

An den Landrat

Glarus, 13. November 2018

Änderung des Publikationsgesetzes

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Die Vorlage im Überblick

Die Bedeutung des Internets als Informations- und Kommunikationsmedium hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Auch für die öffentlichen Verwaltungen hat es eine zentrale Stellung erlangt. Mit Erlass des Publikationsgesetzes beschloss die Landsgemeinde 2014 für die Veröffentlichung des Rechtsstoffes einen Primatwechsel weg von der gedruckten hin zur elektronischen Fassung. Auf die Herausgabe der kantonalen Gesetzessammlung in gedruckter, papiergebundener Form wird seither verzichtet. Mit der nun vorgeschlagenen Änderung wird der Vorrang der elektronischen Publikation auch für das Amtsblatt gesetzlich verankert. Eine gedruckte, papiergebundene, durch den Kanton herausgegebene Ausgabe ist nicht mehr gesetzlich vorgeschrieben. Der Regierungsrat wird den Printmedien des Kantons jedoch weiterhin die Daten für die Herausgabe einer gedruckten Version zur Verfügung stellen.

Der Wechsel hin zur digitalen Publikation steht im Einklang mit dem politischen Entwicklungsplan 2020–2030 und der Legislaturplanung 2019–2022 des Regierungsrates. Das digitale Amtsblatt ermöglicht eine Reihe von technischen Neuerungen, welche für die Nutzerinnen und Nutzer den Umgang mit behördlichen Informationen erleichtern. Darüber hinaus trägt es auch den gestiegenen Anforderungen an den Schutz von Personendaten und an einen barrierefreien Zugang zu amtlichen Informationen Rechnung. Der Zugang zu den Bekanntmachungen im Amtsblatt bleibt weiterhin unentgeltlich. Dank elektronisch unterstützter Prozesse und der medienbruchfreien Verwaltung der amtlichen Bekanntmachungen in strukturierter Form sind mit der Einführung einer digitalen Lösung schliesslich auch Kostenersparnisse möglich.

2. Ausgangslage

2.1. Geltendes Recht

Als Teil der Vorlage zur Verwesentlichung und Flexibilisierung der kantonalen Gesetzgebung wurde das Publikationsgesetz von der Landsgemeinde 2014 angenommen. Zusammen mit der neuen regierungsrätlichen Publikationsverordnung (PubV; GS I D/24/2) trat es am 15. August 2014 in Kraft.

Im Zentrum der Erneuerung des Publikationsrechts im Jahr 2014 stand die Ablösung der Gesetzessammlung in gedruckter, papiergebundener Loseblattform durch eine ausschliessliche Internetpublikation mit der Redaktions- und Publikationssoftware LexWork. Die in elektronischer Form im Internet veröffentlichte Gesetzessammlung wurde für massgeblich erklärt, auf den Druck einer papiergebundenen Ausgabe verzichtet. Der Grundsatz des unentgeltlichen Zugangs zur Gesetzessammlung wurde explizit im Gesetz verankert, die Staatskanzlei als Einsichtsstelle für Personen bezeichnet, die über keinen Internetzugang verfügen. Zudem wurde der Regierungsrat verpflichtet, für die Wiedergabesicherheit und Rückverfolgbarkeit des Rechtsstoffes zu sorgen.

Im Gegensatz zur Gesetzessammlung wurde beim Amtsblatt darauf verzichtet, die rechtlichen Voraussetzungen für eine spätere vorrangige oder gar ausschliessliche Publikation im Internet zu schaffen. Stattdessen wurde die Beibehaltung des Amtsblattes in gedruckter, papiergebundener Form im Jahr 2014 explizit auf Gesetzesstufe verankert und lediglich eine gesetzliche Grundlage für die parallele Veröffentlichung des Amtsblattes im PDF-Format im Internet vorgesehen.

2.2. Handlungsbedarf

2.2.1. Entwicklung beim Bund und in den Kantonen

Die Bedeutung des Internets als Informations- und Kommunikationsmedium hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Diese Entwicklung macht auch vor dem Amtsblatt keinen Halt. In den Kantonen Graubünden (seit 1. Januar 2016; www.kantonsamtsblatt.gr.ch) und Zürich (seit 3. September 2018; www.amtsblatt.zh.ch) sowie im Fürstentum Liechtenstein (seit 1. Januar 2003; www.amtsblatt.llv.li) wurde das digitale Amtsblatt unter gleichzeitigem ganzen oder teilweisen Verzicht auf eine gedruckte, papiergebundene Ausgabe bereits eingeführt. In anderen Kantonen (BS [ab 1. Januar 2019], BE [ab 1. Januar 2019]) steht die Einführung einer digitalen Lösung kurz bevor oder wurde die Beschaffung einer elektronischen Publikationsplattform im 2018 öffentlich ausgeschrieben und vergeben (AG [Einführung auf 1. Juli 2019 vorgesehen] und SG). Weitere Kantone sind daran, die technischen Möglichkeiten sowie den Anpassungsbedarf bei den gesetzlichen Grundlagen abzuklären (AR [Einführung auf 1. Januar 2020 geplant], OW [Entscheid für oder gegen Primatwechsel im 2018 erwartet], SO, UR). Hingegen verzichtete der Kanton Schwyz im Frühjahr 2018 explizit auf die Einführung einer digitalen Publikationslösung, da sich in der Vernehmlassung zur notwendigen Gesetzesanpassung eine Mehrheit für die Beibehaltung des gedruckten Amtsblattes ausgesprochen hatte und für die Regierung des Kantons Schwyz die Herausgabe einer gedruckten, papiergebundenen Ausgabe parallel zur digitalen aus Kostengründen nicht in Frage kam. Schliesslich gibt es eine Reihe von Kantonen, die sich noch keine konkreteren Überlegungen zum digitalen Amtsblatt gemacht haben (AI, LU, TG). Auf Bundesebene existiert sowohl eine gedruckte Fassung des Bundesblattes als auch eine elektronische, wobei die elektronische Fassung massgeblich ist. Der Primatwechsel bezüglich Rechtsverbindlichkeit weg von der gedruckten hin zur elektronischen Fassung erfolgte beim Bund auf den 1. Januar 2016.

