

An den Landrat

Glarus, 10. Januar 2013

Gesetz über die Handels- und Gewerbetätigkeiten (HGG)

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2003 traten das Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden (RGG) und die Ausführungsverordnung dazu (Verordnung über das Gewerbe der Reisenden (RGV) in Kraft. Seither ist das bisher der kantonalen Gesetzgebung vorbehaltene Markt-, Reisenden-, Wander-, Schausteller- und Zirkusgewerbe auf Bundesstufe geregelt. Zuvor galten im Kanton die Bestimmungen des Gesetzes vom 7. Mai 1922 über die Handelspolizei (Handelspolizeigesetz, GS IX B/25/1). Das kantonale Recht wurde noch nicht angepasst. Entsprechendes gilt für Ausverkauf (Art. 16 ff. Handelspolizeigesetz) und unlauterer Wettbewerb (Art. 24 f. Handelspolizeigesetz), die heute ausschliesslich nach dem Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) sowie der Verordnung über die Bekanntgabe der Preise (PBV) gehandhabt werden. Die Kantone sind nicht befugt, eigenes materielles Recht zu erlassen. Die Zwangsversteigerungen (Art. 25 ff. Handelspolizeigesetz) sind zur Hauptsache im Schweizerischen Obligationenrecht (Art. 229 ff. OR) sowie im Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (Art. 125 SchKG) bzw. den kantonalen Einführungsgesetzen dazu geregelt (GS III B/1/1, GS III D/1); für weitere Bestimmungen besteht hier kein Bedarf mehr.

2. Regelungskonzept

Obwohl das Handelspolizeigesetz aufgrund übergeordneten Bundesrechts kaum mehr zur Anwendung gelangt, ist es nicht einfach ersatzlos aufzuheben. Die Kantone bleiben z.B. zuständig für marktpolizeiliche Vorschriften betreffend Sicherheit und Ordnung (Art. 9 Abs. 2 RGG, Art. 26 Abs. 1 RGV), zur Bezeichnung der für den Vollzug des RGG zuständigen kantonalen Stellen (Art. 17 RGG, Art. 26 Abs. 2 RGV) sowie zur Regelung des gesteigerten Gemeingebrauchs (Art. 4 Abs. 2 RGV) und von Sammlungen mit gemeinnützigem oder wohltätigem Zweck (Art. 1 Abs. 3 RGG). Zudem sind die Handels- und Gewerbetätigkeiten betreffenden kantonalen Erlasse zu Bergführerwesen, Kinogewerbe und Eichwesen revisionsbedürftig. Wegen des Bundesrechts bedarf es dazu nur noch weniger Artikel. Gemäss dem Grundsatz „Kleineres zusammengefasst und Grösseres separat“ werden diese Handels- und Gewerbetätigkeiten im HGG zusammengefasst, was die Benutzerfreundlichkeit steigert. Damit wird das Handelspolizeigesetz abgelöst.

Weiterhin separat geregelt bleiben, obwohl ein sachlicher Zusammenhang bestünde, Gastgewerbe, Spielsalons, Spiel- und Musikautomaten sowie Diskotheken, Ruhetage und Lotteriewesen. Sie zu regeln ist kantonalem Recht vorbehalten und bedarf umfangreicheren Bestimmungen, weshalb separate Erlasse der Übersichtlichkeit dienen. Nicht einverleibt wurde Wirtschaftspolizeirechtliches, welches Einführungsrecht zum ZGB oder OR darstellt und dort geregelt ist (Pfandleihgewerbe, Art. 233 EG ZGB; berufsmässige Ehe- oder Partnerschaftsvermittlung von Personen oder an Personen aus dem Ausland, Art. 10a EG OR). Dies dient besserer Übersichtlichkeit.

Verneint wurde Regelungsbedarf zum Erotikgewerbe. Spezielle Bewilligungspflichten bestehen nur in grösseren Kantonen und Städten. Im Kanton Glarus werden die Etablissements durch die Kantonspolizei kontrolliert. Sie prüft insbesondere den Aufenthaltsstatus der dort tätigen Personen. Missstände, welche eine Bewilligungspflicht notwendig machten, sind nicht feststellbar. Dies gilt auch für das Taxi- und das Inkassogewerbe.

3. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die Änderungen haben lediglich geringe finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Kanton, die Gemeinden und die Privatwirtschaft. Neue Bewilligungen werden nur wenige geschaffen, aber zahlreiche Patente aufgehoben; dem Kanton werden mit der Abschaffung der Warenautomaten- und Gemüsehändlerpatente rund 5000 Franken pro Jahr entgehen. Die Privatwirtschaft wird finanziell und administrativ entlastet. Die Bewältigung der Vollzugsaufgaben, die auf den Kanton mit dem neuen Bundesgesetz über das Bergführerwesen und das Anbieten von Risikoaktivitäten zukommen, sollten nach Schätzungen nicht mehr als 20 Stellenprozente erfordern. Die Kooperation mit einem anderen Kanton oder einem noch zu gründenden Konkordat bzw. eine Delegation der Vollzugsaufgaben brächte ebenfalls Kosten und wurde deshalb, sowie aus Respekt vor der Tradition des Bergführerwesens, nicht favorisiert. Die Rechtsgrundlagen sind aber so flexibel, dass eine solche Lösung offen stünde.

4. Vernehmlassung

4.1. Überblick

Der am 13. November 2012 verabschiedete Gesetzesentwurf ging in die interne und externe Vernehmlassung an sämtliche Departemente, Staatskanzlei, Verwaltungskommission der Gerichte, Gemeinden, im Landrat vertretene politische Parteien, kantonale Wirtschaftsverbände, Sektion Tödi des Schweizerischen Alpen-Clubs (SAC), Bergführer-Verband Glarnerland. Die Vorlage wurde im Grundsatz positiv aufgenommen, namentlich die Massnahmen im Jugendschutz.

4.2. Änderungen

Die aufgrund der Vernehmlassungen vorgenommenen Änderungen finden sich in der nachfolgenden Tabelle (SP, Grüne, Glarus, Glarus Süd, SAC Sektion Tödi [SAC], Bergführer-Verband Glarnerland [BVG], Verwaltung [V], VK der Gerichte [VKG]). Wesentliche Änderungen sind: Verzicht der separaten Regelung der Ruhetage (sie wird dem Ruhetagsgesetz überlassen); Zusammenfassung der Bewilligungspflicht für die Benutzung öffentlichen Grundes über den Gemeingebrauch hinaus (Verzicht auf Art. 6, 9, 10 Entwurf); Delegation Vollzugsaufgaben im Bergführerwesen (Art. 15 Entwurf). Die Artikelnummerierung in der Tabelle nimmt dies auf. Redaktionelle Änderungen sind nicht erwähnt.

Vernehmlassungsvorlage	Landratsvorlage	Bemerkungen
	(V) Art. 1 <i>Geltungsbereich</i> ³ Bewilligungen nach diesem Gesetz befreien nicht vom Einholen einer Bewilligung zur Benützung des privaten oder öffentlichen Grundes über den einfachen Gemeingebrauch hinaus.	Allgemeine Verankerung, dass eine Bewilligung nach dem HGG nicht vom Einholen der Erlaubnis des Eigentümers für die Benützung des privaten oder öffentlichen Grundes über den einfachen Gemeingebrauch hinaus befreit. Damit werden Vorbehalte zu den Art. 10 und 11 Abs. 2 hinfällig
Art. 2 <i>Recht auf Zutritt und Auskunft</i> ² Die Verantwortlichen der Handels- und Gewerbebetriebe sind verpflichtet, diesen über ihren Betrieb alle erforderlichen Auskünfte zu geben und Einsicht in ihre Geschäftsbücher zu gewähren.	(Glarus) Art. 2 <i>Recht auf Zutritt und Auskunft</i> ² Die Verantwortlichen der betreffenden Handels- und Gewerbebetriebe nach diesem Gesetz sind verpflichtet, diesen über ihren Betrieb die erforderlichen Auskünfte zu geben und Einsicht in ihre Geschäftsbücher zu gewähren.	Klarstellung, dass nur die im HGG geregelten Betriebe (insbesondere Reisende, Schausteller, Zirkusse, Bergführer, Kinos) gemeint sind (s. auch Abs. 1).
Art. 5 <i>Zuständigkeit und Aufsicht</i> (¹ Gemeinden sind zuständig für das Marktwesen. Sie beaufsichtigen dieses und legen bei der Ansetzung von Märkten insbesondere fest): d. die Marktgebühren.	(V) Art. 5 <i>Zuständigkeit und Aufsicht</i> (¹ Gemeinden sind zuständig für das Marktwesen. Sie beaufsichtigen dieses und legen bei der Ansetzung von Märkten insbesondere fest): c. die Marktaufsichts gebühren.	Präzisiert wird, dass mit den Marktaufsichtsgebühren die Benützung des öffentlichen Grundes nicht als mitabgegolten gilt.
Art. 6 <i>Zeitliche Einschränkungen</i> ¹ An hohen Feiertagen im Sinne des Ruhetagsgesetzes dürfen keine Märkte durchgeführt werden. ² Die Gemeinden können weitere zeitliche Einschränkungen vorsehen.	(V) Art. 6 <i>Zeitliche Einschränkungen</i> ¹ An hohen Feiertagen im Sinne des Ruhetagsgesetzes dürfen keine Märkte durchgeführt werden. ² Die Gemeinden können weitere zeitliche Einschränkungen vorsehen.	Die Marktstätigkeit während der Ruhetage erfolgt ausschliesslich im Ruhetagsgesetz von 2012; Art. 1 Abs. 2 verweist darauf. Anwendungs- bzw. Abgrenzungsfragen lassen sich so vermeiden. Anzupassen bleibt das Ruhetagsgesetz in Art. 6 Abs. 2 Bst. d, der auf das Handelspolizeigesetz verweist. Die Tätigkeit an Ruhetagen sind somit an einem Ort geregelt.
Art. 8 <i>Zuständigkeit und Aufsicht</i> ² Die Aufsicht üben Kanton und Gemeinden gemeinsam aus. Letztere überwachen bei Schaustellern und Zirkussen neben der Einhaltung der baupolizeilichen Vorschriften beim Aufstellen insbesondere, ob diese im Besitze der benötigten Bewilligungen, Versicherungen und Bestätigungen sind.	(SP, Grüne, Glarus, Glarus Süd, V, VKG) Art. 7 <i>Zuständigkeit und Aufsicht</i> ² Die Gemeinden überwachen bei Schaustellern und Zirkussen neben der Einhaltung der baupolizeilichen Vorschriften beim Aufstellen der Anlagen insbesondere, ob die Betreiber im Besitze der notwendigen Betriebsbewilligungen, Versicherungen und Bestätigungen sind und nur die von der Betriebsbewilligung erfassten Anlagen eingesetzt werden.	Wegen Kompetenzkonflikten wird auf die Statuierung einer gemeinsamen Aufsicht verzichtet. Der Überwachungsauftrag der Gemeinden wird genauer umrissen. Die Voraussetzungen zur Betriebsbewilligung (Haftpflichtversicherung, Typenprüfung usw.) sind bundesrechtlich geregelt. Da Art. 9 und 10 entfallen, ist die Sachüberschrift zu streichen.
Art. 9 <i>Zeitliche Einschränkungen</i> ¹ An hohen Feiertagen im Sinne des Ruhetagsgesetzes dürfen Reisende, Schausteller und Zirkusbetriebe ihr Gewerbe nicht ausüben. ² An den übrigen öffentlichen Ruhetagen im Sinne des Ruhetagsgesetzes dürfen die Reisenden ihr Gewerbe nur auf Märkten ausüben. ³ Der Regierungsrat kann das Gewerbe der Reisenden in der	(V) Art. 9 <i>Zeitliche Einschränkungen</i> ¹ An hohen Feiertagen im Sinne des Ruhetagsgesetzes dürfen Reisende, Schausteller und Zirkusbetriebe ihr Gewerbe nicht ausüben. ² An den übrigen öffentlichen Ruhetagen im Sinne des Ruhetagsgesetzes dürfen die Reisenden ihr Gewerbe nur auf Märkten ausüben. ³ Der Regierungsrat kann das Gewerbe der Reisenden in der	Die Tätigkeit an Ruhetagen regelt ausschliesslich das Ruhetagsgesetz; s. sinngemäss Ausführungen zu Art. 6 Marktstätigkeit.

Form des Umherziehens von Haus zu Haus an Werktagen einschränken.	Form des Umherziehens von Haus zu Haus an Werktagen einschränken.	
<p>Art. 14 <i>Zuständigkeit</i> ² Sie führt ein öffentliches Register über die Personen und Anbieter, die im Besitze einer gültigen Bewilligung sind.</p>	<p>(SP, BVG, SAC, V) Art. 11 <i>Zuständigkeit</i> ² Der Regierungsrat kann die Vollzugsaufgaben ganz oder teilweise einer kantonalen Fachkommission, einem Konkordat oder einem anderen Kanton übertragen.</p>	<p>Während des Vernehmlassungsverfahrens entschied der Bundesrat (Art. 17 RiskV), der Bund werde selber ein Register führen, was den ursprünglichen Inhalt obsolet machte. Zu Gunsten flexiblen Vollzugs soll der Regierungsrat kompetent sein, Aufgaben betr. Bergführerwesen und Risikoaktivitäten einer Fachkommission, einem Konkordat oder einem anderen Kanton zu übertragen. Die Delegation beschränkt sich nicht auf die Beratungstätigkeit einer kantonalen Fachkommission wie in Art. 15 Vernehmlassungsvorlage.</p>
<p>Art. 15 <i>Fachkommission</i> ¹ Der Regierungsrat kann zur Beratung der für den Vollzug zuständigen kantonalen Behörde sowie zur Durchführung oder Begleitung von amtlichen Kontrollen eine Fachkommission bestellen. ² Er bestimmt die Zusammensetzung, die Aufgaben und die Entschädigung der Fachkommission.</p>	<p>(SP, BVG, SAC, V) Art. 15 <i>Fachkommission</i> ¹ Der Regierungsrat kann zur Beratung der für den Vollzug zuständigen kantonalen Behörde sowie zur Durchführung oder Begleitung von amtlichen Kontrollen eine Fachkommission bestellen. ² Er bestimmt die Zusammensetzung, die Aufgaben und die Entschädigung der Fachkommission.</p>	<p>Diese Bestimmung ist zu streichen. Die Delegation der Vollzugsaufgaben ist in Art. 11 Abs. 2 geregelt (s. oben).</p>
<p>Art. 16 <i>Meldepflichten</i> ¹ Die Kantonspolizei meldet der zuständigen Vollzugsbehörde festgestellte erhebliche Vorfälle, insbesondere Unfälle, die den Entzug der auf das RiskG gestützten kantonalen Bewilligung nach sich ziehen können. ² Die Gerichte und die Staats- und Jugendanwaltschaft stellen der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde unaufgefordert die rechtskräftigen strafrechtlichen Urteile und Strafbefehle zu, die den Entzug der auf das RiskG gestützten kantonalen Bewilligung nach sich ziehen können.</p>	<p>(SP, V) Art. 12 <i>Meldepflichten</i> ¹ Die Kantonspolizei meldet der zuständigen Vollzugsbehörde festgestellte erhebliche Vorfälle, insbesondere Unfälle, sowie andere Verstöße gegen das RiskG, die den Entzug der auf das RiskG gestützten kantonalen Bewilligung oder andere verwaltungsrechtliche Massnahmen nach sich ziehen können. ² Die Gerichte und die Staats- und Jugendanwaltschaft stellen der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde unaufgefordert die rechtskräftigen strafrechtlichen Urteile und Strafbefehle zu, die den Entzug der auf das RiskG gestützten kantonalen Bewilligung oder andere verwaltungsrechtliche Massnahmen nach sich ziehen können.</p>	<p>Der interkantonale Meldefluss bei Verstößen gegen das RiskG durch ausserkantonale Anbieter wird in Art. 18 Abs. 4 RiskV geregelt. Massgebliche Vorfälle stellen insbesondere Ereignisse dar, die an der Eignung des Veranstalters zweifeln lassen. Auf die Meldepflichten kann nicht verzichtet werden, weil nicht jeder erhebliche Vorfall den Weg bis in die Medien schafft und selbst dann nicht garantiert ist, dass die zuständige Vollzugsbehörde davon Kenntnis nimmt.</p>
<p>Art. 19 <i>Zeitliche Einschränkungen</i> ¹ An hohen Feiertagen im Sinne des Ruhetagsgesetzes dürfen keine öffentlichen Filmvorführungen im Freien durchgeführt werden, vorbehalten solche, die im Rahmen von Gottesdiensten oder des Religionsunterrichts erfolgen. ² An den übrigen Tagen dürfen öffentliche Filmvorführungen von 08.00 bis 24.00 Uhr dauern; die</p>	<p>(V) Art. 15 <i>Zeitliche Einschränkungen-Vorführzeiten</i> ¹ An hohen Feiertagen im Sinne des Ruhetagsgesetzes dürfen keine öffentlichen Filmvorführungen im Freien durchgeführt werden, vorbehalten solche, die im Rahmen von Gottesdiensten oder des Religionsunterrichts erfolgen. ² An den übrigen Tagen dürfen Öffentliche Filmvorführungen dürfen von 8 bis 24 Uhr dauern; die</p>	<p>Die Regelung der Filmführungen an Ruhetagen soll ausschliesslich im Ruhetagsgesetz erfolgen. Es wird sinngemäss auf die Ausführungen zu Art. 6 zur Marktätigkeit verwiesen.</p>

<p>Gemeinden können die Vorführzeiten verkürzen oder verlängern.</p>	<p>Gemeinden können die Vorführzeiten verkürzen oder verlängern.</p>	
<p>Art. 20 <i>Jugendschutz</i> ¹ Zu den öffentlichen Filmvorführungen haben grundsätzlich nur Personen Zutritt, die das 16. Altersjahr zurückgelegt haben. ² Das Zutrittsalter ist am Eingang und an der Kasse vom Veranstalter gut sichtbar bekannt zu machen und bei öffentlichen Ankündigungen zu nennen. ³ Der Regierungsrat kann weitere Einschränkungen vorsehen. Insbesondere kann er Empfehlungen von anerkannten Fachinstanzen und Selbstregulierungsmassnahmen der Branche betreffend den Jugendschutz bei Filmvorführungen für allgemeinverbindlich erklären.</p>	<p>(V) Art. 16 <i>Jugendschutz</i> ¹ Zu den öffentlichen Filmvorführungen haben grundsätzlich nur Personen Zutritt, die das 16. Altersjahr zurückgelegt haben. ² Die Veranstalter von öffentlichen Filmvorführungen können das Zutrittsalter herabsetzen, wenn ein Film für Kinder und Jugendliche geeignet ist, wobei sie für ein einheitliches Zutrittsalter im Kanton zu sorgen haben. ³ Der Regierungsrat kann weitere Einschränkungen vorsehen. Insbesondere kann er Empfehlungen von anerkannten Fachinstanzen und Selbstregulierungsmassnahmen der Branche betreffend den Jugendschutz bei Filmvorführungen für allgemeinverbindlich erklären und bei Bedarf weitere Einschränkungen vorsehen.</p>	<p>Die Ausnahme zum Zutrittsalter wird unmittelbar nach dem Grundsatz in Abs. 2 verankert. Das in Abs. 2 der Vernehmlassungsvorlage verankerte Sichtbarmachen und die öffentliche Ankündigung des Zutrittsalters wird in Art. 17 Abs. 2 normiert.</p>
<p>Art. 21 <i>Veröffentlichung und Kontrolle des Zutrittsalters</i> ¹ Der Kinobetreiber ist dafür verantwortlich, dass dem Publikum das Mindestzutrittsalter gut sichtbar bekannt gegeben wird. ² Die Veranstalter von öffentlichen Filmvorführungen können das Zutrittsalter herabsetzen, wenn ein Film für Kinder und Jugendliche geeignet ist, wobei sie für ein einheitliches Zutrittsalter im Kanton zu sorgen haben. ³ Sie oder ihre damit beauftragten Angestellten kontrollieren in Zweifelsfällen das Alter der Besucher. Können diese ihr Alter nicht nachweisen, sind sie von den Verantwortlichen wegzuweisen.</p>	<p>(V) Art. 17 <i>Veröffentlichung und Kontrolle des Zutrittsalters</i> ¹ Der Kinobetreiber ist dafür verantwortlich, dass dem Publikum das Mindestzutrittsalter gut sichtbar bekannt gegeben und bei öffentlichen Ankündigungen genannt wird. ² Die Veranstalter von öffentlichen Filmvorführungen können das Zutrittsalter herabsetzen, wenn ein Film für Kinder und Jugendliche geeignet ist, wobei sie für ein einheitliches Zutrittsalter im Kanton zu sorgen haben. ³ Er oder ihre damit beauftragten Angestellten kontrollieren in Zweifelsfällen das Alter der Besucher. Können diese ihr Alter nicht nachweisen, sind sie von den Verantwortlichen wegzuweisen.</p>	<p>S. Ausführungen zu Art. 20 bzw. Art. 16.</p>
<p>Art. 26 <i>Änderung bisherigen Rechts</i> Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes wird das Gesetz vom 6. Mai 2012 über die öffentlichen Ruhetage wie folgt geändert: Art. 3 Abs. 1 Bst. e (<i>Aufgehoben</i>)</p> <p>Art. 4 Abs. 1 Bst. b (¹ <i>An hohen Feiertagen sind neben den in Art. 3 Abs. 1 aufgeführten Tätigkeiten folgende weitere Tätigkeiten und Veranstaltungen untersagt:</i>) b. Tätigkeiten gemäss den Regelungen des Gesetzes über die Handels- und Gewerbetätigkeiten sowie Veranstaltungen des Unterhaltungsgewerbes, wie Tanz-</p>	<p>(V) Art. 27 <i>Änderung bisherigen Rechts</i> Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes wird das Gesetz vom 6. Mai 2012 über die öffentlichen Ruhetage wie folgt geändert: Art. 3 Abs. 1 Bst. e (<i>Aufgehoben</i>)</p> <p>Art. 4 Abs. 1 Bst. b (¹ <i>An hohen Feiertagen sind neben den in Art. 3 Abs. 1 aufgeführten Tätigkeiten folgende weitere Tätigkeiten und Veranstaltungen untersagt:</i>) e. Tätigkeiten gemäss den Regelungen des Gesetzes über die Handels- und Gewerbetätigkeiten sowie Veranstaltungen des Unterhaltungsgewerbes, wie Tanz-</p>	<p>S. Art. 6.</p>

<p>und Musikveranstaltungen sowie Theatervorstellungen im Freien; Art. 6 Abs. 2 Bst. d (neu) (² Vom Arbeitsverbot nach Artikel 3 sind insbesondere ausgenommen:) d. Tätigkeiten gemäss den Regelungen des Gesetzes über die Handels- und Gewerbetätigkeiten;</p>	<p>und Musikveranstaltungen sowie Theatervorstellungen im Freien; Art. 6 Abs. 2 Bst. d (² Vom Arbeitsverbot nach Artikel 3 sind insbesondere ausgenommen:) d. Waren- und Modellausstellungen, Vorführungen und Modeschauen, die ausserhalb der Geschäftslokale erfolgen (z.B. Weihnachts- und Gewerbeausstellungen).</p>	
---	--	--

4.3. *Unberücksichtigt gebliebene Hinweise und Änderungsvorschläge*

Nicht aufgenommen wurde der Vorschlag, die generelle Kompetenz einzuräumen, bei Missständen im Anwendungsbereich des HGG die erforderlichen Massnahmen zu treffen, namentlich gewerbliche Tätigkeiten zu stoppen, erteilte Bewilligungen zu entziehen oder nicht bewilligungspflichtige Tätigkeiten im Einzelfall zu unterbinden. Damit würde in die Zuständigkeiten der sachlich zuständigen kantonalen oder kommunalen Behörden eingegriffen. Diese sind selbst in der Lage, vorsorgliche Massnahmen (nötigenfalls gar superprovisorisch) zu ergreifen. – Unzweckmässig wäre es gewesen, das Recht auf Zutritt und Auskunft von einer vorgängigen Ankündigung der kontrollierenden Behörde abhängig zu machen; so würden Kontrollen aussichtslos. – Der Erlass eines Routen-Inventars erwies sich aufgrund des Bundesrechts weder zwingend, noch wäre es auf Stufe Gesetz zu regeln. Der Entscheid zur Bildung einer Fachkommission neben der zuständigen kantonalen Behörde soll dem Regierungsrat überlassen bleiben. Auf die Entwicklungen im Bergführerwesen soll flexibel reagiert werden können (Art. 11 Abs. 2). Derzeit ist offen, wie sich andere Kantone organisieren, da die Verordnung zum RiskG vom Bundesrat erst kürzlich verabschiedet wurde. Der Regierungsrat wird sich mit SAC und Bergführerverband über die weitere Umsetzung des RiskG austauschen.

5. **Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen**

Art. 1, Geltungsbereich

Er steckt den sachlichen Geltungsbereich – staatliche Aufsicht über Handel und Gewerbe – ab. Vorbehalten bleiben kantonale Spezialerlasse (Abs. 2; s. auch Ziff. 2 Abschnitt 2). Eine handels- oder gewerbepolizeiliche Bewilligung berechtigt nicht dazu, öffentlichen Grund über den einfachen Gemeingebrauch hinaus oder privaten Grund ohne Bewilligung bzw. Erlaubnis der Eigentümer zu benutzen.

Art. 2, Recht auf Zutritt und Auskunft

Bisher waren die kontrollierenden Behörden bei Gebäulichkeiten auf den Goodwill der Kontrollierten angewiesen, weil sie den Zutritt mangels Rechtsgrundlage nicht erzwingen konnten. Um die vom Gesetzes vorgeschriebenen Kontrollen durchsetzen zu können, wird nun ein Zutrittsrecht zu Räumen und Einrichtungen statuiert (Abs. 1). Verankert wird auch die Pflicht zur Auskunftserteilung der für den Betrieb verantwortlichen Personen (Abs. 2).

Art. 3, Gebühren

Für die Erhebung von Verwaltungsgebühren ist eine generelle Rechtsgrundlage zu schaffen.

Art. 4, Marktwesen, Begriff

Das Bundesrecht (Art. 3 RGG) nimmt von der Bewilligungspflicht aus, wer seine Waren oder Dienstleistungen an einem öffentlichen Markt oder an Ausstellungen und Messen zum Kauf oder zur Bestellung anbietet. Die kantonalen Regelungen hierzu, insbesondere das Marktpatent nach glarnerischem Recht und die gestützt darauf verlangte Patenttaxe sind damit hinfällig geworden (Abs. 1). „Markt“ wird definiert. Ausstellungen und Messen unter-

stehen den Bestimmungen über das Marktwesen (Abs. 2). Für Viehmärkte und Tierschauen existieren Vorschriften im kantonalen Landwirtschafts- und im Tierseuchenrecht sowie im Viehhandelskonkordat; diese bleiben vorbehalten.

Art. 5, Zuständigkeit und Aufsicht

Hinsichtlich des gesteigerten Gemeingebrauchs und der polizeilichen Vorschriften (Marktorganisation, Feuerpolizei, bauliche Massnahmen, Ruhe, Ordnung und Sicherheit, Betriebszeiten usw.) besteht noch Raum für kantonales bzw. kommunales Recht. Gemäss RGG ist eine Vollzugsbehörde zu bezeichnen; wie bisher sollen grundsätzlich die Gemeinden zuständig sein (Abs. 1). Sie sind zum Erlass einer eigenen Marktordnung befugt, die Gemeingebrauch und Marktpolizei näher regelt (Abs. 2). Darin können Standplatzgenehmigung sowie Standplatzmiete vorgesehen werden. Bisher verfügt nur die Gemeinde Glarus über eine eigene Marktordnung. Den beiden anderen Gemeinden wird empfohlen, eine solche zu erlassen. Die Punkte, welche bei der Ansetzung eines Marktes zwingend festzulegen sind, werden aufgezählt (Abs. 1).

Art. 6, Marktsperre und Wegweisung

Bei Widerhandlungen gegen die Marktvorschriften wirkt ein Ausschluss oft besser als eine Busse. Die Marktsperre wird deshalb als administrative Massnahme zu Handen der Gemeinden verankert (Abs. 1). Um gegen Störer unmittelbar vorgehen zu können, wird auch Wegweisung vorgesehen (Abs. 2). Beide Massnahmen rechtfertigen aufgrund ihrer Schwere Regelung auf formell-gesetzlicher Stufe. Für den Verkauf von auf Märkten ausgeschlossenen Waren hat das Bundesgesetz (Art. 11 RGG bzw. Art. 3 i.V.m. Anhang 1 RGV) eine verbindliche Ausschlussregelung getroffen (alkoholische Getränke, Arzneimittel, Edelmetalle, Lotterielose, Waffen, Munition, Sprengstoffe, Feuerwerkskörper usw.).

Art. 7, Reisende, Schausteller, Zirkusbetreiber

Das RGG regelt das Reisendengewerbe umfassend. Zu bestimmen bleibt lediglich der Vollzug, insbesondere das Bezeichnen der für die Bewilligungserteilung zuständigen Stellen. Das RGG gilt nicht nur für das Reisendengewerbe im Sinne des Hausierens, sondern auch für den Betrieb von Anlagen zu Vergnügungszwecken, wie Zirkusse und Schaustellergewerbe (Art. 2 Abs. 1 Bst. c RGG). Auch diese Betriebe bedürfen einer Bewilligung, welche der Sitz- bzw. Wohnsitzkanton ausstellt und in der gesamten Schweiz gilt. Für im Kanton Glarus ansässige Betriebe soll weiterhin eine kantonale Behörde die Bewilligung erteilen (Abs. 1). Für Überwachung und Kontrolle der Sicherheit, insbesondere bei ausserkantonale bewilligten Zirkussen und Schaustellergewerben, liegt die Zuständigkeit hingegen bei den Gemeinden (Abs. 2). Ihnen haben die Betriebe ohnehin ein Gesuch zur Nutzung des öffentlichen Grundes im Gemeingebrauch zu unterbreiten (selten wird anderer als Gemeindegrund genutzt). Daher ist es zweckmässig, wenn die Gemeinden damit im Zusammenhang auch kontrollieren, ob die vorgeschriebene Betriebsbewilligung vorliegt. Die Gemeinde Glarus handhabt dies bereits konsequent auf diese Weise. Sie erlässt nach der Prüfung einen Bescheid, der sich über sämtliche wesentlichen Rahmenbedingungen des Gastspiels ausspricht. Das Bundesrecht gibt den Kantonen das Recht und die Pflicht, die Sicherheit der Anlagen vor Ort zu kontrollieren bzw. kontrollieren zu lassen (Art. 9 Abs. 2 RGG). Insbesondere bei Chilbis sind Kontrollen vor Ort richtig, um zu klären, ob der Schausteller die im schriftlichen Verfahren deklarierten, oder andere (im schlimmsten Fall nicht typengeprüfte) Anlagen aufgestellt hat. Konsequenterweise sollen auch diese Aufgabe die Gemeinden wahrnehmen. Gemäss dem kantonalen Baurecht sind sie hierfür bereits zuständig (Art. 48 Abs. 1 Raumentwicklungs- und Baugesetz, Art. 80 Bauverordnung). Zur Sicherstellung der amtlichen Kontrolle wird den Schaustellern und Zirkusbetreibern eine Meldepflicht auferlegt (Abs. 2).

Art. 8, Öffentliche Sammlungen

Die schweizerische Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmen (ZEWO) ist für die Sicherung eines seriösen Spendenmarktes wichtig geworden. Sie schützt Spender vor Missbrauch und unlauteren Sammlungsmethoden. Rund 480 gemeinnützige Organisationen sind berech-

tigt, das ZEWO-Gütesiegel zu führen. Dieses bescheinigt wirtschaftlichen, zweckbestimmten und wirkungsvollen Einsatz von Spendengeldern und transparente Organisation mit internen und externen Kontrollstrukturen. Die Sammlungen werden meist durch seriöse Organisationen durchgeführt, die Mitglied der ZEWO sind. Ein kantonales Bewilligungssystem wäre kaum wirksam und mit erheblichem administrativem Aufwand verbunden. Deshalb wird wie bisher und auch im Vertrauen auf das Einschätzungsvermögen des Publikums von Einflussnahme abgesehen (wie in AG, AR, BE, GR, NE, NW, OW, SG, SO, TI, UR, VS, ZG). Die mündige Bevölkerung soll selber entscheiden, wem sie Geld spenden will. Der Rechtssicherheit willen wird die Bewilligungsfreiheit festgeschrieben (Abs. 1). Der Regierungsrat kann zeitliche Einschränkungen einführen (Abs. 3).

Art. 9, Preisbekanntgabe

Das UWG regelt zusammen mit der PBV abschliessend die Preisbekanntgabe bzw. den Schutz des redlichen Handels und schützt die Marktkonkurrenten vor überbordendem Wettbewerb sowie die Konsumenten vor Irreführung. Den Kantonen kommt lediglich noch die Bestimmung der mit dem Vollzug zuständigen Behörde zu. Dieser soll wie bisher beim Kanton liegen. Ausgeschlossen ist gemäss UWG eine Bewilligungspflicht für Sonderverkäufe, Total- und Teilausverkäufe. Treu und Glauben widersprechendes Verhalten oder unlautere Geschäftspraktiken regeln UWG und PBV abschliessend.

Art. 10, Zulassung

Nach schweren Unfällen mit Canyoning und anderer Outdoor-Aktivitäten (Rafting usw.) erarbeitete der Bund ein Gesetz über das Bergführerwesen und das Anbieten weiterer Risikoaktivitäten (RiskG), das voraussichtlich am 1. Januar 2014 in Kraft tritt. Damit gilt insbesondere für den Bergführerberuf eine gesamtschweizerisch einheitliche Regelung. Für die Ausübung einer dem Gesetz unterstellten Risikoaktivität wird eine kantonale Bewilligung vorausgesetzt, die von der zuständigen Behörde am Wohnsitz oder Sitz der sich bewerbenden Person zu erteilen ist und in der gesamten Schweiz gilt (Art. 7 Abs. 1 RiskG). Um Missverständnisse zu vermeiden wird (namentlich zuhanden des betreffenden Gewerbes) deklariert, dass sich die Bewilligungsvoraussetzungen ausschliesslich aus dem Bundesrecht ergeben. Es bleibt kein Raum für kantonale Vorgaben, welche bundesrechtliche Bestimmungen auf die Glarner Verhältnisse übersetzten und detaillierten (Art. 18 Abs. 2 RiskG).

Art. 11, Zuständigkeit

Im Kanton unterstand das Bergführerwesen bisher der Aufsicht und Leitung des SAC (Beschluss über das Bergführerwesen, RR, 11. Januar 1971, GS IX C/2). Das neue Bundesrecht lässt nun Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf private Organisationen wie den SAC nicht mehr zu. Die Kantone haben Behörden zu bezeichnen, die für Erteilung, Erneuerung und Entzug der Bewilligungen sowie weiteren Vollzug zuständig sind (Abs. 1). Dem Regierungsrat wird die Möglichkeit eröffnet, einzelne oder alle Vollzugsaufgaben an eine regierungsrätliche Fachkommission oder an einen bzw. mehrere Kantone (Konkordat) zu übertragen (Abs. 2). Entgegen ursprünglicher Absicht beschränkte sich ein solches Mandat z.B. einer Fachkommission nicht bloss auf die Beratung der zuständigen kantonalen Behörde, sondern kann sich auf weiter gehende Aufgaben erstrecken, wie auf den Entzug von Bewilligungen. Die Kantone sind verpflichtet, die Kontrolle stationärer Einrichtungen wie Klettersteige oder Hochseilgärten durch die Baupolizei zu gewährleisten. Diese Aufgabe kommt den Gemeinden zu. Für die Bewilligungsprüfung hat die gesuchstellende Person ihnen die Unterlagen und Dokumente beizubringen. Unsicherheiten hinsichtlich der im Verwaltungsverfahren grundsätzlich geltenden Untersuchungsmaxime (Art. 37 VRG) lassen sich so vermeiden. Der Bund bestimmt lediglich, dass der Vollzug den Kantonen zukommt. Somit ist es möglich, den Vollzug des RiskG den Gemeinden zu übertragen. Ebenfalls der Klarheit willen, wird der Kanton als zuständig bezeichnet.

Art. 12, Meldepflichten

Das künftig geltende Bundesrecht wird die Bewilligungsinhaber zur Meldung von Änderungen verpflichten, welche Grundlage der Bewilligungserteilung bildeten (z.B. Aberkennung

Zertifizierung). Ob diese Pflicht von sämtlichen Betroffenen wahrgenommen wird, ist erfahrungsgemäss zweifelhaft, insbesondere bei drohenden nachteiligen Auswirkungen. Deshalb ist bei Vorfällen eine Meldepflicht von Kantonspolizei, Staats- und Jugendanwaltschaft und kantonalen Gerichten an die Vollzugsbehörde zu statuieren, was die Überprüfung einer Bewilligung nach sich ziehen kann. Da es sich dabei um besonders schützenswerte Personendaten handelt, bedarf es einer Grundlage im Gesetz.

Art. 13, Begriff öffentliche Filmvorführung

Seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Filmproduktion und Filmkultur am 1. August 2012 sind den Kantonen im Filmwesen keine Vollzugsaufgaben mehr übertragen. Das kantonale Filmgesetz vom 6. Mai 1979 (GS IX B/23/1) kann aufgehoben werden. Materiell von Bedeutung bleiben Regelungen in der landrätlichen Filmverordnung (GS IX B/23/2), denen zumindest teilweise formell-gesetzliche Qualität zugestanden werden kann (Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit). Diese, insbesondere zeitliche Einschränkungen und den Jugendschutz betreffend, werden überführt. Statt fast 40 Bestimmungen in Gesetz und Verordnung reduziert sich das kantonale Filmrecht auf noch sechs Kernbestimmungen. Eine Begriffsdefinition steckt den Anwendungsbereich ab; im Grundsatz werden lediglich öffentliche Filmvorführungen gesetzlich geregelt. Zur Verhinderung von Umgehungen erhält der Regierungsrat die Kompetenz auch nicht öffentliche Filmvorführungen in Klubs usw. einzuschränken.

Art. 14, Zuständigkeit und Aufsicht

Die Aufsicht über das öffentliche Filmwesen bleibt beim Kanton. Baurechtliche Fragen oder die Bewilligung zur Benützung öffentlichen kommunalen Grundes fallen in die Zuständigkeit der Gemeinden.

Art. 15, Vorführzeiten

Zur Verhinderung übermässiger Störungen werden die Vorführzeiten eingeschränkt. Den Gemeinden kommt die Kompetenz zu, befristet oder generell die Vorführzeiten einzuschränken oder auszudehnen.

Art. 16, Jugendschutz

Der bisher in der landrätlichen Filmverordnung geregelte Jugendschutz legt das Zutrittsalter zu Kinos grundsätzlich auf 16 Jahre fest. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) will die unterschiedlichen kantonalen Regelungen dazu zu harmonisieren: für den gleichen Film gleich Altersfreigaben in der ganzen Schweiz. Der „Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film“ zwischen KKJPD, Schweizerischem Verband für Kino und Filmverleih (Pro-Cinema), Schweizerischem Video-Verband und Schweizerischer Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) stimmten alle Kantone zu. Die „Kommission Jugendschutz im Film“ legt das Eintrittsalter fest, was jedoch ledig eine Empfehlung darstellt. Die Kantone haben deshalb in ihrem Recht die Möglichkeit vorzusehen, diese Empfehlungen für die Veranstalter von öffentlichen Filmvorführungen für verbindlich zu erklären (Abs. 3). Die Filmbranche kann hiervon einheitlich im gesamten Kanton abweichen, sofern es mit den Interessen des Jugendschutzes vereinbar ist (Abs. 2). Nach wie vor soll aber ein bestimmtes Zutrittsalter – 16 Jahre – verankert bleiben (Abs. 1).

Art. 17, Veröffentlichung und Kontrolle des Zutrittsalters

Vorgeschrieben bleibt die Verpflichtung der Kinobetreiber auf Bekanntgabe und Kontrolle des Mindestzutrittsalters der jungen Kundschaft.

Art. 18, Meldepflicht

Open-Air Kinos müssen dem Kanton und der Standortgemeinde eine Meldung machen, um eine allfällige amtliche Kontrolle zu ermöglichen.

Art. 19, Handel mit Tabakwaren

17 Kantone haben Verkaufsverbote für Tabakwaren an Kinder und Jugendliche beschlossen: BE, BL, BS, NW, VD und ZG eine Altersgrenze von 18, die andern Kantone eine von 16 Jahren. Umfragen ergaben, dass eine grosse Mehrheit der Schweizer Bevölkerung ein Verkaufsverbot an Kinder und Jugendliche befürwortet.

Der Kanton Glarus kennt bisher keine solche Verkaufsbeschränkung. Im Interesse des Jugendschutzes ist dazu eine Rechtsgrundlage zu schaffen sowie der gewerbsmässige Verkauf von Tabakwaren an unter 16-Jährige generell zu verbieten und unter Übertretungsstrafe zu stellen. Dieses Verbot gilt auch für Warenautomaten. Deren Betreiber haben somit dafür zu sorgen, dass auf diesem Weg kein Verkauf an unter 16-Jährige erfolgen kann (z.B. durch Verkauf von Jetons, Freischaltung durch Sender nach erfolgter Alterskontrolle). Verzichtet werden soll allerdings auf die Bewilligungs- bzw. Patentpflicht für sämtliche Warenautomaten. Sie ist für Behörden und Betreibende mit einem Aufwand verbunden, dem kein entsprechender Nutzen mehr gegenüber steht. Im Vergleich zu früher werden nur noch wenige, etwa 80 Warenautomaten betrieben. Das Staatssekretariat für Wirtschaft vertritt zudem den Standpunkt, dass das allgemeine Schutzbedürfnis von Konsumenten nicht ausreicht, um den Warenvertrieb via Automaten einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Die mit der Bewilligungspflicht verfolgten Zwecke – Schutz des Grundeigentümers vor gegen seinen Willen aufgestellten Automaten, Sicherung öffentlicher Verkehr, Schutz der Gesundheit – können auf anderem juristischem Weg als mit einer Bewilligungspflicht sicher gestellt werden.

Art. 20 – 24, Eichwesen

Das geltende kantonale Ausführungsrecht des Landrates vom 22. Oktober 1875 zum Bundesgesetz über das Messwesen ist antiquiert und deshalb in der Gesetzsammlung nicht einmal mehr wiedergegeben. Die Aufgaben des Eichmeisters umfassen zur Hauptsache periodische Nacheichung von Messmitteln sowie Kontrolle von Fertigpackungen in Anwendung der Mengenangabeverordnung. Messsicherheit ist Voraussetzung für Redlichkeit in Handel und Geschäftsverkehr, insbesondere beim Austausch von Gütern. Der Regierungsrat soll Organisation und Vollzug des Messwesens weiterhin regeln (Art. 20 Abs. 1). Er kann dazu mit umliegenden Kantonen Verwaltungsvereinbarungen abschliessen (Art. 20 Abs. 2). Heute nimmt ein Eichmeister im privatrechtlichen Mandatsverhältnis die Aufgaben wahr, was gut funktioniert. Für diese Auslagerung einer Verwaltungsaufgabe an eine Person ausserhalb der kantonalen Verwaltung ist eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich (Art. 21). Die Details – Entschädigung, Gebühren, Auslagen – wird der Regierungsrat näher zu regeln haben (Art. 20 Abs. 2, Art. 24). Verfügungen zur Durchsetzung der messrechtlichen Vorschriften kann der Eichmeister selber erlassen, während strafrechtliche Verzeigungen von der kantonalen Aufsichtsbehörde eingeleitet werden (Art. 23).

Art. 25, Rechtsschutz

Der Rechtsschutz richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (GS III G/1).

Art. 26, Strafbestimmungen

Zur Verstärkung einzelner aus dem Gesetz fliessender öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen werden gewichtigere Verstösse unter kantonale Übertretungsstrafe (Busse) gestellt, so insbesondere der gewerbsmässige Verkauf von Zigaretten an Personen unter 16 Jahren und die Verweigerung des Zutrittsrechts von staatlichen Kontrollorganen.

Art. 27 und 28, Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts

Die zeitlichen Einschränkungen erfolgen im vorliegenden Erlass. Regelungen im Ruhetagsgesetz (Art. 4 Abs. 1 Bst. b, Art. 6 Abs. 1 Bst. d) sind daher anzupassen. – Mit dem Inkrafttreten können fünf Erlasse aufgehoben werden (Art. 28).

Art. 29, Inkrafttreten

Das Inkrafttreten soll der Regierungsrat bestimmen, namentlich um die zeitliche Koordination mit dem Ausführungsrecht zu erleichtern.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, dem beiliegenden Gesetzesentwurf zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen: Gesetzesentwurf