

Neuerungen in Struktur und Gestaltung von Erlassen der chronologischen Gesetzessammlung

Bericht der Redaktionskommission vom 3. Februar 2014

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir berichten Ihnen mit dieser Vorlage über Anpassungen in Bezug auf Struktur und Gestaltung von Erlassen, die in der chronologischen Gesetzessammlung (nGS) veröffentlicht werden. Die Anpassungen sind eine Folge der Einführung des neuen Redaktionssystems, das die Staatskanzlei für die Herausgabe der Gesetzessammlung einsetzt.

1 Ausgangslage

Die Staatskanzlei gibt die Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen in gedruckter Form im Lose-Erlass-System als systematische und chronologische Sammlung heraus. Seit dem Jahr 2000 setzt die Staatskanzlei für die Datenpflege der Gesetzessammlung ein datenbankgestütztes Redaktionssystem ein. Seit Februar 2001 steht die Gesetzessammlung zusätzlich kostenlos im Internet zur Verfügung. Im Oktober 2013 schloss die Staatskanzlei die Realisierungsphase des aus technischen und organisatorischen Gründen notwendigen Projekts zur Ablösung von Redaktionssystem und Internetauftritt (im Folgenden: Ablösungsprojekt) ab. In der Einführungsphase stehen Veränderungen im Änderungs- und Publikationsverhalten an.

In Zeiten anhaltender Ressourcenknappheit war für die Staatskanzlei ein wichtiges Ziel des Ablösungsprojekts, den Aufwand für Satz und Druck der Gesetzessammlung zu verringern sowie die Aufbereitung der Rechtsdaten so weit wie möglich zu automatisieren. Mit dem beschafften Redaktionssystem wird dieses Ziel insofern erreicht, als die Erlasse der chronologischen und der systematischen Gesetzessammlung nach der Datenerfassung von einem Konverter druckfertig im PDF-Format ausgegeben werden. Damit erfüllt das Redaktionssystem auch eine der Voraussetzungen für die zukünftige rechtsverbindliche elektronische Veröffentlichung der Erlasse. Es wird bereits von mehr als 10 Kantonen angewendet und führt zu einer gewissen Standardisierung der Verwaltung und Veröffentlichung der kantonalen Erlasse.

2 Neuerungen

2.1 Allgemein

Um diese weitgehend automatisierte Verarbeitung zu ermöglichen, verlangt das neue Redaktionssystem strikt die einheitliche Strukturierung der Erlassdaten und schränkt zu deren Sicherstellung den redaktionellen Gestaltungsspielraum bei der Rechtsetzung leicht ein. Neben einigen kleineren Neuerungen fallen zwei grössere in der übergeordneten Struktur und im Änderungsverhalten der nGS-Erlasse auf.

Wie sich die Neuerungen konkret auswirken, zeigt die auszugsweise Gegenüberstellung des Entwurfs der Regierung vom 21. Mai 2013 zum Informationsgesetz nach der alten und der neuen Praxis im Anhang zu diesem Bericht.

2.2 Darstellung und Auszeichnung der Änderung

Änderungen werden nicht mehr in den vollständig aufgeführten Artikeln bzw. Ziffern dargestellt, sondern wieder auf der Stufe von Absatz sowie Buchstabe und Ziffer einer Aufzählung dargestellt. Ein Beispiel dafür ist die Änderung von Art. 42I des Staatsverwaltungsgesetzes in Art. 20 des Informationsgesetzes im Anhang zu diesem Bericht. Diese grundsätzliche Rückkehr zur «kleinräumigeren» Darstellung der Änderungen bringt zwei Vorteile mit sich: Die entsprechenden Erlasse fallen weniger umfangreicher aus und das Nachvollziehen von Änderungen innerhalb der Bestimmungen ist einfacher. Innerhalb des einzelnen Strukturelements wird die bewährte Auszeichnung mit Fettdruck und Durchstreichung beibehalten. Insgesamt werden die Änderungsbestimmungen damit aussagekräftiger und verständlicher. Wie weit diese Darstellung der chronologischen Erlasse auch für die Beratung des Geschäfts in den Kommissionen und im Kantonsrat – allenfalls ergänzt durch einen Fassungsvergleich in synoptischer Darstellung – zweckmässig ist, kann zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden.

2.3 Einheitliche Struktur der Erlasse

Bisher waren nur Nachtragserlasse der nGS in römisch nummerierte Abschnitte ohne Gliederungstitel strukturiert. Im neuen Redaktionssystem sind die römisch nummerierten Abschnitte I bis IV fest für den jeweiligen Inhalt vorgesehen und kommen gleichermassen sowohl für Nachtragserlasse als auch für neue bzw. totalrevidierte Erlasse zur Anwendung. Sie werden zudem automatisch generiert und – mit einem Platzhaltertext in eckiger Klammer – auch dann ausgegeben, wenn sie inhaltlich nicht verwendet werden.

Folgende Inhalte sind für die einzelnen Abschnitte vorgesehen:

- I. neuer oder totalrevidierter Erlass, Änderung oder Aufhebung des Grunderlasses durch Nachtrag, einschliesslich Übergangsbestimmungen;
- II. Änderung anderer Erlasse nach sGS Nr aufsteigend sortiert;
- III. Aufhebung anderer Erlasse;
- IV. Vollzugsbeginn.

3 Umsetzung

Die Umsetzung dieser Neuerungen führt zwangsläufig zu einer Übergangsphase, da zahlreiche Erlassentwürfe von den zuständigen Organen bearbeitet werden, die noch nach der bisherigen Praxis erstellt oder bereits verabschiedet worden sind.

1. In den Erlassen, die bis und mit der Regierungssitzung vom 4. Februar 2014 und der Novembersession 2013 verabschiedet worden sind, werden die bisherigen Gestaltung und das bisherige Änderungsverhalten beibehalten.
2. Ab Februar 2014 werden die Neuerungen für die Veröffentlichung der verabschiedeten Erlasse umgesetzt. Damit wird die vom zuständigen Organ beschlossene Version in redaktioneller Hinsicht von der später als Referendumsvorlage oder als rechtsgültiger Erlass veröffentlichten Version abweichen.
3. Nach Anpassung des Rechtsetzungsleitfadens werden im vierten Quartal 2014 die Neuerungen auch in den Erlassentwürfen, die den zuständigen Organen zur Beratung unterbreitet werden, umgesetzt.

Die Staatskanzlei wird rechtsetzende Erlasse, die der Kantonsrat in der Februar-, Juni- und Septembersession, allenfalls auch in der Novembersession 2014 in der Schlussabstimmung verabschiedet, in redaktioneller Hinsicht der neuen Praxis angleichen. Diese Nachbereitung erfolgt gestützt auf die Regieanweisung «zur gallex-konformen Darstellung der Bestimmungen» in den Anträgen der Redaktionskommission auf den «grüne Blättern».

Die neue Praxis wird auf sämtliche Erlasse ausgedehnt, die in der Gesetzessammlung zu veröffentlichen sind. Sie wird also auch von der Regierung, den Departementen, den Gerichten sowie den Organen der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und der Konfessionsteile übernommen.

4 Antrag

Obwohl sich die erwähnten Änderungen im redaktionellen Bereich bewegen, fällt deren Umsetzung auf – wenigstens im direkten Vergleich zwischen bisheriger und zukünftiger Version des Erlassentwurfs. Wir legen deshalb Wert darauf, Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, mit diesem Bericht über die anstehenden Änderungen in Struktur und Gestaltung von Erlassen der chronologischen Sammlung aufmerksam zu machen. Wir beantragen Ihnen, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Redaktionskommission

Nils Rickert
Präsident

Anhang

auszugsweise Gegenüberstellung des Entwurfs der Regierung vom 21. Mai 2013 zum Informationsgesetz (22.13.03) nach der alten und der neuen Praxis der Strukturierung und Gestaltung von Erlassen der chronologischen Gesetzessammlung¹

alt	neu
Informationsgesetz Entwurf der Regierung vom 21. Mai 2013 Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen hat von der Botschaft der Regierung vom 21. Mai 2013 Kenntnis genommen und erlässt in Ausführung von Art. 60 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001 als Gesetz: I. Allgemeine Bestimmungen <i>Zweck und Geltungsbereich a) Grundsatz</i> Art. 1. ¹ Dieser Erlass fördert die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung. Zu diesem Zweck regelt er die Information der Öffentlichkeit durch die öffentlichen Organe und gewährleistet den Zugang zu amtlichen Dokumenten. ² Öffentliche Organe sind Organe, Behörden und Dienststellen: a) des Kantons; b) der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons; c) der Gemeinden; d) der selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeunternehmen; e) von Gemeindeverbänden und Zweckverbänden. ³ Den öffentlichen Organen sind Private gleichgestellt, wenn sie Staatsaufgaben erfüllen.	Informationsgesetz Entwurf der Regierung vom 21. Mai 2013 Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen hat von der Botschaft der Regierung vom 21. Mai 2013 Kenntnis genommen und erlässt in Ausführung von Art. 60 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001 als Gesetz: I. I. Allgemeine Bestimmungen <i>Zweck und Geltungsbereich a) Grundsatz</i> Art. 1. ¹ Dieser Erlass fördert die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung. Zu diesem Zweck regelt er die Information der Öffentlichkeit durch die öffentlichen Organe und gewährleistet den Zugang zu amtlichen Dokumenten. ² Öffentliche Organe sind Organe, Behörden und Dienststellen: a) des Kantons; b) der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons; c) der Gemeinden; d) der selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeunternehmen; e) von Gemeindeverbänden und Zweckverbänden. ³ Den öffentlichen Organen sind Private gleichgestellt, wenn sie Staatsaufgaben erfüllen.

¹ Der Übersichtlichkeit halber wurden die Fussnoten mit den systematischen Nummern weggelassen.

alt	neu
<i>b) Ausnahmen</i> Art. 2. ¹ Dieser Erlass wird nicht angewendet: a) in Verfahren der Zivil-, der Straf- und der Verwaltungsrechtspflege einschliesslich Schlichtungs-, Schieds- und Rechtshilfeverfahren; b) wenn besondere gesetzliche Bestimmungen: 1. die Geheimhaltung von bestimmten Geschäften, Dokumenten oder Sachverhalten vorschreiben; 2. von diesem Erlass abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen; 3. den Zutritt zu Verhandlungen von Organen oder Behörden beschränken; ² Der Zugang zu Personendaten nach Art. 1 Bst. a des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009 richtet sich nach jenem Gesetz. ³ Die Veröffentlichung von und der Zugang zu statistischen Daten und Informationen richten sich nach dem Statistikgesetz vom 16. November 2010. [...] 1. Kosten <i>Gebühr</i> Art. 19. ¹ Gebühren werden erhoben für: a) das Verfahren nach Art. 11 Abs. 1 sowie Art. 16 dieses Erlasses; b) Verfügungen sowie Rekurs- und Beschwerdeentscheide nach Art. 10, 17 und 18 dieses Erlasses. ² Die Gebührenerhebung richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965.	<i>b) Ausnahmen</i> Art. 2. ¹ Dieser Erlass wird nicht angewendet: a) in Verfahren der Zivil-, der Straf- und der Verwaltungsrechtspflege einschliesslich Schlichtungs-, Schieds- und Rechtshilfeverfahren; b) wenn besondere gesetzliche Bestimmungen: 1. die Geheimhaltung von bestimmten Geschäften, Dokumenten oder Sachverhalten vorschreiben; 2. von diesem Erlass abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen; 3. den Zutritt zu Verhandlungen von Organen oder Behörden beschränken; ² Der Zugang zu Personendaten nach Art. 1 Bst. a des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009 richtet sich nach jenem Gesetz. ³ Die Veröffentlichung von und der Zugang zu statistischen Daten und Informationen richten sich nach dem Statistikgesetz vom 16. November 2010. [...] 1. Kosten <i>Gebühr</i> Art. 19. ¹ Gebühren werden erhoben für: a) das Verfahren nach Art. 11 Abs. 1 sowie Art. 16 dieses Erlasses; b) Verfügungen sowie Rekurs- und Beschwerdeentscheide nach Art. 10, 17 und 18 dieses Erlasses. ² Die Gebührenerhebung richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965.

alt	neu
IV. Schlussbestimmungen <i>Änderung bisherigen Rechts a) Staatsverwaltungsgesetz</i> Art. 20. Das Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994 wird wie folgt geändert: <i>Art. 3 wird aufgehoben.</i> <i>Berichterstattung a) zuhanden der geprüften Stellen</i> Art. 42l. ¹ Die Finanzkontrolle teilt der geprüften Dienststelle sowie dem zuständigen Departement und dem Finanzdepartement die wesentlichen Ergebnisse ihrer Prüfung schriftlich mit. ² Bei der Prüfung von Gerichten, von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie von Organisationen und Personen ausserhalb der Staatsverwaltung werden die Ergebnisse der Prüfung sowohl diesen als auch den zuständigen Stellen der Staatsverwaltung mitgeteilt. ³ Lassen Feststellungen der Finanzkontrolle ein sofortiges Handeln als geboten erscheinen, informiert die Finanzkontrolle unverzüglich das vorgesetzte Organ der geprüften Dienststelle. ⁴ Bei der Erfüllung von besonderen Aufträgen nach Art. 42k dieses Erlasses erfolgt die Berichterstattung nur an die auftraggebende Stelle. ⁵ Die Berichte der Finanzkontrolle über die Ergebnisse ihrer Prüfung sind der Öffentlichkeit nach dem Informationsgesetz vom ●● nicht zugänglich. <i>b) Personalgesetz</i> Art. 21. Das Personalgesetz vom 21. April 2011 wird wie folgt geändert: <i>Geheimhaltungspflicht</i> Art. 67. ¹ Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter hält Tatsachen geheim, die nach ihrer Natur oder nach besonderer Vorschrift geheim sind. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Informationsgesetzes vom ●●. ² Die Geheimhaltungspflicht dauert nach Auflösung des Arbeitsverhältnisses fort.	II. 1. Der Erlass «Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994» wird wie folgt geändert: <i>Art. 3 wird aufgehoben.</i> <i>Art. 42l Abs. 5 (neu)</i> ⁵ Die Berichte der Finanzkontrolle über die Ergebnisse ihrer Prüfung sind der Öffentlichkeit nach dem Informationsgesetz vom ●● nicht zugänglich. 2. Der Erlass «Personalgesetz vom 21. April 2011» wird wie folgt geändert: <i>Art. 67 Abs. 1 (geändert)</i> ¹ Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter hält Tatsachen geheim, die nach ihrer Natur oder nach besonderer Vorschrift geheim sind. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Informationsgesetzes vom ●●.

alt	neu
c) <i>Gemeindegesetz</i> Art. 22. Das Gemeindegesetz vom 21. April 2009 wird wie folgt geändert: <i>Schweigepflicht</i> Art. 99. ¹ Behördemitglieder, Verwaltungspersonal und Beauftragte sind zur Verschwiegenheit über amtliche Angelegenheiten verpflichtet, die gemäss besonderer Vorschrift oder gemäss ihrer Natur geheim zu halten sind. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Informationsgesetzes vom ●●. ² Die Pflicht zur Verschwiegenheit bleibt auch nach dem Ausscheiden aus dem Amt bestehen. ³ Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Vorschriften über die Aufhebung der Schweigepflicht. <i>Öffentlichkeit</i> Art. 104. ¹ Verhandlungen und Protokoll sind nicht öffentlich. ² Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Informationsgesetzes vom ●●. <i>Vollzugsbeginn</i> Art. 23. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.	3. Der Erlass «Gemeindegesetz vom 21. April 2009» wird wie folgt geändert: <i>Art. 99 Abs. 1 (geändert)</i> ¹ Behördemitglieder, Verwaltungspersonal und Beauftragte sind zur Verschwiegenheit über amtliche Angelegenheiten verpflichtet, die gemäss besonderer Vorschrift oder gemäss ihrer Natur geheim zu halten sind. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Informationsgesetzes vom ●●. <i>Art. 104 Abs. 2 (geändert)</i> ² Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Informationsgesetzes vom ●●. III. <i>[keine Aufhebung anderer Erlasse]</i> IV. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.