

Auf dem Weg zu (fast) papierlosen amtlichen Publikationsorganen im Kanton Zürich

Peter Hösli | Für die amtlichen Publikationsorgane des Kantons Zürich soll die im Internet veröffentlichte Fassung rechtsverbindlich sein. Der Kanton Zürich arbeitet daran, die Voraussetzungen dafür zu schaffen. Beim Amtsblatt waren Neuerungen auf technischer Ebene erforderlich. Dieser Schritt ist getan. In Arbeit ist die Revision des Publikationsgesetzes, welche die rechtliche Grundlage für den Primatwechsel schafft. Damit soll der zentralen Bedeutung des Internets als Informations- und Kommunikationsmedium und den heutigen Gewohnheiten der Rechtssuchenden Rechnung getragen werden. Die Herausgabe der amtlichen Publikationsorgane auf gedrucktem Papier soll soweit möglich in den Hintergrund treten.

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Erster Schritt: Erneuerung der Publikationslösung für das Amtsblatt
 - 2.1 Handlungsbedarf und Ziel
 - 2.2 Neue Publikationslösung
 - 2.3 Rechtliche Voraussetzungen für die neue Publikationslösung
- 3 Zweiter Schritt: Revision des Publikationsgesetzes
 - 3.1 Ausgangslage
 - 3.2 Gesetzesentwurf
- 4 Schlussbemerkung

1 Einleitung

Die Bedeutung des Internets als Informations- und Kommunikationsmedium hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen und auch für die öffentliche Verwaltung auf allen Staatsebenen eine zentrale Stellung erlangt. Die Behörden und Amtsstellen versuchen, die Möglichkeiten des Internets besser zu nutzen, um den Bürgerinnen und Bürgern den Kontakt zum Staat zu erleichtern und die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen zu verbessern. Unter dem Titel «E-Government» werden laufend neue Bereiche definiert, in denen weitere Fortschritte erzielt werden sollen. Den Nutzen sollen die staatlichen Stellen und die Bürgerinnen und Bürger gleichermassen haben.

Vor diesem Hintergrund ging der Kanton Zürich die Erneuerung seiner amtlichen Publikationsorgane an. Diese bestehen aus den Gesetzessammlungen (Offizielle Gesetzessammlung¹ und Loseblattsammlung²) und aus dem Amtsblatt. Die Umsetzung erfolgt in zwei Schritten: Der erste Schritt besteht in der Erneuerung der Publikationslösung für das Amtsblatt. Hier musste zuerst eine neue technische Lösung gefunden und die Publikationsverordnung geändert werden. Dieser Schritt ist getan: Die Inbetriebnahme der neuen Lösung und die Inkraftsetzung der Änderung der Publikationsverordnung (PublV)³ erfolgten auf den 1. Juli 2012.

In einem zweiten Schritt sollen die Gesetzessammlungen folgen. Hier sind nicht technische Fragen zu lösen, sondern rechtliche Regelungen zu treffen, die an die heutige Bedeutung des Internets anknüpfen: Die im Internet veröffentlichte Fassung und nicht die auf Papier gedruckte soll rechtsverbindlich werden. Die Arbeiten an diesem Projekt laufen.

2 Erster Schritt: Erneuerung der Publikationslösung für das Amtsblatt

2.1 Handlungsbedarf und Ziel

Das Amtsblatt des Kantons Zürich erscheint wöchentlich als gedruckte Zeitung und wird seit 1999 im Internet unter der Adresse www.amtsblatt.zh.ch veröffentlicht. Die Auflage der gedruckten Ausgabe beträgt 8000 Exemplare. Rund die Hälfte der insgesamt 7300 Abonnenten sind Gastronomiebetriebe, die gesetzlich dazu verpflichtet sind, das Amtsblatt im Ausschankraum aufzulegen.⁴ Die Produktion sowohl der papiergebundenen als auch der elektronischen Fassung wurde jahrelang vollständig von privaten Dienstleistern besorgt. Der eine Dienstleister war für die Redaktion, Anzeigenverwaltung, Abonnementsverwaltung und Verrechnung sowie für den Druck und die Auslieferung der papiergebundenen Ausgabe zuständig. Der andere Dienstleister übernahm die aufgearbeiteten Daten und betrieb auf dieser Grundlage die elektronische Fassung. Dieser Prozess war mit verschiedenen Medienbrüchen und damit mit viel Handarbeit der beauftragten Dienstleister verbunden. Er entsprach nicht mehr den heutigen Ansprüchen im Umgang mit den digitalen Medien.

Mit der Neukonzeption des Amtsblattes sollte die Prozesslogik umgekehrt werden: Vorrangig soll die elektronische Publikation und erst danach auf deren Grundlage die papiergebundene Ausgabe hergestellt werden. Dank Rationalisierung der Abläufe sollen Kostenersparnisse möglich sein. Die Verwaltung der Informationen in strukturierter Form war entscheidend für die Verbesserung der Funktionalität: Die neue Lösung sollte einen einfachen und schnellen Zugriff auf die gewünschten Informationen ermöglichen. In dieser Hinsicht erfüllte die bestehende Lösung die heutigen Anforderungen grösstenteils nicht. Eine Verbesserung drängte sich auch zum Schutz der Personendaten auf, da die bisherige Lösung den datenschutzrechtlichen Anforderungen nicht vollumfänglich genügte.

2.2 Neue Publikationslösung

Die Lösung wurde in Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) gefunden. Das SECO betreibt seit 2002 eine Plattform, die für die Veröffentlichung der Mitteilungen des Schweizerischen Handelsamtsblatts (SHAB) und seit 2009 als Informationsplattform für das Beschaffungswesen Schweiz (simap.ch) eingesetzt wird. Das SECO stellt die Plattform www.shab.ch für den

Betrieb der kantonalen Amtsblätter zur Verfügung. Diese Plattform eignet sich gut für die Publikation von Mitteilungen, die im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen sind. Sie wurde dahingehend erweitert, dass die Anwendung die zusätzlichen Anforderungen des zürcherischen Amtsblattes erfüllt. Dazu waren nur verhältnismässig geringfügige Anpassungen an der Plattform erforderlich, weil die Lösung für das Amtsblatt in funktionaler Hinsicht weitgehend der Anwendung entspricht, wie sie bereits auf www.shab.ch angeboten wird. Der Entwicklungsaufwand betraf deshalb hauptsächlich die Erstellung der elektronischen Formulare für die Einlieferung der zu publizierenden Meldungen. Die Meldungen werden in strukturierter Form als einzelne, digital signierte PDF-Dokumente verwaltet, womit die Authentizität und Integrität sichergestellt ist. Die Publikationslösung stellt sodann ein Online-Archiv der Meldungen mit umfangreichen und komfortablen Funktionen für das Finden und Anzeigen sowie für die elektronische Lieferung der gewünschten Informationen mittels Online-Abonnements zur Verfügung. Die elektronischen Daten des bisherigen sogenannten Amtsblatt-Textteils (vgl. dazu nachfolgend Ziff. 2.3) werden ab 1999 und jene des sogenannten Inserateteils ab 2007 auf die neue Lösung übernommen. Die Einlieferung der Meldungen durch die Behörden und Verwaltungsstellen erfolgt über elektronische Formulare. Neben dem elektronischen Angebot wird das Amtsblatt wöchentlich auch in einer gedruckten Fassung herausgegeben. Die Prozesse sind indessen so gestaltet, dass auf den Druck verzichtet werden kann, ohne dass deswegen wesentliche technische Anpassungen erforderlich sind. Der Betrieb der technischen Infrastruktur, Wartung, Support, Leistungen für die Redaktion und Qualitätssicherung der eingelieferten Meldungen sowie Layout, Druck und Spedition der Zeitungsausgabe des Amtsblattes sind in einem umfangreichen Vertrag zwischen dem SECO und der Staatskanzlei des Kantons Zürich geregelt. Für das SECO ist die von ihm erbrachte Dienstleistung kostendeckend. Im Vergleich zur vorherigen Lösung ergeben sich beim Kanton als Herausgeber - dank verhältnismässig kleinen Investitionskosten und geringerem Betriebsaufwand - und bei den einliefernden Stellen, die für die Meldungen eine pauschale Gebühr zu entrichten haben, insgesamt erhebliche Kosteneinsparungen.

2.3 Rechtliche Voraussetzungen für die neue Publikationslösung

Die neue Publikationslösung verlangte nach einer Änderung der Publikationsverordnung. Auf Gesetzesstufe ist keine Änderung erforderlich, weil § 5 des Publikationsgesetzes (PublG)⁵ lediglich eine allgemeine Umschreibung des Amtsblattes enthält. Der Umstand, dass die neue Lösung in technischer Hinsicht auf der Plattform des SHAB beruht, legte es nahe, sich so weit als möglich an die rechtlichen Regelungen, die für das SHAB gelten, anzulehnen. Daher finden sich in der

Vorlage zur Änderung der Publikationsverordnung⁶ verschiedene Bestimmungen, die weitgehend der Verordnung vom 15. Februar 2006 über das Schweizerische Handelsamtsblatt (Verordnung SHAB)⁷ entsprechen. Diese Anlehnung an die Verordnung SHAB drängte sich insbesondere dort auf, wo die Veröffentlichungen in beiden Publikationsorganen identisch sind. So wurde namentlich die Rubrikenliste mit derjenigen im SHAB soweit möglich in Übereinstimmung gebracht (vgl. Art. 2 Verordnung SHAB und § 7 Abs. 1 PublV).

Eine wesentliche Neuerung der Verordnung besteht in der Aufhebung der bisherigen Unterscheidung zwischen Amtsblatt-Textteil und Amtsblatt-Inserateteil. Im Amtsblatt-Textteil wurden die Geschäfte aus den Bereichen kantonale Rechtsetzung, weitere Geschäfte des Kantonsrates und politische Rechte veröffentlicht. Die übrigen Veröffentlichungen erfolgten im Amtsblatt-Inserateteil. Die Begriffe der beiden Teile waren nicht selbstredend und die Unterteilung war nicht ohne Weiteres verständlich. Neu wird das Amtsblatt in Rubriken gegliedert, in die sämtliche amtlichen Publikationen einzufügen sind. Die Bezeichnungen der Rubriken richten sich weitgehend nach den für das SHAB geschaffenen Rubriken. Dies erfolgte im Bestreben, die Publikationslösung des Amtsblattes in möglichst allen Belangen an die für das SHAB geltende Lösung anzulehnen. Bereits im Rahmen der technischen Arbeiten an der Amtsblattlösung wurden deshalb in denjenigen Bereichen, in denen Meldungen sowohl im SHAB als auch im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen sind, die Bezeichnungen der Rubriken des SHAB unverändert für das Amtsblatt übernommen. In der Folge konnte der Regierungsrat in Bezug auf die Benennung der Rubriken und deren Reihenfolge in der Verordnung nur noch das Vorgegebene abbilden.⁸ Hier konnte die Rechtsetzung keine Steuerungsfunktion entfalten. Aus praktischer Sicht erscheint diese Übernahme der beim SHAB verwendeten Begriffe zweckmässig, aus der Sicht der Rechtsetzung wäre eine andere Regelung, etwa die Verwendung von Ober- oder Sammelbegriffen, zu bevorzugen gewesen.

Einen eigentlichen Paradigmenwechsel bedeutet die Festlegung, dass die elektronische Fassung massgebend ist (§ 9a PublV). Die Echtheit der veröffentlichten amtlichen Meldungen ist gewährleistet, da sie mit einer digitalen Signatur versehen sind, die auf einem qualifizierten Zertifikat im Sinne der Verordnung vom 3. Dezember 2004 über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur⁹ beruhen (§ 9 Abs. 4 PublV). Damit sind Herkunft und Unverfälschtheit der Meldungen zweifelsfrei ausgewiesen. Da die Zeitungsausgabe des Amtsblattes auf der Grundlage der elektronischen Amtsblatt-Datenbank erstellt wird, wird sie zu einem eigentlichen «Nebenprodukt». Konsequenterweise ist daher die elektronische Fassung und nicht die gedruckte Fassung massgebend, falls der Inhalt nicht übereinstimmen sollte. Da mit der amtlichen Veröffentlichung einer Mel-

dung in vielen Fällen ein Fristenlauf ausgelöst wird, müssen beide Fassungen gleichentags erscheinen (§ 9 Abs. 3 PublV). Sollte sich jedoch beim Druck oder bei der Verteilung der Zeitung eine Verzögerung ergeben, muss klargestellt sein, dass allein die elektronische Fassung für den Fristenlauf massgebend ist (§ 9a PublV). Dies entspricht der Konzeption des Vorrangs der elektronischen Fassung. Auf dieser Grundlage kann in einem nächsten Schritt auch auf die Ausgabe des Amtsblattes auf Papier verzichtet werden. Hierfür bedarf es indessen einer Änderung auf formellgesetzlicher Ebene (vgl. nachfolgend Ziff. 3.2).

In Bezug auf die Suche nach Amtsblatt-Daten im Internet war eine differenzierte Regelung erforderlich. Eine zeitlich unbeschränkte Suchmöglichkeit über den gesamten Datenbestand wäre namentlich auch aus datenschutzrechtlichen Überlegungen unzulässig. Der Suchzeitraum richtet sich nach dem Zweck der Meldung. Ist der mit der Meldung beabsichtigte Zweck erfüllt, besteht kein ausreichendes Bedürfnis mehr, nach dieser Meldung zu suchen. Dementsprechend kennt die Publikationsverordnung eine Frist von drei Monaten bei Meldungen, die besondere Personendaten enthalten (§ 9b Abs. 2 Bst. a). Für Meldungen, die zusätzlich im SHAB veröffentlicht werden müssen (beispielsweise Konkurse), wurden die für Veröffentlichungen im SHAB geltenden Fristen übernommen (§ 9 Abs. 2 Bst. b PublV). Für Meldungen, die eine allgemein-verbindliche Anordnung zum Gegenstand haben, wurde der Suchzeitraum auf drei Jahre festgelegt (§ 9b Abs. 2 Bst. c PublV). Auch nach Ablauf des Suchzeitraums bleiben aber die Amtsblatt-Ausgaben integral auf dem Netz. Die Nutzerinnen und Nutzer können somit die Meldungen auf den Amtsblatt-Ausgaben jederzeit abrufen, so wie heute die Papierausgaben des Amtsblattes jederzeit unbeschränkt zur Verfügung stehen. Nach Ablauf des Suchzeitraums sind jedoch die Meldungen nicht mehr für eine systematische Suche mit integriertem Suchsystem oder einer allgemein zugänglichen Internet-Suchmaschine wie z. B. Google vorhanden.

Zeitlich unbeschränkt bleibt indessen die Hauptrubrik «Rechtsetzung und politische Rechte» mit einer Suchfunktion erschlossen (§ 9 Abs. 2 Bst. d PublV). In dieser Rubrik werden beispielsweise Gesetzesvorlagen an den Kantonsrat und Verordnungen des Regierungsrates publiziert, jeweils mit den dazugehörigen Erläuterungen. Solche Veröffentlichungen haben längerfristig Bedeutung und müssen daher so erschlossen werden, dass eine einzelne Veröffentlichung auch noch nach Jahrzehnten problemlos gefunden werden kann.

Die neue Publikationslösung bietet sodann die Möglichkeit, sich im Rahmen eines Online-Abonnements (Push-Service) eine nach den eigenen Bedürfnissen zusammengestellte Auswahl an Meldungen zukommen zu lassen (§ 10 Abs. 2 PublV).

3 Zweiter Schritt: Revision des Publikationsgesetzes

3.1 Ausgangslage

Mit der neuen Publikationslösung für das Amtsblatt ist ein erster Schritt für die technische Erneuerung dieses bedeutenden Publikationsorgans getan. Der Dominanz des Internets als Informationssystem soll alsdann auch bei den Gesetzessammlungen stärker Rechnung getragen werden. Die veränderte Medienutzung widerspiegelt sich auch bei der Nutzung der amtlichen Gesetzessammlungen. Während die Auflagen der papiergebundenen Ausgaben in den letzten Jahren stetig gesunken sind, werden bei den Zugriffen auf die entsprechenden Internetseiten konstant hohe Werte registriert. 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 Kenntnismefiktion des Rechts den digitalen Medien heute weitaus grössere Bedeutung zukommt als den papiergebundenen Ausgaben.

Bei dieser Ausgangslage soll eine Regelung getroffen werden, wonach nicht nur das Amtsblatt, sondern auch die Gesetzessammlungen primär elektronisch veröffentlicht werden und massgebend sind. In technischer Hinsicht entspricht dies der bereits bestehenden Prozesslogik, wonach die gedruckte Fassung gestützt auf die elektronische hergestellt wird und damit als deren «Nebenprodukt» erscheint. Auf das Papier soll indessen nicht gänzlich verzichtet werden. Solange und soweit eine genügend grosse Nachfrage nach den papiergebundenen Ausgaben besteht, sollen die amtlichen Publikationsorgane zusätzlich auch auf Papier herausgegeben werden.

3.2 Gesetzesentwurf

Zur Umsetzung bedarf es einer Änderung des Publikationsgesetzes. Ein entsprechendes Gesetzgebungsvorhaben ist eingeleitet. Vorgesehen ist, dass die amtlichen Publikationsorgane des Kantons von Gesetzes wegen im Internet veröffentlicht werden. Mit der Publikation im Internet gelten gemäss Gesetzesentwurf die Bekanntmachungen als rechtswirksam und der Inhalt der Veröffentlichung als bekannt. Die Gelegenheit wird genutzt, um den Staatskalender, den die Staatskanzlei als offizielles Informationsmittel herausgibt, gesetzlich zu verankern. Weiter ist vorgesehen, verschiedene Regelungslücken – im geltenden Recht fehlt beispielsweise eine Bestimmung über die Berichtigung von Veröffentlichungen – zu schliessen. Sodann soll die im Gastgewerbegesetz verankerte Gratisabgabe des Amtsblattes an die Gastwirtschaften und deren Pflicht, dieses im Ausschankraum aufzulegen (§ 20 GGG), gänzlich verzichtet werden.

Klärungsbedarf besteht zurzeit noch bei der Frage, wie von interkantonalen Organen beschlossene Erlasse, die sich auch auf den Kanton auswirken oder im

Kanton wohnhafte Bürgerinnen und Bürger berühren können, rechtsgenügend publiziert und zugänglich zu machen sind.¹⁰

Das Publikationsgesetz soll totalrevidiert werden. Dies ermöglicht es, Systematik und Struktur dem teilweise neuen Regelungsinhalt anzupassen.

Der Kanton Zürich ist nicht der erste Kanton, der die elektronische Fassung als massgebend erklärt und die gesetzlichen Voraussetzungen schafft, um auf Druckfassungen der amtlichen Publikationsorgane verzichten zu können. Diesen Wechsel hat der Kanton Aargau mit dem Erlass seines neuen Publikationsgesetzes vom 3. Mai 2011¹¹ bereits verwirklicht. Aber auch der Bund schlägt im Vorentwurf zur Änderung seines Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004¹² einen Primatwechsel vor, wonach künftig nicht mehr die gedruckte Version der amtlichen Veröffentlichungen massgebend sein soll, sondern die elektronische.

4 Schlussbemerkung

Mit der bereits verwirklichten neuen Lösung für das kantonale Amtsblatt und mit der geplanten Änderung des Publikationsgesetzes, mit welcher der Vorrang der elektronischen Fassung aller amtlichen Publikationsorgane gesetzlich verankert werden soll, befindet sich der Kanton Zürich auf guten Wegen, um in diesem Bereich die bestehenden Möglichkeiten des Internets als Informations- und Kommunikationsmedium bestmöglich zu nutzen und den Gewohnheiten der Internet-Nutzerinnen und -Nutzer Rechnung zu tragen. Es ist davon auszugehen, dass mit der Einführung des Vorrangs der elektronischen Fassung der amtlichen Publikationsorgane die Bedeutung der auf Papier gedruckten Fassungen im Laufe der Zeit weiter abnehmen wird.

*Peter Hösli, Dr. iur., Stellvertretender Staatsschreiber, Staatskanzlei des Kantons Zürich,
E-Mail: peter.hoesli@sk.zh.ch*

Anmerkungen

- 1 Die Offizielle Gesetzessammlung (OS) ist die chronologisch nachgeführte Sammlung des kantonalen Rechts.
- 2 Die Loseblattsammlung ist die systematische, nach Sachgebieten gegliederte Sammlung des aktuell geltenden kantonalen Rechts.
- 3 Vom 2. Dezember 1998, LS 170.51.
- 4 § 20 des Gastgewerbegesetzes vom 1. Dezember 1996 (GGG, LS 935.11).
- 5 Vom 27. September 1998, LS 170.5.
- 6 Vgl. ABl 2012, 809.
- 7 SR 221.415.
- 8 Vgl. Art. 2 Bst. b–f der Verordnung SHAB und § 7 Abs. 1 Bst. f–i PublV.
- 9 SR 943.032.
- 10 Vgl. zu diesem Themenkreis Felix Uhlmann/Vital Zehnder, Rechtsetzung durch Konkordate, *LeGes* 2011/1, S. 9 ff., 23; Daniela Ivanov/Marius Roth, Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der Publikation des interkantonalen Rechts, *LeGes* 2009/2, S. 235 ff. ; Zinon Koumbarakis, Publikation interkantonaler Verträge, *LeGes* 2009/1, S. 35 ff.
- 11 SAR 150.600.
- 12 SR 170.512, vgl. Vernehmlassungsvorlage vom 21. November 2012 (www.admin.ch > Aktuell > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Verfahren > 2012 > Bundeskanzlei).

Résumé

Pour les organes de publication officiels du canton de Zurich, la version publiée sur Internet doit être désormais juridiquement contraignante. Le canton de Zurich travaille actuellement à la mise en place des conditions nécessaires. Dans le cas de la Feuille officielle, il fallait des changements au niveau technique. C'est aujourd'hui chose faite. La révision de la loi sur les publications officielles est en cours afin qu'existe la base légale du changement de primauté. Il s'agit de prendre en compte les nouvelles habitudes des justiciables et l'importance centrale de l'Internet comme support d'information et de communication. La production des publications officielles sur papier perd progressivement de son importance