

Antrag des Regierungsrates vom 12. Dezember 2018

5509

**Beschluss des Kantonsrates
über die Bewilligung eines Beitrages
aus dem Lotteriefonds zugunsten des Staatsarchivs
des Kantons Zürich für das Projekt «Elektronische
Edition des Amtsblatts des Kantons Zürich»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 12. Dezember 2018,

beschliesst:

I. Für das Projekt «Elektronische Edition des Amtsblatts des Kantons Zürich» wird dem Staatsarchiv des Kantons Zürich ein Beitrag von Fr. 1 570 000 zulasten des Lotteriefonds (Leistungsgruppe Nr. 4980) bewilligt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Ausgangslage

Das Staatsarchiv des Kantons Zürich (StAZH) hat in den vergangenen Jahren drei zentrale staatliche Quellenserien digitalisiert, im Volltext aufbereitet und online frei verfügbar gemacht: die Offizielle Gesetzessammlung (OS), die Kantonsratsprotokolle (KRP) und die Regierungsratsbeschlüsse (RRB). Als Grundlage und zugleich Substrat des staatlichen Handelns dokumentieren diese Reihen die Gesetzgebungs- und politischen Entscheidungsfindungsprozesse des Kantons Zürich kontinuierlich seit über 200 Jahren.

Für das Nachvollziehen dieser Prozesse ebenso wichtig – und mit den drei genannten Quellenserien eng verzahnt – ist das Amtsblatt. Seit seiner Einführung 1834 dient es als offizielles Publikationsorgan des Kantons Zürich dazu, die Öffentlichkeit über die neusten amtlichen Mitteilungen und gesetzlichen Bekanntmachungen zu informieren. Auf diese Informationen möglichst leicht und unmittelbar zugreifen zu können, ist somit für eine demokratisch-rechtsstaatlich organisierte Gesellschaft, aber auch für die Forschung und nicht zuletzt für Behörden und Verwaltung bei der Ausübung ihrer Amtstätigkeit von grosser Bedeutung.

Während das Amtsblatt seit 1999 zusätzlich in elektronischer Form publiziert wird und damit heutigen Nutzungsgewohnheiten entspricht, sind die älteren gedruckten Ausgaben nur schwer zugänglich. Aus diesem Grund beabsichtigt das Staatsarchiv, den gesamten Textteil des Amtsblatts ab 1834 als «vierte Säule» neben OS, KRP und RRB zu digitalisieren und auf gleiche Weise wie die anderen drei Quellenserien zu publizieren. Dafür stehen etablierte Kanäle des Staatsarchivs (Online-Archivkatalog und Quickaccess) zur Verfügung; sie weisen stark steigende Nutzungszahlen auf.

2. Gesuchstellende Organisation

Das Staatsarchiv ist das Archiv des Kantons Zürich und seiner Rechtsvorgänger. Es übernimmt, erschliesst und konserviert Unterlagen aus über 1000 Jahren Zürcher Geschichte und stellt sie der Öffentlichkeit, der Forschung, den Behörden und der Verwaltung zur freien Nutzung zur Verfügung, sofern die Unterlagen keinerlei Einschränkungen mehr unterliegen.

3. Projektbeschreibung

3.1 Projektziel und Mehrwert

In Ergänzung zu den seit 1999 im Internet publizierten Meldungen des Amtsblatts sollen die Textteile sämtlicher nur gedruckt vorliegenden Bände seit 1834 digitalisiert und als indizierte Volltexte über den Online-Katalog des Staatsarchivs und über Quickaccess verfügbar gemacht werden. Der Zugriff auf diese zentrale Quellenserie wird dadurch erheblich erleichtert: Einerseits kann jederzeit und von überall her auf die enthaltenen Informationen zugegriffen werden, andererseits werden umfassende, effiziente Suchabfragen durch die qualitativ hochstehende Aufbereitung von Metadaten und Volltext überhaupt erst möglich. Zugleich wird auf diese Weise ein nahtloser Anschluss an die gegenwärtige und zukünftige Publikationsform des Amtsblatts gewährleistet.

Indem sich das Amtsblatt zu den bereits digitalisierten Quellenserien des Staatsarchivs gesellt, können die mannigfachen intertextuellen Bezüge, die zwischen der OS, den KRP, den RRB und dem Amtsblatt bestehen, via Links dargestellt und somit unmittelbar nachvollzogen und benutzt werden. In diesem Sinn muss das Amtsblatt als notwendige Vervollständigung der schon aufbereiteten Reihen verstanden werden: Erst im Zusammenspiel mit dem Amtsblatt können die bereits publizierten Volltexte ihre ganze Wirkung entfalten, indem ein wirklich umfassender Zugang zur Tätigkeit von Parlament, Regierung und Verwaltung des modernen Kantons Zürich seit seinem Bestehen ab dem frühen 19. Jahrhundert geschaffen wird.

Mit der Aufbereitung des Amtsblatts für die Online-Publikation kommt das Staatsarchiv den Mediennutzungsgewohnheiten der Gegenwart und der Zukunft entgegen. Angesichts der technischen Möglichkeiten des Internets wird von der Öffentlichkeit heute immer mehr erwartet, dass zentrale Informationen dauerhaft, jederzeit und von überall her abgefragt werden können. Dieser Anspruch wird weiter steigen.

Die Übereinstimmung des Vorhabens mit den übergeordneten Zielen der kantonalen Politik ist gross: Es knüpft direkt an die Digitalisierungs- und E-Government-Strategien des Kantons an, indem es einen weiteren zentralen Informationsstamm als Open Government Data (OGD) zur Verfügung stellt. Die heutigen Publikationsgefässe von Parlamentsdiensten und Staatskanzlei erhalten dadurch eine historische Rückverlängerung zurück bis in die Gründungszeit des modernen Kantons. Des Weiteren entspricht das Projekt ganz dem Öffentlichkeitsprinzip, wie es im Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) verankert ist. Indem es die unmittelbare und dauerhafte Nutzung eines zentralen, ungebrochenen Informationsstamms

erlaubt, wird es den berechtigten Ansprüchen der Öffentlichkeit auf Information, Transparenz und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns gerecht. Der massiv vereinfachte Zugang zu diesen Informationen erleichtert fundierte Diskussionen in der Öffentlichkeit genauso wie die Entscheidungsfindung in Politik und Verwaltung.

Das Projekt leistet zugleich auch einen qualifizierten Beitrag zur Befriedigung der Bedürfnisse der heutigen Informationsgesellschaft, indem es neue Möglichkeiten der Recherche eröffnet: So können beispielsweise für Ortsnamen oder Sachbegriffe gewissermassen per Knopfdruck elektronische Trefferlisten erstellt werden, die sonst wochenlange Kleinarbeit und erhebliche Spezialkenntnisse erfordern würden. Rechtliche, soziale und kulturelle Entwicklungen, Veränderungen von normativen Vorstellungen sowie Verschiebungen im Spannungsfeld zwischen gesellschaftlicher Liberalisierung und rechtlicher Normierung lassen sich anhand der im Amtsblatt dokumentierten Behörden- und Verwaltungstätigkeit seriell erfassen und erforschen. Das bereits bestehende Online-Angebot des Kantons Zürich (Staatsarchiv, Statistisches Amt, Geoinformation usw.) wird dadurch auf ideale Weise ergänzt und erweitert. Bereits die derzeitigen Nutzungszahlen sind hoch und weisen eine stark steigende Tendenz auf.

In konsequenter Weiterführung dieser Strategie trägt das Projekt dazu bei, Hemmnisse und Zugangsschranken zu Information abzubauen. Auf einfache und verständliche Weise bietet es die Möglichkeit, dass sich nicht nur eine kleine Minderheit von Fachleuten, sondern die gesamte interessierte Öffentlichkeit anhand von Originaltexten selbstständig mit den politischen Prozessen des Kantons auseinandersetzen kann. Dadurch stärkt das Projekt das historische Bewusstsein und entfaltet somit auch eine integrative und identitätsstiftende Wirkung.

3.2 Gesetzliche Grundlage

Während das am 1. Januar 2018 in Kraft getretene neue Publikationsgesetz (PublG, LS 170.5) die elektronische Publikationsform für das heutige Amtsblatt als die massgebende vorschreibt, ist die Digitalisierung der älteren, nur gedruckt vorliegenden Bände nicht ausdrücklich Teil eines gesetzlichen Auftrags. Aber die Online-Verfügbarkeit solcher Informationsstämme wird angesichts eines ständig zunehmenden, immer umfassenderen Datenangebots von der Öffentlichkeit nicht nur erwartet, sondern immer mehr als selbstverständlich vorausgesetzt. Als das Staatsarchiv mit der Digitalisierung der staatlichen Quellen begann, lag diese Arbeit noch ausserhalb des gesetzlichen Auftrags. Unterdessen kann diese Frage nicht mehr eindeutig beantwortet werden. Das vorliegende Projekt ist aber der vierte und letzte Teil eines Gesamtprojekts,

bei dem bereits die ersten drei Teile als Lotteriefondsprojekte finanziert wurden. Vor diesem Hintergrund erscheint es daher sinnvoll und zielführend, auch den letzten Teil der Aufbereitung im bewährten Rahmen zu finanzieren.

3.3 Projektumfang und Mengengerüst

Das Amtsblatt des Kantons Zürich wurde 1834 eingeführt. Bis 1994 wurde es zweimal pro Woche, seither wird es einmal pro Woche in Heften mit wechselnden Formaten (Folio, Oktav, Grossfolio) publiziert.

Während der ersten vier Jahrzehnte waren sämtliche Mitteilungen von Behörden und Arbeitsstellen in den Heften gemischt, ab 1878 wurde zwischen dem sogenannten Textteil und dem Inseratenteil unterschieden (OS 20, S. 6–9). Der Inseratenteil umfasst vor allem die von eidgenössischen, kantonalen, Bezirks- oder Gemeindebehörden und Arbeitsstellen eingesandten Anzeigen und ist daher ungleich komplexer und umfangreicher, aber aus der Sicht des Kantons auch weniger relevant für einen langfristigen Zugriff als der Textteil. Weil für den skizzierten Nachvollzug der Gesetzgebungs- und politischen Entscheidungsfindungsprozesse ausschliesslich der Textteil von Bedeutung ist, beschränkt sich das Projekt auf diesen.

Zusätzlich zur Druckausgabe wurden die einzelnen Hefte des Amtsblatts ab 1999 auch online publiziert. 2012 wechselte das Publikationssystem; fortan wurde auf der Online-Datenbank jede Mitteilung als eigenes Dokument veröffentlicht. Mit § 9a der damals geltenden Publikationsverordnung vom 2. Dezember 1998 (in Kraft seit 1. Juli 2012) wurde die elektronische Fassung als die massgebende bezeichnet. Damit verbunden war der Wechsel auf die elektronische Publikationsplattform für das Schweizerische Handelsamtsblatt des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). Diese Plattform wurde auf den 1. September 2018 durch eine vollständige Neuentwicklung abgelöst. Das neue Publikationsgesetz bezeichnet ebenfalls die elektronische Fassung als die massgebende und räumt dem Regierungsrat die Kompetenz ein, über die Herausgabe eines gedruckten Amtsblatts mit dem Erlass der Publikationsverordnung zu entscheiden. Das Amtsblatt erscheint nach wie vor sowohl in elektronischer als auch in gedruckter Form, weil die vom Regierungsrat mit der Publikationsverordnung vom 25. Oktober 2017 (PublV, LS 170.51) beschlossene ausschliesslich elektronische Publikation des Amtsblatts auf dem Rechtsweg angefochten wurde. Sobald das Bundesgerichtsurteil vorliegt, wird über die Herausgabe eines gedruckten Amtsblatts zusätzlich zur elektronischen Veröffentlichung neu zu entscheiden sein.

Digitalisierung und Volltext-Aufbereitung erstrecken sich somit auf die Ausgaben von 1834–1999. Ab 1999 sind elektronische Daten verfügbar, wobei diese allerdings für den Zeitraum 1999–2001 lediglich als Scans ohne Texterkennung vorliegen und für den Zeitraum 1999–2012 noch segmentiert werden müssen. Die seit 2012 produzierten Amtsblatt-Meldungen liegen in digitaler Form vor und werden vom Staatsarchiv im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags digital übernommen und erschlossen, sodass das vom Staatsarchiv publizierte Material lückenlos an die neue Publikationsplattform anschliesst.

Daraus ergibt sich das folgende Mengengerüst, das aufgrund der unterschiedlichen Beschaffenheit des Materials – verschiedene Formate und Schrifttypen, Abgrenzung von Text- und Inseratenteil – in mehrere Arbeitspakete unterteilt wird:

Zeitraum	Format	Schrift	Inhalt	Seiten	Einheiten
1834–1858	Folio	Fraktur	Textteil + Inseratenteil	13 036 (davon rund 2516 Textteil)	rund 3000
1859–1878	Oktav		Textteil + Inseratenteil	48 632 (davon rund 13 440 Textteil)	rund 3900
1879–1882			Textteil	4044	rund 800
1883–1998		Antiqua	158 960	rund 32 000	
1999–2001	PDF pro Heft (Scan ohne OCR)			5021	rund 900
2001–2012	PDF pro Heft			25 785	rund 4700

Insgesamt sind rund 45 000 Texteinheiten auf 255 478 Seiten aufzubereiten, davon 65 712 Seiten bzw. rund ein Viertel in Frakturschrift.

3.4 Arbeitsschritte und Projektstruktur

Das Amtsblatt liegt über den gesamten Projektzeitraum in gedruckten Bänden vor. Das Staatsarchiv verfügt über eine vollständige Reihe von Dublettenbänden, die aufgeschnitten werden können, sodass man sie im Stapelverfahren scannen und die Texterkennung mittels Optical Character Recognition (OCR) durchführen kann. Diese Arbeitsschritte erfolgen durch einen externen Dienstleistungsbetrieb.

Die weitere Aufbereitung erfolgt im Staatsarchiv, wo die Texte im Rahmen von erprobten Prozessen teils automatisch, teils manuell korrigiert werden. Um den inhaltlichen Zugriff zu erleichtern, werden die Bände so segmentiert, dass jede enthaltene Meldung eigenständig mit den wichtigsten Metadaten erfasst wird (Titel, Publikationsdatum, Ausgabe, Rubrik u. Ä.). Schliesslich werden die Materialien in die Archivdatenbank importiert und aufeinander Bezug nehmende Texte miteinander verlinkt, sodass Gesetzgebungsprozesse im Detail nachvollzogen werden können. Die Publikation erfolgt über den allgemeinen Online-Katalog des Staatsarchivs und über einen besonderen Zugang via Quick-access. Diese beiden Publikationskanäle bewahren sich bei OS, KRP, RRB und weiteren Quellenserien sehr gut.

Besondere Aufmerksamkeit erfordert die Bearbeitung der ältesten Bände. Einerseits sind Text- und Inseratenteil bis 1878 noch gemischt; sie müssen daher manuell getrennt werden. Andererseits wurde bis 1882 noch die alte Frakturschrift verwendet, was die Textverarbeitung erschwert und einen grösseren Korrekturaufwand bedingt. Im Rahmen der bereits realisierten Projekte konnten diesbezüglich schon ausreichend Erfahrungswerte gesammelt werden, sodass die älteren Bände den neueren, in moderner Antiquaschrift gesetzt hinsichtlich Qualität in nichts nachstehen werden.

Auch weitere Herausforderungen sind aus den Vorgängerprojekten hinlänglich bekannt. Anspruchsvoll ist zum Beispiel die Aufbereitung von Tabellen und Grafiken, aber auch das zeitbedingte, sich beständig wandelnde Layout. Dieses ist beim Amtsblatt noch komplexer als bei den bisher aufbereiteten Quellenserien. Die automatische Segmentierung wird deshalb nachgeprüft und gegebenenfalls korrigiert werden müssen.

Mit der operativen Leitung und der Qualitätskontrolle soll eine wissenschaftliche Kraft betraut werden, die neben fachlicher Qualifizierung auch über Kenntnisse in Projektmanagement und Teamführung verfügt. Die praktischen Arbeiten (Textkorrekturen und -segmentierung, Aufbereitung der Metadaten usw.) werden durch ein Team von fünf studentischen Mitarbeitenden mit einem Pensum von je 40% durchgeführt. Das Staatsarchiv setzt Studierende mit grossem Erfolg in zahlreichen Projekten ein. In den letzten Jahren konnten Dutzende Studierende ihr Studium mit inhaltlich spannender Arbeit in solchen Projekten finanzieren.

Die Arbeiten beanspruchen gemäss Hochrechnungen aus den Vorgängerprojekten rund 19 000 Arbeitsstunden, sodass sich das gesamte Projekt mit der dargelegten Struktur innerhalb von rund vier Jahren verwirklichen lässt. Da die Arbeiten an der Datenbank nur im Staatsarchiv ausgeführt werden können, müssen dafür für die Zeit der Projektdauer entsprechende Arbeitsplätze eingerichtet werden.

3.5 Projektkosten und Finanzierung

Bereits die drei Vorgängerprojekte wurden aus Mitteln des Lotteriefonds finanziert, wobei sich dessen Beiträge bei der Gesetzessammlung auf Fr. 440 000, bei den Kantonsratsprotokollen auf Fr. 779 000 und bei den Regierungsratsbeschlüssen auf Fr. 3 361 500 beliefen.

Die Kosten für das vorliegende Amtsblatt-Projekt setzen sich folgendermassen zusammen:

	in Franken
Projektleitung (600 Arbeitsstunden)	48 300
Wiss. Projektarbeit (4000 Arbeitsstunden)	322 000
Digitalisierung und Segmentierung (externer Dienstleister)	120 000
OCR-Aufbereitung und Extraktion Metadaten (externer Dienstleister)	250 000
Nachbearbeitung (stud. MA, 10 000 Arbeitsstunden)	420 000
Import in Archivdatenbank (stud. MA, 400 Arbeitsstunden)	16 800
Verlinkung mit OS, KRP, RRB (stud. MA, 4000 Arbeitsstunden)	168 000
Aufbereitung Jahrgänge 2001–2012	40 000
Arbeitsplätze	123 300
Reserve	61 600
Total	1 570 000

Der gesetzliche Auftrag des Staatsarchivs sieht nicht vor, dass solche Projekte mit ordentlichen Mitteln finanziert werden, und sein Personalbestand ist nicht auf die Umsetzung eines derartigen Vorhabens ausgerichtet. Für das Projekt sind daher zusätzliche Mittel erforderlich. Da nicht davon auszugehen ist, dass ein Teil der Projektkosten von Privaten gedeckt werden könnte, sollen die gesamten anfallenden Kosten vom Lotteriefonds getragen werden.

4. Würdigung

Mit Beiträgen des Lotteriefonds dürfen keine Kernaufgaben des Staates bzw. gesetzlich vorgegebene Aufgaben finanziert werden. Mit den Möglichkeiten der digitalen Datenaufbereitung ist die Erreichbarkeit von und damit zugleich auch das Bedürfnis nach Informationen im Internet stark gestiegen. Das Projekt erleichtert den Zugang zu einer weiteren zentralen Quellenserie staatlicher Herkunft, indem es den gesamten Textteil des Amtsblatts online publiziert. Auf diese Weise ergänzt und erweitert es das bereits bestehende, ebenfalls durch den Lotteriefonds finanzierte Angebot des Staatsarchivs.

Insbesondere von den Überschneidungen mit der bereits online verfügbaren OS, den KRP und den RRB sind interessante Synergien zu erwarten, die neue und innovative Forschungen ermöglichen, die sich bislang – wenn überhaupt – nur in langwieriger und mühseliger Kleinarbeit durchführen liessen. Zugleich lässt sich das Angebot als zentrales «Nachschlagewerk» für die zürcherische Behördentätigkeit nutzen, was nicht zuletzt die Arbeit der Verwaltung von Kanton und Gemeinden erheblich erleichtert.

Als offizielles Publikationsorgan gewährt das Amtsblatt Einblicke in die Kommunikations- und Rechtskultur des Kantons Zürich im Wandel der Zeit. Durch die Digitalisierung dieses ungebrochenen Datenstrangs kann nicht nur die spezialisierte Forschung, sondern auch die interessierte Öffentlichkeit diesen Wandel anhand der Originaltexte selber nachvollziehen. Indem das Projekt das bestehende Angebot an Open Government Data rückwärts bis zu den Anfängen des modernen Staatswesens verlängert, stärkt es das historische Bewusstsein und entfaltet somit auch eine integrative und identitätsstiftende Wirkung. Schliesslich ist zu betonen, dass das Projekt über einen erheblichen Pioniercharakter verfügt und von anderen Kantonen mit grösstem Interesse verfolgt wird. Mit dessen Verwirklichung kann der Kanton Zürich die Vorreiterrolle, die er in solchen Belangen schon verschiedentlich wahrgenommen hat, weiter konsolidieren.

Bei der Beitragsleistung zugunsten des Staatsarchivs handelt es sich um eine neue Ausgabe, die gestützt auf § 61 Abs. 4 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) vom Kantonsrat unter Ausschluss des fakultativen Referendums bewilligt wird. Der Betrag ist im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2019–2022 eingestellt.

5. Hinweis

Die Bereitstellung von Rechtsquellen in digitaler Form gehört zunehmend zu den gesetzlichen Aufgaben staatlicher Stellen. Die Unterstützung weiterer Projekte mit Mitteln des Lotteriefonds ist deshalb nicht beabsichtigt.

6. Auflagen und Auszahlung des Beitrags

Die Auszahlung des Beitrags ist an folgende Auflagen gebunden:

- Der Beitragsempfänger verpflichtet sich, geeignete Massnahmen zur Verhinderung einer Zweckentfremdung der Mittel, insbesondere durch Korruption, Annahme von unrechtmässigen Leistungen zwecks Erzielens von Vorteilen oder den Rückfluss von Teilen einer vertraglichen Zahlung («Kick-back»), zu treffen.
- Die Beitragszusprechung erlischt, wenn und soweit der Beitrag nicht innert zehn Jahren ab Zusprechung ausbezahlt werden kann.

Der Gesamtbetrag von Fr. 1 570 000 stellt ein Kostendach dar. Ausbezahlt werden nur die vom Staatsarchiv ausgewiesenen Kosten. Das Projekt erstreckt sich über eine Dauer von rund vier Jahren. Der Lotteriefonds erhält jeweils gegen Ende Jahr eine Abrechnung des Staatsarchivs und überweist den ausgewiesenen Betrag auf das entsprechende Konto des Staatsarchivs.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, den Beitrag von insgesamt Fr. 1 570 000 aus dem Lotteriefonds zu bewilligen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Thomas Heiniger	Kathrin Arioli