

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 335/2017

Sitzung vom 28. Februar 2018

181. Anfrage (Rechtsungleichheit bei amtlichen Publikationen auf kommunaler Ebene)

Die Kantonsräte Tumasch Mischol, Hombrechtikon, Hans-Peter Amrein, Küsnacht, und Marcel Lenggenhager, Gossau, haben am 4. Dezember 2017 folgende Anfrage eingereicht:

Bauten (Baugesuche, Strassenbauprojekte, Verkehrsanordnungen etc.) und baurechtliche Planungen (Revisionen von Bau- und Zonenordnungen, Verkehrspläne, Private Gestaltungspläne, Quartierpläne etc.) werden jeden Freitag im Amtsblatt des Kantons Zürich in gedruckter Form publiziert. Aufgrund der neuen Bestimmungen des Publikationsgesetzes und der entsprechenden Publikationsverordnung erscheint das Amtsblatt ab 1. Januar 2018 neu nur noch digital von Montag bis Freitag und trägt das Datum der Veröffentlichung. Damit interessierte Einwohnerinnen und Einwohner keine Zeit bei den laufenden Fristen verlieren, müssen sie also künftig täglich das Amtsblatt in digitaler Form lesen.

Per 1. Januar 2018 können die Gemeinden zudem die amtlichen Publikationen gemäss den Bestimmungen zum neuen Gemeindegesetz und der Gemeindeverordnung rechtswirksam auf dem Internet veröffentlichen. Gemäss diesen Bestimmungen ist eine Publikation in einer Zeitung nicht mehr erforderlich. Auf Stufe Gemeinde werden viele amtliche Beschlüsse publiziert, wie Beispiel Änderungen beim Gebührentarif oder Beschlüsse im Zusammenhang mit den Politischen Rechten (z. B. Beschlüsse Gemeindeversammlung, Abstimmungs- und Wahlanordnungen). Damit interessierte Einwohnerinnen und Einwohner keine Zeit bei den laufenden Fristen verlieren, müssen sie also ab 1. Januar 2018 täglich auch noch die Gemeinde-website konsultieren.

Ziel für die Gemeinden muss sein, den Kreis der Adressaten mit ihrer Kommunikation optimal zu erreichen. Verfassungsmässige Rechte wie Rechtssicherheit oder das Willkürverbot müssen auch bei Publikationen garantiert werden. Unklar ist nun aufgrund der Vorgaben ab 1. Januar 2018, wie mit denjenigen Bevölkerungsschichten umgegangen wird, die keinen oder nur sporadischen Zugang zum Internet haben.

Der Regierungsrat wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Für welche Kanäle der Kommunikation bzw. amtlichen Publikation auf Gemeindeebene bestehen verbindliche rechtliche Vorgaben (Internet, Printmedien, Anschlagbrett/-kasten, Ausrufer etc.)?
2. Gemäss § 1 Gemeindeverordnung können die Gemeinden rechtswirksam ihre Erlasse und Beschlüsse im Internet amtlich veröffentlichen und müssen diese nicht mehr in einer Zeitung publizieren (gemäss Vorlage 5300). Gilt dies absolut oder sind flankierende Massnahmen für Personen, die über keinen oder nur sporadischen Zugang zum Internet verfügen, vorgesehen?
3. Die Gemeinden haben, zugeschnitten auf ihre Verhältnisse, eine geeignete Aufschaltplanung einzurichten, die den Adressaten erlaubt, den Zeitpunkt der Publikation vorherzusehen, um Rechtsmittel innert Frist ergreifen zu können (gemäss Vorlage 5300). Welche konkreten Vorstellungen hat der Regierungsrat diesbezüglich?
4. Mit diesen Vorgaben entsteht eine Rechtsungleichheit zwischen Personen mit und ohne Internetanschluss. Ein Verstoss gegen das Willkürverbot und eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzip wird vermutet. Wie beurteilt der Regierungsrat diese Situation?
5. Wie beurteilt der Regierungsrat die Situation auf kantonaler Ebene? Was unternimmt er, damit Einwohnerinnen und Einwohner, die über keinen Internetanschluss verfügen, Zugang zu den amtlichen Publikationen erhalten? Wie wird die Gleichbehandlung aller Einwohnerinnen und Einwohner sicher gestellt?

