

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 2. Oktober 2013

1139. Revision des Publikationsgesetzes (Ermächtigung zur Vernehmlassung)

1. Heutige Rechtslage

Das Gesetz über die Gesetzessammlungen und das Amtsblatt vom 27. September 1998 (Publikationsgesetz, PublG, LS 170.5) und die Publikationsverordnung vom 2. Dezember 1998 (PublV, LS 170.51) traten am 1. Januar 1999 in Kraft. Damit wurden auf kantonaler Ebene die rechtlichen Bestimmungen für die amtlichen Publikationsorgane mit der damals geltenden Rechtspraxis in Einklang gebracht. Seither wurde lediglich die Publikationsverordnung am 6. Dezember 2005, am 3. November 2010 und am 18. April 2012 geringfügig geändert.

Amtliche Publikationsorgane des Kantons Zürich sind die Offizielle Gesetzessammlung (OS), die Loseblattsammlung (LS) und das Amtsblatt. Die OS ist die chronologisch nachgeführte Sammlung des kantonalen Rechts, die LS die nach Sachgebieten geordnete Sammlung des geltenden kantonalen Rechts. Das Amtsblatt dient der Veröffentlichung von Verfügungen, Beschlüssen und anderen, gesetzlich vorgeschriebenen Mitteilungen. Diese Dreiteilung in Amtsblatt in chronologische und in nach Sachgebieten gegliederte Sammlung des geltenden Rechts hat sich bewährt. Sie entspricht in ihrer Struktur den Regelungen, wie sie der Bund und die meisten Kantone ebenfalls anwenden. Sie soll daher unverändert weitergeführt werden. Das heutige Konzept reicht in seinen Grundzügen bis 1831 (OS) bzw. 1833 (Amtsblatt) zurück und bietet noch heute Gewähr für eine transparente und nachvollziehbare Bekanntmachung der amtlichen Publikationen. Durch das verlässliche und bekannte Prinzip können Veröffentlichungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Rechtsetzung, über Jahrzehnte problemlos zurückverfolgt werden.

2. Revisionsbedarf

Beim Erlass der geltenden Regelung im Jahre 1998 war noch das Papier der einzig massgebliche und verbindliche Datenträger. Elektronischen Systemen war eine reine Hilfsfunktion zugewiesen, weshalb das Publikationsgesetz lediglich vorsieht, dass die amtlichen Publikationsorgane «soweit als möglich zusätzlich auf informatikunterstützten Informationssystemen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht» werden (§ 11 PublG). Die Gesetzessammlungen und das Amtsblatt stehen denn auch

seit 1999 bzw. 1998 auf dem Internet zur Einsichtnahme zur Verfügung. Das Internet hat sich indessen innert weniger Jahre neben den bisherigen Medien zum vorrangigen Informationssystem entwickelt. Gemäss Studien nutzen heute bereits über 80% der schweizerischen Bevölkerung das Internet. Die veränderte Mediennutzung widerspiegelt sich auch bei der Nutzung der amtlichen Publikationsorgane. Während die Auflagen der papiergebundenen Ausgaben in den letzten Jahren stetig gesunken sind, registriert man bei den Zugriffen auf die entsprechenden Internetseiten andauernd hohe Werte. So werden die Internetseiten der Gesetzessammlungen (www.zhlex.zh.ch) durchschnittlich weit über 10 000 Mal pro Tag aufgerufen. Daraus lässt sich ableiten, dass für die Kenntnisnahmefiktion des Rechts den digitalen Medien heute eine weitaus grössere Bedeutung zukommt als den papiergebundenen Ausgaben. Es stellt sich damit die grundsätzliche Frage, wie weit überhaupt Papierausgaben der amtlichen Publikationen noch einer Notwendigkeit entsprechen.

Ein Blick über die Kantons Grenzen hinaus bestätigt, dass sich auch andere Kantone mit dieser Fragestellung befassen. Der Neuerlass des Publikationsgesetzes des Kantons Aargau vom 3. Mai 2011 (AGS 150.600) sieht eine ausschliessliche elektronische Veröffentlichung vor. Auch der Bund hat für sein Publikationsgesetz vom 18. Juni 2004 (SR 170.512) eine Revision eingeleitet, deren vorrangiges Ziel der Übergang der rechtlichen Verbindlichkeit von der gedruckten auf die elektronische Veröffentlichung von Texten in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) und im Bundesblatt (BBl) ist (vgl. Vernehmlassungsvorlage vom 21. November 2012 sowie Vernehmlassungsantwort des Regierungsrates vom 5. März 2013 [RRB Nr. 242/2013]).

Der vorliegende Gesetzesentwurf berücksichtigt den gesellschaftlichen Wandel bei der Mediennutzung. Er legt fest, dass die amtlichen Publikationsorgane massgeblich und rechtsgenügend elektronisch veröffentlicht werden (§ 12 Abs. 1 des Entwurfs). Solange eine genügend grosse Nachfrage nach den papiergebundenen Ausgaben besteht, sollen sie jedoch zusätzlich auch in gedruckter Form herausgegeben werden können. Die Kompetenz für diese Entscheidung soll dabei dem Verordnungsgeber überlassen werden.

3. Überblick über die wichtigsten Neuerungen

Neben dem in Ziff. 2 dargestellten Übergang der rechtlichen Verbindlichkeit von der gedruckten auf die elektronische Veröffentlichung von Texten im Amtsblatt und in der OS sollen mit der Revision im Wesentlichen folgende Neuerungen eingeführt werden:

a) Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Herausgabe des Staatskalenders (§§ 4 und 16 f. des Entwurfs)

Seit der Gründung des Kantons in seiner heutigen Form im Jahre 1803 gibt er einen Staatskalender heraus, der die hierarchische Gliederung der staatlichen Behörden wiedergibt und über die Namen und Funktionen der Behördenmitglieder und Staatsangestellten Auskunft gibt. Bis heute fehlt eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für dieses bedeutende Informationsmittel. Aufgrund der Nachfrage nach Kontaktinformationen über Personen und Stellen von Verwaltung und Behörden soll die Grundlage für eine elektronische und papiergebundene Herausgabe eines Behördenverzeichnisses neu geschaffen werden.

b) Regelung von Verweisen in den kantonalen Erlassen auf Regelwerke privater Dritter (§ 7 des Entwurfs)

Wird in einem kantonalen Erlass auf ein Regelwerk eines privaten Dritten verwiesen und werden die von diesem erlassenen Normen für die Rechtsunterworfenen als rechtsverbindlich erklärt, müssen diese Normen für die Rechtsunterworfenen zugänglich sein. Stellt der Dritte das Regelwerk nicht unentgeltlich der Allgemeinheit zur Verfügung, hat dies für die Rechtsunterworfenen zur Folge, dass sie für die Einsichtnahme in das auf sie anwendbare Recht bezahlen müssen. Dies ist mit der Funktion der Gesetzessammlung als Darstellung des geltenden Rechts und der damit verbundenen Kenntnisnahmefiktion (vgl. § 3 Abs. 1 des Entwurfs) nicht vereinbar. Es soll deshalb im PublG eine Norm geschaffen werden, die den Anspruch der Rechtsunterworfenen auf unentgeltliche Einsichtnahme in von Dritten erlassene Normen regelt.

c) Verkürzung der Dauer zwischen Publikation eines Erlasses und dessen Inkrafttreten (§ 10 Abs. 1 des Entwurfs)

In Anlehnung an die Regelung des Bundes (Art. 7 Abs. 1 Publikationsgesetz vom 18. Juni 2004, SR 170.512) soll die Dauer zwischen der Publikation eines Erlasses und dem Inkrafttreten auf fünf Tage (heute: zehn Tage) verkürzt werden. Dies rechtfertigt sich aufgrund des Vorrangs der elektronischen Veröffentlichung im Internet und der damit verbundenen Abnahme der Bedeutung von Nachführungen, die in Papierform versandt werden.

d) Einmaligkeit der Veröffentlichung (§ 12 Abs. 1 des Entwurfs)

Heute erfolgen Veröffentlichungen vielfach gestützt auf ausdrückliche rechtliche Vorgaben oder auch lediglich aufgrund langjähriger Praxis in mehreren Publikationsorganen gleichzeitig. Auf den Umfang des Amtsblattes hat dies wesentlichen Einfluss. In Anbetracht der heutigen vernetzten Informationsmöglichkeiten sind diese Regelungen nicht mehr sinnvoll und verursachen für Kanton und Gemeinden unnötige Kosten.

Es soll deshalb der Grundsatz verwirklicht werden, dass eine einmalige Publikation im dafür vorgesehenen Organ ausreicht. Eine Ausnahme soll einzig dort gelten, wo das übergeordnete Recht die Veröffentlichung einer Meldung in mehreren Publikationsorganen ausdrücklich verlangt (beispielsweise Art. 35 Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, SchKG, SR 281.1).

e) Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um ein interkantonales Publikationsorgan als für die Publikation interkantonomer Vereinbarungen und von interkantonomer Organen ausgehender rechtsetzender Erlasse als massgeblich zu bezeichnen (§ 12 Abs. 2 des Entwurfs)

Die Bedeutung interkantonomer Vereinbarungen und rechtsetzender Erlasse interkantonomer Organe hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen, und ein Ende dieses Trends ist nicht absehbar. Die Publikation des interkantonomer Rechts fällt in die alleinige Kompetenz der Kantone. Jeder Kanton hat nach eigenem Recht jene interkantonomer Vereinbarungen, denen er beigetreten ist, und die Erlasse interkantonomer Organe zu publizieren. Die Publikation des interkantonomer Rechts erweist sich indessen als intransparent und lückenhaft. Der Zugang zum interkantonomer Recht ist nicht vollumfänglich gewährleistet. Um den Zugang zum interkantonomer Recht zu erleichtern und die Transparenz zu verbessern, laufen derzeit Bestrebungen zum Erlass von Standards für die Redaktion und den Abschluss interkantonomer Vereinbarungen und die Kommunikation zwischen den interkantonomer Organen und den Kantonen. Denkbar ist beispielsweise auch die Einführung eines interkantonomer Organs für die Publikation des interkantonomer Rechts. In diesem Fall soll es möglich sein, dass der Verordnungsgeber ein interkantonales Publikationsorgan als für diesen Themenbereich massgebliches Publikationsorgan bezeichnen kann. Hierfür soll die erforderliche formell-gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

f) Berichtigung fehlerhafter Veröffentlichungen und von in Rechtsmittelverfahren korrigierten Erlassen (§§ 14 und 15 des Entwurfs)

Im geltenden Recht ist nicht geregelt, wie mit der Berichtigung von fehlerhaften Veröffentlichungen zu verfahren ist. Ebenso ist nicht geregelt, wie vorzugehen ist, wenn eine Rechtsmittelinstanz einen Erlass im Rahmen des abstrakten Normenkontrollverfahrens korrigiert. Im Rahmen der vorliegenden Revision sollen diese Lücken geschlossen werden.

g) Datenschutz (§ 18 Abs. 1 des Entwurfs)

Die besondere Bedeutung des Datenschutzes im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Personendaten im Internet erfordert eine eigene Bestimmung über den Datenschutz. Die Veröffentlichung von Personendaten und vor allem auch der besonderen Personendaten darf

regelmässig nur gestützt auf eine Ermächtigung in einem Spezialgesetz erfolgen. So sehen verschiedene Verfahrensgesetze (z. B. § 10 Abs. 4 VRG, Art. 141 ZPO, Art. 88 StPO) öffentliche Bekanntmachungen von Personendaten und besonderen Personendaten im Amtsblatt vor.

h) Vereinfachung der Einsichtnahme in die amtlichen Publikationsorgane bei den Gemeinden (§ 19 des Entwurfs)

Als Folge des Primats der elektronischen Veröffentlichung der Publikationsorgane wird die Einsichtnahme gegenüber dem geltenden Gesetz vereinfacht. Die Gemeinden werden von der Pflicht entbunden, eine papiergebundene vollständige Fassung der Gesetzessammlung zu führen, damit die Bürgerinnen und Bürger darin Einsicht nehmen können (§ 14 Abs. 2 PublG). Sie sollen nur noch verpflichtet werden, der Öffentlichkeit die Einsichtnahme in die elektronischen Fassungen zu gewähren. Dies kann mittels einer öffentlich zugänglichen Internetstation in der Gemeindekanzlei oder mittels Ausdruck der nachgefragten Informationen aus dem Publikationsorgan im Internet durch die Mitarbeitenden der Gemeinden erfolgen. Aufgrund des bereits erwähnten hohen Durchdringungsgrades des Internets ist davon auszugehen, dass diese Dienstleistung wenig nachgefragt und zukünftig wohl stetig abnehmen wird.

i) Regelung der Legitimation zur Anfechtung eines Erlasses (Änderung des VRG: § 21b)

Mit der am 1. Juli 2010 in Kraft getretenen Änderung des VRG (OS 65, 390) wurde in § 19 Abs. 1 lit. d die Möglichkeit geschaffen, Erlasse, ausgenommen die Kantonsverfassung und kantonale Gesetze, mit Rekurs anzufechten (abstrakte Normenkontrolle). Die Umschreibung der Rekursberechtigung in § 21 VRG ist auf die Anfechtung von einzel-fallbezogenen Anordnungen, nicht aber auf die Anfechtung von generell-abstrakten Erlassen zugeschnitten. Zur Präzisierung ist daher die Legitimation zur Anfechtung von Erlassen in einem neuen § 21b VRG ausdrücklich zu regeln. Die Regelung folgt der bundesgerichtlichen Praxis.

j) Allgemeiner Entzug der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsmittels gegen einen Erlass (Änderung des VRG: § 25 Abs. 2 lit. c)

Gemäss § 25 Abs. 1 VRG kommt dem Lauf der Rekursfrist und der Einreichung eines Rekurses aufschiebende Wirkung zu. Erste Erfahrungen mit dem neuen Institut der abstrakten Normenkontrolle haben gezeigt, dass diese Möglichkeit verhältnismässig selten benützt wird. Es erscheint demnach nicht gerechtfertigt, die aufschiebende Wirkung bei der abstrakten Normenkontrolle allgemein vorzusehen. Sie verzögert den Rechtsetzungsprozess unnötig. Ist bei der Anfechtung eines Erlasses die

aufschiebende Wirkung von Gesetzes wegen entzogen, muss das rechtssetzende Organ den Entzug nicht jedes Mal beschliessen und begründen. Damit kann ein Erlass schon vor Ablauf der Rechtsmittelfrist in Kraft gesetzt, in der OS publiziert und angewendet werden. Selbstverständlich steht es der Rechtsmittelinstanz frei, dem Rechtsmittel aufschiebende Wirkung zu erteilen, wenn sich dies aufgrund des konkreten Falles und der vorhandenen Interessen rechtfertigt. Diese Regelung gilt kraft Verweis in § 55 VRG auch für das Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht.

k) Abschaffung der Pflicht der Gastwirtinnen und Gastwirte, das Amtsblatt im Ausschankraum aufzulegen (Änderung des Gastgewerbegesetzes: § 20)

Auf die im Gastgewerbegesetz vom 1. Dezember 1996 (LS 935.11) verankerte Gratisabgabe des Amtsblattes an die Gastwirtschaften und deren Pflicht, dieses im Ausschankraum aufzulegen, soll verzichtet werden. Eine 2006 beim Branchenverband Gastro Zürich durchgeführte Umfrage hat ergeben, dass für die Auflage des Amtsblatts in Gastwirtschaften kein Bedarf mehr besteht und sie jede Bedeutung verloren hat.

4. Form der Gesetzesrevision

a) Angesichts des geringen Umfangs des geltenden Gesetzes mit 14 Paragraphen und – soweit bekannt – fehlender Literatur zur Auslegung der Bestimmungen sollen die notwendigen Gesetzesanpassungen im Rahmen einer Totalrevision erfolgen. Dies eröffnet die Möglichkeit, Systematik und Struktur dem teilweise neuen Regelungskonzept anzupassen.

b) Trotz der formalen Totalrevision sollen die Bezeichnungen der Gesetzessammlungen («Offizielle Gesetzessammlung» und «Loseblattsammlung») und die dazugehörigen Kürzel «OS» und «LS» beibehalten werden. Die Bezeichnung «Offizielle Gesetzessammlung (OS)» (vgl. § 1 geltendes PublG) wird seit 1831 für die chronologische Sammlung des zürcherischen Rechts verwendet. Auch wenn treffendere Begriffe denkbar wären, soll aus Gründen des Traditionsanschlusses und der Rechtssicherheit an dieser Bezeichnung unverändert festgehalten werden. Dafür spricht auch der Umstand, dass mit der vorliegenden Revision des Publikationsgesetzes keine Änderung der Herausgabe von OS und LS einhergeht, sondern diese weiterhin im unveränderten IT-System betrieben und im bekannten Erscheinungsbild herausgegeben werden.

Die Bezeichnung «Loseblattsammlung (LS)» (vgl. § 2 geltendes PublG) wurde für die systematische Sammlung des geltenden Rechts so gewählt, da die Rechtstexte in Form von «losen Blättern» für die Ablage in entsprechenden Ordnern herausgegeben werden. Unabhängig davon, dass § 15 des vorliegenden Entwurfs des Publikationsgesetzes die elektroni-

sche Form als massgebende Fassung festlegt, werden die systematisch gesammelten Erlasse des kantonalen Rechts voraussichtlich auch weiterhin und wohl noch lange Zeit in «losen Blättern» zur Einordnung in Ordnern herausgegeben. Auch wenn für die LS besser verständliche Begriffe denkbar sind (z. B. Systematische Gesetzessammlung), soll die Bezeichnung der systematischen Sammlung des geltenden zürcherischen Rechts nicht geändert werden, um an die bestehende Tradition anzuknüpfen. Zu beachten ist dabei auch, dass die Kurzbezeichnung «LS» in unzähligen Rechtserlassen, in andern amtlichen Publikationen, in Gerichtsentscheiden, in zahlreichen wissenschaftlichen Werken usw. verwendet wird. Angesichts dieser sehr weiten Verbreitung des Kürzels «LS» wird an diesem festgehalten. Eine Änderung würde ausserdem einen grossen administrativen Aufwand mit entsprechender Kostenfolge mit sich bringen. Diesen Aufwand und diese Kosten lassen sich mit der Beibehaltung der auch über die Grenzen des Kantons Zürich hinaus bekannten Kurzbezeichnung für die systematische Sammlung des zürcherischen Rechts sparen. Dies dient nicht zuletzt auch der Rechtssicherheit.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die vorgesehenen Anpassungen führen dazu, dass deutlich weniger gleiche Mitteilungen in mehreren Publikationsorganen zu veröffentlichen sind, was entsprechende Einsparungen für Kanton und Gemeinden in diesem Bereich ermöglichen dürfte. Mit der Festlegung der elektronischen Veröffentlichung als allein massgeblicher Fassung dürfte der Aufwand für den Druck der Gesetzessammlungen sinken, womit finanzielle Einsparungen erzielt werden können. Auch mit dem Wegfall der Pflicht zur Auflage des Amtsblatts in den Gastronomiebetrieben ist zu erwarten, dass sich die Zahl der gedruckten Amtsblattausgaben verringert, was ebenfalls zu spürbaren Einsparungen führen wird.

6. Auswirkungen für die Gemeinden

Heute sind die Gemeinden gesetzlich verpflichtet, die papiergebundenen Ausgaben der Gesetzessammlungen und des Amtsblatts des laufenden Jahres zur Einsicht bereitzuhalten. Die Loseblattsammlung muss dazu regelmässig auf dem aktuellen Stand gehalten werden, was mit einem entsprechenden Aufwand verbunden ist. Mit der vorliegenden Gesetzesrevision entfällt diese Aufbewahrungs- und Nachführungspflicht für die Gemeinden. Zudem wird die Einsichtnahme in die amtlichen Publikationsorgane vereinfacht (§ 19 des Entwurfs). Zusammen mit der Umsetzung des Grundsatzes der Einmaligkeit von Publikationen (vgl. vorn, 3.d und 5.) wird dies zu einer finanziellen Entlastung der Gemeinden führen.

7. Auswirkungen auf die Unternehmen

Die Umstellung auf die elektronische Veröffentlichung der Publikationsorgane und die damit verbundenen Anpassungen der Publikationssysteme führen zu einem sowohl funktional wie auch zeitlich verbesserten Zugang zu den amtlichen Informationen. Die elektronischen Abonnementdienste erlauben es den Unternehmen, mit geringem Aufwand gezielt auf die gewünschten Informationen zuzugreifen. Die geringen Publikationsgebühren kommen allen Rechtsunterworfenen zugute, welche die Kosten von Veröffentlichungen tragen müssen. Mit der ersatzlosen Aufhebung von § 20 des Gastgewerbegesetzes entfällt schliesslich die Pflicht der Gastwirtinnen und Gastwirte, das Amtsblatt zu abonnieren und im Ausschankraum aufzulegen. Dies führt zu einer administrativen Entlastung.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Staatskanzlei wird ermächtigt, zum Entwurf für die Revision des Publikationsgesetzes eine Vernehmlassung durchzuführen.

II. Mitteilung an die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli