

Einfache Anfrage Böhi-Wil vom 20. Mai 2019

Behördliche Informationspflicht und Publikationsgesetz

Schriftliche Antwort der Regierung vom 5. November 2019

Erwin Böhi-Wil erkundigt sich in seiner Einfachen Anfrage vom 20. Mai 2019 nach der Sicherstellung der behördlichen Informationspflicht der Gemeinden nach Vollzugsbeginn des Publikationsgesetzes (sGS 140.3; abgekürzt PubG) – insbesondere mit Blick auf Gemeinden, welche die Publikationsplattform als amtliches Publikationsorgan bestimmt haben. Zudem wird nach allfälligen Ausführungsbestimmungen zum Publikationsgesetz betreffend die Veröffentlichung von amtlichen Todesanzeigen durch die Gemeinden gefragt.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Weder die Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) noch die Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) kennen ausdrückliche Bestimmungen zur Veröffentlichung von Erlassen oder weiteren amtlichen Publikationen. Die Veröffentlichungspflicht lässt sich aber über den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und das darin enthaltene Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV; Art. 8 Abs. 1 KV), über das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV; Art. 2 Bst. b KV) sowie über den Anspruch, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben (Art. 9 BV; Art. 8 Abs. 3 KV) behandelt zu werden, herleiten. Als verfassungsrechtliche Mindestanforderungen lassen sich auf dieser Grundlage folgende Elemente ableiten:

- Schriftlichkeit der Veröffentlichung in einer Amtssprache;
- formelles Verfahren für die rechtsverbindliche Publikation in einem ordentlichen, amtlichen Publikationsorgan;
- Veröffentlichung aller Erlasse – allenfalls mit eng umgrenzten, gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen;
- Veröffentlichung innert angemessener Frist (Verbot der Rechtsverzögerung);
- Möglichkeit des allgemeinen, einfachen und kostenlosen Zugriffs auf das Publikationsorgan.

Der Gestaltungsspielraum des Kantons bei der Ausgestaltung seines Publikationsrechts ist aufgrund der nur sehr allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben hoch.

Seit Vollzugsbeginn des Publikationsgesetzes am 1. Juni 2019 kann die Gemeinde nach Art. 27 PubG die Publikationsplattform, eine oder mehrere Zeitungen oder ein Mitteilungsblatt, das allen Haushalten zugestellt wird, als amtliches Publikationsorgan bestimmen. Wird die Publikationsplattform als amtliches Publikationsorgan bestimmt, ist die auf der Publikationsplattform veröffentlichte Ausgabe der amtlichen Publikation massgeblich (Art. 28 Abs. 1 PubG). Die Gemeinden, welche die Publikationsplattform als amtliches Publikationsorgan bestimmen, sind indessen frei, die amtlichen Publikationen parallel in weiteren Medien wie namentlich Zeitungen oder Mitteilungsblättern zu veröffentlichen. Die Wahlmöglichkeiten tragen der Gemeindeautonomie Rechnung.

Der Primatwechsel in Bezug auf die Rechtsverbindlichkeit von der gedruckten Ausgabe hin zur elektronischen Ausgabe wurde auch vom Bund, etlichen Kantonen sowie Gemeinden vollzogen. Die elektronische Veröffentlichung der amtlichen Publikationen stellt dabei nicht nur ein Bedürfnis der Mehrheit der Bevölkerung dar, sondern ermöglicht auch verschiedene Erleichterungen in Bezug auf die Zugänglichkeit von amtlichen Publikationen. Dies insbesondere durch die Möglichkeit,

individuelle Suchabonnements für bestimmte Themen einzurichten und so aktiv und aktuell über Publikationen in diesem Bereich informiert zu werden.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Wie bereits erwähnt, belässt das Publikationsgesetz den Gemeinden die Möglichkeit, bei einer Veröffentlichung der amtlichen Publikationen auf der Publikationsplattform ihre amtlichen Publikationen parallel in weiteren Medien zu veröffentlichen. Verschiedene Gemeinden, welche die Publikationsplattform als amtliches Publikationsorgan gewählt haben, machen von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung des Publikationsgesetzes wurde ein Antrag diskutiert, wonach die Gemeinden, welche die Publikationsplattform als amtliches Publikationsorgan wählen, dazu verpflichtet werden sollten, die amtlichen Publikationen parallel in einer Tageszeitung zu veröffentlichen. Dieser Antrag wurde in der vorberatenden Kommission klar abgelehnt. Dabei wurde vor allem darauf verwiesen, dass es im Interesse der Gemeindebehörden liege, eine breite Information der Bürgerinnen und Bürger sicherzustellen. Eine gesetzliche Verpflichtung und die damit verbundene Einschränkung der Gemeindeautonomie wurde als nicht erforderlich angesehen.

Der Kanton hat für Gesetzessammlung und Amtsblatt mit Einführung des Publikationsgesetzes den Primatwechsel von der Rechtsverbindlichkeit der gedruckten Ausgabe hin zur Rechtsverbindlichkeit der elektronisch veröffentlichten Ausgabe vollzogen. Der Kanton veröffentlicht seine amtlichen Publikationsorgane rechtsverbindlich im Internet und ermöglicht so allen Rechtssuchenden kostenlos und umfassend einen gesicherten elektronischen Zugang zu den amtlichen Publikationsorganen. Für Bürgerinnen und Bürger, die keinen Zugang zum Internet haben, besteht jedoch die Möglichkeit, elektronisch erschienene Publikationen auf Anfrage hin und im Einzelfall in gedruckter Form zu beziehen. Ebenso ist eine Einsichtnahme vor Ort bei der Staatskanzlei möglich. Gemeinden, welche die Publikationsplattform als amtliches Publikationsorgan wählen, könnten eine ähnliche Regelung auf kommunaler Ebene treffen.

Aufgrund dieser Ausgangslage und der entsprechenden Diskussion im Rahmen der vorberatenden Kommission zum Publikationsgesetz erscheint eine Einschränkung der Gemeindeautonomie in diesem Bereich aus Sicht der Regierung nicht als angezeigt.

2. Die Publikationsplattform bietet die Möglichkeit, dass sich die Nutzerinnen und Nutzer Suchabonnemente einrichten. So können sie neue Publikationen im gewünschten Bereich abonnieren und werden benachrichtigt, sobald neue Publikationen verfügbar sind. Dies erfordert das einmalige Einrichten eines Abonnements, wie es auch bei der gedruckten Ausgabe des kantonalen Amtsblatts der Fall war. Dadurch werden die Nutzerinnen und Nutzer direkt informiert, wenn neue Publikationen vorliegen, und sie müssen die Publikationsplattform nicht nach neuen Publikationen durchsuchen. Die Publikationsplattform erleichtert daher den Zugang zu amtlichen Publikationen.

Aus Sicht der Regierung ist es zu begrüßen, wenn die Gemeinden unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger ihre amtlichen Publikationen sowie weitere wichtige Mitteilungen über weitere Medien verbreiten.

3. Nach dem bis 30. Juni 2017 geltenden Art. 57 Abs. 1 der eidgenössischen Zivilstandsverordnung (SR 211.112.2; abgekürzt eidgZStV) konnten die Kantone vorsehen, Geburten, Todesfälle und Trauungen sowie die Eintragung von Partnerschaften zu veröffentlichen. Art. 11 der kantonalen Zivilstandsverordnung (sGS 912.1; abgekürzt ZStV) sah denn auch vor, dass die

politische Gemeinde Geburten, Todesfälle, Trauungen und Eintragungen von Partnerschaften amtlich bekannt machen konnte. Es handelte sich um eine Kann-Vorschrift, d.h. es bestand keine Pflicht zur Publikation durch die Gemeinden. Art. 57 eidgZStV wurde auf den 1. Juli 2017 aufgehoben. Der Bund erkannte nämlich kein überwiegendes öffentliches Interesse mehr an der Veröffentlichung dieser Zivilstandsfälle. Zudem beurteilte er die Veröffentlichung von Daten aus dem Personenstandsregister als datenschutzrechtlich problematisch. Am 1. Juli 2017 verlor Art. 11 ZStV aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts seine Rechtswirkung; die Bestimmung wurde daher auf den 1. Januar 2018 aufgehoben (nGS 2017-053). Die systematische Publikation von Daten aus dem Personenstandsregister ist seit dem 1. Juli 2017 nicht mehr zulässig, weil hierfür die erforderliche Rechtsgrundlage fehlt.

Im Kantonsrat wurde am 20. Februar 2018 die Motion 42.18.03 «Amtliche Publikation von Todesfällen» eingereicht. Mit der Motion sollte die Regierung eingeladen werden, dem Kantonsrat einen Entwurf vorzulegen, der die Publikation von Zivilstandsmeldungen für die Gemeinden regelt und insbesondere die Veröffentlichung von Todesfällen zulässt. Der Kantonsrat ist an der Septembersession 2018 nicht auf die Motion eingetreten. Die Regierung hatte in ihrem Antrag vom 8. Mai 2018 zur Motion festgehalten, dass die Regelung der Publikation von Todesfällen auf Gesetzesstufe zu erfolgen hat. Vorgaben über die Art und Weise der Veröffentlichung von Todesfällen durch die Gemeinden können daher nicht über Ausführungsbestimmungen zum Publikationsgesetz erfolgen.