

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. August 2015

790. Publikationsgesetz (Ergebnis der Beratungen der Kommission für Staat und Gemeinden; Stellungnahme)

1. Am 22. Oktober 2014 unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Antrag auf Totalrevision des Publikationsgesetzes (Vorlage 5134). Die Kommission für Staat und Gemeinden stimmte der Vorlage am 8. Mai 2015 mit 11:4 Stimmen zu; erst in der Schlussabstimmung wurde aus den Reihen der SVP-Fraktion ein Antrag auf Nichteintreten gestellt, der auf Rückfrage des Kommissionspräsidenten damit begründet wurde, dass es sich um ein weiteres unnötiges Gesetz handle.

2. Mit Ausnahme der in diesem Zusammenhang vorgeschlagenen Ergänzung von § 25 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) mit einer zusätzlichen lit. c (vgl. nachfolgend, 3.) folgte die Kommission dem Antrag des Regierungsrates vollumfänglich. Zu vier Bestimmungen des Publikationsgesetzes wurden Minderheitsanträge gestellt:

a) § 8 Abs. 2: Verweist ein kantonaler Erlass auf von Dritten erlassene Normen, kann der Regierungsrat gemäss § 8 Abs. 2 der Gesetzesvorlage den Dritten verpflichten, diese Normen zur öffentlichen Einsichtnahme aufzulegen oder öffentlich zugänglich zu machen. Der Regierungsrat regelt in diesem Fall die Entschädigung. Eine Minderheit der Kommission möchte auf diesen zweiten Satz verzichten: Private, deren Regelwerke durch Verweisung im kantonalen Recht als anwendbar erklärt werden, sollten nicht auch noch eine Entschädigung erhalten.

Von Dritten erstellte Regelwerke sind in der Regel urheberrechtlich geschützt. Steht dieses Regelwerk nicht ohnehin zur Einsichtnahme offen und ist der Dritte nicht bereit, unentgeltlich Einsicht darin zu gewähren, soll er im Sinne einer «ultimo ratio» dazu verpflichtet werden können. Nur so lässt sich der wesentliche Grundsatz verwirklichen, dass die Regeln, die für die Rechtsunterworfenen gelten, für diese kostenlos zugänglich sind. Die Verpflichtung eines Dritten, sein urheberrechtlich geschütztes Werk in bestimmter Weise zugänglich zu machen, kann eine materielle Enteignung der Urheberrechte bedeuten. Dies müsste entschädigt werden, auch wenn die entsprechende Vorschrift in § 8 Abs. 2 des Publikationsgesetzes fehlen würde. Das Fehlen einer Vorschrift über die Entschädigung von Urheberrechten würde nicht dazu führen, dass keine Entschädigung auszurichten wäre. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist deshalb am Antrag des Regierungsrates festzuhalten.

b) § 12: Gemäss dieser Bestimmung kann der Regierungsrat für bestimmte Sachgebiete sowie für interkantonale Vereinbarungen und Erlasse interkantonalen Organe ein anderes amtliches Publikationsorgan bezeichnen. Eine Minderheit der Kommission möchte diese Bestimmung mit dem Passus «für den Bereich Schule» ergänzen.

Bei der Regelung, wonach für bestimmte Sachgebiete ein anderes amtliches Publikationsorgan soll bezeichnet werden können, wurde namentlich ans Schulblatt gedacht. Dieses enthält schon heute amtliche Veröffentlichungen insbesondere des Bildungsrates und betrifft damit den Schulbereich. Diesen Bereich aus diesem Grund im Gesetz selbst hervorzuheben, ist unnötig, weshalb diese Ergänzung abzulehnen ist.

c) § 14 Abs. 1: Je nach Zweck, der zu erfüllen ist, soll eine Veröffentlichung ausschliesslich in der OS *oder* im Amtsblatt erfolgen. Ein vom Kantonsrat verabschiedetes Gesetz beispielsweise wird im Amtsblatt veröffentlicht, damit der Beginn der Referendumsfrist ausgelöst wird. Ist das Gesetz rechtskräftig, erfolgt die Veröffentlichung in der OS. Eine Minderheit der Kommission möchte das Wort «oder» durch «und» ersetzen. Dies wäre indessen nicht sinnvoll. Es hätte z. B. zur Folge, dass ein Antrag einer vorberatenden Kommission, der heute nur im Amtsblatt veröffentlicht wird, auch in die OS aufzunehmen wäre. Damit würde ein Widerspruch zu § 6 geschaffen, wonach die OS nur geltendes Recht enthält, das in Kraft ist. Der Minderheitsantrag ist deshalb abzulehnen.

d) § 21 Abs. 2: Gemäss dieser Bestimmung bezeichnet der Regierungsrat die Stelle, bei der in die Veröffentlichungen in gedruckter Form Einsicht genommen werden kann. Eine Minderheit der Kommission möchte diese Bestimmung dahingehend ergänzen, wonach «Auszüge kostenlos bezogen werden können».

Die Regelung der kostenlosen und der gebührenpflichtigen Leistungen finden sich in §§ 23 ff. Gemäss § 23 Abs. 1 sind die Einsichtnahme in die im Internet veröffentlichten amtlichen Publikationsorgane und das Behördenverzeichnis sowie deren Herunterladen für die individuelle Bearbeitung unentgeltlich. Zusätzliche Dienstleistungen sind kostenpflichtig (§ 23 Abs. 2). § 24 bestimmt, dass der Bezug der amtlichen Publikationsorgane in gedruckter Form, von Separatdrucken und des gedruckten Staatskalenders kostenpflichtig ist. Eine Regelung in § 21 Abs. 2, wonach Auszüge aus den veröffentlichten Publikationsorganen kostenlos bezogen werden können, steht damit in einem gewissen Widerspruch zu dieser Regelung der gebührenpflichtigen Leistungen. Sie wäre auch systematisch am falschen Ort eingegliedert (im 4. Abschnitt: Datenschutz und Einsichtnahme statt im 5. Abschnitt: Gebühren). Ausserdem gewährleistet bereits § 29 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG) die Kostenfreiheit von Informationszugangsver-

fahren, die nur einen geringen Aufwand erfordern. § 35 Abs. 3 der Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV) konkretisiert diese Bestimmung dahingehend, dass für die Gewährung des Informationszugangs keine Gebühren erhoben werden, wenn die Kosten der Gebührenerhebung den Gebührenertrag übersteigen würden, wobei Gebühren unter Fr. 50 allgemein nicht erhoben werden. Damit ist ohne Weiteres gewährleistet, dass einfache Ausdrücke aus den Publikationsorganen für die gesuchstellende Person kostenlos sind. Insofern erweist sich die von der Kommissionsminderheit beantragte Ergänzung als unnötig. Aus diesen Gründen ist auch dieser Minderheitsantrag abzulehnen.

3. Nicht gefolgt ist die Kommission dem Antrag des Regierungsrates betreffend Änderung von § 25 VRG. § 25 Abs. 2 VRG sollte mit einer Bestimmung ergänzt werden, wonach einem Rechtsmittel gegen Erlasse allgemein keine aufschiebende Wirkung zukommt. Damit würde auf kantonaler Ebene dieselbe Lösung geschaffen, wie sie auch auf Bundesebene bei der Anfechtung eines kantonalen Gesetzes beim Bundesgericht gilt (Art. 103 Bundesgerichtsgesetz). Da die wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts, namentlich auch Bestimmungen über die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte der Bürgerinnen und Bürger, in der Form des Gesetzes und weniger wichtige Rechtssätze, namentlich solche über den Vollzug der Gesetze, in der Form der Verordnung erlassen werden, erscheint es sachgerecht und aus rechtsstaatlicher Sicht unbedenklich, wenn Rechtsmittel gegen Verordnungen in gleicher Weise wie Rechtsmittel gegen Gesetze keine aufschiebende Wirkung haben. Ausserdem führt die aufschiebende Wirkung eines Rechtsmittels dazu, dass mit der Publikation des Erlasses in der Gesetzessammlung und damit mit dessen Anwendbarkeit zugewartet werden muss, bis die Rechtsmittelfrist unbenutzt abgelaufen ist, was oft zu unerwünschten Verzögerungen führt. Dies gilt namentlich auch für Beschlüsse des Regierungsrates über die Inkraftsetzung eines Gesetzes, die als Akte der Rechtsetzung gelten und daher ebenfalls mit einer Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen sind. Im Übrigen kann auf die in der Weisung zur Änderung von § 25 VRG dargelegten Gründe verwiesen werden.

Die Mehrheit der Kommission erachtete eine Verzögerung bei der Inkraftsetzung von Erlassen als nicht besonders schwerwiegend, weshalb sie die beantragte Ergänzung von § 25 Abs. 2 VRG ablehnte. Da es für einen allgemeinen Entzug der aufschiebenden Wirkung bei Rechtsmitteln gegen Erlasse gute Gründe gibt und da sich dadurch die Verfahrensabläufe bei der Inkraftsetzung von Erlassen deutlich vereinfachen lassen, ist am Antrag des Regierungsrates festzuhalten.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Regierungspräsident wird ermächtigt, bei der Beratung der Vorlage 5134 (Publikationsgesetz) im Kantonsrat im Sinne der Erwägungen Stellung zu nehmen.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Beratung der Vorlage 5134 im Kantonsrat nicht öffentlich.

III. Mitteilung an Regierungspräsident Ernst Stocker sowie an die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi