

Recht im digitalen Zeitalter

Festgabe Schweizerischer Juristentag 2015 in St. Gallen

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Abteilung
der Universität St. Gallen von

Lukas Gschwend
Peter Hettich
Markus Müller-Chen
Benjamin Schindler
Isabelle Wildhaber



Das Kunstwerk auf dem Umschlagbild stammt von Felice Varini «Dix disques évidés plus neuf moitiés et deux quarts», 2014, Acryl und Folien. Es befindet sich im Bibliotheksgebäude der Universität St. Gallen.

Abgedruckt mit freundlicher Genehmigung des Künstlers. Das Copyright liegt bei Felice Varini und der Universität St. Gallen (HSG).

Fotografie: Hannes Thalmann

Bibliografische Information der «Deutschen Bibliothek».

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

© Dike Verlag AG, Zürich/St. Gallen 2015
ISBN 978-3-03751-708-6

www.dike.ch

Rechtsverbindliche Publikation von Erlassen im Internet

Grundlagen und aktuelle Entwicklungen

JAN SCHEFFLER / BENEDIKT VAN SPYK

Inhaltsübersicht

I.	Einleitung	587
II.	Grundlagen	590
	1. Verfassungsrechtliche Vorgaben an die rechtsverbindliche Publikation	590
	2. Formen der amtlichen Publikation rechtsverbindlicher Erlasse	592
	a) Chronologische Publikation	593
	b) Konsolidierte Publikation	594
	c) Abgrenzung zur Publikation im Amtsblatt	595
III.	Anforderungen an die rechtsverbindliche Publikation im Internet	596
	1. Gesetzliche Grundlage	596
	2. Authentizität und Integrität	597
	3. Verfügbarkeit	598
	4. Datenschutz	599
IV.	Praxis	600
	1. Bund	600
	2. Kantone	603
	3. Zwischenfazit	608
V.	Ausblick: Rechtsverbindliche elektronische Publikation konsolidierter Fassungen?	609

I. Einleitung

Die Publikation von Erlassen ist keine technisch-bürokratische Begleiterscheinung der Rechtsetzung: Sie bildet eine unverzichtbare Voraussetzung und ein wesentliches Merkmal des demokratischen Rechtsstaats. Als Publikation gilt heute die rechtlich verbindliche Veröffentlichung eines Erlasses in einem amtlichen Publikationsorgan, durch welche die Annahme begründet wird, dass die Rechtsadressaten das Recht kennen und es ihnen daher entgegengehalten werden kann (Kenntnisnahmefiktion).¹

¹ Ausdrücklich aufgenommen wird diese Kenntnisnahmefiktion z.B. im Entwurf für ein total-revidiertes Publikationsgesetz des Kantons Zürich (§ 3 Abs. 2), Amtsblatt des Kantons Zürich, Nr. 45, 7. November 2014.

Die öffentliche Publikation von Gesetzesentwürfen war bereits im republikanischen Rom formelle Voraussetzung für die Rechtsgültigkeit von Erlassen. Nach dem Untergang der römischen Herrschaft wurde in Europa die germanische Rechtstradition prägend. Diese basierte im Wesentlichen auf dem gelebten Recht, das im Einzelfall zur Anwendung gebracht wurde. Vor allem in den auf Rechtssicherheit angewiesenen Handelszentren lassen sich ab dem 16. Jahrhundert umfangreiche Publikationsbemühungen feststellen. Im Verlauf des 16. Jahrhunderts wurden in den Erlassen zudem vermehrt auch Publikationsklauseln aufgenommen, die festlegten, wie die Veröffentlichung zu erfolgen hatte. Ideengeschichtlich wurde die Tendenz hin zu einer rechtsverbindlichen Publikation wesentlich durch den Positivismus unterstützt, wonach als geltendes Recht nur das gesetzte Recht anzuerkennen ist. Die erstmalige Publikation von Erlassen in einem gesonderten Gesetzesblatt erfolgte im Nachgang zur französischen Revolution. Die Protagonisten der Revolution mussten sicherstellen, dass ihre Erlasse umgehend und ohne Verfälschung bekannt gemacht wurden. Daher sollte nur den von den «tribunaux» als Vertreter der Zentralregierung vorgenommenen Publikationen Verbindlichkeit zukommen. Der Druck und die Verteilung der Dekrete wurden in der Folge bis ins Detail geregelt, wobei die rechtsverbindliche Publikation in einem «Bulletin de la République» zu erfolgen hatte.²

Bereits dieser kursorische Blick in die Geschichte der rechtsverbindlichen Publikation von Erlassen offenbart, dass die heutige Veröffentlichungspraxis weder eine auf pragmatischen Erwägungen basierende Zufälligkeit noch eine zwingende Selbstverständlichkeit darstellt. Die geltende Publikationspraxis ist auf das engste mit der Entwicklung unserer Rechtstradition verbunden und weist weit zurückreichende historische und ideengeschichtliche Wurzeln auf.

Die schweizerische Lehre und Forschung hat das zentrale Thema der Publikation von Erlassen lange Zeit zu Unrecht vernachlässigt.³ Gerade die elektronische «Revolution» und die damit verbundene Möglichkeit der Publikation von Erlassen im Internet⁴ hat zahlreiche neue grundsätzliche Fragen in Bezug auf Zweck und Bedeutung der amtlichen Publikation von Erlassen aufgeworfen. In den letzten beiden Jahrzehnten sind

² M.W.H. HOLZBORN TIMO, Die Geschichte der Gesetzespublikation – insbesondere von den Anfängen des Buchdrucks um 1450 bis zur Einführung von Gesetzesblättern im 19. Jahrhundert, Berlin 2003, passim.

³ So auch ROTH MARIUS, Die elektronisch-authentische Kundmachung von Rechtsnormen in der Schweiz, in: Erich Schweighofer/Franz Kummer/Walter Hötendorfer (Hrsg.), Transformation juristischer Sprachen, Tagungsband des 15. Internationalen Rechtsinformatik Symposiums IRIS 2012, Wien 2012, S. 67. Vgl. für eine frühe Ausnahme indes die Arbeit von ZÜST MARKUS, Veröffentlichung und Inkrafttreten von Rechtserlassen, Zürich 1976.

⁴ Zur historischen Entwicklung vgl. ROTH MARIUS, Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz, Zürich/St. Gallen 2011, S. 278 ff.

ein starker Ausbau der elektronischen Angebote⁵ von Bund, Kantonen und Gemeinden einerseits und ein geändertes Nutzerverhalten andererseits festzustellen. Der Zugriff über das Internet ist in den allermeisten Fällen einfacher, schneller und kostenlos. Er ermöglicht über den intelligenten Aufbau der Angebote und deren Verlinkung sowie über Suchfunktionen ein schnelleres Auffinden der gesuchten Inhalte und erlaubt zudem die direkte elektronische Weiterverarbeitung.⁶ So wandelt sich die elektronische Publikation zunehmend «von einer ergänzenden Form zu einem eigenständigen Publikationsorgan»⁷. Heute informiert sich ein ganz überwiegender Teil der Rechtssuchenden im Internet und nicht mittels gedruckter Publikationen über das Recht.⁸

Es war und ist indes nicht selbstverständlich, dass sich die Nutzerinnen und Nutzer von Erlasssammlungen im Internet auf deren Inhalt auch verlassen und berufen können. Ursprünglich als reines Serviceangebot konzipiert, wurde den elektronischen Erlasssammlungen in aller Regel keine Rechtsverbindlichkeit zugeschrieben. Diese kommt in vielen Fällen bis heute den kaum noch genutzten gedruckten Sammlungen zu. Der vorliegende Beitrag geht den rechtlichen Anforderungen an die rechtsverbindliche Publikation von Erlassen im Internet nach und beleuchtet die gegenwärtige Praxis in Bund und Kantonen.⁹ Diese weist einen klaren Trend zu einem Primatwechsel – hin zur rechtsverbindlichen elektronischen Publikation – auf. In diesem Zusammenhang stellt sich insbesondere auch die Frage, wie das Verhältnis zwischen (elektronischer) chronologischer Sammlung und (elektronischer) konsolidierter Sammlung inskünftig geregelt sein soll.

⁵ Neben den Angeboten der einzelnen Körperschaften ist vor allem die Gesetzesdatenbank Lexfind zu erwähnen. Über diese Datenbank (www.lexfind.ch) sind die Gesetzessammlungen des Bundes und der Kantone zentral zugänglich. Eine wesentliche Lücke in Bezug auf die elektronische Zugänglichkeit von Erlassen besteht allerdings in Bezug auf das interkantonale Recht.

⁶ ROTH (Fn. 4), S. 275 f.

⁷ WALDMANN BERNHARD/SCHNYDER VON WARTENSEE ZENO, Funktion und Bedeutung der amtlichen Gesetzessammlungen heute, in: LeGeS 2013/1, S. 11 f.

⁸ Eine Statistik des Bundes mag diese These unterstreichen: So stehen der weiter sinkenden Zahl von rund 2'000 Abonnements der gedruckten amtlichen Publikationen des Bundes (einschliesslich Bundesblatt) ca. 20 Millionen Zugriffe pro Monat auf die entsprechenden Online-Angebote gegenüber. Vgl. Botschaft zur Änderung des Publikationsgesetzes (13.069) vom 28. August 2013, BBl 2013 7061 ff. (nachfolgend Botschaft PublG 2014).

⁹ Die Veröffentlichungspraxis von Gemeinden wird hier ebenso wenig behandelt wie die Publikation interkantonalen Rechts. Vgl. zu diesen beiden Aspekten: WICHTERMANN JÜRG, Die Publikation von Gemeinderecht, in: Daniel Kettiger/Thomas Säggerer (Hrsg.), Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes, Bern 2011, S. 133 ff.; IVANOV DANIELA/ROTH MARIUS, Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der Publikation interkantonalen Rechts, in: LeGes 2013/1, S. 201 ff.; ROTH (Fn. 4), S. 155 ff.; SCHWEIZER RAINER J./ABDERHALDEN URSULA, St.Galler Kommentar zu Art. 48 BV, Rz. 72 ff.

II. Grundlagen

Bevor zunächst die Anforderungen an die rechtsverbindliche *elektronische* Publikation von Erlassen analysiert werden, sind die allgemeinen Grundlagen für die rechtsverbindliche Erlasspublikation in der Schweiz zu erörtern. Diese bilden den Rahmen für die Diskussion der spezifischen Aspekte der elektronischen Veröffentlichung.

1. Verfassungsrechtliche Vorgaben an die rechtsverbindliche Publikation

Wie eingangs bereits angedeutet, zählt die Publikation von Erlassen «zu den Grundfesten des demokratischen Rechtsstaates und stellt in unserer Rechtstradition nach einhelliger Auffassung eine – von wenigen Sonderfällen abgesehen – unabdingbare Voraussetzung für deren Anwendbarkeit und Verbindlichkeit»¹⁰ dar. Dies anerkennt in der Schweiz auch das Bundesgericht und hält konsequent fest, dass die Verbindlichkeit von rechtsetzenden Erlassen gegenüber den Rechtsadressaten erst mit der Veröffentlichung entsteht. Ein Inkrafttreten vor der Publikation scheidet grundsätzlich aus.¹¹ Ebenso wird die Zulässigkeit einer vom Zeitpunkt der Publikation rückwirkenden Rechtsverbindlichkeit beschränkt.¹²

Die Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) kennt jedoch keine ausdrückliche Bestimmung zur Publikation von Erlassen. Gleiches gilt für die Verfassungen der meisten Kantone. Die Veröffentlichungspflicht lässt sich aber über den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und das darin enthaltene Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV), über das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) sowie über den Anspruch, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben (Art. 9 BV) behandelt zu werden, herleiten.¹³ Zu beachten ist auch die implizite Pflicht zur Publikation, die

¹⁰ WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE (Fn. 7), S. 12 m.w.H.

¹¹ BGE 7 I 709 E. 1; 28 I 10 S. 108; 64 I 66 E. 2; 76 III 43 E. 4b; 104 Ia 167 E. 2; 107 Ib 81 E. 3a; 120 Ia 1 E. 4b.

¹² Vgl. statt vieler HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 330 ff., mit zahlreichen Hinweisen auf die einschlägige Rechtsprechung des Bundesgerichtes.

¹³ WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE (Fn. 7), S. 12 f., die zusätzlich noch auf die Europäische Menschenrechtskonvention (Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950; SR 0.101) und auf das im Bund und zahlreichen Kantonen bekannte Öffentlichkeitsprinzip als weitere Grundlegungen des Veröffentlichungserfordernisses verweisen. Eine Veröffentlichungspflicht kennt auch das Völkerrecht, vgl. Art. 80 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (SR 0.111; abgekürzt WVK) sowie Art. 102 der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (SR 0.120). Völkerrechtliche Verträge zwischen Vertragsstaaten der WVK bzw. Mitgliedern der Vereinten Nationen sind dem

sich aus Art. 141 BV ergibt: Die Bestimmung legt fest, in welchem Fall die dort genannten Erlasse (u.a. Bundesgesetze und bestimmte völkerrechtliche Verträge) dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Dies ist der Fall, wenn 50'000 Stimmberechtigte oder acht Kantone dies innerhalb von hundert Tagen *seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses* verlangen. Daraus folgt bereits, dass wenigstens die Erlasse, die nach Art. 141 BV dem fakultativen Referendum unterstehen, amtlich veröffentlicht werden müssen.

Als verfassungsrechtliche Mindestanforderungen an die Erlasspublikation lassen sich auf dieser Grundlage folgende Elemente festhalten:

- Schriftlichkeit¹⁴ der Publikation in einer Amtssprache;
- Vorkehrung eines formellen Verfahrens für die rechtsverbindliche Publikation in einem ordentlichen, amtlichen Publikationsorgan;¹⁵
- Veröffentlichung aller Erlasse und völkerrechtlichen Verträge – allenfalls mit eng umgrenzten, gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen;¹⁶
- Veröffentlichung innert angemessener Frist¹⁷ (Verbot der Rechtsverzögerung);

Sekretariat der Vereinten Nationen zur Registrierung zu übermitteln und werden von diesem veröffentlicht. Vgl. dazu grundlegend GECK WILHELM KARL, Die Registrierung und Veröffentlichung völkerrechtlicher Verträge, in: ZaöRV 1962, S. 113 ff. Für einen Überblick aus jüngerer Zeit vgl. TICHY HELMUT/BITTNER PHILIP, Art. 80, in: Oliver Dörr/Kirsten Schmalenbach (Hrsg.), Vienna Convention on the Law of Treaties, A Commentary, Berlin/Heidelberg 2012, S. 1339 ff.

¹⁴ Vgl. MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 3. Aufl. Zürich 2013, Rz. 165; ROTH (Fn. 4), S. 275.

¹⁵ Vgl. u.a. WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE (Fn. 7), S. 13 f., 20. In der Regel wird es sich bei einem solchen Verfahren um ein formellgesetzliches Verfahren handeln. Die Regelung in einem formellen Gesetz hat den Vorteil, dass dessen Inhalt seinerseits leicht zugänglich und transparent ist, der Bedeutung des Gegenstands gerecht wird und der ausdrücklichen oder stillschweigenden Zustimmung des Stimmvolks unterliegt. Es gibt allerdings auch Gemeinwesen, die keine gesetzliche Publikationspflicht kennen, vgl. SCHINDLER BENJAMIN, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St.Galler Kommentar, Art. 5 BV, Rz. 38. Diese Gemeinwesen (vor allem Gemeinden) sind aber verpflichtet, auf anderem Wege ein formelles Publikationsverfahren vorzusehen und die anderen verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen zu erfüllen.

¹⁶ Vgl. Art. 6 des Bundesgesetzes über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG) vom 18. Juni 2004 (SR 170.512; abgekürzt PublG 2004), demzufolge eine entsprechende Ausnahme zulässig ist, wenn die Geheimhaltung im Interesse der Landesverteidigung gewahrt werden muss. Ausführlich zu den insgesamt wenigen Ausnahmefällen vgl. ROTH (Fn. 4), S. 176 ff.; ROTACH LAURENZ, Art. 6 PublG, in: Daniel Kettiger/Thomas Sägemesser (Hrsg.), Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes, Bern 2011, S. 221 ff. Mit der noch nicht in Kraft getretenen Änderung des PublG vom 26. September 2014 (BBl 2014 7255; abgekürzt PublG 2014) wird Art. 6 präzisiert; der Kerngehalt bleibt jedoch erhalten.

¹⁷ Vgl. BGE 130 I 174.

- Möglichkeit des allgemeinen, einfachen¹⁸ und kostenlosen¹⁹ Zugriffs auf das Publikationsorgan.

Die konkreten Modalitäten der Ausgestaltung der Publikation ergeben sich aus den Veröffentlichungsvorschriften der einzelnen Gemeinwesen. Diese sind grundsätzlich selbst für die Veröffentlichung ihrer Erlasse zuständig.²⁰ Ihr Gestaltungsspielraum ist aufgrund der nur sehr allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben hoch, und sie dürfen dabei durchaus das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag berücksichtigen: Der Anspruch der Rechtsadressaten auf hinreichende Zugänglichkeit und Information ist – wie ausgeführt – zentral, er entzieht sich aber nicht jeder Verhältnismässigkeitsüberlegung.²¹

2. Formen der amtlichen Publikation rechtsverbindlicher Erlasse

Die amtliche Publikation von Erlassen erfolgt auf unterschiedliche Art und Weise. Im Wesentlichen zu nennen sind die chronologische Publikation und die konsolidierte Publikation.²² Diese Publikationsformen²³ betreffen sowohl die Methode, nach der

¹⁸ Also «ohne besonderen Aufwand», vgl. MÜLLER/UHLMANN (Fn. 14), Rz. 165.

¹⁹ Dieses Element wird in der Literatur kaum genannt (vgl. jedoch WALDMANN BERNHARD, Die Publikation kantonalen Rechts, in: Daniel Kettiger/Thomas Sägger (Hrsg.), Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes, Bern 2011, S. 116); die Möglichkeit des kostenlosen bzw. gebührenfreien Zugangs erscheint aber grundlegend. Wenn der Rechtsstaat auf der Kenntnisfiktion des Rechts basiert, kann er den Rechtsadressaten nicht auch noch eine Gebühr abverlangen, damit sie diese Kenntnis erlangen können. Das bedeutet nicht, dass alle Informationsangebote der Behörden im Bereich Erlasse kostenlos sein müssen. Den Bürgerinnen und Bürgern muss aber die Möglichkeit gegeben werden, auch kostenlos in das geltende Recht Einsicht zu nehmen – z.B. durch entsprechende Internetangebote oder die Möglichkeit zur Einsichtnahme bei bestimmten staatlichen Stellen.

²⁰ Vgl. ROTH (Fn. 3), S. 67.

²¹ Vgl. WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE (Fn. 7), S. 13 f.

²² Die chronologische Sammlung wird teilweise auch als amtliche, laufende oder fortlaufende Sammlung bezeichnet, die konsolidierte auch als systematische oder bereinigte. In einigen Kantonen tragen die konsolidierten Sammlungen die Bezeichnung «Rechtsbuch» (Uri, Schaffhausen, Thurgau, Graubünden); der Kanton Zürich spricht von einer «Loseblattsammlung». Insgesamt ist die Terminologie sehr uneinheitlich und nicht besonders präzise. Vgl. dazu ROTH MARIUS, Aktuelle Anforderungen an amtliche Sammlungen, in: LeGes 2013/1, S. 33 f.

²³ Publikationsformen lassen sich auch noch anderweitig differenzieren, und zwar im Hinblick auf die Frage, ob die entsprechenden Texte (wie in der Regel) integral oder nur als Verweis veröffentlicht werden. Zu den mit der Publikation durch Verweis verbundenen Herausforderungen vgl. etwa UHLMANN FELIX, «Die Normen können bei ... bezogen werden» – Gedanken zur Publikation und Verbindlichkeit privater Normen, in: LeGes 2013/1, S. 89 ff.

einzelne Erlasse dargestellt werden, als auch die Zusammenschau des Rechts in einer entsprechenden amtlichen Erlasssammlung.²⁴

a) Chronologische Publikation

Die chronologische Publikation bzw. die chronologische Erlasssammlung (in gedruckter Form) ist die «klassische» Form der Veröffentlichung von Erlassen. Sie umfasst neue Rechtsvorschriften sowie Änderungen und Aufhebungen bestehender Rechtsvorschriften in ihrer zeitlichen Abfolge. Mit der chronologischen Sammlung können sich die Rechtsadressaten unmittelbar über die aktuelle Rechtsetzungstätigkeit des jeweiligen Gemeinwesens informieren. Die chronologische Rechtssammlung ermöglicht es vor allem:

- die Rechtsentwicklung einer bestimmten Materie im Laufe der Zeit nachzuvollziehen;²⁵
- von Rechtsänderungen Kenntnis zu nehmen, die zwar schon beschlossen, aber noch nicht in Kraft getreten sind;²⁶
- Änderungen gewisser Bestimmungen eines Erlasses im Kontext zeitgleich erfolgter weiterer Änderungen dieses Erlasses (respektive damit verbundener Drittänderungen) zu verstehen;²⁷
- die Rechtslage zu einem bestimmten Zeitpunkt sowie den Inhalt von aufgehobenen und aus der konsolidierten Sammlung entfernten Erlassen zu rekonstruieren;
- die Bereinigungen in konsolidierten Sammlungen zu überprüfen und insbesondere die Aufhebung von Erlassen nachzuvollziehen.²⁸

Da es sich bei den Rechtstexten der chronologischen Sammlung in der Regel um die Fassungen handelt, die dem Erlassgeber bei Beschlussfassung vorlagen, haben die konsolidierten Fassungen in der Regel nur «abgeleiteten» Charakter. Dies ist ein wesentlicher Grund dafür, dass die Veröffentlichungen in der chronologischen Sammlung zumeist die prioritären, d.h. einzig rechtsverbindlichen²⁹ bzw. rechtlich massge-

²⁴ Damit werden diejenigen Publikationsorgane bezeichnet, die unter anderem oder ausschliesslich der Veröffentlichung rechtsetzender Erlasse eines Gemeinwesens dienen und von Letzterem geführt werden. Vgl. WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE (Fn. 7), S. 16.

²⁵ Vgl. WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE (Fn. 7), S. 17.

²⁶ So genannte «Vorschaufunktion», vgl. ROTH (Fn. 22), S. 41.

²⁷ So genannte «Kontextfunktion», vgl. ROTH (Fn. 22), S. 41. Die chronologische Fassung gibt zudem in der Regel auch Hinweise auf die Materialien eines Erlasses oder einer Erlassänderung.

²⁸ So genannte «Kontrollfunktion», vgl. ROTH (Fn. 22), S. 41 f.

²⁹ Es ist allerdings zu präzisieren, dass der Vorrang erst entsteht, wenn Differenzen zwischen den verschiedenen Fassungen bestehen und als solche erkannt werden. Solange die Divergenz

benden Fassungen waren und sind.³⁰ Daher trägt die chronologische Sammlung vielfach – wie auf Bundesebene – den Titel «Amtliche Sammlung». Die Aufnahme eines Erlasses in die chronologische Sammlung löst insoweit die Rechtsverbindlichkeit aus.

Demgegenüber haben die chronologischen Sammlungen einen grossen Nachteil: ihren fragmentarischen Charakter. Mit ihnen allein ist es kaum möglich, einen Überblick über das jeweils geltende Recht zu bekommen. Mit dem heutigen Umfang des Rechts, seiner Komplexität und seinen zahlreichen Änderungen ist es den Rechtsadressaten nicht zumutbar, die jeweils geltende Rechtslage aus den einzelnen (Änderungs-)Erlassen der chronologischen Sammlung zu rekonstruieren. Daher gehört es zum verfassungsmässigen Zugänglichkeits- und Informationsgebot, dass die für die Veröffentlichung zuständigen Stellen in Bund und Kantonen regelmässig aktualisierte bereinigte Fassungen der geltenden Erlasse erstellen, die das geltende Recht zu einem bestimmten Stichtag abbilden.³¹

b) Konsolidierte Publikation

Die konsolidierte Publikation bzw. konsolidierte Erlasssammlung umfasst das geltende Recht zu einem bestimmten Zeitpunkt. Damit die jeweils aktuell geltende Rechtslage ersichtlich wird, muss die konsolidierte Sammlung in möglichst kurzen Abständen aktualisiert werden. Die Konsolidierung findet auf Stufe Erlass statt, d.h. für jeden Erlass werden die bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erfolgten Änderungen nachgeführt. Aufgehobene Erlasse werden aus der konsolidierten Sammlung entfernt.

Die konsolidierten Sammlungen sind heute diejenige Form des veröffentlichten Rechts, die mit Abstand am meisten konsultiert wird – ungeachtet der Tatsache, dass sowohl im Bund³² als auch in den meisten Kantonen³³ die Publikation in der chronologischen Sammlung als rechtsverbindlich bzw. massgebend erklärt wird. Der Bund hat ermittelt, dass bei den Online-Zugriffen auf seine Rechtspublikationen 82 % auf

nicht bekannt ist, wird das Recht gemäss dem jeweiligen Erlasstext angewendet. Daraus kann je nach Publikationsquelle eine unterschiedliche Anwendung ein und derselben Rechtsnorm resultieren. Vgl. WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE (Fn. 7), S. 22.

³⁰ So genannte «Autoritätsfunktion», vgl. ROTH (Fn. 22), S. 39 f.

³¹ Vgl. WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE (Fn. 7), S. 17.

³² Art. 9 PublG 2004 (bzw. Art. 15 PublG 2014).

³³ Lediglich im Kanton Jura ist bereits seit der Kantonsgründung im Jahr 1979 die systematische (konsolidierte) Sammlung massgebend. Vgl. Art. 5a Loi sur les publications officielles, RSJU 170.51.

die Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) entfallen, hingegen nur 3 % auf die Amtliche Sammlung (AS).³⁴ Ähnliches dürfte für andere Gemeinwesen gelten.

Diese stark überwiegende Nutzung der konsolidierten Sammlungen zum Recherchieren und Nachschlagen erklärt sich durch ihre Anwenderfreundlichkeit, die sich durch die elektronische Veröffentlichung vielfach noch deutlich verbessert hat.³⁵ Die meisten Nutzerinnen und Nutzer möchten sich rasch und überblicksartig über das aktuell geltende Recht informieren, was ihnen die konsolidierten Sammlungen erlauben. Dass diese nicht nur aus einer ungeordneten Folge der bereinigten Fassungen der geltenden Erlasse bestehen, sondern über eine systematische Ordnung und ein Inhaltsverzeichnis verfügen, erhöht den Komfort. Gewisse Funktionen der chronologischen Sammlungen können zudem heute von den elektronischen Fassungen der konsolidierten Sammlungen übernommen werden. Besteht z.B. eine Versionenverwaltung,³⁶ mit der nicht nur das am jeweiligen Stichtag geltende Recht, sondern auch die alten, nicht mehr in Kraft stehenden Fassungen der Erlasse, einschliesslich vollständig aufgehobener Erlasse, abgerufen werden können, kann die Nutzerin oder der Nutzer die Rechtsentwicklung über die konsolidierte Sammlung nachvollziehen. Weitere Hilfsmittel wie Änderungstabellen und Verweise auf die der konsolidierten Fassung zu Grunde liegenden chronologischen Erlasse erhöhen den Informationsgehalt der konsolidierten Fassungen zusätzlich.³⁷

c) Abgrenzung zur Publikation im Amtsblatt

Amtsblätter – auf Bundesebene als Bundesblatt bezeichnet – sind amtliche Publikationen, die im Bund und in den verschiedenen Kantonen z.T. sehr unterschiedliche

³⁴ 15 % der Zugriffe betreffen das Bundesblatt (BBl) sowie weitere Angebote. Vgl. Botschaft PubLG 2014, 7061.

³⁵ Z.B. ist es bei elektronischer Publikation grundsätzlich möglich, die konsolidierten Sammlungen tagesaktuell zu führen. Vgl. ROTH (Fn. 22), S. 38. Als anwenderfreundlich kann zudem gelten, dass das manuelle Einsortieren der Nachlieferungen zur konsolidierten Sammlung und die entsprechende Entfernung überholter Bestimmungen für die Anwenderin oder den Anwender entfällt. Damit verbunden sind ökonomisch und ökologisch positive Effekte, weil der Papierbedarf, der für die gedruckte konsolidierte Fassung erheblich ist, deutlich abnimmt. Besonders die häufig nicht zu vermeidende Praxis, einen ganzen Erlass neu zu drucken, auch wenn nur eine Bestimmung geändert wurde, hat für die gedruckten Fassungen zu einem hohen Papierverbrauch geführt.

³⁶ Vgl. z.B. Art. 29 Abs. 3 der eidgenössischen Verordnung über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsverordnung, PublV) vom 17. November 2004 (SR 170.512.1). Dazu SÄGESSER THOMAS, Die amtliche Publikation von Erlassen des Bundes und ihre Wirkungen, in: Thomas Sägger/Daniel Kettiger (Hrsg.), Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes, Bern 2011, S. 57; MOLL BERNARD, Das Konsolidieren von Erlassen am Beispiel der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR), in: Leges 2009/2, S. 213.

³⁷ Vgl. ROTH (Fn. 22), S. 38.

Inhalte und Gestaltungsformen aufweisen. Sie dienen z.B. zur Veröffentlichung von Bekanntmachungen nichtrechtsetzender Natur und von Materialien des Gesetzgebungsprozesses (Entwürfe, amtliche Berichte, Botschaften, Referendumsvorlagen usw.), aber auch von Stellenanzeigen und anderen Informationen.³⁸ Amtsblätter sind für die Überlegungen in diesem Beitrag nur insofern von Bedeutung, als sie zugleich die Funktion der chronologischen Sammlung übernehmen.³⁹ Dies ist in einigen der Kantone der Fall (z.B. Appenzell Ausserrhoden, Nidwalden, Schaffhausen, Thurgau). Dort besteht keine eigenständig publizierte chronologische Sammlung, sondern die rechtsetzenden Erlasse erscheinen neben anderen Inhalten im Amtsblatt.⁴⁰ Andere Kantone und der Bund hingegen veröffentlichen keine rechtsetzenden Erlasse im Amts- bzw. Bundesblatt, sondern nutzen dafür die separat erscheinende chronologische Sammlung.⁴¹

III. Anforderungen an die rechtsverbindliche Publikation im Internet

1. Gesetzliche Grundlage

Die Publizität des Rechts stellt einen der Grundpfeiler des Rechtsstaats dar (siehe oben II.1). Als wichtige Materie sind daher auch die Grundzüge der Publikationspraxis in einem Gesetz im formellen Sinn zu regeln.⁴² Für den hier diskutierten Fall der rechtsverbindlichen Publikation im Internet gilt dies umso mehr, als der Wechsel von gedruckten zu elektronischen rechtsverbindlichen Fassungen einen Paradigmenwechsel bedeutet, der mit erheblichen technischen und organisatorischen Herausforderungen verbunden ist. Ein schleichender Übergang, wie ihn etwa der Kanton Waadt mit der Einstellung der gedruckten Fassung des «Recueil annuel» und ohne gesetzliche Anpassungen vollzogen hat,⁴³ erscheint daher rechtsstaatlich problematisch.

³⁸ Vgl. WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE (Fn. 7), S. 17.

³⁹ Im Weiteren sind auch Handelsregister und Grundbücher zwar «amtlich», enthalten aber keine allgemeinverbindlichen, rechtsetzenden Erlasse. Vgl. WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE (Fn. 7), S. 16.

⁴⁰ Teilweise wird die chronologische Sammlung auch als Beilage zum Amtsblatt veröffentlicht, so etwa in den Kantonen Graubünden, Luzern, Tessin und Zug. Vgl. insgesamt den Anhang zu WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE (Fn. 7). Kritisch zur «Vermischung» von chronologischer Sammlung und Amtsblatt ROTH (Fn. 22), S. 46.

⁴¹ Dies gilt auch für den Kanton St. Gallen. Allerdings werden im Amtsblatt solche Erlasse publiziert, die vor der Veröffentlichung in der Gesetzessammlung in Vollzug zu setzen sind (Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes über die Gesetzessammlung und das Amtsblatt [sGS 0.1]).

⁴² Ähnlich: WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE (Fn. 7), S. 30.

⁴³ Vgl. ROTH (Fn. 3), S. 69 f.

2. Authentizität und Integrität

Die elektronisch rechtsverbindliche Publikation muss in jeder Beziehung verlässlich sein, das heisst sie «hat Sicherheitsanforderungen zu genügen, die sie vor Fehlmanipulationen oder Eingriffen jeder Art hinreichend schützen und somit die Unverfälschtheit der so veröffentlichten Rechtsvorschriften gewährleisten.»⁴⁴ Damit sind die Kriterien der Authentizität (Echtheit) und Integrität (Ausschluss unbefugter oder versehentlicher Änderungen nach der Erzeugung des Dokuments) angesprochen. Insgesamt muss der Schutz so ausgestaltet sein, dass es auch dem Staat selber verunmöglicht wird, die Inhalte nachträglich zu verfälschen.⁴⁵

Obwohl die Garantie der Authentizität und Integrität elektronischer Publikationen verschiedene technische und organisatorische Massnahmen verlangt,⁴⁶ verhält es sich keineswegs so, dass elektronische Publikationen per se unsicherer sind als gedruckte.⁴⁷ Auf technischer Ebene ist mit der elektronischen Signatur von PDF-Dokumenten ein Weg gefunden worden, der relativ einfach ist, ein hohes Mass an Zuverlässigkeit aufweist und es den Nutzerinnen und Nutzern jederzeit ermöglicht, den Urheber eines Dokuments zu erkennen und die Integrität des elektronisch publizierten Erlasses zu überprüfen.⁴⁸

Aufgrund der rasanten technischen Entwicklung bietet es sich an, auf gesetzlicher Stufe nur den allgemeinen Rahmen für die Gewährleistung von Authentizität und Integrität elektronisch rechtsverbindlicher Publikationen festzulegen (allenfalls mit einem Verweis auf den Stand der Technik) und Details dem Verordnungsgeber oder der zuständigen Stelle zu überlassen.⁴⁹

⁴⁴ ROTH (Fn. 3), S. 70.

⁴⁵ ROTH (Fn. 3), S. 70.

⁴⁶ Der Bund ist im Zuge der Revision des PublG bestrebt, mit Blick auf die Informationssicherheit des Publikationsprozesses diverse Optimierungen vorzunehmen. Vgl. Botschaft PublG 2014, 7071 f., 7089 f.

⁴⁷ Vgl. ROTH (Fn. 4), S. 301.

⁴⁸ ROTH (Fn. 4), S. 302.

⁴⁹ Vgl. Art. 16a PublG 2014: «Der Bundesrat legt die notwendigen Massnahmen fest, um die Authentizität, die Integrität und die Aufbewahrung der auf der Publikationsplattform veröffentlichten Texte sowie den störungsfreien Betrieb der Publikationsplattform zu gewährleisten; er berücksichtigt dabei den Stand der Technik.» In diesem Sinne etwa auch § 13 Abs. 2 des Publikationsgesetzes des Kantons Aargau (SAR 150.600; abgekürzt PuG AG): «Die Staatskanzlei hat die Unveränderbarkeit der rechtsgültig publizierten Fassung von AGS, SAR und Amtsblatt durch geeignete Massnahmen sicherzustellen.»

3. Verfügbarkeit

Damit die Publizität des Rechts gewährleistet ist, müssen rechtsverbindlich im Internet publizierte Erlasse jederzeit verfügbar, also zugänglich sein. Ähnlich wie mit Blick auf die Sicherung der Authentizität und der Integrität erscheint es angemessen, diesbezüglich einen allgemeinen gesetzlichen Rahmen festzulegen und die Konkretisierung der technischen und organisatorischen Anforderungen zu delegieren.

Inhaltlich kommt es vor allem darauf an, das reibungslose Funktionieren der jeweiligen Publikationsplattform sicherzustellen und Vorkehrungen für den Fall zu treffen, dass diese doch einmal nicht zur Verfügung stehen sollte.⁵⁰ Sodann ist die Aufbewahrung ein zentrales Thema: Selbstverständlich müssen Erlasse auch bei einer elektronischen Publikation lückenlos archiviert werden, und sie müssen jederzeit zurückverfolgt werden können.⁵¹ Dies gilt ebenfalls aus einer zukünftigen Perspektive: Das Format, in dem aktuelle Erlasse veröffentlicht werden, muss «aufwärtskompatibel» sein. Die Abrufbarkeit und Lesbarkeit muss also in der Zukunft auch dann bestehen bleiben, wenn sich die verwendeten technischen Systeme für die elektronische Publikation ändern.⁵²

Betreffend Verfügbarkeit sollte das jeweilige Gemeinwesen bei der elektronisch rechtsverbindlichen Publikation von Erlassen nach wie vor die Möglichkeit zur Einsichtnahme bei einer staatlichen Stelle vorsehen.⁵³ Unter den bisherigen Voraussetzungen (rechtsverbindliche Publikation in gedruckter Form) hat sich dieses Instrument als Stärkung des Rechts auf Zugang zu den Rechtsquellen bewährt. Es gibt keinen Grund, bei einem Primatwechsel davon abzurücken. Auch wenn das Instrument ein wenig altmodisch erscheinen mag und in der Praxis nurmehr geringe Bedeutung aufweist, dient die Möglichkeit zur Einsichtnahme bei einer staatlichen Stelle nach wie vor dazu, den Zugang zu den Erlassensammlungen unabhängig von einer privaten Zugriffsmöglichkeit zu gewährleisten und damit auch Befürchtungen eines «digital divide» zu begegnen.

Jenseits der Anforderungen, die mit Blick auf die Verfügbarkeit rechtsverbindlich elektronisch publizierter Erlasse zu formulieren sind, ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass gerade die Verfügbarkeit den entscheidenden Vorteil der Veröffentlichung via Internet darstellt. Die Verfügbarkeit ist grundsätzlich jederzeit und überall gege-

⁵⁰ Botschaft PubLG 2014, 7088 f.

⁵¹ Vgl. ausführlich dazu KELLERHALS ANDREAS, Publizieren und Archivieren: Zum Zusammenhang zwischen amtlicher Veröffentlichung und Archivierung, in: Daniel Kettiger/Thomas Säggerer (Hrsg.), Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes, Bern 2011, S. 89 ff.

⁵² Vgl. IRRESBERGER KARL, Die Publikation von Rechtsvorschriften in Österreich, in: LeGes 2013/1, S. 146.

⁵³ Vgl. Art. 18 PubLG 2014; § 16 PuG AG.

ben. Sofern Suchfunktionen, Verlinkung⁵⁴ usw. vorliegen, erhöht sich die Benutzerfreundlichkeit im Vergleich zu gedruckten Fassungen noch weiter.⁵⁵ Auch der Zugang zu Texten, auf die in den rechtsverbindlich publizierten Erlassen lediglich verwiesen wird, kann auf dem elektronischen Weg verbessert werden.⁵⁶ Zudem nimmt die Verfügbarkeit durch die Möglichkeit einer raschen Veröffentlichung rechtsgültiger Erlasse zu. Technisch gesehen steht einer Publikation zu einem beliebigen Zeitpunkt und damit der Ablösung des Systems periodischer, in der Regel zweimonatlich oder quartalsweise erscheinender Nachlieferungen nichts entgegen.⁵⁷

4. Datenschutz

Datenschutzrechtliche Fragen stellen sich bei amtlichen Publikationen dann, wenn diese Veröffentlichungen Personendaten, vor allem besonders schützenswerte Personendaten,⁵⁸ enthalten. Dies kann im Rahmen von Publikationen im Amtsblatt, die sich nur an die betreffende Person und nicht an die Allgemeinheit richten, z.B. bei Vorladungen bei unbekanntem Wohnort oder Wohnsitz im Ausland, der Fall sein.

Die chronologischen und konsolidierten Erlasssammlungen enthalten jedoch dem Prinzip nach ausschliesslich Erlasse generell-abstrakter Natur, die gerade ohne Einschränkungen der Öffentlichkeit zugänglich sein sollen. In den rechtsetzenden Erlassen allenfalls enthaltene Personendaten – wie diejenigen von Amtsträgerinnen und Amtsträgern, die eine Norm unterzeichnen, oder von Personen, gegen die ein Handelsverbot oder sonstige Massnahmen ausgesprochen werden⁵⁹ – sind von allgemeinem und dauerhaftem Interesse.⁶⁰ Insofern sind für den Bereich der rechtsverbindli-

⁵⁴ Z.B. auch zwischen chronologischer und konsolidierter Sammlung, wie dies in einigen Kantonen bereits üblich ist. Vgl. ROTH (Fn. 22), S. 46.

⁵⁵ Der Kanton Freiburg kennt in Sachen Benutzerfreundlichkeit eine ausdrückliche rechtliche Vorgabe: «Die elektronischen Publikationen müssen eine bequeme Einsichtnahme in die Gesetzesdaten ermöglichen; sie umfassen insbesondere Hilfsmittel für das Suchen und die Einsichtnahme.» (Art. 10 des Reglements über die Veröffentlichung der Erlasse [SGF 124.11]).

⁵⁶ Der Bund will solche Texte an einem zentralen Ort abrufbar machen, vgl. Botschaft PubLG 2014, 7059 f.

⁵⁷ Damit verlieren auch die rechtsstaatlich problematischen, sogenannten ausserordentlichen Publikationen an Bedeutung. Vgl. ROTH (Fn. 4), S. 49 ff.

⁵⁸ Solche Daten sind z.B. in Art. 3 Bst. c des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1992 (SR 235.1) sowie in den kantonalen Datenschutzgesetzen definiert.

⁵⁹ Vgl. z.B. die eidgenössische Verordnung über Massnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung «Al-Qaïda» oder den Taliban vom 2. Oktober 2000 (SR 946.203).

⁶⁰ Botschaft PubLG 2014, 7072; vgl. auch ROTH (Fn. 4), S. 286 ff. Es ist allerdings festzuhalten, dass die Probleme rund um den Rechtsschutz bei Massnahmen gegen einzelne Personen wie etwa die Aufnahme auf sogenannte «Terrorlisten» (vgl. etwa den Fall Nada: EGMR, Urteil vom

chen Publikation von Erlassen im Internet bzw. für die entsprechenden Erlasssammlungen grundsätzlich keine datenschutzrechtlichen Regelungen und Massnahmen erforderlich.⁶¹

IV. Praxis

Der Übergang zur rechtsverbindlichen elektronischen Publikation von Erlassen (und allenfalls anderen Rechtstexten) ist eine Entwicklung, die sich in der Schweiz⁶² und in anderen Ländern Europas⁶³ in den vergangenen zehn Jahren deutlich beschleunigt hat. Im folgenden Abschnitt soll aufgezeigt werden, welche Schritte der Bund und – ausgewählte – Kantone in dieser Hinsicht unternommen haben.

1. Bund

Der Bund wird mit der jüngsten Änderung des Publikationsgesetzes⁶⁴ den Primatwechsel hin zur elektronisch verbindlichen Publikation vollziehen. War beim Erlass des PublG 2004 ein solcher Schritt primär aus Gründen der Datensicherheit noch nicht gewagt worden,⁶⁵ ergriff der Bundesrat im Jahr 2013 mit einer entsprechenden Botschaft an die Bundesversammlung die Initiative, vor allem «weil der Vorrang der ge-

12. September 2012, Az. 10593/08; BGE 133 II 450) auch den Datenschutz betreffen können.

⁶¹ In diesem Sinne auch die Weisung des Regierungsrates des Kantons Zürich zur Vorlage 5134 (Publikationsgesetz) vom 22. Oktober 2014, Amtsblatt des Kantons Zürich, Nr. 45, 7. November 2014, S. 23.

⁶² Als eine der ersten amtlichen Publikationen im Inland wurde das Schweizerische Handelsamtsblatt bereits im März 2006 auf die Massgeblichkeit der elektronischen Publikation umgestellt. Vgl. Art. 8 der Verordnung über das Schweizerische Handelsamtsblatt (Verordnung SHAB) vom 15. Februar 2006 (SR 221.415).

⁶³ Eine Vorreiterrolle nahm hier Österreich ein, das bereits seit dem Jahr 2004 die elektronisch verbindliche «Kundmachung» kennt. Vgl. ausführlich IRRESBERGER (Fn. 52), S. 141 ff. Im Jahr 2013 hatten zehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihr nationales System auf die elektronisch verbindliche Veröffentlichung ihrer Erlasse umgestellt. Vgl. Botschaft PublG 2014, 7058. Die Europäische Union selbst veröffentlicht ihr Amtsblatt (das zugleich als chronologische Erlasssammlung fungiert) seit Juli 2013 in rechtsverbindlicher Form elektronisch (ABl. Nr. L 69/1 vom 13. März 2013). Und auch das Fürstentum Liechtenstein hat seine entsprechende Gesetzgebung revidiert. Seit dem 1. Januar 2013 wird gemäss Kundmachungsgesetz (LR 170.50) das Landesgesetzblatt in elektronischer Form herausgegeben (Art. 4). Es wird im Gesetz ausdrücklich festgehalten, dass ausschliesslich die im Landesgesetzblatt kundgemachte und elektronisch signierte Fassung einer Rechtsvorschrift massgebend ist (Art. 7 Abs. 1).

⁶⁴ BBl 2014 7255.

⁶⁵ Vgl. SÄGESSER THOMAS, Art. 9 PublG, in: Thomas Sägesser/Daniel Kettiger (Hrsg.), Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes, Bern 2011, S. 252.

druckten Publikationen die Gewohnheiten der meisten Benutzerinnen und Benutzer nicht mehr widerspiegelt und somit auch nicht mehr ihren Erwartungen entspricht.»⁶⁶

Die eidgenössischen Räte haben die Teilrevision des Publikationsgesetzes am 26. September 2014 verabschiedet;⁶⁷ die Referendumsfrist ist am 15. Januar 2015 unbenützt abgelaufen. Das Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmungen ist auf den 1. Januar 2016 geplant.

Mit dem geänderten Publikationsgesetz wird die Grundlage geschaffen, dass alle Veröffentlichungen nach diesem Gesetz zentral über eine öffentlich und unentgeltlich zugängliche Online-Plattform (Publikationsplattform) erfolgen (Art. 1a Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 1 PublG 2014). Abrufbar sollen auch frühere Fassungen bzw. Texte des Bundesrechts (Art. 1a Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 Bst. c PublG 2014) sein.⁶⁸ An der grundsätzlichen Systematik der Publikationsorgane (Amtliche Sammlung des Bundesrechts [AS], Systematische Sammlung des Bundesrechts [SR], Bundesblatt [BBl]) ändert sich nichts. Neu sind gedruckte Fassungen jedoch nur noch «Nebenprodukte» der Veröffentlichung auf der Publikationsplattform.⁶⁹ Sie können allerdings weiterhin von der Bevölkerung bezogen werden, wobei der Bundesrat festlegt, zu welchen Bedingungen periodische Ausgaben von auf der Publikationsplattform veröffentlichten Texten in gedruckter Form erstellt und vertrieben werden (Art. 16 PublG 2014). Auch die Festlegung diesbezüglicher Gebühren fällt in die Zuständigkeit des Bundesrates (Art. 19 Abs. 2 PublG 2014). Am System der Möglichkeit zur unentgeltlichen Einsichtnahme in die veröffentlichten Erlasse (bzw. in die Inhalte der Publikationsplattform) bei der Bundeskanzlei und bei den von den Kantonen bezeichneten Stellen hält der Bund grundsätzlich fest (Art. 18 i.V.m. Art. 19 Abs. 1 PublG 2014).

Mit der Neuausrichtung des Publikationsrechts auf die Publikationsplattform wird folgerichtig auch der Primatwechsel zur Massgeblichkeit der elektronischen Fassung von Erlassen vollzogen (Art. 15 Abs. 1 und 2 PublG 2014). Einen rückwirkenden Primatwechsel wird es jedoch nicht geben: Bei Erlassen, die bereits vor dem Inkrafttreten

⁶⁶ Botschaft PublG 2014, 7058. Bisher konnten sich die Bürgerinnen und Bürger nach dem Vertrauensprinzip zwar in gleicher Weise auf die elektronische und die gedruckte Fassung stützen (Antwort des Bundesrates vom 22. August 2007 auf die Motion Noser 07.3338 vom 18. Juni 2007); im Fall von Differenzen wäre aber nach Art. 9 Abs. 1 PublG 2004 die gedruckte Fassung massgebend.

⁶⁷ Zu den Vorbereitungsarbeiten vgl. MORET MICHEL, Modernisation des systèmes relatifs à la publication du droit fédéral et primauté de la version électronique, juridiquement contraignante, in: LeGes 2013/1, S. 180 ff.

⁶⁸ In Art. 1a Abs. 2 PublG 2014 wird zudem präzisiert, dass die Veröffentlichung auch in maschinenlesbarer Form zu erfolgen hat (in praxi in einem XML-Format), damit eine maschinelle Weiterverarbeitung möglich ist.

⁶⁹ Vgl. Botschaft PublG 2014, 7074.

des PublG 2014 in der AS veröffentlicht worden sind, wird die gedruckte Fassung massgebend bleiben – auch dann, wenn diese älteren Erlasse zusätzlich elektronisch erfasst werden oder es bereits sind.⁷⁰ Der Wechsel betrifft zudem nicht die massgebende Sammlung: Wie bisher (Art. 9 Abs. 1 PublG 2004) ist die in der AS – also in der chronologischen Sammlung – veröffentlichte Fassung massgebend und nicht die bereinigte Fassung in der SR. Letztere wird damit weiterhin «als Dienstleistung für die Rechtsuchenden und nicht als verbindliche Bereinigung des Rechts verstanden»⁷¹. Der Bundesrat begründet in seiner Botschaft den Verzicht auf eine entsprechende Änderung im Wesentlichen mit dem Gesetzgebungsverfahren: Da der Gesetzgeber Änderungserlasse verabschiede, seien die Erlasse in dieser Form für massgebend zu erklären. Eine Anpassung des Gesetzgebungsverfahrens im Sinne einer Verabschiedung (auch) von konsolidierten Fassungen wird als unverhältnismässig eingestuft. Eine parallele Massgeblichkeit von AS und SR lehnt der Bund ab, weil dies das Risiko der Rechtsunsicherheit und eines zusätzlichen Auslegungsbedarfs in sich trage.⁷²

Die Änderung des Publikationsgesetzes nutzt der Bund zudem für weitere Optimierungen des Publikationsrechts. So sollen die vollständigen Texte, auf die in Erlassen durch Verweis Bezug genommen wird, ebenfalls über die Publikationsplattform abgerufen werden können (Art. 13a Abs. 1 Bst. a PublG 2014).⁷³ Zudem wird die Möglichkeit geschaffen, dass der Bundesrat auf dem Verordnungsweg weitere Texte, die einen Zusammenhang mit der Gesetzgebung haben, zur Veröffentlichung vorsieht (Art. 13a Abs. 2 PublG 2014) – insbesondere Erläuterungen zum Verordnungsrecht.⁷⁴ Auch werden verschiedene Präzisierungen und Ergänzungen vorgenommen mit Blick auf:

- die Veröffentlichung von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 3 PublG 2014) und von allgemeinverbindlich erklärten Verträgen zwischen Kantonen (Art. 4 PublG 2014);
- Ausnahmen von der Publikationspflicht (Art. 6 PublG 2014);
- Veröffentlichungstypen (Art. 7 PublG 2014);⁷⁵

⁷⁰ Die Frage der Rückwirkung wird im PublG 2014 nicht ausdrücklich aufgegriffen. Wenn aber eine – praktisch überdies nur schwer umzusetzende – Rückwirkung beabsichtigt wäre, müssten im Gesetz selber entsprechende Vorkehrungen getroffen werden.

⁷¹ SÄGESSER (Fn. 36), S. 57 ff.

⁷² Vgl. Botschaft PublG 2014, 7064 und 7087.

⁷³ Dies stellt einen wesentlichen Fortschritt dar, weil die Umsetzung dieser neuen Vorschrift es den Rechtsuchenden ermöglichen wird, sich an einer zentralen Stelle über das für sie insgesamt massgebende (Bundes-)Recht zu orientieren. Vgl. Botschaft PublG 2014, 7084.

⁷⁴ Vgl. Botschaft PublG 2014, 7064.

⁷⁵ Neu werden ordentliche, dringliche und ausserordentliche Veröffentlichungen unterschieden (Art. 7 PublG 2014). Die ordentliche Veröffentlichung erfolgt mindestens fünf Tage vor dem Inkrafttreten in der AS. Die neu eingeführte Kategorie der dringlichen Veröffentlichung kommt ausnahmsweise zum Tragen, wenn ein Text zur Sicherstellung der Wirkung spätestens am Tag

- Berichtigungen (Art. 6 f. und Art. 10 PublG 2014).

Mit der Umsetzung der neuen publikationsrechtlichen Bestimmungen ist nicht nur beabsichtigt, die Nutzerfreundlichkeit des Angebots für Nutzerinnen und Nutzer im Inland zu erhöhen und darüber hinaus einige Gesetzeslücken zu schliessen. Angestrebt wird auch, «die Sichtbarkeit des Bundesrechts auf internationaler Ebene»⁷⁶ zu fördern.

Ausführungsbestimmungen zum Publikationsgesetz werden weiterhin in der Publikationsverordnung enthalten sein. Dies gilt auch für Detailbestimmungen zur Datensicherheit. Wie bereits erwähnt, erhält der Bundesrat im revidierten Publikationsgesetz (Art. 16a) die Zuständigkeit zur Festlegung von Massnahmen, um die Authentizität, die Integrität und die Aufbewahrung der auf der Publikationsplattform veröffentlichten Texte sowie den störungsfreien Betrieb der Publikationsplattform zu gewährleisten (siehe oben, III.2 und 3).⁷⁷

2. Kantone

Das Publikationsrecht der Kantone im Allgemeinen und mit Blick auf rechtsverbindliche elektronische Publikationen im Speziellen ist stark diversifiziert.⁷⁸ Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die übergeordneten (verfassungs-)rechtlichen Vorgaben sehr allgemein sind und dementsprechend grosser Spielraum bei der konkreten Ausgestaltung besteht. Dies hat dazu geführt, dass sich in vielen Kantonen eigenständige Veröffentlichungstraditionen entwickelt haben, die bis heute fortgeschrieben werden. Gemeinsam ist immerhin allen Kantonen, dass sie eine – zumeist als Geset-

des Inkrafttretens veröffentlicht wird. Ausserordentliche Veröffentlichungen verlieren im System der elektronisch rechtsverbindlichen Publikation ihre bisherige Funktion der beschleunigten Veröffentlichung in der gedruckten AS und decken inskünftig nur noch jene seltenen Fälle ab, in denen die Publikationsplattform nicht zugänglich ist und die Veröffentlichung mit anderen Mitteln erfolgt.

⁷⁶ Botschaft PublG 2014, 7062.

⁷⁷ Zu jüngeren Projekten im Bereich der Modernisierung der Informatik vgl. MORET (Fn. 67), S. 182 ff.

⁷⁸ Auf einen Gesamtüberblick über das Publikationsrecht der Kantone und deren entsprechende Praxis wird deshalb verzichtet. Diesbezüglich sei auf die detaillierte, in weiten Teilen immer noch aktuelle Zusammenstellung von BERNHARD WALDMANN und ZENO SCHNYDER VON WARTENSEE verwiesen. Sie ist als Anhang zu ihrem Beitrag «Funktion und Bedeutung der amtlichen Gesetzessammlungen heute» in LeGes 2013/1 erschienen – allerdings nur in elektronischer Form, abrufbar unter <http://www.bk.admin.ch/themen/lang/00938/02124/08144/index.html?lang=de>. Ausführlich zum Thema auch ROTH (Fn. 4), S. 139 ff.

zessammlung bezeichnete Erlasssammlung im Internet publizieren – die meisten⁷⁹ von ihnen auch eine chronologische (z.T. nicht separat, sondern als Teil des Amtsblatts) und eine konsolidierte. Was Regelungen zur Massgeblichkeit der gedruckten oder elektronischen, chronologischen oder konsolidierten Fassungen anbelangt, liegt ein sehr uneinheitliches Bild vor. Die wesentlichen Befunde lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- In den meisten Fällen ist die gedruckte Fassung der chronologischen Sammlung (bzw. des Amtsblatts) massgebend.
- In den vergangenen Jahren hat sich eine erhebliche Dynamik in Richtung einer Umstellung auf elektronisch verbindliche (chronologische) Publikationen ergeben.⁸⁰
- Mehrere Kantone verzichten inzwischen auf die Herausgabe gedruckter konsolidierter Sammlungen oder publizieren sogar insgesamt nur noch elektronisch.⁸¹
- Die ausdrückliche Vorrangstellung (Massgeblichkeit) der konsolidierten Sammlung in gedruckter Fassung kennt nur der Kanton Jura – dies allerdings schon seit Kantonsgründung im Jahr 1979.
- Eine ausdrückliche Vorrangstellung zugunsten der elektronischen konsolidierten Sammlung besteht in keinem Kanton.
- Einige Kantone kennen keinerlei Regelungen zur Massgeblichkeit.⁸²

Unter den Kantonen, die sich bewusst für eine rechtsverbindliche elektronische Publikation entschieden haben, nimmt der *Kanton Aargau* eine Vorreiterrolle ein. Seit dem 1. Januar 2012 gibt er seine amtlichen Veröffentlichungen nur noch elektronisch heraus, was zwangsläufig dazu führt, dass den elektronischen Veröffentlichungen auch Rechtsverbindlichkeit zukommt.⁸³ Die massgebende Fassung ist die chronologische (§ 8 PuG AG). Um die Sicherheit – namentlich Authentizität, Integrität und Verfügbarkeit – der elektronisch veröffentlichten Texte sicherzustellen, ergriff der Kanton Aargau entsprechende technische Massnahmen,⁸⁴ die im Grundsatz auch im Gesetz vorgeschrieben sind (§ 13 Abs. 2 PuG AG). Die Rechtsuchenden haben sogar

⁷⁹ Der Kanton Appenzell Innerrhoden etwa zählt nicht dazu, weil er überhaupt keine chronologische Sammlung veröffentlicht, auch nicht in gedruckter Form. Die konsolidierte Sammlung hingegen erscheint sowohl im Internet als auch in gedruckter Form.

⁸⁰ Vgl. Botschaft PubLG 2014, 7069.

⁸¹ Botschaft PubLG 2014, 7069.

⁸² Vgl. WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE (Fn. 7), S. 18; ROTH (Fn. 4), S. 43.

⁸³ Im Gegensatz z.B. zu Österreich wird auch auf den Druck und die Archivierung von beglaubigten Sicherheitskopien verzichtet, weil dies die Geltung der elektronischen Fassung zumindest wieder relativieren würde. Vgl. ROTH (Fn. 3), S. 70.

⁸⁴ Vgl. Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 8. September 2010 (10.272), Gesetz über die amtlichen Publikationsorgane (Publikationsgesetz, PuG), Total-

die Möglichkeit, die amtlichen Veröffentlichungen per App auf mobilen Endgeräten unentgeltlich zu konsultieren.⁸⁵

Der *Kanton Bern* hat sein Publikationsverfahren auf den 1. Juli 2014 auf die rechtsverbindliche elektronische Publikation umgestellt. Viele der neuen Bestimmungen im bernischen Publikationsgesetz (BSG 103.1; abgekürzt PuG BE) ähneln materiell den im Kanton Aargau oder den im Rahmen der Revision des Publikationsgesetzes auf Bundesebene erlassenen Vorschriften – namentlich mit Blick auf die ausschliesslich elektronische Publikation der Sammlungen, die Massgeblichkeit der chronologischen Fassung (Bernische Amtliche Gesetzessammlung), die Möglichkeit zur kostenlosen Einsichtnahme bei der Staatskanzlei, die Möglichkeit zum Bezug von Papierkopien gegen Gebühr sowie die Zuständigkeit des Regierungsrates für Massnahmen betreffend Sicherheit und Authentizität der elektronischen Veröffentlichungen.

Im *Kanton Zürich* steht die Umstellung auf die elektronisch rechtsverbindliche Publikation von Erlassen bevor (Stand: 4. Juni 2015).⁸⁶ Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat im Oktober 2014 den Entwurf eines gesamtrevidierten Publikationsgesetzes (abgekürzt E-PublG ZH) vorgelegt. Inskünftig soll der primäre Veröffentlichungsort der amtlichen Publikationsorgane (in erster Linie die Gesetzessammlungen und das Amtsblatt) eine Internetseite sein.⁸⁷ Die zusätzliche Veröffentlichung in gedruckter Form (ganz oder teilweise) bleibt zwar möglich; massgebend ist aber die elektronische chronologische Fassung (§ 15 i.v.M. § 9 E-PublG ZH).

Der *Kanton Obwalden* ist ein Beispiel für die implizit elektronisch rechtsverbindliche Veröffentlichung.⁸⁸ Im kantonalen Publikationsgesetz ist geregelt, dass bei Differenzen zwischen der (nur noch elektronisch veröffentlichten) konsolidierten Fassung in der Gesetzesdatenbank und der chronologischen Fassung zweiteere vorgeht (Art. 6 des Gesetzes über die Gesetzessammlung und das Amtsblatt [Publikationsgesetz]; GDB 131.1). Allerdings ist dabei nicht festgelegt, ob in einem solchen Fall die elektronische oder die gedruckte chronologische Fassung vorgeht. Mangels gegenteiliger

revision, S. 17. Ausführlich zu den technischen Fragen der elektronisch basierten Rechtsetzung im Kanton Aargau vgl. GERNE ROLAND/HUCKELE ANDREA, XML in der Rechtsetzung des Kantons Aargau, in: LeGes 2013/1, S. 191 ff.

⁸⁵ Vgl. WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE (Fn. 7), S. 24.

⁸⁶ Zu den Vorbereitungsarbeiten vgl. HÖSLI PETER, Auf dem Weg zu (fast) papierlosen amtlichen Publikationsorganen im Kanton Zürich, in: LeGes 2013/1, S. 157 ff.

⁸⁷ Im Zuge dessen wird auch eine alte Tradition aufgrund fehlender Nachfrage bei den Gästen aufgegeben: die Gratisabgabe des Amtsblatts an die Gastwirtschaften und deren Pflicht, dieses im Ausschankraum aufzulegen. Vgl. Weisung des Regierungsrates zur Vorlage 5134 (Publikationsgesetz) vom 22. Oktober 2014, Amtsblatt des Kantons Zürich, Nr. 45, 7. November 2014, S. 10.

⁸⁸ Vgl. ROTH (Fn. 4), S. 300.

