

An den Landrat

Glarus, 6. Dezember 2018

Bericht zur Änderung des Publikationsgesetzes

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz behandelte die obgenannte Vorlage an ihrer Sitzung vom 6. Dezember 2018 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Marco Hodel, Glarus

Mitglieder: LR Dr. Peter Rothlin, Oberurnen
LR Hans Rudolf Forrer, Luchsingen
LR Karl Mächler, Ennenda
LR Emil Küng, Obstalden
LR Dominique Stüssi, Niederurnen
LR Vreni Reithebuch, Linthal
LR Gabriela Meier Jud, Niederurnen (als Ersatz für LR Dr. Matthias Auer)
LR Karl Stadler, Schwändi (als Ersatz für LR Mathias Zopfi)

Entschuldigt: LR Mathias Zopfi, Engi
LR Dr. Matthias Auer, Netstal
Arpad Baranyi, Kommissionssekretär

An der Sitzung nahmen sodann der Vorsteher des Departements Sicherheit und Justiz (DSJ), Landammann Dr. Andrea Bettiga, Ratsschreiber Hansjörg Dürst, Ratsschreiber-Stellvertreter Magnus Oeschger und Isabella Mühlemann von der Staatskanzlei teil. Letztere war auch für die Protokollführung besorgt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 13. November 2018 (inkl. SBE und synoptischer Darstellung);
- Vernehmlassungsantworten;
- Auswertung der Vernehmlassung vom 22. August 2018.

1. Grundsätzliches

Die Bedeutung des Internets 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 bezüglich der Veröffentlichung des Rechtsstoffes einen Primatwechsel weg von der gedruckten hin zur elektronischen, im Internet publizierten Fassung. Auf die Herausgabe der kantonalen Gesetzessammlung in gedruckter, papiergebundener Form wird seither verzichtet. Der Primatwechsel soll nun auch für das Amtsblatt des Kantons Glarus erfolgen.

In den Kantonen Graubünden (2016), Zürich (2018) sowie im Fürstentum Liechtenstein (2003) wurde das digitale Amtsblatt unter ganzem oder teilweise Verzicht auf eine gedruckte, papiergebundene Ausgabe bereits eingeführt. In den Kantonen Basel-Stadt, Bern, Aargau und St. Gallen steht die Einführung bevor. Weitere Kantone sind daran, die technischen Möglichkeiten sowie den Anpassungsbedarf bei den gesetzlichen Grundlagen abzuklären. Einzig der Kanton Schwyz verzichtete im Frühjahr 2018 explizit auf eine entsprechende Gesetzesvorlage und damit auch auf die Einführung einer digitalen Amtsblattlösung.

Mit der durch den Regierungsrat vorgeschlagenen Änderung des Publikationsgesetzes wird der Vorrang der elektronischen Publikation auch für das Amtsblatt gesetzlich verankert. Eine gedruckte durch den Kanton herausgegebene Ausgabe ist nicht mehr gesetzlich vorgeschrieben. Der Regierungsrat will den Printmedien jedoch weiterhin die Daten für die Herausgabe einer papiergebundenen, gedruckten Version als Beilage zu speziell auf das Kantonsgebiet ausgerichteten Presseerzeugnissen 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 den Nutzerinnen und Nutzern 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. Die Bearbeitung und Publikation von amtlichen Bekanntmachungen erfolgt in einem elektronischen, medienbruchfreien Prozess.

In der Vernehmlassung ist der Wechsel zum digitalen Amtsblatt mit einer Ausnahme begrüsst worden. Auch der Vorrang der digitalen vor der gedruckten Version fand Zustimmung. Umstritten war einzig die Streichung der Verpflichtung zur Herausgabe einer gedruckten, papiergebundenen Version. Vom gänzlichen Absehen einer gedruckten, papiergebundenen Version über deren Förderung mit Druckbeiträgen bis zur Beibehaltung der Verpflichtung fand sich das ganze Meinungsspektrum wieder.

