. Diese Beilagen werden von der Landsgemeinde nicht behandelt, sondern waren rein informativer Natur. Die wesentlichen Unterlagen – insbesondere das Budget mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan und die Jahresrechnung – bleiben weiterhin online in der Geschäftsdatenbank des Landrates (www.gl.ch → Landrat → Geschäfte; QR-Codes unten) verfügbar.

Budget 2025



Jahresrechnung 2024



Bei Fragen zum Budget mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan oder zur Jahresrechnung hilft die kantonale Finanzverwaltung gerne weiter (E-Mail: finanzverwaltung@gl.ch; Tel: 055 646 61 03).