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Tumasch Mischol, Hombrechtikon, Hans-Peter Amrein, Küsnacht, und Marcel Lenggenhager, Gossau, wird wie folgt beantwortet:

Die Vorschriften der neuen Gemeindegesetzgebung (Gemeindegesezt; GG [LS 131.1] und Gemeindeverordnung; VGG [LS 131.11]) zur Publikation von Erlassen und Beschlüssen entstanden auch mit Blick auf die Entwicklungen im Publikationsrecht. Wie auf Bundesebene (vgl. Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt; SR 170.512) und auf kantonaler Ebene (vgl. Publikationsgesetz; LS 170.5) sollte auch den Gemeinden ermöglicht werden, ihre amtlichen Publikationen auf elektronischem Weg vornehmen zu können. Eine Pflicht dazu besteht indessen nicht. Es ist den Gemeinden überlassen, ihr Publikationsorgan zu bestimmen (vgl. § 7 Abs. 1 GG). Dieses ist nach pflichtgemässen Ermessen auszuwählen, damit die Adressatinnen und Adressaten die zu veröffentlichenden Akte mit zumutbarem Aufwand zur Kenntnis nehmen können.

Zu Fragen 1 und 2:

§ 7 Abs. 1 GG bestimmt, dass Erlasse, allgemeinverbindliche Beschlüsse und Wahlergebnisse amtlich publiziert werden müssen. Kantonale Vorgaben, welche Kommunikationsmittel verwendet werden müssen, bestehen nicht. Bei der Wahl des Publikationsorgans sind die Gemeinden frei, solange das Ziel einer amtlichen Publikation, wonach die Adressatinnen und Adressaten die Publikationen mit vertretbarem Aufwand zur Kenntnis nehmen können, sichergestellt wird. Gemäss § 1 Abs. 1 VGG dürfen die Gemeinden beschliessen, ihre amtlichen Publikationen im Internet vorzunehmen. Wählen sie diese Möglichkeit, haben sie die Vorgaben gemäss § 1 Abs. 2 (Gewährleistung der Unveränderbarkeit der elektronischen Publikation) und Abs. 3 VGG (Regelung des Zeitpunkts und der Häufigkeit und Festlegung der entsprechenden Internetseite) einzuhalten. Die Gemeinden sind jedoch frei, zu entscheiden, ob sie neben einer amtlichen Publikation in elektronischer Form auch noch eine allgemeine oder teilweise Veröffentlichung der massgeblichen Akten in einem Printmedium vornehmen wollen. Entscheiden sich die Gemeinden, dass die amtliche Publikation in elektronischer Form vorgenommen werden soll, ist diese für die damit verbundenen Rechtswirkungen massgebend (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 VGG).

Im Weiteren sieht das Gemeindegesetz nur noch die Pflicht vor, die kommunale Rechtssammlung im Internet zu veröffentlichen und aktuell zu halten (vgl. § 2 VGG). Weitere Regelung zur Kommunikation sieht das Gemeindegesetz nicht vor. Auch das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4), das allgemein in § 14 eine Informationstätigkeit von Amtes wegen verlangt, schreibt den Gemeinden keine Kommunikationsform vor.

Zu Frage 3:

Das Gemeindegesetz überlässt es den Gemeinden, für eine Regelung zur geeigneten «Aufschaltplanung» der amtlichen Publikation im Internet zu sorgen. Es ist davon auszugehen, dass die Gemeinden, die sich für eine elektronische Publikation entscheiden, eine für ihre Verhältnisse geeignete Regelung vorsehen. Diese ist so auszugestalten, dass die Adressatinnen und Adressaten den Zeitpunkt der Publikation vorhersehen können, um Rechtsmittel innert Frist ergreifen zu können. Die in der Vernehmlassung zur Gemeindeverordnung vorgeschlagene Regelung, wonach die Veröffentlichung der Gemeinden am letzten Arbeitstag jeder Woche im Internet erfolgen soll, wurde fallen gelassen, um den Gemeinden einen Gestaltungsspielraum einzuräumen. Die genannte Regelung beruhte auf der Überlegung, dass eine Publikation aufgrund der Anfechtungsmöglichkeiten insbesondere mit Blick auf die Wahlen innert Wochenfrist erfolgen sollte.

Zu Frage 4:

Die Rechtslage für eine amtliche Publikation der Gemeinden ausschliesslich in elektronischer Form ist grundsätzlich identisch mit derjenigen für den Kanton. Bereits in der Weisung zum Publikationsgesetz wies der Regierungsrat darauf hin, dass gemäss Statistik über 80% der Schweizer Bevölkerung das Internet benützen (Tendenz steigend), weshalb Informationen über das Internet so weit verbreitet werden können, wie dies mit Papierausgaben nie möglich ist (Vorlage 5134, ABl 2014-11-07). Deshalb vertrat der Regierungsrat bereits 2014 die Auffassung, dass es mit Blick auf die «Kenntnisnahmefiktion» von amtlichen Publikationen ohne Weiteres möglich wäre, die amtlichen Publikationsorgane künftig vollständig und ausschliesslich auf elektronischem Weg zu veröffentlichen. Zu Recht ist davon auszugehen, dass eine Publikation in elektronischer Form eine grössere Anzahl Adressatinnen und Adressaten erreicht, als wenn die Veröffentlichung im Rahmen eines gedruckten, zu abonnierenden Printmediums erfolgt. § 12 der Publikationsverordnung (PublV, LS 170.51) sieht denn auch vor, dass das Amtsblatt nur noch in elektronischer Form erscheinen soll. Andere Kantone haben diesen Schritt bereits erfolgreich getan. § 12 PublV ist indessen noch nicht in Kraft, weil die Bestimmung beim Verwaltungsgericht angefochten wurde. Mit Urteilen AN.2017.00005 und AN.2017.00006 vom 14. Februar 2018 bestätigte nun das Verwaltungsgericht die Rechtmässigkeit von § 12 PublV und wies die entsprechenden Beschwerden ab. Diese Urteile sind noch nicht rechtskräftig.

Zu Frage 5:

Wie in der Beantwortung der Frage 4 ausgeführt, hat das Verwaltungsgericht erkannt, dass der Verzicht auf die Herausgabe des Amtsblatts in gedruckter Form rechtmässig ist und insbesondere vor dem Rechtsgleichheitsgebot standhält. Die amtlichen Publikationen, die in die Gesetzessammlung aufgenommen werden, können im Übrigen nach wie vor in gedruckter Form bezogen werden (§§ 3 Abs. 3 und 4 Abs. 2 PublV).

Um die Bedeutung der gedruckten Fassung des Amtsblatts zu ermes- sen, ist das Verhältnis von Bevölkerung bzw. von Haushalten im Kanton Zürich und von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zur Anzahl Abonentinnen und Abonnenten der gedruckten Fassung des Amtsblatts zu betrachten. Im Kanton Zürich gibt es gegen 700 000 Haushalte (www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung/haushalte.assetdetail.3342070.html) und über 100 000 KMU (www.kmu.admin.ch/kmu/de/home/kmu-politik/kmu-politik-zahlen-und-fakten/kmu-in-zahlen/firmen-und-beschaeftigte.html). Die Zahl der Abonnemente des Amtsblatts von 1716 (Stand 31. Januar 2018) bewegt sich im Vergleich dazu in einem tiefen Promillebereich. Unter Berücksichtigung des Umstan-

des, dass mehr als ein Viertel dieser Abonnemente auf Behörden und Amtsstellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden entfallen, relativiert sich die Bedeutung der Zahl der Abonnemente der gedruckten Fassung des Amtsblatts noch mehr. Demgegenüber besuchten gemäss Angaben des Staatssekretariats für Wirtschaft, das die Internetplattform des Amtsblatts betreibt, von Januar 2017 bis Januar 2018 418 196 Internetnutzende ein- oder mehrmals monatlich die Webseite amtsblatt.zh.ch und klickten dabei insgesamt 2 706 389 einzelne Amtsblatteinträge (Meldungen) an.

Wie viele der privaten Abonentinnen und Abonnenten über keinen Internetanschluss verfügen, lässt sich nicht sagen. Es ist indessen kaum zu erwarten, dass Personen, die über keinen Internetanschluss verfügen, aus diesem Grund in grosser Zahl die gedruckte Ausgabe des Amtsblatts abonniert haben. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass gemäss § 21 Abs. 1 PublG jedermann das Recht hat, bei jeder Gemeinde Einsicht in die im Internet veröffentlichten amtlichen Publikationsorgane und damit auch ins Amtsblatt zu nehmen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern und die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli