



An den Grossen Rat

16.0479.01

11.5342.03

12.5122.02

JSD/P160479/P115342/P125122

Basel, 27. April 2016

Regierungsratsbeschluss vom 26. April 2016

Ratschlag und Entwurf

betreffend

Gesetz über Publikationen im Kantonsblatt und über die Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt (Publikationsgesetz)

sowie

Bericht

zur

Motion Conradin Cramer und Konsorten betreffend Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes

und zum

Anzug Patrick Hafner und Konsorten betreffend Bundesgesetzvollzug im Kanton

Inhalt

1. Zusammenfassung	3
2. Begehren	3
3. Ausgangslage und Vorgehen	4
3.1 Publikation im Kanton Basel-Stadt.....	4
3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen	4
3.3 Primatwechsel.....	5
3.4 Motion Cramer und Anzug Hafner	5
4. Grundzüge des neuen Erlasses	6
4.1 Regelung der Publikationen auf Gesetzesstufe	6
4.2 Publikationsorgan	6
4.3 Elektronische Publikation	7
4.4 Änderung der Begrifflichkeiten «Rechtskraft» und «Wirksamkeit»	7
4.5 Massgeblichkeit.....	8
4.6 Erlassprüfung	9
5. Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen.....	9
6. Motion Conradin Cramer und Konsorten betreffend Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes und Anzug Patrick Hafner und Konsorten betreffend Bundesgesetzvollzug im Kanton	17
7. Finanzielle Auswirkungen.....	20
8. Formelle Prüfung und Regulierungsfolgenabschätzung	21
9. Anträge	21

1. Zusammenfassung

Der Wortlaut der Gesetze ist zentral. Auch wenn die Bedeutung des kodifizierten Rechts für die faktische Staatlichkeit tendenziell abgenommen hat, beruht jedes staatliche Handeln letztlich auf dem geschriebenen Wort. Vor dem Erlass einer neuen Norm ist diese rechtlich («materiell») und redaktionell bzw. gesetzestechisch («formell») zu prüfen, danach korrekt zu publizieren sowie der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Diesen wichtigen Prozess zu stärken, ist der Inhalt des vorliegenden Ratschlags.

Auslöser waren zum einen Vorstösse aus dem Grossen Rat. Die Motion Conradin Cramer und Konsorten betreffend Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes, die dem Regierungsrat 2012 überwiesen worden ist, zielt namentlich auf die Gesetzgebungsarbeit des Regierungsrates und möchte deren Qualität stärken. Im gleichen Jahr hat der Grosse Rat dem Regierungsrat auch den Anzug Patrick Hafner und Konsorten betreffend Bundesgesetzvollzug im Kanton überwiesen. Im Anzug geht es um die Sicherstellung des Vollzugs von Bundeserlassen im Kanton. Zum anderen hat der Regierungsrat 2013 entschieden, das Kantonsblatt als amtliches Publikationsorgan neu primär elektronisch erscheinen zu lassen.

Mit der Schaffung eines Publikationsgesetzes werden die Themen Rechtsprüfung, amtliche Publikationen und Gesetzessammlung normiert und gleichzeitig die Motion Cramer sowie der Anzug Hafner erfüllt. Einzelne Bestimmungen hierzu finden sich heute in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen. Basel-Stadt reiht sich mit dem neuen Gesetz in die Reihe der Kantone ein, die hierfür über eine formelle Gesetzesgrundlage verfügen. Angedacht ist ein schlankes Publikationsgesetz, das sich auf die wesentlichen Eckwerte beschränkt.

Das neue Publikationsgesetz normiert die Bedeutung des Kantonsblatts als offizielles Publikationsorgan des Kantons Basel-Stadt seit 1798 auf Gesetzesstufe. Es regelt, was die öffentlichen Organe wie auch Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts, die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, jedoch nicht der kantonalen oder kommunalen Verwaltung angehören, im Kantonsblatt veröffentlichen und welche Publikationen in die Gesetzessammlung Eingang finden. Das Gesetz schafft ferner die Rechtsgrundlage für die Massgeblichkeit der elektronischen Fassung des Kantonsblatts, die neu gegenüber der gedruckten Version Vorrang genießt («Primatwechsel»).

In Umsetzung der Motion Cramer ist vorgesehen, dass Erlasse künftig verstärkt in redaktioneller und gesetzestechischer sowie neu auch explizit – und namentlich bei komplexeren und departementsübergreifenden Gesetzgebungsprojekten – in rechtlicher Hinsicht geprüft werden. Damit wird der Forderung nach einer qualitativen Stärkung der juristischen Arbeit des Kantons Rechnung getragen. Der im 2015 intensivierte Fachaustausch unter den Rechtsabteilungen der Departemente soll fest institutionalisiert werden. Zu diesem Zweck schliessen sich die Leiterinnen und Leiter der Rechtsabteilungen der Departemente zu einer «Konferenz der Rechtsdienste» zusammen. Diese soll unter anderem eine Abgleichung von departementalen grösseren Gesetzgebungsprojekten sowie eine verstärkte Koordination bei der Umsetzung von Bundesrecht ermöglichen.

2. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat dem vorliegenden Entwurf zu einem neuen Gesetz über Publikationen im Kantonsblatt und über die Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt (Publikationsgesetz) zuzustimmen. Gleichzeitig beantragt der Regierungsrat die Motion Conradin Cramer und Konsorten betreffend Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes sowie den Anzug Patrick Hafner und Konsorten betreffend Bundesgesetzvollzug im Kanton abzuschreiben.

3. Ausgangslage und Vorgehen

3.1 Publikation im Kanton Basel-Stadt

Ohne Publizität, kein Recht – mit der helvetischen Verfassung von 1798 hielt diese revolutionäre Idee auch auf dem Gebiet der heutigen Schweiz Einzug, und so erschien am 18. Mai 1798 das erste offizielle «Kantonsblatt oder Publikationen für Stadt und Land Bürger des Kantons Basel». Das Kantonsblatt erscheint seit 1872 zwei Mal pro Woche. Seit 2001 wird es auch in einer Onlineversion publiziert.

Neben dem Kantonsblatt sind seit 1806 52 Bände der «Sammlung der Gesetze und Beschlüsse wie auch der Polizeiverordnungen» erschienen. Diese vollständige chronologische Reihe ist immer wieder durch sogenannte Sammelbände oder Gesamtausgaben, d.h. bereinigte Sammlungen der im jeweiligen Zeitpunkt geltenden Erlasse, abgelöst worden. Die siebte und letzte dieser Gesamtausgaben, die 1961 erschien, umfasste alle am 31. Dezember 1959 geltenden Erlasse. Sie weist gegenüber den früheren Gesamtausgaben eine wesentliche Neuerung auf, indem der Stoff nicht chronologisch aufgeführt, sondern nach Materien geordnet ist. Im Hinblick auf diese Gesamtausgabe erliess der Grosse Rat das Gesetz betreffend Ausstattung der neuen Gesamtausgabe der Basler Gesetzessammlung mit negativer Rechtskraft (SG 151.100). Das Gesetz erklärte, dass «sämtliche bis zum 31. Dezember 1959 ergangenen und im Kantonsblatt publizierten kantonalen Erlasse», die nicht in die neu geschaffene Gesamtausgabe der Basler Gesetzessammlung aufgenommen würden, als aufgehoben erklärt seien.

Dieses Gesetz ist nach wie vor bezüglich der Gesamtausgabe 1959 wirksam. Anstelle der Herausgabe einer nach 20 Jahren sich aufdrängenden achten Gesamtausgabe wurde im Jahre 1981 eine konsolidierte Gesetzessammlung in Loseblattform vorgelegt und zwar unter dem Namen «Systematische Gesetzessammlung» (SG). Die «Sammlung der Gesetze und Beschlüsse wie auch der Polizeiverordnungen» heisst seither «Chronologische Gesetzessammlung». Während in der Chronologischen Gesetzessammlung nach wie vor sämtliche rechtsetzenden Erlasse und Verträge aufgenommen werden, enthält die SG eine Gesamtübersicht der geltenden Rechtsvorschriften, in die auch die Änderungen eingearbeitet sind, die nach der ursprünglichen Wirksamkeit des Erlasses vom Gesetzgeber seither eingefügt wurden.

3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Regelung der Publikation auf kantonalen Ebene fällt in die Zuständigkeit der Kantone (BGE 120 I 1 E. 4b). Bei der Ausgestaltung des Publikationsrechts und der Publikationspraxis kommt den Kantonen ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu. Einzig aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 5 BV), dem Gleichheitsgebot (Art. 8 BV) und dem Willkürverbot (Art. 9 BV) lassen sich gewisse minimale Anforderungen aus höherrangigem Recht für eine rechtsgenügende Publikation ableiten (BERNHARD WALDMANN, Die Publikation kantonalen Rechts, in: Daniel Kettiger/Thomas Sägesser [Hrsg.], Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes, Bern 2011, S. 98 ff.). Rechtsvergleichend lässt sich feststellen, dass alle Kantone Vorschriften zur Publikation von Erlassen kennen. Viele Kantone haben sich bei der Regelung ihres Publikationsrechts am Bundesrecht orientiert. Das Publikationsgesetz des Bundes vom 18. Juni 2004 (PubIG, SR 170.512) regelt die Veröffentlichung der Sammlungen des Bundesrechts (Amtliche Sammlung, AS und Systematische Sammlung, SR) und des Bundesblattes (BBI). Weitere Bestimmungen finden sich in der Publikationsverordnung vom 17. November 2004 (PubIV, SR 170.512.1).

Bestimmungen über die amtlichen Publikationen finden sich im Kanton Basel-Stadt unter anderem im Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (GO; SG 152.100), im Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG; SG 131.100), im Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt vom 22. April 1976 (Organisationsgesetz, OG; SG 153.100) sowie in

der Verordnung betreffend Publikationen, Wirksamkeit und Aufhebung allgemeinverbindlicher Erlasse vom 3. Januar 1984 (Publikationsverordnung; SG 151.300). Daneben existieren die Richtlinien des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt über die formelle Gesetzestechnik und die geschlechtsneutrale Gesetzessprache vom 28. September 1982 sowie die Weisungen zur Verordnung betreffend Publikation, Wirksamkeit und Aufhebung allgemeinverbindlicher Erlasse vom 9. Januar 1984, die vom damaligen Justizdepartement erlassen wurden (Publikationsweisung). Diese beiden Erlasse wurden aufgrund des Charakters der reinen Verwaltungsordnung weder im Kantonsblatt publiziert noch in die Gesetzessammlung aufgenommen.

3.3 Primatwechsel

Der Regierungsrat hat entschieden, dass inskünftig die elektronische Version der Publikationen im Kantonsblatt die rechtlich massgebende Fassung sein und gegenüber der gedruckten Version der jeweiligen Publikation Vorrang erhalten soll («Primatwechsel»). Dieser Wechsel drängt sich auch auf, weil der Vorrang der gedruckten Publikation die Gewohnheiten der meisten Rechtsanwenderinnen und -anwender nicht mehr spiegelt und folglich nicht mehr ihren Erwartungen entspricht.

Behörden, die den Primatwechsel bereits vollzogen haben, wie beispielsweise das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) für das Schweizerische Handelsamtsblatt (SHAB) oder der Kanton Aargau für seine Gesetzessammlung und das Amtsblatt haben diesbezüglich gute Erfahrungen gemacht. Seit dem 1. Januar 2016 hat auch der Kanton Graubünden den Primatwechsel vollzogen. Der Vorrang der Online-Publikation bedarf einer rechtlichen Grundlage. Entsprechend der neueren Entwicklung bei der Publikation amtlicher Texte ist hierzu die Gesetzesstufe zu wählen.

3.4 Motion Cramer und Anzug Hafner

Der Grosse Rat hat im Jahre 2012 die Motion Conradin Cramer und Konsorten betreffend Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes (Beschluss Nr. 12/38/53G) dem Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage überwiesen. Die Motion zielt namentlich auf die Gesetzgebungsarbeit des Regierungsrates (sog. mitwirkende Gesetzgebung, § 105 Abs. 1 Kantonsverfassung), deren Qualität die Motionäre bei komplexen Gesetzesvorlagen durch das Fehlen eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes als beeinträchtigt ansehen. Ausserdem hat der Grosse Rat im selben Jahr den Anzug Patrick Hafner und Konsorten betreffend Bundesgesetzvollzug im Kanton (Beschluss Nr. 12/23/10.4G) dem Regierungsrat überwiesen. Im Anzug geht es um die Sicherstellung des Vollzugs von Bundeserlassen im Kanton.

Der Regierungsrat erkennt kein grundsätzliches Problem bei der Qualität der kantonalen Gesetzgebungsarbeiten, verschliesst sich aber der punktuellen Verbesserung nicht. Mit dem Erlass eines neuen Publikationsgesetzes werden nicht nur die wesentlichen Punkte betreffend Publikation von rechtsetzenden Erlassen und Verträgen des Kantons im Kantonsblatt und in der Gesetzessammlung festgeschrieben, sondern neu auf Gesetzesstufe auch die Prüfung von zur Publikation bestimmten Erlassen. Dabei ist in Erfüllung der Motion Conradin Cramer vorgesehen, im verwaltungsinternen Verfahren der mitwirkenden Gesetzgebung des Regierungsrates die Prüfung von Erlassen in zwei Richtungen hin zu stärken: Einerseits wird die bereits heute auf Verordnungsstufe (§ 1 Abs. 3 Publikationsverordnung) normierte redaktionelle und gesetzestechnische Prüfung optimiert (Ausbau der sogenannten Legistik). Andererseits wird neu auch explizit eine rechtliche Erlassprüfung verankert, die namentlich bei komplexeren und departementsübergreifenden Gesetzgebungsprojekten zum Zuge kommt.

Zudem soll eine Reorganisation der Rechtsabteilung des Justiz- und Sicherheitsdepartements erfolgen. Die gesamtkantonal und damit departementsübergreifend wahrgenommenen Aufgaben – redaktionelle und gesetzestechnische (sogenannte «formelle») sowie rechtliche (sogenannte «materielle») Prüfung von Erlassen, aber auch die bisherigen Aufgaben wie die rechtliche Prüfung von Initiativen und Motionen, Gesetzesprojekte usw. – sollen stärker von den departementa-

len Aufgaben, wie die Behandlung von Rekursen gegen Verfügungen etwas aus dem Migrationsamt oder der Kantonspolizei, getrennt werden. Die Rechtsabteilung wird dazu neu in zwei Abteilungen aufgegliedert und die Aufgaben werden – gesamtkantonal und damit departementsübergreifend beziehungsweise departemental – entsprechend zugeordnet.

4. Grundzüge des neuen Erlasses

4.1 Regelung der Publikationen auf Gesetzesstufe

Unter Publikation (Veröffentlichung) wird die Kundgebung einer staatlichen Willensäusserung an die davon betroffenen Rechtssubjekte verstanden. Die schweizerische Bundesverfassung enthält keine ausdrückliche Pflicht zur Veröffentlichung der Rechtsnormen. Die Publikationspflicht kann jedoch ohne ausdrückliche Erwähnung in der Verfassung aus dem Rechtsstaatsprinzip als staatsgestaltendes Grundelement der Schweizerischen Verfassungsordnung abgeleitet werden (Art. 5 BV; vgl. MARIUS ROTH, Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz, Diss., Zürich 2011, S. 7). Sie bildet im demokratischen Rechtsstaat eine unabdingliche Voraussetzung für die Anwendbarkeit und Verbindlichkeit von Erlassen gegenüber den Rechtsunterworfenen; sie sollen die Möglichkeit haben, das Recht zu kennen und sich danach auszurichten (BGE 104 Ia 167 mit Hinweisen).

Neben dem Bund verfügt die Mehrheit der Kantone (z.B. Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, St. Gallen) über formelle Gesetze über die Veröffentlichung von Erlassen, in welchen der Gegenstand und die Publikationsmethoden beschrieben sind. In anderen Kantonen werden die amtlichen Publikationen auf Verordnungsstufe mit allenfalls einzelnen gesetzlichen Grundlagen geregelt (Uri, Tessin). Weitere Kantone verfügen lediglich über Erlasse betreffend das Amtsblatt respektive Kantonsblatt und einzelne Bestimmungen zur Publikation (z.B. Basel-Landschaft, Schaffhausen). Die Lehre sieht in einer gesetzlichen Grundlage kein zwingendes Erfordernis, erachtet diese aber als wünschenswert (vgl. MARIUS ROTH, a.a.O., S. 26 ff.).

Mit der Regelung der Publikationen auf Gesetzesstufe reiht sich der Kanton Basel-Stadt in die Kantone ein, die über ein formelles Gesetz im Bereich der Publikationen verfügen. Darüber hinaus wird der Umstand berücksichtigt, dass gemäss § 83 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (SG 111.100) alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen vom Grossen Rat in der Form des Gesetzes zu erlassen sind. Aufgrund der Stufengerechtigkeit werden die Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene geregelt.

4.2 Publikationsorgan

Die Kantone sind verpflichtet, generell-abstrakte Rechtstexte zu veröffentlichen. Die ordentliche Publikation verlangt, dass es den Rechtsunterworfenen jederzeit möglich sein muss, sich ohne besonderen Aufwand und innert nützlicher Frist zuverlässig über den massgebenden Inhalt des geltenden Rechts zu informieren. Die Veröffentlichung ist Grundlage der Kenntnisvermutung des Rechts: Niemand kann einwenden, er habe geltende Rechtsnormen nicht gekannt. Demgegenüber können nicht publizierte Erlasse gegenüber den Normadressatinnen und -adressaten keine Geltung beanspruchen (BERNHARD WALDMANN, Die Publikation kantonalen Rechts, in: Daniel Kettiger/Thomas Säggerer [Hrsg.], Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes, Bern 2011, S. 98). Ausserdem steht fest, dass Bekanntgabe und Bereitstellung staatlicher Rechtsnormen nicht bloss in mündlicher Form, sondern zwingend in schriftlicher Form, wozu heute auch die elektronische Publikation zählt, zu erfolgen haben (BERNHARD WALDMANN/ZENO SCHNYDER VON WARTENSEE, Funktion und Bedeutung der amtlichen Gesetzessammlungen heute, LeGes 2013/1, S. 11 ff.).

Amtliches Publikationsorgan des Kantons Basel-Stadt ist das Kantonsblatt. Es ist das primäre Mittel, um Rechtsunterworfenen generell-abstrakte Erlasse bekannt zu machen und löst die

Kenntnisvermutung aus. Dies entspricht der geltenden langjährigen Praxis und ergibt sich bereits heute aus der Publikationsverordnung sowie aus diversen kantonalen Erlassen, allen voran aus § 5 GO sowie aus § 32 IRG bezüglich der Publikation von Erlassen auf Gesetzesstufe und aus § 21 OG bezüglich der Publikation von Erlassen auf Verordnungsstufe. Mit dem vorliegenden Entwurf des Publikationsgesetzes soll dieser Grundsatz explizit auf Gesetzesstufe festgehalten werden.

4.3 Elektronische Publikation

Das Kantonsblatt und die Gesetzessammlung werden den Rechtsunterworfenen heute in elektronischer Form im Internet sowie in gedruckter Form zur Verfügung gestellt. Gegenwärtig hat das gedruckte Kantonsblatt rund 1'970 Abonnentinnen und Abonnenten. Im Jahr 2001 waren es noch 4'400. 55 Prozent der Abonnentinnen und Abonnenten gingen also seither verloren. Dieser Abwärtstrend ist ungebrochen. Jährlich kommen rund 120 Kündigungen hinzu. Ein gänzlicher Verzicht hätte dennoch zur Folge, dass sämtliche Personen, die alters- oder gesundheitsbedingt oder aus finanziellen Gründen nicht über einen Internetzugang verfügen, von der einfachen, ins Haus gelieferten Informationsquelle ausgeschlossen sind. Bei der Gesetzessammlung aber sind die Zahlen der Abonnements der gedruckten Version trotz kostenlos zugänglicher Internetversion derzeit noch kaum rückläufig.

Im Publikationsgesetz soll festgehalten werden, dass die Publikationen im Kantonsblatt und in der Gesetzessammlung elektronisch erfolgen sollen. Die Herausgabe in gedruckter Form soll in der Kompetenz des Regierungsrats liegen, damit dieser auf Kundenbedürfnisse adäquat reagieren kann. Auch im Bund ist im Rahmen der aktuellen, per 1. Januar 2016 in Kraft gesetzten Revision des Bundesgesetzes über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (PublG; SR 170.512) vorgesehen, dass der Bundesrat die Kompetenz erhält, bei nachlassender Nachfrage die gedruckte Version einzustellen (BBl 2013 7088).

Im Jahre 2012 ist im Kanton Basel-Stadt das Erlassverwaltungs- und Redaktionssystem LexWork XML, das jederzeit den Vergleich von Erlassversionen zulässt, eingeführt worden. Dank diesem System ist es heute möglich, die Vorlagen für die Druckerzeugnisse in einem vereinfachten Verfahren herzustellen. Dies hat sich auf die Kosten niedergeschlagen. Lagen die jährlichen Kosten in den Jahren 2005 bis 2012 für die Gesetzessammlung in Papierversion (Chronologische Gesetzessammlung, Systematische Gesetzessammlung und Gemeinderecht) durchschnittlich bei knapp 170'000 Franken, so haben sich diese Kosten in den letzten drei Jahren um mehr als 40% reduziert auf rund 100'000 Franken pro Jahr. Von diesen Beträgen gehen zudem noch die Zahlungen der Abonnentinnen und Abonnenten ab, so dass für den Kanton in den Jahren 2013, 2014 und 2015 jeweils Kosten von rund 35'000 Franken anfielen.

4.4 Änderung der Begrifflichkeiten «Rechtskraft» und «Wirksamkeit»

Seit 1981 werden im Kanton Basel-Stadt die Begriffe «Rechtskraft» und «Wirksamkeit» verwendet, um die beiden wichtigen Stadien zu umschreiben, die jeder Erlass während des Rechtsetzungsablaufs durchläuft. Aus allgemein rechtsstaatlichen Grundsätzen und aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts ergibt sich, dass ein Erlass erst wirksam werden kann, wenn er rechtsgültig publiziert ist. Die Publikation ist die erste Voraussetzung für den Eintritt der Rechtskraft. Bei Erlassen, die dem Referendum unterstehen, ist die zweite Voraussetzung für den Eintritt der Rechtskraft, dass die Referendumsfrist ungenutzt abläuft oder das Stimmvolk im Falle eines Referendums dem Erlass zustimmt. Mit Eintritt der Rechtskraft ist ein Erlass aber noch nicht anwendbar. Erst mit Eintritt der Wirksamkeit wird ein Erlass für die Rechtsunterworfenen auch verbindlich. Ein rechtskräftiger Erlass kann ohne Probleme schon als Grundlage für die davon abhängigen Erlasse dienen, wogegen dies vor Eintritt der Rechtskraft nicht möglich ist, da die Sachlage dann noch unsicher ist (Referendum und Verwerfung der Abstimmung).

Wie sich gezeigt hat, ist der Kanton Basel-Stadt der einzige Kanton, der diese Begriffe verwendet. Zudem war der Sinn und Zweck dieser Unterscheidung nicht für alle Rechtsanwenderinnen und -anwender auf Anhieb verständlich und hat immer wieder zu Rückfragen geführt. Aus diesem Grunde soll auf die gleiche Begrifflichkeit umgestellt werden, die im Bund und in den Kantonen geläufig ist. Inskünftig soll auch im Kanton Basel-Stadt der Zeitpunkt, an dem ein Erlass seine Wirkung entfaltet, als «Inkrafttreten» bezeichnet werden. Der bisher als «Rechtskraft» bezeichnete Zeitpunkt wird nicht mehr explizit umschrieben.

4.5 Massgeblichkeit

Werden Erlassentexte an verschiedenen Orten (Kantonsblatt und Gesetzessammlung) und in verschiedenen Formen (elektronisch und in Papierversion) veröffentlicht, ist es theoretisch möglich, dass sie voneinander abweichen. Selbst wenn dies bereits heute und im Hinblick auf den Einsatz technischer Hilfsmittel künftig ohnehin nur äussert selten der Fall ist bzw. sein dürfte, muss klar geregelt sein, welche Fassung im Falle von Abweichungen die massgebliche ist, also auf welchen Erlassentext die Rechtsunterworfenen vollständig vertrauen und sich berufen können.

Das Kantonsblatt ist – wie bereits erwähnt – seit 1798 offizielles Publikationsorgan des Kantons Basel-Stadt. Die Massgeblichkeit des Kantonsblatts ist im Bewusstsein der Bevölkerung sowie der rechtsanwendenden Behörden (Verwaltung, Gemeinden, Gerichte usw.) stark verankert. Ungeachtet dessen wurde anlässlich der Ausarbeitung des Publikationsgesetzes geprüft, ob es allenfalls sinnvoll wäre, anstelle des Kantonsblatts die Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt für massgeblich zu erklären. Diese gliedert sich in die Chronologische und die Systematische Sammlung. Bei der Chronologischen Gesetzessammlung (CG) handelt es sich um eine chronologisch nachgeführte Sammlung des kantonalen und kommunalen Rechts. Erlasse, die nicht dem Referendum unterliegen (z.B. Verordnungen), werden im Anschluss an die Publikation im Kantonsblatt in die Chronologische Gesetzessammlung aufgenommen. Bei Erlassen, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen, werden vor der Aufnahme in die Chronologische Gesetzessammlung der Ablauf der unbenutzten Referendumsfrist respektive der positive Ausgang der Abstimmung abgewartet. Ebenfalls abzuwarten sind allfällig notwendige Genehmigungen.

Würde nun die Chronologische Gesetzessammlung für massgeblich erklärt, so hätte dies zwar den Vorteil, dass in der Chronologischen Gesetzessammlung nur diejenigen Erlasse abgebildet werden, die alle Voraussetzungen erfüllen, um zu einem späteren Zeitpunkt ihre Wirkung zu entfalten. Im Kantonsblatt werden dagegen neben all den amtlichen Mitteilungen sämtliche Erlassentexte publiziert, selbst diejenigen, die im Rahmen einer Abstimmung von den Stimmbürgerinnen und -bürgern allenfalls abgelehnt und demzufolge nie in Kraft treten werden.

Ebenfalls wäre denkbar, die elektronische Fassung der Systematischen Gesetzessammlung für massgeblich zu erklären, wie dies der Kanton Jura kennt. Bei der Systematischen Gesetzessammlung handelt es sich um eine konsolidierte Sammlung des geltenden Rechts. Voraussetzung für die Aufnahme eines neuen Erlasses, die Einarbeitung eines Änderungserlasses in einen bestehenden Erlass oder die Ausscheidung eines aufgehobenen Erlasses ist der Zeitpunkt, an dem der Erlass anwendbar ist.

Der Regierungsrat kommt dennoch zum Schluss, an der Massgeblichkeit des Kantonsblatts festzuhalten. Schliesslich handelt es sich bei der Veröffentlichung im Kantonsblatt um die jeweilige rechtsverbindliche Erstpublikation des betreffenden Erlassentextes. Sowohl die Chronologische als auch die Systematische Gesetzessammlung sind letztlich «Derivate» des massgeblichen «Originals». Das Kantonsblatt soll auch in Zukunft das im Kanton Basel-Stadt massgebliche Publikationsorgan sein. Diese Art der amtlichen Veröffentlichung hat sich seit Jahrzehnten bewährt, und ist allgemein anerkannt. Wie bereits unter Ziffer 3.3 ausgeführt wird inskünftig die elektronische Version der Publikationen im Kantonsblatt die rechtlich massgebende Fassung sein und gegenüber der gedruckten Version der jeweiligen Publikation Vorrang erhalten («Primatwechsel»).

4.6 Erlassprüfung

Im Publikationsgesetz wird in Umsetzung der Motion Conradin Cramer festgeschrieben, dass Erlasse, die zur Publikation bestimmt sind, in redaktioneller und gesetzestechnischer Hinsicht geprüft werden. Diese Prüfung, die schon heute bei jedem zu publizierenden Erlass (§1 Abs. 3 Publikationsverordnung) durchgeführt wird, soll hinsichtlich der Legistik optimiert werden. Ausserdem werden Erlasse künftig – unter Berücksichtigung der Gemeindeautonomie unter Ausschluss der Erlasse der Gemeinden – neu explizit auch in rechtlicher Hinsicht geprüft. Ebenfalls eine Beschränkung nur auf die redaktionelle Prüfung erfolgt unter Beachtung ihrer Autonomie bei Trägern öffentlicher Aufgaben (z.B. Universität Basel, öffentliche Spitäler, IWB, BVB, BKB). Mit dieser insgesamt verstärkten Prüfung soll der Forderung der Motionärinnen und Motionäre nach einer qualitativen Stärkung der juristischen Arbeit des Kantons Rechnung getragen werden.

Auch andere Kantone kennen neben der redaktionellen und gesetzestechnischen eine rechtliche Prüfung von Erlassentwürfen (z.B. Basel-Landschaft und Aargau). Diese dient insbesondere der Berücksichtigung der in Art. 5 Abs. 4 und Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung festgelegten Grundsätze der Beachtung des Völkerrechts und des Vorrangs des Bundesrechts, indem geprüft wird, ob inhaltliche Widersprüche zwischen kantonalem Recht und höherrangigem Völker- und Bundesrecht bestehen. Weiter dient die rechtliche Prüfung der Klärung, ob Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen mit dem kantonalen Verfassungsrecht respektive Verordnungsbestimmungen mit Gesetzesrecht übereinstimmen und ob allenfalls bei anderen Erlassen Anpassungsbedarf entsteht. Die Vereinbarkeit mit internationalem Recht (z.B. Staatsverträge) kann im Einzelfall ebenso Gegenstand einer rechtlichen Prüfung sein. Der konkrete Inhalt der rechtlichen Prüfung zeigt sich letztlich aus dem im Einzelfall zu prüfenden Erlass.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

§ 1. Gegenstand

¹ Dieses Gesetz regelt, was die öffentlichen Organe im Kantonsblatt als dem amtlichen Publikationsorgan veröffentlichen, und welche der erfolgten Publikationen in die Gesetzessammlung aufgenommen werden.

In diesem Paragraphen wird allgemein der Gegenstand des neuen Gesetzes festgehalten und das Kantonsblatt explizit als das amtliche Publikationsorgan definiert.

§ 2. Kantonsblatt

¹ Im Kantonsblatt werden amtliche Mitteilungen, rechtsetzende Erlasse und Verträge des Kantons und der Gemeinden veröffentlicht.

² In bestimmten Fällen oder wenn ausserordentliche Umstände es gebieten, kann eine Publikation auch durch eine Bekanntmachung in der Presse, im Internet, durch Radio oder Fernsehen oder durch andere zweckmässige Mittel erfolgen.

Das Kantonsblatt gilt seit je her im Kanton Basel-Stadt als das amtliche Publikationsorgan. In diversen kantonalen und kommunalen Erlassen wird explizit die Publikation im Kantonsblatt verlangt, so unter anderem im Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG; SG 131.100) in den §§ 3, 4, 6, 10, 15, 17, 27, 32 und 37, im Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz; SG 132.100) in den §§ 24, 25, 32, 45, 65, 72, 81, 85, in den Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB; SG 152.110) in den §§ 8 und 15, im Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG; SG 153.100) in den §§ 21 und 28, im Gesetz betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG; SG 154.100) im § 4, im Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB; SG 211.100) in den §§ 1, 8, 139, 140, 143, 147 und 156, im Gesetz über die Einfüh-

rung der Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO; SG 257.100) im § 26, im Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG; SG 270.100) in den §§ 30g, 30h, 30i und 30n, im Advokaturgesetz (SG 291.100) in den §§ 8, 12, 14 und 27, in der Verordnung über die Inanspruchnahme der Allmend (Allmendverordnung; SG 724.140) in den §§ 19, 21 und 23, in den Ausführungsbestimmungen zur Bau- und Planungsverordnung (ABPV; SG 730.115) in den §§ 10, 38 und 41 oder als Beispiel eines kommunalen Erlasses in der Ordnung der politischen Rechte in der Einwohnergemeinde Riehen (RiE 132.100) in den §§ 35, 38, 39, 40, 42, 45, 48, 49, 58, 72, 74 und 79. Mit der neuen Bestimmung sollen Unklarheiten beseitigt werden für Fälle amtlicher Mitteilungen, für die bisher eine ausdrücklich Publikationsregelung fehlt. Selbst wenn zur Wahrung der Gemeindeautonomie nicht ausdrücklich festgehalten wird, dass es den Gemeinden weiterhin frei steht, ihre Erlasse in einem kommunalen Publikationsorgan zu veröffentlichen, so haben sie natürlich nach wie vor das Recht dazu.

Obwohl sich die wichtigen Bestimmungen bezüglich der Publikation im Kantonsblatt von Erlassen des Grossen Rates wie auch von Erlassen des Regierungsrates in § 32 IRG beziehungsweise in § 21 OG finden, empfiehlt sich eine Wiederholung in einem neuen Publikationsgesetz. Spezialerlasse sollen alle wichtigen Informationen enthalten. Andernfalls sind Interessierte gezwungen, nach denjenigen Erlassen zu fahnden, in denen sie die fehlenden Informationen schliesslich finden. Ein solches Vorgehen ist ineffizient. Aus diesem Grunde sind in den Spezialerlassen allfällige Publikationsvorschriften beizubehalten. Die Aufhebung oder Änderung dieser Bestimmungen in dem Sinne, dass die bestehenden Publikationsbestimmungen durch Hinweise auf das neue Publikationsgesetz ersetzt würden, erübrigt sich somit.

Für bestimmte Fälle oder wenn ausserordentliche Umstände es gebieten muss es der erlassenden Behörde möglich sein, eine andere Publikationsform zu wählen. Katastrophensituationen erfordern beispielsweise die Publikation via Radio, Fernsehen oder Flugblätter. Zu einem späteren Zeitpunkt kann die Veröffentlichung auch noch im amtlichen Publikationsorgan erfolgen. Diese Veröffentlichung hat aber nur informellen Charakter, als massgebliche Veröffentlichung gilt die Erstpublikation. Aber auch die besondere Art der zu veröffentlichenden Erlasse, wie Zonen-, Strassenlinien- und Baulinienpläne kann eine andere Publikationsform nötig machen. Obwohl unbestrittenermassen rechtsetzender Natur, werden diese Pläne heute nicht im Kantonsblatt publiziert, sondern können beim zuständigen Departement oder der zuständigen Gemeindeverwaltung eingesehen werden. Entsprechend hält die geltende Publikationsverordnung zu dieser Publikationsform in § 4 Abs. 2 fest, dass «örtlich begrenzte Zonen-, Strassenlinien- und Baulinienvorschriften, die in Plänen darzustellen sind» lediglich im Kantonsblatt veröffentlicht werden, und dass diese Vorschriften im Übrigen «zusammen mit den Plänen» bei den zuständigen Verwaltungseinheiten des Kantons oder der Gemeinden eingesehen werden können. Zudem sind kantonale Geoinformationen in Form von Geodaten und Karten auf dem Geoportal des Kantons Basel-Stadt online abrufbar. Das Geoportal hat im jetzigen Zeitpunkt nur informativen Charakter und ist nicht rechtsverbindlich. Daran soll sich aktuell nichts ändern. Es ist vorgesehen, dass zwischen 2016 und 2019 in sämtlichen Kantonen der Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) eingeführt wird. Zurzeit läuft in acht Kantonen (Bern, Genf, Jura, Neuenburg, Nidwalden, Obwalden, Thurgau, Zürich) ein Pilotprojekt. Die betreffenden Informationen werden dann über die kantonalen Geoportale online abrufbar sein. Es ist denkbar, dass das Geoportal mit der Einführung des ÖREB-Katasters nicht nur für dessen Inhalte als rechtsverbindliches Publikationsorgan genutzt werden kann (z.B. Zonen-, Strassen- und Baulinien), sondern auch für andere Bereiche mit raumbezogenen Informationen die Funktion eines Publikationsorgans übernehmen könnte. Die in § 2 Abs. 2 gewählte Formulierung lässt diesen künftigen Entwicklungen Raum und erlaubt eine detaillierte Regelung auf Verordnungsstufe.

Während in der geltenden Publikationsverordnung in § 1 Abs. 1 noch von «allgemeinverbindlichen Erlassen» gesprochen wird, soll neu der auch im Bund verwendete Begriff der «rechtsetzenden Erlasse» verwendet werden. Als rechtsetzend gelten Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen.

§ 3. Gesetzessammlung

¹ *Rechtsetzende Erlasse und Verträge des Kantons werden in die Gesetzessammlung aufgenommen. Diese kann auch das kommunale Recht umfassen.*

§ 3 hält fest, dass sämtliche rechtsetzenden Erlasse und Verträge des Kantons in die Gesetzessammlung aufzunehmen sind. Auf Gesetzesstufe soll auf die namentliche Aufzählung der in Frage kommenden rechtsetzenden Erlasse verzichtet werden. Welche Erlasse in die Gesetzessammlung aufgenommen werden, ist in der vom Regierungsrat zu erlassenden Verordnung festzuhalten. In der Verordnung ist im Weiteren die in unserem Kanton geltende Gliederung der Gesetzessammlung – Chronologische Gesetzessammlung, Systematische Gesetzessammlung, Sammlung der kommunalen Erlasse, allfällige weitere Publikationsplattformen – aufzuzählen und ihre Bedeutung zu definieren.

§ 4. Erlassprüfung

¹ *Zur Publikation bestimmte rechtsetzende Erlasse werden vor der Beschlussfassung in rechtlicher sowie in redaktioneller und gesetzestechnischer Hinsicht geprüft.*

² *Bei rechtsetzenden Erlassen der Gemeinden findet lediglich eine Prüfung in redaktioneller und gesetzestechnischer Hinsicht statt.*

Vor der Beschlussfassung sollen alle Verfassungsänderungen, Gesetze und Verordnungen nicht nur in redaktioneller und gesetzestechnischer («formeller») Hinsicht, sondern explizit auch in rechtlicher («materieller») Hinsicht geprüft werden. Diese redaktionelle und gesetzestechnische sowie rechtliche Prüfung ist bei Vorlagen, die dem Regierungsrat und – bei Verfassungsänderungen und Gesetzen anschliessend – dem Grossen Rat unterbreitet werden, durchzuführen. Erlasse von Trägern öffentlicher Aufgaben (z.B. Universität Basel, öffentliche Spitäler, IWB, BVB, BKB) sind unter Berücksichtigung ihrer Autonomie und allfälliger bikantonaler Trägerschaft von der rechtlichen Prüfung ausgenommen beziehungsweise es steht diesen offen, ihre Erlasse in rechtlicher Hinsicht prüfen zu lassen. Dasselbe gilt aus Gründen der Gewaltenteilung auch für Erlasse der Gerichte. Mit einer Optimierung der redaktionellen Erlassprüfung und der expliziten Verankerung der rechtlichen Erlassprüfung namentlich bei komplexeren und departementsübergreifenden Gesetzgebungsprojekten wird die Qualität der juristischen Vorbereitung im Bereich der Erlasse gestärkt.

Die Prüfung der kommunalen Erlasse wird sich wie bisher auf eine redaktionelle und gesetzestechnische Prüfung beschränken, da nicht in die Gemeindeautonomie eingegriffen werden darf. Einzig bei nach § 13 des Gemeindegesetzes (SG 170.100) genehmigungsbedürftigen Gemeindeerlassen findet eine Überprüfung auf ihre Vereinbarkeit mit dem kantonalen Recht statt. Es steht den Gemeinden allerdings frei, ihre Erlasse von der kantonalen Verwaltung in rechtlicher Hinsicht prüfen zu lassen.

Dem Grossen Rat steht es seinerseits frei, eigene Vorlagen generell und insbesondere im Anschluss an die Beratung in seinen vorberatenden Kommissionen und vor der Beschlussfassung im Ratsplenum der zuständigen Stelle in der Verwaltung für eine (erneute) redaktionelle und gesetzestechnische sowie rechtliche Prüfung vorzulegen. Grossratsbeschlüsse werden heute vor der Beschlussfassung im Ratsplenum vom Parlamentsdienst geprüft, womit der Gewaltenteilung Rechnung getragen wird.

§ 5. Form und Massgeblichkeit

¹ *Das Kantonsblatt und die Gesetzessammlung werden in elektronischer Form veröffentlicht.*

² *Massgeblich ist die im Kantonsblatt in elektronischer Form publizierte Fassung.*

Das Kantonsblatt und die Gesetzessammlung sollen gemäss Absatz 1 in elektronischer Form im Internet veröffentlicht werden. Dies erfolgt bereits heute (www.kantonsblatt.ch und www.gesetzessammlung.bs.ch). Dem Regierungsrat bleibt es überlassen, darüber hinaus weiterhin das Kantonsblatt und/oder die Gesetzessammlung, solange ein Bedarf nach den Druckerzeugnissen besteht, diese Interessierten in Papierform zur Verfügung zu stellen. Ein gänzlicher Verzicht hätte zur Folge, dass sämtliche Personen, die alters- oder gesundheitsbedingt oder aus finanziellen Gründen nicht über einen Internetzugang verfügen, von der einfachen, ins Haus gelieferten Informationsquelle ausgeschlossen sind. Der Bund sieht vergleichsweise vor, dass der Bundesrat die Kompetenz erhält, bei nachlassender Nachfrage die gedruckte Version einzustellen (BBl 2013 2088; vgl. Ziffer 4.3).

Absatz 2 hält den vom Regierungsrat beschlossenen «Primatwechsel» fest. Weichen Texte in der elektronischen oder gedruckten Gesetzessammlung oder im gedruckten Kantonsblatt von der im Kantonsblatt in elektronischer Form publizierten Fassung ab, gilt letztere als rechtlich verbindlich. Die Rechtsunterworfenen können sich auf den Wortlaut der im Kantonsblatt in elektronischer Form publizierten Erlasse berufen und vollständig darauf vertrauen. Der Primatwechsel entspricht der aktuellen nationalen und internationalen Entwicklung (vgl. MARIUS ROTH, a.a.O., S. 277 ff., und BBl 2013 7069; vgl. oben Ziffer 4.5).

Auch inskünftig soll das Kantonsblatt als PDF online erhältlich sein. Damit werden die heutigen Vorteile und insbesondere die Nachvollziehbarkeit bei einer Umstellung auf die elektronische Publikation gewahrt bleiben. Auf jeden Fall werden ausgedruckte Versionen archiviert werden müssen. Insofern wird so oder so nicht gänzlich auf Ausdrücke verzichtet, sondern höchstens auf eine speziell gelayoutete Printversion.

§ 6. Inkrafttreten

¹ *Rechtsetzende Erlasse, die nicht einem Referendum unterliegen, treten am fünften Tag nach ihrer Publikation in Kraft, sofern im Erlass selber nicht etwas anderes bestimmt ist.*

² *Rechtsetzende Erlasse, die dem Referendum unterliegen, treten am fünften Tag nach der Publikation des unbenutztem Ablaufs der Referendumsfrist oder im Falle der Volksabstimmung am fünften Tag nach der Publikation der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft, sofern im Erlass selbst nicht etwas anderes bestimmt ist.*

³ *Genehmigungsbedürftige, rechtsetzende Erlasse treten frühestens am fünften Tag nach Publikation der Genehmigung in Kraft.*

Das Inkrafttreten bezeichnet den Zeitpunkt, ab welchem ein Erlass seine rechtlichen Wirkungen entfaltet und die Rechtsunterworfenen verpflichtet. Die Publikation von Erlassen bildet im demokratischen Rechtsstaat, von gewissen Sonderfällen abgesehen, eine unabdingliche Voraussetzung für ihre Anwendbarkeit und Verbindlichkeit gegenüber den Rechtsunterworfenen; diese sollen die Möglichkeit haben, das Recht zu kennen und sich danach auszurichten (BGE 120 Ia 1 E. 4b mit Hinweisen). Das im amtlichen Publikationsorgan publizierte Recht darf einer Person entgegengehalten werden, auch wenn sie subjektiv davon nichts gewusst hat (vgl. auch oben Ziffer 4.2 zur Kenntnisvermutung). Demgemäss hat das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung immer wieder bestätigt, dass die in einem rechtsetzenden Erlass enthaltenen Rechtsnormen für die Rechtsunterworfenen erst mit der Veröffentlichung verbindlich werden und ein Inkrafttreten vor der Publikation grundsätzlich nicht in Frage kommt (BGE 104 Ia 167 E. 2). Es entspricht also dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit, dass rechtsetzende Erlasse vor ihrem Inkrafttreten publiziert werden müssen (BGE 120 Ia 1 E. 4b S. 8; BGE 104 Ia 167 E. 2 S. 169 f.). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist eine rückwirkende Inkraftsetzung eines Erlasses nur ausnahmsweise zulässig, wenn kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sind: Die Rückwirkung ist ausdrücklich angeordnet oder nach dem Sinn des Erlasses klar gewollt, sie ist zudem zeitlich mässig und durch triftige Gründe gerechtfertigt, sie hat keine stossenden Rechtsungleichheiten zur Folge und stellt keinen Eingriff in wohlerworbene Rechte dar (BGE 125 I 182 E. 2b/cc

S. 186 mit weiteren Hinweisen). Das Verbot der Rückwirkung findet seine Begründung darin, dass den Privaten keine Pflichten auferlegt oder Rechte entzogen werden sollen, mit denen sie im Zeitpunkt der Verwirkung des Sachverhalts nicht rechnen mussten. Diese Bedenken entfallen, wenn die Rückwirkung den Privaten nur Vorteile bringt, d.h. wenn ein begünstigender Erlass mit rückwirkender Kraft ausgestattet ist (URLICH HÄFELIN, GEORG MÜLLER, FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, Rz. 334).

Zunächst ist der Erlasstext selbst vollumfänglich im Kantonsblatt zu publizieren (vgl. § 2 Abs. 1 Entwurf Publikationsgesetz). Dies geschieht im Rahmen der Publikation des Verabschiedungsbeschlusses des zuständigen gesetzgebenden Organs und der Feststellung, dass dieser keinem, dem obligatorischen oder fakultativen Referendum oder einer Genehmigung (z.B. durch den Bund) unterliegt. Mit der Publikation des Erlasstextes im Kantonsblatt alleine kann der Erlass – mit Ausnahme eines nicht referendumpflichtigen und keiner Genehmigung unterliegenden Erlasses – jedoch noch nicht in Kraft treten, sofern das übergeordnete Recht weitere Voraussetzungen für das Inkrafttreten vorschreibt. Unterliegt der Erlass beispielsweise dem Referendum oder bedarf er einer Genehmigung eines anderen Organs, so kann der Erlass erst in Kraft treten, wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind.

Gemäss bisheriger Regelung von § 5 Publikationsverordnung treten Erlasse, bei denen es in der Schlussbestimmung heisst «... wird sofort wirksam», am Tage nach ihrer Publikation beziehungsweise am Tage nach dem unbenutzten Ablauf der Referendumsfrist oder nach Annahme durch das Stimmvolk in Kraft. In Zukunft sollen rechtsetzende Erlasse und Verträge jedoch prinzipiell erst in Kraft treten können, wenn sie mit einer ausreichenden Vorlaufzeit publiziert worden sind. Entsprechend der Regelung im Bund wird eine fünftägige Frist vorgesehen. Es handelt sich hier um eine Ordnungsfrist, welche gewährleisten soll, dass das neue Recht von den betroffenen Personen mit einer gebührenden Vorlaufzeit zur Kenntnis genommen werden kann. Bei der Fristberechnung wird der Tag der Publikation selbst nicht mitgezählt. Für die Berechnung der Frist des Inkrafttretens ist es unbeachtlich, wenn der Beginn oder das Ende der Frist auf einen Sonntag oder einen Feiertag fällt.

Erlasse, die nicht einem Referendum unterliegen (z.B. Verordnungen) und nicht einer Genehmigung bedürfen, können im Prinzip bereits am fünften Tag nach der Publikation des Erlasstextes im Kantonsblatt in Kraft treten, da es neben dem Beschluss des zuständigen gesetzgebenden Organs keiner weiteren Voraussetzung für das Inkrafttreten mehr bedarf. Zur Veranschaulichung folgendes Beispiel: Ein nicht referendumpflichtiger Erlass wird am Mittwoch im Kantonsblatt publiziert. Die Frist beginnt am Donnerstag zu laufen und der Erlass tritt folglich am Montag – also am fünften Tag nach der Publikation – in Kraft.

Bei Erlassen, die dem Referendum unterliegen (z.B. Gesetze, Verfassungsbestimmungen), ist dies frühestens am fünften Tag nach der Publikation der Feststellung, die Referendumsfrist sei unbenützt abgelaufen oder der Erlass sei in der Volksabstimmung angenommen worden (Validierungsbeschluss), der Fall. Hierzu je ein Beispiel: a) Die Referendumsfrist eines publizierten Erlasses läuft am Montag unbenützt ab, was am Samstag im Kantonsblatt publiziert wird. Die Frist beginnt folglich am Sonntag zu laufen und der Erlass tritt am Donnerstag – also am fünften Tag nach der publizierten Mitteilung, die Referendumsfrist sei unbenützt abgelaufen – in Kraft. b) Der Validierungsbeschluss wird am Mittwoch im Kantonsblatt publiziert, der Erlass tritt am Montag in Kraft. Allerdings ist auf den äusserst seltenen Fall hinzuweisen, dass eine Beschwerde geführt wird und sich daher die Validierung des Ergebnisses einer Volksabstimmung verzögert. In diesem Fall kann ein Erlass ausnahmsweise nach positivem Ausgang der Volksabstimmung schon vor der Publikation der Feststellung des definitiven Ergebnisses in Kraft gesetzt werden.

Gleich verhält es sich bei Erlassen, die einer konstitutiven Genehmigung bedürfen (vgl. etwa die Genehmigung des Bundes bei kantonalen Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz über die politischen Rechte [BPR; SR 161.1] in Art. 91 Abs. 2 BPR). Auch diese können frühestens

dann in Kraft treten, wenn der entsprechende Genehmigungsbeschluss erfolgt und fünf Tage zuvor im Kantonsblatt publiziert worden ist.

Erlasse, die einer Genehmigung mit bloss deklaratorischer Wirkung bedürfen (z.B. Genehmigung kantonaler Verfassungsbestimmungen durch die Bundesversammlung in Art. 51 Abs. 2 BV), können prinzipiell auch vor der Publikation des Genehmigungsbeschlusses in Kraft treten. Das Inkrafttreten richtet sich dann nach dem zuvor Gesagten, je nachdem, welche Erlassstufe betroffen ist.

Schliesslich können alle Erlasse für das Inkrafttreten explizit einen späteren Zeitpunkt vorsehen oder dem Regierungsrat die Kompetenz erteilen, über ein späteres Inkrafttretensdatum zu entscheiden. Dieser Beschluss des Regierungsrates ist ebenfalls zu publizieren, ansonsten der Erlass nicht in Kraft treten kann.

§ 7. Berichtigungen und Anpassungen

¹ *Entspricht die Publikation im Kantonsblatt nicht dem Beschluss der erlassenden Behörde oder enthält die amtliche Mitteilung sinnverändernde Fehler, hat im Kantonsblatt eine formelle Berichtigung zu erfolgen.*

² *Grammatik-, Rechtschreib- und Darstellungsfehler, die den Sinn einer Bestimmung nicht verändern, werden in der Gesetzessammlung formlos berichtigt.*

³ *Angaben wie Bezeichnungen von Verwaltungseinheiten, Verweise, Fundstellen oder Abkürzungen werden formlos angepasst.*

Bisher existieren keine Regelungen, wie bei fehlerhaften Publikationen vorzugehen ist. Analog der Regelungen des Publikationsgesetzes des Bundes (Art. 10 und 12 PublG) ist eine Bestimmung vorzusehen, die zwischen formellen und formlosen Berichtigungen unterscheidet. Während eine formelle Berichtigung einer Publikation im Kantonsblatt wiederum einer Publikation im Kantonsblatt bedarf (vgl. z.B. Rektifikation der §§ 8, 9 und 10 der Verordnung über die öffentliche Statistik im Kantonsblatt vom 27. Juni 2015), können formlose Berichtigungen direkt in der Gesetzessammlung selbst vorgenommen werden (vgl. z.B. redaktionelle Berichtigung der Absatznummerierung von § 234 Abs. 12 Steuergesetz, SG 640.100). Sinnverändernde Fehler bedürfen einer formellen Berichtigung, wogegen reine Grammatik-, Rechtschreib- und Darstellungsfehler formlos in der Gesetzessammlung berichtigt werden dürfen. Ebenfalls formlos können Texte in der Gesetzessammlung angepasst werden, wenn sich Angaben wie Bezeichnungen von Verwaltungseinheiten, Verweise, Fundstellen oder Abkürzungen ändern, während diese in Kraft stehen. Auf solche formlosen Berichtigungen wird wie schon gemäss geltender Praxis in einer Fussnote hingewiesen.

§ 8. Aufhebung

¹ *Rechtsetzende Erlasse oder einzelne Bestimmungen, die in der Gesetzessammlung aufgenommen worden sind und die durch andere Erlasse ersetzt, hinfällig oder die gegenstandslos werden oder geworden sind, müssen formell aufgehoben werden.*

² *Handelt die erlassende Behörde nach Anzeige durch das zuständige Departement nicht von sich aus, kann dieses hinfällig gewordene, rechtsetzende Erlasse mittels formellen Beschluss als aufgehoben erklären.*

Die formelle Aufhebung eines Erlasses oder einzelner Bestimmungen erfolgt grundsätzlich in der Schlussbestimmung des neuen Erlasses oder im Änderungserlass selbst. Denkbar ist auch die Aufhebung eines Erlasses mittels Aufhebungsbeschlusses. Im Interesse einer aktuellen Gesetzessammlung müssen hinfällig gewordene Erlasse, die nicht auf dem ordentlichen Rechtsetzungsweg aufgehoben werden, weil sich beispielsweise keine zuständige Behörde mehr finden lässt, aus der Sammlung ausgeschieden werden können. Für diese Fälle wird nun explizit eine rechtliche Grundlage geschaffen. Das zuständige Departement wird ermächtigt, hinfällig gewor-

dene Erlasse mittels formellen Beschlusses als aufgehoben zu erklären. Eine solche Erklärung kann erst nach vorheriger Anzeige erfolgen, d.h. es wird zuerst geprüft, ob ein Erlass oder einzelne Bestimmungen wirklich obsolet sind. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass nur hinfällig gewordene Erlasse aus der Gesetzessammlung entfernt werden können.

§ 9. Einsichtnahme

¹ *Das Kantonsblatt, die Gesetzessammlung des Kantons und des Bundes sowie die im ausserordentlichen Verfahren veröffentlichten Erlasse des Bundes (Art. 7 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt vom 18. Juni 2004¹) können beim zuständigen Departement eingesehen werden.*

Das Bundesrecht verlangt in Art. 18 PublG, dass die Kantone eine Stelle bezeichnen, bei der die Erlasse des Bundes von den Rechtsunterworfenen eingesehen werden können. Neben dem Bundesrecht sollen beim zuständigen Departement auch die Erlasse des Kantons und der Gemeinden eingesehen werden können. Ebenso soll das Kantonsblatt jederzeit für Interessierte einsehbar sein.

§ 10. Sicherheitsanforderungen

¹ *Der Regierungsrat stellt durch geeignete Massnahmen sicher, dass die Authentizität, Integrität und Archivierung der elektronisch publizierten Inhalte gewährleistet ist.*

Die elektronische Publikation stellt erhöhte Anforderung an die Sicherheit. Die Rechtsunterworfenen müssen sich darauf verlassen können, dass eine elektronische Veröffentlichung tatsächlich von der dazu befugten Stelle stammt (Authentizität) und sie von Unbefugten nicht verändert wurde (Integrität). Auch die Archivierung muss gewährleistet sein.

§ 11. Datenschutz

¹ *Publikationen, die Personendaten enthalten, dürfen im Internet nicht länger zugänglich sein und nicht mehr Informationen enthalten, als es ihr Zweck erfordert.*

² *Der Regierungsrat legt die weiteren notwendigen Massnahmen fest, um bei der Veröffentlichung in elektronischer Form den Schutz von Personendaten sicherzustellen.*

Die elektronische Publikation hat neben ihren praktischen Vorteilen den Nachteil, dass die in Texten wie Notifikationen, Verfügungen oder Vorladungen enthaltenen Personendaten dank Internet-Suchmaschinen grundsätzlich jederzeit aufgefunden werden können. Aus Gründen des Datenschutzes muss jedoch sichergestellt werden, dass diese Personendaten nicht einem unbeschränkt grossen Kreis von Internet-Nutzerinnen und -nutzern auf unbestimmte Zeit zur Verfügung stehen. Es kann allerdings Sinn machen gewisse Personendaten (z.B. Erteilung von universitären Graden, Einbürgerungen) von der zeitlichen Beschränkung auszunehmen. Entsprechende Regelungen können auf Verordnungsebene einfließen.

Grundsätzlich werden Personendaten lediglich im Kantonsblatt und im Geoportal (Grundstückigentümer), nicht jedoch in der Gesetzessammlung publiziert. Die Rechtsgrundlage für die Publikation der jeweiligen Personendaten (die u.U. sogar als besondere Personendaten im Sinne von § 3 Abs. 4 IDG zu bezeichnen sind) im Kantonsblatt bildet das entsprechende Spezialgesetz, das die Publikation anordnet. So sieht z.B. Art. 88 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) vor, dass die Eröffnung eines Strafurteils so erfolgen kann, dass das Urteildispositiv in einer vom Kanton bezeichneten amtlichen Publikation erfolgt. Die Rechtsgrundlage dafür, dass diese besonderen Personendaten ausnahmsweise öffentlich bekannt gemacht werden dürfen, findet sich entsprechend in der StPO. Die Publikation dieser Daten

¹ SR 170.512

verfolgt einen bestimmten Zweck, entsprechend soll der Inhalt lediglich auf das für den Zweck des laufenden Verfahrens Notwendige beschränkt sein. Zudem soll die Veröffentlichung nicht länger im Internet zugänglich sein, als es der Ablauf des Verfahrens erfordert. Auch wenn die Daten im Internet nicht mehr öffentlich einsehbar sind, bleiben sie technisch erhalten: Sie werden nicht einfach unwiderruflich gelöscht. Dies würde dem Prinzip der Authentizität und Integrität der öffentlichen Publikationsorgane widersprechen.

Absatz 2 delegiert die Kompetenz zur Festlegung der konkreten Massnahmen zur Sicherung des Schutzes der Personendaten im Internet an den Regierungsrat.

Der Schutz der durch die Textpublikation betroffenen Personen kann zunächst dadurch erreicht werden, dass die öffentliche Einsehbarkeit von Personendaten im Internet zeitlich beschränkt wird – derzeit liegt diese bei drei Monaten. Gewisse Publikationen müssen allerdings über Monate oder gar Jahre auffindbar sein (z.B. Urteilspublikationen und Erbenrufe). Auf VerordnungsEbene ist zu regeln, welche Personendaten länger zugänglich sein dürfen. Schliesslich ist durch technische Mittel namentlich sicherzustellen, dass die Inhalte des Kantonsblattes nicht über Internet-Suchmaschinen aufgerufen werden können. Es muss vermieden werden, dass Private Persönlichkeitsprofile erstellen können, die ausserhalb des eigentlichen Publikationszwecks liegen. Hier ist namentlich an die Unterdrückung der automatisierten Indexierung («Webcrawler») von schützenswerten Personendaten durch Suchmaschinen zu denken. Auch kann ein allenfalls durch CAPTCHA-Codes geschützter Zugang zu bestimmten Dokumenten in Frage kommen.

§ 12. Kosten und Gebühren

¹ Die Kosten für Publikationen im Kantonsblatt werden dem Auftraggeber auferlegt. Spezialgesetzliche Regelungen bleiben vorbehalten.

² Die Einsicht in das Kantonsblatt und die Gesetzessammlung in elektronischer Form ist unentgeltlich.

³ Für Publikationen in gedruckter Form setzt der Regierungsrat angemessene Gebühren nach Aufwand fest.

Heute existieren im Bereich der Publikationen neben den allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsgebühren (SG 153.800) keine expliziten gesetzlichen Grundlagen zu den Kosten und den Gebühren. Dies soll nun geändert werden.

Die Kosten für Publikationen im Kantonsblatt sind dem jeweiligen Auftraggeber (z.B. Verwaltung des Kantons Basel-Stadt) nach dem Verursacherprinzip und unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsprinzips aufzuerlegen. Dies kann im Einzelnen dazu führen, dass neu Gebühren entrichtet werden müssen, etwa bei den Gemeinden oder der Universität Basel. Spezialgesetzliche Regelungen, die eine Kostenauflegung explizit ausschliessen, bleiben vorbehalten. So sieht Art. 35 Abs. 3 der Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2010 (HRegV; SR 221.411) vor, dass dem Handelsregisteramt für Publikationen von Handelsregistereinträgen im kantonalen Amtsblatt keine Gebühren auferlegt werden dürfen.

Die Abrechnung erfolgt pro Zeile. Daneben fliessen Einnahmen aus den Inseraten sowie aus den Abonnements. Den Einnahmen stehen die Herstellungskosten entgegen. Aufgrund der Abnahme der Abonnements und der einhergehenden sinkenden Attraktivität für Inserenten ist es in den letzten Jahren immer schwieriger geworden, die Herstellung des Kantonsblatts kostenneutral zu gestalten. Teilweise resultierten am Ende eines Jahres Defizite bis zu 100'000 Franken.

Werden die Kosten, die der Verwaltung durch Publikationen anfallen, durch Private verursacht, beispielsweise in Zusammenhang mit einem Baubewilligungsverfahren, werden diese Auslagen den Privaten gestützt auf Regelungen in Spezialerlassen (z.B. § 3 der Verordnung über die Gebühren der Baubewilligungsbehörden [Baugebührenverordnung; BauGebV] vom 12. November

2002 SG 730.120) oder auf das Gesetz über die Verwaltungsgebühren vom 9. März 1972 (SG 153.800) weiterverrechnet.

Die ordentliche Publikation rechtsetzender Erlasse führt zur Kenntnisvermutung (vgl. oben Ziffer 4.2). Wenn der Staat von seinen Rechtsunterworfenen verlangt, dass sie das Recht kennen, so darf die Möglichkeit der tatsächlichen Kenntnisnahme nicht durch Hürden wie namentlich die Auferlegung von Kosten erschwert werden. Das bedeutet, dass die Einsicht in das amtliche Publikationsorgan sowie die Gesetzessammlung grundsätzlich kostenfrei möglich sein muss. Im vorliegenden Entwurf soll deshalb neu festgeschrieben werden, dass die Einsicht in das Kantonsblatt und die Gesetzessammlung in elektronischer Form unentgeltlich ist. Sämtliche Publikationen und Daten werden von der Verwaltung ohnehin elektronisch erstellt und als Rohstoff für die Produktion der Drucksachen verwendet. Die Zurverfügungstellung dieser elektronischen Unterlagen stellt keinen wesentlichen Aufwand dar. Demgegenüber ist nicht ausgeschlossen, dass über das blosse Einsichtsrecht hinausgehende Leistungen des Gemeinwesens gegen eine angemessene Verwaltungsgebühr erfolgen darf (MARIUS ROTH, a.a.O., S. 79 ff.). Wer einen Mehrwert in Form einer gedruckten Version wünscht, soll dafür die entsprechenden Kosten tragen. Der Bezug von gedruckten Exemplaren soll deshalb weiterhin kostenpflichtig bleiben. Für die Erhebung einer solchen Gebühr ist im Publikationsgesetz eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen. In der neuen Verordnung zum Publikationsgesetz werden diese Gebühren festgelegt.

§ 13. Ausführungsbestimmungen

¹ Der Regierungsrat erlässt die Ausführungsbestimmungen.

Wie üblich wird der Regierungsrat auf dem Ordnungswege die notwendigen Ausführungsbestimmungen erlassen. Hierzu zählen u. a. die Regelungen der Zuständigkeiten, die organisatorischen Vorgaben der Publikationen im elektronischen Kantonsblatt, die Aufzählung der im Kanton Basel-Stadt geltenden Gliederung der Gesetzessammlung und ihrer jeweiligen Bedeutung sowie die Gebührenfestlegung. Er wird ferner die geltende Publikationsverordnung vom 3. Januar 1984 sowie die Weisungen zur Verordnung betreffend Publikation, Wirksamkeit und Aufhebung allgemeinverbindlicher Erlasse vom 9. Januar 1984 nach Erlass dieses Publikationsgesetzes aufheben.

6. Motion Conradin Cramer und Konsorten betreffend Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes und Anzug Patrick Hafner und Konsorten betreffend Bundesgesetzvollzug im Kanton

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 15. Februar 2012 die nachstehende Motion Conradin Cramer und Konsorten dem Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage überwiesen:

«Motion betreffend Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes (11.5342.01)

Die juristische Fachkompetenz in der Kantonsverwaltung ist heute auf die einzelnen Departemente verteilt. Dies ist für rein departementsbezogene Geschäfte (wie Bewilligungen oder fachspezifische Rechtsfragen) sinnvoll. Bei komplexen departementsübergreifenden Geschäften (wie der Ausarbeitung komplexer Gesetzesvorlagen, der Aushandlung von Staatsverträgen oder auch allgemeinen juristischen Fragen im Verhältnis zwischen Grosse Rat und Regierungsrat) beeinträchtigt das Fehlen eines zentralen Rechtsdienstes aber die Qualität der juristischen Arbeit des Kantons. Diese Problematik hat sich seit der Verwaltungsreform von 2008 mit der Aufhebung eines selbständigen Justizdepartementes akzentuiert.

Die Motionäre fordern deshalb die Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes. Dieses juristische Kompetenzzentrum würde die vorhandene juristische Kompetenz des Kantons bündeln, die Ausarbeitung von komplexen Gesetzesvorlagen und Beschlüssen entweder selbst vornehmen oder mindestens koordinieren und auch das sensible Zusammenspiel zwischen Regierungsrat und Grosse Rat juristisch begleiten. Dieser Rechtsdienst ist so auszustatten, dass er sich zu einem eigentlichen juristischen Gewissen des Kantons entwickeln kann. Durch seine übergeordnete, "departementsneutrale" Sichtweise soll er eine grössere Autorität in Rechtsfragen erreichen können, als dies den juristischen Stellen in den einzelnen Departementen möglich ist.

Gemäss § 83 Abs. 2 lit. d der Kantonsverfassung ist es die Kompetenz des Grossen Rates, die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden festzulegen. In diesem Sinne fordern die Motionäre den Regierungsrat auf, dem Grossen Rat eine gesetzliche Grundlage für die Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes vorzulegen und darüber hinaus zu berichten, welche konkreten organisatorischen Massnahmen er zur Etablierung eines solchen juristischen Kompetenzzentrums zu ergreifen gewillt ist.

Conradin Cramer, Daniel Stolz, Patrick Hafner, Lukas Engelberger, Dominique König-Lüdin, Mirjam Ballmer, Christine Wirz-von Planta, Markus Lehmann, Daniel Goepfert, Heiner Vischer, Christine Keller, Tanja Soland, André Auderset, Christine Heuss, Thomas Müry, Felix Meier, Patricia von Falkenstein, Martina Bernasconi, Andreas Albrecht»

Ausserdem hat der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt in seiner Sitzung vom 6. Juni 2012 den nachstehenden Anzug Patrick Hafner und Konsorten dem Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage überwiesen:

«Anzug betreffend Bundesgesetzvollzug im Kanton (12.5122.01)

Anlässlich eines Hearings in der Wirtschafts- und Abgabekommission wurde festgestellt, dass Änderungen in der Bundesgesetzgebung im Kanton nicht systematisch auf ihre Auswirkungen bzw. möglichen Handlungsbedarf im Kanton hin verfolgt werden.

Der Anzugsteller hat zudem festgestellt, dass der Vollzug mindestens bei einem Thema (Preisbekanntgabeverordnung) im Kanton nicht so erfolgt, wie es sein sollte, d.h. Verstösse werden weitgehend nicht festgestellt, geschweige denn geahndet, der Zugang der Bevölkerung zu den verantwortlichen Stellen ist suboptimal.

Da eine von Conradin Cramer initiierte Motion betreffend Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes läuft, ist aus Sicht des Anzugstellers der Zeitpunkt geeignet, um auch diese beiden Themen anzugehen, da mindestens die ersten beiden Anliegen idealerweise bei einem zentralen Rechtsdienst angesiedelt werden könnten.

Der Anzugsteller bittet die Regierung, zu prüfen und zu berichten:

1. Wie - auf möglichst effiziente Art - sichergestellt werden kann, dass Veränderungen in der Bundesgesetzgebung systematisch hinsichtlich ihrer Auswirkungen und allfälligem Handlungsbedarf für den Kanton beobachtet werden;
2. Wie der Vollzug von für den Kanton relevanter Bundesgesetzgebung sichergestellt werden kann;
3. Wie der Zugang der Bevölkerung zu den verantwortlichen Stellen so gestaltet werden kann, dass auf einfache Weise nicht nur Informationsbedarf abgedeckt, sondern auch Fragen beantwortet und allenfalls Verstösse gemeldet werden können.

Patrick Hafner, Lukas Engelberger, Christine Keller, Tanja Soland, Patricia von Falkenstein»

Mit der Verwaltungsreorganisation 2009 (RV09 wurde die kantonale Verwaltung neu in ein Präsidialdepartement sowie in sechs Fachdepartemente gegliedert, wobei Justizdepartement und Sicherheitsdepartement, ähnlich wie in anderen Kantonen, im heutigen Justiz- und Sicherheitsdepartement zusammengeführt wurden. Die Aufgaben eines zentralen Rechtsdienstes, dessen Funktion vor der RV09 durch das Justizdepartement wahrgenommen wurde, sind grösstenteils in das Justiz- und Sicherheitsdepartement überführt worden. Ein Teil der bisherigen allgemeinen Aufgaben wurden dem Präsidialdepartement zugeteilt: Der Austausch mit den Gerichten in administrativen Angelegenheiten, die Verfahrensinstruktion bei Rekursen gegen departementale Entscheide, soweit keine Rekurse gegen das Präsidialdepartement betroffen sind, und die Beratung

der Gemeinden in rechtlichen Angelegenheiten sowie die Unterstützung des Regierungsrates bei der Wahrnehmung der Aufsicht über die Gemeinden.

Heute werden die allgemeinen, von den einzelnen Departementen fachlich losgelösten juristischen und departementsübergreifenden Belange des Regierungsrates (Gesetzgebung in allgemeinen Rechtsgebieten wie z.B. Verfahrensrecht, formelle Prüfung kantonaler Erlasse, Vernehmlassungen an den Bund und an andere Departemente zu allgemeinen Rechtsthemen, Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit von Motionen und Volksinitiativen, nach Bedarf Erstellung von Abklärungen zu allgemeinen juristischen Themen, Justizkommission mit Notariatswesen usw.) von der Rechtsabteilung des Justiz- und Sicherheitsdepartements bearbeitet. Diese ist – wie früher die Rechtsabteilung des Justizdepartements – auch für die Bevölkerung des Kantons sowie neben den Parlamentsdiensten («Rechtsdienst Grosser Rat», vgl. §§ 1 Abs. 2 und 4 Abs. 1 des Reglements über Organisation und Aufgaben des Parlamentsdienstes [SG 152.400]) für den Grossen Rat Anlaufstelle bei Fragen allgemeinerrechtlicher Natur.

Der Regierungsrat hält an dieser mit der RV09 eingeführten grundsätzlichen Aufgabenzuordnung fest. Aufgrund der zunehmenden Spezialisierung und Komplexität der einzelnen Bereiche des öffentlichen Rechts sowie der Zunahme von Rekursen und Beschwerden wurden in den vergangenen Jahren die Rechtsdienste der Departemente gestärkt. Eine gewisse Separierung des rechtlichen Knowhows hat sich ergeben. Hier erkennt der Regierungsrat bei den verwaltungsin-ternen Abläufen der mitwirkenden Gesetzgebung nach § 105 Abs. 1 der Kantonsverfassung Optimierungspotential: Es soll die juristische Vorprüfung der zu publizierenden Erlasse in rechtlicher Hinsicht, die heute implizit vor allem durch die Fachdepartemente durchgeführt wird, zum einen explizit im neuen Publikationsgesetz Eingang finden. Zum anderen wird das Justiz- und Sicherheitsdepartement namentlich bei komplexeren und departementsübergreifenden Gesetzgebungsprozessen bei der offiziellen Erlassprüfung («Stempel») neben der bestehenden formellen (redaktionellen und gesetzestechnischen) Prüfung vermehrt auch materielle Aspekte prüfen. Ausserdem wird die formelle Prüfung optimiert.

Hierfür soll eine Reorganisation der Rechtsabteilung des Justiz- und Sicherheitsdepartements erfolgen. Die gesamtkantonal und damit departementsübergreifend wahrgenommenen Aufgaben – redaktionelle bzw. gesetzestechnische und rechtliche Prüfung von Erlassen, aber auch die bisherigen Aufgaben wie die rechtliche Prüfung von Initiativen und Motionen, Gesetzesprojekte usw. – sollen stärker von den departementalen Aufgaben, wie die Behandlung von Rekursen gegen Verfügungen etwa aus dem Migrationsamt oder der Kantonspolizei, getrennt werden. Die Rechtsabteilung wird dazu neu in zwei Abteilungen aufgegliedert und die Aufgaben werden – gesamtkantonal und damit departementsübergreifend («zentraler Rechtsdienst») beziehungsweise departemental – entsprechend zugeordnet.

Ferner soll der im 2015 intensivierete Fachaustausch zwischen den departementalen Rechtsabteilungen institutionalisiert und fortgesetzt werden. Die Leiterinnen und Leiter der Rechtsabteilungen der Departemente werden zu diesem Zweck eine «Konferenz der Rechtsdienste» unter der Leitung des Justiz- und Sicherheitsdepartements bilden, die regelmässig einberufen wird und namentlich eine Abgleichung von departementalen Gesetzgebungsprojekten sowie eine verstärkte Koordination bei der Umsetzung von Bundesrecht ermöglichen soll. Zudem können in diesem Rahmen aktuelle, neuauftretende oder juristisch umstrittene Fragestellungen departementsübergreifend diskutiert werden. Um den rechtlichen Austausch mit dem Grossen Rat zu intensivieren, kann der Grosse Rat über das Büro oder den Parlamentsdienst situativ in die Konferenz der Rechtsdienste einbezogen werden.

Schliesslich bestehen kantonsübergreifende fachspezifische Gefässe, die es dem Kanton Basel-Stadt respektive den zuständigen Fachdepartementen ermöglichen, bei der Bundesgesetzgebung mitzuwirken. Namentlich die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat unter der Beteiligung des Kantons Basel-Stadt mehrere Projekte und Arbeitsgruppen lanciert, die einen stärkeren und rechtzeitigen Einbezug der Kantone durch die Bundesverwaltung bei der Planung und Erar-

beitung von Vorlagen des Bundes sowie bei der Planung der Umsetzung und des Vollzugs durch die Kantone gewährleisten sollen. Die KdK untersucht dabei unter anderem die aktuellen Gesetzgebungsprojekte auf Bundesebene systematisch auf ihre Auswirkungen auf die Kantone und stellt diesen die Ergebnisse zur Verfügung. Damit ist es auf eine effiziente Art und Weise möglich, frühzeitig auf Veränderungen in der Bundesgesetzgebung zu reagieren und die kantonale Gesetzgebung – wo notwendig – anzupassen.

Mit der Schaffung eines Publikationsgesetzes und den erwähnten Massnahmen wird somit einerseits die Motion umgesetzt, ohne dass aufwendige neue Strukturen geschaffen werden müssen, sowie andererseits den im Anzug geäusserten Bedenken Rechnung getragen.

7. Finanzielle Auswirkungen

Für die Prüfung der Erlasse in redaktioneller und gesetzestechnischer Hinsicht sowie für die Führung der Gesetzessammlung werden heute beim Justiz- und Sicherheitsdepartement 140 Stellenprozent eingesetzt. Da sich die Verstärkung der rechtlichen Prüfung namentlich bei komplexeren und departementsübergreifenden Gesetzgebungsprojekten aufwendiger und juristisch ungleich komplexer sowie zeitintensiver gestaltet und diesem Aspekt nicht mit dem Einsatz von Technik begegnet werden kann, sind höhere personelle Ressourcen erforderlich. Nur so kann eine adäquate Prüfungstiefe und eine damit einhergehende Qualität weiter gestärkt sowie den Vorgaben in den politischen Vorstössen entsprochen werden. Es ist heute von zusätzlichen personellen Ressourcen in der Höhe von 1 bis 2 Stellen für die rechtliche Prüfung auszugehen. Vergleichend werden für die rechtliche Prüfung im Kanton Aargau 300 bis 350 Stellenprozent und im Kanton Basel-Landschaft 100 bis 150 Stellenprozent eingesetzt. Die rechtliche Prüfung muss zwingend von Juristinnen und Juristen durchgeführt werden. Die Lohnkosten für 200 Stellenprozent bewegen sich dabei im Bereich von jährlich 286'000 Franken. Werden zu diesem Betrag die Sozialaufwendungen in Höhe von 25% sowie der Sachaufwand hinzugerechnet, ergibt dies einen Aufwand von insgesamt rund 392'000 Franken.

Unter Ziffer 4.3 wurde dargelegt, dass dank des neuen Erlassverwaltungs- und Redaktionssystems LexWork XML die jährlichen Kosten für die Herstellung der Gesetzessammlung in Papierversion (Chronologische Gesetzessammlung, Systematische Gesetzessammlung und Gemeindefrecht) massiv gesenkt werden konnten. Es darf im Moment angenommen werden, dass diese Zahlen stabil bleiben werden. Eine allfällige Einstellung der Papierversion kann insbesondere dann erfolgen, wenn das Interesse an der Papierversion stark abnimmt und die Einnahmen infolge Abnahme der Abonnentinnen- und Abonnentenzahl sinken.

In § 12 Abs. 1 des Publikationsgesetzes findet sich die Grundlage der Gebührenerhebung für Publikationen im Kantonsblatt. Da zum Teil bereits heute die Publikationskosten dem jeweiligen Auftraggeber auferlegt werden, wird diese Bestimmung keinen finanziellen Mehraufwand zeigen. Etwa die Universität und die Gemeinden werden neu Kosten für Publikationen im Kantonsblatt entrichten müssen, womit sogar mit zusätzlichen aber insgesamt auch vernachlässigbaren Einnahmen gerechnet werden kann.

Bei der Staatskanzlei können schon heute die Öffentlichkeit besonders interessierende Erlasse, wie zum Beispiel die Verfassung, das Steuergesetz oder das Bau- und Planungsgesetz, als gedruckte Ausgaben (sog. Separata) erworben werden. Sie werden zum Selbstkostenpreis verkauft. Daran soll sich nichts ändern. Erlasse, die nicht als Separata aufliegen, werden auf Verlangen aus der Gesetzessammlung ausgedruckt. Es werden hierfür unter Beachtung der Grundsätze des Gesetzes über die Verwaltungsgebühren vom 9. März 1997 (SG 153.800) angemessene Kosten verrechnet, so dass sich aus § 12 Abs. 3 keine finanziellen Auswirkungen ergeben.

8. Formelle Prüfung und Regulierungsfolgenabschätzung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz; SG 610.100) geprüft.

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat den Gesetzesentwurf im Hinblick auf die Aufnahme in die Gesetzessammlung formell geprüft.


Eine Regulierungsfolgenabschätzung ist nur durchzuführen, wenn eine Betroffenheit vorliegt, was gemäss RFA-Vortest im vorliegenden Fall nicht gegeben ist.

9. Anträge

Gestützt auf oben stehende Ausführungen stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat folgende Anträge:

- ://:
1. Der Entwurf zu einem Gesetz über Publikationen im Kantonsblatt und über die Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt (Publikationsgesetz) wird genehmigt.
 2. Die Motion Conradin Cramer und Konsorten betreffend Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes (P115342) wird als erledigt abgeschrieben.
 3. Der Anzug Patrick Hafner und Konsorten betreffend Bundesgesetzvollzug im Kanton (P125122) wird als erledigt abgeschrieben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilagen

Gesetzestext
Regulierungsfolgenabschätzung

Gesetz über Publikationen im Kantonsblatt und über die Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt (Publikationsgesetz)

Vom [Datum]

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

gestützt auf § 83 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 ¹⁾, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. vom und in den Bericht Nr. vom seiner-Kommission,

beschliesst:

I.

§ 1. Gegenstand

¹ Dieses Gesetz regelt, was die öffentlichen Organe im Kantonsblatt als dem amtlichen Publikationsorgan veröffentlichen, und welche der erfolgten Publikationen in die Gesetzessammlung aufgenommen werden.

§ 2. Kantonsblatt

¹ Im Kantonsblatt werden amtliche Mitteilungen, rechtsetzende Erlasse und Verträge des Kantons und der Gemeinden veröffentlicht.

² In bestimmten Fällen oder wenn ausserordentliche Umstände es gebieten, kann eine Publikation auch durch eine Bekanntmachung in der Presse, im Internet, durch Radio oder Fernsehen oder durch andere zweckmässige Mittel erfolgen.

§ 3. Gesetzessammlung

¹ Rechtsetzende Erlasse und Verträge des Kantons werden in die Gesetzessammlung aufgenommen. Diese kann auch das kommunale Recht umfassen.

§ 4. Erlassprüfung

¹ Zur Publikation bestimmte rechtsetzende Erlasse werden vor der Beschlussfassung in rechtlicher sowie in redaktioneller und gesetzestechnischer Hinsicht geprüft.

² Bei rechtsetzenden Erlassen der Gemeinden findet lediglich eine Prüfung in redaktioneller und gesetzestechnischer Hinsicht statt.

§ 5. Form und Massgeblichkeit

¹ Das Kantonsblatt und die Gesetzessammlung werden in elektronischer Form veröffentlicht.

² Massgeblich ist die im Kantonsblatt in elektronischer Form publizierte Fassung.

§ 6. Inkrafttreten

¹ Rechtsetzende Erlasse, die nicht einem Referendum unterliegen, treten am fünften Tag nach ihrer Publikation in Kraft, sofern im Erlass selber nicht etwas anderes bestimmt ist.

² Rechtsetzende Erlasse, die dem Referendum unterliegen, treten am fünften Tag nach der Publikation des unbenutztem Ablaufs der Referendumsfrist oder im Falle der Volksabstimmung am fünften Tag nach Publikation der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft, sofern im Erlass selbst nicht etwas anderes bestimmt ist.

³ Genehmigungsbedürftige, rechtsetzende Erlasse treten frühestens am fünften Tag nach Publikation der Genehmigung in Kraft.

§ 7. Berichtigungen und Anpassungen

¹ Entspricht die Publikation im Kantonsblatt nicht dem Beschluss der erlassenden Behörde oder enthält die amtliche Mitteilung sinnverändernde Fehler, hat im Kantonsblatt eine formelle Berichtigung zu erfolgen.

² Grammatik-, Rechtschreib- und Darstellungsfehler, die den Sinn einer Bestimmung nicht verändern, werden in der Gesetzessammlung formlos berichtigt.

³ Angaben wie Bezeichnungen von Verwaltungseinheiten, Verweise, Fundstellen oder Abkürzungen werden formlos angepasst.

¹⁾ SG [111.100](#).

§ 8. Aufhebung

¹ Rechtsetzende Erlasse oder einzelne Bestimmungen, die in der Gesetzessammlung aufgenommen worden sind und die durch andere Erlasse ersetzt, hinfällig oder die gegenstandslos werden oder geworden sind, müssen formell aufgehoben werden.

² Handelt die erlassende Behörde nach Anzeige durch das zuständige Departement nicht von sich aus, kann dieses hinfällig gewordene, rechtsetzende Erlasse mittels formellen Beschlusses als aufgehoben erklären.

§ 9. Einsichtnahme

¹ Das Kantonsblatt, die Gesetzessammlungen des Kantons und des Bundes sowie die im ausserordentlichen Verfahren veröffentlichten Erlasse des Bundes (Art. 7 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt vom 18. Juni 2004 ²⁾) können beim zuständigen Departement eingesehen werden.

§ 10. Sicherheitsanforderungen

¹ Der Regierungsrat stellt durch geeignete Massnahmen sicher, dass die Authentizität, Integrität und Archivierung der elektronisch publizierten Inhalte gewährleistet ist.

§ 11. Datenschutz

¹ Publikationen, die Personendaten enthalten, dürfen im Internet nicht länger zugänglich sein und nicht mehr Informationen enthalten, als es ihr Zweck erfordert.

² Der Regierungsrat legt die weiteren notwendigen Massnahmen fest, um bei der Veröffentlichung in elektronischer Form den Schutz von Personendaten sicherzustellen.

§ 12. Kosten und Gebühren

¹ Die Kosten für die Publikationen im Kantonsblatt werden dem Auftraggeber auferlegt. Spezialgesetzliche Regelungen bleiben vorbehalten.

² Die Einsicht in das Kantonsblatt und die Gesetzessammlung in elektronischer Form ist unentgeltlich.

³ Für Publikationen in gedruckter Form setzt der Regierungsrat angemessene Gebühren nach Aufwand fest.

§ 13. Ausführungsbestimmungen

¹ Der Regierungsrat erlässt die Ausführungsbestimmungen.

II. Änderung anderer Erlasse

Keine Änderung anderer Erlasse.

III. Aufhebung anderer Erlasse

Keine Aufhebung anderer Erlasse.

IV. Schlussbestimmung

Dieses Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum. Nach Eintritt der Rechtskraft bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt der Wirksamkeit.

[Behörde]

[Funktion 1]
[NAME 1]

[Funktion 2]
[NAME 2]

²⁾ SR 170.512.





Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Teil A:

Klärung der Betroffenheit („Vortest“)

Titel des Geschäfts: *Entwurf eines Gesetzes über Publikationen im Kantonsblatt und über die Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt (Publikationsgesetz) sowie Bericht zur Motion Conradin Cramer und Konsorten betreffend Schaffung eines departementsübergreifenden Rechtsdienstes und zum Anzug Patrick Hafner und Konsorten betreffend Bundesgesetzvollzug im Kanton*

P-Nr.: 115342/125122

Erlassform: Gesetz Verordnung

Federführendes Departement: PD BVD ED FD GD JSD WSU

Ist folgende Frage mit „Ja“ zu beantworten, liegt eine Betroffenheit der Wirtschaft vor, d.h. die Regulierungsfolgenabschätzung (Teil B) ist durchzuführen.

1. Können Unternehmen vom Vorhaben direkt oder indirekt negativ betroffen sein? (direkt: z.B. in Form von Kosten, Berichtspflichten, Auflagen; indirekt: z.B. Verschlechterung der Standortattraktivität)

Ja Nein

Der Vortest zur Betroffenheit ist obligatorischer Bestandteil des Berichtes an den Regierungsrat bzw. des Ratschlags an den Grossen Rat. Liegt keine Betroffenheit der Wirtschaft vor, ist dies in einem separaten Abschnitt („Regulierungsfolgenabschätzung“) im Bericht bzw. Ratschlag kurz zu begründen. Ist eine Betroffenheit festgestellt worden, ist Teil B des Fragenkatalogs auszufüllen.

Empfehlung:

Der Regierungsrat empfiehlt, den Fragebogen bereits bei der Ausarbeitung des Erlasses bzw. dessen Revision zu berücksichtigen und nach dessen Finalisierung auszufüllen.