Die einmaligen Anschaffungskosten einer digitalen Amtsblattlösung belaufen sich auf 30'000 bis 180'000 Franken. Dazu kommen Betriebskosten von 15'000 bis 80'000 Franken pro Jahr. Demgegenüber kann ein Grossteil der bisherigen Kosten von jährlich rund 100'000 Franken eingespart werden, ausser der Kanton würde gesetzlich verpflichtet, die Herausgabe einer Papierversion finanziell zu unterstützen. Dank der Rationalisierung, vor allem aber aufgrund der medienbruchfreien Gestaltung und Automatisierung der Prozesse, sind weitere Einsparungen bei der Staatskanzlei möglich. Die Änderungen sollen voraussichtlich bis Mitte 2020 umgesetzt werden.

2. Eintreten

Landammann Dr. Andrea Bettiga weist einleitend darauf hin, dass die Schweizer Bevölkerung heute Behördeninformationen und -dienste primär im Internet suche. Mit der Digitalisierung sei vieles in Bewegung gekommen. Dies gelte auch für die Erscheinungsform der kantonalen Amtsblätter. Die politische Planung des Kantons lege einen Schwerpunkt auf die Digitalisierung von Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung. Diese Schwerpunktsetzung sei gefordert worden. Man könne und solle sich der Digitalisierung nun nicht verschliessen. Die Änderung des Publikationsgesetzes sei nicht darauf ausgerichtet, nur noch ein digitales Amtsblatt zu haben. Vielmehr würden die Daten den Printmedien weiterhin in geeigneten Formaten durch den Kanton zur Verfügung gestellt, sodass ein Druck als Beilage zu speziell auf das Kantonsgebiet ausgerichteten Presseerzeugnissen weiterhin möglich sei. Abschliessend beantragt Landammann Dr. Andrea Bettiga im Namen des Regierungsrates, auf die Vorlage einzutreten und dieser zuzustimmen.

Aus der Kommission wird betont, dass bei einer Einführung eines digitalen Amtsblattes auch ältere Personen ohne Internet weiterhin Zugang zu einer gedruckten Form des Amtsblattes sollen haben können. Ein Votant erachtet die reine Einsichtnahme bei der Staatskanzlei als ungenügend. Entfalle die in der Vernehmlassung umstrittene Änderung in Artikel 8 aus der Vorlage, so stelle sich die Frage, ob überhaupt noch darauf eingetreten werden soll, zumal es sich beim Publikationsgesetz um einen erst vier Jahre alten Erlass handle. In der Diskussion wird darauf hingewiesen, dass die Änderung des Publikationsgesetzes neben der Schaffung der Voraussetzungen für die Einführung des digitalen Amtsblattes weitere Themen beinhalte. So werde die gesetzliche Grundlage für die Herausgabe von Behördenverzeichnissen wie den Staatskalender geschaffen sowie die Bekanntgabe und Zugänglichkeit von Personendaten geregelt. Die Vorlage des Regierungsrates sei dahingehend anzupassen, dass eine gesetzliche Verpflichtung bestehe, den Printmedien die Daten zur Herausgabe einer gedruckten, papiergebundenen Ausgabe des Amtsblattes zu liefern. Dies könne in der Detailberatung erfolgen, weshalb auf die Vorlage einzutreten sei. Der Landrat solle auf der Grundlage einer durch die Kommission vorberatenen Vorlage über die beantragte Änderung des Publikationsgesetzes entscheiden können. Nach kurzer Diskussion ist das Eintreten auf die Vorlage unbestritten.

3. Detailberatung

3.1. Bericht des Regierungsrates (Ziff. 1–3, 5 und 6)

Ziffer 2.2.2 Situation im Kanton Glarus

Aus der Kommission wird Auskunft darüber verlangt, wie sich die heute noch rund 50 Abonnenten genau zusammensetzen und ob diese angefragt worden sind, ob sie bei der Einführung einer digitalen Amtsblattlösung weiterhin eine gedruckte Ausgabe abonnieren würden. Die Vertreter der Staatskanzlei führen aus, dass es sich bei den Abonnenten oft um öffentlich Institutionen, Einrichtungen und Betriebe handelt, wie z. B. Staats- und Gemeindekanzleien angrenzender Kantone und Gemeinden, Bundesämter, Bibliotheken, Universitäten oder Spitäler. Daneben würden auch Unternehmen, Verbände und NGO über ein Abonnement verfügen, schliesslich auch einige wenige Anwaltskanzleien und Privatpersonen. Die Abonnenten seien im Zusammenhang mit der Ausarbeitung der Vorlage nicht speziell angefragt worden. Aufgrund der Erfahrungen anderer Kantone sei davon auszugehen, dass die Abonnentenzahl mit der Einführung des digitalen Amtsblattes weiter zurückgehen dürfte. Die digitalen Lösungen erlauben es, dass sich jede Person quasi sein eigenes Amtsblatt zusammenstellen kann, indem sie sich bestimmte, nach Rubriken geordnete öffentliche Bekanntmachungen (z. B. Bauanzeigen) kostenlos online abonniert. Werden in den abonnierten Rubriken neue Bekanntmachungen aufgeschaltet, wird die Person via Newsfeed oder E-Mail darüber informiert. Neben dem fixen Abo für das Zusenden einer gedruckten Ausgabe sehen

einige Kantone mit der Einführung der digitalen Lösung auch eine sog. Print on Demand-Lösung für den Druck und die Zusendung von Einzelausgaben vor.

Aus der Kommission wird die Frage aufgeworfen, inwiefern sich eine Verbesserung zum Schutz von Personendaten aufdränge. Zweck des Amtsblattes sei die Informationsvermittlung. Dies bedinge, dass auch sensible Angaben zu Personen öffentlich bekannt gegeben werden müssen. Die Vertreter der Staatskanzlei weisen darauf hin, dass sich die Situation mit dem Internet verändert habe. Früher sei das Amtsblatt das Universalinstrument des Staates zur Information gewesen. Heute verfüge jede Behörde über eine eigene Internetseite mit Informationen. Das Informationsmonopol des Amtsblattes sei dadurch gefallen, die Funktion der Informationsvermittlung im Verhältnis zur Kenntnisgabe etwas in den Hintergrund geraten. Es sei richtig, dass ein Spannungsverhältnis mit dem Datenschutz bestehe, insbesondere mit dem Informationszweck des Amtsblattes. Im Amtsblatt publizierte und im Internet aufgeschaltete personenbezogene Daten könnten heute weltweit zur Kenntnis genommen und durch Suchmaschinen indexiert werden. Die Kantone versuchen, das Spannungsverhältnis auf verschiedene Arten aufzulösen, insbesondere indem sie Suchmaschinen auszuschliessen versuchen (öffentlicher Benutzername und Passwort, Captcha), die Zugänglichkeit temporär beschränken oder gar Bekanntmachungen anonymisieren. Der Kanton Glarus verwendet auf seiner Internetseite einen öffentlichen Benutzernamen und Passwort für ältere Amtsblattausgaben. Frei indexierbar sind nur die Ausgaben des aktuellen Jahres. Die Einführung einer digitalen Amtsblattlösung erlaube es, die öffentlichen Interessen an der Publikation differenzierter bzw. spezifischer mit den Interessen des Persönlichkeitsschutzes abzustimmen. Dabei sei festzuhalten, dass die öffentlichen Bekanntmachungen nicht gelöscht, sondern abrufbar bleiben. Artikel 11 Absatz 2 betreffe die Erschliessbarkeit über Suchfunktionen und zielen darauf, die Indexierbarkeit durch Suchmaschinen zu verhindern. Je nach Meldungstyp könne die Erschliessbarkeit zeitlich unterschiedlich lang ausgestaltet werden. Für eine mögliche Konkretisierung auf Verordnungsebene könne auf die Beispiele in anderen Kantonen verwiesen werden (s. Bericht und Antrag des Regierungsrates, Erläuterungen zu Artikel 11).

