

Überweisung des Stadtrates an den Gemeinderat der Stadt Zürich

23.01.2008

Weisung 217

Erlass einer Publikationsverordnung

1. Ausgangslage

Am 25. Februar 2004 reichten die Gemeinderäte Michael Baumer (FDP) und Balthasar Glättli (Grüne) folgende Motion GR Nr. 2004/75 eingereicht:

Der Stadtrat wird aufgefordert, dem Gemeinderat eine Publikationsverordnung zu unterbreiten, welche sämtliche Erlasse zu Publikationen amtlicher Entscheide und Erlasse in einem Ort bündelt. Die Verordnung soll sich so weit möglich am Publikationsgesetz und der Publikationsverordnung des Kantons orientieren. Insbesondere soll sie die Bestimmungen enthalten für: Die systematische Sammlung (Loseblattsammlung), die Amtliche Sammlung, die elektronische Verfügbarkeit, das Öffentlichkeitsprinzip sowie über das städtische Amtsblatt.

Die Motionäre begründen ihren Vorstoss im Wesentlichen damit, dass die derzeit gültigen städtischen Rechtsgrundlagen für die Publikation von Erlassen veraltet und zu wenig systematisch seien. Demokratische Politik verlange Transparenz und einen einfachen Zugang zum Recht auch für Nichtjuristen. Diesen Erfordernissen diene einerseits das Öffentlichkeitsprinzip, andererseits der allen mögliche physische und elektronische Zugriff auf Erlasse und Entscheide.

In seiner Sitzung vom 25. Januar 2006 hat der Gemeinderat die Motion dem Stadtrat überwiesen.

2. Zweck der Vorlage

Die derzeit gültigen Beschlüsse zur Amtlichen Sammlung und zur Publikation der Erlasse des Stadtrates stammen zum Teil noch aus dem Jahr 1975 und stellen keine systematische Regelung dar. Zum besseren Verständnis und um dem wachsenden Gewicht von Transparenz und Klarheit Achtung zu verschaffen, ist die Bündelung dieser Bestimmungen in einer einzigen Verordnung sinnvoll. Aufgrund der Bedeutung der Materie ist nach Art. 41 lit. I der Gemeindeordnung die Zuständigkeit des Gemeinderates anzunehmen.

Zu verzichten ist allerdings vorliegend auf eine kommunale Rechtsgrundlage für das Öffentlichkeitsprinzip. Der Beschluss des Kantonsrates vom 12. Februar 2007 betreffend das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) ist inzwischen rechtskräftig geworden (ABI 2007, 231, 723). Dessen Inkraftsetzung ist nach Erlass der entsprechenden Ausführungsverordnung frühestens per 1. April 2008 geplant. Das IDG gilt nach §§ 2 und 3 vorbehaltlos auch für die Behörden und Verwaltungen der Gemeinden. Besondere kommunale Vorschriften sind im Gesetz nicht und im Verordnungsentwurf nur eingeschränkt vorgesehen. Inwiefern für die Stadt Zürich gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, wird zurzeit geprüft und kann noch nicht abschliessend bestimmt werden. Die Publikationsverordnung ist zudem für eine städtische Ausführungsregelung zum Öffentlichkeitsprinzip nicht der geeignete Ort.

3. Erläuterungen

3.1 Allgemeines

Gemäss § 68a des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG) werden allgemein verbindliche Beschlüsse von Gemeindeorganen unter Bekanntgabe der Beschwerde- oder Rekursfrist veröffentlicht. Die Veröffentlichung kann sich auf die Bezeichnung des Beschlusses und

die Fristansetzung beschränken, mit dem Hinweis, dass der Beschluss in der Gemeindekanzlei aufliegt. § 68b GG betrifft demgegenüber nicht die formell wirksame Publikation, sondern die möglichst breit gestreute und inhaltsreiche Vermittlung von Nachrichten über die öffentlichen Angelegenheiten der Gemeinde (H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000). Diese knappe Ordnung belässt den Gemeinden ein erhebliches Ermessen bei der Bestimmung insbesondere der Mittel der amtlichen Publikationsstätigkeit.

Der vorliegende Entwurf für eine städtische Publikationsverordnung lehnt sich in vielen Einzelheiten an das kantonale Publikationsgesetz vom 27. September 1998 (PublG) und die dazu gehörige Verordnung vom 2. Dezember 1998 (PublV) an. Allerdings soll der wichtigste Unterschied zwischen dem kantonalen und dem städtischen Publikationswesen bestehen bleiben: Währenddem im Kanton mit Amtsblatt (ABI), Offizieller Sammlung (OS) und Loseblattsammlung (LS) drei hauptsächliche Organe für amtliche Veröffentlichungen bestehen, soll für die Stadt am Dualismus von Amtsblatt und Amtlicher Sammlung (AS) festgehalten werden (vgl. 3.3).

3.2 Gegenstand und Geltungsbereich

Gemäss Art. 1 des Entwurfs für eine Publikationsverordnung (PubV) wird darin die amtliche Veröffentlichung der allgemein verbindlichen Erlasse und weiterer Beschlüsse und Verfügungen der städtischen Behörden sowie die Herausgabe einer amtlichen Sammlung der Erlasse geregelt. Nicht mehr regelungsbedürftig sind die Zuständigkeiten: Gemäss Art. 18 lit. f und g der Geschäftsordnung des Stadtrates vom 10. Dezember 2003 (AS 172.100) obliegen der Stadtkanzlei die Herausgabe einer Erlass-Sammlung (Loseblatt und Internet) und die Publikation der Beschlüsse des Stadtrates, wobei der Vollzug durch das geschäftsführende Departement vorgenommen wird. Für die Publikation der Gemeinderatsbeschlüsse sind hingegen seit kurzem die Parlamentsdienste verantwortlich (Art. 2 Abs. 1 Ziff. 6 der Verordnung über die Parlamentsdienste vom 27. März 2006, AS 171.400).

Als allgemein verbindliche Erlasse gelten im Einklang mit der herrschenden Rechtsauffassung Akte, von denen ein unbestimmter Personenkreis betroffen ist und die in einer nicht bestimmten Vielzahl von Fällen anwendbar sein werden. Die Publikation dieser generell-abstrakten Erlasse ist der hauptsächliche Gegenstand der vorliegenden Verordnung.

Die Publikation der in Art. 1 daneben genannten weiteren Beschlüsse und Verfügungen städtischer Behörden wird zu einem erheblichen Teil bereits durch andere Rechtsgrundlagen geregelt. Ihre Nennung und die entsprechende Regelung in Art. 4 Abs. 1 lit. b haben subsidiäre Bedeutung.

3.3 Publikationsorgane und -formen

Art. 2 legt als amtliches Publikationsorgan das Amtsblatt der Stadt Zürich fest.

Der Stadtrat kann die Herausgabe des Amtsblattes an Dritte übertragen. Dies ist seit langer Zeit der Fall. Als Amtsblatt fungiert das «Tagblatt der Stadt Zürich», das durch die Tagblatt AG herausgegeben wird, an der Tamedia (85 Prozent) und NZZ (15 Prozent) beteiligt sind. Seit dem 29. November 2006 erscheint es nur noch einmal wöchentlich. Auch ein durch eine private Trägerschaft verlegtes Amtsblatt muss die in vorliegender Verordnung definierten Anforderungen erfüllen.

Amtliche Publikationen müssen – nicht zuletzt aus Beweisgründen – für längere Zeit zurück ohne grössere Schwierigkeiten greifbar sein. Die erschienenen Ausgaben sind daher gemäss Art. 3 Abs. 2 laufend zu archivieren. Heute gehört auch die Abrufmöglichkeit in elektronischer Form über das Internet zu den Erwartungen, die durch das Publikum zu Recht gestellt werden (Abs. 1). Diesen Erfordernissen genügt das heutige Tagblatt nicht in allen Teilen: Es besteht nur ein rudimentäres, nicht langfristig geführtes und nicht öffentliches Archiv der alten Tagblatt-Ausgaben. In elektronischer Form ist das ganze Tagblatt, einschliesslich amtliche Publikationen, seit dem 14. März 2007 im Internet als so genanntes E-paper abrufbar. Damit ist die vollumfängliche elektronische Veröffentlichung der amtlichen Mitteilungen

im «Tagblatt der Stadt Zürich» Tatsache geworden. Weitere elektronische Veröffentlichungen finden sich, so weit als möglich, auf den Internet-Seiten von Stadt, Gemeinderat, Kanton und der Submissionsplattform www.simap.ch. Welche allfälligen Lücken auf der städtischen Website aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen und aus Kundensicht noch geschlossen werden sollen, wird die Stadtkanzlei mit der Neulancierung des städtischen Internet-Auftritts klären. Eine gemeinsame Analyse mit den betreffenden stadtinternen Stellen soll aufzeigen, ob der höhere Kundennutzen mit Such- und Archivfunktion auf der städtischen Website die höheren Kosten rechtfertigt. Einschränkungen drängen sich aus Gründen des Datenschutzes bei personenbezogenen Mitteilungen auf. Deren elektronische Veröffentlichung wird auf drei Monate befristet, soweit kein Grund für eine längere Abrufbarkeit besteht, was beispielsweise bei Wahlresultaten, vormundschaftlichen Massnahmen und anderen Anordnungen mit längerfristiger Wirkung der Fall ist. Vorbehalten bleiben nach Art. 4 Abs. 2 allerdings abweichende Spezialbestimmungen. Wenig Interesse an einer aufwändigen Erschliessung und Archivierung besteht bei Meldungen mit zeitlich beschränkter Wirkung wie befristeten Verkehrsanordnungen, Publikationen von Projekten, Baugesuchen und entsprechenden Bewilligungen oder betriebsrechtlichen Ankündigungen und Anordnungen. Diese Abklärungen dienen auch als Grundlage für die Beantwortung des Postulats Baumer «Amtliche Bekanntmachungen, elektronische Veröffentlichung».

Nach Art. 4 des Entwurfs erfolgen im Amtsblatt alle amtlichen Veröffentlichungen, soweit nicht aufgrund besonderer Bestimmungen eine andere Publikationsweise vorgeschrieben ist. Dies ist im kantonalen oder eidgenössischen Recht häufig der Fall. Als Beispiele genannt werden können das Zivilstands- und Meldewesen, Schuldbetreibung und Konkurs, gerichtliche Verfahren, Raumplanung, Bau- und Vergabewesen sowie Abstimmungen und Wahlen.

Wichtigste Publikationsgegenstände sind nach Art. 4 Abs. 1 lit. a allgemeinverbindliche Beschlüsse der Gemeindeorgane. Das Amtsblatt übernimmt damit die Funktion einer laufenden, chronologischen Rechtssammlung, auf ein entsprechendes gesondertes Publikationsorgan nach dem Vorbild des Kantons wird verzichtet. Die Veröffentlichung erfolgt jeweils nach Beschlussfassung durch das zuständige Organ, unter Ansetzung der allfälligen Rechtsmittel- (insbesondere nach §§ 151 f. GG) und Referendumsfristen. In der Regel wird nicht der volle Erlasstext abgedruckt, sondern die Publikation beschränkt sich in Anwendung von § 68a 2. Satz GG auf die Bezeichnung des Erlasses, die Ansetzung der Frist(en) und den Hinweis, wo der Beschluss aufliegt. Eine zweite Veröffentlichung hat dann zu erfolgen, wenn der Erlass aufgrund des Rechtsmittel-, Referendums- oder eines kantonalrechtlich erforderlichen Genehmigungsverfahrens abgeändert wurde.

Ins Amtsblatt aufzunehmen sind schliesslich alle weiteren Beschlüsse, Verfügungen und Texte städtischer Behörden, deren Publikation durch andere Erlasse des geltenden Rechts vorgeschrieben oder durch die Behörde beschlossen wird. Vorbehalten bleiben in Abs. 2 allerdings besondere Bestimmungen, die eine andere Weise der Veröffentlichung vorschreiben. Solche finden sich wie erwähnt in grosser Zahl und in vielen Sachgebieten hauptsächlich im eidgenössischen und kantonalen Recht.

Art. 5 definiert den Inhalt der Amtlichen Sammlung und lehnt sich dabei an die heute gültigen Richtlinien über die Aufnahme von Erlassen in die Amtliche Sammlung (StRB Nr. 379 vom 5. Februar 1975; AS 170.520) an. Abs. 1 enthält den Grundsatz, dass die bereits im Amtsblatt publizierten Erlasse städtischer Behörden in die Amtliche Sammlung aufgenommen werden.

Die Amtliche Sammlung ist nach Sachgebieten geordnet, die heutige Systematik soll beibehalten werden. Hinein gehören die ranghöchsten städtischen Erlasse, die Gemeindeordnung (Abs. 2 lit. a) und die Verordnungen des Gemeinderates (lit. b), nach Abs. 2 lit. c auch die rechtsetzenden Beschlüsse des Stadtrates und der weiteren in der Gemeindeordnung genannten (Fürsorgebehörde, Vormundschaftsbehörde, Departementsvorstehende, Dienstabteilungen, Schulbehörden, Stadtammann- und Friedensrichterämter) oder gemäss der Geschäftsordnung eines dieser Organe zuständigen Instanzen (z. B. Büro des Gemeinderats), schliesslich auch rechtsetzende Abkommen mit anderen Gemeinwesen.

Da der Kreis damit recht weit gezogen wird, sind Ausnahmen vorgesehen für Erlasse, bei denen kein Bedürfnis nach öffentlicher Bekanntmachung besteht. Die entsprechende Regelung in Abs. 3 übernimmt in modifizierter Form einen Teil der in Art. 3f. der Richtlinien von 1975 enthaltenen Tatbestände. Ausgenommen werden in lit. a Normen rein verwaltungsin-terner Bedeutung, so genannte Verwaltungsverordnungen ohne Aussenwirkung, die ohnehin nicht publiziert werden müssten. Lit. b soll Bestimmungen ausnehmen, die sich beispielswei-se nur an das Personal einzelner Dienstabteilungen richten. Auf die Publikation darf aller-dings nur verzichtet werden, wenn sichergestellt ist, dass die Vorschriften allen jeweils Be-troffenen zur Kenntnis gebracht werden. Nicht zweckmässig ist schliesslich die Aufnahme von Erlassen, die bald wieder aus der Amtlichen Sammlung entfernt werden müssten. Als zeitliche Grenze der kurzen Geltungsdauer ist ein Jahr anzunehmen.

Im abschliessenden Abs. 4 wird wie in § 4 PublG festgelegt, dass die Amtliche Sammlung aufgrund ihres Aufbaus zwingend ein systematisches (Dezimalklassifikation der Erlasse) und ein Sachregister (Stichwortverzeichnis) zu enthalten hat.

Die erste Veröffentlichung eines Erlasses erfolgt nach dem Beschluss des zuständigen Or-gans im Amtsblatt. Im Unterschied zum kantonalen Recht, wo die Fassung der chronologisch aufgebauten Offiziellen Sammlung für massgebend erklärt wird, soll gemäss Art. 6 Abs. 1 bei Abweichungen die Version der Amtlichen Sammlung verbindlich sein, da die Stadt nur über diese Publikation die umfassende Kontrolle hat, zurzeit hingegen nicht über das in privater Trägerschaft verlegte Amtsblatt (Tagblatt).

Erlasse, die durch übergeordnetes (kantonales, eidgenössisches oder internationales) Recht als Ganze ausser Kraft gesetzt wurden, sind auf Beschluss des Stadtrates als Ganze aus der Amtlichen Sammlung zu entfernen (Art. 6 Abs. 2).

Art. 7 sieht analog zu § 8 PublG die ausserordentliche Publikation in Ausnahme- und Not-standssituationen vor, in denen die ordentliche Veröffentlichung entweder nicht möglich wäre oder – insbesondere wegen der dafür notwendigen Zeit – die angestrebte Wirkung des Er-lasses zu vereiteln drohte. Die Veröffentlichung kann in solchen Fällen vor allem durch Mas-senmedien mit breiterer und schnellerer Verbreitung wie Radio und Fernsehen erfolgen.

3.4 Schlussbestimmungen

Nach Art. 8 kann der Stadtrat Ausführungsbestimmungen zum Vollzug dieser Verordnung erlassen. Vorliegend nicht geregelt, da nicht von grundlegender Bedeutung, werden bei-spielsweise der Bezug und die Preise der amtlichen Publikationsorgane, die Annahme priva-ter Inserate für das Amtsblatt und die Abgabe von Rechtsdaten an Dritte.

Gemäss Art. 9 setzt der Stadtrat die vorliegende Verordnung in Kraft. Er wird dies nach Ab-lauf der Referendums- und Rechtsmittelfristen tun.

3.5 Aufhebung bisherigen Rechts

Die stadträtlichen Richtlinien über die Aufnahme von Erlassen in die Amtliche Sammlung vom 5. Februar 1974 werden durch die Regelung von Art. 4f. ersetzt und durch den Stadtrat aufgehoben. Der Stadtratsbeschluss vom 4. Dezember 1974 betreffend die Bereinigung der Amtlichen Sammlung auf Stichtag 1. Januar 1975 und Weiterführung der Reihe ist obsolet geworden, die darin vorgesehene Fortsetzung der früheren Amtlichen Sammlung mit laufen-der Publikation neuer städtischer Erlasse in mehr oder weniger regelmässigen Abständen wurde im Jahr 2000 eingestellt. Er ist daher ebenfalls durch den Stadtrat aufzuheben.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Es wird eine Publikationsverordnung gemäss der Beilage zu dieser Weisung erlassen.

Die Motion GR Nr. 2004/75 vom 25. Februar 2004 betreffend Vorlage einer Publikationsver-ordnung wird als erledigt abgeschrieben.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Stadtpräsidenten übertragen.

**Im Namen des Stadtrates
der Stadtpräsident**

Dr. Elmar Ledergerber

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy



Der Gemeinderat erlässt gestützt auf Art. 41 lit. I der Gemeindeordnung und in Ausführung von § 68 a des Gemeindegesetzes folgende Verordnung:

Publikationsverordnung (PubV)

Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich

Diese Verordnung regelt die amtliche Veröffentlichung der allgemeinverbindlichen Erlasse sowie weiterer Beschlüsse und Verfügungen der Behörden der Stadt Zürich sowie die Herausgabe einer Amtlichen Sammlung der Erlasse.

Art. 2 Amtliches Publikationsorgan

- ¹ Amtliches Publikationsorgan der Stadt Zürich ist das Amtsblatt der Stadt Zürich.
- ² Der Stadtrat kann Dritte mit der Herausgabe des Amtsblattes beauftragen.

Art. 3 Gedruckte und elektronische Veröffentlichung

- ¹ Amtsblatt und Amtliche Sammlung werden in gedruckter und soweit möglich zusätzlich in elektronischer Form veröffentlicht.
- ² Die Ausgaben des Amtsblattes sind laufend zu archivieren.
- ³ Die elektronische Veröffentlichung von Personendaten wird auf drei Monate befristet, soweit deren Inhalt nicht eine längere Abrufbarkeit rechtfertigt.

Art. 4 Amtsblatt

- ¹ Im Amtsblatt werden veröffentlicht:
 - a) allgemein verbindliche Beschlüsse der Gemeindeorgane;
 - b) weitere Beschlüsse, Verfügungen und Texte städtischer Behörden, deren Publikation durch das geltende Recht vorgeschrieben ist oder durch die Behörde beschlossen wird.
- ² Vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen, die eine andere Weise der Veröffentlichung vorschreiben.

Art. 5 Amtliche Sammlung

- ¹ Die im Amtsblatt veröffentlichten rechtsetzenden Erlasse städtischer Behörden werden in die nach Sachgebieten geordnete Amtliche Sammlung aufgenommen.
- ² In der Amtlichen Sammlung werden veröffentlicht:
 - a) die Gemeindeordnung;
 - b) die Verordnungen des Gemeinderates;
 - c) rechtsetzende Erlasse des Stadtrates und der weiteren in der Gemeindeordnung genannten oder gemäss der Geschäftsordnung eines dieser Organe zuständigen Instanzen;
 - d) rechtsetzende Abkommen mit anderen Gemeinwesen.
- ³ Nicht aufgenommen werden müssen Erlasse
 - a) von rein verwaltungsinterner Bedeutung;
 - b) von denen nur ein kleiner Personenkreis betroffen ist, soweit er diesem auf anderem Weg zur Kenntnis gebracht wird;
 - c) mit kurzer Geltungsdauer.
- ⁴ Der Amtlichen Sammlung sind ein systematisches Register und ein Sachregister beigelegt.

Art. 6 Massgeblicher Text; Bereinigung

- ¹ Stimmt der Inhalt der Veröffentlichung im Amtsblatt nicht mit derjenigen in der Amtlichen Sammlung überein, so gilt die Fassung der Amtlichen Sammlung in gedruckter Form.
- ² Erlasse, die aufgrund von Änderungen übergeordneten Rechts als Ganzes nicht mehr anwendbar sind, werden vom Stadtrat aus der Amtlichen Sammlung entfernt.

Art. 7 Ausserordentliche Publikation

Die Bekanntmachung erfolgt auf andere Weise, wenn

- a) dies zur Sicherstellung der Wirkung unerlässlich ist,
- b) die ordentliche Veröffentlichung vor dem Inkrafttreten wegen Dringlichkeit oder anderer ausserordentlicher Verhältnisse nicht möglich ist.

Die Publikation im Amtsblatt hat sobald als möglich zu erfolgen.

Art. 8 Ausführungsbestimmungen

Der Stadtrat kann Ausführungsbestimmungen zum Vollzug dieser Verordnung erlassen.

Art. 9 Inkrafttreten

Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.