



An den Grossen Rat

22.5395.02

JSD/P225395

Basel, 7. Dezember 2022

Regierungsratsbeschluss vom 6. Dezember 2022

Schriftliche Anfrage David Jenny betreffend «Licht in den Dschungel der Verwaltungsverordnungen bringen»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage David Jenny dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Gemäss § 3 des Publikationsgesetzes (SG 151.200) werden in die Gesetzessammlung rechtssetzende Erlasse und Verträge des Kantons aufgenommen. Laut dem Ratschlag zum Entwurf des Publikationsgesetzes vom 26. April 2016 (16.0479.01) gelten als rechtssetzend "Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen" (S. 10). Aufgrund von § 11 Abs. 2 lit. a der Publikationsverordnung (SG 151.210) werden in der chronologischen Gesetzessammlung insbesondere aufgenommen nebst der Kantonsverfassung und Gesetzen "Verordnungen, Beschlüsse, Reglemente, Ordnungen und weitere rechtsetzende Erlasse". Für den Kanton Basel-Stadt ist davon auszugehen, dass nur die sogenannten Rechtsverordnungen gemäss Publikationsgesetz und -verordnung publiziert werden. Die Publikation von sogenannten Verwaltungsverordnungen aufgrund des Publikationsgesetzes scheint nicht vorgesehen zu sein. Dies entspricht der geltenden Auffassung, dass Verwaltungsverordnungen keine Rechtsquellen des Verwaltungsrechts seien, da sie keine Rechtsnormen enthalten (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage (2020), Rz. 84). Diese Auffassung wird seit langem kritisiert, wegweisend dafür sind die Auffassungen von Georg Müller. Dass Verwaltungsverordnungen für Gerichte und Private von grosser Bedeutung sind, entspricht heute allgemeiner Auffassung (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 91 f.).

Zahlreiche Verwaltungsverordnungen (im weiteren Sinne, d.h. einschliesslich z.B. Merkblätter, Konzepte, Eigentümerstrategien und gewisse Allgemeinverfügungen) sind auf der Website des Kantons (www.bs.ch) aufzufinden. Dabei fällt u.a. folgendes auf:

Die vom Regierungsrat erlassenen Public-Corporate Governance-Richtlinien finden sich unter dem Stichwort Beteiligungsmanagement beim Finanzdepartement (Finanzverwaltung) ([Willkommen bei der Finanzverwaltung - Beteiligungsmanagement \(bs.ch\)](http://Willkommen%20bei%20der%20Finanzverwaltung%20-%20Beteiligungsmanagement%20(bs.ch))). Zurzeit gilt die 6. überarbeitete Version dieser Richtlinien (Stand: 17. Januar 2020). Zur Klärung verschiedener Fragen wäre es hilfreich, dass einfach, wie dies bei in der "Systematischen Gesetzes-sammlung" veröffentlichten Erlassen der Fall ist, ausfindig gemacht werden könnte, in welchem Zeitraum welche Version galt.

Die Steuerverwaltung publiziert verdankenswerterweise diverse praktisch wichtige Dokumente wie Merkblätter oder Praxisinformationen (vgl. etwa für natürliche Personen Steuerverwaltung des Kantons Basel-Stadt - Merkblätter und Tarifabellen (bs.ch)). Diese Dokumente werden regelmässig überarbeitet, auch hier ist nicht einfach ersichtlich, welche Version dieser Dokumente in welchem Zeitraum Gültigkeit hatte.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie wird gemäss Publikationsgesetz und -verordnung zwischen ordentlich zu publizierenden Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen unterschieden?

2. Nach welchen Kriterien wird von wem entschieden, welche Verwaltungsverordnungen (in einem weiten Sinne verstanden) wo wie öffentlich zugänglich gemacht werden?

3. Ist der Regierungsrat bereit, die Grundzüge der Veröffentlichung von Verwaltungsverordnungen aller Art auf der kantonalen Website zu regeln und dabei u.a. folgende Grundsätze zu berücksichtigen:

- In aller Regel ist das Interesse der Öffentlichkeit an der Publikation von Verwaltungsverordnungen (in einem weiten Sinne verstanden) zu bejahen.
- Die Publikation erfolgt in der gesamten kantonalen Verwaltung nach einheitlichen Standards.
- Die jeweils aktuelle Version einer Verwaltungsverordnung wird durch Links auf frühere Versionen ergänzt.
- Einfache Such- resp. Findbarkeit ist gewährleistet.

David Jenny»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

A. Grundsätzliche Bemerkungen

Mit dem Gesetz über Publikationen im Kantonsblatt und über die Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt (Publikationsgesetz) vom 19. Oktober 2016 bzw. mit der Verordnung zum Gesetz über Publikationen im Kantonsblatt und über die Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt (Publikationsverordnung, PubIV) vom 11. Dezember 2018 verfügt der Kanton Basel-Stadt – wie die Mehrheit der Kantone – über umfassende Rechtsgrundlagen, die im Wesentlichen die Publikation von rechtsetzenden Erlassen (Gesetze und Verordnungen bzw. die entsprechenden Erlasse auf kommunaler Stufe) zum Gegenstand haben. Das Publikationsgesetz stellt klar, dass das Kantonsblatt das massgebliche amtliche Publikationsorgan des Kantons ist und damit das primäre Mittel, um den Rechtsunterworfenen rechtsetzende Erlasse bekannt zu machen. Die im Kantonsblatt publizierten rechtsetzenden Erlasse werden anschliessend in der Chronologischen und in der Systematischen Gesetzessammlung aufgenommen. Sowohl die Chronologische als auch die Systematische Gesetzessammlung sind Derivate des massgeblichen Originals im Kantonsblatt.

B. Zu den einzelnen Fragen

1. *Wie wird gemäss Publikationsgesetz und -verordnung zwischen ordentlich zu publizierenden Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen unterschieden?*

§ 2 Publikationsgesetz sieht vor, dass – neben Anderem – rechtsetzende Erlasse im Kantonsblatt veröffentlicht werden. Als rechtsetzende Erlasse werden nach Lehre und Rechtsprechung namentlich Gesetze und Verordnungen verstanden, mit welchen Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger umschrieben werden. Demgegenüber richten sich sogenannte Verwaltungsverordnungen (interne Weisungen, Merkblätter usw.) ausschliesslich an die Verwaltungsorgane und haben nur verwaltungsinterne Wirkung. Diesem Verständnis entsprechend werden Verwaltungsverordnungen gemäss Publikationsgesetz nicht im Kantonsblatt publiziert und sie finden demgemäss auch keine Aufnahme in die Chronologische oder Systematische Gesetzessammlung des Kantons.

2. *Nach welchen Kriterien wird von wem entschieden, welche Verwaltungsverordnungen (in einem weiten Sinne verstanden) wo wie öffentlich zugänglich gemacht werden?*

Die Fachdepartemente bzw. die jeweiligen Dienststellen entscheiden grundsätzlich selbstständig über die Veröffentlichung von Informationen, die für die Bevölkerungen von Interesse sind. Sie orientieren sich dabei am Öffentlichkeitsprinzip, also daran, wie gross das öffentliche Interesse daran ist. Entsprechende Dokumente werden in der Regel auf der von den Departementen bzw. Dienststellen gepflegten Homepage im Zusammenhang mit den zum Thema passenden Informationen für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht oder zum Download bereitgestellt. Die Departemente

bzw. Dienststellen sind darauf bedacht, dass die zur Verfügung gestellten Informationen dem aktuellen Stand entsprechen und achten auf eine möglichst grosse Informationsdichte. Bei Unsicherheiten oder Grenzfällen werden die jeweiligen departementalen Rechtsdienste oder – wenn die kantonale Praxis in Frage steht – der Zentrale Rechtsdienst des Justiz- und Sicherheitsdepartements beratend beigezogen.

3. *Ist der Regierungsrat bereit, die Grundzüge der Veröffentlichung von Verwaltungsverordnungen aller Art auf der kantonalen Website zu regeln und dabei u.a. folgende Grundsätze zu berücksichtigen:*
- *In aller Regel ist das Interesse der Öffentlichkeit an der Publikation von Verwaltungsverordnungen (in einem weiten Sinne verstanden) zu bejahen.*
 - *Die Publikation erfolgt in der gesamten kantonalen Verwaltung nach einheitlichen Standards.*
 - *Die jeweils aktuelle Version einer Verwaltungsverordnung wird durch Links auf frühere Versionen ergänzt.*
 - *Einfache Such- resp. Findbarkeit ist gewährleistet.*

Der Regierungsrat ist ebenfalls der Auffassung, dass Informationen der Verwaltung, die für die Öffentlichkeit von Interesse sind, möglichst nach einheitlichen Kriterien veröffentlicht werden sollen und deren einfache Auffindbarkeit gewährleistet sein muss. Dabei ist jedoch zu beachten, dass einerseits die Abgrenzung zwischen rein internen Dienstanweisungen und Informationen, die für die Öffentlichkeit von Interesse sind, je nach Fall schwierig sein kann. Andererseits erfordert die konsequente Bewirtschaftung von derartigen Informationen nach den in Ziffer 3 genannten Grundsätzen auch entsprechende personelle Ressourcen. Um die sich stellenden Fragen vertieft prüfen zu können, ist in der Verwaltung bereits ein entsprechendes Projekt zur Erneuerung des kantonalen Webauftritts in Auftrag gegeben worden. In diesem Rahmen soll auch geprüft werden, inwiefern die auf www.bs.ch publizierten Inhalte künftig verstärkt departementsübergreifend nach einheitlichen Kriterien der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin