

Antrag des Regierungsrates vom 4. April 2012

KR-Nr. 273/2009

**4890**

**Beschluss des Kantonsrates  
zum Postulat KR-Nr. 273/2009 betreffend  
Überprüfung der Publikationen  
der kantonalen Verwaltung**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 4. April 2012,

*beschliesst:*

I. Das Postulat KR-Nr. 273/2009 betreffend Überprüfung der Publikationen der kantonalen Verwaltung wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 10. Mai 2010 folgendes von Kantonsrätin Regine Sauter, Zürich, sowie den Kantonsräten Beat Walti, Zollikon, und Gaston Guex, Zumikon, am 31. August 2009 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die Publikationen der kantonalen Verwaltung kritisch zu überprüfen. Dabei sind folgende Punkte zu berücksichtigen: Erfolgen die Publikationen auf Grund einer gesetzlichen Verpflichtung oder eines ausgewiesenen Informationsbedürfnisses, wie ist der Bedarf an Ressourcen für ihre Herstellung (Personal- und Sachkosten) und werden dadurch Private konkurrenziert, welche die entsprechende Informationstätigkeit bereits wahrnehmen? Es ist aufzuzeigen, welche Einsparungen auf Grund dieser Evaluation möglich sind.

*Bericht des Regierungsrates:***A. Einleitung**

Einleitend ist zu klären, was im vorliegenden Bericht unter Publikationen und unter kantonaler Verwaltung verstanden werden soll.

**A.1 Publikationen**

Unter Publikationen wird eine einmalige oder mehrmals pro Jahr erscheinende Druckschrift und/oder Information auf dem Internet wie Jahresbericht, Personalzeitung, Fachmitteilung, News-Letter usw. verstanden, die sich an verwaltungsinterne und/oder externe Zielgruppen wendet.

**A.2 Kantonale Verwaltung**

Die kantonale Verwaltung umfasst gemäss Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (OG RR, LS 172.1) und der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR, LS 172.11) alle dem Regierungsrat unterstellten Bereiche, das heisst die Direktionen des Regierungsrates einschliesslich Bezirksverwaltung und die Staatskanzlei. Nicht zur kantonalen Verwaltung gehören die dem Kantonsrat direkt unterstellten Stellen (Parlamentdienste des Kantonsrates, Ombudsperson, Datenschutzbeauftragter, Finanzkontrolle), die Rechtspflege sowie die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten.

**B. Rechtsgrundlagen**

Die Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) hält in Art. 49 fest, «die Behörden informieren von sich aus und auf Anfrage über ihre Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen». Gemäss § 9 OG RR pflegt der Regierungsrat die Beziehungen zur Öffentlichkeit sowie zu den Behörden des Bundes, der anderen Kantone und der Gemeinden. Er sorgt für eine koordinierte und kontinuierliche Information der Öffentlichkeit und für eine offene Kommunikation in der Verwaltung. § 14 des Geset-

zes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG, LS 170.4) regelt die Informationstätigkeit von Amtes wegen. Demnach informiert das öffentliche Organ von sich aus über seine Tätigkeiten von allgemeinem Interesse. Die Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 (IDV, LS 170.41) bezeichnet in § 4 die Mittel für die Wahrnehmung der Informationstätigkeit von Amtes wegen. Die Informationstätigkeit öffentlicher Organe erfolgt über die amtlichen Publikationsorgane, das Internet oder die Medien. Das für die Informationstätigkeit zuständige Organ kann weitere Informationsmittel bestimmen. Ist eine Information in einem Publikationsorgan oder auf einer Internetseite des öffentlichen Organs zugänglich, gilt die Information als hinreichend zugänglich.

Eine rechtliche Sonderstellung ist den amtlichen Publikationen eingeräumt. Gemäss Gesetz über die Gesetzessammlungen und das Amtsblatt (Publikationsgesetz) vom 27. September 1998 (LS 170.5) verpflichten rechtsetzende Erlasse nur, wenn sie nach diesem Gesetz bekannt gemacht worden sind. Weiter sind verschiedene weitere Publikationen rechtlich verbindlich vorgeschrieben, wie Behördenprotokolle (beispielsweise Protokoll des Kantonsrates, öffentliche Beschlüsse des Regierungsrates). Diese Publikationen sind gemäss der Definition unter lit. A.2 nicht Gegenstand dieses Berichts.

