

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 28. Januar 2009

147. Richtlinien für die Durchführung von und die Beteiligung an Vernehmlassungen

A. Ausgangslage

Das Projekt «Vernehmlassungen» ist eines der letzten Projekte aus dem strategischen E-Government-Portfolio 2004–2007, das der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1911/2004 genehmigt hat. Die Stabsstelle E-Government wurde beauftragt, das Projekt umzusetzen mit dem Ziel, die Abläufe bei Vernehmlassungen zu vereinfachen und Transparenz über diese zu schaffen. Der Auftrag lautete, ein Arbeitsinstrument zur Verfügung zu stellen, mit dem Vernehmlassungen elektronisch abgewickelt werden können. Eine Datenbank für die Verwaltung von Adressaten-Adressen, die zentral geführt, aber dezentral genutzt würde, sollte dieses Arbeitsinstrument ergänzen.

Eine Fachgruppe, die aus je einer Vertreterin oder einem Vertreter der Direktionen und der Staatskanzlei zusammengesetzt war, hat die vorliegenden Ergebnisse unter der Leitung der Stabsstelle E-Government erarbeitet.

B. Ist-Zustand

Der Kanton Zürich hat bei Vernehmlassungsverfahren zwei verschiedene Rollen inne. Einerseits führt er selbst (d. h. eine Direktion, die Staatskanzlei oder ein Amt) Vernehmlassungen zu eigenen Vorlagen durch (Vernehmlassungen des Kantons). Andererseits nimmt er an Vernehmlassungsverfahren Dritter (z. B. Vernehmlassungen und Anhörungen, die der Bund oder ein interkantoniales Organ durchführt) teil. Entsprechend wurden bei der Projektarbeit beide Rollen berücksichtigt und analysiert.

Die Vernehmlassungen des Kantons Zürich, welche die Direktionen und die Staatskanzlei oder die Ämter durchführen, werden vorwiegend schriftlich und in Papierform (d. h. ohne oder mit wenig elektronischen Hilfsmitteln) abgewickelt und von Hand bearbeitet. Dies hat traditionelle und formelle Gründe: Es wird häufig als wichtig erachtet, dass die Begleitbriefe zu Vernehmlassungen mit einer Originalunterschrift versehen sind. Je nach Thema und Vernehmlassung unterscheiden sich Anzahl und Art der Adressaten, der Umfang der Unterlagen sowie die Art

der Aufforderung zur Stellungnahme (von völlig unstrukturiert bis hin zu umfassenden Fragebogen). Die Unterlagen werden meist lokal bei der zuständigen Stelle erstellt und archiviert und sind somit nur für wenige Personen zugänglich. Adressaten-Adressen werden von verschiedenen Stellen teilweise mehrfach geführt und gepflegt und mehrmals von Neuem aus verschiedenen Quellen zusammengetragen, was einen grossen Aufwand und Einfluss auf die Datenqualität zur Folge hat. Für interessierte Kreise (z. B. Gemeinden, Öffentlichkeit) sind im Internet auf der Seite des Regierungsrates zwar Informationen vorhanden. Diese sind aber unvollständig, weil sie nur die Vernehmlassungen, zu deren Durchführung eine Direktion vom Regierungsrat ermächtigt wurde, und die Vernehmlassungsantworten des Regierungsrates an den Bund und die Interkantonalen Organe enthalten. Alle anderen Vernehmlassungen, die für die Öffentlichkeit, aber auch für die Behörden insbesondere auf kommunaler Stufe ebenfalls von Interesse sind, werden entweder gar nicht oder nur auf den Internetseiten der vernehmlassenden Stellen veröffentlicht. Zudem fehlen bei Vernehmlassungen des Kantons Informationen über das Vernehmlassungsergebnis. Die veröffentlichten Informationen sind zum Teil schwierig auffindbar. Die Vernehmlassungen sind derzeit nur über die Rubrik «Organisation» → «Regierungsrat» oder die Suchen-Funktion zugänglich. Zu den abgeschlossenen kantonalen Vernehmlassungen gelangt man nur über die Suchen-Funktion des Archivs.

Bei Vernehmlassungen und Anhörungen, die sich an den Kanton Zürich richten, werden von den Vernehmlassenden vermehrt technische Hilfsmittel zur Abwicklung eingesetzt und die Informationen und Unterlagen umfassend im Internet zur Verfügung gestellt. Zum Beispiel veröffentlicht der Bund neben den eigentlichen Vernehmlassungsunterlagen nach Abschluss einer Vernehmlassung einen Bericht, der die Stellungnahmen zusammenfassend darstellt, oder er veröffentlicht sogar die einzelnen Stellungnahmen. Der Bund hat das Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren im Vernehmlassungsgesetz (SR 172.061) und in der Vernehmlassungsverordnung (SR 172.061.1) geregelt.

C. Richtlinien für die Durchführung von und die Beteiligung an Vernehmlassungen

Die Übersicht über Vernehmlassungen innerhalb der Verwaltung und für die Öffentlichkeit sowie die Effizienz bei der Durchführung von Vernehmlassungen kann nur verbessert werden, wenn Vernehmlassungen einheitlich gehandhabt werden, die Direktionen und die Staatskanzlei die Unterlagen und Dokumente zentral verwalten, die Adres-

sen der Adressaten pflegen und alle Vernehmlassungen mit den wichtigsten Dokumenten veröffentlichen. Die wichtigsten Punkte dazu sind in den vorliegenden Richtlinien geregelt. Die Richtlinien gelten einerseits für Vernehmlassungen, welche die Direktionen und die Staatskanzlei durchführen (§ 1 lit. a), und andererseits für Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungen und Anhörungen) Dritter, an denen sich der Regierungsrat, die Direktionen und die Staatskanzlei beteiligen (§ 1 lit. b).

Für die zentrale Verwaltung von Vernehmlassungsinformationen und deren Veröffentlichung soll als technisches Hilfsmittel für alle Direktionen und die Staatskanzlei ein IT-System («Vernehmlassungsverwaltung») ab Anfang 2009 zur Verfügung stehen, das von der Staatskanzlei betrieben wird (§ 2 Abs. 1). In diese Vernehmlassungsverwaltung können sowohl Dokumente von kantonalen Vernehmlassungen (§ 2 Abs. 1 lit. a) als auch Dokumente von Vernehmlassungen Dritter (§ 2 Abs. 1 lit. b) eingestellt und von dort ins Internet veröffentlicht werden (§ 2 Abs. 1 lit. c).

Das Öffentlichkeitsprinzip verlangt Transparenz über Verwaltungsgeschäfte, weshalb auch für Vernehmlassungen die Vollständigkeit der Informationen angestrebt wird (vgl. RRB Nr. 664/2008). Um der Öffentlichkeit Vernehmlassungen leichter zugänglich zu machen, werden die Vernehmlassungen neu auf einer besonderen zentralen Internetseite veröffentlicht, welche die Staatskanzlei betreiben wird (§ 2 Abs. 2). Auf dieser Internetseite werden wie bisher die Vernehmlassungen des Regierungsrates, zu denen er ermächtigt hat oder zu denen er eingeladen wurde (z. B. bei Vernehmlassungen und Anhörungen des Bundes sowie von interkantonalen Organen), verfügbar sein. Neu werden auf dieser Internetseite auch Vernehmlassungen zugänglich gemacht, welche die Direktionen oder die Staatskanzlei selbstständig (d. h. ohne Ermächtigung durch den Regierungsrat) durchführen und bisher nur auf ihrer eigenen Website veröffentlicht haben. Der Zugriff auf die Informationen erfolgt direkter als bisher entweder durch Aufrufen der Vernehmlassungs-Seite, die Suchen-Funktion oder den Themenkatalog (Begriff «Vernehmlassungen») auf dem Portal. Die heutigen Vernehmlassungs-Informationen auf der Regierungsrats-Seite <http://www.regierungsrat.zh.ch/internet/rr/de/grundseite.html> werden in diese neue Seite integriert.

Zusätzlich zu den Vernehmlassungsdokumenten können die Direktionen und die Staatskanzlei in der Vernehmlassungsverwaltung auch die Adressen von Vernehmlassungsadressaten einstellen, pflegen und abrufen (§ 2 Abs. 1 lit. d). Die Adressen werden dezentral durch die verantwortlichen Direktionen (themenbezogen) und die Staatskanzlei gepflegt (§ 2 Abs. 3), stehen aber allen zur Verfügung und können auch für

Serienbriefe und -E-Mails elektronisch aufbereitet werden. Durch die Nutzung und Pflege der Adressdatenbank wird der Aufwand verringert und die Adressqualität erhöht. Insbesondere können die Direktionen und die Staatskanzlei auf die Führung eigener Adressdatenbanken für Vernehmlassungen verzichten, weshalb kein Mehraufwand entstehen sollte. Die Adressdatenbank kann zudem auch für andere Geschäftsadressen genutzt werden. Da die Adressdatenbank einen wesentlichen Bestandteil der Informatiklösung darstellt, kann darauf nicht verzichtet werden, ohne die Zielerreichung des gesamten Vorhabens infrage zu stellen.

Die Vernehmlassungsverwaltung enthält noch keine Anwendungen für eine elektronische Abwicklung der Vernehmlassungsverfahren des Kantons. Dies hat mehrere Gründe: Einerseits sind gewisse Prozessschritte aufgrund ihrer Ausprägung elektronisch nicht abbildbar (z. B. die qualitative Auswertung der Stellungnahmen). Andererseits fehlen für den Datenverkehr und das Datenhandling von Vernehmlassungsinformationen, insbesondere bei Daten von Privatpersonen (z. B. für elektronisch eingereichte Stellungnahmen) die formell-gesetzlichen Grundlagen. Die elektronische Einreichung von Daten (z. B. von Stellungnahmen) bedingt eine Identifizierung/Authentisierung der Daten einreichenden Person und entsprechende technische Voraussetzungen. Eine kantonale technische Lösung für die Authentisierung (und z. B. auch für eine Vorgangsverwaltung) wird derzeit in einem anderen E-Government-Projekt (ServicePortal) entwickelt und ab ungefähr Mitte 2009 zur Verfügung stehen. Sobald die gesetzlichen und technischen Voraussetzungen zur Verfügung stehen, wird die Vernehmlassungsverwaltung so ausgebaut, dass Vernehmlassungen des Kantons künftig auch elektronisch abgewickelt werden können (§ 3 lit. a).

Die Unterlagen zu einer Vernehmlassung sollen möglichst umfassend verfügbar sein (§ 4 Abs. 1). Für deren Einstellung in die Vernehmlassungsverwaltung und die Veröffentlichung auf der Internetseite ist stets diejenige Stelle verantwortlich, welche die Vernehmlassung durchführt (§ 4 Abs. 2). Als weitere Massnahme zur Verbesserung der Transparenz und als Ergänzung zu den Vernehmlassungsunterlagen soll sich die Öffentlichkeit künftig auch über das Ergebnis einer Vernehmlassung informieren können. Dafür ist die für die Durchführung der Vernehmlassung zuständige Stelle besorgt. Sie kann dazu die Vernehmlassungsantworten und Mitberichte in die Vernehmlassungsverwaltung einstellen (§ 5 Abs. 1). Sie fasst die Vernehmlassungsantworten und Mitberichte zusammen, bringt das Ergebnis der Stelle, welche die Vernehmlassung eröffnet hat (§ 5 Abs. 2), zur Kenntnis und veröffentlicht danach das Ver-

nehmlassungsergebnis sowie eine allfällige Medienmitteilung auf der zentralen Internetseite (§ 5 Abs. 3). Sie kann auch die einzelnen Vernehmlassungsantworten (ausser diejenigen von Privatpersonen) veröffentlichen und die Vernehmlassungsteilnehmenden über das Vernehmlassungsergebnis informieren (§ 5 Abs. 4), z. B. als Ausdruck der Wertschätzung für die erhaltene Stellungnahme. Stellungnahmen von Privatpersonen, die Mitberichte und deren Zusammenstellung sowie die Beurteilung der Vernehmlassungsantworten und Mitberichte werden nicht veröffentlicht (§ 5 Abs. 5), da ein öffentliches oder privates Interesse entgegensteht (§ 23 Abs. 2 lit. b und Abs. 3 Gesetz über die Information und den Datenschutz, § 2 Abs. 2 Verordnung über die Information und den Datenschutz).

Bei Vernehmlassungen des Kantons sind stets diejenigen Stellen für die Einstellung der Informationen in die Vernehmlassungsverwaltung und die Veröffentlichung zuständig, welche die Vernehmlassung durchführen. Bei Vernehmlassungen und Anhörungen, die sich an den Regierungsrat richten, ist die Staatskanzlei für die Einstellung sämtlicher Vernehmlassungsdokumente (Vernehmlassungsunterlagen, die Antwort des Regierungsrates und die Medienmitteilung) in die Vernehmlassungsverwaltung sowie deren Veröffentlichung im Internet (§ 6 Abs. 1) verantwortlich. Bei Vernehmlassungsverfahren Dritter, die eine Direktion, die Staatskanzlei oder eine andere Verwaltungseinheit zur Vernehmlassung einladen, entscheiden diese, welche Unterlagen sie einstellen und veröffentlichen wollen (§ 6 Abs. 2).

Die Richtlinien gelten ab 1. April 2009. Demnach sind Vernehmlassungen, die ab diesem Termin eröffnet werden, über die Vernehmlassungsverwaltung abzuwickeln.

D. Verhältnis zur E-Government-Strategie

Die Ergebnisse des Projektes entsprechen der festgesetzten E-Government-Strategie des Kantons Zürich. Die Vernehmlassungsverwaltung unterstützt die Ziele 3 (Amtsverkehr zwischen den Behörden), 5 (Interner Geschäftsverkehr) und 6 (Informationsangebot).

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Richtlinien für die Durchführung von und die Beteiligung an Vernehmlassungen werden festgesetzt.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, den Datenschutzbeauftragten, die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei, je unter Beilage der Richtlinien.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi