

Der Kanton hat den Zustand der Radroute prüfen lassen. Die HSR hat die Schwachpunkte der Radroute evaluiert und erste Empfehlungen abgegeben. Regierungs- und Landrat kennen nun den Handlungsbedarf und können im Rahmen ihrer Zuständigkeiten (Planung, Budgetierung) dafür sorgen, dass die notwendigen Arbeiten an die Hand genommen werden. Dabei stehen Projekte für Sofortmassnahmen zur Behebung von Schwachstellen zugunsten der Verkehrssicherheit sowie die Ausarbeitung eines breit abgestützten Radroutenkonzepts im Vordergrund. Der Regierungsrat wird die Diskussion über das weitere Vorgehen sowie die Bereitstellung der für diese Arbeiten notwendigen Mittel (vgl. Ziff. 4) im Rahmen der neuen Legislaturplanung 2019–2022 führen.

Basierend auf diesen Überlegungen beantragte der Regierungsrat dem Landrat, den Memorialsantrag der Landsgemeinde zur Ablehnung zu empfehlen und auf eine Gesetzesänderung zu verzichten.

6. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr unter dem Präsidium von Landrat Hans-Jörg Marti, Nidfurn, befasste sich mit der Vorlage. Sie diskutierte einzelne Schwachstellen im Radroutennetz. In der angeregten Diskussion konnte aufgezeigt werden, dass die Radroute im Kanton Glarus grundsätzlich in gutem Zustand ist und eine gute Ausgangslage aufweist. Dies werde in der Studie der HSR sehr detailliert aufgezeigt. Mit der Beseitigung der wenigen aufgezeigten Schwachstellen kann das Radroutennetz, das sich bereits jetzt auf hohem Niveau befindet, noch weiter verbessert werden. Bezüglich der gemeinsamen Führung von Rad- und Fussweg verweist die Kommission auf die Richtlinie Radverkehr. Diese bezeichne die gemeinsame Führung ausserorts als Regelfall. Dies trifft im kantonalen Radroutennetz zu 90 Prozent zu, was von der Kommission als sehr positiv aufgenommen wurde. Der einzige Wermutstropfen betreffe den Winter: Eine Strecke von 5,7 Kilometer sei nicht asphaltiert, 3,7 Kilometer davon nicht schwarz geräumt und auf 2 Kilometern erfolge aktuell gar keine Schneeräumung. Mit Ausnahme eines Kommissionsmitgliedes befürwortete die Kommission die vom Regierungsrat vorgeschlagene Vorgehensweise. Ein Konzept werde zeigen, welche Ausbauparallel mehrheitsfähig ist, und die dafür notwendigen Mittel können zur Verfügung gestellt werden. Die Gutheissung des Memorialsantrags sei hingegen ein unausgereifter Entscheid mit sehr hohen Kostenfolgen. Die Kommission beantragte die Ablehnung des Memorialsantrags.

In der landrätliche Debatte zeigten sich die gleichen Argumentationslinien. Die Befürworter des Memorialsantrags monierten fehlenden Mut der Regierung. Diese attestiere zwar, dass der Memorialsantrag durchaus prüfungswürdige Fragen aufgeworfen habe, sei aber dann doch gegen dessen Umsetzung. Radfahren habe heute einen anderen Stellenwert als vor 20 Jahren. Die Forderungen von Pro Velo Linth seien nicht abwegig, sondern zu unterstützen, zumal es der Landrat immer wieder verpasst habe, Geld für einen moderaten Ausbau der Radroute zu bewilligen. Ausserdem sei die Steigerung der Attraktivität der Radroute auch aus dem Blickwinkel der Tourismusförderung zu betrachten.

Der Memorialsantrag schiesse über das Ziel hinaus, wandten die Gegner ein. Der Antrag sei zu radikal und zu teuer. Getrennte Rad- und Wanderwege könne man sich nicht leisten. Eine komplette Trennung sei im engen Tal auch nicht möglich. Und bei der Schneeräumung seien andere Prioritäten zu setzen. Die Studie der HSR zeige jedoch einige Schwachpunkte auf, die sukzessive zu verbessern seien. Dies könne auch ohne Annahme des Memorialsantrags umgesetzt werden. Nachdem der Regierungsrat nochmals ein Bekenntnis zu einem stärkeren Engagement abgegeben hatte, stellte sich der Landrat mit klarer Mehrheit gegen den Memorialsantrag und beantragt der Landsgemeinde dessen Ablehnung.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag abzulehnen.

§ 5 Memorialsantrag «Öffentlichkeitsprinzip/Öffentlichkeitsgesetz»

Die Vorlage im Überblick

Im Dezember 2016 reichten zwei Vertreter der SP des Kantons Glarus einen Memorialsantrag in der Form einer allgemeinen Anregung ein. Damit wollen sie – nach Vorbild des Öffentlichkeitsgesetzes des Bundes – das Öffentlichkeitsprinzip auch für die kantonale und die kommunalen Verwaltungen im Kanton Glarus einführen und gesetzlich verankern. Darüber hinaus verzichten sie jedoch auf Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips. Die Antragsteller begründen ihr Anliegen mit dem Anspruch der Bevölkerung auf Transparenz. Diese stärken das Vertrauen der Menschen in die Behörden.

Das Öffentlichkeitsprinzip

Mit dem Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung erhält jede Person einen individuellen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Sie muss dafür kein besonderes Interesse nachweisen. Über die Gewährung des Zugangs wird aufgrund eines Gesuchs und nach einer Interessenabwägung im Einzelfall entschieden. Der Zugang kann nur zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen eingeschränkt werden. Im Streitfall kann der Zugang gerichtlich durchgesetzt werden.

Nach dem Wechsel des Bundes vom Geheimhaltungs- auf das Öffentlichkeitsprinzip im Jahr 2006 führte die Mehrheit der Kantone das Öffentlichkeitsprinzip in unterschiedlicher Ausprägung ein. Noch nicht eingeführt ist es neben dem Kanton Glarus in den Kantonen Luzern, Obwalden, Nidwalden, Appenzell Innerrhoden und Thurgau. Luzern und Thurgau haben die Einführung kürzlich abgelehnt.

Situation im Kanton Glarus

Gemäss Artikel 80 der Kantonsverfassung haben die Behörden die Öffentlichkeit laufend über die Sachgeschäfte und frühzeitig über wichtige Probleme und Vorhaben zu informieren. Regierungsrat und Verwaltung pflegen heute einen offenen Umgang mit Informationen. Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Glarus wurde 2003 und 2008 politisch diskutiert und abgelehnt. Die Verwaltung kommuniziert bereits umfangreich und offen, Nachfragen würden in der Regel nicht mit Verweis auf das Amtsgeheimnis geblockt, wurde damals argumentiert.

Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat vertritt nach wie vor die Ansicht, dass die kantonale Verwaltung eine aktive und offene Informationspolitik pflegt und dadurch die berechnete Forderung nach Transparenz zu einem grossen Teil erfüllt. Deshalb sieht er keinen unmittelbaren Handlungsbedarf. Er nimmt jedoch auch zur Kenntnis, dass das bestehende Geheimhaltungsprinzip mit Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit nicht mehr den heutigen Standards entspricht. Entsprechend gehen auch immer mehr Kantone vom Geheimhaltungs- auf das Öffentlichkeitsprinzip über.

Der Regierungsrat möchte sich dieser Entwicklung trotz Vorbehalten bezüglich allfälligen Mehraufwandes und Mehrkosten nicht verschliessen. Er ist bereit, das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung einzuführen und befürwortet den Memorialsantrag deshalb. Stimmt die Landsgemeinde dem Memorialsantrag im Sinne eines Grundsatzentscheids zu, wird der Regierungsrat eine konkrete Gesetzesvorlage zur Umsetzung ausarbeiten. Dabei wird zu prüfen sein, ob informations- und datenschutzrechtliche Belange – allenfalls gar mit dem Archivwesen – in einem einzigen, neuen Erlass zusammengefasst werden sollen. Eine zu weitgehende Gesetzgebung, die zu einem signifikanten Mehraufwand führt und erhebliche Mehrkosten nach sich zieht, lehnt der Regierungsrat hingegen ab. Zum Schutz des Kollegialitätsprinzips spricht er sich zudem bereits an dieser Stelle ausdrücklich dagegen aus, Regierungsratssitzungen öffentlich zu machen.

Der Landrat schloss sich dieser Sichtweise an. Er beantragt der Landsgemeinde einstimmig, dem Memorialsantrag zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Memorialsantrag

Der Memorialsantrag wurde im Dezember 2016 durch zwei Stimmbürger namens der SP des Kantons Glarus in der Form einer allgemeinen Anregung mit folgendem Wortlaut eingereicht:

Gemäss Artikel 58 der Kantonsverfassung reichen wir folgenden Memorialsantrag zuhanden der Landsgemeinde ein:

Es sei ein Öffentlichkeitsgesetz zu erstellen, um die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung des Kantons Glarus und seiner Gemeinden zu fördern.

Ausgangslage

Der Kanton Glarus kennt in seiner Gesetzgebung weder ein Öffentlichkeitsprinzip noch verfügt er über eine entsprechende Gesetzgebung. Der Anspruch eines Bürgers richtet sich nach den spezialgesetzlichen Normen und nach dem Datenschutzgesetz. Dies bedeutet, dass jemand, der Einsicht in amtliche Dokumente möchte, entweder ein Verfahren führt oder ein schutzwürdiges Interesse begründen muss. Und auch im zweiten Falle braucht es eine grosszügige Auslegung des Glarner Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

Andere Kantone und auch der Bund sind in diesem Punkt weitaus fortschrittlicher. So hat der Bund bereits 2004 für seine Verwaltung ein entsprechendes Gesetz verabschiedet, das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ). In den letzten Jahren haben auch unsere Nachbarkantone Schwyz, Zug, Uri und St. Gallen entsprechende Gesetze geschaffen und auch der Kanton Graubünden ist an der Einführung.

Inhalt Öffentlichkeitsgesetz

Mit einem Öffentlichkeitsgesetz ist nicht nur der Umgang mit Dokumenten zu regeln, sondern generell der Zugang der Öffentlichkeit zu Sitzungen der Exekutive und der Verwaltung.

Nach Auffassung der SP des Kantons Glarus hat sich der Regierungsrat dabei am BGÖ des Bundes zu orientieren, welches den Zugang der Öffentlichkeit zu den amtlichen Dokumenten gewährt.

Notwendigkeit

Nach Auffassung der SP des Kantons Glarus schuldet das Staatswesen der Öffentlichkeit in der heutigen Zeit Transparenz. Damit wird auch das Vertrauen zwischen den Bürgern und dem Staat erhöht oder es führt dazu, dass – sollte dort ein Graben bestehen – dieser wieder gefüllt werden kann.

Es ist an der Zeit, dass auch der Kanton Glarus als einer der allerletzten Kantone diesen Schritt macht und interessierten Bürgern Einblick in die Tätigkeit der Verwaltung gewährt. Heute ist alles, was nicht ausdrücklich öffentlich aufgelegt wird, klar nicht öffentlich und somit vertraulich, obwohl dies eigentlich gar nicht notwendig ist. Zukünftig soll alles öffentlich sein, ausser wenn es klar definierte Gründe gibt, dass etwas ausdrücklich als vertraulich behandelt werden muss.

Ein funktionierendes Öffentlichkeitsprinzip in den Kantonen wird mittlerweile eigentlich vorausgesetzt. So hat auf den 1. Juni 2014 der Bundesrat Änderungen des Umweltschutzgesetzes in Kraft gesetzt, die mit dem Beitritt zur Aarhus-Konvention verbunden sind. Das nationale Parlament hatte im September 2013 diesen Regelungen zugestimmt, bei welcher es um den Zugang zu Informationen und die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren im Umweltbereich in den letzten wenigen Kantonen ohne Öffentlichkeitsprinzip geht. Die Rechtssicherheit wäre klar höher, wenn der Kanton Glarus diese Regeln in einem eigenen Öffentlichkeitsgesetz einführen würde – für alle Verwaltungsbereiche und auch für die Gemeinden.

Antrag in der Form einer allgemeinen Anregung

Die SP des Kantons Glarus verzichtet ausdrücklich darauf, hinsichtlich der Detaillierung der verschiedenen Regelungen konkrete Vorgaben zu machen. Sie vertraut darauf, dass der Regierungsrat bei einer Annahme dieses Memorialsantrags dem Landrat und dann wieder der Landsgemeinde einen angemessenen Entwurf unterbreitet. Ob der Antrag so weit gehen soll wie im Kanton Solothurn, wo – übrigens seit Langem und ohne nennenswerte Probleme – sogar die Sitzungen des Regierungsrates öffentlich sind, wollen wir im Moment noch offenlassen.

1.2. Inhalt

Die Antragsteller wollen – nach Vorbild des Öffentlichkeitsgesetzes des Bundes (BGÖ) – das Öffentlichkeitsprinzip auch für die kantonale und die kommunalen Verwaltungen im Kanton Glarus einführen und gesetzlich verankern. Darüber hinaus verzichten sie jedoch auf Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung. Sollte die Landsgemeinde den Memorialsantrag annehmen, hätten der Regierungs- und der Landrat ihr später einen angemessenen Gesetzesentwurf zu unterbreiten. Der Landrat erklärte den Antrag im Februar 2017 für rechtlich zulässig und erheblich.

2. Öffentlichkeitsprinzip**2.1. Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung**

Unter dem Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung ist der Grundsatz zu verstehen, wonach jede Person einen individuellen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten hat. Sie muss dafür kein besonderes Interesse nachweisen. Über die Gewährung des Zugangs wird aufgrund eines Gesuchs und nach einer Interessenabwägung im Einzelfall entschieden. Der Zugang kann nur zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen eingeschränkt werden. Im Streitfall kann der Zugang gerichtlich durchgesetzt werden.

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung bedarf einer formell-gesetzlichen Regelung im kantonalen Recht. Aus der Bundesverfassung ergibt sich kein genereller Anspruch darauf, von der Verwaltung Einsicht in oder Auskunft über amtliche Dokumente zu erhalten. Das Grundrecht auf Meinungs- und Informationsfreiheit umfasst lediglich das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts verschafft Artikel 16 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV) weder einen grundrechtlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen der Verwaltung noch einen umfassenden Anspruch darauf, dass die Behörden die Öffentlichkeit von sich aus über ihre Tätigkeit informieren. Die Verwaltung an sich ist nicht öffentlich. Die Mitglieder der Behörden und die Angestellten der Verwaltung haben sich an das Amtsgeheimnis zu halten, deren vorsätzliche Verletzung nach Artikel 320 des Strafgesetzbuches strafbar ist.

2.2. Öffentlichkeitsprinzip in der Justiz

Das Prinzip der Justizöffentlichkeit beinhaltet die Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen und der Urteilsverkündung. Sie dient zunächst dem Schutz der an gerichtlichen Verfahren beteiligten Parteien. Deren korrekte Behandlung und gesetzmässige Beurteilung ist umso eher gewährleistet, als gerichtliche Verfahren öffentlich zugänglich sind. Darüber hinaus dient die Justizöffentlichkeit auch der gesellschaftlichen Kontrolle der Justiz. Im Gegensatz zum Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung ist die Justizöffentlichkeit bereits durch die Bundesverfassung grundrechtlich gewährleistet (Art. 30 Abs. 3 BV) und im Einzelfall gerichtlich durchsetzbar. Neben den Verfahrensparteien können sich auch unbeteiligte Dritte, also insbesondere Vertreterinnen und Vertreter der Medien, auf den grundrechtlichen Anspruch berufen. Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht nicht.

3. Pro und Kontra zum Öffentlichkeitsprinzip

3.1. Pro Öffentlichkeitsprinzip

Für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips werden folgende Gründe angeführt:

- Stärkung der Meinungsbildung und Verbesserung der demokratischen Mitwirkung: Informierte Bürgerinnen und Bürger können ihre Mitwirkungsrechte sowie ihre politischen Rechte besser wahrnehmen und sich besser an der Meinungs- und Willensbildung beteiligen.
- Stärkung der Gewaltenteilung und -hemmung: Die geschaffene Transparenz ermöglicht die gegenseitige Kontrolle und schützt die Bürgerinnen und Bürger vor unkontrollierter Macht.
- Schaffen von Vertrauen, Akzeptanz und Bürgernähe: Die geschaffene Transparenz macht staatliches Handeln verständlicher und nachvollziehbarer.
- Sicherstellung eines rechtsgleichen Zugangs zu amtlichen Informationen: Zugangsrechte sind nicht mehr von persönlichen Merkmalen oder der Interessenlage der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers abhängig.
- Nutzbarkeit von Informationsressourcen: Bürgerinnen und Bürger, aber insbesondere auch die Wirtschaft, erhalten Zugang zu wertvollen Informationsressourcen der Verwaltung (Gutachten, Studien usw.). Damit können sie aus einer Fülle zuverlässigen Wissens eigenen Nutzen ziehen und dieses innert gewisser Schranken kommerziell verwerten.
- Vermeidung von Indiskretionen: Eine allgemeine Kultur der Geheimhaltung führt zu vermehrten Indiskretionen, während ein offenerer Informationszugang zur Relativierung und zur objektivierten Beurteilung der Bedeutung solcher Vorfälle beiträgt.
- Klarere Fassung der Tragweite des Amtsgeheimnisses: Die Beschränkung der Geheimhaltung auf Informationen, bei welchen der Zugang aufgrund öffentlicher oder privater Interessen ausgeschlossen bleibt, begünstigt die tatsächliche Vertraulichkeit dieser Geschäfte.
- Justiziabilität des Zugangsrechts: Ein gestützt auf das Gesetz ergangener Behördenentscheid über die Verweigerung des Zugangs ist justiziabel, d. h. er kann auf dem Beschwerdeweg überprüft und damit das Zugangsrecht gerichtlich durchgesetzt werden.

3.2. Kontra Öffentlichkeitsprinzip

Gegen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wird insbesondere angeführt, dass der Unterschied zum Geheimhaltungsprinzip in der Praxis gar nicht so gross sei, wie er in der Theorie erscheint, weil:

- schon das geltende Recht viele Ausnahmen vom Geheimhaltungsprinzip vorsieht;
- die Verwaltung auch unter dem Geheimhaltungsprinzip eine offene Informationskultur pflegt;
- die elektronischen Kommunikationstechnologien die aktive Information der Behörden erleichtert und fördert, wodurch sich ein passives Zugangsrecht erübrigt.

Ausserdem werden folgende Gründe gegen das Öffentlichkeitsprinzip vorgebracht:

- Mehraufwand und Mehrkosten bei der Verwaltung: Die Bearbeitung der Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten sowie allfällige Rechtsstreitigkeiten führen bei der Verwaltung zu einem unverhältnismässigen Mehraufwand. Sie verursachen Mehrkosten.
- Schwächung des Kollegialitätsprinzips: Entscheide des Regierungsrates oder der Gemeindevorsteher-schaften sind Beschlüsse des Kollegiums und nach aussen von allen Mitgliedern als solche zu vertreten. Abweichende Einzelmeinungen dürfen und sollen nicht über das Öffentlichkeitsprinzip nach aussen getragen werden.
- Erschwerung der Entscheidprozesse: Der Druck, welcher durch die Medien gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip erzeugt wird, schränkt die Entscheidungsfreiheit der Verwaltung ein.
- Beeinträchtigung des Privatlebens und von Geschäftsgeheimnissen: Durch das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten besteht die Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung und der Bekanntgabe von Geschäftsgeheimnissen.

Inwiefern und wie stark die einzelnen Nachteile zum Tragen kommen, hängt insbesondere von der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips und dem Geltungsbereich des entsprechenden Gesetzes ab.

4. Situation in Bund und Kantonen

In der Schweiz galt bis vor gut 20 Jahren für den Umgang der Verwaltung mit Informationen das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt. Seither hat eine Entwicklung hin zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt stattgefunden. Beim Bund erfolgte der Paradigmenwechsel mit Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes am 1. Juli 2006, also vor rund zwölf Jahren.

Auf kantonaler Ebene kennen neben dem Kanton Glarus nur noch die Kantone Luzern, Obwalden, Nidwalden, Appenzell Innerrhoden und Thurgau das Geheimhaltungsprinzip. Die Behörden entscheiden in diesen Kantonen in eigener Kompetenz, welche amtlichen Dokumente und Informationen sie der Öffentlichkeit zugänglich machen wollen. Eine Ausnahme besteht einzig bezogen auf umweltrelevante Dokumente. Selbst in den Kantonen, die kein Öffentlichkeitsprinzip kennen, ist in diesem Bereich der Zugang aufgrund der Aarhus-Konvention seit Juni 2014 zu gewähren.

Die anderen Kantone bekennen sich generell zum Öffentlichkeitsprinzip. In zwölf Kantonen kommt diesem sogar Verfassungsrang zu. Eine Pionierrolle unter den Kantonen nahm der Kanton Bern ein, welcher den Wechsel hin zum Öffentlichkeitsprinzip bereits mit der Erneuerung seiner Verfassung im Jahr 1995 vollzogen hat. Demgegenüber trat das jüngste Öffentlichkeitsgesetz erst Ende 2016 im Kanton Graubünden in Kraft, wobei sich dessen Anwendungsbereich auf den Zugang zu amtlichen Dokumenten kantonaler Organe beschränkt. Auch im Kanton Luzern beabsichtigte die Regierung vor kurzem, das Öffentlichkeitsprinzip einzuführen. Das Kantonsparlament trat im November 2015 jedoch gar nicht erst auf die entsprechende Vorlage ein. Ebenfalls im November 2015 lehnte der Grosse Rat des Kantons Thurgau eine Motion zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ab, wobei sich – im Unterschied zum Kanton Luzern – zuvor bereits der Regierungsrat dagegen ausgesprochen hatte.

Bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips finden sich im Bund und in den Kantonen zahlreiche Gemeinsamkeiten. In einigen Punkten bestehen jedoch auch grössere Unterschiede: So sind beim Bund der Bundesrat und die Bundesversammlung vom Geltungsbereich ganz ausgenommen, während in den Kantonen die Exekutiv- und Legislativorgane in der Regel ebenfalls dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen. Der Bund und einige Kantone sehen für strittige Fälle ein dem Beschwerdeverfahren vorgeschaltetes Schlichtungsverfahren bei einer besonderen Behörde – beim Bund erfüllt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) diese Funktion – vor. Andere Kantone verzichten darauf. Unterschiede finden sich weiter bezüglich der Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip.

Zudem haben in den letzten Jahren immer mehr Kantone ihre Datenschutz- und Informationsgesetzgebung systematisch in einem einzigen Erlass zusammengeführt. Dies insbesondere, um den Schnittstellen und Zielkonflikten zwischen dem Recht auf Zugang zu Informationen und dem Recht der betroffenen Personen auf Schutz ihrer persönlichen Daten genügend Rechnung zu tragen. Für ein derart kombiniertes Gesetz haben sich z. B. die Kantone Zürich, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Genf, Neuenburg und Jura entschieden. Noch einen Schritt weiter gegangen sind die Kantone Aargau und Wallis, die zusätzlich zu den Informations- und Datenschutzbelangen auch das Archivwesen systematisch im selben Erlass geregelt haben. Hingegen wurde bei der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Graubünden auf eine integrierte Gesetzgebung verzichtet. Die modernen, integrierten Lösungen sollen ermöglichen, die Herausforderungen der heutigen Informations- und Kommunikationsgesellschaft umfassend zu meistern. Sie streben ein effizientes, die Grundrechte der betroffenen Personen respektierendes Informationsmanagement über den ganzen Lebenszyklus der Daten an, d. h. von der Entstehung bis zur Archivierung, Löschung oder Vernichtung.

Die Erfahrungen in den Kantonen zeigen, dass die mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips befürchteten Nachteile (z. B. die Beeinträchtigung des Kollegialitätsprinzips und des Meinungsbildungsprozesses innerhalb der Behörden, der Druck der Medien im Vorfeld von Entscheidungsprozessen, die Beeinträchtigung der Privatsphäre, Mehraufwand der Verwaltung und höhere Kosten) weitgehend ausgeblieben sind. Der Bund zog in einem ersten Evaluationsbericht aus dem Jahr 2009 ein positives Fazit zum BGÖ. Eine zweite Evaluation des Bundes im Jahr 2014 zeigte hingegen Defizite bei der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips auf. Einige Bundesbehörden hätten den Kulturwandel noch nicht vollzogen. Grundsätzlich seien sie aber in der Lage, mit dem Öffentlichkeitsprinzip umzugehen. Anlass zur Kritik gab auch die Dauer der Schlichtungsverfahren aufgrund fehlender Ressourcen beim EDÖB. Schliesslich fällt auf, dass die Zahl der Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten gestützt auf das BGÖ in den vergangenen Jahren beachtlich zugenommen hat und nicht davon auszugehen ist, dass dieser Trend in nächster Zeit gestoppt wird. Vielmehr dürften die mit der Digitalisierung stets neu entstehenden Möglichkeiten des elektronischen Darstellens und Kombinierens von unterschiedlichsten Informationen die Nachfrage der Öffentlichkeit nach bedürfnisgerecht aufbereiteten Daten eher noch ankurbeln. Der Bundesrat beabsichtigt, diesen Problemen und Entwicklungen mit einer Revision des BGÖ Rechnung zu tragen. Einen entsprechenden Auftrag zur Ausarbeitung einer Vorlage hat er anfangs April 2015 erteilt.

5. Situation im Kanton Glarus

Die Kantonsverfassung enthält in Artikel 80 einen allgemeinen Grundsatz zur Informationstätigkeit der Behörden. Danach haben die Behörden die Öffentlichkeit laufend über die Sachgeschäfte und frühzeitig über wichtige Probleme und Vorhaben zu informieren. Die Anwendung dieser Bestimmung ist mit einem weiten Ermessensspielraum verbunden, und es können daraus keine Rechtsansprüche abgeleitet werden. Die allgemeine, in der Kantonsverfassung verankerte Verpflichtung zur aktiven Information wird für die Gemeindevorsteherschaften durch Artikel 26 des Gemeindegesetzes (GG) und für den Regierungsrat und die Kantonsverwaltung durch Artikel 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) sowie die Artikel 34–36 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) konkretisiert. Die Informationstätigkeit des Regierungsrates und der Verwaltung wird zudem in einem Leitbild, weiter ausgeführt, das zuletzt Ende 2017 überarbeitet wurde. Es setzt den Verfassungsauftrag und die Vorgaben des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrechts um und bekennt sich zu einer aktiven, offenen und regelmässigen Kommunikation von Regierungsrat und Verwaltung. Es will Transparenz und Vertrauen schaffen, das gute Image des Kantons fördern und die Mitwirkungsrechte am politischen Entscheidungsprozess gewährleisten. Die Kommunikation – insbesondere via Social Media – soll verstärkt sowie die Lücken im Bereich Krisenkommunikation gefüllt werden.

Daneben finden sich im kantonalen Recht individuelle, auf eine bestimmte Person beschränkte Einsichts- und Auskunftsrechte. Das Auskunftsrecht des Einzelnen über seine personenbezogenen Daten stützt sich auf die Datenschutzgesetzgebung sowie auf das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung (Art. 13 BV). Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) umschreibt sodann das Recht der Verfahrensbeteiligten auf Akteneinsicht in hängigen Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren (Art. 67–69 VRG). Darüber hinaus gewährt die bundesgerichtliche Rechtsprechung das Recht auf Akteneinsicht auch ausserhalb eines hängigen Verfahrens direkt gestützt auf Artikel 29 Absatz 2 BV, vorausgesetzt, die Person kann ein eigenes schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen. Die datenschutzrechtlichen wie auch die verfahrensrechtlichen Einsichts- und Auskunftsrechte finden ihre Grenzen an überwiegenden entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen.

Das kantonale Datenschutzgesetz legt die Voraussetzungen für die Bearbeitung von Personendaten durch öffentliche Organe fest, wozu auch das Bekanntgeben von solchen Informationen an andere Behörden und Private gehört. Daneben finden sich punktuell weitere Bestimmungen, welche den Zugang zu amtlichen Informationen regeln, wie z. B. den Zugang zu archivierten Daten (Art. 11 und 14 Archivgesetz). Des Weiteren sind bestimmte öffentliche Register, welche die kantonale Verwaltung von Gesetzes wegen anzulegen und zu führen hat (z. B. Grundbuch, Handelsregister), allgemein zugänglich. In solche amtlichen Register kann jede Person Einsicht nehmen, wobei für die Einsichtnahme oder den Erhalt eines Registerauszugs teilweise ein Interessennachweis erbracht werden muss.

Amtliche Dokumente sowie Dokumente von Privaten, welche der Verwaltung übergeben wurden, sind schliesslich typischerweise während öffentlicher Auflageverfahren einem weiteren Personenkreis zugänglich. So regeln die Spezialerlasse des Planungs- und Bau- sowie des Beschaffungsrechts, dass z. B. Richt- und Nutzungspläne, Pläne im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens und Ausschreibungsunterlagen in Submissionsverfahren öffentlich aufzulegen sind.

Abgesehen von den individuellen Zugangsrechten und den spezialgesetzlichen Regelungen besteht im kantonalen Recht jedoch kein allgemeiner Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und Informationen, wie er von den Antragstellern im Memorialsantrag gefordert wird; es gilt das Amtsgeheimnis. Dieses ist auf kantonaler Ebene in Artikel 27 RVOG verankert. Für die kommunalen Behörden und Angestellten findet sich eine entsprechende Regelung in Artikel 77 GG. Auch das kantonale Personalgesetz (PG) hält die Angestellten zu Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten an, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind (Art. 26 PG). Für die Bekanntgabe von Amtsgeheimnissen bedarf es eines gesetzlichen Rechtfertigungsgrundes oder einer Entbindung von der Geheimhaltungspflicht durch die zuständige Behörde.

