

MEMORIAL FÜR DIE LANDSGEMEINDE DES KANTONS GLARUS **2008**

Vom Landrat beraten in den Sitzungen vom
24. Oktober, 7. November, 19. Dezember 2007,
23. Januar, 13. und 27. Februar 2008

Beilagen

Übersicht der Staatsrechnung 2007 und des Voranschlages
für das Jahr 2008
Bericht zur Staatsrechnung 2007
Rechnungen der Fonds und Stiftungen
Rechnungen der Versicherungskassen
Rechnung der Kantonalen Sachversicherung
Rechnung der Glarner Kantonalbank

Inhaltsverzeichnis	Seite
§ 1 Eröffnung der Landsgemeinde	3
§ 2 Wahlen	3
§ 3 Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2008	3
§ 4 Anpassung des Gesetzes über den Schutz von Personendaten an die Vorgaben des Schengen/Dublin-Abkommens	3
§ 5 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz	8
§ 6 Änderung des Steuergesetzes	16
§ 7 A. Antrag betr. Verankerung der musikalischen Bildung im Gesetz über Schule und Bildung B. Gesetz über die Förderung des Musikunterrichts schulpflichtiger Lernender	28
§ 8 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen	36
§ 9 Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (Harmos-Konkordat)	46
§ 10 Anträge zum Passivraucherschutz	55
§ 11 Umsetzung Gemeindestrukturreform A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Änderung des Gemeindegesetzes C. Änderung des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht D. Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald	57
§ 12 A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Gesetz über die Anpassung des kantonalen Rechts an die Rechtsweggarantie in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten	83
§ 13 Gewährung eines Kredites von 2 Millionen Franken für den Bau der Schutzgalerie Chlepfen–Stafelrunse an der Sernftalstrasse Schwanden–Engi	99
§ 14 A. Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen an der Urne B. Antrag betr. Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Landrates	102

§ 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

(Landammann, Landesstatthalter, Mitglied Obergericht)

Die Landsgemeinde hat für eine Amtsdauer von zwei Jahren den Landammann und den Landesstatthalter zu wählen und zwar aus dem Kreis der Mitglieder des Regierungsrates.

Zuhanden der diesjährigen Landsgemeinde hat Gabriel Spälty, Riedern, als Mitglied des Obergerichts seinen Rücktritt erklärt. Die Landsgemeinde hat somit die entsprechende Ersatzwahl vorzunehmen.

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

§ 3 Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2008

Der Voranschlag für das laufende Jahr sieht in der Laufenden Rechnung einen Ertragsüberschuss von 0,9 Millionen Franken und in der Investitionsrechnung eine Zunahme der Nettoinvestitionen von 24,9 Millionen Franken vor. Für Abschreibungen sind 35,2 und für Einlagen in Spezialfinanzierungen netto 27,7 Millionen Franken vorgesehen. Der Finanzierungsüberschuss beläuft sich auf 37,4 Millionen Franken. Der Selbstfinanzierungsgrad erreicht 250,8 Prozent. – Das Resultat verbesserte sich gegenüber den vergangenen Jahren deutlich. Dazu trug vor allem die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) bei, welche die Rechnung um über 40 Millionen Franken verbessert; doch ist deren Härteausgleich lediglich bis 2011 gesichert. Einmalig sind die Erträge aus Konzessionsgebühren der Kraftwerke Linth-Limmern AG und der Kraftwerke Sernf-Niedererbach; das Budget enthält dafür 17,2 Millionen Franken an Einnahmen.

Die Landsgemeinde des Jahres 2005 wandelte den Bausteuerzuschlag (4%) in einen bis Ende 2007 befristeten Sanierungszuschlag um. Somit hat die Landsgemeinde 2008 über ihn und seine Verwendung wieder zu befinden.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 131 Absatz 2 des Steuergesetzes, den Steuerfuss für das Jahr 2008 auf 95 Prozent der einfachen Steuer sowie den Bausteuerzuschlag auf 4 Prozent der einfachen Staatssteuer und 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer festzusetzen. Der Bausteuerzuschlag ist zweckgebunden wie folgt zu verwenden:

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

§ 4 Anpassung des Gesetzes über den Schutz von Personendaten an die Vorgaben des Schengen/Dublin-Abkommens

Die Vorlage im Überblick

Im Rahmen der bilateralen Abkommen II trat die Schweiz auch dem Vertrag von Schengen/Dublin bei. Mit der Schengen-Zusammenarbeit werden die Personenkontrollen an den Binnengrenzen aufgehoben; zum Ausgleich werden Sicherheitsmassnahmen getroffen. Eine dieser Massnahmen ist die verstärkte grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit. Zu den wichtigsten Instrumenten dieser Zusammenarbeit gehört das Schengener Informationssystem (SIS), eine europaweite Fahndungsdatenbank. Die Dubliner Zusammenarbeit stellt sicher, dass Asylsuchende nur ein einziges Asylgesuch im Dubliner Raum stellen können.

Die Schengener Polizeizusammenarbeit beinhaltet einen intensiven Austausch von Personendaten zwischen den Behörden der Teilnehmerstaaten. Weil derartige Systeme schwerwiegende Eingriffe in Persönlichkeitsrechte bringen, erliess die EU strenge Datenschutzregeln, die von allen Staaten zu beachten sind, die Zugriff auf das SIS haben. Dadurch ist das kantonale Datenschutzrecht in einzelnen Punkten anzupassen. Bedarf besteht insbesondere bezüglich der rechtlichen Stellung der Datenschutzaufsicht. Die EU-Vorgaben verlangen die Sicherstellung der Unabhängigkeit der Datenschutzaufsichtsstelle im kantonalen Recht. Die Datenschutzstelle ist aus der kantonalen Verwaltung (sie ist der Staatskanzlei angegliedert) auszulagern und mit einem genügenden Pensum auszustatten. Anstelle eines kantonalen kann auch ein Datenschutzkontrollorgan für mehrere Kantone gewählt werden (z.B. im Verbund mit den Ostschweizer-Kantonen) und zwar vom Landrat auf eine Amtsdauer von vier Jahren. Der Kontrollaufwand wird grösser als heute sein. Die Stelle ist rein administrativ der Staatskanzlei zugeordnet.

Die Regelung soll nach der Landsgemeinde 2008 in Kraft treten. Der Landrat beantragt, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Die Schweiz stimmte in einer Referendumsabstimmung den Bilateralen II und damit der Assoziierung an die Verträge von Schengen/Dublin zu. Mit der Schengener Zusammenarbeit beschlossen die teilnehmenden Staaten, die Personenkontrollen an den Binnengrenzen aufzuheben und zur Stärkung der inneren Sicherheit Ausgleichsmassnahmen zu treffen. Eine Ausgleichsmassnahme ist die verstärkte grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit. Zu den wichtigsten Instrumenten dieser Zusammenarbeit gehört das Schengener Informationssystem (SIS), eine europaweite Fahndungsdatenbank.

Die Dubliner Zusammenarbeit ist ein Element des europäischen Asylraums. Sie soll sicherstellen, dass Asylsuchende nur *ein* Asylgesuch im Dubliner Raum stellen können. Die Schengener Polizeizusammenarbeit beinhaltet einen intensiven Austausch von Personendaten zwischen den Behörden der Teilnehmerstaaten. Ihr Kernpunkt ist das SIS. Da derartige Systeme schwerwiegende Eingriffe in Persönlichkeitsrechte bringen, erliess die EU strenge Datenschutzregeln, die von allen Staaten zu beachten sind, die Zugriff auf das SIS haben. Im Schengen-Besitzstand sind die Datenschutzvorgaben geregelt, welche die Schweiz mit der Assoziierung übernehmen muss. Sie wurden zusammen mit der Revision des Datenschutzgesetzes ins Bundesrecht übernommen.

Das bilaterale Abkommen betrifft auch Bereiche, für welche die Kantone zuständig sind. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) liess die Wegleitung «Umsetzung Schengen/Dublin in den Kantonen, Datenschutz Wegleitung» (KdK-Wegleitung) erarbeiten, welche die Grundlage für die vorliegende Revision bildet. Da das kantonale Datenschutzgesetz bereits einen zeitgemässen Rechtserlass darstellt, sind nur einzelne Bestimmungen anzupassen, so insbesondere bezüglich der rechtlichen Stellung der Datenschutzaufsicht. Die EU-Vorgaben verlangen die völlige Unabhängigkeit der Datenschutzaufsichtsstelle durch entsprechende rechtliche Bestimmungen.

2. Vernehmlassungsverfahren

Der Vernehmlassungsentwurf wurde durchwegs positiv aufgenommen. Es wurde eine kantonsübergreifende Aufsichtsstelle angeregt. Ebenso wurde angemahnt, die Aufsichtsstelle mit genügenden Ressourcen auszustatten.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesartikeln

Der Begriff «kantonale Aufsichtsstelle» wird durch «Aufsichtsstelle» ersetzt (Art. 18 Abs. 2, 19 Abs. 1, 20 Abs. 1, 21 Abs. 2 und 3, 22 Abs. 1). Grund dafür ist die Möglichkeit, anstelle eines kantonalen ein kantonsübergreifendes Datenschutzkontrollorgan zu wählen (Art. 20 Abs. 1 Satz 4 neu).

Artikel 2; Geltungsbereich

Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren ist ebenfalls dem Datenschutzgesetz zu unterstellen (Abs. 2 Bst. d).

Das kantonale Datenschutzgesetz findet auf Personendaten, die einem Archiv der öffentlichen Hand zugeführt worden sind, keine Anwendung (Bst. g). Der Datenschutz ist jedoch in allen Verwaltungsbereichen, inklusive Archivwesen, zu gewährleisten und diese Bestimmung daher aufzuheben. Das Zugänglichmachen von Archivgut ist nur unter den Voraussetzungen des kantonalen Datenschutzgesetzes zulässig. Die im Archivgesetz aufgezählten Fälle (Art. 11 Abs. 2) sind datenschutzkonform auszulegen; der Aufzählung kommt kein abschliessender Charakter zu.

Artikel 6 Absatz 4 (neu); Verantwortlichkeiten, Auslagerung, Strafbestimmung

Die EU-Richtlinie verlangt bei Verstössen gegen das Datenschutzgesetz Sanktionen. Wird die Bearbeitung von Daten an Dritte ausgelagert (Abs. 2), sind diese nicht wie öffentlich-rechtliche Bedienstete dem Amtsgeheimnis im Sinne von Artikel 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs unterstellt. Daher sind Sanktionen auch für die von Privaten begangenen Verstösse gegen das Datenschutzgesetz vorzusehen.

Artikel 9 Absatz 3 und 10a (neu); Bekanntgabe von Daten ins Ausland

Die Zulässigkeit der Bekanntgabe von Personendaten ins Ausland richtet sich nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG). Mit den dort festgehaltenen Voraussetzungen zur Weitergabe von Personendaten ins Ausland wird das DSG konform zum Zusatzprotokoll des Übereinkommens des Europarates.

Das kantonale Datenschutzgesetz hat dieselben Mindestvoraussetzungen zu erfüllen; Artikel 6 Absätze 1 und 2 DSG bilden Artikel 10^a und Artikel 9 Absatz 3 wird aufgehoben.

Artikel 20; unabhängige Aufsichtsstelle

Absatz 1. – Jeder Mitgliedstaat hat ein Datenschutzkontrollorgan zu bestimmen, das seine Aufgaben in völliger Unabhängigkeit erfüllt. Die Unabhängigkeit ist ausdrücklich im Gesetz festzuhalten; sie muss mit institutionellen Sicherungen garantiert werden. Unabhängigkeit ist z. B. nicht gegeben, wenn die Spitze der Verwaltung das Kontrollorgan mit einem jederzeit kündbaren Arbeitsvertrag anstellt. Das Kontrollorgan ist deshalb auf eine feste Amtsdauer anzustellen und eine vorzeitige Kündigung ist nur bei schwerwiegenden Amtspflichtverletzungen zulässig und muss gerichtlich anfechtbar sein. Bezüglich der Wahl des Kontrollorgans sind verschiedene die Unabhängigkeit gewährleistende Varianten vorstellbar; eine Wahl durch die Exekutive genügt dem Aspekt der völligen Unabhängigkeit allerhöchstens dann, wenn dieses Manko durch Sicherungen kompensiert wird. Es wird neu auf Vorschlag des Regierungsrats durch den Landrat auf eine Amtsdauer von vier Jahren (Art. 78 KV) gewählt. Mit den zusätzlichen Einwirkungsbefugnissen kann die im Vergleich zur KdK-Wegleitung verkürzte Amtsdauer wettgemacht werden. Zur Vermeidung von Interessenkonflikten zwischen einer Tätigkeit als Datenschutzkontrollorgan und einer Nebenerwerbstätigkeit können in einer regierungsrätlichen Verordnung Regeln aufgestellt werden. Ebenso ist eine Pflicht zur Offenlegung von Interessenbindungen vorzusehen.

Anstelle der Wahl eines kantonalen Datenschutzkontrollorgans soll die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen durch ein überkantonales Datenschutzkontrollorgan (z.B. der Ostschweizerkantone) möglich sein. Dies hätte insbesondere den Vorteil, dass dem Datenschutzkontrollorgan ein Vollpensum zugewiesen werden könnte und damit nahezu keine Interessenkonflikte entstünden. Zudem würden die Datenschutzbestimmungen kantonsübergreifend einheitlich angewendet.

Absatz 1^a. – Das ausdrückliche Festschreiben der Unabhängigkeit und der Weisungsungebundenheit sowie der lediglich administrativen Zuordnung zur Staatskanzlei oder zu einem Departement unterstreicht, dass das Datenschutzkontrollorgan nicht der Verwaltung untersteht.

Absatz 1^b. – Das Kontrollorgan muss über ein eigenes, genügend grosses Budget für Personal- und Sachressourcen (inkl. Möglichkeit, im Falle von Kapazitätsproblemen externe Fachspezialisten beizuziehen) verfügen, gehört doch dies ebenfalls zur Unabhängigkeit. Das Budget wird vom Kontrollorgan zuhanden von Regierungsrat und Landrat erstellt. *Artikel 21; Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsstelle*

Absatz 1 Buchstabe a. – Neu kontrolliert das Datenschutzorgan die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen aufgrund eines von ihm autonom aufgestellten Prüfprogramms. Es bestimmt frei, welche Bereiche und mit welcher Häufigkeit es die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen kontrolliert.

Absatz 1 Buchstabe k. – Die Kontrolle der Tätigkeit des Datenschutzorgans sichert die Verpflichtung, dem Wahlorgan Rechenschaft über Tätigkeit, Finanzgebaren usw. ablegen zu müssen. Die EU-Datenschutzrichtlinie verlangt ausdrücklich regelmässige Ablage und Veröffentlichung eines Tätigkeitsberichts. Ins kantonale Datenschutzgesetz ist die Veröffentlichungspflicht aufzunehmen.

Absatz 1 Buchstabe l. – Das geltende Gesetz verpflichtet das kantonale Datenschutzorgan lediglich zur Zusammenarbeit mit dem eidgenössischen und den kantonalen Datenschutzbeauftragten. Die EU-Datenschutzrichtlinie sieht aber vor, dass auch die Datenkontrollstellen der anderen Mitgliedstaaten darum ersuchen können; dies ist festzuhalten.

Absatz 1^a. – Die EU-Richtlinie verlangt wirksame Einwirkungsbefugnisse. Heute kann das Datenschutzorgan verbindliche Anordnungen im Zusammenhang mit der Führung der kantonalen Register erteilen und Beschwerden gegen Verfügungen der öffentlichen Organe erheben. Es kann jedoch nicht selber den Erlass einer anfechtbaren Verfügung von öffentlichen Organen verlangen, um damit, nötigenfalls durch Beschwerde, verbindliche Anordnungen zu erwirken. Neu haben die öffentlichen Organe innert 40 Tagen nach Kenntnisnahme der Empfehlungen des Datenschutzkontrollorgans diesem mitzuteilen, wie sie sich zu den abgegebenen Empfehlungen stellen. Lehnen sie seine Empfehlungen ab, haben sie innert dieser Frist eine Verfügung zu erlassen; diese kann vom Datenschutzkontrollorgan angefochten werden.

4. Kosten

Bis anhin wurde die Aufsichtsstelle lediglich auf Veranlassung Dritter tätig. Dies ergab ein Arbeitspensum von etwa 10 Prozent. Wie gross der Kontrollaufwand auf längere Sicht ist, kann nicht bestimmt werden. Die Kosten hängen auch davon ab, ob die Aufgabe einem kantonsübergreifenden Datenschutzkontrollorgan übertragen wird, oder ob die Aufsichtsstelle kantonal besetzt wird. Dementsprechend können sie nicht vorausgesagt werden. Auf jeden Fall werden sie steigen. Dem Urner Datenschutzkontrollorgan steht ein 20-Prozent-Arbeitspensum zur Verfügung, was dem neuen Datenschutzkontrollorgan des Kantons Glarus ebenfalls zuzugestehen wäre.

5. Inkrafttreten

Die Schweiz gab im Januar 2008 die Bereitschaftserklärung zum definitiven Beitritt ab. Der Umsetzungsprozess ist so voranzutreiben, dass für die EU ersichtlich ist, welches Recht bei der Inkraftsetzung von Schengen/Dublin gelten soll. Im Februar 2008 ratifizierte die EU das Abkommen, im April/Mai 2008 werden EU-Inspektoren in einigen Kantonen die Anpassungsarbeiten prüfen. Das Datenschutzgesetz ist mit der Landsgemeinde in Kraft zu setzen.

6. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Justizkommission unter Vorsitz von Landrat Marco Hodel, Glarus, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten war angesichts der Vorgaben von Bund und Schengen/Dublin-Abkommen unbestritten. Sie stellte fest, dieses Gesetz sei nicht auf Auskünfte im Bankenbereich anwendbar; zudem nahm sie zur Kenntnis, dass der Arbeitsaufwand des Datenschutzorgans, da es künftig aktiv und nicht bloss reaktiv tätig sein wird, vorläufig etwa 20 Prozent betragen wird, längerfristig aber steigen werde. Bezüglich Prüfprogrammen seien noch keine konkreten Aussagen möglich.

Im Landrat waren Eintreten und Vorlage unbestritten. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Änderung des Datenschutzgesetzes zuzustimmen:

Änderung des Gesetzes über den Schutz von Personendaten

(Erlassen von der Landsgemeinde am 2008)

I.

Das Gesetz vom 5. Mai 2002 über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz) wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 2 Bst. d und g

² (Das Gesetz ist nicht anwendbar auf:)

d. hängige Verfahren der Staats- und Verwaltungsgerichtsbarkeit;

Bst. g aufgehoben.

Art. 6 Sachüberschrift, Abs. 4 (neu)

Verantwortlichkeiten, Auslagerung, Strafbestimmung

⁴ Wer als beauftragte Person für das Bearbeiten von Personendaten ohne anderslautende ausdrückliche Ermächtigung des auftraggebenden Organs Personendaten für sich oder andere verwendet oder anderen bekannt gibt, wird mit Busse bestraft.

Art. 9 Abs. 3

Aufgehoben.

Art. 10 Abs. 1 Bst. b und c

¹ (Personendaten dürfen nur dann von einem öffentlichen Organ im Einzelfall oder im Rahmen einer Listenauskunft bekannt gegeben werden, wenn alternativ)

- b. die Gesuch stellende Person glaubhaft macht, dass die Personendaten zur Erfüllung einer ihr obliegenden gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich sind;
- c. die Gesuch stellende Person glaubhaft macht, dass die betroffene Person die Zustimmung verweigert, um die Durchsetzung von Rechtsansprüchen oder die Wahrnehmung anderer schutzwürdiger Interessen zu vereiteln; unter Vorbehalt von dringenden, bedeutsamen Gesuchen ist der betroffenen Person vor einer Bekanntgabe Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben;

Art. 10^a (neu)

Datenübermittlung ins Ausland

¹ Personendaten dürfen nicht ins Ausland bekannt gegeben werden, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Person schwerwiegend gefährdet würde, namentlich weil eine Gesetzgebung fehlt, die einen angemessenen Schutz gewährleistet.

² Fehlt eine Gesetzgebung, die einen angemessenen Schutz gewährleistet, so können Personendaten ins Ausland nur bekannt gegeben werden, wenn:

- a. hinreichende Garantien, insbesondere durch Vertrag, einen angemessenen Schutz im Ausland gewährleisten;
- b. die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt hat;
- c. die Bearbeitung in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Abschluss oder der Abwicklung eines Vertrags steht und es sich um Personendaten des Vertragspartners handelt;
- d. die Bekanntgabe im Einzelfall entweder für die Wahrung eines überwiegenden öffentlichen Interesses oder für die Feststellung, Ausübung oder Durchsetzung von Rechtsansprüchen vor Gericht unerlässlich ist;
- e. die Bekanntgabe im Einzelfall erforderlich ist, um das Leben oder die körperliche Integrität der betroffenen Person zu schützen;
- f. die betroffene Person die Daten allgemein zugänglich gemacht und eine Bearbeitung nicht ausdrücklich untersagt hat;
- g. die Bekanntgabe innerhalb derselben juristischen Person oder Gesellschaft oder zwischen juristischen Personen oder Gesellschaften, die einer einheitlichen Leitung unterstehen, stattfindet, sofern die Beteiligten Datenschutzregeln unterstehen, welche einen angemessenen Schutz gewährleisten.

Art. 18 Abs. 2

² Die Aufsichtsstelle ist ebenfalls berechtigt gegen den Entscheid des öffentlichen Organs, der auch ihr zu eröffnen ist, Beschwerde zu führen.

Art. 19 Abs. 1

¹ Jede in eigenen Rechten betroffene Person kann der Aufsichtsstelle einen Antrag auf Schlichtung stellen, wenn sie eine Verletzung von Datenschutzvorschriften rügt.

Art. 20 Sachüberschrift, Abs. 1, 1^a (neu) und 1^b (neu)

Unabhängige Aufsichtsstelle

¹ Der Landrat wählt auf Vorschlag des Regierungsrats ein kantonales Datenschutzkontrollorgan auf die verfassungsmässige Amtsdauer (Aufsichtsstelle). Dieses ist verpflichtet, seine Interessenbindungen offen zu legen. Der Regierungsrat kann in einer Verordnung die Nebenerwerbstätigkeit des Datenschutzkontrollorgans regeln. Statt der Wahl eines kantonalen Datenschutzkontrollorgans kann der Landrat auf Vorschlag des Regierungsrates dessen Aufgaben auch einer kantonsübergreifenden Aufsichtsstelle übertragen.

^{1a} Die Aufsichtsstelle ist unabhängig und bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an keine Weisungen gebunden. Administrativ ist sie der Staatskanzlei oder einem Departement zugeordnet.

^{1b} Die Aufsichtsstelle erstellt ihren eigenen Voranschlag zuhanden des Regierungsrates und des Landrates.

Art. 21 Sachüberschrift, Abs. 1 Ingress, Bst. a, b, k, l und Abs. 1^a (neu), 2 und 3

Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsstelle

¹ Die Aufsichtsstelle

- a. kontrolliert nach einem von ihr autonom aufgestellten Prüfprogramm die Anwendung des Datenschutzgesetzes;
- b. bringt dem öffentlichen Organ oder dessen Aufsichtsbehörden Mängel bei der Bearbeitung von Personendaten zur Kenntnis und empfiehlt nötigenfalls Massnahmen;
- k. erstattet der Wahlbehörde jährlich Bericht über ihre Tätigkeit, der veröffentlicht wird;
- l. arbeitet mit den Datenschutz-Kontrollorganen der anderen Kantone, des Bundes und des Auslandes zusammen;

^{1a} Die öffentlichen Organe haben der Aufsichtsstelle mitzuteilen, wie sie sich zu empfohlenen Massnahmen (Abs. 1 Bst. b) stellen. Lehnt ein öffentliches Organ eine empfohlene Massnahme ab, hat es innert 40 Tagen ab Kenntnisnahme der abgegebenen Empfehlung eine Verfügung zu erlassen. Die Aufsichtsstelle ist berechtigt, gegen diese Verfügung Beschwerde zu erheben.

² Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben kann die Aufsichtsstelle bei öffentlichen Organen, ungeachtet allfälliger Geheimhaltungsvorschriften, Auskünfte über das Bearbeiten von Personendaten einholen, Einsicht in Datensammlungen, Unterlagen und Akten nehmen und sich Bearbeitungen von Personendaten vorführen lassen. Sie kann für einzelne Aufgaben externe Experten beziehen.

³ Die Aufsichtsstelle untersteht denselben Geheimhaltungspflichten wie das Personendaten bearbeitende öffentliche Organ, auch nach Beendigung der Amtsausübung.

Art. 22 Abs. 1

¹ Die öffentlichen Organe sowie die Aufsichtsstelle behandeln die Gesuche von betroffenen Personen, welche die ihnen gemäss diesem Gesetz zustehenden Rechte geltend machen, in der Regel kostenlos.

II.

Diese Änderung tritt nach der Landsgemeinde 2008 sofort in Kraft.

§ 5 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird ein neues Vollzugsgesetz zum revidierten Asyl- und zum neuen Ausländergesetz unterbreitet. Das neue Gesetz umfasst 19 Artikel in vier Abschnitten. Zudem sind im Sozialhilfe- und im Gastwirtschaftsgesetz je eine Bestimmung anzupassen.

Wegen der Aufhebung des geltenden Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer ist das kantonale Vollziehungsgesetz durch einen neuen Erlass zu ersetzen. Obwohl sich der Änderungsbedarf zu einem erheblichen Teil auf formelle Anpassungen beschränkt (v. a. Aktualisierung der Bezüge zum neuen Bundesrecht), ist eine Totalrevision angezeigt. Zudem enthält der neue Erlass einige wenige Grundsätze des Ausführungsrechts zum Asylgesetz des Bundes; bis anhin sprach sich das kantonale Recht dazu kaum aus (ausser im Sozialhilfegesetz). Das neue Gesetz orientiert sich an den bisherigen Leitlinien und Strukturen. Es regelt wiederum nur das Nötigste.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem Einführungsgesetz zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Im Herbst 2006 wurden das revidierte Asylgesetz (AsylG) und das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz; AuG) von sämtlichen Kantonen und mit einem Ja-Stimmenanteil von rund 70 Prozent angenommen. Ein erster Teil des Asylgesetzes wurde vom Bundesrat auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt. Im Oktober 2007 verabschiedete er die Ausführungsverordnungen per 1. Januar 2008.

2. Handlungsbedarf

Namentlich wegen der Aufhebung des noch geltenden Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer ist das entsprechende Vollziehungsgesetz durch einen neuen Erlass zu ersetzen. Obwohl sich der Änderungsbedarf zu einem erheblichen Teil auf formelle Anpassungen beschränkt (Hinweise auf das neue Bundesrecht), drängt sich aus redaktioneller und systematischer Sicht eine Totalrevision auf. Darüber hinaus sind einige wenige Grundsätze des Ausführungsrechts zum Asylgesetz des Bundes aufzunehmen; bisher sprach sich das kantonale Recht nur im Sozialhilfegesetz dazu aus. Das neue Einführungsgesetz orientiert sich an den bisherigen Leitlinien und Strukturen. Es regelt wiederum nur das Nötigste.

3. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen sind schwierig abzuschätzen. Der Bundesrat erwartet Einsparungen im administrativen Bereich. Andererseits könnte wegen der neuen Rechtsansprüche der Aufwand bei den Rechtsmittelverfahren deutlich steigen.

Das neue kantonale Recht wird sich vor allem bezüglich der Integration auswirken. Die als Koordinationsstelle tätige Abteilung Volksschule (Beratungsstelle für Fremdsprachige), unterstützt durch die kantonale Integrationskommission, versieht Aufgaben der Integrationsförderung. Mangels ausreichenden Stellenpensums wird jedoch manches faktisch ehrenamtlich erledigt, was nach einem zu erwartenden Altersrücktritt kaum mehr möglich sein wird. Die Schätzung des Aufwandes (20 Stellenprozent), welche bei der Beantwortung eines parlamentarischen Vorstosses und der Schaffung der Integrationskommission 2005 abgegeben worden war, dürfte realistisch sein. Aufgrund der damals sehr angespannten Finanzlage konnte die als nötig erachtete Fachstelle nicht eingerichtet werden. Wegen der neuen Aufgaben wird über den Umfang der vom Bund verlangten Ansprechstelle für Integrationsfragen (Art. 57 AuG) zu befinden sein, und der Regierungsrat die Stelle einem Departement anzugliedern haben. Auch werden im Budget finanzielle Mittel bereitzustellen sein, um für die Finanzierung kantonaler Integrationsprojekte weiterhin Bundessubventionen auslösen zu können (Art. 55 AuG).

4. Vernehmlassungsergebnis

Die Vernehmlassung zum Entwurf des Einführungsgesetzes zum neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (E-EG) führte zu 18 Antworten. Es gingen sieben Änderungsvorschläge ein.

5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Artikel 1; Zweck und Gegenstand

Das Einführungsgesetz regelt die kantonalen Zuständigkeiten und die wichtigsten Abläufe im Ausländer- und Asylbereich. Das Schwergewicht liegt wie bisher auf dem klassischen fremdenpolizeilichen Teil. Die Betreuung und Unterstützung von Asylsuchenden im weiteren Sinne (inkl. Sozial- und Nothilfe) bleibt ausgeklammert, weil diese das Sozialhilferecht regelt.

Artikel 3; Migrationsbehörde

Es ist nicht mehr von der kantonalen Fremdenpolizei-, sondern von der Migrationsbehörde die Rede, wie die zuständige Fachbehörde seit Mai 2006 bezeichnet wird (Fachstelle Migration). An der grundsätzlichen Zuständigkeit für den Vollzug der Ausländergesetzgebung wird nicht gerüttelt. Vorbehalten bleiben die abweichenden Kompetenzen anderer Behörden im Spezialrecht. Aus Gründen der Rechtssicherheit wird ausdrücklich festgehalten, wer bezüglich vorläufiger Aufnahmen und Härtefallbewilligungen antragsberechtigt ist. Entgegen den in der Vernehmlassung geäußerten Befürchtungen soll die Kompetenz zur Bestimmung des Haftlokals bei der Migrationsbehörde liegen. Bei drohender Überbelegung oder andern Konfliktfällen wäre mit der Fachstelle Justizvollzug nach Lösungen zu suchen (z.B. ausserkantonale Platzierung). In der Vergangenheit ergaben sich keine Anstände.

Artikel 4; Kantonspolizei

Die Kantonspolizei stellt neben dem Arbeitsamt den wichtigsten Partner der Fachstelle Migration beim Vollzug des Ausländerrechts dar. Die bestehende Regelung wird grösstenteils übernommen. Neu ist das Recht zur Anordnung der kurzfristigen Festhaltung in Vertretung der Migrationsbehörde. Entgegen der ursprünglichen Absicht wird auf den subsidiären Vollzug von formlosen ausländerrechtlichen Wegweisungen durch die Kantonspolizei verzichtet (Abs. 1). Die der Kantonspolizei obliegende Meldepflicht von Vorfällen, die sich auf das Aufenthaltsrecht eines Ausländers auswirken können, bedarf einer formell-gesetzlichen Grundlage, handelt es sich dabei doch nicht selten um besonders schutzwürdige Informationen im Sinne des Datenschutzgesetzes (Abs. 3). Absatz 4 deckt ein Regelungsbedürfnis ab, das sich aus dem Schengen-Abkommen ergibt.

Artikel 5; Kantonale Strafbehörden

Neu erstreckt sich die Mitteilungspflicht auch auf Straftaten jugendlicher Ausländer, die zu einer Jugendstrafe verurteilt wurden (von der Meldepflicht ausgenommen ist die Ausfällung von Schutzmassnahmen). Dies verschärft die Rechtslage; bisher war lediglich die Verurteilung von Erwachsenen zu melden. Die mit dem Vollzug des Ausländergesetzes betrauten Behörden haben sich gegenseitig zu unterstützen und einander die benötigten Auskünfte sowie Einsicht in die amtlichen Akten zu gewähren. Die anderen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sind bereits von Bundesrechts wegen verpflichtet, die notwendigen Daten und Informationen den Vollzugsbehörden bekannt zu geben. Auf eine zusätzliche Statuierung von Abklärungs- und Mitteilungspflichten im kantonalen Recht kann deshalb verzichtet werden. Die Abklärung von Vorstrafen, Fürsorgeabhängigkeit, Schulden bei Privaten oder bei der öffentlichen Hand gehört zum Standard-Prüfungsprogramm und bedarf keiner ausdrücklichen Erwähnung in einem formellen Gesetz.

Artikel 6; Verwaltungsgerichtspräsident

Nicht mehr der Kantonsgerichts- sondern der Verwaltungsgerichtspräsident soll als Haft- bzw. Zwangsmassnahmenrichter in Ausländersachen amten, weil das Bundesgerichtsgesetz neu die Einsetzung von oberen Gerichten als Vorinstanzen des Bundesgerichts vorschreibt.

Artikel 7; Einwohnerkontrollen der Gemeinden

Die Gemeindeorgane sind erfahrungsgemäss am Besten mit den Verhältnissen vor Ort vertraut. Ausserdem kommt den Einwohnerkontrollen nach wie vor eine wichtige Aufgabe im Meldewesen und bei der Verwaltung der Ausländerbestände zu (namentlich bei EU/EFTA-Staatsangehörigen). Die Abklärung der Wohnverhältnisse oder von undurchsichtigen Sachverhalten erfolgt bereits heute nicht selten über die Einwohnerkontrollen.

Artikel 8; Arbeitsmarktbehörde

Trotz der Politik des Bundes, welche den Zugang von ausländischen Personen aus Nicht-EU/EFTA-Staaten drastisch einschränken will, braucht es weiterhin eine Arbeitsmarktbehörde. Es wird weiterhin ausländische Immigranten geben, die lediglich nach Massgabe von Kontingenten in die Schweiz einreisen können.

Artikel 9; Integration von ausländischen Personen

Die Integration ist neu ein wesentlicher Bestandteil der Ausländerpolitik des Bundes. Der Bund schreibt den Kantonen verschiedene zusätzliche Tätigkeiten vor: für Integration sorgen, Koordinationsaufgaben wahrnehmen, informieren, auf Angebote hinweisen, eine Ansprechstelle für das Bundesamt für Migration bezeichnen. Zudem koppelt er die Subventionierung von Integrationsbemühungen grundsätzlich an kantonale und kommunale Beiträge. Mit der Verankerung einer Fachstelle wird dem bundesrechtlichen Auftrag entsprochen. Bisher nahm die dringlichsten Aufgaben die von einer Kommission unterstützte Beratungsstelle für Fremdsprachige wahr. Vor allem aber haben die ausländischen Personen selber zu einer erfolgreichen Integration beizutragen. Neu können solche Bemühungen angeordnet werden und bei Nichtbeachtung drohen Konsequenzen. Die Integration bleibt jedoch gesellschaftliche Querschnittsaufgabe, die insbesondere in Schule, Ausbildung, Arbeitsmarkt zu erfolgen hat und Bund, Kantone, Gemeinden sowie Private trifft. Der Regierungsrat wird die organisatorische Zuordnung der Fachstelle für Integration vornehmen. Die Personaldotation wird mit 20 Stellenprozent veranschlagt.

Artikel 10; Betreuung von Personen im Asylverfahren

Die Grundsatzbestimmung, dass die Betreuung von Asylsuchenden (Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung) im Sozialhilferecht materiell geregelt ist, wird erwähnt. Gemäss Betreuungskonzept nimmt das Sozialamt die Zuweisung an die Gemeinden vor; eine Zuweisung durch die kantonale Migrationsbehörde würde an der Konfliktrichtigkeit solcher Entscheide nichts ändern.

Artikel 12; Anmeldewesen

Die Frist von 14 Tagen ist gegenüber der Migrationsbehörde gewahrt, wenn sich die ausländische Person rechtzeitig bei der kommunalen Einwohnerkontrolle anmeldet. Ausdrücklich erwähnt wird die Meldepflicht des Arbeitgebers, wenn eine kontingentspflichtige ausländische Person die Stelle nicht antritt, damit das Kontingent zuhanden der Wirtschaft wieder frei gegeben werden kann.

Artikel 13; Anwendbares Verfahrensrecht

Es wird grundsätzlich geltendes Recht übernommen, wobei jedoch nicht mehr bloss die Einwohnerkontrolle, sondern sämtliche kantonalen oder kommunalen Behörden (z. B. Schule, Sozialbehörde) zur Informationsbeschaffung herangezogen werden können.

Artikel 16; Rechtsschutz

Bei ausländerrechtlichen Entscheiden über Bewilligungen, auf welche das Bundesrecht keinen Anspruch einräumt, schliesst das Verwaltungsrechtspflegegesetz die Beschwerde an das Verwaltungsgericht aus (Art. 106 Abs. 1 Bst. i VRG). Bisher konnten Entscheide der Fremdenpolizei – in Abweichung vom Norminstanzenzug – beim Regierungsrat angefochten werden. Gemäss neuem Bundesgerichtsgesetz können grundsätzlich nur noch Entscheide «mit vorwiegend politischem Charakter» von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen werden. Dies stellt eine Folge der verfassungsmässigen Rechtsweggarantie dar (Art. 29^a BV). Deren Ausschluss von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich daher als nicht mehr gerechtfertigt und es ist der Regelinstanzenzug anzuwenden. Die Anpassung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes bezüglich Artikel 106 erfolgt in einer separaten Vorlage (Gesetz über die Anpassung des kantonalen Rechts an die Rechtsweggarantie in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten).

Die Bundesverfassung (Art. 31 Abs. 4) gewährleistet ausdrücklich das Recht einer von Freiheitsentziehung betroffenen Person jederzeit an ein Gericht zu gelangen. Deshalb sieht bereits das Ausländergesetz für Streitigkeiten im Zusammenhang mit Zwangsmassnahmen verfahrensrechtliche Garantien vor. Die Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft muss nach längstens 96 Stunden durch eine richterliche Behörde von Amtes wegen überprüft werden (Art. 78 und 80 AuG). Für die Verlängerung der Durchsetzungshaft und für Haftentlassungsgesuche liegt die Frist zur richterlichen Haftüberprüfung bei acht Arbeitstagen. Gegen die Anordnung einer kantonalen Behörde, ein bestimmtes Gebiet nicht zu verlassen oder nicht zu betreten, muss der Beschwerdeweg an eine richterliche Instanz offen stehen. Die Entscheide über die Anordnung und Überprüfung solcher ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen können in letzter Instanz nach wie vor mit einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht angefochten werden. Der Präsident des Verwaltungsgerichts ist künftig zuständige richterliche Behörde für Haftüberprüfungsentscheide, da der Kantonsgerichtspräsident kein oberes Gericht im Sinne des Bundesrechts ist; auf einen zweistufigen kantonalen Instanzenzug (Kantonsgerichtspräsident > Ober-/Verwaltungsgericht) wird verzichtet.

Artikel 18; Änderung bisherigen Rechts

Die Ergänzung des Gesetzes über die Sozialhilfe (neuer Art. 24^a Sozialhilfegesetz) verhindert, dass die Asylsuchenden dieselben Ansprüche bezüglich Sozialhilfe stellen können wie z.B. Ausländer mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung. Zudem wird der Begriff der Nothilfe – auf die Schutzbedürftige ohne ausländerrechtliche Bewilligung Anspruch haben (z. B. Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid oder rechtskräftigem negativem Asylentscheid) – ins kantonale Recht aufgenommen. Dies bedarf noch näherer Ausführung im kantonalen Verordnungsrecht. Die neue Vorschrift hält zunächst fest, dass sich die Hilfe für Personen des Asylrechts und für solche ohne ausländerrechtliche Bewilligung nach besonderen, von den Vorschriften des Sozialhilfegesetzes abweichenden Bestimmungen richtet. Ferner wird der Regierungsrat ausdrücklich ermächtigt, mittels einer Verordnung die wesentlichen Fragen der Asylfürsorge (Zuständigkeit, Ausgestaltung Sozialhilfe, Finanzierung usw.) zu regeln. Zudem werden die Grundsätze für die Bemessung und Ausgestaltung der Hilfe bestimmt.

Neu ist ebenfalls, dass bei der Bemessung der Sozial- oder Nothilfe auf den Status und insbesondere auf das Verhalten der anspruchsberechtigten Person im Verfahren abgestellt werden kann. Massgebend ist sowohl das Verhalten im sozial- bzw. nothilferechtlichen als auch dasjenige im asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren. Das Kriterium des «Verhaltens» wird gemäss Vorschlag in der Vernehmlassung genauer definiert; es geht um die Mitwirkung im Asylverfahren und um die Befolgung von Anordnungen der Behörden. Die weiteren Einzelheiten sind in der Verordnung zu regeln.

Geringfügiger Handlungsbedarf besteht hinsichtlich der Meldepflicht bei gewerbmässiger Beherbergung in Artikel 17 des Gastgewerbegesetzes. Die derzeitige Fassung ist aufgrund der übergeordneten Regelung des Bundesrechts sowie der unlängst erfolgten Revision der kantonalen Tourismusgesetzgebung anzupassen. Die Meldescheine der schweizerischen und der ausländischen Staatsangehörigen sind wie bisher der Kantonspolizei zur Verfügung zu halten. Damit werden die Vorgaben des Schengen-Abkommens erfüllt.

Die Neuorganisation des Rechtsschutzes bedarf noch einer Anpassung von Bestimmungen im Gerichtsorganisationsgesetz und im Verwaltungsrechtspflegegesetz. Diese Anpassungen erfolgen in einer separaten Vorlage.

Artikel 19; Inkrafttreten und Aufhebung bestehenden Rechts

Das neue Recht soll auf den 1. Juli 2008 in Kraft treten. Davon auszunehmen sind die Artikel 6 und 16 betreffend Rechtsschutz. Diese Bestimmungen stehen in engem Zusammenhang mit der verfassungsmässigen Rechtsweggarantie und dem neuen Bundesgerichtsgesetz, deren Umsetzung Bestandteil einer separaten Vorlage bildet. Die Inkraftsetzung der Artikel 6 und 16 soll daher gemeinsam mit der Vorlage über die Rechtsweggarantie auf den 1. Januar 2009 erfolgen. Bis zu diesem Zeitpunkt richten sich die Beschwerden gegen Entscheide des Verwaltungsgerichts weiterhin nach den bisherigen Bestimmungen. Das alte Gesetz ist auf den 1. Juli 2008 aufzuheben. Ausgenommen davon sind bezüglich des Rechtsschutzes die Artikel 6, 12 und 13 des Vollziehungsgesetzes zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Nieder-

lassung. Diese bleiben bis zum Inkrafttreten der Vorlage über die Rechtsweggarantie am 1. Januar 2009 gültig und sind sinngemäss anzuwenden. Der Regierungsrat bleibt auch für bis zum Inkrafttreten anhängig gemachte Verfahren zuständig (Abs. 3).

6. Beratung der Vorlage im Landrat

Eine landrätliche Kommission unter Vorsitz von Landrätin Susanne Jenny Wiederkehr, Niederurnen, nahm sich dieser Vorlage an. Intensiv diskutiert wurde die Schaffung einer «Härtefallkommission» für die Beurteilung der vorläufigen Aufnahme von Ausländerinnen oder Ausländern bzw. für die Prüfung von Härtefällen. Eine unabhängige externe Kommission zusammengesetzt aus Integrationsexperten (Kirche, Hilfswerke usw.) und offiziellen Vertretern (Migrationsbehörde usw.) solle solche Fälle für das Departement vorberaten. Die zuständige Stelle würde von heiklen Entscheiden entlastet, zumal abschliessend der Bund für den Entscheid zuständig ist. Die Mehrheit der Kommission lehnte mit Verweis auf Probleme, die es in anderen Kantonen mit einer solchen Regelung gegeben habe, ab. Man warnte vor einer Verpolitisierung von Entscheiden; eine solche Zusatzschleife sei unnötig und führe zu einer Aufblähung und Verzögerung der Verfahren. Die Vertreter der Vollzugsbehörden hätten mit der bisherigen Lösung ohne Kommission keine Probleme gehabt und auch sie seien bei der Behandlung schwieriger Fälle darauf bedacht, eine allseitig gute Lösung zu finden. Die Migrationsbehörde sei am besten in der Lage, solche Gesuche zu beurteilen. Im Übrigen nahm die Kommission einige redaktionelle Präzisierungen vor.

Im Landrat gab die «Härtefallkommission» zu einer kurzen Diskussion Anlass. Der Landrat lehnte den wie in der Kommission begründeten Vorschlag gestützt auf die in ihr vorgebrachten Gegenargumente mit klarer Mehrheit ab. Er beantragt der Landsgemeinde, dem Einführungsgesetz zuzustimmen.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehenden Gesetzesentwurf anzunehmen:

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2008)

Die Landsgemeinde,

gestützt auf die Artikel 98 Absatz 3 und 124 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und die Artikel 46 und 103 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998,

beschliesst:

I. Zweck und Gegenstand

Art. 1

Dieses Gesetz regelt die Zuständigkeiten und den Vollzug des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz AuG), des Asylgesetzes (AsylG) und der gestützt darauf erlassenen Verordnungen. Vorbehalten bleibt abweichendes kantonales Recht.

II. Zuständigkeiten und Kompetenzen

Art. 2

Zuständiges Departement

Die vom Regierungsrat bezeichneten Departemente beaufsichtigen den Vollzug des Ausländer- und des Asylgesetzes.

Art. 3

Migrationsbehörde

¹ Der Regierungsrat bezeichnet die zuständige kantonale Behörde im Sinne von Artikel 98 Absatz 3 AuG. Sie versieht die ausländerrechtlichen Aufgaben, die sich aus dem Vollzug der Bundesgesetzgebung und der Staatsverträge über Einreise (inkl. das Ausstellen und Verlängern von Visa), Aufenthalt, Niederlassung, Ausschaffung und Wegweisung sowie Asyl für den Kanton Glarus ergeben, soweit sie nicht einer anderen kantonalen Behörde übertragen sind. Sie bestimmt das Haftlokal bei der Anordnung von ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen.

² Die zuständige kantonale Behörde arbeitet bei der Behandlung von Gesuchen ausländischer Staatsangehöriger mit der zuständigen kantonalen Arbeitsmarktbehörde und anderen Behörden zusammen.

³ Sie stellt namens des Kantons Antrag auf vorläufige Aufnahme von Ausländerinnen und Ausländern (Art. 83 Abs. 6 AuG) sowie auf Erteilung von Härtefallbewilligungen (Art. 84 Abs. 5 AuG, Art. 14 Abs. 2 f. AsylG).

Art. 4

Kantonspolizei

¹ Die Kantonspolizei vollzieht im Auftrag der Migrationsbehörde und des Verwaltungsgerichtspräsidenten die im Zusammenhang mit ausländerrechtlichen Weg- und Ausweisungen sowie Zwangsmassnahmen erforderlichen Verhaftungen. Sie kann bei Dringlichkeit und gemäss den Weisungen der kantonalen Migrationsbehörde die kurzfristige Festhaltung (Art. 73 AuG) selber anordnen.

² Sie unterstützt die Migrationsbehörde im Rahmen der Vollzugsunterstützung und Amtshilfe bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, namentlich bei der Durchführung von Kontrollen und bei Ausschaffungen.

³ Sie orientiert die Migrationsbehörde über alle Wahrnehmungen, die den ausländerrechtlichen Vorschriften zuwiderlaufen könnten.

⁴ Sie ist Adressatin der Meldungen der gewerbmässigen Beherberger (Art. 16 AuG).

Art. 5

Kantonale Strafbehörden

Die kantonalen Strafbehörden orientieren die Migrationsbehörde gemäss den einschlägigen Vorschriften des Bundesrechts insbesondere über rechtskräftige Strafmandate und Strafurteile gegen ausländische Personen.

Art. 6

Verwaltungsgerichtspräsident

¹ Der Verwaltungsgerichtspräsident ist die zuständige richterliche Behörde im Sinne des Ausländergesetzes. Er überprüft namentlich die Rechtmässigkeit der kurzfristigen Festhaltung (Art. 73 Abs. 5 AuG) sowie der Anordnung der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft (Art. 78 Abs. 4, 80 Abs. 2 AuG). Er entscheidet über die Zustimmung zur Verlängerung der Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft (Art. 76 Abs. 3, 78 Abs. 2 AuG), über Haftentlassungsgesuche (Art. 80 Abs. 5 AuG) und über die Anordnung einer Hausdurchsuchung (Art. 70 Abs. 2 AuG).

² Er entscheidet zudem über Beschwerden betreffend Ein- und Ausgrenzungen (Art. 74 Abs. 3 AuG) sowie über Beschwerden gegen Haftanordnungen von weniger als 96 Stunden (Haftbeschwerden). Die Beschwerdefrist beträgt zehn Tage.

Art. 7

Einwohnerkontrollen der Gemeinden

¹ Die Einwohnerkontrollen wirken beim Vollzug der ausländerrechtlichen Vorschriften mit, namentlich mittels Stellungnahmen im Einzelfall zu Gesuchen um Einreise, Aufenthalt oder Niederlassung.

² Sie melden der Migrationsbehörde und dem zentralen Informationssystem des Bundes über Ausländerinnen und Ausländer laufend sämtliche Bestandsveränderungen.

³ Sie unterstützen die Migrationsbehörde durch Abklärungen oder Kontrollen und melden ihr Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften des Ausländerrechts.

Art. 8

Arbeitsmarktbehörde

¹ Der Regierungsrat bezeichnet die kantonale Arbeitsmarktbehörde.

² Die zuständige Arbeitsmarktbehörde trifft die im Bundesrecht vorgesehenen Entscheide, namentlich betreffend Arbeitsbewilligungen und Zuteilung

von Kontingenten. Sie orientiert die Migrationsbehörde über ihre Entscheidung.

Art. 9

Integration von ausländischen Personen

¹ Der Regierungsrat bezeichnet eine Fachstelle für Integration.

² Die ausländischen Personen haben sich an den Kosten für individuelle Integrationsmassnahmen angemessen zu beteiligen.

Art. 10

Betreuung von Personen im Asylverfahren

Die Zuständigkeiten und Ansprüche für den Bereich der Betreuung und Unterstützung von ausländischen Personen im Asylverfahren richten sich nach dem kantonalen Sozialhilferecht.

III. Verfahrensvorschriften

Art. 11

Gesuche, Abmeldung

Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung und Abmeldungen von Ausländerinnen und Ausländern sind in der Regel bei der Einwohnerkontrolle der Ortsgemeinde zuhanden der Migrationsbehörde einzureichen.

Art. 12

Anmeldewesen

¹ Die Anmeldefrist bei Orts- oder Wohnungswechsel innerhalb des Kantons oder der Ortsgemeinde beträgt 14 Tage.

² Die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber meldet der Migrationsbehörde unverzüglich, wenn eine ausländische Person, welche zulasten eines Kontingents zugelassen wurde, nicht einreist oder auf die Stelle verzichtet.

Art. 13

Anwendbares Verfahrensrecht

¹ Das Verfahren richtet sich unter Vorbehalt des Bundesrechts und der nachfolgenden Bestimmungen nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

² Die Migrationsbehörde berücksichtigt bei ihren Entscheiden die Stellungnahmen und Entscheide der zuständigen Arbeitsmarktbehörde und kann insbesondere bei Gesuchen um Familiennachzug und bei Einladungsbegehren nach Bedarf weitere sachdienliche Auskünfte bei andern Behörden einholen, soweit diesen aufgrund der einschlägigen Bestimmungen des Bundesrechts keine Meldepflicht zukommt.

Art. 14

Zwangsmassnahmen

Die Anordnung von Zwangsmassnahmen im Sinne der Artikel 73ff. AuG erfolgt durch die Migrationsbehörde mittels schriftlichem und begründetem Entscheid.

Art. 15

Gebühren

¹ Die Migrationsbehörde bezieht Gebühren gemäss der Gebührenverordnung zum Ausländergesetz, dem kantonalen Gebührentarif zum Ausländergesetz und nach der Kostenverordnung im Verwaltungsverfahren.

² In Härtefällen kann auf die Erhebung von Gebühren verzichtet werden.

³ Rechtmässig einverlangte Gebühren werden nicht zurückerstattet, auch wenn von einer Bewilligung nicht Gebrauch gemacht wird, die Aufenthaltsdauer abgekürzt oder die Bewilligung widerrufen oder entzogen wird.

⁴ Die Migrationsbehörde kann von Ausländern ohne anerkannte und gültige heimatliche Ausweispapiere für alle öffentlich-rechtlichen Ansprüche und für die Erfüllung der auferlegten Bedingungen Sicherheit verlangen.

Art. 16*Rechtsschutz*

¹ Der Rechtsschutz richtet sich unter Vorbehalt der bundesrechtlichen Bestimmungen nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

² Gegenüber Zwangsmassnahmen richtet sich der Rechtsschutz nach Artikel 6 dieses Gesetzes.

IV. Schlussbestimmungen**Art. 17***Vollzugsvorschriften; Gebührenverordnung*

Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Vollzugsvorschriften, insbesondere über die Erhebung von Gebühren für Dienstleistungen der kantonalen Behörden.

Art. 18*Änderung bisherigen Rechts*

Die nachstehenden Gesetze werden wie folgt geändert:

- a. Gesetz vom 7. Mai 1995 über die Sozialhilfe (GS VIII E/21/3):

Art. 24^a (neu)*Sozialhilfe im Asylbereich und Nothilfe*

¹ Die Höhe und Art der Sozialhilfe für Asylsuchende (inkl. vorläufig Aufgenommene, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung) und der Nothilfe für Personen ohne ausländerrechtliche Bewilligung werden vom Status und Verhalten einer Person bestimmt.

² Art und Dauer der Unterbringung, Betreuung und Zugang zum Arbeitsmarkt bestimmen sich aufgrund des Verfahrensstands, des Status sowie des Verhaltens der betreffenden Person.

³ Die um Sozial- und Nothilfe ansuchenden Ausländer haben insbesondere ihren Mitwirkungspflichten im Asylverfahren nachzukommen und die Anordnungen der zuständigen Behörden zu befolgen.

⁴ Der Regierungsrat erlässt die nötigen Ausführungsvorschriften, namentlich über die Zuständigkeiten, die Platzierung, die Unterbringung und Betreuung, die Gesundheitsversorgung, die Ausbildung und Beschäftigung sowie den Zugang zum Arbeitsmarkt.

- b. Gesetz vom 3. Mai 1998 über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern (GS IX B/22/1):

Art. 17 (neu)*Gästekontrolle*

Wer gegen Entgelt Gäste beherbergt, hat von jedem Gast bei dessen Ankunft gemäss den einschlägigen Vorschriften einen Meldeschein ausfüllen zu lassen und denselben der Kantonspolizei und den weiteren berechtigten Behörden zur Verfügung zu stellen.

Art. 19*Inkrafttreten und Aufhebung bestehenden Rechts*

¹ Dieses Gesetz tritt auf den 1. Juli 2008 in Kraft, mit Ausnahme der Artikel 6 und 16, deren Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2009 erfolgt.

² Das Vollziehungsgesetz vom 7. Mai 1995 zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung wird auf den 1. Juli 2008 aufgehoben, mit Ausnahme der Artikel 6, 12 und 13, deren Aufhebung auf den 1. Januar 2009 erfolgt.

³ Für im Zeitpunkt des Inkrafttretens beim Regierungsrat anhängig gemachte Verfahren bleibt dieser weiterhin zuständig.

§ 6 Änderung des Steuergesetzes

(Antrag betr. Erhöhung steuerfreier Betrag bei den Vermögenssteuern; Flat Rate Tax bei Gewinn und Kapitalsteuer, Abzug für allein Stehende, Anpassung an Bundesrecht)

Die Vorlage im Überblick

Die Steuerstrategie sieht eine etappenweise Entlastung der natürlichen und juristischen Personen vor. Die Landsgemeinde 2007 entlastete Verheiratete und Familien; die Landsgemeinde 2008 soll dies nun für juristische Personen und für allein stehende Steuerpflichtige tun:

- *Bei den juristischen Personen zeichnet sich eine Verschärfung des Standortwettbewerbs ab. Der proportionale Tarif für die Gewinnsteuer wird die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons in diesem Bereich erhalten. Die Gewinnsteuer soll neu generell 9 Prozent, die Kapitalsteuer einstweilen unverändert 2 Promille betragen, was auf eine Flat Rate Tax (Steuersystem mit Einheitssteuersatz) hinausläuft; es gibt keinen Anstieg der Grenzsteuersätze (Steuerprogression) mehr. Bisher war sie leicht progressiv (9% für die ersten 20000 Fr. Gewinn, 13,5% für 20000 Fr. übersteigenden Gewinn). Die Reduktion der Gewinnsteuer bringt einen Ausfall von 4 Millionen Franken (einfache Steuer 95%); mindestens ein Teil davon wird durch höheres Steuersubstrat kompensiert.*
- *Bei den rund 55 Prozent allein stehenden Steuerpflichtigen besteht vor allem im unteren und mittleren Segment (bis Bruttoeinkommen von 100000 Fr.) Handlungsbedarf. Da die Landsgemeinde 2009 den Tarif für natürliche Personen revidieren soll, wird als Übergangslösung ein Abzug von 2000 Franken vorgeschlagen, der sich vor allem auf die unteren Einkommen auswirkt. Der Steuerausfall (einfache Kantonssteuer 95%) beläuft sich auf 2,5 Millionen Franken.*
- *Aus Gründen der Gleichbehandlung werden bei der Vermögenssteuer nicht – wie in einem Memorialsantrag gefordert – allein die Liegenschaftsbesitzer, sondern alle Personengruppen, welche in gesicherten finanziellen Verhältnissen leben, entlastet. Die Erhöhung der Steuerfreibeträge um 50000 Franken für Verheiratete, 25000 Franken für Alleinstehende und je 5000 Franken für jedes minderjährige, unter elterlicher Sorge oder Obhut stehende Kind und Bezüger einer Invalidenrente erweist sich im Vergleich als notwendig. Der Steuerausfall beläuft sich auf 1,5 Millionen Franken.*
- *Die Steuergesetzgebung ist an die Bundesgesetzgebung anzupassen (Reform Bundesrechtspflege, Nachsteuer- und Strafsteuerverfahren, Erbennachbesteuerung) und aufgrund des Schwarzarbeitsgesetzes ist der Quellensteuersatz für das vereinfachte Abrechnungsverfahren zu bestimmen.*

Die Revision (mit Wirkung ab 2009) wird dem Kanton Steuerausfälle von rund 8 Millionen Franken verursachen. Die Mindereinnahmen der Gemeinden (2 Mio. Fr. bei der Einkommens- und Gewinnsteuer, 0,75 Mio. Fr. bei der Vermögenssteuer) wird durch die Änderung des Verteilschlüssels des Staatssteuerertrages kompensiert. Die steuerliche Entlastung hat, wie jene von 2007, zum Ziel: Die steuerliche Belastung für natürliche Personen bewegt sich im schweizerischen Mittel, für juristische Personen im vorderen Drittel.

Der Landrat befürwortet diese Steuerstrategiemassnahmen. Den Memorialsantrag zur Entlastung der Liegenschaftsbesitzer beantragt er zur Ablehnung, da die Vorlage weiter geht und der Antrag aus Gründen der Gleichbehandlung problematisch ist. Intensiv diskutierte er die Form der Entlastung der allein Stehenden: Sozialabzug gemäss Vorlage Regierungsrat oder prozentuale Reduktion beim Steuertarif gemäss Vorschlag landrätliche Kommission. Der Landrat entschied sich aus sozialpolitischen Gründen für die regierungsrätliche Fassung, da diese die notwendigen Entlastungen gezielter bringt.

1. Steuerstrategie

Die im vergangenen Jahr präsentierte Steuerstrategie richtet sich an folgenden Zielen aus:

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

Die Umsetzung sieht eine rasche und deutliche Entlastung der juristischen Personen und eine über mehrere Jahre verteilte Entlastung der natürlichen Personen vor, weil der Steuerwettbewerb bei Gesellschaften besonders hart geführt wird und für die Entlastung der natürlichen Personen in einem Schritt die finanziellen Mittel nicht ausreichen. Die Zielsetzung begründen zudem die volkswirtschaftliche Bedeutung von Unternehmen, der relativ bescheidene Steuerausfall, der mit der Milderung von deren Steuerbelastung verbunden ist, sowie die positiven Erfahrungen anderer Kantone. – Der Kanton muss sich dem Steuerwettbewerb stellen, will ihn aber nicht anheizen.

Die 2007 beschlossene Teilrevision entlastet ab 2008 die Familien. Die Landsgemeinde 2008 soll nun insbesondere über die Entlastungen allein stehender Personen und die Reduktion der Vermögenssteuer befinden.

2. Wirtschafts- und finanzpolitisches Umfeld

Steuerliche Entlastungen kosten Geld; Kanton und Gemeinden verlieren – zumindest vorübergehend – Erträge. Wie gross der Spielraum ist, hängt von den Ausgaben und Einnahmen des Staates ab. Die Einnahmen werden direkt vom Wirtschaftswachstum beeinflusst.

Die Schweizer Wirtschaft dürfte weiterhin wachsen. Das Staatssekretariat für Wirtschaft prophezeit – wie andere Ökonomen –, es setze sich der robuste und breit abgestützte Konjunkturaufschwung fort ohne in eine Überhitzung zu münden. Für das laufende Jahr wird ein Wirtschaftswachstum von 1,9 Prozent vorausgesagt. Das Wirtschaftswachstum macht sich erfahrungsgemäss auch bei den Steuererträgen bemerkbar, so führten die bereits umgesetzten Steuersenkungen zu keinem Rückgang der Steuererträge, sondern sie verharteten dank guter Konjunktur auf stabilem Niveau.

Ein wichtiges Kriterium für Steuerentlastungen stellen die finanziellen Möglichkeiten des Kantons dar:

(in Mio. Fr.)	Rechnung 2006	Budget 2007	Budget 2008	Kennzahlen ab 2009
Finanzierungsüberschuss	–	–	37,7	19,0
Finanzierungsfehlbetrag	2,7	2,8	–	–
Ertragsüberschuss Laufende Rechnung	1,5	1,2	1,1	0,9
Aufwandüberschuss	–	–	–	–
Nettoinvestition	15,6	20,9	24,8	24,8
Abschreibungen	11,5	7,5	35,2	35,2
Cashflow	12,9	18,1	62,5	43,8
Selbstfinanzierungsgrad (in %)	82,9	86,7	251,6	176,4

Bei den Kantonsfinanzen kann von einer Trendwende gesprochen werden. Die wichtigsten Kennzahlen erlauben nun Steuerentlastungen. Dank der Sparmassnahmen, der zusätzlich zu erwartenden Erträge (Linthal 2015) und insbesondere der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) kann die steuerliche Konkurrenzfähigkeit weiter verbessert werden. Die Auswirkungen der Steuerstrategie sind in den Kennzahlen berücksichtigt. Somit werden selbst bei vorsichtigen Annahmen mittelfristig ein Finanzierungsüberschuss und ein Selbstfinanzierungsgrad von über 100 Prozent möglich sein.

3. Entwicklung auf Bundesebene

3.1. Bundesgesetz über Änderungen des Nachsteuerverfahrens und des Strafverfahrens wegen Steuerhinterziehung auf dem Gebiet der direkten Steuern

Das neue Gesetz gewährleistet ein faireres Strafverfahren bei Steuerhinterziehung. Es entspricht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 6 EMRK). Das Recht auf Aussage- und Mitwirkungsverweigerung wurde im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) und im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) verankert. Die Verwendung von Beweismitteln aus dem Nachsteuerverfahren wurde ebenfalls der EMRK angepasst. Eheleute werden für Hinterziehungsdelikte des anderen Teils nicht mehr gebüsst (im kantonalen Recht bereits 2001 umgesetzt). Das DBG trat am 1. Januar 2008 in Kraft; die Kantone haben ihre Gesetzgebung innert zweier Jahre anzupassen.

3.2. Erbenachbesteuerung und straflose Selbstanzeige

Es geht um die vereinfachte Erbenachbesteuerung (Reduktion der auf der Steuerhinterziehung geschuldeten Nachsteuer auf letzte drei vor dem Todesjahr des Erblassers abgelaufenen Steuerperioden inklusive Verzugszins) und um eine einmalige straflose Selbstanzeige für natürliche und juristische Personen mit der Erhebung der Nachsteuer inklusive Verzugszins für höchstens zehn Jahre.

4. Entwicklung auf kantonomer Ebene

Am 28. November 2006 reichte die Schweizerische Volkspartei des Kantons Glarus (SVP) einen Memorialsantrag betreffend Änderung des Steuergesetzes ein:

«Gestützt auf Artikel 58 der Kantonsverfassung reichen die Unterzeichnenden namens der SVP des Kantons Glarus den Memorialsantrag ein, im Steuergesetz des Kantons Glarus den steuerfreien Betrag bei den Vermögenssteuern zu erhöhen. Artikel 45 Absatz 1 des kantonalen Steuergesetzes ist neu mit Ziffer 5 zu ergänzen:

Art. 45 Abs. 1 Ziff. 5 (neu)

(¹ Vom Reinvermögen werden für die Berechnung des steuerbaren Vermögens abgezogen:)

5. 50 000 Franken zusätzlich für Steuerpflichtige von selbst bewohntem Eigentum. Für Zweitwohnungen kann dieser Abzug nicht geltend gemacht werden.

Begründung

Die Gesamtsteuerbelastung des Kantons Glarus ist im Vergleich zu anderen Kantonen sehr hoch. In der Vergangenheit wurden verschiedene Änderungen des kantonalen Steuergesetzes beschlossen, die vor allem den Unternehmen und Anteilseignern Milderungen brachten. Zwar betont die Regierung gerade in jüngster Zeit immer wieder, wie wichtig eine intakte Wohnsituation für den Kanton Glarus sei. Allerdings zählt hierzu auch eine mit den Nachbarkantonen vergleichbare Steuerbelastung. Ganz besonders der Zuzug von Eigenheim suchenden Mittelstandsfamilien und Pensionären ist vordringlich anzustreben. Ausgehend von der Steuerstatistik der eidgenössischen Steuerverwaltung muss aber festgestellt werden, dass die Vermögen im unteren Bereich im Vergleich zu den Nachbarkantonen (St. Gallen, Graubünden und Zürich) stärker belastet werden. Bei einem Reinvermögen von 200 000 Franken beträgt die Steuerbelastung in Glarus 1,94 Promille. In St. Gallen sind es dagegen lediglich 1,50, in Schwyz 0,78, in Chur 1,84 und in Zürich 0,37 Promille. Diese Situation ist höchst unbefriedigend und falls nichts dagegen unternommen wird, verschlechtert sie sich weiter. Mit der vorgeschlagenen Einführung eines zusätzlichen Steuerfreibetrages von 50 000 Franken für selbst bewohntes Eigentum wird der geschilderten Problematik am besten Rechnung getragen. Gerade Familien, Rentnerinnen und Rentner mit einem eigenen Haus oder einer eigenen Wohnung kommen früher an die Grenzen der finanziellen Belastbarkeit als Unternehmer und Aktienbesitzer. Zieht man die Abwanderung in Betracht, ist es doch im Interesse aller, dass Häuser und Wohnungen nicht leer stehen, sondern von den Besitzern selbst bewohnt werden. Mit dem zusätzlichen Steuerfreibetrag von 50 000 Franken für selbst bewohntes Eigentum ist im Besonderen die Steuergerechtigkeit gewährleistet. Steuerpflichtige Personen mit geringem Vermögen werden verhältnismässig stärker entlastet als grosse Vermögen.»

5. Die einzelnen Bestimmungen**5.1. Nachsteuer- und Strafverfahren**

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte stellt das Steuerhinterziehungsverfahren gemäss DBG und StHG ein Verfahren dar, auf welches die Garantien der EMRK anzuwenden sind. Die vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen gewährleisten dies; die Artikel 176 und 220 Steuergesetz (StG) bringen Übereinstimmung mit dem StHG und der EMRK. Artikel 216 Absatz 1 StG betreffend Steuerhinterziehung von Ehegatten entspricht bereits dem Wortlaut von Artikel 57 Absatz 4 StHG und bedarf keiner Anpassung. – Die Änderung ist kostenneutral.

5.2. Entlastung juristische Personen

Die ambitionöse Zielsetzung bei den juristischen Personen begründen:

- volkswirtschaftliche Bedeutung von Unternehmen (Wohnort immer noch vielfach in Nähe Arbeitsort);
- intensiver nationaler und internationaler Steuerwettbewerb;
- Mobilität von Unternehmen;
- relativ bescheidener, die Steuerbelastung trotzdem deutlich mildernder Steuerausfall (im Vergleich zu einer ähnlichen Entlastung bei den natürlichen Personen);
- positive Erfahrungen anderer Kantone;
- zahlreiche Anfragen für Steuererleichterungen;
- zu erwartender Imagegewinn mit all seinen positiven Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

Der Standortwettbewerb wird immer spürbarer. Der Wirtschafts- und Wohnstandort Glarus steht nicht primär im Wettbewerb mit Deutschland, Frankreich oder England, sondern vor allem mit Schwyz, Zürich, St. Gallen, und dies nicht nur betreffend Neuansiedlungen, sondern auch bezüglich bestehender Unternehmen. Die Konkurrenz spielt sich vorwiegend über Steuern und Bodenpreise ab. Insbesondere für die beweglichen Faktoren Kapital und Vermögen darf die Steuerlast nicht allzu hoch sein. Die Wettbewerbsfähigkeit muss bei den juristischen Personen erhalten bleiben und Belastungsvergleichen standhalten. In Appenzell Ausserrhoden, Schaffhausen, St. Gallen und Thurgau sind Gesetzesrevisionen vorgesehen bzw. erfolgt; die Entlastungen in Appenzell Ausserrhoden und St. Gallen fielen besonders hoch aus.

Kantone 2005	Index der Reingewinnbelastung	Index der Kapitalbelastung	Totalindex der Reingewinn- und Kapitalbelastung
Zürich	103,1	62,2	95,1
Schwyz	63,6	80,0	68,8
Schaffhausen	106,0	117,0	107,7
Appenzell Ausserrhoden	79,7	30,4	74,4
St. Gallen	105,8	36,9	102,3
Thurgau	79,7	34,3	68,7
Durchschnitt	89,7	60,1	86,2
Glarus 2006	92,9	93,2	93,0

Die Gewinnsteuer der juristischen Personen verläuft gemäss aktuellem Tarif leicht progressiv (9% für die ersten 20000 Fr. Gewinn, 13,5% für 20000 Fr. übersteigenden Gewinn). Sie soll neu generell 9 Prozent, die Kapitalsteuer einstweilen unverändert 2 Promille betragen. Die Einführung einer proportionalen Gewinnsteuer läuft auf eine Flat Rate Tax hinaus, ein Steuersystem mit Einheitssteuersatz; es gibt keinen Anstieg der Steuerprogression mehr. Da die vorgeschriebenen Abzüge beibehalten werden, vereinfacht die Flat Rate Tax das Steuersystem nicht. Sie eignet sich vor allem für «Marketingzwecke». Die damit nicht zu verwechselnde Flat Tax ist eine reine Konsumbesteuerung, welche die Unternehmensgewinnsteuer durch eine Cash-flow-Steuer (Besteuerung Differenz Ein-/Auszahlungen) und die Einkommenssteuer durch eine Lohnsteuer (Besteuerung Löhne, Gehälter und Pensionen) mit dem gleichen Satz und einem einheitlichen Freibetrag ohne weitere Abzüge (z. B. Schuldzinsen, Berufskosten) ersetzt. Die Einführung der Flat Tax ist aufgrund der Bundesgesetzgebung ausgeschlossen. Eine Flat Rate Tax, wie sie Appenzell Ausserrhoden und Obwalden einführen, ist erlaubt, solange sie sich auf den Tarif beschränkt. Sie begünstigt vor allem Unternehmen, welche hohe Gewinne ausweisen. – Die Reduktion bringt einen Ausfall von 4 Millionen Franken (einfache Steuer 95%); mindestens ein Teil davon wird durch höheres Steuersubstrat kompensiert.

Totalindex der Reingewinn- und Kapitalbelastung

<i>Kantone 2005</i>	<i>Index der Reingewinnbelastung</i>	<i>Index der Kapitalbelastung</i>	<i>Totalindex der Reingewinn- und Kapitalbelastung</i>
Zürich	103,1	62,2	95,1
Bern	98,0	52,8	92,3
Luzern	84,5	96,2	88,6
Uri	106,7	155,0	111,9
Schwyz	63,6	80,0	68,8
Obwalden	40,5	77,2	48,2
Niwalden	70,4	62,0	68,5
Glarus	92,9	93,2	93,0
Zug	57,9	28,6	53,8
Freiburg	104,8	133,6	110,0
Solothurn	92,4	101,8	94,4
Basel-Stadt	111,3	190,4	124,0
Basel-Landschaft	104,2	186,8	114,2
Schaffhausen	106,0	117,0	107,7
Appenzell Ausserrhoden	79,7	30,4	74,4
Appenzell Innerrhoden	68,0	27,3	58,9
St. Gallen	105,8	36,9	102,3
Graubünden	117,0	236,9	139,1
Aargau	94,3	171,3	112,2
Thurgau	79,7	34,3	68,7
Tessin	96,8	95,7	96,7
Waadt	113,9	98,1	109,6
Wallis	70,6	159,6	91,0
Neuenburg	105,4	182,5	121,3
Genf	122,8	146,6	127,8
Jura	105,2	132,0	109,2

5.3. Entlastung Einkommen der natürlichen Personen (allein Stehende)

Die Steuerstrategie will die Steuerbelastung für natürliche Personen auf das schweizerische Mittel senken. Als erster Schritt beschloss die Landsgemeinde 2007 Änderungen bei der Einkommenssteuer: tarifliche Entlastung der untersten Einkommensstufen von Verheirateten und Einelternfamilien; Streckung des Tarifs für mittlere und hohe Einkommen; gezielte Entlastungen für Familien durch Erhöhung des Kinderabzuges und Einführung eines Abzuges für Kinder in Ausbildung mit ständigem auswärtigem Ausbildungsort. Der Nachholbedarf bei den natürlichen Personen ist gross, wie ein Blick auf den Gesamtindex der Einkommensbelastung zeigt:

Belastung 2006 des Einkommens und Vermögens zusammen, durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern

Gesamtindex der Einkommensbelastung pro Steuerpflichtiger

	Lediger	Verheiratet			Gesamtindex der Einkommensbelastung	Gesamtindex der Vermögensbelastung	Totalindex der Einkommens- + Vermögensbelastung
		ohne Kinder	mit 2 Kindern	Rentner			
Zürich	82,7	85,5	89,2	91,9	86,8	59,7	82,9
Bern	109,2	119,5	114,8	146,9	122,9	125,3	123,1
Luzern	114,4	116,2	129,1	117,1	119,8	111,9	119,0
Uri	124,0	112,0	207,3	116,7	147,2	87,5	144,2
Schwyz	62,8	60,8	80,7	68,4	68,5	46,7	66,5
Obwalden	109,8	112,8	184,6	173,7	146,8	143,6	146,5
Nidwalden	82,4	77,2	96,1	72,2	83,9	41,1	79,1
Glarus	116,7	120,5	180,0	129,3	141,4	82,9	134,8
Zug	57,3	52,2	43,3	43,6	50,0	51,7	50,3
Freiburg	128,4	119,8	115,0	122,6	120,6	196,7	126,4
Solothurn	127,6	119,0	119,6	102,8	117,8	100,7	116,9
Basel-Stadt	128,0	122,3	100,0	96,6	111,4	130,2	113,1
Basel-Landschaft	98,2	111,1	108,0	64,1	90,2	113,0	92,5
Schaffhausen	115,8	110,3	122,6	111,5	115,8	102,5	114,6
Appenzell Ausserrhoden	114,1	109,4	148,6	127,8	126,1	97,0	121,7
Appenzell Innerrhoden	95,2	84,8	136,5	116,7	111,8	65,6	105,6
St. Gallen	121,4	110,4	122,5	110,1	117,7	102,0	115,5
Graubünden	93,7	91,1	135,0	102,5	108,2	132,6	112,2
Aargau	97,9	86,8	85,0	80,7	88,0	82,3	87,4
Thurgau	111,6	98,0	65,0	68,1	86,5	88,2	86,6
Tessin	79,9	72,9	47,8	60,6	64,7	63,8	64,6
Waadt	95,6	112,5	90,2	110,2	100,4	141,8	106,2
Wallis	108,6	109,6	111,2	131,1	113,0	200,4	121,3
Neuenburg	131,3	126,8	174,3	99,7	135,3	156,5	137,1
Genf	104,5	98,6	78,2	48,4	84,3	131,7	89,8
Jura	134,5	131,9	137,7	98,3	128,5	98,9	126,6

Von den an der Landsgemeinde 2007 beschlossenen Massnahmen profitieren in erster Linie Verheiratete mit und ohne Kinder. Nun ist die Entlastung insbesondere der allein Stehenden geplant, weil auch bei ihnen die Konkurrenzfähigkeit zu verbessern ist. Rund 5,5 Prozent aller Steuerpflichtigen im Kanton gelten als allein stehend.

Steuerbelastung allein stehende Steuerpflichtige (Bruttoarbeitseinkommen)

Brutto-Einkommen	12500	15000	20000	30000	50000	100000	200000	500000	1000000
Index	115,8	161,5	176,3	133,2	108,5	106,4	102,4	103,2	105,8

Der Indexverlauf zeigt einen Handlungsbedarf im unteren und mittleren Segment, d.h. bis zu einem Bruttoeinkommen von 100000 Franken. Da der Landsgemeinde 2009 eine Revision des Tarifs für natürliche Personen vorgeschlagen werden soll, ist als Übergangslösung ein Abzug für allein stehende Steuerpflichtige zu gewähren, der sich vor allem auf die unteren Einkommen auswirkt. Mit einem Abzug von 2000 Franken für allein Stehende, welche nach dem Grundtarif (Art. 34 Abs. 1 StG) besteuert werden, ergibt sich eine mittlere Belastung. – Der Steuerausfall (einfache Kantonssteuer 95%) beläuft sich auf 2,5 Millionen Franken.

Durchschnittliche Steuerbelastung 2006 in Franken

	12500	15000	20000	30000	50000	100000	200000	500000	1000000
Zürich	164	285	616	1466	3626	11788	33231	113469	249714
Schwyz	203	342	678	1433	3337	9953	24258	64930	131914
Schaffhausen	95	225	659	1965	5162	15050	38607	117670	230770
Herisau	117	309	831	2219	5142	14253	34915	93570	188298
St. Gallen	159	276	666	1971	5739	17790	44760	119826	241272
Frauenfeld	–	–	209	1594	5141	14376	36393	107962	224255
Durchschnitt	123	240	610	1775	4691	13868	35361	102905	211037
Glarus	54	263	774	2000	5028	14870	36830	108530	218776
Glarus neu 2009	–	70	464	1614	4558	14225	35978	107991	218237
Durchschnitt ohne Schwyz	107	219	596	1843	4962	14651	37581	110499	226862

5.4. Entlastung Vermögen der natürlichen Personen

Der Memorialsantrag verlangt die Ergänzung der Steuerfreibeträge zum steuerbaren Vermögen mit einem Abzug von 50 000 Franken für selbst bewohntes Eigentum.

Bundesverfassung (Art. 8) und Kantonsverfassung (Art. 4) garantieren die Rechtsgleichheit, wozu namentlich der Anspruch auf Gleichbehandlung gehört. Im Steuerrecht wird das Rechtsgleichheitsgebot konkretisiert durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie durch das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV). Steuerpflichtige in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen sind grundsätzlich gleich zu besteuern. Die Förderung des Erwerbs von Wohneigentum stellt ein öffentliches Interesse dar, weil damit die Selbstvorsorge unterstützt wird. Deshalb ist eine gewisse steuerliche Privilegierung selbst bewohnten Eigentums zulässig. Diese Privilegierung erfolgt mit der reduzierten Eigenmietwertbesteuerung (Besteuerung 60% Marktwert). Eine weitere Privilegierung erscheint aus Sicht der rechtsgleichen Behandlung nicht angebracht, zumal eine Erhebung der Steuerwerte und effektiven Erlöse zeigt, dass die Liegenschaften bei der Bewertung für die Vermögenssteuer überwiegend bevorzugt behandelt werden. Im Kantonsdurchschnitt lag 2006 die Summe der Verkaufspreise um 16 Prozent über den Steuerwerten. Von den ausgewerteten 226 Liegenschaften wurden lediglich 50 zu einem deutlich unter dem Steuerwert liegenden Preis verkauft.

Für die einzelnen Regionen ergibt sich:

Unterland (Bilten bis Mollis)	16,97%
Kerenzen	16,57%
Mittelland (Netstal bis Ennenda)	11,38%
Sernftal	20,62%
Hinterland	14,66%

Die relativ hohe Abweichung in den Randregionen begründet die privilegierte Bewertung, welche die Verordnung über die Bewertung der Grundstücke vorsieht (Art. 13 Abs. 3 BVO). Es sind deshalb bei der Reduktion der Vermögenssteuer bzw. bei der Erhöhung des Steuerfreibetrages sämtliche Steuerpflichtige mit Vermögen gleich zu berücksichtigen. Bei der Vermögenssteuer ist der Kanton Glarus gut positioniert, was sich im Index niederschlägt (Gesamtindex der Vermögensbelastung 82,9). Das Ziel der Steuerstrategie (Belastung im Mittelfeld) ist erfüllt. Allerdings haben einige Kantone angekündigt, die Vermögenssteuern für natürliche Personen zu senken.

Steuerbelastung in Promille 2006 (verheirateter Steuerpflichtiger)				Reinvermögen in 1000 Franken											
	75	100	150	200	250	300	400	500	600	800	1000	2000	5000	10000	
Glarus	–	–	1,28	1,91	2,30	2,55	2,87	3,06	3,19	3,35	3,44	3,64	3,75	3,79	
Schwyz	–	–	–	0,69	1,10	1,37	1,71	1,92	2,06	2,23	2,33	2,54	2,66	2,70	
Obwalden	0,93	1,40	1,86	2,09	2,23	2,33	2,44	2,51	2,56	2,62	2,65	2,72	2,77	2,19	
Zürich	–	–	0,06	0,32	0,48	0,58	0,83	1,11	1,29	1,64	1,97	3,04	4,94	5,77	
Schaffhausen	–	–	0,76	1,15	1,61	1,91	2,58	3,21	3,82	4,73	5,51	6,10	6,30	6,36	
Appenzell Ausserrhod.	–	–	1,42	2,13	2,55	2,84	3,28	3,61	3,84	4,12	4,25	4,49	4,63	4,68	
St. Gallen	–	–	–	1,42	2,28	2,85	3,56	3,99	4,27	4,63	4,84	5,27	5,52	5,61	
Thurgau	–	–	1,16	1,74	2,09	2,32	2,61	2,79	2,90	3,45	3,77	4,74	4,97	5,02	
Durchschnitt	0,13	0,20	0,93	1,64	2,09	2,39	2,84	3,17	3,42	3,82	4,11	4,65	5,08	5,16	
Glarus	–	–	1,28	1,91	2,30	2,55	2,87	3,06	3,19	3,35	3,44	3,64	3,75	3,79	
Glarus 2009	–	–	–	0,97	1,55	1,94	2,42	2,71	2,90	3,14	3,29	3,58	3,75	3,79	

Die Entlastung bei der Vermögenssteuer ist grundsätzlich zu befürworten. Die vorgesehenen resp. durchgeführten Entlastungsmassnahmen bei den Einkommenssteuern kommen vor allem Personen mit unterem und mittlerem Einkommen zu Gute. Die Reduktion der Vermögenssteuern kommt nun jenen entgegen, welche in gesicherten finanziellen Verhältnissen leben. Die Erhöhung der Steuerfreibeträge um 50 000 Franken für Verheiratete, 25 000 Franken für Alleinstehende und je 5 000 Franken für jedes minderjährige, unter elterlicher Sorge oder Obhut stehende Kind und für Bezüger einer Invalidenrente (Art. 45 Abs. 1 Ziff. 4 StG) entlastet bei den Reinvermögen von 150 000 bis 400 000 Franken, was gestützt auf den aktuellen Indexvergleich notwendig ist. – Der Steuerausfall beläuft sich auf 1,5 Millionen Franken (einfache Steuer 95%).

6. Schwarzarbeitsgesetz

Die Bestimmungen über die Durchführung der Massnahmen des Schwarzarbeitsgesetzes wurden an der Landsgemeinde 2007 beschlossen (Art. 35^a und 86 Abs. 1 StG). Nun sehen die meisten Kantone einen einheitlichen Satz von 4,5 Prozent auf den Bruttoeinkünften vor. Da die Steuersätze einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, ist das Steuergesetz zu ergänzen (Art. 35^a Abs. 2). Das Bundesgesetz trat am 1. Januar 2008 in Kraft, weshalb diese Änderung rückwirkend in Kraft zu setzen ist. – Der Steuermehrertrag dürfte gering sein.

7. Auswirkung auf den Steuerertrag

Im Zusammenhang mit den an der Landsgemeinde 2007 beschlossenen Steuerentlastungen wurde verschiedentlich gefordert, den Gemeinden sei in finanzieller Hinsicht entgegenzukommen, und bezüglich der Einführung der NFA wurde kritisiert, der neue Verteilschlüssel des Staatssteuerertrages wirke sich zu Ungunsten der Gemeinden aus. Der Kanton kommt den Gemeinden aber durchaus entgegen. So entlastet er sie mit der NFA von Bereichen mit grossem Kostensteigerungspotenzial und entschuldet sie mit der Gemeindestrukturreform mit rund 16 Millionen Franken, wovon sie auch im Kapitaldienst profitieren. Dank seiner Sparmassnahmen kann er einen Teil der Besserstellung durch die NFA den Gemeinden weitergeben, womit sie langfristig profitieren. Die Änderung des Verteilschlüssels des Staatssteuerertrages kompensiert den Verlust von rund 2,75 Millionen Franken durch die vorgesehenen Steuerentlastungen. Dies muss jedoch einmalig bleiben und darf kein falsches Signal geben. Der Kanton übernimmt ein Risiko, welches sich bei einer allfälligen Verschlechterung zu seinen Ungunsten auswirken wird. Ein nachträgliches Rückgängigmachen ist ebenso wenig realistisch wie eine Beteiligung der Gemeinden an Sparmassnahmen.

Die Ausfälle für den Kanton und die Gemeinden an den Einkommens- und Gewinnsteuern wurden geschätzt auf der Basis der geltenden Steueraufteilung (Einkommens- und Gewinnsteuer, Vermögenssteuer) und unter Berücksichtigung der NFA, der vorgezogenen Aufgabenentflechtung inkl. Korrekturen bei der Spitex sowie der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens. Sie betragen rund 8 Millionen Franken. Hinzu kommen Ausfälle bei Steuerzuschlägen der Ortsgemeinden (1,7 Mio. Fr.) und den Kirchgemeinden (0,8 Mio. Fr.) sowie Mindereinnahmen bei der Bausteuer (0,32 Mio. Fr.).

<i>Steuerausfälle einfache Staatssteuer</i>	<i>Total</i>	<i>Kanton</i>	<i>Gemeinde</i>
Einkommens- und Gewinnsteuer	6500000	4505000	1995000
Vermögenssteuer	<u>1500000</u>	<u>750000</u>	<u>750000</u>
Total Ausfälle	8000000	5255000	2745000

Die Ausfälle bei der kantonalen Bausteuer sind nicht zu berücksichtigen, da sie nur den Kanton betreffen. An der Einkommens- und Gewinnsteuer sowie der Vermögenssteuer sind auch die Gemeinden beteiligt, und es haben durch höhere Gemeindeanteile Kompensationen von 2,745 Millionen Franken zu erfolgen.

7.1. Kompensation der Mindereinnahmen der Gemeinden bei der Einkommens- und Gewinnsteuer (1,995 Mio. Fr.)

Die Ausfälle bei der Einkommens- und Gewinnsteuer belaufen sich auf 6,5 Millionen Franken. Davon haben, aufgrund des Verteilers ab 1. Januar 2008 (Art. 240 StG) der Kanton 69,3 Prozent und die Gemeinden 30,7 Prozent zu tragen. Durch den Kanton sind 1,995 Millionen Franken zu kompensieren. Der Ertrag der Einkommens- und Gewinnsteuer beträgt durchschnittlich 120,7 Millionen Franken (Rechnung 2006 121,2 Mio. Fr.; gemäss Budget 2007 120,6 Mio. Fr. und 2008 120,4 Mio. Fr.); der prognostizierte Ausfall der Gemeinden macht gerundet 1,7 Prozent (effektiv 1,65%) aus und ist entsprechend zu erhöhen (Art. 240ff. StG).

1. Schritt: Aufteilung Einkommens- und Gewinnsteuer auf Kanton und Gemeinden

	<i>Verteilung ist (ab 1.1.2008)</i>	<i>Verteilung neu (ab 1.1.2009)</i>
Anteil Kanton	69,3%	67,6%
Anteil Gemeinden	<u>30,7%</u>	<u>32,4%</u>
Total	100,0%	100,0%

2. Schritt: Aufteilung Anteil Gemeinden auf Orts- und Schulgemeinden (32,4%)

Im zweiten Schritt werden die Gemeindeanteile nach heutigem Verhältnis zwischen Ortsgemeinde (43%) und Schulgemeinde (57%) aufgeteilt. Die beiden Ausgleichsfonds sowie der Fonds für Gemeindezusammenschlüsse sind nicht betroffen:

	<i>Verteilung ist (ab 1.1.2008)</i>	<i>Verteilung neu (ab 1.1.2009)</i>
Anteil Ortsgemeinden	12,2%	12,9%
Anteil Schulgemeinden	16,0%	17,0%
Fonds für Gemeindezusammenschlüsse	0,5%	0,5%
Ausgleichsfonds	<u>2,0%</u>	<u>2,0%</u>
Total Gemeinden	30,7%	32,4%

3. Schritt: Aufteilung Ortsgemeindeanteil nach Bevölkerung, eigenem Aufkommen und verschiedenen Kriterien (12,9%)

Durch den höheren Anteil der Ortsgemeinden verändern sich die Anteile der verschiedenen Ortsgemeinden nach Bevölkerung (59,8%), nach eigenem Aufkommen (35,3%) sowie nach verschiedenen Kriterien (4,9%). Da der Finanzausgleich 2000 bis und mit 2010 unverändert bleiben soll, hat auch das Verhältnis zwischen den Anteilen nach Aufkommen, Bevölkerung und Kriterien gleich zu bleiben.

	<i>Verteilung ist</i> <i>(ab 1.1.2008)</i>	<i>Verteilung neu</i> <i>(ab 1.1.2009)</i>
Anteil nach eigenem Aufkommen	4,3%	4,55%
Anteil nach Einwohnern	7,3%	7,71%
Nach Kriterien	<u>0,6%</u>	<u>0,64%</u>
Total Anteil Ortsgemeinden	12,2%	12,90%

4. Schritt: Aufteilung Ortsgemeindeanteil nach verschiedenen Kriterien (0,64%)

Der für den Ausgleich von Sonderlasten ausgeschiedene Anteil (neu 0,64%) wird aufgeschlüsselt nach Bevölkerungsdichte (20%), Standortausgleich (30%), Alpen (25%) und Waldfläche (25%).

	<i>Verteilung ist</i> <i>(ab 1.1.2008)</i>	<i>Verteilung neu</i> <i>(ab 1.1.2009)</i>
Bevölkerungsdichte	0,12%	0,13%
Standortausgleich	0,18%	0,19%
Alpen	0,15%	0,16%
Waldfläche	<u>0,15%</u>	<u>0,16%</u>
Total Anteil nach verschiedenen Kriterien	0,60%	0,64%

5. Schritt: Aufteilung Schulgemeindeanteil nach Schülern und in gleichen Teilen (17%)

Durch den höheren Anteil der Schulgemeinden werden die Unteranteile je Schüler (94,3%) und in gleichen Teilen (5,7%) grösser. Auch hier bleibt das Verhältnis zwischen den Unteranteilen unverändert.

	<i>Verteilung ist</i> <i>(ab 1.1.2008)</i>	<i>Verteilung neu</i> <i>(ab 1.1.2009)</i>
Anteil nach Schülern	15,1%	16,0%
Anteil in gleichen Teilen	<u>0,9%</u>	<u>1,0%</u>
Total Anteil der Schulgemeinden	16,0%	17,0%

7.2. Kompensation der Mindereinnahmen der Gemeinden bei der Vermögenssteuer (0,75 Mio. Fr.)

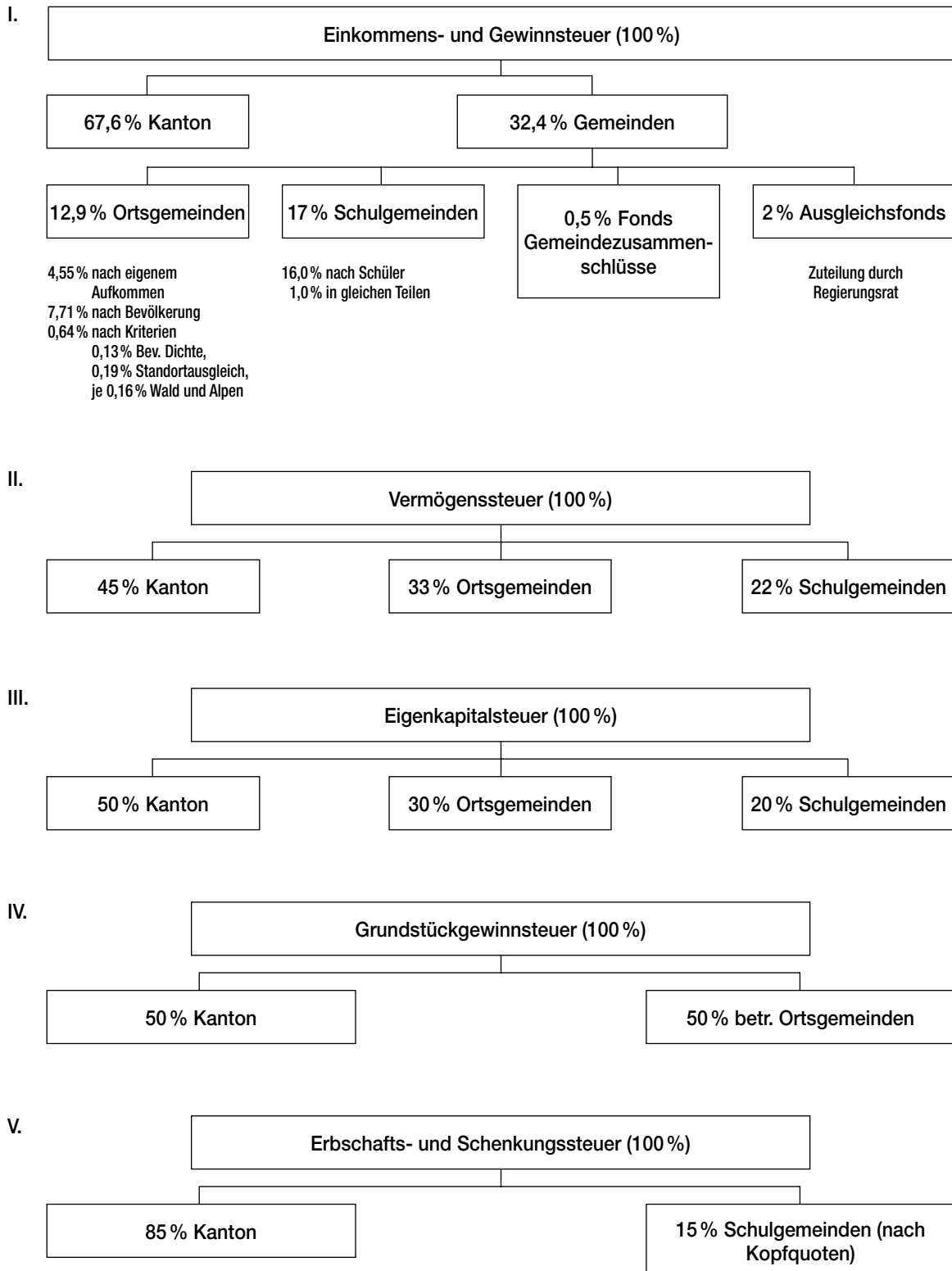
Die Steuerentlastungen bei der Vermögenssteuer betragen geschätzte 1,5 Millionen Franken. Der Ertrag der Vermögenssteuern beträgt im Durchschnitt 14,6 Millionen Franken (Rechnung 2006 14,9 Mio. Fr.; gemäss Budget 2007 13,6 Mio. Fr. und 2008 15,4 Mio. Fr.). Der Anteil der Gemeinden beträgt 50 Prozent des Vermögenssteuerertrags. Er wird um (gerundet) 5 Prozent erhöht, was den Ausfall von 0,75 Millionen Franken kompensiert. Die Kompensation zwischen Orts- und Schulgemeinden erfolgt nach den geltenden Aufteilungsverhältnissen (gerundet auf 1%).

	<i>Verteilung ist</i> <i>(ab 1.1.2008)</i>	<i>Verteilung neu</i> <i>(ab 1.1.2009)</i>
Vermögenssteuer Kanton	50,0%	45,0%
Ortsgemeinden	30,0%	33,0%
Schulgemeinden	<u>20,0%</u>	<u>22,0%</u>
Total Vermögenssteuer	100,0%	100,0%

Verteilung der Steuern zwischen Kanton und Gemeinden

(Finanzausgleich 2000; ab 1.1.2009; berücksichtigt: NFA, vorgezogene Aufgabenentflechtung inkl. Korrektur Spitex, Kantonalisierung Sozial- und Vormundschaftswesen, Ausgleich Steuerausfälle der Gemeinden, Steuergesetzrevision LG 2008)

Die Grafik zeigt die Steuerverteilung zwischen Kanton und Gemeinden ab 1. Januar 2009:



8. Ausblick

Weitere Steuerentlastungen sind geplant. Mit den Massnahmenpaketen der Landsgemeinden 2007 und 2008 werden die Zielsetzungen der Steuerstrategie – steuerliche Belastung natürliche Personen im schweizerischen Mittel/juristische Personen im vorderen Drittel – weitgehend erfüllt. Der Steuerwettbewerb ist jedoch ausgesprochen dynamisch. Der Kanton Glarus wird wegen Steuergesetzrevisionen anderer Kantone wieder an Rängen verlieren.

Die Steuerstrategie ist mit Blick auf die ausserkantonale Entwicklung zu überprüfen. Im Vordergrund stehen die natürlichen Personen, da der Handlungsbedarf bei ihnen besonders gross ist. Zugunsten eines fiskalisch modernen und moderaten Kantons wird ein Teilsplittingtarif überlegt (mit weiteren Entlastungen für allein stehende und verheiratete Steuerpflichtige); Verheiratete sollen im Verhältnis zu allein Stehenden gerecht entlastet werden.

Die nächsten Steuerentlastungen werden die Gemeinden ebenfalls treffen. Auch auf ihre Steuereinnahmen wird sich die Konjunktur positiv auswirken. Das Gemeinderat wird darüber Aufschluss geben, inwiefern steuerliche Entlastungsmassnahmen bei den Gemeinden vertretbar sein werden.

9. Beratung im Landrat

9.1. Landrätliche Kommission

Eine landrätliche Kommission unter Vorsitz von Landrat Felix Lehner, Glarus, nahm sich der Vorlage an. Einigkeit mit dem Regierungsrat herrschte über die grundsätzliche Stossrichtung, welche den Vorschlag als Zwischenetappe zu weiteren Entlastungen bei den juristischen Personen, bei der Vermögenssteuer und bei allein Stehenden betrachtet; dem Steuerwettbewerb kann sich der Kanton nicht entziehen. Die Kommission diskutierte zusätzliche Entlastungen, zeichneten sich doch weitere Verbesserungen der Finanzlage ab. Sie sah aber angesichts der Netto-Schuld von 41,1 Millionen Franken per Ende 2006 davon ab; vorerst sei diese zu tilgen. Zudem sei für 2009 eine Landsgemeindevorlage geplant, welche durch die Neugestaltung der Tarife die natürlichen Personen nochmals entlaste. – Eintreten auf die Vorlage war unbestritten.

In der Detailberatung folgte die Kommission mit einer Ausnahme den regierungsrätlichen Vorschlägen. Bei den allein stehenden Steuerpflichtigen bevorzugte sie mit knapper Mehrheit einen prozentualen Abzug von 5 Prozent beim Steuertarif statt des Sozialabzuges von 2000 Franken. Damit würden Steuerpflichtige mit einem Bruttoeinkommen von mehr als 150000 Franken stärker entlastet.

9.2. Landrat

Eintreten auf die Vorlage war im Landrat unbestritten. Alle Fraktionen schlossen sich, wenn teils auch nur widerstrebend, der Steuerstrategie an: schrittweises Senken der Steuern unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten des Kantons, Eliminierung der grössten Belastungen gemäss Indexvergleichen, Amortisation der Schulden. Angesichts der bevorstehenden nächsten Tarifiereduktion wurden keine Anträge auf weitere Steuerreduktionen gestellt und der Steuerfuss auf 95 Prozent belassen. Die Reduktion bei den juristischen Personen mit einer Flat Rate Tax von 9 Prozent liege im Trend. Der zusätzliche Vermögenssteuerabzug von 50000 Franken für Verheiratete, 25000 für allein Stehende bevorzugte alle mit Vermögen gleich. – Gänzlich unbestritten blieben die Anpassungen an das geänderte Bundesrecht.

Zu einer intensiven Diskussion kam es bezüglich Entlastung der allein Stehenden. Die Ratsmehrheit, unterstützt vom Regierungsrat, votierte für den generellen Abzug von 2000 Franken. Dieser sei sozialer und entlaste die gemäss Index überdurchschnittlich Belasteten in den unteren und mittleren Einkommenskategorien unter 100000 Franken Bruttoeinkommen. Zudem stehe ja bereits im nächsten Jahr eine Anpassung der Steuertarife an, von welcher höhere Einkommenskategorien stärker profitierten. Die Ratsminderheit setzte sich für einen linearen Rabatt von 5 Prozent auf dem Steuertarif für allein Stehende ein. Damit werde der Mittelstand vermehrt entlastet und darüber hinaus ein Zeichen für eine Einkommenskategorie gesetzt, die mobil sei und im Kanton Schwyz deutlich weniger Steuern bezahlen müsste. – Ein Antrag auf Verzicht der Steuerreduktion bei den juristischen Personen und der Flat Rate Tax wurde nach kurzer Diskussion klar abgelehnt.

Der Landsgemeinde wird beantragt, den Memorialsantrag abzulehnen und den vorgeschlagenen Änderungen des Steuergesetzes zuzustimmen.

10. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag betreffend der Änderung des kantonalen Steuergesetzes (zusätzlicher Steuerfreibetrag für selbst bewohntes Eigentum bei der Vermögenssteuer) abzulehnen und folgender Änderung des Steuergesetzes zuzustimmen:

Änderung des Steuergesetzes

(Erlassen von der Landsgemeinde am 2008)

I.

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

Art. 33 Abs. 1 Ziff. 5 (*neu*)

(¹ Vom Reineinkommen werden für die Steuerberechnung abgezogen:)

5. als Abzug für allein Stehende, ausgenommen für allein stehende Steuerpflichtige, welche Anspruch auf den Verheiratetentarif (Art. 34 Abs. 2) haben: 2000 Franken.

Art. 35^a Abs. 2 (*neu*)

² Der Steuersatz beträgt 4,5 Prozent vom Bruttoeinkommen.

Art. 45 Abs. 1

¹ Vom Reinvermögen werden für die Berechnung des steuerbaren Vermögens abgezogen:

1. 75 000 Franken für allein stehende Steuerpflichtige;
2. 150 000 Franken für gemeinsam steuerpflichtige Ehegatten sowie verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die allein mit Kindern im Sinne von Artikel 33 dieses Gesetzes zusammenleben;
3. 25 000 Franken für jedes minderjährige, unter der elterlichen Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen stehende Kind;
4. zusätzlich 25 000 Franken für Steuerpflichtige, die mindestens eine halbe Rente der eidgenössischen Invalidenversicherung beziehen.

Art. 70

(*Marginalien unverändert*)

Die einfache Gewinnsteuer der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften beträgt 9,0 Prozent des steuerbaren Gewinnes.

Art. 176 Abs. 1^a (*neu*)

^{1a} Wenn bei Einleitung eines Nachsteuerverfahrens ein Strafverfahren wegen Steuerhinterziehung weder eingeleitet wird, noch hängig ist, noch von vornherein ausgeschlossen werden kann, wird die steuerpflichtige Person auf die Möglichkeit der späteren Einleitung eines solchen Strafverfahrens aufmerksam gemacht.

Art. 220 Abs. 1 und Abs. 1^a (*neu*)

¹ Die Einleitung eines Strafverfahrens wegen Steuerhinterziehung wird der betroffenen Person schriftlich mitgeteilt. Es wird ihr Gelegenheit gegeben, sich zu der gegen sie erhobenen Anschuldigung zu äussern; sie wird auf ihr Recht hingewiesen, die Aussage und ihre Mitwirkung zu verweigern.

^{1a} Beweismittel aus einem Nachsteuerverfahren dürfen in einem Strafverfahren wegen Steuerhinterziehung nur dann verwendet werden, wenn sie weder unter Androhung einer Veranlagung nach pflichtgemäsem Ermessen (Art. 153 Abs. 2) mit Umkehr der Beweislast im Sinne von Artikel 155 Absatz 2 noch unter Androhung einer Busse wegen Verletzung von Verfahrenspflichten beschafft wurden.

Art. 240 Abs. 1

(¹ Vom Ertrag der Einkommens- und Gewinnsteuer erhalten:)

67,6 Prozent der Kanton und
32,4 Prozent die Gemeinden.

Art. 241 Abs. 1

¹ Die Gemeindeanteile (32,4%) sind wie folgt zu verteilen:

- 12,9 Prozent an die Ortsgemeinden;
- 17,0 Prozent an die Schulgemeinden;
- 2,0 Prozent in die Ausgleichsfonds für Orts- und Schulgemeinden; die Zuteilung an die Ausgleichsfonds erfolgt durch den Regierungsrat;

0,5 Prozent an den Fonds zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen gemäss Beschluss der Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 über den Ausgleich der unterschiedlichen Vermögensverhältnisse bei den sich zusammenschliessenden Gemeinden; dieser Fonds ist befristet bis zum 31. Dezember 2010.

Art. 242 Abs. 1

¹ Der Anteil der Ortsgemeinden von 12,9 Prozent ist wie folgt zu verteilen:

- 4,55 Prozent nach eigenem Aufkommen;
- 7,71 Prozent nach Einwohnern;
- 0,64 Prozent nach folgenden Kriterien:
 - 0,13 Prozent Bevölkerungsdichte,
 - 0,19 Prozent Standortausgleich,
 - 0,16 Prozent Alpen,
 - 0,16 Prozent Waldfläche.

Art. 243 Abs. 1

¹ Bei einer steuerstarken Ortsgemeinde fällt die Differenz zwischen ihrem Anteil von 12,26 Prozent am eigenen Aufkommen und ihrem Anteil nach der Verteilung (4,55% nach eigenem Aufkommen und 7,71% nach Einwohnern) in den direkten Finanzausgleich zwischen den Gemeinden.

Art. 244 Abs. 1, 2 Ziff. 1 und Abs. 4

¹ Übersteigt der Anteil einer steuermittelstarken oder steuerschwachen Ortsgemeinde nach der Verteilung (4,55% nach eigenem Aufkommen und 7,71% nach Einwohnern) ihren Anteil von 12,26 Prozent am eigenen Aufkommen und erhebt die Gemeinde einen unterdurchschnittlichen Gesamtsteuerzuschlag oder entspricht ihre Rechnungsführung nicht den Grundsätzen des Neuen Rechnungsmodells, so hat die betreffende Ortsgemeinde eine Einlage in den Ausgleichsfonds für finanzschwache Ortsgemeinden vorzunehmen.

(² Diese Einlage entspricht:)

1. der Differenz zwischen dem Anteil der Ortsgemeinde nach der Verteilung (4,55% nach eigenem Aufkommen und 7,71% nach Einwohnern) und ihrem Anteil von 12,26 Prozent am eigenen Aufkommen, oder, sofern der folgende Betrag gemäss Ziffer 2 kleiner ist,

⁴ Bei Gemeinden, die offensichtlich überdurchschnittliche Gesamtsteuerzuschläge oder zweckgebundene Beiträge nach Absatz 3 erheben, um eine Einlage in den Ausgleichsfonds zu vermeiden, erfolgt eine Kürzung ihrer Anteile nach der Verteilung (4,55% nach eigenem Aufkommen und 7,71% nach Einwohnern). Der Entscheid über die Kürzung und deren Ausmass obliegt dem Regierungsrat.

Art. 246

(Marginalie unverändert)

Der Anteil der Schulgemeinden von 17 Prozent ist wie folgt zu verteilen:

- 16 Prozent sind den Schulgemeinden, dem Kanton für das von ihm geführte Angebot auf der Sekundarstufe I und den unter Aufsicht des Staates stehenden Privatschulen nach Schülerzahl zu verteilen; darin inbegriffen ist 1 Prozent als Ausgleich der Beiträge an die Kosten der Volksschule gemäss Artikel 111 Bildungsgesetz;
- 1 Prozent in gleichen Anteilen an alle Schulgemeinden während zehn Jahren ab Inkrafttreten dieses Gesetzes; nach Ablauf dieser Frist wird dieses 1 Prozent zu den 16 Prozent geschlagen, die nach Schülerzahl verteilt werden.

Art. 248 Abs. 1

(¹ Vom Ertrag der Vermögenssteuer erhalten:)

- 45 Prozent der Kanton,
- 33 Prozent die Ortsgemeinden,
- 22 Prozent die Schulgemeinden.

II.

Die Änderung tritt in Kraft: Artikel 35^a Absatz 2 rückwirkend auf den 1. Januar 2008, die übrigen Artikel auf den 1. Januar 2009.

§ 7 A. Antrag betr. Verankerung der musikalischen Bildung im Gesetz über Schule und Bildung

B. Gesetz über die Förderung des Musikunterrichts schulpflichtiger Lernender

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird beantragt, den Memorialsantrag betr. Verankerung der musikalischen Bildung im Gesetz über Schule und Bildung (Bildungsgesetz) abzulehnen und den Gegenvorschlag zur Änderung des Gesetzes über die Förderung des Musikunterrichts schulpflichtiger Kinder anzunehmen. Die Integration der musikalischen Grundsicherung in den Volksschulunterricht wird im Zusammenhang mit der Einführung der drei Einheitsgemeinden und des Projekts Harnos geprüft.

Der Memorialsantrag verlangt:

- *Integration obligatorische musikalische Grundsicherung in den Volksschulunterricht ab dem zweiten Kindergartenjahr und/oder der ersten und zweiten Primarklasse;*
- *Erteilung Leistungsauftrag an den Verein Glarner Musikschule;*
- *Lohnleichstellung Musiklehrpersonen mit Lehrpersonen an öffentlichen Schulen;*
- *Finanzierung freiwilliger Musikunterricht durch Beiträge von Kanton, Schulgemeinden und Eltern zu je einem Drittel;*
- *Ausdehnung Beitragsberechtigung freiwilliger Musikunterricht auf Sekundarstufe II.*

Die Integration der obligatorischen musikalischen Grundsicherung in den Volksschulunterricht bedingt keine Änderung des Bildungsgesetzes. Sie würde lediglich den Lehrplan betreffen. Da Gemeindestruktur-reform und Projekt Harnos eine Revision der Bildungsgesetzgebung an der Landsgemeinde 2009 notwendig machen, ist das Anliegen in diesem Zusammenhang zu prüfen und von vorgezogenen Einzel-massnahmen abzusehen. – Das Erlassen von Rahmenbedingungen käme wohl dem Kanton zu, während die Gemeinden für den Unterricht zu sorgen hätten. Sie müssten somit darüber entscheiden können, ob der Unterricht durch eigene, ausgebildete Lehrpersonen oder mittels Vergabe (z.B. Leistungsauftrag an Glarner Musikschule) erteilt würde; daher ist von einem grundsätzlichen Leistungsauftrag an den Verein Glarner Musikschule abzusehen.

Das Festschreiben der Lohnleichstellung der Musiklehrpersonen mit den Lehrpersonen an öffentlichen Schulen im Bildungsgesetz ist ebenfalls abzulehnen. Es ist zwischen obligatorischem und freiwilligem ausserschulischen Musikunterricht zu unterscheiden. Regelte der Kanton auch künftig die Besoldung der Lehrpersonen an der Volksschule, hätte er bei Integration der musikalischen Grundsicherung in den Volksschulunterricht die Musiklehrpersonen mit zu berücksichtigen.

Der ausserschulische Musikunterricht ist und bleibt Sache privater Institutionen, denen Anstellung und Besoldung ihrer Lehrpersonen freizulassen ist. Da er von ihnen weiterhin in der unterrichtsfreien Zeit und gegen Entgelt erteilt wird, ist seine Förderung nicht im Bildungsgesetz, sondern im Gesetz über die Förderung des Musikunterrichts schulpflichtiger Kinder zu regeln. Das Ausdehnen der Beitragsberechtigung bis zum Abschluss der Sekundarstufe II lehnte der Landrat auch in abgeschwächter Form ab. Hingegen befürwortet er die Möglichkeit von Leistungsvereinbarungen mit weiteren geeigneten Institutionen im Rahmen des bewilligten Budgets. Die Förderung des ausserschulischen Musikunterrichtes wird neu der Kanton allein tragen; die Gemeinden werden von den Beitragsleistungen entlastet.

Der Landrat empfiehlt das Gesetz zur Annahme.

1. Der Memorialsantrag

Am 26. September 2006 reichte der Vorstand des Vereins Glarner Musikschule folgenden Memorialsantrag ein:

«Die musikalische Bildung ist im Gesetz über Schule und Bildung zu verankern. Daraus ergeben sich folgende Ergänzungen und Änderungen:

Art. 12 Abs. 1 (ergänzen) Abs. 6 (neu)

¹ (Es bestehen folgende öffentlichen Schulen):

e. Musikschule.

⁶ Die Unterrichtsbedingungen im Schultyp Musikschule werden in einer eigenen Verordnung geregelt.

Art. 37 (ändern)

Musikschule

¹ Die Musikschule vermittelt den Schülerinnen und Schülern eine musikalische Ausbildung und hilft ihnen, eine ganzheitliche Persönlichkeit und ein kulturelles Bewusstsein zu entwickeln.

² Der diesem Zweck dienende Unterricht wird als Leistungsauftrag dem Verein Glarner Musikschule (VGM) übertragen. Die Ausbildung an der Musikschule ist freiwillig. Sie ist bis zum Abschluss der Sekundarstufe II anzubieten.

³ Der VGM erfüllt seine Aufgabe in der Regel mit fachhochschulausgebildeten Musiklehrpersonen.

⁴ Zur Erfüllung seiner Aufgabe dienen dem VGM folgende finanzielle Mittel:

- a. der Beitrag des Kantons
- b. die Beiträge der Gemeinden
- c. die Beiträge der Eltern

⁵ a. Der Beitrag des Kantons wird aufgrund eines vom VGM eingereichten und vom Regierungsrat genehmigten Budgetentwurfes vom Landrat festgesetzt und in den jährlichen Voranschlag aufgenommen.

b. Der Beitrag der Gemeinden ist gleich hoch wie derjenige des Kantons; er wird unter den Gemeinden im Verhältnis zu den am Musikunterricht teilnehmenden Schülerinnen und Schülern aufgeteilt.

c. Der Beitrag der Eltern ist so anzusetzen, dass er höchstens einen Drittel der gesamten Aufwendungen für den Betrieb der Musikschule des VGM deckt.

⁶ Die Musikschule steht unter der Aufsicht des Departements für Bildung und Kultur.

Art. 74 (ergänzen)

Die Besoldungen der Lehrpersonen an der Musikschule entsprechen ausbildungsgemäss den Besoldungen der Lehrpersonen an öffentlichen Schulen.

Art. 75 (ergänzen)

Die Musikschule regelt die Lohnfortzahlung ihrer Lehrpersonen bei Unfall und Krankheit.

Art. 76 (ergänzen)

Die Lehrpersonen der Musikschule sind bei der Vorsorgestiftung VMS/SMPV versichert.

Begründung

Am 2. Juni 1971 wurde der politisch und konfessionell neutrale Verein Glarner Musikschule gegründet. Auf Antrag des Vorstandes der Glarner Musikschule und nach der Zustimmung des Regierungsrates und des Landrates erliess die Landsgemeinde vom 6. Mai 1973 das Gesetz über die Förderung des Musikunterrichts schulpflichtiger Kinder. Zudem wurde 1988 in der Kantonsverfassung in Artikel 37 Absatz 3 Buchstabe c die Förderung des Musikunterrichtes wie folgt verankert: Der Kanton fördert zusammen mit den Gemeinden den Musikunterricht. Die Glarner Musikschule nahm 1971 ihren Betrieb mit 85 Schülerinnen und Schülern auf. Schon 1990 unterrichteten 52 Lehrpersonen (heute 42 Lehrpersonen), zum grössten Teil in Teilpensen, 1035 Schülerinnen und Schüler. Seitdem ist die Schülerzahl mehr oder weniger konstant geblieben. Das Bedürfnis nach musikalischer und ganzheitlicher Bildung ist somit ausgewiesen.

Situation ab 2003

Bis im Dezember 2002 haben Regierungsrat und Landrat gemäss Artikel 4 des Reglements über die Ausrichtung von Beiträgen an den Musikunterricht schulpflichtiger Kinder jeweils anlässlich der jährlichen Budgetdebatte dem von der Glarner Musikschule eingereichten budgetierten Beitrag entsprochen. Im Dezember 2003 beantragte der Regierungsrat im Rahmen des gesamten Sparmassnahmenpakets des Kantons aber ohne Rücksprache mit den Verantwortlichen der Institution Glarner Musikschule, es sei der Beitrag an die Glarner Musikschule von 1266 000 (Rechnung 2003) per 1. Januar 2004 auf 1 000 000 Franken festzulegen. Diese Kürzung von 20 Prozent innerhalb eines Monats zu realisieren, schien auch dem Landrat zu eng, deshalb beschloss er eine Aufteilung der Kürzung als Abfederung für 2004 um 100 000 und ab 2005 nochmals um 166 000 Franken.

Im Rahmen der Budgetberatungen 1988 erhöhte der Landrat nach vorangegangenen Gesprächen mit der Erziehungs- und Finanzdirektion den Beitrag an die Glarner Musikschule aufgrund der anerkannten Einstufung der an den Konservatorien (heute Fachhochschulen) ausgebildeten Musiklehrpersonen gemäss der Besoldungsverordnung der Primarlehrpersonen des Kantons Glarus. Umso mehr erschien die Kürzung des Beitrages im Dezember 2003 als ein unverhältnismässiger, nicht sachbezogener und für uns auch nicht nachvollziehbarer Entscheid. Der Vorstand der Glarner Musikschule möchte dabei festhalten, dass er sich mit einem, wie in anderen Sparten des Kantonsbudgets entsprechenden, Kürzungsvorschlag (Grössenordnung 10%) hätte einverstanden erklären können. Eine nicht unwesentliche Leistung ist noch zu erwähnen: Der Verein generierte über die Jahre seines Bestehens weit über 1 000 000 Franken an privaten Beiträgen und konnte so sämtliches Inventar, alle Instrumente sowie die Schulgeldermässigungen aus eigenen Mitteln finanzieren, ohne dabei den Kanton und die Schulgemeinden zu belasten. Durch die massiven Beitragskürzungen ab 2004 sah sich der Vorstand der Glarner Musikschule gezwungen, empfindliche Kürzungen bei den Lehrerbesoldungen und bei der Unterrichtszeit sowie andererseits starke Erhöhungen bei den Schulgeldern vorzunehmen. Somit ist für Kinder aus finanziell einfacheren Familienverhältnissen der Besuch des Musikunterrichts heute schon oft nicht mehr möglich. Das Recht auf ganzheitliche musikalische Bildung ist nicht mehr gewährleistet. Weiter sollen zukünftig die Besoldungen für Musiklehrpersonen mit Bachelor- und Masterabschluss den Besoldungen der Lehrpersonen an öffentlichen Schulen gleichgestellt sein.

Gleiche Chancen für alle

Die Glarner Musikschule setzt sich deshalb dafür ein, allen Kindern gleiche Chancen zu schaffen. Ganzheitliche musikalische Bildung, sich bewegen, singen und musizieren, ist Teil der Bildung während der Schulzeit. Deshalb darf sie weder aus politischen noch aus finanziellen Gründen verweigert, vernachlässigt oder eingeschränkt werden. Dies erfordert einen Paradigmawechsel im politischen Denken und dadurch bei der Verteilung der beschränkten finanziellen Ressourcen.

Studien aus Hirnforschung und Musikpädagogik haben längst bewiesen, dass musikalische Bildung die Kreativität, die Intelligenz und die soziale Kompetenz fördert. Sie schafft zudem auch kulturelle Identität.

Die Musikschule ist im Gesetz über Schule und Bildung zu verankern

Bildung darf sich nicht nur an wirtschaftlichen und finanziellen Interessen orientieren und dabei übergeordnete Ziele aus den Augen verlieren. Die Politik und dadurch insbesondere die Bildungsdirektion übernehmen die Verantwortung für eine ausgewogene, ganzheitliche Bildung unserer Kinder, also auch für die musikalische Bildung. Auch an öffentlichen Schulen ist das Fach Musik den anderen Fächern gleichzustellen. Dazu gehört eine flächendeckende Integration der musikalischen Früherziehung und Grundschule im zweiten Kindergartenjahr und/oder in der ersten und zweiten Primarklasse. Dieser Unterricht soll unter Aufsicht der Musikschule durch Fachlehrpersonen erteilt werden.

Verordnung

In der Verordnung sind sämtliche relevanten Bestimmungen über die Organisation und die Unterrichtsbedingungen an der Musikschule zu regeln.

Verein Glarner Musikschule

Die Glarner Musikschule hat während den 35 Jahren ihres Bestehens nachhaltig bewiesen, dass sie im Stande ist, diesen Leistungsauftrag zu übernehmen. – Die Glarner Musikschule ist ein Bildungs- und Kulturzentrum für Kinder, Jugendliche und Erwachsene. Sie ergänzt den Bildungsauftrag der öffentlichen Schulen. – Sie vermittelt ihren Schülerinnen und Schülern die Fähigkeit, eine eigene musikalisch-kulturelle Werterhaltung zu entwickeln. – Sie bietet ein zeitgemässes Bildungsangebot an Instrumental- und Vokalfächern sowie an Tanz- und Theaterkursen. – Sie trägt mit ihren zahlreichen Aktivitäten Wesentliches zur kulturellen Identität des Kantons bei.

Wir bieten einen professionellen Unterricht mit einem Musikschul-Team an, das durch seine hohe Flexibilität ideale Voraussetzungen schafft, um zusammen mit den Schülerinnen und Schülern die individuell gesetzten Bildungsziele zu erreichen. – Wir unterstützen in besonderem Masse das Zusammenspiel und fördern damit die musikalische und soziale Kompetenz der Schülerinnen und Schüler. – Wir verlangen von den Schülerinnen und Schülern die Bereitschaft, sich so auf den Unterricht vorzubereiten, dass die Lernziele erreicht werden. Die Eltern werden dabei partnerschaftlich mit einbezogen.»

2. Musikunterricht

Beim Musikunterricht ist zwischen dem obligatorischen Schulfach «Musik» und dem freiwilligen, auserschulischen Musikunterricht zu unterscheiden.

2.1. Obligatorisches Schulfach «Musik»

Das Fach «Musik» ist im Kernlehrplan verankert. Zuständig für die Lehrpläne ist der Regierungsrat (Art. 96 Bildungsgesetz; BiG). Musik ist als Lerngrundlage für die ganzheitliche und umfassende Bildung und Erziehung äusserst bedeutsam und wird im Kernlehrplan wie folgt beschrieben:

«Musik und Gesang gehören zum Leben des Menschen. Musik und Gesang begleiten und prägen ihn auf vielfältige Weise und haben in den verschiedenen Erscheinungsformen Anteil an seiner geistig-seelischen Entfaltung.

Das gemeinsame Musizieren erhöht die soziale Kompetenz der Kinder. Die Musik macht die eigene Kultur bewusst und fördert Toleranz gegenüber anderen Kulturen. Aktives Musizieren, bewusstes Musikhören, Musik erleben und verstehen tragen zur Lebensfreude, zur Entfaltung der Persönlichkeit und zur sinnvollen Freizeitgestaltung bei.

Die Schule fördert die musikalische Entwicklung der Kinder sorgfältig. Sie schöpft die Möglichkeiten der Musik dadurch aus, dass sie die Kinder Musik, wenn immer möglich, handelnd erleben lässt, um dadurch u. a. die Konzentrations- und Merkfähigkeit zu begünstigen. Indem die Schule Musik fächerübergreifend einsetzt, zeigt sie den Kindern, dass Musik immer auch Ausdruck von Zeit und Gesellschaft ist.»

Im Kernlehrplan sind für alle Klassen (Kindergarten, Primarschule und Sekundarstufe I) die wöchentlichen Unterrichtszeiten und die Kern- und Basisziele festgelegt. Der Musikunterricht wird in der Regel durch die Lehrpersonen erteilt. Vereinzelt stellten die Schulgemeinden auch Fachlehrpersonen an.

2.2. Freiwilliger, auserschulischer Musikunterricht

Das Gesetz über die Förderung des Musikunterrichts schulpflichtiger Kinder regelt, dass Institutionen, welche schulpflichtigen Lernenden Musikunterricht erteilen, einen Kantonsbeitrag sowie einen Beitrag der Schulgemeinden in gleicher Höhe erhalten. Gestützt darauf erhalten seit über 30 Jahren der Verein Glarner Musikschule, der Glarner Blasmusikverband und der Glarner Tambourenverein öffentliche Beiträge für die Erteilung von Musikunterricht an schulpflichtige Kinder. Für «private Anbieter» von Musikunterricht sieht das Gesetz keine öffentlichen Beiträge vor.

Verein Glarner Musikschule

Der Verein Glarner Musikschule bietet seit über 35 Jahren erfolgreich professionellen Musikunterricht an und trägt mit seinen zahlreichen Aktivitäten Wesentliches zur kulturellen Identität des Kantons bei. Die Musikschule erteilte 2006 durchschnittlich 389 Jahreswochenstunden an 964 Lernende und 91 Erwachsene. 45 Lehrpersonen, vorwiegend in Teilpensen, erteilten den Musikunterricht an 22 Standorten. Zudem veran-

staltete sie 109 Konzerte, Veranstaltungen und Anlässe. 2006 betrug der Gesamtaufwand 1,866 Millionen Franken, wovon über 90 Prozent auf den Personalaufwand entfielen.

Die Glarner Musikschule wird je hälftig vom Kanton und den Schulgemeinden finanziert. Der Landrat setzt alljährlich mit dem Voranschlag den Kredit zur Förderung des Musikunterrichts schulpflichtiger Kinder fest. – Die erwähnte Sparmassnahme traf die Musikschule hart. Sie war gezwungen, Zahl und Dauer der Unterrichtslektionen zu reduzieren, Schulgelder zu erhöhen und Löhne zu kürzen.

Glarner Blasmusikverband und Glarner Tambourenverein

Der Glarner Blasmusikverband – ihm gehören alle Glarner Harmoniemusiken an – und der Tambourenverein erhalten seit 1973 unverändert 6 Franken (je 3 Fr. vom Kanton und den Schulgemeinden) pro Unterrichtslektion an schulpflichtige Musikschüler; der maximale Beitrag pro Jahr und Kind beträgt 240 Franken. Im Schuljahr 2005/2006 wurden 209 Blasmusikschüler und Tambouren unterrichtet und dafür Beiträge der öffentlichen Hand von 47 370 Franken ausgerichtet.

3. Kernpunkte des Memorialsantrages

Der Memorialsantrag verlangt, die Musikschule im Gesetz über Schule und Bildung zu verankern. Dabei geht es um folgende Kernpunkte:

- Integration obligatorische musikalische Grundschulung in den Volksschulunterricht ab dem zweiten Kindergartenjahr und/oder der ersten und zweiten Primarklasse;
- Erteilung Leistungsauftrag für die musikalische Grundschulung an den Verein Glarner Musikschule;
- Lohngleichstellung Musiklehrpersonen mit Lehrpersonen an öffentlichen Schulen;
- Finanzierung freiwilliger Musikunterricht durch Beiträge von Kanton, Schulgemeinden und Eltern zu je einem Drittel;
- Ausdehnung Beitragsberechtigung freiwilliger Musikunterricht auf Sekundarstufe II.

4. Stellungnahme zum Memorialsantrag

4.1. Integration obligatorische musikalische Grundschulung in Volksschulunterricht

Die Integration der obligatorischen musikalischen Grundschulung in den Volksschulunterricht bedingt keine Änderung des Bildungsgesetzes. Sie würde lediglich den Lehrplan betreffen. Für diesen ist der Regierungsrat zuständig (Art. 96 BiG) und für eine allfällige Änderung der Stundentafel der Landrat. Aus pädagogischer Sicht spricht einiges für die musikalische Grundschulung. Rhythmik, Bewegung und Gesang sind sehr wichtige Elemente für die Entwicklung eines Kindes, was den Kindern diesbezügliche Erfahrungen im frühen Schulalter ermöglicht und in Richtung Chancengleichheit geht, da auch Kinder aus musikfernem Umfeld profitieren. Zudem vermögen Kinder mehr zu leisten, wenn die kognitiven Fächer durch musische ergänzt werden. Die Integration bringt jährliche Mehrkosten von rund 300 000 Franken, wenn der Unterricht durch Fachlehrpersonen im Halbklassenunterricht erteilt wird.

Gemeindestrukturreform und Projekt Harnos machen eine umfassende Revision der Bildungsgesetzgebung notwendig. Ein Projektteam erarbeitet Rahmenbedingungen bezüglich Angebot und Dienste, Organisation, Behörde und Schulleitung, Schultaggestaltung (Blockzeiten, Tagesstrukturen), Anstellungsbedingungen für Lehrpersonen, Finanzen usw. Die Revision des Bildungsgesetzes ist an der Landsgemeinde 2009 vorgesehen. Das Anliegen der «Integration der obligatorischen musikalischen Grundschulung Volksschulunterricht» ist damit in Zusammenhang zu prüfen, und es ist von Einzelmassnahmen abzusehen.

4.2. Leistungsauftrag an den Verein Glarner Musikschule

Würde die musikalische Grundschulung in den Volksschulunterricht integriert, hätte der Unterricht durch Lehrpersonen mit entsprechender Ausbildung zu erfolgen (Kindergarten-, Primar- oder Musiklehrpersonen). Die Gemeindestrukturreform wird die Aufgaben von Kanton und Gemeinde entflechten. Vorgesehen ist, das Volksschulwesen den Gemeinden zu übertragen. Wäre weiterhin ein einheitliches Schulwesen zu gewährleisten, hätte der Kanton Rahmenbedingungen zu erlassen, zu denen die musikalische Grundschulung innerhalb des Volksschulunterrichts gehörte. Die Gemeinden hätten für den Unterricht zu sorgen und diesen zu bezahlen. Sie müssten somit selber darüber entscheiden können, ob der Unterricht durch eigene, ausgebildete Lehrpersonen oder mittels Vergabe, z.B. mit Leistungsauftrag an den Verein Glarner Musikschule, erteilt würde; daher ist von einem grundsätzlichen Leistungsauftrag an den Verein Glarner Musikschule abzusehen.

4.3. Lohngleichstellung Musiklehrpersonen mit Lehrpersonen an öffentlichen Schulen

Es ist zwischen obligatorischem und freiwilligem ausserschulischem Musikunterricht zu unterscheiden. Regelte der Kanton auch künftig die Besoldung der Lehrpersonen an der Volksschule, hätte er bei einem Obligatorium der musikalischen Grundschulung die Musiklehrpersonen mit zu berücksichtigen. – Die Lehr-

personen für den ausserschulischen Musikunterricht sind und bleiben hingegen von privaten Institutionen angestellt und besoldet, denen freizulassen ist, wie sie ihre Musiklehrpersonen entschädigen. Dafür ist keine Gesetzesvorschrift zu erlassen.

4.4. Finanzierung freiwilliger Musikunterricht

Das Bildungsgesetz (Art. 37) verweist bezüglich «Förderung des Musikunterrichts» auf die Gesetzgebung des Kantons, d. h. auf das Gesetz über die Förderung des Musikunterrichts schulpflichtiger Kinder. Dieses Gesetz wurde von der Landsgemeinde 1973 erlassen und materiell nie angepasst. Es entspricht den Bedürfnissen nicht mehr. Betreffend Leistungserbringung schliessen viele Kantone mit Dritten Vereinbarungen ab. Das Gesetz gibt den Institutionen keine Verlässlichkeit (Art. 3), da der Landrat jeweils erst an der Budgetsitzung den Kredit (der Finanzlage des Kantons entsprechend) für das Folgejahr festlegt. Auch sind «Anbieterkreis» und Rollenverteilung Kanton/Gemeinde/Eltern festzulegen.

Der ausserschulische Musikunterricht soll weiterhin von privaten Institutionen in der unterrichtsfreien Zeit und gegen Entgelt erteilt werden und nicht Bestandteil der öffentlichen Schule sein. Somit ist er im Gesetz über die Förderung des Musikunterrichts schulpflichtiger Lernender sachgerechter geregelt, als im Bildungsgesetz. Künftig sollen jedoch mit den anbietenden Institutionen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden. Im Weiteren ist die Beitragsaufteilung Kanton/Gemeinde/Eltern neu zu regeln. Als Gegenvorschlag ist das neue Gesetz über die Förderung des Musikunterrichts schulpflichtiger Lernender zu erlassen.

4.5. Beitragsberechtigung freiwilliger Musikunterricht auf Sekundarstufe II

Die Ausdehnung der Beitragsberechtigung bis zum Abschluss der Sekundarstufe II (Berufslehre, Fachmittelschule, Gymnasium) brächte Mehrkosten von rund 200 000 Franken. Beitragsberechtigt soll weiterhin nur der freiwillige Musikunterricht für Lernende an der Volksschule sein. Das Ausdehnen der Beitragsberechtigung für den freiwilligen Musikunterricht bis zum Abschluss der Sekundarstufe II wird abgelehnt.

4.6. Zusammenfassung

Regierungs- und Landrat lehnen den Memorialsantrag ab. Sie beantragen als Gegenvorschlag das neue Gesetz über die Förderung des Musikunterrichts schulpflichtiger Lernender zu erlassen und die Integration der musikalischen Grundschulung in den Volksschulunterricht mit der Bildungsgesetzrevision 2009 zu prüfen.

5. Gesetz über die Förderung des Musikunterrichts schulpflichtiger Lernender

Das Gesetz über die Förderung des Musikunterrichts schulpflichtiger Kinder ist zu erneuern. Viele Kantone subventionieren den Musikunterricht mittels Leistungsvereinbarungen, mit denen das Angebot gesteuert und angepasst werden kann. Innerhalb von vereinbarten Fristen sind Änderungen beiderseits möglich. Methode und Umfang der finanziellen Unterstützung werden durch die öffentliche Hand festgelegt. Für die Vereinbarungspartner entsteht grössere Verlässlichkeit und Planungssicherheit. Das neue Gesetz hält am Grundsatz fest, dass der freiwillige, ausserschulische Musikunterricht durch private Institutionen in der unterrichtsfreien Zeit erteilt wird. Es sollen vom Regierungsrat mit den anbietenden Institutionen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden. Weder Ausdehnung der Beitragsberechtigung bis zum Abschluss der Sekundarstufe II noch Ausweitung des «Anbieterkreises» sind vorgesehen. Die Förderung des ausserschulischen Musikunterrichtes wird neu der Kanton allein tragen; die Gemeinden werden von den Beitragsleistungen entlastet.

5.1. Detailkommentar

Artikel 1; Zweck

Es soll qualitativ guter, freiwilliger Musikunterricht mit öffentlichen Beiträgen gefördert werden. Im Zusammenhang mit der Gemeindestrukturreform sind die Aufgaben von Kanton und Gemeinden zu entflechten. Heute werden die öffentlichen Beiträge für den ausserschulischen Musikunterricht je zur Hälfte vom Kanton und den Schulgemeinden finanziert. Auf Verbundaufgaben soll, wenn immer möglich, verzichtet werden. Würde der ausserschulische Musikunterricht allein den Gemeinden übertragen, gäbe es für den Kanton wenig Grund, gesetzliche Vorschriften zu erlassen. Die Institutionen hätten zudem mit jeder Gemeinde zu verhandeln und Vereinbarungen abzuschliessen, was wohl zu unterschiedlichen Bedingungen und Ungleichbehandlungen führte. Die alleinige Zuständigkeit des Kantons verhindert dies und gewährleistet den schulpflichtigen Lernenden mit Wohnsitz im Kanton ausserschulischen Musikunterricht. – Entgegen dem Memorialsantrag bleibt nur der Musikunterricht bis zum Abschluss der Sekundarstufe I beitragsberechtigt.

Artikel 2; Leistungsvereinbarungen

Es können mit «geeigneten Institutionen» Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden. Privatpersonen, die Musikunterricht anbieten, erhalten auch in Zukunft keine öffentlichen Beiträge. Der Verein Glarner Musikschule, der Glarner Blasmusikverband und der Glarner Tambourenverein bieten ein breites Angebot von Musikunterricht an und decken den Bedarf ab. Zudem können mit neuen «Institutionen» Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden, wenn diese ein ausgewiesenes Bedürfnis erfüllen.

In den Leistungsvereinbarungen werden Auftrag und Abgeltung, Rahmenbedingungen, Aufsicht (Controlling) des Kantons, Kündigungsfrist und Verfahren festgelegt. Die Kündigungsfrist gibt den Vereinbarungspartnern grössere Planungssicherheit und genügend Zeit, um Anpassungen auszuhandeln.

Artikel 3; Schülerbeitrag

Der Kanton leistet einen pauschalen Schülerbeitrag von maximal 65 Prozent der anrechenbaren Unterrichtskosten, womit angestrebt wird, den freiwilligen Musikunterricht allen schulpflichtigen Lernenden zu wirtschaftlich tragbaren Bedingungen zu ermöglichen.

Beim Verein Glarner Musikschule werden die anrechenbaren Unterrichtskosten gemäss den durchschnittlichen Personalkosten für Primarlehrpersonen festgesetzt. Der pauschale Schülerbeitrag wird jährlich an die Lohnentwicklung des Staats- und Lehrpersonals angepasst. Für die weiteren Anbieter wird der Regierungsrat die anrechenbaren Unterrichtskosten entsprechend den Verhältnissen und der Ausbildung der Lehrpersonen festlegen.

Die Beitragszusicherungen stehen unter dem Vorbehalt des bewilligten Budgets des Kantons (Abs. 3). Die Leistungsvereinbarungen als verpflichtende Verträge sind vom Kanton einzuhalten; ein Sparbeschluss des Landrates könnte somit erst auf das kommende Schuljahr wirksam werden und es wäre bis zu diesem Zeitpunkt der bisherige Betrag auszurichten. In den Leistungsvereinbarungen sind jedoch kurze Kündigungsfristen von sechs Monaten jeweils per Ende Schuljahr vorzusehen.

Artikel 4; Grundbeitrag

Die Glarner Musikschule soll in erster Linie in den Genuss eines Grundbeitrages kommen. Ihr Betrieb erfordert viel organisatorischen und administrativen Aufwand. Für die Führung sind Schulleitung und Sekretariat unabdingbar. Diese verursachen zusammen mit den Infrastrukturkosten (Miete, Unterhalt, Anschaffungen, Versicherungen, PC) jährlich Aufwendungen von rund 300 000 Franken. Daran leistet der Kanton einen vom Regierungsrat festgelegten Grundbeitrag.

Der Grundbeitrag soll aber nicht der Glarner Musikschule allein vorbehalten bleiben. Auch weiteren geeigneten Institutionen soll im Rahmen von Leistungsvereinbarungen ein solcher geleistet werden können.

Artikel 6; Übergangsbestimmung

Bis zum Inkrafttreten des neuen innerkantonalen Finanzausgleich und der drei Einheitsgemeinden werden die Kosten für die Förderung des Musikunterrichts schulpflichtiger Lernender wie bisher je hälftig vom Kanton und den Schulgemeinden getragen. Erst danach übernimmt sie der Kanton allein; die diesbezüglichen Bestimmungen (Art. 37 Abs. 3 Bst. c Kantonsverfassung; Art. 37 BiG) sind noch anzupassen.

Artikel 8; Inkrafttreten

Auf Beginn des Schuljahres 2008/2009 sind mit den Institutionen Leistungsvereinbarungen abzuschliessen. Die erste Abrechnung nach neuem Recht erfolgt am Ende des Schuljahres 2008/09 gemäss der Zahl der Lernenden.

6. Finanzielle Auswirkungen

Im Jahre 2006 betrug der Beitrag an die Glarner Musikschule gemäss Vorgabe der Sparmassnahme 1 000 000 Franken, und an den Glarner Blasmusikverband und den Glarner Tambourenverein gingen gesamthaft 48 000 Franken. Die Kosten von 1 048 000 Franken wurden je hälftig vom Kanton und Schulgemeinden getragen.

Die finanziellen Auswirkungen des vorgeschlagenen Gesetzes über die Förderung des Musikunterrichts schulpflichtiger Lernender sind schwierig abzuschätzen, da die Vorgaben noch zu bestimmen sein werden. Eine auf den Lernendenzahlen des Schuljahres 2006/07 beruhende Berechnung ergibt eine Grössenordnung des Kantonsbeitrages an den Verein Glarner Musikschule von 1 110 000 Franken. Die Schätzung der Beiträge für den Glarner Blasmusikverband und den Glarner Tambourenverein ergibt ein Total von 140 000 Franken. Damit würde der Kanton den Musikunterricht auf der Sekundarstufe I mit total 1 250 000 Franken unterstützen. Im Vergleich zum Schuljahr 2006/07 ergäben sich zwar Mehrkosten von rund 200 000 Franken pro

Jahr, doch läge der Betrag damit wieder etwa auf dem Niveau der Jahre vor der Sparmassnahme; 2003 wurden 1 266 000 Franken aufgewendet. Dies belegt die Tragbarkeit des regierungsrätlichen Antrages.

Sobald die Neuregelung des innerkantonalen Finanzausgleichs in Kraft tritt, werden die gesamten Kosten für die Förderung des Musikunterrichts schulpflichtiger Lernender vom Kanton übernommen; die Gemeinden werden von dieser Aufgabe entlastet.

7. Beratung im Landrat

7.1. Landrätliche Kommission

Eine vorberatende Kommission unter Vorsitz von Landrat Emil Küng, Obstalden, befasste sich mit der Vorlage. Sie anerkannte die sehr positiven Auswirkungen der musikalischen Früherziehung und Grundschulung; sie ist davon überzeugt, dass diese mit der Einführung von Blockzeiten noch ausgebaut werden kann. Mit dem Regierungsrat teilt sie die Auffassung, dass musikalische Früherziehung und Grundschulung mit der Umsetzung von Harmos, der Gemeindestrukturreform und der damit zusammenhängenden Revision des Bildungsgesetzes – und nicht mit einer Verankerung gemäss Memorialsantrag – zu regeln seien. Auch lehnte sie eine Spezialgesetzgebung für die Musikschule ab.

Entgegen dem Regierungsrat befürwortete die Kommission jedoch die Ausweitung der Förderung des freiwilligen Musikunterrichts auf die Sekundarstufe II. Die Bedeutung eines umfassenden Bildungsangebotes und dessen Mehrwert für die Standortattraktivität sei höher zu gewichten als die rund 200 000 Franken Mehrkosten. Auch müsse der Kanton den gesamten Zusatzaufwand allein tragen; er sei nicht mehr hälftig zwischen Kanton und Gemeinden aufzuteilen.

7.2. Landrat

Eintreten auf die Vorlage sowie Nutzen und Wert der musikalischen Früherziehung und Grundausbildung blieben unbestritten.

Die von der landrätlichen Kommission beantragte und vom Memorialsantrag angebehrte Ausdehnung des freiwilligen Musikunterrichts auf die Sekundarstufe II war hingegen umstritten. Es seien nicht nur der finanzielle Mehraufwand, sondern auch der Mehrnutzen für die musikalische Ausbildung, die Belastung für einkommensschwächere Haushalte, die Bereicherung für den Kanton und dessen kulturelles Leben zu berücksichtigen. Es gehe um Chancengleichheit, um ein für alle zugängliches Bildungsangebot sowie um Unterstützung der von vielen Musikvereinen geleisteten Jugendarbeit. Dagegen wurde eingewendet, mit der regierungsrätlichen Vorlage werde der freiwillige Musikunterricht während neun, mit Harmos voraussichtlich elf Jahren unterstützt. Weitere Unterstützung sei nicht mehr staatliche Aufgabe, da es sich dann um ein Hobby handle. Gleiche Ansprüche könnten Sportvereine und andere musische Anbieter stellen. Alle Angebote seien gleich zu behandeln; zudem handle es sich bei den weitergehenden Angeboten um eine Spezialisierung von Jugendlichen, nicht mehr um Förderung von Kindern.

In der zweiten Lesung lehnte der Landrat die Ausdehnung des freiwilligen musikalischen Unterrichts auch in abgeschwächter Form mit klarem Mehr ab. Der Eingrenzung der Förderbeiträge im Grundschulbereich auf Kinder mit Wohnsitz im Kanton Glarus stimmte er indessen stillschweigend zu.

Das System der Leistungsvereinbarungen war unbestritten; es wurde jedoch die weniger verpflichtende Kann-Formulierung bevorzugt (Art. 2 Abs. 1). Auch brachte der Landrat einen Budgetvorbehalt bezüglich Leistung von Schülerbeiträgen ein (Art. 3 Abs. 3). Nachdem in erster Lesung eine Ausdehnung des Grundbeitrages an weitere geeignete Institutionen knapp abgelehnt worden war, obsiegte in zweiter Lesung ein Kompromissvorschlag für eine offenere Kann-Formulierung (Art. 4 Abs. 2).

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem Gesetzesentwurf zuzustimmen und den Memorialsantrag abzulehnen.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag der Glarner Musikschule abzulehnen und folgendem Gesetzesentwurf zuzustimmen:

Gesetz über die Förderung des Musikunterrichts schulpflichtiger Lernender

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2008)

Art. 1

Zweck

Der Kanton fördert den freiwilligen Musikunterricht für schulpflichtige Lernende mit Wohnsitz im Kanton Glarus durch Beitragsleistungen.

Art. 2

Leistungsvereinbarungen

¹ Der Regierungsrat kann mit geeigneten Institutionen Leistungsvereinbarungen abschliessen.

² Mit den Leistungsvereinbarungen wird ein breites Angebot in guter Qualität für alle Lernenden angestrebt.

Art. 3

Schülerbeitrag

¹ Der Kanton leistet gestützt auf Leistungsvereinbarungen pauschale Schülerbeiträge.

² Die Beiträge sind so zu bemessen, dass maximal 65 Prozent der anrechenbaren Unterrichtskosten abgedeckt werden. Sie sind der Entwicklung der Löhne des Staats- und Lehrpersonals anzupassen.

³ Die Zusicherung der Beiträge erfolgt im Rahmen des vom Landrat bewilligten Budgets.

Art. 4

Grundbeitrag an Verein Glarner Musikschule

¹ Der Kanton leistet im Rahmen der Leistungsvereinbarung mit dem Verein Glarner Musikschule einen Grundbeitrag an die Kosten der Administration, der Schulleitung sowie der Raumkosten.

² Der Kanton kann im Rahmen von Leistungsvereinbarungen weiteren geeigneten Institutionen einen Grundbeitrag an die Kosten der Administration, der Schulleitung sowie der Raumkosten leisten.

Art. 5

Aufsicht und Verfahren

Der Regierungsrat regelt das Weitere, namentlich die für die Beitragsberechtigung erforderlichen Bedingungen, die beitragsberechtigten Unterrichtskosten, die Höhe des Grundbeitrags an den Verein Glarner Musikschule sowie die Aufsicht und das Verfahren.

Art. 6

Übergangsbestimmung

Bis zum Zeitpunkt der Neuregelung des innerkantonalen Finanzausgleichs haben sich die Schulgemeinden zur Hälfte an den kantonalen Beitragsleistungen zu beteiligen, aufgeteilt im Verhältnis zu den Kosten der am Musikunterricht teilnehmenden schulpflichtigen Lernenden.

Art. 7

Aufhebung bisherigen Rechts

Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes wird dasjenige vom 6. Mai 1973 aufgehoben.

Art. 8

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt auf Beginn des Schuljahres 2008/2009 in Kraft.

§ 8 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen

Die Vorlage im Überblick

Mit der Anpassung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Familienzulagen werden die Ausbildungszulagen von monatlich 250 Franken ab 1. Januar 2009 gesetzlich verankert und Kinderzulagen für Selbstständigerwerbende eingeführt.

Das neue Bundesgesetz über die Familienzulagen tritt auf den 1. Januar 2009 in Kraft und erfordert Anpassungen auf kantonaler Ebene:

- Dem neuen Familienzulagengesetz sind alle Arbeitgeber unterstellt, die gemäss Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung beitragspflichtig sind. Es wird somit keine Ausnahmen von der Unterstellung mehr geben (wie z.B. kantonale Verwaltung, Kantonsspital). Zweigniederlassungen und Betriebsstätten eines Arbeitgebers, dessen Hauptbetrieb in einem anderen Kanton liegt, können aber auf Begehren hin der Familienausgleichskasse des Hauptbetriebes angeschlossen werden. Auch Selbstständigerwerbende werden unterstellt, ohne aber für sie eine separate Kassenlösung zu treffen.
- Ist ein Kind erwerbsunfähig, wird die Zulage bis zum 20. (bisher 18.) Altersjahr ausgerichtet.
- Höhere Mindestansätze für Kinder- und Ausbildungszulagen (als 200 Fr., resp. 250 Fr.) sowie von Geburts- und Adoptionszulagen werden ermöglicht; es wird davon aber kein Gebrauch gemacht.
- Geschwister und Grosseltern können Kinder- und Ausbildungszulagen beziehen, wenn sie im überwiegenden Mass für den Unterhalt des Kindes aufkommen.
- Es werden nur noch ganze Kinder- und Ausbildungszulagen ausgerichtet.
- Der Mindestlohn, der zum Bezug von Kinder- und Ausbildungszulagen berechtigt, entspricht mindestens dem halben jährlichen Betrag der minimalen vollen Altersrente der AHV.
- Nichterwerbstätige haben Anspruch auf Kinder- und Ausbildungszulagen, sofern ihr steuerbares Einkommen einen bestimmten Betrag nicht übersteigt und sie keine Ergänzungsleistungen beziehen.
- Der Vollzug ist anzupassen.

Die finanzielle Lage der kantonalen Ausgleichskasse ist gut; der Beitragssatz wird sich allerdings wegen des Einbezugs der Selbstständigerwerbenden mittelfristig erhöhen. 2007 erbrachten die Beiträge 10 Millionen Franken; der Jahresaufwand betrug 8,5 Millionen Franken. Bei Verwaltungskosten von 130 000 Franken erwirtschaftete die kantonale Familienausgleichskasse einen Gewinn von 1,37 Millionen Franken; ihre Reserven betragen 15,6 Millionen Franken. Die Neuregelung lässt die Leistungen auf 13 Millionen Franken steigen, und trotz Anschluss aller Arbeitgeber und höherer Beiträge wird ein Verlust von rund 700 000 Franken entstehen. Das Vermögen reduziert sich bis 2015 auf 11,4 Millionen Franken. – Für den Kanton ergeben sich zusätzliche direkte Kosten von 400 000 Franken (250 000 Fr. Zulagen für Nichterwerbstätige, 150 000 Fr. Anschluss kantonale Verwaltung an Familienausgleichskasse).

Der Landrat diskutierte vor allem den Einbezug der Selbstständigerwerbenden; er entschied sich für deren Einbezug und für gemeinsame Finanzierung. Er beantragt, der bereinigten Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Im November 2006 hiess das Volk das Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG) in der Referendumsabstimmung gut. Das Gesetz tritt am 1. Januar 2009 in Kraft und bringt umfassenden Anpassungsbedarf auf kantonaler Ebene. Nachdem die bundesrechtliche Lösung eine deutlich höhere Regelungsdichte aufweist und damit verschiedene bisherige kantonale Regelungen entbehrlich macht, ist namentlich das Gesetz vom 12. Mai 1974 über Kinderzulagen für Arbeitnehmer zu erneuern. Die Kantone müssen spätestens ab 1. Januar 2009 Kinderzulagen von 200 Franken bzw. Ausbildungszulagen von 250 Franken pro Kind und Monat ausrichten.

Im Landrat gingen 2007 zwei Vorstösse ein, welche sich mit den Kinderzulagen beschäftigten. Zum einen verlangten sie die sofortige Einführung der höheren Kinderzulage, was auf den 1. Januar 2008 geschah. Zum anderen wurde eine Lösung für Selbstständigerwerbende gefordert. Die Zulagen sollten weiterhin ohne Beteiligung der Arbeitnehmenden finanziert werden.

2. Rechtslage und finanzielle Situation der kantonalen Ausgleichskasse

2.1. Bestehende Rechtslage

Das geltende Gesetz über Kinderzulagen für Arbeitnehmer sieht nur die Ausrichtung von Kinderzulagen vor. Diese werden bis zum vollendeten 16. Altersjahr ausgerichtet und können bis maximal zum 25. Altersjahr verlängert werden.

Nach geltendem Recht legt der Landrat die Höhe der Kinderzulagen fest; sie betragen ab 1. Januar 2008 200 Franken. Die Kinderzulagen werden durch Arbeitgeberbeiträge finanziert; den Beitragssatz legt der Regierungsrat fest. Alle natürlichen und juristischen Personen, die im Kanton Glarus Wohn- oder Geschäftssitz haben, eine Zweigniederlassung oder Betriebsstätte unterhalten und Löhne an dauernd oder vorübergehend tätige Arbeitnehmende ausrichten, sind dem Gesetz über Kinderzulagen für Arbeitnehmer unterstellt. Zweigniederlassungen und Betriebsstätten eines Arbeitgebers, dessen Hauptbetrieb in einem andern Kanton liegt, können auf Begehren des Arbeitgebers der kantonalen Kasse des Hauptbetriebes angeschlossen werden. Die dem Gesetz unterstellten Arbeitgeber haben sich der kantonalen oder einer vom Kanton anerkannten Familienausgleichskasse anzuschliessen. Der kantonalen Kasse werden alle Arbeitgeber angeschlossen, die nicht einer anerkannten Familienausgleichskasse angehören. Eine Anerkennung wird von dem durch den Regierungsrat bezeichneten Departement ausgesprochen, wenn eine Kasse die im Gesetz vorgesehenen Mindestzulagen ausrichtet, alle Arbeitnehmenden ihrer Mitglieder erfasst und für eine geordnete Geschäftsführung Gewähr bietet.

Dem Gesetz nicht unterstellt sind:

- die eidgenössischen Verwaltungen, Betriebe und Anstalten;
- die kantonalen Behörden und Verwaltungen, Anstalten und Betriebe mit ihrem Personal;
- die landwirtschaftlichen Arbeitgeber gemäss Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft;
- die Arbeitgeber in Bezug auf den mitarbeitenden Ehegatten oder die in eingetragener Partnerschaft lebende Person.

Der kantonalen Ausgleichskasse sind 2176 Betriebe angeschlossen:

- 463 selbstständigerwerbende Arbeitgeber,
- 1435 juristische Personen,
- 160 Hausdienstarbeitgeber,
- 118 Betriebe, die nur der Familienausgleichskasse Glarus (und nicht der Ausgleichskasse Glarus) angeschlossen sind.

An Verbandsausgleichskassen sind rund 1000 Betriebe angeschlossen.

2.2. Neuerungen durch Familienzulagengesetz des Bundes

Unterstellung. – Dem neuen Familienzulagengesetz sind alle Arbeitgeber unterstellt, die gemäss Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung beitragspflichtig sind. Es gibt somit keine Ausnahmen von der Unterstellung mehr (wie z.B. kantonale Verwaltung, Kantonsspital). Es bleibt aber möglich, Zweigniederlassungen und Betriebsstätten eines Arbeitgebers, dessen Hauptbetrieb in einem anderen Kanton liegt, auf Begehren hin der Familienausgleichskasse des Hauptbetriebes anzuschliessen. Auch Arbeitnehmende, die keinen beitragspflichtigen Arbeitgeber in der Schweiz haben, erhalten neu Kinder- und Ausbildungszulagen; der AHV-Ausgleichskasse Glarus sind zurzeit fünf solche Personen angeschlossen. Gemäss geltendem kantonalem Recht sind die mitarbeitenden Ehegatten der Arbeitgeber dem Gesetz nicht unterstellt (Art. 2 Bst. d Gesetz). Es kann z.B. die Ehefrau eines Selbstständigerwerbenden keine Kinderzulagen geltend machen, selbst wenn sie im eigenen Betrieb vollzeitig erwerbstätig ist. Das Familienzulagengesetz lässt diese Einschränkung nicht mehr zu. Sofern die Ehefrau eines Selbstständigerwerbenden im Geschäft mitarbeitet (Teil- oder Vollzeit) und einen Mindestlohn erzielt, kann sie nun den Anspruch auf Kinderzulagen geltend machen (Art. 13 Abs. 1 FamZG).

Dauer der Bezugsberechtigung bei Erwerbsunfähigkeit. – Ist ein Kind erwerbsunfähig, so wird die Zulage bis zum 20. Altersjahr ausgerichtet (Art. 3 Abs. 1 Bst. a FamZG); nach geltendem Recht nur bis zum 18. Altersjahr.

Zulagenarten und -höhe. – Die Kantone können höhere Mindestansätze für Kinder- und Ausbildungszulagen als 200 / 250 Franken sowie Geburts- und Adoptionszulagen vorsehen (Art. 3 Abs. 2 FamZG).

Weitere Bezugsberechtigte. – Geschwister und Grosseltern können Kinder- und Ausbildungszulagen beziehen, wenn sie in überwiegendem Mass für den Unterhalt des Kindes aufkommen (Art. 4 Abs. 1 Bst. d FamZG).

Ganze Familienzulagen. – Im Gegensatz zum gültigen Gesetz werden nur noch ganze Kinder- und Ausbildungszulagen ausgerichtet (Art. 13 Abs. 3 FamZG). Dies und der diesbezügliche Einbezug der Selbstständigerwerbenden verursacht Mehrausgaben von rund 150 000 Franken.

Mindestlohn. – Der Mindestlohn, der zum Bezug von Kinder- und Ausbildungszulagen berechtigt (Art. 13 Abs. 3 FamZG) ist bestimmt: ein jährliches Erwerbseinkommen, das mindestens dem halben jährlichen Betrag der minimalen vollen Altersrente der AHV entspricht.

Nichterwerbstätige. – Neu haben auch Nichterwerbstätige Anspruch auf Kinder- und Ausbildungszulagen sofern ihr steuerbares Einkommen einen bestimmten Betrag nicht übersteigt und sie keine Ergänzungsleistungen beziehen. Grundsätzlich hat der Kanton die Familienzulagen für Nichterwerbstätige zu finanzieren. Er kann Nichterwerbstätige, die mehr als den AHV-Mindestbeitrag bezahlen, zu Beiträgen verpflichten,

was aber nicht vorgesehen ist (Art. 19 und 20 FamZG). Der Vergleich mit Familienausgleichskassen, die Zulagen für Nichterwerbstätige ausrichten (FR, SH) zeigt, dass im Kanton Glarus etwa sechzig Nichterwerbstätige Anspruch auf durchschnittlich eineinhalb Kinder- und Ausbildungszulagen haben dürften. Die Mehrkosten betragen rund 250 000 Franken jährlich.

Kantonale Kompetenzen und Regelungsbedarf. – Die Kantone haben weiterhin die Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten zu regeln. Sie errichten eine kantonale Familienausgleichskasse, übertragen deren Geschäftsführung der kantonalen AHV-Ausgleichskasse und regeln insbesondere deren Aufgaben (Art. 16 und 17 FamZG).

2.3. Finanzielle Situation der kantonalen Familienausgleichskasse

Die Beiträge der Arbeitgeber belaufen sich zurzeit auf rund 10 Millionen Franken pro Jahr. Der Beitragssatz beträgt 1,9 Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme. Die Kinderzulagen von 170 Franken pro Kind und Monat ergaben 2007 einen Aufwand von rund 8,5 Millionen Franken. Von der Kantonalen Familienausgleichskasse werden 136 Zulagen für Kinder ausgerichtet, die ihren Wohnsitz nicht in der Schweiz haben (nach Kaufkraft abgestuft nur vier Zulagen). Bei durchschnittlichen Verwaltungskosten von 130 000 Franken pro Jahr erwirtschaftet die kantonale Familienausgleichskasse einen Gewinn von 1,37 Millionen Franken. Ihre Reserven betragen 15,6 Millionen Franken.

Das Familienzulagengesetz schreibt ab dem 1. Januar 2009 Kinderzulagen von mindestens 200 Franken und Ausbildungszulagen von 250 Franken pro Kind bzw. Jugendlichen pro Monat vor. Aufgrund der tieferen Lebenshaltungskosten im Kanton Glarus sind die Kinder- und Ausbildungszulagen nicht über den Mindestansatz hinaus zu erhöhen.

Auswirkungen der Neuerungen:

- Im Jahr 2008 werden höhere Kinderzulagen (200 Fr.) ausgerichtet, der Beitragssatz wird aber bei 1,9 Prozent belassen.
- Die Ausrichtung von Ausbildungszulagen (250 Fr.) bedarf einer Gesetzesänderung; diese ist per 1. Januar 2009 vorgesehen.
- Nach geltendem Recht befreite Betriebe bleiben 2008 befreit. Sie leisten weder Beiträge an die kantonale Ausgleichskasse noch bezieht deren Arbeitnehmerschaft von ihr Leistungen. Sowohl das eine als auch das andere erfolgt per 1. Januar 2009 (Inkrafttreten FamZG) und führt zu einem Anstieg der Einnahmen und Leistungen.
- Mit Inkrafttreten des Familienzulagengesetzes können keine Teilzulagen mehr ausgerichtet werden (Art. 13 Abs. 3 FamZG).

3. Kinder- und Ausbildungszulagen für Selbstständigerwerbende

3.1. Regelungen in anderen Kantonen

Es kennen zehn Kantone einen Anspruch auf Kinderzulagen für Selbstständigerwerbende, wobei in sieben Kantonen der Anspruch an Einkommens- bzw. Vermögensgrenzen gebunden ist. Die umliegenden Kantone (SZ, SG, GR, UR), die Kinderzulagen für Selbstständigerwerbende ausrichten, handhaben dies wie folgt:

- Der Anschluss der Selbstständigerwerbenden an eine Familienausgleichskasse ist mit Ausnahme von Uri freiwillig.
- Der Anspruch auf Zulagen ist (Ausnahme GR) an eine Einkommensgrenze gebunden; wird ein bestimmtes Einkommen erzielt, besteht kein Anspruch auf Zulagen.
- Die Beitragspflicht der Selbstständigerwerbenden ist auf die Dauer des Zulagenbezugs beschränkt; sie beziehen nur während der Zeit Zulagen, in welcher sie Beiträge an die Familienausgleichskasse bezahlen.
- Einzig in Graubünden wird der Beitrag über Prozente des AHV-pflichtigen Einkommens finanziert. In den anderen Kantonen beträgt der Beitrag entweder eine halbe oder eine ganze Jahres-Kinderzulage.

Die Zulagen an die Selbstständigerwerbenden werden in allen verglichenen Kantonen (SZ, SG, GR, UR, AI, AR) nicht völlig durch diesen Bezügerkreis finanziert. Im Kanton Schwyz finanzieren die Selbstständigerwerbenden ihre Zulagen zu rund 40 Prozent. Deshalb muss auf Beiträge Dritter zurückgegriffen werden und es kommt zu einer Quersubventionierung: Mit Beiträgen, welche die Arbeitgeber aufgrund der AHV-pflichtigen Löhne ihrer Arbeitnehmenden bezahlen, werden nicht nur die Kinder- und Ausbildungszulagen der Arbeitnehmenden finanziert, sondern auch die Zulagen der Selbstständigerwerbenden. In Appenzell Innerrhoden ist gesetzlich verankert, dass der Kanton einen bestimmten Betrag an die kantonale Familienausgleichskasse leistet, sofern dies erforderlich ist.

3.2. Mögliche Rechnungsführung

Getrennte Rechnungen

Die auszurichtenden Kinder- und Ausbildungszulagen für Selbstständigerwerbende werden auf 1 898 000 Franken geschätzt. Für die Finanzierung bildet die AHV-pflichtige Einkommenssumme von rund 58,6 Millionen Franken die Basis. Um die Zulagen zu finanzieren, wäre ein Beitragssatz von 3–3,5 Prozent erforderlich. Mit dem aktuellen Beitragssatz von 1,9 Prozent entstünde ein jährlicher Verlust von 783 000 Franken. Ein Gewinn ergäbe sich bei einer eigenen Lösung für Selbstständigerwerbende – bei gleichen Leistungen und ohne Einrechnung von Verwaltungskosten – erst bei einem Beitragssatz von 3,25 Prozent.

Gemeinsame Rechnung

Bei vielen Selbstständigerwerbenden arbeitet der Ehepartner im Geschäft mit. Es kann der Ehepartner aber auch bei einem anderen Arbeitgeber angestellt sein und Zulagen beziehen, falls ein Anspruch besteht. Bei der Berechnung für die Selbstständigerwerbenden sind deshalb rund 95 000 Franken (37 Zulagen) abzuziehen.

Bei gemeinsamer Rechnung (Arbeitgeber und Selbstständigerwerbende) führt ein Beitragssatz von 2,1 Prozent (+ 0,2%) zu einem ausgeglichenen Rechnungsergebnis. Der durchschnittliche Beitragssatz aller kantonalen Familienausgleichskassen beträgt 1,73 Prozent, derjenige der Familienausgleichskassen der Deutschschweizer Kantone 1,63 Prozent. Mit 1,9 Prozent liegt der Kanton Glarus auf dem zweitletzten Platz der Deutschschweizer Kantone; die Erhöhung um 0,2 Prozent schwächt die Konkurrenzfähigkeit.

Umsetzung

Für den Landrat war die Einführung einer Selbstständigerwerbendenlösung mit getrennter Rechnung undiskutabel. Die Kasse wäre derart unattraktiv und teuer, dass eine separate Lösung nicht vorgeschlagen werden konnte. Entgegen des Vorschlags, den der Regierungsrat aufgrund der Motionsvorgabe auszuarbeiten hatte, entschied sich der Landrat für eine gemeinsame Kasse:

- Der Anschluss ist obligatorisch.
- Beitragspflicht während gesamter selbstständiger Tätigkeit: Die Arbeitgeber zahlen während ihrer gesamten Geschäftstätigkeit Beiträge. Müssten die Selbstständigerwerbenden nur während der Bezugsdauer Beiträge entrichten, wäre dies eine ungerechtfertigte Bevorzugung. Mit der vorgeschlagenen Lösung werden die ungedeckten Kosten der Selbstständigerwerbenden etwas gesenkt.
- Finanzierung über Prozente des AHV-pflichtigen Einkommens: Die Anbindung der Beiträge an die Höhe des Einkommens ist sinnvoll. Die Finanzierung über halbe oder ganze Jahreszulagen führt zu einer Plafonierung und widerspricht dem Grundgedanken einer Solidargemeinschaft.
- Gemeinsame Finanzierung durch die Arbeitgeber und die Selbstständigerwerbenden: Der Beitragssatz für alle Versicherten wird mittelfristig im Sinne einer Solidargemeinschaft steigen.

Fazit

Familienzulagenlösungen für Selbstständigerwerbende sind nicht kostendeckend. Sie sind nur finanzierbar, wenn sie als gemeinsame Lösung ausgestaltet werden. Die gemäss Bundesgesetz vorgesehene Möglichkeit für Selbstständigerwerbende, ihre Partner zu einem Minimallohn von 6630 Franken dem Familienzulagensystem zu unterstellen und Kinderzulagen zu bekommen, verursacht zusätzliche Kosten von etwa 1,3 Millionen Franken; die Beiträge auf diesen Minimallöhnen würden hingegen nur 100 000 Franken betragen. Dies verschlechtert das Ergebnis der kantonalen Familienausgleichskasse um 1,12 Millionen Franken. Werden die Selbstständigerwerbenden dem Glarner Familienzulagensystem unterstellt und wird eine gemeinsame Kasse geführt, bezahlen auch sie Beiträge auf ihrem AHV-pflichtigen Einkommen und es erhalten alle restlichen Kinder von Selbstständigerwerbenden Zulagen. Dies verbessert das Resultat um 430 000 Franken, und der jährliche Verlust beträgt noch knapp 700 000 Franken. Nicht eingerechnet sind die schwer schätzbaren Beiträge auf Löhne, die Selbstständigerwerbende ihren Partnern bisher bezahlten aber nicht abrechnen mussten.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Artikel 1; Unterstellung

Artikel 1 regelt die Unterstellung, für die grundsätzlich das Bundesrecht gilt (Art. 11 FamZG).

Artikel 2; Unterstellung Selbstständigerwerbender

Auch die Selbstständigerwerbenden werden unterstellt. Das Bundesrecht sieht nichts Entsprechendes vor; es bedarf einer kantonalrechtlichen Regelung. Auf ein Wohnsitzerfordernis wurde verzichtet, obschon das Familienzulagengesetz bei einer Anspruchskonkurrenz auf den Wohnort abstellt. Es wäre ungerecht, wenn Selbstständigerwerbende mit Geschäftssitz im Kanton und Wohnsitz ausserhalb, beitragspflichtig aber nicht bezugsberechtigt wären.

Artikel 4; Anspruch auf Familienzulagen

Die bundesrechtlichen Vorschriften sind analog anzuwenden. Neu kommen ausdrücklich die Selbstständigerwerbenden hinzu.

Artikel 5; Höhe der Familienzulagen

Die Mindestansätze sind indexiert bzw. werden vom Bundesrat angepasst. Durch die Anbindung an die eidgenössischen Mindestvorgaben muss nicht der Landrat die Zulagenhöhe festlegen; er kann aber höhere Zulagen bestimmen (Abs. 2). Auch die Familienzulagen für Selbstständigerwerbende entsprechen den eidgenössischen Mindestzulagen für Arbeitnehmende und Nichterwerbstätige.

Artikel 6; Kantonale Familienausgleichskasse

Der kantonalen Familienausgleichskasse kommen im Wesentlichen die bisherigen Aufgaben zu, welche von der kantonalen Ausgleichskasse erfüllt werden. Es kommt die Abrechnung der Selbstständigerwerbenden hinzu. Die Familienzulagen werden nach wie vor in der Regel von den Arbeitgebern ausbezahlt. Die Sonderfälle regelt Absatz 5.

Artikel 7; Weitere Aufgabe

Die kantonale Familienausgleichskasse ist weiterhin für die Durchführung des Gesetzes über Erwerbsersatz-einkommen für einkommensschwache Eltern zuständig.

Artikel 8; Andere Familienausgleichskassen

Grundsätzlich sollte eine auf das Bundesrecht gestützte einheitliche Regelung gelten, um organisatorische Zersplitterung zu vermeiden. Die bisherige Lösung erlaubte aus Gründen der Kundenfreundlichkeit Sonderregelungen, was im Einzelfall möglich bleiben soll (Abs. 3).

Artikel 9; Anerkennung von Familienausgleichskassen

Die Anerkennung ist an Voraussetzungen gebunden. Namentlich muss die Kasse die gesetzlichen Zulagen ausrichten und Beiträge erheben, alle Arbeitnehmenden ihrer Mitglieder erfassen sowie alle angeschlossenen Selbstständigerwerbenden ausweisen.

Artikel 10; Beitrittspflicht

Die Selbstständigerwerbenden mit Geschäftssitz im Kanton haben sich einer Familienausgleichskasse anzuschliessen. Reine Betriebskassen sind nicht mehr zulässig. Arbeitgeber, die eine Betriebskasse führen, haben sich einer anerkannten Familienausgleichskasse anzuschliessen. Wer dies nicht tut, muss sich der kantonalen Kasse anschliessen.

Artikel 11; Aufsicht

Die Aufsicht wird nach wie vor durch den Regierungsrat ausgeübt. Neu ist lediglich die ausdrückliche Regelung.

Artikel 12; Zusammenschluss und Auflösung von Familienausgleichskassen

Allfälliges Vermögen folgt bei der Auflösung einer Kasse den aufzunehmenden Mitgliedern und fällt an die Familienausgleichskassen, welche diese aufnehmen.

Artikel 13; Kassenrevision und Arbeitgeberkontrolle

Nur begriffliche Anpassung (bisher Art. 16).

Artikel 14; Beiträge

Absatz 1. – Er nennt die zwei Rechnungen, welche getrennt zu führen sind:

- Zulagen für die Arbeitnehmenden und Selbstständigerwerbenden; sie werden durch Arbeitgeberbeiträge und Beiträge der Selbstständigerwerbenden finanziert;
- Zulagen für Nichterwerbstätige; sie gehen zu Lasten des Kantons.

Absatz 2. – Die Festsetzung der Beitragssätze erfolgt durch die Familienausgleichskassen anhand des AHV-pflichtigen Einkommens (Prozentsatz). Der Kantonsbeitrag für die Finanzierung der Nichterwerbstätigen-Lösung ist zu budgetieren.

Artikel 15; Verwendung der Beiträge

Beiträge und Erträge dürfen nur zur Finanzierung der Familienzulagen, zur Deckung der daraus entstehenden Kosten und zur Äufnung der Schwankungsreserve verwendet werden.

Artikel 16; Verwendung der Überschüsse

Analog der Regelung über die Verwendung der Beiträge sind Überschüsse separaten Fonds zuzuweisen. Diese dienen der Betriebsfinanzierung und als Reserve (Bst. a). Im Gegensatz zum geltenden Recht können die Leistungen nicht mehr erhöht werden. Die Kassen können jedoch die Beitragssätze variieren (Bst. b).

5. Personelle Auswirkungen

Die Neuregelung bringt der kantonalen Familienausgleichskasse einen einmaligen sehr grossen Arbeitsaufwand, da bisher befreite Arbeitgeber (z.B. kantonale Verwaltung, Spital) anzuschliessen sind. Die Ausrichtung von Zulagen an Selbstständigerwerbende und Nichterwerbstätige wird bleibenden Mehraufwand verursachen, welcher voraussichtlich eine 50-Prozent-Stelle erfordert.

6. Finanzielle Auswirkungen

Da künftig die kantonale Verwaltung, das Kantonsspital sowie die Selbstständigerwerbenden dem Gesetz unterstellt sind, die Kinderzulage mindestens 200 Franken beträgt und eine Ausbildungszulage von mindestens 250 Franken ausbezahlt ist, erhöhen sich die Leistungen auf 13,53 Millionen Franken. Bei gleichem Beitragssatz ergäbe sich ab 2009 bei Einnahmen von 13,02 Millionen Franken und Verwaltungskosten von 180 000 Franken ein jährlicher Verlust von 690 000 Franken; das Vermögen würde 2015 noch 11,4 Millionen Franken betragen. Der Beitragssatz wird sich allerdings wegen des Einbezugs der Selbstständigerwerbenden mittelfristig erhöhen.

Die Zulagen für Arbeitnehmende bzw. Selbstständigerwerbende werden durch die Beiträge der Arbeitgeber bzw. der Selbstständigerwerbenden finanziert. Die Kantonsfinanzen werden in beiden Fällen nicht tangiert. Die Zulagen für Nichterwerbstätige sowie deren Verwaltungskosten gehen zu Lasten des Kantons (Art. 14 Abs. 1 EG FamZG). Diese neuen Aufwendungen belaufen sich auf rund 250 000 Franken.

Gestützt auf das Familienzulagengesetz werden alle Arbeitgeber der neuen Familienzulagenordnung unterstellt. Die kantonale Verwaltung und das Kantonsspital können somit ihre Kinderzulagen nicht mehr über ihre Laufende Rechnung auszahlen, sondern haben wie alle anderen Arbeitgeber Beiträge in der Höhe von 1,9 Prozent der Lohnsumme zu entrichten. Diese durch Bundesrecht vorgegebene Neuerung belastet den Kanton mit etwa 1 Million Franken.

7. Beratung der Vorlage im Landrat

Eine landrätliche Kommission unter Vorsitz von Landrat Thomas Kistler, Niederurnen, diskutierte die Vorlage. Sie befasste sich eingehend mit der Lösung für Selbstständigerwerbende. Gemäss Empfehlung des Bundes und der Vorgabe des Vorstosses schlug der Regierungsrat eine Lösung für Selbstständigerwerbende mittels getrennter Kassen vor, welche aber derart unattraktiv war, dass in erster Lesung Verzicht beantragt worden war. Auf die zweite Lesung prüfte die Kommission diese Frage aufgrund der Diskussion im Landrat nochmals umfassend. Sie schlug danach einstimmig, gestützt auf zusätzliche Berechnungen, die Unterstellung aller Selbstständigerwerbenden unter die gemeinsam geführte Kasse vor. Zudem sei die Kompetenz des Landrates, die Familienzulagen über das vom Bund festgesetzte Minimum hinaus erhöhen zu können, wieder aufzunehmen.

Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage und Wiederaufnahme einer landrätlichen Kompetenz zur Erhöhung der Familienzulagen über das bundesrechtliche Minimum hinaus unbestritten. Intensiv wurde um eine Lösung für die Selbstständigerwerbenden gerungen. Entgegen des Kommissionsvorschlags wurde in erster Lesung eine solche beraten: Der Rat lehnte das Führen von separaten Kassen ab und wies den Vorschlag zur Prüfung an die Kommission zurück. Nachdem diese einstimmig die Unterstellung aller Selbstständigerwerbenden unter das Gesetz und eine gemeinsame Kasse vorschlug, schloss sich in der zweiten Lesung der Landrat mit klarer Mehrheit diesem Vorschlag an. Die Selbstständigerwerbenden würden sonst durch die neue Bundesgesetzgebung privilegiert, indem mitarbeitende Ehepartner bei Abrechnung ihrer Tätigkeit mit der Ausgleichskasse ab einem tiefen Minimum Zulagen geltend machen könnten, die sie mit ihren Beiträgen nicht annähernd finanzierten. Im Sinne einer gerechten Lösung hätten Selbstständigerwerbende ihr gesamtes Einkommen abzurechnen, und selbst dann erfolge eine Quersubventionierung, die aber durch den Einbezug aller Einkommen – wie bei allen der Solidarität verpflichteten Sozialversicherungen – gemildert werde. Nur eine gemeinsame Lösung sei finanzierbar. Zudem seien manche junge Selbstständigerwerbende um die Familienzulage froh. – Die Ratsminderheit bemängelte, eine Lösung für Selbstständigerwerbende sei zu teuer und erheischte zusätzliche Abgaben. Dies belaste die Wirtschaft übermässig und vermindere die Attraktivität als Wirtschaftsstandort. Zudem sei zweifelhaft, ob die Selbstständigerwerbenden eine Zulagenlösung überhaupt wollten.

Keine Folge leistete der Rat dem regierungsrätlichen Antrag, einen Lastenausgleich einzuführen, welcher die unterschiedlichen Beitragssätze der Kassen ausgeglichen hätte. Die Kassen können die Beitragssätze in eigener Kompetenz beschliessen; der Regierungsrat gibt keine Vorgaben mehr. – Im Weiteren nahm der Landrat einige kleinere Ergänzungen und Anpassungen vor. Er beantragt der Landsgemeinde Annahme des neuen Einführungsgesetzes.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Familienzulagen zuzustimmen:

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Familienzulagen

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2008)

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

Unterstellung

Die Unterstellung unter dieses Gesetz richtet sich nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG).

Art. 2

Unterstellung Selbstständigerwerbender

Personen, die nach dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) als hauptberuflich Selbstständigerwerbende gelten und deren Geschäftssitz sich im Kanton Glarus befindet, sind bis zur Aufgabe ihrer selbstständigen Erwerbstätigkeit obligatorisch diesem Gesetz unterstellt.

II. Familienzulagen

Art. 3

Arten von Familienzulagen

Familienzulagen im Sinne dieses Gesetzes sind Kinder- und Ausbildungszulagen nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen.

Art. 4

Anspruch auf Familienzulagen

Die Anspruchsberechtigung für Kinder sowie der Anspruch auf Familienzulagen für Arbeitnehmende und Arbeitnehmende nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber sowie für Nichterwerbstätige und Selbstständigerwerbende richten sich nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen.

Art. 5*Höhe der Familienzulagen*

¹ Die Höhe der kantonalen Familienzulagen entspricht den Mindestzulagen nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen.

² Allfällig höhere Familienzulagen werden vom Landrat festgelegt.

III. Organisation und Zuständigkeiten der Familienausgleichskassen**Art. 6***Kantonale Familienausgleichskasse*

¹ Die kantonale Familienausgleichskasse besteht in der Rechtsform einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Sitz in Glarus. Sie richtet die Familienzulagen aus und erhebt die Beiträge.

² Die Geschäfte der kantonalen Familienausgleichskasse werden von der kantonalen Ausgleichskasse als übertragene Aufgabe geführt. Die daraus entstehenden Aufwendungen sind der kantonalen Ausgleichskasse zu vergüten.

³ Der kantonalen Familienausgleichskasse obliegt die Kontrolle über die Unterstellung der Arbeitgeber.

⁴ Die kantonale Familienausgleichskasse überträgt die Ausrichtung der Familienzulagen in der Regel den Arbeitgebern. Diese haben über ihre Beiträge und die ausbezahlten Familienzulagen mit der kantonalen Familienausgleichskasse periodisch abzurechnen.

⁵ Bietet der Arbeitgeber keine Gewähr für die Auszahlung der Familienzulagen oder ist ein solcher nicht vorhanden, so kann die kantonale Familienausgleichskasse die Zulagen direkt jener Person, Behörde oder Institution, die für das Kind sorgt, ausrichten.

Art. 7*Weitere Aufgabe*

Die kantonale Familienausgleichskasse ist für die Durchführung des Gesetzes über Erwerbsersatzesinkommen für einkommensschwache Eltern zuständig.

Art. 8*Andere Familienausgleichskassen*

¹ Andere Familienausgleichskassen sind Familienausgleichskassen nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen.

² Die kantonale Familienausgleichskasse kann Verbandsausgleichskassen im Sinne der Artikel 53 ff. AHVG, denen im Kanton Glarus domizilierte Arbeitgeber angeschlossen sind, die Ausrichtung der Familienzulagen und die Erhebung der Beiträge übertragen.

³ Der Regierungsrat ist ermächtigt, zur Vermeidung von Zuständigkeitsstreitigkeiten mit andern Kantonen Vereinbarungen auf Gegenseitigkeit abzuschliessen, die von den Vorschriften dieses Gesetzes abweichen können.

Art. 9*Anerkennung von Familienausgleichskassen*

¹ Die Anerkennung wird von dem durch den Regierungsrat bezeichneten Departement ausgesprochen, wenn eine Kasse 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. Die von einer Verbandsausgleichskasse der AHV geführten Kassen werden anerkannt, wenn sie diese Voraussetzungen erfüllen.

² Die Anerkennung ist zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind.

Art. 10*Beitrittspflicht*

¹ 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 kantonalen oder einer vom Kanton anerkannten Familienausgleichskasse anzuschliessen.

² Arbeitgeber, die eine Betriebskasse führen, haben sich bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes der kantonalen Familienausgleichskasse oder einer anerkannten Familienausgleichskasse anzuschliessen.

³ Der kantonalen Familienausgleichskasse werden alle Arbeitgeber und Selbstständigerwerbenden angeschlossen, die nicht einer anerkannten Familienausgleichskasse angehören.

⁴ Die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung über den Kassenwechsel sind anwendbar.

Art. 11*Aufsicht*

Der Regierungsrat übt die Aufsicht über die Familienausgleichskassen aus.

Art. 12*Zusammenschluss und Auflösung von Familienausgleichskassen*

¹ Der Regierungsrat erlässt die Bestimmungen betreffend Zusammenschluss von Familienausgleichskassen.

² Bei Auflösung oder Entzug der Anerkennung einer Familienausgleichskasse fällt das Vermögen nach Massgabe der Beitragsleistungen nach diesem Gesetz anteilmässig an die Familienausgleichskassen, welche die Mitglieder übernehmen.

Art. 13*Kassenrevision und Arbeitgeberkontrolle*

¹ Die Kassen sind jährlich zu revidieren.

² Die den Kassen angeschlossenen Arbeitgeber sind periodisch auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften hin zu prüfen.

³ Die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung über die Kassenrevisionen und über die Arbeitgeberkontrollen sind anwendbar.

IV. Finanzierung**Art. 14***Beiträge*

¹ Die Familienzulagen und die jeweiligen Verwaltungskosten werden wie folgt finanziert:

- a. für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende durch Beiträge der Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden;
- b. für Nichterwerbstätige durch den Kanton.

² Die Familienausgleichskassen setzen die Beiträge der Arbeitgeber und Selbstständigerwerbenden in Prozenten des AHV-pflichtigen Einkommens fest.

³ Die Beiträge der Arbeitgeber dürfen nicht den Arbeitnehmenden belastet werden.

⁴ Die Bestimmungen des AHVG betreffend den Bezug der Beiträge, die Nachzahlung geschuldeter und die Rückerstattung zuviel bezahlter Beiträge sind sinngemäss anwendbar.

Art. 15*Verwendung der Beiträge*

Die Beiträge sowie die Erträge aus Anlagen dürfen nur zur Finanzierung der Familienzulagen, zur Deckung der daraus entstehenden Verwaltungskosten und zur Äufnung von Schwankungsreserven verwendet werden.

Art. 16*Verwendung der Überschüsse*

Überschüsse der Ausgleichskassen sind zu verwenden:

- a. vorerst zur Bildung angemessener Reservefonds;
- b. sodann zur Herabsetzung der Beiträge.

Art. 17*Mitwirkungspflicht*

Die Mitwirkungspflicht richtet sich nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen.

Art. 18*Rechtspflege und Strafbestimmungen*

Die Rechtspflege und die Strafbestimmungen richten sich nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen.

Art. 19*Ergänzendes Recht*

Soweit dieses Gesetz und die Vollzugsvorschriften des Regierungsrates keine Regelung enthalten, finden die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) und der Bundesgesetzgebungen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung als ergänzendes Recht entsprechende Anwendung.

V. Schlussbestimmungen**Art. 20***Vollzug*

Der Regierungsrat ist mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragt.

Art. 21*Inkrafttreten; Aufhebung bisherigen Rechts*

¹ Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2009 in Kraft.

² Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes werden alle ihm widersprechenden Vorschriften des kantonalen Rechts, insbesondere das Gesetz vom 12. Mai 1974 über Kinderzulagen für Arbeitnehmer sowie die Vollziehungsverordnung zu diesem Gesetz vom 12. Januar 1976, aufgehoben.

§ 9 Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (Harmos-Konkordat)

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird beantragt, der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (Harmos-Konkordat) beizutreten. Die Vorlage war im Landrat unbestritten.

Die neuen Bildungsartikel der Bundesverfassung verpflichten die Kantone, wichtige Eckwerte gesamtschweizerisch einheitlich zu regeln. Das von der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) im Juni 2007 einstimmig genehmigte Harmos-Konkordat, das nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden kann, erfüllt diese Vorgabe für die obligatorische Schule:

- *Einheitliche Strukturen. – Der obligatorische Schuleintritt erfolgt mit erfülltem vierten (statt sechsten) Lebensjahr und individualisiert und flexibilisiert das Lernen. Die Primarschule inklusive Kindergarten oder Eingangsstufe dauert acht, die Sekundarstufe drei Jahre. Der Übergang in die Sekundarstufe I wird einheitlich geregelt. Der Stichtag für den Schulbeginn wird vom 30. April auf den 31. Juli verschoben. Beide Kindergartenjahre werden obligatorisch; heute ist es nur eines.*
- *Einheitliche Ziele. – Die Fachbereiche, in welchen jedes Kind während der obligatorischen Schule eine Grundbildung erhält, sind festgelegt. Für jede Sprachregion soll es einen einheitlichen Lehrplan geben. Die Lehrmittel werden sprachregional koordiniert.*
- *Qualitätssicherung und -entwicklung. – Es werden Bildungsstandards vorgegeben und überprüft. Die periodisch erhobenen Informationen dienen Steuerungsentscheiden.*
- *Organisation Schultag. – Unter Berücksichtigung der Familien- und Sozialpolitik sind auf der Primarschulstufe Blockzeiten und bedarfsgerechte Tagesstrukturen einzuführen. Die Nutzung der Tagesstrukturen ist fakultativ und in der Regel beitragspflichtig.*
- *Sprachenunterricht. – Die erste Fremdsprache wird spätestens ab heutigem dritten (neu fünften) Schuljahr unterrichtet, eine zweite spätestens ab heutigem fünften (neu siebten) Schuljahr. Eine der beiden Sprachen ist eine zweite Landessprache, die andere Englisch. In beiden Fremdsprachen sind vergleichbare Kenntnisse zu erreichen. Bei der Landessprache sind kulturelle Aspekte eingeschlossen. Die Reihenfolge ist bereits durch regionale Vereinbarungen geregelt; bei uns Französisch ab dem fünften (neu siebten), Englisch ab dem dritten (neu fünften) Schuljahr.*

Die gesetzlichen Anpassungen an das Bildungsgesetz erfolgen mit denjenigen, welche die Gemeindestrukturenreform erfordert, an der Landsgemeinde 2009. Die Umsetzung soll mit den drei neuen Einheitsgemeinden erfolgen. Das Unterrichten der zwei Fremdsprachen an der Primarschule sowie die Blockzeiten und Tagesstrukturen bringen Kanton und Gemeinden Mehrkosten von insgesamt 1,6 Millionen Franken, wobei diese von der Art der Umsetzung abhängen. Diese Mehraufwendungen werden wegen der weiterhin sinkenden Schülerzahlen und damit der Lohnkosten mehr als wettgemacht.

1. Ausgangslage

Die im Juni 2006 angenommenen Bildungsartikel der Bundesverfassung (BV) verpflichten die Kantone, wichtige Eckwerte im Bildungsbereich einheitlich zu regeln (Art. 62 Abs. 4 BV). Das Harmos-Konkordat erfüllt diese Vorgaben für die obligatorische Schule. Es vereinheitlicht Dauer und Ziele der Bildungsstufen, deren Übergänge sowie Schuleintrittsalter und Schulpflicht. Das von der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) im Juni 2007 einstimmig genehmigte Harmos-Konkordat kann nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden, eine Änderung des Vertragstextes ist ausgeschlossen.

2. Inhalte

Einheitliche Strukturen. – Der obligatorische Schuleintritt erfolgt mit erfülltem vierten (statt sechsten) Lebensjahr und individualisiert und flexibilisiert das Lernen. Die Primarschule inklusive Kindergarten oder Eingangsstufe dauert acht Jahre, die Sekundarstufe I drei Jahre. Der Übergang von der Primarschule in die Sekundarstufe I wird einheitlich geregelt. Einzig der Kanton Tessin kann von der dreijährigen Sekundarstufe um ein Jahr abweichen und seine vierjährige «scuola media» beibehalten.

Einheitliche Ziele. – Erstmals wird auf gesamtschweizerischer Ebene festgelegt, in welchen Fachbereichen jedes Kind während der obligatorischen Schule eine Grundbildung erhält. Es wird ein einheitlicher Lehrplan für jede Sprachregion angestrebt. Die Lehrmittel werden sprachregional koordiniert.

Einführung von Instrumenten für Qualitätssicherung und -entwicklung. – Es werden verbindliche Bildungsstandards vorgegeben und überprüft. Mit einem zyklischen Bildungsmonitoring erheben Bund und Kantone umfassende Informationen, die als Steuerungsentscheide dienen.

Organisation Schultag. – Die Kantone sind verpflichtet, auf der Primarschulstufe den Unterricht mit Blockzeiten und bedarfsgerechten Tagesstrukturen zu organisieren. Die Nutzung der Tagesstrukturen ist fakultativ und in der Regel beitragspflichtig; deren Organisation erfolgt in Koordination mit der Familien- und Sozialpolitik.

Sprachenunterricht. – Die erste Fremdsprache wird spätestens ab dem heutigen dritten (neu fünften) Schuljahr unterrichtet, eine zweite spätestens ab dem heutigen fünften (neu siebten) Schuljahr. Eine der beiden Sprachen ist eine zweite Landessprache, die andere Englisch. In beiden Fremdsprachen sind vergleichbare Kenntnisse zu erreichen. Bei der Landessprache sind kulturelle Aspekte eingeschlossen. Die Reihenfolge der Einführung der Fremdsprachen ist bereits durch regionale Vereinbarungen geregelt; bei uns Französisch ab dem fünften (neu siebten), Englisch ab dem dritten (neu fünften) Schuljahr.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Die Vereinbarung ist ein Recht setzendes Konkordat zwischen Kantonen (im Sinne von Art. 48 BV). Der Beitritt bedarf des nach kantonalem Recht für den Abschluss von Staatsverträgen vorgeschriebenen Verfahrens, also der Zustimmung durch die Landsgemeinde. Die Vereinbarung beschlägt keine Fragen des interkantonalen Lastenausgleichs und untersteht daher nicht der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

Artikel 1, Zweck

Zweck ist die Harmonisierung der obligatorischen Schule um Qualität und Durchlässigkeit des Schulsystems gesamtschweizerisch zu gewährleisten. Die Harmonisierung will nicht überall alles gleich machen. Ihr Gegenstand ist die obligatorische Schule, wie sie die Bundesverfassung (Art. 62) für alle Kinder unentgeltlich und konfessionsneutral anzubieten vorschreibt. Es werden die inhaltlichen Ziele des obligatorischen Unterrichts und die Schulstrukturen harmonisiert (Bst. a) sowie Qualität und Durchlässigkeit des Schulsystems durch gemeinsame Steuerungsinstrumente gesichert und weiter entwickelt (Bst. b).

Artikel 2, Grundsätze

Absatz 1. – Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die übergeordnete Ebene nur tätig, sofern und soweit das Ziel sonst nicht erreicht werden kann. Dies ist aus Respekt gegenüber den unterschiedlichen Sprachen und Kulturen sowie der Schulhoheit der Kantone als föderalistischem Kerngehalt geboten.

Absatz 2. – Während der Grundsatz der Subsidiarität gesamtschweizerische Massnahmen begrenzt, stellt die nationale und internationale Mobilität der Bevölkerung das wichtige Kriterium für harmonisierende Massnahmen dar, um schulische Mobilitätshindernisse zu beseitigen.

Artikel 3, Grundbildung

Absatz 1. – Die obligatorische Schule legt die Grundlage für die Integration der Schülerinnen und Schüler in die Gesellschaft und das Berufsleben. Nicht nur der Erwerb von Kenntnissen und Kompetenzen sondern auch der Beitrag an die Entwicklung kultureller Identität ist zentral.

Absatz 2. – Ein Ziel ist, allen jungen Menschen über die obligatorische Schule hinaus einen beruflichen oder allgemein bildenden Abschluss auf der Sekundarstufe II zu ermöglichen. Die Grundbildung wird in fünf übergeordnete Bildungsbereiche gegliedert: Sprachen / Mathematik und Naturwissenschaften / Sozial- und Geisteswissenschaften / Musik, Kunst und Gestaltung / Bewegung und Gesundheit. Dies ist keine abschliessende Aufzählung; Kantone und Schulen können weitere Bildungsinhalte hinzufügen.

Absatz 3. – Die Schule muss auch bei der Entwicklung von Persönlichkeit sowie sozialer und weiterer überfachlicher Kompetenzen unterstützen und mithelfen; sie hat Verantwortungsbewusstsein gegenüber Mitmenschen und Umwelt heranzubilden. Der Bildungsauftrag lässt sich nicht vom – subsidiär zur elterlichen Gewalt bestehenden – Erziehungsauftrag trennen.

Artikel 4, Sprachenunterricht

Im mehrsprachigen Land ist die koordinierte Regelung des Sprachenunterrichts von besonderer Bedeutung. Der Erwerb der Landessprachen ist ebenso wichtig wie jener des Englischen, auch wenn diesem die Funktion der internationalen Verkehrssprache zukommt.

Absatz 1 legt den Beginn des Fremdsprachenunterrichts fest. So ist in der acht Jahre dauernden Primarstufe die erste Fremdsprache spätestens ab dem fünften (bisher dritten), die zweite spätestens ab dem siebten (bisher fünften) Schuljahr zu unterrichten. Neben Englisch ist eine zweite Landessprache zu vermitteln, deren Unterricht auch kulturelle Aspekte einzuschliessen hat. Am Ende der obligatorischen Schule (elftes Schuljahr) sind für beide Fremdsprachen gleichwertige Standards zu erreichen.

Absatz 2 schreibt wegen der Bedeutung, die auch der jeweils dritten Landessprache zukommt, ein bedarfsgerechtes Angebot vor.

Absatz 3 verpflichtet zur regionalen Koordination der Reihenfolge der zu unterrichtenden Fremdsprachen. «Regional» weist über die Regionalkonferenzen der EDK hinaus, meint aber auch nicht einfach die Sprachregionen. Die Kantone entlang der deutsch-französischen Sprachgrenze sollen den Fremdsprachenunterricht mit Französisch beginnen können, die Kantone der Zentral- und Ostschweiz hingegen mit Englisch; die Ziele sind aufgrund der Standards gesamtschweizerisch die gleichen. Diese Koordination ist im Gang. – Die Förderung der Erstsprache für Kinder mit Migrationshintergrund, welche für den Erwerb der lokalen Standardsprache und weiterer Sprachen bedeutend ist, erfolgt durch die von den Herkunftsländern bzw. von organisierten Sprachgemeinschaften angebotenen Kursen in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK-Kurse).

Gemäss **Absatz 4** werden diese HSK-Kurse nicht nur zugelassen, sondern organisatorisch unterstützt, und die örtlichen Schulen laden zur Zusammenarbeit ein. Für die HSK-Kurse ist die Einhaltung des Gebots der religiösen und politischen Neutralität vorausgesetzt. Finanziert werden sie in der Regel durch die Herkunftsländer.

Artikel 5, Einschulung

Absatz 1 setzt die Einschulung auf das am 31. Juli vollendete vierte Altersjahr fest. Damit werden die Kindergartenjahre in den Regel-Ausbildungsverlauf integriert und obligatorisch.

Gemäss **Absatz 2** werden ab erstem Schuljahr schrittweise die Grundlagen der Sozialkompetenz und der schulischen Arbeitsweise erworben. Speziell erwähnt wird die Förderung der sprachlichen Grundlagen, welche Voraussetzung für den weiteren Bildungsweg ist. Es wird nicht bloss das Einschulungsalter vorverlegt, sondern zugleich die Einschulung im Sinne individueller Förderung flexibilisiert. Die offene Formulierung erlaubt es, Kindergartenjahre beizubehalten oder eine Eingangsstufe (Basis- oder Grundstufe) einzuführen.

Artikel 6, Dauer der Schulstufen

Bezeichnung und Dauer der Schulstufen sind verbindlich festgelegt.

Absatz 1. – Die Primarstufe inklusive Vorschule oder Eingangsstufe dauert acht Jahre. Dies lässt Raum für kantonale Modelle: Beibehalten Kindergarten-Primarstufe/neue Eingangsstufe (Basis- oder Grundstufe).

Absatz 2. – Auf die Primarstufe folgt die Sekundarstufe I, die in der Regel drei Jahre dauert (Ausnahme Tessin, Abs. 3).

Absatz 4 legt den Übergang in die Sekundarstufe II fest, der nach dem elften Schuljahr erfolgt. Für den Übergang in gymnasiale Mittelschulen wird den Bestimmungen des Maturitätsanerkennungsrechts und der in den meisten Kantonen geltenden Lösung nachgelebt, wonach er nach dem zehnten Schuljahr erfolgt. Eine weitergehende Harmonisierung brächte einzig die Revision des Maturitätsanerkennungsrechts von Bund und Kantonen.

Absatz 5. – Die von den einzelnen Lernenden tatsächlich gebrauchte Zeit für das Durchlaufen der obligatorischen Schule muss nicht zwingend mit der in den Absätzen 1–4 festgelegten Dauer übereinstimmen. Das Kind kann die Schulstufen schneller oder langsamer durchlaufen, entsprechend seinen Begabungen, Fähigkeiten und seiner Reife.

Artikel 7, Bildungsstandards

Absätze 1 und 2. – Beim Festlegen der Bildungsstandards per Ende des vierten, achten und elften Schuljahres wird unterschieden zwischen Leistungsstandards, die sich auf ein fachbereichsbezogenes Kompetenzmodell und auf die genaue Beschreibung der aufeinander folgenden Kompetenzniveaus stützen, und anderen Standards, die auf die Inhalte oder die Bedingungen für die Umsetzung im Unterricht ausgerichtet sind.

Absatz 3. – Namentlich die fachbezogenen Leistungsstandards bedürfen einer wissenschaftlich gestützten Erarbeitung und Überprüfung in der Praxis, bevor sie festgelegt werden. Dafür ist die EDK verantwortlich.

Absatz 4. – Für das Bestimmen der Bildungsstandards braucht es eine Zwei-Drittels-Mehrheit der Plenarversammlung der EDK, wobei mindestens drei Mitglieder einen nicht mehrheitlich deutschsprachigen Kanton vertreten müssen. Damit können die mehrheitlich lateinischen Kantone nicht einfach überstimmt werden. Für eine Revision gilt das gleiche Verfahren.

Artikel 8, Lehrpläne, Lehrmittel und Evaluationsinstrumente

Absatz 1. – Die Harmonisierung erfolgt über die Ziele. Die Standards basieren auf Kompetenzmodellen. Die Kontrolle geschieht über das gesamte System. Lehrpläne und -mittel hingegen werden in den Sprachregionen erarbeitet und koordiniert. Bei den Lehrplänen ist die Harmonisierung in der französischen Schweiz in Erarbeitung. In der deutschen Schweiz laufen die Konzeptarbeiten für den Lehrplan Deutschschweiz. Die grosse Wirkung der Lehrmittel und die beträchtlichen Kosten ihrer Entwicklung rufen nach sprachregionaler Koordination.

Absatz 2. – Sprachregional harmonisierte Lehrpläne und koordinierte Lehrmittel, gesamtschweizerisch vorgegebene Bildungsstandards sowie die auf den verschiedenen Ebenen anzuwendenden Evaluationsinstrumente müssen aufeinander abgestimmt sein, damit sich ein zusammenspielendes Ganzes ergibt.

Absatz 3. – Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips weist das Konkordat mit der Harmonisierung der Lehrpläne und der Koordination der Lehrmittel sehr bedeutsame Aufgaben den Sprachregionen zu. Die Kantone werden sich auf sprachregionaler Ebene neu zu organisieren haben. In der französischsprachigen Schweiz ist ein eigenes Konkordat vorbereitet. In der Deutschschweiz ist eine Arbeitsorganisation vorgesehen, welche die Ressourcen der drei Regionalkonferenzen bündelt und strafft.

Absatz 4. – Für die verschiedenen Niveaus der fachbezogenen Referenzrahmen sind Tests auszuarbeiten. Angesichts der erheblichen Investitionen, dürfen die wissenschaftlichen Kräfte und finanziellen Mittel nicht verzettelt werden. Deshalb soll die Entwicklung solcher Referenztests in Absprache zwischen EDK und Sprachregionen erfolgen.

Artikel 9, Portfolios

Portfolios dokumentieren den Lernprozess nicht nur im formellen, sondern auch im informellen Lernen. Sie erlauben daher nicht nur der Lehrperson ein differenzierteres Eingehen auf individuelle Lernfortschritte und eine präzisere Beurteilung des Lernstandes, sondern sie helfen zudem den Lernenden, mehr Souveränität über den eigenen Lernprozess zu gewinnen. Als Dokumentation über die schulisch und ausserschulisch erworbenen Kompetenzen spielen die Portfolios eine zunehmend wichtige Rolle auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere für die nationale und internationale Mobilität und für die Freizügigkeit für Berufsleute. Portfolios unterstützen selbst verantwortetes lebenslanges Lernen. Prominentestes Beispiel ist das Europäische Sprachenportfolio für den Erwerb von Fremdsprachen.

Artikel 10, Bildungsmonitoring

Das systematische, kontinuierliche und wissenschaftlich gestützte Monitoring über das gesamte schweizerische Bildungssystem nahm die EDK bereits mit dem Schulkonkordat 1970 (Art. 4) auf. Es ist zur Steuerung des Bildungssystems entscheidend und wird sowohl der kantonalen als auch der regionalen und nationalen Handlungsebene unverzichtbare Informationen zur Verfügung stellen.

Absatz 1 schafft für ein künftiges systematisches Bildungsmonitoring Schweiz eine zusätzliche, ausdrückliche Rechtsgrundlage.

In **Absatz 2** wird der Zusammenhang hergestellt zwischen Systemmonitoring und Standards: Letztere werden ein wichtiger Teil der Überprüfung sein, wenn die Entwicklungen und Leistungen der obligatorischen Schule landesweit evaluiert werden.

Artikel 11, Blockzeiten und Tagesstrukturen

Absatz 1. – Blockzeiten stimmen die Unterrichtszeit besser auf das Leben der Familie und die Berufstätigkeit der Eltern ab. Der Unterricht soll auf der Primarstufe vorzugsweise in Blockzeiten organisiert sein. Auf der Sekundarstufe I ist dies aufgrund der wesentlich dichteren und schwierigeren Stundenplangestaltung weniger gut zu gewährleisten, wegen des höheren Alters der Lernenden aber auch weniger dringlich. «Vorzugsweise» weist darauf hin, dass die organisatorischen Lösungen die schulischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten berücksichtigen müssen.

Absatz 2. – Im Unterschied zu den rein schulorganisatorischen Blockzeiten, stellt die schulische Obhut während fixer Zeiträume eine Betreuungsmassnahme dar, die nicht primär schulisch bedingt ist. Mit den über die Blockzeitenregelung hinausgehenden Tagesstrukturen, welche die Betreuung der Kinder über die Unterrichtszeit hinaus sowie den Mittagstisch einschliessen, wird auf gesellschaftliche Entwicklungen geantwortet. Der Bedarf zeigt sich nicht überall gleich, und die Angebote können vielfältig sein – von der Betreuung durch Tagesfamilien bis zu eigentlichen Tagesschulen. Indes soll ein Angebot bestehen, welches dem Bedarf Rechnung trägt; Tagesstrukturen können nicht an jedem Schulort und nicht überall in derselben Form, aber für alle in zumutbarer Distanz angeboten werden. Die freiwillige Nutzung gehört nicht zur verfassungsmässig garantierten Unentgeltlichkeit der obligatorischen Schule und ist daher grundsätzlich kostenpflichtig.

Artikel 12, Fristen

Für die Angleichung des Schulrechts wird genügend Zeit eingeräumt. Strukturelle und rechtliche Änderungen können sorgfältig geplant und zielgerichtet umgesetzt werden.

Artikel 13, Beitritt

Die Kantone führen ihr Ratifikationsverfahren durch.

Artikel 14, Austritt

Gegenüber dem Vorstand der EDK kann der Austritt erklärt werden. Die Kündigungsfrist beträgt drei ganze Kalenderjahre. Für die verbleibenden Vereinbarungskantone bleibt die Vereinbarung in Kraft.

Artikel 15, Ausserkraftsetzung von Artikel 2 des Schulkonkordats von 1970

Die Artikel 5 und 6 setzen Artikel 2 des Schulkonkordats von 1970 hinsichtlich Schuleintrittsalter und Dauer der Schulzeit ausser Kraft, sobald ihr zehn Kantone beigetreten sind. Für jene Kantone, die der Vereinbarung nicht, respektive noch nicht beigetreten sein werden, wird Artikel 2 jedoch weiter gelten. Die Plenarversammlung der EDK wird ihn erst als hinfällig aufheben können, wenn alle Vereinbarungskantone des Schulkonkordats von 1970 dem Harnos-Konkordat beigetreten sind.

Artikel 16, Inkrafttreten

Die Vereinbarung tritt in Kraft, sobald ihr zehn Kantone beigetreten sind. Die formelle Inkraftsetzung der Vereinbarung bedarf eines Beschlusses des EDK-Vorstands. Gemäss Artikel 48 Absatz 3 BV ist das Inkrafttreten dem Bund zur Kenntnis zu bringen.

Artikel 17, Fürstentum Liechtenstein

Anders als Artikel 17 des Schulkonkordats von 1970 eröffnet die Vereinbarung dem Fürstentum Liechtenstein die Möglichkeit eines Beitritts. Sein allfälliger Beitritt hätte keine Wirkung für das Inkrafttreten gemäss Artikel 16.

4. Auswirkungen für den Kanton Glarus

4.1. Schulische Auswirkungen

Der Kanton Glarus hat lediglich Blockzeiten, Tagesstrukturen und zwei Fremdsprachen an der Primarschule einzuführen. Blockzeiten und Tagesstrukturen müssten aber wegen der gesellschaftlichen Entwicklungen in den nächsten Jahren ohnehin eingeführt werden; junge Familien wünschen sich Schulmodelle, die auf die Berufstätigkeit der Eltern abgestimmt sind. Die wichtigsten Anpassungen für die Glarner Schule sind:

Einschulung. – Die Kinder werden mit dem vollendeten vierten Altersjahr eingeschult; der Stichtag wird vom 30. April auf den 31. Juli verschoben. Beide Kindergartenjahre werden obligatorisch. Heute ist nur das Kindergartenjahr vor dem Schuleintritt obligatorisch; das erste Jahr wird aber bereits von nahezu allen Kindern besucht.

Dauer der Schulstufen. – Dauer der Schulstufen und Übertritt in die Berufsbildung oder an die Kantonschule müssen nicht angepasst werden. Einzig die Schultypen Oberschule und Kleinklasse der Sekundarstufe I, welche nur das siebte und achte Schuljahr kennen und durch ein freiwilliges neuntes Schuljahr ergänzt werden, sind anzupassen.

Organisation des Schultages. – An der Primarschule ist der Unterricht in Blockzeiten zu gliedern. Ein bedarfsgerechtes Angebot an Tagesstrukturen ist in zumutbarer Distanz zu schaffen; es ist freiwillig und grundsätzlich kostenpflichtig.

Fremdsprachenunterricht an der Primarschule. – Ab Schuljahr 2008/09 wird Englisch ab dem dritten (neu fünften) Schuljahr eingeführt.

Lehrplan, Lehrmittel, Portfolios. – Für die deutschsprachige Schweiz wird ein den heutigen Lehrplan ablösender «Lehrplan Deutschschweiz» entwickelt. Auch die Lehrmittel werden auf sprachregionaler Ebene koordiniert. Mit der Einführung von Englisch ab dem dritten (neu fünften) Schuljahr erfolgt die Einführung des Sprachenportfolios.

Umsetzungszeitpunkt. – Die Anpassungen im Bildungsgesetz erfolgen zusammen mit denjenigen an die Gemeindestrukturenreform an der Landsgemeinde 2009 und die Umsetzung wird gleichzeitig mit den drei neuen Einheitsgemeinden geschehen.

4.2. Finanzielle Auswirkungen

Die Umsetzung führt für Kanton und Gemeinden zufolge Sprachenunterrichts (zwei Fremdsprachen an der Primarschule; Art. 4) sowie Blockzeiten und Tagesstrukturen (Art. 11) zu Mehrkosten von etwa 1,6 Millionen Franken:

- Mit der zweiten Fremdsprache an den fünften und sechsten Primarklassen wird die Stundentafel der Lernenden voraussichtlich um zwei Lektionen auf 30 Lektionen erhöht. Bei rund 50 Klassen ergibt dies Mehrkosten von maximal 300 000 Franken.
- Um den Unterricht an der Primarstufe vormittags vorzugsweise in Blockzeiten erteilen zu können, sind an den ersten und zweiten Primarklassen Betreuungsangebote, resp. erweiterte Unterrichtselemente (z.B. musikalische Früherziehung) anzubieten. Bei vier bis acht zusätzlichen Lektionen entstehen Mehrkosten von gegen 800 000 Franken.

- Für das Abdecken der bedarfsgerechten, grundsätzlich aber kostenpflichtigen familienergänzenden Betreuungsangebote (vor und nach dem Unterricht und an schulfreien Nachmittagen), ist mit Mehrkosten von maximal 500 000 Franken zu rechnen. Entscheidend werden jedoch die noch festzulegenden Standards und die Nachfrage sein.

Durch die Änderung der minimalen Klassengrösse auf 16 Lernende, die Einführung der Schulplanung (Genehmigung Lehrstellen durch Bildungsdepartement) und den Rückgang der Schülerzahlen um rund 9 Prozent sind von 2003 bis 2006 die Lohnkosten an der Volksschule um 3,1 Millionen Franken zurückgegangen. Da die Schülerzahlen bis 2014 um weitere rund 15 Prozent tiefer liegen werden, vermögen die sinkenden Lohnkosten die Mehraufwendungen mehr als auszugleichen.

5. Beratung im Landrat

Eine landrätliche Kommission unter dem Vorsitz von Landrat Marco Hodel, Glarus, befasste sich mit der Vorlage. Sie beantragte einstimmig Eintreten und Zustimmung. Das Konkordat stelle einen wichtigen Schritt zur Angleichung und Vereinheitlichung der verschiedenen Schulsysteme in der Schweiz dar und verbessere die Bildungschancen für unsere jüngsten Kantonseinwohner.

Im Landrat selber sprachen sich alle Fraktionen für den Beitritt zur Vereinbarung aus, begrüßten deren Stossrichtung und stellten bescheidenen Anpassungsbedarf fest. Sie bringe Verbesserungen bezüglich Tagesstrukturen und vereinheitliche die Lösung bei den Fremdsprachen. Auch werde ein parlamentarischer Vorstoss erfüllt, welcher ohne das Französische zu vernachlässigen möglichst frühen Englischunterricht fordert.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule zuzustimmen.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, die interkantonale Vereinbarung vom 14. Juni 2007 über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (Harmos-Konkordat) anzunehmen:

Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule

(Harmos-Konkordat)

(Erlassen von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren [EDK] am 14. Juni 2007)

(Beitritt von der Landsgemeinde beschlossen am Mai 2008)

I. Zweck und Grundsätze der Vereinbarung

Art. 1

Zweck

Die Vereinbarungskantone harmonisieren die obligatorische Schule, indem sie

- a. die Ziele des Unterrichts und die Schulstrukturen harmonisieren und
- b. die Qualität und Durchlässigkeit des Schulsystems durch gemeinsame Steuerungsinstrumente entwickeln und sichern.

Art. 2

Grundsätze

¹ Im Respekt vor den unterschiedlichen Kulturen in der mehrsprachigen Schweiz folgen die Vereinbarungskantone bei ihren Vorkehren zur Harmonisierung dem Grundsatz der Subsidiarität.

² Sie sind bestrebt, die schulischen Hindernisse für eine nationale und internationale Mobilität der Bevölkerung zu beseitigen.

II. Übergeordnete Ziele der obligatorischen Schule

Art. 3

Grundbildung

¹ In der obligatorischen Schule erwerben und entwickeln alle Schülerinnen und Schüler grundlegende Kenntnisse und Kompetenzen sowie kulturelle Identität, welche es ihnen erlauben, lebenslang zu lernen und ihren Platz in Gesellschaft und Berufsleben zu finden.

² Während der obligatorischen Schule erwirbt jede Schülerin und jeder Schüler die Grundbildung, welche den Zugang zur Berufsbildung oder zu allgemeinbildenden Schulen auf der Sekundarstufe II ermöglicht, insbesondere in den folgenden Bereichen:

- a. *Sprachen*: eine umfassende Grundbildung in der lokalen Standardsprache (mündliche und schriftliche Sprachbeherrschung) und grundlegende Kompetenzen in einer zweiten Landessprache und mindestens einer weiteren Fremdsprache;
- b. *Mathematik und Naturwissenschaften*: eine Grundbildung, welche zur Anwendung von grundlegenden mathematischen Konzepten und Verfahren sowie zu Einsichten in naturwissenschaftliche und technische Zusammenhänge befähigt;
- c. *Sozial- und Geisteswissenschaften*: eine Grundbildung, welche dazu befähigt, die grundlegenden Zusammenhänge des sozialen und politischen Umfeldes sowie von Mensch und Umwelt zu kennen und zu verstehen;
- d. *Musik, Kunst und Gestaltung*: eine auch praktische Grundbildung in verschiedenen künstlerischen und gestalterischen Bereichen, ausgerichtet auf die Förderung von Kreativität, manuellem Geschick und ästhetischem Sinn sowie auf die Vermittlung von Kenntnissen in Kunst und Kultur;
- e. *Bewegung und Gesundheit*: eine Bewegungs- und Gesundheitserziehung ausgerichtet auf die Entwicklung von motorischen Fähigkeiten und körperlicher Leistungsfähigkeit sowie auf die Förderung des physischen und psychischen Wohlbefindens.

³ Die Schülerinnen und Schüler werden in ihrer Entwicklung zu eigenständigen Persönlichkeiten, beim Erwerb sozialer Kompetenzen sowie auf dem Weg zu verantwortungsvollem Handeln gegenüber Mitmenschen und Umwelt unterstützt.

Art. 4

Sprachenunterricht

¹ Die erste Fremdsprache wird, entsprechend der in Artikel 6 festgelegten Dauer der Schulstufen, spätestens ab dem fünften Schuljahr, die zweite Fremdsprache spätestens ab dem siebten Schuljahr unterrichtet. Eine der beiden Sprachen ist eine zweite Landessprache, deren Unterricht kulturelle Aspekte einschliesst; die andere Sprache ist Englisch. In beiden Fremdsprachen werden per Ende der obligatorischen Schule gleichwertige Kompetenzniveaus vorgegeben. Sofern die Kantone Graubünden und Tessin zusätzlich eine dritte Landessprache obligatorisch unterrichten, können sie bezüglich der Festlegung der Schuljahre von der vorliegenden Bestimmung abweichen.

² Während der obligatorischen Schule besteht ein bedarfsgerechtes Angebot an fakultativem Unterricht in einer dritten Landessprache.

³ Die Reihenfolge der unterrichteten Fremdsprachen wird regional koordiniert. Qualitäts- und Entwicklungsmerkmale sind in einer durch die EDK genehmigten Gesamtstrategie festgelegt.

⁴ Für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund unterstützen die Kantone durch organisatorische Massnahmen die von den Herkunftsländern und den verschiedenen Sprachgemeinschaften unter Beachtung der religiösen und politischen Neutralität durchgeführten Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK-Kurse).

III. Strukturelle Eckwerte der obligatorischen Schule

Art. 5

Einschulung

¹ Die Schülerinnen und Schüler werden mit dem vollendeten vierten Altersjahr eingeschult (Stichtag 31. Juli).

² Während der ersten Schuljahre (Vorschul- und Primarunterricht) erwirbt das Kind schrittweise die Grundlagen der Sozialkompetenz und der schulischen Arbeitsweise. Es vervollständigt und konsolidiert insbesondere die sprachlichen Grundlagen. Die Zeit, die das Kind für das Durchlaufen der ersten Schuljahre benötigt, ist abhängig von seiner intellektuellen Entwicklung und emotionalen Reife; gegebenenfalls wird es durch besondere Massnahmen zusätzlich unterstützt.

Art. 6*Dauer der Schulstufen*

¹ Die Primarstufe, inklusive Vorschule oder Eingangsstufe, dauert acht Jahre.

² Die Sekundarstufe I schliesst an die Primarstufe an und dauert in der Regel drei Jahre.

³ Die in den Absätzen 1 und 2 festgelegte Aufteilung der Schulstufen zwischen der Primar- und der Sekundarstufe I kann im Kanton Tessin um ein Jahr variieren.

⁴ Der Übergang zur Sekundarstufe II erfolgt nach dem elften Schuljahr. Der Übergang in die gymnasialen Maturitätsschulen erfolgt unter Berücksichtigung der Erlasse des Bundesrates und der EDK, in der Regel nach dem zehnten Schuljahr.

⁵ Die Zeit für das Durchlaufen der Schulstufen ist im Einzelfall abhängig von der individuellen Entwicklung der Schülerin oder des Schülers.

IV. Instrumente der Systementwicklung und Qualitätssicherung**Art. 7***Bildungsstandards*

¹ Zur gesamtschweizerischen Harmonisierung der Unterrichtsziele werden nationale Bildungsstandards festgelegt.

² Unterschieden wird zwischen folgenden zwei Arten von Bildungsstandards:

- a. Leistungsstandards, die pro Fachbereich auf einem Referenzrahmen mit Kompetenzniveaus basieren;
- b. Standards, welche Bildungsinhalte oder Bedingungen für die Umsetzung im Unterricht umschreiben.

³ Die nationalen Bildungsstandards werden unter der Verantwortung der EDK wissenschaftlich entwickelt und validiert. Sie unterliegen einer Vernehmlassung gemäss Artikel 3 des Konkordats über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970.

⁴ Sie werden von der Plenarversammlung der EDK mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder verabschiedet, von denen mindestens drei einen nicht mehrheitlich deutschsprachigen Kanton vertreten. Die Revision erfolgt durch die Vereinbarungskantone in einem analogen Verfahren.

Art. 8*Lehrpläne, Lehrmittel und Evaluationsinstrumente*

¹ Die Harmonisierung der Lehrpläne und die Koordination der Lehrmittel erfolgen auf sprachregionaler Ebene.

² Lehrpläne, Lehrmittel und Evaluationsinstrumente sowie Bildungsstandards werden aufeinander abgestimmt.

³ Die Kantone arbeiten im Rahmen des Vollzugs dieser Vereinbarung auf sprachregionaler Ebene zusammen. Sie können die hierfür erforderlichen Einrichtungen schaffen.

⁴ Die EDK und die Sprachregionen verständigen sich von Fall zu Fall über die Entwicklung von Referenztests auf Basis der Bildungsstandards.

Art. 9*Portfolios*

Die Vereinbarungskantone sorgen dafür, dass die Schülerinnen und Schüler ihr Wissen und ihre Kompetenzen mittels der von der EDK empfohlenen nationalen oder internationalen Portfolios dokumentieren können.

Art. 10*Bildungsmonitoring*

¹ In Anwendung von Artikel 4 des Konkordats über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 beteiligen sich die Vereinbarungskantone zusammen mit dem Bund an einem systematischen und kontinuierlichen, wissenschaftlich gestützten Monitoring über das gesamte schweizerische Bildungssystem.

² Die Entwicklungen und Leistungen der obligatorischen Schule werden regelmässig im Rahmen dieses Bildungsmonitorings evaluiert. Ein Teil davon ist die Überprüfung der Erreichung der nationalen Bildungsstandards namentlich durch Referenztests im Sinne von Artikel 8 Absatz 4.

V. Gestaltung des Schultags

Art. 11

Blockzeiten und Tagesstrukturen

¹ Auf der Primarstufe wird der Unterricht vorzugsweise in Blockzeiten organisiert.

² Es besteht ein bedarfsgerechtes Angebot für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit (Tagesstrukturen). Die Nutzung dieses Angebots ist fakultativ und für die Erziehungsberechtigten grundsätzlich kostenpflichtig.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 12

Fristen

Die Vereinbarungskantone verpflichten sich, spätestens sechs Jahre nach dem Inkrafttreten dieser Vereinbarung die strukturellen Eckwerte der obligatorischen Schule im Sinne von Titel III der vorliegenden Vereinbarung festzulegen und die Bildungsstandards im Sinne von Artikel 7 anzuwenden.

Art. 13

Beitritt

Der Beitritt zu dieser Vereinbarung wird dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gegenüber erklärt.

Art. 14

Austritt

Der Austritt aus der Vereinbarung muss dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gegenüber erklärt werden. Er tritt in Kraft auf Ende des dritten der Austrittserklärung folgenden Kalenderjahres.

Art. 15

Ausserkraftsetzung von Artikel 2 des Schulkonkordats von 1970

Die Plenarversammlung der EDK entscheidet über den Zeitpunkt der Ausserkraftsetzung von Artikel 2 des Konkordats über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970.

Art. 16

Inkrafttreten

¹ Der Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren setzt die Vereinbarung in Kraft, wenn ihr mindestens zehn Kantone beigetreten sind.

² Das Inkrafttreten ist dem Bund zur Kenntnis zu geben.

Art. 17

Fürstentum Liechtenstein

Dieser Vereinbarung kann auch das Fürstentum Liechtenstein beitreten. Ihm stehen alle Rechte und Pflichten eines Vereinbarungskantons zu.

§ 10 Anträge zum Passivraucherschutz

(Verschiebung)

Die Vorlage im Überblick

Zum Passivraucherschutz sind zwei Memorialsanträge hängig. Der im Frühjahr 2006 eingereichte Memorialsantrag eines Bürgers muss gemäss Kantonsverfassung der Landsgemeinde 2008 vorgelegt werden, während derjenige des Verbandes Gastro Glarnerland vom Mai 2007 erst an der Landsgemeinde 2009 zwingend zur Behandlung ansteht. Der Memorialsantrag des Bürgers verlangt ein grundsätzliches Rauchverbot in Gastbetrieben; gestattet bleiben soll das Rauchen in speziellen Raucherräumen, so genannten Fumoirs. Der Antrag von Gastro Glarnerland bezieht sich auf alle öffentlich zugänglichen Räumlichkeiten. Er möchte jedoch im Gastgewerbe Raucherlokale zulassen, wenn eine Trennung zwischen Raucher- und Nichtraucheräumen nicht möglich oder nicht zumutbar ist.

Der Nationalrat hiess im Oktober 2007 einen Gesetzesentwurf zum Schutz vor Passivrauchen gut. Dieser sieht ein grundsätzliches Rauchverbot in öffentlichen Räumen mit Ausnahme der Fumoirs vor. Besonders gekennzeichnete Raucherlokale sollen erlaubt sein, wenn eine Trennung von Raucher- und Nichtraucheräumen nicht möglich oder unzumutbar ist. – Der Ständerat hat den Gesetzesentwurf im März 2008 beraten. Er sagt nein zu Raucherbetrieben. Fumoirs sollen hingegen erlaubt bleiben.

Die Gesundheitsgefährdung durch das Passivrauchen ist belegt. Regierung und Landrat befürworten eine gesetzliche Regelung, die Nichtraucher vor dem Passivrauchen in öffentlich zugänglichen Gebäuden und Einrichtungen schützt. Sie erachten aber eine gesamtschweizerische Lösung als sinnvoll, ist doch das Passivrauchen überall gleich ungesund. Eine einheitliche Regelung erhöht Rechtssicherheit und Akzeptanz. Da sich eine Bundeslösung abzeichnet, wäre es wenig zweckmässig, der Landsgemeinde eine kantonale Regelung zu unterbreiten. Eine solche würde mit der Inkraftsetzung der Bundeslösung hinfällig oder wäre anzupassen. Zudem untersagt eine Weisung des Regierungsrates das Rauchen in den Räumen der kantonalen Verwaltung und der kantonalen Anstalten und gestattet es nur noch in speziell eingerichteten Fumoirs.

Der Landrat beantragt die Verschiebung der Anträge zum Passivraucherschutz bis auf Bundesebene befunden worden ist, spätestens aber bis zur Landsgemeinde 2010.

1. Ausgangslage

1.1. Vorstösse im Kanton Glarus

Zum Thema Passivraucherschutz gingen zwei Memorialsanträge ein:

- Memorialsantrag eines Bürgers vom 27. April 2006 betreffend Änderung des Gastgewerbegesetzes zur Schaffung von rauchfreien Räumen;
- Memorialsantrag Gastro Glarnerland vom 11. Mai 2007 betreffend Schutz vor dem passiven Rauchen.

Der Landrat erklärte sie als rechtlich zulässig und erheblich. Der Memorialsantrag eines Bürgers ist an der Landsgemeinde 2008, der Memorialsantrag von Gastro Glarnerland spätestens an der Landsgemeinde 2009 zu behandeln (Art. 59 Abs. 3 KV).

Im Landrat wurde bereits im April 2005 eine Motion durch die Grüne Landratsfraktion eingereicht, welche verlangt, öffentliche Gebäude als rauchfreie Räume zu deklarieren. Aufgrund des praktisch identischen Gegenstandes der Vorstösse (Schutz vor dem Passivrauchen) werden sie gemeinsam behandelt.

1.2. Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen

Der Nationalrat hiess im Oktober 2007 einen Gesetzesentwurf zum Schutz vor Passivrauchen gut, wobei er die ursprüngliche Vorlage entschärfte (Möglichkeit, Gastbetriebe als besonders gekennzeichnete Raucherlokale zu führen, wenn eine Trennung von Raucher- und Nichtraucheräumlichkeiten nicht möglich oder unzumutbar ist; Übergangsfrist für Gastbetriebe von zwei Jahren). Der Ständerat behandelte den Gesetzesentwurf im März 2008. Er will Raucherbetriebe auch dann verbieten, wenn die Einrichtung separater Fumoirs unmöglich oder unzumutbar ist. In Letzteren soll zudem kein Servicepersonal ohne dessen ausdrückliche Zustimmung beschäftigt werden. Den Kantonen will er sodann die Möglichkeit einräumen, über die Vorgaben hinauszugehen und strengere Vorschriften zu erlassen. Es könne mit der endgültigen Verabschiedung einer Bundesregelung noch in diesem Jahr gerechnet werden.

1.3. Inhalt der Vorstösse

Geltungsbereich

Die Motion verlangt nur ein Rauchverbot für öffentliche Räume des Kantons und der Gemeinden. Im Memorialsantrag eines Bürgers wird das Rauchverbot lediglich in den Betrieben des Gastgewerbes

gefordert. Der Memorialsantrag Gastro Glarnerland umfasst sämtliche öffentlichen Räume, also Gastgewerbebetriebe, Gebäude der öffentlichen Verwaltung usw.

Bedienung in Fumoirs, Raucherbetriebe

Die Memorialsanträge sehen die Möglichkeit der Einrichtung von separaten, abgegrenzten Raucherräumen (Fumoirs) vor. Der Memorialsantrag eines Bürgers verlangt, das Betreten solcher Raucherräume durch das Personal habe freiwillig zu sein.

Gemäss Memorialsantrag Gastro Glarnerland sollen Betriebe des Gastgewerbes auf Bewilligung hin als Raucherbetriebe geführt werden können, sofern sich die Einrichtung von getrennten Raucherräumen als unmöglich oder unzumutbar erweist. Der Memorialsantrag eines Bürgers sieht eine solche Ausnahme nicht vor.

Übergangsfristen

Der Memorialsantrag eines Bürgers sieht eine Übergangsfrist von einem Jahr für die Umsetzung des Rauchverbotes im Gastgewerbe vor. Derjenige der Gastro Glarnerland legt die Übergangsfrist auf zwei Jahre fest. Keine Übergangsfristen sollen für das Rauchverbot in öffentlichen Gebäuden bestehen.

Übersicht inkl. der Beratungsergebnisse von Nationalrat (NR) und Ständerat (SR)

Kriterien	Bürger	Gastro GL	Grüne	Bund (Entwurf) NR SR	
Rauchverbot in öffentlichen Gebäuden (öffentliche Verwaltungen, Spitäler, Schulen, Museen usw.)	ja (beschränkt auf Gastgewerbebetriebe)	ja	ja (beschränkt auf Gebäude der öffentlichen Verwaltung)	ja	ja
Fumoirs	ja (Bedienung freiwillig)	ja	–	ja	ja (Bedienung freiwillig)
Zulassung von Raucherbetrieben	nein	ja	–	ja	nein
Übergangsfristen für Gastgewerbebetriebe	1 Jahr	2 Jahre	–	2 Jahre	

2. Stellungnahme des Regierungsrates

2.1. Notwendigkeit des Schutzes vor dem Passivrauchen

Passivrauchen stellt eine Gefährdung für die Gesundheit dar. Deshalb wird eine gesetzliche Bestimmung befürwortet, die vor dem Passivrauchen in öffentlich zugänglichen Gebäuden und Einrichtungen schützt. Positiv ist das Bestreben des Bundes, diese Frage gesamtschweizerisch zu lösen. Eine bundesrechtliche Regelung ermöglicht flächendeckenden und einheitlichen Schutz. Das Passivrauchen ist überall gleich ungesund. 26 verschiedene kantonale Vorgaben sind deshalb zu vermeiden und der Schutz vor Passivrauchen ist landesweit in einem Gesetz zu regeln. Dies erhöht die Rechtssicherheit und die Akzeptanz des Rauchverbotes.

2.2. Verschiebung

Das im Entwurf vorliegende Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen soll noch im laufenden Jahr verabschiedet werden. Es erweist sich daher als wenig zweckmässig, der Landsgemeinde 2008 eine kantonale Regelung für ein Rauchverbot zu unterbreiten, welche mit der Inkraftsetzung der Bundeslösung hinfällig würde bzw. anzupassen wäre. Selbst wenn den Kantonen Regelungskompetenzen blieben, müssten sich diese auf das Bundesgesetz ausrichten. Darum ist mit der Behandlung des Memorialsantrages eines Bürgers zuzuwarten, bis der Passivraucherschutz auf Bundesstufe geklärt ist.

Die Gebäude der kantonalen Verwaltung sind bereits weitgehend rauchfrei. Im Kantonsspital ist das Rauchen nur in abgetrennten und dafür vorgesehenen Räumen gestattet. Branchenverbände setzen sich für freiwillige Massnahmen ein. In vielen Betrieben, einschliesslich solchen des Gastgewerbes, bestehen Beschränkungen für das Rauchen oder Rauchverbote. In den öffentlichen Verkehrsmitteln darf nicht mehr geraucht werden. Diese Tendenz zur Selbstregulierung macht das Abwarten der Bundeslösung auch aus Sicht der Prävention vertretbar. Die Vorstösse können definitiv (evtl. durch Erlass von Ausführungsbestimmungen) behandelt werden, sobald das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen in Kraft tritt. Sollte es wider Erwarten nicht dazu kommen, sind kantonale Bestimmungen zu erlassen.

2.3. Erlass von Weisungen

Weisungen zum Schutz vor dem Passivrauchen in den Gebäuden der kantonalen Verwaltung sind in Kraft und gewährleisten eine einheitliche Regelung. Den Gemeinden wurde empfohlen, sie für ihre Räumlichkeiten zu übernehmen.

3. Beratung der Vorlage im Landrat

Eine landrätliche Kommission unter Vorsitz von Landrat Hans Rudolf Forrer, Luchsingen, in welcher Raucher und Nichtraucher vertreten waren, behandelte den Verschiebungsantrag. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten, zumal dies bei der Behandlung von Memorialsanträgen obligatorisch ist. In der Kommissionsberatung betonte man die Wichtigkeit des Schutzes vor dem Passivrauchen; die Raucher sollten aber nicht völlig ausgegrenzt werden. Rasch kam die Kommission zum Schluss, materielle Beratung der beiden Memorialsanträge und der Motion sei angesichts der bevorstehenden Bundeslösung nicht am Platz. Zudem sei es noch unklar, ob die Kantone über eine Bundeslösung hinaus gehen könnten. Die Kommission schloss sich dem regierungsrätlichen Verschiebungsantrag einstimmig an.

Im Landrat war der Verschiebungsantrag von Regierungsrat und landrätlicher Kommission unbestritten; im Sinne einer zügigen Behandlung der Memorialsanträge grenzte er aber die Verschiebung bis längstens zur Landsgemeinde 2010 ein.

4. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, die Behandlung der Memorialsanträge betreffend der Änderung des Gastgewerbegesetzes zur Schaffung von rauchfreien Räumen und des Schutzes vor dem passiven Rauchen auf eine der kommenden Landsgemeinden bis auf Bundesebene befunden worden ist, spätestens aber bis zur Landsgemeinde 2010, zu verschieben.

§ 11 Umsetzung Gemeindestrukturreform

- A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus
- B. Änderung des Gemeindegesetzes
- C. Änderung des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht
- D. Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald

Die Vorlage im Überblick

Die Vorlage enthält eine Anpassung der Kantonsverfassung, des Gemeindegesetzes und zweier weiterer Gesetze. Kernstück der Vorlage ist die umfangreiche Änderung des Gemeindegesetzes, welche Leitplanken für die Umsetzung der Gemeindestrukturreform vorgibt. Die offene Gesetzgebung überlässt es den Gemeinden, wie sie sich strukturieren und organisieren wollen. Sie werden aber auf den bekannten Strukturen aufbauen, da das Gesetz nur dort Änderungen vorschreibt, wo es das Dreier-Modell erfordert.

Mit der Änderung der Kantonsverfassung werden die Grundsätze der Organisation (Gemeindeorgane, Vorrang Gemeindeversammlung, Möglichkeit Gemeindeparlament) sowie der Umfang der Volksrechte (Befugnisse Stimmberechtigte, Präzisierung Individualantragsrecht, dringliche Beschlussfassungen) festgelegt. Da die Landsgemeinde das Heft in Sachen Gemeindebestand und -zusammensetzung in die Hand genommen hat, ist sie als Genehmigungsinstanz zu bestimmen. Nachdem ab 2011 drei ähnlich grosse Gemeinden bestehen, ist auch das fakultative Referendum neu zu regeln. Die Verfassung bestimmt die Grundsätze. Die detaillierte Ausgestaltung der Inhalte und der Quoren wird im Gemeindegesetz, bei Gemeinden mit Gemeindeparlamenten zusätzlich in der Gemeindeordnung festzulegen sein. Gemäss einer Übergangsbestimmung können die neuen Vorsteherschaften nach Ablauf der Amtsdauer Mitte 2010 die Aufgaben der bisherigen Gemeinderäte übernehmen.

Zentrales Thema war der Entscheid «Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament». Die Gemeindeversammlung bleibt das Grundmodell. Die Parlamentsvariante wird nur knapp geregelt; die Gemeindeordnungen hätten die Details festzulegen. Die wichtigen Bereiche Volksrechte und finanzrechtliche Kompetenzen der Gemeindeorgane nehmen Bewährtes auf; die Finanzbefugnisse sind aber (in der jeweiligen Gemeindeordnung) den neuen Verhältnissen anzupassen.

Hinsichtlich der Behördenorganisation wird den neuen Gemeinden grösstmögliche Autonomie gewährt: Entscheidungs- und Wahlfreiheit für das Führungsmodell, die Pensen der Ratsmitglieder (und des Präsidenten / der Präsidentin) und deren Entschädigung / Entlohnung. Einzig die Schulkommission ist verantwortlich. Präsident der Schulkommission wird ein an der Urne gewähltes Mitglied des Gemeinderates,

wobei der Gemeinderat in der Konstituierung frei bleibt. Die übrigen Mitglieder der Schulkommission werden von der Gemeindeversammlung gewählt. Zudem können – wie an der Landsgemeinde 2006 festgelegt – für die Amtsdauer 2010/2014 den Zusammenschliessenden Gemeinden Sitze in der neuen Exekutive garantiert werden; ein unbefristeter Minderheitenschutz ist nicht vorgesehen.

Der Zeitpunkt der Wahl der neuen Vorsteherchaften und ihr Eintritt in die neuen Aufgaben und Kompetenzen entsprechen der normalen Amtsdauer, welche im Juni 2010 endet. Die neuen Vorsteherchaften werden die alten Gemeinden am 1. Juli 2010 übernehmen, diese in den alten Strukturen weiter- und anschliessend auf den Jahreswechsel in die neuen Strukturen überführen. Die neuen Vorsteherchaften werden rechtzeitig bestellt (und entschädigt). Ihre Kompetenzen beschränken sich bis Mitte 2010 auf die Geschäfte der neuen Gemeinde. Die Aufgaben der Projektleitungen gehen spätestens am 1. Januar 2010 an die neuen Vorsteherchaften über, die daher bis spätestens Ende September 2009 zu wählen sind. Damit sind Aufgaben und Kompetenzen abgegrenzt und es kann die neue Vorsteherchaft die Interessen der neuen Gemeinde früh vertreten. Das Nebeneinander der alten und neuen Vorsteherchaft beschränkt sich auf maximal sechs Monate. Zudem muss der Verantwortlichkeitswechsel im Schulbereich mit Schuljahresbeginn Mitte 2010 vollzogen werden.

In den neuen drei Gemeinden ist zwingend eine Geschäftsprüfungskommission (GPK) als Kontrollorgan zu wählen, welche die bisherigen Aufgaben des Rechnungsprüfungsorgans zu übernehmen hat. Das Rechnungsprüfungsorgan in seiner bisherigen Form hat nur noch für die Kirchgemeinden und die Zweckverbände Bedeutung. Hinsichtlich der Fachkompetenz der Prüforgane werden keine Mindest-Standards vorgeschrieben; hingegen haben die Gemeinden eine diesbezügliche Regelung vorzusehen.

Die Zuständigkeiten im Einbürgerungsverfahren regelt das kantonale Bürgerrechtsgesetz; auf die Regelung im Gemeindegesetz ist zu verzichten. Die Änderung setzt eidgenössische Vorgaben um und schafft kein neues materielles Recht. Die Anpassung im Waldgesetz ist rein formeller Natur. Redaktionelle Anpassungen weiterer Gesetze werden in laufende oder unmittelbar bevorstehende Gesetzgebungsprojekte integriert, welche alle noch vor dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen zum Gemeindegesetz der Landsgemeinde unterbreitet werden sollen (Abstimmungs-, Bildungs-, Gemeindehaushalt-, Steuergesetz).

Der Landrat setzte sich intensiv mit der Vorlage auseinander; grundsätzlich diskutiert wurden Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament, Organisation der Schule, Mitwirkungsrechte der Bürger, Minderheitenschutz und Übergangsregelung. Korrekturen nahm der Landrat bei der Organisation der Schule vor. Im Übrigen folgte er meist den regierungsrätlichen Vorschlägen. Insbesondere die Absicht, nur das Notwendige zu regeln und den neuen Gemeinden grösstmögliche Autonomie zu geben, fand Unterstützung. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Die Landsgemeinde 2006 beschloss die Einführung der Einheitsgemeinde und deren Fusion zu drei Gemeinden. Verschiedenste Arbeitsgruppen beschäftigen sich seither mit den erforderlichen Grundlagen. Die Arbeit der Projektgruppe «Volksrechte/Behörden» zeigte einigen Anpassungsbedarf auf. Da per 1. Januar 2011 für die Bevölkerung viel Neues eintritt, soll Bewährtes übernommen und Neues erst nach reiflicher Überprüfung und klarer Überzeugung eingeführt werden.

2. Grundlagen

Die breit abgestützte Projektgruppe erarbeitete die Grundsätze und Vorstellungen während fünf abendfüllenden Workshops. Sie formulierte drei Entwürfe von Muster-Gemeindeordnungen (ohne/mit Parlament und bei der Variante mit Parlament ohne/mit Referendum) sowie entsprechende Änderungen im Gemeindegesetz (GG; Änderungsentwurf: E-GG). Sie entschied sich, nur die Varianten «Gemeinde ohne Parlament» und «Gemeinde mit Parlament / mit Referendum» weiter zu verfolgen und an das geltende Recht anzupassen. Die beiden Muster-Gemeindeordnungen waren massgebend für das vom Gemeindegesetz zu Bestimmende. Sie geben den Verantwortlichen in den Gemeinden eine Arbeits- und Orientierungshilfe für die anspruchsvolle Rechtsetzungstätigkeit, sind jedoch nicht verbindlich.

3. Vernehmlassungsverfahren

Im Sommer 2007 wurde eine breite Vernehmlassung durchgeführt. Trotz kurzer Vernehmlassungsfrist gingen 43 Rückmeldungen ein. Sie äusserten sich weitgehend zustimmend, brachten Verbesserungsvorschläge ein und zeigten Erklärungsbedarf auf. Die hauptsächliche Diskussion drehte sich um den Wahlzeitpunkt für die neuen Vorsteherschaften. – Gestützt auf die Vernehmlassung nahm der Regierungsrat verschiedene Anpassungen vor.

3.1. Kantonsverfassung

Die Änderungsvorschläge zur Kantonsverfassung blieben weitgehend unbestritten. Der Minoritätenschutz (Art. 148 Abs. 5 KV), also die Möglichkeit der bisherigen Gemeinden, sich in der Vorsteherschaft der neuen Gemeinde vertreten zu lassen, wird nicht aufgehoben, sondern im Sinne einer Übergangslösung auch im Gemeindegesetz geregelt (Art. 154 E-GG).

3.2. Gemeindegesetz

Bei der Erarbeitung des Änderungsentwurfs galt der Grundsatz, nur zu regeln, was für die Umsetzung der Gemeindestrukturreform unbedingt nötig ist; es war kein neues Gemeindegesetz zu schaffen. Deswegen fanden verschiedene weitergehende Wünsche keine Berücksichtigung.

Folgendes fand Eingang in die regierungsrätliche Vorlage:

- *Schulorganisation.* – Statt «Schulkommission» wurde der Begriff «Schulbehörde» in die Vorlage aufgenommen, die Wahl des Schulpräsidenten als solcher soll an der Urne erfolgen (beides machte der Landrat rückgängig).
- *Mitwirkungsrechte.* – Mehrere Vernehmlassungen befassten sich mit den Mitwirkungsrechten; so fanden eine verstärkte Publikationspflicht (Amtsblatt) für dringliche Beschlüsse der Vorsteherschaften und in Anlehnung an das geltende Recht die Regelung für die vorzeitige Einreichung von Anträgen zuhanden der Gemeindeversammlung Eingang in die Vorlage.
- *Geschäftsprüfungskommission.* – Alle neuen Gemeinden haben inskünftig zwingend eine Geschäftsprüfungskommission (GPK) einzusetzen und nicht nur ein Rechnungsprüfungsorgan.
- *«Minoritätenschutz».* – Für die erste Amtsperiode 2010/2014 wurde die Möglichkeit in den Entwurf aufgenommen, den bisherigen Gemeinden einen Sitz in der Exekutive zu garantieren, sofern sie einen Bevölkerungsanteil von mindestens einem Zwölftel der neuen Gemeinde ausweist. Es ist den Gemeinden freigestellt, davon Gebrauch zu machen.
- *Übergangsregelung.* – Die ordentliche Amtsdauer wird belassen; damit wird den Bedenken wegen eines allzu langen Nebeneinanders von bisherigen und neuen Vorsteherschaften Rechnung getragen. Die neuen Vorsteherschaften sind frühestens per 1. Januar 2010 zu bestellen, um ab 1. Juli 2010 die alten Gemeinden weiter- und sodann per 2011 in die neuen Strukturen überführen zu können. Diese Übergangsregelung war in der Vernehmlassung am umstrittensten.

Daneben wurden einige redaktionelle Anpassungen vorgenommen. Weitere Anregungen schlugen sich im Bürgerrechtsgesetz sowie im kantonalen Waldgesetz nieder.

4. Änderungen im Überblick

Die Projektgruppe sprach sich mit überwältigendem Mehr für eine Gemeindeorganisation in der bekannten Struktur bzw. gegen die Parlamentsvariante aus. Die Parlamentsvariante war aber stets unter allen denkbaren Aspekten mitgeprüft worden. Es mögen die zu erwartenden hohen Kosten (etwa 250 000 Franken pro Jahr) und die ungewohnte Struktur zum klaren Ergebnis geführt haben. Das künftige kantonale Recht erlaubt zwar diese Organisationsform, regelt sie aber auf Verfassungs- und Gesetzesstufe möglichst knapp, um den Gemeinden in der Gemeindeordnung die Detailgestaltung zu überlassen. Das Gemeindegesetz soll keine ausführlichen Normen enthalten, die dann doch kaum angewendet werden. Trotzdem wurde auch eine Muster-Gemeindeordnung mit Parlament ausgearbeitet, welche die Ausgestaltungsmöglichkeit zeigt.

Wichtige Regelungsbereiche des Gemeindegesetzes stellen die Volksrechte und die finanzrechtlichen Kompetenzen der Gemeindeorgane dar. Die bisherige bewährte Regelung (Art. 41 GG) braucht nicht modifiziert zu werden. Die Finanzbefugnisse sind in den Gemeindeordnungen den neuen Verhältnissen anzupassen.

Hinsichtlich der künftigen Behördenorganisation kommt den neuen Gemeinden grösstmögliche Autonomie zu. Das Gemeindegesetz gibt Entscheidungs- und Wahlfreiheit für das Führungsmodell sowie für die Pensen der einzelnen Ratsmitglieder (und des Präsidenten oder der Präsidentin) und für deren Entschädigung / Entlohnung. Es werden keine bestimmten Kommissionen vorgeschrieben oder gar deren Bezeichnung oder Zusammensetzung definiert; die Gemeinden können die für sie passende Lösung wählen. Ausnahme ist die Schulkommission, da gemäss Bildungsgesetz (Art. 114) eine solche zu bezeichnen ist. Der Gemeinderat bestimmt, welches an der Urne gewählte Mitglied der Schulkommission vorsteht. Die Mitglieder der Schulkommission werden an der Gemeindeversammlung gewählt; die Projektgruppe hatte die spezielle Erwähnung als unnötig erachtet und den Gemeinden die Regelung überlassen wollen (z.B. Wahl durch die Stimmberechtigten oder Berufung durch den Gemeinderat).

Sämtliche Gemeindeangestellten, unabhängig vom jeweiligen Pensum, dürfen künftig nicht mehr der Vorsteherchaft der Gemeinde angehören. Diese Ausweitung der Unvereinbarkeitsregeln ist vertretbar, weil deutlich weniger politische Mandate zu besetzen sein werden und schwierige Unterstellungsverhältnisse zu vermeiden sind (z. B. Personalunion Lehrer und Gemeindepräsident in derselben Gemeinde).

Für die Amtsdauer 2010/2014 können den Zusammenschliessenden Gemeinden Sitze in der neuen Exekutive gewährleistet werden, worüber die Gemeinden selbst befinden.

Rege diskutiert wurde darüber, wann die neuen Vorsteherchaften zu wählen sind und wann sie welche Aufgaben und Kompetenzen zu übernehmen haben. Der Vernehmlassungsentwurf sah die Verlängerung der laufenden Amtsperiode bis Ende 2010 vor. Nun bleibt es bei der normalen Amtsdauer (bis Ende Juni 2010). Insofern ist von der in der Kantonsverfassung gegebenen Kompetenz kein Gebrauch zu machen (Art. 154 KV). – Die neuen Vorsteherchaften werden die alten Gemeinden am 1. Juli 2010 übernehmen, diese in den alten Strukturen weiter- und am Jahreswechsel in die neuen Strukturen überführen. Sie sollen, um die Aufgabe (zusammen mit den alten Behörden) vorbereiten zu können, rechtzeitig bestellt (und entschädigt) werden. Ihre Kompetenzen beschränken sich bis Mitte 2010 auf die Geschäfte der neuen Gemeinde. Die Aufgaben der Projektleitungen gehen spätestens am 1. Januar 2010 an die neuen Vorsteherchaften über, die daher «bis spätestens Ende September 2009» zu wählen sind. – Damit sind die Aufgaben und Kompetenzen abgegrenzt und es kann die neue Vorsteherchaft die Interessen der neuen Gemeinde früh vertreten. Das Nebeneinander der alten und neuen Vorsteherchaft beschränkt sich auf sechs Monate. Zudem fällt bei dieser Lösung der Verantwortlichkeitswechsel mit dem Schuljahreswechsel zusammen. Das Übernehmen des Schulbereichs (aber nicht nur von ihm) erfordert rechtzeitiges Bestimmen der Zuständigen. Die Gemeinden haben bis Mitte 2009 die Gemeindeordnung zu erlassen. – Mit der Verkürzung der «Doppelregierungszeit» konnte das Hauptanliegen aus der Vernehmlassung erfüllt werden. Von 43 Vernehmlassungsantworten hatten sich elf für einen späteren Wahltermin (zwischen Frühjahr und Mitte 2010) ausgesprochen. Die übrigen 32 waren entweder ausdrücklich mit «spätestens am 30. September 2009» einverstanden oder äusserten sich nicht zu dieser Frage. Vereinzelt wurde der Wunsch geäussert, die laufende Amtsdauer zu verkürzen und die neuen Vorsteherchaften bereits 2009 ins Amt zu setzen.

Ein «Rechnungsprüfungsorgan» wird den künftigen Kontrollaufgaben nicht mehr gerecht. In den neuen drei Gemeinden ist zwingend eine GPK zu wählen. Das Rechnungsprüfungsorgan in seiner bisherigen Form (Art. 95–99 GG) hat nur noch für die Kirchgemeinden und die Zweckverbände Bedeutung. Für die neuen Gemeinden hat die GPK die Aufgaben des Rechnungsprüfungsorgans wahrzunehmen und zudem Folgendes zu prüfen: Rechtmässigkeit der Amtsführung der Gemeindebehörden und der Verwaltung, Anträge des Gemeinderates über Voranschlag und Steuerfuss sowie von Geschäften mit direkter oder indirekter Kostenfolge, die in den Zuständigkeitsbereich der Stimmberechtigten fallen (Art. 99^a Abs. 2 E-GG). Hingegen werden im Gesetz weder hinsichtlich der Fachkompetenz der Prüforane Mindest-Standards vorgeschrieben (analog z.B. zu Art. 727 ff. OR in Verbindung mit Revisionsaufsichtsgesetz des Bundes) noch das Überprüfen der finanzrechtlichen Bestimmungen gesetzlich verankert; es haben dies die Gemeinden zu tun.

Im Einklang mit der Arbeitsgruppe «Personelles» wird das öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnis nicht durch das privatrechtliche ersetzt. In der Umbruchphase sollen für die Gemeindeangestellten keine neuen Unbekannten entstehen, die zudem Schlechterstellungen brächten. Auch wäre es nach höchstrichterlicher Rechtsprechung zumindest zweifelhaft, ob Kantone oder Gemeinden allgemein privatrechtliche Arbeitsverträge vorsehen dürften. Es gibt aber keine auf Amtsdauer gewählte Angestellte mehr. Die Regel ist das öffentlich-rechtliche, die Ausnahme das privatrechtliche, in der Gemeindeordnung für besondere Bereiche vorzusehende Anstellungsverhältnis.

Die Zuständigkeiten im Einbürgerungsverfahren regelt das kantonale Bürgerrechtsgesetz (Art. 13 und 21); sie brauchen im Gemeindegesetz nicht wiederholt zu werden.

Bei den Kirchgemeinden wird grundsätzlich der Status quo gewahrt, es wurden nur punktuelle Anpassungen an die Rechtswirklichkeit vorgenommen.

5. Aufbau und Inhalt der Vorlage

Die Änderung der Kantonsverfassung betrifft die Zuständigkeiten und das Verfahren bei Bestandesänderungen (Art. 118), die Gemeindeorganisation (Gemeindeorgane, Art. 128 KV; Vorrang Gemeindeversammlung, Möglichkeit Gemeindeparlamente, Art. 128 Abs. 3 und 130 KV) sowie den Umfang der Volksrechte (Befugnisse Stimmberechtigte, Art. 131 KV; Präzisierung Individualantragsrecht, Art. 129 Abs. 1 KV; dringliche Beschlussfassung, Art. 132 KV). Das Quorum für das fakultative Referendum ist, nachdem ab 1. Januar 2011 drei ähnlich grosse Gemeinden bestehen, auf Gesetzesstufe zu regeln (Art. 133 KV; Art. 43 E-GG); nur die sehr kleinen Kirchgemeinden bedingen eine Sonderregelung. Für den Übergang bisherige/neue Gemeindevorsteherchaften wird eine ausdrückliche Regelung im Gemeindegesetz vorgesehen (Art. 154 E-GG).

Die Gesetzesänderungen beschlagen vor allem das Gemeindegesetz. Es ergäbe sich zwar ebenfalls Anpassungsbedarf in weiteren Gesetzen, doch ist dieser grossteils nur begrifflicher Natur. Speziell behandelt werden Bürgerrechts- und Waldgesetz. Die Ermächtigung für das Anpassen der übrigen Gesetze kann dem Regierungsrat übertragen werden (Art. 155 Abs. 2 E-GG). Weitere Anpassungen werden in laufende oder unmittelbar bevorstehende Gesetzgebungsprojekte integriert, welche alle noch vor dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen des Gemeindegesetzes 2011 (Ausnahme Art. 147–155) der Landsgemeinde unterbreitet werden sollen (z. B. Abstimmungs-, Bildungs-, Gemeindehaushalt-, Steuergesetz). Die Änderung des Bürgerrechtsgesetzes setzt eidgenössische Vorgaben um und schafft kein neues materielles Recht.

Die Änderungen im Gemeindegesetz erlauben es den Gemeinden, sich möglichst zweckmässig und ihren Bedürfnissen entsprechend zu organisieren. Da die Organisation von Gemeindeparlamenten nicht ausführlich gesetzlich geregelt wird, sind im Gemeindegesetz neben terminologischen nur punktuelle Anpassungen nötig. Es war denn auch kein völlig neues Gemeindegesetz zu kreieren, hat sich doch das geltende bewährt.

6. Erläuterungen zu den Rechtsänderungen

6.1. Kantonsverfassung

Artikel 118; Bestandes- und Grenzänderungen

Absatz 1 weist die Kompetenz für Bestandesänderungen der Landsgemeinde zu. Nachdem Bestand und Zusammensetzung der Gemeinden in der Verfassung festgeschrieben sind (Art. 148 Abs. 1 KV), bedürfen diesbezügliche Änderungen eines Beschlusses gleicher Stufe, also der Landsgemeinde. Die neue Fassung unterscheidet nicht, ob die Initiative von der Gemeinde ausgeht (Abs. 1 KV) oder ob sich der Kanton in den Prozess einschaltet (Abs. 2 bisher). Die Landsgemeinde besitzt das Genehmigungs- nicht aber das Abänderungsrecht. Sie könnte keine anderen Gemeinden einbeziehen, als solche, die vorgängig darüber befanden, und somit lediglich ablehnen, zustimmen oder – allenfalls mit konkretem Auftrag – zurückweisen. Damit hätten auch vom Kanton initiierte Gemeindestrukturreformen wiederum über eine Regelung auf Verfassungsstufe zu erfolgen. Genauso wenig wie sich die Gemeindestrukturreform auf den bisherigen Artikel 118 KV stützte, bildet die modifizierte Fassung eine Basis dazu.

Absatz 2 bisher, welcher der Landsgemeinde die Kompetenz gab, eine zwischen den Gemeinden nicht zustande gekommene Einigung dennoch zu beschliessen, wird ersetzt durch eine Regelung für blosser Grenzänderungen, für welche die landrätliche Genehmigung genügt. Den Kirchgemeinden wird damit der Status quo garantiert.

Absatz 3 kann aufgehoben werden. Beiträge an weitergehende Zusammenschlüsse, Umstellungen und Neuordnungen können ausgeschlossen werden.

Artikel 128; Gemeindeorgane

Die Verfassung bestimmt die notwendigen Gemeindeorgane, jedoch nicht mehr deren Grösse. Letzteres wird den Gemeinden überlassen, in welchen es unterschiedlichen Ausgangslagen gerecht zu werden gilt. Notwendige Gemeindeorgane sind: die Stimmberechtigten, die Vorsteherschaft sowie die GPK, respektive das Rechnungsprüfungsorgan bei den Kirchgemeinden (Abs. 1).

Die Möglichkeit von Gemeindeparlamenten wird separat geregelt; sie in Absatz 1 als «notwendig» zu bezeichnen wäre widersprüchlich, können doch die Gemeinden über sie frei entscheiden. Es wird nur die Mindestgrösse von 20 Mitgliedern vorgeschrieben (Abs. 3). Alles Weitere wird der Ausführungsgesetzgebung (Gemeinde-, Abstimmungsgesetz) und den Gemeindeordnungen überlassen.

Artikel 129; Antragsrecht

Jeder Stimmberechtigte kann der Vorsteherschaft Anträge «zuhanden der Stimmberechtigten» statt «zuhanden der Gemeindeversammlung» einreichen (Abs. 1).

Artikel 130; Gemeindeversammlung, Urnenwahl und Urnenabstimmung

Die Verfassung verankert die Gemeindeversammlung als «grundsätzliches» Modell für die Ausübung des Stimmrechts. Weiterhin ist jährlich mindestens eine Gemeindeversammlung durchzuführen (Abs. 1). Eine einzige Gemeindeversammlung genügt bei einer Parlamentslösung und bei den Kirchgemeinden; das Gesetz (Art. 47 E-GG) kann aber den Gemeinden ohne Parlament mindestens zwei vorschreiben. – Die Lösung mit Gemeindeparlament schliesst die Gemeindeversammlung nicht aus, zumal auf kantonaler Ebene mit Landsgemeinde/Landrat exakt dieses System besteht. Das Gemeindeparlament lässt, ohne die Kompetenzen der Vorsteherschaft zu beschneiden, noch genügend Raum für eine Gemeindeversammlung. – Der GPK wird kein ausdrückliches Recht eingeräumt, eine ausserordentliche Gemeindeversammlung einzuberufen, kommt diesem Organ neu doch ohne dieses explizite Recht spezielle Bedeutung zu.

Auch der Regierungsrat (Abs. 2) erhält diesbezüglich keine zusätzliche Kompetenz; die Verfassung wird mit der bereits im Gemeindegesetz bestehenden Kompetenz ergänzt. Quoren und Fristen werden nicht mehr in der Kantonsverfassung, sondern im Gemeindegesetz geregelt (Abs. 2; vgl. Art. 132 und 133 E-KV).

Artikel 131; Befugnisse der Stimmberechtigten

Neu ist zu regeln, welche Kompetenzen bei der Parlamentsvariante zwingend den Stimmberechtigten (Urne oder Gemeindeversammlung) vorbehalten sind (Abs. 2): Wahl Gemeindeparlamente und Vorsteher-schaft, Erlass Gemeindeordnung, Ausgabenbeschlüsse und Liegenschaftsgeschäfte ab einer bestimmten Grösse, Festsetzung des Steuerfusses, Beschlüsse über Bestandesänderungen der Gemeinden (Zusammenschlüsse, Auflösung, Grenzänderungen) sowie Beschlüsse im Zusammenhang mit Zweckverbänden.

Artikel 132; Dringliche Beschlussfassung

Statt «stillschweigende Beschlussfassung» (der Stimmberechtigten) wird der Begriff «dringliche Beschlussfassung» verwendet (s. Art. 43 GG und E-GG). Zudem wird ebenfalls nur noch der Grundsatz geregelt; Quoren und Fristen werden neu im Gesetz geregelt (vgl. Art. 130 E-KV).

Artikel 133; Fakultatives Referendum

Der neue Absatz 2 verweist auf eine Regelung auf Gesetzesstufe (Art. 43 E-GG).

Artikel 154; Zuständigkeiten der neuen Vorsteherschaften

Die Regelung des Übergangs von den bisherigen zu den neuen Gemeindevorsteherschaften per Mitte 2010, also vor dem Inkrafttreten der Gemeindestrukturreform, wird sicherheitshalber in einer Kompetenznorm in die Übergangsbestimmungen aufgenommen.

6.2. Gemeindegesetz

Artikel 2; Arten von Gemeinden

Das Ausscheiden der Begriffe «Tagwen» und «Schulgemeinde» ergibt sich aus der Bildung von Einheitsgemeinden. Die Änderung von «Ortsgemeinde» zu «Gemeinde» ist selbstredend. Damit reduzieren sich die Begrifflichkeiten auf «Gemeinden» und «Kirchgemeinden». Der Begriff «Gemeinden» umfasst auch die «Kirchgemeinden». Diese hat nur dort etwas anderes zu beachten, wo für sie eine spezielle Regelung gilt. Auf den an sich klärenden Begriff «Einheitsgemeinde» für die politischen Gemeinden im Unterschied zu den Kirchgemeinden wird verzichtet, da er zu unbestimmt und dem übrigen kantonalen Recht weitgehend fremd ist.

Artikel 7; Organe

Es wird der Begriff «Geschäftsprüfungskommission» eingeführt (Bst. c; vgl. Art. 30 Abs. 2 Bst a und 99^a E-GG, Art. 95 ff. GG). Ebenfalls neu ist die spezielle Erwähnung der «Schulkommission» (Bst. d), welche die besondere Bedeutung dieser Behörde unterstreicht (vgl. Art. 114 Bildungsgesetz).

Artikel 7^a; Gemeindeparlamente

Artikel 7^a bildet die gesetzliche Grundlage für die Schaffung eines Gemeindeparlaments. Die knappe Regelung wird einer ausführlichen vorgezogen. Sie öffnet sämtliche Möglichkeiten, zu wessen Lasten und mit welchen Kompetenzen dem Parlament Aufgaben zugewiesen werden. Diese Organisationsform wird in gewissen Bereichen vom Gesetz abweichende Lösungen erfordern (z. B. Antragsrecht und Kästlibeschluss, Art. 35 ff. und 43 GG), welche die Gemeinden in der Gemeindeordnung bestimmen können (Abs. 2). Der Verzicht auf regierungsrätliche Genehmigung folgt dem Grundsatz, den Gemeinden möglichst viel Autonomie zu belassen. Die Möglichkeit zur Bildung von Wahlkreisen wird verankert (Abs. 3).

Artikel 8 und 9; Vereinigung oder Aufteilung von Gemeinden und Grenzänderungen

Bei nur noch drei Gemeinden kann auf weitergehende Zusammenschlüsse verzichtet werden. Allerdings bleiben weitere freiwillige Zusammenschlüsse gewährleistet (Art. 148 Abs. 2 KV). Anzahl und Zusammensetzung sind nicht als zementiert zu verstehen und Veränderungen müssen möglich sein. Jede Änderung der Anzahl und Zusammensetzung der Gemeinden (ausser bei den Kirchgemeinden, für welche die Art. 147 ff. KV nicht gelten) bedingt aber eine Anpassung der Kantonsverfassung (Art. 148 Abs. 1) und damit die Zustimmung der Landsgemeinde. In gestrafter Form integriert ist der bisherige und daher aufzuhebende Artikel 9.

Artikel 10; Wirkung einer Vereinigung oder Aufteilung

Die Absätze 2 und 4 sind aufzuheben. Hinfällig geworden sind die Vereinigung von Tagwen und Ortsgemeinden und die Verpflichtung für Gemeinden, welche die Schul- mit der Ortsgemeinde vereinigten, eine Schulkommission zu bestellen. Die Gemeinden haben eine kommunale Schulkommission zu bezeichnen (Art. 7

Abs. 1 Bst. d E-GG, Art. 114 Bildungsgesetz).

Aufgrund der Vernehmlassung wird die Frist für die Anpassung von Vorschriften (Verordnungen, Reglemente, Vereinbarungen usw.) der zusammenschliessenden Gemeinden auf vier Jahre verkürzt (Abs. 5). Bis zur Vereinheitlichung gelten die bisherigen Regelungen. Die kürzere Zeitspanne gewährleistet nach Zusammenschlüssen gleiches Recht innert nützlicher Frist für alle Gemeindee Einwohner.

Artikel 12; Gemeindegrenzen

Für Grenzänderungen bleibt es bei den bestehenden Zuständigkeiten; es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung: Gemeinde statt Ortsgemeinde und Weglassung von Tagwen und Schulgemeinde.

Artikel 13; Name und Wappen der Gemeinde

Die Gemeinden müssen sich einen Namen und ein Wappen geben. Nicht ausgeschlossen ist der Entscheid für ein bestehendes Wappen oder einen bestehenden Gemeindennamen. Die Namens- und Wappenwahl bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat, da nach dem weiterhin gültigen Absatz 2 sogar Änderungen genehmigungsbedürftig sind. – Kirchgemeinden sind von dieser Pflicht ausgenommen, können aber ein Wappen selbst bestimmen, was geltender Praxis entspricht.

Artikel 16, 17, 22 und 24; Auswirkungen Änderung Gemeindearten

Artikel 16 kann aufgehoben werden; die Zuständigkeiten für Einbürgerungen regeln die Artikel 13 und 21 Bürgerrechtsgesetz. Auch die Artikel 17 und 22 sind entbehrlich geworden; per 1. Januar 2011 gibt es weder Schulgemeinden noch Tagwen, weshalb auch Artikel 24 anzupassen ist.

Artikel 30; Befugnisse der Stimmberechtigten

Die Gemeindeversammlung nimmt grundsätzlich die bisherigen Wahlen vor. Der regierungsrätliche Vorschlag, das Schulpräsidium als solches an der Urne wählen zu lassen, wird durch den Landrat abgelehnt. Man will keinem Ratsmitglied eine dem Gemeindepräsidenten ähnliche, spezielle Legitimation zugestehen. Es ist Sache des Gemeinderates, aus den an der Urne gewählten Mitgliedern das für den Schulbereich Zuständige zu bezeichnen. – Bei einer Gemeinde mit Parlament wäre die GPK eine parlamentarische Kommission und würde vom Parlament gewählt.

Um der besonderen Stellung und den besonderen Aufgaben der Schulkommission im sehr sensiblen Bereich gerecht zu werden, sind die Mitglieder der Schulkommission durch die Gemeindeversammlung, aber nicht an der Urne, zu wählen, ebenso die Mitglieder des kommunalen Wahlbüros sowie die Vermittler und ihre Stellvertretung (Abs. 2 Bst. b, c und f).

Eine Änderung betrifft die Wahl der kirchlichen Vorsteherschaften, die nun ausdrücklich an der Versammlung gewählt werden dürfen (Abs. 2 Bst. g).

Artikel 31; Wahlverfahren für Vorsteherschaften

Das Verfahren für die Wahl in allfällige Gemeindeparlamente wird im Abstimmungsgesetz geregelt; im Gemeindegesetz ist nur das Mehrheitswahlverfahren für die Vorsteherschaft festzuhalten.

Artikel 33; Wählbarkeit

Da Angestellte und Lehrpersonen nicht mehr «gewählt» werden und ihre Anstellung andernorts (Art. 88 Abs. 1 Bst. c und 111 ff.) geregelt ist, kann Absatz 2 aufgehoben werden.

Artikel 34; Unvereinbarkeiten, Verwandtenausschluss

Auch im Verhältnis zum Gemeindeparlament gelten Unvereinbarkeitsregeln (neuer Abs. 1). Die bisherigen Absätze 1 und 2 werden mit textlichen Anpassungen zu 2 und 3. Sämtliche Gemeindeangestellten dürfen neu unabhängig vom jeweiligen Pensum ihrer Vorsteherschaft nicht angehören (Abs. 2). Diese Ausweitung erfolgt, weil deutlich weniger politische Mandate zu besetzen sein werden und komplizierte Unterstellungsverhältnisse zu vermeiden sind (z. B. Personalunion Lehrer und Gemeindepräsident innerhalb derselben Gemeinde).

Artikel 41; Finanzbefugnisse der Stimmberechtigten

Auch die Kirchgemeinden sollen einen Finanzplan vorlegen, weshalb dies ausnahmsweise separat erwähnt wird.

Artikel 42; Weitere Sachbefugnisse

Es gibt keine Tagwen mehr und das Bürgerrecht ist in den Artikeln 13 und 21 Bürgerrechtsgesetz geregelt; Absatz 3 betreffend der Zuständigkeit der Tagwen ist aufzuheben.

Artikel 42^a; Gemeinde mit Gemeindeparlament

Diese Bestimmung dient der Klärung, über welche Kompetenzen ein allfälliges Gemeindeparlament verfügen würde (vgl. Art. 131 Abs. 2 E-KV und Art. 7^a E-GG).

Artikel 43; Dringliche Beschlüsse der Vorsteherschaft

Dringliche Beschlüsse der Vorsteherschaft sind im Amtsblatt zu publizieren (Abs. 2 analog Art. 44 Abs. 2 E-GG). – Das Quorum um eine Abstimmung über sogenannte Kästlibeschlüsse zu erwirken ist den neuen Gegebenheiten anzupassen (Abs. 3). Gemäss geltendem Recht können 20 Stimmberechtigte eine solche verlangen, was bei den künftigen Gemeindegrössen nicht mehr angemessen ist. Quoren und Fristen wurden intensiv diskutiert (vgl. Art. 44 und 48). Neu sind Unterschriften von 100 Stimmberechtigten innert 14 Tagen (wie bisher), nachdem der Beschluss bekannt gemacht wurde, beizubringen. Damit wird das Nutzen dieses Rechts absolut betrachtet zwar erschwert, relativ aber ausgebaut und erleichtert. Quorum und Frist sind gemäss Kantonsverfassung im Gesetz zu verankern (vgl. Bem. zu Art. 133 Abs. 2 KV). Bei einer Gemeindeorganisation mit Parlament wird in der Gemeindeordnung zu entscheiden sein, ob es dieses Instruments noch bedarf und falls ja, wie es zu handhaben ist.

Bei Kirchgemeinden sind neu die Stimmen von einem Zehntel der Stimmberechtigten nötig. Die bisherige Vorgabe von mindestens zehn Stimmen trägt den sehr unterschiedlichen Kirchgemeindegrössen keine Rechnung; in grösseren Kirchgemeinden wäre der Zugang allzu sehr erleichtert.

Artikel 44; Beschlüsse der Vorsteherschaft aufgrund von Ermächtigungen durch die Gemeindeordnung

Die Publikation hat im Amtsblatt zu erfolgen (analog Art. 43 Abs. 2 E-GG). Bezüglich des fakultativen Referendums ist das Quorum anzupassen. Es wird eine klare und einfache Regelung der bestehenden prozentualen vorgezogen (Ausnahme Kirchgemeinden). Es sind Unterschriften von 300 Stimmberechtigten innert 14 Tagen beizubringen; dies erleichtert den Zugang zu diesem Volksrecht massiv. – Wäre auf die Möglichkeit eines Parlaments verzichtet worden, hätte es das fakultative Referendum nicht gebraucht. Für Gemeinden mit Parlament erschien dieses Instrument jedoch unverzichtbar.

Artikel 44^a; Referendum in Gemeinden mit Gemeindeparlament

Diese Bestimmung findet (neben Art. 7^a E-GG) lediglich der Klärung halber Aufnahme. Es ist Sache der Gemeindeordnungen, allfällige Referenden gegen Beschlüsse und Erlasse von Gemeindeparlamenten zu verankern.

Artikel 46; Eingaben und Petitionen

Der Begriff «Vorsteherschaft» wird durch den Begriff «Gemeindebehörden» ersetzt, nachdem von Verfassung wegen die Möglichkeit bestehen muss, künftige Eingaben und Petitionen auch an das Gemeindeparlament, soweit vorhanden, richten zu können.

Artikel 47; Ordentliche Gemeindeversammlungen

Die Kirchgemeinden müssen nach wie vor mindestens einmal jährlich eine ordentliche Gemeindeversammlung abhalten, wobei sie neuerdings auch einen Finanzplan zur Kenntnis zu nehmen haben. – Bei Gemeinden mit Parlament genügt ebenfalls eine Gemeindeversammlung pro Jahr; diejenigen ohne Parlament haben hingegen weiterhin mindestens zwei Gemeindeversammlungen durchzuführen.

Artikel 48; Ausserordentliche Gemeindeversammlung

Das Quorum wird auf 300 Unterschriften angepasst; für Kirchgemeinden gilt dasselbe wie beim fakultativen Referendum. Für das Dreier-Modell und für die Kirchgemeinden ist diese klare und einfache Lösung unproblematisch. (Vgl. Art. 43 und 44 E-GG.)

Artikel 51; Unterlagen

Anträge und Erläuterungen der Vorsteherschaft gehören zu allen Geschäften, nicht mehr nur zu den «wichtigeren», zu den Abstimmungsunterlagen (vgl. Art. 41 Abs. 2 und 47 Abs. 2 E-GG).

Artikel 52; Vorgängige Einreichung von Anträgen zu Vorlagen

Nur Abänderungsanträge sollen vorab eingereicht werden müssen. Bei anderen Anträgen kann nicht mehr geltend gemacht werden, die Vorsteherschaft hätte die Anträge wegen besonderer sachlicher Schwierigkeiten vor der Versammlung kennen müssen. Auf eine gesetzliche Frist ist zu verzichten. Die Gemeinden haben eine allfällige Frist so anzusetzen, dass die Stimmberechtigten nicht Abänderungsanträge begründet der Vorsteherschaft einzureichen haben, ehe das Geschäft traktandiert und die Unterlagen bekannt sind (vgl. Art. 51 GG).

Artikel 56; Stimmzähler

Begriffliche Bereinigung; eine «Aktuarin» oder einen «Aktuar» wird es nicht mehr geben. Sollten Regelungen von Zweckverbänden auf diese Bestimmung verweisen, gilt die Aktuarin bzw. der Aktuar als Gemeindeschreiberin bzw. als Gemeindeschreiber.

Artikel 74; Amtsdauer; Rücktritt und Kündigung

Begriffliche Bereinigung; es gibt keine bisher in Absatz 1 erwähnte «auf die Amtsdauer gewählte Angestellte» mehr, somit ist ebenfalls Absatz 4 aufzuheben.

Artikel 81; Disziplinarische Massnahmen wegen Verletzung der Amts- und Dienstpflichten

Begriffliche Anpassung, da es keine «auf die Amtsdauer gewählte Angestellte» mehr gibt. – Die Mitglieder der Vorsteherschaft mit Voll-/Teilpensen sind «Behördenmitglieder». Dies analog zum Regierungsrat (nach Möglichkeit wird die kantonale Regelung abgebildet).

Artikel 83; Stellung; Bestand

Eine Vorsteherschaft aus lediglich drei Mitgliedern wäre zu klein; es ist an der bestehenden Regelung (mindestens fünf) festzuhalten (Abs. 2). Neu wird auf eine obere Begrenzung verzichtet (Abs. 3).

Artikel 84; Umfang der Beschäftigung

Die Gemeinden können bestimmen, welche Mitglieder der Vorsteherschaft im Neben-, Haupt- oder Vollamt tätig sein sollen.

Artikel 87; Finanzbefugnisse

Kirchgemeinden müssen künftig ebenfalls einen Finanzplan vorlegen (Bst. c). – Die Beaufsichtigung der Finanzverwaltung (Bst. f) wird nachfolgend (Art. 88 Abs. 1 Bst. b) umfassend geregelt.

Artikel 88; Weitere Sachbefugnisse

Die Angestellten und Lehrpersonen werden nicht mehr «gewählt», sondern grundsätzlich öffentlich-rechtlich angestellt (Abs. 1 Bst. c).

3. Abschnitt: Ausschüsse und Kommissionen

Der Titel «Besondere Behörden» macht keinen Sinn mehr. Als einzige wäre die Schulbehörde geblieben, die jedoch als «Schulkommission» bezeichnet wird. Der neue Titel lautet daher «Ausschüsse und Kommissionen».

Artikel 94; Schulkommission

Für die Schulkommission wird wegen ihrer Bedeutung eine separate Regelung getroffen. Es wurde breit diskutiert, ob sich die Kommission selber konstituieren oder ob ein Mitglied des Gemeinderates zwingend den Vorsitz übernehmen soll, bzw. ob dies das Gesetz überhaupt zu regeln habe. Der Landrat entschied sich für den zwingenden Vorsitz durch ein an der Urne gewähltes Mitglied des Gemeinderates. Da Schulleitungen Kommission und Präsident von operativen Aufgaben weitgehend entlasten, sind die schulstrategischen Belange unter Leitung des Gemeinderatsmitgliedes von der Schulkommission vorzubereiten und durch ihn im Gemeinderat zu vertreten.

Artikel 99^a; Geschäftsprüfungskommission

In den drei Gemeinden nimmt eine GPK die Aufgaben des Rechnungsprüfungsorgans wahr. Kirchgemeinden und Zweckverbände können weiterhin nur ein Rechnungsprüfungsorgan einsetzen. Die zusätzlichen Aufgaben der GPK sind definiert (Abs. 2). Ihr obliegen nicht nur das Prüfen der Rechnung bzw. die Aufgaben des heutigen «Rechnungsprüfungsorgans» (Art. 95–99 GG), sondern auch das Prüfen der kommunalen Geschäftstätigkeit. Dabei hat sich die GPK auf die Rechtmässigkeit zu beschränken und nicht auch über die Angemessenheit zu befinden.

Die Bestimmung verlangt nicht, dass es sich bei der GPK um ein aus lauter Fachkräften des Rechnungswesens zusammengesetztes Gremium handelt (Abs. 3). Die Gemeindeordnung kann die Rechnungsprüfungsaufgabe externen Fachleuten übertragen. Tut sie dies nicht, hat sie die fachlichen Anforderungen an die GPK zu regeln; ein fachkundiges Mitglied dürfte grundsätzlich genügen. Damit wird fachkompetentes Wahrnehmen dieser Aufgabe gewährleistet, sei es durch externe Fachleute oder durch die GPK.

Artikel 101; Beschlussfassung

Da die Vorsteherschaft aus mindestens fünf Mitgliedern besteht (Art. 83 Abs. 2 GG) und zur Beschlussfähigkeit mehr als die Hälfte anwesend zu sein hat, müssen in jedem Fall mindestens drei Mitglieder anwesend sein; diese Bestimmung kann deshalb weggelassen werden.

Artikel 106; Übertragung von Verwaltungsaufgaben

Verwaltungsaufgaben sollen mit besonderem Beschluss der Stimmberechtigten ausgegliedert werden können. Es braucht dies nicht zwingend die Gemeindeordnung festzulegen. Zudem kann auf die regierungsrätliche Genehmigungspflicht verzichtet werden.

Artikel 112, 112^a; Öffentlich-rechtliche Angestellte

Es gibt keine «auf die Amtsdauer gewählten Angestellten» mehr. Grundsätzlich gilt die öffentlich-rechtliche Anstellung. Die Möglichkeit privatrechtlich anzustellen besteht weiterhin. – Diese Regelungen gelten nicht für die Mitglieder der Vorsteherchaft.

Befristete Dienstverhältnisse können nun für maximal drei Jahre abgeschlossen werden. Dies erhöht die Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden. Die Kündigungsfristen lehnen sich an das OR an (Abs. 3). – Lehrverhältnisse sind im Berufsbildungsrecht geregelt und bedürfen keiner speziellen Erwähnung.

Artikel 113; Anstellungsbehörde

Die Bestimmung kann aufgehoben werden, nachdem keine «öffentlichen Bediensteten» mehr durch die Stimmberechtigten gewählt werden und die Anstellungskompetenzen der Vorsteherchaft zukommen, sofern keine andere Regelung vorliegt (vgl. Art. 88 Abs. 1 Bst. c).

Artikel 114; Publikation der Stellen

Neu zu besetzende Stellen sind nach wie vor öffentlich auszuschreiben.

Artikel 114^a; Massnahmen bei Verletzung von Dienstpflichten

Anpassung, weil es keine auf die Amtsdauer gewählten Angestellten mehr gibt.

Schlussbestimmungen, Übergangsordnung

Die bisherigen übergangsrechtlichen Bestimmungen (Art. 147 und 147^a) können aufgehoben werden. Gemeindegesetz und Artikel 147 stammen aus dem Jahre 1992 und traten am 1. Juli 1994 in Kraft. Die in Artikel 147 mehrfach erwähnte Zweijahresfrist lief am 30. Juni 1996 ab. Zudem haben die Gemeinden und Zweckverbände die Aufträge erfüllt. Durch die vorliegende Revision erübrigt sich auch Artikel 147^a bezüglich der Übergangsbestimmung zur Änderung von 2002.

Die Übergangsordnung 2008 ist in zwei Abschnitte unterteilt. Der zweite Abschnitt entspricht den bisherigen Artikeln 148 und 149. Im ersten Abschnitt legen die Artikel 147–152 die zeitliche Abfolge fest:

- bis 30. Juni 2009 (Art. 147): namentlich Erlass der Gemeindeordnung und weiterer Vorschriften, Bestimmung Name und Wappen;
- bis 30. September 2009 (Art. 150): Wahl der Behördenmitglieder;
- 1. Januar 2010 (Art. 151 Abs. 1): Anstellung der Vorsteherchaft;
- 1. Juli 2010 (Art. 151 Abs. 2): Amtsantritt der neuen Behörden nach vorangegangenen Wechsel von der bisherigen auf die neue Behörde;
- bis 30. November 2010 (Art. 152): Beschlussfassungen über Budget 2011, Steuerfuss, Finanzplan.

Artikel 147; Erlass der Gemeindevorschriften

Zunächst müssen eine Gemeindeordnung und die Besoldungsregelung (Lohn, Pensum, Anzahl Mitglieder Vorsteherchaft usw.) verfügbar sein. Sie sind an einer ausserordentlichen Gemeindeversammlung zu beschliessen. Desgleichen sind Name und Wappen frühzeitig festzulegen. Allerdings soll darüber (Art. 148 Abs. 2) wie über weitere Vorschriften (Art. 147 Abs. 2) an der Urne abgestimmt werden können. Die Entkoppelung von Gemeindeordnung und Name/Wappen verhindert das Scheitern der Gemeindeordnung, nur weil der Name oder das Wappen umstritten ist. Die Gemeindeordnung ist an einer ausserordentlichen Gemeindeversammlung zu bereinigen und zu beschliessen.

Artikel 148; Vorbereitung der Beschlussfassungen

Die ausserordentliche Gemeindeversammlung wird von den bisherigen Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten vorbereitet, welche die entsprechenden Vorlagen zu erarbeiten haben.

Artikel 149; Regeln und Leitung der ausserordentlichen Gemeindeversammlung

Hinsichtlich Vorbereitung und Durchführung dieser Beschlussfassungen gelten Gemeinde- und Abstimmungsgesetz sinngemäss. Die Versammlungsleitung und die Stellvertretung sind bestimmt: Präsidentin bzw. Präsident der einwohnerstärksten bisherigen (Orts-)Gemeinde.

Artikel 150; Behördenmitglieder

Gestützt auf die Gemeindeordnung und die Besoldungsordnung sind sodann die neuen Behörden zu wählen (vgl. Ziff. 4). Die Wahl bis spätestens Ende September 2009 gewährleistet die Mitwirkung der neuen Behördenmitglieder bei wichtigen Geschäften für den Start der neuen Gemeinde (Anstellung Personal, Ausarbeitung und Erlass Reglemente, Vorbereitung Budget und Finanzplan, Bereitstellung Räumlichkeiten, Anschaffung EDV-Anlage usw.). Wie die neuen Behördenmitglieder vor dem eigentlichen Amtsantritt per 1. Juli 2010 entschädigt werden, hat die Gemeindeordnung zu bestimmen (Übergangsrecht). Die neue Vorsteherschaft kann den Stimmberechtigten der neuen Gemeinde weitere Geschäfte unterbreiten, ob an der Urne oder an einer weiteren ausserordentlichen Gemeindeversammlung bestimmt die Gemeindeordnung.

Artikel 151; Anstellung und Aufgaben der neuen Behördenmitglieder

Die neuen Behördenmitglieder, sie fallen nicht unter das Anstellungsrecht, dürfen nicht vor dem 1. Januar 2010 «angestellt» werden. – Dies beschränkt das Nebeneinander von bisherigen und neuen Behörden auf ein halbes Jahr. Den neuen Behörden steht die erste Hälfte 2010 zur Verfügung, um die Übernahme der alten Gemeinden per 1. Juli 2010 vorzubereiten und deren Überführung in die neue zu vollziehen (Abs. 2).

Die in den Artikeln 150 und 151 verwendeten Begriffe «Behörden» und «Behördenmitglieder» decken die verschiedenen Möglichkeiten ab, welche sich den Gemeinden im Schulbereich eröffnen. Die neue Schulbehörde bzw. -kommission hat rechtzeitig handlungsfähig zu sein, um den schulischen Bereich im zweiten Quartal 2010 vorbereiten und durchführen zu können.

Artikel 152; Weitere Beschlussfassungen der neuen Gemeinden

Das Budget 2011 und der Finanzplan kann «ordentlich», d.h. bis Ende November 2010 verabschiedet und der Steuerfuss bis zu diesem Termin festgesetzt werden.

Artikel 153; Gemeindewahlkreise

Die zusammengelegten Gemeinden bilden für die Wahl der neuen Vorsteherschaft einen Wahlkreis, wobei die bisherigen Gemeinden diese Wahlen gemäss regierungsrätlicher Weisung durchzuführen haben.

Artikel 154; Zusammensetzung der Exekutiven; Vertretung der bisherigen Gemeinden

Die zusammenschliessenden Gemeinden erhalten die Möglichkeit, in der Gemeindeordnung eine Quotenregelung vorzusehen, welche zusammenschliessenden Gemeinden einen Sitz in der Exekutive der Amtsperiode 2010/2014 sichert. Bei der Sitzverteilung müssten danach zunächst diejenigen Sitze an die jeweils bestgewählten Kandidierenden vergeben werden, wie sie den zusammenschliessenden Gemeinden oder Gemeindegruppen aufgrund ihrer Einwohnerzahl zustehen. Erst danach gingen die restlichen Sitze an die übrigen Bewerber und Bewerberinnen mit den meisten Stimmen.

Beispiel Glarus Nord (mittlere Wohnbevölkerung Ende 2006): Bilten (2026), Niederurnen (3744), Oberurnen (1814), Filzbach (515), Obstalden (476), Mühlehorn (439), Näfels (3875), Mollis (3001); Gesamteinwohnerzahl 15 890 ($\frac{1}{12} = 1324$). Bilten, Niederurnen, Oberurnen, Näfels und Mollis erhalten zumindest einen Sitz. Die Gemeinden Filzbach, Obstalden und Mühlehorn können eine Gruppe bilden, was ihr mit 1430 Einwohnern einen Sitz garantiert. Zunächst würden somit die jeweils bestgewählten Kandidierenden der Gemeinden Bilten, Niederurnen, Oberurnen, Näfels und Mollis und der Gemeindegruppe des Kerenzerbergs einen Sitz erhalten. Die weiteren Sitze gingen an die Nächstbestgewählten, unabhängig davon in welchem Gemeindeteil sie wohnen.

Das Beispiel Glarus Mitte verdeutlicht, weshalb ein Mindestanteil ($\frac{1}{12}$) festzuschreiben ist. Gesamteinwohnerzahl 12 038 ($\frac{1}{12} = 1003$); Netstal (2896), Glarus (5764) und Ennenda (2647) erhielten zumindest einen Sitz. Riedern (731) erreicht den Mindestanteil nicht und könnte mit keiner andern Gemeinde eine Gruppe bilden. Ein Sitz in der Exekutive könnte Riedern nicht garantiert werden. Aufgrund des Bevölkerungsanteils rechtfertigt sich dies, ansonsten die Minderheit die Mehrheit majorisierte. Wäre Riedern ein Sitz zuzusichern und hätten die anderen Gemeinden anteilmässig vertreten zu sein, ergäbe sich eine 17-köpfige Vorsteherschaft. Der «entsprechende» Anspruch der Gruppe muss deshalb einen Mindestanteil von einem Zwölftel erreichen. – Dies führt dazu, dass nicht jeder der heutigen 25 Ortsgemeinden ein Sitz in der neuen Exekutive garantiert werden kann. Wollte man dies, ergäbe sich für die Gemeinde Süd ein 13-er Gremium, wobei die Gemeinde Schwanden im Vergleich zu Betschwanden stark untervertreten wäre; bei anteilmässiger Vertretung der Bevölkerung ergäbe sich eine Exekutivbehörde mit 54 Mitgliedern.

Artikel 155; Ergänzendes Übergangsrecht

Für den Übergang von den bisherigen auf die neuen Gemeinden – spätestens per 1. Januar 2011 – gelten die Regeln im Sozialhilfegesetz (SHG) zur Kantonalisierung des Sozial- und Vormundtschaftswesens per 1. Januar 2008 (Art. 60 ff. SHG) sowie die in diesem Zusammenhang beschlossenen Übergangs- und Schlussbestimmungen analog. Daneben gelten die einschlägigen, für Zusammenschlüsse massgebenden Bestimmungen des Gemeindegesetzes im Grossen und Ganzen unverändert (vgl. Art. 10 Abs. 1 GG): für Grundstückübertragungen fallen nur Schreibgebühren an, die bisherigen Organe haben verschiedene Pflichten und die Vorschriften (Verordnungen, Reglemente, Vereinbarungen) müssen innert nützlicher Frist vereinheitlicht werden.

Schliesslich soll der Regierungsrat weitere Übergangs-Regelungen treffen können (Abs. 2). Diese Ermächtigung ist sinnvoll, weil nicht bis in alle Einzelheiten vorausgesehen werden kann, welche Fragen sich im Verlaufe des Umsetzungsprozesses stellen. Allfällige Lücken, die sich bei der Anwendung des vorliegenden Gesetzes und insbesondere der übergangsrechtlichen Regelungen (Kap. 9, 1. Abschnitt) zeigten, wären durch den Regierungsrat zu schliessen.

6.3. Bürgerrechtsgesetz

Artikel 2; Begriff

Die mit Einbürgerungen in der Gemeinde im Zusammenhang stehenden Aufgaben weist das Bürgerrechtsgesetz (Art. 13, 21 und 22) dem Gemeinderat zu; die Hinweise auf Ortsgemeinden und Tagwen sind aufzuheben.

Artikel 4; Verhältnis von Kantons- und Gemeindebürgerrecht

Der Begriff «Tagwensbürgerrecht» ist aufzuheben.

Artikel 5; Einkaufstaxe der Tagwen

Nach Massgabe von Artikel 38 Absatz 1 eidgenössisches Bürgerrechtsgesetz dürfen keine Einbürgerungstaxen mehr erhoben werden; es sind nur mehr kostendeckende Behandlungsgebühren statthaft. Der Artikel ist aufzuheben. Er wird ersetzt durch Artikel 30 Absatz 3.

Artikel 7; Verleihung des Gemeindebürgerrechts

Die Absätze 1 und 2 werden durch die Aufhebung der Tagwen hinfällig. Es sind auch Sach- und Kapitelüberschrift anzupassen.

Artikel 10; Mehrere Gemeinden

Ein Rechtsstreit unter Tagwen ist nicht mehr möglich, weshalb Absatz 2 aufzuheben und die Sachüberschrift anzupassen ist.

Artikel 22; Anspruch auf Einbürgerung

Begriffliche Anpassungen; Aufheben der Aussagen «unter Leistung einer Einkaufstaxe» im Ingress zu den Buchstaben von Absatz 1 und «durch Einkauf» in Absatz 3.

Artikel 30; Behandlungsgebühren

Terminologische Anpassung in Sachüberschrift und Absatz 1; Absatz 3 neu als Ersatzregelung für Artikel 5, welcher die Vorgaben übergeordneten Rechts übernimmt.

6.4. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Wald

Artikel 31; Verpflichtung

Aufhebung des Begriffs «Tagwen».

Artikel 40; Forstorganisation

Weil die Gemeinden grösser sind als die ideale Reviergrösse, ist der Revierförster durch die Gemeindebehörde zu wählen und ihr zu unterstellen (Abs. 4). Es entspricht dies der geltenden Regelung (Abs. 5 letzter Satz), welche dort gilt, wo das Revier nur eine Gemeinde umfasst; Absatz 5 kann aufgehoben werden.

7. Beratung der Vorlage im Landrat

7.1. Landrätliche Kommission

Eine landrätliche Kommission unter Vorsitz von Landrätin Christine Bickel, Niederurnen, befasste sich sehr eingehend mit dieser Vorlage. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten.

Die Kommission setzte sich zwei Ziele:

- Sicherstellen einer reibungslosen Zusammenarbeit Gemeinden/Kanton sowie zwischen den Gemeinden;
- Gewährleisten gleicher Rechte und Pflichten der Stimmberechtigten aller drei Gemeinden.

Dazu soll den Gemeinden grösstmögliche Organisationsfreiheit zukommen, woraus sich aber unweigerlich Zielkonflikte ergäben. Die Kommission befasste sich mit vier Themenkreisen:

- demokratische Rechte der Stimmberechtigten und Rolle der heutigen Dörfer in den zukünftigen Gemeinden;
- Organisation der Schule in der Einheitsgemeinde;
- Rolle der GPK / des Rechnungsprüfungsorgans;
- Gestaltung Gemeindeparlament.

Hinzu kam eine sehr engagierte Diskussion des Übergangs von den alten zu den neuen Gemeinden. – Einige Änderungen gründeten auf juristischen Überlegungen.

Nach der ersten Lesung nahm die Kommission eine Bereinigung der Anträge bezüglich Schule, GPK und Unvereinbarkeiten vor.

Kantonsverfassung

Sie ergänzte den regierungsrätlichen Entwurf bezüglich der Kantonsverfassung, in welcher sie vermehrt grundsätzliche organisatorische Fragen beantwortete. Sie beschränkte sich dabei auf Grundsätze; die Details seien auf unterer Stufe zu regeln. Sie schlug eine Genehmigungspflicht für die neuen Gemeindeordnungen vor, erweiterte und präziserte die Bestimmungen zu den Volksrechten. Auch wollte sie den Minderheitenschutz für bisherige Gemeinden in der Verfassung auf Dauer verankern.

Gemeindegesetz

Parlament/Gemeindeversammlung. – Es müsse den Gemeinden möglich sein, sich für ein Parlament zu entscheiden. Es seien in den drei Gemeinden unterschiedliche Lösungen zuzulassen, da in ihnen unterschiedliche Voraussetzungen herrschen könnten.

Schule. – Einigkeit herrschte darin, es sei für die Schulkommission eine separate Regelung zu treffen. Die Kommission diskutierte ausführlich die Vor- und Nachteile, welche sich aus der Volkswahl des Schulpräsidiums oder aber aus dessen Bestellung durch den Gemeinderat ergeben. Die Wahlform sei nicht unbedingt im Gemeindengesetz zu regeln, sondern könne den Gemeindeordnungen überlassen werden. Die Wahl des Schulpräsidiums durch das Volk könne richtig sein; es gehe aber allein (und erst) um die Frage, ob das Gesetz zwingend eine einzige Lösung festschreibe oder ob es den neuen Gemeinden das Finden der richtigen Regelung zutraue. Die gesetzliche Verankerung sei systemfremd. Einerseits überlasse das Gesetz wichtigste Fragen (Parlament) den Gemeinden und führe andererseits diese Detailfrage einer zwingenden gesetzlichen Regelung zu. Gegen eine solche spreche zudem das unbekannte Pensum des Schulpräsidiums (20–80%). Die drei Gemeinden könnten zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Die Kommission diskutierte auch die Frage, ob das Schulorgan durch den Gemeinderat bestellt oder aber durch das Volk (an der Urne oder an der Gemeindeversammlung) zu wählen sei. – Die Kommission verwarf nach intensiv geführter Debatte den Vorschlag der Regierung, das Schulpräsidium durch das Volk wählen zu lassen. Keinem Ratsmitglied sei eine dem Gemeindepräsidenten ähnliche, spezielle Legitimation zuzugestehen. Der besonderen Stellung und den besonderen Aufgaben des Schulorgans (in einem sehr sensiblen Bereich) vermöchte die Volkswahl sämtlicher Mitglieder an der Gemeindeversammlung gerecht zu werden. Die Frage der Konstituierung des Schulorgans sollen die Gemeinden beantworten. Sicherzustellen sei einzig, dass ein Mitglied des Gemeinderates der Schulkommission angehöre.

Nachdem der Landrat in erster Lesung aufgrund der besonderen Bedeutung der Schule Grundsätze beschloss, bereinigte die Kommission den Entwurf zur Schulorganisation, der unverändert in die Landsgemeindevorlage aufgenommen wurde:

- Aufnahme einer besonderen Bestimmung für die Schulkommission (Art. 94) und Erwähnung unter den Organen der Gemeinde (Art. 7);
- Bestimmen des Präsidiums der Schulkommission durch den Gemeinderat aus den an der Urne gewählten Mitgliedern des Gemeinderates (Art. 94);
- Wahl der übrigen Mitglieder der Schulkommission durch die Gemeindeversammlung (Art. 30).

Minderheiten/demokratische Rechte/Begriffliches/Stellung bisheriger Gemeinden usw. – Die Kommission erweiterte die Volksrechte gegenüber dem regierungsrätlichen Vorschlag, indem sie die Quoren für Referenden gegen normale und dringliche Beschlüsse und ausserordentliche Gemeindeversammlungen reduzierte und die Fristen generell auf 14 Tage festlegte. Sie unterstützte den regierungsrätlichen Vorschlag, den zusammenschliessenden Gemeinden die Möglichkeit einzuräumen, in der Gemeindeordnung eine Quotenregelung vorzusehen, welche zusammenschliessenden Gemeinden einen Sitz in der Exekutive der Amtsperiode 2010/2014 sichert, schlug dies aber als dauernde Lösung vor. Weitergehende Vorschläge und ein generelles Antragsrecht der alten Gemeinden in der neuen Organisation lehnte sie jedoch ab.

Geschäftsprüfungskommission. – Die GPK müsse über Fachkompetenz im Bereich Rechnungsprüfung verfügen. Das Gesetz habe den Gemeinden den verbindlichen Auftrag zu erteilen, in der Gemeindeordnung die Anforderungen an die GPK bezüglich Rechnungsprüfung zu regeln. Entweder sei die GPK mit Fachleuten zu bestücken oder diese Aufgabe externen Fachleuten zu übertragen.

Übergangsregelung. – Am intensivsten wurde die Übergangsregelung diskutiert. Ein Antrag, die aktuelle Amtsperiode gemäss Vernehmlassungsvorlage bis Ende 2010 zu verlängern, lehnte die Kommission ab. Zugunsten des Auftrages war ausgesagt worden, es sei schlecht, wenn die neuen Vorsteherschaften noch die alten Strukturen weiterführen und gleichzeitig das Neue vorbereiten müssten. Der Wechsel per Jahresende sei betreffend Verantwortlichkeiten klärend. – Entgegnet wurde, die regierungsrätliche Vorlage erfülle den Wunsch, den Wahltermin nicht zu früh anzusetzen, damit keine lange Schattenregierungs-Situation entstehe. Dass die neue Vorsteherschaft mit dem Rechnungsabschluss über das ganze Geschäftsjahr auch die erste, von den Vorgängern geprägte Jahreshälfte zu vertreten habe, sei nichts Aussergewöhnliches bzw. vom Verfassungs- und Gesetzgeber exakt so gewollt, indem er den Amtswechsel auf die Jahresmitte setzte. In der zweiten Jahreshälfte 2010 müssten die alten Gemeinden wohl kaum mehr Gemeindeversammlungen durchführen. Das Budget 2011 müssten ohnehin die neuen Gemeinden verabschieden und Sachgeschäfte würden sinnvollerweise ebenfalls sie beschliessen. Der Wechsel per Ende 2010 brächte eher Konflikte. Vorteilhaft am Wechsel per Mitte 2010 sei auch, dass Exekutive und Verwaltung nicht zum gleichen Zeitpunkt wechselten. So könne die neue Exekutive auf eine eingespielte Verwaltung zählen, welche in ihrer alten, vertrauten Struktur weiterarbeiten könne. Sodann habe die Exekutive ein halbes Jahr Zeit den Wechsel in die neue Struktur per 1. Januar 2011 vorzubereiten.

Daneben schlug die Kommission einige unbestritten bleibende Bereinigungen vor.

7.2. Landrat

Im Landrat war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Hauptthemen waren die Schule als Schwerpunkt, die Volksrechte, die Unvereinbarkeiten und die Kompetenzen der GPK.

Kantonsverfassung

Der Vorschlag der Kommission, eine Genehmigungspflicht der Gemeindeordnungen in Artikel 119 KV einzuführen, wurde klar abgelehnt. Über die Möglichkeit der Rechtskontrolle verfüge der Regierungsrat bereits wegen seiner Aufsichtspflicht.

Als zu weitgehend abgelehnt wurde der Vorschlag aus der Ratsmitte, der GPK das Recht einzuräumen, eine ausserordentliche Gemeindeversammlung einzuberufen. Die Stellung der GPK werde bereits ausgebaut, man dürfe nicht zu weit gehen.

Verworfen wurde ein Antrag, das Proporzwahlverfahren für einen Gemeinderat von mehr als 15 Personen als Möglichkeit vorzusehen. Dies sei systemfremd, da in eine Exekutive Personen und nicht Parteien gewählt würden; das Verhältniswahlverfahren sei für Parlamente zweckmässig.

Der Kommissionsvorschlag, den bisherigen Gemeinden dauernd eine Vertretung in der neuen Exekutive zuzugestehen, wurde abgelehnt. Der Landrat schloss sich damit dem Regierungsrat an. Rein praktische Gründe sprächen dagegen; in den Gemeinden Glarus Süd wären fünf und in Nord gar sechs Sitze zum vornherein dauernd vergeben. Jedes Quorum schränke den Wählerwillen ungebührlich ein und die Stimmberechtigten würden einen «freiwilligen Proporz» berücksichtigen. Sitzansprüche soll es gemäss landrätlichem Vorschlag nur in der ersten Amtsdauer 2010/2014 geben.

Ergänzt und präzisiert wurde die Übergangsregelung mit Artikel 154, welcher die Kompetenz zum Festlegen des Zuständigkeitsübergangs an die neuen Vorsteherschaften dem Gemeindegesetz überträgt.

Gemeindegesetz

Zentrales Thema im Gemeindegesetz war die Grundsatzregelung des Schulbereichs (Art. 7, 30 und 94 E-GG), wozu der Regierungsrat vorschlug: Verankerung der Schulbehörde im Gesetz, um die Bedeutung der Schule zu unterstreichen; Wahl des Schulkommissionspräsidenten als solchem und der Schulkommission an der Urne. Die Kommission wollte demgegenüber die oberste Verantwortung für den Schulbereich dem Gemeinderat zuordnen und für den Schulbereich keine Sonderregelung schaffen, sah aber die Volkswahl der Schulkommission durch die Gemeindeversammlung vor. Die Schulkommission habe sich selbst zu konsti-

tuieren und das Präsidium sei nicht zwingend dem Vertreter des Gemeinderates zuzuordnen. Noch weiter ging ein Vorschlag aus der Ratsmitte, der für die ganze Schulkommission den Gemeinderat als Wahlgremium vorschlug und die weiteren Regelungen den jeweiligen Gemeindeordnungen vorbehielt; er fand jedoch keine Mehrheit.

Intensiv diskutiert wurden im Landrat vor allem diese drei Fragen, wonach er entschied:

- Wer präsidiert die Schulkommission? – Mit grosser Mehrheit entschied sich der Landrat für das Gemeinderatsmitglied (Art. 94 E-GG).
- Wie wird das Schulkommissionspräsidium gewählt? – Mit klarem Mehr votierte der Landrat in beiden Lesungen gegen die direkte Besetzung. Es sei Sache des Gemeinderates, sich zu konstituieren und somit habe er aus seiner Mitte das Präsidium der Schulkommission zu bestimmen (Art. 94 E-GG).
- Wie werden die übrigen Mitglieder der Schulkommission gewählt? – Im Grundsatz sprach sich der Landrat in erster Lesung für eine Volkswahl aus; in der zweiten Lesung entschied er sich für die Wahl durch die Gemeindeversammlung (Art. 30 E-GG).

Der Landrat legte für die Organisation der Schule Grundsätze fest. Er wollte diesen heiklen Bereich nicht vollständig den Gemeinden via Gemeindeordnung überlassen. Er verankerte deshalb die Volkswahl im Gesetz, und die Einbindung des Schulkommissionspräsidiums in den Gemeinderat sichert die direkte Verbindung zur Exekutive. Damit wird der besonderen Bedeutung der Schule Rechnung getragen, ohne die Schulkommission zu einer «Nebenregierung» in der neuen Einheitsgemeinde werden zu lassen.

Thema war auch die Ausgestaltung der GPK (Art. 99^a E-GG). Unbestritten war der Ausbau des bisherigen reinen Rechnungsprüfungsorgans zu einer GPK, welche die Amtsführung der Gemeindebehörden und der Verwaltung sowie Geschäfte von finanzieller Tragweite (Voranschlag, Steuerfuss, Finanzvorlagen an Stimmberechtigte) zu prüfen hat, also kein reines Fachorgan mehr ist; diese Prüfung beschränkt sich jedoch auf die Rechtmässigkeit (Abs. 2). Die Rechnungsprüfung kann als Fachaufgabe an Dritte ausgelagert werden. Eine zwingende Auslagerung wurde hingegen abgelehnt; allerdings hat dann die Gemeindeordnung für diesen Bereich die fachlichen Anforderungen an die GPK zu bestimmen (Abs. 3).

Verschärft wurden die Unvereinbarkeitsbestimmungen (Art. 34 E-GG), nachdem in erster Lesung Fragen aufgetaucht waren. Künftig können Angestellte der Gemeinden (also auch die Lehrer), der Zweckverbände, Betriebe und Anstalten nicht mehr ihrer Vorsteherschaft angehören, dies sei angesichts von bedeutend weniger politischen Mandaten vertretbar.

Abgelehnt wurde ein Antrag auf ein doppeltes Finanzreferendum, indem 300 Stimmberechtigte verlangen könnten, bestimmte Finanzbeschlüsse statt der Gemeindeversammlung vorzulegen an die Urne zu bringen. Dies widerspreche der gelebten Versammlungsdemokratie in unserem Kanton mit Landsgemeinde und Gemeindeversammlungen, zudem kenne das Gemeindegesetz bereits ein obligatorisches und fakultatives Finanzreferendum (Art. 41 und 44 GG). Auch könne an der Gemeindeversammlung ein Antrag auf Abstimmung an der Urne gestellt werden, ohne Unterschriften sammeln zu müssen. Damit seien die demokratischen Rechte bereits stärker ausgebaut als anderswo.

Daneben nahm der Landrat noch einige redaktionelle Bereinigungen und Verdeutlichungen vor; in der Schlussabstimmung verabschiedete er die Vorlage ohne Gegenstimmen zur Zustimmung an die Landsgemeinde.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehenden Beschlussentwürfen zur Änderung der Kantonsverfassung, des Gemeindegesetzes, des Bürgerrechtsgesetzes und des kantonalen Waldgesetzes zuzustimmen:

A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2008)

I.

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

Art. 118

Bestandes- und Grenzänderungen

¹ Änderungen im Bestand der Gemeinden bedürfen der Zustimmung der betroffenen Stimmberechtigten und der Genehmigung durch die Landsgemeinde.

² Bei Kirchgemeinden sowie bei Grenzänderungen genügt die Genehmigung durch den Landrat.

Art. 128 Abs. 1 und 3

¹ Notwendige Gemeindeorgane sind:

- a. die Stimmberechtigten;
- b. die Vorsteherschaft;
- c. die Geschäftsprüfungskommission der Gemeinde respektive ein Rechnungsprüfungsorgan einer Kirchgemeinde.

³ Die Gemeinden können ein Gemeindeparlament einführen. Es umfasst mindestens 20 Mitglieder und konstituiert sich im Rahmen von Gesetz und Gemeindeordnung selbst.

Art. 129 Abs. 1

¹ Jeder Stimmberechtigte hat das Recht, der Vorsteherschaft jederzeit Anträge zuhänden der Stimmberechtigten einzureichen über Gegenstände, die in deren Zuständigkeit fallen.

Art. 130 Abs. 1, 2, 4, 5 (neu) und 6 (neu)

¹ Die Stimmberechtigten üben das Stimmrecht grundsätzlich an der Gemeindeversammlung aus; diese tritt nach Bedarf, jährlich aber mindestens einmal, zusammen.

² Eine ausserordentliche Gemeindeversammlung findet statt, wenn die Vorsteherschaft es beschliesst, wenn es von der im Gesetz bezeichneten Anzahl Stimmberechtigten, unter Angabe der zu behandelnden Geschäfte verlangt wird oder wenn der Regierungsrat eine solche anordnet.

⁴ Die Mitglieder des Gemeindeparlaments werden an der Urne nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt; das Gesetz regelt die Wahlkreise.

⁵ Der Gemeindepräsident sowie die Mitglieder des Gemeinderates werden an der Urne nach dem Mehrheitswahlverfahren gewählt.

⁶ Das Gesetz legt die Zuständigkeiten und die Wahlverfahren für die übrigen Wahlen fest.

Art. 131 Abs. 1 Bst. a, b, g und Abs. 2 (neu)

¹ (Die Stimmberechtigten sind insbesondere zuständig für:)

- a. die Wahl des Präsidenten sowie der Mitglieder der Vorsteherschaft;
- b. die Wahl des Präsidenten sowie der Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission oder die Wahl des Rechnungsprüfungsorgans;
- g. die Genehmigung der Gemeinderechnungen und der zugehörigen Berichte der Geschäftsprüfungskommission respektive des Rechnungsprüfungsorgans;

² In den Gemeinden mit Gemeindeparlament sind die Stimmberechtigten obligatorisch zuständig für:

- a. die Wahl der Mitglieder des Gemeindeparlaments;
- b. die Wahl des Präsidenten sowie der Mitglieder der Vorsteherschaft;
- c. den Erlass der Gemeindeordnung;
- d. Beschlüsse nach Absatz 1 Buchstabe *h* im Rahmen der Gemeindeordnung sowie die Beschlüsse nach Absatz 1 Buchstaben *i*, *k* und *l*.

Art. 132***Dringliche Beschlussfassung***

Ein in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallender Beschluss der Gemeinde kann in dringlichen Fällen ausnahmsweise stillschweigend gefasst werden, wenn der einstimmig gefasste Beschluss der Vorsteherschaft oder der mit absoluter Mehrheit gefasste Beschluss des Gemeindeparlaments öffentlich kundgemacht wird und wenn danach nicht die vom Gesetz bezeichnete Anzahl Stimmberechtigte innert Frist verlangt, dass der Beschluss als Antrag an die nächste Gemeindeversammlung oder die nächste Urnenabstimmung gelangt.

Art. 133*Fakultatives Referendum*

¹ Gemeinden mit Gemeindeversammlung können in der Gemeindeordnung vorsehen, dass die Vorsteherschaft zuständig ist für:

- a. bestimmte Gemeindeerlasse nach Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe e;
- b. Beschlüsse nach Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe h bis zu einem bestimmten Betrag;
- c. den Abschluss bestimmter Verträge nach Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe l.

² Diese Erlasse und Beschlüsse unterstehen dem fakultativen Referendum; das Gesetz regelt Fristen und Quoren.

³ Gemeinden mit Gemeindeparlament bezeichnen in der Gemeindeordnung die Erlasse und Beschlüsse des Gemeindeparlaments, die dem fakultativen Referendum unterliegen oder die vom Gemeindeparlament den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorgelegt werden.

Art. 154*Zuständigkeiten der neuen Vorsteherschaften*

Das Gesetz kann bestimmen, dass die vor Ende der Amtsdauer 2006/2010 gewählten Vorsteherschaften der drei am 1. Januar 2011 neu entstehenden Gemeinden bereits am 1. Juli 2010 in alle Rechte und Pflichten, Aufgaben und Zuständigkeiten der am 30. Juni 2010 ausscheidenden Gemeinde-, Tagwen- und Schulvorsteherschaften eintreten.

II.

Diese Änderung tritt in Kraft: die Artikel 128 Absatz 3, 130 Absatz 4, 131 Absatz 2 und 154 mit der Annahme durch die Landsgemeinde; übrige Artikel am 1. Januar 2011. – Der Regierungsrat kann einzelne Bestimmungen früher in Kraft setzen, soweit dies für die Umsetzung der Gemeindestrukturreform per 1. Januar 2011 erforderlich ist.

B. Änderung des Gemeindegesetzes

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2008)

I.

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

Art. 2*Arten von Gemeinden*

Gemeinden sind:

- a. die Gemeinden (Einheitsgemeinden);
- b. die Kirchgemeinden.

Art. 7*Organe der Gemeinden*

Die Gemeinden haben folgende Organe:

- a. die Stimmberechtigten, die ihre Rechte an der Gemeindeversammlung oder an der Urne ausüben;
- b. den Gemeinderat;
- c. die Geschäftsprüfungskommission respektive das Rechnungsprüfungsorgan;
- d. die Schulkommission;
- e. allenfalls besondere Kommissionen;
- f. die Verwaltung, die Betriebe und die Anstalten der Gemeinde.

Art. 7^a (neu)*Gemeindeparlament*

¹ Die Gemeinden können durch die Gemeindeordnung ein Gemeindeparlament einführen und diesem einzelne Aufgaben der Stimmberechtigten oder des Gemeinderates zur vorläufigen oder endgültigen Erledigung übertragen.

² Die Gemeindeordnung regelt die Bestellung, die Befugnisse, die Kompetenzaufteilung zwischen den Gemeindeorganen und das Verfahren des Gemeindeparlaments. Sie kann von diesem Gesetz abweichende Regelungen treffen, soweit dies durch diese Organisationsform bedingt ist. Subsidiär gilt die Landratsverordnung sinngemäss.

³ Für die Wahlen in das Gemeindeparlament können die Gemeinden Wahlkreise bilden. Im Übrigen gilt das Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne und dort namentlich das 2. Kapitel sinngemäss.

Art. 8

Vereinigung oder Aufteilung von Gemeinden und Grenzänderungen

¹ Vereinigungen oder Aufteilungen von Gemeinden bedürfen der Zustimmung der betroffenen Stimmberechtigten und der Genehmigung durch die Landsgemeinde.

² Bei Kirchgemeinden sowie bei Grenzänderungen genügt die Genehmigung durch den Landrat.

³ Für die Rückgängigmachung solcher Änderungen gilt das entsprechende Verfahren.

Art. 9

Aufgehoben.

Art. 10 Abs. 2, 4 und 5

Abs. 2 und 4 aufgehoben.

⁵ Nach einer Vereinigung müssen die Vorschriften der zusammengeschlossenen Gemeinden längstens innert vier Jahren ab Rechtskraft des Zusammenschlusses vereinheitlicht werden. Die früheren Vorschriften bleiben bis zu ihrer Vereinheitlichung in Kraft, soweit sie nicht der Vereinbarung über die Vereinigung widersprechen.

Art. 12 Abs. 1 und 2

¹ Benachbarte Gemeinden können mit Zustimmung ihrer Stimmberechtigten eine Grenzbereinigung oder andere Grenzänderung vereinbaren. Diese bedarf der Genehmigung des Landrates.

² Die Grenzänderung ist für Kirchgemeinden verbindlich, soweit deren Gebiet durch das Gebiet der Gemeinde bestimmt ist.

Art. 13 Abs. 1 und 3 (neu)

¹ Die Gemeinde bestimmt ihren Namen und ihr Wappen.

³ Die Kirchgemeinden können ein Wappen bestimmen.

Art. 15 Abs. 1

¹ Die Gemeinde umfasst alle im Gemeindegebiet wohnhaften Personen.

Art. 16–17

Aufgehoben.

Art. 22

Aufgehoben.

Art. 24 Abs. 2 und 3

² Die Gemeinde führt das Stimmregister.

³ Kirchgemeinden und Zweckverbände können das Stimmregister selber führen oder auf die Register der Gemeinden abstellen.

2. Abschnitt: Gemeindeversammlung, Urnenwahl und Urnenabstimmung und Gemeindeparlament

Art. 30

Befugnisse der Stimmberechtigten

¹ Die Stimmberechtigten wählen an der Urne die Mitglieder des Gemeinderates und die Mitglieder des Gemeindeparlaments, wenn die Gemeindeordnung ein solches vorsieht. Sie wählen den Gemeindepräsidenten oder die Gemeindepräsidentin mit einem separaten Stimmzettel.

² Die Stimmberechtigten wählen an der Gemeindeversammlung:

- a. die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission (Art. 99^a), in den übrigen Körperschaften die Vorsitzende oder den Vorsitzenden und die Mitglieder des Rechnungsprüfungsorgans (Art. 95);
- b. die Mitglieder der Schulkommission (Art. 94);
- c. die Mitglieder des kommunalen Wahlbüros (Art. 56);
- d. die Vorsitzenden und die weiteren Mitglieder von Kommissionen, die nach der Gemeindeordnung durch die Stimmberechtigten zu bestellen sind;
- e. nach Massgabe der Gemeindeordnung die Delegierten der Gemeinde in den Zweckverbänden, oder die Vertreter der Gemeinde in der Vorsteherschaft und in der Geschäftsprüfungskommission oder dem Rechnungsprüfungsorgan eines Zweckverbandes, soweit dieser keine Delegiertenversammlung vorsieht (Art. 125 und 126);
- f. den Vermittler oder die Vermittlerin und die Stellvertretung;
- g. in den Kirchgemeinden, die Vorsteherschaft, den Pfarrer oder die Pfarrerin sowie weitere kirchliche Bedienstete, soweit die kirchlichen Vorschriften dies vorsehen.

Art. 31

Wahlverfahren für Vorsteherschaften

Die Mitglieder der Vorsteherschaft und der übrigen Behörden werden nach dem Mehrheitswahlverfahren gewählt.

Art. 33 Abs. 2

Aufgehoben.

Art. 34

Unvereinbarkeiten

¹ Die Mitglieder des Gemeinderates, der Schulkommission und weiterer exekutiver Behörden, die Gemeindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber, die Finanzverwalterin oder der Finanzverwalter und weitere leitende Gemeindeangestellte können nicht dem Gemeindeparlament angehören.

² Die Angestellten der Gemeinden, Zweckverbände, Betriebe und Anstalten können nicht ihrer Vorsteherschaft angehören.

³ Eltern und Kinder, Geschwister, Ehegatten, Personen in eingetragener Partnerschaft, Grosseltern und Enkelkinder, Schwäger und Schwägerinnen sowie Schwiegereltern und Schwiegerkinder können nicht der gleichen Behörde der Gemeinde oder des Zweckverbandes angehören.

⁴ In ein Kontrollorgan darf nicht gewählt werden, wer in der betreffenden Gemeinde oder im Zweckverband ein kontrolliertes Amt bekleidet oder mit dem Inhaber eines solchen so nah verwandt ist, dass ein Ausschlussgrund aus Verwandtschaft (Abs. 3) gegeben ist.

⁵ Schliessen gleichzeitig gewählte Personen einander aus, so wird diejenige als gewählt erklärt, die am meisten Stimmen erhalten hat. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los. Niemand darf ein weiteres Amt antreten, wenn er unvereinbare Amtspflichten übernehmen müsste.

Art. 41 Abs. 2

² Die Stimmberechtigten in der Gemeinde und der Kirchgemeinde nehmen zudem regelmässig vom mehrjährigen Finanzplan Kenntnis.

Art. 42 Abs. 3

Aufgehoben.

Art. 42^a (neu)

Gemeinde mit Gemeindeparlament

In einer Gemeinde mit Gemeindeparlament sind die Stimmberechtigten zuständig:

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

Art. 43

Dringliche Beschlüsse der Vorsteherschaft

¹ In dringlichen Fällen kann die Vorsteherschaft, wenn alle anwesenden Mitglieder zustimmen, oder das Gemeindeparlament mit absoluter Mehrheit ausnahmsweise einen Beschluss anstelle der Stimmberechtigten fassen.

² Dieser Beschluss muss von der Vorsteherschaft oder dem Gemeindeparlament mit der Begründung der Dringlichkeit umgehend im kantonalen Amtsblatt bekannt gemacht werden.

³ Mindestens 100 Stimmberechtigte, in Kirchgemeinden mindestens ein Zehntel der stimmberechtigten Konfessionsangehörigen, können innert 14 Tagen, nachdem der Beschluss bekannt gemacht wurde, verlangen, dass dieser als Antrag an die nächste Gemeindeversammlung oder die nächste Urnenabstimmung gelangt.

Art. 44 Abs. 2

² Diese Erlasse und Beschlüsse der Vorsteherschaft werden den Stimmberechtigten an der nächsten Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung als Antrag vorgelegt, wenn innert 14 Tagen nach deren Veröffentlichung im kantonalen Amtsblatt mindestens 300 Stimmberechtigte der Gemeinden, in Kirchgemeinden mindestens ein Zehntel der stimmberechtigten Konfessionsangehörigen, dies verlangen.

Art. 44^a (neu)

Referendum in Gemeinden mit Gemeindeparlament

In einer Gemeinde mit Gemeindeparlament bestimmt die Gemeindeordnung die Erlasse und Beschlüsse des Gemeindeparlaments, die dem fakultativen Referendum unterliegen.

Art. 46

Eingaben und Petitionen

¹ Jede Person ist berechtigt, an die Gemeindebehörden Eingaben oder Petitionen (Gesuche) zu richten.

² Die Gemeindebehörden haben die Eingabe oder Petition im Rahmen der Zuständigkeit der Gemeinde oder des Zweckverbandes zu beantworten oder an die sonst zuständige Stelle weiterzuleiten.

Art. 47

Ordentliche Gemeindeversammlungen

¹ Die Gemeinden ohne Gemeindeparlament halten mindestens zweimal jährlich, im Frühjahr und im Herbst, eine ordentliche Gemeindeversammlung ab. Sie beschliessen spätestens bis zum 30. Juni über die Rechnung des Vorjahres und bis zum 15. Dezember über den Voranschlag sowie den Steuerfuss für das folgende Jahr. An der Herbstversammlung nehmen sie periodisch auch Kenntnis von der Finanzplanung.

² Gemeinden mit Gemeindeparlament und Kirchgemeinden halten mindestens jährlich eine ordentliche Gemeindeversammlung ab. Sie beschliessen spätestens bis zum 30. Juni über die Rechnung des Vorjahres und über den Voranschlag für das laufende Jahr. Sie setzen dabei auch den Steuerfuss fest und nehmen periodisch Kenntnis von der Finanzplanung.

Art. 48 Bst. b

(Eine ausserordentliche Gemeindeversammlung findet längstens innert drei Monaten statt, wenn:)

- b. es von mindestens 300 Stimmberechtigten, in Kirchgemeinden von mindestens einem Zehntel der stimmberechtigten Konfessionsangehörigen, unter Angabe der zu behandelnden Geschäfte verlangt wird;

Art. 51 Abs. 2 Bst. b, d und e

² (Zu den Unterlagen gehören insbesondere:)

- b. die Anträge und die Erläuterungen der Vorsteherschaft;
- d. die Jahresrechnung, der Voranschlag sowie der zugehörige Bericht des Rechnungsprüfungsorgans respektive der Geschäftsprüfungskommission;
- e. der Finanzplan.

Art. 52

Vorgängige Einreichung von Abänderungsanträgen zu Vorlagen

¹ Die Gemeindeordnung kann vorsehen, dass die Stimmberechtigten ausnahmsweise Abänderungsanträge zu einer Vorlage vor der Gemeindeversammlung begründet der Vorsteherschaft einreichen müssen.

² Diese Anträge müssen den Stimmberechtigten von der Vorsteherschaft vor der Gemeindeversammlung in geeigneter Weise bekannt gemacht werden.

Art. 56 Abs. 3

³ Die Mitglieder der Vorsteherschaft sowie der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin sind nicht als Stimmenzähler wählbar.

Art. 74 Abs. 1 und 4

¹ Die Amtsdauer für die Behördenmitglieder beträgt vier Jahre.

Abs. 4 aufgehoben.

Art. 81 Abs. 1 und 7

¹ Behördenmitglieder werden disziplinarisch bestraft, wenn sie: (*Rest unverändert*).

⁷ Die Massnahmen bei Verletzung von Dienstpflichten durch Angestellte richten sich nach Artikel 114^a.

Art. 83 Abs. 3

³ In den Gemeinden legt die Gemeindeordnung die Mitgliederzahl fest, in den Zweckverbänden das Organisationsstatut.

Art. 84

Umfang der Beschäftigung

¹ Die Gemeinde bestimmt in der Gemeindeordnung, welche Mitglieder der Vorsteherschaft im Neben-, Haupt- oder Vollamt tätig sind. Ein Zweckverband kann in seinen Statuten dasselbe vorsehen.

² In der Kirchgemeinde kann die Gemeindeordnung und in einem Zweckverband kann das Organisationsstatut vorsehen, dass ein Mitglied der Vorsteherschaft als Aktuar oder Aktuarin oder als Finanzverwalter oder -verwalterin tätig ist, sofern es sich höchstens um ein Halbamt handelt.

³ Die Mitglieder der Vorsteherschaften sind angemessen zu entschädigen.

Art. 87 Bst. c und l

(Die Vorsteherschaft ist zuständig für:)

- c. den Finanzplan;

Bst. l aufgehoben.

Art. 88 Abs. 1 Bst. c und Abs. 3

¹ (Der Vorsteherschaft obliegt im Weiteren:)

- c. die Angestellten oder Lehrpersonen der Körperschaft anzustellen, soweit nicht nach der kantonalen Gesetzgebung oder der Gemeindeordnung eine andere Instanz zuständig ist, und alle Stellenbeschriebe zu erlassen;

³ Dem Gemeinderat obliegt zudem, für öffentliche Ruhe und Ordnung auf dem Gemeindegebiet zu sorgen und bei einer ernsten, unmittelbaren und offensichtlichen Gefährdung und im Falle eines Notstandes die gebotenen Massnahmen zu ergreifen.

3. Abschnitt: Ausschüsse und Kommissionen**Art. 94***Schulkommission*

Der Schulkommission gehören die von den Stimmberechtigten gewählten Mitglieder an. Den Vorsitz führt das zusätzlich vom Gemeinderat aus seiner Mitte bestimmte Mitglied.

4. Abschnitt: Geschäftsprüfungskommission respektive Rechnungsprüfungsorgan**Art. 99^a (neu)***Geschäftsprüfungskommission*

¹ In den Gemeinden erfüllt grundsätzlich die Geschäftsprüfungskommission die Aufgaben des Rechnungsprüfungsorgans. Die Kirchgemeinden und Zweckverbände können eine abweichende Regelung treffen.

² Der Geschäftsprüfungskommission obliegt zusätzlich die Prüfung der Rechtmässigkeit der Amtsführung der Gemeindebehörden und der Verwaltung, der Anträge des Gemeinderates über Voranschlag und Steuerfuss sowie von Geschäften mit direkter oder indirekter Kostenfolge, die in den Zuständigkeitsbereich der Stimmberechtigten fallen. Sie erstattet den Stimmberechtigten Bericht.

³ Die Gemeindeordnung kann die Rechnungsprüfungsaufgabe an externe Fachleute übertragen oder bestimmt die fachlichen Anforderungen an die Geschäftsprüfungskommission.

Art. 101 Abs. 1

¹ Die Behörden und Kommissionen sind beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder anwesend sind.

Art. 106 Sachüberschrift, Abs. 1*Übertragung von Verwaltungsaufgaben*

¹ Durch die Gemeindeordnung oder besonderen Beschluss der Stimmberechtigten beziehungsweise durch das Organisationsstatut des Zweckverbandes können wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verwaltungsaufgaben aus der allgemeinen Verwaltung ausgegliedert und auf Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts übertragen werden. Dabei müssen der Rechtsschutz und die Aufsicht der Gemeinde sichergestellt werden.

Art. 109 Abs. 1

¹ In der Gemeinde führt der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin, in den andern Körperschaften der Aktuar oder die Aktuarin das Sekretariat der Vorsteherschaft. Er oder sie nimmt an den Sitzungen der Vorsteherschaft mit beratender Stimme teil und hat das Recht, Anträge zu stellen.

Art. 112*Öffentlich-rechtliche Angestellte*

¹ Die Angestellten der Gemeinden und Zweckverbände werden auf bestimmte oder unbestimmte Zeit angestellt.

² Das Dienstverhältnis besteht grundsätzlich in der Form der öffentlich-rechtlichen Anstellung. Die Gemeinden können in einem Erlass der Stimmberechtigten vorsehen, dass Angestellte von ausgegliederten Verwaltungseinheiten privatrechtlich angestellt werden. Im Übrigen können privatrechtliche Arbeitsverträge bei besonderen Anstellungen, wie Aushilfen oder Praktika, sowie bei befristeten Dienstverhältnissen bis maximal drei Jahre abgeschlossen werden.

³ Mehrjährige oder auf unbestimmte Zeit abgeschlossene Dienstverhältnisse können beidseitig, wenn nichts anderes bestimmt wird, schriftlich im ersten Dienstjahr mit einer Kündigungsfrist von einem Monat, im zweiten bis und mit dem neunten Dienstjahr mit einer Frist von zwei Monaten und nachher mit einer Frist von drei Monaten je auf das Ende eines Monats gekündigt werden. Die Vorsteherchaft muss die Kündigung eines Dienstverhältnisses begründen.

Art. 112^a

Aufgehoben.

Art. 113

Aufgehoben.

Art. 114*Publikation der Stellen*

Die neu zu besetzenden Stellen müssen öffentlich ausgeschrieben werden. Vorbehalten bleibt Artikel 65 des Bildungsgesetzes.

Art. 114^a*Massnahmen bei Verletzung von Dienstpflichten*

Bei Verletzung von Dienstpflichten der Angestellten kann die Vorsteherchaft zwecks Wiederherstellung der geordneten Aufgabenerfüllung folgende Massnahmen treffen: Erteilung eines schriftlichen Verweises, Aufhebung der ordentlichen Besoldungserhöhung, Besoldungskürzung, Kündigung und vorzeitige Auflösung des Dienstverhältnisses aus wichtigen Gründen (Art. 115).

*Unter neuem Kapitel neuer Titel:***1. Abschnitt: Übergangsordnung zu den Änderungen vom Mai 2008****Art. 147***Erlass der Gemeindevorschriften*

¹ Die Stimmberechtigten der zusammengelegten Gemeinden (Art. 148 Abs. 1 KV) beschliessen bis spätestens am 30. Juni 2009 an einer ausserordentlichen Gemeindeversammlung über die Gemeindeordnung, die Personal- und Besoldungsvorschriften sowie, unter Vorbehalt von Artikel 148, über Namen und Wappen der zusammengelegten Gemeinde.

² Sie können an dieser Versammlung weitere Vorschriften erlassen.

Art. 147^a

Aufgehoben.

Art. 148*Vorbereitung der Beschlussfassungen*

¹ Die Vorbereitung der ausserordentlichen Versammlung einschliesslich der Erarbeitung der Vorlagen obliegt den Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten der zugehörigen bisherigen Gemeinden.

² Sie können beschliessen, über Namen und Wappen an der Urne abstimmen zu lassen.

Art. 149*Regeln und Leitung der ausserordentlichen Gemeindeversammlung*

¹ Für die Vorbereitung und Durchführung der ausserordentlichen Gemeindeversammlung und einer allfälligen Urnenabstimmung gelten die Vorschriften des Gemeindegesetzes beziehungsweise des Abstimmungsgesetzes sinngemäss.

² Die Leitung der Versammlung steht der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten der einwohnerstärksten bisherigen Gemeinde zu. Allfällige Stellvertretung ist durch die Präsidentin oder den Präsidenten der nächstfolgenden Gemeinde zu gewährleisten.

Art. 150 (neu)*Behördenmitglieder*

¹ Die Stimmberechtigten der zusammengelegten Gemeinden wählen die Behördenmitglieder für die Amtsperiode 2010/2014 bis spätestens am 30. September 2009.

² Diese können die neuen Gemeinden rechtsverbindlich verpflichten und namentlich sämtliche Vorkehrungen treffen, damit die neuen Gemeinden per 1. Januar 2011 ihren Betrieb aufnehmen können.

³ Sie können den Stimmberechtigten der zusammengelegten Gemeinden weitere Geschäfte unterbreiten.

Art. 151 (neu)*Anstellung und Aufgaben der neuen Behördenmitglieder*

¹ Die Vorsteherschaften der zusammengelegten Gemeinden sind nach Massgabe der Gemeindeordnungen frühestens per 1. Januar 2010 anzustellen.

² Sie übernehmen die bisherigen Gemeinden per 1. Juli 2010 und überführen diese in die neue Struktur.

Art. 152 (neu)*Weitere Beschlussfassungen der neuen Gemeinden*

Bis spätestens am 30. November 2010 beschliessen die Stimmberechtigten der zusammengelegten Gemeinden über das Budget 2011, den Steuerfuss sowie den Finanzplan.

Art. 153 (neu)*Gemeindewahlkreise*

¹ Die zusammengelegten Gemeinden bilden für die Wahlen gemäss Artikel 150 einen Wahlkreis.

² Die bisherigen Gemeinden führen diese Wahlen gemäss regierungsrätlicher Weisung durch.

Art. 154 (neu)*Zusammensetzung der Exekutiven; Vertretung der bisherigen Gemeinden*

¹ Die Gemeindeordnung kann vorsehen, dass den bisherigen Gemeinden für die Amtsdauer 2010/2014 mindestens ein Sitz in der Exekutive der zusammengelegten Gemeinde garantiert wird, soweit ihr Bevölkerungsanteil per 31. Dezember 2006 mindestens ein Zwölftel der neuen Gemeinde beträgt.

² Erreichen einzelne Gemeinden diesen Anteil nicht, so steht der entsprechende Mindestanspruch diesen als Gruppe zu.

Art. 155 (neu)*Ergänzendes Übergangsrecht*

¹ Die Übergangsregeln nach Artikel 60 ff. des Sozialhilfegesetzes sowie die Übergangs- und Schlussbestimmungen zum Beschluss über die Kantonalisierung des Sozial- und Vormundtschaftswesens gelten analog auch für die Bildung der drei Gemeinden nach Artikel 148 Absatz 1 KV.

² Der Regierungsrat ist ermächtigt, weitere Bestimmungen für einen einwandfreien Übergang zu erlassen.

neuer Titel:

2. Abschnitt: Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts, Inkrafttreten

Art. 156 (neu)

Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

¹ Das Gesetz vom 6. Mai 1956 über das Gemeinwesen wird aufgehoben.

² Geltende Gesetzesbestimmungen werden gemäss besonderer Vorlage angepasst.

Art. 157 (neu)

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt auf den 1. Juli 1994 in Kraft.

II.

Diese Änderung tritt in Kraft: die Artikel 147–155 mit der Annahme durch die Landsgemeinde; übrige Artikel am 1. Januar 2011. – Der Regierungsrat kann einzelne Bestimmungen früher in Kraft setzen, soweit dies für die Umsetzung der Gemeindestrukturreform per 1. Januar 2011 erforderlich ist.

C. Änderung des Gesetzes über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2008)

I.

Das Gesetz vom 2. Mai 1993 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz) wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 2 und 3

Aufgehoben.

Art. 4 Abs. 1

¹ Das Kantonsbürgerrecht ist mit dem Gemeindebürgerrecht untrennbar verbunden.

Art. 5

Aufgehoben.

Titel:

II. Bürgerrechte

Art. 7

Verleihung des Gemeindebürgerrechts

Die Gemeinde verleiht grundsätzlich das Gemeindebürgerrecht.

Art. 10 Sachüberschrift, Abs. 2

Mehrere Gemeinden

Abs. 2 aufgehoben.

Art. 12 Sachüberschrift

Ordentliche Aufnahme

Art. 14 Sachüberschrift, Abs. 1

Anspruch auf Bürgerrechtsaufnahme

¹ Ein Schweizer Bürger hat Anspruch auf Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht, sofern er während mindestens zehn Jahren im Kanton wohnhaft war, davon die letzten fünf Jahre vor der Bewerbung in der betreffenden Gemeinde.

Art. 20 Sachüberschrift*Ordentliche Einbürgerung***Art. 22 Ingress zu Abs. 1 und Abs. 3**

¹ Ein ausländischer Bewerber hat Anspruch auf Einbürgerung, sofern er: *(Rest unverändert)*.

³ Der dem volljährigen Ausländer zustehende Anspruch auf Einbürgerung muss innert zwei Jahren seit dessen Entstehen durch schriftliches Gesuch beim zuständigen Gemeinderat geltend gemacht werden; andernfalls ist der Anspruch verwirkt, und es kann eine Aufnahme nur noch nach dem Verfahren gemäss Artikel 21 erfolgen.

Art. 23*Zuständigkeit*

Das Ehrenbürgerrecht wird durch die Gemeindeversammlung verliehen.

Art. 24 Abs. 3

³ Es werden weder vom Kanton noch von der Gemeinde Gebühren erhoben.

Art. 30 Sachüberschrift, Abs. 1 und 3 (neu)*Behandlungsgebühren*

¹ Für die Aufnahme in das Bürgerrecht des Kantons und der Gemeinde ist eine Behandlungsgebühr zu entrichten; dasselbe gilt für die Entlassung aus dem Bürgerrecht.

³ Die Gemeinde legt die maximalen Ansätze des Gemeindeanteils fest, unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat. Über den Gemeindeanteil kann die Gemeinde frei verfügen.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2011 in Kraft.

D. Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2008)

I.

Das Einführungsgesetz vom 7. Mai 1995 zum Bundesgesetz über den Wald (Kantonales Waldgesetz) wird wie folgt geändert:

Art. 31*Verpflichtung*

Gemeinden und Korporationen mit Waldeigentum sind verpflichtet, Forstreservfonds zu erhalten und zu speisen.

Art. 40 Abs. 3, 4 und 5

³ Der Regierungsrat unterteilt im Einvernehmen mit den Gemeinden die Forstkreise in Forstreviere nach Massgabe der Waldfläche, der Eigentumsstruktur und der forstlichen Verhältnisse.

⁴ Jedem Revier steht ein diplomierter Förster oder eine diplomierte Försterin vor. Er oder sie wird von der Gemeinde gewählt und untersteht

- a. in administrativer und betrieblicher Hinsicht der zuständigen Gemeindebehörde;
- b. in fachtechnischer Hinsicht dem Kreisforstingenieur oder der Kreisforstingenieurin bzw. dem Organ der staatlichen Aufsicht.

Abs. 5 aufgehoben.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2011 in Kraft.

§ 12 A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

B. Gesetz über die Anpassung des kantonalen Rechts an die Rechtsweggarantie in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Die Vorlage im Überblick

Die Rechtsweggarantie gemäss Artikel 29^a der Bundesverfassung und das eidgenössische Bundesgerichtsgesetz verpflichten die Kantone im Grundsatz, als Vorinstanzen des Bundesgerichts gerichtliche Behörden einzusetzen, die den Sachverhalt frei prüfen und eine umfassende Rechtskontrolle vornehmen. Die Anpassung der kantonalen Rechtsordnungen muss im Bereich des öffentlichen Rechts spätestens am 1. Januar 2009 in Kraft treten. Dagegen besteht in der Zivil- und der Strafrechtspflege eine längere Anpassungsfrist, die sich nach dem Inkrafttreten der vorgesehenen eidgenössischen Prozessordnungen richtet. Demgemäss beschränkt sich diese Vorlage auf die Umsetzung der Bundesvorgaben in der Staats- und Verwaltungsrechtspflege.

Im Regelfall genügt der innerkantonale Rechtsschutz durch eine verwaltungsinterne Behörde oder den Regierungsrat nicht mehr. Es ist die Überprüfung durch ein oberes Gericht vorzusehen. Diese Aufgabe wird vom Verwaltungsgericht wahrgenommen. Vom Erfordernis der gerichtlichen Vorinstanz bestehen Ausnahmen, die im eidgenössischen Bundesgerichtsgesetz umschrieben sind. Insbesondere können die Kantone Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter von der gerichtlichen Überprüfung ausnehmen.

Die Vorlage beinhaltet Änderungen der Kantonsverfassung sowie von 24 Gesetzen. Eine grundlegende Revision der Staats- und Verwaltungsrechtspflege ist nicht erforderlich, da der gerichtliche Rechtsschutz schon im geltenden Recht weitgehend gewährleistet ist. Allerdings kann am bisher im Verwaltungspfleugesetz verankerten Ausnahmekatalog zur Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht festgehalten werden, weil sich dieser nicht nur am Kriterium des vorwiegend politischen Charakters von Entscheiden orientiert. Die Ausnahmen zur gerichtlichen Überprüfung werden nun in den Spezialgesetzen verankert. Gewisse Entscheidungskategorien werden gerichtlich anfechtbar, so etwa Promotions- und Prüfungsentseide sowie Entscheide über Erlass und Stundung von Steuern; allerdings wird das Verwaltungsgericht die in seine Prüfungsbefugnis fallenden Rechts- und Sachverhaltsfragen klar von den nicht überprüfbaren Ermessensgesichtspunkten trennen. Ausgeschlossen bleibt der gerichtliche Weiterzug beispielsweise bei Begnadigungsentscheiden sowie bei Ermessensentscheiden über Kantonsbeiträge in den Bereichen Kultur-, Gesundheits- oder Wirtschaftsförderung.

Neu sollen die beiden Kammern des Verwaltungsgerichts die Entscheide in Dreier- statt in Fünferbesetzung treffen, was die Arbeitsorganisation erleichtert. Zudem wird den Parteien eine kurze Nachfrist angesetzt, wenn sie den auferlegten Kostenvorschuss nicht fristgemäss leisten.

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2007 traten die verfassungsmässige Rechtsweggarantie (Art. 29^a BV) und das Bundesgerichtsgesetz (BGG) in Kraft. Sie verpflichten dazu, als letzte kantonale Instanzen obere Gerichte einzusetzen, die in der Regel als Rechtsmittelinstanzen zu entscheiden haben (Art. 75 Abs. 2, 80 Abs. 2, 86 Abs. 2 und 114 BGG). Im Weiteren müssen die Kantone ihre Verfahrensordnungen so ausgestalten, dass eine richterliche Behörde den Sachverhalt frei prüft und eine umfassende Rechtskontrolle vornimmt (Art. 110 BGG).

Für den Erlass der Ausführungsbestimmungen in der Staats- und Verwaltungsrechtspflege gewährt das Bundesgerichtsgesetz den Kantonen eine Frist von zwei Jahren seit Inkrafttreten (Art. 130 Abs. 3 BGG). In Zivil- und Strafsachen ist die Umsetzungsfrist an das Inkrafttreten der eidgenössischen Prozessordnungen gekoppelt. Sind diese sechs Jahre seit Inkraftsetzung des BGG noch nicht in Kraft, legt der Bundesrat die Frist zum Erlass der Ausführungsbestimmungen nach Anhörung der Kantone fest (Art. 130 Abs. 1 und 2 BGG). Somit kann in der Zivil- und Strafrechtspflege mit der Anpassung an das BGG zugewartet werden, bis die eidgenössischen Verfahrensordnungen definitiv verabschiedet sind. Hingegen ist die Vorlage zur Anpassung des kantonalen öffentlichen Rechts der Landsgemeinde 2008 zu unterbreiten, damit sie auf den 1. Januar 2009 in Kraft treten kann.

Für die Vorbereitung der Vorlage wurde eine aus Verwaltungsjuristen und dem Verwaltungsgerichtspräsidenten bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt.

2. Rechtsweggarantie im öffentlichen Recht

Für den Bereich des öffentlichen Rechts bedeutet die Rechtsweggarantie, dass die Rechtsstreitigkeiten der Beurteilung durch das Bundesverwaltungsgericht oder durch kantonale Gerichte offen stehen müssen. Für das von Bundesbehörden vollzogene Bundesrecht wird die Garantie durch das Bundesverwaltungsgericht

umgesetzt, für das von kantonalen Behörden vollzogene Bundesrecht sowie für das kantonale Recht in aller Regel durch die kantonale Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Kantone müssen als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts grundsätzlich obere Gerichte einsetzen. Diese Vorgabe gilt auch für die Vorinstanzen der subsidiären Verfassungsbeschwerde beim Bundesgericht, welche dort Platz greift, wo die ordentliche Beschwerde an das Bundesgericht nicht zulässig ist.

Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen (Art. 29^a Satz 2 BV). Die zulässigen Ausnahmen werden durch das BGG geregelt. Die Kantone müssen gegenüber kantonalen Erlassen (Gesetze, Verordnungen) kein Rechtsmittel vorsehen; tun sie es aber, muss es sich um eine gerichtliche Überprüfung handeln (Art. 87 BGG). Für Stimmrechtssachen betreffend eidgenössischer Angelegenheiten sind die Kantonsregierungen letzte kantonale Instanz (Art. 88 Abs. 1 Bst. *b* BGG). Für Stimmrechtssachen betreffend kantonalen Angelegenheiten ist den Kantonen lediglich die Bereitstellung eines Rechtsmittels gegen behördliche Akte vorgeschrieben (Art. 88 Abs. 2 BGG), wobei offen gelassen ist, ob und wann es sich um eine gerichtliche Überprüfung handeln muss; bei Akten des Parlaments oder der Regierung entfällt die Pflicht zur Gewährung eines kantonalen Rechtsmittels. Schliesslich können die Kantone für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter anstelle eines Gerichts eine andere Behörde als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts einsetzen (Art. 86 Abs. 3 BGG).

3. Rechtsweggarantie in der kantonalen Staats- und Verwaltungsrechtspflege

Das Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) unterstellt einen grossen Teil der öffentlich-rechtlichen Entscheide der Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Unter einem «oberen Gericht» im Sinne von Artikel 86 Absatz 2 BGG ist eine zur Rechtsprechung zuständige, unabhängige und nur dem Recht verpflichtete Behörde zu verstehen, die hierarchisch keiner anderen Instanz unterstellt ist und gegen deren Entscheide auf kantonomer Ebene kein ordentliches Rechtsmittel mit umfassender Prüfung mehr offen steht. Das Verwaltungsgericht erfüllt diese Anforderungen. Somit kann von der bestehenden Rechtspflegeordnung ausgegangen werden.

Die wichtigsten Ausnahmen vom zwingenden Zugang zu einem oberen Gericht sind die Entscheide «mit vorwiegend politischem Charakter» (im Sinne von Art. 86 Abs. 3 BGG). Darunter sind grundlegende oder gewichtige Entscheide zu verstehen, bei welchen die politischen Erwägungen die privaten Interessen eindeutig überwiegen und die in der Regel von der Regierung oder vom Parlament ausgehen. Bisher enthielt Artikel 106 VRG einen Katalog von Entscheiden, welche nicht der Beschwerde an das Verwaltungsgericht unterstanden, weil der Gesetzgeber ihre gerichtliche Überprüfung als nicht zweckmässig erachtete; dies beispielsweise, weil es um Fachfragen (z.B. Beurteilung von Fähigkeitsprüfungen) oder um gesetzliche Ermessensspielräume (z. B. staatliche Beiträge, auf die kein Anspruch besteht) geht. Wegen der Beschränkung auf Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter kann am Ausnahmekatalog nicht festgehalten werden. Das Verwaltungsgericht wird künftig auch nur beschränkt justiziable Entscheide zu beurteilen haben. Dem wird es Rechnung tragen, indem es die in seine Prüfungsbefugnis fallenden Rechts- und Sachverhaltsfragen klar von den nicht überprüfbaren Ermessensfragen trennt.

Sind bestimmte Entscheidungskategorien als von vorwiegend politischem Charakter zu qualifizieren, so können die Kantone, müssen aber nicht, anstelle eines Gerichts eine andere Behörde (z. B. den Regierungsrat) als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts einsetzen. Hierzu ist eine Regelung durch formelles Gesetz nötig. Im Kanton Glarus bedarf es einer von der Landsgemeinde beschlossenen Vorschrift, welche die betreffenden Entscheide von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausnimmt, z. B. indem sie Entscheide des Regierungsrates als (innerkantonal) endgültig bezeichnet.

Die Rechtsschutzbestimmungen in den Spezialgesetzgebungen verweisen in der Regel auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz. Solche Verweisungen erhalten durch die Aufhebung des Katalogs von nicht an das Verwaltungsgericht weiterziehbaren Entscheiden (Art. 106 VRG) eine veränderte Bedeutung. Dies zeigt sich etwa bei den in diversen Erlassen geregelten Konzessionen, vermögensrechtlichen Zuwendungen und Bewilligungen, auf welche die Rechtsordnung keinen Anspruch einräumt (Art. 106 Abs. 1 Bst. *f*, *g* und *i* bisher) sowie bei den Schul-, Berufs- und Fähigkeitsprüfungen (Art. 106 Abs. 1 Bst. *e* bisher). Durch das Aufheben der Ausnahmekategorien werden diese Entscheide kraft Verweisung auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz neu der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterstellt, es sei denn, das Spezialgesetz sehe ausdrücklich etwas anderes vor. Dasselbe gilt, wenn sich ein Erlass bisher überhaupt nicht zum Rechtsschutz äussert; auch dann bedarf es einer gesetzlichen Vorschrift, wenn Entscheide von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen bleiben sollen. Umgekehrt sind nicht mehr gerechtfertigte Ausschlüsse von der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu beseitigen. Geschieht dies nicht, könnte der Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung im Einzelfall durch Beschwerde beim Bundesgericht verlangt werden, weil es sich bei der Rechtsweggarantie um ein verfassungsmässiges Recht handelt.

4. Systematik der Vorlage

Wie erwähnt, können Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter von der gerichtlichen Überprüfung ausgeschlossen werden. Dieser vom Bundesgesetzgeber den Kantonen überlassene Spielraum soll soweit möglich und sinnvoll genutzt werden. Dabei ist jeweils zu prüfen, ob es um grundlegende oder gewichtige Entscheide geht, bei welchen den politischen Erwägungen ein klar höheres Gewicht zukommt als den privaten Interessen. Auf die Beibehaltung eines Ausnahmekataloges im Verwaltungsrechtspflegegesetz wird verzichtet und stattdessen der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen bestimmte Entscheide im jeweiligen Spezialgesetz verankert; dies namentlich unter Berücksichtigung der spezifischen Gründe für die Kennzeichnung von Entscheiden als solche mit vorwiegend politischem Charakter.

Einige Unanfechtbarkeiten werden unverändert belassen, weil sie mit den neuen Bundesvorgaben vereinbar sind und der Stossrichtung der Vorlage entsprechen. Es betrifft dies beispielsweise die Landammann-Entscheide über das Mehr an der Landsgemeinde (Art. 67 Abs. 2 KV) oder die Regierungsentscheide über die Kostenbeteiligung der Gemeinden an Betrieben des öffentlichen Verkehrs (Art. 10 Abs. 3 und 4 öV-Gesetz).

5. Vernehmlassung

5.1. Allgemeines

Der Regierungsrat verabschiedete Mitte September 2007 den von der Arbeitsgruppe vorbereiteten Entwurf zuhanden der Vernehmlassung. Zur Stellungnahme eingeladen wurden sämtliche Departemente, die Staatskanzlei, die Verwaltungskommission der Gerichte, alle Ortsgemeinden, der Anwaltsverband des Kantons Glarus sowie sämtliche im Landrat vertretenen Parteien.

Von den 25 Ortsgemeinden beteiligten sich 17 am Vernehmlassungsverfahren. 14 Gemeinden hatten keine Einwände bzw. enthielten sich einer Stellungnahme. Drei Gemeinden brachten Bemerkungen an, stimmten der Vorlage aber grundsätzlich zu. Von den Parteien gingen keine Antworten ein. Verwaltungsintern äusserte sich eine Vernehmlassung kritisch zur Aufhebung des Ausnahmekataloges (Art. 106 VRG) und forderte eine blosser Modifizierung des bisherigen Rechts nur dort, wo diese unvermeidlich sei. Das Verwaltungsgericht nahm ausschliesslich zur Frage der Kammerbesetzung Stellung. Nachfolgend wird auf die wichtigsten Punkte eingegangen, in welchen an der Vernehmlassungsvorlage festgehalten wurde.

5.2. Zur Aufhebung des Ausnahmekataloges (Art. 106 VRG)

Eine Vernehmlassung beanstandete, es werde der Rechtsmittelweg auch in Bereichen geöffnet, in welchen er nicht notwendig bzw. nicht praktikabel sei. Es seien die bisherigen Ausnahmbereiche grundsätzlich zu belassen und nur das absolut nicht mehr Konforme zu streichen (s. Ziff. 7.2.1.).

Bei manchen der geltenden Ausnahmbereiche erachtete der kantonale Gesetzgeber die gerichtliche Überprüfung von Entscheiden als nicht zweckmässig, namentlich im Zusammenhang mit Fachfragen und Ermessensausübung. Dies genügt für den Ausschluss einer gerichtlichen Überprüfung nicht mehr. Der Ausschluss ist nun von Bundesrechts wegen auf Entscheide «mit vorwiegend politischem Charakter» beschränkt. Längst nicht alle Entscheide über Fach- oder Ermessensfragen sind solche mit vorwiegend politischem Charakter, z. B. Entscheide über Promotionen und Beurteilungen von Schul-, Berufs- und Fähigkeitsprüfungen (Art. 106 Abs. 1 Bst. e VRG bisher). Am bisherigen Ausnahmekatalog kann daher nicht festgehalten werden. Die speziellen Gründe, welche Entscheide als solche mit vorwiegend politischem Charakter kennzeichnen, lassen sich nicht gut in einem Prozessgesetz katalogisieren. Deshalb ist der Ausschluss der gerichtlichen Überprüfung in den Spezialgesetzen zu verankern. Ausdrücklich hinzuweisen ist, dass eine Angemessenheits- bzw. Ermessensprüfung durch das Verwaltungsgericht auch nach der bundesrechtlichen Öffnung des Rechtsweges grundsätzlich unzulässig bleibt.

5.3. Zur gerichtlichen Überprüfung von Vergaben gemäss Submissionsgesetz

Drei Vernehmlassungen wünschten, freihändige Vergaben und Vergaben im Einladungsverfahren nach wie vor von der gerichtlichen Überprüfung auszuschliessen (s. Ziff. 7.2.4.). Es wurde die Befürchtung geäussert, dass in diesen Verfahren noch bestehende Ermessen ginge verloren; teilweise wurde die Praktikabilität von Rechtsmittelverfahren in Abrede gestellt.

Das Fehlen der gerichtlichen Überprüfung bedeutete nicht, dass bei freihändigen Vergaben und Vergaben im Einladungsverfahren keine gesetzlichen Bindungen bestanden. Grundsätzlich gilt auch da das Kriterium des wirtschaftlich günstigsten Angebotes. Es besteht ein Anspruch auf willkürfreies staatliches Handeln, sachlich ungerechtfertigte Bevorzugungen oder Benachteiligungen sind unzulässig. Neu wird in den genannten Verfahren die Auswahl des Anbieters nicht durch Verfügung, sondern durch blosser Mitteilung oder Realakt eröffnet; möglich wird dafür bei der Vergabebehörde nachträglich eine Verfügung betreffend Feststellung, Unterlassung, Einstellung oder Folgebeseitigung einer behaupteten Widerrechtlichkeit zu verlangen, wobei dadurch die Auftragsvergabe oder Anschaffung nicht gestoppt wird (s. Ziff. 7.2.1., Art. 73 Abs. 2 VRG).

5.4. Zur gerichtlichen Überprüfung weiterer Entscheidkategorien

Eine Vernehmlassung vertrat die Auffassung, Entscheide über Steuererlass oder Steuerstundung seien weiterhin von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auszunehmen (s. Ziff. 7.2.13.). Entsprechendes solle für Schul-, Berufs- und Fähigkeitsprüfungen gelten (s. Ziff. 7.2.8.). Umgekehrt wurde in einer anderen Vernehmlassung die gerichtliche Überprüfbarkeit von Entscheiden betreffend Wirtschaftsförderung (s. Ziff. 7.2.21.), Finanzhilfen im Tourismus (s. Ziff. 7.2.23.) und Fördermassnahmen gemäss Energiegesetz (s. Ziff. 7.2.17.) verlangt.

Es dürfen nur noch Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen werden. Hierzu zählen grundlegende oder gewichtige Entscheide, bei welchen die politischen Erwägungen die privaten Interessen eindeutig überwiegen. Bei der Entscheidung über Steuerstundung oder Steuererlass ist den privaten Interessen ein massgebliches Gewicht beizumessen. Es kann daher nicht von Entscheiden mit vorwiegend politischem Charakter gesprochen werden. Gleiches gilt für Schul-, Berufs- und Fähigkeitsprüfungen. – In den Bereichen Wirtschaftsförderung, Finanzhilfen im Tourismus und Fördermassnahmen gemäss Energiegesetz ist nicht einfach abzuwägen, ob die politischen Überlegungen die privaten Interessen klar überwiegen. Da grundsätzlich das Ziel verfolgt wird, den dem Kanton verbliebenen Spielraum bezüglich Ausschluss der gerichtlichen Überprüfung zu nutzen, wird an der gerichtlichen Unanfechtbarkeit festgehalten.

5.5. Zur Kammerbesetzung im Verwaltungsgericht

Gegen die Reduktion bei den Kammerentscheiden des Verwaltungsgerichts auf eine Dreierbesetzung (s. Ziff. 7.2.5.) führte eine Vernehmlassung an, es gehe dies zu weit. Entscheide von grösserer Tragweite sollten weiterhin durch fünf Richter beurteilt werden. Damit werde bei der Beratung eine grössere Meinungsvielfalt ermöglicht.

Die Frage der Kammerbesetzung wurde mit der 1999 beim Verwaltungsgericht durchgeführten Effizienzanalyse diskutiert und zu Gunsten einer Dreierbesetzung beantwortet. Zudem entscheiden in praktisch allen Kantonen die Verwaltungsgerichte, ebenso wie die Gerichte des Bundes, öffentlich-rechtliche Streitigkeiten in Dreierkammern; in manchen Fällen ist sogar ein Einzelrichter zuständig. Generelle Fünferbesetzung würde eine Ausnahme darstellen, und bei einem Vorbehalt der Fünferbesetzung für Fälle von besonderer Tragweite ergäben sich Abgrenzungsprobleme. Immerhin können Fragen einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Rechtsprechung vom Gesamtgericht beraten werden (Art. 18 Bst. b Gerichtsorganisationsgesetz). Es wird deshalb an der Reduktion auf die Dreierbesetzung bei den Verwaltungsgerichtskammern festgehalten.

6. Finanzielle Auswirkungen

Aufgrund der notwendigen Öffnung des Rechtsweges in verschiedenen Bereichen, in denen eine gerichtliche Weiterzugsmöglichkeit bisher nicht gegeben war, ist beim Verwaltungsgericht mit einer Zunahme der Beschwerden zu rechnen. Einigermassen präzise Aussagen dazu sind nicht möglich. Bereits auf die Inkraftsetzung hin sollte aber eine Abklärung des beim Verwaltungsgericht zu erwartenden Arbeitsumfanges vorliegen. Gestützt darauf hätte der Regierungsrat, bei nachgewiesenem Bedarf, einen Antrag an den Landrat auf Erhöhung des Stellenplans in Betracht zu ziehen.

7. Erläuterung der Vorlage im Einzelnen

7.1. Änderung der Kantonsverfassung

Die Pflicht der Kantone, ein Rechtsmittel gegen Verfügungen betreffend politischer Rechte der Stimmberechtigten vorzusehen, erstreckt sich nicht auf Akte des Parlaments und der Regierung (Art. 88 Abs. 2 BGG). Somit kann der Kanton frei darüber befinden, ob die Entscheide des Landrates über die Zulässigkeit von Memorialsanträgen einem innerkantonalen Rechtsmittel unterstehen oder nicht. Als Rechtspflegeinstanz fiel einzig das Verwaltungsgericht in Betracht, welches verwaltungs- und andere öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zu beurteilen hat. Die glarnerische Rechtspflegeordnung unterstellt Akte des Landrates grundsätzlich keiner Überprüfung durch eine kantonale Rechtspflegeinstanz. Dem ist auch bei den Entscheiden betreffend der rechtlichen Zulässigkeit von Memorialsanträgen nachzuleben. Die innerkantonale Unanfechtbarkeit ist in Artikel 59 Absatz 2 ausdrücklich zu verankern (s. Ziff. 3., letzter Abschnitt). Ausser Frage steht die Unanfechtbarkeit der landrätlichen Beschlüsse über die Erheblichkeit von Memorialsanträgen, handelt es sich doch dabei um rein politische Entscheide, die nicht unter den Anwendungsbereich der Rechtsweggarantie fallen.

Die beiden Kammern des Verwaltungsgerichts sollen öffentlich-rechtliche Streitigkeiten neu in Dreierbesetzung beurteilen können (s. Ziff. 7.2.5.). Dazu bedarf es einer Anpassung von Artikel 113 Absatz 1.

7.2. Gesetzesänderungen

Die Auflistung der beantragten Gesetzesänderungen folgt grundsätzlich der Reihenfolge der Erlasse gemäss der systematischen Gesetzessammlung. Allerdings wird die Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes als Kern der Vorlage an den Anfang gestellt.

7.2.1. Ziffer 1: Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

In den Fällen von Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a, b und c VRG wird gemäss Rechtsweggarantie mindestens eine beschränkte Anfechtungsmöglichkeit verlangt; daher macht die bloss teilweise Anwendbarkeit des Verfahrensrechts nach VRG keinen Sinn mehr. Artikel 4 kann gänzlich aufgehoben werden.

Artikel 73 Absatz 2 bezieht sich auf staatliche Handlungen, die auf einen tatsächlichen Erfolg, jedoch zumindest primär nicht auf eine bestimmte Rechtsfolge ausgerichtet sind. Darunter fallen ganz verschiedene Erscheinungsformen, wie privatrechtliche Rechtsgeschäfte, Vollzugshandlungen, Anweisungen, Hinweise, Auskünfte und dergleichen. Zwar fordert die Rechtsweggarantie nicht, dass jede derartige Handlung einer Behörde der Überprüfung durch ein Gericht zugänglich sein muss. Wenn solche Realakte jedoch Rechte oder Pflichten einer Person berühren, muss eine solche Überprüfung offen stehen. Dies setzt zunächst einen anfechtbaren Entscheid der handelnden Behörde voraus, wie ihn Artikel 73 Absatz 2 ermöglicht.

Bei Entscheiden, die der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen, bestimmt sich der erforderliche Inhalt (z.T. abweichend von Art. 74 Abs. 1) nach Artikel 112 Absatz 1 BGG. Darauf ist in einem neuen Artikel 74 Absatz 2 hinzuweisen.

Artikel 99 Absatz 1 bedarf einer Anpassung an die strengerer Anforderungen an die innerkantonale gerichtliche Überprüfung von Entscheiden (Art. 110 BGG). Die betreffende gerichtliche Instanz hat den Sachverhalt frei zu prüfen, d.h. sie ist nicht an Feststellungen der Vorinstanz gebunden.

Eine bedeutsame Änderung besteht in der Aufhebung des Ausnahmekatalogs in Artikel 106 Absatz 1. Die bisherige Katalogisierung von beim Verwaltungsgericht nicht anfechtbaren Entscheiden kann nicht aufrecht erhalten werden (s. Ziff. 3 und 5.2.). Artikel 106 Absätze 2 und 3 VRG sind zufolge der Neufassung aufzuheben.

Im Zusammenhang mit Artikel 108 VRG ist pro memoria festzuhalten, dass auf eine systematische Ausdehnung der Einzelrichterkompetenz, etwa auf «klare» Sachentscheide, Anfechtung von Zwischenentscheiden usw., verzichtet werden kann, wenn auf eine Dreierbesetzung für die Kammern des Verwaltungsgerichts umgestellt wird (s. Ziff. 7.2.5.). Dagegen ist neu eine allgemeine Regelung der Einzelrichterzuständigkeit für besondere, in einem Gesetz vorgesehene Fälle zu verankern (Art. 108 Bst. c); dies im Hinblick auf die Neuordnung des Rechtsschutzes gegen Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (s. Vorlage zum EG zum BG über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz).

Die strenge Regelung in Artikel 133 Absatz 3, wonach die Nichtleistung des Kostenvorschusses innert Frist zugleich das Nichteintreten auf das Begehren zur Folge hat, wird gemildert. Neu hat in solchen Fällen die Behörde eine kurze Nachfrist anzusetzen. Diese Bestimmung entspricht inhaltlich den Regelungen im BGG und in der glarnerischen Zivilprozessordnung.

Der bisherige Artikel 134 betreffend der Verfahrenskosten wird aufgeteilt. Die Regelung der kostenlosen Verfahren (bisher Art. 134 Abs. 2) erfolgt neu separat in Artikel 135^a. Bei personalrechtlichen Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichem Anstellungsverhältnis erfolgt eine Anpassung an das privatrechtliche Arbeitsvertragsrecht (Art. 135^a Abs. 1 Bst. b). Bei den Sozialversicherungen sind seit 1. Juli 2006 die kantonalen Beschwerdeverfahren betreffend Invalidenversicherung von Bundesrechts wegen kostenpflichtig, weshalb Artikel 135^a Absatz 1 Buchstabe c eine Differenzierung vornimmt.

7.2.2. Ziffer 2: Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne

Es handelt sich um eine bloss formelle Anpassung an die Änderung im Verwaltungsrechtspflegegesetz.

7.2.3. Ziffer 3: Gesetz über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger

Die Verweisung in Artikel 12 Absatz 2 bisher auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss den Artikeln 97 ff. des früheren Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) trifft nach dem Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes nicht mehr zu und wird aufgehoben. Eine Bestimmung entsprechend Artikel 121 OG gibt es nach Inkrafttreten der Justizreform nicht mehr; die bisherige Regelung in Artikel 12 Absatz 3 ist daher zu ändern. Künftig muss auch über Beschwerden betreffend der Ansprüche wegen des Verhaltens von Mitgliedern der höchsten kantonalen Organe innerkantonale entschieden werden. Neu soll in diesen Fällen das Verwaltungsgericht zuständig sein (gemäss im Wortlaut unverändertem Art. 12 Abs. 1); geht es um das Verhalten von Mitgliedern des Verwaltungsgerichts selbst, ist als Beschwerdeinstanz das Obergericht vorgesehen (Art. 12 Abs. 3).

7.2.4. Ziffer 4: Kantonales Submissionsgesetz

Durch Umkehrschluss aus dem neu formulierten Artikel 35 Absatz 2 ergibt sich, dass die Auswahl des Anbieters im Einladungsverfahren und in der freihändigen Vergabe nicht durch Verfügung, sondern durch blosser Mitteilung oder Realakt eröffnet wird. Artikel 35 Absatz 3, der bisher die Unanfechtbarkeit eben solcher Verfügungen verankerte, wird somit hinfällig. Allerdings kann von der zuständigen Behörde eine Verfügung gemäss des neuen Artikels 73 Absatz 2 VRG betreffend Feststellung, Unterlassung, Einstellung oder Folgebeseitigung der Widerrechtlichkeit einer Handlung verlangt werden (s. Ziff. 7.2.1.). Eine solche Verfügung ist anfechtbar. Dies führt jedoch nicht zu einer Blockierung der Anschaffung oder Auftragsvergabe, wird doch die Verfügung gemäss Artikel 73 Absatz 2 VRG erst im Nachhinein erlassen.

7.2.5. Ziffer 5: Gesetz über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus

Der Wechsel von der Fünfer- zur Dreierbesetzung (Art. 19 Abs. 1) der beiden Kammern erlaubt eine effizientere Bearbeitung sowie Beratung der Referate. Namentlich entspricht sie bei der stets dringlichen Traktandierung von Beschwerden gegen fürsorgerische Freiheitsentziehungen, bei denen viele Kantone sogar die Einzelrichterkompetenz kennen, einem Bedürfnis.

In Artikel 19 Absatz 3 werden für die Verwaltungsrechtspflege die Einzelrichterentscheide verankert (s. Ziff. 7.2.1., Art. 108 Bst. c VRG). In Artikel 26 Absatz 2 sind die Regelungen über die Stellvertretung anzupassen.

7.2.6. Ziffer 6: Vollziehungsgesetz zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland

Die Beschreibung des Rechtsweges auf Bundesebene in Artikel 10 entspricht nicht mehr dem geltenden Recht und ist aufzuheben.

7.2.7. Ziffer 7: Strafprozessordnung des Kantons Glarus

Begnadigungsentscheide können als solche mit vorwiegend politischem Charakter betrachtet werden. Dafür spricht, dass es um Entscheide der Regierung (im Sinne von Art. 86 Abs. 3 BGG) oder des Parlaments über durch die Justiz abschliessend beurteilte Sachverhalte geht. Die Beibehaltung des Ausschlusses einer gerichtlichen Überprüfung erscheint sinnvoll. Die innerkantonale Endgültigkeit der Begnadigungsentscheide muss im Gesetz ausdrücklich verankert werden (s. Ziff. 3., letzter Abschnitt), was durch Artikel 180^a geschieht.

7.2.8. Ziffer 8: Gesetz über Schule und Bildung

Nach bisherigem Recht sind Promotions- und Prüfungsentscheide von der Beschwerde an das Verwaltungsgericht ausgeschlossen (Art. 106 Abs. 1 Bst. e VRG). In Artikel 114 Absätze 2 und 3 bisher wird dies zum Ausdruck gebracht, indem die Beschwerde an das Verwaltungsgericht nur «nach Massgabe des Verwaltungsrechtspflegegesetzes» für zulässig erklärt ist. In Absatz 2 bisher ist zudem der Rechtsmittelweg bei Unzulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegenüber kommunalen Entscheiden verankert. Promotions- und prüfungsrechtliche Entscheide sind nicht solche mit vorwiegend politischem Charakter (s. Ziff. 3. und 5.4. zur gerichtlichen Überprüfung weiterer Entscheidkategorien). Somit entfällt ihr Ausschluss von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, und Artikel 114 Absätze 2 und 3 sind entsprechend anzupassen.

Auch Entscheide betreffend Klassen- oder Fächerzuteilung sind nicht von vorwiegend politischem Charakter, weshalb der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht mehr gerechtfertigt ist. Artikel 114 Absatz 4 ist daher aufzuheben.

7.2.9. Ziffer 9: Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens

Entscheide betreffend die öffentliche Unterstützung kultureller Tätigkeiten sind solche mit vorwiegend politischem Charakter. Die Beibehaltung des Ausschlusses der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist sinnvoll. Die innerkantonale Endgültigkeit der Regierungsentscheide muss im Gesetz ausdrücklich verankert werden (s. Ziff. 3.). Dies erfolgt im neuen Artikel 6 Absatz 5. Anders als bei Gewährung oder Nichtgewährung von Zuwendungen geht es bei allfälligen Rückforderungen um rechtliche Fragen, bei denen die Interessen des Zuwendungsempfängers eine gewichtige Rolle spielen (s. Art. 79; 106 Abs. 1 Bst. g VRG bisher); auf sie bezieht sich deshalb die Endgültigkeit nicht. – Da die gerichtliche Unanfechtbarkeit für die Zuwendungen aus allen vom Kanton geführten Lotterie- und Wettfonds Geltung haben soll, ist sie zusätzlich im Vollziehungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten zu verankern (s. Ziff. 7.2.22.).

7.2.10. Ziffer 10: Polizeigesetz

Die Polizei nimmt vorwiegend Realakte vor. Im Verwaltungsrechtspflegegesetz wird eine Bestimmung geschaffen, wonach bezüglich solcher Tathandlungen eine Verfügung bzw. ein Feststellungsentscheid verlangt werden kann (s. Ziff. 7.2.1., Art. 73 Abs. 2 VRG). Artikel 44 Absatz 1 des Polizeigesetzes ist anzupassen. Dessen bisheriger Wortlaut ermöglichte gegen jede Tathandlung der Polizei direkt die Beschwerdeerhebung beim Departement. Neu hat, wer gegen einen Realakt der Polizei förmlich vorgehen möchte, zuerst eine anfechtbare Verfügung bei der Polizei zu verlangen.

7.2.11. Ziffer 11: Gesetz über den Brandschutz und die Feuerwehr

Entscheide betreffend Beiträge an Feuerwehranlagen, -einrichtungen und -massnahmen sind wohl nicht von vorwiegend politischem Charakter, weshalb der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht mehr gerechtfertigt ist. In Artikel 47 ist daher der bisherige Absatz 3 aufzuheben und die entsprechenden Verweisungen in den Absätzen 1 und 2 sind wegzulassen.

7.2.12. Ziffer 12: Sachversicherungsgesetz

Entscheide betreffend Entschädigungen aus dem Kulturschadenfonds sind nicht solche mit vorwiegend politischem Charakter, weshalb der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht mehr gerechtfertigt ist. Artikel 58 Absatz 4 ist daher aufzuheben.

7.2.13. Ziffer 13: Steuergesetz

Entscheide betreffend Steuererleichterungen im Sinne der Artikel 15 und 61 haben vorwiegend politischen Charakter; die volkswirtschaftlichen Interessen des Kantons stehen im Vordergrund. Die Beibehaltung des Ausschlusses der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist sinnvoll. Anders als bei der Gewährung oder Nichtgewährung von Steuererleichterungen geht es bei einem allfälligen Widerruf um rechtliche Fragen, bei denen die Interessen des Steuerpflichtigen eine gewichtige Rolle spielen (s. Art. 79; Art. 106 Abs. 1 Bst. g VRG bisher); auf sie bezieht sich deshalb die Endgültigkeit nicht (Art. 15 und 61 je Abs. 1).

Die nicht mehr dem aktuellen Recht entsprechende Beschreibung des Beschwerdeweges auf Bundesebene in Artikel 168 ist aufzuheben.

Entscheide betreffend Schlussrechnungen, Zahlungserleichterungen und Steuererlass sind nicht von vorwiegend politischem Charakter. Deshalb ist der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht mehr gerechtfertigt. Die Artikel 192 Absatz 3 und 199 sind anzupassen.

Entscheide über Zahlungserleichterungen betreffen Einzelfälle, weshalb künftig bei diesen, anders als bei den Veranlagungen oder den Schlussrechnungen, auf die Vorschaltung des für Massenfälle prädestinierten Einspracheverfahrens verzichtet wird. Bei Gesuchen um Steuererlass kann auf die Anfechtbarkeit beim Departement verzichtet werden (Art. 199 Abs. 1). Die massgebenden Kriterien werden in Artikel 197 aufgezählt. Es besteht damit praktisch nur Raum für die Überprüfung der korrekten Gesetzesanwendung, welche unmittelbar durch das Verwaltungsgericht vorgenommen werden kann.

7.2.14. Ziffer 14: Gesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel

Entscheide betreffend die Verhütung und Vergütung von Wildschäden, Eignungsprüfungen für Jäger, Prüfungen von Jagdhunden und behördliche Zuteilungen von Abschüssen aufgrund des Loses sind nicht solche mit vorwiegend politischem Charakter, weshalb der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde oder gar der Ausschluss einer Beschwerdemöglichkeit überhaupt nicht mehr gerechtfertigt ist. In Artikel 10^a sind die Absätze 3 und 4 aufzuheben.

7.2.15. Ziffer 15: Raumplanungs- und Baugesetz

Entscheide über Planungszonen sind wohl nicht als solche mit vorwiegend politischem Charakter zu qualifizieren, weshalb der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht mehr gerechtfertigt ist. In Artikel 55 Absatz 2 entfällt daher Satz 2. In einem neuen Absatz 4 ist zur Klarstellung die Nichtanfechtbarkeit von Richtplänen zu erwähnen.

7.2.16. Ziffer 16: Beschluss über Verwertung von Wasserkraften im Kanton Glarus

Unter dem geltenden Recht hat der Landrat kraft Delegation der Landsgemeinde insbesondere darüber zu entscheiden, ob das durch Gesetz dem Uferanstösser eingeräumte Recht zur Nutzung der Wasserkraft in einer bestimmten Weise ausgeübt werden kann oder nicht (Art. 170, 177 Abs. 1 Bst. a, 178 und 179 EG ZGB); unter Umständen hat er über die Weiterverleihung eines vom Kanton erworbenen Wasserrechts zu befinden (Art. 2 Beschluss über Verwertung von Wasserkraften). Im Vordergrund stehen dabei die öffentlichen Interessen an der Wasserkraftnutzung. Diese Entscheide können daher als solche mit vorwiegend politischem Charakter betrachtet werden. Da im Weiteren in der glarnerischen Staats- und Verwaltungsrechtspflegeordnung Landratsentscheide grundsätzlich von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgenommen sind, sollen die gestützt auf den Beschluss über Verwertung von Wasserkraften erteilten Konzessionen des Landrates weiterhin innerkantonal endgültig sein (Art. 4^a).

7.2.17. Ziffer 17: Energiegesetz

Das kantonale Energiegesetz sieht Förderungsmassnahmen vor (Art. 22ff.), insbesondere Förderungsprogramme im Rahmen des eidgenössischen Energiegesetzes, welche das zuständige Departement erstellen kann (Art. 24). Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben besteht auf Förderungsmassnahmen kein Rechtsanspruch. Solche Entscheide waren bisher von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen (Art. 106 Abs. 1 Bst. g VRG bisher). Mit der Änderung von Artikel 106 VRG sind Ermessensentscheide über

Zuwendungen nicht mehr a priori gerichtlich unanfechtbar (s. Ziff. 7.2.1.). Entscheide über Förderungsmassnahmen im Energiebereich sind als solche mit vorwiegend politischem Charakter zu qualifizieren. Mangels Einbettung derselben in gesetzlich vorgeschriebene Unterstützungen ist der Ermessensspielraum besonders gross. Es ist daher angezeigt, solche Entscheide weiterhin von der Beschwerde an das Verwaltungsgericht auszunehmen, dies wiederum unter Vorbehalt von Entscheiden über Rückforderungen (s. Art. 79; Art. 106 Abs. 1 Bst. g VRG bisher); Artikel 31 betreffend des Rechtsschutzes ist zu ergänzen.

7.2.18. Ziffer 18: Gesundheitsgesetz

Bei den in Artikel 63 Absatz 4 genannten Entscheiden geht es um Ermessensbeiträge an Leistungen Dritter zu Gunsten der Gesundheitsförderung oder Prävention (Art. 11 Abs. 3), an Organisationen, die im Rettungswesen tätig sind (Art. 17 Abs. 1), an Spitex-Organisationen (Art. 19 Abs. 2) oder an Einrichtungen der Gesundheitsversorgung, die im öffentlichen Interesse liegen (Art. 21). Die Beitragsgewährungen betreffen die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben, bei denen keine Individualinteressen von einzelnen Bürgern auf dem Spiel stehen. Es handelt sich um Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter, bei denen von der gerichtlichen Überprüfung abgesehen werden soll.

7.2.19. Ziffer 19: Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz

Artikel 36 des kantonalen Umweltschutzgesetzes ermöglicht es dem Kanton unter anderem, Beiträge an die Projektierung, Erstellung und Änderung von Anlagen zur Entsorgung oder Wiederverwertung von Abfällen auszurichten. Solche Beitragsgewährungen betreffen die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben, bei denen keine Individualinteressen von einzelnen Bürgern auf dem Spiel stehen. Die Entscheide sind solche mit vorwiegend politischem Charakter und sollen von der gerichtlichen Überprüfung ausgenommen werden, wie es Artikel 37 Absatz 2 nun ausdrücklich vorsieht.

7.2.20. Ziffer 20: Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung

Das Bundesgericht hielt kürzlich beiläufig fest, Streitigkeiten aus Zusatzversicherung zur Krankenversicherung stellten gemäss Artikel 85 Versicherungsaufsichtsgesetz Zivilprozesse dar, weshalb der Grundsatz der «doppelten Instanz» (Art. 75 Abs. 2 BGG) zu beachten sei. Die Kantone haben daher eine erstinstanzliche richterliche Behörde und eine Rechtsmittelinstanz (als Vorinstanzen des Bundesgerichts) vorzusehen. Da der Klageweg zu beschreiten ist, kann diese Funktion nicht durch eine Verwaltungsbehörde wahrgenommen werden. Mithin bietet sich an, in solchen Angelegenheiten das Kantonsgericht nach Massgabe der Zivilprozessordnung (ohne Vermittlung) als erste Instanz, mit Weiterzug an das Obergericht und zivilrechtlicher Beschwerde (Art. 72ff. BGG) an das Bundesgericht, entscheiden zu lassen. Artikel 37 Absatz 1 ist anzupassen und durch Artikel 37^a zu ergänzen.

Möglicherweise wird der Bundesgesetzgeber in dieser Frage noch tätig; dies etwa, indem er nebst den Fachgerichten für handelsrechtliche Streitigkeiten auch die Sozialversicherungsgerichte aufführt, welche als einzige kantonale Vorinstanz des Bundesgerichtes amten (in Art. 75 Abs. 2 Bst. b BGG). Deswegen erfolgt die Anpassung lediglich vorsorglich; d.h., sie wäre im Falle einer überholenden Bundesregelung zu streichen bzw. bei erfolgter Verabschiedung nicht in Kraft zu setzen (s. Schlussbestimmung Ziff. 7.2.25. IV).

7.2.21. Ziffer 21: Gesetz über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung

Entscheide betreffend Wirtschaftsförderung sind als solche mit vorwiegend politischem Charakter zu betrachten. Die Beibehaltung des Ausschlusses der Verwaltungsgerichtsbeschwerde erscheint sinnvoll, weshalb die Regelung gemäss bisherigem Artikel 6 im Grundsatz beibehalten wird. – Auch bei Entscheiden mit vorwiegend politischem Charakter besteht ein Anspruch der Betroffenen auf Begründung, weshalb der bisher verankerte Wegfall der Begründungspflicht (Art. 6 Satz 2 Teil 1) aufgehoben wird. Anders als bei Gewährung oder Nichtgewährung von Zuwendungen geht es bei Rückforderungen um rechtliche Fragen, bei denen die Interessen des Zuwendungsempfängers eine gewichtige Rolle spielen (s. Art. 79; 106 Abs. 1 Bst. g VRG bisher); solche Entscheide sind daher von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht auszuschliessen.

7.2.22. Ziffer 22: Vollziehungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten

Entscheide betreffend die Unterstützung kultureller, sportlicher oder sozialer Tätigkeiten aus Geldern der vom Kanton geführten Lotterie- und Wettfonds können als solche mit vorwiegend politischem Charakter betrachtet werden. Die Beibehaltung des Ausschlusses der Verwaltungsgerichtsbeschwerde erscheint sinnvoll; dies ebenfalls unter Vorbehalt von Entscheiden über Rückforderungen (s. Art. 79; 106 Abs. 1 Bst. g VRG bisher). Die innerkantonale Endgültigkeit der Regierungsentscheide muss im Gesetz ausdrücklich festgeschrieben werden (s. Ziff. 3.). Dies erfolgt im neuen Artikel 4^a. – Die Verankerung der gerichtlichen Unanfechtbarkeit erfolgt einstweilen im kantonalen Lotteriegesetz. Dies weil nur die Vergabe von Lotterie- und Wettgeldern für kulturelle Zwecke spezialgesetzlich näher geregelt ist; im Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens wird die gerichtliche Unanfechtbarkeit der Zuwendungsentscheide ebenfalls festgehalten (s. Ziff. 7.2.9.).

7.2.23. Ziffer 23: Gesetz zur Entwicklung des Tourismus

Das Tourismusgesetz sieht Finanzhilfen vor, auf welche ausdrücklich kein Rechtsanspruch besteht (Art. 3 Abs. 3). Solche Entscheide waren nach bisherigem Recht von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen (Art. 106 Abs. 1 Bst. g VRG). Mit der Änderung von Artikel 106 VRG sind Ermessensentscheide über Zuwendungen nicht mehr a priori gerichtlich unanfechtbar (s. Ziff. 7.2.1.). Finanzhilfen an touristische Massnahmen, Veranstaltungen, Anlagen und Institutionen sind, wie die allgemeinen Wirtschaftsförderungs-massnahmen (s. Ziff. 7.2.21.), als solche mit vorwiegend politischem Charakter zu betrachten. Es ist angezeigt, sie weiterhin von der Beschwerde an das Verwaltungsgericht auszunehmen, dies wiederum unter Vorbehalt von Entscheiden über Rückforderungen (s. Art. 79; 106 Abs. 1 Bst. g VRG bisher); Artikel 17 ist zu ergänzen.

7.2.24. Ziffer 24: Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Landwirtschaft

Entscheide betreffend die Verlegung des Alpbahfahrtstermins und die Rangierung von Tieren sind nicht solche mit vorwiegend politischem Charakter, weshalb der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht mehr gerechtfertigt ist. In Artikel 37 ist Absatz 3 aufzuheben und Absatz 1 anzupassen.

7.2.25. Schlussbestimmungen

Ziffer II

Das Verordnungsrecht ist durch die hierfür zuständigen Organe anzupassen. Gemäss bisherigen Erkenntnissen ist der Anpassungsbedarf sehr gering, weil Fragen des Rechtsschutzes weitgehend auf Gesetzesstufe geregelt sind.

Ziffer III

Nach Inkrafttreten der Anpassungsvorlage sollen die neuen Bestimmungen grundsätzlich auch auf laufende Verfahren Anwendung finden. Dies kann je nach Sachbereich bedeuten, dass im Laufe des Verfahrens der Rechtsweg an das Verwaltungsgericht geöffnet wird.

In Fällen, in denen der Regierungsrat bei ihm bereits anhängig gemachte Beschwerden zur Weiterbearbeitung überweisen müsste, je nach Sachbereich an ein Departement als neu zuständige erste Beschwerdeinstanz oder an das Verwaltungsgericht als neu zuständige zweite Beschwerdeinstanz, ist es sinnvoll, wenn er das Beschwerdeverfahren abschliesst.

Ziffer IV

Das Bundesgerichtsgesetz ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten. Gemäss dessen Artikel 130 Absatz 3 haben die Kantone innert zweier Jahre nach Inkrafttreten die Ausführungsbestimmungen über die Zuständigkeit, die Organisation und das Verfahren der Vorinstanzen (Art. 86 Absätze 2 und 3 und 88 Abs. 2 BGG) zu erlassen, einschliesslich der Bestimmungen, die zur Gewährleistung der Rechtsweggarantie nach Artikel 29^a der Bundesverfassung notwendig sind. Die Inkraftsetzung hat somit auf den 1. Januar 2009 zu erfolgen. Dabei ist die Übergangsordnung zu beachten.

Wie dargelegt ist eine Sonderregelung zum Inkrafttreten für die Anpassung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung angezeigt (s. Ziff. 7.2.20.).

8. Beratung der Vorlage im Landrat

Die Vorlage wurde durch die landrätliche Justizkommission unter dem Präsidium von Landrat Marco Hodel, Glarus, vorberaten. Eintreten auf die Vorlage war in der Kommission unbestritten, zumal die Rechtsanpassungen weitestgehend durch Revisionen des Bundesrechts bedingt sind und somit der Umsetzung übergeordneter Vorgaben dienen. Die Kommission ergänzte den Katalog der nicht gerichtlich anfechtbaren Entscheide um solche über Kantonsbeiträge in den Bereichen Gesundheit und Umweltschutz, die sie ebenfalls als Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter qualifizierte. Im Weiteren fügte sie der Vorlage eine Änderung der Kostenvorschussregelung in der Verwaltungsrechtspflege an, die sich an den Bestimmungen im eidgenössischen Bundesgerichtsgesetz und in der glarnerischen Zivilprozessordnung orientiert und bei nicht fristgemässer Leistung des Kostenvorschusses die Gewährung einer Nachfrist vorsieht. Schliesslich modifizierte die Kommission die Vorlage in einem Punkt, indem sie Entscheide der Steuerverwaltung über Gesuche um Steuererlass vorgängig der Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Verwaltungsbeschwerde beim zuständigen Departement unterstellte. Nach Diskussion befürwortet wurde die vorgesehene Dreierbesetzung der Kammern des Verwaltungsgerichts.

Auch im Landrat blieb die Vorlage im Grundsatz unbestritten. Die von der Kommission vorgeschlagene neue Kostenvorschussregelung mit Nachfristgewährung wurde nach Diskussion bestätigt, der Rechtsschutz bei Gesuchen um Steuererlass dagegen wieder im Sinne der regierungsrätlichen Vorlage auf die direkte Anfechtbarkeit beim Verwaltungsgericht zurück geändert.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde folgende Rechtserlasse wie aufgeführt zu ändern:

A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2008)

I.

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

Art. 59 Abs. 2

² Der Landrat entscheidet über die rechtliche Zulässigkeit der Anträge und beschliesst über deren Erheblichkeit; die zulässigen Anträge sind erheblich, wenn sie wenigstens zehn Stimmen auf sich vereinigen. Gegen die Entscheide des Landrates über die rechtliche Zulässigkeit besteht kein kantonales Rechtsmittel.

Art. 113 Abs. 1

¹ Das Verwaltungsgericht beurteilt verwaltungs- und andere öffentlich-rechtliche Streitigkeiten als erste oder als Beschwerdeinstanz. Es besteht aus dem Präsidenten sowie acht Richtern und bildet aus diesen zwei Kammern.

II.

Diese Änderung tritt auf den 1. Januar 2009 in Kraft.

B. Gesetz über die Anpassung des kantonalen Rechts an die Rechtsweggarantie in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2008)

I.

Die nachstehenden Gesetze werden wie folgt geändert:

Ziffer 1

GS III G/1

Gesetz vom 4. Mai 1986 über die Verwaltungsrechtspflege

Art. 4

Aufgehoben.

Art. 73 Abs. 2 (neu)

² Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann von der Behörde, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit und gestützt auf öffentliches Recht Handlungen vornimmt, welche Rechte und Pflichten begründen oder aufheben, eine Verfügung verlangen, wonach

- a. die Widerrechtlichkeit der Handlungen festzustellen,
- b. die widerrechtlichen Handlungen zu unterlassen bzw. einzustellen oder
- c. die Folgen widerrechtlicher Handlungen zu beseitigen seien.

Art. 74 Abs. 2 und 3 (neu)

² Bei Entscheiden, die der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen, bestimmt sich der erforderliche Inhalt nach Artikel 112 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht.

Bisheriger Abs. 2 wird zu Abs. 3.

Art. 99 Abs. 1

¹ Die Beschwerdeinstanz prüft den Sachverhalt frei.

Art. 106*Unzulässigkeit*

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist unzulässig, wenn sie durch besondere Vorschrift ausgeschlossen ist oder die Bundesgesetzgebung ein unmittelbares Beschwerderecht an eine Bundesbehörde oder an das Bundesverwaltungsgericht vorsieht.

Art. 108 Ingress, Bst. c (neu)

Der Präsident des Verwaltungsgerichts erledigt als Einzelrichter Beschwerden:

- c. die ihm durch Gesetzesvorschrift ausdrücklich zur Entscheidung zugewiesen sind.

Art. 133 Abs. 3

³ Für die Leistung des Kostenvorschusses wird eine nicht erstreckbare Frist angesetzt. Leistet die Partei den Kostenvorschuss nicht, wird ihr eine nicht erstreckbare Nachfrist eingeräumt. Bleibt die Leistung des Kostenvorschusses auch während der Nachfrist aus, wird auf das Begehren nicht eingetreten. Soll der Kostenvorschuss nur für die Vornahme eines bestimmten Verfahrensschrittes geleistet werden, hat die Nichtbezahlung dessen Unterlassung zur Folge.

Art. 134 Abs. 2 und 4

² Kosten, die eine Partei durch pflichtwidriges Verhalten im Verfahren oder durch verspätetes Vorbringen von Tatsachen und Beweismitteln verursacht, gehen zu ihren Lasten, auch wenn sie obsiegt.

Abs. 4 aufgehoben.

Art. 135^a (neu)*Kostenlose Verfahren*

¹ Kostenlos sind die Verfahren betreffend

- a. staatsrechtliche Streitigkeiten;
- b. Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichem Arbeitsverhältnis bis zu einem Streitwert von 30 000 Franken;
- c. Sozialversicherungssachen, soweit die Bundesgesetzgebung nichts anderes vorsieht;
- d. Sozialhilfe und Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsvertretung;
- e. Erläuterung oder Berichtigung von Entscheiden.

² Vorbehalten bleibt, dass ein solches Verfahren von der Partei mutwillig und missbräuchlich eingeleitet wurde oder dass eine Beweiserhebung einen ausserordentlichen Aufwand verursacht.

Ziffer 2**GS I D/22/2**

Gesetz vom 7. Mai 1989 über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne

Art. 57 Abs. 2

² Stimmrechts-, Wahl- und Abstimmungsbeschwerden sind nach Artikel 135^a Absatz 1 Buchstabe a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes grundsätzlich kostenlos.

Ziffer 3**GS II F/2****Gesetz vom 5. Mai 1991 über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger****Art. 12 Abs. 2 und 3***Abs. 2 aufgehoben.*

³ Beschwerden betreffend Verfügungen über Ansprüche, die sich gegen den Kanton wegen des Verhaltens von Mitgliedern des Verwaltungsgerichts richten, sind beim Obergericht zu erheben.

Ziffer 4**GS II G/2/1****Kantonales Submissionsgesetz vom 4. Mai 1997****Art. 35***Verfügung*

¹ Gegen Verfügungen des Auftraggebers kann innert zehn Tagen Beschwerde erhoben werden. Vorbehalten bleiben anders lautende Bestimmungen im Rahmen von völkerrechtlichen Verträgen oder interkantonalen Vereinbarungen.

² Verfügungen des Auftraggebers sind:

a. Zuschlag und Abbruch im offenen und im selektiven Verfahren;

Bst. b und c unverändert.

d. Ausschluss vom offenen und vom selektiven Verfahren;

Bst. e unverändert.

Art. 36*Beschwerdeinstanz*

Das Verwaltungsgericht ist einzige kantonale Instanz für die Behandlung von Beschwerden gegen Verfügungen der Auftraggeber im Sinne der Artikel 3 und 35.

Ziffer 5**GS III A/2****Gesetz vom 6. Mai 1990 über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus****Art. 17 Abs. 2 und 3**

² Es (das Verwaltungsgericht) bildet zwei Kammern, denen der Präsident, je ein Vizepräsident und je drei Richter zugeteilt werden.

Abs. 3 aufgehoben.

Art. 18 Marginalie*Gesamtgericht***Art. 19 Marginalie, Abs. 1 und 3 (neu)***Kammern des Verwaltungsgerichts; Verwaltungsgerichtspräsident*

¹ Die beiden Kammern des Verwaltungsgerichts beurteilen als einzige oder letzte Instanz die Streitigkeiten, welche nicht dem Gesamtgericht oder dem Einzelrichter vorbehalten sind in der Besetzung mit drei Richtern.

³ Der Verwaltungsgerichtspräsident entscheidet als Einzelrichter in den von der Gesetzgebung ausdrücklich vorgesehenen Fällen.

Art. 26 Abs. 2

² Der Verwaltungsgerichtspräsident wird durch den Vizepräsidenten oder das amtsälteste Mitglied der betreffenden Kammer, als Vorsteher des Gesamtgerichts oder als Einzelrichter durch einen der Vizepräsidenten vertreten.

Ziffer 6

GS III B/1/4

**Vollziehungsgesetz vom 4. Mai 1986 zum Bundesgesetz
über den Erwerb von Grundstücken durch Personen
im Ausland**

Art. 10

Aufgehoben.

Ziffer 7

GS III F/1

**Strafprozessordnung des Kantons Glarus
vom 2. Mai 1965**

Art. 180^a (*neu*)

Die Begnadigungsentscheide des Landrates und des Regierungsrates sind
endgültig.

Ziffer 8

GS IV B/1/3

Gesetz vom 6. Mai 2001 über Schule und Bildung

Art. 114 Abs. 2, 3 und 4

² Gegen Verfügungen und Entscheide der kommunalen Schulbehörde kann
beim Departement Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde-
entscheide des Departements unterliegen der Beschwerde an das Verwal-
tungsgericht.

³ Gegen Verfügungen des Departements sowie gegen Verfügungen und
Entscheide des Kantonsschulrates und von Schulbehörden anderer kanto-
naler Schulen kann beim Regierungsrat und gegen dessen Beschwerde-
entscheide beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden.

Abs. 4 aufgehoben.

Ziffer 9

GS IV F/1

**Gesetz vom 7. Mai 1972 über die Förderung des
kulturellen Lebens**

Art. 6 Abs. 5 (*neu*)

⁵ Die Entscheide des Regierungsrates gemäss den Absätzen 1 und 4 sind
endgültig; vorbehalten bleiben Entscheide betreffend die Rückforderung
gewährter Zuwendungen.

Ziffer 10

GS V A/11/1

Polizeigesetz vom 6. Mai 2007

Art. 44 Abs. 1

¹ Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann gegen die Anordnung und
Durchführung polizeilicher Massnahmen und von polizeilichem Zwang,
welche Rechte und Pflichten begründen oder aufheben, eine Verfügung
verlangen, wonach

- a. die Widerrechtlichkeit der Handlungen festzustellen,
- b. die widerrechtlichen Handlungen zu unterlassen bzw. einzustellen oder
- c. die Folgen widerrechtlicher Handlungen zu beseitigen seien.

Ziffer 11

GS V C/1/1

**Gesetz vom 7. Mai 1995 über den Brandschutz und
die Feuerwehr**

Art. 47

Rechtsschutz

¹ Der Rechtsschutz gegen Verfügungen gestützt auf dieses Gesetz und
seine Ausführungsbestimmungen richtet sich nach dem Verwaltungsrechts-
pflegegesetz.

² Ist die Führung der Fachstelle oder der Einzug der Brandschutzabgabe der Kantonalen Sachversicherung übertragen, so ist deren Verwaltungskommission die Beschwerdeinstanz gegen die Verfügungen der Fachstelle, des Feuerwehrenspektorates und der Geschäftsleitung der Kantonalen Sachversicherung im übertragenen Bereich. Die Beschwerdeentscheide der Verwaltungskommission unterliegen der Beschwerde an das Verwaltungsgericht.

Ziffer 12

GS V D/1

Sachversicherungsgesetz vom 2. Mai 1993

Art. 58 Abs. 4

Aufgehoben.

Ziffer 13

GS VI C/1/1

Steuergesetz vom 7. Mai 2000

Art. 15 Abs. 1

¹ Für Personenunternehmen, die im Kanton neu eröffnet werden und dem volkswirtschaftlichen Interesse des Kantons dienen, kann der Regierungsrat nach Rücksprache mit den zuständigen Gemeindebehörden höchstens für das Eröffnungsjahr und die neun folgenden Jahre angemessene Steuererleichterungen gewähren. Eine wesentliche Änderung der betrieblichen Tätigkeit kann einer Neueröffnung gleichgestellt werden. Gegen die Entscheide des Regierungsrates betreffend Steuererleichterungen besteht kein kantonales Rechtsmittel; vorbehalten bleiben Entscheide betreffend den Widerruf gewährter Steuererleichterungen.

Art. 61 Abs. 1

¹ Für Unternehmen von juristischen Personen, die neu eröffnet werden und dem volkswirtschaftlichen Interesse des Kantons dienen, kann der Regierungsrat im Einvernehmen mit der zuständigen Gemeinde höchstens für das Eröffnungsjahr und die neun folgenden Jahre angemessene Steuererleichterungen gewähren. Eine wesentliche Änderung der betrieblichen Tätigkeit kann einer Neueröffnung gleichgestellt werden. Gegen die Entscheide des Regierungsrates betreffend Steuererleichterungen besteht kein kantonales Rechtsmittel; vorbehalten bleiben Entscheide betreffend den Widerruf gewährter Steuererleichterungen.

Art. 168

Aufgehoben.

Art. 192 Abs. 1 und 3

¹ Gegen die Schlussrechnung kann Einsprache bei der kantonalen Steuerverwaltung und gegen den Einspracheentscheid Beschwerde beim zuständigen Departement erhoben werden. Entscheide über Zahlungserleichterungen unterliegen direkt der Beschwerde beim zuständigen Departement.

³ Die Beschwerdeentscheide des zuständigen Departements unterliegen der Beschwerde an das Verwaltungsgericht.

Art. 199

2. Beschwerde

¹ Gegen den Entscheid der kantonalen Steuerverwaltung kann der Steuerpflichtige innert 30 Tagen nach Zustellung unmittelbar Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben.

² Die Bestimmungen über das Beschwerdeverfahren bei Veranlagungen gelten sinngemäss.

Ziffer 14

GS VI E/211/1

Gesetz vom 6. Mai 1979 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel

Art. 10^a

Rechtsschutz

¹ Der Rechtsschutz gegen Verfügungen gestützt auf dieses Gesetz und seine Ausführungserlasse richtet sich unter Vorbehalt der nachfolgenden Abweichung nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

² Die Frist zur Erhebung von Beschwerden beim zuständigen Departement gegen Schätzungsentscheide betreffend die Vergütung von Wildschäden beträgt zehn Tage.

Ziffer 15

GS VII B/1/1

Raumplanungs- und Baugesetz vom 1. Mai 1988

Art. 55 Abs. 2 und 4 (*neu*)

² Die erstinstanzlichen planerischen Entscheide des Regierungsrates sowie dessen Beschwerdeentscheide unterliegen nach Massgabe des Verwaltungsrechtspflegegesetzes der Beschwerde an das Verwaltungsgericht.

⁴ Gegen Erlass und Genehmigung des kantonalen Richtplanes ist kein Rechtsmittel zulässig.

Ziffer 16

GS VII B/531/1

Beschluss vom 5. Mai 1918 über Verwertung von Wasserkraften im Kanton Glarus

Art. 4^a (*neu*)

Die Entscheide des Landrates nach diesem Beschluss sind endgültig.

Ziffer 17

GS VII E/1/1

Energiegesetz vom 7. Mai 2000

Art. 31 Abs. 6 (*neu*)

⁶ Gegen Entscheide über Förderungsmassnahmen ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht nicht zulässig; vorbehalten bleiben Entscheide betreffend die Rückforderung gewährter Zuwendungen.

Ziffer 18

GS VIII A/1/1

Gesetz vom 6. Mai 2007 über das Gesundheitswesen

Art. 63 Abs. 4 und 5 (*neu*)

⁴ Gegen Entscheide betreffend Kantonsbeiträge, auf welche das Gesetz oder das Ausführungsrecht keinen Anspruch verankert, ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht ausgeschlossen.

Bisheriger Abs. 4 wird zu Abs. 5.

Ziffer 19

GS VIII B/1/3

Einführungsgesetz vom 7. Mai 1989 zum Bundesgesetz über den Umweltschutz

Art. 37 Abs. 2 und 3 (*neu*)

² Gegen Entscheide betreffend Kantonsbeiträge gemäss Artikel 36 ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht ausgeschlossen.

Bisheriger Abs. 2 wird zu Abs. 3.

Ziffer 20

GS VIII D/21/1

Einführungsgesetz vom 7. Mai 2006 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung

Art. 37 Abs. 1

¹ Das Verwaltungsgericht beurteilt als kantonales Versicherungsgericht Streitigkeiten zwischen Krankenversicherern und Versicherten sowie alle übrigen Streitigkeiten aus der Anwendung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung, soweit dieses hierfür keine andere Behörde vorsieht.

Art. 37^a (*neu*)*Zivilrichter*

Streitigkeiten aus Zusatzversicherung zur Krankenversicherung beurteilen die nach der Zivilprozessordnung des Kantons Glarus vom 6. Mai 2001 zuständigen Instanzen unter Ausschluss des Vermittlungsverfahrens und im Übrigen nach Massgabe von Artikel 85 des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über die privaten Versicherungseinrichtungen (Versicherungsaufsichtsgesetz) vom 23. Juni 1978.

Ziffer 21

GS IX A/4

Gesetz vom 21. Mai 1978 über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung

Art. 6

Entscheid

Der Regierungsrat befindet über die Gesuche auf Antrag der vorberatenden Kommission nach freiem Ermessen. Seine Entscheide sind endgültig; vorbehalten bleiben Entscheide betreffend die Rückforderung gewährter Zuwendungen.

Ziffer 22

GS IX B/24/1

Vollziehungsgesetz vom 2. Mai 1971 zum Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten

Art. 4^a (*neu*)*Anfechtbarkeit von Entscheiden über Zuwendungen aus den Lotterie- und Wettfonds*

Gegen Entscheide betreffend Zuwendungen aus den Lotterie- und Wettfonds im Sinne der Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonalen oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten ist die Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht ausgeschlossen; vorbehalten bleiben Entscheide betreffend die Rückforderung gewährter Zuwendungen.

Ziffer 23

GS IX C/1/1

Gesetz vom 6. Mai 2007 zur Entwicklung des Tourismus

Art. 17 Abs. 3 und 4 (*neu*)

³ Gegen Entscheide über Finanzhilfen ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht ausgeschlossen; vorbehalten bleiben Entscheide betreffend die Rückforderung gewährter Finanzhilfen.

Bisheriger Abs. 3 wird zu Abs. 4.

Ziffer 24

GS IX D/1/1

Einführungsgesetz vom 7. Mai 2000 zum Bundesgesetz über die Landwirtschaft

Art. 37

Rechtsschutz

¹ Der Rechtsschutz richtet sich unter Vorbehalt der nachfolgenden Abweichung nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

² Die Entscheide der Kommission für Strukturverbesserungen und Betriebs-
hilfe unterliegen der Beschwerde an den Regierungsrat.

II.

Der Landrat und der Regierungsrat nehmen die Anpassung ihrer Erlasse an
die Rechtsweggarantie der Bundesverfassung vor.

III.

Auf laufende Verfahren findet das neue Recht grundsätzlich ab Inkrafttreten
Anwendung. Wo aufgrund des neuen Rechts ein Departement statt des
Regierungsrates als erste Beschwerdeinstanz oder das Verwaltungsgericht
statt des Regierungsrates als zweite Beschwerdeinstanz zuständig ist, gilt
für bereits beim Regierungsrat anhängig gemachte Verfahren noch das
bisherige Recht.

IV.

Dieses Gesetz tritt unter Vorbehalt der nachfolgenden Ausnahme am 1. Ja-
nuar 2009 in Kraft. Der Regierungsrat entscheidet über die Inkraftsetzung
der Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die
Krankenversicherung (Ziff. 20). Er kann von der Inkraftsetzung gänzlich ab-
sehen, wenn dies aufgrund einer Änderung des Bundesrechts angezeigt ist.

§ 13 Gewährung eines Kredites von 2 Millionen Franken für den Bau der Schutzgalerie Chlepfer–Stafelrunse an der Sernftalstrasse Schwanden–Engi

Die Vorlage im Überblick

*Die Sernftalstrasse ist vor allem zwischen Schwanden und Engi im Abschnitt Warth–Höfliegg Natur-
gefahren (Lawinen, Murgänge, Stein- und Eisschlag) ausgesetzt. Zwischen 1981 bis 1986 wurden drei
Lawinengalerien von total 756 m Länge gebaut. Nach dem grossen Runsenniedergang im August 2005
wurde die Lücke von 114 m Länge im Bereich Alpbach geschlossen. Am 17. Januar 2008 zeigte ein Stein-
schlag, dass im Bereich der letzten Lücke, Chlepfer–Stafelrunse, eine erhebliche Gefahr besteht. Nach
einer Sturzbahn von etwa 750 m übersprang ein grosser Steinblock die Steinschlagverbauung, schlug auf
die Strasse auf und landete schliesslich im Sernf. Nur eine Galerie vermag umfassenden Schutz zu
bieten, Steinschlagnetze genügen nicht. – Mit der Galerie wird der betriebliche Strassenunterhalt ver-
einfacht: Beim herrschenden Zustand sind grosse Aufwendungen nötig, um die Eisbildung an den Fels-
wänden und den Eisschlag auf die Sernftalstrasse zu bekämpfen.*

*Das Vorprojekt sieht die Schliessung der 77 m langen Lücke zwischen den Schutzgalerien vor. Es ist mit
Kosten von 2 Millionen Franken zu rechnen. Die Projektierung wird unverzüglich an die Hand genommen,
damit unmittelbar nach der Landsgemeinde mit dem Bau begonnen werden kann. Der Landrat beantragt
der Landsgemeinde 2008, den Kredit von 2 Millionen Franken für den Bau der Schutzgalerie zu
gewähren.*

1. Ausgangslage

Die Sernftalstrasse ist vor allem zwischen Schwanden und Engi im Abschnitt Warth–Höfliegg Naturgefahren
(Lawinen, Murgänge, Stein- und Eisschlag) ausgesetzt. Zwischen 1981 und 1986 wurden drei Lawinengale-
rien mit 756 m Länge ausgeführt. Nach dem grossen Murgang im August 2005 wurde 2006 die Lücke von
114 m Länge im Bereich Alpbach geschlossen.

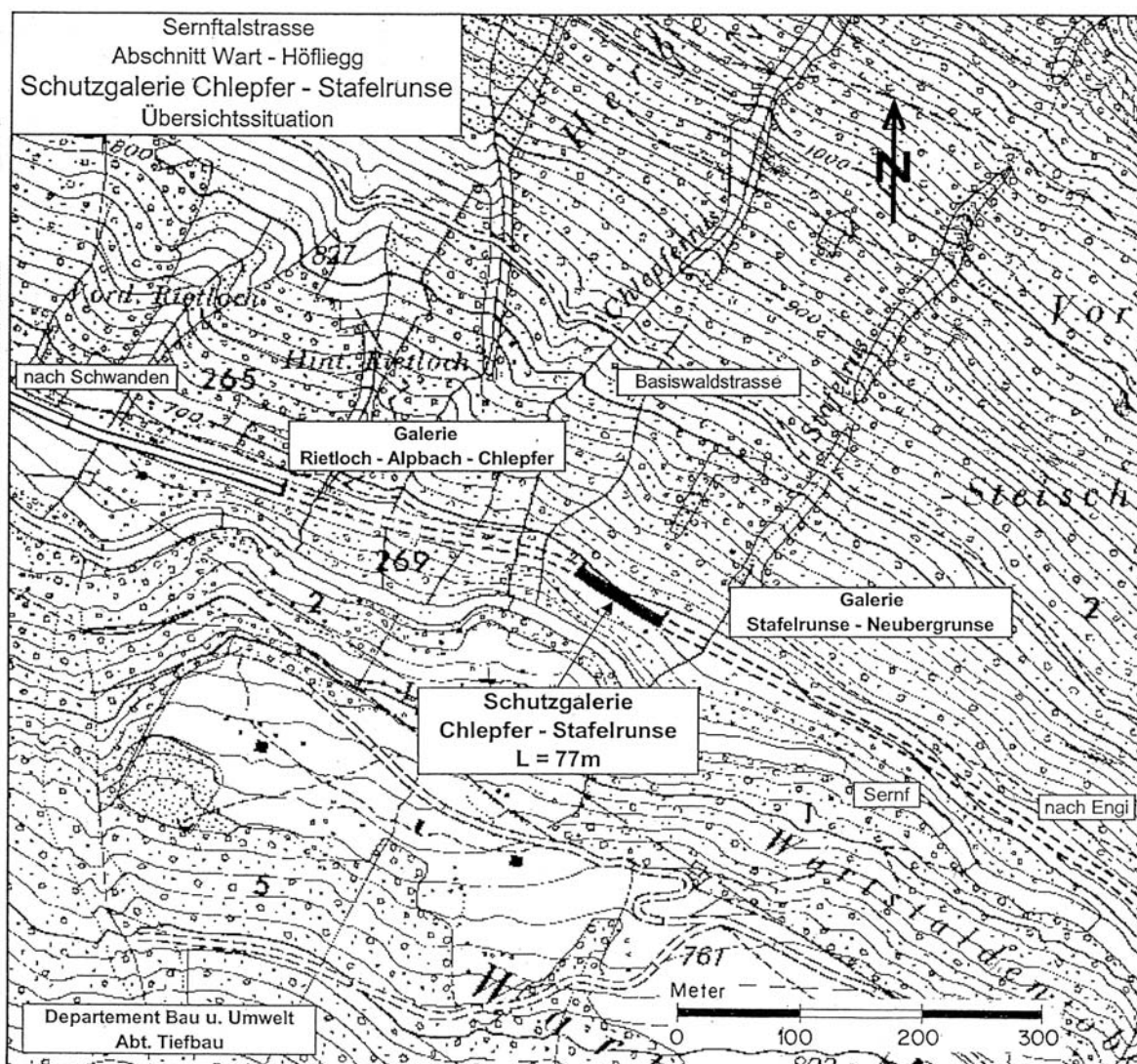
Mit einer Motion wurde der Regierungsrat beauftragt, im Strassenbauprogramm 2006 ein Projekt «Zusam-
menschluss Schutzgalerien Sernftalstrasse» vorzulegen. Es betraf dies die zwei offenen Strassenstücke
zwischen den Galerien «Hintere Rietlochrunse und Chlepfer» sowie «Chlepfer und Neubergrunse/
Gelbrunse». – Die Landsgemeinde 2006 stimmte dem Kredit für den Bau einer Schutzgalerie Alpbach
(Hintere Rietlochrunse–Chlepfer) von 3,4 Millionen Franken zu. Im Juni 2006 überwies der Landrat den Rest
des Vorstosses als Postulat.

Am 17. Januar 2008 zeigte ein Blockschlag die erhebliche Gefahr auf, die in der letzten, auch im Postulat erwähnten Lücke Chlepfer–Stafelrunse/Neubergrunse/Gelbrunse besteht. Ein grosser Steinblock brach in der Stafelrunse auf etwa 1240 m ü.M. aus. Nach einer Sturzbahn von rund 750 m übersprang er die Steinschlagverbauung (Höhe 3,1 m), schlug am talseitigen Fahrbahnrand ein Loch von 30 cm Tiefe in die Strasse und landete schliesslich im Sernf als 1–2 m³ grosser Block. Es waren Sprungweiten von über 60 m und Sprunghöhen von 5 m zu erkennen!

Für das Strassenstück Chlepfer–Neubergrunse/Gelbrunse hatte die Fachstelle Naturgefahren in ihrem Mitbericht zur Vorlage von 2006 eine Überprüfung der Steinschlag- und Felssturzgefährdung und Prüfung von Schutzmassnahmen (Netze, Galeriezusammenschluss) in zweiter Priorität gefordert. Nach dem Blockschlagereignis ist dies nun unverzüglich anzugehen.

2. Gefahren- und Risikobeurteilung

Grundlage für die Überprüfung bildet die im Februar 1998 vorgenommene Gefahren- und Risikobeurteilung des gesamten Abschnittes im Gebiet «Steinschlag» Abschnitt Warth–Höfliegg. Dieser Bericht wurde überarbeitet und ergänzt; Feldaufnahmen wurden bereits durchgeführt. Erste Beurteilungen bestätigen die Notwendigkeit von Schutzbauten. Nur eine Galerie bietet umfassenden Schutz; Steinschlagnetze vermögen ihn nicht zu gewährleisten, wie das Ereignis vom Januar belegt. Die Galerie vereinfacht auch den betrieblichen Strassenunterhalt: Beim herrschenden Zustand sind grosse Aufwendungen nötig, um die Eissbildung an den Felswänden zu bekämpfen und den Eisschlag auf die Sernftalstrasse zu verhindern.



3. Projekt Schutzgalerie

Die Lücke wird gemäss System und Querschnitt der bestehenden Galerien mit vier Galeriefeldern von je 18,75 m geschlossen; die talseitigen Stützenabstände betragen 6,25 m. Die Rückwand weist am Fuss eine Stärke von 100 cm, am Übergang zur Decke eine solche von 55 cm auf. Die Deckenstärke variiert zwischen 55 und 75 cm. Die keilförmige Auffüllung dämpft den Aufprall und verteilt die Punktlasten besser. Gemäss einer ersten groben Schätzung (Basis: Abrechnung Galerie Alpbach von 2006 [6 Felder, 114 m Länge, Kosten 2,8 Mio. Fr.]) ist mit Kosten von 2 Millionen Franken zu rechnen.

4. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Verkehrskommission unter Vorsitz von Landrat Georg Staubli, Niederurnen, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten war unbestritten. Die Kommission anerkannte das erhebliche Gefahrenpotenzial im Bereich der Galerielücke, das mit deren Schliessung, die in den nächsten Jahren sowieso anstehe, vermindert werden könne. Mit der Vorlage werde auch der Winterdienst verbessert. Das Projekt sei zweckmässig und die Kostenschätzung ausgewiesen. Die Kommission beantragte dem Landrat den Kredit – unter Vorbehalt eines positiven Landsgemeindeentscheides – freizugeben, damit sofort nach der Landsgemeinde mit den Arbeiten begonnen werden könne.

Im Landrat war die Vorlage unbestritten; der Landrat beantragt der Landsgemeinde den Kredit für den Bau der Schutzgalerie «Chlepfer–Stafelrunse» zu gewähren.

5. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, folgendem Antrag zuzustimmen:

Gewährung eines Kredites von 2 Millionen Franken für den Bau der Schutzgalerie Chlepfer–Stafelrunse an der Sernftalstrasse Schwanden–Engi

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2008)

1. Die Landsgemeinde gewährt für den Bau der Schutzgalerie Chlepfer–Stafelrunse einen Kredit von 2 Millionen Franken.
2. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

§ 14 A. Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen an der Urne

B. Antrag betr. Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Landrates

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird beantragt, mit einer Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne (Abstimmungsgesetz) nur noch drei Wahlkreise zu schaffen und den Memorialsantrag betreffend Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Landrates abzulehnen.

Die Landsgemeinde 2004 verschob die Behandlung des im Juli 2002 eingereichten Memorialsantrages auf Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Landrates auf die Legislaturperiode 2006/2010, da die Gemeindestrukturreform nicht mit neuen Wahlkreisen präjudiziert werden wollte. Inzwischen sind wichtige Entscheide gefallen:

- *Das Bundesgericht präzisierte seine Rechtsprechung zur Frage der Gleichbehandlung der Stimmberechtigten bei Proporzahlen und damit zu möglichen Wahlkreiseinteilungen.*
- *Die Landsgemeinde 2006 beschloss das Schaffen dreier grosser Einheitsgemeinden auf den 1. Januar 2011, und die ausserordentliche Landsgemeinde von 2007 bestätigte diesen Beschluss.*

Für die nächsten Landratswahlen ist die Wahlkreisregelung anzupassen, ansonsten die Gefahr der Aufhebung durch das Bundesgericht bestünde. Die drei Wahlkreise blieben im Landrat unbestritten, ebenso einige weitere Anpassungen. Bei drei Wahlkreisen ergibt sich folgende Mandatsverteilung:

	Wohnbevölkerung 2006	bei 80 Mitgliedern	bei 60 Mitgliedern
Glarus Nord	15 890	34 Sitze	25 Sitze
Glarus Mitte	12 038	25 Sitze	19 Sitze
Glarus Süd	10 073	21 Sitze	16 Sitze

Der Landrat beantragt im Gegensatz zum Regierungsrat, den Memorialsantrag abzulehnen und die Zahl der Mitglieder des Landrates bei 80 zu belassen. Er anerkannte zwar die im Trend liegende Machbarkeit einer Reduktion – wie vom Regierungsrat vorgeschlagen – auf 60 Mitglieder. Eine höhere Anzahl Ratsmitglieder gewährleiste jedoch eine breitere Vertretung aller Volksschichten und Landesgegenden, sowie eine ausgeglichene und bessere Durchmischung mit selbstständig Erwerbenden, privatrechtlich und öffentlich-rechtlich Angestellten. Die Belastung für das einzelne Ratsmitglied werde nach einer Reduktion grösser, da die Kommissionsarbeit nicht zu reduzieren sei. Vor allem kleinere Fraktionen würden durch eine Reduktion stärker betroffen. Diese würde zudem weder die Qualität der Arbeit noch die Attraktivität des Landratsmandates fördern, im Gegenteil. Sie bringe kaum einen Spareffekt und könne nicht mit der Reduktion der Zahl der Mitglieder des Regierungsrates und der daraus resultierenden Verwaltungsreorganisation verglichen werden. Auch werde mit der kommenden Parlamentsreform die Arbeit für die einzelnen Landratsmitglieder sicher nicht kleiner.

Der Landrat folgte mit grossem Mehr der Argumentation seiner vorberatenden Kommission und stimmte der Änderung des Abstimmungsgesetzes zu. Die Reduktion der Zahl der Mitglieder des Landrates und den diesbezüglichen Memorialsantrag beantragt er hingegen abzulehnen.

1. Ausgangslage

1.1. Einleitung

Bereits in der vergangenen Legislaturperiode befasste sich die Landsgemeinde mit dem im Juli 2002 eingereichten Memorialsantrag eines Bürgers betreffend Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Landrates. Der Regierungsrat liess durch einen Rechtsexperten die Wahlkreiseinteilung auf die Verfassungsmässigkeit überprüfen, da das Bundesgericht 2003 dazu ein Grundsatzurteil gefällt hatte. Weitere Änderungen des Abstimmungsgesetzes wurden ebenfalls geprüft. Angesichts der Gemeindestrukturreform, die nicht mit neuen Wahlkreisen präjudiziert werden sollte, verschob die Landsgemeinde 2004 die Behandlung der an sich nötigen Neugestaltung der Wahlkreise und des Memorialsantrages auf die Legislaturperiode 2006/2010. Innerhalb des Projektes Verwaltungsorganisation 2006, das an der gleichen Landsgemeinde zu behandeln war, wurden einige Anpassungen am Abstimmungsgesetz vorgenommen.

Inzwischen sind Entwicklungen eingetreten, die das Beantworten offener Fragen erlauben:

- Die Landsgemeinde 2006 beschloss das Schaffen dreier grosser Einheitsgemeinden auf den 1. Januar 2011, welchen Beschluss die ausserordentliche Landsgemeinde 2007 bestätigte.
- Das Bundesgericht präzisierte in einem zweiten Entscheid seine Rechtsprechung zur Frage der Gleichbehandlung der Stimmberechtigten bei Proporzahlen und damit zu möglichen Wahlkreiseinteilungen. Verschiedene Kantone waren und sind gezwungen, ihre Wahl- und Abstimmungsgesetze zu ändern.

1.2. Memorialsantrag auf Verkleinerung des Landrates

Im Juli 2002 reichte ein Bürger einen Memorialsantrag mit folgendem Wortlaut ein:

«Es sei die Anzahl der Mitglieder des Landrates, wie in Artikel 82 Absatz 1 der Kantonsverfassung umschrieben, angemessen zu reduzieren.»

Begründung

Die Landsgemeinde vom 5. Mai 2002 hat den wegweisenden Entscheid gefällt, die Anzahl Regierungsräte von bisher sieben Mitglieder auf deren fünf mit Inkrafttreten ab nächster Amtsperiode herabzusetzen. Es dürfte eine logische Konsequenz sein, die derzeitige Anzahl von 80 Landräten ebenfalls nach unten anzupassen. In mehreren Kantonen sind ähnlich lautende Initiativen hängig oder bereits abgeschlossen. Auch mit weniger Parlamentariern muss es möglich sein, die anfallende Arbeit zu bewältigen. Es ist klar, dass die Vertretungen aus den einzelnen Wahlkreisen anteilmässig wie bisher zu gewährleisten sind. Was die neue Mitgliederzahl des Kantonsparlamentes anbelangt, so ist der Antrag bewusst offen formuliert. Es ist deshalb Regierungs- und Landrat vorbehalten, diese Zahl im Rahmen der Antragsbehandlung festzusetzen und der Landsgemeinde entsprechend zu beantragen. Jedenfalls ist das Inkrafttreten auf Beginn der Amtsperiode 2006/2010 festzulegen. Im Übrigen sind die einschlägigen Gesetze und Verordnungen sinngemäss anzupassen.»

Der in Form einer allgemeinen Anregung verfasste Memorialsantrag zielt primär auf eine Änderung der Kantonsverfassung (Art. 82 Abs. 1 KV) ab, wobei er noch andere Erlasse (z. B. Abstimmungsgesetz, Landratsverordnung) betrifft.

1.3. Bestehende Wahlkreiseinteilung

Gemäss Kantonsverfassung zählt der Landrat 80 Mitglieder (Art. 82 KV). Die Mitglieder des Landrates sind an der Urne im Verhältniswahlverfahren (Proporz) zu wählen (Art. 70 KV). Wahlkreiseinteilung und Verteilungsverfahren sind durch das Gesetz (Abstimmungsgesetz) festzulegen. Es führt 14 Wahlkreise auf (Art. 24); für die Verteilung ist das amtlich veröffentlichte Ergebnis der letzten eidgenössischen Volkszählung massgebend. Verteilt werden die 80 Sitze auf die 14 Wahlkreise nach der Methode Hagenbach-Bischoff. Gemäss der Volkszählung 2000 legte der Regierungsrat im Juli 2002 folgende Sitzverteilung für die Wahlen 2006 fest:

Wahlkreis	gemäss Volkszählung		Veränderung
	2000	1990	
1. Bilten	4	4	
2. Mühlehorn, Obstalden, Filzbach	3	3	
3. Niederurnen	8	7	+ 1
4. Oberurnen	4	4	
5. Näfels	8	8	
6. Mollis	6	6	
7. Netstal	6	6	
8. Glarus, Riedern	13	13	
9. Ennenda	6	6	
10. Mitlödi, Sool, Schwändi	4	3	+ 1
11. Schwanden	5	6	- 1
12. Nidfurn, Leuggelbach, Luchsingen, Haslen, Hätzingen, Diesbach, Betschwanden	5	5	
13. Rüti, Braunwald, Linthal	4	5	- 1
14. Engi, Matt, Elm	4	4	
	<u>80</u>	<u>80</u>	

1.4. Bundesgerichtspraxis zur Durchführung von Proporzahlen

In einem Grundsatzentscheid verdeutlichte das Bundesgericht am 18. Dezember 2002 seine Rechtsprechung zur Durchführung des Proporzwahlverfahrens. Es hiess eine Stimmrechtsbeschwerde teilweise gut und stellte Verfassungswidrigkeit der Wahlkreiseinteilung für die Gemeinderatswahlen in der Stadt Zürich (Gemeindeparlament) fest. Nur knapp sah es davon ab, die Wahl vom März 2002 formell aufzuheben. Die Richter waren sich einig, dass die Situation in den kleinen Wahlkreisen mit zwei oder drei Sitzen in klarem Widerspruch zur Bundesverfassung (Art. 34 Abs. 2 und vor allem Art. 8 BV) stehe. Besonders kritisch sei die Situation in einem Kreis mit zwei Sitzen, in dem es für ein Vollmandat mindestens 33 Prozent der Stimmen brauche, während in einem anderen Kreis 5 Prozent der Stimmen genühten. Zudem könnten in einem Kreis mit zwei Sitzen weniger als 50 Prozent der Stimmen über die Zuteilung beider Sitze entscheiden, während 34 Prozent der Stimmen keinen Einfluss hätten. Ein so hoher Anteil vertrage sich nicht mit der verfassungsrechtlich garantierten Erfolgswertgleichheit der Stimmen, die wahlkreisübergreifend spielen müsse. In einem späteren, den Kanton Aargau betreffenden Entscheid präzisierte das Bundesgericht seine Haltung. Es bestimmte das Überschreiten der 10-Prozent-Limite des natürlichen Quorums als mit dem Verhältniswahl-

recht grundsätzlich nicht vereinbar. Dieses Quorum sei eine Zielgrösse, die insbesondere bei einer Neuordnung des Wahlsystems angestrebt werden müsse. – In einem den Kanton Wallis betreffenden Entscheid anerkannte das Bundesgericht einzig die besondere Bedeutung der kantonalen Wahlkreise, der historischen Zehnden. Die Walliser Täler seien als geografische, sprachliche und kulturelle Einheiten zu verstehen. Deshalb sei ein Proporz, der innerhalb der einzelnen Wahlkreise spiele, verfassungsmässig.

Im Kanton Glarus sind die Wahlkreise für das Proporzwahlverfahren sehr unterschiedlich ausgestaltet. Der grösste Wahlkreis (Glarus, Riedern) wählt 13, der kleinste (Kerenzen) nur drei Landratsmitglieder. Fünf Wahlkreise weisen vier, zwei Wahlkreise fünf und drei Wahlkreise sechs Sitze aus. So sind im grössten Wahlkreis für das Erringen eines Mandates nur rund 7 Prozent der Stimmen, im kleinsten Wahlkreis aber 25 Prozent notwendig. Im kleinsten Wahlkreis haben somit mindestens 25 Prozent, in jenen mit vier Sitzen 20 Prozent der Stimmen keinen Einfluss, was nach Bundesgericht verfassungswidrig ist. Der vom Regierungsrat mit der Abklärung dieser Problematik beauftragte Professor Dr. Georg Müller, damals Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich, kam bereits vor dem Aargauer Entscheid des Bundesgerichts zum gleichen Ergebnis. Einerseits ist das natürliche Quorum in den Wahlkreisen mit drei, vier, fünf und sechs Sitzen zu hoch, da dadurch wesentlich mehr als 10 Prozent der Stimmen für ein Mandat erforderlich sind. Andererseits bestehen grosse Unterschiede bei der Zuteilung der Sitze (3 im kleinsten, 13 im grössten Wahlkreis), was gegen die Stimmkraftgleichheit verstosse. Daher sei der Ansicht des Antragstellers nicht zu folgen, eine allfällige Verkleinerung könne auf Basis der bestehenden Wahlkreisregelung erfolgen und damit eine Vertretung sämtlicher Gemeinden gewährleistet bleiben. Dies trifft bereits heute nicht mehr zu; die Ortschaften Mühlehorn, Leuggelbach, Hätzingen, Diesbach, Betschwanden und Engi sind im Landrat nicht vertreten.

Es ist aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten, die geltende Ordnung der Wahlkreise in Übereinstimmung mit der Bundesverfassung zu bringen.

2. Verkleinerung des Landrates

2.1. Vergleichender Überblick

<i>Kantone</i>	<i>Zahl der Parlamentsmitglieder</i>	<i>Bevölkerung</i>	<i>Zahl der Einwohner pro Parlamentsmitglied</i>
CH	246	7 415 102	30 142
ZH	180	1 261 810	7 010
BE	160	955 378	5 971
VD	150	647 382	4 315
GE	100	427 396	4 273
AG	140	565 122	4 036
SG	120	458 821	3 823
TI	90	319 931	3 554
LU	120	354 731	2 956
BL	90	265 305	2 947
SO	100	247 379	2 473
FR	110	250 377	2 276
VS	130	287 976	2 215
BS	100	186 753	1 867
TG	130	232 978	1 792
GR	120	187 812	1 565
NE	115	167 910	1 460
SZ	100	135 989	1 359
ZG	80	105 244	1 315
SH	60	73 788	1 229
JU	60	69 091	1 151
AR	65	52 841	812
NW	60	39 497	658
GL reduziert	60	38 317*	639
OW	55	33 162	602
UR	64	35 083	548
GL	80	38 317*	478
AI	49	15 029	306

* Bevölkerungszahl 2006: 38'001; Quelle: Institut für Föderalismus, Universität Freiburg, März 2007

Ein Glarner Landrat vertritt 478 Kantonseinwohner. Noch weniger Kantonseinwohner pro Parlamentarier weist einzig Appenzell Innerrhoden auf. Vergleichbare Parlamente in Uri, Obwalden, Nidwalden und Appenzell Ausserrhoden zählen 55 bis 65 Gross-, Kantons- oder Landräte. – Die Anzahl von 60 stellt eine Alternative dar.

2.2. Tendenzen in anderen Kantonen

Die Tendenz zur Verkleinerung der Kantonsparlamente ist unverkennbar. Aus verschiedenen Gründen verkleinerten in den letzten zehn Jahren neun Kantone (LU, SO, VD, BE, AG, FR, BS, SH, SG) ihr Parlament, im Kanton Waadt sogar zweimal. Als letzter Kanton reduzierte St. Gallen im März 2007 gegen den Willen von Regierung und Parlament die Sitzzahl von 180 auf 120, während Graubünden im Februar 2008 eine Verkleinerung ablehnte.

2.3. Gründe für oder gegen eine Verkleinerung des Landrates

Gegen eine Reduktion sprechen:

- Kleinere Parlamente bilden die Vielgestaltigkeit des Kantons weniger ab.
- Eine breite und demokratische Abstützung, insbesondere der Vertretung der Bevölkerung nach politischen, regionalen, konfessionellen, beruflichen, alters- und geschlechtsspezifischen Merkmalen ist weniger gewährleistet. Es ist eine der Kernaufgaben eines Parlamentes, eine möglichst grosse Bandbreite an Interessierten einzubinden.
- Ein kleineres Parlament vermag nicht das gleiche breite Fachwissen und dieselbe vielfältige persönliche und politische Erfahrung zu vereinigen, was die Qualität der parlamentarischen Arbeit verringert.
- Viele der zu lösenden Aufgaben sind von Kantons- und Parlamentsgrösse unabhängig; die Grösse des Regierungsrates steht nicht in direktem Zusammenhang zu jener des Landrates und kann einen solchen auch nicht begründen.
- Die Landratsarbeit ist im Vergleich zu anderen Kantonsparlamenten sehr effizient, diszipliniert, schnell, schlank und kostengünstig. Der Informationsfluss funktioniert problemlos. Der Ratsbetrieb verursachte 2006 Kosten von lediglich 124 000 Franken (ohne Ratssekretariat). Er wird nur nach Bedarf einberufen und tagt 10 bis 14 Mal pro Jahr.
- Die Belastung für den einzelnen Landrat wird durch Arbeit in den Kommissionen grösser. Kleinere Kommissionen verhindern entweder den Einbezug aller Fraktionen oder die angemessene Vertretung der grossen Fraktionen, was das Stärkenverhältnis verfälscht.
- Die Fraktionen sind für Parlamentsarbeit wichtig. Eine geringere Sitzzahl könnte sich auf die Fraktionen negativ auswirken.
- Eine grössere Belastung der einzelnen Landräte verhindert die Mitgliedschaft von Unternehmern und Selbstständigerwerbenden noch eher als heute.

Für eine Reduktion sprechen:

- Der Vergleich mit anderen Kantonen; nur Appenzell Innerrhoden weist weniger Einwohner pro Parlamentarier aus.
- Die Stellung und Bedeutung eines Landrates als Kantonsvertreter wird gestärkt, die Vertretung der Gemeinden tritt in den Hintergrund.
- Die Tätigkeit im Landrat wird attraktiver; Interessierte stellen sich bewusster zur Wahl. Der grosse Wechsel im Rat lässt eine eher geringe Attraktivität vermuten: 19 Landräte sind während der Amtsdauer 1998/2002 ausgeschieden, sieben nicht mehr angetreten, vier wurden nicht wieder gewählt; es gab 30 Wechsel von der Wahl 1998 zu derjenigen von 2002. Während der Amtsdauer 2002/2006 traten 25 Landräte zurück, fünf traten nicht mehr an, ein Mitglied wurde in den Regierungsrat und 14 nicht wieder gewählt; es gab 45 Wechsel von der Wahl 2002 zu derjenigen von 2006. Bis Ende 2007 sind acht Rücktritte eingereicht worden.
- Dem Landrat kommt wegen der Landsgemeinde weniger Bedeutung als in anderen Kantonen zu. Die Landsgemeinde ist weiterhin von kleineren Gruppierungen zu überzeugen und als «Korrekturfaktor» unangefochten.
- Die Parteien müssen weniger Kandidierende als Listenfüller suchen; sie können sich auf gute und zugkräftige Kandidaten beschränken.
- Bei nur noch drei Wahlkreisen werden die Listen weniger lang als bei 80 Landräten und das Modell mit drei Wahlkreisen lässt sich einfacher umsetzen.
- Der Ratsbetrieb im Plenum wird etwas günstiger, wobei die Einsparungen bescheiden bleiben (Taggeld 150 Fr.); bei den Kommissionen dürften wohl keine Einsparung resultieren, da diese im Vergleich schon klein sind (Fünfer- bis maximal Elfer-Kommissionen).

2.4. Vernehmlassungsvorlage des Regierungsrates

Der Regierungsrat beantragte dem Landrat eine Reduktion auf 60 Sitze. Auch nach der Reduktion auf 60 Mitglieder werde er im Vergleich mit anderen Kantonen und gemessen an der Wohnbevölkerung eines der grössten Parlamente sein. Die Tätigkeit im Landrat werde attraktiver; Interessierte stellten sich bewusster zur Wahl. Die Stellung und Bedeutung eines Landrates als Kantonsvertreter werde gestärkt, die Vertretung der Gemeinden trete in den Hintergrund. Dem Landrat komme wegen der Landsgemeinde eine mehr vorbereitende Bedeutung als in anderen Kantonen zu. Mit drei Wahlkreisen ergebe sich eine ausgewogenere Verteilung der Mandate auf die drei neuen Gemeinden; Wahlvorschläge würden für maximal 25 Sitze einzuweisen sein. In allen kantonalen Volksabstimmungen hätten – auch gegen den Willen von Regierungen und

Parlamenten – die Reduktionen obsiegt. Es sei politisch angemessener, von sich aus einen vertretbaren Reduktionsvorschlag zu unterbreiten und zu vertreten, statt – je nach Verlauf der Landsgemeinde – eine massivere Reduktion zu riskieren.

Der Regierungsrat schlug daher eine Änderung von Artikel 82 Absatz 1 Kantonsverfassung (und Anpassung von Art. 25 Abs. 2 Abstimmungsgesetz) vor: «Der Landrat ist das Parlament des Kantons. Er zählt 60 Mitglieder.»

3. Wahlkreiseinteilung

3.1. Notwendigkeit der Vergrößerung der Wahlkreise

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Proporz und zur Gleichbehandlung der Stimmenden ist klar. Andere Kantone mussten im Zusammenhang mit Parlamentsreformen ihre Wahlkreisstrukturen überprüfen, wollten sie nicht Gefahr laufen, dass das Bundesgericht Wahlen aufhebt. Eine neue Wahlkreiseinteilung hat einen Stimmenanteil pro Mandat (und damit der nicht massgebenden Stimmen) von nur bis zu 10 Prozent vorzugeben, womit ein Wahlkreis mindestens neun oder zehn Sitze umfassen muss. – Es wäre auch ohne Memorialsantrag eine Vorlage zur Wahlkreiseinteilung und damit zur Änderung des Abstimmungsgesetzes in der laufenden Legislaturperiode vorzubereiten gewesen.

Die Entscheide der Landsgemeinde zur Gemeindestrukturereform betreffen ebenfalls die Wahlkreiseinteilung; diese entspricht folgerichtig den beschlossenen drei Einheitsgemeinden. Damit kommen die Vorzüge des Verhältniswahlrechts vermehrt zum Tragen.

3.2. Entwicklungen in andern Kantonen

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Proporzwahlrecht kann auf mehreren Wegen umgesetzt werden:

- durch grössere Wahlkreise,
- durch Wahlkreisverbände,
- durch ein anderes Verteilsystem.

Doppelter Pukelsheim

Die Mehrheit der Kantone (ZH, AG, SO, SH, ZG), die ihr Wahlsystem anpassten, wählten den letzteren Weg, vor allem, weil sie die Wahlkreise angesichts der politischen Konsequenzen unangetastet belassen. Sie führten die „Doppeltproportionale Divisormethode mit Standardrundung“ ein, welche unter dem Begriff «Doppelter Pukelsheim» etabliert ist:

- Anders als bisher finden die Wahlen nicht abgeschlossen in den Wahlkreisen statt. Es werden zunächst die Stimmen aus allen Wahlkreisen zusammengezogen und die Sitze den politischen Parteien (Listengruppen) entsprechend ihrem gesamten Stimmenanteil im gesamten Wahlgebiet (Kanton oder Gemeinde) zugeteilt (Oberzuteilung).
- Im zweiten Schritt (Unterzuteilung) werden die den politischen Parteien gesamthaft zugewiesenen Sitze auf die einzelnen Listen verteilt. Dies erfolgt mit einer doppelten Proportionalität: Die Listen erhalten Sitze entsprechend ihrem Stimmenanteil im betreffenden Wahlkreis und entsprechend ihrem Stimmenanteil gegenüber den Listen dieser Partei in den andern Wahlkreisen.
- Listenverbindungen sind nicht mehr zulässig. Durch den Wechsel vom Divisorverfahren mit Abrunden zu einem Divisorverfahren mit Standard-Rundung (kaufmännisches Runden) wird die systembedingte Benachteiligung kleiner Parteien beseitigt; es braucht die Korrekturmöglichkeit der Listenverbindungen nicht mehr.

Der Vorteil dieses Verfahrens ist, dass es eine regional- und eine parteiproportionale Vertretung garantiert. Die Unterschiede im Quotient «erhaltene Stimmen geteilt durch Anzahl Mandate» zwischen den Listengruppen sind dabei sehr klein, und die Benachteiligung der kleinen Parteien ist trotz Beibehaltung der Wahlkreise aufgehoben. Nachteilig ist, dass innerhalb eines Wahlkreises die Parteipräferenzen nicht mehr genau auf die Mandatsverteilung abgebildet werden. So kann eine Partei innerhalb eines Wahlkreises einen Sitz gewinnen, obschon eine andere Partei mehr Stimmen erhalten hat. Dies wird allerdings über das ganze Wahlgebiet hinweg ausgeglichen. – Auch kann es zu einer Zersplitterung der politischen Kräfte führen (kleinste Gruppierungen erhalten ebenfalls einen Sitz). Im Kanton Zürich nimmt deshalb eine Partei an der Sitzverteilung nur dann teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen im betreffenden Wahlkreis 5 Prozent der Stimmen erhalten hat.

Wahlkreisverbände; Zusammenlegung von Wahlkreisen

Die Zusammenlegung von Wahlkreisen oder die Gründung von Wahlkreisverbänden wählten die Kantone Bern und Basel-Land. Sie basieren wie der Kanton Glarus weiterhin auf der Sitzverteilung nach der Methode Hagenbach-Bischoff. Wahlkreisverbände bestehen aus mehreren Wahlkreisen und sind ein rein rechnerisches Konstrukt. Die Sitze werden zunächst auf den Wahlkreisverband und erst danach auf die einzelnen

Wahlkreise umgelegt. Durch den Zusammenschluss kleiner Wahlkreise zu einem Verband werden die Nachteile kleiner Parteien ausgeglichen; die dabei zur Anwendung kommenden Verfahren sind jedoch schwer nachvollziehbar. Zudem müssen potenzielle Kandidaten in deutlich grösseren Gebieten Wahlkampf betreiben und sind danach möglicherweise regional nicht mehr gleich gut verankert.

3.3. Folgerungen für den Kanton Glarus

Die Entscheide zur Gemeindestrukturreform veränderten die Ausgangslage. Die Landsgemeinde gab mit der Bildung von drei starken Einheitsgemeinden faktisch die Grösse der Wahlkreise vor. Es gibt keine stichhaltigen Gründe, die Wahlkreise anders als die neuen Gemeinden zu begrenzen. Um die Länge der Listen bei Landratswahlen zu beschränken, wäre eine Unterteilung der Wahlkreise denkbar; jede Grenzziehung wäre jedoch willkürlich.

Wollen auf Gemeindeebene Gemeindeparlamente eingerichtet werden, wäre das bewährte bisherige Verfahren auch für deren Wahl problemlos anwendbar, zudem bekannt und weniger anspruchsvoll als andere Methoden.

Der Entscheid der Landsgemeinden beantwortete eine nicht einfach zu lösende politische Frage. Die Berechnungen in der letzten Vernehmlassungsvorlage zeigten, dass bei einer Reduktion des Landrates auf 60 Mitglieder eine Lösung mit sieben Wahlkreisen nur knapp und eine mit zehn nicht mehr zulässig gewesen wäre. Selbst bei Beibehaltung von 80 Mitgliedern hätte die Zahl der Wahlkreise evtl. mittels Wahlkreisverbänden zumindest auf sieben reduziert werden müssen (kleinster Wahlkreis mit Mühlehorn, Obstalden, Filzbach, Mollis neun Sitze).

3.4. Verteilung der Sitzzahl bei drei Wahlkreisen

Die Wahlkreiseinteilung gemäss der drei neuen Gemeinden erfüllt die Anforderungen der Wahlrechtsgleichheit vollumfänglich, da das natürliche Quorum von maximal 10 Prozent unterschritten wird und die Unterschiede bezüglich der Sitzzuteilung vertretbar sind.

	<i>Wohnbevölkerung 2006</i>	<i>bei 80 Mitgliedern</i>	<i>bei 60 Mitgliedern</i>
Glarus Nord	15 890	34 Sitze	25 Sitze
Glarus Mitte	12 038	25 Sitze	19 Sitze
Glarus Süd	10 073	21 Sitze	16 Sitze

4. Ergebnisse der Vernehmlassung

4.1. Grösse des Landrates

Das Ergebnis der Vernehmlassung war sehr kontrovers. Alle politischen Parteien lehnten eine Reduktion generell oder zum jetzigen Zeitpunkt ab. Allenfalls sei die Frage nach durchgeführter Gemeindestrukturreform nochmals zu prüfen. Der Gewerbeverband stimmt einer Reduktion des Landrates auf 60 Mitglieder zu.

Von den teilnehmenden Gemeinden votierten nur neun für die Beibehaltung der bisherigen Grösse des Landrates; 14 befürworteten eine Reduktion auf 60 Mitglieder, eine sogar auf 50. Eine Gemeinde bezeichnete 60 als absolutes Maximum, sie erachtete gar die Zahl 40 (ein Mitglied pro 1000 Einwohner) als Diskussionsbasis.

4.2. Wahlkreiseinteilung

Alle an der Vernehmlassung Teilnehmenden befürworteten die Reduktion auf drei Wahlkreise. Auch votierten praktisch alle für die bisherige Berechnungsmethode.

5. Zu den Änderungen des Wahl- und Abstimmungsgesetzes

Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4; Wahlbehörden

Bei der Zusammensetzung von Wahlbehörde und Wahlbüro ist zu beachten, dass es ab 2011 keine Wahlkreise aus mehreren Gemeinden mehr gibt. Somit sind in Artikel 6 die Absätze 2, 3 und 4 an die Gemeindestrukturreform anzupassen.

Absatz 4. – Eine Wohnsitzverpflichtung besteht für Gemeindeangestellte nicht; somit können auch nicht Stimmberechtigte das Protokoll führen.

Artikel 23; Grundsatz

Absatz 1. – Das Wahlverfahren für allfällige Gemeindeparlamente wird mitgeregelt, wobei es Sache der Gemeindeordnungen sein wird, Gemeindeparlamente und ihre Organisation (Wahlkreise usw.) zu regeln. Der Vorschlag bestimmt einzig das Wahlverfahren, gilt doch das Abstimmungsgesetz für alle Urnengänge, auch für diejenigen der Gemeinden.

Absatz 2. – Da es keine Einer-Wahlkreise mehr gibt, kann das für diesen Fall bisher Vorgesehene aufgehoben werden.

Artikel 24; Wahlkreise

Aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der Gemeindestrukturereform wird die Zahl der Wahlkreise von 14 auf drei reduziert und die Vorgabe (je Wahlkreis mindestens neun Sitze) eingehalten. Dies bedingt Anpassungen bei der Umschreibung der Wahlkreise und beim Verfahren zur Bestimmung der Sitzzahl pro Wahlkreis. Die Benennung der Wahlkreise/Gemeinden wird damit nicht vorweggenommen, sondern wird noch zu bestimmen sein (vorläufige Arbeitstitel).

Artikel 25; Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise

Absatz 1. – Neu ist der amtlich veröffentlichte letzte aktuellste Stand der mittleren Wohnbevölkerung des Kantons massgebend und nicht mehr die letzte, nur alle zehn Jahre stattfindende Volkszählung. Die amtlichen Ergebnisse des Bundesamtes für Statistik sind jeweils im August/September verfügbar. Der Regierungsrat kann somit vor jeder Gesamterneuerungswahl die Sitzverteilung überprüfen und im Amtsblatt bekannt geben (vgl. Abs. 3).

Absatz 2. – Das Proporzwahlverfahren wird – unabhängig von der Zahl der Mitglieder des Landrates – präzisiert und vereinfacht. Durch die einfachere Wahlkreiseinteilung sind nur noch zwei Verteilrunden (Erstverteilung und Restverteilung) notwendig. Damit wird der Kantonsverfassung, welche für die Landratswahlen das Proporzwahlverfahren vorsieht, besser nachgelebt.

Absatz 4. – Das Verteilverfahren wird ebenfalls für allfällige Gemeindeparlamente vorgegeben.

Artikel 43; Wahl ohne Listen

Werden innert der gesetzlichen Frist keine Wahlvorschläge eingereicht, so können die Wähler für beliebig wählbare Personen stimmen. In solchen Fällen findet die Wahl nach dem Mehrheitswahlverfahren (Art. 19) statt.

6. Beratung im Landrat**6.1. Landrätliche Kommission**

Eine landrätliche Kommission unter dem Vorsitz von Landrat Martin Landolt, Näfels, befasste sich mit der Vorlage. Sie liess sich vorerst über den Stand der Parlamentsreform informieren und erörtere anschliessend die Frage, ob diese Reform nicht zuerst abzuwarten sei. Schliesslich überwog knapp die Auffassung, die Frage der Anzahl Landräte sei zu beantworten, weil sie die Überarbeitung der Landratsverordnung beeinflusse.

Unbestritten waren die neue Wahlkreiseinteilung und die damit verbundene Änderung des Abstimmungsgesetzes. Die Gemeindestrukturereform und die Vorgaben des Bundesgerichts führten schlüssig und zwangsläufig zu dieser Lösung.

Die Kommission beantragt aber im Gegensatz zum Regierungsrat, den Memorialsantrag abzulehnen und die Zahl der Mitglieder des Landrates bei 80 zu belassen. Sie anerkannte zwar die im Trend liegende Machbarkeit einer Reduktion – wie vom Regierungsrat vorgeschlagen – auf 60 Mitglieder. Eine höhere Anzahl Ratsmitglieder gewährleiste jedoch eine breitere Vertretung aller Volksschichten und Landesgegenden, sowie eine ausgeglichene und bessere Durchmischung mit selbstständig Erwerbenden, privatrechtlich und öffentlich-rechtlich Angestellten. Die Belastung für das einzelne Ratsmitglied werde mit einer Reduktion grösser, da die Kommissionsarbeit nicht zu reduzieren sei. Vor allem kleinere Fraktionen würden durch eine Reduktion stärker betroffen. Diese würde zudem weder die Qualität der Arbeit noch die Attraktivität des Landratsmandates fördern, im Gegenteil. Sie bringe kaum einen Spareffekt und könne nicht mit der Reduktion der Zahl der Mitglieder des Regierungsrates und der daraus resultierenden Verwaltungsreorganisation verglichen werden. Auch werde mit der kommenden Parlamentsreform die Arbeit für die einzelnen Landratsmitglieder sicher nicht kleiner.

6.2. Landrat

Eintreten auf die Vorlage war im Landrat unbestritten. Die meisten der 13 Wahlkreise seien zu klein; die Schaffung von drei Einheitsgemeinden befreie von einer kniffligen Rechenaufgabe, da Wahlkreise und Gemeinden zukünftig identisch seien. Dies sei unbestritten und gewährleiste ein einwandfreies Funktionieren des Proporz. Zudem sei klar, dass über die Grösse des Landrates die Landsgemeinde entscheide; ihr Entscheid sei zu respektieren, wie immer er ausfalle. Dies dürfe den Landrat aber nicht davon abhalten, die Gründe für die Beibehaltung der bisherigen Grösse selbstbewusst und sachlich zu vertreten. Es könne nicht plausibel begründet werden, wieso eine Verkleinerung des Landrates seine Qualität verbessere. In den letzten Jahre sei im Durchschnitt nur ein Geschäft nicht im Sinne des Landrates entschieden worden, was die gute Vorarbeit und Verankerung dieses Gremiums belege. Der Spareffekt sei unbedeutend. Die Arbeit müsste aber bei einer Reduktion auf weniger Köpfe verteilt werden, wodurch kleinere Fraktionen teils ausgeschlossen würden. Eine ausgewogene Einbindung aller Bevölkerungsschichten in die Parlamentsarbeit sei mit mehr Mitgliedern besser möglich; eine Verkleinerung des Landrates bringe keine unwiderstehlichen Vorteile.

Den gegenteiligen Standpunkt nahm der regierungsrätliche Sprecher ein. Der Landrat sei mit 80 Sitzen verhältnismässig gross. Auch nach der Reduktion auf 60 Mitglieder werde er im Vergleich mit anderen Kantonen und gemessen an der Wohnbevölkerung eines der grössten Parlamente sein. Die Tätigkeit im Landrat werde attraktiver; Interessierte stellten sich bewusster zur Wahl. Die Stellung und Bedeutung eines Landrates als Kantonsvertreter werde gestärkt, die Vertretung der Gemeinden trete in den Hintergrund. Dem Landrat komme wegen der Landsgemeinde eine mehr vorbereitende Bedeutung als in anderen Kantonen zu. Es sei eine ausgewogenere Verteilung der Mandate auf die drei neuen Gemeinden möglich.

Der Landrat folgte in der Schlussabstimmung mit grossem Mehr dem Antrag seiner Kommission. Er stimmte der Änderung des Abstimmungsgesetzes im Zusammenhang mit der neuen Wahlkreiseinteilung zu und beantragt Ablehnung des Memorialsantrages und Beibehaltung der bisherigen Sitzzahl des Landrates.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag eines Bürgers auf Reduktion der Anzahl der Mitglieder des Landrates abzulehnen und folgender Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen an der Urne zuzustimmen:

Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen an der Urne

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2008)

I.

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

Art. 6 Abs. 2, 3 und 4

² Der Gemeinderat bildet die Wahlkreisbehörde.

Abs. 3 aufgehoben.

⁴ Als Protokollführer der Wahlbehörde und der Wahlkreisbehörde amtiert der Gemeindeschreiber. Er übt das Amt auch aus, wenn er in seiner Gemeinde/seinem Wahlkreis nicht stimmberechtigt ist.

Zweites Kapitel: Wahl des Landrates und von Gemeindeparlamenten

Art. 23

Grundsatz

¹ Die Mitglieder des Landrates werden in Wahlkreisen an der Urne nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt, ebenfalls die Mitglieder von allfälligen Gemeindeparlamenten innerhalb ihres Wahlkreises.

Abs. 2 aufgehoben.

Art. 24*Wahlkreise*

Es bestehen folgende Wahlkreise:

1. Glarus Nord (Bilten, Mühlehorn, Obstalden, Filzbach, Niederurnen, Oberurnen, Näfels, Mollis)
2. Glarus Mitte (Netstal, Riedern, Glarus, Ennenda)
3. Glarus Süd (Mitrödi, Sool, Schwändi, Schwanden, Haslen, Luchsingen, Betschwanden, Rüti, Braunwald, Linthal, Engi, Matt, Elm).

Art. 25*Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise*

¹ Für die Verteilung der Landratsmandate ist der amtlich veröffentlichte aktuellste Stand der mittleren Wohnbevölkerung des Kantons massgebend.

² Die 80 Sitze des Landrates werden nach folgendem Verfahren auf die Wahlkreise verteilt:

a. Erste Verteilung:

Die Wohnbevölkerung des Kantons wird durch 80 geteilt; das auf die nächste ganze Zahl aufgerundete Ergebnis ist für die erste Verteilung massgebend. Jeder Wahlkreis erhält so viele Sitze, als die Verteilungszahl in seiner Bevölkerungszahl enthalten ist.

b. Restverteilung:

Die restlichen Sitze werden auf die Wahlkreise mit den grössten Restzahlen verteilt. Erreichen zwei oder mehrere Wahlkreise die gleiche Restzahl, so wird der letzte Sitz dem Wahlkreis zugeteilt, der die grössere Bevölkerungszahl aufweist.

³ Der Regierungsrat stellt vor jeder Gesamterneuerungswahl fest, wie viele Sitze den einzelnen Wahlkreisen zukommen. Er veröffentlicht das Ergebnis im Amtsblatt.

⁴ Für die Verteilung der Mandate von Gemeindeparlamenten mit Wahlkreisen gelten diese Bestimmungen sinngemäss.

Art. 43*Wahl ohne Listen*

Werden innert der gesetzlichen Frist keine Wahlvorschläge eingereicht, so können die Wähler für beliebig wählbare Personen stimmen. In solchen Fällen findet die Wahl nach dem Mehrheitswahlverfahren (Art. 19) statt.

II.

Die Änderung tritt per 1. Januar 2010 in Kraft.