

# MEMORIAL FÜR DIE LANDSGEMEINDE DES KANTONS GLARUS **2011**

Vom Landrat beraten in den Sitzungen vom  
22. September, 24. November, 8. und 22. Dezember 2010,  
12. und 26. Januar, 9. und 23. Februar 2011

Beilagen

Übersicht der Staatsrechnung 2010 und des Voranschlages  
für das Jahr 2011  
Bericht zur Staatsrechnung 2010  
Rechnungen der Fonds und Stiftungen  
Rechnungen der Versicherungskassen  
Rechnung der Glarnersach  
Rechnung der Glarner Kantonalbank

Inhaltsverzeichnis	Seite
§ 1 Eröffnung der Landsgemeinde	3
§ 2 Wahlen (Verwaltungsgerichtspräsident, Kantonsgerichtspräsident, Mitglied Verwaltungsgericht)	3
§ 3 Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2012	3
§ 4 A. Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzkontrolle) B. Änderung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Legislaturplanung) C. Änderung des Gemeindegesetzes	3
§ 5 A. Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat) B. Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus	16
§ 6 A. Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe B. Änderung des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	28
§ 7 Änderung des Steuergesetzes (Memorialsantrag «Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländerinnen und Ausländer»)	32
§ 8 Memorialsantrag «Glerner öV mit integralem Halbstundentakt und Anschluss in Ziegelbrücke ans überregionale Bahnnetz» (1. Zwillingmemorialsantrag zum Glarner öV)	42
§ 9 Memorialsantrag «Schaffung eines Fonds für Investitionen im öffentlichen Verkehr» (2. Zwillingmemorialsantrag zum Glarner öV)	47
§ 10 Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne (Memorialsantrag auf Änderung von Art. 13)	50
§ 11 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (Neuregelung Spitalfinanzierung und Spitalplanung/Nichtentrichteten Prämien und Kostenbeteiligungen, Prämienverbilligung direkt an Krankenversicherer/Pflegefinanzierung in Behinderteneinrichtungen)	60
§ 12 Totalrevision Sozialversicherungserlasse – Vorlage 1: Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung – Vorlage 2: Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung – Vorlage 3: Änderung des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung – Vorlage 4: Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Familienzulagen – Vorlage 5: Änderung des Gesetzes über Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern	76
§ 13 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (Motorfahrzeugsteuer nach ökologischen Gesichtspunkten)	96

## § 1 Eröffnung der Landsgemeinde

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

## § 2 Wahlen

*(Verwaltungsgerichtspräsident, Kantonsgerichtspräsident, Mitglied Verwaltungsgericht)*

Verwaltungsgerichtspräsident Peter Balmer, Dr. iur., Luchsingen, tritt auf Ende Oktober 2011 von seinem Amt zurück. Die Landsgemeinde hat einen neuen Verwaltungsgerichtspräsidenten mit Amtsantritt per 1. November 2011 zu wählen.

Marco Giovanoli, lic. iur., Ennenda, reichte seinen Rücktritt als Kantonsgerichtspräsident auf Ende Juni 2011 ein. Die Landsgemeinde hat für ihn die Nachfolge per 1. Juli 2011 zu bestimmen.

Schliesslich erklärte Susanne Zobrist-Trümpy, Mollis, als Mitglied des Verwaltungsgerichts ihren Rücktritt. Somit hat die Landsgemeinde auch für sie die Ersatzwahl vorzunehmen.

Nach erfolgter Wahl findet die Vereidigung der Gewählten statt.

## § 3 Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2012

Das Budget für das laufende Jahr sagt in der Erfolgsrechnung einen Ertragsüberschuss von 8,8 Millionen Franken und in der Investitionsrechnung Nettoinvestitionen von 20 Millionen Franken voraus. Für Abschreibungen sind 20,4 und als Entnahme aus den Spezialfinanzierungen 14,1 Millionen Franken vorgesehen. Der Finanzierungsfehlbetrag beläuft sich auf 1,7 Millionen Franken. Der Selbstfinanzierungsgrad erreicht 91,7 Prozent.

Im Gegensatz dazu zeichnet sich für das Jahr 2012 eine deutliche Verschlechterung ab. Der Finanz- und Aufgabenplan 2012–2015 sieht in der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss von fast 5 Millionen Franken vor.

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 131 Absatz 2 des Steuergesetzes, den Steuerfuss für das Jahr 2012 auf 54 Prozent der einfachen Steuer sowie den Bausteuerzuschlag auf 2 Prozent der einfachen Steuer und 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer festzusetzen. Der Bausteuerzuschlag ist zweckgebunden wie folgt zu verwenden:*

- 1,5 Prozent der einfachen Steuer und 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer für die Gesamt-sanierung des Kantonsspitals;*
- 0,25 Prozent der einfachen Steuer für die Gesamterneuerung der linth-arena sgu;*
- 0,25 Prozent der einfachen Steuer für den Neubau der Mensa und für die Sanierung des Hauptgebäudes der Kantonalen Gewerblichen Berufsschule Ziegelbrücke.*

- ## § 4
- A. Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzkontrolle)**
  - B. Änderung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Legislaturplanung)**
  - C. Änderung des Gemeindegesetzes**

---

### *Die Vorlage im Überblick*

*Hauptpunkt der Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt von Kanton und Gemeinden (FHG) bildet die Aufnahme von Bestimmungen zur kantonalen Finanzkontrolle. In 15 Artikeln werden Stellung, Aufsichtsbereich, Aufgaben und Verfahrensvorschriften bei Beanstandungen geregelt. Grundlage bildete ein Musterentwurf der Vereinigung der Schweizerischen Finanzkontrollen. Die Regelung der Finanzaufsicht über die Gemeinden erfolgt nach dieser Konzeption ausschliesslich im Gemeindegesetz (Art. 99 GG). Damit wird ein separates Finanzaufsichtsgesetz hinfällig.*

*Im Weiteren wird ein Widerspruch zwischen Finanzhaushalt- und Gemeindegesetz (Art. 22 FHG/Art. 99 GG) beseitigt. Während das Gemeindegesetz bei Gemeinden mit einem Parlament verschiedene Instanzen (Parlament oder Gemeindeversammlung) für die Genehmigung von Budget und Rechnung zulässt, verlangt das Finanzhaushaltgesetz dafür die gleiche Instanz. Die Gemeindeordnung Glarus Nord sah dafür zwei Instanzen, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, vor. Die Vorlage erklärt nun dafür allein die Gemeindeversammlung zuständig; ihr ist das Recht zur Rechnungsabnahme und zur Budgetgenehmigung auch in Gemeinden mit Gemeindeparlament nicht zu entziehen. Voranschlag (Budget) und Rechnung können jedoch an der gleichen Gemeindeversammlung behandelt werden.*

*Der Landrat will seine Mitarbeit bei der Legislaturplanung verbindlicher gestalten. Diese soll ihm nicht mehr zur blossen Kenntnisnahme, sondern zur Genehmigung unterbreitet werden; die Legislaturplanung 2014/2018 wird erstmals vom Landrat zu genehmigen sein. Zudem werden die Planungsprozesse von Finanzhaushaltgesetz und Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz; RVOG) besser aufeinander abgestimmt, um aufwändige Doppelspurigkeiten zwischen Legislaturplanung, Aufgaben- und Finanzplanung sowie Budgetierung zu vermeiden.*

*Im Landrat gab nur der Widerspruch zwischen Finanzhaushalt- und Gemeindegesetz zu reden. Vertreter von Glarus Nord wollten die Zuständigkeit für Rechnungs- und Budgetgenehmigung verschiedenen Gremien (Gemeindeversammlung und Parlament) zuordnen können, während Kommission und Landratsmehrheit dies als unentziehbare Kompetenzen der Gemeindeversammlung erachten.*

*Der Landrat empfiehlt der Landsgemeinde, der Vorlage unverändert zuzustimmen.*

## 1. Ausgangslage

Das Finanzhaushaltgesetz von 1993 regelte die Finanzkontrolle als Aufsichtsorgan von Landrat und Regierungsrat über den Finanzhaushalt des Kantons, insbesondere deren Stellung, Aufsichtsbereich, Aufgaben, Verfahrensvorschriften bei Beanstandungen. Das 2010 erlassene Finanzhaushaltgesetz beschränkt sich bezüglich der Finanzkontrolle auf einen sehr knappen Artikel (Art. 82 FHG), welcher die verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht erfüllt. Die vorberatende Kommission hatte zwar ein separates Finanzaufsichtsgesetz besprochen, aber wegen Dringlichkeit davon abgesehen. So blieb die bisherige Regelung der Finanzkontrolle in Kraft.

Der Regierungsrat hat das staatliche Handeln zu planen (Art. 94 Abs. 2 Kantonsverfassung, KV). Der Landrat will seine Mitwirkung verstärken. Im Zusammenhang mit der Revision der Landratsverordnung erteilte er den Auftrag, spätestens bis 2013 eine Vorlage zur Legislaturplanung zu unterbreiten (Art. 3 Abs. 3 RVOG): «Der Regierungsrat legt dem Landrat spätestens bis zur ordentlichen Beratung des Voranschlags sein Legislaturprogramm zur Kenntnisnahme vor, welches auf den Planungen gemäss dieser Bestimmung beruht; er erstattet zugleich Bericht über die Verwirklichung des für die vorangehende Legislatur erstellten Programms.» Die Mitarbeit sei verbindlicher zu gestalten, indem die Legislaturplanung dem Landrat nicht nur zur Kenntnisnahme, sondern zur Genehmigung unterbreitet werden solle; dies erachtete der Regierungsrat innerhalb der verfassungsmässigen Grenzen ebenfalls als erwünscht.

Die Planungsprozesse von Finanzhaushaltgesetz und Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz sind besser aufeinander abzustimmen. Widersprüche führen zu Doppelspurigkeiten zwischen Legislaturplanung und Budgetierung zur Aufgabenplanung und Finanzplanung. Ziel ist integrierte Legislatur-, Aufgaben- und Finanzplanung, die zeitlich zusammenpasst und Doppelspurigkeiten verhindert. Ebenso zu beseitigen sind die Widersprüche zwischen Finanzhaushaltgesetz und Gemeindegesetz bezüglich Genehmigung von Budget und Rechnung in Gemeinden mit Gemeindeparlament.

## 2. Aufgaben und Stellung der Finanzkontrolle

### 2.1. Organisatorische Eingliederung

Die Finanzkontrolle ist oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons. Sie unterstützt Landrat, Regierungsrat, Verwaltung und Gerichte in ihren aufsichtsrechtlichen Tätigkeiten. Sie ist fachlich selbstständig, unabhängig und in ihrer Revisionstätigkeit nur Verfassung und Gesetz verpflichtet. Sie ist seit der neuen Verwaltungsorganisation der Staatskanzlei administrativ zugewiesen (Art. 25 Abs. 1 RVOG); sie untersteht ihr nur in Bezug auf Mittelverbrauch und personalrechtliche Belange. Diese Organisation entspricht der Empfehlung der Fachvereinigung. Die Ausgestaltung als Stabsstelle ohne fachliche Unterstellung in der Verwaltungshierarchie und die Wahl des Leiters der Finanzkontrolle durch den Landrat (Art. 9 Personalgesetz) trägt ihrer besonderen Stellung Rechnung.

Denkbar wäre die Aufteilung der Revision: extern durch den Landrat (Finanzaufsicht); intern durch den Regierungsrat (Finanzinspektorat), womit die Aufsicht zwei verschiedene Institutionen wahrnehmen. Möglich wäre auch ein völlig unabhängiger Rechnungshof als von Parlament und Exekutive unabhängige Behörde, quasi eine vierte Staatsgewalt nach deutschem oder österreichischem Modell. Die Fachvereinigung der Finanzkontrollen bevorzugt jedoch das Modell «institutionelle Einheit». Die Besonderheiten der Finanzaufsicht, insbesondere die Anwendung von Methoden der externen und internen Revision, lassen keine sinnvolle Aufgabenteilung für zwei Revisorate auf oberster Stufe (Parlament und Regierung) zu. Zudem ist eine Trennung sehr anfällig für Doppelspurigkeiten und es wären die personellen Ressourcen aufzuteilen (was bei unserer kleinen Finanzkontrolle kaum Sinn machen würde). Das System des Rechnungshofes entspricht weder dem schweizerischen Verständnis von Gewaltentrennung noch unserer Tradition.

## 2.2. Organisation und Stellenplan

Früher war die Finanzkontrolle der Finanz- und Handelsdirektion unterstellt. Sie verfügte über zwei Stellen. Die Sparmassnahmen reduzierten sie vorübergehend auf eine Stelle; die finanzielle Aufsicht über die Gemeinden wurde aber der neu geschaffenen Fachstelle für Gemeindefragen übertragen. Auf die Wiederaufstockung wurde bisher verzichtet.

Grund dafür waren die Gemeindestrukturreform, insbesondere deren Auswirkungen auf die Gemeindeaufsicht sowie das neue Finanzhaushaltgesetz:

- Die Gemeindestrukturreform gibt den Gemeinden mehr Autonomie; als Gegenstück wird die Aufsicht verstärkt, indem die neuen drei Gemeinden eine Geschäftsprüfungskommission (GPK) als Kontrollorgan zu wählen haben, welche die Aufgaben des bisherigen Rechnungsprüfungsorgans zu übernehmen und zudem die Rechtmässigkeit der Amtsführung der Gemeindebehörden und der Verwaltung zu prüfen hat. Die fachliche Aufsicht des Kantons über die Gemeinden wird dadurch, aber auch durch die geringere Zahl zu beaufsichtigender Gemeinwesen entlastet; eine Fachstelle für drei Gemeinden ist kaum mehr gerechtfertigt.
- Die finanzielle Aufsicht des Kantons (Art. 99 Abs. 2 Gemeindegesetz) wird durch die bedeutend kleinere Zahl von Gemeinwesen, die Aufgabenentflechtung Kanton/Gemeinden (weniger Beiträge), den neuen Finanzausgleich (Finanzkraft kein Kriterium mehr) und das neue Finanzhaushaltgesetz vereinfacht. Sie wird dessen Einhaltung durch die Gemeinden überwachen, die wesentlichen Kennzahlen für das Financing erheben und überprüfen.

Die Organisation der Finanzaufsicht über die Gemeinden wird neu zu regeln sein.

## 3. Gesetzliche Regelung

Das Muster-Finanzhaushaltgesetz der Schweizerischen Finanzdirektorenkonferenz regelt die Finanzkontrolle nicht. Viele Kantone tun dies in einem separaten Rechtserlass. Unser Finanzhaushaltgesetz ist für Kanton und Gemeinden gültig. Es gibt einheitliche Standards für die Rechnungslegung aller Körperschaften vor, die durch die Finanzkontrolle zu überwachen sind. Die ursprüngliche Konzeption ging von einem separaten Finanzaufsichtsgesetz für Kanton und Gemeinden aus; allerdings regelt das Gemeindegesetz bereits die Organisation der Finanzaufsicht in den Gemeinden. Weitere Bestimmungen in ihm zu regeln wäre vorteilhaft, da Organisation und Arbeitsweise der kantonalen Finanzkontrolle und der kommunalen Rechnungsprüfungsorgane unterschiedlich sind.

Für die kantonale Finanzkontrolle ist wenig zusätzlich zu regeln. Ein separates Finanzaufsichtsgesetz wäre nicht zu rechtfertigen; die Ergänzung des Finanzhaushaltgesetzes ist richtig.

## 4. Legislaturprogramm, Aufgaben- und Finanzplanung

### 4.1. Ausgangslage

Die Planung des staatlichen Handelns ist im Grundsatz Aufgabe des Regierungsrates; der Landrat entscheidet unter anderem über grundlegende und allgemeinverbindliche Planungen wie die Richtplanung (Art. 82 Abs. 4 KV). Der politische Planungsprozess ist mehrstufig, wie die Legislaturplanung 2010/2014 zeigt:

- *Langfristige Planung.* – Ausgangslage bildet das entwicklungspolitische Leitbild als Langfristplanung, das zu konkretisieren ist: 2003 Schwerpunktstrategie als Ergebnis der damals schwierigen finanziellen Lage; 2009 «Politische Entwicklungsplanung 2010 bis 2020» (bildet die Grundlage für die kommenden Legislaturprogramme und andere Projekte).
- *Mittelfristige Planung.* – Das Legislaturprogramm ist zu Beginn einer Legislaturperiode vorzulegen (für 2010/2014 mit dem Budget 2011). Eine neue wesentliche Mittelfristplanung stellt der Finanz- und Aufgabenplan dar.

- *Kurzfristige Planung.* – Die kurzfristigen Planungen sind die Jahresplanungen des Regierungsrates, welche im Wesentlichen die Landsgemeindetraktanden nennen. Sie werden dem Landrat in der Regel an der Junisitzung vorgelegt und beruhen auf dem Legislaturprogramm. Sie wiederum bilden die Grundlage für die Geschäftsplanung der Departemente, Staatskanzlei, Hauptabteilungen und Abteilungen und für die Budgetierung.

Es rechtfertigt sich, dass der Landrat die mittelfristigen Planungen – Legislaturprogramm, Finanz-, Aufgabenplan – genehmigt und nicht nur zur Kenntnis nimmt. Die neu zu erstellenden Aufgaben- und Finanzplanungen (Art. 11ff. FHG), werden aufeinander abzustimmen sein; wie, ist noch zu klären.

#### 4.2. Legislaturplanung, Jahresplanung

Der Regierungsrat verbesserte – auch vom Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz verlangt – die Planung des staatlichen Handelns. Er legte es vermehrt offen und bezog den Landrat mit ein. Zudem erhielt die Legislaturplanung mit der neuen Verwaltungsorganisation einen höheren Stellenwert. Sie wurde 2006 dem Landrat erstmals zur Kenntnisnahme unterbreitet. Nun sind ihm alljährlich Jahresplanungen vorzulegen und der Umsetzungsstand der Legislaturplanung bekannt zu geben. Die Verbindlichkeit der Planungen stieg damit deutlich.

Das Legislaturprogramm wird jeweils zu Beginn einer Legislatur an der Juni-Sitzung im Landrat behandelt. Damit bildet es Grundlage für die Aufgaben- und Finanzplanung (Art. 14 Bst. b FHG). Um die Mitwirkung des Landrates via Kommission sicherzustellen, wird es der Regierungsrat bereits im März verabschieden.

#### 4.3. Finanz- und Aufgabenplanung, Budget

Die im Juni 2010 verabschiedete Legislaturplanung bildet die Grundlage für den Aufgaben- und Finanzplan. Somit liegen wesentliche Grundlagen erst dann vor, wenn der Aufgaben- und Finanzplan dem Landrat unterbreitet werden müsste (Art. 11 Abs. 2 FHG). Zudem macht das Trennen des Budget- und Finanzplanprozesses wenig Sinn, da bei der Budgetierung angesichts der knappen Mittel längerfristige Überlegungen angestellt werden müssen (Verschieben von Projekten, Aufgaben). Momentan müssten Budgetierung sowie Finanz- und Aufgabenplanung zeitlich verschoben ablaufen, was allen Departementen doppelte Arbeit bescherte. Zudem überlagerte dies die Jahresschlussarbeiten, was personelle Kapazitäten zusätzlich bände; dies ist ineffizient.

#### 4.4. Schlussfolgerungen

Eine abgestimmte Legislatur- sowie Aufgaben und Finanzplanung ergibt folgenden jährlichen Zeitplan:	
März	Verabschiedung Legislaturprogramm/Jahresplanung durch den Regierungsrat
April bis Juni	Beratung Legislaturprogramm in Kommission (Geschäftsprüfungskommission)
Ende Juni	Genehmigung Legislaturplanung/Kenntnisnahme Jahresprogramm durch Landrat
Juni bis Ende September	Vorbereitung Budget/Aufgaben- und Finanzplan
Anfang Oktober	Verabschiedung Budget/Aufgaben- und Finanzplan durch Regierungsrat
Oktober/November	Beratung Budget/Aufgaben- und Finanzplan in Kommission (Finanzaufsichtskommission)
Ende November/Dezember	Verabschiedung Budget/Aufgaben- und Finanzplan durch Landrat

Bei Schwierigkeiten bezüglich Abstimmung Legislaturprogramm und Aufgaben- und Finanzplan besteht bei der Legislaturplanung insofern ein zeitlicher Puffer, als deren Genehmigung bis spätestens zur Vorlage des Budgets/Finanz- und Aufgabenplans Ende Jahr hinausgeschoben werden kann (Art. 3 Abs. 3 RVOG).

### 5. Problemstellung für Gemeinden mit Gemeindeparlament

Um nicht (allein) wegen der Rechnungsabnahme eine zweite Gemeindeversammlung durchführen zu müssen, hatte die Gemeinde Glarus Nord die Zuständigkeit für die Rechnungsabnahme dem Gemeindeparlament übertragen (Art. 32 Gemeindeordnung Glarus Nord, GO) und die Budgethoheit bei der Gemeindeversammlung belassen (Art. 13 GO). Diese Lösung stützte sich auf das Gemeindegesetz (Art. 7<sup>a</sup> GG); Gemeinden mit Gemeindeparlament können vom Gemeindegesetz abweichende Lösungen treffen, soweit dies durch diese Organisationsform bedingt ist. Am 1. Januar 2011 treten zwei gesetzliche Regelungen in Kraft, welche dieser Lösung entgegenstehen. Zum einen haben auch Gemeinden mit Gemeindeparlament mindestens eine Gemeindeversammlung durchzuführen, an welcher über Rechnung, Budget und Steuerfuss befunden wird (Art. 47 Abs. 2 GG). Zum andern verlangt das Finanzhaushaltgesetz zwingend die Einheit von Budget- und Rechnungsbehörde (Art. 22).

Der Landrat hält am Grundsatz der Einheit von Budget- und Rechnungsbehörde fest. Es handle sich um grundlegende Kompetenzen, die aufzugeben einem Landsgemeindekanton, in welchem die Versammlung der Stimmbürger letzte Entscheidungsinstanz sei, nicht anstehe. Der gesetzliche Termin für die Abnahme der Jahresrechnung wird von Ende Juni auf spätestens 15. Dezember verschoben. Die Gemeinden mit Parlament können sich so, zusammen mit der Beschlussfassung über Budget und Steuerfuss, auf eine einzige Gemeindeversammlung beschränken und die Einheit Budget-/Rechnungsbehörde trotzdem wahren; dass dabei über das Budget des Folgejahres zu entscheiden ist, versteht sich von selbst.

## 6. Detailkommentar Änderung Finanzhaushaltgesetz

### *Artikel 11 Absatz 2; Zuständigkeiten und Verfahren*

Zur besseren Abstimmung mit der Legislaturplanung, zur Vereinfachung des Planungsprozesses und zur besseren Koordination des Budgets mit der neuen Finanz- und Aufgabenplanung ist Letztere (wie bisher) mit dem Budget bis Dezember dem Landrat vorzulegen (vgl. Ziff. 4).

### *Artikel 79 Absatz 1 Buchstabe d; Zuständigkeit Gemeinderat*

Der Gemeinderat ist für die Budget- und Rechnungsentwürfe auch in jenen Gemeinden zuständig, die kein Gemeindeparlament haben.

### 6.1. Finanzkontrolle

Die Artikel zur Finanzkontrolle (Art. 82–97) werden in vier Unterabschnitten eingefügt; der IX. Abschnitt «Schluss- und Übergangsbestimmungen» wird nach hinten verschoben (Art. 84–88 zu 98–102).

#### *6.1.1. Finanzkontrolle des Kantons; Stellung, Rechte und Pflichten*

##### *Artikel 82; Stellung*

**Absatz 1.** – Die Finanzkontrolle ist oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht. Sie unterstützt den Landrat, welcher die Oberaufsicht über die Verwaltung innehat sowie die Exekutive (Regierungsrat und Verwaltung) und die Rechtspflege, welche die Dienstaufsicht über ihre Bereiche ausüben.

**Absatz 2.** – Damit sie als Fachorgan objektive und neutrale Prüfungsergebnisse liefert, die als Grundlage für den politischen Meinungsbildungsprozess dienen, muss ihre fachliche Unabhängigkeit und Selbstständigkeit gewährleistet sein. Wichtiger Aspekt der Unabhängigkeit ist die Befugnis, das Prüfprogramm, aus dem die ordentliche Prüftätigkeit hervorgeht, nach freiem Ermessen festzulegen. Landrat, Finanzaufsichtskommission, Regierungsrat und Verwaltungskommission der Gerichte können daraus ersehen, welche zusätzlichen Prüfungsaufträge erteilt werden können, ohne dass die ordentliche Prüftätigkeit darunter leidet.

**Absatz 3.** – Durch die gesetzliche verankerte Zuweisung zur Staatskanzlei als Stabsstelle wird die Unabhängigkeit und Selbstständigkeit der Finanzkontrolle dokumentiert. Sie ist fachlich unabhängig, administrativ jedoch der Leitung der Staatskanzlei unterstellt, aber nur in Bezug auf den Mittelverbrauch und die personalrechtlichen Belange.

##### *Artikel 83; Leitung*

Die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle muss eine ausgewiesene Fachperson in Finanzaufsichtsfragen der öffentlichen Verwaltung sein; deren Ausbildung muss genügend sein, um von der Revisionsaufsichtsbehörde die Zulassung als Revisor zu erhalten (Art. 5 Revisionsaufsichtsgesetz). Nebst den Staats- und Jugendanwälten sowie den Gerichtsschreibern wird einzig noch die Leitung der Finanzkontrolle auf Amtsdauer gewählt (Art. 14 Abs. 2 Personalgesetz). Das Verfahren richtet sich nach der Landratsverordnung (Wahlvorschlag Regierungsrat; Art. 117 LRV). Auch damit wird die fachliche Unabhängigkeit sichergestellt; eine zusätzliche Regelung im Finanzhaushaltgesetz erübrigt sich. Nichtwiederwahl und disziplinarische Entlassung richten sich nach der Personalgesetzgebung (Art. 49 und 50 Personalgesetz).

##### *Artikel 84; Beizug von Sachverständigen*

Gerade eine sehr kleine Finanzkontrolle muss bei komplexen Problemstellungen, die besonderes Wissen benötigen, oder wenn der ordentliche Personalbestand (wie aktuell) nicht ausreicht, Sachverständige beiziehen können, was oft ökonomischer ist. Dauernder Personalmangel sollte allerdings nicht dadurch ausgeglichen werden.

##### *Artikel 85; Dokumentation, Datenzugriff*

Die Bestimmung will die Arbeit der Finanzkontrolle erleichtern. Die Finanzkontrolle soll immer auf dem neusten Stand sein und die für ihre Arbeit wesentlichen Unterlagen besitzen. Sie verfügt bereits über uneingeschränkten Zugriff auf alle Geschäfte des Landrates und des Regierungsrates.

*Artikel 86; Mitwirkungspflicht*

Um eine reibungslose Tätigkeit der Finanzkontrolle zu gewährleisten, haben alle beaufsichtigten Stellen mit ihr zusammenzuarbeiten und ihr ungehinderte Einsicht und umfassenden Aufschluss über alle Prüfbelange zu erteilen; nur so ist es ihr möglich, die Prüfungsaufträge umfassend wahrzunehmen (Abs. 1). Insbesondere sind sie gesetzlich verpflichtet, für die Prüfung wesentliche Unterlagen herauszugeben und entsprechend Auskunft zu erteilen (Abs. 2). Zurückhalten von Informationen und Unterlagen gestützt auf das Amts- und Berufsgeheimnis ist gesetzlich ausgeschlossen (Abs. 3).

*Artikel 87; Anzeigepflicht*

Werden durch Regierungsrat, Departemente oder Justiz Mängel von grundsätzlicher und wesentlicher finanzieller Bedeutung entdeckt, ist die Finanzkontrolle unverzüglich zu informieren, damit sofort formell richtig geprüft und gehandelt werden kann.

*Artikel 88; Geschäftsverkehr*

Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit den von ihr kontrollierten Institutionen, d.h. sie hat den Dienstweg unter Vorbehalt der Bestimmungen über die Behandlung von Beanstandungen nicht einzuhalten. Die Information der vorgesetzten Stellen ist über die Berichterstattung sichergestellt. Die Finanzkontrolle verkehrt ebenfalls direkt mit der für die Finanzaufsicht zuständigen Kommission des Landrates und der Exekutive.

*6.1.2. Revision**Artikel 89; Aufsichtsbereich*

**Absatz 1.** – Der Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle ist vorbehaltlich sondergesetzlicher Regelungen grundsätzlich umfassend, um prüfungsfreie Räume zu verhindern. Er umfasst die gesamte kantonale Verwaltung und die Gerichtsverwaltung, aber auch die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gesellschaften und Anstalten des Kantons (z.B. Glarner Kantonalbank und Kantonale Sachversicherung), soweit Spezialgesetze von Bund und Kanton keine abweichende Regelung vorsehen.

**Absatz 2.** – Zusätzlich kann der Regierungsrat Personen oder Organisationen, denen der Kanton Aufgaben überträgt, Finanzhilfe gewährt oder an welchen er finanziell beteiligt ist oder über welche er Aufsichtsfunktionen wahrzunehmen hat, unter die Aufsicht der Finanzkontrolle stellen. Empfänger von Leistungen des Kantons werden, in Koordination mit den für die Überwachung dieser Leistungen zuständigen Departementen, überprüft.

**Absatz 3.** – Werden eigene Revisions- oder Kontrollstellen eingerichtet, ändert dies grundsätzlich nichts an der Zuständigkeit der Finanzkontrolle, wenn diese nicht gesetzlich ausgeschlossen ist. Die Aufsichtsfunktion bei selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gesellschaften und Anstalten des Kantons beschränkt sich jedoch auf die Einsichtnahme in Jahresberichte, Rechnung und Revisionsberichte. Damit werden Doppelspurigkeiten verhindert, verfügen doch solche Einrichtungen über eigene fachkundige Revisionsstellen, mit denen die Finanzkontrolle ihre Tätigkeit koordiniert. Sie kann zudem von den gesetzlichen Organen dieser Einrichtungen mit weitergehenden Prüfungen beauftragt werden.

*Artikel 90; Revisionsgrundsätze*

Die Finanzkontrolle hat bei ihrer Prüfung allgemein anerkannte Revisionsgrundsätze anzuwenden. Weiterentwicklungen in der Revision müssen ohne grossen zeitlichen Verzug in der öffentlichen Verwaltung Eingang finden. Aufgrund der Prüfungskriterien und -ziele kombiniert die Finanzkontrolle Methoden der externen und internen Revision. Zusätzlich sind die von den nationalen und internationalen Fachgremien der Finanzkontrollen bzw. Fachorganen der öffentlichen Finanzaufsicht herausgegebenen Empfehlungen zu beachten. Geprüft wird, ob die detailliert aufgeführten Grundsätze der Haushaltsführung eingehalten werden (Art. 9 Bst. a–k FHG).

*Artikel 91; Tätigkeit*

Der gesamte Finanzhaushalt ist nach den aufgeführten Kriterien zu prüfen (Art. 90 FHG). Die Prüfung der Staatsrechnung aller Stufen, der separaten Rechnungen aller Verwaltungseinheiten und der Gerichte, der Anstalten und Betriebe des Kantons ist Kernaufgabe der Finanzkontrolle. Sie ist bei den ihrem Aufsichtsbereich unterstellten selbstständigen Anstalten des Kantons für die Prüfung der Rechnung zuständig und stellt damit die Revision aus einer Hand sicher, soweit nicht eigene Revisionsstellen dafür zuständig sind (Art. 89 Abs. 3 FHG). Sie prüft dort insbesondere das interne Kontrollsystem auf Vollständigkeit, Wirksamkeit und Angemessenheit. Unter Rechts-, System- und Projektprüfungen fallen z.B. Informatikprüfungen und die begleitende Prüfung der Abwicklung von Bauprojekten (Baurevision) unter finanzaufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten. Bei mit Leistungsaufträgen gesteuerten Verwaltungseinheiten (Art. 26 RVOG) gehören Prüfungen der Wirkungsrechnungen zu den Aufgaben der Finanzkontrolle. Eine Rechtsgrundlage für Überprüfungsbeauftragte des Bundes findet sich im eidgenössischen Finanzkontrollgesetz. – Bei der Erarbeitung von Vorschriften über den Zah-



lungsdienst sowie die Haushaltsführung ist die Finanzkontrolle durch das Finanzdepartement beizuziehen, bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens (z.B. neue Programme) durch die für das System verantwortliche Instanz.

Um die Unabhängigkeit und Objektivität der Finanzkontrolle zu gewährleisten, darf sie nicht mit Vollzugsaufgaben betraut werden, sei es im Finanzhaushalt, oder mit allgemeinen Verwaltungsaufgaben ausserhalb ihres Arbeitsbereichs.

#### *Artikel 92; Besondere Aufträge und Beratung*

Neben der ordentlichen Prüfungstätigkeit kann die Finanzkontrolle von der Finanzaufsichts- oder der Geschäftsprüfungskommission, vom Regierungsrat, von den Departementen, der Staatskanzlei und den obersten kantonalen Gerichten (Obergericht, Verwaltungsgericht) besondere Prüfungsaufträge erhalten oder diese beratend unterstützen. Die Beratungstätigkeit hat sich jedoch auf finanzaufsichtsrechtliche Fragen zu beschränken. Um zu verhindern, dass die Finanzkontrolle von ihren ursprünglichen Aufgaben abgehalten wird, kann sie Prüfungsaufträge ablehnen bzw. Vergabe an Dritte unter ihrer Leitung beantragen (Art. 84 FHG), wenn der Auftrag besondere Fachkenntnisse erfordert, ihr ordentlicher Personalbestand dafür nicht ausreicht oder ihre eigentliche Prüfungstätigkeit darunter leidet. Das jährliche Prüfprogramm gibt Auskunft über die ordentliche Revisionstätigkeit. Da die Finanzkontrolle auch Aufträge an Dritte vergeben kann, sollte die Ablehnung von Prüfungsaufträgen nur ausnahmsweise nötig werden.

#### *6.1.3. Berichterstattung, Beanstandungen, Mängelbehebung*

##### *Artikel 93; Berichterstattung*

Die Kommunikation zwischen der Finanzkontrolle und der geprüften Stelle ist für die Behebung von Mängeln besonders wichtig. Die Finanzkontrolle setzt die geprüfte Stelle über ihre Feststellungen in Kenntnis und gibt allfällige Empfehlungen ab. Damit die Aufsichtsorgane ihre Funktion wahrnehmen können, informiert die Finanzkontrolle das zuständige Departement, bzw. die Verwaltungskommission der Gerichte über wesentliche Feststellungen der Prüfung. Der Prüfbericht zur Staatsrechnung wird der Finanzaufsichtskommission und dem Regierungsrat zugestellt, allfällige Prüfberichte zu Jahresrechnungen der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten auch der Anstalt und dem für sie zuständigen Departement. Die Prüfergebnisse werden grundsätzlich in Schriftform mitgeteilt; ist rasches Handeln notwendig, erfolgen sie auch mündlich oder elektronisch. Sollte sich bei der Revisionstätigkeit wesentlicher Handlungsbedarf zeigen, sind der Regierungsrat, die obersten kantonalen Gerichte und allenfalls die Finanzaufsichts- und/oder die Geschäftsprüfungskommission zu informieren, sofern deren Obergaufsichtsfunktion betroffen ist.

##### *Artikel 94; Beanstandungen*

Die Finanzkontrolle kann Weisungen zur Mängelbeseitigung erlassen, falls die geprüfte Stelle diese Mängel nicht anerkennt und keine Massnahmen zur Behebung trifft. Dabei wird stufenweise vorgegangen:

- bei wesentlichen Mängeln schriftliche Beanstandung an die geprüfte Stelle, nachdem ihr eine Möglichkeit zur Stellungnahme und Auskunft über getroffene oder eingeleitete Massnahmen eingeräumt wurde; gleichzeitige Information der zuständigen Departemente und/oder der Verwaltungskommission der Gerichte (Abs. 1);
- kommt die geprüfte Stelle den Anordnungen zur Mängelbehebung nicht fristgerecht nach oder lehnt sie diese ab, Unterbreitung des Falls dem vorgesetzten Departement und Festsetzung einer Nachfrist zur Mängelbehebung (Abs. 2);
- setzt auch das Departement die Anordnungen nicht um, Unterbreitung der Beanstandung an Regierungsrat bzw. Verwaltungskommission der Gerichte zum Entscheid (Abs. 3);
- lehnt der Regierungsrat oder die Verwaltungskommission der Gerichte die Anordnung ab, oder wird diese nicht fristgerecht erledigt, wird die Finanzaufsichts- und/oder die Geschäftsprüfungskommission davon in Kenntnis gesetzt (Abs. 4).

##### *Artikel 95; Laufende Verfahren*

Solange eine Beanstandung nicht erledigt ist, darf die geprüfte Stelle keine weiteren Zahlungen auslösen oder Verpflichtungen eingehen, die mit dem Gegenstand der Untersuchung verbunden sind. Sie benötigt dafür die Zustimmung des Regierungsrates bzw. der Verwaltungskommission der Gerichte; auch damit wird die Stellung der Finanzkontrolle gestärkt.

##### *Artikel 96; Strafbare Handlungen*

Bei einer Strafanzeige handelt es sich um eine einschneidende Massnahme, die gut abzuwägen ist. Sinnvollerweise erstattet die Finanzkontrolle nicht selbst Anzeige, sondern informiert den Regierungsrat, resp. die Verwaltungskommission der Gerichte, welche darüber entscheiden und allenfalls andere Massnahmen (z.B. Administrativuntersuchung) verfügen.

#### 6.1.4. Gemeinde, übrige Organisationen; Übergangs-, Schlussbestimmungen

##### Artikel 97; Finanzkontrolle der Gemeinden und der übrigen Organisationen

Artikel 83 bisher wird inhaltlich unverändert übernommen.

##### Artikel 99; Aufhebung bisherigen Rechts

Mit der Aufnahme von neuen Bestimmungen zur Finanzkontrolle in das Finanzhaushaltsgesetz sind die bisherigen Bestimmungen zur Finanzkontrolle entbehrlich.

##### Inkrafttreten

Die Änderung soll per 1. Januar 2012 in Kraft treten. Somit gilt die Übergangsordnung noch bis Ende 2011.

## 7. Detailkommentar zur Änderung weiteren kantonalen Rechts

### 7.1. Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz

#### Artikel 3 Absatz 3; Planung; Legislaturprogramm

Der Landrat wird vermehrt bei der Planung mitwirken. Dies ist verbindlicher geregelt, indem die Legislaturplanung dem Landrat nicht nur zur Kenntnisnahme, sondern zur Genehmigung zu unterbreiten ist.

### 7.2. Gemeindegesetz

#### Artikel 42<sup>2</sup>; Gemeinde mit Gemeindeparlament

Der neue Artikel hält die unentziehbaren Kompetenzen der Gemeindeversammlung in Gemeinden mit einem Gemeindeparlament fest. Er klärt damit Widersprüche zum geltenden, auf Gemeinden ohne Parlamente zugeschnittenen Recht. In Gemeinden mit Gemeindeparlament hat die Gemeindeversammlung folgende nicht (durch Gemeindeordnung oder Versammlungsbeschluss) entziehbaren, obligatorischen Kompetenzen:

- Erlass der Gemeindeordnung (Bst. a);
- Genehmigung, Änderung oder Kündigung von Vereinbarungen mit andern Gemeinden oder Zweckverbänden (Art. 117ff. GG) oder mit privaten Personen über die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe der Gemeinde (Art. 40 Abs. 1 Bst. a GG), Beschlüsse über die Mitgliedschaft in Zweckverbänden, die Genehmigung oder Änderung des Gründungsvertrags und des Organisationsstatuts von Zweckverbänden (Art. 40 Abs. 1 Bst. b GG) und Beschlüsse über die Vereinigung, Auflösung oder Aufteilung der Gemeinde (Art. 40 Abs. 1 Bst. c GG) (Bst. b);
- Festsetzung des Voranschlags (Budget); Beschlüsse über Nachtragskredite zum Voranschlag, soweit der Beschluss nicht nach Haushaltrecht oder Gemeindeordnung in die Zuständigkeit der Vorsteherschaft fällt; die Genehmigung der Rechnungen der Gemeinde, ihrer Betriebe und Anstalten und die Genehmigung der Berichte des Rechnungsprüfungsorgans (Art. 41 Abs. 1 Bst. a, b und e GG) sowie über Beschlüsse über den Zonenplan (Art. 42 Abs. 1 GG) (Bst. c);
- Beschlüsse über alle frei bestimmbaren einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben für den gleichen Zweck, die den von der Gemeindeordnung festgesetzten Betrag übersteigen (Art. 41 Abs. 1 Bst. f GG), die Veräusserung von Grundstücken sowie die Einräumung von Kaufsrechten zugunsten Dritter an gemeindeeigenen Grundstücken, wenn die Verkehrswertschätzung oder die Anlagekosten den in der Gemeindeordnung festgesetzten Betrag übersteigen (Art. 41 Abs. 1 Bst. g GG), die Ermächtigung zur Einräumung oder zur Änderung von Konzessionen, wenn der Wert den in der Gemeindeordnung festgesetzten Betrag übersteigt (Art. 41 Abs. 1 Bst. i GG) und Beschlüsse über den freien Erwerb von Grundstücken als Anlage oder zur Vorsorge zu einem Preis, der den in der Gemeindeordnung festgesetzten Betrag übersteigt (Art. 41 Abs. 1 Bst. l GG) (Bst. d).

#### Artikel 47 Absatz 2; Ordentliche Gemeindeversammlungen

Indem auf die Befristung verzichtet wird, steht es den Gemeinden mit Parlament frei, wann sie die Rechnung genehmigen. Sie können dies zusammen mit der Beschlussfassung über Budget und Steuerfuss bis spätestens 15. Dezember tun, sich so auf eine einzige Gemeindeversammlung beschränken und die Einheit Budget-/Rechnungsbehörde wahren; dass damit nicht mehr über das Budget des laufenden Jahres, sondern über dasjenige des Folgejahres befunden wird, versteht sich von selbst.

#### Artikel 99; Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle

Die Ergänzung des Finanzhaushaltsgesetzes folgt dem Konzept getrennter Regelung der Finanzkontrolle: für den Kanton im Finanzhaushalt-, für die Gemeinden im Gemeindegesetz. Dabei ist eine verwirrende Rückverweisung auszumerzen; bedürfte die Arbeitsweise des kommunalen Rechnungsprüfungsorgans kantonaler Regelung, hätte dies im Gemeindegesetz zu geschehen.

## 8. Beratung der Vorlage im Landrat

### 8.1. Kommission

Die landrätliche Finanzaufsichtskommission unter dem Präsidium von Landrätin Marianne Lienhard, Elm (Glarus Süd), befasste sich mit der Vorlage. Eintreten war unbestritten.

Die Finanzaufsichtskommission unterstützt die Aufnahme der gesetzlichen Bestimmungen zur Finanzkontrolle ins Finanzhaushaltsgesetz. Ein separates Finanzaufsichtsgesetz dränge sich nicht auf, da das Gemeindegesetz die Organisation der Finanzaufsicht in den Gemeinden regle. Die von ihr beantragten Änderungen waren nicht grundsätzlicher Natur. Sie klärten das Verhältnis Finanzkontrolle/externe Revisionsstellen. Desgleichen unterstützte die Kommission die Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (Legislaturplanung).

Nicht einverstanden war sie hingegen damit, die Genehmigung von Budget und Rechnung den Gemeindeordnungen zu überlassen. Beides sei wie bisher durch die Gemeindeversammlung zu beschliessen. Das Recht der Rechnungsabnahme dürfe der Gemeindeversammlung auch in Gemeinden mit Gemeindeparlament nicht entzogen werden. Die Gemeindeversammlung habe darüber jeweils bis spätestens 15. Dezember zu beschliessen. Die Kommission unterstützte daher einstimmig die regierungsrätliche Eventualvariante, welche beides der Gemeindeversammlung zuwies. Ebenfalls war sie nicht einverstanden, die periodische Kenntnisnahme der Finanzplanung durch die Gemeindeversammlung zu streichen. Um Widersprüche zu beseitigen schlug sie vor, die unentziehbaren Kompetenzen der Gemeindeversammlung in einer Gemeinde mit Parlament in einem eigenen Artikel festzuhalten (Art. 42<sup>a</sup>).

### 8.2. Plenum

Im Landrat fand die Vorlage im Grundsatz gute Aufnahme, Eintreten war unbestritten. Nochmals wurde intensiv diskutiert, ob Budget und Rechnung zwingend von der Gemeindeversammlung zu genehmigen seien, oder ob für Gemeinden mit Parlament Trennung möglich sein soll. – Die Mehrheit des Landrates, unterstützt von Kommission und Regierungsrat, hielt an der Einheit von Rechnung und Budget fest. Sie seien zwingend bis zum 15. Dezember von der Gemeindeversammlung zu genehmigen; die finanzielle Steuerung der Gemeinde sei ihre Sache. Mit der Rechnung werde sie mit der finanziellen Lage, mit dem Budget über die finanziellen Aussichten der Gemeinde direkt konfrontiert; dies ermögliche einen abgestützten Entscheid über den Steuerfuss. Die Möglichkeit, mit der Rechnungsablage bis spätestens 15. Dezember zuzuwarten, enthebe Gemeinden mit Parlament von der Notwendigkeit zwei Gemeindeversammlungen abzuhalten. – Die Ratsminderheit plädierte vergeblich dafür, den Gemeinden diesen Organisationsspielraum zu belassen. Die von der Gemeindeversammlung gewährte Kompetenz zur Genehmigung der Rechnung durch das Parlament der Gemeinde Glarus Nord sei zu respektieren. Rechnungsgenehmigung erst im Spätherbst sei eine Farce. Grundsatz und Widerspruch zum Gemeindegesetz, Budget- und Rechnungsgenehmigung seien von der gleichen Instanz, der Gemeindeversammlung, zu genehmigen, habe erst das Finanzhaushaltsgesetz geschaffen.

Ebenfalls lehnte der Landrat das Erweitern des selbstständigen Kontrollbereichs der Finanzkontrolle ohne regierungsrätliche Anordnung auf jene externen Organisationen ab, denen der Kanton eine Aufgabe überträgt, Beiträge oder Abgeltungen gewährt, an denen er beteiligt ist oder anderweitig eine Aufsichtsfunktion ausübt. – Die Finanzkontrolle müsse unabhängig vom Regierungsrat sein und der Landrat dürfe sein wichtigstes Prüfungsorgan nicht beschränken. – Ratsmehrheit, Kommission und Regierungsrat entgegneten, die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle sei gesetzlich gewährleistet. Sie sei nur administrativ der Staatskanzlei zugeordnet und weder ihr noch dem Regierungsrat fachlich unterstellt. Die externen Organisationen würden von einer fachkundigen Revisionsstelle geprüft, Erweiterungen führten zu Doppelspurigkeiten und überforderten die Finanzkontrolle fachlich und zeitlich. In Verdachtsfällen könne der Regierungsrat die Finanzkontrolle jederzeit mit zusätzlichen Prüfungen betrauen. Dies genüge, sei sinnvoll und trage den beschränkten Ressourcen der Finanzkontrolle Rechnung.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der bereinigten Vorlage zur Änderung von Finanzhaushalt-, Regierungs- und Verwaltungsorganisations- sowie Gemeindegesetz zuzustimmen.

## 9. Antrag

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zuhanden der Landsgemeinde den Gesetzesänderungen zuzustimmen:*

## A. Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2011)

### I.

Das Gesetz vom 3. Mai 2009 über den Finanzhaushalt des Kantons und seiner Gemeinden wird wie folgt geändert:

#### Art. 11 Abs. 2

<sup>2</sup> Er (der Finanz- und Aufgabenplan) ist im Kanton dem Landrat jeweils mit dem Budget zur Genehmigung zu unterbreiten. In den Gemeinden bestimmt die Gemeindeordnung das Verfahren.

#### Art. 79 Abs. 1 Bst. d

<sup>1</sup> (Dem Regierungsrat bzw. dem Gemeinderat obliegt die Aufsicht über das Haushaltswesen. Die Aufsichtsbehörde ist insbesondere zuständig für)

d. den Entwurf des Budgets, der Verpflichtungskredite, der Nachtrags- und Zusatzkredite sowie der Jahresrechnung;

*neuer Untertitel:*

### 1. Finanzkontrolle des Kantons; Stellung, Rechte und Pflichten

#### Art. 82 (neu)

##### Stellung

<sup>1</sup> Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons. Sie unterstützt:

- a. den Landrat bei der Ausübung der Oberaufsicht über Verwaltung und Rechtspflege;
- b. den Regierungsrat, die Departemente, die Staatskanzlei und die Verwaltungskommission der Gerichte bei der Ausübung der Dienstaufsicht über die Verwaltung.

<sup>2</sup> Die Finanzkontrolle ist fachlich selbstständig und unabhängig und in ihrer Revisionsstätigkeit nur Verfassung und Gesetz verpflichtet. Sie legt jährlich ein Revisionsprogramm fest.

<sup>3</sup> Die Finanzkontrolle ist administrativ der Staatskanzlei zugewiesen.

#### Art. 83 (neu)

##### Leitung

Die Finanzkontrolle wird von einer in Revisionsfragen der öffentlichen Verwaltung ausgewiesenen Fachperson geleitet.

#### Art. 84 (neu)

##### Beizug von Sachverständigen

Die Finanzkontrolle kann im Rahmen ihrer Finanzbefugnisse oder aufgrund eines Auftrages der landrätlichen Finanzaufsichtskommission oder der landrätlichen Geschäftsprüfungskommission aussenstehende Sachverständige beiziehen.

#### Art. 85 (neu)

##### Dokumentation, Datenzugriff

Beschlüsse und Verfügungen des Landrates, des Regierungsrates, der Rechtspflege, der Departemente und Dienststellen, die den Finanzhaushalt des Kantons betreffen, sind der Finanzkontrolle unaufgefordert zuzustellen.

**Art. 86 (neu)***Mitwirkungspflicht*

<sup>1</sup> Wer der Aufsicht durch die Finanzkontrolle untersteht, unterstützt sie bei der Durchführung ihrer Aufgaben.

<sup>2</sup> Alle zu prüfenden Stellen sind verpflichtet, ihr sämtliche erforderlichen Unterlagen vorzulegen und jede Auskunft zu erteilen.

<sup>3</sup> Das Zurückhalten von Informationen und Unterlagen unter Berufung auf das Amtsgeheimnis ist ausgeschlossen.

**Art. 87 (neu)***Anzeigepflicht*

Werden durch die Departemente oder die Staatskanzlei oder durch die Verwaltung der Rechtspflege Mängel von grundsätzlicher und wesentlicher finanzieller Bedeutung festgestellt, melden sie diese unverzüglich der Finanzkontrolle.

**Art. 88 (neu)***Geschäftsverkehr*

Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit der landrätlichen Finanzaufsichts- und der Geschäftsprüfungskommission, dem Regierungsrat, der Rechtspflege, den Departementen und Verwaltungseinheiten sowie den der Finanzaufsicht unterstellten Organisationen und Personen ausserhalb der Verwaltung des Kantons.

*neuer Untertitel:***2. Revision****Art. 89 (neu)***Aufsichtsbereich*

<sup>1</sup> Der Aufsicht durch die Finanzkontrolle unterliegen vorbehaltlich abweichender Regelung in Spezialgesetzen des Kantons und des Bundes:

- a. die kantonale Verwaltung einschliesslich der unselbstständigen Anstalten des Kantons;

- b. die Verwaltung der Rechtspflege;

- c. die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gesellschaften und Anstalten des Kantons.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann bei Körperschaften, Organisationen, Unternehmungen und Personen, denen der Kanton eine öffentliche Aufgabe überträgt, Abgeltungen oder Finanzhilfen gewährt, an denen er sich finanziell beteiligt oder über welche er Aufsichtsfunktionen wahrzunehmen hat, Prüfungen durch die Finanzkontrolle anordnen.

<sup>3</sup> Die Finanzkontrolle übt die Finanzaufsicht gemäss Absatz 1 Buchstabe c zusätzlich zu den Prüfungen der ordentlichen Revisionsstellen aus. Ihre Tätigkeit beschränkt sich jedoch auf die Einsichtnahme der Jahresberichte, Jahresrechnung und Revisionsberichte. Sie stimmt ihre Tätigkeit mit den Organen ab, die Prüfungsaufgaben wahrnehmen. Weitergehende Prüfungen kann die Finanzkontrolle nur im Auftrag der entsprechenden gesetzlichen Organe durchführen.

<sup>4</sup> Die aussenstehenden Organe der Revision stellen ihre Revisionsberichte der Finanzkontrolle zu.

**Art. 90 (neu)***Revisionsgrundsätze; Revisionskriterien*

<sup>1</sup> Die Prüfung durch die Finanzkontrolle erfolgt nach allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen.

<sup>2</sup> Geprüft wird die Einhaltung der Grundsätze der Haushaltsführung gemäss Artikel 8 dieses Gesetzes.

**Art. 91 (neu)***Tätigkeit*

<sup>1</sup> Die Finanzkontrolle ist insbesondere zuständig für:

- a. die Prüfung des gesamten Finanzhaushaltes auf allen Stufen des Vollzugs des Budgets;
- b. die Prüfung der Jahresrechnung, der separaten Rechnungen der Amtsstellen, Anstalten und Betriebe des Kantons und der selbstständigen Anstalten des Kantons, soweit nicht eigene Revisionsstellen im Sinne von Artikel 89 Absatz 3 mit der Prüfung beauftragt sind;
- c. die Beurteilung des Controlling (Art. 64 f.) hinsichtlich Vollständigkeit, Wirksamkeit und Angemessenheit;
- d. die Vornahme von besonderen Prüfungen wie System-, Rechts- und Projektprüfungen insbesondere in den Bereichen Bau und Informatik;
- e. die Prüfung der Wirkungsrechnungen bei durch Leistungsaufträge gesteuerten Verwaltungseinheiten (Art. 26 RVOG);
- f. die Prüfungen im Auftrage des Bundes.

<sup>2</sup> Die Finanzkontrolle ist bei der Erarbeitung von Vorschriften über den Zahlungsdienst, die Haushalts- und Inventarführung beizuziehen.

<sup>3</sup> Bei Aufträgen des Bundes übt die Finanzkontrolle die Aufsicht gemäss den jeweils geltenden Bestimmungen des Bundes aus.

<sup>4</sup> Die Finanzkontrolle darf nicht mit Vollzugsaufgaben beauftragt werden.

**Art. 92 (neu)***Besondere Aufträge und Beratung*

<sup>1</sup> Die landrätliche Finanzaufsichts-, die Geschäftsprüfungskommission, der Regierungsrat, die Departemente, die Staatskanzlei und die obersten kantonalen Gerichte können der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge erteilen und sie als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beziehen.

<sup>2</sup> Die Finanzkontrolle kann Aufträge ablehnen, sofern die Durchführung des Auftrages besondere Fachkenntnisse erfordert, mit dem ordentlichen Personalaufwand nicht gewährleistet werden kann oder die ordentliche Revisionstätigkeit darunter leidet.

*neuer Untertitel:***3. Berichterstattung, Beanstandungen, Mängelbehebung****Art. 93 (neu)***Berichterstattung*

<sup>1</sup> Die Finanzkontrolle teilt der geprüften Stelle und dem betroffenen Departement, bei wesentlichen Feststellungen dem Regierungsrat oder der Verwaltungskommission der Gerichte die Ergebnisse ihrer Prüfung schriftlich mit.

<sup>2</sup> Bei für die Ausübung der Oberaufsicht wesentlichen Vorkommnissen informiert sie zudem die Finanzaufsichts- oder die Geschäftsprüfungskommission des Landrates.

**Art. 94 (neu)***Beanstandungen*

<sup>1</sup> Stellt die Finanzkontrolle Mängel von nicht bloss untergeordneter Bedeutung fest, so informiert sie über ihre Beanstandungen die zuständigen Departemente bzw. die Verwaltungskommission der Gerichte.

<sup>2</sup> Kommt die geprüfte Stelle den Anordnungen zur Behebung der Mängel nicht fristgerecht nach oder lehnt sie sie ab, so unterbreitet die Finanzkontrolle den Fall dem zuständigen Departement, bzw. der Verwaltungskommission der Gerichte und setzt eine Nachfrist zur Behebung des Mangels.

<sup>3</sup> Kommt auch das Departement den Anordnungen der Finanzkontrolle nicht nach, unterbreitet die Finanzkontrolle die Beanstandung dem Regierungsrat zum Entscheid.

<sup>4</sup> Wird eine Beanstandung vom Regierungsrat oder von der Verwaltungskommission der Gerichte nicht fristgerecht erledigt oder abgelehnt, so setzt die Finanzkontrolle die Finanzaufsichts- oder die Geschäftsprüfungskommission des Landrates davon in Kenntnis.

**Art. 95 (neu)**

*Laufende Verfahren*

Bis zur Erledigung einer Beanstandung der Finanzkontrolle darf die geprüfte Stelle ohne Zustimmung des Regierungsrates bzw. der Verwaltungskommission der Gerichte weder neue Verpflichtungen eingehen noch Zahlungen leisten, welche Gegenstand des Kontrollverfahrens bilden.

**Art. 96 (neu)**

*Strafbare Handlungen*

Entdeckt die Finanzkontrolle eine strafbare Handlung, meldet sie diese unverzüglich dem Regierungsrat bzw. der Verwaltungskommission der Gerichte, welche die gebotenen Massnahmen treffen.

*neuer Untertitel:*

**4. Finanzkontrolle der Gemeinden und der übrigen Organisationen**

*Art. 83 bisher wird zu Art. 97.*

**IX. Übergangs- und Schlussbestimmungen**

*Art. 84–88 bisher werden zu Art. 98–102.*

**Art. 99 Abs. 2**

<sup>2</sup> Die heutigen Regelungen betreffend die kantonale Finanzkontrolle gelten bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen gemäss den Artikeln 82 ff. weiter.

**II.**

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2012 in Kraft.

**B. Änderung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung**

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2011)

**I.**

Das Gesetz vom 2. Mai 2004 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung wird wie folgt geändert:

**Art. 3 Abs. 3**

<sup>3</sup> Der Regierungsrat legt dem Landrat spätestens bis zur ordentlichen Beratung des Voranschlags sein Legislaturprogramm, welches auf den Planungen gemäss dieser Bestimmung beruht, zur Genehmigung vor; er erstattet zugleich Bericht über die Verwirklichung des für die vorangehende Legislatur erstellten Programms.

**II.**

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2012 in Kraft.

## C. Änderung des Gemeindegesetzes

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2011)

### I.

Das Gemeindegesetz vom 3. Mai 1992 wird wie folgt geändert:

#### Art. 42<sup>a</sup> (neu)

##### *Gemeinde mit Gemeindeparlament*

In einer Gemeinde mit Gemeindeparlament sind die Stimmberechtigten obligatorisch zuständig für:

- a. den Erlass der Gemeindeordnung;
- b. Beschlüsse nach Artikel 40 Absatz 1 Buchstaben a, b und c;
- c. Beschlüsse nach Artikel 41 Absatz 1 Buchstaben a, d und e sowie nach Artikel 42 Absatz 1;
- d. Beschlüsse im Rahmen der Gemeindeordnung nach Artikel 41 Absatz 1 Buchstaben f, g, i und l.

#### Art. 47 Abs. 2

<sup>2</sup>Gemeinden mit Gemeindeparlament und Kirchgemeinden halten mindestens jährlich eine ordentliche Gemeindeversammlung ab. Sie beschliessen spätestens bis 15. Dezember über die Rechnung des Vorjahres und über den Voranschlag für das folgende Jahr. Sie setzen dabei auch den Steuerfuss für das Folgejahr fest und nehmen periodisch Kenntnis von der Finanzplanung.

#### Art. 99

##### *Zusammenarbeit mit der kantonalen Finanzkontrolle*

Das Rechnungsprüfungsorgan arbeitet mit der kantonalen Finanzkontrolle zusammen, soweit diese im Bereiche der Gemeinden und der Zweckverbände eine Finanzaufsicht wahrnehmen muss.

### II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2012 in Kraft.

- § 5 A. Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die computer-gestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat)**  
**B. Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus**

---

### **Die Vorlage im Überblick**

*ViCLAS ist ein computergestütztes Analysesystem, das polizeiliche Daten zusammenführt und verarbeitet. Die Analyse erfolgt aufgrund von Straftatenmustern und Verhaltensmerkmalen von erfassten Tätern. ViCLAS dient der effizienten Aufklärung und Bekämpfung von Seriegewalt- und Sexualdelikten. Delinquenten können früher gefasst werden, wenn elektronische Hilfsmittel zur Aufbereitung und Auswertung der vorhandenen Ermittlungsergebnisse zur Verfügung stehen. Das System hat seit Aufnahme des Pilotbetriebs 2003 seinen Nutzen mehrfach bewiesen, obwohl aufgrund internationaler Erfahrungen erst mittelfristig Erfolge zu erwarten gewesen wären. Die Vorlage führt das ViCLAS-Konkordat definitiv ein und verankert gesetzlich die interkantonale Zusammenarbeit bei dessen Nutzung.*

*ViCLAS bearbeitet besonders schützenswerte Daten, die es während mindestens 40 Jahren aufbewahrt, und sensible Persönlichkeitsprofile. Auch bedarf der grenzüberschreitende Einsatz des Systems einer gesetzlichen Grundlage. Das ViCLAS-Konkordat nimmt datenschutzrechtliche Anliegen auf, indem nur Straftaten mit Bezug zu – auch leichteren – Gewalt- und Sexualdelikten erfasst werden. Der Zugriff auf diese sensiblen Informationen ist nur wenigen, speziell geschulten Polizeiangehörigen gestattet. Den betroffenen Personen steht Akteneinsicht zu, und es besteht die Möglichkeit, die Daten löschen zu lassen.*

*Im Landrat war die Vorlage unbestritten. Die Landsgemeinde kann nur über Beitritt oder Nichtbeitritt zum Konkordat entscheiden; eine Änderung ist nicht möglich. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem ViCLAS-Konkordat beizutreten und den Anpassungen des Polizeigesetzes zuzustimmen.*

---



## 1. Ausgangslage

ViCLAS (Violent Crime Linkage Analysis System) ist ein computergestütztes Analysesystem, das polizeiliche Daten zusammenführt und verarbeitet. Die Analyse erfolgt aufgrund von Straftatenmustern und Verhaltensmerkmalen von erfassten Tätern. ViCLAS dient effizienter Bekämpfung von seriellen Gewalt- und Sexualdelikten. Es wurde von der Royal Canadian Mounted Police als Folge der Ermittlung und Aburteilung von Serientätern entwickelt, nachdem sich gezeigt hatte, dass Delinquenten früher hätten ermittelt und gefasst werden können, wenn elektronische Hilfsmittel zur Aufbereitung und Auswertung vorhandener Ermittlungsergebnisse zur Verfügung gestanden hätten und so Tötungs- bzw. Sexualdelikte zu verhindern gewesen wären. In Europa wird ViCLAS in Frankreich, Deutschland, Österreich, Tschechien, den Benelux-Staaten und Grossbritannien eingesetzt.

ViCLAS kann keine Fälle klären, sondern liefert Ermittlungsansätze. Es bietet in einem spezifischen und sensiblen Deliktsbereich Ermittlungsunterstützung, die andere Instrumente und Methoden nicht gewähren. Mit ViCLAS werden vorab bei Gewalt- und Sexualdelikten die Vorgehensweise und das Verhalten des Täters – gewissermassen seine Handschrift – sowie alle anderen bei der Tatausführung wichtigen Informationen elektronisch erfasst und sprachunabhängig auswertbar gemacht. ViCLAS ist ein System, das auf Ermittlungsergebnissen beruht. Es bildet die Grundlage für das Erkennen von Zusammenhängen zwischen Tat und Täterschaft sowie zwischen mehreren Taten, lässt dadurch Rückschlüsse auf Deliktserien zu und zeigt Ermittlungsansätze auf.

In der Schweiz betreibt die Kantonspolizei Bern in Absprache mit allen Kantonen und dem Bundesamt für Polizei seit Januar 2003 ViCLAS im Pilotbetrieb als Lizenznehmerin der Royal Canadian Mounted Police. Diese nationale Zentralstelle bei der Kantonspolizei Bern wird organisatorisch von fünf Aussenstellen unterstützt. Eine Aussenstelle befindet sich in St. Gallen und deckt die Ostschweiz ab. Mit dem ViCLAS-Konkordat will die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) das System in der Schweiz definitiv einführen. Sie ersuchte 2009 die Kantonsregierungen, dem ViCLAS-Konkordat beizutreten. Damit es in Kraft treten kann, bedarf es – nebst mindestens zwei weiteren Kantonen – des Beitritts des Kantons Bern (Art. 17 Abs. 1 ViCLAS-Konkordat); dies ist per 1. Mai 2010 geschehen. Das ViCLAS-Konkordat ist zustande gekommen; acht Kantone haben ihren Beitritt erklärt. Vielerorts ist der parlamentarische Prozess im Gange. Bis Mitte Jahr sollten sämtliche Kantone beigetreten sein.

ViCLAS hat seit der Aufnahme des Pilotbetriebs seinen Nutzen mehrfach bewiesen, obschon aufgrund internationaler Erfahrungen eigentlich erst mittelfristig Erfolge zu erwarten gewesen wären. Erfolgversprechende ViCLAS-Recherchen setzen nämlich einen erheblichen Grundstock an erfassten Fällen voraus. Es konnte jedoch bereits ein Jahr nach der Betriebsaufnahme ein Ermittlungsansatz gefunden werden, der zur Aufindung eines vermissten Opfers und zur Aufklärung eines Tötungsdeliktes führte. Der Täter wurde wegen Mordes zu einer langjährigen Freiheitsstrafe verurteilt. ViCLAS lieferte zudem im Zusammenhang mit sexuellen Belästigungen und Nötigungen Ermittlungsansätze, durch die eine Täterschaft, insbesondere für bisher ungeklärte Delikte, ermittelt und zur Verantwortung gezogen werden konnte.

Ebenfalls konnten die Vergewaltigung einer jungen Frau und der Missbrauch eines Jungen gestützt auf eine ViCLAS-Analyse und -Recherche geklärt sowie Verstösse gegen Auflagen eines Hafturlaubs erkannt werden. In anderen Fällen verdichteten sich die Anzeichen für einen Tat-/Täterzusammenhang, liessen sich aber nicht gerichtsverwertbar verfestigen. Zu weiteren Ermittlungsansätzen bestehen (noch) keine Rückmeldungen. Am 1. September 2010 befanden sich gesamtschweizerisch 10'279 Datensätze im ViCLAS, davon 977 aus der Ostschweiz, wovon 36 aus dem Kanton Glarus.

## 2. Handlungsbedarf

Gewaltdelikte erschüttern und bewegen die Bevölkerung, die sich fragt, ob solche Untaten nicht hätten verhindert werden können. Ziel jeder kriminalpolizeilichen Ermittlung ist es, Beweismittel zu suchen, zu sichern und zu bewerten um Tatzusammenhänge zu erkennen, die auf die Täterschaft schliessen lassen, und diese zu überführen. Können Eingaben und Recherchen online erfolgen, steht der Polizei eine ständig aktuelle Datenbank zur Verfügung. Ein umfassender Fragenkatalog ermöglicht es, alle relevanten Informationen zu Täterschaft, Opfer und Tatumständen zu erfassen und zu analysieren. ViCLAS erweist sich damit als wichtiger Bestandteil polizeilicher Aufklärungsarbeit, dem ermittlungstaktisch überragende Vorteile zukommen. Trotz seiner unbestreitbaren Vorteile im Bemühen, Gewaltdelikte zu verhindern und aufzuklären, dürfen die Nachteile nicht ausgeblendet werden. ViCLAS ist eine heikle polizeiliche Datensammlung. Zudem werden Daten sehr lange – während mindestens 40 Jahren – aufbewahrt.

Beim Abwägen der Interessen des Datenschutzes und der möglichen Verhinderung und Aufklärung von Gewaltdelikten überwiegt der wirksame Schutz unserer Gesellschaft vor Gewaltverbrechen, umso mehr als das ViCLAS-Konkordat datenschutzrechtliche Anliegen nicht ausklammert, sondern ernst nimmt. Es werden zwar nicht nur schwere Straftaten erfasst, es werden auch leichtere Delikte und sogar nicht strafbares Verhalten mit speziellem sexuellem Beweggrund in die Datenbank aufgenommen. Zudem werden Daten über die Opfer erfasst. Der Zugriff auf diese sensiblen Informationen ist jedoch auf wenige speziell geschulte polizeiliche Mitarbeitende beschränkt und die Akteneinsichtnahme durch die Betroffenen gewährleistet. Die Schaffung von Rechtsgrundlagen zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewaltdelikten durch das Konkordat wird daher von Regierungs- und Landrat unterstützt.

### 3. Rechtsnatur und Systematik des ViCLAS-Konkordats

Das ViCLAS-Konkordat ist eine interkantonale Vereinbarung (Konkordat) zwischen den Kantonen (Art. 48 Bundesverfassung, BV), deren Inhalt kantonale Zuständigkeit betrifft; Austausch und Aufbewahrung polizeilicher Daten ist Sache der kantonalen Datenschutzgesetzgebung. Die Vereinbarung ist – mit Ausnahme einzelner Bestimmungen (Art. 6 Abs. 1, 13 Abs. 1 Bst. a, b, d und f, 13 Abs. 3) – rechtsetzend. Sie bedarf somit keiner Umsetzung im kantonalen Recht; einzig die lediglich mittelbar rechtsetzenden Bestimmungen erfordern kantonales Ausführungsrecht.

Das erste Kapitel des Konkordats umreisst allgemeine Bestimmungen, Gegenstand und Zweck sowie Anwendungsbereich. Das zweite regelt Organisation und Zuständigkeiten. Das dritte widmet sich Betrieb (Informationsaustausch, Betriebsbewilligung) und Datenschutz. Gegenstand des vierten ist die Finanzierung. Das fünfte äussert sich zu Konkordatsbeitritt, Kündigung, Inkrafttreten, Änderungen, Verfahren bei Streitigkeiten unter den Konkordatskantonen und Übergangsbestimmungen.

### 4. Zuständigkeit

Gemäss Kantonsverfassung (Art. 69 Bst. a) ist die Landsgemeinde für Konkordate und andere Verträge zuständig, die einen Gegenstand der Verfassung oder Gesetzgebung betreffen. Das Konkordat regelt Zuständigkeiten und Verfahren zur kantonsübergreifenden Datenbearbeitung und zum interkantonalen Informationsaustausch. Es betrifft die Bearbeitung besonders schützenswerter Daten und von Persönlichkeitsprofilen. Mit dem möglichen Beitritt des Fürstentums Liechtenstein (Art. 19) kann ihm grenzüberschreitende Wirkung zukommen. Die Rechte und Pflichten des Einzelnen werden tangiert. Die Vereinbarung hat somit Gesetzesrang und ist der Landsgemeinde zu unterbreiten.

Da es sich um ein Konkordat handelt, kann einzig über die Beteiligung an der Vereinbarung entschieden werden. Die Landsgemeinde hat zwar die Befugnis, über einen Beitritt zu debattieren, ein Abänderungsrecht bezüglich einzelner Artikel jedoch steht ihr nicht zu.

### 5. Erläuterung der einzelnen Artikel der Vereinbarung

#### *Artikel 1; Gegenstand und Zweck*

Gegenstand und Zweck der Vereinbarung ist die effiziente Bekämpfung der Gewalt- und Sexualkriminalität durch Unterstützung und Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit. Es sind Zweck bzw. Ziele der Vereinbarung und die Voraussetzungen des Einsatzes in den angeschlossenen Kantonen sowie im Fürstentum Liechtenstein zu regeln.

#### *Artikel 2; Begriff*

ViCLAS erfasst bei Delikten (gemäss Art. 3) Vorgehensweise und Verhalten des Täters – seine «Handschrift» – sowie alle anderen relevanten Informationen in elektronischer Form und macht sie sprachunabhängig auswertbar. Es beruht auf bestehenden Ermittlungsergebnissen und bildet die Grundlage für das Erkennen von Zusammenhängen zwischen Tat und Täterschaft sowie zwischen mehreren Taten, lässt dadurch Rückschlüsse auf Deliktserien zu und zeigt neue Ermittlungsansätze.

#### *Artikel 3; Anwendungsbereich*

Der personenbezogene Anwendungsbereich wird umrissen: Verfahren gegen bekannte oder unbekannte Täterschaft bei polizeilichen Ermittlungen (lokal bis international). – Der sachbezogene Anwendungsbereich wird nicht abschliessend definiert. Obschon einbezogen, wird die Tierquälerei noch nicht erfasst. Tierquälerei kann ein Indikator für Gewalt-, Macht- sowie Sexualfantasien und damit für eine spätere Eskalation auf schwere Gewalt- oder Sexualdelikte gegen Menschen sein, wobei nicht damit zusammenhängende Tatbestände des Tierschutzgesetzes ausgenommen sind.

#### *Artikel 4; Grundsatz*

ViCLAS ist kein Instrument, mit welchem neue Ermittlungen geführt werden. Mit ihm werden ausschliesslich Daten aus kantonalen bzw. kommunalen polizeilichen Untersuchungen kantonsübergreifend verarbeitet und analysiert. Die standardmässig erfassten relevanten Informationen werden abschliessend festgehalten. Daten können bei hinreichendem Tatverdacht auch bei fehlender oder ausstehender gerichtlicher Beurteilung in das Analysesystem aufgenommen werden.

#### *Artikel 5; Organisation*

Die Kantonspolizei Bern tritt als verantwortliche Lizenznehmerin und Zentralstelle auf. Sie gewährleistet den Betrieb. Sie wird durch fünf regionale, für Bearbeitung und Analyse in den ihnen zugeordneten Kantonen zuständige Aussenstellen unterstützt: je ein Vertreterkanton der Polizeikonkordate (FR, SO, LU, SG) und der Kantons- oder Stadtpolizei Zürich. Jeder Kanton bestimmt zwei Koordinatoren oder Koordinatorinnen, welche relevante Fälle der Aussenstelle zur Kenntnis bringen, gegebenenfalls den Kontakt vermitteln, bzw. die Fallakten – ohne Bearbeitung – in Kopie übermitteln. Die Zentralstelle (Bern) beschäftigt fünf Mitarbeitende; in den fünf Aussenstellen sind zehn Mitarbeitende für ViCLAS zuständig. Gesamtschweizerisch haben somit – in Übereinstimmung mit dem von der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) genehmigten Konzept – 15 Personen Zugriff auf ViCLAS. Die strategische Leitung erfolgt durch den Lenkungsausschuss. Er ist der KKPKS rechenschaftspflichtig und deren Aufsicht unterstellt.

#### *Artikel 6; Informationsaustausch*

Es wird in Einklang mit der Ansicht des schweizerischen Datenschutzbeauftragten der Informationsaustausch zwischen den Vertragspartnern legitimiert. Die Vereinbarungspartner haben sämtliche ViCLAS-relevanten Informationen der zuständigen Stelle mitzuteilen, der die Entscheidbefugnis über die Aufnahme ins ViCLAS zukommt.

#### *Artikel 7; Betriebsbewilligung*

Der Betrieb erfolgt für die ganze Schweiz durch die Zentralstelle, gestützt auf die Betriebsbewilligung des Regierungsrates des Kantons Bern.

#### *Artikel 8; Speicherung und Datenpflege*

Es gilt das abgestufte System. Einzig die Zentralstelle kann den ganzen Datensatz mutieren (Anpassen, Ergänzen und/oder Verändern eines Datensatzes); die Aussenstellen können dies nur bei eigenen Daten tun. Nicht als Mutation gelten Eingabe originärer Daten und Löschung; letztere ist ausdrücklich der Zentralstelle vorbehalten (Abs. 2 Bst. c).

#### *Artikel 9; Verantwortlichkeit*

Die Verantwortung für Einhaltung von Datenschutz und Gewährleistung der Datensicherheit liegt beim Polizeikommandanten der Kantonspolizei Bern. Die Mitarbeitenden der Zentralstelle sowie der Aussenstellen sind jedoch auch persönlich für die Einhaltung des Datenschutzes verantwortlich und haben dessen Vorgaben umzusetzen.

#### *Artikel 10; Akteneinsichtsrecht*

Jede Person kann gemäss kantonaler Gesetzgebung bei der zuständigen kantonalen Polizeibehörde Akteneinsicht verlangen, um Auskunft darüber zu erhalten, ob bzw. welche polizeilichen Daten über sie aufgeführt sind und bearbeitet werden oder wurden. Darunter ist zwingend auch die Einsicht in ViCLAS zu verstehen, selbst dann, wenn diese nicht verlangt wird. Nur so ist der mit dem Akteneinsichtsrecht bezweckte Rechtsschutz umfassend. Deshalb hat die befassete Polizeibehörde das Akteneinsichtsgesuch als Teilgesuch an die zuständige Aussenstelle weiterzuleiten, sofern sich Anhaltspunkte für einen ViCLAS-Eintrag ergeben (Abs. 2 Bst. a). Die Aussenstelle hat das Einsichtsgesuch an die Zentralstelle weiterzuleiten; damit stammt auch die Auskunft, es sei jemand nicht verzeichnet, stets von der Zentralstelle.

#### *Artikel 11; Berichtigung von Daten*

Unrichtig erfasste oder nicht notwendige Personendaten sind durch die Zentralstelle zu berichtigen oder zu vernichten.

#### *Artikel 12; Verfahren und Rechtsschutz*

Auskunfts- und Berichtigungsbegehren zu ViCLAS richten sich wie alle anderen mit der Vereinbarung zusammenhängenden datenschutzrechtlichen Ansprüche grundsätzlich nach dem Datenschutzgesetz des Kantons Bern.

### *Artikel 13; Löschung von Daten*

Die Datensätze aller Tatbeteiligten (Täter, Mittäter, Anstifter, Gehilfen) werden wie in Frankreich während 40 Jahren gespeichert (in England beträgt sie grundsätzlich gar 100 Jahre) und danach automatisch gelöscht. Die sehr lange, im Vergleich aber durchschnittliche Frist ergibt sich daraus, dass sexuelle Präferenzstrukturen (abweichende Verhaltensaussdrucksformen, Verhaltensstörungen) nicht therapierbar sind; kürzere Fristen wurden geprüft, doch infolge unterschiedlicher Voraussetzungen verworfen. Früher gelöscht werden die Datensätze, wenn alle Tatbeteiligten verstorben sind. Ist von einem erheblichen Rückfallrisiko auszugehen, kann sie auf Antrag der Zentralstelle durch die kantonale zuständige richterliche Behörde um jeweils fünf Jahre verlängert werden.

Befindet sich eine in ViCLAS erfasste Person im Strafvollzug oder in einer stationären Massnahme, steht die Frist still, da es während des Strafvollzugs praktisch keine Gelegenheit zu delinquieren gibt; Ausnahmen (z.B. bei einem Urlaub) sind zwar denkbar, aber selten. Wird ein Tatbeteiligter freigesprochen oder ist der Verdacht definitiv ausgeräumt, sind die Daten von Amtes wegen zu löschen. Dies gilt nicht bei Freispruch oder Verfahrenseinstellung wegen fehlender Zurechnungsfähigkeit; Psychosen können insbesondere bis ins hohe Alter latent vorhanden bleiben und erheblichen Einfluss auf das Rückfallrisiko haben.

Verdächtiges Ansprechen von Kindern und Jugendlichen (Art. 3 Abs. 2 Bst. d) wird in der Regel nicht gerichtlich beurteilt. Deshalb ist dafür, wie für die Opferdaten, ein differenzierteres Lösungsverfahren vorgesehen: Die Zentralstelle hat auf Gesuch hin unabhängig von den festgelegten Fristen zu prüfen, ob die vorhandenen Daten noch benötigt werden; alle nicht mehr benötigten Daten werden gelöscht. Löschungen von Amtes wegen bzw. Fristunterbrechungen erfordern Meldung an die Zentralstelle bei Freisprüchen oder bei definitiver Einstellung eines Verfahrens bzw. bei Strafantritt und -entlassung. Deshalb haben die Kantone die meldepflichtigen Behörden gemäss kantonalem Recht zu bestimmen.

### *Artikel 14; Kostenregelung*

Die Betriebs-, Personal- und Investitionskosten werden proportional zur Bevölkerung pro Polizeikonkordat und die Lizenzkosten proportional zur Bevölkerung der Vereinbarungspartner verteilt.

### *Artikel 15; Beitritt und Kündigung*

Austritt aus der Vereinbarung ist möglich, jedoch im Unterschied zum Beitritt an eine Frist gebunden: bis spätestens 30. Juni auf Ende eines Kalenderjahres. Der eingegebene Datenbestand bleibt davon unberührt.

### *Artikel 16; Vollzug*

Die Kantone erlassen die zum Vollzug des Konkordats erforderlichen Bestimmungen (Vorgaben von Art. 5 Abs. 3, 13 Abs. 1 Bst. b und Abs. 3).

### *Artikel 17; Inkrafttreten, Änderungen*

Materielle Anpassungen bzw. Änderungen der Vereinbarung bedürfen der Zustimmung sämtlicher Vertragspartner.

### *Artikel 18; Notifikation an den Bund*

Diese verfassungsrechtliche Vorgabe wird nochmals festgehalten (Art. 56 Abs. 2 und 3, 172 Abs. 3 BV).

### *Artikel 19; Fürstentum Liechtenstein*

Das Fürstentum Liechtenstein kann dem Konkordat als vollwertiges Mitglied (mit identischen Rechten und Pflichten eines Kantons) beitreten.

### *Artikel 20; Rechtspflege*

Der Vorstand der KKJPD wäre bei Streitigkeiten um Anwendung und Auslegung der Vereinbarung Schiedsgericht zwischen den Vereinbarungskantonen. Für besondere Fälle kann er ein unabhängiges Schiedsgericht einsetzen.

### *Artikel 21; Übergangsbestimmungen*

Es ist zentrales Bedürfnis, wichtige Fälle rückwirkend aufnehmen zu können. Nur so kann bei einem Rückfall eines Serientäters rechtzeitig ein Ermittlungsansatz erkannt werden. Dies ist in Anbetracht der Deliktsbereiche und der Problematik der nicht therapierbaren Ausrichtung zweck- und verhältnismässig. Rückwirkende Erfassung ist für die hoch selektive Risikogruppe und beim sehr schwierigen und problematischen Ermittlungsumfeld eine verhältnismässige Form der Ermittlungsunterstützung. Dies belegt die Verhältniszahl der effektiven Täter und der potenziellen Opfer. Rückwirkende Erfassung ist auch deshalb rechtsstaatlich unbedenklich, weil lediglich bestehende Daten anders aufbereitet werden.

## 6. Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus

Das Konkordat verlangt an drei Orten (Art. 5 Abs. 3, 13 Abs. 1 Bst. *b* und Abs. 3) kantonales Ausführungsrecht, wozu das Polizeigesetz anzupassen ist.

Jeder Kanton bezeichnet zwei Personen als ViCLAS-Koordinierende (Art. 5 Abs. 3 Konkordat). Es ist sachgerecht, wenn die Kantonspolizei diese beiden Personen aus ihren Reihen bestimmt. Die Kantonspolizei wird mit dem Vollzug des Konkordats beauftragt (Art. 32<sup>a</sup> Abs. 1), womit sie auch die zwei kantonalen Koordinatoren zu bezeichnen hat. – Als für die Verlängerung der Daten-Aufbewahrungsfrist zuständige gerichtliche Instanz (Art. 13 Abs. 1 Bst. *b* Konkordat) wird das mit der Neuordnung der Strafrechtspflege geschaffene Zwangsmassnahmengericht bezeichnet (Art. 32<sup>a</sup> Abs. 2). Das Delikt selbst wird von ihm nicht beurteilt, sondern nur die Frage, ob von einem erheblichen Rückfallrisiko auszugehen ist. Die Verlängerung der Löschfrist ist eine Verfahrensfrage und passt zu seinem Aufgabenbereich. Die längste Aufbewahrungsdauer von rückerfassten ViCLAS-Daten beträgt bisher 32 Jahre. Verlängerungsgesuche werden nicht zahlreich sein, da es sich um eine hochselektive Risikogruppe handelt.

Die Aufbewahrungsfrist steht während des Vollzugs einer Freiheitsstrafe still, und Datensätze sind zu löschen, wenn ein Freispruch erfolgt oder ein Verdacht definitiv ausgeräumt ist; das kantonale Recht muss dazu die meldepflichtigen Behörden bezeichnen (Art. 13 Abs. 1 Bst. *b*, *e*, *f* und Abs. 3 Konkordat). Diese Frage soll der Regierungsrat auf Verordnungsstufe regeln (Art. 33 Abs. 2 neu). Vorgesehen ist, die Kantonspolizei als kantonale Meldestelle zu bezeichnen. Die verfahrensleitenden kantonalen Behörden, denen auch die Datenherrschaft zukommt, geben den Koordinatoren der Kantonspolizei die für die Löschung von Datensätzen bzw. für den Fristenstillstand relevanten Ereignisse bei Eintreten bekannt: Die für den Straf- bzw. Massnahmenvollzug zuständigen Stellen melden Beginn und Ende der Strafen und Massnahmen, die urteilenden Gerichte die rechtskräftigen Freisprüche, die zuständige Staatsanwaltschaft die rechtskräftigen Verfahrenseinstellungen. Die detaillierte Regelung soll in der Polizeiverordnung erfolgen.

## 7. Kosten

Der Kostenanteil des Kantons Glarus beträgt gemäss Hochrechnung der Kantonspolizei Bern jährlich rund 9000 Franken, inklusive dem nach der Einwohnerzahl bemessenen Anteil an den Lizenzkosten (188 Fr.). Nachdem sich der Kanton Glarus, wie die Kantone des Ostschweizer Polizeikonkordats, am Pilotbetrieb beteiligt, und dessen Aussenstelle gemäss Beschluss der Konferenz der Ostschweizerischen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren durch den Kanton St. Gallen geführt wird, fallen bereits Jahresbeiträge an; 2009 waren es rund 6200 Franken. Der Mehraufwand aufgrund der Vereinbarung dürfte somit etwa 2800 Franken betragen.

Schon für den Pilotbetrieb waren zwei Koordinatoren zur Verfügung zu stellen. Ihr jährlicher Zeitaufwand beträgt etwa fünf Tage. Möglicherweise wird er etwas steigen. Hinzu kommen geringe personelle Aufwendungen für weitere zu erledigende Aufgaben.

## 8. Inkrafttreten

Das Konkordat ist zustande gekommen und in Kraft. Voraussichtlich werden bis Mitte Jahr sämtliche Kantone dem ViCLAS-Konkordat beigetreten sein. Für den Kanton Glarus soll der Regierungsrat das Inkrafttreten von Beitrittsbeschluss und Änderung des Polizeigesetzes bestimmen.

## 9. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission für Recht, Sicherheit und Justiz unter Vorsitz von Landrat Fridolin Hunold, Glarus, bereitete die Vorlage vor. Eintreten war unbestritten. Die Kommission befasste sich jedoch eingehend mit dem Gehalt des Konkordates, das sehr weitreichende Datensammlungen zulässt. Zentral ist die Abwägung zwischen den Interessen des Datenschutzes und der Verhinderung sowie der Aufklärung von Gewaltdelikten. Die Kommission kam nach eingehender Diskussion zum Schluss, dass der wirksame Schutz der Gesellschaft vor Gewaltverbrechern die mit dem Beitritt zum ViCLAS-Konkordat einhergehenden Eingriffe in den Datenschutz rechtfertigten, zumal das Konkordat durch die Vereinigung «Die Schweizerischen Datenschutzbeauftragten» geprüft und als mit den Prinzipien des Datenschutzes vereinbar erklärt wurde. Sie beantragt Landrat und Landsgemeinde einstimmig, der Interkantonalen Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat) beizutreten und den damit verbundenen Anpassungen des Polizeigesetzes zuzustimmen.

Im Landrat selber war der Antrag von Regierungsrat und landrätlicher Kommission völlig unbestritten. Nach kurzer Diskussion beschloss der Landrat einhellig, der Landsgemeinde den Beitritt zum Konkordat und die Annahme der damit verbundenen Gesetzesänderung zu empfehlen.

## 10. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat) und die Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus zu genehmigen:

### A. Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2011)

1. Der Kanton Glarus tritt der Interkantonalen Vereinbarung vom 2. April 2009 über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat) bei.
2. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten des Beitrittsbeschlusses.

### Interkantonale Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat)

(Erlassen am 2. April 2009 von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren [KKJPD])

#### 1. Allgemeine Bestimmungen

##### Art. 1

##### *Gegenstand und Zweck*

<sup>1</sup> Die interkantonale Vereinbarung (bzw. das Konkordat; nachstehend: Vereinbarung) bezweckt die effiziente Bekämpfung der (seriellen) Gewalt- und Sexualkriminalität durch interkantonale Zusammenarbeit, indem insbesondere:

- a. die rechtliche Grundlage für den kantonsübergreifenden Einsatz des Analyseinstruments ViCLAS zur Verhinderung und Aufklärung von Delikten gegen die physische und sexuelle Integrität geschaffen und
- b. die überkantonale Zusammenführung und Auswertung kantonaler Ermittlungsergebnisse und Strafverfahren ermöglicht wird.

<sup>2</sup> Diese Vereinbarung regelt, unter welchen Voraussetzungen ViCLAS durch die der Vereinbarung angeschlossenen Kantone sowie dem Fürstentum Liechtenstein eingesetzt wird.

##### Art. 2

##### *Begriff*

ViCLAS (Violent Crime Linkage Analysis System) ist ein auf bestehenden Ermittlungsergebnissen basierendes Analysesystem für Gewalt- und Sexualdelikte, das die Grundlage für neue Ermittlungsansätze (Tat-Täter-Zusammenhänge beziehungsweise Tat-Tat-Zusammenhänge) bildet. Es dient dazu, deliktsspezifische Informationen sprachunabhängig auswertbar zu machen.

### Art. 3

#### *Anwendungsbereich*

<sup>1</sup> ViCLAS kommt zur Anwendung in Verfahren gegen eine bekannte oder unbekannt TÄterschaft mit lokalen, regionalen, nationalen oder internationalen Ermittlungen.

<sup>2</sup> Mit ViCLAS werden Verhaltensweisen und/oder Umstände erfasst, welche in Zusammenhang mit Delikten gegen die physische bzw. sexuelle Integrität stehen bzw. darauf hindeuten oder sexuell motiviert sind und sich für eine Analyse und Recherche in ViCLAS eignen. Dies beinhaltet insbesondere:

- a. Tötungsdelikte (inkl. Versuche),
- b. Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung (inkl. Versuche und Antragsdelikte),
- c. Vermisstenfälle, wenn die Gesamtumstände auf ein Verbrechen hindeuten,
- d. verdächtiges Ansprechen von Kindern und Jugendlichen, wenn aufgrund der Gesamtumstände von einem Gewalt- oder Sexualmotiv auszugehen ist,
- e. Entführungen (ohne elterliche Kindesentführung und ohne Entziehen von Unmündigen durch Inhaber der elterlichen Gewalt),
- f. Tierquälerei im Sinn von Artikel 26 Absatz 1 Buchstaben a und b des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 (Stand 1. September 2008), wenn aufgrund der Gesamtumstände von einem Gewalt- oder Sexualmotiv auszugehen ist.

## 2. Organisation, Zuständigkeiten

### Art. 4

#### *Grundsatz*

<sup>1</sup> Mit dem Betrieb von ViCLAS werden ausschliesslich bestehende Ermittlungsdaten aus kommunalen beziehungsweise kantonalen polizeilichen Untersuchungen kantonsübergreifend verarbeitet und analysiert.

<sup>2</sup> In ViCLAS werden standardmässig alle verfügbaren ermittlungsrelevanten Informationen zu den nachfolgenden Bereichen aufgenommen:

- a. Angaben über die TÄterschaft und ihre Lebenssituation,
- b. Angaben über die Opfer und deren Lebenssituation,
- c. Angaben über Täter-Opferbeziehung,
- d. Angaben zur Tat und zur Vorgehensweise der TÄterschaft,
- e. Angaben zu Verletzungen und Todesursachen,
- f. Angaben über die Tatorte,
- g. Art der verwendeten Waffen und Gegenstände,
- h. Angaben zu Fahrzeugen, die in einem Zusammenhang mit der Tat und/oder der TÄterschaft stehen.

<sup>3</sup> Absatz 2 ist ebenso anwendbar auf polizeilich ermittelte, jedoch nicht oder noch nicht gerichtlich beurteilte Daten.

### Art. 5

#### *Organisation*

<sup>1</sup> Der Betrieb des Analysesystems ViCLAS wird durch die Kantonspolizei Bern als Zentralstelle und als verantwortliche Lizenznehmerin der Royal Canadian Mounted Police gewährleistet.

<sup>2</sup> Die Zentralstelle ViCLAS wird im Betrieb durch fünf regionale Aussenstellen unterstützt. Diese Aussenstellen werden durch je einen Vertreterkanton der bestehenden vier Polizeikonkordate sowie die Kantons- oder Stadtpolizei Zürich besetzt. Die Aussenstellen sind für die Bearbeitung und Analyse der Fälle der Kantone ihres Konkordates zuständig.

<sup>3</sup> Jeder Kanton bezeichnet zwei Koordinatoren, welche für den Informationsaustausch mit den Aussenstellen beziehungsweise der Zentralstelle zuständig sind.

<sup>4</sup> Die strategische Leitung von ViCLAS wird durch den Lenkungsausschuss ViCLAS wahrgenommen. Diesem gehören der Chef bzw. die Chefin Kriminalabteilung der Zentralstelle (Vorsitz) und die Chefs bzw. Chefinnen der Kriminalpolizeien der fünf Aussenstellen an. Der Lenkungsausschuss ist der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten rechenschaftspflichtig. Diese übt die Aufsicht über die Einhaltung der Vereinbarung aus.

### 3. Betrieb und Datenschutz

#### Art. 6

##### *Informationsaustausch*

<sup>1</sup> Die beteiligten Kantone sind ermächtigt, die unter den Artikeln 3 und 4 bezeichneten Daten gemäss den Grundsätzen von Artikel 8 gegenseitig auszutauschen, in einem zentralen System zu speichern sowie elektronisch auszuwerten.

<sup>2</sup> Die Vereinbarungspartner haben sämtliche ViCLAS-relevanten Daten der gemäss Artikel 5 zuständigen Aussenstelle mitzuteilen.

#### Art. 7

##### *Betriebsbewilligung*

Das Datenbearbeitungssystem wird von der Kantonspolizei Bern für die ganze Schweiz betrieben. Der Betrieb des Analysesystems ViCLAS wird mit der Betriebsbewilligung des Regierungsrates des Kantons Bern gemäss Artikel 52 Absatz 5 des Polizeigesetzes des Kantons Bern vom 8. Juni 1997 geregelt.

#### Art. 8

##### *Speicherung und Datenpflege*

<sup>1</sup> Die physische Speicherung der ViCLAS-Daten erfolgt ausschliesslich bei der Zentralstelle.

<sup>2</sup> Bezüglich der Datenpflege in ViCLAS gelten die folgenden Grundsätze:

- a. Die Aussenstellen können ihre eigenen Daten mutieren und haben ein Leserecht für die Daten der anderen Aussenstellen sowie der Zentralstelle.
- b. Das Recht, den ganzen Datensatz, d.h. auch die Daten der fünf ViCLAS-Aussenstellen zu mutieren, kommt ausschliesslich der Zentralstelle zu.
- c. Die Löschung erfolgt durch die Zentralstelle.

#### Art. 9

##### *Verantwortlichkeit*

Die Verantwortung für die Einhaltung des Datenschutzes und die Gewährleistung der Datensicherheit liegt beim Polizeikommandanten beziehungsweise bei der Polizeikommandantin des Kantons Bern. Die ViCLAS-Mitarbeiter und -Mitarbeiterinnen der Zentralstelle sowie der Aussenstellen sind daneben auch persönlich für die Einhaltung der Anliegen und Vorgaben des Datenschutzes verantwortlich.

#### Art. 10

##### *Akteneinsichtsrecht*

<sup>1</sup> Verlangt eine Person nach Massgabe des anwendbaren kantonalen Datenschutzrechts Auskunft oder Einsicht in die von der Polizei über sie bearbeiteten Daten, ist die zuständige kantonale Polizeibehörde zur Weiterleitung des Gesuchs als Teilgesuch an die zuständige Aussenstelle verpflichtet, wenn

- a. sich aus den bearbeiteten Daten Anhaltspunkte für einen ViCLAS-Eintrag ergeben oder
- b. der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin dies verlangt.

<sup>2</sup> Es ist zulässig, Gesuche um Auskunft und Einsicht unmittelbar an die Aussenstelle oder die Zentralstelle zu richten.

<sup>3</sup> Die Aussenstelle hat das Gesuch stets an die Zentralstelle weiterzuleiten.

<sup>4</sup> Die Zentralstelle behandelt das Gesuch und gibt dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin Auskunft oder Einsicht. Bestehen für das Auskunfts- und Einsichtsrecht vor der zuständigen kantonalen Polizeibehörde Einschränkungen, hat die Zentralstelle diese zu beachten.



**Art. 11***Berichtigung von Daten*

<sup>1</sup> Jede Person hat Anspruch darauf, dass Personendaten, die über sie in ViCLAS unrichtig erfasst worden sind oder nicht notwendig sind, berichtigt oder vernichtet werden.

<sup>2</sup> Zur Vornahme der Berichtigung zuständig ist die Zentralstelle.

**Art. 12***Verfahren und Rechtsschutz*

<sup>1</sup> Die im Zusammenhang mit ViCLAS stehenden Auskunfts- und Berichtigungsgesuche sowie alle anderen im Zusammenhang mit der vorliegenden Vereinbarung stehenden datenschutzrechtlichen Ansprüche richten sich – soweit diese Vereinbarung keine abweichenden Regelungen enthält – nach dem Datenschutzgesetz des Kantons Bern vom 19. Februar 1986.

<sup>2</sup> Zuständige Datenaufsichtsstelle ist die Datenaufsichtsstelle des Kantons Bern.

**Art. 13***Löschung von Daten*

<sup>1</sup> Die in ViCLAS erfassten Datensätze werden gemäss den nachfolgenden Fristen gelöscht:

- a. Die Datensätze werden im Analysesystem grundsätzlich 40 Jahre ab Eingabe gespeichert. Die Daten werden nach dieser Frist oder nach Ableben der Tatbeteiligten gelöscht.
- b. Die Frist kann in Fällen erheblicher Wiederholungsgefahr und in Absprache mit der betroffenen Polizei auf Antrag der Zentralstelle durch die zuständige richterliche Behörde des betreffenden Kantons um jeweils fünf Jahre verlängert werden.
- c. Bei Wiederholungstätern ist für den Beginn des Fristenlaufs das letzte im Analysesystem erfasste Delikt massgebend.
- d. Der Fristenlauf steht still während dem Vollzug einer Freiheitsstrafe oder einer stationären Massnahme.
- e. Die gespeicherten Datensätze über die (mutmassliche) Täterschaft sind von Amtes wegen zu löschen:
  - unter Vorbehalt von Buchstabe *f* nach einem Freispruch bezüglich der Daten, welche diesen Freispruch betreffen, oder
  - sobald gegen einen (mutmasslich) Tatbeteiligten ein Verdacht definitiv ausgeräumt ist.
- f. Erfolgte ein Freispruch oder die Verfahrenseinstellung wegen Schuldunfähigkeit des Täters, so wird bezüglich der Datenlöschung gemäss den Grundsätzen von Buchstaben *a–d* vorgegangen.

<sup>2</sup> Für Daten von Opfern und bei Registrierungen nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe *d* überprüft die Zentralstelle auf Gesuch hin unabhängig von den festgelegten Fristen, ob die vorhandenen Daten noch benötigt werden. Alle nicht mehr benötigten Daten werden im Analysesystem gelöscht. Daten von Opfern können auf Gesuch anonymisiert werden.

<sup>3</sup> Die Behörden, die für die Meldung der löschungspflichtigen Daten beziehungsweise des Friststillstands während des Vollzugs einer Freiheitsstrafe oder einer Massnahme zuständig sind, werden durch das kantonale Recht bestimmt.

**4. Finanzierung****Art. 14**

<sup>1</sup> Die Kantonspolizei Bern trägt sämtliche aus dem Betrieb der Zentralstelle resultierenden Personal- und Infrastrukturkosten.

<sup>2</sup> Die Betriebs- und Investitionskosten der Aussenstellen werden durch die an der jeweiligen Aussenstelle angeschlossenen Kantone oder durch das Polizeikonkordat des entsprechenden Aussenstellenstandorts getragen.

<sup>3</sup> Anfallende Lizenzkosten sowie vom Lenkungsausschuss beschlossene Ausgaben für systembedingte Erneuerungen und Anschaffungen werden auf die Vereinbarungspartner proportional zur Einwohnerzahl aufgeteilt.

## 5. Schlussbestimmungen

### Art. 15

#### *Beitritt und Kündigung*

<sup>1</sup> Jeder Kanton kann der Vereinbarung jederzeit beitreten. Der Beitritt wird sofort wirksam.

<sup>2</sup> Jeder Vertragspartner kann seine Mitgliedschaft unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten auf das Ende eines Kalenderjahres kündigen. Ein Austritt hat keinen Einfluss auf den bis dahin eingegebenen Datenbestand.

<sup>3</sup> Das Beitrittsgesuch sowie die Kündigung sind an die KKJPD zu richten.

### Art. 16

#### *Vollzug*

<sup>1</sup> Die Kantone erlassen die zum Vollzug dieser Vereinbarung erforderlichen Bestimmungen.

<sup>2</sup> Die Polizeikonkordate bestimmen die für sie zuständige Aussenstelle gemäss Artikel 5 Absatz 2.

### Art. 17

#### *Inkrafttreten*

<sup>1</sup> Die Vereinbarung tritt in Kraft, sobald ihm der Kanton Bern sowie mindestens zwei weitere Kantone beigetreten sind.

<sup>2</sup> Änderungen der Vereinbarung bedürfen der Zustimmung aller Vertragspartner.

### Art. 18

#### *Notifikation an den Bund*

Das Generalsekretariat der KKJPD informiert die Bundeskanzlei über die vorliegende Vereinbarung. Das Verfahren richtet sich nach dem Artikel 270 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung des Bundes.

### Art. 19

#### *Fürstentum Liechtenstein*

Dieser Vereinbarung kann das Fürstentum Liechtenstein auf der Grundlage seiner eigenen Gesetzgebung beitreten. Ihm stehen alle Rechte und Pflichten der anderen Vereinbarungspartner zu.

### Art. 20

#### *Rechtspflege*

<sup>1</sup> Für allfällige, sich aus der Anwendung und Auslegung dieser Vereinbarung ergebende Streitigkeiten zwischen den Vereinbarungskantonen wird ein Schiedsgericht eingesetzt.

<sup>2</sup> Schiedsgerichtsinstantz ist der Vorstand der KKJPD.

<sup>3</sup> Die Bestimmungen des Konkordats vom 27. März 1969 über die Schiedsgerichtsbarkeit finden Anwendung.

<sup>4</sup> Das Schiedsgericht entscheidet endgültig.

<sup>5</sup> Für besondere Fälle kann es ein unabhängiges Schiedsgericht einsetzen.

### Art. 21

#### *Übergangsbestimmungen*

<sup>1</sup> Auf die seit der operativen Inbetriebnahme von ViCLAS per Mai 2003 im Analysesystem erfassten Daten findet die vorliegende Vereinbarung sinn-gemässe Anwendung. Die entsprechenden Daten bleiben gespeichert und dürfen unter Einhaltung der in dieser Vereinbarung aufgestellten Grundsätze verwendet werden.

<sup>2</sup> Eine Neuerfassung von Daten für Vorkommnisse nach Artikel 3, welche sich vor Inkrafttreten der vorliegenden Vereinbarung ereignet haben, ist für Tötungsdelikte bis 1978 und für Sexualdelikte bis 1993 möglich, sofern eine ViCLAS-Relevanz gegeben ist und die Daten in einer verwertbaren Qualität vorliegen.

<sup>3</sup> Daten, welche nach dem massgeblichen kantonalen Recht bereits gelöscht sein müssten, dürfen in ViCLAS nicht erfasst werden.

<sup>4</sup> Vor Inkrafttreten dieser Vereinbarung bereits erfasste Daten sind zu löschen, wenn sie gemäss den in dieser Vereinbarung aufgestellten Grundsätzen nicht neu erfasst werden dürfen.

<sup>5</sup> Daten von Vorkommnissen nach Artikel 3, welche sich vor Inkrafttreten dieser Vereinbarung ereignet haben, dürften nur dann neu erfasst werden, sofern diese den in dieser Vereinbarung aufgestellten Grundsätzen nicht widersprechen.

## B. Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Glarus

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2011)

### I.

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

#### Art. 32<sup>a</sup> (neu)

##### *ViCLAS-Konkordat*

<sup>1</sup> Die Kantonspolizei vollzieht die Interkantonale Vereinbarung vom 2. April 2009 über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat).

<sup>2</sup> Über die Lösungsfristen in Fällen erheblicher Wiederholungsgefahr im Sinne von Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe *b* ViCLAS-Konkordat entscheidet das Zwangsmassnahmengericht.

#### Art. 33 Abs. 2 (neu)

##### *Bisheriger Text wird zu Abs. 1.*

<sup>2</sup> Er (der Regierungsrat) bestimmt die Behörden, die gemäss Artikel 13 Absatz 3 ViCLAS-Konkordat für die Meldung der lösungspflichtigen Daten bzw. des Fristenstillstands während des Vollzugs einer Freiheitsstrafe oder einer Massnahme zuständig sind.

### II.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung.

## § 6 A. Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe B. Änderung des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

### *Die Vorlage im Überblick*

*Die Änderung des Sozialhilfegesetzes will verhindern, dass Heimbewohner durch ungedeckte Heimkosten Sozialhilfe beanspruchen müssen, und das kantonale Gesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (Ergänzungsleistungsgesetz) ist an die Neuordnung der Pflegefinanzierung anzupassen.*

*Mit der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens haben die Gemeinden ungedeckte Heimkosten zu tragen. Dies kann dazu führen, dass Heimbewohner, die nur einen kleinen Teil der Heimkosten nicht aus eigenen Mitteln zu bestreiten vermögen, Sozialhilfe beanspruchen müssen, weil sie zunächst ungedeckte Heimkosten zu begleichen haben und deswegen die persönlichen Auslagen nicht mehr bezahlen können. Künftig soll ihnen in solchen Fällen ein vom Regierungsrat festzulegender Betrag zustehen, welchen sie vorab für persönliche Auslagen verwenden dürfen. Damit kann Sozialhilfeabhängigkeit vermieden werden. – Zudem ist zu verhindern, dass die Gemeinden ungedeckte Heimkosten zu tragen haben, weil Heimbewohner ihnen zustehende Forderungen nicht geltend machen.*

*Am 1. Januar 2011 tritt die bundesrechtliche Neuordnung der Pflegefinanzierung in Kraft. Sie begrenzt unter anderem die von Alters- und Pflegeheimbewohnern zu tragenden Pflegekosten. Die nach Abzug der Krankenkassenleistungen verbleibende Restfinanzierung der Heimpflege obliegt ebenfalls den Gemeinden. Damit werden Gemeindeaufwendungen von den «ungedeckten Heimkosten» auf die Restfinanzierung der Pflege umgelagert. Diese Neuordnung bedingt Anpassungen des Ergänzungsleistungsgesetzes in Bezug auf die für die Berechnung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen anerkannten Pflegekosten.*

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Gesetzesänderungen zuzustimmen.*

## 1. Ausgangslage

### 1.1. Sozialhilfegesetz

Die Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens per 1. Januar 2008 erforderte eine Fülle von Anpassungen im kantonalen Recht. Die stationäre Altersbetreuung wurde den Gemeinden übertragen (Art. 33 Kantonsverfassung) und ihnen die ungedeckten Heimkosten auferlegt (Art. 6<sup>a</sup> Sozialhilfegesetz, SHG). Die Umsetzung, insbesondere die Berechnung dieser Kosten, erwies sich als anspruchsvoll und erfordert eine gesetzliche Regelung. Störend ist vor allem, dass in einem Heim lebende Personen, die nicht sämtliche Kosten aus eigenen Mitteln bestreiten können, von der Sozialhilfe unterstützt werden müssen, weil zunächst «ungedekzte Heimkosten» abzuwenden sind, und deswegen die Kosten für die persönlichen Auslagen ungedeckt bleiben. Es ist die Reihenfolge zu ändern, in der die Forderungen zu begleichen sind. Im Weiteren sollen die Gemeinden Ansprüche gegenüber Dritten einfordern können, welche unterstützte Personen, aus welchen Gründen auch immer, nicht geltend machen.

Die Neuordnung der Pflegefinanzierung tritt am 1. Januar 2011 in Kraft. Daher ist das Ergänzungsleistungsgesetz bezüglich Pflegerestkosten anzupassen. Unter der neuen Ordnung werden sich deutlich weniger Fälle mit «ungedeckten Heimkosten» bzw. «ungedeckten Kosten für die stationäre Altersbetreuung» (Art. 6<sup>a</sup> SHG) ergeben. In der stationären Altersbetreuung fallen den betreuten Personen künftig nur Kosten für Pension und Betreuung sowie aus einer Beteiligung an den Pflegekosten an (Art. 25<sup>a</sup> Abs. 5 Krankenversicherungsgesetz, KVG; Art. 33<sup>c</sup> Abs. 2 und 4 EG KVG). Nach Abzug des Beitrags der Krankenversicherer sind dem Pflegeheim die «verbleibenden Restkosten» durch die Wohngemeinde direkt zu vergüten (Pflegetaxe abzüglich Kostenbeteiligung versicherte Personen und Krankenversichererbeiträge; Art. 33<sup>d</sup> Abs. 3 EG KVG). Da für die Bewohnerinnen und Bewohner von Alters- und Pflegeheimen die oft kostenintensivste Pflege – bis auf die Pflegekostenbeteiligung – wegfällt, werden sehr viel mehr von ihnen die Pflegekosten selber zu bestreiten vermögen. Damit vermindern sich die ungedeckten Heimkosten zu Lasten der unterstützungspflichtigen Gemeinden, welche die «Restfinanzierung der Pflegekosten» aber gleichwohl tragen müssen.

Die Betreuungskosten sind als durch den Heimaufenthalt verursacht zu betrachten, was für die Pflegekosten nicht ohne weiteres gilt, da Pflegebedürftigkeit auch zu Hause bestünde. Falls Pflegenden die Pflegekosten von täglich maximal 21.60 Franken nicht begleichen können, handelt es sich nicht um ungedeckte Heimkosten zu Lasten der Gemeinden (Art. 6<sup>a</sup> SHG), sondern um wirtschaftliche Hilfe, welche die Sozialhilfe zu Lasten des Kantons zu übernehmen hat (Art. 22 ff. SHG).

Die Kostenaufteilung geschieht wie folgt:

<i>Kosten für</i>	<i>Wer trägt sie?</i>
<i>Pension</i>	Grundsätzlich der Pensionär (unbeschränkt); bis max. 85.50 Franken je Tag übernimmt sie die EL (soweit ein Anspruch besteht). Diesen Betrag übersteigende Kosten trägt der Pensionär oder die Gemeinde (ungedeckte Heimkosten nach Art. 6 <sup>a</sup> SHG).
<i>Betreuung</i>	Grundsätzlich der Pensionär (unbeschränkt). Durchschnittlich 18 Franken je Tag übernimmt die EL (soweit ein Anspruch besteht). Diesen Betrag übersteigende Kosten trägt der Pensionär oder die Gemeinde (ungedeckte Heimkosten nach Art. 6 <sup>a</sup> SHG).
<i>Pflege</i>	Die Pflegekosten abzüglich Pflegekostenbeteiligung der Krankenversicherer (maximal 108 Fr. je Tag) und des Pflegekostenbeitrages des Pensionärs (maximal 21.60 Fr. je Tag) ergeben die Pflegerestkosten zu Lasten der Gemeinde. Kann der Versicherte seinen Beitrag nicht selber leisten und besteht kein EL-Anspruch, trägt diesen der Kanton (Art. 22 SHG).

Eine Umfrage bei den Gemeinden ergab für den Monat September 2010 «ungedeckte Heimkosten» von rund 32'000 Franken. Die Neuordnung der Pflegefinanzierung wird diese Last reduzieren bzw. verlagern. Das Ausmass ist unbekannt. Die künftig separat auszuweisenden Pflegekosten wurden zusammen mit den Betreuungskosten erfasst. Deshalb fehlen Vergleichszahlen, und es wird die Vollziehungsverordnung zum Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung anzupassen sein.

## 1.2. Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Die Neuordnung der Pflegefinanzierung wirkt sich auch auf die Ergänzungsleistungen aus. Nebst den Leistungen bei den Krankheits- und Behinderungskosten regelt das Bundesrecht neu ebenfalls die Leistungen im Pflegebereich. Den EL-berechtigten Personen wird nur noch eine Kostenbeteiligung verrechnet (Art. 25<sup>a</sup> Abs. 5 KVG, Art. 33<sup>b</sup> und 33<sup>c</sup> EG KVG). Das kantonale Recht ist diesen Vorgaben anzupassen (Art. 6 Abs. 3).

## 2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### 2.1. Sozialhilfegesetz

Die Änderung bezieht sich auf Personen, welche die Kosten nicht selber bezahlen können und zu unterstützen sind. Die Regelungen beschlagen jedoch sämtliche drei Kostenbereiche (Pension, Betreuung, Pflege).

#### *Artikel 6<sup>a</sup>; Kostentragung bei stationärer Altersbetreuung*

Bisher musste die zuständige Gemeinde für sämtliche aufgrund eines Heimaufenthaltes entstehenden Kosten aufkommen, welche die im Heim wohnende Person nicht selber zu decken vermochte. Die Neuordnung per 1. Januar 2011 ändert daran nichts, weil das EG KVG die Pflegerestkosten den Gemeinden auferlegt (Art. 33<sup>b</sup> EG KVG). Die im Heim Wohnenden leisten nur eine Kostenbeteiligung (Art. 33<sup>b</sup> Abs. 4 EG KVG). Kann diese nicht erbracht werden und wird sie von der EL nicht übernommen, weil z.B. kein Anspruch auf EL besteht, ist festzustellen, ob es sich um ungedeckte Heimkosten oder um Kosten handelt, welche nicht direkt durch den Heimaufenthalt verursacht werden, und deshalb durch die Sozialhilfe (evtl. vorläufig) zu übernehmen bzw. von den ungedeckten Heimkosten auszunehmen sind.

#### *Artikel 6<sup>b</sup>; Verwendung der Einnahmen*

Es wird die Reihenfolge bestimmt, nach der unterstützte Personen ihre Kosten zu begleichen haben; so führt nicht jeder Ausgabenüberschuss zu Sozialhilfebedürftigkeit. Dies ist der Fall, wenn die (meist hohen) Heimkosten vor den (oft bescheidenen) persönlichen Auslagen beglichen werden, die dann nicht mehr aus den restlichen Mitteln finanziert werden können. – Die persönlichen Auslagen werden jedoch nur bis zu einem vom Regierungsrat festzusetzenden Höchstbetrag privilegiert. Erst danach sind die Heimkosten zu bezahlen. Reichen die Mittel dazu nicht, sind die überschüssenden Heimkosten zu decken (Art. 6<sup>a</sup>). Schliesslich sind

die den Höchstbetrag übersteigenden persönlichen Auslagen und nicht durch den Heimaufenthalt bedingte «andere Ausgaben» (z.B. die Pflegekostenbeteiligung der unterstützten Person) zu begleichen, wofür, soweit die eigenen Mittel nicht ausreichen, die Sozialhilfe aufzukommen hat.

Nach Prioritäten geordnet sind die Einnahmen wie folgt zu verwenden:

- Priorität 1: persönliche Auslagen; 452 bzw. 303 Franken/Monat zur Vermeidung von Sozialhilfe-abhängigkeit;
- Priorität 2: Kosten für Pension, Betreuung («Heimkosten» nach Art. 6<sup>a</sup>);
- Priorität 3: 452 bzw. 303 Franken/Monat übersteigende persönliche und andere Auslagen (z.B. Pflegekostenbeteiligung) (= keine Heimkosten).

#### *Artikel 6<sup>c</sup>; Ansprüche unterstützter Personen*

Für Unterlassungen der im Heim wohnenden Personen sollen nicht die Gemeinden einstehen müssen, ohne die Pflichtigen (z.B. Sozialversicherungen, Private) belangen zu können. Ihnen wird ermöglicht, solche Ansprüche geltend zu machen.

## **2.2. Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung**

### *Artikel 6 Absatz 3; Krankheits-, Behinderungs- und Pflegekosten*

Zusätzlich zu den Krankheits- und Behinderungskosten bestimmt die neue Pflegefinanzierung die EL im Pflegebereich. Den EL-Berechtigten wird nur noch die Kostenbeteiligung der versicherten Personen belastet (Art. 25<sup>a</sup> Abs. 5 KVG, Art. 33<sup>b</sup> und 33<sup>c</sup> EG KVG). Im Vergleich zur früheren Regelung ist dies nur noch ein kleiner Teil.

## **3. Inkrafttreten**

Die neue Pflegefinanzierung trat am 1. Januar 2011 in Kraft. Die Regelung dazu ist rückwirkend auf dieses Datum in Kraft zu setzen, weil sich sonst vor allem im Vollzug für die Heime ein kaum zu vollziehender, unverhältnismässiger administrativer Aufwand ergäbe (Art. 6 Abs. 3 ELG). – Die anderen Änderungen bedürfen keiner rückwirkenden Inkraftsetzung.

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

Die landrätliche Kommission Gesundheit und Soziales unter Vorsitz von Landrat Franz Landolt, Näfels (Glarus Nord), befasste sich mit der Vorlage. Eintreten war unbestritten. Das Grundanliegen, Heimbewohnern den Gang zur Sozialhilfe zu ersparen, weil ihnen wegen hoher Heimkosten die Mittel für minimale persönliche Auslagen fehlen, stiess auf uneingeschränktes Verständnis; diese Regelung diene vor allem Personen, welche keine oder keine kostendeckende EL erhielten. Diskutiert, aber nicht geändert, wurde die grundsätzliche Finanzierungsregelung (Heimwesen als Gemeindeaufgabe, Sozialhilfe als Kantonsaufgabe) und die Art und Weise der Erledigung. – Die Kommission beantragte dem Landrat, der regierungsrätlichen Vorlage unverändert zuzustimmen.

Im Landrat war die Vorlage völlig unbestritten. Nach kurzer Diskussion beschloss der Landrat einstimmig, der Landsgemeinde Annahme der Vorlage zu empfehlen.

## **5. Antrag**

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

## A. Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2011)

### I.

Das Gesetz vom 7. Mai 1995 über die öffentliche Sozialhilfe wird wie folgt geändert:

#### Art. 6<sup>a</sup>

##### *Kostentragung bei stationärer Altersbetreuung*

<sup>1</sup> Die ungedeckten Kosten der stationären Altersbetreuung trägt nach Massgabe dieses Gesetzes diejenige Gemeinde, in der die unterstützte Person ihren Unterstützungswohnsitz im Sinne des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger hat.

<sup>2</sup> Als Kosten der stationären Altersbetreuung gelten die Pensions- und Betreuungskosten unter Ausschluss der Pflegekostenbeteiligung der unterstützten Person nach Artikel 33<sup>b</sup> EG KVG.

#### Art. 6<sup>b</sup> (neu)

##### *Verwendung der Einnahmen*

Unterstützte Personen haben Forderungen in folgender Reihenfolge zu tilgen, für:

1. persönliche Auslagen, bis zum Höchstbetrag nach Artikel 4 des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung;
2. Kosten der stationären Altersbetreuung (Art. 6<sup>a</sup>);
3. persönliche Auslagen, soweit diese den Höchstbetrag (Ziff. 1) übersteigen und andere Ausgaben.

#### Art. 6<sup>c</sup> (neu)

##### *Ansprüche unterstützter Personen*

Stehen der unterstützten Person Ansprüche gegenüber Dritten zu, so gelten diese im Umfang der für sie erbrachten Leistungen als an die Gemeinde abgetreten. Artikel 26 Absätze 2–4 gelten sinngemäss.

### II.

Die Änderung tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

## B. Änderung des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2011)

### I.

Das Gesetz vom 6. Mai 2007 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung wird wie folgt geändert:

#### Art. 4

##### *Persönliche Auslagen für Heimbewohner*

Der Regierungsrat bestimmt die Höhe der anerkannten persönlichen Auslagen für Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital leben.

**Art. 6 Sachüberschrift und Abs. 3 (neu)***Krankheits-, Behinderungs- und Pflegekosten*

<sup>3</sup> Als Ausgaben im Pflegebereich werden die den EL-berechtigten Personen in Rechnung gestellten Kostenbeteiligungen gemäss den Artikeln 33<sup>b</sup> und 33<sup>c</sup> EG KVG angerechnet.

**II.**

Die Änderung in Artikel 6 tritt rückwirkend auf den 1. Januar 2011 in Kraft.  
Die Änderung in Artikel 4 tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

## **§ 7 Änderung des Steuergesetzes (Memorialsantrag «Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländerinnen und Ausländer»)**

**Die Vorlage im Überblick**

*Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Steuergesetzes unterbreitet, mit welcher Bundesvorgaben umgesetzt (Abzug von Zuwendungen an politische Parteien, Besteuerung von Grundstückgewinnen ausserkantonaler juristischer Personen) und politische Vorstösse behandelt werden (Motion zur Erhöhung des Abzugs für Kinderfremdbetreuungskosten, Memorialsantrag zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländerinnen und Ausländer).*

**Memorialsantrag «Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländerinnen und Ausländer»**

*Die Grünen reichten 2010 einen Memorialsantrag zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländerinnen und Ausländer ein, da die Besteuerung nach dem Aufwand ungerecht sei, den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletze und den ausländischen Staaten Steuersubstrat entziehe. – Die Pauschalbesteuerung hat für den Kanton fiskalische und volkswirtschaftliche Bedeutung. Fünf pauschalbesteuerte Personen bezahlten 2010 insgesamt rund 450'000 Franken Steuern. Diese Steuerbelastung basiert auf einem durchschnittlichen steuerbaren Einkommen von etwa 300'000 Franken und einem durchschnittlichen steuerbaren Vermögen von etwa 4 Millionen Franken. Die Pauschalbesteuerten leisten einen überproportional grossen finanziellen Beitrag an die Infrastruktur und beanspruchen die Dienstleistungen des Kantons und der Gemeinden nur in geringem Mass. Zudem haben sie dem einheimischen Gewerbe Aufträge verschafft. Landesweite Abklärungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung lassen einen Beschäftigungseffekt von 20 mit der Pauschalbesteuerung indirekt zusammenhängenden Stellen im Kanton errechnen. Auf Bundesebene sind Bestrebungen im Gange, um die Besteuerungsgrundlagen zu erhöhen und mehr Steuereinnahmen von ihnen zu erhalten. – Der Kanton Glarus lehnte sich immer an die Bundeslösung an. Sie ist dem Alleingang vorzuziehen, ansonsten droht nach der Erfahrung im Kanton Zürich ein Wegzug der Pauschalbesteuerten, was Steuerausfälle brächte, die konsequenterweise kompensiert werden müssten.*

**Erhöhung Abzug Kinderfremdbetreuungskosten**

*Eine Motion der FDP-Landratsfraktion will die Abzüge pro fremd betreutes Kind unter zwölf Jahren auf maximal 10'000 Franken erhöhen; die Landsgemeinde beschloss 2006 einen Sozialabzug von maximal 3000 Franken. Etwas mehr als ein Prozent aller Steuerpflichtigen machten davon Gebrauch, der Steuerausfall von 75'000 Franken ist im Vergleich zum Gesamtsteueraufkommen von 115 Millionen Franken marginal. Bei der direkten Bundessteuer gilt ab laufendem Jahr eine Entlastung bis höchstens 10'000 Franken für die Drittbetreuung jeden Kindes, welches das 14. Altersjahr noch nicht erreicht hat. Das kantonale Steuergesetz soll daran angepasst werden. Es wird mit einem Steuerausfall für Kanton und Gemeinden von 175'000 Franken gerechnet.*

**Änderung des Steuergesetzes aufgrund von Bundesvorgaben**

*Die Teilbesteuerung der Dividenden für qualifizierte Beteiligungen zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung – im Kanton Glarus seit 1. Januar 2007 in Kraft – muss an die Unternehmenssteuerreform II angepasst werden. – Das Bundesgesetz über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an politische Parteien gestattet es, Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien bis zu 10'000 Franken pro Steuererklärung von den Einkünften abzuziehen. Die Kantone haben es innert zwei Jahren*



nachzuvollziehen. – Gewinne aus der Veräusserung von Grundstücken juristischer Personen, die im Kanton lediglich wegen ihres Grundeigentums steuerpflichtig sind, dürfen aufgrund neuer bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht mehr der Grundstückgewinnsteuer unterliegen. Der Gewinnsteuersatz für Vereine, Stiftungen und übrige juristische Personen sowie Anlagefonds mit direktem Grundbesitz wird reduziert. Die sehr bescheidenen Steuerausfälle sind mangels Anhaltspunkten nicht zu beziffern.

Der Landrat diskutierte die Pauschalbesteuerung und die Abzugshöhe für Kinderfremdbetreuungskosten kontrovers. Er empfiehlt, die Abschaffung der Pauschalbesteuerung abzulehnen. Hingegen unterstützt er den regierungsrätlichen Vorschlag, wie der Bund einen Abzug von maximal 10'000 Franken pro fremd betreutes Kind bis 14 Jahren zu gewähren; die Kommission hatte nur 5000 Franken vorgeschlagen.

## 1. Memorialsantrag Abschaffung Pauschalbesteuerung

### 1.1. Memorialsantrag

Die Grünen des Kantons Glarus reichten anfangs 2010 den Memorialsantrag «Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländerinnen und Ausländer» ein:

«Der Kanton Glarus schafft die dauernde pauschale Besteuerung für Personen, die nicht Schweizer Bürger sind, ab. Dazu wird Artikel 13 Absatz 2 des Kantonalen Steuergesetzes gestrichen. Absatz 4 soll entsprechend angepasst werden.

#### *Begründung*

Das Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes erlaubt den Kantonen die Pauschalbesteuerung von vermögenden Ausländerinnen und Ausländern, die hier keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Den Pauschalbesteuerten wird in der Regel der fünf- bis siebenfache Mietwert ihrer Wohnung oder ihres Hauses als steuerbares Einkommen angerechnet.

Diese Besteuerung nach Aufwand ist aber aus verschiedenen Gründen abzulehnen:

- Sie ist ungerecht gegenüber Schweizerinnen und Schweizern, die bei gleichem Einkommen und Vermögen höhere Steuern bezahlen müssen.
- Die Pauschalsteuer widerspricht dem verfassungsmässigen Grundsatz, dass Steuern gemäss der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bezahlt werden sollen.
- Die Pauschalsteuer entzieht ausländischen Staaten Steuersubstrat (Steuerzahler), das sie nötig haben. Steuern dienen auch in diesen Staaten dazu, sozialstaatliche Einrichtungen, Bildungseinrichtungen, Infrastruktur etc. zu errichten und zu unterhalten. Anderen Staaten die finanziellen Mittel dafür zu entziehen ist nicht freundschaftlich. Das Argument, dass diese Staaten ihre Steuern senken sollten, ist eine billige Schutzbehauptung.
- Die in der Schweiz häufig genutzte Pauschalsteuer schädigt das Ansehen der Schweiz im Ausland, weil sie – zu Recht – als Schmarotzerin gesehen wird.
- Die Pauschalsteuer widerspricht dem Grundsatz, dass Steuern dort bezahlt werden sollen, wo ein Einkommen erzielt wird. Sie wird zudem fast nur von vermögenden Personen in Anspruch genommen.
- Pauschalbesteuerte dürfen in der Schweiz keinem Erwerb nachgehen. Diese Bedingung wird aber immer wieder unterlaufen, ohne dass die Behörden dagegen einschreiten würden.

Unseres Wissens hat der Kanton Glarus zurzeit nur wenige pauschalbesteuerte ausländische Einwohner. Damit wäre momentan auch kein grosser Steuerausfall zu befürchten. Das Stimmvolk des Kantons Zürich hat vor Kurzem die Pauschalbesteuerung abgeschafft. In anderen Kantonen sind entsprechende Initiativen eingereicht oder angekündigt. Wir erhoffen uns, dass sich möglichst viele weitere Kantone dieser Massnahme anschliessen. Damit würde verhindert, dass die Wirkung der Abschaffung verpufft, indem andere Kantone von der Abschaffung profitieren und allfällig wegziehenden Personen die Pauschalbesteuerung ermöglichen.»

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag am 30. Juni 2010 als erheblich.

### 1.2. Geltendes Recht

Die gesetzlichen Grundlagen zur Pauschalbesteuerung finden sich im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (Art. 14 DBG) und im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Art. 6 Steuerharmonisierungsgesetz, StHG). Der Inhalt dieser Bestimmungen ist im Wesentlichen identisch. Natürliche Personen, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit in der Schweiz steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt nehmen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben, können bis Ende der laufenden Steuerperiode anstelle der Einkommenssteuer eine Steuer nach dem Aufwand entrichten.

In den Kantonen ersetzt die Pauschalbesteuerung die Einkommens- und die Vermögenssteuer, weil die Kantone im Gegensatz zum Bund eine Vermögenssteuer erheben. Allerdings überlässt das Steuerharmonisierungsgesetz den Kantonen die Wahl, ob sie die Pauschalbesteuerung über das Zuzugsjahr hinaus gewähren oder nicht. Bei der direkten Bundessteuer steht die Pauschalbesteuerung ausländischen Staatsangehörigen auch nach dem Zuzugsjahr zu.

Die Pauschalbesteuerung stellt eine besondere, gesetzlich geregelte Hilfsmethode zur Bestimmung des steuerbaren Einkommens und Vermögens dar. Die Steuerfaktoren werden in zwei Schritten ermittelt:

- *Lebensaufwand*. – Der Lebensaufwand der steuerpflichtigen Person wird zur Ermittlung des steuerbaren Einkommens und Vermögens herangezogen. Dabei sind sämtliche Kosten zu berücksichtigen, unabhängig davon, ob sie im In- oder Ausland anfallen. Die Summe muss aber mindestens entsprechen:
  - dem Fünffachen des bezahlten Mietzinses oder des Marktmietwerts der Wohnung im eigenen Haus für steuerpflichtige Personen, die einen eigenen Haushalt führen, oder
  - dem doppelten Pensionspreis für Unterkunft und Verpflegung für die übrigen steuerpflichtigen Personen.
- *Kontrollrechnung*. – Die nach dem Lebensaufwand berechnete Steuer muss aber gemäss dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer und dem Steuerharmonisierungsgesetz mindestens gleich hoch angesetzt werden wie der Steuerbetrag, der sich bei ordentlicher Besteuerung der Bruttoeinkünfte in der Schweiz und weiteren Einkünften ergäbe (nach Art. 14 Abs. 3 DBG, Art. 6 Abs. 3 StHG). Diese Kontrollrechnung kann zu einem höheren massgebenden Einkommen führen.

Die Pauschalbesteuerung wird teils als ungerechtfertigte Privilegierung ausländischer Personen betrachtet. Sie führt jedoch vielfach nicht zu einer tieferen Steuerlast als bei ordentlicher Besteuerung. Bei der Mehrzahl der pauschal besteuerten Personen wären bei ordentlicher Besteuerung nur die in der Schweiz erzielten Einkünfte sowie teilweise Vermögenserträge steuerbar, da aufgrund der meisten Doppelbesteuerungsabkommen Erwerbseinkommen in dem Staat zu versteuern sind, in welchem die Arbeitsleistung erbracht wird. Zudem haben die betroffenen Personen im Ausland oft eine sehr hohe Steuerlast, häufig als Quellensteuer, zu tragen. Die Argumente, die Pauschalsteuer entziehe ausländischen Staaten Steuersubstrat und schädige das Ansehen der Schweiz im Ausland, weil sie als Schmarotzerin gesehen werde, treffen somit nicht zu.

### 1.3. Kanton Glarus

Die im Wesentlichen mit dem direkten Bundessteuer- und dem Steuerharmonisierungsgesetz identischen gesetzlichen Grundlagen finden sich im Steuergesetz (Art. 13 StG). – 2010 wurden fünf ausländische Personen pauschal besteuert (je zwei in Glarus Süd und Nord, eine in Glarus). Die Hauptabteilung Steuern arbeitet bezüglich Pauschalbesteuerung sehr eng mit der Fachstelle Migration zusammen, welche sich an die Vorgaben des Bundesamtes für Migration zu halten hat. Für eine Aufenthaltsbewilligung als Voraussetzung für die Pauschalbesteuerung wird z.B. eine enge Beziehung zu Land und Leuten im Kanton, erhebliches kantonales fiskalisches Interesse, keine Erwerbstätigkeit in der Schweiz sowie mehrheitlicher Aufenthalt in der Schweiz verlangt. Die Praxis richtet sich nach Mindest-Bemessungsgrundlagen, die eine abschätzbare Steuerlast für Bund, Kanton und Gemeinden ergeben.

Die fünf pauschal besteuerten ausländischen Personen bezahlen zusammen etwa 450'000 Franken Steuern; rund 320'000 Franken entfallen auf Kanton und Gemeinden. Grundlage bildet ein steuerbares Einkommen von etwa 300'000 Franken und ein steuerbares Vermögen von etwa 4 Millionen Franken. Die Pauschalbesteuerten leisten damit einen überproportionalen Beitrag an die Infrastruktur, obschon sie die Dienstleistungen des Kantons und der Gemeinden nur in geringem Mass beanspruchen. Da der durchschnittliche Ertrag an Kantons- und Gemeindesteuern rund 5000 Franken beträgt, vermöchte erst der Zuzug von etwa 60 Steuerpflichtigen den allfälligen Ausfall zu kompensieren.

Die Beibehaltung begründet nicht allein fiskalisches Interesse. Die volkswirtschaftliche Bedeutung ist gross. Die Studie der Eidgenössischen Steuerverwaltung «Die Besteuerung nach dem Aufwand aus ökonomischer Sicht» schreibt der Pauschalbesteuerung einen indirekten Beschäftigungseffekt von rund 22'500 Vollzeitstellen zu. Umgerechnet entspricht dies rund 20 Stellen im Kanton, die bei Abschaffung wegfielen. Die pauschal besteuerten Personen nützen der glarnerischen Volkswirtschaft. Sie bauten z.B. eigenen Wohnraum, was dem einheimische Baugewerbe zu Gute kam, und vom Konsum profitieren insbesondere im südlichen Kantonsteil verschiedene Branchen. Die Effekte sind aber nicht zu quantifizieren. Eigentlich wäre auf Zuzug von weiteren Pauschalbesteuerten zu hoffen.

### 1.4. Neue Bundeslösung

Der Bundesrat sprach sich stets für die Pauschalbesteuerung aus. Er verkennt jedoch das Unbehagen ihr gegenüber nicht. Er schlägt daher in Übereinstimmung mit der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren vor, die Pauschalbesteuerung in den Bundesgesetzen umzugestalten. Um die Akzeptanz zu stärken, ist ihre Anwendung zu verbessern, doch attraktiv soll sie bleiben. Bundesrat und Kantone haben aus volkswirtschaftlicher und fiskalischer Sicht erhebliches Interesse am Beibehalten. Verschiedene Staaten der Europäischen Union (Grossbritannien, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Österreich, Liechtenstein) kennen ebenfalls vereinfachte, teils weitergehende Bemessungsregeln für die Einkommenssteuer; ausserhalb der EU wenden sie z.B. Singapur, Thailand und China an.

Der Bundesrat schlägt, um mit mehr Transparenz das Verständnis der Bevölkerung zu stärken, vor:

- als Mindestlimite bei der direkten Bundessteuer und der kantonalen Steuer das Siebenfache des Mietzinses respektive des Mietwerts oder das Dreifache des Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung;
- bei der direkten Bundessteuer eine minimale Bemessungsgrundlage von 400'000 Franken; die Kantone befinden frei über den Mindestbetrag;
- die Kantone sind verpflichtet, die Vermögenssteuer zu berücksichtigen;
- für Altfälle eine Übergangsfrist von fünf Jahren einzuhalten.

### 1.5. Fazit

Der Memorialsantrag ist abzulehnen. Für den Kanton Glarus ist die Pauschalbesteuerung ein steuerpolitisches Instrument von volkswirtschaftlicher Bedeutung. Es handelt sich um keine Steuerumgehungsmöglichkeit. Die Praxis richtet sich nicht nach dem Giesskannenprinzip. Das Anrecht auf Pauschalbesteuerung wird genau geprüft. Die Anwendung ist jedoch zu verbessern und die Akzeptanz zu stärken, wozu die Bundeslösung verhelfen soll. Ehe diese bekannt ist, wäre es verfehlt, die Pauschalbesteuerung abzuschaffen.

Wer die Pauschalbesteuerung als ungerecht betrachtet, muss eine Bundeslösung anstreben. Abschaffung im Kanton führt lediglich zur Verlagerung des Problems und zum Profitieren anderer Kantone oder Staaten, wie dies der Kanton Zürich erfahren musste. Nachdem eine Volksabstimmung die Pauschalbesteuerung abgeschafft hatte, verlegten viele Pauschalbesteuerte ihr Domizil in andere Kantone, wovon auch der Kanton Glarus profitierte. Abschaffung der Pauschalbesteuerung bringt zwangsläufig einen Verlust an Steuersubstrat. Diese Ausfälle müssen kompensiert werden, entweder durch Streichen staatlicher Leistungen oder durch höhere Steuern.

## 2. Entwicklung auf Bundesebene

### 2.1. Abzug Kinderfremdbetreuungskosten

Gemäss Bundesgesetz über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern können ab 1. Januar 2011 bei der direkten Bundessteuer von den Einkünften die nachgewiesenen Kosten bis höchstens 10'000 Franken für die Drittbetreuung eines jeden Kindes, das das 14. Altersjahr noch nicht erreicht hat, abgezogen werden. Innert zwei Jahren haben die Kantone ihre Gesetzgebung anzupassen und einen Kinderfremdbetreuungsabzug einzuführen, wobei ihnen die Bestimmung des Höchstbetrages freisteht. Diese steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern ist als allgemeiner Abzug ausgestaltet (Art. 9 Abs. 2 Bst. / StHG): «Allgemeine Abzüge sind: die nachgewiesenen Kosten, bis zu einem nach kantonalem Recht bestimmten Betrag, für die Drittbetreuung jedes Kindes, das das 14. Altersjahr noch nicht vollendet hat und mit der steuerpflichtigen Person, die für seinen Unterhalt sorgt, im gleichen Haushalt lebt, soweit diese Kosten in direktem und kausalem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person stehen.»

Die Landsgemeinde führte bereits 2006 aufgrund einer Motion der FDP-Landratsfraktion einen Sozialabzug für Kosten aus der Fremdbetreuung von Kindern ein. Der Abzug ist auf 3000 Franken beschränkt und wird wie folgt gewährt (Art. 33 Abs. 1 Ziff. 4 StG): «Vom Reineinkommen werden für die Steuerberechnung abgezogen:

4. als Abzug der Kosten für die Fremdbetreuung von Kindern: für jedes weniger als zwölf Jahre alte Kind, für das ein Abzug ... geltend gemacht werden kann, die ausgewiesenen Kosten, höchstens 3000 Franken, wenn die Kosten für die Betreuung durch Drittpersonen anfallen, weil
  - die im gemeinsamen Haushalt lebenden Eltern beide einer Erwerbstätigkeit nachgehen, einer der beiden in Ausbildung oder dauernd invalid ist;
  - der veritwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene oder ledige Steuerpflichtige einer Erwerbstätigkeit nachgeht, in Ausbildung oder dauernd invalid ist.»

Die FDP-Landratsfraktion forderte im Januar 2010 mit einer Motion «die Erhöhung der Abzüge der Fremdbetreuungskosten von Kindern im Betrage von höchstens 10'000 Franken pro fremdbetreutes Kind unter zwölf Jahren».

Im Steuergesetz ist der Abzug für Fremdbetreuungskosten von Kindern als Sozialabzug ausgestaltet. Er muss aber gemäss Steuerharmonisierungsgesetz als allgemeiner Abzug umgesetzt werden. Dies reduziert nicht das steuerbare, sondern bereits das Reineinkommen; für die Steuerpflichtigen kann sich dies positiv auswirken, weil der Abzug vom Nettoeinkommen geschieht. Zudem schreibt das Steuerharmonisierungsgesetz den Abzug für Kinder bis zum 14. und nicht nur bis zum zwölften Lebensjahr vor.

2008 machten laut definitiven Steuerveranlagungen etwa 260 Steuerpflichtige (1,2% der Steuerpflichtigen) mit Hauptsteuerdomizil im Kanton Sozialabzüge für die Fremdbetreuung von Kindern von total 680'000 Franken geltend. Bei einem durchschnittlichen steuerbaren Einkommen von 70'000 Franken und einem Steuersatz für Kanton und Gemeinde von 11 Prozent führte dies zu einem Steuerausfall von 75'000 Franken (ab 2011 35'000 Fr. Kanton, 40'000 Fr. Gemeinden). Verglichen mit der gesamten Einkommenssteuer für Kanton und Gemeinden von 115 Millionen Franken ist dies verschwindend wenig; unter gleichen Annahmen würden höhere Abzüge zu folgenden zusätzlichen Steuerausfällen führen:

- bei einem Abzug von 5'000 Franken plus etwa 50'000 Franken,
- bei einem Abzug von 7'000 Franken plus etwa 100'000 Franken,
- bei einem Abzug von 10'000 Franken plus etwa 175'000 Franken.

Wie viele zusätzliche Steuerpflichtige davon Gebrauch machen werden und wie viele zusätzliche Kinder zwischen zwölf und 14 Jahren dafür in Frage kommen, kann nicht abgeschätzt werden. Mangels Daten kann ebenfalls nicht quantifiziert werden, wie hoch die Steuereinnahmen aus dem durch die Fremdbetreuung ermöglichten zusätzlichen Einkommen sein werden.

Das Steuergesetz ist der Bundeslösung anzupassen; ihre Vorgaben werden übernommen. Es wird ein allgemeiner Abzug für die Fremdbetreuung von Kindern eingeführt (Art. 31 Abs. 1 Ziff. 10 StG) und als Konsequenz der bisherige aufgehoben (Art. 33 Abs. 1 Ziff. 4 StG). In Übereinstimmung mit der direkten Bundessteuer beträgt der maximale Abzug pro Kind 10'000 Franken. Die Gesetzesbestimmung tritt rückwirkend auf den 1. Januar 2011 in Kraft.

## 2.2. Abzug Zuwendungen an politische Parteien

Laut Bundesgesetz über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an politische Parteien können ab 1. Januar 2011 bei der direkten Bundessteuer Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien bis 10'000 Franken pro Steuererklärung von den Einkünften abgezogen werden. Innert zwei Jahren haben die Kantone ihre Gesetzgebung anzupassen, wobei ihnen die Bestimmung des Höchstbetrages freisteht. Die neue Bestimmung lautet (Art. 9 Abs. 2 Bst. m StHG): «Allgemeine Abzüge sind: die Mitgliederbeiträge und Zuwendungen bis zu einem nach kantonalem Recht bestimmten Betrag an politische Parteien, die:

1. im Parteienregister nach Artikel 76a des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte eingetragen sind,
2. in einem kantonalen Parlament vertreten sind, oder
3. in einem Kanton bei den letzten Wahlen des kantonalen Parlaments mindestens 3 Prozent der Stimmen erreicht haben.»

Gemäss Steuergesetz können freiwillige Zuwendungen an politische Parteien nicht abgezogen werden. Der Bund lässt dies nun bis zu einem Maximalbetrag zu. Die Kantone müssen ihr Recht anpassen. Sie sind zwar in der Bestimmung des Maximalbetrages frei, doch soll er dem der direkten Bundessteuer entsprechen. Die Steuerausfälle können nicht vorausgesagt werden. Das Steuergesetz ist den Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes anzupassen, indem rückwirkend per 1. Januar 2011 ein allgemeiner Abzug von maximal 10'000 Franken pro Steuererklärung für Zuwendungen an politische Parteien eingeführt wird (Art. 31 Abs. 1 Ziff. 11).

## 2.3. Unternehmenssteuerreform II – Dividendenteilbesteuerung

Bedeutsam an der Unternehmenssteuerreform II ist die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung: Die Gewinne einer juristischen Person (AG, GmbH usw.) unterliegen der Gewinnsteuer. Werden Gewinne an Aktionäre (natürliche Personen) ausgeschüttet, unterliegen die Dividenden der Einkommenssteuer. Dies belastet wirtschaftlich identisches Steuersubstrat doppelt: Gewinn juristische und Dividende natürliche Person. Die Reform entlastet die Anteilhaber. Der Bund besteuert seit 1. Januar 2009 ausgeschüttete Gewinne nur noch zu 60 Prozent, wenn sie zum Privat-, und zu 50 Prozent, wenn sie zum Geschäftsvermögen gehören (Teileinkünfteverfahren). Diese wirtschaftliche Doppelbelastung mildert das kantonale Recht seit 2007 (Art. 34 Abs. 3 StG), im Gegensatz zum Bund aber nicht über die Bemessung, sondern über den Steuersatz (Teilsatzverfahren). Den Kantonen steht es frei, die wirtschaftliche Doppelbelastung zu mildern und mit welcher Methode und in welchem Umfang sie es tun wollen (Art. 7 Abs. 1 StHG). Hingegen schreibt das Steuerharmonisierungsgesetz vor, dass die Entlastung:

- zwingend auf Stufe der Anteilhaber anzusetzen ist,
- bei Dividenden, Gewinnanteilen, Liquidationsüberschüssen und geldwerten Vorteilen aus Beteiligungen aller Art Anwendung findet,
- nur auf Beteiligungen von mindestens 10 Prozent am Grund- oder Stammkapital von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften vorgesehen werden kann.

Diese Bestimmung muss von den Kantonen – sofern sie die wirtschaftliche Doppelbelastung mildern wollen – innert zwei Jahren, also bis 1. Januar 2011, umgesetzt werden. Tun sie dies nicht, wird das Bundesgesetz selbst dann direkt angewandt, wenn die kantonale Gesetzgebung davon abweicht.

Das Steuergesetz beschränkt die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung auf Dividenden aus Kapitalgesellschaften mit Sitz in der Schweiz (Art. 34 Abs. 3). Zudem werden als Dividenden nur die von der General- oder Gesellschafterversammlung beschlossenen Gewinnausschüttungen gesetzlich definiert. Das kantonale Recht widerspricht somit in diversen Punkten den Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes. Die Dividendenteilbesteuerung muss auf schweizerische und ausländische Beteiligungen angewandt werden. Die Entlastung darf nicht nur Kapitalgesellschaften, sondern muss auch Genossenschaften zugute kommen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Glarus urteilte im September 2010, die Bestimmung (Art. 34 Abs. 3 StG) sei aufgrund der Materialien sowie nach Sinn und Zweck dahingehend auszulegen, dass der Gesetzgeber ebenfalls Gewinnausschüttungen von Genossenschaften privilegiert besteuert haben wolle. Zudem gilt die Entlastung nicht nur für von der General- oder Gesellschafterversammlung beschlossene Gewinnausschüttungen, sondern für Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Beteiligungen aller Art. – Artikel 34 Absatz 3 StG ist rückwirkend per 1. Januar 2011 anzupassen. Dem steht nichts entgegen, da sie sich zugunsten der Steuerpflichtigen auswirkt und die Bundesgesetzgebung bei abweichender kantonaler Gesetzgebung direkt angewandt würde.

#### 2.4. Grundstückgewinnsteuer für ausserkantonale juristische Personen

Bei der Grundstückgewinnsteuer wird das dualistische System angewendet. Über diese Spezialsteuer werden normalerweise nur Gewinne natürlicher Personen erhoben, während Grundstückgewinne juristischer Personen mit der Gewinnsteuer besteuert werden. Als Ausnahme unterliegen Gewinne juristischer Personen der Grundstückgewinnsteuer, sofern im Kanton lediglich eine Steuerpflicht aus Grundeigentum besteht (sekundäre Steuerpflicht; Art. 105 Abs. 2 Ziff. 3 StG). Für juristische Personen mit statutarischem Sitz ausserhalb des Kantons kann dies – je nach Besitzdauer der Grundstücke – zu einer höheren oder tieferen Steuerbelastung führen, als bei der Gewinnsteuer unterliegenden juristischen Personen mit statutarischem Sitz im Kanton. Aufgrund neuer bundesgerichtlicher Rechtsprechung bezüglich interkantonaler Doppelbesteuerung, welche den Vorrang des Besteuerungsrechts des Liegenschaftskantons gegenüber der gesamten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer steuerpflichtigen Person abschaffte (Schlechterstellungsverbot), muss diese Vorgabe aufgehoben werden.

### 3. Detailkommentar

#### 3.1. Steuerfuss (Art. 2 Abs. 3 und 4)

Es steht einzig der Begriff «Gewinn- und Kapitalsteuer» in der Einzahl, während die übrigen Steuerarten (Art. 1 und 2) in der Mehrzahl erwähnt sind. Es wird ebenfalls die Mehrzahl – «Gewinn- und Kapitalsteuern» – verwendet.

Holdingsgesellschaften (Art. 73) und Verwaltungsgesellschaften (Art. 74) dürfen in der Schweiz keine oder nur eine untergeordnete Geschäftstätigkeit ausüben. Als zulässige Tätigkeit gilt die Verwaltung des eigenen Vermögens, d.h. jener Güter, welche die Gesellschaften besitzen, und diejenigen, die sie ohne aktive kommerzielle Tätigkeit in der Schweiz erwerben. Diese Beteiligungsgesellschaften und «Briefkastenfirmen» beanspruchen eine relativ geringe Infrastruktur. Sie sind grossmehrheitlich bei Anwälten in Glarus und nur vereinzelt in anderen Glarner Gemeinden domiziliert; um deren Schlechterstellung gegenüber Glarus zu vermeiden, zahlen die privilegiert besteuerten Gesellschaften keine Steuern an die politischen Gemeinden und die Kirchgemeinden (Art. 201). Die Steuerbemessung beschränkt sich auf die einfache Steuer multipliziert mit dem kantonalen Steuerfuss (letzte Jahre 95%). Als Folge von Finanzausgleich 2011 und Neuregelung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden darf von 2011 bis 2013 der Steuerfuss des Kantons 54 Prozent nicht übersteigen (Art. 260 Abs. 1 StG). Träfe dies auch auf die Holding- und Verwaltungsgesellschaften zu, halbierten sich deren Steuern beinahe (54 statt 95%). 2011 fielen statt der budgetierten 1,9 nur 1,1 Millionen Franken an, was finanzpolitisch nicht zu verantworten ist. – Die Holding- und Verwaltungsgesellschaften sollen die einfache Steuer, unabhängig vom Steuerfuss, entrichten. Dies führt nur in Ausnahmefällen zu einer leicht höheren Steuerbelastung (Steuerfuss neu regelmässig 100%, nicht wie in den Vorjahren 95%), zumal diverse Holding- und Verwaltungsgesellschaften keine Gewinnsteuer, sondern nur die minimale Kapitalsteuer von 500 Franken bezahlen (Art. 81 Abs. 1).

Ab 1. Januar 2011 hat festgelegt zu sein (Art. 2 Abs. 4), dass Holdingsgesellschaften (Art. 73) und Verwaltungsgesellschaften (Art. 74) die einfache Steuer (100%) unabhängig vom Steuerfuss zu entrichten haben.

### 3.2. Liquidationsgewinne bei Aufgabe selbstständiger Erwerbstätigkeit (Art. 35<sup>b</sup> Abs. 1)

Aufgrund von Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes milderte die Landsgemeinde 2009 für Personenunternehmen die Steuerfolgen bei Geschäftsaufgabe (Art. 35<sup>b</sup>). Wird die selbstständige Erwerbstätigkeit aufgegeben, werden alle stillen Reserven auf dem Geschäftsvermögen realisiert, sofern der Betrieb stillgelegt und das Umlauf- und Anlagevermögen an Dritte veräussert oder ins Privatvermögen überführt wird. Besteht jedoch der Betrieb weiter, oder wird er an Dritte verkauft, werden die stillen Reserven aufgelöst. Dieser Liquidationsgewinn stellt steuerbares Einkommen dar. Früher wurden diese Gewinne bei der Auflösung zusammen mit dem übrigen Einkommen erfasst. Um die Steuerprogression zu mildern, werden die in den letzten beiden Geschäftsjahren realisierten stillen Reserven (Liquidationsgewinne) separat besteuert, d.h. nicht mehr mit dem übrigen Einkommen, das damit nicht in eine höhere Progression gerät. Zudem unterliegen die Liquidationsgewinne einem reduzierten Steuersatz.

Der Liquidationsgewinn wird häufig zum Decken von Vorsorgelücken verwendet. Für die Berechnung der Steuer wird der Betrag abgezogen, der dem Einkauf von Beitragsjahren dient. Erfolgt trotz Deckungslücke kein Einkauf oder verfügt der Unternehmer über keine zweite Säule, kann ebenfalls ein Betrag im Umfang der nachgewiesenen zulässigen Deckungslücke vom steuerbaren Liquidationsgewinn abgezogen werden. Dieser Betrag ist allerdings nicht steuerfrei, sondern er wird, da er dem Unternehmer zugeflossen ist, gleich besteuert wie eine Kapitaleistung aus Vorsorge. Werden keine Einkaufsbeiträge geleistet, so wird die Steuer auf dem Betrag der realisierten stillen Reserven, für den der Steuerpflichtige die Zulässigkeit eines Einkaufs nachweist, privilegiert besteuert (Art. 35<sup>b</sup> Abs. 1, Art. 36). Da das Steuergesetz die Berechnung der Steuer auf den verbleibenden stillen Reserven nicht definiert, ist diese Rechtsunsicherheit zu beheben. Analog den gesetzlichen Grundlagen anderer Kantone ist Artikel 35<sup>b</sup> Absatz 1 so zu ergänzen, dass die Steuer auf den verbleibenden stillen Reserven ebenfalls gemäss Artikel 36 berechnet wird.

### 3.3. Vereine, Stiftungen, übrige juristische Personen, Anlagefonds (Art. 76 Abs. 1)

Die Gewinnsteuer der Vereine, Stiftungen und übrigen juristischen Personen sowie Anlagefonds mit direktem Grundbesitz beträgt 10 Prozent des Reingewinnes (Art. 76 Abs. 1). Dieser Gewinnsteuersatz wurde bei der Totalrevision 2001 von 9 auf 10 Prozent gehoben. Der maximale Gewinnsteuersatz für ordentlich besteuerte juristische Personen wurde per 2001 von 20 auf 18, per 2005 auf 13,5 und per 2009 auf nur noch 9 Prozent gesenkt. Bei der direkten Bundessteuer beträgt er 4,25 Prozent (Art. 71 Abs. 1 DBG), während die ordentlich besteuerten juristischen Personen 8,5 Prozent bezahlen (Art. 68 DBG). Auch in diversen anderen Kantonen beträgt er die Hälfte des ordentlichen Steuersatzes, da diese Gesellschaften in der Regel keine Erwerbszwecke verfolgen. Mit Blick darauf ist eine Reduktion des Gewinnsteuersatzes für Vereine, Stiftungen und übrige juristische Personen sowie Anlagefonds mit direktem Grundbesitz angemessen und sachlich richtig.

Diese Gewinnsteuer ist von 10 auf 4,5 Prozent (Hälfte des ordentlichen Gewinnsteuersatzes) des Reingewinnes zu senken (Art. 76 Abs. 1); 2008 betrug die einfache Steuer 70'000 Franken; es ist mit Steuerausfällen von etwa 40'000 Franken zu rechnen.

### 3.4. Verteilung der Steuer (Art. 102)

Der Finanzausgleich 2011 nimmt die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und vor allem die neue Gemeindestruktur auf und kennt bei den Einkommens- und Vermögenssteuern, bzw. den Gewinn- und Kapitalsteuern keine Kantonssteueranteile mehr. Kanton und Gemeinden setzen den für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten Steuerfuss in Prozent der einfachen Steuer fest. Ebenso wird nicht mehr von einem «Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden» gesprochen; es handelt sich um eine rein redaktionelle Anpassung.

### 3.5. Steuerobjekt und Verfahren (Art. 130 Abs. 2)

Auf der Kapitalsteuer von Holding- und Verwaltungsgesellschaften wird keine Bausteuer erhoben (Art. 130 Abs. 2). Weshalb sich der Gesetzestext nur auf die Kapital- und nicht auf die Gewinnsteuer bezieht, ist unbegründet. Holdinggesellschaften (Art. 73) und Verwaltungsgesellschaften (Art. 74) unterliegen grundsätzlich auch der Gewinnsteuer. In der Veranlagungspraxis wird jedoch weder auf der Kapital- noch auf der Gewinnsteuer die Bausteuer erhoben. Es ist zu ergänzen: «Gewinn- und Kapitalsteuer».

### 3.6. Meldepflicht von Verwaltungsbehörden (Art. 152<sup>a</sup>)

Die Landsgemeinde 2010 stimmte einer Änderung des Energiegesetzes (Schaffung eines Energiefonds) zu: Unterhaltskosten und Investitionen können steuerlich abgezogen werden, sofern sie der Steuerpflichtige selber bezahlt; die Beiträge der öffentlichen Hand oder privater Institutionen sind zu berücksichtigen. Nach Datenschutzgesetz sind Listenauskünfte nur zulässig, wenn dafür eine Rechtsgrundlage besteht. Die Steuergesetze von Bund und Kanton enthalten keine solche Ermächtigung. – Die Steuerbehörden sollen nicht in jedem Einzelfall, in dem Gebäudeunterhaltskosten geltend gemacht werden, Beitragsleistungen abklären müssen, deshalb wurde eine Rechtsgrundlage für Listenauskünfte im Energiegesetz geschaffen (Art. 59 Abs. 3).

Nebst den Fördermitteln im Energiebereich sprechen Regierungsrat, Verwaltungsbehörden oder andere amtliche Stellen des Kantons und der Gemeinden immer wieder finanzielle Leistungen an Steuerpflichtige wie Heimatschutzbeiträge, Beiträge für Denkmalpflege oder Kulturbeiträge. Damit für solche Beiträge Listenauskünfte an die kantonale Steuerverwaltung unaufgefordert erfolgen, ist eine Rechtsgrundlage auch im Sinne einer einheitlichen Veranlagungspraxis und aus Rechtsgleichheitsgründen zu schaffen. Administrative Details zur Meldepflicht werden verwaltungsintern geregelt.

### 3.7. Bezugsbehörde, Ratabezug, Ablieferung der Steuern (Art. 186 Abs. 3)

Der Finanzausgleich 2011 kennt bei den Einkommens- und Vermögenssteuern, bzw. bei den Gewinn- und Kapitalsteuern keine Kantonssteueranteile mehr. Trotzdem erfolgt der Steuerbezug nach wie vor zentral durch die kantonale Steuerverwaltung. Die vereinnahmten Steuern werden jeweils 30 Tage nach Fälligkeit den Gemeinden abgeliefert. Wegen des Wechsels zum Soll-Prinzip bei der Verbuchung wird der Abrechnungstermin vom Februar auf den 31. Dezember vorverschoben. Dies beeinflusste die Liquidität der Gemeinden im ersten Halbjahr negativ, da in den Monaten Januar bis März erhebliche Zahlungseingänge erfolgen, die erst Ende Juli den Gemeinden überwiesen würden. Deshalb gibt es ab 2012 für die Gemeindesteuern den zusätzlichen, vierten Ablieferungstermin von Ende April (Art. 8 und 9 Verordnung über den Steuerbezug). – Das Überweisen der Spezialsteuern erst bis Ende Januar (Artikel 9 Verordnung über den Steuerbezug) begründet die im Gegensatz zu den periodischen Steuern notwendige manuelle Abrechnung. Da die Änderungen gemäss harmonisiertem Rechnungslegungsmodell 2 erst das Steuerjahr 2011 betreffen, kommt die Abgrenzung der Steuereinnahmen erstmals per 31. Dezember 2011 zur Anwendung, und damit ändert der Ablieferungsmodus an die Gemeinden erst per Anfang 2012 (und ebenso Art. 186 Abs. 3).

## 4. Beratung der Vorlage im Landrat

### 4.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern unter dem Vorsitz von Landrat Thomas Kistler, Niederurnen (Glarus Nord), befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten, soweit es nicht obligatorisch war (Memorialsantrag). – Neben der Behandlung des Memorialsantrages zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländerinnen und Ausländer und der Motion zur Erhöhung des Abzugs für Kinderfremdbetreuungskosten diene diese Vorlage vor allem bundeskonformen Anpassungen des Steuergesetzes und dem Erledigen von bei letzten Steuergesetzrevisionen Vergessenem. Mit der Meldepflicht von Verwaltungsbehörden des Kantons und der Gemeinden (Art. 152<sup>a</sup>) würden Empfänger der Steuerverwaltung gemeldet, welche finanzielle Leistungen der öffentlichen Hand erhielten, z.B. Heimatschutzbeiträge oder Kulturpreise.

Die Pauschalbesteuerung für Ausländerinnen und Ausländer wurde in der Kommission kontrovers diskutiert. Die Gegner einer Abschaffung votierten gegen einen Alleingang wie im Kanton Zürich, da dieser nur eine Abwanderung in andere Kantone bewirke. Der Kanton verzichtete damit auf Steuersubstrat und weitere volkswirtschaftliche Vorteile durch Personen, die dank der Pauschalbesteuerung bei uns Wohnsitz nehmen. Die Antragstellenden wiesen auf die Ungleichbehandlung und Ungerechtigkeit dieser Besteuerung hin. – Die Bedeutung des Ausfalls von rund 450'000 Franken (inkl. Bundessteuern) für die Kantonsfinanzen wurde unterschiedlich beurteilt. Für die Befürworter der Pauschalbesteuerung ist dies viel und angesichts des Steuerwettbewerbs beizubehalten, für die Kritiker aufgrund der grossen Ungerechtigkeit wenig. Da die aktuelle Pauschalbesteuerung auf Bundesvorgaben basiere, die zudem gerechter ausgestaltet würden, hielt die Kommissionsmehrheit an ihr fest und beantragte Ablehnung des Memorialsantrages.

Ebenfalls umstritten war die Höhe des Abzugs für Fremdbetreuungskosten für Kinder, wobei dieser allgemeine Abzug aber übernommen werden muss. Befürwortenden Argumenten für den hohen Abzug (höhere Steuereinnahmen dank Doppelverdienermöglichkeit) standen kritische Argumente (Schwächung der Bedeutung der Familie) gegenüber. Ein Abzug für eigene Kinderbetreuung in der Familie sei gesetzlich nicht möglich (StHG). Ein Vergleich zeige zwar sehr unterschiedliche Abzüge: von tief bis unbegrenzt. Die Kommission schlug als Kompromiss vor, den Maximalbetrag auf 5000 Franken festzusetzen. Die übrigen Änderungen blieben unbestritten.

### 4.2. Plenum

Im Landrat war Eintreten ebenfalls unbestritten, und es gaben die gleichen Punkte Anlass zu Diskussionen. Bezüglich Pauschalbesteuerung betonten Antragsstellerin und Ratslinke deren Ungerechtigkeit und die sich daraus ergebende Ungleichbehandlung der Steuerpflichtigen; selbst der maximale Verlust von 450'000 Franken an Steuererträgen (Bund, Kanton und Gemeinden) versetze den Kanton kaum in finanzielle Schieflage, und blieben die Pauschalbesteuerten in unserem Kanton wohnhaft, stiegen die Einnahmen gar. Ratsmehrheit und Regierung votierten gegen die Abschaffung der andernorts möglich bleibenden Besteuerung, die dem Kanton nebst weniger Steuereinnahmen noch volkswirtschaftliche Nachteile bringe. Zudem seien momentan gesamtschweizerische Anpassungen in Vorbereitung, die sich verbessernd auswirkten. – Der Landrat beantragt Ablehnung des Memorialsantrags.

Eine Erhöhung des Abzugs für die Fremdbetreuung von Kindern von derzeit 3000 Franken und die Anpassung an das Bundesrecht waren unbestritten. Hingegen wurde über das Ausmass intensiv diskutiert. Mehrere Voten sprachen sich für den regierungsrätlichen Vorschlag von maximal 10'000 Franken pro fremd betreutes Kind bis 14 Jahre aus und lehnten den Kommissionsantrag ab, welcher den Abzug auf 5000 Franken begrenzte. Ein höherer Abzug sei für den Mittelstand bedarfsgerechter, der ohnehin viele Lasten allein tragen müsse. Die Wirtschaft sei auf gut ausgebildete, berufstätige Frauen angewiesen, mit Blick auf die demographische Entwicklung in Zukunft sogar vermehrt. Der fiskalisch positive Effekt übersteige die Kosten um ein Mehrfaches. Wenn der Kanton für Mittelstandfamilien als Wohnort attraktiv sein wolle, sei Sparen bei diesem Abzug falsch. Dagegen wurde eingewendet, es würde die traditionelle Familie einmal mehr benachteiligt. Ein Antrag, auch für die Eigenbetreuung in der traditionellen Familie einen Abzug einzuführen, wurde als nicht bundesrechtskonform taxiert. Zudem bestünden in Kinderkrippen und Horten Sozialtarife und die im Grundsatz kleine Belastung wäre vertretbar, profitieren würden nur sehr gut verdienende Steuerpflichtige. Auch seien die Steuerausfälle nicht zu vernachlässigen. – Der Landrat schloss sich schliesslich mehrheitlich dem Vorschlag von Regierungsrat und Motion an.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der regierungsrätlichen Vorlage unverändert zuzustimmen und den Memorialsantrag auf Abschaffung der Pauschalbesteuerung abzulehnen.

## 5. Antrag

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag betreffend Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländerinnen und Ausländer abzulehnen und folgender Gesetzesänderung zuzustimmen:*

### Änderung des Steuergesetzes

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2011)

#### I.

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

#### **Art. 2 Abs. 3 und 4 (neu)**

<sup>3</sup> Der Steuerfuss gilt für die Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen, für die Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen sowie für die Quellensteuern von bestimmten natürlichen und juristischen Personen.

<sup>4</sup> Holdinggesellschaften gemäss Artikel 73 und Verwaltungsgesellschaften gemäss Artikel 74 dieses Gesetzes entrichten die einfache Steuer unabhängig vom Steuerfuss.

#### **Art. 31 Abs. 1 Ziff. 10 (neu) und 11 (neu)**

<sup>1</sup> (Von den Einkünften werden abgezogen):

10. die nachgewiesenen Kosten, jedoch höchstens 10 000 Franken, für die Drittbetreuung jedes Kindes, das das 14. Altersjahr noch nicht vollendet hat und mit der steuerpflichtigen Person, die für seinen Unterhalt sorgt, im gleichen Haushalt lebt, soweit diese Kosten in direktem und kausalem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person stehen;
11. die Mitgliederbeiträge und Zuwendungen bis zum Gesamtbetrag von 10 000 Franken an politische Parteien, die:
  1. im Parteienregister nach Artikel 76a des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte eingetragen sind,
  2. in einem kantonalen Parlament vertreten sind, oder
  3. in einem Kanton bei den letzten Wahlen des kantonalen Parlaments mindestens 3 Prozent der Stimmen erreicht haben.

#### **Art. 33 Abs. 1 Ziff. 4**

*Aufgehoben.*



**Art. 34 Abs. 3**

<sup>3</sup> Bei Dividenden, Gewinnanteilen, Liquidationsüberschüssen und geldwerten Vorteilen aus Beteiligungen aller Art wird die Steuer mit 20 Prozent des Satzes des steuerbaren Gesamteinkommens berechnet, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft ausmachen.

**Art. 35<sup>b</sup> Abs. 1**

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

**Art. 76 Abs. 1**

<sup>1</sup> Die Gewinnsteuer der Vereine, Stiftungen und übrigen juristischen Personen sowie Anlagefonds mit direktem Grundbesitz beträgt 4,5 Prozent des Reingewinns.

**Art. 102***X. Verteilung der Steuer*

Der Steuerbetrag, der sich gemäss den Artikeln 94–99 dieses Gesetzes ergibt, wird nach Massgabe der Einkommenssteuer auf den Kanton und die Gemeinden verteilt.

**Art. 105 Abs. 2 Ziff. 3**

*Aufgehoben; Ziff. 4 bisher zu Ziff. 3.*

**Art. 130 Abs. 2**

<sup>2</sup> Auf der Gewinn- und Kapitalsteuer von Holding- und Verwaltungsgesellschaften wird keine Bausteuer erhoben.

**Art. 152<sup>a</sup> (neu)***5. Meldepflicht von Verwaltungsbehörden*

<sup>1</sup> Durch Verwaltungsbehörden oder andere amtliche Stellen des Kantons oder der Gemeinden ausgerichtete finanzielle Leistungen an Steuerpflichtige sind der Veranlagungsbehörde unmittelbar nach der Zahlung unaufgefordert in der durch die kantonale Steuerverwaltung vorgeschriebenen Form zu melden.

<sup>2</sup> Zur Meldung verpflichtet ist die für die Auszahlung zuständige Behörde, insbesondere bei:

1. Heimatschutzbeiträgen;
2. Sport-Toto-Beiträgen;
3. Beiträgen für Denkmalpflege;
4. Kulturpreisen.

**Art. 186 Abs. 3**

<sup>3</sup> Die periodischen Steuern werden mehrmals jährlich und die Spezialsteuern jeweils anfangs Jahr an die Gemeinden abgeliefert.

**II.**

Die Änderung von Artikel 186 Absatz 3 tritt am 1. Januar 2012 in Kraft. Die Änderung der übrigen Artikel tritt auf den 1. Januar 2011 in Kraft.

## § 8 Memorialsantrag «Glarner öV mit integralem Halbstundentakt und Anschluss in Ziegelbrücke ans überregionale Bahnnetz» (1. Zwillingmemorialsantrag zum Glarner öV)

---

### Die Vorlage im Überblick

Die Antragstellenden fordern mit einer Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (öV-Gesetz) statt des vorgesehenen grundsätzlichen Stundentakts einen integralen Halbstundentakt: Die Anschlüsse an die angrenzenden Verkehrsnetze sowie die rasche Erreichbarkeit ausserkantonaler zentraler Orte seien nicht bloss zu verbessern, sondern spätestens bis zum Fahrplanwechsel im Dezember 2015 sicherzustellen.

Der vom Landrat verabschiedete Richtplan Sachbereich Verkehr behandelt das Verkehrssystem als Ganzes. Es geht nicht nur um Infrastrukturprojekte und deren Auswirkungen, sondern auch um den Betrieb bestehender Anlagen und Systeme. ÖV, motorisierter Individualverkehr und Langsamverkehr werden als gleichwertig behandelt. Insbesondere die öffentlichen Strassen werden von allen Verkehrsträgern genutzt. Die Rahmenbedingungen zur Verbesserung und Erweiterung des Angebots sind im Richtplan formuliert:

- Dank der Durchmesserlinie in Zürich ab 2014 wird der Glarner Sprinter stündlich bis Schwanden verkehren. Mit Umsteigen auf den Interregio in Ziegelbrücke nach Zürich ergibt sich auf den Hauptlinien ein Halbstundentakt.
- Mit der S-Bahn St. Gallen wird ein Halbstundentakt Richtung Uznach–Rapperswil eingeführt.
- Bei den Buslinien ist ein Halbstundentakt, sofern wirtschaftlich sinnvoll, möglich.
- Zwischen Schwanden und Linthal ist ein Halbstundentakt ohne bauliche Massnahmen nur alternierend mit dem Bus möglich.
- Nicht möglich ist ein Halbstundentakt Ziegelbrücke–Mühlehorn, auch nicht mit der S-Bahn St. Gallen (Einspurstrecke Mühlehorn–Tiefenwinkel).
- Für Bilten muss bis 2014 eine neue Lösung gefunden werden (S2 nur noch stündlich).

Die im Memorialsantrag enthaltenen Forderungen nimmt der Richtplan zum grossen Teil vorweg. Ein integraler Halbstundentakt Schwanden–Linthal auf der Schiene, schlanke Anschlüsse nach Zürich, Uznach–Rapperswil und Sargans (inkl. Bedienung von Mühlehorn) führten jedoch zu erheblichen Mehrkosten für Infrastrukturmassnahmen. Das Umsetzen des Memorialsantrags bis zum Fahrplanwechsel im Dezember 2015 wäre nicht möglich. Erweiterungen sind zudem vom Landrat und allenfalls von der Landsgemeinde zu beschliessen, unabhängig von der vorgeschlagenen Gesetzesanpassung. Sie müssten zudem finanzierbar sein.

Der Landrat sprach sich gegen eine Verankerung des integralen Halbstundentaktes im öV-Gesetz aus. Er unterstützte die pragmatische Linie des Regierungsrates, der via Richtplan Sachbereich Verkehr das Mach- und Finanzierbare einführen will, wozu im Grundsatz auch der Halbstundentakt gehöre. Eine Verschiebung des Memorialsantrages auf die Landsgemeinde 2012 lehnte er ab; an dieser Landsgemeinde werden eine Vorlage zur Einführung des Halbstundentaktes und der Beitritt zu einem Verkehrsverbund zu behandeln sein.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag abzulehnen.

---

### 1. Ausgangslage

Mehrere Stimmberechtigte fordern im Memorialsantrag vom 6. Mai 2009 das Ändern des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (Art. 3 Abs. 3 Bst. a und b öV-Gesetz). Statt des grundsätzlichen Stundentakts sei bis spätestens zum Fahrplanwechsel im Dezember 2015 grundsätzlich ein integraler Halbstundentakt vorzusehen. Die Anschlüsse an die angrenzenden Verkehrsnetze sowie die rasche Erreichbarkeit ausserkantonaler zentraler Orte seien nicht bloss zu verbessern, sondern sicherzustellen.

### 1.1. Memorialsantrag

«Das Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öV-Gesetz) soll folgendermassen geändert werden:

<p><i>Art. 3 Abs. 3 bisher</i> Die Massnahmen richten sich nach folgenden Zielsetzungen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Sicherstellung leistungsfähiger Verkehrsverbindungen im ganzen Kanton, wobei grundsätzlich ein Stundentakt vorzusehen ist;</li> <li>b. Verbesserungen der Anschlüsse von und zu den angrenzenden regionalen und übergeordneten Verkehrsnetzen, insbesondere beim Knotenbahnhof Ziegelbrücke und rasche Erreichbarkeit ausserkantonaler zentraler Orte, insbesondere Zürich;</li> <li>c. Gewährung möglichst gleicher Entwicklungschancen für alle Gemeinden unter Berücksichtigung volks- und betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte;</li> <li>d. Verbesserung der Nahtstellen zwischen dem öffentlichen und privaten Verkehr;</li> <li>e. Schaffung finanzieller und anderer Anreize zur vermehrten Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel.</li> </ol>	<p><i>Art. 3 Abs. 3 neu</i> Die Massnahmen richten sich nach folgenden Zielsetzungen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Sicherstellung leistungsfähiger Verkehrsverbindungen im ganzen Kanton, wobei grundsätzlich ein integraler Halbstundentakt vorzusehen ist;</li> <li>b. Sicherstellung der Anschlüsse von und zu den angrenzenden regionalen und übergeordneten Verkehrsnetzen beim Knotenbahnhof Ziegelbrücke und rasche Erreichbarkeit ausserkantonaler zentraler Orte, insbesondere Zürich;</li> </ol> <p><i>Bst. c – e unverändert.</i></p> <p><i>Neue Übergangsbestimmung:</i> Das Angebot gemäss Art. 3 Abs. 3 Bst. a ist bis spätestens zum Fahrplanwechsel im Dezember 2015 zu realisieren.</p>
--	---

#### *Begründung*

Im April 2008 hat der Landrat des Kantons Glarus den kantonalen Richtplan Sachbereich Verkehr verabschiedet. Im Abschnitt V 1.2 (Titel: «Die Bahnlinie von Ziegelbrücke bis Linthal bleibt das Rückgrat des öffentlichen Verkehrs») stehen folgende richtungweisende Festlegungen:

1. Das Bahnangebot wird gezielt verbessert.
2. Das Konzept «Glarner Sprinter» wird erweitert und sobald als möglich auf einen Stundentakt ausgebaut.
3. Das Zugangebot des «Glarner Sprinter» wird ergänzt durch Regionalzüge. Ziel ist ein integraler Halbstundentakt mit schlanken Anschlüssen in Ziegelbrücke.

In den Abstimmungsanweisungen wird im Weiteren auf den integralen Halbstundentakt eingegangen, der gemäss Richtplan auf der Strecke Ziegelbrücke–Schwanden so rasch als möglich realisiert werden soll. In der anschließenden Forderung V 1.3 (Titel: «Kontinuierliche Optimierung des Bus-Systems») finden sich zudem folgende richtungweisende Festlegungen:

1. Das Busangebot wird gezielt ausgebaut.
2. Ziel ist ein Angebot mit Anschlüssen an alle Züge, sofern die Nachfrage besteht.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass man sich gemäss Richtplan einig ist, dass es grundsätzlich einen integralen Halbstundentakt für unser ganzes Kantonsgebiet braucht. Konsequenterweise und als klare Aufgabe an den Kanton soll das nun auch in das öV-Gesetz geschrieben werden.

Ein integraler Halbstundentakt ist heute schweizweit der Massstab für eine gute Erschliessung; so gibt es im Kanton Zürich nur noch zwei Linien ohne Halbstundentakt (ins Tösstal und nach Stein am Rhein), und auch für diese beiden wurde eine entsprechende Volksinitiative eingereicht. Gerade in und um den Kanton Zürich kann festgestellt werden, dass sich die grössten Entwicklungen entlang der ausgebauten S-Bahnen ergeben haben (Volketswil/Uster, Säuliamt, Limmattal–Lenzburg). Als deutliches Zeichen der Attraktivität sieht man auch, dass die Boden- und Mietpreise entlang dieser Bahnlinien stark gestiegen sind. Auf vielen Bahnverbindungen wurden die Halbstundentakte aufgrund des Erfolges und der gestiegenen Nachfrage schon mit häufigeren Frequenzen ergänzt oder man ist in der Planung dazu.

Ein grosser Teil des Glarner Verkehrsaufkommens entsteht gemäss Verkehrszählungen im Kurzstreckenbereich und ist damit hausgemacht. Darum sind die Antragsteller der Meinung, dass auch kantonsintern die Kurzstreckenverbindungen im öV mittels eines Halbstundentaktes verbessert werden müssen. Wenn man riskiert, zur An- oder Rückreise allenfalls 55 Minuten warten zu müssen, ist die Versuchung gross, auf private Verkehrsmittel auszuweichen; je regelmässiger und häufiger die öffentlichen Verkehrsmittel unterwegs sind, umso attraktiver sind sie im Vergleich zum Privatverkehr.

Aber nicht nur die Bahn, auch der Bus für die Feinverteilung soll auf einen Halbstundentakt ausgebaut werden. Die geplante Erhöhung des öV am Glarner Modalsplit von 10 auf 20 Prozent lässt sich auch gemäss Bundesbehörden nur erreichen, wenn das ganze öV-System konsequent ausgebaut wird; dabei ist darauf zu achten, dass alle Dörfer und Siedlungen entsprechend ihrer Bevölkerung durch Bahn- und Bussysteme angeschlossen werden. Wir sind ausdrücklich der Meinung, dass dies nicht nur für die Strecke Ziegelbrücke–Schwanden gelten soll. Ein Halbstundentakt soll bis Linthal/Braunwald, ins Sernftal, über den Kerenzerberg und auch für Bilten und Mühlehorn eine moderne Verkehrsanbindung sicherstellen.

Durch die Einschränkung «grundsätzlich» im Gesetz soll es weiterhin möglich sein, dort wo wenig Nachfrage besteht, den integralen Halbstundentakt zu verdünnen. Wir gehen davon aus, dass dies v.a. nach 22.00 Uhr und allenfalls frühmorgens am Wochenende der Fall sein kann. Ob sich eine weitere Ausdünnung wegen mangelnder Nachfrage rechtfertigt oder nicht, ist u.E. erst feststellbar, wenn ausführliche Versuche durchgeführt worden sind. Bekanntlich bestimmt im öV nicht die Nachfrage das Angebot, sondern ein gutes Angebot erhöht die Nachfrage.

Der Punkt *b* im Artikel 3 Absatz 3, des öV-Gesetzes muss verstärkt werden. In Ziegelbrücke stehen wegen der vierten Teilergänzung der Zürcher S-Bahn, dem starken Ausbau der St. Galler S-Bahn (u.a. AP-Ost (Rundum-den-Säntis)) und des möglichen Halbstundentaktes der Intercity-/Interregio-Verbindung Zürich–Chur grosse Veränderungen an. Diese gilt es zu berücksichtigen, denn der Glarner öV sollte in Ziegelbrücke Anschlüsse haben, wenn er den gewünschten Umsteige-Effekt erzielen soll. Anschlüsse an direkte Züge nach Zürich und an möglichst gute Verbindungen in die anderen angrenzenden Zentren wie Sargans/Chur, Uznach/Rapperswil oder St. Gallen sind daher sehr wichtig. Der Glarner öV muss sowohl für Kurzstrecken innerhalb des Kantons seinen Zweck mit einem Halbstundentakt erfüllen wie auch auf eine überregionale Anbindung an die Zentren ausgerichtet sein. Da diese überregionalen Verbindungen bald alle einen integralen Halbstundentakt haben, muss auch der Glarner öV nach einem solchen funktionieren. Die anderen im Artikel 3 aufgeführten Massnahmen c–e sind richtig und weiter im Gesetz zu belassen. Sie entsprechen auch den neuen Anweisungen im Richtplan.»

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag am 26. August 2009 als erheblich.

## 2. Richtplan Sachbereich Verkehr

Grundlage für die Weiterentwicklung des Verkehrssystems auf das Kantonsgebiet bildet das vom Regierungsrat im April 2006 genehmigte Mobilitätskonzept und der darauf abgestimmte Richtplan Sachbereich Verkehr. Dieser behandelt das Verkehrssystem als Ganzes. Es geht nicht nur um Infrastrukturprojekte und deren Auswirkungen, sondern auch um den Betrieb bestehender Anlagen und Systeme. ÖV, motorisierter Individualverkehr und Langsamverkehr werden gleichwertig behandelt. Sie können sachlich nicht geteilt werden, da insbesondere die öffentlichen Strassen von allen Verkehrsträgern genutzt werden. Die unabdingbaren Grundlagen zur umfassenden Verbesserung und Erweiterung des Angebots sind im Richtplan formuliert.

## 3. Materielle Beurteilung

### 3.1. Halbstundentakt

Im Strassenbauprogramm 2011 werden die Angebotserweiterungen im Fahrplan 2011 dargelegt und die mittelfristige Angebotsplanung ab Fahrplan 2014 beschrieben. Die im Memorialsantrag enthaltenen Forderungen werden zum grossen Teil vorweggenommen:

- *Ziegelbrücke–Glarus–Schwanden*. – Mit der Durchmesserlinie Zürich HB–Oerlikon wird die stündliche Führung des GlarnerSprinters möglich. Mit der Regio-Verbindung Rapperswil–Ziegelbrücke–Glarus–Schwanden–Linthal und der Interregio-Verbindung nach Zürich wird damit zwischen Zürich–Ziegelbrücke–Schwanden ein Halbstundentakt angeboten.
- *Schwanden–Linthal*. – Die Bahn-Infrastruktur lässt einen Halbstundentakt auf der Schiene ohne bauliche Massnahmen (Kreuzungsstelle z.B. in Luchsingen) nicht zu; ein Halbstundentakt ist nur alternierend Bahn/Strasse (Bus) möglich.
- *Schwanden–Elm*. – Ein Halbstundentakt ist grundsätzlich möglich.
- *Schwanden–Schwändi bzw. Sool*. – Ein Halbstundentakt ist grundsätzlich möglich.
- *Mühlehorn–Ziegelbrücke*. – Der Einspurabschnitt Mühlehorn–Tiefenwinkel schränkt den Fahrplan Ziegelbrücke–Sargans einschneidend ein. Neben dem Fernverkehr (IC- und IR-Verbindungen, EC-Verbindungen nach Österreich) nutzen auch Güter- und Regionalzüge das einzige Gleis. Dies verunmöglicht Regionalzüge halbstündlich an allen Stationen halten zu lassen. Für Mühlehorn kann weiterhin nur eine stündliche Verbindung nach Ziegelbrücke angeboten werden. Nach Glarus ist der Weg über den Kerenzerberg zu wählen, da der Eckanschluss in Ziegelbrücke nicht möglich ist.
- *Mühlehorn–Obstalden–Filzbach–Näfels–Mollis*. – Ein Halbstundentakt ist grundsätzlich möglich.
- *Bilten–Ziegelbrücke*. – Auf diesem Abschnitt besteht der Halbstundentakt auf der Schiene mit der S2 bereits, meist aber ohne Anschlüsse in Ziegelbrücke. Bilten ist stündlich über eine Busverbindung nach Ziegelbrücke bzw. mit Umsteigen in Niederurnen nach Näfels-Mollis verbunden. Für den Fahrplan 2014 ist eine neue Lösung zu finden, da die S2-Verbindungen nur noch stündlich und in leicht geänderter Fahrlage angeboten werden.

### 3.2. Schlanke Anschlüsse in Ziegelbrücke (ab Fahrplan 2014)

In Verbindung mit der IR-Verbindung Zürich–Ziegelbrücke–Chur kann der Halbstundentakt nach Zürich ermöglicht werden. Dies entweder umsteigefrei mit dem GlarnerSprinter (Fahrzeit Glarus–Zürich bleibt trotz Halt in Wädenswil gleich: 59/60 Min.) oder mit Umsteigen in Ziegelbrücke.

Mit dem Fahrplan 2014 startet die S-Bahn St. Gallen 2013, welche zusätzliche Verbindungen Uznach–Ziegelbrücke und entlang des Walensees bringt. Davon profitiert der Kanton Glarus mit einem Halbstundentakt nach Uznach und Rapperswil.

## 4. Konsequenzen

Die Forderungen des Memorialsantrags (Halbstundentakt auf dem ganzen Kantonsgebiet, schlanke Anschlüsse in Ziegelbrücke) könnten nur mit erheblichem betrieblichem und infrastrukturellem Aufwand erfüllt werden.

### 4.1. Betriebliche Massnahmen

Die dem Kanton Glarus zustehende Bundesbeteiligung am Regionalverkehr ist ausgeschöpft. Alle zusätzlichen Leistungen sind durch ihn als Besteller zu finanzieren. Mit Schwyz, St. Gallen und Zürich (vertreten durch den Zürcher Verkehrsverbund ZVV) wird intensiv nach einer kostengünstigen Lösung für den Glarner-Sprinter gesucht. Für andere Angebotserweiterungen sind Offerten der Transportunternehmen einzufordern.

### 4.2. Infrastrukturmassnahmen

Wären auf der Strecke Schwanden–Linthal ein Halbstundentakt auf der Schiene zu etablieren und in Ziegelbrücke schlanke Anschlüsse sowohl nach Zürich, Uznach–Rapperswil und nach Sargans (inkl. Bedienung Mühlehorn) zu schaffen, entstünden erhebliche Infrastrukturkosten. Dazu sind umfangreiche Abklärungen notwendig. Dies bis zum Fahrplanwechsel im Dezember 2015 zu realisieren, wie es der Memorialsantrag fordert, ist nicht möglich.

### 4.3. Kosten

Dem Landrat wurden erste Kostenschätzungen für die grundsätzliche Einführung des Halbstundentakts samt Angebotsverbesserungen auf dem weiteren Netz unterbreitet. Hinzu kämen Infrastrukturmassnahmen für einen Halbstundentakt Schwanden–Linthal auf der Schiene und in Ziegelbrücke für schlanke Anschlüsse nach Zürich, Uznach–Rapperswil und Sargans (inkl. Bedienung Mühlehorn).

#### 4.3.1. Halbstundentakt Zürich-HB–Schwanden

Mit dem stündlichen GlarnerSprinter ergibt sich zusammen mit der IR/Regio-Verbindung ein Halbstundentakt zwischen Schwanden und Zürich HB. Eine Richtofferte für den GlarnerSprinter nennt Gesamtkosten von 21,25 Millionen Franken. Unter Berücksichtigung des prognostizierten Erlöses von 11,72 Millionen Franken verbleiben von den Bestellern zu übernehmende Kosten (Abgeltung) von 9,53 Millionen Franken. Aufgrund der Abfahrten und der Zugkilometer je Kanton ergibt sich folgende Kostenverteilung:

Kanton	%	Kosten in Fr.
Zürich	24,70	2'354'972
Schwyz	30,76	2'932'750
St. Gallen	5,08	484'342
Glarus	<u>39,46</u>	<u>3'762'236</u>
gesamt	100,00	9'534'300

Davon ist die Quote des Bundesamtes für Verkehr zu Gunsten des GlarnerSprinters von 650'000 Franken abzuziehen. Netto ergeben sich für den Kanton Glarus Zusatzkosten von jährlich etwa 3'113'000 Franken.

Für den stündlichen GlarnerSprinter sind im Zusammenhang mit der Durchmesserlinie Vorfinanzierungskosten (Zinskosten) von 500'000 Franken und mit der 4. Teilergänzung S-Bahn Zürich die Beteiligung an den Investitionskosten von 1,2 Millionen Franken zu leisten.

#### 4.3.2. Angebotsverbesserungen übriges Netz

Die Angebotsverdoppelung zwischen Elm und Schwanden würde zu geschätzten jährlichen Zusatzkosten von 1,15 Millionen Franken, die desjenigen über den Kerenzerberg zu solchen von 1,2 Millionen Franken führen. Um in Ziegelbrücke die Eckanschlüsse Glarnerland–Mühlehorn stündlich anbieten zu können, müssten die Züge statt in Glarus in Netstal kreuzen, was zusätzlich 3 Millionen Franken an Investitionen kostete und sich auf die Fahrlage des GlarnerSprinters auswirkte.

#### 4.3.3. Anschluss Tarifverbund Ostwind

Der Anschluss an den Tarifverbund Ostwind ab 2014 brächte Ertragsausfälle von jährlich etwa 500'000 Franken sowie geschätzte einmalige Kosten von 200'000 Franken, welche der Kanton zu übernehmen hätte.

#### 4.3.4. Fazit

Die jährlichen Kosten verdoppelten sich auf 6 Millionen Franken. Die einmaligen Investitionskosten erreichten 4,9 Millionen Franken (ohne Beteiligung Überholgleis Schübelbach–Buttikon gemäss Angebotskonzeption Zürich–Chur). Über die geschätzten Mehrkosten wird die Landsgemeinde 2012 zu befinden haben, an der die Einführung des Halbstundentakts und der Beitritt zu einem Verkehrsverbund zu behandeln sein wird.

### 5. Schlussfolgerung

Der Richtplan gibt die Zielsetzung vor, an der sich die Behörden in ihrer Aufgabenplanung auszurichten haben. Wie das Strassenbauprogramm (Teil öV) zeigt, setzt der Kanton abgestützt auf seine finanziellen Möglichkeiten alles daran, diese Zielvorgaben zu erfüllen. Erweiterungen des öV sind vom Landrat und der Landsgemeinde zu beschliessen, unabhängig von der vorgeschlagenen Gesetzesanpassung. Infrastrukturmassnahmen wären nicht innert der geforderten Frist umsetzbar. Die Anliegen des Memorialsantrags werden im Richtplan sowie im Planungsprozess berücksichtigt. Eine Anpassung des öV-Gesetzes ist unnötig.

### 6. Beratung der Vorlage im Landrat

#### 6.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr unter dem Vorsitz von Landrat Emil Küng, Obstalden (Glarus Nord), befasste sich mit dem Geschäft. Sie liess sich über zusätzliche Aufwendungen orientieren, welche geplante und geforderte Massnahmen mit sich bringen. – Der stündliche GlarnerSprinter ergäbe zwar einen Halbstundentakt zwischen Schwanden und Zürich, aber auch einen jährlichen Mehraufwand von 3 Millionen Franken. Der vom ZVV geforderte zusätzliche Halt in Wädenswil ab 2014 benötigte neues Rollmaterial, an das der ZVV jedoch einen Beitrag leistete. – Der integrale Halbstundentakt könnte nach Linthal über Busverdichtungen verwirklicht werden, mit dem Zug hingegen wären zudem bauliche Massnahmen ebenso nötig, wie für seine Verwirklichung zwischen Mühlehorn und Ziegelbrücke mit Eckanschluss ins Glarnerland. Zudem müssten die Züge in Netstal, nicht mehr in Glarus kreuzen, was den Ausbau des Bahnhofs Netstal bedingte, was mindestens 3 Millionen Franken mehr kostete als derjenige des Bahnhofs Glarus; weitere Buskurse über den Kerenzberg wären deshalb die bessere Lösung. – Für einen eigenen Tarifverbund ist der Kanton Glarus zu klein. Eine Verbundlösung mit dem Tarifverbund Ostwind brächte Kosten von jährlich mindestens 0,5 Millionen Franken.

Das Trennen des Wünschbaren vom Machbaren ist notwendig. Die Kommission ist aber erfreut über das Hinarbeiten der Regierung auf die Ziele des Memorialsantrags. Sie verzichtet auf eine gesetzliche Verankerung, um auch künftig Massnahmen aufgrund der finanziellen Gegebenheiten planen zu können. Einen Verschiebungsantrag lehnte sie wegen fehlender Zahlen ab. Sie beschloss, den Memorialsantrag dem Landrat zur Ablehnung vorzuschlagen.

#### 6.2. Plenum

Im Landrat wurde Ähnliches diskutiert: grundsätzlicher Stundentakt oder integraler Halbstundentakt, Verbesserung oder Sicherstellung der Anschlüsse innerhalb des Mach- und Finanzierbaren, Verschiebung auf die Landsgemeinde 2012.

Die Befürworter forderten ein Bekenntnis zur Gleichbehandlung von Individualverkehr und öV. Dieses sei samt integrealem Halbstundentakt im Gesetz festzuschreiben; es bliebe trotzdem Handlungsspielraum erhalten. Glarus dürfe nicht zögerlicher vorgehen als andere Kantone. Bessere öV-Verbindungen seien für Glarus Süd und viele Pendler zentrale Standortfaktoren. – Zudem wurde das Fehlen gesicherter Kostenangaben bemängelt.

Die Gegner wollen weiterhin Nötiges und Wünschbares ohne starre gesetzliche Fesseln voneinander scheiden dürfen. Der Regierungsrat habe das Machbare aufgelistet: stündlicher GlarnerSprinter bis Schwanden, Erweiterungen Busbetriebe, Beitritt zu Tarifverbund, Infrastrukturausbauten. Dies alles basiere auf dem Richtplan Sachbereich Verkehr, der sich aber an den finanziellen Realitäten zu orientieren habe. Mit dem Einsatz weiterer rund 6 Millionen Franken lasse sich Glarus sehr wohl mit anderen Kantonen vergleichen, bezüglich Angebot wie bezüglich Mitteleinsatz. Eine Absage an den Halbstundentakt sei nur eine Absage an starre gesetzliche Vorgaben.

Vorerst lehnte der Landrat den Verschiebungsantrag ab, welcher den Memorialsantrag quasi als Pfand behalten und an der Landsgemeinde 2012 behandeln wollte. Danach obsiegte mit klarer Mehrheit die Ablehnungsempfehlung.

### 7. Antrag

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Glarner öV mit integrealem Halbstundentakt und Anschluss in Ziegelbrücke ans überregionale Bahnnetz» abzulehnen.*

## § 9 Memorialsantrag «Schaffung eines Fonds für Investitionen im öffentlichen Verkehr» (2. Zwillingmemorialsantrag zum Glarner öV)

### *Die Vorlage im Überblick*

*Der Antrag fordert eine Finanzierungsvorschrift und eine Übergangsbestimmung im Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öV-Gesetz). Investitionen des Kantons für den öV, für die Nahtstellen zum übrigen Verkehr und Aktionen im Mobilitätsmarketing sollen durch einen Fonds finanziert werden. Der Fonds sei mit mindestens 4 Millionen Franken jährlich zu speisen aus Kantonsanteilen der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA), aus dem geografisch-topografischen Lastenausgleich des Bundes und aus allgemeinen Staatsmitteln. Die Übergangsbestimmung sieht die Speisung erstmals im Jahr nach Annahme des Memorialsantrages vor.*

*Der Memorialsantrag ist aus folgenden Gründen abzulehnen:*

- Die Finanzierung von Verkehrsmassnahmen über einen Mobilitätsfonds wurde bereits mit dem Richtplan verworfen. Mobilitätsmassnahmen sind mit einem umfassenden Finanzierungskonzept (und nicht mit einem isolierten öV-Fonds) umzusetzen.*
- Spezialfinanzierungen sind finanzhaushaltstechnisch problematisch, weil sie zu einer Ungleichbehandlung der staatlichen Aufgaben führen. Von ihnen geregelte Aufgabengebiete sind normalerweise nicht den für den allgemeinen Haushalt geltenden Budgetrestriktionen unterworfen und dadurch bevorzugt. Dieses «Kässeliwesen» führt zu einer Fehlzuteilung öffentlicher Mittel und schränkt die Budgetflexibilität ein.*
- Das neue Rechnungsmodell HRM2 reduziert Spezialfinanzierungen, ja es verbietet die Zweckbindung von Hauptsteuern, was aber die Bausteuer etwas aufweicht.*
- Die Finanzierung aus der LSVA und dem geografisch-topografischen Lastenausgleich ist problematisch, da die Beiträge bei letzterem nicht auf längere Zeit gesichert sind und nur ein Überschuss aus der Strassenrechnung (und nicht die LSVA) für die Speisung des Fonds verwendet werden dürfte.*

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Schaffung eines Fonds für Investitionen im öffentlichen Verkehr» abzulehnen.*

### 1. Ausgangslage

Mehrere Stimmberechtigte fordern im Memorialsantrag vom 6. Mai 2009 das Ergänzen des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (öV-Gesetz) mit einer Finanzierungsvorschrift und einer Übergangsbestimmung. Investitionen für den öV, für die Nahtstellen zum übrigen Verkehr und für Aktionen im Mobilitätsmarketing sollen aus einem Fonds erfolgen. Dieser sei jährlich mit mindestens 4 Millionen Franken aus Kantonsanteilen der LSVA, dem geografisch-topografischen Lastenausgleich des Bundes und allgemeinen Staatsmitteln zu speisen. Die Übergangsbestimmung sieht seine Äufnung erstmals im Jahr nach Annahme des Memorialsantrages durch die Landsgemeinde vor.

#### 1.1. Memorialsantrag

«Das Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öV-Gesetz) soll folgendermassen ergänzt werden:

##### **Artikel 11<sup>a</sup> (neu)**

##### *Finanzierung*

- a. Investitionen des öffentlichen Verkehrs zu Lasten des Kantons werden durch einen Fonds finanziert. Neben Kantonsanteilen für bauliche Investitionen im öffentlichen Verkehr werden aus diesem Fonds auch Massnahmen zur Verbesserung der Nahtstellen zwischen öffentlichem Verkehr, motorisiertem Individualverkehr, Velofahrern und Fussgängern finanziert. Ebenso können diesem Fonds Mittel für Aktionen im Mobilitätsmarketing zur Förderung des öV belastet werden.
- b. Der Landrat weist dem Fonds mit dem Voranschlag jährlich wenigstens 4 Millionen Franken zu. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus Anteilen des Kantons an der LSVA, einem Anteil der Mittel aus dem geografisch-topografischen Lastenausgleich des Bundes und allgemeinen Staatsmitteln.
- c. Investitionen, die zu Lasten dieses Fonds gebucht werden, unterliegen den normalen Finanzkompetenzen gemäss Kantonsverfassung.
- d. Kredite für Investitionen können zum Zeitpunkt der Bewilligung den Bestand des Fonds übersteigen.
- e. Der Regierungsrat erstattet jährlich mit dem Voranschlag Bericht über den Stand des Fonds, das Investitionsprogramm und dessen Finanzierung. Dazu gehört auch eine Übersicht über die laufenden Kosten im öV, die erwartete Entwicklung des öffentlichen Verkehrs, der überregionalen Verkehrsentwicklung und über geplante Massnahmen im Mobilitätsmarketing.

**Neue Übergangsbestimmung**

Der Fonds gemäss Artikel 11<sup>a</sup> wird das erste Mal im Jahr nach Annahme an der Landsgemeinde gespiesen. Mit dem entsprechenden Budget unterbreitet der Regierungsrat dem Landrat erstmals den dazugehörigen Bericht gemäss Artikel 11<sup>a</sup> Buchstabe e.

**Begründung**

Im April 2008 hat der Landrat des Kantons Glarus den kantonalen Richtplan Sachbereich Verkehr verabschiedet. In diesem Richtplan sind verschiedene Massnahmen aufgeführt, die in breiten Kreisen der Politik und der Bevölkerung im Grundsatz unbestritten sind. Es sind dies (Reihenfolge gemäss kantonalem Richtplan Sachbereich Verkehr):

Bereich Massnahmen im öffentlichen Verkehr:

- grundsätzliche Förderung des öV; Steigerung des Modalsplits innerhalb des Kantons von 10 auf 20 Prozent innerhalb von zehn Jahren;
- Ausbau des «GlarnerSprinters» (von zweistündlich auf stündlich und auch besseres Rollmaterial);
- Einführung eines integralen Halbstundentaktes für die Bahnverbindung Ziegelbrücke-Schwanden;
- Anschluss ans überregionale Bahnnetz in Ziegelbrücke;
- Ausbau des Busangebotes entsprechend den Zügen.

Im Bereich Langsamverkehr (u.a.):

- Verbesserung der Nahtstellen zwischen den Verkehrsträgern (dabei werden ausdrücklich Verbesserungen zum Umsteigen Bahn/Bus, aber auch Veloabstellplätze und Park-and-Ride-Anlagen erwähnt).

Im Bereich organisatorische Massnahmen:

- Mobilitätsmarketing; Anreize und Lenkungsmassnahmen.

Im Rahmen der Ausarbeitung des Mobilitätskonzeptes wie auch des Richtplanes wurde von allen Seiten immer wieder die konsequente Förderung des öffentlichen Verkehrs im Kanton Glarus gefordert. Diese sollte parallel und zusätzlich zu Massnahmen im Strassenverkehr geschehen.

Die knappen personellen und finanziellen Ressourcen im Kanton haben in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass trotz guten Angeboten – Einführung des leider nur zweistündlichen «GlarnerSprinters» und des erfolgreichen Busses Glarner Unterland – nur punktuelle Massnahmen im öffentlichen Verkehr beschlossen wurden. Im Mobilitätsmarketing und für Anreize wurden kaum Massnahmen umgesetzt.

Um die Richtplanziele umzusetzen, sind Investitionen in Infrastruktur-Ausbauten und Kreuzungsstellen bei der Bahn und an Umsteigeorten notwendig, so kosten Doppelspurausbauten zwischen 7 und 13 Millionen Franken pro Kilometer. Bahnhofsusbauten mit Unterführungen kosten zwischen 5 und 10 Millionen Franken je nach Variante. Der Kanton könnte auch Bus- und Eisenbahn-Fahrzeuge finanzieren. Für all diese Investitionen sind heute nur sehr knappe finanzielle Mittel vorhanden. Um die knappen Mittel für Investitionen im öV zu sichern, schlagen wir darum die Schaffung eines entsprechenden Fonds vor. Dieser soll gewährleisten, dass die finanziellen Mittel für Investitionen im öV auch dauerhaft zur Verfügung stehen.

Die Aufteilung der jährlichen Mindesteinlage von 4 Millionen Franken stellen wir uns wie folgt vor:

- Der Kanton erhält aktuell NFA-Beiträge aus dem topografisch-geografischen Lastenausgleich von total 5 Millionen Franken; ein Drittel davon für den öV wären 1,65 Millionen Franken;
- aus den Anteilen der LSVA erhält der Kanton Glarus aktuell 4,1 Millionen Franken; ein Drittel davon für den öV wären 1,35 Millionen Franken;
- damit wäre aktuell (Stand Staatsrechnung 2008) ein zusätzlicher pauschaler Beitrag des Kantons von 1 Million Franken pro Jahr zu Lasten der laufenden Rechnung nötig.»

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag im August 2009 als erheblich.

**2. Richtplan Sachbereich Verkehr**

Grundlage für die Weiterentwicklung des Verkehrssystems auf das Kantonsgebiet bildet das vom Regierungsrat im April 2006 genehmigte Mobilitätskonzept und der darauf abgestimmte Richtplan Sachbereich Verkehr. Dieser behandelt das Verkehrssystem als Ganzes. Es geht nicht nur um Infrastrukturprojekte und deren Auswirkungen, sondern auch um den Betrieb bestehender Anlagen und Systeme. ÖV, motorisierter Individualverkehr und Langsamverkehr werden gleichwertig behandelt. Sie können sachlich nicht geteilt werden, da insbesondere die öffentlichen Strassen von allen Verkehrsträgern genutzt werden. Die unabdingbaren Grundlagen zur umfassenden Verbesserung und Erweiterung des Angebots sind im Richtplan formuliert.

**3. Materielle Beurteilung****3.1. Grundsätzliche Überlegungen zu einem Fonds**

Im Memorialsantrag wird ausgesagt, die Richtplanziele seien nur mit einer soliden finanziellen Basis umzusetzen, welche der Verkehrsfonds zu geben vermöge. Im Zusammenhang mit dem Richtplan Sachbereich Verkehr war ein solcher Fonds bereits mit Verweis auf die mit ihm verbundenen Schwierigkeiten abgelehnt worden. Die Mobilitätsmassnahmen seien nur durch ein umfassendes Finanzierungskonzept umsetzbar. Ein Fonds nur für den öV stünde im Widerspruch dazu. Er würde eine Spezialfinanzierung darstellen (Art. 55 FHG), deren Mittel zweckgebunden zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben dienen, die einer gesetz-



lichen Grundlage bedürften. Grundsätzlich sollten Spezialfinanzierungen aber nur dort eingesetzt werden, wo ein Zusammenhang zwischen der erfüllten Aufgabe und den von den Nutzniessenden erbrachten Entgelten besteht; dies trifft hier nicht zu.

Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) erachtet Spezialfinanzierungen als sehr problematisch, weil sie zu einer Ungleichbehandlung der verschiedenen staatlichen Aufgabengebiete führen. Spezialfinanzierte Aufgabengebiete sind nicht den für den allgemeinen Haushalt geltenden Budgetrestriktionen unterworfen und dadurch bevorzugt. Dieses «Kässeliwesen» führt zu einer Fehlzuteilung öffentlicher Mittel und schränkt die Budgetflexibilität ein. Würden grössere Teile des Staatshaushalts durch Spezialfinanzierungen geregelt, könnte die Budgetbehörde einen wesentlichen Teil ihrer Kompetenzen gar nicht mehr wahrnehmen. Das harmonisierte Rechnungsmodell (HRM2) will deshalb die Spezialfinanzierungen reduzieren, und das Mustergesetz verbietet Zweckbindung von Hauptsteuern, was aber die Bausteuer etwas aufweicht. – Laut FDK sprechen allgemeine finanzwirtschaftliche Erkenntnisse gegen Spezialfinanzierungen.

Bei der Hauptabteilung Tiefbau sind mehrere Vorlagen zur 4. Teilergänzung S-Bahn Zürich linkes Ufer hängig. Sie sind für die Realisierung der öV-Massnahmen des Richtplans wichtig und im Budgetentwurf 2011 bzw. im Finanzplan 2012–2015 berücksichtigt.

### 3.2. Finanzierungsquellen des Fonds

Die Speisung des Fonds soll aus folgenden Quellen geschehen: 1,35 Millionen Franken aus dem Kantonsanteil an der LSVA, 1,65 Millionen Franken aus dem geografisch-topografischen Lastenausgleich des NFA und 1 Million Franken zu Lasten der Laufenden Rechnung.

Der geografisch-topografische Lastenausgleich soll mit 1,65 Millionen Franken den Löwenanteil beisteuern. Da er sehr bestritten wird, ist sein Bestand aber sehr ungewiss. Die finanzstarken Kantone fordern zu seinen Lasten eine höhere Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs, aus dem Glarus nichts erhält. Auslöser der Diskussion ist ein vom Bund in Auftrag gegebenes Gutachten, welches die Dotierung des geografisch-topografischen Lastenausgleichs für zu hoch und die des soziodemografischen für zu tief hält. Vorgeschlagen wird eine Verteilung 73:27 statt wie bisher 50:50. Der Kanton Glarus erhielte also bei einer Neudotierung deutlich weniger Mittel. – Das Bundesparlament wird voraussichtlich im laufenden Jahr die Neudotierung der Ausgleichsgefässe des NFA beschliessen.

Ebenfalls problematisch ist die Beanspruchung von Mitteln aus der LSVA, von denen jährlich 1,35 Millionen Franken in den Fonds fliessen sollen. Die LSVA wird gemäss kantonalem Strassengesetz verwendet; die Erträge werden (mit den Einnahmen aus dem Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr) der Rechnung des Strassenverkehrsamtes gutgeschrieben und dienen so der Deckung der Strassenkosten (Unterhalt und Neubau der Strassen). Schliesst die Strassenrechnung mit einem Überschuss ab, wird dieser der Laufenden Rechnung gutgeschrieben. Somit stünde nur ein allfälliger Überschuss aus der Strassenrechnung zur Äufnung des Fonds zur Verfügung. – Der Betrag von 1 Million Franken zu Lasten der Laufenden Rechnung wäre hingegen möglich.

Der Regierungsrat lehnt auch diesen Memorialsantrag, wie jenen zum integralen Halbstundentakt, ab.

## 4. Beratung der Vorlage im Landrat

### 4.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr unter dem Vorsitz von Landrat Emil Küng, Obstalden (Glarus Nord), befasste sich mit dem Geschäft. Sie teilt die Bedenken des Regierungsrates bezüglich der von der Finanzlage unabhängigen Pflicht zu jährlichen Beiträgen an den Fonds. Dies könnte, falls die Schuldenbremse zum Tragen käme, Steuererhöhungen oder Streichungen in Bereichen, die nicht durch einen Fonds privilegiert sind, wie Bildung, Wirtschaftsförderung usw. notwendig machen. Durch Spezialfinanzierungen werde der Kanton in seiner Flexibilität eingeschränkt, auf schwierige Finanzsituationen zu reagieren. Wichtige Projekte wie der Ausbau des öV könnten über das vom Landrat zu verabschiedende Budget via Laufende Rechnung finanziert werden. Spezialfinanzierungen müssten jedoch durch das Gremium aufgehoben werden, welches sie beschloss. Der Memorialsantrag verlange jährlich mindestens 4 Millionen Franken in den Fonds einzubezahlen, die aus der LSVA, den geographisch-topographischen Beitragszahlungen und einem weiteren vom Landrat zu bestimmenden Topf zu stammen hätten. Transparenz für den Bürger wie bei der Bausteuer, bei der ein Steuersatz für bestimmte Projekte eingesetzt wird, gebe es deshalb nicht. Gemäss HRM2 sei, wenn immer möglich, von Spezialfinanzierungen abzusehen. Zudem seien mögliche Kostenfolgen zwar aufgezeigt worden, aber Gewissheit bestehe noch nicht. Daher wäre es verfrüht, über die Dotation eines Fonds zu entscheiden.

Dagegen wurde eingewendet, es könne durchaus sinnvoll sein, die Gelder zweckgebunden zu verwenden, statt in die Laufende Rechnung fliessen zu lassen; dies erhöhe die Transparenz. Die Richtplanaufgaben betreffend Förderung des öV liessen sich über einen Fonds finanzieren (Beispiel Zürcher S-Bahn).

Die Kommission leitete den Memorialsantrag zur Schaffung eines Fonds für den Glarner öV dem Landrat in ablehnendem Sinne weiter.

#### 4.2. Plenum

Die Befürworter betonten, mit dem Fonds habe man sehr bewusst die Kostenseite des zu fördernden öV aufzeigen wollen. Kürzlich habe man nach gleichem Muster einen Energiefonds gebildet. Ob der Fonds mit 4 Millionen Franken richtig dotiert sei, könne diskutiert werden; da die Antragstellenden über kein verlässliches Zahlenmaterial verfügt hätten, sei dies schwierig zu beziffern gewesen.

Die Gegner führten aus, die Fondslösung sei falsch und finanzpolitisch nicht erstrebenswert. Der Kanton müsse haushälterisch mit seinen Mitteln umgehen und keine unnötigen Zweckbindungen eingehen. Einem angemessenen Ausbau des öV, wie von der Regierung skizziert, widerspreche niemand und dieser werde über die normale Rechnung des Kantons finanziert. Eine Fondslösung sei starr und unflexibel; die finanzpolitische Flexibilität sei zu erhalten.

Im Plenum unterlag der Memorialsantrag klar; der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag zur Schaffung eines Fonds für Investitionen im öffentlichen Verkehr abzulehnen.

#### 5. Antrag

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Schaffung eines Fonds für Investitionen im öffentlichen Verkehr» abzulehnen.*

## § 10 Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne (Memorialsantrag auf Änderung von Art. 13)

### *Die Vorlage im Überblick*

*Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne (Abstimmungsgesetz) unterbreitet. Mit der Vorlage wird auf Mehrfachausfüllungen in Glarus Nord anlässlich der Landratswahlen 2010 reagiert. Zur Gewährleistung der persönlichen Stimmabgabe in den neuen Gemeindestrukturen wird an den Öffnungszeiten der Abstimmungslokale festgehalten. Die Gemeinden haben zudem mehrere Urnenstandorte anzubieten, wobei sie aber bisherige Standorte, soweit sinnvoll, zusammenlegen dürfen.*

*Vor allem ist die Stellvertretung deutlicher zu regeln. Der Begriff «Stellvertretung» war Anlass zu Missverständnissen; er wird gesetzlich auf den Botengang beschränkt. Der Ausdruck «Stimmabgabe» (Art. 13 Abs. 1) bedeutet nicht, dass eine Drittperson für Stimmberechtigte stimmen, also den Wahlzettel ausfüllen darf. Es ist lediglich gestattet, neben dem eigenen maximal zwei zusätzliche Wahlzettel im Sinne eines Botenganges zur Urne zu bringen.*

*Die Grundsätze zur Stimmabgabe werden verdeutlicht. Es wird unmissverständlich festgeschrieben, dass Stimmzettel nicht nur handschriftlich, sondern auch eigenhändig ausgefüllt werden müssen. Eine Stellvertretung ist diesbezüglich – auch im Einklang mit dem 2006 geänderten Bundesrecht – ausgeschlossen. Einzige Ausnahme besteht bei schreibunfähigen Personen. Diese können für die Stimmabgabe die Hilfe einer ebenfalls stimmberechtigten Vertrauensperson in Anspruch nehmen; die Stellvertretung ist aber auf dem Stimmrechtsausweis zu dokumentieren.*

*Auf allen Stimmrechtsausweisen ist künftig gemäss vorgedruckter Erklärung mit Unterschrift zu bestätigen, den Stimmzettel eigenhändig ausgefüllt zu haben. Die Erklärung ist zusammen mit dem Stimmrechtsausweis dem Wahlbüro abzugeben oder der brieflichen Stimmabgabe beizulegen. Damit wird nochmals vor Augen geführt, dass das Stimm- und Wahlrecht ein höchstpersönliches demokratisches Recht ist, das selber ausgeübt werden muss und die mit einem Memorialsantrag gestellte Forderung erfüllt.*

*Die Ungültigkeitsgründe werden entsprechend ergänzt: Ungültigkeit nicht eigenhändig ausgefüllter*

*Stimm- oder Wahlzettel, Ungültigkeit aller Stimm- oder Wahlzettel bei Mehrfachausfüllungen.*

*Die Vorlage trägt zudem gesamtschweizerischen Entwicklungen Rechnung. Wie in anderen Kantonen wird eine Kompetenz zur Durchführung von E-Voting-Versuchen, allerdings beschränkt auf die Auslandsschweizer, ins Gesetz aufgenommen; der Kanton wird sich an ihnen frühestens ab 2012 beteiligen. Für die briefliche Stimmabgabe ist künftig den Stimmunterlagen eine vorfrankierte Rückantwortsendung (Geschäftsantwort) beizulegen. Der Regierungsrat kann nach Anhörung der Gemeinden zur Vereinheitlichung der brieflichen Stimmabgabe ergänzende Bestimmungen erlassen.*

*Im Landrat wurde eine intensive Diskussion geführt. Der Landrat ging, wie die vorberatende Kommission, weniger weit als der Regierungsrat, welcher die Stellvertretung gänzlich verbieten und bei schreibunfähigen Personen Hilfe nur von Amtspersonen zulassen wollte. – Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.*

## 1. Ausgangslage

### 1.1. Landratswahlen 2010

Ende Mai 2010 fanden die Landratswahlen für die Legislaturperiode 2010/2014 statt. Erstmals wurde der Landrat in nur noch drei Wahlkreisen (Glarus Nord, Glarus, Glarus Süd), also in den drei neuen Gemeinden gewählt. Gleichzeitig wurde die Reduktion der Mitgliederzahl von 80 auf 60 vollzogen. In Glarus Nord waren 25, in Glarus 19 und in Glarus Süd 16 Sitze zu besetzen.

Während in Glarus und Glarus Süd die Wahlen problemlos verliefen und die Ergebnisse durch den Landrat definitiv validiert werden konnten, ging gegen das Ergebnis in Glarus Nord fristgerecht eine Beschwerde von elf Stimmberechtigten verschiedener Parteien ein. Erste Abklärungen durch das kantonale Wahlbüro ergaben, dass die Beschwerde nicht zum Vornherein unbegründet war: Ein Teil der Wahlzettel könnte aufgrund gleicher Schriftbilder mangels eigenhändigen Ausfüllens ungültig sein. Der Regierungsrat beantragte daher, das Ergebnis von Glarus Nord nur unter Vorbehalt des Ausgangs von Beschwerde-, Aufsichts- und Strafverfahren zu validieren. Es seien alle Gewählten mit einer Ausnahme (Ausstandsgrund Art. 2 Abs. 3 Landratsverordnung) zur Eidesleistung zuzulassen, zwei vom Ausgang der Untersuchungen eventuell Betroffene jedoch nur provisorisch. Der Landrat folgte dem Antrag des Regierungsrates; eine Landrätin liess sich provisorisch vereidigen, ein Landrat jedoch nicht.

Der Regierungsrat vertrat im ganzen Verfahren die Auffassung, die Regelung des Wahl- und Abstimmungsgesetzes sei grundsätzlich klar. Stimmzettel, die nicht eigenhändig ausgefüllt werden, sind ungültig. Es wurde eine Schriftbegutachtung aller handschriftlich ausgefüllten oder geänderten Wahlzettel in Auftrag gegeben und Strafanzeige gegen unbekannt eingereicht, da die Beschwerde diesbezüglich Anhaltspunkte geltend macht und deren Klärung Sache der Strafuntersuchungsbehörden ist. Im Dezember 2010 wurde die Strafuntersuchung mangels Nachweis eines strafbaren Verhaltens durch das Verhöramt eingestellt.

Die Schriftbegutachtung hatte zu klären, ob bei den im Wahlkreis Glarus Nord abgegebenen Wahlzetteln Mehrfachausfüllungen durch ein und dieselbe Person festzustellen sind. Die Ergebnisse waren ernüchternd: Es wurden 1803 Wahlzettel untersucht, bei 382 (21,2%) ergaben sich Anhaltspunkte für Mehrfachausfüllungen.

Jeder Wahlzettel ist – wie auf Bundesebene – eigenhändig auszufüllen; diesbezügliche Stellvertretung ist verboten. Erlaubt ist nur ein Botengang für maximal zwei zusätzliche, im gleichen Haushalt lebende Stimmberechtigte an die Urne. Eine Stellvertretung beim Ausfüllen des Stimmzettels ist nur bei schreibunfähigen Personen erlaubt. Dies war und ist aber offensichtlich nicht allen Stimmberechtigten klar; das Abstimmungsgesetz muss so rasch als möglich präzisiert werden, um künftig derart aufwändige Verfahren zu vermeiden.

### 1.2. Memorialsantrag eines Bürgers

Als Folge der Wahlunregelmässigkeiten in Glarus Nord reichte ein direkt betroffener Stimmbürger und Kandidat im Dezember 2010 einen Memorialsantrag ein, mit der er eine Ergänzung von Artikel 13 des Abstimmungsgesetzes fordert:

«Der Stimmrechtsausweis ist bei allen Abstimmungen an der Urne durch die Stimmberechtigten persönlich zu unterschreiben.

#### *Begründung*

In einigen Kantonen wird diese Praxis bereits mit Erfolg eingesetzt. Dadurch werden Wahlmanipulationen und Schummeleien erheblich erschwert. Das unrühmliche Beispiel der letzten Landratswahlen zeigt einen dringlichen Handlungsbedarf. Im Sinne der Institution des Landrates, der Glaubwürdigkeit der Regierung und mit Blick auf die kommenden Wahlen 2011 bitte ich Sie, diesem Memorialsantrag die nötige Wichtigkeit einzuräumen und wenn immer möglich, den Antrag an der kommenden Landsgemeinde dem Glarner Stimmvolk vorzulegen.»

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag im Januar 2011 als erheblich.

### 1.3. Entwicklungen auf schweizerischer Ebene

Auf gesamtschweizerischer Ebene sind Bestrebungen im Gange, um die Abstimmung auf elektronischem Weg (E-Voting) zu fördern. Auf Basis von Lösungen der Kantone Genf, Neuenburg und Zürich laufen Versuche (beschränkt auf max. 10% der Stimmberechtigten); dafür fehlt im Kanton Glarus eine gesetzliche Grundlage, allerdings besteht wegen der Landsgemeinde wenig Handlungsbedarf. Bereits 2009 wurde eine gesetzliche Grundlage (Art. 4<sup>a</sup> Abstimmungsgesetz, AbstG) für das E-Voting für Auslandschweizer geschaffen; es ist geplant, dies frühestens 2012 einzuführen.

Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Bundeskanzlei, der Staatsschreiberkonferenz und der Post erarbeitet momentan Empfehlungen für die briefliche Abstimmung, was im Gesetz zu berücksichtigen ist. Zudem wird auf Bundesebene in den nächsten Jahren eine weitere Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte in Angriff genommen. Wann dies spruchreif ist, ist noch offen.

## 2. Rechtsvergleichender Überblick

Die Hauptfrage, wie weit eine Stellvertretung zulässig ist, muss geklärt werden. Untersucht wurden: Stellvertretung, Unterzeichnung Stimmrechtsausweise, Wahlhilfe bei schreibunfähigen Personen, Ungültigkeitsregelungen.

### 2.1. Geltende Regelung im Kanton Glarus

Folgende Bestimmungen gelten den aufgeworfenen Fragen:

#### *Artikel 13; Grundsätze für die Stimmabgabe*

<sup>1</sup> Die Stimmberechtigten können ihre Stimme persönlich an der Urne oder brieflich abgeben. Bei der Stimmabgabe ist die Stellvertretung durch stimmberechtigte Familienangehörige oder im gleichen Haushalt wohnende stimmberechtigte Personen zulässig.

<sup>2</sup> Die stellvertretende Person darf höchstens zwei Stimmberechtigte vertreten und muss ihren eigenen Stimmrechtsausweis abgeben.

<sup>3</sup> Ferner können Invalide oder Personen, die aus einem andern Grunde dauernd unfähig sind, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen, hiefür die Hilfe eines andern Stimmberechtigten in Anspruch nehmen.

<sup>4</sup> Für die Stimmabgabe müssen die amtlichen Stimm- und Wahlzettel benützt werden.

<sup>5</sup> Stimm- und Wahlzettel ohne Vordruck sind handschriftlich auszufüllen. Wahlzettel mit Vordruck dürfen nur handschriftlich geändert werden.

#### *Artikel 14; Vorzeitige Stimmabgabe*

Alle Stimmberechtigten können nach Empfang des Stimmmaterials bis zum Freitag vor dem Abstimmungstag in der Gemeindekanzlei ihres Wohnsitzes während der Bürozeiten vorzeitig stimmen. Der Stimm- und Wahlzettel ist in einem verschlossenen gesonderten Umschlag zusammen mit dem Stimmrechtsausweis abzugeben.

#### *Artikel 15; Briefliche Stimmabgabe*

<sup>1</sup> Wer brieflich stimmen will, muss das Stimmmaterial, sofern es nicht bereits gemäss Artikel 10 zugestellt worden ist, bei der Gemeindekanzlei seines Wohnsitzes bzw. beim Aktuar der Vorsteherschaft der betreffenden Gemeinde rechtzeitig schriftlich oder mündlich anfordern.

<sup>2</sup> Die briefliche Stimmabgabe ist ab Erhalt des Stimmmaterials zulässig.

<sup>3</sup> Wer brieflich stimmt, erhält das Stimmmaterial gebührenfrei von der Gemeindekanzlei bzw. dem Aktuar der betreffenden Vorsteherschaft zugestellt. Der Stimmberechtigte muss sodann den Stimm- oder Wahlzettel in einem verschlossenen gesonderten Umschlag, zusammen mit dem Stimmrechtsausweis, an die Gemeindekanzlei bzw. den Aktuar der betreffenden Vorsteherschaft senden oder durch einen anderen Stimmberechtigten oder einen Familienangehörigen überbringen lassen. Die Sendung ist so rechtzeitig aufzugeben, dass sie spätestens am Abstimmungstag vor Urnenschluss beim Wahlbüro eingeht. Später eingehende Stimm- oder Wahlzettel dürfen nicht mehr berücksichtigt werden.

<sup>4</sup> Vorzeitig oder brieflich abgegebene Stimmen werden nur gezählt, wenn der Stimmende am Abstimmungstag im Stimmregister eingetragen ist.

<sup>5</sup> Das Stimmgeheimnis ist in allen Fällen zu wahren. Der Regierungsrat kann über die briefliche Stimmabgabe

nähere Vorschriften erlassen.

#### *Artikel 16; Abstimmungsvorgang*

<sup>1</sup> Das Wahlbüro kontrolliert vor Beginn der Wahl oder Abstimmung, ob die Urnen leer sind.

<sup>2</sup> Der Stimmberechtigte muss nach Betreten des Abstimmungslokals seinen Stimmrechtsausweis beim Wahlbüro abgeben und seinen Wahl- oder Stimmzettel auf der Rückseite abstempeln lassen. Hierauf legt er den Zettel in die Urne.

<sup>3</sup> Das Wahlbüro öffnet am Abstimmungstag die zu Beginn der Wahl oder Abstimmung von ihm gestempelten und in die Urne eingelegten Umschläge von vorzeitig oder brieflich Stimmenden und stempelt die Zettel auf der Rückseite. Befinden sich in einem Umschlag mehrere Zettel für dieselbe Wahl oder Abstimmung, sind alle ungültig.

<sup>4</sup> Das Wahlbüro überwacht die Stimmabgabe an den Urnen. Es achtet insbesondere darauf, dass die Stimmrechtsausweise nur von den Stimmberechtigten, auf deren Namen sie lauten, abgegeben und dass die Stimm- und Wahlzettel nur von den Berechtigten in die Urne gelegt werden; vorbehalten bleibt die Stimmabgabe durch stimmberechtigte Familienangehörige oder im gleichen Haushalt wohnende stimmberechtigte Personen. Das Wahlbüro lässt die Urnen nach den Öffnungszeiten verschliessen und erst am eigentlichen Abstimmungstag zur Ermittlung der Ergebnisse leeren. Es ist für die Sicherung der Urnen verantwortlich. Der Regierungsrat kann ergänzende Vorschriften erlassen.

<sup>5</sup> Den Mitgliedern des Wahlbüros ist es untersagt, Einsicht in die abgegebenen Wahl- und Stimmzettel zu nehmen, Stimmmaterial für Dritte auszufüllen, personenbezogene Angaben über die Stimmabgabe gegenüber Dritten zu machen oder vor der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses Dritten Angaben über die bisherigen Ergebnisse zu machen.

#### *Artikel 17; Gültigkeit der Stimm- und Wahlzettel*

<sup>1</sup> Das Wahlbüro beurteilt die Gültigkeit der Stimm- und Wahlzettel und entscheidet darüber.

<sup>2</sup> Stimm- und Wahlzettel sind ungültig, wenn sie:

- a. nicht amtlich sind;
- b. nicht gestempelt sind;
- c. anders als handschriftlich ausgefüllt sind;
- d. ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen enthalten;
- e. den Willen des Stimmenden nicht eindeutig erkennen lassen; bei Wahlen sind insbesondere Bezeichnungen wie «die Bisherigen» und dergleichen unzulässig;
- f. falls brieflich oder vorzeitig gestimmt wird, in mehreren Exemplaren in einem Umschlag für dieselbe Wahl oder Abstimmung enthalten sind (Art. 16 Abs. 3)....

## **2.2. Regelungen anderer Kantone**

Die Untersuchung beschränkt sich auf 13 Ost- und Innerschweizer Kantone sowie Bern.

*Stellvertretung.* – In neun Kantonen ist eine Stellvertretung verboten. In vier Kantonen (SH, AR, AI, TG) ist maximal eine Vertretung, in einem Kanton (ZH) sind maximal zwei Vertretungen (mit schriftlicher Ermächtigung auf dem Stimmrechtsausweis) möglich. Alle moderneren Abstimmungsgesetze schliessen eine Vertretung aus.

*Unterzeichnung Stimmrechtsausweis.* – 13 Kantone fordern eine Unterzeichnung des Stimmrechtsausweises oder des Stimmcouverts, nur einer (AR) nicht. In zwei Kantonen (AI, SG) ist gar eine eigene oder vorgedruckte Erklärung zu unterzeichnen. In elf Kantonen (BE, LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, SH, AI, GR, TG) wird dies nur bei der brieflichen Stimmabgabe gefordert.

*Wahlhilfe bei schreibunfähigen Personen.* – Alle Kantone kennen eine solche Wahlhilfe. In acht Kantonen (ZH, UR, OW, NW, SH, SG, GR, TG) kann diese durch eine Person ihrer Wahl oder ihres Vertrauens, in fünf Kantonen (BE, SZ, ZG, AI, AR) nur durch eine Amtsperson (Gemeindeschreiber, Mitglied Wahlbüro) geleistet werden; ein Kanton (LU) kennt beides.

*Ungültigkeitsgründe.* – Alle Kantone kennen einen Katalog der Ungültigkeitsgründe, teils im Gesetz, teils in den zugehörigen Verordnungen.

## **2.3. Bund**

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte verweist grundsätzlich auf die kantonalen Vorgaben. Die Stellvertretung regelt der Bundesgesetzgeber seit 2006: «Die Stimme darf durch Drittpersonen zur Urne gebracht werden, soweit das kantonale Recht dies für die kantonalen Abstimmungen und Wahlen zulässt.

Schreibunfähige Stimmberechtigte können den Stimm- oder Wahlzettel durch einen Stimmberechtigten ihrer Wahl nach ihren Weisungen ausfüllen lassen.»

Der Bundesrat erläuterte: «Abgesehen vom Fall schreibunfähiger Behinderter bedeutet der Ausdruck «Stimmabgabe durch Stellvertretung nicht, dass eine Drittperson für den Stimmberechtigten oder die Stimmberechtigte stimmen kann, sondern nur, dass eine andere Person den Wahlzettel zur Urne bringen darf. Die hier vorgeschlagene Formulierung wurde 2002 bereits vom Nationalrat auf Vorschlag der Staatspolitischen Kommission hin gutgeheissen, dann aber vom Ständerat wieder gestrichen. Die Nationalratswahlen 2003 haben jedoch seither gezeigt, dass selbst unter Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern nicht unbedingt klar ist, was unter Stimmabgabe durch Stellvertretung zu verstehen ist. Mit der redaktionellen Überarbeitung wird das Gemeinte verständlicher ausgedrückt. Der zweite Satz verdeutlicht die Ausnahme für schreibunfähige Behinderte.»

### 3. Vernehmlassung

Die im Landrat vertretenen Parteien und die drei neuen Gemeinden wurden zu einer kurzen Vernehmlassung eingeladen. Schriftlich nahmen die SVP, die SP und die Grünen sowie alle drei Gemeinden Stellung. Die anderen Parteien (FDP, BDP, CVP) nahmen durch ihre Vertreter in den Kommissionsberatungen Stellung. Eine Partei rügte die zu kurze Vernehmlassungsfrist.

Die Vernehmlassungen waren – wie erwartet – kontrovers; die Gemeinden machten zusätzliche Vorschläge zur Einschränkung der Öffnungszeiten der Urnen und zum vorzeitigen Öffnen der brieflichen Stimmabgaben. Abgelehnt wurde die Vorlage einzig in einer Antwort; bei Eintreten auf die Vorlage solle man sich nur auf die Umsetzung des Memorialsantrages (Unterschrift auf dem Stimmrechtsausweis) beschränken.

Die übrigen Vernehmlassenden unterstützten die Absicht, das Abstimmungsgesetz zu ändern, nahmen aber im Detail differenziert Stellung:

- Bezüglich Abschaffung der Stellvertretung reichte das Meinungsspektrum von Zustimmung über Einschränkung (nur noch eine Person) bis zur Ablehnung.
- Ähnliches gilt für die Wahlhilfe bei schreibunfähigen Personen; einige stimmten der Einschränkung auf Amtspersonen zu, andere lehnten sie ab, da sie den Gemeindeganzleien unverhältnismässigen Aufwand brächte.
- Dem Vorschlag, der Stimmrechtsausweis sei künftig zu unterzeichnen, wurde zugestimmt.
- Die Ergänzung der Ungültigkeitsgründe fand Zustimmung, und es wurden Verdeutlichungen angeregt.

Wegen der Dringlichkeit diskutierte die Kommission die Stellungnahmen und arbeitete sie in die Vorlage ein; der Regierungsrat äusserte sich innerhalb der Kommissionsberatungen zu den Vernehmlassungsvorschlägen.

### 4. Anpassung Abstimmungsgesetz – Bemerkungen zu den Änderungen

Das Stimm- und Wahlrecht ist ein fundamentales Bürgerrecht. Mit ihm kann jede stimmberechtigte Person die Geschicke in Bund, Kanton und Gemeinde aktiv mitbestimmen, wofür uns die Stimmberechtigten vieler anderer (auch europäischer) Länder beneiden. Die Schweiz mit ihren ausgebauten direktdemokratischen Rechten und vor allem unser Landsgemeindekanton gelten als Hochburgen und Wiegen der Demokratie. Das ausgebaute Stimm- und Wahlrecht duldet aber keine Halbheiten. Festgestellte Schwachstellen müssen gesetzgeberisch behoben werden.

#### 4.1. Urnenöffnungszeiten (Art. 11 Abs. 1 und 12 Abs. 4 und 5)

In der Vernehmlassung wurde gefordert, die Öffnungszeiten der Urnen zu reduzieren oder zumindest zu flexibilisieren. Landrat- und Regierungsrat erachteten eine Einschränkung als wenig bürgerfreundlich, zumal der Kanton Glarus Schlusslicht bei den brieflichen Abstimmungen ist. Die persönliche Stimmabgabe hat – bedingt durch die Landsgemeinde – hohe Bedeutung. In den Gemeinden nur noch die minimale Urnenöffnungszeit von einer Stunde am Abstimmungstag vorzuschreiben, könnte zum Abbau öffentlicher Dienstleistung führen.

Die persönliche Stimmabgabe muss weiterhin am Abstimmungssonntag und an zwei Vortagen möglich sein (in der Regel Freitag und Samstag; Art. 12 Abs. 4 und 5). Die Maximalgrenze bei den Vortagen wird gestrichen; am Abstimmungstag und an den Vortagen müssen jedoch *mehrere* Urnen je Gemeinde offen sein (Art. 11 Abs. 1). Dies hindert die Gemeinden aber nicht daran, bisherige Urnenstandorte zusammenzufassen.

Es liegt in ihrer Kompetenz, eine angemessene Lösung mit mehreren Standorten zu finden.

#### **4.2. Verdeutlichung der Stellvertretung (Art. 13 Abs. 1 und 2)**

Die Stellvertretung war von Anfang an nur als Botengang konzipiert; dies wird nun präzisiert (Art. 13 Abs. 1 und 2). Ein gänzlich Verbot – wie vom Regierungsrat vorgeschlagen – wird als zu streng erachtet. Das Medienecho, die Verdeutlichungen mit Verankerung von Eigenhändigkeit und Unterzeichnungspflicht (samt Erklärung, den Stimmzettel eigenhändig ausgefüllt zu haben) genügt, um korrekte Ausübung des Stimm- und Wahlrechts sicherzustellen. Die Stellvertretung wird strikt auf den Botengang beschränkt (Abs. 1) und ausgeführt, was dieser beinhaltet: Ein Stimmberechtigter darf für höchstens zwei andere (im gleichen Haushalt lebende) Stimmberechtigte den Stimm- oder Wahlzettel und den Stimmrechtsausweis zur Urne bringen (Abs. 2).

#### **4.3. Verdeutlichung Grundsätze zur Stimmabgabe (Art. 13 Abs. 3 und 5)**

Stimmzettel sind nicht nur handschriftlich, sondern auch eigenhändig auszufüllen. Eine Stellvertretung ist diesbezüglich – auch im Einklang mit Bundesrecht – ausgeschlossen. Einzige Ausnahme besteht bei schreibunfähigen Personen. Wahlhilfe für den kleinen Personenkreis ist durch eine ebenfalls stimmberechtigte Person ihres Vertrauens möglich, welche den Stimm- oder Wahlzettel gemäss Weisung auszufüllen hat (wie es in der Mehrheit der anderen Kantone der Fall ist). Neu ist die Wahlhilfe offenzulegen, in dem sie auf dem Stimmrechtsausweis zu vermerken und durch den Helfer zu unterzeichnen ist. Damit kann das Wahlbüro in Zweifelsfällen die Wahlhilfe überprüfen.

#### **4.4. Unterzeichnung Stimmrechtsausweis (Art. 13ff.) – Memorialsantrag**

Nach geltendem Recht ist der Stimmrechtsausweis nicht zu unterzeichnen; diese offene Regelung kennt von den verglichenen Kantonen einzig noch Appenzell Ausserrhoden. Der Memorialsantrag verweist ebenfalls auf diese gesetzgeberische Lücke. Allerdings kennen nur Zürich und St. Gallen eine Unterzeichnungspflicht in allen Fällen; andere Kantone fordern Unterzeichnung nur bei brieflicher (und vorzeitiger) Stimmabgabe.

Wird die Unterzeichnung mit der Erklärung verbunden, der Stimm- oder Wahlzettel sei eigenhändig ausgefüllt worden, macht sie auch bei persönlicher Abgabe Sinn. Allen Stimmberechtigten wird so bewusst gemacht, dass sie mit dem Ausfüllen eines anderen Stimmzettels etwas Unrechtes tun. Sie könnten sich dann kaum mehr damit verteidigen, sich dessen nicht bewusst gewesen zu sein; der Nachweis des Vorsatzes dürfte leichter zu erbringen sein. – Der eingereichte Memorialsantrag wird damit erfüllt.

#### **4.5. Ergänzung Ungültigkeitsgründe (Art. 17)**

Der Katalog der Ungültigkeitsgründe ist zu ergänzen; alle nicht eigenhändig ausgefüllten Stimm- oder Wahlzettel sind ausdrücklich als ungültig zu erklären. Ausgenommen sind Wahlzettel von schreibunfähigen Personen, welche eine andere stimmberechtigte Person ausfüllte. Neuer Ungültigkeitsgrund ist ein nicht unterzeichneter Stimmrechtsausweis.

Die kommunalen und kantonalen Wahlbehörden können Wahlzettel für ungültig erklären, wenn begründete Anhaltspunkte für unzulässige Doppelausfüllungen bestehen. Damit kann der Regierungsrat bei Abstimmungsbeschwerden auf eine erste Begutachtung abstellen; es entsteht kein zusätzlicher Aufwand durch vertiefte Untersuchung mehr, mit dem hohe Wahrscheinlichkeit nachzuweisen ist. Die Wahlbüros in den Gemeinden müssen aufgrund ihrer fachlichen Beurteilung Stimm- und Wahlzettel für ungültig erklären, bei denen sie sich auf keine Begutachtung stützen können. Bei Beschwerdeverfahren wird damit ein vernünftiger Mittelweg beschritten.

Bei unerlaubten Mehrfachausfüllungen von Stimm- oder Wahlzetteln werden alle Stimmen, einschliesslich jener der unerlaubterweise mehrere Stimm- oder Wahlzettel ausfüllenden Person, ungültig. Diese gesetzgeberische Lücke wird mit der Ergänzung gefüllt.

#### **4.6. Förderung der brieflichen Stimmabgabe (Art. 15 Abs. 3, 5 und 6)**

Die Vorschrift nicht nur das Stimmmaterial unentgeltlich zuzustellen sondern auch ein vorfrankiertes Rückantwortcouvert (als Geschäftsantwort) erleichtert die eigentliche briefliche Stimmabgabe. Die Kostenlosigkeit für alle Stimmberechtigten wird diese Art der Erfüllung der Bürgerpflicht fördern (Abs. 3). – Der Regierungsrat kann bereits nähere (ergänzende) Bestimmungen zur brieflichen Stimmabgabe erlassen. Da

Empfehlungen zur Vereinheitlichung der brieflichen Abstimmung absehbar sind, soll der Regierungsrat die Kompetenz zur Umsetzung – in Zusammenarbeit mit den Gemeinden – erhalten (Abs. 5 bisher, nun Abs. 6).

#### 4.7. Weitere Ergänzungen (Art. 14, 15<sup>a</sup>, 16)

Die möglichen Orte für die vorzeitige Stimmabgabe werden nicht auf den Ort der Gemeindekanzlei beschränkt; beispielsweise läge in Glarus Süd der nach Abstimmungsgesetz einzig mögliche Ort in Mitlödi und nicht im zentraleren Schwanden. Die Erweiterung trägt der neuen Gemeindestruktur Rechnung (Art. 14).

Wie in anderen Kantonen wird eine Kompetenz zur Durchführung von E-Voting-Versuchen ins Gesetz aufgenommen, vorläufig jedoch beschränkt für Auslandschweizer, da dies der Bundesgesetzgeber fordert, auch wenn – bedingt durch die Landsgemeinde – wenig Handlungsbedarf besteht. Der Kanton wird sich bei der Einführung des E-Voting für Auslandschweizerinnen und -schweizer frühestens ab 2012 beteiligen (Art. 15<sup>a</sup>).

Die Pflicht zur Unterzeichnung des Stimmrechtsausweises erfordert redaktionelle Ergänzungen bezüglich des Abstimmungsvorgangs (Art. 16).

### 5. Auswirkungen

Die Änderung hat für den Kanton keine direkten finanziellen Folgen; das kantonale Wahlbüro wird Mustervorlagen für die Abstimmungsausweise samt Erklärung und Unterschriftszeile erarbeiten, welche die Gemeinden übernehmen können. Zusatzaufwand entsteht für die Gemeinden, weil sie das Porto für die briefliche Stimmabgabe übernehmen müssen (einheitliches Geschäftsantwortcouvert); davon wird aber bessere Stimmbeteiligung erhofft.

### 6. Beratung der Vorlage im Landrat

#### 6.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Vorsitz von Landrat Fridolin Hunold, Glarus, befasste sich einlässlich mit der Vorlage. Ein Nichteintretensantrag wurde abgelehnt, wobei die Behandlung des Memorialsantrages obligatorisch ist. Die Kommissionsmehrheit erachtet die Vorlage als notwendig; sie weise in die richtige Richtung. Regierungsrat und Kommission waren sich bewusst, dass das Abstimmungsgesetz nicht mehr ganz aktuell ist (insbesondere wegen der Gemeindestrukturereform). Auf eine Totalrevision könne jetzt verzichtet werden, weil die Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte bevorstehe; diese wird Anlass für die umfassende Revision des glarnerischen Abstimmungsrechts sein. Die Teilrevision löse die aktuellen Probleme.

In der Detailberatung zeigte sich die Kommission erstaunt über die Vorschläge der Gemeinden zur Einschränkung der Urnenöffnungszeiten, zu der sich auch der Regierungsrat skeptisch äusserte. Im Kanton, in dem die persönliche Stimmabgabe hohe Bedeutung hat, ist es wenig sinnvoll, den Gemeinden nur minimale Öffnungszeiten der Urnenlokale von einer Stunde am Abstimmungstag vorzuschreiben. Dies käme einem Abbau öffentlicher Dienstleistung gleich und wäre nicht bürgerfreundlich. Die persönliche Stimmabgabe müsse grundsätzlich am Abstimmungssonntag und an zwei Vortagen (in der Regel wohl Freitag und Samstag) möglich bleiben. Hingegen könne die Maximalgrenze bei den Vortagen (wie verlangt) gestrichen werden. Vorzugeben sei aber wiederum, dass am Abstimmungstag und an den Vortagen *mehrere* Urnen pro Gemeinde offen sein müssen.

Zu weit gingen der Kommission die regierungsrätlichen Anträge zum Verbot der Stellvertretung. Das Medienecho durch die Wahlbeschwerdeverfahren, die Verdeutlichungen mit Verankerung von Eigenhändigkeit und Unterzeichnungspflicht (samt Erklärung, den Stimmzettel eigenhändig ausgefüllt zu haben) genüge, um eine korrekte Ausübung des Stimm- und Wahlrechts sicherzustellen. Eine auf im gleichen Haushalt lebende stimmberechtigte Personen beschränkte Stellvertretungsregelung im Sinne eines Botenganges behalte ihren Sinn. Stimmen und Wählen dürfe, um eine noch weiter sinkende Stimmbeteiligung zu verhindern, nicht ohne Not erschwert werden. Die Ergänzung der Ungültigkeitsgründe, welche Sanktionen bei fehlender Eigenhändigkeit und bei Mehrfachausfüllungen androhe, unterstütze dies. Zudem könne das Wahlbüro neu bei begründeten Anhaltspunkten für Mehrfachausfüllungen diese für ungültig erklären. – Die Ergänzungen waren in der Kommission zwar nicht unumstritten, wurden aber mehrheitlich unterstützt.

Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Einschränkung der Wahlhilfe für Behinderte und Schreibunfähige ging der Kommission ebenfalls zu weit. Eine Wahlhilfe bei diesem kleinen Personenkreis müsse weiterhin durch eine Person ihres Vertrauens möglich bleiben, wie es auch in der Mehrheit der anderen Kantone der



Fall ist. Hingegen sei es richtig das Offenlegen der Wahlhilfe durch Vermerk auf dem Stimmrechtsausweis und Unterzeichnung durch die Helfenden zu verlangen. Nur deklarierte Wahlhilfe ermögliche dem Wahlbüro deren Überprüfung in Zweifelsfällen.

Der Vorschlag zur Unterzeichnung der Erklärung, den Stimm- oder Wahlzettel eigenhändig ausgefüllt zu haben, blieb unbestritten. Er erfülle den Memorialsantrag, ja gehe mit der Unterzeichnung der Erklärung noch etwas weiter. – Einhellig stimmte die Kommission dem Ergänzungswunsch der Gemeinden zu, mehrere Standorte für die vorzeitige Stimmabgabe anzubieten. Das Streichen der vorzeitigen Stimmabgabe lehnte sie jedoch ab.

Befürwortet wurden Änderungen bezüglich brieflicher Stimmabgabe, insbesondere die Kompetenz des Regierungsrates zum Erlass von Vorschriften zwecks Vereinheitlichung der brieflichen Stimmabgabe (Art. 15 Abs. 6). Die briefliche Stimmabgabe, die im Kanton Glarus noch wenig verbreitet sei, werde mit der neuen Gemeindestruktur grössere Bedeutung erlangen. Gesamtschweizerisch gehe der Trend klar zur brieflichen Abstimmung. Sie sei zusätzlich zu fördern, wozu die Gemeinden das Porto nicht nur für die Zustellung der Abstimmungsunterlagen, sondern auch für die briefliche Stimmabgabe übernehmen müssten.

Umstritten war die Ermächtigung des Regierungsrates zur generellen Einführung des E-Voting. Ein Antrag auf Streichung wurde abgelehnt, da es für Auslandschweizer bis 2015 einzuführen sei. Schliesslich wurde der Kompromiss in der Beschränkung der Kompetenz auf die Auslandschweizer gefunden, wobei der Regierungsrat spezielle Gegebenheiten beachten darf.

Abgelehnt wurde der Vorschlag, mit der Öffnung und Abstempelung brieflich eingegangener Wahl- und Abstimmungsunterlagen bereits am Vorabend des Wahltags durch Gemeindeglieder und Stellvertreter sowie eines Wahlbüromitglieds beginnen zu dürfen. Dies würde das Stimmgeheimnis zu stark tangieren und eröffnete die Gefahr, dass «Trendmeldungen» vor Urnenschluss durchsickerten. Deshalb dürfe selbst bei umfangreichen Vorlagen (wie Landratswahl) erst am Abstimmungs- resp. Wahltag und unter klaren Sicherheitsauflagen mit der Auszählung begonnen werden.

Die Kommission beantragte dem Landrat, auf die Vorlage einzutreten und der bereinigten Kommissionsvorlage zuzustimmen.

## 6.2. Landrat

Nichteintretens- oder Rückweisungsanträge blieben in der klaren Minderheit. Reaktion und Korrekturen seien aufgrund der Vorkommnisse notwendig, eine Verschiebung auf die sich abzeichnende Totalrevision nicht richtig, auch wenn weiterer Revisionsbedarf bestehe.

Inhaltlich hielt sich der Landrat an die Kommissionslinie. Die Stellvertretung sei nicht zu verbieten, sondern so zu verdeutlichen, dass sie keine eigentliche Stellvertretung sondern nur einen Botengang darstelle: Im gleichen Haushalt lebende Personen dürfen für höchstens zwei andere Stimmberechtigte den Stimm- oder Wahlzettel und den Stimmrechtsausweis, den letztere eigenhändig ausgefüllt haben, zur Urne bringen. Auch sollen weiterhin Schreibunfähigen stimmberechtigte Vertrauenspersonen den Stimm- und Wahlzettel ausfüllen dürfen; die Hilfestellung ist jedoch auf dem Stimmrechtsausweis zu dokumentieren und damit nachvollziehbar zu machen.

Einhellig unterstützt wurde, künftig eine Unterschrift auf dem Stimmrechtsausweis – wie in anderen Kantonen – vorzuschreiben, dies samt der Erklärung, die Wahlunterlagen eigenhändig ausgefüllt zu haben. Auch die Verankerung der Eigenhändigkeit und die sich daraus ergebenden weiteren Anpassungen samt Erweiterung der Ungültigkeitsgründe blieben unbestritten, ebenso die neue Regelung, dass alle Stimm- und Wahlzettel mit Mehrfachausfüllungen für ungültig zu erklären sind. Einverstanden war der Landrat zudem mit dem Kompromiss, E-Voting einstweilen nur für Auslandschweizer einführen zu können.

Er hielt ebenfalls – auch in zweiter Lesung – an ausgedehnten Urnenöffnungszeiten der Wahllokale an mehreren Urnenstandorten fest, selbst wenn die briefliche Stimmabgabe zunehme. Ein Antrag, es seien die Urnenöffnungszeiten anstelle der Urnenstandorte zu flexibilisieren, blieb in der Minderheit. Eine Einschränkung sei in unserem Landsgemeindekanton, in welchem die persönliche Stimmabgabe nach wie vor eine grosse Rolle spiele, nicht angebracht. Die briefliche Stimmabgabe hingegen sei, nicht zuletzt wegen der Gemeindestrukturreform, zu fördern, indem die Stimmberechtigten mittels Geschäftsantwortsendung unentgeltlich abstimmen können und damit Erfahrungen sammeln; diese könnten dann in die kommende Totalrevision einfließen.

Klar abgelehnt wurde ein in der Debatte gestellter Zusatzantrag, welcher mehrere Wahlgänge bei Mehrfachkandidaturen im Majorzverfahren vermeiden wollte. Da er weder von Regierung noch Kommission behandelt worden war, sei er mit der kommenden Revision seriös zu prüfen.

Der bereinigten Vorlage stimmte der Landrat zu. Er beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen und den Memorialsantrag als erledigt abzuschreiben.

## 7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag eines Bürgers betreffend Änderung von Artikel 13 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen an der Urne als erledigt abzuschreiben und nachstehendes Gesetz über Wahlen und Abstimmungen an der Urne zu erlassen:

### **Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen an der Urne**

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2011)

#### **I.**

Das Gesetz vom 7. Mai 1989 über Wahlen und Abstimmungen an der Urne (Abstimmungsgesetz) wird wie folgt geändert:

#### **Art. 11 Abs. 1**

<sup>1</sup> Die Wahlbehörde sorgt für mehrere geeignete Abstimmungslokale.

#### **Art. 12 Abs. 4 und 5**

<sup>4</sup> Die Stimmabgabe muss am eigentlichen Abstimmungstag sowie an mindestens zwei Vortagen möglich sein.

<sup>5</sup> Am eigentlichen Abstimmungstag sind die Urnen an allen Urnenstandorten während mindestens einer Stunde, jedoch nicht länger als bis zwölf Uhr, aufzustellen. Am letzten Vortag sind sie an allen Urnenstandorten mindestens eine Stunde am Vormittag und eine Stunde am Nachmittag offen zu halten. An den vorangehenden Vortagen sind die Urnen an allen Urnenstandorten während jeweils einer Stunde aufzustellen.

#### **Art. 13 Abs. 1, 2, 3, 5 und 6 (neu)**

<sup>1</sup> Die Stimmberechtigten können ihre Stimme persönlich an der Urne oder brieflich abgeben. Bei der Stimmabgabe ist die Stellvertretung (Botengang) durch stimmberechtigte Familienangehörige oder im gleichen Haushalt wohnende stimmberechtigte Personen nach Massgabe von Absatz 2 zulässig.

<sup>2</sup> Die stellvertretende Person darf für höchstens zwei andere Stimmberechtigte den Stimm- oder Wahlzettel und den Stimmrechtsausweis zur Urne bringen und muss ihren eigenen Stimmrechtsausweis abgeben.

<sup>3</sup> Behinderte oder Personen, die aus einem andern Grunde dauernd unfähig sind, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen, können hiefür die Hilfe eines andern Stimmberechtigten in Anspruch nehmen. Die Wahlhilfe ist auf dem Stimmrechtsausweis zu vermerken und durch den Helfer zu unterzeichnen.

<sup>5</sup> Stimm- und Wahlzettel ohne Vordruck sind handschriftlich und eigenhändig auszufüllen. Wahlzettel mit Vordruck dürfen nur handschriftlich und eigenhändig geändert werden.

<sup>6</sup> Der Stimmrechtsausweis ist zusammen mit der Erklärung, dass der Stimm- und Wahlzettel eigenhändig ausgefüllt worden ist, durch die Stimmberechtigten persönlich zu unterzeichnen.

#### **Art. 14**

##### *Vorzeitige Stimmabgabe*

Alle Stimmberechtigten können nach Empfang des Stimmmaterials bis zum Freitag vor dem Abstimmungstag in der Gemeindekanzlei ihres Wohnsitzes und/oder in von der Gemeinde hiezu bezeichneten Stellen der kommunalen Verwaltung während der Bürostunden vorzeitig stimmen. Der Stimm- und Wahlzettel ist in einem verschlossenen gesonderten Umschlag zusammen mit dem unterzeichneten Stimmrechtsausweis abzugeben.

#### **Art. 15 Abs. 3, 5 und 6 (neu)**

<sup>3</sup> Die Stimmberechtigten erhalten das Stimmmaterial von der Gemeindekanzlei bzw. dem Aktuar der betreffenden Vorsteherschaft gebührenfrei so zugestellt, dass sie es kostenlos (Geschäftsantwortsendung) dem Wahlbüro zurücksenden können.

<sup>4</sup> Der Stimmberechtigte muss sodann den Stimm- oder Wahlzettel in einem verschlossenen gesonderten Umschlag, zusammen mit dem unterzeichneten Stimmrechtsausweis, an die Gemeindekanzlei bzw. den Aktuar der betreffenden Vorsteherschaft senden oder senden lassen oder durch einen anderen Stimmberechtigten oder einen Familienangehörigen überbringen lassen. Die Sendung ist so rechtzeitig aufzugeben, dass sie spätestens am Abstimmungstag vor Urnenschluss beim Wahlbüro eingeht. Später eingehende Stimm- oder Wahlzettel dürfen nicht mehr berücksichtigt werden.

<sup>6</sup> Das Stimmgeheimnis ist in allen Fällen zu wahren.

<sup>7</sup> Der Regierungsrat kann zur Vereinheitlichung der brieflichen Stimmabgabe nach Anhörung der Gemeinden ergänzende Vorschriften erlassen.

#### **Art. 15<sup>a</sup> (neu)**

##### *Elektronische Stimmabgabe für Auslandschweizer*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat kann die Stimmabgabe für Auslandschweizer auf elektronischem Weg ermöglichen, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind. Er kann die elektronische Stimmabgabe zeitlich, örtlich und sachlich beschränken.

<sup>2</sup> Der Wille der Stimmberechtigten muss korrekt festgestellt werden können, und das Stimmgeheimnis muss gewahrt bleiben.

#### **Art. 16 Abs. 2–5**

<sup>2</sup> Der Stimmberechtigte muss nach Betreten des Abstimmungslokals seinen unterzeichneten Stimmrechtsausweis beim Wahlbüro abgeben und seinen Wahl- oder Stimmzettel auf der Rückseite abstempeln lassen. Hierauf legt er den Zettel in die Urne.

<sup>3</sup> Das Wahlbüro öffnet am Abstimmungstag die zu Beginn der Wahl oder Abstimmung von ihm gestempelten und in die Urne eingelegten Umschläge von vorzeitig oder brieflich Stimmenden und stempelt die Zettel auf der Rückseite. Befinden sich in einem Umschlag mehrere Zettel für dieselbe Wahl oder Abstimmung oder fehlt der unterzeichnete Stimmrechtsausweis, sind alle ungültig.

<sup>4</sup> Das Wahlbüro überwacht die Stimmabgabe an den Urnen. Es achtet insbesondere darauf, dass die unterzeichneten Stimmrechtsausweise nur von den Stimmberechtigten, auf deren Namen sie lauten, abgegeben und dass die Stimm- und Wahlzettel nur von den Berechtigten in die Urne gelegt werden; vorbehalten bleibt die Stimmabgabe durch stimmberechtigte Familienangehörige oder im gleichen Haushalt wohnende stimmberechtigte Personen. Das Wahlbüro lässt die Urnen nach den Öffnungszeiten verschliessen und erst am eigentlichen Abstimmungstag zur Ermittlung der Ergebnisse leeren. Es ist für die Sicherung der Urnen verantwortlich. Der Regierungsrat kann ergänzende Vorschriften erlassen.

<sup>5</sup> Den Mitgliedern des Wahlbüros ist es untersagt, Einsicht in die abgegebenen Wahl- und Stimmzettel zu nehmen, Stimmmaterial für Dritte auszufüllen, personenbezogene Angaben über die Stimmabgabe gegenüber Dritten zu machen oder vor der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses Dritten Angaben über die bisherigen Ergebnisse zu machen.

#### **Art. 17 Abs. 2 Bst. c (neu), d, e (neu), f, g und h**

<sup>2</sup> (Stimm- und Wahlzettel sind ungültig, wenn sie:)

c. nicht eigenhändig ausgefüllt sind oder begründete Anhaltspunkte für unerlaubte Mehrfachausfüllungen durch ein und dieselbe Person bestehen; bei unerlaubten Mehrfachausfüllungen sind alle betreffenden Stimmen ungültig;

*Bst. c bisher wird zu Bst. d;*

e. ohne unterzeichneten Stimmrechtsausweis abgegeben werden;

*Bst. d und e bisher werden zu Bst. f und g;*

h. falls brieflich oder vorzeitig gestimmt wird, in mehreren Exemplaren in einem Umschlag für dieselbe Wahl oder Abstimmung enthalten sind oder der unterzeichnete Stimmrechtsausweis fehlt (Art. 16 Abs. 3).

## **II.**

Diese Änderung tritt – unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bund – mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

## § 11 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung

*(Neuregelung Spitalfinanzierung und Spitalplanung / Nichtentrichteten Prämien und Kostenbeteiligungen, Prämienverbilligung direkt an Krankenversicherer / Pflegefinanzierung in Behinderteneinrichtungen)*

### **Die Vorlage im Überblick**

Die Vorlage zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) umfasst drei Teile: Ein erster regelt Spitalfinanzierung und Spitalplanung neu. Im zweiten wird die vom KVG geforderte Direktzahlung der Prämienverbilligung an die Krankenversicherer ab 2012 eingeführt sowie eine neue Regelung bei Nichtbezahlung von Prämien und Kostenbeteiligungen übernommen. Schliesslich erfährt die Pflegefinanzierung bezüglich Behinderteneinrichtungen eine Änderung.

#### **Neuregelung Spitalfinanzierung und Spitalplanung**

Ab 2012 wird die stationäre Behandlung von Patientinnen und Patienten mit leistungsbezogenen Fallpauschalen abgegolten. Die Kantone müssen die Leistungen für die auf ihrem Kantonsgebiet wohnhaften Patienten unabhängig vom Ort der Leistungserbringung mit mindestens 55 Prozent mitfinanzieren; die Krankenversicherer übernehmen den Rest. In den Fallpauschalen sind neben den Betriebskosten die Investitionskosten enthalten. Alle Spitäler müssen ihre Investitionen damit in Zukunft aus den laufenden Erträgen finanzieren. Entscheidend für die Mitfinanzierungspflicht der Kantone ist die Aufnahme der betreffenden Einrichtung auf die Spitalliste eines Kantons. Die Versicherten können für ihre Behandlung unter jenen Spitälern frei wählen, die auf der Spitalliste ihres Wohnkantons oder der Liste des Standortkantons aufgeführt sind. Die Kantone müssen aber weiterhin mit ihrer Spitalplanung die stationäre Spitalversorgung ihrer Bevölkerung sicherstellen. Die finanziellen Auswirkungen der geänderten Spitalfinanzierung sind für die Kantone und die Spitäler unklar. Die Verhandlungen zwischen den Tarifpartnern laufen auf eidgenössischer Ebene. Für die Kantone wird mit Mehrkosten gerechnet.

Bei der Umsetzung wird auf Wiederholungen des Bundesrechts verzichtet. Durch die kantonale Mitfinanzierung inner- und ausserkantonaler Listenspitäler dürften die Krankenversicherer finanziell entlastet, durch die Mitfinanzierung der Investitionskosten aber stärker belastet werden. Die Zusatzversicherungen werden durch die Beteiligung der Kantone an einer ausserkantonalen Hospitalisation in einem Listenspital ebenfalls entlastet. Da Spitalfinanzierung und bedarfsgerechte, leistungsbezogene Spitalplanung eng zusammenhängen, ist es sinnvoll, die kantonale Neuregelung als Gesamtpaket auf den 1. Januar 2012 in Kraft zu setzen.

#### **Direktzahlung Prämienverbilligung an Krankenversicherung, Prämienausstände**

Die Kostenübernahme von medizinischen Leistungen wird seit 2006 vom Krankenversicherer aufgeschoben, wenn die versicherte Person Prämien trotz Mahnung nicht bezahlt und im Betreibungsverfahren bereits ein Fortsetzungsbegehren gestellt ist. Angesichts der drastischen Zunahme nicht bezahlter Prämien und der wachsenden Zahl von Leistungssistierungen hob der Bund im März 2010 mit einer Gesetzesrevision den Leistungsaufschub auf. Der Versicherungsschutz bleibt für säumige Prämienzahler bestehen. Die Kantone werden verpflichtet, 85 Prozent der Forderungen über uneinbringliche Prämien zu decken. Die Krankenversicherer erstatten dem Kanton 50 Prozent des erhaltenen Betrags zurück, sobald sämtliche Schulden der versicherten Person beglichen sind.

Die Prämienverbilligung wird neu in allen Kantonen einheitlich und über ein standardisiertes Verfahren an die Krankenversicherer ausbezahlt. Die Kantone können säumige Prämienzahler auf einer Liste erfassen, auf die Leistungserbringer, Gemeinden und der Kanton Zugriff haben. Die Krankenversicherer schieben dann die Kostenübernahme für medizinische Leistungen auf, bis die ausstehenden Prämien bezahlt sind. Die Leistungserbringer gewähren bei erfassten säumigen Prämienzahlern nur noch Notfallbehandlungen.

#### **Pflegefinanzierung in Behinderteneinrichtungen**

Die Neuordnung der Pflegefinanzierung macht keinen Unterschied zwischen Einrichtungen der stationären Altersbetreuung (Alters- und Pflegeheime) und Behinderteneinrichtungen. Offen ist aber, ob die Pflegefinanzierung auch für Behinderteneinrichtungen angewandt werden soll. Dies ist von Interesse, weil die beiden Behinderteneinrichtungen Glarnersteg und Fridlihuus mit insgesamt 35 Betten auf der Pflegeheimliste stehen, also Betten für eigentliche (krankheitsbedingte) Pflegefälle zur Verfügung stellen. Bei Anwendung der Pflegefinanzierung wären die behinderten Versicherten berechtigt, KVG-Versicherungsleistungen zu beziehen. Mit der neuen Pflegefinanzierung ab 2011 hätten – im Gegensatz zur geltenden

*Regelung – die Gemeinden die Pflegerestkosten (rund 820'000 Fr./Jahr) zu tragen. Dies widerspräche dem Grundsatz, wonach der Kanton für das Behindertenwesen zuständig und zahlungspflichtig ist, und brächte den beiden Einrichtungen vor allem administrativ grosse Probleme, da bettweise unterschiedliche Finanzierungsmodelle anzuwenden wären. Für Behinderteneinrichtungen soll deshalb nicht die Neuordnung der Pflegefinanzierung sondern ausschliesslich das Sozialhilfegesetz (und mit ihm die interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen) gelten. Somit haben ausnahmsweise die Krankenversicherer die Beiträge gemäss Krankenpflege-Leistungsverordnung an die versicherten Personen zu leisten und bleibt der Kanton (restkostenzahlungs)pflichtig.*

*Im Landrat waren die Vorlagen im Grundsatz unbestritten. Diskutiert wurde, ob der Landrat oder der Regierungsrat über die Einführung von Listen für säumige Prämienzahler zu entscheiden habe; die Kompetenz bleibt beim Regierungsrat. Der Landrat ist neu über die vom Regierungsrat vorgenommene Spitalplanung zu orientieren.*

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

## 1. Neuregelung Spitalfinanzierung und Spitalplanung

### 1.1. Änderung Bundesgesetz über die Krankenversicherung

Die Revision von 2009 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung betrifft Spitalplanung und Spitalfinanzierung; sie führt die freie Spitalwahl für grundversicherte Patientinnen und Patienten ein. Die kantonale Spitalplanung muss spätestens am 1. Januar 2015 an die Vorgaben des Bundesrechts angepasst sein und die Neuordnung der Spitalfinanzierung ist in den Kantonen spätestens am 1. Januar 2012 einzuführen.

#### 1.1.1. Bisherige Finanzierung von Behandlungen in Spitälern

Behandlungen in Spitälern können ambulant oder stationär erfolgen. Neben den öffentlichen Spitälern gibt es öffentlich subventionierte und nicht subventionierte Privatspitäler. Im ambulanten Bereich sowie generell in Privatspitälern ohne öffentliche Subventionierung werden die Leistungen des Spitals grundsätzlich über die Krankenversicherung abgegolten (monistische Finanzierung). Bei stationärer Behandlung auf der allgemeinen Abteilung der öffentlichen und subventionierten Spitäler gibt es zwei Kostenträger: Kanton und Krankenversicherer (duale Finanzierung). Letztere übernehmen maximal 50 Prozent der anrechenbaren Betriebskosten, während die Kantone die restlichen Betriebs- und die Investitionskosten bestreiten. Gemäss einem Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts müssen die Kantone zudem Beiträge an stationäre KVG-Leistungen für Privat- und Halbprivatpatienten in öffentlichen und öffentlich subventionierten Spitälern erbringen. Sie leisten seit 2002 diesen Sockelbeitrag zur Verbilligung der innerkantonalen stationären Behandlungen von Halbprivat- und Privatpatienten direkt an die anspruchsberechtigten Spitalinstitutionen.

#### 1.1.2. Vorgaben des Bundes zur Spitalfinanzierung

Die KVG-Revision ändert das Spitalfinanzierungssystem grundlegend. Als KVG-Spitäler gelten Anstalten und deren Abteilungen, die der stationären Behandlung akuter Krankheiten oder der stationären Durchführung von Massnahmen der medizinischen Rehabilitation dienen (Art. 39 KVG). Dieses Spitalfinanzierungssystem gilt sinngemäss auch für Geburtshäuser (Art. 41 Abs. 1<sup>ter</sup> KVG).

##### 1.1.2.1. Leistungsbezogene Finanzierung

Das revidierte KVG führt zu folgenden neuen Rahmenbedingungen:

- Die Investitionskosten (Anlagenutzungskosten) werden mit den Fallpauschalen abgegolten; die Spitäler müssen die Investitionen aus den laufenden Erträgen finanzieren.
- Die Kantone haben sich an Kosten der stationären Behandlung von Kantonseinwohnern in Privatspitälern zu beteiligen, wenn sich letztere auf einer Spitalliste befinden. Die Zusatzversicherung übernimmt nur noch die durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung nicht gedeckten Zusatzleistungen für Halbprivat- und Privatversicherte.
- Für die Spitaltarife sind nicht mehr (nur) anrechenbare Kosten massgebend. Die zwischen Spital und Krankenversicherer vereinbarten Fallpauschalen orientieren sich an der Entschädigung jener Spitäler, welche die obligatorisch versicherte Leistung in der notwendigen Qualität effizient und günstig erbringen (Art. 49 Abs. 1 KVG).
- Die Kantone können die Beitragsberechtigung der Spitäler nicht (mehr) in ihrer kantonalen Gesetzgebung festlegen. Entscheidend für ihre Mitfinanzierungspflicht ist die Aufnahme der Institutionen auf die Spitalliste eines Kantons.

- Die Kantone können ihren Finanzierungsmodus an die stationäre Behandlung nicht mehr in ihrer Gesetzgebung bestimmen. Ihre Beiträge und die der Krankenversicherer sind aufgrund der Vorgaben des KVG anteilmässig auszurichten. Es handelt sich nicht mehr um Subventionen (eigene Spitalinstitution oder begrenzte Zahl von Institutionen) sondern um subjektorientierte Beiträge an die stationäre Behandlung von Patientinnen und Patienten aus der eigenen Bevölkerung.

Bisher finanzierten die Kantone die Spitäler über Globalbudget, Defizitdeckung und dergleichen (Objektfinanzierung). Neu finanzieren sie die Leistungen für die auf ihrem Kantonsgebiet wohnhaften Patienten unabhängig vom Ort der Leistungserbringung (Subjektfinanzierung). Dies soll die Spitäler zur Effizienzsteigerung anregen und die Kostentransparenz erhöhen. Die stationäre Untersuchung und Behandlung wird mit leistungsorientierten Pauschalen vergütet, die zwischen Krankenversicherern und Spitälern ausgehandelt werden. Deren Höhe orientiert sich massgeblich an derjenigen des Spitals, das die Leistung in der notwendigen Qualität effizient und günstig erbringt (Benchmark). Die Pauschalen basieren auf dem Vollkostenprinzip; es werden sämtliche anrechenbaren Kosten der stationären Spitalbehandlung mit eingerechnet. Neben den Betriebskosten gelten sie die Investitionskosten ab (Amortisation und Kapitalverzinsung als pauschaler Investitionsbeitrag an die Spitalinfrastruktur). Die Pauschalen dürfen keine Kostenanteile für gemeinwirtschaftliche Leistungen enthalten. Insbesondere Aufrechterhaltung von Spitalkapazitäten aus regionalpolitischen Gründen, Forschung und universitäre Lehre sind dazuzuzählen.

#### 1.1.2.2. Gesamtschweizerisch einheitliche Tarifstrukturen

Das leistungsbezogene Vergütungsmodell für die Spitalbehandlung basiert auf dem Patientenklassifikationssystem DRG (Diagnosis related groups). Durch die Berechnung der Pauschalen auf gleicher Grundlage werden aussagekräftige Vergleiche zwischen den Spitälern möglich. Die Tarifpartner setzen mit den Kantonen eine Organisation ein, der die Erarbeitung, Weiterentwicklung, Anpassung und Pflege der gesamtschweizerisch einheitlichen Tarifstruktur obliegt (Art. 49 Abs. 2 KVG): die im Januar 2008 gegründete gemeinnützige Aktiengesellschaft SwissDRG AG. Das von ihr erarbeitete Tarifsysteem für stationäre akut-somatische Spitalleistungen baut auf dem 2005 in Deutschland eingeführten System auf. Medizinisch ähnliche Fälle werden zu kostenhomogenen Gruppen zusammengefasst und mit einer Pauschale entschädigt. Die SwissDRG ist zudem für die Pauschaltarifierung in Rehabilitation, Psychiatrie und Geburtshäusern zuständig; für dieses Vergütungsmodell liegen aber noch keine Entscheide vor.

Am 18. Juni 2010 genehmigte der Bundesrat den von «santésuisse» (Verband der Krankenversicherer), «H+ Die Spitäler der Schweiz» und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) unterzeichneten Tarifvertrag. Der (Rahmen-)Vertrag führt die Tarifstruktur von SwissDRG ein. Bedauerlicherweise regelt er wichtige Fragen zu Einführung und Preisbildung (Berechnung und Verhandlung der Basispreise, kostenneutrale Einführung Finanzierungssystem) nicht. Die Tarifpartner arbeiten zurzeit intensiv an der Einführungsversion. Weitere Fragen (Ausgleich, Basispreis, finanzielle Auswirkungen, Qualitätssicherung) sind aber immer noch nicht genauer definiert. Es ist nicht auszuschliessen, dass solche Fragen letztlich die Kantone beantworten, insbesondere zum Tarif, welcher von der Regierung jenes Kantons zu genehmigen ist, in welchem er angewandt wird; erzielen die Tarifpartner keine Einigung, setzt der Kanton den Tarif fest.

#### 1.1.2.3. Anteil der Kantone an den Pauschalen

Die Kantone müssen mindestens 55 Prozent, die Krankenversicherer den Rest der Pauschale übernehmen (Art. 49a Abs. 1 und 2 KVG). Kantone, deren Durchschnittsprämien für Erwachsene zum Einführungszeitpunkt der Spitalfinanzierung (1.1.2012) die schweizerische Durchschnittsprämie unterschreiten, können ihren Vergütungsanteil zwischen 45 und 55 Prozent festlegen. Bis zum 1. Januar 2017 darf dann der Finanzierungsanteil jährlich um höchstens 2 Prozentpunkte angepasst werden (Abs. 5 Übergangsbestimmungen KVG-Revision). Ein geringerer (als 55%) kantonaler Vergütungsanteil kann das Erhöhen der Krankenkassenprämien durch die Krankenversicherer bewirken. – Die Kantone müssen ihren Anteil für das Kalenderjahr spätestens neun Monate zuvor festlegen (Art. 49a Abs. 2 KVG).

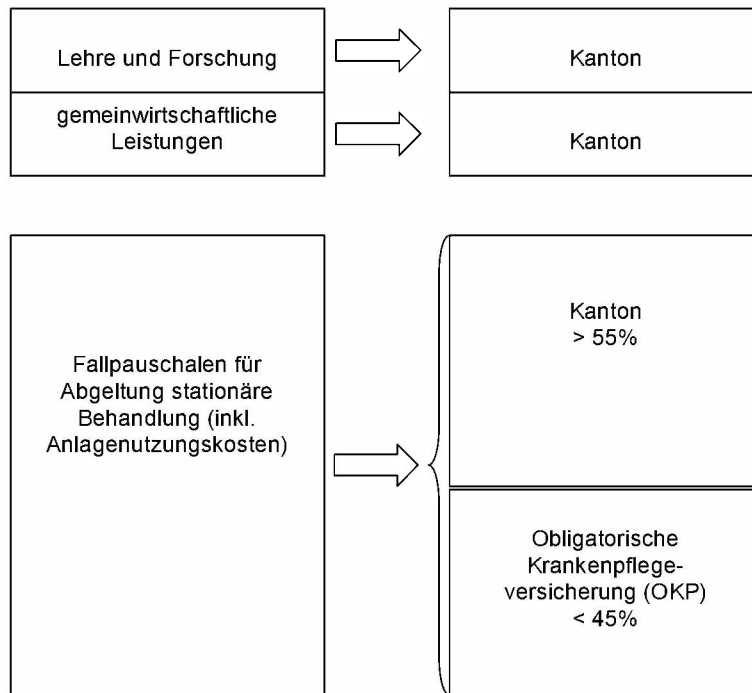
#### 1.1.2.4. Freie Spitalwahl

Die versicherte Person kann für ihre stationäre Behandlung unter jenen Spitälern frei wählen, die auf der Spitalliste eines Kantons aufgeführt sind (Listenspital). Krankenversicherer und Wohnkanton übernehmen die Vergütung, wenn die versicherte Person das ausserkantonale Listenspital aufsucht (obwohl die Behandlung in einem Listenspital des Wohnkantons angeboten würde). Sie richtet sich nach dem Tarif, der im Listenspital des Wohnkantons für die betreffende Behandlung gilt (Art. 41 Abs. 1<sup>bis</sup> und 3 KVG). Die Patienten (oder deren Zusatzversicherung) müssen eine allfällige Differenz zum Tarif, der im ausgewählten Spital gilt, übernehmen.

### 1.1.2.5. Vertragsspitäler

Spitäler, die nicht auf die Spitalliste aufgenommen werden, können mit den Krankenversicherern Verträge über die Vergütung von Leistungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung abschliessen; sie erlangen den Status von «Vertragsspitalern». Von der Mitfinanzierung durch die Kantone bleiben sie jedoch ausgeschlossen. Die neuen Instrumente der Leistungsfinanzierung und der freien Spitalwahl sollen Wirtschaftlichkeit und Qualitätswettbewerb fördern.

#### Finanzierung der stationären Spitalleistungen gemäss KVG-Vorgaben



### 1.1.3. Die Vorgaben des Bundes zur Spitalplanung

Das KVG verpflichtet die Kantone zu bedarfsgerechter Spitalversorgung. Die Revision des KVG gibt den Kantonen schwergewichtig vor:

- Die Spitalplanung muss auf Betriebsvergleiche zu Qualität und Wirtschaftlichkeit abgestützt sein (Art. 39 Abs. 2<sup>ter</sup>, Abs. 3 Übergangsbestimmungen KVG).
- Die Kantone müssen ihre Planungen koordinieren (Art. 39 Abs. 2 KVG).

Mit der Spitalplanung stellen die Kantone die stationäre Spitalversorgung ihrer Bevölkerung sicher. Dabei gilt zu beachten, dass die Wahlfreiheit der Patientinnen und Patienten nun sämtliche Listenspitäler aller Kantone umfasst (Art. 41 Abs. 1<sup>bis</sup> KVG). Der Bundesrat erliess einheitliche auf Qualität und Wirtschaftlichkeit basierende Planungskriterien (Art. 39 Abs. 2 KVG; Art. 58a–58f KVV). Gemäss Ausführungsbestimmungen ermitteln die Kantone den Bedarf an stationären Spitalbehandlungen in nachvollziehbaren Schritten und stützen sich dabei auf statistisch ausgewiesene Daten und Vergleiche. Das Angebot auf der kantonalen Spitalliste beinhaltet inner- und ausserkantonale Spitäler und entspricht dem Versorgungsbedarf. Bei Beurteilung und Auswahl des Angebots sind neben Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung u.a. Behandlung innert nützlicher Frist sowie Bereitschaft und Kapazität zur Erfüllung des Leistungsauftrages massgebend. Die Kantone müssen die Effizienz der Leistungserbringung, den Nachweis der notwendigen Qualität sowie Mindestfallzahlen und Nutzung von Synergien beachten. Die Planung muss in der Akutbehandlung leistungsorientiert erfolgen. Bei Rehabilitations- und Psychiatrie-Institutionen ist leistungsorientiert oder kapazitätsbezogen zu planen. Die Kantone haben ihre Planung zu koordinieren: Es sind Informationen über Patientenströme nach der Auswertung auszutauschen und die Planungsmassnahmen zu koordinieren. Die Kantone führen auf ihrer Spitalliste die inner- und ausserkantonalen Spitalinstitutionen auf, die notwendig sind, um die Versorgung ihrer Bevölkerung sicherzustellen. Auf der Spitalliste wird für jedes Spital das dem Leistungsauftrag entsprechende Leistungsspektrum aufgeführt.

## 1.2. Anpassung kantonale Gesetzgebung

### 1.2.1. Notwendigkeit und Form der Anpassung

Die Revision des KVG führt zu Anpassungsbedarf in der kantonalen Gesetzgebung (EG KVG). Es geht insbesondere um die technische Umsetzung nach dem Leitspruch «so wenig wie möglich und so viel wie nötig». Auf nicht zwingend notwendige Regelungen und Wiederholungen des Bundesrechts wird verzichtet. Aufgrund der engen Verbundenheit von leistungsbezogener Fallpauschale und bedarfsgerechter, leistungsbezogener Spitalplanung ist es sinnvoll, die Neuregelung gesamthaft auf den 1. Januar 2012 in Kraft zu setzen.

### 1.2.2. Geltende Regelung

Die geltende Spitalliste ist seit 1998 in Kraft. Sie sichert die stationäre Spitalversorgung der Glarner Bevölkerung im Wesentlichen durch Leistungsverträge mit inner- und ausserkantonalen Spitälern. Ihr liegt eine bedarfsgerechte Verteilung der medizinischen Fachgebiete und Dienste auf die Spitäler zugrunde. Bisher wurden die Leistungen nach Leistungsbereichen zugeteilt und die Planung erfolgte innerkantonal kapazitätsbezogen mittels Festlegen einer Bettenobergrenze, die sich im Verlaufe der Zeit erheblich nach unten veränderte, ohne dass die Spitalliste revidiert wurde.

Die Leistungspflicht des Kantons Glarus besteht (gemäss geltender Spitalliste):

- bei Behandlungen in den öffentlichen und öffentlich subventionierten Spitälern des Kantons Glarus (Art. 49 Abs. 1 KVG): als öffentlich subventioniert gilt eine Heilanstalt (Spital), wenn der Kanton über den Anteil der Versicherten aus seinem Kantonsgebiet mindestens 50 Prozent der anrechenbaren Betriebskosten der allgemeinen Abteilung finanziert;
- bei Behandlung in einer öffentlichen oder öffentlich subventionierten Heilanstalt innerhalb der Schweiz, die in der Spitalliste ihres Standortkantons aufgeführt ist: sofern diese nicht in einer auf der Glarner Spitalliste aufgeführten Heilanstalt durchgeführt werden kann und die Behandlung medizinisch indiziert ist (Kostengutsprache Kantonsarzt Glarus);
- bei Behandlungen in Heilanstalten, mit denen der Kanton Glarus eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen hat: im Rahmen der Vereinbarung.

Die Spitalplanung unterscheidet drei Versorgungsniveaus:

- Grundversorgung und erweiterte Grundversorgung (im Akutbereich) in den medizinischen Fachbereichen: Allgemeine Innere Medizin, Allgemeine Chirurgie, Gynäkologie, Geburtshilfe;
- spezialisierte und hochspezialisierte Versorgung (im Akutspitalbereich): umfassende Abklärung, Behandlung und Pflege sowie Notfallversorgung von Verunfallten, Erkrankten und Schwangeren aller Versicherungsklassen durch spezialisierte Behandlungs- und Pflegeteams unter Einsatz umfassender, spezialisierter Verfahren der Diagnostik, Therapie und Pflege;
- Spezialkliniken, die in ausgewählten Behandlungsfeldern eine umfassende spezialisierte Versorgung wahrnehmen.

Auf der Glarner Spitalliste sind Spitäler mit einem Leistungsvertrag aufgeführt. Sie sind berechtigt, ihre Leistungen im Rahmen des KVG-Leistungskataloges und des jeweiligen Leistungsauftrages vollumfänglich zulasten der obligatorischen Krankenversicherung abzurechnen. Zurzeit verfügen zwei Einrichtungen mit innerkantonalem Standort und dreizehn ausserkantonale Institutionen über einen Leistungsauftrag in den Bereichen Akutbehandlung, Rehabilitation und Psychiatrie.

### 1.2.3. Grundzüge neue Regelung

Der Bundesgesetzgeber geht von der Zuständigkeit der Kantonsregierung für die Spitalplanung und den Erlass der Spitalliste aus (Art. 53 Abs. 1 KVG). Die Zuständigkeit des Regierungsrates, Spitalplanung und Spitalliste zu erlassen und Leistungsaufträge an die Listenspitäler zu erteilen (Art. 2), wird in einem separaten Teil des EG KVG mit kantonalen Ausführungsbestimmungen ergänzt. Die im KVG und den Ausführungsbestimmungen enthaltenen Regelungen werden nicht wiederholt. Inhalt des kantonalen Gesetzes sollen einzig die für die Umsetzung des Bundesrechts nötigen Ausführungsbestimmungen und Zuständigkeitsregelungen sein. Dementsprechend wird auf eine Aufzählung der Planungskriterien verzichtet (Art. 58a–58e KVV). Hingegen ist es nötig, gesetzliche Grundlagen zu schaffen, um auf Verstösse gegen einen Leistungsauftrag reagieren oder die für die Spitalplanung und -finanzierung nötigen Daten erheben zu können.



#### 1.2.4. Finanzielle Auswirkungen

Mangels einheitlicher Kostenerfassung in den Kantonen ist die Verschiebung der Finanzierungsstruktur schwierig zu beurteilen. Es zeichnen sich folgende finanzielle Tendenzen ab: Die kantonale Mitfinanzierung der inner- und ausserkantonalen Listenspitäler dürfte die Krankenversicherer eher entlasten; hingegen belastet sie neu die Mitfinanzierung von Investitionen. Die kantonale Mitfinanzierung entlastet bei ausserkantonalen Hospitalisationen die Zusatzversicherungen. Unklar sind die finanziellen Auswirkungen der freien Spitalwahl. Einzelne Kantone (z.B. ZH, AR, TG) erwarten aufgrund von Schattenrechnungen einen kantonalen Mehraufwand von 7 bis 10 Prozent.