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Glarus wurde in jüngerer Zeit wiederholt politisch diskutiert und abgelehnt – insbesondere im Zusammenhang mit der neuen Verwaltungsorganisation. Im Bericht zum RVOG nahm der Regierungsrat dahingehend Stellung, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips einer einlässlichen gesetzlichen Regelung bedürfe. Es seien die Ausnahmen zu bestimmen, die namentlich im Interesse der Staatssicherheit, der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen sowie der Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger und der Geschäftsgeheimnisse gelten müssten. Zu regeln seien zudem das Verfahren und der Rechtsschutz. Es liege auf der Hand, dass die Umsetzung dieser gesetzlichen Bestimmungen durch die Verwaltung nicht ohne Kostenfolge wäre. Aus diesen Gründen sprach sich der Regierungsrat 2003 gegen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips aus. Durch eine offene Information könne auch mit (oder trotz) Geheimhaltungsprinzip eine Transparenz staatlichen Handelns erreicht werden, die sich

derjenigen unter dem Öffentlichkeitsprinzip annähere. An dieser Einschätzung hielt der Regierungsrat auch bei der Beantwortung einer Motion der SP-Landratsfraktion im Jahr 2008 fest. Die Verwaltung kommuniziere bereits umfangreich. Nachfragen würden in der Regel nicht mit Verweis auf das Amtsgeheimnis geblockt. Die Departemente und die Staatskanzlei würden Interessenabwägungen zugunsten einer offenen Information auch bei Geschäften vornehmen, die in ihrem Kernbereich unter das Amtsgeheimnis fallen würden. Selbst bei einer Einführung des Öffentlichkeitsprinzips sei nicht alles öffentlich, es gäbe zahlreiche und gewichtige Ausnahmen. Die Interessen betroffener Personen seien durch die datenschutz- und verfahrensrechtlichen Einsichts- und Auskunftsrechte genügend geschützt. Der Landrat folgte dieser Argumentation und lehnte die Motion im November 2008 ab.

6. Auswirkungen

In finanzieller Hinsicht hängen die Auswirkungen der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung in erster Linie von seiner konkreten Umsetzung ab. Je nach Umschreibung des Geltungsbereichs und der Ausnahmen sowie der Ausgestaltung des Rechtsschutzsystems dürften beim Kanton und den Gemeinden mehr oder weniger hohe Umsetzungskosten anfallen. Weiter sind die finanziellen Auswirkungen einerseits von der Anzahl der Gesuche abhängig, zu deren Bearbeitung personelle Ressourcen eingesetzt werden müssen; andererseits vom Inhalt der nachgesuchten Informationen bzw. dem damit verbundenen Aufwand für die Zusammenstellung und Aufbereitung.

Der Kanton Bern verfügt in der Schweiz über die längste Erfahrung mit dem Öffentlichkeitsprinzip. Demnach ist nicht mit einem wesentlichen Mehraufwand zu rechnen. So werden im Kanton Bern vergleichsweise wenige formelle Gesuche eingereicht und Rechtsstreitigkeiten sind selten. Die meisten Anfragen werden informell an die Behörden herangetragen. Die im Vorfeld der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips geäusserte Befürchtung, die Verwaltung werde mit Zugangsgesuchen und Rechtsmitteln überschwemmt, hat sich im Kanton Bern nicht bewahrheitet. Auch nach den Erfahrungen anderer Kantone wird bisher vom Zugangsrecht nur zurückhaltend Gebrauch gemacht. Im Kanton Zürich etwa sind gemäss Geschäftsbericht des Regierungsrates im Jahr 2015 insgesamt 416 formelle Informationsgesuche bei der Verwaltung eingegangen, wobei 300 Gesuche die Einsicht in abgeschlossene Strafuntersuchungen betrafen. Klammert man letztere aus, kommt man auf etwas mehr als 100 formelle Zugangsgesuche, was auch der Anzahl Gesuche im Jahr 2014 entspricht. Auch im Kanton Graubünden zeigen die ersten Erfahrungen mit dem Öffentlichkeitsgesetz, dass es zu keinem Ansturm der Bevölkerung auf die Verwaltung gekommen ist. Die meisten Anfragen stammten von Vertreterinnen und Vertretern der Medien. Beim Bund gingen im Jahr 2015 gemäss Tätigkeitsbericht des EDÖB mit 597 so viele formelle Zugangsgesuche wie noch nie seit dem Inkrafttreten des Gesetzes ein. Die in den Jahren 2009 und 2014 durchgeführten Evaluationen zum BGÖ kamen zum Schluss, dass mit Ausnahme von zwei sämtliche Verwaltungsstellen des Bundes in der Lage waren und sind, die Zugangsgesuche mit den vorhandenen Stellenbeständen zu bearbeiten. Das Problem seien nicht die fehlenden Ressourcen an sich, sondern die schwierige Planbarkeit aufgrund der Unvorhersehbarkeit der Gesucheseingänge sowie des zur Bearbeitung der Gesuche und zur Aufbereitung der nachgefragten Informationen erforderlichen Aufwands. Wenn viele oder aufwändige Gesuche eingehen würden, könne es zu Engpässen kommen. Hingegen mussten und werden wohl auch künftig beim EDÖB aufgrund seiner Funktion als Schlichtungsbehörde schrittweise zusätzliche personelle Kapazitäten aufgebaut werden müssen.

Allfälligen Missbräuchen des Öffentlichkeitsprinzips könnte bei der konkreten Ausgestaltung des Zugangsrechts mit einer Gebührenpflicht für erheblichen Aufwand bei der Suche, Zusammenstellung und Aufbereitung der amtlichen Dokumente entgegengewirkt werden. Auch könnten die neuen Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip in zeitlicher Hinsicht nur auf amtliche Dokumente anwendbar erklärt werden, die nach Inkrafttreten des Gesetzes erstellt oder empfangen wurden. Damit dürften die Auswirkungen insbesondere in der Einführungsphase gering bleiben, da das Öffentlichkeitsprinzip auf bestehende Dokumentenbestände keine Anwendung findet. In sachlicher Hinsicht könnte der Begriff der amtlichen Dokumente eng gefasst werden, sodass insbesondere Dokumente, die zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind, bereits von Gesetzes wegen nicht vom Zugangsrecht erfasst sind.

Nichtsdestotrotz gilt es anzumerken, dass die Beurteilung von Zugangsgesuchen zu amtlichen Dokumenten hohe Anforderungen an die Verwaltung und ihre Angestellten stellt. Die zuständigen Stellen haben bei jedem Gesuch zu prüfen, ob ein amtliches Dokument vorliegt, ob dieses in den Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips fällt und damit grundsätzlich zugänglich ist und falls ja, ob im Einzelfall wichtige öffentliche oder schützenswerte private Interessen dem Zugang entgegenstehen. Dies ist gegenüber heute zweifellos mit einem Mehraufwand verbunden. Dies gilt insbesondere mit Bezug auf die Prüfung, ob private Interessen (z. B. Geschäftsgeheimnisse, Personendaten) dem Zugang entgegenstehen, sind die betroffenen Personen doch vor der Zugangsgewährung im Sinne des rechtlichen Gehörs anzuhören. Durch eine aktive Informationspolitik, unter anderem mit Aufschaltung der wichtigen amtlichen Dokumente im Internet, kann die Anzahl der Zugangsgesuche positiv beeinflusst werden. Wichtig ist auch das Führen einer gut organisierten Aktenablage, welche das Auffinden der Dokumente erleichtert. Für die Angestellten der Kantons- und Gemeindeverwaltungen sind im Falle der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips Informations- und Schulungsanlässe

vorzusehen sowie Vollzugshilfen (Checklisten, Ablaufschemen, Gesuchsformulare, Musterverfügungen usw.) auszuarbeiten und zur Verfügung zu stellen, damit das Öffentlichkeitsprinzip umgesetzt und der Paradigmenwechsel vollzogen werden kann.

7. Stellungnahme des Regierungsrates

Die kantonale Verwaltung pflegt heute im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben eine aktive und offene Informationspolitik und erfüllt dadurch die berechnete Forderung nach Transparenz zu einem grossen Teil. Daher sieht er keinen unmittelbaren Handlungsbedarf zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips. Die Gründe, welche den Regierungsrat in den Jahren 2003 und 2008 bewogen haben, sich gegen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips auszusprechen, gelten unverändert.

Der Regierungsrat nimmt jedoch auch zur Kenntnis, dass die bisherige Herstellung der Öffentlichkeit, bei welcher die Behörden den Zeitpunkt, Gegenstand und Inhalt der Information bestimmen, dem heutigen Umfeld einer modernen Informationsgesellschaft nicht mehr gänzlich zu genügen scheint. Entsprechend gehen auch immer mehr Kantone vom Geheimhaltungs- auf das Öffentlichkeitsprinzip über. Mit dem Kanton Glarus kennen nur noch sechs Kantone das Geheimhaltungsprinzip. Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips haben Bürgerinnen und Bürger, Unternehmerinnen und Unternehmer sowie Vertreterinnen und Vertreter der Medien nicht mehr nachzuweisen, dass sie ein schutzwürdiges Interesse haben, Zugang zu bestimmten amtlichen Informationen zu erhalten. Vielmehr muss die Behörde begründen, wenn sie ihnen keinen Zugang gewährt. Mit dem Öffentlichkeitsprinzip trägt die Behörde die Begründungspflicht und die Beweislast dafür, dass ein bestimmter gesetzlicher Ausschlussgrund im konkreten Fall den freien Zugang verwehrt. Im Unterschied zu den Informationen, die eine Behörde unter der Prämisse des Geheimhaltungsprinzips von sich aus bekannt gibt, bestimmt unter dem Öffentlichkeitsprinzip die gesuchstellende Person, worüber sie informiert werden will. Unter diesem Blickwinkel erscheint das Öffentlichkeitsprinzip als Teil des eingetretenen Kulturwandels hin zu einer offenen Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat in einer modernen Informationsgesellschaft. Der Regierungsrat möchte sich dieser Entwicklung trotz Vorbehalten bezüglich allfälligen Mehraufwandes und Mehrkosten nicht verschliessen. Er ist bereit, das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung einzuführen, falls sich die Landsgemeinde dafür aussprechen sollten. Deshalb befürwortet er den Memorialsantrag.

Gleichzeitig weist er darauf hin, dass bei Annahme des Memorialsantrags der Paradigmenwechsel gut vorbereitet werden muss bzw. sein will. Bei der Regelung des Öffentlichkeitsprinzips stellen sich zahlreiche konzeptionelle Fragen, angefangen beim Geltungsbereich und seinen Ausnahmen, über den Umfang des Zugangsrechts, dessen Ausschluss bis hin zum Zugangsverfahren und der Ausgestaltung des Rechtsschutzes. Des Weiteren gilt es die Schnittstellen und die Zielkonflikte mit spezialgesetzlichen Bestimmungen, Einsichts- und Auskunftsrechten zu eruieren und zu klären. In formeller Hinsicht wird bei der Ausarbeitung einer konkreten Gesetzesvorlage zu entscheiden sein, ob die informations- und datenschutzrechtlichen Belange – allenfalls gar zusammen mit dem Archivwesen – nach dem Vorbild von immer mehr Kantonen in einem integrierten, neuen Erlass systematisch zusammengefasst werden sollen. Da das kantonale Datenschutzgesetz aufgrund der Weiterentwicklung des europäischen Datenschutzrechts und der damit einhergehenden, momentan laufenden Totalrevision des Bundesdatenschutzgesetzes sowieso einer grösseren Überarbeitung bedarf, sieht der Regierungsrat die Chance für eine kombinierte Regelung der Informations- und Datenschutzbelange. In materieller Hinsicht strebt der Regierungsrat eine pragmatische Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips an, so wie sie insbesondere im Kanton Graubünden erfolgt ist. Eine zu weitgehende Gesetzgebung, die zu einem signifikanten Mehraufwand und erheblichen Mehrkosten führt, lehnt er hingegen ab. Zum Schutz des Kollegialitätsprinzips spricht er sich zudem bereits an dieser Stelle ausdrücklich dagegen aus, Regierungsratssitzungen für öffentlich zugänglich zu erklären. Die Beschlussfassung des Regierungsrates soll weiterhin unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgen. Schliesslich gilt es abschliessend zu betonen, dass der Paradigmenwechsel Zeit und Ressourcen benötigen und binden wird; abhängig von der konkreten Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips, der Anzahl Gesuche, die gestellt werden, und den Anforderungen an die Zusammenstellung und Aufbereitung der nachgefragten Informationen.

Aufgrund dieser Überlegungen verzichtet der Regierungsrat im Moment auf die Ausarbeitung einer konkreten Gesetzesvorlage. Es gilt, zunächst den Grundsatzentscheid der Landsgemeinde abzuwarten, bevor mit dem Gesetzgebungsprozess begonnen wird. Sollte sich die Landsgemeinde 2018 für den Memorialsantrag und somit für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips aussprechen, wird der Regierungsrat dies in die kommende Legislaturplanung und das dazugehörige Gesetzgebungsprogramm aufnehmen. Dieses Vorgehen ermöglicht es auch, die beabsichtigten Revisionen des Bundesdatenschutzgesetzes und des BGD bei der Ausarbeitung einer die informations- und datenschutzrechtlichen Belange integrierenden, kantonalen Lösung zu berücksichtigen.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Präsidium von Landrat Matthias Auer, Netstal, befasste sich mit der Vorlage. In den Kommissionsberatungen wurde darauf hingewiesen, dass im Falle der Annahme des Memorialsantrags durch die Landsgemeinde bei der konkreten Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips nicht nur der Schutz des Kollegialitätsprinzips auf Kantonsebene beim Regierungsrat beachtet werden müsse, sondern auch desjenigen auf Gemeindeebene. Auch Gemeinderatssitzungen sowie die entsprechenden Protokolle sollen nicht öffentlich sein. Dasselbe gelte für Sitzungen von landrätlichen Kommissionen. Ausserdem wurde festgehalten, dass Steuerdaten von Dritten weiterhin durch das Steuergeheimnis geschützt sind. Das Zugangsrecht sei auch unter dem Öffentlichkeitsprinzip grundsätzlich eine Holschuld. Es bestehe keine grundsätzliche Verpflichtung für Regierung und Verwaltung, alles zu publizieren. Ein Interesse an einer aktiven Kommunikation bestehe indes auch für die Verwaltung, wolle sie die Zahl der Einsichtsgesuche niedrig halten. Die Kommission diskutierte auch die finanziellen und personellen Auswirkungen. Im Antrag des Regierungsrates würden genaue Angaben dazu fehlen. Es sei davon auszugehen, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips insbesondere auch auf Gemeindeebene mit Mehrkosten verbunden sei. Bezüglich finanzieller und personeller Auswirkungen seien diese erst bei der Umsetzung genauer zu beziffern. Sie seien abhängig von der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips. Im Falle der Annahme des Memorialsantrags durch die Landsgemeinde strebe der Regierungsrat eine pragmatische Umsetzung an, die wie in anderen Kantonen zu keinen signifikanten Mehraufwänden führen sollte. Zudem könne man bei überdurchschnittlichem Aufwand durchaus Gebühren vorsehen. Die Kommission beantragte dem Landrat schliesslich einstimmig, den Memorialsantrag der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

In der Beratung im Landrat herrschte ebenso Einigkeit. Der Landrat sprach sich wie Regierungsrat und Kommission für den Wechsel zum Öffentlichkeitsprinzip aus. Es sei erfreulich, dass man gemerkt habe, dass sich die Ansprüche der Gesellschaft an die Transparenz von Behörden und Verwaltung geändert hätten. Auch wurde aber daran erinnert, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips mit Mehraufwand für die Verwaltung verbunden sei. Zudem wandten sich einige Votanten gegen die Extremform, die Verhandlungen des Regierungsrates und der Gemeinderäte dem Öffentlichkeitsprinzip zu unterstellen. Darunter würde die offene Diskussionskultur leiden und das Kollegialitätsprinzip ausgehöhlt.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde ohne Gegenstimmen, den Memorialsantrag anzunehmen. Stimmt diese zu, ist einer der nächsten Landsgemeinden ein Gesetz zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips zu unterbreiten.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem Memorialsantrag zuzustimmen.

§ 6 Memorialsantrag «Ergänzung von Artikel 200 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch» (Finanzierung Hochwasserschutz)

Die Vorlage im Überblick

Der Memorialsantrag der Gemeinderäte von Glarus und von Glarus Nord vom August 2016 fordert die Ergänzung von Artikel 200 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (EG ZGB) mit zwei neuen Absätzen. Damit wollen die Antragsteller die Rechtsgrundlagen dafür schaffen, dass die Gemeinden unter gewissen Voraussetzungen auf die vorgesehene Beteiligung der betroffenen Grundeigentümer an den Kosten von Hochwasserschutzmassnahmen verzichten können. Wuhrkorporationen, welche Aufgaben im Hochwasserschutz wahrnehmen, sollen zudem künftig durch die Gemeinden finanziell unterstützt werden können. Alternativ soll es auch möglich sein, dass die Gemeinden von den Korporationen einzelne Aufgaben übernehmen. Am Konzept des geltenden Rechts, wonach grundsätzlich die betroffenen Grundeigentümer die Kosten von Hochwasserschutzmassnahmen tragen müssen, soll jedoch festgehalten werden. Die vorgeschlagenen Ausnahmen sollen es allerdings erlauben, dringend anstehende Hochwasserschutzprojekte zeitnah zu realisieren. Dies ist laut den Antragstellern mit den aktuellen Rechtsgrundlagen nicht möglich. Insbesondere das durchzuführende Veranlagungsverfahren erweise sich als sehr zeitaufwändig.

Artikel 200 EG ZGB im 2014 zuletzt geändert

Zuletzt änderte die Landsgemeinde 2014 den Artikel 200 EG ZGB. Mit einem Memorialsantrag wollte die Gemeinde Glarus Süd damals den Gemeinden ein zusätzliches Instrument zur Finanzierung von Hochwasserschutzmassnahmen zur Verfügung stellen. Zwar konnten diese bereits zuvor Wuhraufgaben