

An den Landrat

---

Glarus, 22. Januar 2014

### **Verwesentlichung und Flexibilisierung der kantonalen Gesetzgebung; Änderung der Kantonsverfassung und von Gesetzen**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz behandelte die obgenannte Vorlage an ihrer Sitzung vom 22. Januar 2014 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Mathias Zopfi, Engi, Präsident

Mitglieder: LR Dr. Matthias Auer, Netstal, Vizepräsident  
LR Marco Banzer, Ennenda  
LR Hans Rudolf Forrer, Luchsingen  
LR Marco Hodel, Glarus  
LR Richard Lendi, Näfels  
LR Karl Mächler, Ennenda  
LR Dr. Peter Rothlin, Oberurnen (Vormittag)

Entschuldigt: LR Vreni Reithebuch, Linthal, als Ersatz für den als Landrat zurückgetretenen Siegfried Noser, Oberurnen  
LR Dr. Peter Rothlin, Oberurnen (Nachmittag)

An der Sitzung nahmen sodann Ratschreiber-Stv. Dr. Markus Schön (Projektleiter) als Vertreter des Regierungsrates und Kommissionssekretär Arpad Baranyi teil. Letzterer war auch für die Protokollführung besorgt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Vorlage zur Verwesentlichung und Flexibilisierung der kantonalen Gesetzgebung; Änderung der Kantonsverfassung und von Gesetzen (inkl. Beilagen).

#### **1. Eintreten**

Anlässlich der Eintretensdebatte wurde von mehreren Kommissionsmitgliedern die Zeitplanung bemängelt. Die Vorbereitung einer derart umfangreichen Vorlage innert zwei Wochen habe sich am Rande des Zumutbaren bewegt. Der Vorsitzende führte aus, dass diese Kritik verständlich ist, man jedoch innerhalb des knappen Zeitrahmens so viel Zeit wie möglich

einräumte. Den Mitgliedern des Landrates werde empfohlen, die Vorlage anhand der Erläuterungen des Berichtes durchzugehen. Dies ermögliche den einfacheren Zugang, als die Gesetzestexte zuerst zu prüfen.

Was den Inhalt der Vorlage betrifft, gab es seitens der Kommission keinen Widerspruch gegenüber der von Regierungsseite vorgebrachten Charakterisierung: Danach geht es bei den vorgelegten Änderungen um die Optimierung der bestehenden Gesetzgebung mit den darin enthaltenen Werthaltungen. Es handelt sich mithin nicht um eine Vorlage von grossem politischem Gewicht. Dennoch ist sie bedeutsam, betrifft doch eine Qualitätsverbesserung bei der Gesetzgebung das zentrale Element der staatlichen Aufgabenerfüllung.

Bei der Kommissionsberatung der Vorlage wurde das Schwergewicht auf die Frage gelegt, ob sich die beantragten Änderungen an den Verwesentlichungszielen orientieren. Unbestritten blieb, dass sich allfällige Anträge aus der Kommission bzw. dem Landrat nicht auf politische Gehalte ohne Bezug zur Verwesentlichung beziehen können. Dementsprechend wurden Wortmeldungen zu Anliegen dieser Art (z.B. unter Ziff. 8, gänzlicher Verzicht auf eine Gleichstellungskommission, oder unter Ziff. 10, Einführung des Öffentlichkeitsprinzips) im jeweiligen Einverständnis mit dem betreffenden Kommissionsmitglied zu Protokoll genommen, aber nicht weiter diskutiert.

Eine Sonderstellung innerhalb der Vorlage nimmt das Publikationsgesetz ein. Es geht dabei um eine inhaltliche Erneuerung, die weniger durch Verwesentlichungsbedürfnisse als durch die technische Entwicklung bedingt ist. Dementsprechend bestehen bei der Beratung dieses Erlasses die vorgenannten Einschränkungen nicht.

*Eintreten auf die Vorlage war unbestritten.*

## **2. Allgemeine Bemerkungen / Detailberatung**

*Kommissionsbericht; Ziffer 7, „Weiteres Vorgehen“*

Es wurde nachgefragt, welche Vorstellungen im Regierungsrat in Bezug auf umfassendere Vorhaben, wie z.B. die Bereinigung oder Totalrevision des EG ZGB, bestehen. Hierzu wurde von Regierungsseite ausgeführt, dass die betreffende Planung noch nicht erfolgt sei. Die Schaffung eines neuen EG ZGB stelle gesetzgeberisch eine grosse Herausforderung dar, die nur departementsübergreifend, allenfalls mit externer Unterstützung, bewältigt werden könne.

*Ziffer 2, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister; Art. 20 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1*

Es ergab sich eine Diskussion, ob es richtig sei, wenn der bisherige kantonale Tarif durch drei Gebührenordnungen der Gemeinden ersetzt werde, die unter Umständen für gleiche Leistungen unterschiedliche Abgeltungen vorsehen. Es wurde die Meinung geäussert, dass dieses Vorgehen in unserem kleinen Kanton wenig Sinn mache und zudem in den Gemeinden unnötig Ressourcen in Anspruch nehme. Von anderer Seite wurde der Standpunkt vertreten, dass die Gemeinden selber darüber sollen befinden können, welche Gebühren sie für ihre Leistungen beanspruchen. Von Regierungsseite wurde darauf hingewiesen, dass bei der Ausgestaltung eines Gebührentarifs zwar ein gewisser Gestaltungsspielraum bestehe, dieser aber an abgaberechtlichen Grundsätzen seine Grenzen finde: Die einzelne Gebühr muss in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der vom Gemeinwesen erbrachten Dienstleistung stehen, und die Summe der Gebühreneingänge darf die Gesamtkosten des Dienstleistungsangebotes nicht oder nur geringfügig überschreiten. Im Übrigen dürfe davon ausge-

gangen werden, dass die Gemeinden bzw. die drei Einwohnerkontrollen in dieser Sache für eine gewisse Abstimmung sorgen würden, so dass auf jeden Fall keine zu grossen Differenzen bei der Gebührenhöhe zu befürchten seien. – Es wurde kein Antrag gestellt.

Die Kommission erörterte die Aufhebung von Artikel 21 Absatz 1, welcher die Streichung der Verweisung auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz vorsieht, stellvertretend für die in beiden Sammelvorlagen häufig vorgesehene Weglassung von Rechtserweisungen bzw. Wiederholungen von Vorschriften. Von Regierungsseite wurde die Konzeption erläutert, die Erlasse von Vorschriften zu entlasten, welche etwas festhielten, was ohnehin gelte. Am Beispiel des Rechtsschutzes nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG): Das VRG enthalte eine Rechtsschutzordnung, welche für sämtliche im Kanton erlassenen Verfügungen und Verwaltungsentscheide Geltung habe, soweit die Spezialgesetzgebung nichts Abweichendes vorsehe. Es sei unnötig, darauf in jedem Gesetz oder gar in jedem Erlass noch einmal hinzuweisen. Aus der Kommission kam der Hinweis, dass dieses System der Rechtsschutzregelung wohl nicht jedermann bekannt sei. Mit demselben Votum wurde indessen eingeräumt, dass in der Bevölkerung das Bewusstsein um die umfassenden Beschwerdemöglichkeiten nach über 25 Jahren seit Einführung des VRG sehr wohl vorhanden sei, weshalb die systematische Streichung der entsprechenden Hinweise in den Erlassen gerechtfertigt sei. Bei Wiederholungen von übergeordnetem Recht (z.B. von Bundesvorschriften) oder Verweisungen auf dasselbe kommt dazu, dass Regelungen verankert werden die nicht zur Disposition stehen. Auch wird der stets unzutreffende Eindruck vermittelt, der nachgeordnete Erlass enthalte alle Normen, die in einem bestimmten Sachbereich zu beachten sind. – Es wurde kein Antrag gestellt.

#### *Ziffer 5, Gesetz über die Eidesformeln; Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1*

Aus der Mitte der Kommission wurde vermerkt, dass die Ersetzung des Begriffes „Bürger“ durch „Menschen“ nicht ideal zum sonstigen Stil der Eidesformeln passe. Gemäss Darlegung von Regierungsseite wird mit der Änderung dem Umstand Rechnung getragen, dass es universelle Rechte gibt, deren Geltung nicht auf die „Bürger“ oder die „Einwohner“ beschränkt ist. In diesem Zusammenhang erweise sich die Verwendung des Begriffes „Menschen“ als beste Lösung. – Es wurde kein Antrag gestellt.

#### *Ziffer 6, Publikationsgesetz*

Die Kommission beriet dieses neue Gesetz gesondert. Sie liess sich vorab den Kerngehalt erläutern.

Gemäss Darlegung von Regierungsseite steht die Erneuerung des Publikationsrechts im Zusammenhang mit dem im vergangenen Jahr eingeführten System „LexWork“, welches die tagesaktuelle Präsentation des geltenden Rechts im Internet ermöglicht. Da im Vergleich dazu jede gedruckte Fassung der Erlasstexte veraltet ist, wird die Einsparung des erheblichen personellen und finanziellen Aufwandes zur Herausgabe einer gedruckten Gesetzesammlung vorgesehen. Künftig sollen die laufende und die systematische Sammlung des glarnerischen Rechts nur mehr im Internet veröffentlicht werden. Als ergänzende Information ist im Entwurf der regierungsrätlichen Publikationsverordnung, welcher der Vorlage informationshalber beiliegt, vorgesehen, dass im Amtsblatt laufend über die publizierten Neuerungen informiert wird.

Die Anpassung des Publikationsrechts an die heutigen technischen Gegebenheiten wird zur Aktualisierung, Präzisierung und Vereinfachung sowie zu einer stufengerechteren Zuordnung der Regelungen genutzt. Die grundsätzlichen Inhalte werden Gegenstand eines Publikationsgesetzes, die Einzelheiten soll der Regierungsrat festlegen. Fünf bisherige Erlasse auf den Stufen Gesetz, landrätliche Verordnung und Regierungsverordnung können damit aufgehoben werden.

Es wurde kein Antrag gestellt.

*Ziffer 12, Archivgesetz; Art. 7*

Auf Anfrage wurde von Regierungsseite die Begründung für die vorgesehene Streichung des bisherigen Artikels 7 präzisiert: Dass das kantonale Zivilstandsamt dem Landesarchiv die zivilstandsrechtlichen Daten zur Nachführung des Genealogiewerkes nicht mehr liefern könne, hänge nicht primär mit dem Datenschutz zusammen. Vielmehr sei mit der landesweiten Umstellung auf das System „INFOSTAR“ im Jahr 2004 von den im Heimatkanton geführten Familienregistern auf die personenbezogene Zivilstandsregistrierung umgestellt worden. Die zivilstandsrelevanten Vorgänge würden vom jeweiligen Ereignisort an die zentrale Datensammlung „INFOSTAR“ gemeldet. Die frühere automatische Meldung der Vorgänge an den Heimatort der betroffenen Person zu Händen des dort geführten Familienregisters erfolge nicht mehr. Damit entfalle auch die Möglichkeit des kantonalen Zivilstandsamtes, das Landesarchiv mit den betreffenden Meldungen zu Händen des Genealogiewerkes zu versorgen. Von Seiten eines Kommissionsmitgliedes wurde bemerkt, dass die faktische Unmöglichkeit, das Genealogiewerk des Landes Glarus fortzuführen, sehr zu bedauern sei. – Es wurde kein Antrag gestellt.

*Ziffer 22, Bildungsgesetz; Art. 32 Abs. 2*

Es wurde die Frage aufgeworfen, was unter der „fachlichen“ Aufsicht des Kantonsschulrates zu verstehen ist. Erklärungsansätze von Regierungsseite und aus der Mitte der Kommission gingen dahin, dass es um die Beaufsichtigung der operativen Tätigkeit der Kantonsschule gehe, bzw. dass die fachliche Aufsicht als Abgrenzung zu jener in organisatorischer und personeller Hinsicht zu verstehen sei. Nach Auffassung der Kommission bleibt die Bedeutung unklar, was zu schwer lösbaren Abgrenzungsfragen führen könnte. Deshalb wurde einstimmig die Streichung des Wortes „fachlichen“ beschlossen. Ebenfalls einstimmig zugestimmt wurde dem Antrag von Regierungsseite, die Bezeichnung des vom Landrat zu beschliessenden Erlasses mit „Schulordnung“ wegzulassen. Es bestehe die Absicht, die Erlasse von Landrat und Regierungsrat einheitlich als „Verordnung“ zu bezeichnen, was den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspreche. Die von der Kommission beschlossene Formulierung lautet somit wie folgt:

Art. 32 Abs. 2

Die Kantonsschule wird von der Schulleitung geführt und steht unter der Aufsicht des Kantonsschulrats. Der Landrat regelt die Grundzüge der Organisation sowie der Aufsicht.

*Ziffer 29, Gesetz über den Zivilschutz; Art. 9 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 1*

Von Regierungsseite wurde die Ergänzung der Vorlage um rein begriffliche Änderungen in den oben zitierten Bestimmungen beantragt. Diese Bestimmungen finden sich nicht in der Vorlage. In ihnen wird von „den zuständigen Behörden“ bzw. „der zuständigen Behörde“ statt von „der zuständigen kantonalen Verwaltungsbehörde“, gesprochen, wie dies sonst zur gesetzlichen Umschreibung einer durch Regierungsverordnung näher zu bestimmenden kantonalen Verwaltungszuständigkeit üblich ist. Das soll korrigiert werden. Die Kommission beschloss einstimmig folgende Änderungen:

Art. 9 Abs. 1

Die für die Kontrollführung zuständige kantonale Verwaltungsbehörde kann zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben zivilschutzrelevante Daten bearbeiten.

Art. 11 Abs. 1

Das zuständige Departement steuert nach den Vorgaben des Bundes den Schutzraumbau und legt die Ersatzbeiträge fest. Der weitere Vollzug der Aufgaben im Schutzraumbau erfolgt durch die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde.

*Ziffer 36, Raumentwicklungs- und Baugesetz; Art. 71 Abs. 3*

Vom Vorsitzenden wurde auf den Umstand hingewiesen, dass die hier thematisierte Frage betreffend Information der Grundeigentümer über Bauvorhaben vom Landrat bereits in zwei Lesungen beraten worden ist. Die Regelung gehört zur Thematik Verwesentlichung, weshalb die Beratung an der Landsgemeinde innerhalb dieser Vorlage erfolgt. – Es wurde kein Antrag gestellt.

#### *Ziffer 37, Beschluss über Verwertung von Wasserkräften im Kanton Glarus; Art. 4a*

Ein Kommissionsmitglied gab seiner Verwunderung darüber Ausdruck, dass die von der Landsgemeinde 2009 vorgenommene Änderung eines ansonsten fast hundertjährigen Erlasses schon wieder aufgehoben werden solle. Gemäss Darlegung von Regierungsseite gelangte man im Zusammenhang mit der Anpassung der Gesetzgebung an die Rechtsweggarantie seitens des Kantons zur Auffassung, dass die als „Wasserrechtskonzession“ bezeichneten Freigaben von Gewässern zur Wasserkraftnutzung durch den Landrat Entscheide „mit vorwiegend politischem Charakter“ darstellten, womit diese als innerkantonal endgültig bezeichnet werden dürften. Das Bundesgericht sei bei Beurteilung einer Beschwerde gegen eine landrätliche Wasserrechtskonzession zu einer anderen Auffassung gelangt; danach müssen die landrätlichen Entscheide im Kanton gerichtlich angefochten werden können. Dieses höchstrichterliche Urteil gebiete die Aufhebung von Artikel 4a, welcher die innerkantonale Unanfechtbarkeit verankert habe. – Es wurde kein Antrag gestellt.

#### *Ziffer 40, Gesetz über die Besteuerung der Wasserfahrzeuge*

Es wurde der Hinweis in den Erläuterungen aufgenommen, wonach eine Vereinfachung hin zu einer Tagesbesteuerung der Wasserfahrzeuge analog den Motorfahrzeugen wünschbar sei. Die Regierungsseite wurde mit der Frage konfrontiert, ob der einzige Grund für den Verzicht auf eine solche Vereinfachung darin liege, dass die heutige Regelung derjenigen in anderen Kantonen entspreche. Ein Kanton müsse mit mehr Bürgerfreundlichkeit den Anfang machen, und bei uns sei die Gelegenheit mit dem Verwesentlichungsprojekt gegeben. Von Regierungsseite wurde dargelegt, dass im Zusammenhang mit der Besteuerung sämtlicher Fahrzeuge, insbesondere auch der Wasserfahrzeuge, eine Totalrevision in Planung sei. Dort solle dieses Thema auf jeden Fall aufgegriffen werden. Von einer Korrektur zum jetzigen Zeitpunkt sei deshalb abzusehen. – Es wurde kein Antrag gestellt.

#### *Ziffer 49, Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe; Art. 28 Abs. 3*

Es wurde die Medienberichterstattung zur vorgesehenen Regelung betreffend Verweigerung oder Einstellung der Sozialhilfe bei Missachtung von Auflagen und Weisungen aufgegriffen; die gesetzliche Verankerung dieser Option ist als aufsehenerregende Verschärfung des Sozialhilferechts dargestellt worden. Von Regierungsseite wurde dargelegt, dass diese Möglichkeit an sich schon in der bestehenden Gesetzgebung angelegt sei und es sich insofern nur um eine Klärung der Rechtslage handle. Im Übrigen werde darauf nur in seltenen Fällen zurückgegriffen. Aus der Mitte der Kommission wurde vorgebracht, dass es Leistungseinstellungen schon in der Praxis der früheren kommunalen Sozialbehörden gegeben habe. – Es wurde kein Antrag gestellt.

#### *Ziffer III, Inkrafttreten*

Von Regierungsseite wurde beantragt, die Änderungen des Steuergesetzes gemäss Ziffer 32 auf den Beginn eines Steuerjahres, den 1. Januar 2015, in Kraft treten zu lassen. Ein Inkrafttreten im Laufe des Jahres, wie dies Ziffer III der Vorlage mit dem 1. September 2014 grundsätzlich vorsehe, sei bei der Steuergesetzgebung unzweckmässig. Die Kommission stimmte diesem Antrag zu und beschloss einstimmig folgende Änderung:

##### *Ziffer III*

Diese Änderungen treten grundsätzlich am 1. September 2014 in Kraft.

Die Änderungen des Steuergesetzes treten am 1. Januar 2015 in Kraft.

Soweit Änderungen der Genehmigung des Bundes bedürfen, treten sie mit dieser Genehmigung in Kraft. Den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Publikationsgesetzes sowie der Aufhebung des Gesetzes über die Neuherausgabe einer Sammlung des glarnerischen Rechts bestimmt der Regierungsrat.

### *Ganze Änderungsvorlage*

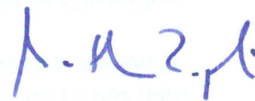
Von der Kommission festgestellte Druck- und Redaktionsfehler in den Erlasstexten wurden direkt korrigiert. Auf die Auflistung dieser Korrekturen wird mangels inhaltlicher Bedeutung verzichtet.

### **3. Kommissionsantrag**

*Die Kommission beantragt dem Landrat einstimmig, der Vorlage zur Verwesentlichung und Flexibilisierung der kantonalen Gesetzgebung, Änderung der Kantonsverfassung und von Gesetzen, mit der von ihr vorgenommenen Änderung zu Handen der Landsgemeinde zuzustimmen.*

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

**Landrätliche Kommission  
Recht, Sicherheit und Justiz**



*Mathias Zopfi, Engi*  
Kommissionspräsident