### **C. Leitlinien zur Information und Kommunikation des Regierungsrates**

Der Regierungsrat hat letztmals am 8. November 2006 die Leitlinien für seine Information und Kommunikation festgesetzt. Gemäss diesen Festlegungen richtet der Regierungsrat seine Information und Kommunikation auf folgende Ziele aus:

Die frühzeitige, aktive und umfassende Information der Bevölkerung ist vertrauensbildend und verhindert Spekulationen, Indiskretionen oder Falschmeldungen. Die Entscheide des Regierungsrates sind bekannt und nachvollziehbar.

Die Zielgruppen sind in der Lage, sich in politischen Prozessen aufgrund der Informationen eine eigene Meinung zu bilden und bei demokratischen Entscheiden aktiv und selbstbestimmt mitzuwirken.

Das Internet wird als ergänzendes Medium stark genutzt. Die Informations- und Kommunikationstätigkeit des Regierungsrates im Internet bietet leicht auffindbare Inhalte aus der Verwaltung an. Die Öffentlichkeit erhält Zugang zu Originaltexten und -dokumenten sowie zu Regierungsratsbeschlüssen, die veröffentlicht werden können. Das Internet wird laufend den neuen Entwicklungen angepasst.

Das Intranet ist das wichtigste interne Informations- und Kommunikationsmittel, es ist breit zugänglich und den Mitarbeitenden bekannt und vertraut. Der Regierungsrat orientiert im Intranet oder in ergänzenden Kanälen wie E-Mail oder Schreiben umfassend über die das Personal betreffenden Themen und Entscheide, bevor die Medien informiert werden. Die Mitarbeitenden nutzen die Intranetplattform bei ihrer täglichen Arbeit. Diese Ziele gelten sinngemäss auch für die kantonale Verwaltung (vgl. A.2).

## **D. Informationsmittel**

Für die Umsetzung der ihnen durch Verfassung und Gesetz aufgetragenen Informationspflicht und zur Erreichung der Ziele für die Information und Kommunikation stehen dem Regierungsrat und der kantonalen Verwaltung zur Verfügung:

1. Die amtlichen Publikationsorgane (Amtsblatt und Gesetzessammlungen);
2. Die privaten und öffentlich-rechtlichen Medien (Fernsehen, Radio, Presse);
3. Der Auftritt im Internet;
4. Social-Media-Foren;
5. Das Intranet der kantonalen Verwaltung;
6. Versand oder Verteilung von Informationen in elektronischer oder papiergebundener Form an einen beschränkten oder unbeschränkten Personenkreis;
7. Direkte Information der Öffentlichkeit durch Vertreterinnen und Vertreter des Kantons.

## **E. Umsetzung und Zielerreichung**

### **E.1 Allgemeine Feststellungen**

Um die mit den Leitlinien gesetzten Ziele mit den zur Verfügung stehenden Informationsmitteln zu erreichen, bedarf es in jedem Einzelfall einer sorgfältigen Abklärung, mit welchen Kommunikationsmassnahmen die Zielgruppen für die Information am besten erreicht werden. Die Abklärungen bei den einzelnen Ämtern, Abteilungen und Betrieben ergaben dazu die unterschiedlichsten Bedürfnisse. So gibt es Ämter und Abteilungen, bei denen die Aufbereitung und Pub-

likation von Informationen zum Kernbereich ihres Aufgabengebietes gehören. Dazu gehört beispielsweise das Statistische Amt. Die Versorgung der Wirtschaft und der weiteren Öffentlichkeit mit statistischen Daten ist unerlässlich und unverzichtbar. Dabei sind Datenerhebung, Aufbereitung und Publikation in einem sinnvoll konzipierten Arbeitsablauf zu verbinden und auch die Frage zu beantworten, welcher Datenträger gewählt werden soll (Papier bzw. elektronische Medien oder beides).

## **E.2 Papiergebundene und/oder elektronische Publikation**

Bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 95/1997 betreffend Vorbildrolle des Kantons bei der Eindämmung der Papierflut im Berichtswesen hat der Regierungsrat Folgendes ausgeführt: «Die Öffentlichkeitsarbeit hat sich auf die Bedürfnisse der Informationsempfänger auszurichten und muss wirkungsvoll und wirtschaftlich erfolgen. Dazu gehört in jedem einzelnen Fall eine sorgfältige Abklärung des Mittels, der Form, des Umfangs und der Häufigkeit, mit welcher die Informationsweitergabe erfolgen soll. Nach wie vor ist Papier der gebräuchlichste, billigste und daher auch der am meisten verwendete Datenträger. Schriftliche Informationen können vom Empfänger ohne technische Hilfsmittel praktisch jederzeit an jedem Ort gelesen werden. Elektronische Medien werden in absehbarer Zeit die papiergestützte Information ergänzen, aber nicht ersetzen können. Trotz weitgehend flächendeckendem Einsatz moderner Informatikmittel in allen Bereichen der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung ist der Papierverbrauch in den letzten Jahren laufend angestiegen. Die Entwicklung der elektronischen Informationsvermittlung wird aber sorgfältig verfolgt und bei bestehenden und neuen Informationsmitteln geprüft, ob auch eine Verbreitung auf elektronischem Weg erfolgen soll, allenfalls eine Kombination von elektronischer und Papierversion.»

Diese Ausführungen sind auch heute nach wie vor weitgehend zutreffend. Zwar hat die Bedeutung des Internets seither deutlich zugenommen, das Papier hat aber seine beherrschende Stellung noch nicht eingebüsst. Gerade eine öffentliche Verwaltung muss in jedem einzelnen Fall sorgfältig prüfen, ob eine nur elektronisch verbreitete Information ausreichend ist. Der sich in diesem Zusammenhang öffnende «digitale Graben» zwischen Personen, die moderne digitale Werkzeuge nutzen, und solchen, die ihren Informationsbedarf nach wie vor ausschliesslich mit papiergebundenen Informationen decken, darf nicht ausser Acht gelassen werden. Die öffentliche Hand wird daher nicht umhinkommen, auch in den nächsten Jahren ihre Publikationen in der Regel sowohl elektronisch als auch auf Papier zur Verfügung zu

stellen. Nur so kann verhindert werden, dass nicht von vorneherein ein Teil der Bevölkerung von diesen Informationen ausgeschlossen bleibt. Allerdings ist festzustellen, dass die Absatzzahlen für Produkte in gedruckter Form seit Jahren zurückgehen. So ist die Zahl der Abonnenten für die Gesetzessammlungen, das Amtsblatt, den Staatskalender usw., die neben der Papierausgabe zusätzlich vollständig im Internet veröffentlicht werden, in den letzten Jahren deutlich gesunken. Diese Auswirkung lässt sich bei praktisch allen Publikationen feststellen. Mit der Veröffentlichung im Internet sinkt die Auflagezahl der gedruckten Ausgabe, hingegen ist ein vollständiger Ersatz der Papierausgabe durch den Internetauftritt in aller Regel (noch) nicht möglich. Ist die gedruckte Ausgabe entgeltlich, sinken entsprechend der Auflage zwar die Druckkosten, gleichzeitig aber auch die Einnahmen.

### **E.3 Rolle von privaten Informationsanbietenden**

Für die Verbreitung von Informationen über das staatliche Handeln sind vor allem die Medien verantwortlich. Diese befinden sich weitgehend in Privatbesitz. Lediglich die schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR idée suisse) beruht auf einer öffentlich-rechtlichen Grundlage (vgl. BBl 2011, 7969 [Konzession SRG]). Die öffentliche Hand benötigt die Medien für die flächendeckende Publikation der Informationen. Die Medien ihrerseits sind für eine aktuelle und nachfragegerechte Information der Bevölkerung auf Informationen aus der Verwaltung angewiesen. Eine Konkurrenzsituation in dem Sinne, dass der Staat durch seine Publikationen (private) Dritte in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung behindern würde, ist nicht erkennbar. Dies gilt insbesondere auch nicht im Bereich Lehrmittel und Fachliteratur, bei denen durch den häufig sehr eingeschränkten Nutzerkreis oftmals nur durch einen staatlichen Beitrag überhaupt die Herausgabe ermöglicht wird.

### **E.4 Geschäftsberichte**

Verschiedene spezialgesetzliche Regelungen verpflichten Amtsstellen, einen Geschäfts- oder Jahresbericht zu veröffentlichen. Der Regierungsrat ist gemäss Kantonsverfassung und Gesetz verpflichtet, dem Kantonsrat jährlich Bericht zu erstatten (Art. 71 Abs. 1 lit. f KV und § 37 OG RR). Der Geschäftsbericht umfasst auch die Staatsrechnung. Er richtet sich in erster Linie an die Mitglieder des Kantonsrates. Mit 670 Seiten sind der Umfang und die Informationsdichte beachtlich. Der Regierungsrat sah sich daher veranlasst, für die Öffentlichkeit einen Kurzbericht im Umfang von 48 Seiten ausarbeiten zu lassen.

Diesem können, wie der Titel lautet, die «Höhepunkte und tägliches Geschäft in Kürze» entnommen werden. Den gleichen Weg haben verschiedene Amtsstellen aus der kantonalen Verwaltung gewählt, um ihr Zielpublikum sachgerecht und in angemessenem Umfang jährlich über ihre Tätigkeit zu informieren. Würden diese Informationen zusätzlich in dem Geschäftsbericht des Regierungsrates aufgenommen, ergäbe sich ein Umfang, der nicht mehr vertretbar wäre. Die gesonderten Geschäftsberichte erfüllen daher eine wichtige Aufgabe, nämlich die regelmässige Berichterstattung über die Aufgabenerfüllung und den Mitteleinsatz. Die Amtsstellen haben damit die Möglichkeit, weit detaillierter und ausführlicher über ihre Tätigkeit zu berichten, als dies im Geschäftsbericht des Regierungsrates möglich ist. Für die interessierten Personen stellen solche Berichte, vor allem auch im Mehrjahresvergleich, eine wertvolle Informationsquelle dar. Sie sind sowohl in gedruckter Form erhältlich wie auch als elektronische Dateien im Internet abrufbar.

## **F. Kosten**

Die Abklärungen bei den Direktionen, Ämtern, Abteilungen und Betrieben haben gezeigt, dass eine systematische Zusammenstellung der Kosten für Publikationen nicht möglich ist. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass trotz der eingangs aufgeführten, einschränkenden Definition des Begriffs der Publikation sich immer wieder Abgrenzungsfragen stellen und eine Zusammenstellung einen zu weiten Interpretationsspielraum offenliesse. Zudem werden Publikationen sinnvollerweise koordiniert und verbunden mit der Leistungserstellung hergestellt. Eine Abgrenzung der Kosten für die eigentliche Leistungserstellung und der Kosten für die Publikation ist somit nur lückenhaft möglich. Eine Kostenaufstellung wäre daher sehr ungenau und zufällig.

## **G. Schlussbetrachtungen**

Adressatinnen und Adressaten, die Publikationen zugestellt erhalten, für die sie keine Verwendung haben, können (und sollen) diese unverzüglich abbestellen. Fehlende Nachfrage und geringe Akzeptanz gibt in jedem Fall Anlass, Art und Weise der Informationstätigkeit zu überprüfen. Fachpublikationen wie die «Zürcher Umwelt Praxis» und «mix» richten sich an ein Fachpublikum oder zumindest an eine Leserschaft, die sich für diese Fragestellungen interessiert. Es ist notwendig

und gerechtfertigt, auch in angemessener Weise über die staatliche Tätigkeit in Spezialgebieten zu berichten, selbst wenn dies naturgemäss nur einen sehr eingeschränkten Kreis von Personen und Stellen betrifft. Die laufende Information und Berichterstattung über den gesamten Bereich des staatlichen Handelns ist eine unverzichtbare Pflicht von Behörden und Verwaltung. Insbesondere die direktdemokratischen Instrumente setzen voraus, dass sich jede Bürgerin und jeder Bürger mit einem vertretbaren Aufwand über die wesentlichen Vorgänge im Bereich des öffentlichen Lebens informieren kann, aber auch Fachleute oder an Fachfragen Interessierte die für sie notwendigen Informationen erhalten. Eine Abgrenzung zwischen gesetzlich direkt vorgeschriebenen Informationen und den zur Erfüllung der Informationspflicht gebotenen Informationen erscheint unter diesen Umständen nicht als zielführend. Die Ausgestaltung von Informationen, ihr Detaillierungsgrad und ihr Umfang sind stets nach dem Informationszweck zu richten. Weisungen zum Vollzug gesetzlicher Vorschriften haben zwangsläufig anderen Anforderungen zu genügen als eine Jubiläumsschrift. Luxuslösungen lassen sich allerdings in keinem Bereich rechtfertigen. Die bei den Direktionen erhobenen Angaben lassen den Schluss zu, dass die Publikationen der kantonalen Verwaltung heute nach diesen Grundsätzen erfolgen und sich daher in diesem Bereich auch keine wesentlichen Kosten einsparen lassen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 273/2009 als erledigt abzuschreiben.

Die Präsidentin:  
Gut-Winterberger

Der Staatsschreiber:  
Husi