2.2.2. Situation im Kanton Glarus

Das Amtsblatt des Kantons Glarus erscheint einmal wöchentlich jeweils am Donnerstag. Es wird im Internet auf der Webseite des Kantons unentgeltlich als PDF-Dokument elektronisch zur Verfügung gestellt. Zudem erscheint es in gedruckter Form als Beilage zu speziell auf das Kantonsgebiet ausgerichteten Presseerzeugnissen, durch Gratisabgabe eines Separatdruckes an Gemeinden und Amtsstellen sowie durch kostenpflichtige Zustellung eines Separatdruckes an die Abonnenten. Die Basisauflage des Amtsblattes für die Veröffentlichung in der Zeitung Südostschweiz beträgt 10 600 Exemplare. Daneben erscheint es auch in der Zeitung Fridolin. Die Auflage des Separatdruckes beträgt rund 300 Exemplare. Aktuell gibt es noch knapp 50 Abonnenten (Behörden und Verwaltungsstellen, Unternehmen und NGO, wenige Privatpersonen und einige Anwaltskanzleien).

Für die Herausgabe des Amtsblattes ist die Staatskanzlei verantwortlich. Die zu veröffentlichenden Bekanntmachungen werden durch die publizierenden Stellen jeweils per E-Mail als Word-Dokument an die Staatskanzlei eingereicht. Die Weiterbearbeitung und das Setzen der Texte ins „Amtsblattformat“ erfolgt durch die Somedia AG. Das „Gut zum Druck“ erteilt wiederum die Staatskanzlei nach erfolgter Endkontrolle. Die Somedia AG übernimmt für den Kanton zudem die Abonnentenverwaltung sowie die Zustellung der Separatdrucke. Dazu sowie für die Veröffentlichung des Amtsblattes als Beilage zur Südostschweiz besteht zwischen dem Kanton Glarus und der Somedia AG eine vertragliche Regelung. Die Rechnungsstellung für die kostenpflichtigen Veröffentlichungen erfolgt hingegen wieder durch die Staatskanzlei. Dazu werden die Millimeterzeilen von Hand gezählt und erfasst (vgl. Art. 12 Abs. 1 PubV). Im Gegensatz zur Somedia AG besteht mit der Fridolin Druck und Medien, Walter Feldmann AG für den Abdruck des Amtsblattes in der Zeitung Fridolin keine Vereinbarung. Somit handelt es sich bei der Herausgabe in der Zeitung Fridolin lediglich um eine inoffizielle Publikation durch einen Drittanbieter.

Die mit der Herausgabe des Amtsblattes generierten Einnahmen setzen sich aus den kostenpflichtigen Veröffentlichungen und den Abonnementskosten zusammen. Abhängig von der Anzahl und vor allem dem Umfang der kostenpflichtigen Veröffentlichungen betrugen die Einnahmen im Jahr 2017 rund 51 000 Franken, im Jahr 2016 rund 47 000 Franken. Demgegenüber beläuft sich der Aufwand auf rund 98 000 Franken jährlich. Stellt man die zwei grossen Einnahmen und Ausgabenposten beim Kanton gegenüber, so bleibt ein Aufwandüberschuss von rund 47 000–51 000 Franken jährlich. Darin nicht eingerechnet sind die bei der Staatskanzlei anfallenden Personalkosten. Der Personalaufwand beläuft sich auf rund 25 % einer Stelle im Sekretariat der Staatskanzlei. Dies entspricht einem Personalaufwand von rund 20 000 Franken (inkl. Sozialbeiträge) jährlich. Somit resultiert beim Kanton für das Amtsblatt ein Aufwandüberschuss von rund 67 000 bis 71 000 Franken pro Jahr.

Der Prozess von der Eingabe der zu veröffentlichenden Meldungen bis zur Rechnungsstellung zeichnet sich durch mehrere Medienbrüche und viel Handarbeit aus. Er ist wenig effizient, fehleranfällig und bindet personelle Ressourcen. Damit genügt er den heutigen Anforderungen an eine zweckmässige, wirtschaftliche Aufgabenerfüllung sowie den Ansprüchen im Umgang mit den digitalen Medien nicht mehr. Eine Verbesserung drängt sich zudem auch zum Schutz der Personendaten auf. Die bisherige Lösung mit der Aufschaltung von durch Internet-Suchmaschinen indexierbaren PDF-Dokumenten auf der Webseite des Kantons genügt den datenschutzrechtlichen Anforderungen nicht vollumfänglich.

2.2.3. Digitale Publikationslösung

Auf dem Markt sind mehrere Lösungen verschiedener Anbieter für die Herausgabe eines digitalen Amtsblattes erhältlich. Ihnen gemein ist, dass sie die bisherige Prozesslogik umkehren: Vorrangig ist die elektronische Publikation, auf deren Grundlage danach bei Bedarf eine papiergebundene Ausgabe des Amtsblattes erstellt werden kann.

Für die Publikation von Meldungen loggen sich die publizierenden Stellen auf einem Onlineportal ein, erfassen die zu veröffentlichenden Meldungen in strukturierter Form und reichen sie über das System bei der herausgebenden Stelle zur Publikation ein. Diese wird über den Eingang neuer Meldungen automatisch informiert. Gibt sie die Meldung frei, wird diese durch das System auf dem Internet automatisch publiziert, sei dies täglich oder an einem festgelegten Datum (Erscheinungsrhythmus). Bereits in elektronischer Form vorhandene, im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) oder auf der elektronischen Beschaffungsplattform simap.ch erfasste Meldungen werden durch die Systeme automatisch ins kantonale Amtsblatt übernommen und veröffentlicht. Die Rechnungsstellung an die publizierenden Stellen erfolgt ebenfalls automatisch über die in ihrem Benutzerkonto hinterlegte Rechnungsadresse. Die Lösungen garantieren somit einen medienbruchfreien, rein elektronisch geführten Prozess von der Eingabe der zu veröffentlichenden Meldung über deren Publikation bis zur Rechnungsstellung.

Mit der Publikation werden die Meldungen im Internet für jedermann unentgeltlich und barrierefrei zugänglich und sind auch von unterwegs für mobile Geräte optimiert abrufbar. Sie sind über eine integrierte Suche mit Filtermöglichkeiten erschlossen. Dies ermöglicht einen schnellen und einfachen Zugriff auf die gewünschten Informationen. Die Suchfunktion lässt sich in zeitlicher Hinsicht je nach Meldungstyp bzw. Zweck der Meldung beschränken. Nach Ablauf des definierten Suchzeitraums sind die Meldungen zwar noch vorhanden und bleiben in der Regel auch publiziert, sie sind jedoch nicht mehr für eine systematische Suche mit der integrierten Suchfunktion oder einer allgemein zugänglichen Internet-Suchmaschine wie z. B. Google erschlossen.

Für die Nutzerinnen und Nutzer des Amtsblattes bieten die Publikationslösungen zudem den Mehrwert, sich im Rahmen eines unentgeltlichen Online-Abonnements eine nach den eigenen Bedürfnissen zusammengestellte Auswahl an Meldungen elektronisch zukommen zu lassen. Schliesslich besteht die Möglichkeit, einzelne oder mehrere Meldungen in strukturierter Form als digital signierte PDF-Dokumente zu erzeugen, lokal zu speichern oder auszu-drucken. Darüber hinaus bieten einige Lösungen die Möglichkeit, die veröffentlichten Meldungen periodisch als eigentliche Amtsblatt-Ausgabe in PDF-Form zu erzeugen und zu drucken oder drucken zu lassen. Schliesslich können die Meldungen auch aus dem System exportiert und Medienunternehmen zur Verfügung gestellt werden, sodass diese sie für eine gedruckte, papiergebundene Auflage z. B. als Beilage in einer Zeitung aufbereiten und veröffentlichen können.

2.3. Zielsetzungen

Mit der beabsichtigten Änderung des Publikationsgesetzes soll festgelegt werden, dass – analog der Gesetzessammlung – die elektronische Fassung des Amtsblattes im Internet massgebend ist. Ihr soll gegenüber der gedruckten, papiergebundenen Ausgabe künftig der Vorrang zukommen. Dies erlaubt die Umkehr der Prozesslogik und damit die Einführung einer digitalen, medienbruchfreien Amtsblattlösung. Auf die im Gesetz verankerte Pflicht, das Amtsblatt in gedruckter, papiergebundener Form erscheinen zu lassen, soll künftig verzichtet werden. Eine Zeitungsausgabe des Amtsblattes auf der Grundlage der elektronischen Amtsblatt-Datenbank bleibt jedoch weiterhin möglich. Aus datenschutzrechtlichen Überlegungen soll eine gesetzliche Grundlage für die Veröffentlichung von Personendaten geschaffen sowie deren Erschliessbarkeit über Suchfunktionen geregelt werden. Gleichzeitig soll die Gelegenheit genutzt werden, um den Staatskalender, welchen die Staatskanzlei als offizielles Informationsmittel herausgibt und der ebenfalls digitalisiert werden soll, gesetzlich zu verankern. Schliesslich gilt es, die in anderen Erlassen vorgesehenen Publikationspflichten zu überprüfen und zu verwesenlichen: Spezialgesetzliche Publikationspflichten, die nicht mehr zeitgemäss oder erforderlich sind, sollen entfallen. Die Digitalisierung des Amtsblattes steht im Einklang mit dem politischen Entwicklungsplan 2020–2030 und der Legislaturplanung 2019–2022, in deren Rahmen ein Digitalisierungsschub erfolgen soll.

2.4. Wesentliche Inhalte

Die vorgeschlagene Änderung des Publikationsgesetzes (E-PubG) enthält folgende wesentlichen Inhalte:

- Auf die gesetzliche Pflicht, das Amtsblatt in gedruckter, papiergebundener Form herauszugeben, wird verzichtet (Art. 8 Abs. 3 E-PubG);
- Für Personen, die über keinen Zugang zum Internet verfügen, wird die Staatskanzlei wie im geltenden Recht als Einsichtsstelle bezeichnet (Art. 8 Abs. 3 E-PubG);
- Die elektronische Fassung des Amtsblattes wird für massgeblich erklärt (Art. 8 Abs. 3a E-PubG);
- Der Regierungsrat behält wie bisher die Kompetenz, die Erscheinungsweise, den Erscheinungsrhythmus sowie die Berichtigung von fehlerhaften Bekanntmachungen auf Verordnungsstufe zu regeln (Art. 8 Abs. 4 E-PubG);

- Der Regierungsrat wird – analog der elektronischen Gesetzessammlung (s. Art. 5 PubG) – verpflichtet, für die Wiedergabesicherheit und die Rückverfolgbarkeit der im Amtsblatt publizierten Bekanntmachungen zu sorgen (Art. 8 Abs. 5 E-PubG);
- Über eine parallele Veröffentlichung des Amtsblattes in gedruckter, papiergebundener Form entscheidet der Regierungsrat (Art. 8 Abs. 5 E-PubG);
- Der Bezug der gedruckten, papiergebundenen Ausgabe des Amtsblattes kann kostenpflichtig erklärt werden (Art. 9 Abs. 2 E-PubG);
- Eine gesetzliche Grundlage für die Veröffentlichung von Behördenverzeichnissen im Internet und in gedruckter Form als Staatskalender wird geschaffen (Art. 10 E-PubG);
- Eine gesetzliche Grundlage für die Veröffentlichung von Personendaten in den amtlichen Publikationen wird geschaffen; der Regierungsrat beauftragt, die Erschliessbarkeit via Suchfunktionen zu regeln (Art. 11 E-PubG).

2.5. Ausarbeitung des Entwurfs

Die Ausarbeitung des Entwurfs oblag der Staatskanzlei. Im vierten Quartal 2017 nahm die Projektgruppe eine Auslegeordnung zur künftigen Erscheinungsform des Amtsblattes vor, bestimmte den Handlungsbedarf und legte die Stossrichtungen fest. Im ersten Halbjahr 2018 liess sie sich verschiedene Lösungen für das digitale Amtsblatt vorstellen, erstellte auf der Grundlage der gewonnenen Eindrücke sowie gestützt auf die Auslegeordnung das Normkonzept und erarbeitete den Vorentwurf der Gesetzesänderung für die Vernehmlassung.

3. Vernehmlassungsverfahren

3.1. Vorgehen und Rücklauf

Mit Beschluss vom 14. August 2018 (RRB § 271) nahm der Regierungsrat vom Entwurf der Staatskanzlei für die Änderung des Publikationsgesetzes Kenntnis und gab ihn für die Vernehmlassung frei. Die Vernehmlassung wurde im Amtsblatt vom 16. August 2018 öffentlich angezeigt und dauerte bis am 4. Oktober 2018. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die Gemeinden, die kantonalen Parteien, die Landeskirchen, die kantonalen Gerichte, die Samedia AG und die Fridolin Druck und Medien Walter Feldmann AG sowie alle Departemente der kantonalen Verwaltung.

Bis zum Ablauf der Vernehmlassungsfrist sind insgesamt 17 Stellungnahmen eingegangen. Alle drei Gemeinden, vier politische Parteien (BDP, CVP, SP, SVP), die Verwaltungskommission der Gerichte (VK Gerichte), die zwei Landeskirchen, die zwei angeschriebenen Medienunternehmen sowie sämtliche Departemente haben sich zur Vorlage geäussert. Der Katholische Kirchenrat des Landes Glarus sowie drei Departemente (DBU, DSJ, DVI) verzichteten dabei auf eine (vertiefte) inhaltliche Auseinandersetzung mit der Vorlage.

3.2. Zusammenfassung der wesentlichsten Rückmeldungen

Mit Ausnahme einer Stellungnahme (SP) begrüsst die meisten Vernehmlassungsteilnehmenden die mit der Änderung des Publikationsgesetzes geplante Einführung des digitalen Amtsblattes (BDP, SVP; Gemeinden Glarus Nord, Glarus, Glarus Süd; Samedia AG; DFG, DBK, DBU). Explizit begrüsst wurde, dass die elektronische Fassung des Amtsblattes für massgeblich erklärt werden soll (Art. 8 Abs. 3a E-PubG) (CVP, Gemeinde Glarus).

Nicht unerwartet war in der Vernehmlassung die beabsichtigte Aufhebung der gesetzlichen Verpflichtung des Kantons, das Amtsblatt neben der elektronischen Form auch noch als gedruckte Ausgabe herausgeben zu müssen (Art. 8 Abs. 3 und 5 E-PubG), umstritten. Das Spektrum der Rückmeldungen reichte dabei von der Anregung, künftig gänzlich auf eine gedruckte Ausgabe zu verzichten (DFG), über den Bedarf, dass der Kanton den Abdruck in Zeitungen fördere (VK Gerichte), dem Bedürfnis, dass der Kanton sicherzustellen habe, dass ein freiwilliger Abdruck der amtlichen Bekanntmachungen in Zeitungen weiterhin möglich sei

(CVP, Fridolin Druck und Medien Walter Feldmann AG) bis zur Forderung, zumindest vorläufig an der Verpflichtung für den Kanton festzuhalten, das Amtsblatt weiterhin in gedruckter Form herauszugeben (SP, SVP; Gemeinden Glarus Nord, Glarus, Glarus Süd; Kirchenrat der Evangelisch-Reformierten Landeskirche des Kantons Glarus). Die Somedia AG und die Fridolin Druck und Medien Walter Feldmann AG begrüßten es, dass das Gesetz eine Herausgabe des Amtsblattes in gedruckter Version weiterhin zulasse.

Des Weiteren wurde vereinzelt gefordert, den Erscheinungsrhythmus – wöchentlich in der Regel jeweils donnerstags – auf Gesetzesstufe festzuschreiben, anstatt ihn an den Regierungsrat zu delegieren (Art. 8 Abs. 4 Bst. b E-PubG) (CVP, Gemeinde Glarus Süd). Auch wurde die Bezeichnung der Staatskanzlei als Einsichtsstelle (Art. 8 Abs. 3 E-PubG) als unzweckmässig erachtet (BDP, CVP, SVP). Was die Anpassungen der Kostenregelungen (Art. 9 E-PubG) betrifft, so wurde einerseits moniert, dass die heute verrechneten Kosten zu hoch seien. Andererseits wurde angeregt, auf die Verrechnung von Kosten zu verzichten (VK Gerichte). Das DFG erachtete hingegen die Beibehaltung der Kostenpflicht für zwingend erforderlich.

Was schliesslich die Aufhebung nicht mehr zeitgemässer spezialgesetzlicher Publikationspflichten betrifft, wurde durch einen Vernehmlassungsteilnehmer (CVP) gefordert, Artikel 30 des Kantonalbankgesetzes nicht aufzuheben. Die Glarner Kantonalbank gehöre dem Volk und dieses hafte mittels Staatsgarantie für deren Verbindlichkeiten. Es habe deshalb ein Recht, im Amtsblatt des Kantons Glarus offiziell über relevante Sachverhalte informiert zu werden.

3.3. *Beurteilung durch den Regierungsrat*

Der Regierungsrat ist sich der Bedeutung des Amtsblattes als Publikationsorgan für behördliche Bekanntmachungen bewusst. Gerade deswegen erachtet er es als notwendig, die Erscheinungsform an die sich ändernden Nutzungsgewohnheiten anzupassen und mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen die Voraussetzungen für die Einführung eines digitalen Amtsblattes zu schaffen. Dies im Einklang mit der Absicht des politischen Entwicklungsplans 2020–2030, die Chancen der Digitalisierung zu nutzen, und in Erfüllung des Legislaturziels der Legislaturplanung 2019–2022, die öffentliche Verwaltung in den Kernbereichen zu digitalisieren. Folgerichtig hält er an seinen Vorschlägen zur Änderung des Publikationsgesetzes fest.

Der Kanton soll nicht mehr von Gesetzes wegen verpflichtet sein, das Amtsblatt in gedruckter Form herausgeben zu müssen. Dies bedeutet umgekehrt jedoch nicht, dass das Amtsblatt gar nicht mehr in gedruckter, papiergebundener Form herausgegeben werden kann bzw. darf. Jedoch soll der Kanton dafür nicht mehr die Verantwortung tragen oder als Herausgeber fungieren. Vielmehr soll der Markt spielen. Der Regierungsrat geht davon aus, dass, solange eine genügende Nachfrage nach der Herausgabe eines gedruckten Amtsblattes besteht, dieses weiterhin als Beilage zu speziell auf das Kantonsgebiet ausgerichteten Presseerzeugnissen vertrieben wird. Bereits heute druckt die Fridolin Druck und Medien, Walter Feldmann AG das Amtsblatt ohne jeglichen Auftrag des Kantons eigenverantwortlich in der Zeitung Fridolin mit einer Auflage von nach eigenen Angaben 32 000 Exemplaren ab. Rechtlich betrachtet handelt es sich dabei um eine inoffizielle Publikation eines Dritten. Eine vertragliche Vereinbarung des Kantons für den Abdruck des offiziellen Amtsblattes in der Zeitung besteht einzig mit der Somedia AG. Eine gesetzliche Verpflichtung des Kantons, das Amtsblatt neben der Einführung einer digitalen Version auch noch in gedruckter, papiergebundener Form herausgeben zu müssen, lehnt der Regierungsrat aus finanziellen Überlegungen ab.

Ebenfalls aus finanziellen Überlegungen lehnt es der Regierungsrat ab, von der Kostenpflicht für amtliche Bekanntmachungen abzusehen. Das kantonale Amtsblatt dient auch als offizielles Amtsblatt für die drei Gemeinden. Sie müssen kein eigenes Publikationsorgan herausgeben. Diese Aufgabe übernimmt der Kanton. Für die Übernahme dieser Aufgabe sollen die Gemeinden den Kanton abgelden. Innerhalb der Kantonsverwaltung findet bereits nach geltendem Recht nur eine Weiterverrechnung der Kosten statt, wenn eine bestimmte Person zur Publikation den Anlass gegeben hat. Dahinter steckt die Überlegung, dass diese Kosten in der Regel der Anlass gebenden Person weiterverrechnet werden können. Der Regierungsrat ist sich jedoch bewusst, dass mit der Einführung des digitalen Amtsblattes die Gebührenansätze in der Publikationsverordnung überarbeitet werden müssen. Die geltende Berechnung nach Millimeterzeile eignet sich bei einer digitalen Veröffentlichung nicht mehr. Dabei weist er jedoch darauf hin, dass auch bei einer neu vollelektronischen, medienbruchfreien Prozessabwicklung die Kostenstruktur für die Herausgabe des kantonalen Amtsblattes nie dieselbe sein wird, wie z. B. beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) bei der Herausgabe des SHAB.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1. Publikationsgesetz

Titel

Der Erlasstitel wird mit der Legalabkürzung PubG ergänzt.

Artikel 1; Gegenstand

Infolge der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Publikation von Behördenverzeichnissen (s. Art. 11 E-PubG) ist die Gegenstandbestimmung um diesen Punkt zu erweitern.

Artikel 8; Inhalt des Amtsblattes, Erscheinungsform; Massgeblichkeit

Kernstück der Änderung des Publikationsgesetzes bilden die Anpassungen von Artikel 8. Während die Umschreibung des Inhalts des Amtsblattes in den Absätzen 1 und 2 unverändert bleibt, wird die bisherige gesetzlich verankerte Verpflichtung gestrichen, das Amtsblatt in gedruckter, papiergebundener Fassung herauszugeben. An ihre Stelle tritt die unentgeltlich zugängliche digitale Publikation im Internet (Abs. 3 E-PubG). Sie ist die massgebliche Erscheinungsform und somit rechtsverbindlich (Abs. 3a E-PubG). Durch diesen Primatwechsel wird das bisherige Amtsblatt von der Papierversion weg hin zur digitalen Version geführt. Dieser kommt der Vorrang zu.

Im Übrigen soll der Regierungsrat wie im geltenden Recht über die Details der Erscheinungsweise (Abs. 4 Bst. a) und den Erscheinungsrhythmus (Abs. 4 Bst. b) befinden können. Absatz 4 wird lediglich zu einer eigentlichen Delegationsnorm ausgebaut. Die digitalen Lösungen würden zwar eine tagesaktuelle Publikation der Meldungen ermöglichen, wie dies z. B. im Kanton Graubünden der Fall ist. Der Regierungsrat beabsichtigt jedoch, an der wöchentlichen Erscheinung (in der Regel jeweils donnerstags) festzuhalten (vgl. Art. 10 Abs. 1 PubV). Aufgrund dessen ist es nicht erforderlich, den Erscheinungsrhythmus im Gesetz selbst zu regeln, wie dies in der Vernehmlassung vereinzelt gefordert worden ist. Schliesslich wird der Regierungsrat – analog der Bestimmung zur Gesetzessammlung (Art. 5 Abs. 1 zweiter Satz PubG) – verpflichtet, die Berichtigung fehlerhafter Veröffentlichungen im Amtsblatt auf Verordnungsstufe zu regeln (Abs. 4 Bst. c).

Trotz Primatwechsel soll es auch künftig von Gesetzes wegen möglich sein, das Amtsblatt beim Kanton in gedruckter, papiergebundener Form zu beziehen. Ob und wie bzw. in welcher Form dies erfolgt, hängt mitunter von den Möglichkeiten des zu beschaffenden Systems sowie von den Kosten ab. Denkbar ist eine (kostenpflichtige) Print-on-Demand-Lösung, wie

sie z. B. der Kanton Basel-Stadt vorsieht oder die Herausgabe einer (kostenpflichtigen) gedruckten Auflage ähnlich wie der bisherige Separatdruck für Abonnenten, Gemeinden und Amtsstellen. Unabhängig davon sollen die Daten über eine Exportmöglichkeit Medienunternehmen unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden können, damit sie diese eigenverantwortlich in speziell auf das Kantonsgebiet ausgerichteten Presseerzeugnissen abdrucken können. Gemäss der Kann-Bestimmung in Absatz 5 zweiter Halbsatz liegt die Entscheid- und Regelungskompetenz für letzteres beim Regierungsrat.

Analog der Bestimmung zur Gesetzessammlung (Art. 5 Abs. 1 erster Satz PubG) hat der Regierungsrat schliesslich auch für die Veröffentlichungen im Amtsblatt die Wiedergabesicherheit und Rückverfolgbarkeit sicher zu stellen. Ein zentrales Instrument dazu ist die digitale Signatur von Meldungen, welche von den Nutzerinnen und Nutzern auf dem Portal in Form von PDF-Dokumenten erzeugt werden.

Artikel 9; Kostenpflichtige Veröffentlichungen; Abonnementskosten

Mit der Änderung von Absatz 2 wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, um für den Bezug des Amtsblattes in gedruckter Form (s. Erläuterungen zu Art. 8 Abs. 5 E-PubG) auch ausserhalb eines Abonnements Gebühren nach Aufwand erheben zu können. Die Gebührenansätze sowie die Details der Gebührenerhebung sind durch den Regierungsrat zu regeln (Abs. 3). Denkbar ist z. B. eine kostenpflichtige Print-on-Demand-Funktion, wie sie der Kanton Basel-Stadt vorsieht. Personen ohne Internetzugang oder ohne eigene Druckmöglichkeit können damit eine gedruckte Ausgabe zum kostendeckenden Preis beziehen. Hingegen bleibt der Zugang zu den Bekanntmachungen über das Internet unentgeltlich (Art. 8 Abs. 3 E-PubG). Im Gegensatz zur inhaltlichen Änderung von Absatz 2 wird Absatz 1 lediglich in seiner Formulierung angepasst.

Artikel 10; Behördenverzeichnis

Die Staatskanzlei zeichnet sich neben der Gesetzessammlung und dem Amtsblatt auch für die Herausgabe des Staatskalenders verantwortlich. Mit der neuen Bestimmung wird dafür eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Seit der Auflage 2016/2018 verzichtet die Staatskanzlei mangels Nachfrage auf die Veröffentlichung des Behördenverzeichnisses in gedruckter Form. Stattdessen ist es durch jedermann als PDF-Dokument im Internet unentgeltlich abrufbar. Auch beim Staatskalender ist geplant, das PDF-Dokument durch ein digitales, mit einer Suchfunktion erschlossenes Behördenverzeichnis abzulösen, das allenfalls sogar über einen elektronischen Workflow zur Meldung und Mutation von Einträgen verfügt. Der digitale Staatskalender ist bereits in einigen Kantonen Standard (z. B. AG: www.staatskalender.ag.ch; BS: www.staatskalender.bs.ch; GR: www.gr.ch/de/publikationen/staatskalender). Im Gegensatz zur Gesetzessammlung und dem Amtsblatt ist das Behördenverzeichnis nicht rechtsverbindlich. Es löst keine Rechtsfolgen aus, sondern hat einen rein informativen Charakter (Abs. 2). Es informiert über die geltende Behörden- und Verwaltungsorganisation von Kanton und Gemeinden sowie von weiteren Organisationen, die öffentliche Aufgaben erfüllen (Kantonalbank, Pensionskasse, Landeskirchen, Kirchgemeinden usw.) und gibt Auskunft über deren personelle Besetzung (Abs. 1). Aufgrund seiner geringeren Wichtigkeit und zur Wahrung der Flexibilität wird auf die Regelung weiterer Aspekte (Erscheinungsform und -weise, Bezeichnung Einsichtsstelle) auf Gesetzesstufe verzichtet und stattdessen der Regierungsrat mit dem Erlass der entsprechenden Bestimmungen beauftragt (Abs. 3).

Artikel 11; Veröffentlichung von Personendaten

Gemäss Artikel 4 Absatz 1 des Gesetzes über den Schutz von Personendaten vom 5. Mai 2002 (DSG; GS I F/1) dürfen kantonale öffentliche Organe Personendaten nur bearbeiten, wenn sie dazu entweder aufgrund einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage ermächtigt sind, oder die Datenbearbeitung zur Erfüllung einer auf einer Rechtsgrundlage beruhenden Aufgabe erforderlich ist. Soweit es sich um besonders schützenswerte Personendaten handelt, verlangt Artikel 5 Absatz 1 DSG eine formell-gesetzliche Rechtsgrundlage. Unter das Bearbeiten fällt – unabhängig von den angewandten Mitteln oder Verfahren – jeder Umgang mit

Personendaten, also insbesondere auch deren Veröffentlichung in amtlichen Publikationen wie dem Amtsblatt oder in Behördenverzeichnissen (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. c DSG). Für den Fall, dass eine spezialgesetzliche Grundlage für die Veröffentlichung im Amtsblatt fehlt, hält Absatz 1 eine formell-gesetzliche Auffangnorm bereit.

Bei der Veröffentlichung von Personendaten ist das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten. Dies insbesondere auch in zeitlicher Hinsicht: Ist der mit der Veröffentlichung verfolgte Zweck erfüllt, besteht kein ausreichendes Bedürfnis mehr, die amtliche Bekanntmachung noch länger zu publizieren. Vor diesem Hintergrund beauftragt Absatz 2 den Regierungsrat, die Verweildauer von Veröffentlichungen bzw. deren Erschliessbarkeit im Internet über Suchfunktionen zu regeln. Dabei hat er – je nach Art, Inhalt und Zweck der amtlichen Bekanntmachung – die Interessen der Öffentlichkeit an der Möglichkeit zur Kenntnisnahme gegenüber den privaten Interessen am Schutz der Persönlichkeit unterschiedlich gegeneinander abzuwägen. Je grösser die privaten Interessen sind, desto kürzer dürfte der Zeitraum ausfallen. Entsprechende Beispiele für mögliche Konkretisierungen durch den Regierungsrat finden sich insbesondere in der Publikationsverordnung vom 25. Oktober 2017 des Kantons Zürich (§ 13; LS 170.51) oder in der Verordnung über das Internet-Amtsblatt vom 26. Juni 2007 des Kantons Basel-Landschaft (§ 1; SGS 106.12).

Entgegen einer Rückmeldung aus der Vernehmlassung kann eine zeitliche Einschränkung der Suchfunktion nicht gestützt auf die blosse Vollzugskompetenz des Regierungsrates eingeführt werden, sondern bedarf aufgrund der hohen Intensität des Grundrechtseingriffs, die mit der Publikation von Personendaten im Internet und insbesondere der Erschliessbarkeit über Suchmaschinen verbunden ist, zumindest einer Delegationsnorm auf Gesetzesstufe. Dass amtliche Bekanntmachungen nach einer gewissen Zeit nicht mehr über die Suchfunktion erschlossen werden können, heisst nicht, dass sie nicht mehr öffentlich zugänglich sind. Bereits heute sind lediglich die Ausgaben des Amtsblattes des laufenden Jahres auf der Webseite aufgeschaltet. Ältere Ausgaben müssen über einen vor Indexierung durch Suchmaschinen geschützten, jedoch immer noch öffentlich zugänglichen Bereich abgerufen werden. Schliesslich wird in Absatz 2 weder eine generelle zeitliche Beschränkung von Suchmöglichkeiten statuiert, noch wird das „Recht auf Vergessen“ im Gesetz verankert. Vielmehr braucht es immer eine Interessenabwägung.

4.2. *Gesundheitsgesetz*

Artikel 27; Bewilligungsvoraussetzungen im Allgemeinen

Die erteilten und entzogenen Bewilligungen sind grossmehrheitlich im öffentlich zugänglichen Medizinalberuferegister des Bundes (www.medregom.admin.ch), dem nationalen Register der Gesundheitsberufe der Gesundheitsdirektorenkonferenz (www.nareg.ch) sowie im Psychologieberuferegister (www.psyreg.admin.ch) ersichtlich. Die Register liefern der Bevölkerung eine aktuelle und umfassende Übersicht über die Leistungserbringer, die über eine Bewilligung zur Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung im Kanton Glarus verfügen. Eine zusätzliche Publikation im Amtsblatt ist nicht mehr erforderlich. Absatz 3 kann aufgehoben werden.

4.3. *Kantonalbankgesetz*

Artikel 30; Publikationsorgan

In Konkretisierung von Artikel 30 bezeichnen die Statuten der Glarner Kantonalbank (GLKB) das SHAB und das kantonale Amtsblatt als Publikationsorgane für Bekanntmachungen der Bank. Da grundsätzlich ein Publikationsorgan genügt und die im SHAB publizierten Meldungen parallel im kantonalen Amtsblatt publiziert werden (vgl. Art. 26 Abs. 1 EG ZGB; GS III B/1/1), kann auf die Bezeichnung des Amtsblattes als Publikationsorgan in Artikel 30 verzichtet werden. Die Bestimmung ist aufzuheben. Entgegen einer in der Vernehmlassung geäusserten Meinung ist der Regierungsrat der Ansicht, dass es sich bei der Aufhebung der Bestimmung des Kantonalbankgesetzes lediglich um eine Verwesentlichung handelt.

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Änderungen bewirken gegenüber dem geltenden Recht keine unmittelbaren zusätzlichen Kosten. Mittelbar ergeben sich sowohl Aufwendungen als auch Einsparmöglichkeiten aus der Einführung einer digitalen Amtsblattlösung, für welche mit den vorgeschlagenen Änderungen die Rechtsgrundlagen geschaffen werden sollen. Würde künftig auf den durch den Kanton finanzierten Druck einer papiergebundenen Auflage gänzlich verzichtet, könnten jährlich rund 98'000 Franken an Kosten eingespart werden. Dem stehen einmalige Aufwendungen für die Anschaffung einer digitalen Amtsblattlösung von 30'000 bis 180'000 Franken sowie jährlich wiederkehrende Betriebskosten von 15'000 bis 80'000 Franken gegenüber. Diese Zahlen basieren auf Richtpreisen, die bei den verschiedenen Anbietern von digitalen Amtsblattlösungen eingeholt worden sind. Sie variieren sehr stark, was auf unterschiedliche Preis- und Berechnungsmodelle sowie Unterschiede bei den Leistungen zurückzuführen ist. Dank der Rationalisierung, vor allem aber aufgrund der medienbruchfreien Gestaltung und Automatisierung der Prozesse, sind weitere Kostenersparnisse bei der Staatskanzlei möglich.

6. Inkraftsetzung

Der Entwurf verzichtet darauf, ein konkretes Datum für das Inkrafttreten der Gesetzesänderungen festzulegen. Stattdessen soll der Regierungsrat über den Zeitpunkt des Inkrafttretens befinden. Dieser ist von verschiedenen Faktoren abhängig: Neben der Beschaffung und der Zeit, welche die Einführung und Umsetzung der digitalen Amtsblattlösung erfordert, gilt es auch die vertraglichen Kündigungsbedingungen des bestehenden Druckvertrages zu berücksichtigen.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der beiliegenden Gesetzesänderung 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:

- SBE
- Synopse