Ziffer 2.2.3 Digitale Publikationslösung

Ratsschreiber Hansjörg Dürst führt aus, dass der Regierungsrat beabsichtige, die Beschaffung einer digitalen Amtsblattlösung öffentlich auszuschreiben. Die Kantone Bern und Basel-Stadt hätten auf eine Ausschreibung verzichtet und den Auftrag beschaffungsrechtsfrei an das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) vergeben, das neben dem Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) auch das Amtsblatt des Kantons Zürich herausgebe. Dabei handle es sich um eine sog. In-State-Vergabe. Hingegen hätten die Kantone Aargau und St. Gallen die Beschaffung öffentlich ausgeschrieben. Es sei davon auszugehen, dass mindestens zwei bis drei Anbieter sich für den Auftrag bewerben würden.

Ziffer 5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Aus der Kommission wird kritisiert, dass die Angaben zu den Kosten für die Anschaffung und den Betrieb einer digitalen Amtsblattlösung eine sehr grosse Spannbreite aufwiesen. Je nach Lösung bzw. deren Kosten könnte sich der Kanton die zusätzliche Herausgabe einer gedruckten, papiergebundenen Version nicht mehr leisten. Die Vertreter der Staatskanzlei zeigen Verständnis für die Kritik, weisen jedoch darauf hin, dass es nicht einfach war, überhaupt einigermaßen verbindliche Preisangaben zu erhalten. Die Anbieter stünden im Wettbewerb und nähmen aktuell an Ausschreibungen teil, weshalb sie sich betreffend Kosten bedeckt hielten. Eine Möglichkeit, die Kosten zu senken bzw. zusätzliche Einnahmen zu generieren, bestünde darin, das Amtsblatt über Werbeeinnahmen zu finanzieren. Die Staatskanzlei habe diese Möglichkeit nicht weiterverfolgt, da sie der Ansicht sei, dass dem Amtsblatt primär eine amtliche Informationsfunktion zukomme. Dies schliesse die Platzierung von kommerzieller Werbung aus. Das geltende Publikationsgesetz erlaube Bekanntmachungen von Organisationen des Privatrechts nur, wenn diese im Interesse der Allgemeinheit tätig sind (Art. 8 Abs. 2). Daran solle nach Ansicht der Staatskanzlei festgehalten werden, zumal

auch fraglich sei, ob im Kanton Glarus überhaupt ein genügend grosser Markt für kommerzielle Werbung bestehe. Nach kurzer Diskussion stellt ein Kommissionsmitglied den Antrag, über die Öffnung des Amtsblattes für kommerzielle Werbung einen Grundsatzentscheid zu treffen:

Die Kommission beschliesst mit einer Gegenstimme, das Amtsblatt nicht für kommerzielle Werbung zu öffnen.

Mit Blick auf die Debatte im Landrat ist es der Kommission wichtig, gegenüber dem Regierungsrat festzuhalten, dass sie erwarte, dass der Kanton Glarus bei der Ausschreibung die Zuschlagskriterien so wähle und gewichte, dass eine preiswerte Lösung angeschafft werden kann.

3.2. Gesetzestext und Erläuterungen (Ziff. 4)

3.2.1 Änderung des Publikationsgesetzes

Artikel 8 Inhalt des Amtsblattes; Erscheinungsform

Die Kommission diskutiert zunächst über die Bezeichnung der Staatskanzlei als Einsichtsstelle. Die Bezeichnung der Staatskanzlei als Einsichtsstelle wurde in der Vernehmlassung kritisiert, ja gar als Affront gegenüber (älteren) Personen, die über keinen Internetzugang verfügen, bezeichnet. Die Vertreter der Staatskanzlei weisen darauf hin, dass die Staatskanzlei bereits im geltenden Recht Einsichtsstelle sei, sowohl für die Gesetzessammlung als auch für das Amtsblatt. Zudem sei sie auch kantonale Einsichtsstelle für das Bundesrecht. Die Einsichtnahme bei der Staatskanzlei sei nie als Ersatz für das gedruckte Amtsblatt gedacht gewesen, sondern wie unter bisherigem Recht als ergänzende Form. Seit dem Primatwechsel bei der Gesetzessammlung sei nie bzw. nur sehr selten davon Gebrauch gemacht worden. Nach einer kurzen Diskussion stellt ein Kommissionsmitglied den Antrag, neben der Staatskanzlei auch die Gemeindekanzleien als Einsichtsstellen zu bezeichnen und den zweiten Satz von Artikel 8 Absatz 3 mit dem Zusatz „... und den Gemeindekanzleien ...“ zu ergänzen:

Die Kommission lehnt den Antrag auf Ergänzung von Artikel 8 Absatz 3 Satz 2 des Publikationsgesetzes gemäss regierungsrätlichem Entwurf mit dem Zusatz „... und den Gemeindekanzleien ...“ mit 2 zu 7 Stimmen ab.

Im Anschluss diskutiert die Kommission verschiedene Varianten, wie bestmöglich sichergestellt werden kann, dass das Amtsblatt auch künftig in gedruckter, papiergebundener Form als Beilage zu speziell auf das Kantonsgebiet ausgerichteten Presseerzeugnissen vertrieben werden kann. Würde die geltende Formulierung von Artikel 8 Absatz 3 belassen und die Bestimmung nicht mit einem neuen Absatz 5 ergänzt, so wäre der Kanton weiterhin verpflichtet, mit einem Verlag einen Druck- und Vertriebsvertrag abzuschliessen. Dies hätte Kostenfolgen. In der Diskussion setzt sich schliesslich die Ansicht durch, dass der Regierungsrat lediglich dazu verpflichtet werden soll, den Printmedien die Daten des Amtsblattes in geeigneter Form (XML, PDF o. ä.) kostenlos zur Verfügung zu stellen, damit sie diese in auf das Kantonsgebiet ausgerichteten Presseerzeugnissen abdrucken und vertreiben können. Dies soll so gesetzlich verankert werden. Für den Fall, dass dies künftig aufgrund veränderter Verhältnisse nicht mehr erforderlich oder gar möglich sein sollte, soll der Landrat über einen Verzicht entscheiden können.

Die Kommission beschliesst einstimmig, dem Landrat zu beantragen, Artikel 8 des Publikationsgesetzes in Abweichung zum regierungsrätlichen Entwurf wie folgt zu ändern:

³ Das Amtsblatt wird im Internet veröffentlicht; der Zugang ist unentgeltlich. Es ist in der Staatskanzlei einsehbar.

^{3a} Massgeblich ist die im Internet veröffentlichte Fassung.

⁴ Der Regierungsrat regelt:

a. die Erscheinungsweise;

b. den Erscheinungsrhythmus;

c. die Berichtigung von fehlerhaften Bekanntmachungen.

⁵ Der Regierungsrat sorgt für die Wiedergabesicherheit und Rückverfolgbarkeit der Bekanntmachungen ~~und kann die zusätzliche Veröffentlichung des Amtsblattes in gedruckter Form vorsehen.~~

⁶ **Er stellt die Daten des Amtsblattes lokalen Printmedien in geeigneter Form und kostenlos zur Verfügung. Über einen Verzicht entscheidet der Landrat.**

3.2.2 Änderung weiterer Erlasse

Zur Aufhebung von spezialgesetzlichen Publikationspflichten wird aus der Kommission keine Diskussion verlangt.

4. Antrag

Die Kommission beantragt dem Landrat, die Änderung des Publikationsgesetzes mit den von der Kommission vorgenommenen Anpassungen in Artikel 8 (Ziff. 3.2.1) der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

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

Landrätliche Kommission
Recht, Sicherheit und Justiz



LR Marco Hodel
Kommissionspräsident