### 1.3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

#### Artikel 1 Absatz 2; Zweck

Der Zweckartikel wird mit den neuen Themenbereichen über den Vollzug der Pflegefinanzierung sowie der Spitalplanung und Spitalfinanzierung ergänzt.

#### Artikel 2; Regierungsrat

*Absatz 2 Buchstabe c.* – Mit der freien Spitalwahl wird die kantonale Spitalliste massgebendes Kriterium und nicht mehr, ob sich ein Spital im Kanton oder ausserhalb des Kantons befindet. Regelungsbedarf besteht grundsätzlich in zwei Fällen: Kanton und Krankenversicherer vergüten heute den vollen Tarif, wenn aus medizinischen Gründen eine Behandlung in einem nicht auf der Spitalliste des Kantons aufgeführten Spital benötigt wird und es muss der Glarner Patient oder seine Zusatzversicherung allfällige Mehrkosten bezahlen, wenn er ohne medizinisch indizierten Grund ein Listenspital eines anderen Kantons auswählt. Die Änderung legt den Schwerpunkt auf die kantonale Spitalliste.

*Buchstabe d.* – Die dem Kanton zugewiesene Kompetenz, den Kantonsanteil an die Vergütung der stationären Behandlung jeweils neun Monate vor Beginn des Kalenderjahres festzulegen, wird dem Regierungsrat zugewiesen. Der Mindestanteil von 55 Prozent an den Behandlungskosten will nicht überschritten werden, ausser die Durchschnittsprämien für Erwachsene liegen unter dem schweizerischen Mittel. Der Vergütungsanteil kann dann zwischen 45 und 55 Prozent festgelegt werden. Es besteht eine Wechselwirkung zur Krankenkassenprämie: je tiefer der Anteil des Kantons, desto mehr werden Staatskasse und somit Steuerzahlende entlastet. Andererseits werden die Prämienzahlenden stärker belastet, weil die Krankenkasse einen höheren Anteil der stationären Spitalkosten übernimmt. – Wegen des Einschubs werden die Buchstaben *d–f* bisher zu *e–g*.

#### Artikel 3; Zuständiges Departement

Gemäss Systematik wird im Gesetzeserlass nur die Bezeichnung «Departement» verwendet, womit immer das zuständige Departement gemäss Verwaltungsorganisation gemeint ist.

#### Artikel 4; Zuständige kantonale Verwaltungsbehörde / Artikel 5; Gemeinden

Mit der freien Spitalwahl ist nicht mehr die stationäre Behandlung ausserhalb der Kantongrenze massgebend, sondern das Verfahren für Behandlungen von Glarner Patientinnen und Patienten in einem Spital, das sich nicht auf der Spitalliste des Kantons Glarus befindet (s. Art. 2 Abs. 2 Bst. c). Der Kostengutsprache des Kantonarztes bedarf es nur noch bei einer medizinisch begründeten Behandlung in einem Spital, das sich nicht auf der Spitalliste des Kantons befindet (Bst. c). – Im Zusammenhang mit den gesetzlichen Anpassungen betreffend der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens wurden sämtliche Aufgaben der Fürsorgegemeinden dem kantonalen Sozialamt übertragen. Dabei wurde die Aufgabe, Verlustscheine für uneinbringliche Prämien und Kostenbeteiligungen entgegen nehmen, aus der Gemeindezuständigkeit nicht herausgelöst; dies geschieht nun.

Erläuterungen zu den folgenden Artikeln siehe Ziffern 2.5.4. und 3.2.3.

#### Artikel 33<sup>e</sup>; Spitalplanung

Zuständig für den Erlass der Spitalplanung ist von Bundesrechts wegen der Regierungsrat. Zu beachten sind insbesondere die Planungskriterien (Art. 58ff. KVV); Planungszweck ist eine bedarfsgerechte Spitalversorgung (Abs. 1). – Die Spitalplanung ist vom Regierungsrat zwar periodisch zu überprüfen, dies aber nur bei Bedarf und nach Gewährung des rechtlichen Gehörs. Als Betroffene gelten in erster Linie Spitäler. Nicht formell anzuhören sind Dritte, z.B. politische Parteien (Abs. 2). – Die Spitalplanung ist dem Landrat zur Kenntnis zu bringen; er ist über die Überlegungen und die Aussichten über die zukünftige Spitalversorgung der Glarner Bevölkerung zu informieren. Der Regierungsrat soll den Landrat nicht nur bei Anpassung, sondern auch bei Erstellung der Spitalplanung informieren (Abs. 3).

*Artikel 33<sup>f</sup>; Spitalliste*

Gestützt auf die Spitalplanung erlässt der Regierungsrat eine Spitalliste (Art. 58e KVV). Diese enthält die (inner- und ausserkantonalen) Spitäler, die notwendig sind, um eine bedarfsgerechte Versorgung für die Glarner Bevölkerung zu gewährleisten; sie ist nach Leistungsbereichen und -gruppen zu gliedern (Abs. 1). – Analog zur Bestimmung über die Spitalplanung (Art. 33<sup>e</sup> Abs. 2) überprüft der Regierungsrat die Spitalliste periodisch und passt sie, ebenfalls nur bei Bedarf und unter Anhörung der Betroffenen, an; auch hier gelten als Betroffene in erster Linie Spitäler (Abs. 2). – Die Aufzählung von Auflagen, von welchen die Aufnahme eines Spitals auf die Spitalliste abhängig gemacht werden kann, ist nicht abschliessend; das Departement prüft, ob die Listenspitäler die Auflagen einhalten (Abs. 3). – Spitäler sollen auch nur für Teile ihres Angebotes aufgenommen werden können, weil die hoch spezialisierte Medizin auf wenige Zentren konzentriert sein wird (Art. 39 Abs. 2<sup>bis</sup> KVG; Abs. 4).

*Artikel 33<sup>g</sup>; Leistungsauftrag*

Der Regierungsrat erteilt jedem Listenspital einen Leistungsauftrag auf eine festgelegte Dauer und überprüft ihn regelmässig (Abs. 1).

Der Leistungsauftrag ist an das jeweilige Spital, dessen Qualitatsvoraussetzungen und Standort gebunden. Allerdings ist eine Untervergabe von Supportleistungen zulässig, sofern die Versorgungssicherheit nicht gefährdet ist (Zeitverzögerung in der Behandlung, fehlende Aufnahmebereitschaft usw.). Als medizinische Supportleistungen gelten Teilleistungen, welche die Erfüllung des Leistungsauftrages unterstützen, z.B. Zusammenarbeit zur Sicherung des externen Notfalldienstes mit anderen Spitälern oder Radiologie-, Labor- und Pharmazieleistungen, sofern diese wirtschaftlich und in guter Qualität erbracht werden. Das untervergebende Listenspital trägt dabei weiterhin die Verantwortung für Qualität und Wirtschaftlichkeit der Gesamtbehandlung. Supportleistungen, die es untervergeben möchte, sind im Leistungsauftrag anzugeben. Ist ein Listenspital nicht mehr in der Lage, seinen Leistungsauftrag zu erfüllen, hat es den Kanton umgehend zu informieren und die im Leistungsauftrag definierten Massnahmen zu treffen (Abs. 2). – Bei wiederholten oder schweren Verstössen gegen den Leistungsauftrag stehen dem Regierungsrat Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung. Er kann um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten den Leistungsauftrag ganz oder teilweise entziehen, einem anderen Spital erteilen und geleistete Abgeltungen zururckfordern. Beim Ergreifen einer solchen Sanktion schuldet der Kanton dem Spital keinerlei Kompensation (Abs. 3).

*Artikel 33<sup>h</sup>; Tarifverträge*

Gemäss Bundesvorgabe genehmigt der Regierungsrat die zwischen den Tarifpartnern vereinbarten Verträge (Krankenversicherer und Spitäler) oder setzt den Tarif fest (Art. 2 Abs. 2 Bst. d), sofern sich die Partner nicht einigen (Abs. 1). – Den Tarifpartnern wird vorgeschrieben, geeignete Massnahmen vorzusehen, um einen Kostenanstieg wegen nicht gerechtfertigter Mengenausweitung zu verhindern. So wären z.B. degressive Tarife festzulegen, die auf der Basis von 100 Prozent der Fallpauschale in einen Kantons- und einen Krankenversicherungsanteil aufgeteilt werden müssten (Abs. 2). – Die direkte und substanzielle Mitfinanzierungspflicht begründen ein wesentliches finanzielles Interesse an Verhandlungsverlauf und -ergebnis; die Verhandlungspartner informieren das Departement angemessen über die Tarifverhandlungen (Abs. 3).

*Artikel 33<sup>i</sup>; Daten*

Für die Datenlieferung an die zuständigen kantonalen Stellen ist eine Rechtsgrundlage erforderlich (analog Art. 22a KVG). Die Spitäler und Krankenversicherer sind verpflichtet, den kantonalen Stellen die für die Spitalplanung und -liste, die Kontrolle der Leistungsaufträge sowie die Überprüfung von Wirtschaftlichkeit, Qualität, Wirksamkeit und Angemessenheit der Leistungserbringung erforderlichen Daten der stationären und ambulanten Versorgung unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Ohne diese Angaben können die kantonalen Stellen die zugewiesenen Aufgaben nicht seriös erfüllen (Abs. 1). – Der Regierungsrat kann Spitäler mit Leistungsauftrag und Krankenversicherer zur Abgabe weiterer Daten ohne Kostenfolgen für den Kanton verpflichten (Abs. 2). – Die Daten können in anonymisierter Form zu statistischen Zwecken oder zu Betriebsvergleichen (Benchmarks) veröffentlicht werden (Abs. 3).

## 2. Nichtentrichteten Prämien und Kostenbeteiligungen, Prämienverbilligung direkt an Krankenversicherer

### 2.1. Ausgangslage

Die Regelung betreffend unbezahlter Prämien und Kostenbeteiligungen in der sozialen Krankenversicherung wurde von den eidgenössischen Räten 2005 getroffen (Art. 64a KVG): Aufschub der Kostenübernahme für Leistungen (Leistungsaufschub/-sistierung). Die Kostenübernahme von medizinischen Leistungen wird vom Krankenversicherer aufgeschoben, wenn Versicherte trotz Mahnung Prämien nicht bezahlen und im Betreibungsverfahren ein Fortsetzungsbegehren gestellt ist. Seit der Inkraftsetzung am 1. Januar 2006 sind gemäss Schätzungen der GDK mehr als 150'000 Personen von einem Aufschub der Kostenübernahme betroffen. Die Leistungserbringenden sitzen auf unbezahlten Rechnungen (z.B. Spitäler ganze Schweiz: etwa 80 Mio. Fr.). Leistungserbringende gerieten zum Teil in finanzielle Schwierigkeiten und das Versicherungsobligatorium wird mit der Leistungssistierung in Frage gestellt. Die Auswirkungen für betroffene Versicherte sind negativ, da sie teils keine adäquate Gesundheitsversorgung mehr erhalten. Die Kantone kennen sehr unterschiedliche Regelungen betreffend Gesundheitsleistungen für Personen mit Leistungsaufschub. Die drastische Zunahme an nicht bezahlten Prämien und die wachsende Zahl von Leistungssistierungen waren Auslöser für eine Gesetzesrevision (Art. 64a und 65 KVG): Die Leistungssistierung wird aufgehoben und die finanzielle Verantwortung der Kantone und Krankenversicherer neu geregelt.

Im Zusammenhang mit den Revisionsarbeiten zum KVG stellte sich die Frage, wie mit jenen Versicherten zu verfahren ist, die zwar zahlungsfähig, nicht aber Willens sind zu zahlen. Sie werden vermutlich unter dem Druck des Betreibungsverfahrens früher oder später ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommen, weil keine Aussicht auf einen Verlustschein besteht. Seit zwei Jahren werden im Thurgau zahlungsunwillige Versicherte mit Leistungsaufschub in eine Datenbank aufgenommen, auf die Leistungserbringende, Gemeinden, der kantonale Datenschutzbeauftragte, die Zuständigen des Gesundheitsamtes sowie die kantonale Informatik Zugriff haben. Mit Ausnahme von Leistungen der Notfallversorgung haben die in die Datenbank Aufgenommenen keinen Anspruch mehr auf Leistungen der sozialen Krankenversicherung. Die mit dem Vollzug der Prämienverbilligung betrauten Gemeinden bemühen sich um Rückzahlungsabkommen, um länger dauernden Leistungsaufschub bei sich zuspitzender finanzieller Situation zu verhindern. Das Datenpoolmodell entfaltet erzieherische Wirkung. Die Leistungserbringenden verweigern – nach Einsichtnahme in die Datenbank – Versicherten mit Leistungsaufschub die medizinische Behandlung, sofern es sich nicht um einen Notfall handelt. Die Gesetzesrevision sieht auf eidgenössischer Ebene dafür eine Rechtsgrundlage vor, was ein parlamentarisches Anliegen erfüllt («Eigenverantwortung statt Vollkasko bei säumigen Krankenkassenprämienzahlern»).

Um das Verwenden der Prämienverbilligung für andere Zwecke zu verhindern, legt die Revisionsvorlage fest, dass die Prämienverbilligung von allen Kantonen an die Krankenversicherer auszurichten ist (Art. 64a und 65 KVG). Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten; es wird auf den 1. Januar 2012 in Aussicht gestellt.

### 2.2. Nichtbezahlen von Prämien (Art. 64a, 65 KVG)

Der Aufschub der Kostenübernahme für Leistungen wird gestrichen. Die Kantone können innerhalb ihrer kantonalen Ausführungsbestimmungen festlegen, dass eine kantonale Behörde über das erhobene Betreibungsverfahren in Kenntnis gesetzt wird. Neu ist eine vom Kanton zu bezeichnende Revisionsstelle damit zu beauftragen, die Bekanntgabe der ausstehenden Forderungen der Krankenversicherer zu kontrollieren. Die Kontrolle dient auch dem Überprüfen der Datenbekanntgabe der Krankenversicherer. Die Revisionsstelle prüft, ob die gemeldeten Daten Prämien, Kostenbeteiligungen und Betriebskosten betreffen. Alle anderen Kosten, z.B. in Bezug auf Zusatzversicherungsleistungen, sind vom Krankenversicherer auszuscheiden. Damit soll die Bearbeitung der von den Krankenversicherern gemeldeten Verlustscheine erleichtert werden; die Kantone sollen damit ohne Verzögerung handeln können.

Sie übernehmen gestützt auf die kontrollierten Daten 85 Prozent der Forderungen, die zu einem Verlustschein führten. Hat die versicherte Person ihre Ausstände teilweise oder vollständig bezahlt, erstattet der Krankenversicherer die Hälfte der bezahlten Beträge an den Kanton zurück. Bisher waren die Kantone kraft Bundesgesetz nicht verpflichtet, die uneinbringlichen Prämien und Kostenbeteiligungen zu übernehmen. Der Kanton Glarus übernimmt aber bei Vorliegen eines Verlustscheines seit rund sechs Jahren – gestützt auf kantonales Recht – uneinbringliche Prämien, Kostenbeteiligungen, Verzugszinsen und Betriebskosten. Hierfür wendete er 2009 rund 700'000 Franken auf.

### 2.3. Direktzahlung Prämienverbilligung an Krankenversicherer

Die Kantone entrichten die Prämienverbilligung (IPV) in sehr unterschiedlicher Form: Zahlung an Versicherte, Direktzahlung an Krankenversicherer, Verrechnung mit Steuern. Die Auszahlungsform wird nun vereinheitlicht. Die Prämienverbilligung ist künftig von den Kantonen direkt an die Krankenversicherer zu bezahlen, welche die Jahresprämie der anspruchsberechtigten Personen um den kantonalen Beitrag verbilligen. Dies garantiert zweckgemässe Verwendung der Beiträge und vermindert das Risiko von Zahlungsausständen der Versicherten. Zur administrativen Vereinfachung und um Verwaltungskosten zu sparen, soll für den Datenaustausch zwischen den Kantonen und den Krankenversicherern ein elektronischer Standard aufgebaut werden (Art. 65 Abs. 2 KVG). Die Kantone sind nicht mehr verpflichtet, die Krankenversicherer für die Mitwirkung im Verfahren zur Direktzahlung der Prämienverbilligung speziell zu entschädigen. In den Ausführungsbestimmungen wird der Bundesrat die Einzelheiten regeln. Bestimmungen auf Verordnungsstufe sind jedoch noch nicht erlassen.

### 2.4. Übergangsbestimmungen

Gemäss den Übergangsbestimmungen zu dieser Änderung übernimmt der Krankenversicherer die Vergütung medizinischer Leistungen, wenn der Kanton bis zum 1. Januar 2012 (voraussichtlicher Inkraftsetzungszeitpunkt) die Kosten für ausstehende Prämien, Kostenbeteiligungen, Verzugszinsen sowie Betreuungskosten trägt, die zur Ausstellung eines Verlustscheins oder eines gleichwertigen Titels geführt haben. Begleitet er diese Kosten nicht, bleiben die gestützt auf bisheriges Recht verfügbaren Leistungssistierungen bestehen, und die bis 1. Januar 2012 erbrachten Leistungen werden vom Krankenversicherer solange nicht bezahlt, bis die versicherte Person sämtliche ausstehenden Kosten zurückerstattet hat.

Zudem haben diejenigen Kantone, welche die Prämienverbilligung bisher direkt an die Versicherten ausgerichtet, innert zweier Jahre ab Inkrafttreten der Änderung (voraussichtlich bis 1.1.2014) das System der Prämienverbilligung an die neue Regelung anzupassen. Bis zur Systemumstellung müssen solche Kantone 87 anstatt 85 Prozent des Gesamtbetrages der Forderungen über ausstehende Prämien übernehmen.

### 2.5. Anpassung kantonale Gesetzgebung

#### 2.5.1. Anpassung an Bundesrecht

Anpassungsbedarf im EG KVG besteht hinsichtlich der Direktzahlung der Prämienverbilligung an die Krankenversicherer sowie der Verpflichtung der Kantone, uneinbringliche Prämien zu übernehmen. Versicherte und Leistungserbringende im Kanton Glarus profitieren von der Regelung in den Übergangsbestimmungen. Da der Kanton nach geltendem Recht die uneinbringlichen Prämien im Umfang des Leistungsobligatoriums (Art. 32) übernimmt, sind die Voraussetzungen erfüllt, damit der Leistungsaufschub mit Inkrafttreten der Änderung des KVG aufgehoben wird.

#### 2.5.2. Einführung Datenpool

Der Bundesgesetzgeber überlässt es den Kantonen, ob sie das Datenpoolmodell Thurgau einführen (Art. 64a Abs. 7 KVG). Entscheidet sich der Kanton dafür, müssen die Krankenversicherer die Kostenübernahme für Leistungen zahlungsunwilliger Versicherter mit Ausnahme der Notfallbehandlung aufschieben. Sie erstatten der kantonalen Behörde Meldung über den Leistungsaufschub und dessen Aufhebung nach Rückerstattung der ausstehenden Prämienforderungen. Leistungserbringende, Gemeinden und Kanton haben Zugang zur Liste. Die Leistungserbringenden leisten bei erfassten säumigen Prämienzahlenden nur noch Notfallbehandlungen. Ob diese erzieherische Massnahme längerfristig geeignet ist, kann ohne genaue Kenntnis über die Wirkungen der übrigen Massnahmen nicht ausreichend beurteilt werden. Bei Direktzahlung der Prämienverbilligung an die Krankenversicherer (voraussichtlich ab 2012) ist zu analysieren, ob bereits dieser Systemwechsel die Betreibungsverfahren und damit die Zahl der Verlustscheine spürbar senkt. Es wird dann zu prüfen sein, ob das Datenpoolmodell eingeführt werden soll. Nur wenn alle Beteiligten das Datenpoolmodell konsequent umsetzen, entfaltet es seine erzieherische Wirkung; Krankenversicherer: Leistungsaufschub; Leistungserbringende (Ärzte, Spital) nur noch Notfallbehandlungen. Der Regierungsrat kann über die Einführung entscheiden (Art. 9<sup>a</sup>).

#### 2.5.3. Antragssystem zur Prüfung der Anspruchsberechtigung IPV

2008 wurde die Verrechnung der Prämienverbilligung mit den Kantons- und Gemeindesteuern eingeführt. Höhere Effizienz in den Verfahrensabläufen und tiefere Vollzugskosten begründeten die der Landsgemeinde 2006 vorgeschlagene Systemänderung. Die Prüfung der Anspruchsberechtigung von Amtes wegen löste das Antragssystem ab, weil bei der Verrechnung mit den Steuern auf vorhandene Daten zurückgegriffen werden konnte. 2009 erhielten rund 9600 Personen Prämienverbilligungen von total rund 12,4 Millionen Franken. Nun entschied sich der Bund für gesamtschweizerisch einheitliche Direktzahlung an die Krankenversicherer. Die

kantonale gesetzliche Rahmenbedingungen überlassen es dem Regierungsrat, das Auszahlungssystem festzulegen. Vorbereitungsarbeiten für die Umstellung auf die Direktzahlung an die Krankenversicherer ab 2012 laufen. Die Vollzugsbehörde benötigt verschiedene bisher nicht erforderliche Daten wie Angaben über Krankenversicherer, Versichertennummer, Versicherungsstatus und Mutationsmeldungen (Kassenwechsel). Die Daten sind laufend zu aktualisieren, was bei Prüfung der Anspruchsberechtigung von Amtes wegen zu unverhältnismässigem personellem und finanziellem Aufwand führen würde. Es soll auf das meist angewandte Antragsystem gewechselt werden (Art. 27; nur SZ, OW, AI, VS, NE, GE, JU ermitteln von Amtes wegen). Die Information der Bevölkerung über die Prämienverbilligung wird nicht geändert und erfolgt über mehrere Kanäle (Medien, Homepage, Merkblattversand an alle Haushalte).

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

##### *Artikel 5, Artikel 7; Gemeinden*

Die Aufgabe der Gemeinden beschränkt sich nach der Verschiebung verschiedener Aufgaben zum kantonalen Sozialamt auf den Vollzug der Bestimmungen über das Versicherungsobligatorium (s. Erläuterungen zu Art. 4 Bst. g unter Ziff. 1.3.). Der Begriff «Ortsgemeinde» wird generell durch «Gemeinde» ersetzt (Art. 7 Abs. 1).

##### *Artikel 9; Auskunfts- und Meldepflicht*

Mit Verweis auf die Bestimmung über die zuständige Verwaltungsbehörde führen Anpassungen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes oder seiner Ausführungsbestimmungen nicht mehr mittelbar zu einem Anpassungsbedarf des Gesetzes.

##### *Artikel 9<sup>a</sup>; Listenerfassung und Leistungsaufschub*

**Absatz 1.** – Der Regierungsrat entscheidet darüber, ob und ab wann säumige Prämienzahler auf einer Liste erfasst werden. Entscheidet er sich dafür, werden die Krankenversicherer die Kostenerstattung für Leistungen aufschieben und die Leistungserbringenden den auf der Liste aufgeführten säumigen Prämienzahlenden nur noch Notfallbehandlungen leisten (Art. 64a Abs. 7 KVG).

**Absätze 2 und 3.** – Entscheidet sich der Regierungsrat für die Einführung des Datenpoolmodells, regelt er allfällige Einzelheiten in einer Verordnung. – Die Gemeinden sind für die Einhaltung des Versicherungsobligatoriums zuständig (Art. 5). In Bezug auf Überprüfung des Versicherungsstatus bei Umzug in eine andere Gemeinde innerhalb des Kantons kann es sinnvoll sein, wenn die neue Wohngemeinde Einblick in den Datenpool und Kenntnis über einen allfällig verhängten Leistungsaufschub erhält.

**Absatz 4.** – Personendaten dürfen ohne Anfrage gemeldet oder im Abrufverfahren (Online-Betrieb) bekannt gegeben werden, wenn dies in einem Rechtssatz ausdrücklich vorgesehen ist. Für besonders schützenswerte Personendaten bedarf es einer formell-gesetzlichen Grundlage (Art. 10 Abs. 3 Datenschutzgesetz). Die Rechtsgrundlage wird geschaffen. Die Personendaten von Säumigen können in der Liste erfasst und von den Legitimierten eingesehen werden (Art. 64a Abs. 7 KVG).

##### *Artikel 21; Personen, die wirtschaftliche Hilfe beziehen*

Die bisherige Formulierung liess den Schluss zu, Personen, die wirtschaftliche Hilfe beziehen, erhielten die Prämienverbilligung ausbezahlt. Für sie wird jedoch bereits heute die Prämienverbilligung mittels Direktzahlung an die Krankenversicherung von der Jahresprämie abgezogen. Zum besseren Verständnis wurde der Artikel redaktionell überarbeitet.

##### *Artikel 22; Personen, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beziehen*

Die Modalitäten der Berechnung und Entrichtung der Prämienverbilligung für Personen, die Ergänzungsleistungen beziehen, richten sich nach der Bundesgesetzgebung (Art. 65 KVG). Auch Personen, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beziehen, wird der jährliche Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung direkt dem Krankenversicherer ausbezahlt (Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, Art. 21a ELG). Die Berechnung des Pauschalbetrages wurde dabei nicht verändert (Art. 10 Abs. 3 Bst. d ELG). Es handelt sich in der Regel um die volle Durchschnittsjahresprämie.

##### *Artikel 27; Ermittlung, Geltendmachung des Anspruchs*

Mit der Umstellung auf die Direktzahlung der Prämienverbilligung an die Krankenversicherer soll auf das Antragsystem gewechselt werden. Die Ausnahmebestimmungen (Abs. 2 bisher), in welchen das Antragsystem angewendet wird, werden hinfällig (womit Abs. 3 und 4 zu 2 und 3 werden).

*Artikel 29; Ausserordentliche Rechnungsstellung*

Da der Auszahlungsmodus auf die Direktzahlung an die Krankenversicherer wechselt, ist der Wortlaut zu ändern. Neu liegt ein begründeter Fall nur noch vor, wenn befürchtet wird, die Prämien müssten – weil sie in Betreibungs- und Fortsetzungsverfahren von der versicherten Person nicht bezahlt werden – als uneinbringlich in der Form von Verlustscheinen vom Kanton gedeckt werden (Art. 32).

*Artikel 31; Ausrichtung der Prämienverbilligung*

Es wird die Entrichtung der Prämienverbilligung über einen gesamtschweizerisch einheitlichen Standard vorgesehen (Art. 65 KVG). Die Ausführungsbestimmungen dazu liegen noch nicht vor, werden aber Vorgaben zur technischen Umsetzung enthalten. Der Regierungsrat soll in der Verordnung über die Prämienverbilligung die Einzelheiten regeln.

*Artikel 32; Ausstehende Forderungen für Prämien und Kostenbeteiligungen*

Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde ersetzt den Krankenversicherern ausstehende Forderungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (ausstehende Prämien und Kostenbeteiligungen, Verzugszinsen, Betreibungskosten) zu 85 Prozent. Die Bestimmung verweist auf die Bundesgesetzgebung.

Erläuterung zum folgenden Artikel 33<sup>b</sup> siehe Ziffer 3.2.3.

*Artikel 34; Datenerhebung, Datenschutz*

Im EG KVG (Art. 9<sup>a</sup>, 33<sup>i</sup>, 34) und im KVG (Art. 65 KVG) finden sich Bestimmungen über den Umgang mit Daten; es wird auf diese Spezialbestimmungen hingewiesen.

**3. Pflegefinanzierung in Behinderteneinrichtungen****3.1. Ausgangslage**

Die kantonale Regelung zur Neuordnung der Pflegefinanzierung macht keinen Unterschied zwischen Einrichtungen der stationären Altersbetreuung und Behinderteneinrichtungen. Damit ist nicht ausdrücklich geregelt, ob die Pflegefinanzierung für Behinderteneinrichtungen zur Anwendung gelangen soll. Dies ist deshalb von besonderem Interesse, weil die beiden Behinderteneinrichtungen Glarnersteg (19) und Fridlihuus (16) mit insgesamt 35 Betten auf der Pflegeheimliste stehen, also Betten für (krankheitsbedingte) Pflegefälle zur Verfügung stellen. Die Pflegefinanzierung anzuwenden wäre zwar denkbar. Die Versicherten könnten entsprechende Versicherungsleistungen beziehen, was u.a. dazu führte, dass die Gemeinden analog zur Regelung in den Alters- und Pflegeheimen die Pflegerestkosten zu tragen hätten. Dies würde aber den Grundsatz durchbrechen, nach dem der Kanton für das Behindertenwesen zuständig und zahlungspflichtig ist (Art. 39 Sozialhilfegesetz, SHG). Den beiden Einrichtungen entstünden deswegen vor allem administrativ grosse Probleme, indem je nach Bettenbelegung unterschiedliche Finanzierungsmodelle angewandt werden müssten.

Problematisch ist auch, dass für Behinderteneinrichtungen die interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) anzuwenden ist, diese aber die kantonale Beteiligung an den Pflegekosten in auf einer Pflegeheimliste stehenden Behinderteneinrichtungen nicht berücksichtigt. Während nach der Neuordnung der Pflegefinanzierung die öffentliche Hand ab 1. Januar 2011 die Restfinanzierung der Pflege (bis auf den Versichertenbeitrag von max. 21.60 Fr.) zu gewährleisten hat, gelten dieselben Kosten nach IVSE als anrechenbarer Aufwand, der (von den Ostschweizerkantonen und Zürich, SODK Ost+) künftig subjektorientiert und pauschaliert nach Abzug der Kostenbeteiligung der Klienten abgegolten wird. Damit besteht die Gefahr, diese Pflegerestkosten doppelt zu berücksichtigen. Dem begegnet die Vorlage, wofür sie aber bereits per 1. Januar 2011 wirksam sein muss.

**3.2. Lösungsansätze**

Ideal wäre, die Restfinanzierung der Pflege (Gemeinden) wie die neuen KVG-Beiträge der Kassen je Pflegestufe als anrechenbare IVSE-Erträge berücksichtigen zu können. Dazu müsste jedoch Artikel 20 IVSE geändert/ergänzt werden, was bis zum 1. Januar 2011 nicht möglich war. Erschwerend wirkt überdies, dass nur einzelne Kantone (mit Pflegebetten in Behinderteneinrichtungen) von diesem Problem betroffen sind und deshalb kein alle treffender Handlungsbedarf die Sache vorantreibt.

**3.2.1. Finanzielle Auswirkungen**

Falls die Pflegefinanzierung in Bezug auf die 35 Pflegebetten im Glarnersteg und im Fridlihuus gemäss EG KVG umgesetzt würde, ergäben sich für die Gemeinden Mehrkosten von über 800'000 Franken. Ziel der Vorlage ist, dies zu vermeiden und die geltende Regelung so weit als möglich beizubehalten.

### 3.2.2. Nichtanwendung der Pflegefinanzierung mit Ausnahme

Die neue Regelung nimmt Behinderteneinrichtungen von der Neuordnung der Pflegefinanzierung aus. Es gilt ausschliesslich das Sozialhilfegesetz (IV. Teil), welches diesen Bereich in Verbindung mit der IVSE regelt. Ausnahme ist, dass die Krankenversicherer ihre Beiträge nach der Krankenpflege-Leistungsverordnung (Art. 7a Abs. 3 KLV) an die versicherten Personen leisten, weshalb der Kanton – und nicht die Gemeinden (Art. 33<sup>b</sup> Abs. 1 Bst. c bzw. Abs. 3 EG KVG) – (restkostenzahlungs)pflichtig ist, resp. bleibt. Damit wird dem Grundsatz – Kanton verantwortlich für Behindertenwesen – auch in diesem Bereich nachgelebt.

### 3.2.3. Erläuterung zur Finanzierung der stationären Pflegeleistungen (Art. 33<sup>b</sup> Abs. 1<sup>a</sup>)

Die Pflegerestkosten in den Pflegeheimen gehen damit (nach Pflegefinanzierung) zu Lasten der Gemeinden, in Behinderteneinrichtungen auf der Pflegeheimliste zu Lasten des Kantons (in Verbindung mit dem SHG), und diese sind mit den Restkosten in den Pflegeheimen nicht vergleichbar. Dies wird mit der Ergänzung umgesetzt. Behinderteneinrichtungen mit Pflegebetten werden von der Neuordnung der Pflegefinanzierung (Restfinanzierung Pflege zu Lasten Gemeinden) ausgenommen. Es werden einzig die KVG-Beiträge als Kostenbeteiligung an die künftig abgestuften IVSE-Nettokostenpauschalen herangezogen.

### 3.2.4. Rückwirkendes Inkrafttreten

Gesetzesanpassungen fallen in die Zuständigkeit der Landsgemeinde. Müsste die kommende Landsgemeinde abgewartet werden, entstünden erhebliche Unsicherheiten und gegebenenfalls aufwändige Rückabwicklungen (zwischen Gemeinden, Kanton, Behinderteneinrichtungen, Versicherten usw.) oder möglicherweise Nachforderungen (z.B. beim Kanton oder den Versicherern). Der Landrat setzte daher die Regelung rückwirkend per 1. Januar 2011 in Kraft (Art. 89 Bst. f Kantonsverfassung). Sie gilt bis zur Landsgemeinde 2011, welche endgültig entscheidet.

## 4. Inkrafttreten der drei Teile der Änderung

Die redaktionellen Anpassungen (Art. 1, 3, 5, 7, 9, 21) sowie die Umstellung auf das Antragssystem (Art. 27) treten mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft. Die materielle Änderung über den Zweck und die Zuständigkeiten von Regierungsrat und den zuständigen kantonalen Verwaltungsbehörden (Art. 2 und 4) ebenso wie sämtliche Bestimmungen über die Spitalplanung und -finanzierung (Art. 33<sup>o</sup> – 33<sup>l</sup>) sind von der Landsgemeinde auf den 1. Januar 2012 in Kraft zu setzen. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Artikel 9<sup>a</sup>, 22, 29, 31, 32 und 34; er kann sie gestaffelt in Kraft setzen. – Zudem ist der vom Landrat per 1. Januar 2011 auf den 1. Januar in Kraft gesetzte Artikel 33<sup>b</sup> Abs. 1<sup>a</sup> durch die Landsgemeinde zu bestätigen (s. Ziff. 3.2.4.).

## 5. Beratung der Vorlage im Landrat

### 5.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Gesundheit und Soziales unter dem Vorsitz von Landrat Franz Landolt, Näfels (Glarus Nord), befasste sich an zwei Sitzungen mit der Vorlage. In einer ersten Sitzung behandelte sie die Fragen rund um die Themenbereiche Spitalfinanzierung und -planung, Nichtentrichteten Prämien und Kostenbeteiligung sowie die Auszahlung der Prämienverbilligung direkt an die Krankenversicherer. Eintreten auf das Geschäft blieb unbestritten. Zentraler Diskussionspunkt war die Einführung eines Datenpoolmodells für säumige Prämienzahler, mit der ein Leistungsaufschub erwirkt werden kann. Ein mit Bedenken wegen des Datenschutzes und der regierungsrätlichen Kompetenz begründeter Streichungsantrag wurde abgelehnt. Die Daten müssten bereits heute geliefert werden, das Datenpoolmodell könne einen positiven erzieherischen Effekt haben und setze am richtigen Ort an, nämlich bei den zahlungsunwilligen Versicherten. Eine Mehrheit der Kommission verlangte, es sei die Spitalplanung dem Landrat zur Kenntnis zu bringen, um Überlegungen und Aussichten bezüglich der künftigen Versorgung der Glarner Bevölkerung mit stationären Spitalleistungen zu kennen; der Regierungsrat habe den Landrat über Erstellung und Anpassungen zu orientieren.

In einer zweiten Sitzung befasste sich die Kommission mit der Anpassung der Pflegefinanzierung in Behinderteneinrichtungen. Auch auf diese Vorlage sei einzutreten. Die Kommission liess sich von der Notwendigkeit, die Mehrbelastung der Gemeinden zu verhindern, überzeugen. Sie strich das einschränkende Wort «erwachsene» aus dem Entwurf und nahm eine redaktionelle Anpassung vor; selbst wenn es momentan im Kanton keine Einrichtung gebe, die Pflegeleistungen an Kindern erbringe, solle die Regelung zu Gunsten einer umfassenden und einheitlichen Lösung für alle Behinderte gelten können. Die Kommission befürwortete auch die rückwirkende Inkraftsetzung per 1. Januar 2011.

Die Kommission beantragte dem Landrat, auf beide Vorlagen einzutreten, ihren Änderungen zuzustimmen und die beiden Vorlagen zuhanden der Landsgemeinde zu einer einzigen zusammenzuführen.

## 5.2. Plenum

Im Landrat war Eintreten auf beide Vorlagen unbestritten. Der Landrat übernahm die Anträge seiner Kommission nachdem der Regierungsrat Zustimmung signalisiert hatte. Der Kanton müsse die vom Bund vorgeschriebene neue Spitalfinanzierung und -planung umsetzen, selbst wenn die Folgen für das Kantons-spital schwierig abzuschätzen und unter Umständen gravierend sein könnten. Diskutiert wurde einzig das Datenpoolmodell (Thurgauer Modell). Der erneut gestellte Streichungsantrag – es habe dies eine Anprangerungswirkung, die andernorts (bezüglich nichtbezahlter Steuern) abgelehnt worden sei und der Umfang der zu leistenden Nothilfe bleibe unklar – wurde fast einstimmig abgelehnt. Das Modell sei im Kanton Thurgau eingeführt, also betreffend Datenschutz abgesichert und setze am richtigen Ort an. Zu entscheiden war noch, ob Landrat oder Regierung für die doch erhebliche Folgen zeitigende Einführung kompetent sein solle. Der Landrat blieb nach kurzer Diskussion mehrheitlich bei der Zuständigkeit des Regierungsrats, da dieser für die Umsetzung zuständig sei, müsse er Vor- und Nachteile abwägen und habe er die Konsequenzen zu tragen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.

## 6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Änderung des EG KVG zuzustimmen:

### **Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung**

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2011)

#### **I.**

Das Einführungsgesetz vom 7. Mai 2006 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung wird wie folgt geändert:

#### **Art. 1 Abs. 2**

<sup>2</sup> Es (dieses Gesetz) regelt insbesondere die Umsetzung des Versicherungs-obligatoriums und der Prämienverbilligung für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, den Vollzug der Pflegefinanzierung sowie der Spitalplanung und Spitalfinanzierung.

#### **Art. 2 Abs. 2 Bst. c, d (neu), e–g**

<sup>2</sup> (Der Regierungsrat ist insbesondere zuständig für:)

- c. die Regelung der stationären Behandlung in einem Spital ausserhalb der Spitalliste des Kantons Glarus (Art. 41 Abs. 3 KVG);
- d. die Festsetzung des kantonalen Anteils an die Vergütung der stationären Behandlung in einem Spital (Art. 49<sup>a</sup> KVG);

*Bst. d–f bisher werden zu Bst. e–g.*

#### **Art. 3 Abs. 1**

<sup>1</sup> Das zuständige Departement (Departement) bereitet die in die Zuständigkeit des Regierungsrates fallenden Geschäfte vor.

#### **Art. 4 Bst. c und g (neu)**

(Der Regierungsrat bezeichnet in den Vollzugsbestimmungen die zuständigen kantonalen Verwaltungsbehörden namentlich für:)

- c. die Erteilung von Kostengutsprachen und Abwicklung des Verrechnungsverkehrs für stationäre Behandlung in einem Spital ausserhalb der Spitalliste des Kantons Glarus (Art. 41 Abs. 3 KVG);
- g. die Entgegennahme der Verlustscheine für die uneinbringlichen Prämien und Kostenbeteiligungen.



**Art. 5***Gemeinden*

Die Gemeinden vollziehen die Bestimmungen über das Versicherungsobligatorium.

**Art. 7 Abs. 1**

<sup>1</sup> Die Gemeinden sorgen für die Einhaltung der Versicherungspflicht gemäss den Bestimmungen des Krankenversicherungsgesetzes (Art. 3 und 6 KVG).

**Art. 9 Abs. 3**

<sup>3</sup> Zudem melden die Versicherer den gemäss Artikel 4 Buchstabe g zuständigen Behörden und der Kontrollstelle alle Versicherten, die mit Prämienzahlungen mehr als sechs Monate im Rückstand sind.

**Art. 9<sup>a</sup> (neu)***Listenerfassung und Leistungsaufschub*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat entscheidet über die Erfassung säumiger Prämienzahler und den damit verbundenen Leistungsaufschub der Versicherer (Art. 64a Abs. 7 KVG).

<sup>2</sup> Er regelt gegebenenfalls die Einzelheiten.

<sup>3</sup> Er kann vorsehen, dass die Gemeinden unterstützend mitwirken.

<sup>4</sup> Er kann die Meldung der entsprechenden Daten ohne Anfrage oder ein Abrufverfahren vorsehen.

**Art. 21***Personen, die wirtschaftliche Hilfe beziehen*

Personen, die nicht nur einmalig oder über wenige Monate wirtschaftliche Hilfe gestützt auf das Sozialhilfegesetz beziehen, werden die vollen Richtprämien zugestanden.

**Art. 22***Personen, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beziehen*

Die Berechnung und Ausrichtung der Prämienverbilligung von Personen, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beziehen, richten sich nach der Bundesgesetzgebung.

**Art. 27 Abs. 1–4**

<sup>1</sup> Der Anspruch auf Prämienverbilligung wird auf Antrag der berechtigten Person ermittelt und ausgerichtet.

*Abs. 2 aufgehoben; Abs. 3 und 4 werden zu Abs. 2 und 3.*

**Art. 29***Ausserordentliche Rechnungsstellung*

Die Sozialbehörden können in begründeten Fällen anordnen, dass die Rechnungsstellung der Versicherer für die Prämien direkt an sie erfolgt. Ein begründeter Fall liegt namentlich vor, wenn Anlass zur Befürchtung besteht, dass die Prämien als uneinbringlich entrichtet werden müssen (Art. 32).

**Art. 31***Ausrichtung der Prämienverbilligung*

Die Ausrichtung der Prämienverbilligung erfolgt nach Massgabe der Bundesgesetzgebung. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

**Art. 32***Ausstehende Forderungen für Prämien und Kostenbeteiligungen*

Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde hat den Versicherern ausstehende Forderungen nach Massgabe des Bundesgesetzes aus den Mitteln der Prämienverbilligung zu ersetzen. Ihr steht für ihre Zahlungen das Rückgriffsrecht auf die Pflichtigen zu.

**Art. 33<sup>b</sup> Abs. 1<sup>a</sup> (neu)**

<sup>1a</sup> Für auf der Pflegeheimliste geführte Einrichtungen für Menschen mit Behinderung finden ausschliesslich die Vorschriften des Sozialhilfegesetzes Anwendung. Der Anspruch der versicherten Person auf Vergütung von Pflichtleistungen durch die Sozialversicherer nach Absatz 1 Buchstabe a bleibt davon unberührt.

*Neuer Titel (Titel V. bis VII. bisher zu VI. bis VIII.):*

**V. Spitalplanung und -finanzierung****Art. 33<sup>e</sup> (neu)***Spitalplanung*

<sup>1</sup> Als Grundlage für eine bedarfsgerechte Spitalversorgung erlässt der Regierungsrat nach Massgabe der bundesrechtlichen Vorgaben eine Spitalplanung im Sinne von Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe d KVG.

<sup>2</sup> Er überprüft die Spitalplanung periodisch und passt sie bei Bedarf nach Anhörung der Betroffenen an.

<sup>3</sup> Über die Spitalplanung oder ihre Anpassung erstattet er dem Landrat periodisch Bericht.

**Art. 33<sup>f</sup> (neu)***Spitalliste*

<sup>1</sup> Gestützt auf die Spitalplanung (Art. 33<sup>e</sup>) und nach Massgabe der bundesrechtlichen Vorgaben erlässt der Regierungsrat eine nach Leistungsbe-  
reichen und Leistungsgruppen gegliederte Spitalliste im Sinne von Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe e KVG.

<sup>2</sup> Er überprüft die Spitalliste periodisch und passt sie bei Bedarf nach Anhörung der Betroffenen an.

<sup>3</sup> Die Aufnahme eines Spitals auf die Spitalliste kann von Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitskriterien sowie weiteren Auflagen abhängig gemacht werden, insbesondere der Einhaltung der Aufnahmepflicht im Sinne von Artikel 41a KVG, der Beteiligung am Notfalldienst, dem Nachweis eines Nachversorgungskonzeptes oder der Aus- und Weiterbildung für Berufe des Gesundheitswesens. Das Departement prüft die Einhaltung der Auflagen.

<sup>4</sup> Ein Spital kann auch für einzelne Leistungsgruppen seines stationären Angebotes auf die Spitalliste genommen werden.

**Art. 33<sup>g</sup> (neu)***Leistungsauftrag*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat erteilt jedem Spital auf der Spitalliste einen Leistungsauftrag im Sinne von Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe e KVG und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen. Er überprüft den Leistungsauftrag regelmässig.

<sup>2</sup> Die Weiter- und Untervergabe von Leistungsaufträgen ist ausgeschlossen. Die Untervergabe von medizinischen Supportleistungen an Dritte ist zulässig, sofern sie die Versorgungssicherheit nicht gefährdet.

<sup>3</sup> Bei schweren oder wiederholten Verstössen gegen den Leistungsauftrag kann der Regierungsrat diesen ohne Kompensation ganz oder teilweise entziehen und einem anderen Spital erteilen sowie geleistete Abgeltungen zurückfordern.

**Art. 33<sup>h</sup> (neu)***Tarifverträge*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat genehmigt die Tarifverträge gemäss Artikel 46 KVG.

<sup>2</sup> Die Tarifverträge haben geeignete Massnahmen vorzusehen, um einen Kostenanstieg aufgrund einer medizinisch und demografisch nicht gerechtfertigten Mengenausweitung zu verhindern.

<sup>3</sup> Die Verhandlungspartner informieren das Departement angemessen über die Tarifverhandlungen.

**Art. 33<sup>i</sup> (neu)***Daten*

<sup>1</sup> Die Spitäler und Versicherer sind verpflichtet, den zuständigen kantonalen Stellen die für die Erstellung der Spitalplanung und der Spitalliste, die Erteilung und Kontrolle eines Leistungsauftrags sowie die Überprüfung von Wirtschaftlichkeit, Qualität, Wirksamkeit und Angemessenheit der Leistungserbringung erforderlichen Daten der stationären und ambulanten Versorgung unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann die Spitäler im Leistungsauftrag sowie die Versicherer zur unentgeltlichen Lieferung weiterer Daten verpflichten.

<sup>3</sup> Die Daten können zu statistischen Zwecken oder zum Vergleich mit anderen Spitälern in anonymisierter Form veröffentlicht werden.

**Art. 34 Abs. 3 (neu)**

<sup>3</sup> Vorbehalten bleiben die Spezialbestimmungen dieses Gesetzes und der Bundesgesetzgebung.

**II.**

Die Änderung der Artikel 1, 3, 5, 7, 9, 21, 27 und 33<sup>b</sup> tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft. Die Änderung der Artikel 2, 4, 33<sup>e</sup>–33<sup>i</sup> tritt am 1. Januar 2012 in Kraft. Das Datum des Inkrafttretens der Änderung der Artikel 9<sup>a</sup>, 22, 29, 31, 32 und 34 bestimmt der Regierungsrat; er kann gestaffeltes Inkrafttreten beschliessen.

## § 12 Totalrevision Sozialversicherungserlasse

*Vorlage 1: Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung*

*Vorlage 2: Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung*

*Vorlage 3: Änderung des Gesetzes zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung*

*Vorlage 4: Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Familienzulagen*

*Vorlage 5: Änderung des Gesetzes über Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern*

### **Die Vorlage im Überblick**

*Der Landsgemeinde wird eine Änderung verschiedener Sozialversicherungserlasse unterbreitet, mit welcher die kantonale Ausgleichskasse verselbstständigt und aus der Zentralverwaltung ausgegliedert wird. Es sind zudem Anpassungen an die neue Organisationsstruktur des Kantons vorzunehmen.*

*Die kantonale Ausgleichskasse vollzieht im Auftrag des Bundes die AHV- und IV-Gesetzgebung, die Erwerbsersatzordnung und das Familienzulagengesetz in der Landwirtschaft. Die Kantone haben dafür eine selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts zu errichten. Die kantonale Ausgleichskasse verfügt über rund 30 Mitarbeitende und wird von einer Kassenleiterin geführt. Nach geltendem Recht untersteht sie der Aufsicht des Departements Volkswirtschaft und Inneres und wird faktisch als Hauptabteilung geführt. Dies entspricht den Corporate-Governance-Grundsätzen nicht mehr. Die Revision vereinigt die drei öffentlich-rechtlichen Anstalten «Ausgleichskasse Glarus», «IV-Stelle Glarus» und «Familienausgleichskasse Glarus» unter dem Namen «Sozialversicherungen Glarus».*

*Die Sozialversicherungen Glarus stehen unter der direkten und unmittelbaren Aufsicht des Bundes und seinen Weisungen, soweit sie nicht übertragene kantonale Aufgaben wahrnehmen. Die kantonale Aufsicht obliegt der Aufsichtskommission, die Oberaufsicht dem Regierungsrat. Er regelt die administrative Zuweisung zu einem Departement und wählt die Aufsichtskommission. Dem fünf- bis siebenköpfigen Gremium gehört eines seiner Mitglieder an. Die Kommissionsmitglieder müssen über Fachwissen verfügen, Kenntnisse aus verschiedenen Bereichen einbringen und einen guten Ruf haben. Sie haben die Beitragspflichtigen und die weiteren Versicherten angemessen zu vertreten. Alle Bereiche werden räumlich und führungstechnisch zusammengefasst. Für das Personal gilt das öffentliche Personalrecht des Kantons; es anzustellen ist Sache der Direktion.*

*Die Sozialversicherungen Glarus werden aus der Staatsrechnung des Kantons ausgegliedert; sie unterstehen nicht mehr dem Finanzhaushaltrecht des Kantons und der erweiterten Aufsicht der Finanzkontrolle. Die Neuordnung klärt Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen den Organen der Sozialversicherungen Glarus und dem Kanton und bringt mehr Rechtssicherheit.*

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.*

### **1. Ausgangslage**

Die beiden mehrfach revidierten Einführungsgesetze – das von 1948 zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (EG AHVG) und das von 1993 zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (EG IVG) – sind durch Bundesrecht und Veränderungen der kantonalen Strukturen überholt. Mit der Totalrevision werden veraltete bzw. durch Bundesrecht überholte Bestimmungen angepasst, die strukturellen Veränderungen im Kanton berücksichtigt, Organisation und Selbstständigkeit der Ausgleichskasse und der IV-Stelle zeitgemäss ausgestaltet sowie redaktionelle Anpassungen vorgenommen. Die neuen Einführungsgesetze enthalten als schlanke Rahmenerlasse alle notwendigen Vorschriften, damit Ausgleichskasse und IV-Stelle als öffentlich-rechtliche Anstalten ihre Aufgaben kundengerecht, einfach und wirtschaftlich erfüllen können.

### **2. Handlungsbedarf**

Verschiedene Bestimmungen sind veraltet bzw. durch die Bundesgesetzgebung überholt. Gar falsch ist die Aussage, der Kanton hafte für das Verwaltungskostendefizit. Die Verwaltungskosten werden (Art. 69 AHVG) über besondere Beiträge der Mitglieder der Ausgleichskassen gedeckt (Arbeitgeber, Selbstständigerwer-

bende, Nichterwerbstätige, freiwillig Versicherte), und es können an die Verwaltungskosten der Ausgleichskassen und ihrer Zweigstellen sowie die Revisions- und Kontrollkosten Zuschüsse aus dem Ausgleichsfonds der AHV gewährt werden. Im Weiteren sind falsche Verweise zu berichtigen.

Im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Familienzulagen wird eine Anspruchslücke geschlossen (Art. 4; EG FamZG) und zwischen «Anerkennung» und «Anmeldung» von Familienausgleichskassen unterschieden (Art. 9 und 9<sup>a</sup> EG FamZG).

Nach der Zentralisierung des Steuer-, des Betreibungs- sowie des Sozial- und Vormundschaftswesens sind nicht mehr die Gemeinden betreffend dem Erlassen von AHV/IV/EO-Beiträgen anzufragen. Sie können weder Auskünfte erteilen noch eine Prüfung vornehmen. Es ist sinnvoll, eine zentrale Stelle (die Ausgleichskasse) die Gesuche prüfen und über die Beiträge befinden zu lassen, auch weil künftig der Kanton die Kosten trägt (Art. 12 Abs. 2 EG AHVG).

Das EG AHVG trat 1948 in Kraft und wurde seither mehrmals revidiert. Verschiedene überholte Rechtsbegriffe sind anzupassen: z.B. «Wehrmannsschutz», heute Erwerbsersatzordnung (EO und Mutterschaftsentschädigung, MSE); «landwirtschaftliche Beihilfeordnung», heute Familienzulagen in der Landwirtschaft (Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft, FLG).

Die landrätliche Vollziehungsverordnung zum EG AHVG (VV EG AHVG) regelt nichts, was nicht bereits das (neue) kantonale EG AHVG und das Bundesrecht regeln; zudem soll das kantonale Oberaufsichtsrecht weiterhin beim Regierungsrat und nicht beim Landrat liegen. Im Übrigen kommt ihr kein eigenständiger Vollzugscharakter zu; im Memorial von 1948 findet sie keine Erwähnung, und zum EG IVG bestand nie eine Vollziehungsverordnung. Sie wird mit dem Inkrafttreten der Vorlage aufgehoben.

### **3. Ausgleichskasse**

#### **3.1. Stellung der Ausgleichskasse**

Die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) bezeichnet die Durchführung der Sozialversicherungen und der Kinderzulagen als Aufgaben des Departements Volkswirtschaft und Inneres (Departement), nennt jedoch die Ausgleichskasse weder als Hauptabteilung noch weist sie die Ausgleichskasse administrativ einem Departement zu.

Die Sozialversicherungen stellen einen Teil des Bundesverwaltungsrechts dar, das von selbstständigen Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit durchgeführt wird. Es ist somit nicht Aufgabe des Departements, die Sozialversicherungen durchzuführen; eine solche Zuweisung wäre bundesrechtswidrig. Sozialversicherungen und ihre Träger können nicht Teil eines kantonalen Departements sein, sondern diesem lediglich administrativ zugewiesen werden (Art. 1 EG AHVG, Art. 1 EG IVG). Da dem Regierungsrat die Oberaufsicht obliegt, ist das zuständige Departement mit den dafür nötigen Vorkehrungen zu betrauen und das Rechtssetzungsverfahren zu regeln. Die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung kann neben der Bezeichnung des zuständigen Departements nur die von der Aufsichtskommission gestützt auf gesetzliche Kompetenz festgelegte Organisation der Ausgleichskasse abbilden (Art. 6 Bst. a EG AHVG).

#### **3.2. Vermögen der Ausgleichskasse**

Die Ausgleichskassen sind gegenüber ihren organisatorischen Trägern finanziell selbstständig (Art. 69 Abs. 1 und 3 AHVG). Das verhindert, dass bundesrechtlich begründete Verwaltungskostenbeiträge kantonale Aufgaben mitfinanzieren bzw. Bundesgelder für Verwaltungsaufgaben der Ausgleichskassen herangezogen werden. Die Eidgenössische Finanzverwaltung verlangte denn auch: «Die kantonale Ausgleichskasse ist aus der Staatsrechnung ... und die Bilanzwerte (sind) zwingend aus der Bestandesrechnung des Kantons Glarus auszubuchen.» Zumindest wäre demnach die Lohnsumme der Bundesaufgaben erfüllenden Angestellten auszunehmen; einzige Ausnahme bildet als übertragene kantonale Aufgabe die des Gesetzes über Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern (Erwerbsersatzleistungsgesetz, GEEL).

Die Haftungsregelung verträgt sich nicht mit der Integration des Ausgleichskassenvermögens in jenes des Kantons. Als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit haftet sie selber. Der Kanton hat für ihre Verbindlichkeiten nicht einzustehen. Namentlich haftet er nicht für allfällige Verwaltungskostendefizite (Art. 69 AHVG).

#### **3.3. Organisation und Selbstständigkeit der Ausgleichskasse**

Die Verpflichtung der Kantone, eine eigene und eigenständige Ausgleichskasse zu errichten ist bundesrechtlich vorgegeben (Art. 61 Abs. 1 AHVG). Hingegen können die Kantone durch Vereinbarung eine gemeinsame IV-Stelle errichten oder einzelne Aufgaben einer anderen IV-Stelle übertragen (Art. 54 Abs. 2 IVG); offenbar besteht daran kein Interesse. Die kantonalen IV-Stellen sind näher bei den Bürgern als grosse

regionale IV-Stellen. Die Eingliederung in den Arbeitsmarkt findet meist vor Ort statt, wozu persönliche Kontakte notwendig und kantonale Besonderheiten zu berücksichtigen sind. Das Zusammenlegen mit einer anderen IV-Stelle brächte keine Vorteile, sondern stellte die Angliederung an die Ausgleichskasse, welche als Gesamtanbieterin der Sozialversicherungen auftritt, in Frage. Damit ginge erhebliches Synergiepotenzial verloren. Zudem wird bereits zusammengearbeitet (z.B. in der Berufsberatung mit ZH, beim ärztlichen Dienst mit SH und ZH). Die eigenständige IV-Stelle Glarus soll bestehen bleiben.

Für die Organisation der kantonalen Sozialversicherungsträger der AHV und IV gibt es verschiedene Modelle: von der vollständigen räumlichen und/oder personellen sowie führungstechnischen Trennung bis zu gemeinsamer Organisation und Führung.

In einigen Kantonen (LU, BS, VS, NE, GE) verfügen die Träger über eine eigene Organisation sowie örtlich getrennte Räumlichkeiten und eigene Mittel, eigenes Personal, eigene Führungs- und Aufsichtsorgane. In anderen (UR, SZ, OW, NW, ZG, SH, AI, JU, GL) sind sie räumlich und führungstechnisch zusammengefasst. Dies ermöglicht ihre Führung durch dieselbe Leitung in Personalunion und scheint in kleineren Kantonen mit geringem Versichertenbestand angezeigt zu sein (Direktion Ausgleichskasse zugleich jene der IV-Stelle). Solange zwischen den unterschiedlichen Aufgaben, Mitteln, Befugnissen und Kompetenzen unterschieden werden kann, können Synergien genutzt werden, z.B. durch Zusammenlegen der Verwaltungsdienste. – Drei Kantone (ZH, FR, BL) kennen, sozusagen als Dach, eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt, welche die beiden selbstständigen und voneinander unabhängigen Sozialversicherungsträger Ausgleichskasse und IV-Stelle überspannt. Der Sozialversicherungsanstalt (SVA) können Aufgaben übertragen werden, welche bundesrechtlich den Bereich der Verwaltungsdienste betreffen. Hingegen können die Aufgaben, welche von Bundesrecht wegen den Ausgleichskassen oder den IV-Stellen vorbehalten sind, nicht an eine SVA oder an Private übertragen werden. Nachteilig ist auch, dass die SVA als zu umfassend missverständlich wirkt. Im Unterschied dazu bildet sie (in SG und AG) zusammen mit den Sozialversicherungsträgern ein gemeinsames, AHV und IV vollziehendes Gebilde. Diese Lösung wird verworfen; die nach Bundesrecht vorgeschriebenen Anstalten müssen ihre Aufgaben selber durchführen.

Die gemeinsame Organisation für Ausgleichskasse und IV-Stelle erweist sich als angemessen und ist beizubehalten.

#### 4. «Sozialversicherungen Glarus»

Für die unter einem Dach und unter einer Geschäftsleitung nebeneinander bestehenden selbstständigen Institutionen der Sozialversicherungen ist ein Identität stiftender und klarer Name mit hohem Wiedererkennungswert zu wählen: «Sozialversicherungen Glarus» scheint – als Marke sozusagen – passend. Diese Bezeichnung wurde zwar kritisiert, weil sie von den zehn Sozialversicherungen nur vier vollziehe. Dies trifft nicht zu. Sie führt nicht nur die AHV, IV, EL, Familienzulagen (auch die der Landwirtschaft), EO/Mutterschaftsentschädigung, durch, sondern erhebt auch Beiträge für die ALV, kontrolliert das BVG-Obligatorium und vollzieht den Erwerbersatz. So verbleiben nur Unfallversicherungs- und Krankenversicherungsgesetz, wobei auch zu ihnen Schnittstellen bestehen (z.B. Koordination Unfall- und Krankentaggeldversicherung mit IV-Leistungen). – Der Name ist richtig.

##### 4.1. Organisation und Aufsicht

###### 4.1.1. Organisation

Die Durchführung der Sozialversicherungen – und damit von AHV und IV – erfolgt unter der Aufsicht des Bundes (Art. 76 Abs. 1 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, ATSG; Art. 49 AHVG, Art. 53 Abs. 1 IVG). Die bundesrechtlichen Vorschriften sind für die Ausgleichskassen und IV-Stellen verbindlich. Auch in Verfahrensfragen, die das Zusammenwirken mit anderen Versicherungsorganen oder den Verkehr mit den Versicherten und den Beitragspflichtigen betreffen, gelten die Weisungen des Bundesamts für Sozialversicherungen.

Als öffentlich-rechtliche Anstalten des kantonalen Rechts unterstehen die Ausgleichskassen und IV-Stellen auch der kantonalen Aufsicht. Den Kantonen stehen jedoch lediglich die nicht dem Bund zustehenden Aufsichtsbefugnisse zu, z.B. Wahl Aufsichtskommission, Kenntnisnahme Revisionsberichte. Somit können die Kantone keine verbindlichen Weisungen erteilen oder im Einzelfall mit dem Bundesrecht in Übereinstimmung stehende Entscheidungen aufheben oder ändern.

Der «Kassenleiter» wird zur «Direktion» (Direktorin/Direktor); der neue Name hat keine (Lohn-)Kostenfolge (Art. 3 Bst. b und 7 EG AHVG; Art. 7 EG IVG).

#### 4.1.2. Corporate Governance Grundsätze

Die Corporate-Governance-Grundsätze des Bundes fordern ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle unter Wahrung von Entscheidungsfähigkeit und Effizienz. Bei den staatlichen Unternehmen kommt die Forderung nach möglichst weitgehender Entpolitisierung der Führungsebene hinzu; es wird die Entflechtung von politischen und wirtschaftlichen Verantwortungsträgern angestrebt. Auch bei der Totalrevision des Sachversicherungsgesetzes (Landsgemeinde 2010) wurde gefordert, Landrat und Regierungsrat hätten sich aus Verwaltungsräten und -kommissionen zurückziehen, um Interessenskonflikte zu vermeiden. Die Kantone regeln die Aufsicht über die Ausgleichskasse unterschiedlich, teils steht sie Departementen, teils anderen kantonalen Instanzen und Gremien zu.

In Glarus üben Regierungsrat (Oberaufsicht) und Departement die Aufsicht aus. Der Regierungsrat wählt den mit der Geschäftsführung betrauten Kassenleiter. Die Kassenleitung wählt das übrige Personal. Dienstverhältnisse und Besoldungen richten sich nach dem Personalgesetz. Praxismässig (eine gesetzliche Regelung fehlt) kann der Landrat die Ressourcen der Ausgleichskasse bestimmen (Stellenetat). Diese Regelung widerspricht der Absicht des Bundesgesetzgebers nach einer selbstständigen öffentlichen, von der kantonalen Verwaltung unabhängigen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit; er wollte materielle Einflussnahme in die Kassenführung verhindern. Funktional stellen die Ausgleichskassen Verwaltungsstellen des Bundes dar, formal sind sie hingegen selbstständige, aus der kantonalen Verwaltung ausgegliederte öffentlich-rechtliche Anstalten der Kantone. Zudem soll sich die Aufsicht nicht in die operative Tätigkeit einmischen.

Die Totalrevision hat die vom Bund eingeschlagene «Good Corporate Governance» aufzunehmen. Deren konsequentere Umsetzung ist dort wichtig, wo die staatliche Aufgabenerfüllung im freien Wettbewerb erfolgt und keine hoheitlichen Leistungen erbringt. Die Aufgabenbereiche der Ausgleichskasse eignen sich zur Auslagerung. Die Vorlage will keine neuen selbstständigen Anstalten schaffen, sondern auf dem Bestehenden aufbauend Klärungen herbeiführen (z.B. Zuständigkeits- und Kompetenzabgrenzungen). So gibt es für die Ausgleichskasse und für die IV-Stelle keine freiwillige Aufgabenerfüllung oder gar monopolistische Tätigkeit. Sie haben aufgrund gesetzlicher, grossteils bundesrechtlicher Vorschriften tätig zu sein, und die Ausgleichskasse befindet sich in einem Wettbewerb (mit Verbands- und deren Familienausgleichskassen). Deshalb bietet sich ihre Organisation gemäss den genannten Grundsätzen an.

#### 4.1.3. Aufsichtskommission

Nach geltender Regelung nehmen Regierungsrat (Oberaufsicht) und Departementsvorsteher aufgrund gesetzlicher Delegation die Aufsicht wahr; neu tun es der Bund für die Bundesaufgaben und die Aufsichtskommission (operative Aufsicht; Art. 5 und 6 EG AHVG; Art. 4 EG IVG) für übertragene kantonale Aufgaben mit Oberaufsicht des Regierungsrats.

Steigende Komplexität verlangt nach einer Aufsichtskommission mit fünf bis sieben Mitgliedern («Kassenvorstand»), wie es in vergleichbaren Einrichtungen der Fall ist (z.B. Glarnersach). Die Führungsorganisation wird den Corporate-Governance-Richtlinien angepasst. Die Führungsebene wird weitgehend entpolitisiert, indem die Aufsichtskommission, in welcher im Gesetz bezeichnete Fachkenntnisse gefragt sind, als Fach- und Sachgremium amtiert (Art. 5 Abs. 2 EG AHVG); der Regierungsrat soll jedoch, wie bei anderen ausgegliederten Einrichtungen, in dieser vertreten sein. Die Stärkung der fachlichen Kompetenz bildet den wichtigsten Vorteil gegenüber der geltenden, zwar schlanken, wegen den vielschichtigen, teils hochspezialisierten Bereichen jedoch nicht mehr zeitgemässen Regelung.

Der Aufsichtskommission werden als oberstes Organ der Ausgleichskasse übertragen: Organisation Ausgleichskasse und IV-Stelle; Erlass Geschäfts- und Anlagereglement; Wahl Direktion, Geschäftsleitung und Revisionsstelle; Festlegen Stellenetat; Reservopolitik und Verwaltungskostenbeiträge; Genehmigung Budgets, Jahresrechnungen, -berichte und Verträge strategischer Bedeutung (Art. 6 EG AHVG). Damit wird eine organisatorisch, funktionell und operativ klare Zuständigkeits- und Kompetenzregelung zwischen den Vollzugs- und Aufsichtsorganen geschaffen, und die Aufsichtskommission kann amts- und funktionsunabhängig besetzt werden. Zudem werden die kantonalen Aufsichtsbefugnisse auf ein Fachgremium konzentriert. Die Neuordnung der Aufsichtsfunktionen und Kompetenzen führt organisatorisch-koordinativ zu einem Mehraufwand im Aufsichtsbereich.

Der Regierungsrat wählt die Aufsichtskommission aufgrund fachlicher Fähigkeiten jeweils für ein Jahr. Bei Problemen kann rasch reagiert werden. Gegen die Wahl durch den Landrat spricht, dass dabei politischen Gesichtspunkten, insbesondere der Parteizugehörigkeit, grösseres Gewicht zukäme und die Öffentlichkeit der Wahl fähige Bewerber von einer Kandidatur abhielte. Daher ist zu Gunsten einer möglichst unternehmerischen Prinzipien folgenden Führung die Wahl des obersten Führungsorgans der Exekutive zu übertragen.

Der fachlichen Qualifikation und dem Anforderungsprofil für eine Mitgliedschaft in der Aufsichtskommission ist grosses Gewicht beizumessen. Die Mitglieder müssen wie bei der Glarnersach über ausgewiesene Fähigkeiten und einen guten Ruf verfügen sowie Erfahrung und Wissen aus verschiedenen Bereichen einbringen,

um eigenständige Willensbildung und kritischen Gedankenaustausch mit der Direktion zu gewährleisten. Die Beteiligung des Regierungsrates ist weiterhin vorgesehen, wenn auch nicht zwingend im Präsidium. Es kommt ihm mit dem Wahlrecht und der Oberaufsicht grosser Einfluss zu (Art. 4 Abs. 2 EG AHVG).

Die Mitgliederzahl wird (zusätzlich zu Präsidentin/Präsident) auf vier bis sechs festgelegt (Art. 5 Abs. 2 EG AHVG). Dies gewährleistet breite Abstützung (Fachwissen, Vertretung, Verantwortung) und überwiegt die Vorteile kleinerer Gremien (Effizienz, rasche Prozesse).

#### 4.1.4. Umfang der Aufsicht

Die kantonale Aufsicht wird durch die Aufsichtskommission ausgeübt, die Oberaufsicht durch den Regierungsrat. Der Umfang bestimmt sich nach der durch den Bund beanspruchten Aufsicht. Erfüllen Sozialversicherungsanstalten Bundesaufgaben, nimmt der Bundesrat bzw. das Bundesamt für Sozialversicherungen die Aufsicht wahr. Die Aufsichtskommission ist als oberstes Anstaltsorgan unter anderem für die administrative Aufsicht und die Genehmigung von Jahresrechnung und -bericht zuständig (Art. 6 Bst. i EG AHVG). Dem Kanton stehen diesbezüglich keine Befugnisse zu. Anders verhält es sich bei Aufgaben, welche die Anstalten im Auftrag des Kantons erfüllen, z.B. Erwerbsersatz und jene Bereiche, welche das Bundesrecht entsprechend zuweist; die Kantone haben eine kantonale Familienausgleichskasse zu errichten und deren Geschäftsführung der kantonalen AHV-Ausgleichskasse zu übertragen (Art. 17 Abs. 1 FamZG). Die Familienausgleichskassen unterstehen der Aufsicht der Kantone, welche «unter Berücksichtigung der Organisationsstrukturen und des Verfahrens für die AHV die erforderlichen Bestimmungen» zu erlassen haben (Art. 17 Abs. 2 FamZG).

Bei den Ergänzungsleistungen untersteht die Ausgleichskasse der Bundesaufsicht (Art. 28 Abs. 1 ELG). Genauso umfassend ist die Bundesaufsicht in den Bereichen AHV und IV, soweit es sich nicht um übertragene kantonale Aufgaben handelt (Art. 49, 72 ff. AHVG; Art. 53, Art. 64 ff. IVG). Beim Vollzug übertragener Bundesaufgaben beschränkt sich die kantonale Aufsicht im Wesentlichen auf administrativ-organisatorische Belange (z.B. Überprüfung betriebsinterner Abläufe oder Wahlen).

Kommt dem Kanton eine von der Aufsichtskommission wahrzunehmende Aufsichtstätigkeit zu, obliegt dem Regierungsrat die Oberaufsicht. Dies beinhaltet weder seine Genehmigung noch sein «Mitführen»; Oberaufsicht bedeutet Einsicht in die Geschäfts- und Revisionsberichte der beaufsichtigten Anstalten und Eingreifen bei eklatanten Fehlern (Art. 72 AHVG). Die Oberaufsicht des Regierungsrates entspricht damit seinem Aufsichtsrecht über die gesamte Verwaltung.

## 4.2. Personalwesen

### 4.2.1. Personalrechnung

Die personalrechtliche Ordnung im EG AHVG und im EG IVG besteht seit Erlass dieser Gesetze 1948 und 1993 unverändert; sie ist zu überprüfen. Das Personal, welches Bundesaufgaben (AK, FAK, EL, EO usw.) erfüllt, wird durch den Bund (IV) sowie die Ausgleichskasse (Verwaltungskostenbeiträge, AHV) finanziert. Die Besoldungen belasten die Kantonsrechnung nicht. Sämtliche Personalkosten der Ausgleichskasse und IV-Stelle (auch bezüglich EL, einem Globalauftrag des Kantons) bleiben für den Kanton ohne Kostenfolge. Die Ausgleichskasse ist aus der Staatsrechnung und die Bilanzwerte sind aus der Bestandesrechnung auszubuchen; die Lohnsummen der Ausgleichskasse und der IV-Stelle gehören nicht in die Kantonsrechnung.

### 4.2.2. Anstellungskompetenz

Bereits heute stellt die Kassenleiterin das Personal der Ausgleichskasse an und ist verantwortlich für die Geschäftsführung. Im Widerspruch dazu sind Anstellungen jedoch nur innerhalb des landrätlich bewilligten Stellenetats möglich. Verantwortung und Kompetenz stimmen nicht überein. Die Direktion als oberstes geschäftsführendes Organ muss befugt sein, das für die Erfüllung der mannigfaltigen Bundesaufgaben notwendige Personal bedarfsgerecht auf Basis des von der Aufsichtskommission jährlich festzulegenden Stellenplans (Art. 6 EG AHVG) anzustellen. Dies gewährleistet die unternehmerische Handlungsfähigkeit der Ausgleichskasse, ermöglicht wirkungsvolle Führung und verlässliche Mittelplanung in persönlicher Hinsicht wie auch rasches Reagieren.

### 4.2.3. Anstellungsverhältnis

Da die Bundesaufgaben erfüllenden Mitarbeitenden vollständig durch den Bund, resp. die Ausgleichskassen finanziert werden, sind sie Angestellte der entsprechenden Anstalten und nicht der Kantone oder des Bundes. Weil die öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisse beibehalten werden, hat das kantonale Personalrecht weiterhin zu gelten.



### 4.3. Finanzielle Auswirkungen

Die neue Aufsichtskommission bringt einen Mehraufwand im Aufsichtsbereich zu Lasten der «Sozialversicherungen Glarus». Im Übrigen werden die Gesetzesänderungen zu keinem Mehraufwand personeller oder finanzieller Art führen.

Die Aufsichtskommission wird etwa ähnliche Kosten verursachen wie der Verwaltungsrat der Glarnersach. Sie führt aber zu keinem zusätzlichen Personalaufwand. Auch wirkt sich die Umbenennung des Kassenleiters («Direktor») kaum auf die Kosten aus. Steigender Personalaufwand wäre aufgabenseitig begründet.

Die Ausgleichskasse finanziert sich ausschliesslich aus den Verwaltungskostenbeiträgen der Arbeitgebenden, Selbstständigerwerbenden, Nichterwerbstätigen und den Bundesmitteln (Leistungen AHV und IV, Anteil ELG). Der Bund trägt zwei Drittel der Kosten, den Rest überwiegt die Ausgleichskasse, welcher der Kanton lediglich den Aufwand für die EL entschädigt. Der Bund finanziert die IV-Stelle vollumfänglich (Verwaltungs- und Betriebskosten). Die Vorlage wirkt sich demnach nicht auf die Kantonsfinanzen und ebenso wenig auf die Finanzierung der Ausgleichskasse und der IV-Stelle aus. Die Auswirkungen, welche sich durch die neue Fachkommission ergeben, dürften bescheiden bleiben. Die Gesamtbetrachtung bestätigt: Es handelt sich nicht um eine Finanz-, sondern um eine Bereinigungs- und Organisationsvorlage.

Auch wenn Ausgleichskasse und IV-Stelle ihre Mittel nicht ausschliesslich im freien Wettbewerb erwirtschaften müssen, unterliegen sie betreffend der Verwaltungskostenbeiträge sehr wohl dem Wettbewerb mit den Verbands- und deren Familienausgleichskassen. So gilt es, möglichst effizient und kostengünstig zu sein. Die Vorlage schafft die Grundlage dazu, und der Regierungsrat kann die Verwaltungskosten über seine Oberaufsicht und über die Aufsichtskommission, welche die Beiträge festlegt, beeinflussen.

### 4.4. Nutzen der Neuordnung

Das Rechtsverhältnis zwischen Ausgleichskasse/IV-Stelle Glarus und dem Kanton Glarus ist auf eine neue Basis zu stellen. Die Neuordnung klärt Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen den Organen der Ausgleichskasse und dem Kanton, was die Rechtssicherheit gebietet.

## 5. Erläuterung der Vorlagen

### 5.1. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

#### *Artikel 1; Rechtsform der Ausgleichskasse Glarus*

Jeder Kanton hat durch besonderen Erlass eine kantonale Ausgleichskasse als selbstständige öffentliche Anstalt zu errichten (Art. 61 Abs. 1 AHVG). Solchen Anstalten kommt eigene Rechtspersönlichkeit zu. Unter dem Namen «Sozialversicherungen Glarus» arbeiten künftig die Ausgleichskasse, die Familienausgleichskasse sowie die IV-Stelle. Die administrative Zuweisung bezeichnet das zuständige Departement und bildet die Organisation ab, welche die Aufsichtskommission bestimmt (Art. 6).

#### *Artikel 2; Aufgaben*

Die Aufgaben ergeben sich aus den Bundesvorschriften (Art. 63 AHVG). Weitere Aufgaben können der Ausgleichskasse übertragen werden. Von Bundesrecht wegen gilt dies z.B. für die Erwerbsersatzordnung und die Familienzulagenordnung.

#### *Artikel 3; Organe der Ausgleichskasse Glarus*

Es wird eine Aufsichtskommission eingeführt. Die Gesamtleitung erhält eine zeitgemässe Bezeichnung. Die Zweigstellen sind weder Teil noch Organe der Ausgleichskasse, weshalb sie keine Erwähnung mehr finden. Die Revisionsstelle ist nach wie vor zu verankern. Sie wird von der Aufsichtskommission bestimmt.

#### *Artikel 4; Aufsicht*

Das Bundesrecht sieht eine Vielzahl von Interventionsmöglichkeiten des Bundes vor. Die Aufsicht wird vom Bundesamt für Sozialversicherungen durchgeführt (Art. 76 ATSG; Art. 49 AHVG, 72 Abs. 1 AHVG; Art. 176 AHVV).

#### *Artikel 5; Aufsichtskommission*

**Absatz 1.** – Die Aufsichtskommission entspricht dem «Kassenvorstand» (Art. 58 AHVG). Sie ist keine landrätliche, sondern eine von Politik und Verwaltung unabhängige, eigenständige Fachkommission, weshalb sie

vom Regierungsrat zu wählen ist. Die Wahl erfolgt für ein Jahr. Rasches Reagieren wird damit gewährleistet. Da es sich um kein politisches Amt handelt, sind die Mitglieder primär aufgrund ihrer fachlichen Kompetenz zu wählen (kein Parteiproporz).

**Absatz 2.** – Die nach der umfassenden Bundesaufsicht verbleibende Oberaufsicht kommt dem Regierungsrat zu, der auch die Mitglieder der Aufsichtskommission (inkl. Bezeichnung Präsidentin/Präsident) wählt. Er ist in der Aufsichtskommission mit einem Mitglied vertreten; das Mitglied des Regierungsrates hat aber nicht zwingend das Präsidium inne.

**Absatz 3.** – Die Aufsicht über die kantonale Ausgleichskasse üben (zumindest vornehmlich) deren Mitglieder und Versicherte aus und nicht Angehörige von Verbandsausgleichskassen oder politische Amtsträger. Aus nahe liegenden Gründen können Mitarbeitende der Ausgleichskasse und der AHV-Zweigstellen nicht der Aufsichtskommission angehören.

#### *Artikel 6; Aufgaben der Aufsichtskommission*

Alle Aufgaben und Kompetenzen, welche nicht zur Geschäftsführung gehören, obliegen der Aufsichtskommission; die Aufzählung ist nicht abschliessend («insbesondere»; Art. 58 Abs. 4 Bst. a–d AHVG). Alle weiteren strategischen Aufgaben kommen der Aufsichtskommission aufgrund ihrer Funktion als oberstes Organ der Ausgleichskasse zu und entsprechen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung des Kassenvorstandes einer Verbandsausgleichskasse (Art. 58 Abs. 4 AHVG; Art. 102–105, 106 Abs. 2 AHVV).

Nicht unter die normale Geschäftsführung fällt z.B. die Verabschiedung bzw. «Genehmigung» des Budgets (Bst. h). Auch ohne spezielle Auflistung würde dies den Kompetenzbereich der Aufsichtskommission beschlagen, während die Erstellung des Budgets als der Geschäftsführung zuzuordnende Tätigkeit der Direktion obliegt.

Der Aufsichtskommission wird der Erlass von Anlagereglementen, die Festlegung der Reservepolitik sowie die Genehmigung von Verträgen von strategischer Bedeutung übertragen. Ihr den Abschluss aller Verträge zuzuweisen, verstiesse gegen Bundesrecht, weil es bestimmt, die Ausgleichskasse werde durch die leitende Person vertreten. Damit korrespondiert die Befugnis der Familienausgleichskasse, ihre Beiträge selber festzusetzen (Art. 14 Abs. 2 EG FamZG; analog Verbandsausgleichskassen). Genehmigungsvorbehalte zu Gunsten des Regierungsrates wären systemwidrig. Seine Einflussnahme ist durch Oberaufsicht und Wahl der Aufsichtskommission hinreichend gesichert. Zudem sind Aufsichtstätigkeit und Oberaufsicht auseinanderzuhalten.

Daran, dass dem Kanton lediglich die Aufsicht über kantonale und zugewiesene Bundesaufgaben verbleibt, ändert die Vorlage aufgrund des Vorrangs von Bundesrecht nichts. Hingegen löst sie Abgrenzungsschwierigkeiten (Art. 11 EG AHVG und Art. 3 EG IVG).

#### *Artikel 7; Direktion*

Alles was – im Unterschied zu den strategischen Aufgaben, welche der Aufsichtskommission zukommen – zur Geschäftsführung zählt, obliegt der Direktion: «Der Kassenleiter führt die Geschäfte der Ausgleichskasse» (Art. 59 AHVG). Daraus ergibt sich der Vorsitz in der Geschäftsleitung. Die Geschäftsleitung stützt die Geschäftsführungsentscheide bzw. deren Vorbereitung und Vorberatungen breiter ab. Entscheidkompetenzen stehen der Geschäftsleitung, welche die Teamsitzung der Abteilungsleitenden abbildet, keine zu.

#### *Artikel 8; Personal*

**Absatz 1.** – Als oberstes geschäftsführendes Organ der Ausgleichskasse hat die Direktion das für die Erfüllung der mannigfaltigen Bundesaufgaben notwendige Personal (ausser Mitglieder Geschäftsleitung) bedarfsgerecht auf Basis des von der Aufsichtskommission jährlich festzulegenden Stellenplans einzustellen.

**Absatz 2.** – Die Angestellten der Ausgleichskasse sind nicht Angestellte des Kantons sondern der betreffenden Anstalten. Die Ausgleichskasse ist eine von der (zentralen) kantonalen Verwaltung ausgegliederte selbstständige Institution, die von Bundesrechts wegen zu errichten war und vornehmlich Bundesaufgaben erledigt. Es besteht kein Rechtsverhältnis Kanton / Angestellte Ausgleichskasse. Die Entlohnung erfolgt nicht zu Lasten der Staatskasse, sondern über die von Bundesrechts wegen zu erhebenden Verwaltungskostenbeiträge (Ausgleichskasse) bzw. durch den Bund (IV-Stelle; s. Ausführungen zu Art. 1). Für die Mitarbeitenden gilt weiterhin das öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnis; Ausnahmen bestimmt das Gesetz über das Personalwesen (Art. 6 Abs. 1 und 2). Weil das Personal nicht beim Kanton angestellt ist, ist das kantonale Personalrecht anzuwenden. Beim kantonalen Personaldienst schafft die Anwendung des kantonalen Personalrechts einen Synergieeffekt. Zurzeit werden die Leistungen des Personaldienstes von der Ausgleichskasse und der IV-Stelle mit 4,5 Promille der Lohnsumme und einem Sachmittelzuschlag von 30 Prozent entschädigt (2009: 12'900 Fr.).

#### *Artikel 9; AHV-Zweigstellen*

**Absatz 1.** – «In der Regel» schafft Flexibilität; so kann je nach Fortbestand der Bundesregelung reagiert werden.

**Absatz 2.** – Analog aktueller Regelung werden die AHV-Zweigstellenleiterinnen und -leiter auf Vorschlag des Gemeinderates durch die Aufsichtskommission gewählt (bisher Regierungsrat). Diese Befugnis ergibt sich aus deren Funktion als oberstes Organ der Ausgleichskasse sowie deren Aufsichtskompetenz. – Die Gemeinden sind nicht für die Wahl des Personals zuständig zu erklären. Sie haben nach wie vor ein Vorschlagsrecht. Der Regierungsrat wich nie von den Gemeindevorschlägen ab; davon wird auch die Aufsichtskommission nicht ohne Not abweichen. Zudem sind nur noch drei AHV-Zweigstellenleiterinnen und -leiter sowie deren Stellvertretung zu wählen.

**Absatz 3.** – Ein Anspruch auf Entschädigung der Gemeinde besteht, weil es sich beim Personal der AHV-Zweigstellen nicht um Angestellte der Ausgleichskasse sondern der Gemeinden handelt. Diese sind aber nur zu einem Bruchteil des Arbeitspensums für die AHV-Zweigstelle tätig (allgemeine Auskünfte; Formulare, Merkblätter abgeben; eingereichte Unterlagen und Korrespondenz weiterleiten; Mitwirkung bei Erfassung der Beitragspflichtigen). Es soll sich weiterhin um eine «angemessene» und nicht um eine «Vollkostenentschädigung» handeln, zumal das eine das andere nicht ausschliesst und eine Abgrenzung aufwändig wäre. Die Vergütung liegt über dem schweizerischen Pro-Kopf-Durchschnitt (1.80 statt 1.77 Fr.). Schliesslich könnte die kommende AHV-Revision die AHV-Zweigstellen abschaffen. Aufgrund der Komplexität im Sozialversicherungswesen und der elektronischen Datenverarbeitung wurden die Aufgaben der AHV-Zweigstellen qualitativ und quantitativ stetig verringert. Weggefallen sind z.B. Mitwirken bei der Abrechnung, bei der Beschaffung der Unterlagen für das Festsetzen der ausserordentlichen Renten oder bei der Ermittlung der Einkommens- bzw. Vermögensverhältnisse der selbstständig Erwerbenden und der nicht Erwerbstätigen (Art. 116 AHVV) und dem Mahnen säumiger Abrechnungspflichtiger (Art. 3 VV EG AHVG). Vor allem fielen mit der Übernahme der individuellen Prämienverbilligung durch die Steuerverwaltung 2008 die zeit- und abklärungsaufwändigen Aufgaben weg, welche seit 1996 zu bewältigen waren, und trotzdem sank die Gemeinde-Entschädigung nicht. Schliesslich führen der Zentralisierungseffekt der neuen Gemeindestrukturen und die konzentrierte Bearbeitung der höheren Fallzahlen zu Professionalisierung, effizienterer Fallbearbeitung und kostengünstigerer Behandlung. Eine höhere Entschädigung stünde im Widerspruch zum Ziel der Gemeindestrukturereform «Einsparung durch Synergienutzung».

**Absatz 4.** – Der Erlass eines Zweigstellenreglements kommt der Aufsichtskommission als oberstem Organ der Ausgleichskasse zu (Art. 114–116 AHVV; Art. 63 Abs. 4 AHVG).

**Absatz 5.** – Diese Weisungsbefugnis besitzt die Leitung der Ausgleichskasse bereits. Sie ist für eine wirkungsvolle Zusammenarbeit unabdingbar.

#### *Artikel 10; Finanzhaushalt, Revision und Kontrolle*

**Absatz 1.** – Die Führung des Finanzhaushalts, die Durchführung der Revision und weiterer Kontrollen regelt umfassend, detailliert und abschliessend das Bundesrecht.

**Absatz 2.** – Aufgrund der umfassenden bundesrechtlichen Regelungen, ist das Finanzhaushaltsgesetz nicht anzuwenden, womit die kantonale Revisionstätigkeit entfällt. Es gelten spezialgesetzliche Regelungen für sämtliche Tätigkeiten der Ausgleichskasse insbesondere aus EL, Familienzulagenordnung (als übertragene Bundesaufgabe) oder Erwerbsersatz (als einzige übertragene kantonale Aufgabe). Dies rechtfertigt sich, weil die Ausgleichskasse bzw. die Aufsichtskommission eine «eigene» (Art. 91 Abs. 1 Bst. b Finanzhaushaltsgesetz, FHG) Revisionsstelle wählt, welche auch eine «ordentliche» (Art. 89 Abs. 1 Bst. c FHG) sein wird. Die «Aufsicht» der Finanzkontrolle beschränkte sich ohnehin auf «Einsicht» in die Unterlagen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen gibt die Prüfungsbereiche vor («Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen»), gemäss denen die detaillierte Prüfung erfolgt. Die umfassenden, bis ins Detail normierten Abschluss- und Hauptrevisionen erübrigen ein Tätigwerden der kantonalen Finanzkontrolle. Es steht dem Regierungsrat selbstredend frei, bei Ausübung seiner Oberaufsicht die kantonale Finanzkontrolle beizuziehen. Massgebend bleiben für Ausgleichskasse (und IV-Stelle; Art. 3 Abs. 3 EG IVG) einzig die bundesrechtlichen Vorschriften.

#### *Artikel 11; Erlass der Beiträge*

**Absatz 1.** – Nach geltender Regelung muss die Ausgleichskasse die Gemeinden betreffend Erlass der Beiträge anhören (Art. 11 Abs. 2 AHVG). Es ist jedoch sinnvoll, wenn sie selber die einzige «Behörde» bzw. Instanz ist, die Erlassgesuche prüft. Dies, weil sich die Behördenstruktur wandelte (Kantonalisierung Steuerwesen, Betreuung, Sozial- und Vormundschaftswesen usw.) und die Gemeinden die Erlassgesuche kaum mehr sachgerecht prüfen könnten (wie in Stadt ZH, UR, BS, SH, VD, ohne Lausanne, JU).

**Absatz 2.** – Die Gemeinden hatten die erlassenen Beiträge bisher zu einem Drittel zu tragen. Nachdem allein die Ausgleichskasse den Beitragserlass beurteilt, rechtfertigt sich dies nicht mehr. Der Kanton trägt die Ausfälle ganz (statt nur zu  $\frac{1}{3}$ ); 2010 betragen die Gesamtkosten 121'400 Franken ( $\frac{1}{3}$  Kanton 80'900 Fr.;  $\frac{1}{3}$  Gemeinden 40'500 Fr.).

#### *Artikel 12; Verwaltungskosten*

**Absatz 1.** – Die alte Fassung bestimmte, von wem «besondere Beiträge» erhoben werden konnten. Sie beizubehalten, wäre unbefriedigend, weil die Aufzählung bei Bundesrechtsänderungen unvollständig oder unrichtig würde. Deshalb fehlen «Arbeitnehmer ohne beitragspflichtige Arbeitgeber», obschon diese beitragspflichtig sind (Art. 6 AHG). Die Verpflichtung zur Bezahlung von Verwaltungskostenbeiträgen ergibt sich ausschliesslich aus Bundesrecht, und einer kantonalen Regelung käme keine selbstständige Bedeutung zu.

**Absatz 2 (s. Art. 6 Bst. f).** – Das Bundesrecht verpflichtet den Kanton nicht, für ungedeckte Verwaltungskostenbeiträge aufzukommen. Dafür kennt es das Institut der Verwaltungskostenzuschüsse aus dem Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung (Art. 69 Abs. 2 AHVG). Der Kanton musste seit 1948 nie für die Deckung der Verwaltungskosten der Ausgleichskasse aufkommen.

#### *Artikel 13; Haftung*

**Absatz 1.** – Die Trägerhaftung ist grundsätzlich bestimmt (Art. 78 ATSG; Art. 70 AHVG). Die Ausgleichskasse haftet im Bereich bundesrechtlicher Tätigkeiten kausal. Da sie eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ist, hat der Kanton für deren Verbindlichkeiten grundsätzlich nicht einzustehen.

**Absatz 2.** – Für den übertragenen, kantonalen Bereich («im Übrigen») richtet sich die Haftung des Kantons nach kantonalem Recht (Staatshaftungsgesetz). Dasselbe gilt hinsichtlich der Regressansprüche des Kantons gegenüber verantwortlichen Organen, dem Personal der Ausgleichskasse oder gegenüber den Zweigstellen. Zudem hat die Ausgleichskasse mittels Rahmenvertrag aller Ausgleichskassen der Schweiz eine Betriebshaftpflicht abgeschlossen. Der Kanton wird nie für von der Ausgleichskasse verursachte Schäden haften müssen.

### **5.2. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung**

#### *Artikel 1; Rechtsform und Sitz der IV-Stelle*

Die Kantone haben eine kantonale IV-Stelle als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit zu errichten (Art. 54 IVG). Der Bundesrat regelt die Zusammenarbeit zwischen den IV-Stellen und den Organen der AHV (Art. 61 IVG). Betreffend administrativer Zuweisung (s. Erläuterungen zu Art. 1 EG AHVG) ist zu beachten, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen ausdrücklich auch die administrative Aufsicht über die IV-Stellen ausübt (Art. 6<sup>a</sup> Abs. 2 IVG).

**Absatz 3.** – «Sozialversicherungen Glarus»: Schaffung eines Identität stiftenden und klaren Namens mit hohem Wiedererkennungswert für die unter einem Dach und unter einer Geschäftsleitung miteinander bestehenden selbstständigen Institutionen der Sozialversicherungsgesetzgebung.

#### *Artikel 2; Aufgaben*

Die Aufgaben ergeben sich aus dem Bundesrecht (Art. 54 Abs. 4 IVG, 57 IVG; Art. 41 IVV).

#### *Artikel 3; Aufsicht*

**Absätze 1 und 2.** – Dem Bund kommt eine umfassende fachliche, administrative, personelle und finanzielle, aber auch organisatorische Aufsicht zu (Art. 3, 53 Abs. 1, 59, 64 f. IVG; Art. 54– 57 IVV; Art. 76 ATSG). Dem Kanton verbleiben nur Aufsichtsbefugnisse für Aufgaben, die der IV-Stelle nicht von Bundesrechts wegen übertragen sind, was momentan nicht der Fall ist. – Die beschränkte kantonale Aufsicht obliegt wiederum der Aufsichtskommission (s. Ausführungen zu Art. 4 EG AHVG).

**Absatz 3.** – Aufgrund umfassender bundesrechtlicher Regelungen ist das Finanzhaushaltsgesetz nicht anzuwenden. Es gelten allein die spezialgesetzlichen Regelungen in Bezug auf sämtliche Tätigkeiten der IV-Stelle (Art. 2 Abs. 3 FHG).

*Artikel 4; Aufsichtskommission*

Vom Kanton sind nur die administrativ-organisatorischen Belange zu beaufsichtigen, wie betriebsinterne Abläufe oder Vornahme von Wahlen (s. Art. 5 und Ausführungen zu Art. 4 EG AHVG; Art. 54 Abs. 2 und 59 IVG).

Die Aufsichtskommission wird nur noch erwähnt und nicht mehr näher geregelt. Wiedergabe oder Verweise auf das EG AHVG (Art. 6) betreffend Aufsicht, Aufsichtskommission oder deren Aufgaben sind nicht möglich. Die Bundesaufsicht ist, im Unterschied zur AHV, bei der IV umfassend (Art. 53, 64 ff. IVG), d.h. es verbleibt der Aufsichtskommission im Wesentlichen nur die Regelung der Organisation der IV-Stelle. Analoges gilt für das EG ELG (Art. 9), das EG Familienzulagengesetz (Art. 11) und das Erwerbsersatzleistungsgesetz (Art. 18<sup>a</sup>). Der Umfang der Aufsichtstätigkeit ist auch dort nicht deckungsgleich mit demjenigen im Bereich AHV.

*Artikel 6; Kostenvergütung*

Rein redaktionelle Änderung (Art. 67 IVG, Art. 55 IVV), die Kosten der IV (Betriebs- und Verwaltungskosten) werden vollumfänglich vom Bund getragen.

*Artikel 7; Direktion und Geschäftsleitung*

Der Abteilungsleiter IV-Stelle ist Mitglied der Geschäftsleitung Ausgleichskasse.

*Artikel 8; Personal*

Siehe Ausführungen zu Artikel 8 EG AHVG.

*Artikel 9; Haftung*

Grundsätzlich haftet die IV-Stelle (s. Ausführungen zu Art. 13 EG AHVG; Art. 78 ATSG, Art. 66 IVG sowie kant. Staatshaftungsgesetz).

*Artikel 11; Paritätisches Schiedsgericht*

Die geltende Regelung für die Bestellung eines Schiedsgerichts ist zweckmässig und wird übernommen. Im Bereich der Invalidenversicherung könnten die Aufgaben zwar einem kantonalen Versicherungsgericht übertragen werden. Die Landsgemeinde 2009 bezeichnete das Verwaltungsgericht als kantonales Versicherungsgericht. Doch wäre dieses bei einer solchen Streitigkeit durch je einen Vertreter der Beteiligten zu ergänzen. Daher wird die geltende Lösung bevorzugt, zumal das Schiedsgericht ein Vermittlungsverfahren durchzuführen hat. Einzig die Bezeichnung des Entschädigungserlasses ist zu aktualisieren (Abs. 3).

**5.3. Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung***Titel*

Auch dieses Gesetz baut, wie das EG AVHG, das EG IVG und das EG Familienzulagengesetz auf einem Bundeserlass (ELG) auf bzw. führt dieses ein; weshalb «Einführungsgesetz» zu verwenden ist.

*Artikel 7; Durchführung*

Der Artikel bekommt eine Sachüberschrift und es wird der Name in sämtlichen Sozialversicherungserlassen auf «Ausgleichskasse Glarus» geändert (Art. 1 EG AHVG). Aufgrund der neuen Gliederung wird der bisherige zweite Satz von Absatz 1 zu Absatz 2.

*Artikel 8; Information*

Einschub eines Artikels (bisher Art. 7 Abs. 2). Inhaltlich erfolgt wiederum nur die begriffliche Anpassung.

*Artikel 9; Aufsicht*

Neuer Artikel; in Sachen Ergänzungsleistungen kommt dem Bund die Aufsicht zu (Art. 28 Abs. 1 ELG). Übertragene kantonale Aufgaben gibt es nicht, weswegen auf die Einschränkung («soweit sie nicht übertragene kantonale Aufgaben wahrnimmt») verzichtet werden kann. Die kantonale Aufsicht beschränkt sich auf die administrativ-organisatorischen Belange (z.B. Überprüfen betriebsinterner Abläufe).

*Artikel 11; Übergangsrecht im Zusammenhang mit der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens*

Ersatzlose Aufhebung; dieser Bereinigungskompetenz bedarf es nicht mehr. 2007 sahen zwei Landsgemeindevorlagen Änderungen vor, welche bei Widersprüchen hätten koordiniert werden müssen; solche ergaben sich indessen nicht.

#### 5.4. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Familienzulagen

##### *Artikel 4; Anspruch auf Familienzulagen*

Neuer Absatz 2; da sich eine Anspruchslücke für Arbeitnehmende zeigte, die zwar über dem AHV-Mindestbeitrag liegen, aber die bundesrechtliche Anspruchsgrenze eines steuerbaren Einkommens von 570 Franken im Monat bzw. 6840 Franken im Jahr nicht erreichen. Diese Arbeitnehmenden erhielten keine Familienzulagen, da sie einerseits AHV-rechtlich nicht als Nichterwerbstätige gelten und andererseits das für den Anspruch berechtigende Mindesteinkommen nicht erreichten.

##### *Artikel 6; Familienausgleichskasse Glarus*

Der Name wird einheitlich: «Familienausgleichskasse Glarus» (Art. 1 EG AHVG, Art. 1 Abs. 3 EG IVG); auch in den Artikeln 7, 8 und 10.

*Absatz 2.* – Neuer Absatz; es wird der Name «Sozialversicherungen Glarus» verankert. Die bisherigen Absätze rücken nach hinten.

*Absatz 3.* – Die Kantone haben eine kantonale Familienausgleichskasse zu errichten und deren Geschäftsführung der kantonalen AHV-Ausgleichskasse zu übertragen (Art. 17 Abs. 1 FamZG). Es handelt sich nicht um eine übertragene kantonale Aufgabe, sondern um eine gemäss Bundesrecht.

##### *Artikel 9; Anerkennung von Familienausgleichskassen*

Der Bundesgesetzgeber gibt vor, welche Familienausgleichskassen zur Durchführung der Familienzulagenordnung zugelassen sind (Art. 14 FamZG): «Durchführungsorgane sind: a. die von den Kantonen anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen; b. die kantonalen Familienausgleichskassen; c. die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen.» Die Organisationen nach Buchstaben b und c sind zur Durchführung der Familienzulagenordnung befugt, wobei sich diejenigen nach Buchstabe c bei der zuständigen Behörde des Kantons, in dem sie tätig sein wollen, anzumelden haben (Art. 12 Abs. 2 FamZV; vgl. auch Art. 9<sup>a</sup>). Darüber hinaus ist es den Kantonen freigestellt, berufliche und zwischenberufliche Familienausgleichskassen anzuerkennen (Bst. a). Somit haben die Kantone die zuständigen Behörden zu bestimmen und gegebenenfalls zu regeln, unter welchen Voraussetzungen weitere Anerkennungen möglich sind. Die Zuständigkeitsfrage beantwortet die RVOV. Anerkennungen sollen nur noch für bestehende Familienausgleichskassen möglich sein. Ab 2011 sind Familienzulagenregister zu führen, was die Weitergabe gesicherter Daten erfordert. Da zudem jährlich umfangreiche statistische Unterlagen an das Bundesamt für Sozialversicherungen zu liefern sind, werden die dafür benötigten Infrastrukturen vorausgesetzt. Ausserdem müssen sämtliche Familienausgleichskassen aus Gründen der Rechtssicherheit einen Bezug zu den Sozialversicherungen des Bundes gewährleisten. Diesem Erfordernis kommen die in das Sozialversicherungssystem eingebetteten Kassen nach, jedoch nicht immer die beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen. Im kleinen Kanton Glarus ist eine weitere Zersplitterung bei der Durchführung der Familienzulagen zu vermeiden. Im Interesse eines fairen Wettbewerbs soll keine Rosinenpickerei betrieben werden können, indem lediglich einbringliche Sozialversicherungszweige betrieben werden.

##### *Artikel 9<sup>a</sup>; Anmeldung von Familienausgleichskassen*

In groben Zügen ist die Anmeldung von Familienausgleichskassen zu skizzieren (Art. 14 Bst. c FamZG; Art. 12 Abs. 2 FamZV). Zuständig ist, wie für die Anerkennungen, das Departement.

##### *Artikel 11; Aufsicht*

Die kantonale Aufsichtstätigkeit ist soweit möglich zu vereinheitlichen; sie obliegt der Aufsichtskommission. Dem Regierungsrat kommt die Oberaufsicht zu. Es kann auf den Einschub «kantonale» (Aufsicht) verzichtet werden (im Unterschied zu Art. 4 EG AHVG, Art. 3 EG IVG), nachdem hier eine Bundesaufsicht fehlt (Art. 17 Abs. 1 FamZG).

#### 5.5. Gesetz über Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern

##### *Artikel 10; Zuständigkeit*

Es ist der Name «Familienausgleichskasse Glarus» anzupassen (vorher kantonale Familienausgleichskasse).

### *Artikel 18<sup>a</sup>; Aufsicht*

Neuer Artikel; es handelt sich um eine umfassende kantonale Aufsicht. Es ist dies zurzeit die einzige der Ausgleichskasse übertragene kantonale Aufgabe. Der Verweis (Art. 19) ist zweideutig und führt entweder zur selben Aufsichtsregelung wie bei der Familienzulagenordnung oder zur AHV-Lösung, die sich jedoch unterscheiden (s. oben). Überdies könnte der Verweis den Eindruck erwecken, es handle sich hier wie dort um übertragene kantonale Aufgaben, wiewohl es sich bei der Familienzulagenordnung um eine direkt durch Bundesrecht der Ausgleichskasse übertragene Aufgabe und bei der AHV um eine Bundesaufgabe handelt. Der Verweis ist unklar; es ist die Aufsicht zu klären.

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

### **6.1. Kommission**

Die landrätliche Kommission Gesundheit und Soziales unter dem Vorsitz von Landrat Franz Landolt, Näfels (Glarus Nord), befasste sich mit dem Geschäft. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Wesentlich sei, dass ein Fachgremium die Aufsicht in einer ständig anspruchsvoller werdenden Materie ausübe. Dieses könne breit abgestützt und damit die Verantwortung auf mehrere (fachkundige) Schultern verteilen, auch wenn die geltende, sehr schlanke Regelung zu keinen Problemen geführt habe. Die Ausgleichskasse mit allen zu vollziehenden Sozialversicherungen werde richtigerweise verselbstständigt.

In der Detailberatung gaben vor allem Wahl und Ausgestaltung des Aufsichtsgremiums zu reden. Ein Antrag, die Wahl der Aufsichtskommission dem Landrat zu übertragen wurde abgelehnt, auch eine gesplittete Variante. Die neue Organisation solle die Wahl wie bei Kantonalbank, Kantonsspital und Glarnersach entpolitisieren; in die Gremien seien vor allem fachlich ausgewiesene Personen zu wählen. Diese seien immer weniger bereit, sich einer öffentlichen Wahl zu stellen. Zudem mache es kaum Sinn, gerade bei der am wenigsten «politischen» Kommission (es geht nur um Vollzug von Bundesrecht) die eingeschlagene Praxis wieder zu verlassen. Die Anzahl Aufsichtskommissionsmitglieder sei nicht entscheidend, sondern lediglich genügend breite Abstützung, welche eine flexible Lösung mit fünf bis sieben Mitgliedern gebe, worunter auch ausserkantonale Fachpersonen sein dürfen. Guter Informationsfluss sei zudem wichtiger als dogmatische Bedenken wegen der Selbstbeaufsichtigung durch zwingende Mitgliedschaft einer Regierungsvertretung. – Diskutiert, aber nicht geändert, wurden Zuständigkeit für den Stellenplan (Aufsichtskommission), für die Genehmigung von Jahresbericht und -rechnung sowie die Regelung im Personalrecht. Vorgenommen wurden einige redaktionelle Korrekturen.

Die Kommission beantragte dem Landrat, auf die Vorlage einzutreten und diese mit den Kommissionsänderungen zuhanden der Landsgemeinde zu verabschieden.

### **6.2. Plenum**

Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage nach formellen Diskussionen unbestritten. – Der Landrat diskutierte vor allem das EG AHVG, entschied sich aber stets für die Kommissionsfassung. Ein Antrag, die Wahl der Aufsichtskommission dem Landrat zu übertragen, da er diese Aufgabe ebenso fachkundig wie der Regierungsrat ausüben könne, wurde mit Verweis auf die neuen Regelungen bei Kantonalbank, Kantonsspital und Glarnersach abgelehnt (Art. 5 EG AHVG); diese wiesen die Wahl der Aufsichtsgremien ebenfalls dem Regierungsrat zu, um die Wahl zu entpolitisieren. Zudem seien fachlich ausgewiesene Personen besser zu rekrutieren, wenn sie sich nicht einer öffentlichen Wahl stellen müssten. Die regierungsrätliche Vorgabe eines siebenköpfigen Aufsichtsgremiums blieb zu Gunsten der flexiblen Regelung der Kommission in der Minderheit. Ebenfalls abgelehnt wurde der Antrag, der Direktion kein Antragsrecht in der Aufsichtskommission zu geben; die Direktion müsse ihre Anliegen und Absichten beantragen können, auch wenn sie nicht darüber mitentscheiden dürfe. Das angebehrte Anhörungsrecht der Gemeinden betreffend der Entschädigung der AHV-Zweigstelle wurde nicht aufgenommen; die Entschädigung dieser Teilzeitaufgabe sei überdurchschnittlich, die Kontrolle wäre aufwändig und mit den Gemeinden werde ohnehin gesprochen. – Hingegen korrigierte der Landrat auf Antrag des Departements, unterstützt von der Kommission, ein redaktionelles Versehen beim EG IVG; er nahm die Bestimmung über das paritätische Schiedsgericht auf (Art. 11). Inhaltlich entspricht sie der geltenden und weiterhin sinnvollen Regelung.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der im Sinne der landrätlichen Kommission bereinigten Vorlage zuzustimmen.

## 7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Vorlage zuzustimmen:

### Totalrevision Sozialversicherungserlasse

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2011)

#### Vorlage 1

GS VIII D/112/1

### Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

#### I. Ausgleichskasse Glarus

##### Art. 1

###### *Rechtsform der Ausgleichskasse Glarus*

<sup>1</sup> Als Organ der eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung besteht unter dem Namen «Ausgleichskasse Glarus» eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit Sitz in Glarus. Sie ist dem zuständigen Departement administrativ zugewiesen.

<sup>2</sup> Die Ausgleichskasse Glarus wird zusammen mit der IV-Stelle Glarus und der Familienausgleichskasse Glarus als «Sozialversicherungen Glarus» bezeichnet.

##### Art. 2

###### *Aufgaben*

<sup>1</sup> Die Ausgleichskasse Glarus nimmt sämtliche Aufgaben wahr, die ihr gemäss den Bundesvorschriften übertragen werden.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann der Ausgleichskasse Glarus mit Genehmigung des Bundes weitere sachverwandte Aufgaben übertragen.

<sup>3</sup> Der Ausgleichskasse Glarus obliegt die administrative Geschäftsführung der IV-Stelle Glarus.

##### Art. 3

###### *Organe der Ausgleichskasse Glarus*

Die Organe der Ausgleichskasse Glarus sind:

- a. die Aufsichtskommission,
- b. die Direktion,
- c. die Revisionsstelle.

##### Art. 4

###### *Aufsicht*

<sup>1</sup> Die Ausgleichskasse Glarus steht unter der direkten und unmittelbaren Aufsicht des Bundes und seinen Weisungen, soweit sie nicht übertragene kantonale Aufgaben wahrnimmt.

<sup>2</sup> Die kantonale Aufsicht obliegt der Aufsichtskommission, die Oberaufsicht dem Regierungsrat.

##### Art. 5

###### *Aufsichtskommission*

<sup>1</sup> Die Mitglieder der Aufsichtskommission werden jeweils für ein Jahr durch den Regierungsrat gewählt.

<sup>2</sup> Der Aufsichtskommission gehören eine Präsidentin oder ein Präsident sowie vier bis sechs weitere ebenfalls vom Regierungsrat gewählte Mitglieder an. Der Regierungsrat ist in der Aufsichtskommission mit einem Mitglied vertreten. Die Mehrheit der Aufsichtskommission verfügt insbesondere über ausgewiesene Kenntnisse in Unternehmensführung oder in den Bereichen Versicherung, Sozialversicherung, Finanzen und Recht. Sie kann aus ihrer Mitte Ausschüsse bilden.



<sup>3</sup> Die Mitglieder der Aufsichtskommission vertreten die Beitragspflichtigen der Ausgleichskasse Glarus und die Versicherten angemessen. Mitarbeitende der Ausgleichskasse Glarus sowie der AHV-Zweigstellen können der Aufsichtskommission nicht angehören.

<sup>4</sup> Die Direktion nimmt an den Sitzungen der Aufsichtskommission und ihrer Ausschüsse mit beratender Stimme teil und kann Anträge stellen.

## **Art. 6**

### *Aufgaben der Aufsichtskommission*

Die Aufsichtskommission beaufsichtigt die Ausgleichskasse Glarus. Ihr obliegen insbesondere

- a. die Organisation der Ausgleichskasse Glarus;
- b. der Erlass des Geschäfts- und des Anlagereglements;
- c. die Wahl der Direktion und der Mitglieder der Geschäftsleitung;
- d. die Festlegung des Stellenetats;
- e. die Festlegung der Reservepolitik;
- f. die Festsetzung der Verwaltungskostenbeiträge;
- g. die Wahl der Revisionsstelle für die Ausgleichskasse Glarus und die Arbeitgeberkontrolle;
- h. die Genehmigung des jährlichen Budgets der Ausgleichskasse;
- i. die Genehmigung von Jahresrechnung und Jahresbericht;
- k. die Genehmigung von Verträgen von strategischer Bedeutung.

## **Art. 7**

### *Direktion*

<sup>1</sup> Die Direktion ist das oberste geschäftsführende Organ der Ausgleichskasse Glarus.

<sup>2</sup> Sie hat den Vorsitz der Geschäftsleitung inne. Dieser gehören die Abteilungsleitenden der Ausgleichskasse Glarus und der IV-Stelle Glarus sowie die Stellvertretung der Direktion an.

<sup>3</sup> Die Direktion vertritt die Ausgleichskasse Glarus nach aussen und verkehrt direkt mit den Bundesbehörden.

## **Art. 8**

### *Personal*

<sup>1</sup> Die Direktion stellt das für die Erfüllung der Aufgaben der Ausgleichskasse Glarus notwendige Personal an.

<sup>2</sup> Das Personal der Ausgleichskasse Glarus wird öffentlich-rechtlich nach den Bestimmungen des kantonalen Personalgesetzes angestellt.

## **Art. 9**

### *AHV-Zweigstellen*

<sup>1</sup> In jeder Gemeinde des Kantons ist in der Regel eine AHV-Zweigstelle zu führen.

<sup>2</sup> Die AHV-Zweigstellenleiterin oder der AHV-Zweigstellenleiter wird von der Aufsichtskommission auf Vorschlag des Gemeinderates gewählt.

<sup>3</sup> Die Ausgleichskasse Glarus vergütet den Gemeinden eine angemessene Entschädigung. Art und Höhe der Entschädigung werden von der Aufsichtskommission festgelegt.

<sup>4</sup> Die Aufsichtskommission setzt die Aufgaben und Befugnisse der AHV-Zweigstellen fest.

<sup>5</sup> Die Direktion der Ausgleichskasse Glarus erteilt den AHV-Zweigstellen die erforderlichen Weisungen.

## **Art. 10**

### *Finanzhaushalt, Revision und Kontrolle*

<sup>1</sup> Die Führung des Finanzhaushalts, die Revision der Ausgleichskasse Glarus und der AHV-Zweigstellen sowie die Kontrolle der Arbeitgebenden richten sich nach den Massgaben der Bundesvorschriften.

<sup>2</sup> Die Ausgleichskasse Glarus ist nach Massgabe von Artikel 2 Absatz 3 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden von dessen Geltungsbereich ausgenommen.

#### **Art. 11**

##### *Erlass der Beiträge*

<sup>1</sup> Als zuständige Behörde, die gemäss den Bundesvorschriften vor Erlass des Mindestbeitrages zu Lasten des Kantons anzuhören ist, wird die Ausgleichskasse Glarus bezeichnet.

<sup>2</sup> Die anstelle der Versicherten zu entrichtenden Beiträge werden vom Kanton getragen.

#### **Art. 12**

##### *Verwaltungskosten*

<sup>1</sup> Zur Deckung der Verwaltungskosten erhebt die Ausgleichskasse Glarus nach Massgabe der Bundesvorschriften besondere Beiträge.

<sup>2</sup> Art und Höhe dieser besonderen Beiträge werden von der Aufsichtskommission festgesetzt.

<sup>3</sup> Die Kosten für übertragene kantonale Aufgaben sind der Ausgleichskasse Glarus vom Kanton zu vergüten.

#### **Art. 13**

##### *Haftung*

<sup>1</sup> Der Kanton haftet weder für Verbindlichkeiten noch für allfällige Verwaltungskostendefizite der Ausgleichskasse Glarus. Vorbehalten bleibt die Haftung für Schäden gemäss Artikel 70 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterbliebenenversicherung in Verbindung mit Artikel 78 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts aufgrund bundesrechtlicher Tätigkeiten der Ausgleichskasse Glarus.

<sup>2</sup> Im Übrigen gilt das kantonale Recht für die Haftung des Kantons und für allfällige Rückgriffsrechte auf die verantwortlichen Organe oder das Personal der Ausgleichskasse Glarus und der Zweigstellen.

### **II. Rechtsschutz und Strafverfahren**

#### **Art. 14**

##### *Rechtsschutz*

Soweit die Bundesvorschriften keine abweichenden Bestimmungen enthalten, ist das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege anwendbar.

#### **Art. 15**

##### *Strafverfahren*

Widerhandlungen gegen das Bundesgesetz und dessen Ausführungserlasse werden durch die ordentlichen Strafverfolgungs-, Strafgerichts- und Strafvollzugsbehörden geahndet.

### **III. Schlussbestimmungen**

#### **Art. 16**

##### *Vollzug*

Der Regierungsrat ist mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragt.

#### **Art. 17**

##### *Inkrafttreten; Aufhebung bisherigen Rechts*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz tritt unter dem Vorbehalt der Genehmigung des Bundes auf den 1. Januar 2012 in Kraft.

<sup>2</sup> Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes werden alle ihm widersprechenden Vorschriften des kantonalen Rechts, insbesondere das Einführungsgesetz vom 2. Mai 1948 zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie die Vollziehungsverordnung vom 16. Juni 1948 zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, aufgehoben.

**Vorlage 2** **GS VIII D/12/1**  
**Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die  
 Invalidenversicherung**

**I. Invalidenversicherungs-Stelle (IV-Stelle)**

**Art. 1**

*Rechtsform und Sitz der IV-Stelle*

<sup>1</sup> Als Organ der eidgenössischen Invalidenversicherung besteht unter dem Namen «IV-Stelle Glarus» eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit Sitz in Glarus. Sie ist dem zuständigen Departement administrativ zugewiesen.

<sup>2</sup> Der Sitz der IV-Stelle Glarus befindet sich am Sitz der Ausgleichskasse Glarus, der die administrative Geschäftsführung der IV-Stelle Glarus obliegt.

<sup>3</sup> Die IV-Stelle Glarus wird zusammen mit der Ausgleichskasse Glarus und der Familienausgleichskasse Glarus als «Sozialversicherungen Glarus» bezeichnet.

**Art. 2**

*Aufgaben*

<sup>1</sup> Die IV-Stelle Glarus nimmt sämtliche Aufgaben wahr, die ihr gemäss den Bundesvorschriften übertragen werden.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann der IV-Stelle Glarus mit Genehmigung des Bundes weitere sachverwandte Aufgaben übertragen.

**Art. 3**

*Aufsicht*

<sup>1</sup> Die IV-Stelle Glarus steht unter der direkten und unmittelbaren Aufsicht des Bundes und seinen Weisungen, soweit sie nicht übertragene kantonale Aufgaben wahrnimmt.

<sup>2</sup> Die kantonale Aufsicht obliegt der Aufsichtskommission, die Oberaufsicht dem Regierungsrat.

<sup>3</sup> Die IV-Stelle Glarus ist nach Massgabe von Artikel 2 Absatz 3 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden von dessen Geltungsbereich ausgenommen.

**Art. 4**

*Aufsichtskommission*

Unter Wahrung der Aufsicht des Bundes verbleibt der Aufsichtskommission der Ausgleichskasse Glarus insbesondere die Regelung der Organisation der IV-Stelle Glarus.

**Art. 5**

*Zusammenarbeit mit andern IV-Stellen*

Die IV-Stelle Glarus kann zum Vollzug ihrer Aufgaben mit IV-Stellen anderer Kantone zusammenarbeiten. Eine entsprechende Vereinbarung ist durch das Bundesamt für Sozialversicherung zu genehmigen.

**Art. 6***Kostenvergütung*

<sup>1</sup> Die Betriebs- und Verwaltungskosten der IV-Stelle Glarus gehen gemäss den Bundesvorschriften zulasten der Invalidenversicherung, soweit Bundesaufgaben wahrgenommen werden.

<sup>2</sup> Die Kosten für übertragene kantonale Aufgaben sind durch den Kanton zu vergüten.

**Art. 7***Direktion und Geschäftsleitung*

<sup>1</sup> Die Direktion der Ausgleichskasse Glarus ist gleichzeitig die Direktion der IV-Stelle Glarus.

<sup>2</sup> Die Direktion ist geschäftsführendes Organ der IV-Stelle Glarus und erfüllt alle Aufgaben, die nicht anderen Organen vorbehalten sind.

<sup>3</sup> Die Direktion sorgt bei der Durchführung der Aufgaben für eine wirkungsvolle Zusammenarbeit mit der Ausgleichskasse Glarus. Beide Anstalten haben auf ihre Bedürfnisse gegenseitig Rücksicht zu nehmen.

<sup>4</sup> Die Direktion der IV-Stelle Glarus vertritt die IV-Stelle Glarus nach aussen und verkehrt direkt mit den Bundesbehörden.

<sup>5</sup> Die Abteilungsleiterin oder der Abteilungsleiter der IV-Stelle Glarus ist Mitglied der Geschäftsleitung der Ausgleichskasse Glarus.

**Art. 8***Personal*

<sup>1</sup> Die Direktion stellt das für die Erfüllung der Aufgaben der IV-Stelle Glarus notwendige Personal an.

<sup>2</sup> Das Personal der IV-Stelle Glarus wird öffentlich-rechtlich nach den Bestimmungen des kantonalen Personalgesetzes angestellt.

**Art. 9***Haftung*

<sup>1</sup> Der Kanton haftet weder für Verbindlichkeiten noch für allfällige Verwaltungskostendefizite der IV-Stelle Glarus. Vorbehalten bleibt die Haftung für Schäden gemäss Artikel 66 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) in Verbindung mit Artikel 70 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und Artikel 78 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts aufgrund bundesrechtlicher Tätigkeiten der IV-Stelle Glarus.

<sup>2</sup> Im Übrigen gilt das kantonale Recht für die Haftung des Kantons und für allfällige Rückgriffsrechte auf die verantwortlichen Organe oder das Personal der IV-Stelle Glarus.

**II. Rechtsschutz und Strafverfahren****Art. 10***Rechtsschutz*

Soweit die Bundesvorschriften keine abweichenden Bestimmungen enthalten, ist das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege anwendbar.

**Art. 11***Paritätisches Schiedsgericht*

<sup>1</sup> Das Schiedsgericht gemäss den Artikeln 26 Absatz 4 und 27<sup>bis</sup> IVG besteht aus dem Verwaltungsgerichtspräsidenten als Vorsitzendem und je zwei Vertretern der beteiligten Parteien als Schiedsrichter, die im Kanton nicht stimmberechtigt sein müssen. Es führt vorgängig auch das Vermittlungsverfahren gemäss Artikel 27<sup>bis</sup> Absatz 5 IVG durch.

<sup>2</sup> Der Verwaltungsgerichtspräsident ernennt fallweise die jeweiligen Mitglieder des Schiedsgerichts auf Vorschlag der Parteien und bezeichnet den Sekretär. Die Entschädigung der Schiedsrichter richtet sich nach der Verordnung über die Entlohnung der Behördenmitglieder sowie des Staats- und Lehrpersonals.

<sup>3</sup> Für das Verfahren vor dem Schiedsgericht gelten sinngemäss die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

#### **Art. 12**

##### *Strafverfahren*

Widerhandlungen gegen das Bundesgesetz und dessen Ausführungserlasse werden durch die ordentlichen Strafverfolgungs-, Strafgerichts- und Strafvollzugsbehörden geahndet.

### **III. Schlussbestimmungen**

#### **Art. 13**

##### *Vollzug*

Der Regierungsrat ist mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragt.

#### **Art. 14**

##### *Inkrafttreten; Aufhebung bisherigen Rechts*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz tritt unter dem Vorbehalt der Genehmigung des Bundes auf den 1. Januar 2012 in Kraft.

<sup>2</sup> Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes werden alle ihm widersprechenden Vorschriften des kantonalen Rechts, insbesondere das Einführungsgesetz vom 2. Mai 1993 zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung aufgehoben.

#### **Vorlage 3**

GS VIII D/13/1

### **Änderung des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung**

#### **I.**

Das Gesetz vom 6. Mai 2007 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung wird wie folgt geändert:

##### *Neuer Titel:*

### **Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung**

##### *Neuer Titel:*

#### **II. Organisation**

##### **Art. 7**

##### *Durchführung*

<sup>1</sup> Die Durchführung dieses Gesetzes wird der Ausgleichskasse Glarus übertragen.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

##### **Art. 8 (neu)**

##### *Information*

Die Ausgleichskasse Glarus sorgt für eine angemessene Information der möglichen anspruchsberechtigten Personen.

*Art. 8 bisher wird zu Art. 10.*

**Art. 9 (neu)***Aufsicht*

Die Ausgleichskasse Glarus steht unter der direkten und unmittelbaren Aufsicht des Bundes. Die kantonale Aufsicht obliegt der Aufsichtskommission der Ausgleichskasse Glarus, die Oberaufsicht dem Regierungsrat.

*Art. 9 bisher wird zu Art. 11.*

**Art. 10**

*Art. 10 bisher wird zu Art. 12.*

**Art. 11**

*Aufgehoben.*

**II.**

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2012 in Kraft.

**Vorlage 4**

GS VIII D/5/1

## **Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Familienzulagen**

**I.**

Das Einführungsgesetz vom 4. Mai 2008 zum Bundesgesetz über Familienzulagen wird wie folgt geändert:

**Art. 4 Abs. 2 (neu)**

*Text bisher zu Abs. 1.*

<sup>2</sup> Den Nichterwerbstätigen gleichgestellt sind Arbeitnehmende, deren Einkommen unter der bundesrechtlichen Anspruchsgrenze für Familienzulagen liegt.

**Art. 6***Familienausgleichskasse Glarus*

<sup>1</sup> Die Familienausgleichskasse Glarus besteht in der Rechtsform einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Sitz in Glarus. Sie richtet die Familienzulagen aus und erhebt die Beiträge.

<sup>2</sup> Die Familienausgleichskasse Glarus wird zusammen mit der Ausgleichskasse Glarus und der IV-Stelle Glarus als «Sozialversicherungen Glarus» bezeichnet.

<sup>3</sup> Die Geschäfte der Familienausgleichskasse Glarus werden von der Ausgleichskasse Glarus geführt. Die daraus entstehenden Aufwendungen sind der Ausgleichskasse Glarus von der Familienausgleichskasse Glarus zu vergüten.

<sup>4</sup> Der Familienausgleichskasse Glarus obliegt die Kontrolle über die Unterstellung der Arbeitgeber.

<sup>5</sup> Die Familienausgleichskasse Glarus überträgt die Ausrichtung der Familienzulagen in der Regel den Arbeitgebern. Diese haben über ihre Beiträge und die ausbezahlten Familienzulagen mit der Familienausgleichskasse Glarus periodisch abzurechnen.

<sup>6</sup> Bietet der Arbeitgeber keine Gewähr für die Auszahlung der Familienzulagen oder ist ein solcher nicht vorhanden, so kann die Familienausgleichskasse Glarus die Zulagen direkt jener Person, Behörde oder Institution, die für das Kind sorgt, ausrichten.

**Art. 7***Weitere Aufgabe*

Die Familienausgleichskasse Glarus ist für die Durchführung des Gesetzes über Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern zuständig.

**Art. 8 Abs. 2**

<sup>2</sup> Die Familienausgleichskasse Glarus kann Verbandsausgleichskassen im Sinne der Artikel 53 ff. des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, denen im Kanton Glarus domizilierte Arbeitgeber angeschlossen sind, die Ausrichtung der Familienzulagen und die Erhebung der Beiträge übertragen.

**Art. 9 Abs. 1**

<sup>1</sup> Die Anerkennung wird von dem durch den Regierungsrat bezeichneten Departement ausgesprochen, wenn eine bestehende berufliche oder zwischenberufliche Familienausgleichskasse nach Massgabe dieses Gesetzes Zulagen ausrichtet und Beiträge erhebt, alle Arbeitnehmenden ihrer Mitglieder erfasst sowie die angeschlossenen Selbstständigerwerbenden ausweist und für eine geordnete Geschäftsführung Gewähr bietet.

**Art. 9<sup>a</sup> (neu)***Anmeldung von Familienausgleichskassen*

Die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen haben sich beim vom Regierungsrat bezeichneten Departement anzumelden, soweit sie im Kanton Glarus tätig sein wollen.

**Art. 10 Abs. 1–3**

<sup>1</sup> Die dem Gesetz unterstellten Arbeitgeber sowie alle Selbstständigerwerbenden, die im Kanton Glarus einen Geschäftssitz haben und nach der AHV-Gesetzgebung beitragspflichtig sind, haben sich der Familienausgleichskasse Glarus oder einer vom Kanton anerkannten Familienausgleichskasse anzuschliessen.

<sup>2</sup> Arbeitgeber, die eine Betriebskasse führen, haben sich bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes der Familienausgleichskasse Glarus oder einer anerkannten Familienausgleichskasse anzuschliessen.

<sup>3</sup> Der Familienausgleichskasse Glarus werden alle Arbeitgeber und Selbstständigerwerbenden angeschlossen, die nicht einer anerkannten Familienausgleichskasse angehören.

**Art. 11***Aufsicht*

Die Aufsicht obliegt der Aufsichtskommission der Ausgleichskasse Glarus, die Oberaufsicht dem Regierungsrat.

**II.**

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2012 in Kraft.

**Vorlage 5**

GS VIII D/7/1

**Änderung des Gesetzes über Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern****I.**

Das Gesetz vom 5. Mai 1991 über Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern wird wie folgt geändert:

**Art. 10***Zuständigkeit*

Der Anspruch auf Erwerbsersatzleistungen ist bei der Familienausgleichskasse Glarus geltend zu machen. Diese ist für den Erlass der Verfügungen und die Auszahlung der Erwerbsersatzleistungen zuständig.

**Art. 18<sup>a</sup> (neu)****Aufsicht**

Die Aufsicht obliegt der Aufsichtskommission der Ausgleichskasse Glarus, die Oberaufsicht dem Regierungsrat.

**Art. 19****Ergänzendes Recht**

Soweit dieses Gesetz, andere kantonale Gesetze und Vollzugsvorschriften des Regierungsrates keine Regelung enthalten, finden die Bestimmungen des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Familienzulagen und des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung als ergänzendes Recht entsprechende Anwendung.

**II.**

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2012 in Kraft.

## § 13 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr

*(Motorfahrzeugsteuer nach ökologischen Gesichtspunkten)*

### **Die Vorlage im Überblick**

Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (EG SVG) unterbreitet, mit welcher die Motorfahrzeugsteuer künftig auch nach ökologischen Gesichtspunkten mit einem Bonus-/Malus-System erhoben wird. Die Vorlage geht auf eine Motion der Grünen zurück, welche dies zusammen mit anderen Parteien in verschiedenen Vorstössen forderte. Die Ökologisierung der Motorfahrzeugsteuer nimmt das mit geringem Verwaltungsaufwand umsetzbare Rabattmodell der Vereinigung der Strassenverkehrsämter (asa) auf:

- Energieeffiziente Motorfahrzeuge (vorläufig Energieetikette A) können bei Immatrikulation bis maximal drei Jahre ganz oder teilweise von der Motorfahrzeugsteuer befreit werden.
- Wenig oder nicht energieeffiziente Neuwagen (z.B. Energieetikette F und G) können mit einem unbefristeten Malus bis zu 30 Prozent der Motorfahrzeugsteuer belastet werden (ausgenommen Oldtimer).
- Massgebend ist die Energieetikette des Bundes für Personenwagen.
- Der Hubraum bleibt Bemessungsgrundlage.
- Schwere Lastwagen werden nicht einbezogen.
- Der Regierungsrat kann Elektrofahrzeuge weiterhin von der Motorfahrzeugsteuer befreien.
- Er legt periodisch fest, für welche Fahrzeugklassen welche Ermässigung (Bonus) gewährt bzw. welcher Zuschlag (Malus) erhoben wird und hält dabei den Grundsatz der Saldoneutralität ein.

Die Steuerausfälle von geschätzt 400'000 Franken werden kompensiert durch geringe, aber unbefristete Zuschläge auf Personenwagen der Effizienzkatégorien F und G und auf Personenwagen, die über keine Effizienzkatégorie verfügen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Änderung des EG SVG, welche das Erheben der Motorfahrzeugsteuer nach ökologischen Gesichtspunkten bringt, zuzustimmen.

### **1. Parlamentarische Vorstösse**

Die Grüne Landratsfraktion forderte 2007 eine gesetzliche Grundlage, die es ermöglicht, die Motorfahrzeugsteuer stärker nach ökologischen Gesichtspunkten zu erheben, und die Landratsfraktion der SP verlangte, bei der kantonalen Motorfahrzeugsteuer Dieselfahrzeuge mit Filter zu begünstigen.



## 1.1. Entwicklung seit Lancierung der Vorstösse

### 1.1.1. Europa

Einige europäische Staaten fördern umweltfreundliche Fahrzeuge auf steuerlicher Basis. Luxemburg, Schweden, Grossbritannien und Zypern kennen eine auf dem CO<sub>2</sub>-Ausstoss basierende Automobilsteuer. Frankreich und Portugal fördern emissionsarme Fahrzeuge mit Einmalzuschüssen beim Autokauf. Die Fördermodelle basieren meist auf Emissionswerten (z.B. CO<sub>2</sub>) oder Antriebsarten (z.B. Hybridtechnik) und weisen teils stark progressive Sätze auf, die einen Bonus bis 6000 Euro ermöglichen. Italien begünstigt den Neuwagenkauf unter der Bedingung, dass der alte Wagen verschrottet wird. – Die EU senkte in einem Abkommen den Zielwert für den CO<sub>2</sub>-Ausstoss ab 2008/09 auf 140 g/km und gibt verbindliche Absenkziele vor: 2015 120g/km, 2020 95g/km.

### 1.1.2. Bund und Kantone

Der Bund nimmt Elektromobile und der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe unterstellte Fahrzeuge von der Automobilimportsteuer von 4 Prozent des Normalwerts eines Fahrzeugs aus. Im November 2005 verzichtete der Bundesrat auf eine Revision der Automobilimportsteuer. Derzeit behandelt die federführende Ständeratskommission eine Standesinitiative des Kantons Bern zur Differenzierung der Automobilimportsteuer auf Bundesebene.

Der Bund führte 2002 die Energieetikette für Personenwagen ein. Sie gibt Auskunft über den Treibstoffverbrauch, CO<sub>2</sub>-Emissionen, Energieeffizienz sowie über vorhandene Dieselpartikelfilter. Sie kennt sieben Effizienzklassen von A (sehr energieeffizient) bis G (wenig energieeffizient), die sich am spezifischen Energieverbrauch und am Gewicht des Fahrzeugs orientieren. Sie ist grundsätzlich nur für Personenwagen verfügbar, seit Februar 2009 auch für Occasionsfahrzeuge, welche die Euro-3-Norm erfüllen (Fahrzeuge ab Baujahr 2000), wofür die Typenschein-Nummer benötigt wird. Es handelt sich um eine freiwillige Massnahme, für die keine gesetzliche Pflicht zur Offenlegung seitens des Händlers bzw. Verkäufers besteht.

Der Bund wollte ursprünglich die Energieetikette bis 2011 zu einer Umweltetikette entwickeln, welche Energieeffizienz und Umweltbelastung eines Personenwagens bewertet. Die Energieetikette hätte mit zusätzlichen Informationen zur Umweltbelastung (Ausstoss NO<sub>x</sub> und CO<sub>2</sub>; Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub>) ergänzt werden sollen. Der Bundesrat verzichtete auf deren Einführung, nachdem das Vorhaben von verschiedenen Verbänden heftig kritisiert worden war und behält die Energieetikette bei, entwickelt diese aber weiter. CO<sub>2</sub>-Ausstoss und Treibstoffverbrauch sollen klarer dargestellt und alternative Antriebe (z.B. Elektrofahrzeuge, Biotreibstoffe) einbezogen werden.

2007 erarbeitete die Vereinigung der Strassenverkehrsämter der Schweiz (asa) – unter Mitwirkung von Vertretern der kantonalen Umwelt- und Energiefachstellen sowie von Experten (insbesondere der ETH Zürich) – ein Rabattmodell für die kantonale Motorfahrzeugsteuer zur Förderung energie- und umwelteffizienter Personenwagen. Es lässt sich unabhängig von den unterschiedlichen kantonalen Regelungen realisieren und erfordert keine Änderung der Bemessungsgrundlagen. Im November 2007 sprachen sich die Konferenzen der kantonalen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren (BPUK) sowie der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) für Motorfahrzeugsteuern nach ökologischen Kriterien aus und dafür, die Energieetikette bzw. später die Umweltetikette beizuziehen.

Rabattberechtigt wären alle Personenwagen der Effizienzklasse A ab der ersten Inverkehrsetzung. Der Rabatt soll während drei, maximal vier Jahren mindestens 50 und maximal 100 Prozent der kantonalen Motorfahrzeugsteuer betragen und, um Lenkungswirkung zu erreichen, 1000 bis 1200 Franken betragen. Die Umsetzung des Rabattmodells würde mit der Kampagne «Umweltfreundlich Mobil» der BPUK-Ost parallel laufen. Automobilimportsteuer des Bundes und Rabattmodell stützten sich auf dieselben Bemessungsgrundlagen ab, was zu Synergien mit der kantonalen Strassenverkehrssteuer führte und die Lenkungswirkung erhöhte.

Die Vorlage erfüllt den Auftrag des kantonalen Massnahmenplanes Luft 2008. Sie nimmt ebenfalls den in Form der allgemeinen Anregung gehaltenen Memorialsantrag der Grünen «Energieschub für den Kanton Glarus» auf, der unter anderem die Einführung einer umweltsensiblen Motorfahrzeugbesteuerung anregt. Im Dezember 2008 reichte die BDP-Landratsfraktion ein Postulat ein, mit dem sie auch anregt, die Erhebung der Motorfahrzeugsteuer (für Personenwagen) ausschliesslich aufgrund ökologischer Kriterien zu prüfen.

## 2. Rechtslage

Die Kantone können Fahrzeuge besteuern und Gebühren erheben (Art. 105 SVG). Das kantonale Einführungsgesetz (Art. 6 und 7 EG SVG) bestimmt, dass die Halter für die im Kanton immatrikulierten Motorfahrzeuge und Motorfahrzeuganhänger jährlich eine Verkehrssteuer zu entrichten haben. Diese bemisst sich für leichte Motorwagen bis zu 3,5 Tonnen nach dem Zylinderinhalt des Fahrzeuges (Hubraum) und für schwere Lastwagen über 3,5 Tonnen Gesamtgewicht nach der Nutzlast. Für alle anderen Fahrzeugkategorien bzw. -klassen legt der Landrat in der Verordnung über den Strassenverkehr fest, ob eine Steuer zu entrichten ist und welche Bemessungskriterien anzuwenden sind. Das EG SVG (Art. 15 Abs. 1 und 2) sah eine befristete Steuerbefreiung bzw. optionale hälftige Steuerermässigung für Fahrzeuge mit Elektroenergie für die Jahre 1992 bis 1999 vor, und der Regierungsrat konnte Fahrzeuge mit Alternativenergieantrieb für die Jahre 1992 bis 1996 von der Verkehrssteuer befreien.

## 3. Ökologisierung Motorfahrzeugsteuer

### 3.1. Einleitung

Ziel der ökologischen Motorfahrzeugsteuer ist eine Lenkungswirkung beim Kaufentscheid. Die Verbrennung fossiler Treibstoffe führt zur Emission von Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) und anderen Schadstoffen, die den Klimawandel massgeblich negativ beeinflussen und die Luft verschmutzen. Ein grosser Teil des Ausstosses ist auf den motorisierten Individualverkehr zurückzuführen. Autofahrende können somit einen beachtlichen Beitrag zu Klima- und Umweltschutz leisten, wenn sie sich für ein verbrauchsarmes und «sauberes» Fahrzeug entscheiden.

Der Forschungsbericht der ETH Zürich, «Anreizsysteme beim Neuwagenkauf: Wirkungsarten, Wirksamkeit und Wirkungseffizienz», belegt, dass monetäre Anreizsysteme den Marktanteil von effizienten und sparsamen Fahrzeugen erhöhen und bezüglich Rabattmodellen eine hohe Akzeptanz besteht. Er nennt Anforderungen an die Rabattmodelle, um möglichst hohe Wirkung zu erzielen: Verbindung mit dem Fahrzeugkauf; substanzielle Höhe; Befristung auf wenige Jahre; gut begründbare Bemessungsgrundlage (Marketingeffekt Fahrzeughändler).

Bei gegen 29'000 Fahrzeugen im Kanton ist eine Lösung mit verhältnismässigem Aufwand anzustreben. Die Berechnung der Motorfahrzeugsteuer hat sich auf eindeutige, einfach zu handhabende und von den Fahrzeughaltern nachvollziehbare Kriterien bzw. Faktoren abzustützen, weil sich sonst kaum eine Lenkungswirkung ergäbe. Idealerweise sind die Bemessungsdaten aus dem Fahrzeugausweis ersichtlich. Bisher werden die Motorfahrzeugsteuern für die vor allem interessierenden leichten Motorwagen bis 3,5 Tonnen Gesamtgewicht nach dem Hubraum (Zylinderinhalt) des Motors erhoben. Da sie über dem schweizerischen Mittel liegen, ist von einer Erhöhung und aufgrund der Finanzlage des Kantons von einer Senkung abzusehen. Leitlinie des Vorschlags bildet daher die Wahrung der Neutralität des Steueraufkommens.

### 3.2. Vernehmlassungsergebnis

#### 3.2.1. Vernehmlassung

In der Vernehmlassung ging die Spannweite von vollständiger Ablehnung (SVP, ACS) über teilweise Zustimmung (Grüne, WWF, VCS) bis zur grundsätzlichen Zustimmung (FDP, SP). Folgende Einwände wurden vorgebracht:

- Der Systemwechsel gehe zulasten weniger gut Verdienender, des Mittelstandes und der Unternehmen, die auf günstige Gebrauchtwagen oder langlebige Autos angewiesen seien. Von der Öko-Autosteuer profitiere nur, wer sich alle zwei Jahre ein neues Auto leisten könne. Der Systemwechsel sei ungerecht und unsozial und bringe keinen messbaren Umweltschutzerfolg. Das Auto dürfe nicht mehrfach besteuert werden. Die Verkehrsabgaben seien primär für Erhalt oder Verbesserung der Verkehrswege zu nutzen.
- Ausschliesslich mit Elektroenergie betriebene Fahrzeuge seien nicht vollständig zu befreien, weil auch sie die öffentlichen Strassen beanspruchten und Lärm erzeugten.
- Die Ermässigung sei für mindestens fünf oder sechs Jahre zu gewähren.
- Das Festhalten am Hubraum als alleinige Bemessungsgrundlage sei abzulehnen; als Basis überzeugten auch weder Hubraum noch Fahrzeuggewicht. Richtig wäre das Abstellen auf das Modell Basel-Stadt, welches jegliche Umweltbelastungen (CO<sub>2</sub>, Schadstoffe, Lärm) unabhängig von Gewicht oder Antriebsart aufzeige.
- Die Mali bezüglich Euro-1- und Euro-0-Lastwagen seien zu präzisieren. Ältere z.B. für die Schneeräumung eingesetzte Allrad- und 2-Achs-Lastwagen würden teurer, was letztlich auf die Steuerzahlenden zurückfalle.

### 3.2.2. Stellungnahme Regierungsrat

Die Vorlage will potenzielle Kaufwillige dazu anreizen, ein möglichst umweltfreundliches Fahrzeug zu kaufen. Es gilt das Mögliche zu realisieren, um die Ziele des Kyoto-Abkommens zu erreichen. An der Verwendung der Steuer ändert nichts. Es wird lediglich eine stärkere Ausrichtung der Bemessungsgrundlagen nach ökologischen Kriterien vorgeschlagen. Allfällige Rabatte sind bei der Motorfahrzeugsteuer dann wirksam, wenn sie grösser als 50 Prozent sind, sofort oder in den ersten drei Jahren nach dem Kauf anfallen und kumulativ 1000 Franken übersteigen. Diese Zielwerte sind mit dem Vorschlag erreichbar.

Wie das Angebot genutzt wird, ist kaum vorauszusagen. Erfahrungen in anderen Kantonen lassen auf rund 2 Prozent des Fahrzeugbestandes schliessen. Solche Anreizsysteme weisen aber ein grosses Bewusstsein bildendes Potenzial auf. Sie zeigen, welches Verhalten erwünscht ist. Anreizsysteme tragen dazu bei, Treibstoffeffizienz beim Autokauf als «erwartet» oder eben als gesellschaftlich erwünscht darzustellen. Anbieter und Hersteller werden angeregt, entsprechende Fahrzeuge auf den Markt zu bringen und Energieeffizienz populärer zu machen.

Dreijährige Rabattierung ist die Regel. Da der Verbrauchskatalog für die Energieeffizienz alle zwei Jahre überarbeitet wird, kann eventuell ein Fahrzeug nach zwei Jahren nicht mehr zur Kategorie A gehören. Eine Ausdehnung auf fünf bis sechs Jahre oder auf unbeschränkte Dauer widerspricht der Empfehlung der asa. An der Frist von drei Jahren ist festzuhalten. Keinen Sinn macht ein Malus bei Veteranen-Fahrzeugen, bei denen keine Lenkungswirkung zu erwarten ist.

Hinsichtlich des Malus bei den Nutzfahrzeugen geht es um Ermessensfragen, die in die Zuständigkeit des Regierungsrates verwiesen werden. Dieser bestimmt je nach Bedarf und Entwicklung von Technologie und Umweltbelastung die Ansätze; die Obergrenze wird im Gesetz festgelegt. Andere Modelle mit Umweltbelastungspunkten kommen nicht mehr in Frage, weil der Bundesrat auf die Umweltetikette verzichtete, welche die benötigten Daten bereit gestellt hätte.

## 3.3. Umsetzung

### 3.3.1. Hubraum bleibt primäre Bemessungsgrundlage

Der Hubraum eines Verbrennungsmotors beeinflusst den Treibstoffverbrauch und damit den CO<sub>2</sub>-Ausstoss. Fahrzeuge mit grösserem Hubraum verbrauchen für die gleiche Leistung mehr Treibstoff. Dies spricht für das Beibehalten des Hubraums als Bemessungsgrundlage. Mit zunehmendem Gewicht steigt meist die Motorenleistung, wobei der Hubraum in der Regel im Verhältnis stärker zunimmt. Deshalb bräuchte eine Besteuerung nach Gesamtgewicht bei Personenkraftwagen keine verursachergerechtere Besteuerung, sondern sie gleiche die Steuer für leichtere und schwerere Personenkraftwagen einander an. Ein Wechsel auf das Fahrzeuggewicht könnte zudem der Förderung schadstoffarmer Fahrzeuge entgegenlaufen, weil eine Familie mit einem schadstoffarmen, aber schweren Van deutlich mehr Verkehrssteuern bezahlte, als der Besitzer eines starken aber leichten Sportwagens mit hohem Schadstoffausstoss. So könnte sich die Ökologisierung tatsächlich als sozial und familienfeindlich erweisen.

Das vorgeschlagene System führt Modelle aller Fahrzeugklassen in der besten Kategorie A auf; auch der Landwirt kann ein bedarfsgerechtes, sparsames und energieeffizientes Fahrzeug finden. Unser Gebirgskanton weist einen hohen Anteil an Allradfahrzeugen auf; in der Kategorie A stehen rund 60 Fahrzeuge zur Auswahl. Das Bemessungskriterium Hubraum ist als amtliches Datenmerkmal für jedes Fahrzeug in Fahrzeugausweisen und Datenbanken vorhanden. Es hat sich bewährt, ist einfach und verständlich. Auch im Interesse einer einfachen Umsetzung der Ökologisierung der Motorfahrzeugsteuern rechtfertigt sich eine Systemänderung nicht; eine solche wäre mit erheblichem administrativem Aufwand verbunden, wie die Erfahrungen anderer Kantone belegen. Nach wie vor stellen zehn Kantone auf den Hubraum und nur sieben auf das Fahrzeuggewicht ab. Als nicht geeignet erweist sich ebenfalls die Bemessung allein nach Schadstoffausstoss. – Es wird am Hubraum als Bemessungsgrundlage festgehalten.

### 3.3.2. Rabattmodell

Es ist ein Anreiz für den Kauf bzw. den raschen Umstieg auf emissionsarme Motorfahrzeuge zu schaffen. Dies lässt sich am einfachsten mit einem Rabattsystem realisieren, das bei sparsamen Motorfahrzeugen eine Verkehrssteuermässigung (Bonus) bietet. Rabattmodelle stossen gemäss der ETH-Studie grundsätzlich auf hohe Akzeptanz. Durch gezielte Förderung des Kaufs neuer Fahrzeuge würde auch der Occasionsmarkt schneller mit energieeffizienten und sparsamen Fahrzeugen versorgt. Teilweise dürften sogar nachfolgende Fahrzeughalter von der Steuerreduktion profitieren, weil die Reduktion an das Fahrzeug gebunden ist.

Das Rabattmodell soll vor allem A-Fahrzeuge und allenfalls B-Fahrzeuge für den Kauf attraktiver zu machen. Sie sind effizienter und verbrauchen weniger Treibstoff. Der Rabatt wird den durchschnittlichen Verbrauch der Personenwagenflotte senken. Die Tabelle zeigt Durchschnittswerte für die in der Schweiz 2008 verkauften Personenwagen. Leergewicht, Hubraum, Verbrauch und CO<sub>2</sub>-Emissionen steigen von der Kategorie A bis G an. Der Durchschnitt liegt im Bereich der Energieeffizienzkategorien C und C/D.

Energieeffizienz-kategorie	Anteile Neuwagen 2008 %	Leergewicht kg	Hubraum ccm	Treibstoff-verbrauch l/100km	CO <sub>2</sub> -Emission g/km
A	16,9 %	1302	1553	5,1	130
B	23,9 %	1372	1668	6,2	153
C	25,3 %	1476	1826	7,1	174
D	18,0 %	1545	1964	7,9	193
E	7,5 %	1690	2357	9,0	219
F	4,1 %	1690	2567	9,8	234
G	4,2 %	1810	3507	11,9	279
Total/Mittelwert	100,0 %	1473	1908	7,1	175

Wird das Rabattmodell eingeführt, dürfte bei den Neuwagen der Anteil an A-Fahrzeugen um etwa 2 bis 3 Prozent steigen. Treibstoffverbrauch und CO<sub>2</sub>-Emissionen der Neuwagen würden um knapp 1 Prozent sinken. Das mag zwar bescheiden tönen, aber dieser Effekt kumuliert seine Wirkung Jahr für Jahr. Im CO<sub>2</sub>-Gesetz und mit der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls hat sich die Schweiz vorgenommen, die CO<sub>2</sub>-Emissionen zu verringern.

Die Steuerausfälle von (geschätzt) 400'000 Franken werden kompensiert durch geringe, aber unbefristete Zuschläge (Malus) auf neu zugelassenen Personenwagen der Effizienzkategorien F und G und auf Personenwagen, die über keine Effizienzkategorie verfügen. Personenwagen der Effizienzkategorien B bis E werden wie bisher besteuert.

Nicht in das neue Rabattsystem einbezogen werden schwere, gemäss geltendem Recht nach Nutzlast besteuerte Lastwagen.

### 3.3.4. Elektro-, Hybridfahrzeuge, neue Fahrzeugklassen

Beibehalten bleibt die Begünstigung der Elektrofahrzeuge, weil an der Förderung dieser Technologie ein Interesse besteht und die Autoindustrie auf Druck der Politik beginnt, vermehrt entsprechende Produkte auf den Markt zu bringen. Dies rechtfertigt das Fördern dieser teureren Fahrzeuge mittels Steuerbefreiung während fünf Jahren. Hybridfahrzeuge werden wie bisher nach Hubraum besteuert und sind rabattberechtigt, wenn sie der Kategorie A oder B angehören, was vom Regierungsrat festzulegen sein wird.

Das Landverkehrsabkommen mit der EU führte neue Definitionen der Fahrzeugarten ein (Art. 10 ff. Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge, VTS). Diese Neueinteilung ist zu beachten.

### 3.3.5. Dieselpartikelfilter

Die Forderung nach energie- und umwelteffizienten Fahrzeugen wird vom Markt mit zunehmendem Tempo erfüllt. Heute sind keine Neufahrzeuge mit Dieselmotor ohne Partikelfilter mehr erhältlich. Die dazu vorgebrachte Forderung ist somit durch den technischen Fortschritt gegenstandslos geworden.

## 4. Rechtliche Ausgestaltung

Grundlegende und wichtige Bestimmungen sind durch die Landsgemeinde in Form eines Gesetzes zu erlassen (Art. 69 Abs. 1 Kantonsverfassung, KV) und Art und Umfang kantonaler Steuern in einem Gesetz festzulegen (Art. 50 Abs. 1 KV). Darunter fallen Vorschriften betreffend Kreis der Abgabepflichtigen, Gegenstand und Bemessungsgrundlagen der Abgabe in den Grundzügen sowie allfällige erhebliche Ausnahmen davon. Die Landsgemeinde kann ihre Befugnisse dem Landrat oder dem Regierungsrat übertragen, sofern die Ermächtigung auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und nach Zweck und Umfang näher umschrieben wird (Art. 69 Abs. 3 KV).

Für das Rabattmodell mittels Bonus-/Malus-System ist die Bemessung des individuellen Steuerrabatts oder -zuschlags in den Grundzügen auf Gesetzesstufe zu regeln. Die Details hingegen sollen in die Regelungskompetenz des Regierungsrates fallen, namentlich wegen des Bedürfnisses nach rascher und flexibler Anpassung im Falle erheblicher Änderung des Steueraufkommens. Im Übrigen ist der Regierungsrat bereits ermächtigt, nähere Vorschriften über die Steuerpflicht zu erlassen, und teils kann gar das Strassenverkehrsamt über Steuerermässigung oder Steuerbefreiung entscheiden.

#### 4.1. Änderung Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr

##### *Artikel 7; Höhe und Berechnung der allgemeinen Steuer*

Die Fahrzeugkategorien werden an die Begriffe des EG-Rechts angepasst. Statt von leichten Motorwagen bis 3,5 Tonnen Gesamtgewicht ist von den Fahrzeugklassen M1, M2 und N1 bis 3,5 Tonnen, und statt von schweren Lastwagen über 3,5 Tonnen Gesamtgewicht von den Fahrzeugklassen N2 oder N3 die Rede (Art. 10 f. und 12 f. und Anhang VTS). Hubraum bzw. Nutzlast bleiben die massgeblichen Bemessungskriterien.

Dem Landrat wird die Kompetenz für das Festsetzen der Steuern für die anderen Fahrzeugkategorien belassen (Art. 7 Abs. 3). Die im Anhang zur Verordnung über den Strassenverkehr angeführten Fahrzeugkategorien werden nicht einbezogen, d.h. diese Fahrzeuge werden nicht unter Berücksichtigung von ökologischen Kriterien veranlagt. Die Kategorien M1, M2 und N1 bis 3,5 Tonnen und N2 und N3 machen den weitaus überwiegenden Teil der verkehrenden Motorfahrzeuge aus (ein Drittel des Energieverbrauchs der Schweiz findet im Individualverkehr statt und davon fast 70% im motorisierten Personenverkehr). Über die bezeichneten Kategorien wird somit der grösste ökologische Effekt erreicht. Die in der landrätlichen Verordnung erfassten übrigen Spezialfahrzeuge sind vernachlässigbar.

##### *Artikel 8; Steuerbefreiung, Steuerermässigung nach Ermessen*

Die Ausnahmen von der subjektiven Steuerpflicht, die sich ausschliesslich auf die Haltereigenschaft beziehen, werden abschliessend behandelt. Es wird präzisiert, dass lediglich die öffentlich-rechtlichen Korporationen generelle Steuerbefreiung geniessen, nicht aber die übrigen Korporationen (Abs. 1 Bst. c im Sinne von Art. 59 Abs. 3 ZGB). – Die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehene Befreiung von ausschliesslich mit Elektroenergie angetriebenen Fahrzeugen, ist aus gesetzessystematischen Gründen separat zu regeln (Art. 8<sup>a</sup>).

##### *Artikel 8<sup>a</sup>; Ökologische Steuerermässigung, ökologischer Steuerzuschlag*

Die Ökologisierung stützt sich auf das von der KKJPD und der BPUK empfohlene Muster-Rabattmodell der asa. Es ist effektiv und lässt sich schlank umsetzen. Verzichtet wird jedoch auf die Ökologisierung bei den Motorwagen über 3,5 Tonnen Gesamtgewicht, also bei den Lastwagen.

Als Bonuskriterium für besonders energieeffiziente und emissionsarme Motorfahrzeuge eignet sich die Energieetikette. Halter von Motorfahrzeugen der besten Kategorien (z.B. A- und B-Fahrzeuge) sind ab der ersten Inverkehrsetzung für 36 Monate von der kantonalen Verkehrssteuer befreit. Aufgrund aktueller Zahlen würden rund 1190 Halter von A-Personenwagen davon profitieren. In den ersten Folgejahren wird die Zuwachsrate 1 bis 3 Prozent betragen; danach dürfte der Anteil abnehmen. Motorfahrzeuge mit alternativen Antrieben (wie Hybridfahrzeuge) und Fahrzeuge mit alternativen Treibstoffen (Gas, Bio) werden grundsätzlich wie benzin- oder diesel-betriebene Fahrzeuge behandelt. Massgebend für einen Steuerrabatt ist ihre Zuordnung zu einer Effizienzklasse. Fahrzeuge ohne Bewertung der Effizienzklasse (z.B. bei Direktimporten) unterliegen grundsätzlich einem Malus. Es kann allerdings ein Antrag auf Malusbefreiung bzw. Rabatt beim Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt gestellt werden, wenn das Fahrzeug einer rabattberechtigten Effizienzklasse entspricht. Die Beweislast liegt allerdings beim Halter oder der Halterin. Es müssten geeignete Beurteilungsgrundlagen vorliegen, mit denen das Fahrzeug ohne weiteren Mess- und Prüfaufwand einer Effizienzklasse zugeordnet werden kann.

Da wegen der sehr technischen Materie und der Saldoneutralität die Bonuskriterien ändern können, ist eine rasche und unkomplizierte Anpassung der Einflussgrössen nötig. Es soll der Regierungsrat die Details des Steuerrabattes in einer Verordnung regeln. Für diese Regelungskompetenz hat das Gesetz Grundsätze und Umfang festzuschreiben. Dem Regierungsrat ist zu ermöglichen, allenfalls Fahrzeuge der zweitbesten Kategorie (B-Fahrzeuge) in den Genuss einer Ermässigung (statt einer Befreiung) kommen zu lassen. Eine wegen Ablaufs nicht mehr anwendbare Bestimmung ermächtigte ihn bisher mit Alternativenergie angetriebene Fahrzeuge für fünf Jahre von der Verkehrssteuer zu befreien (Art. 15 Abs. 2 EG SVG). Ihm wurden somit bereits Rechtsetzungskompetenzen im Bereich Verkehrssteuerrecht übertragen und dies hat sich bewährt.

Die befristete Steuerbefreiung für Elektrofahrzeuge soll er ganz oder teilweise weiterhin anwenden können (Abs. 2). Bisher wurden nur wenige Fahrzeuge mit Elektromotor immatrikuliert. Sie haben auf das Steuervolumen von gegen 10 Millionen Franken keinen Einfluss. Der Grossteil von ihnen verkehrt in Braunwald. Da diese Antriebsart keine fossilen Brennstoffe verbraucht und als Zukunftstechnologie erachtet wird («Charta von Luzern»), ist es vertretbar, Elektrofahrzeuge für weitere Jahre gänzlich von der Verkehrssteuer zu befreien. Damit wird eine Forderung aus dem Massnahmenplan Luft 2008 erfüllt.

Ähnliches gilt für die Belastung mit einem Malus (Abs. 3); der Regierungsrat kann für bezüglich Umwelt und Verbrauch schlechte, neu immatrikulierte Fahrzeuge (d.h. Neuwagen, aber keine Occasionen) einen unbefristeten Zuschlag erheben; er hat dies aufgrund periodischer Beurteilung der ökologischen und steuerlichen Entwicklung per Verordnung zu regeln. Der Malus soll dabei lediglich die Ausfälle durch die Boni ausgleichen.

### *Artikel 11<sup>a</sup>; Strafbestimmungen*

Oft werden Motorfahrzeuge nach der ersten Zulassung abgeändert. Bereits ein «sound-optimierter» Auspuff verändert Abgasverhalten und Verbrauchswerte des Fahrzeuges massgeblich. Es wäre stossend, wenn für so abgeänderte Fahrzeuge der Öko-Rabatt eingestrichen werden könnte. Das Nichtmelden von meldepflichtigen Änderungen am Fahrzeug kann mit Busse bis 10'000 Franken bestraft werden (Art. 219 Abs. 2 Bst. f VTS). Nicht geahndet wird damit aber das Hinterziehen der kantonalen Motorfahrzeugsteuer zufolge Wegfalls der Rabattberechtigung aufgrund technischer Änderungen. Die Ahndung dieses Rechtsbruchs ist mit einer kantonalen Strafbestimmung zu ermöglichen. Gleiches gilt, wenn ein umgebautes oder abgeändertes Fahrzeug deswegen in eine Malus-Klasse fällt und der verantwortliche Fahrzeughalter dies dem Strassenverkehrsamt nicht meldet.

### *Artikel 15; Vorgabe betreffend befristete Steuerbegünstigung aufheben*

Der Artikel kann gänzlich aufgehoben werden, weil die befristeten Massnahmen infolge Zeitablaufs hinfällig geworden sind bzw. teils neu geregelt werden und die Strafsteuerbestimmung in eine eigenständige kantonale Strafnorm (Art. 11<sup>a</sup>) überführt wird.

### *Inkrafttreten*

Die Vorlage sollte innert eines halben Jahres nach der Verabschiedung durch die Landsgemeinde umgesetzt sein, also am 1. Januar 2012 in Kraft treten.

## **5. Finanzielle Auswirkungen**

Die ökologische Verkehrssteuerreform ausschliesslich mit Rabattgewährung umzusetzen, verursachte Verkehrssteuerausfälle. Auf diese Gelder kann der Kanton nicht verzichten. Die Ausfälle lassen sich nicht genau abschätzen, da die Lenkungswirkung des Rabattmodells auf das Konsumverhalten nicht vorausgesagt werden kann. Es wird mit einem jährlichen Einnahmehausfall von geschätzten 400'000 Franken gerechnet, der mit einem Malus bzw. mit einem Zuschlag kompensiert werden muss. Energie-ineffiziente Fahrzeuge mit hohem Verbrauch sind mit einem Malus bis maximal 30 Prozent der gesetzlich festgesetzten allgemeinen Verkehrssteuer zu belegen. Die Maluszahl wird durch die jährliche Umklassifizierung (Überprüfung Energieetikette) etwa gleich bleiben. Systemwirksamkeit und Ansätze werden vom Regierungsrat periodisch zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen sein.

Die Umsetzung der Revision im Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt wird einmalige Kosten von 80'000 bis 90'000 Franken und jährlich wiederkehrende Kosten von 14'000 bis 15'000 Franken verursachen. Die Vorlage hat keine personellen Konsequenzen, da der Projektaufwand vor allem beim externen EDV-Leistungserbringer anfallen wird; immerhin muss das System getestet und abgenommen werden.

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

### **6.1. Kommission**

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern unter Kommissionspräsident Thomas Kistler, Niederurnen (Glarus Nord), befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf die Vorlage war grossmehrheitlich unbestritten. Der Ökologie sei mehr Gewicht beizumessen, so wie es einige Kantone bereits machten. Kritisch wertete eine Minderheit die Folgen für Occasionsfahrzeuge: Die vorgesehene Ökologisierung der Motorfahrzeugsteuern werde deswegen wenig Nutzen bringen.

Das Festhalten am Hubraum bei Personenwagen als Bemessungsfaktor wurde in Frage gestellt und stattdessen der CO<sub>2</sub>-Ausstoss vorgeschlagen. Störend wäre, ein Fahrzeug mit grossem Hubraum, aber bestem Wert (Etikette A) innerhalb seiner Referenzgruppe von der Steuer zu befreien, da es trotzdem einen beachtlichen CO<sub>2</sub>-Ausstoss und hohen Benzinverbrauch aufweise, während für ein kleineres Fahrzeug mit weniger Hubraum, weniger CO<sub>2</sub>-Ausstoss und weniger Benzinverbrauch unter Umständen die normale Steuer bezahlt werden müsste. Eine Subkommission nahm sich dieser Frage an. Sie empfahl jedoch bezüglich dem Hauptbemessungskriterium Hubraum beim Vorschlag des Regierungsrates zu bleiben: Eine Steuerumstellung sei schwer zu vermitteln und der durchschnittliche CO<sub>2</sub>-Ausstoss bei Neuzulassungen sinke stark, womit man die Werte laufend anpassen müsste, um den Steuerertrag etwa gleich zu halten. Dies werfe viele Fragen auf und führe zu Unsicherheiten und vermehrter Bürokratie. Gegen eine Besteuerung nach CO<sub>2</sub>-Ausstoss spreche auch, dass die erforderlichen Werte nur für rund 15'500 Personenwagen verfügbar seien; für die anderen 3500 Fahrzeuge müsste ein anderes Kriterium zur Anwendung gelangen, was komplizierend wirkte. Zudem werde die Energieetikette auf Mitte 2011 überarbeitet und den CO<sub>2</sub>-Ausstoss stärker gewichtet. Damit erübrige sich eine Speziallösung für Hybridfahrzeuge, weil diese über eine Energieetikette verfügten,

im Unterschied zu den ausschliesslich mit Elektroenergie betriebenen Fahrzeugen. – Die Kommission schloss sich mehrheitlich dieser Empfehlung an den Landrat an.

Diskutiert wurde, ob eine geringfügige (5 – 8%) Steuererhöhung – die Motorfahrzeugsteuer sei letztmals 1992 angepasst worden – oder ein Malus-System die durch den Bonus verursachten Steuerausfälle ausgleichen solle. Die Kommissionsmehrheit sprach sich gegen die Steuererhöhung und für das Malus-System aus; die Motorfahrzeugsteuern lägen bereits über dem schweizerischen Durchschnitt.

Hingegen wurde der Verzicht auf den Einbezug der Lastwagen in die Vorlage aufgenommen. Es seien keine Lastwagen mehr erhältlich, welche die Euro-Normen nicht erfüllten, und viele ältere Lastwagen seien bereits mit Partikelfiltern ausgerüstet. – Die Steuerbefreiung bzw. -ermässigung zugunsten von Elektrofahrzeugen im Gesetz zu regeln sei angesichts ihrer marginalen Bedeutung dem Regierungsrat zu übertragen.

Zu klären war, ob sich die Belastung mit einem Malus auf Occasions-Personenwagen erstrecken solle oder – wie beim Bonus – nur auf Neuwagen zu beschränken sei; es würden beide Systeme angewandt. Die Kommission beantragte, in Abweichung von der Vorlage des Regierungsrates, einen Malus nur auf Neuwagen (aber unbegrenzt) und bis maximal 30 Prozent der ordentlichen Motorfahrzeugsteuer einzuführen.

## 6.2. Plenum

Der Landrat stellte sich hinter die Kommissionsfassung. Die Vorlage löse zwar nicht alle ökologischen Sorgen, setze aber das Machbare um und weise in die richtige Richtung. Man müsse mangels eines einfach umsetzbaren besseren Systems bei der Bemessung nach Hubraum und bei der Energieetikette des Bundes bleiben, die ausserdem bald verbessert werde. Richtig sei das Bonus-/Malus-System, das als griffig, einfach und gerecht bezeichnet werden könne. – Ein Antrag, es sei auf den Malus zu verzichten, da er die auf grosse Fahrzeuge Angewiesenen (Gewerbetreibende, Landwirte, Familien) bestrafe, wurde abgelehnt. Es gebe grosse energieeffiziente Fahrzeuge, die keinem Malus unterlägen. Zudem sei die Ökologisierung kostenneutral umzusetzen, was einen Malus erfordere, wollten nicht die Steuern erhöht werden. – Betreffend Malus nur für Neuzulassungen und Verzicht auf Einbezug schwererer Nutzfahrzeuge folgte der Landrat stillschweigend den Empfehlungen seiner Kommission.

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

## 7. Antrag

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr zuzustimmen:*

### **Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr**

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2011)

#### **I.**

Das Einführungsgesetz vom 5. Mai 1985 zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (EG SVG) wird wie folgt geändert:

#### **Art. 7 Sachüberschrift, Abs. 1 Ingress, Abs. 2 Ingress**

*Höhe und Berechnung der allgemeinen Steuer*

<sup>1</sup> Die Steuer für Motorwagen (Klassen M<sub>1</sub>, M<sub>2</sub> und N<sub>1</sub>) bis 3,5 t Gesamtgewicht beträgt pro Jahr:

<sup>2</sup> Die Steuer für Motorwagen (Klassen N<sub>2</sub> oder N<sub>3</sub>) über 3,5 t Gesamtgewicht beträgt pro Jahr:

#### **Art. 8 Sachüberschrift, Abs. 1 Bst. c**

*Steuerbefreiung, Steuerermässigung nach Ermessen*

<sup>1</sup> (Von der Strassenverkehrssteuer sind befreit:)

c. die Gemeinden, öffentlich-rechtlichen Korporationen und Zweckverbände für Fahrzeuge, die ausschliesslich der Feuerwehr, dem Krankentransport, dem Strassenunterhalt und Forstwesen oder dem Zivilschutz dienen.

**Art. 8<sup>a</sup> (neu)***Ökologische Steuerermässigung, ökologischer Steuerzuschlag*

<sup>1</sup> Motorfahrzeuge bestimmter Klassen im Sinne von Artikel 7 Absatz 1, die ökologische Vorgaben insbesondere an die Energieeffizienz, Emissionsarmut oder Sparsamkeit erfüllen, können während maximal 36 Monaten, beginnend ab der Erstimmatrikulation, ganz oder teilweise von der Verkehrssteuer befreit werden.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann Elektrofahrzeuge, welche ausschliesslich mit Elektroenergie betrieben werden, ganz oder teilweise von der Bezahlung der Motorfahrzeugsteuer befreien.

<sup>3</sup> Motorfahrzeuge bestimmter Klassen im Sinne von Artikel 7 Absatz 1, die aufgrund schlechter Abgaswerte oder hoher Umweltbelastungen ökologisch unerwünschte Wirkung entfalten, können beginnend ab Erstimmatrikulation mit einem Zuschlag (Malus) von maximal 30 Prozent der allgemeinen Verkehrssteuer belastet werden. Davon ausgenommen sind Veteranenfahrzeuge (Zulassungscode 180).

<sup>4</sup> Der Regierungsrat legt bei Bedarf periodisch fest, für welche Fahrzeugklassen im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 in welchem Umfang eine Ermässigung (Bonus) gewährt bzw. ein Zuschlag (Malus) erhoben wird. Er beachtet dabei den Grundsatz der Saldoneutralität von Ermässigungen und Zuschlägen.

**Art. 11<sup>a</sup> (neu)***Strafbestimmungen*

<sup>1</sup> Wer nach Inanspruchnahme der Ermässigung gemäss Artikel 8<sup>a</sup> sein Fahrzeug so umbaut oder verändert, dass die Anspruchsvoraussetzungen nicht mehr gegeben sind, und es unterlässt, das Wegfallen der Anspruchsberechtigung der kantonalen Strassenverkehrsbehörde zu melden, hat neben der ordentlichen Steuer eine Busse im doppelten Umfang der Ermässigung zu bezahlen.

<sup>2</sup> Wer sein Fahrzeug so umbaut oder verändert, dass es zum Zeitpunkt der Veränderung maluspflichtig wäre, und es unterlässt, das Entstehen der Zahlungspflicht der kantonalen Strassenverkehrsbehörde zu melden, hat neben der ordentlichen Steuer eine Busse im doppelten Umfang des Malus zu bezahlen.

**Art. 15***Aufgehoben.***II.**

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2012 in Kraft.