Anhaltspunkte ist davon auszugehen, dass die beiden chronologischen Publikationen gleichberechtigt nebeneinanderstehen und damit auch die elektronische Fassung (implizit) rechtsverbindlich ist.⁸⁹

Im *Kanton Graubünden* steht seit dem Jahr 2012 ein neues Publikationsgesetz (BR 180.100; abgekürzt PuG GR) in Vollzug. Wie in den meisten Kantonen sieht das Gesetz eine chronologische Sammlung (Amtliche Gesetzessammlung [AGS]) und eine konsolidierte Sammlung (Bündner Rechtsbuch [BR]) vor. Das BR wird nur noch elektronisch veröffentlicht (Art. 10 Abs. 2 PuG GR), die AGS in gedruckter und elektronischer Form (Art. 10 Abs. 1 Satz 1 PuG GR). Das Gesetz enthält jedoch eine dynamische Klausel, wonach die Regierung den Verzicht auf die gedruckte Fassung der AGS beschliessen kann (Art. 10 Abs. 1 S. 2 PuG GR). Die Regierung beabsichtigt, dies auf das Jahr 2016 hin zu tun. Was die Massgeblichkeit der Sammlungen anbelangt, so erklärt Art. 9 PuG GR die Erlasse gemäss der in der AGS veröffentlichten Form für massgebend. Eine Aussage, ob die elektronische oder die gedruckte Fassung der AGS im Fall von Differenzen Vorrang hat, ist dem Gesetz nicht zu entnehmen. Daher dürften – ähnlich wie im Kanton Obwalden – beide Fassungen in gleichem Masse als massgebend zu betrachten sein.

Der *Kanton Waadt* kennt bereits seit den Jahren 2005/2006 faktisch die elektronisch verbindliche Publikation von Erlassen.⁹⁰ Gemäss waadtländischem Publikationsgesetz erfolgt die verbindliche Veröffentlichung von Erlassen in chronologischer Reihenfolge im so genannten «Recueil annuel de la législation vaudoise».⁹¹ Von elektronischen oder gedruckten Fassungen ist im Gesetz, das bereits im Jahr 1977 in Kraft trat, nicht die Rede. Es versteht sich von selbst, dass ursprünglich nur gedruckte Fassungen veröffentlicht wurden – ebenso wie im konsolidierten «Recueil systématique des lois» (Art. 4 LLV). Gemäss einem Beschluss der Staatskanzlei – also ohne weitergehende gesetzliche Grundlage – stellte der Kanton Waadt die Publikation in Papierform im Jahr 2005 jedoch ein. Wesentliche Gründe dafür waren das abnehmende Interesse an der Papierversion, die damit verbundene steigende finanzielle Belastung des Kantons sowie die auf das Internet ausgerichteten Nutzungsgewohnheiten der Bürgerinnen und Bürger. Durch den Verzicht auf die gedruckte Fassung hat die elektronische Version als einzige Form der Veröffentlichung von Erlassen faktisch Rechtsverbindlichkeit erhalten. Das Fehlen einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage hat, soweit ersichtlich, im Kanton Waadt bisher nicht zu Problemen geführt. Dennoch wird gegenwärtig über eine Totalrevision des kantonalen Publikationsgesetzes nachgedacht, die u.a. im Zuge von Neuerungen bei den verwendeten Informatiklösungen erfolgen

⁸⁹ Vgl. ROTH (Fn. 3), S. 69.

⁹⁰ Vgl. WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE (Fn. 7), S. 24; ROTH (Fn. 4), S. 300.

⁹¹ Art. 1 Loi sur la législation vaudoise (RSV 170.51; abgekürzt LLV).

soll. In diesem Zusammenhang könnten die Rechtsgrundlagen dann auch mit Blick auf die Art der (rechtsverbindlichen) Veröffentlichung aktualisiert werden.

Im *Kanton Jura* ist, wie bereits angedeutet, seit der Kantonsgründung im Jahr 1979 die konsolidierte Fassung eines Erlasses die massgebende. Die ursprüngliche, bis Ende 2013 geltende Fassung des kantonalen Publikationsgesetzes (RSJU 170.51; abgekürzt PublG JU) sah in Art. 4 ausdrücklich vor: «Le texte d'un acte législatif publié dans le Recueil systématique l'emporte sur celui paru dans le Recueil officiel.» Systematisch wurde also die chronologische Fassung (Recueil officiel) als ergänzendes Angebot zum rechtsverbindlichen Text in der konsolidierten Sammlung gesehen.

Dieser Sonderfall in der Gesetzgebung auf kantonaler Ebene wird noch bemerkenswerter, wenn man bedenkt, dass in der Praxis die Bestimmungen zur chronologischen Sammlung toter Buchstabe geblieben sind: Eine chronologische Sammlung ist nämlich nie veröffentlicht worden. Laut Auskunft der Staatskanzlei des Kantons Jura haben sich dadurch keine nennenswerten Probleme ergeben; der Rechtsdienst archiviert eine Art offiziöse chronologische Sammlung, um die Rechtslage zu bestimmten Zeitpunkten in der Vergangenheit nachvollziehen zu können. Hinzu kommt, dass im Kanton Jura bereits das Amtsblatt wesentliche Funktionen einer chronologischen Sammlung erfüllt.⁹²

Die nie angewendeten Bestimmungen zur chronologischen Sammlung hat das jurassische Parlament anlässlich der auf den 1. Februar 2014 in Kraft getretenen Revision des Publikationsgesetzes konsequenterweise aufgehoben. Dies unterstreicht, dass sich im Kanton Jura der Fokus auf die konsolidierte Sammlung bewährt hat.

Mit der jüngsten Revision hat der Gesetzgeber zugleich verschiedene Anpassungen vorgenommen, die insbesondere die im Jahr 1979 noch nicht relevante elektronische Veröffentlichung betreffen. So hält das PublG JU neu ausdrücklich fest, dass eine Veröffentlichung der konsolidierten Sammlung in gedruckter und in elektronischer Form erfolgt (Art. 5 PublG JU).⁹³ Im Fall von Differenzen massgebend bleibt jedoch die gedruckte Fassung (Art. 5a PublG JU). In diesem Punkt ist der Kanton Jura also nicht auf die beim Bund und diversen anderen Kantonen zu beobachtende Tendenz eingeschwenkt, die Veröffentlichung von Erlassen rechtsverbindlich im Internet vorzunehmen. Die Regierung führte dazu in ihrer Botschaft aus, dass die technischen Möglichkeiten des im Kanton Jura in Gebrauch stehenden Publikationssystems für die

⁹² Vgl. Message du Gouvernement au Parlement relatif à la modification de la loi sur les publications officielles, 7 mai 2013, Journal des débats du Parlement de la République et Canton du Jura 2013, S. 637.

⁹³ Die Aktualisierung der elektronischen Fassung erfolgt laufend, die der gedruckten Fassung einmal jährlich (Art. 5b PublG JU).

Sicherstellung der Authentizität und Integrität der elektronischen Dokumente noch nicht ausreichen.⁹⁴

Das Beispiel des *Kantons Basel-Landschaft* zeigt ebenfalls, dass die Voraussetzungen für eine rasche Umstellung auf (ausschliesslich) elektronische amtliche Veröffentlichungen nicht überall in gleichem Masse gegeben sind. Der Landrat hat ein Postulat zur Umwandlung des gedruckten Amtsblatts in einen elektronischen Informationsdienst im Oktober 2013 abgeschrieben und möchte im Sinne des entsprechenden Antrags des Regierungsrates zunächst das Inkrafttreten des revidierten eidgenössischen Publikationsgesetzes abwarten, bevor weitere Schritte unternommen werden.⁹⁵

3. Zwischenfazit

Der Überblick zur Praxis in Bund und Kantonen hat gezeigt, dass im Bereich der rechtsverbindlichen Publikation von Erlassen eine Tendenz besteht, sich vom traditionellen Vorrang gedruckter Fassungen zu lösen und nunmehr auf die Rechtsverbindlichkeit der elektronischen chronologischen Fassung abzustellen. Zum Teil ist die Umstellung pragmatisch erfolgt, wobei fehlende Rechtsgrundlagen in einem so fundamentalen Bereich des Rechtsstaats aus Gründen der Rechtssicherheit problematisch sind.⁹⁶ In den meisten Fällen sind die massgeblichen Vorschriften allerdings entsprechend ergänzt und angepasst worden. Insbesondere der Bund hat mit der Revision seines Publikationsgesetzes einen Schritt vollzogen, der auch weitere Kantone dazu bewegen könnte, ihre publikationsrechtlichen Vorschriften zu überarbeiten.

Die Analyse der gegenwärtigen Praxis hat jedoch auch gezeigt, dass nicht alle Kantone (und der Bund) mit der gleichen Geschwindigkeit die aktuellen Herausforderungen der elektronischen Publikation von Erlassen angehen. Im Einzelnen bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen. Dies betrifft auch den Umgang mit den gedruckten Fassungen der Erlasssammlungen, die z.T. gänzlich eingestellt werden, z.T. aber weiterhin als eigenständiges (ggf. sogar einzig rechtsverbindliches) Produkt weitergeführt werden.

⁹⁴ Vgl. Message du Gouvernement au Parlement relatif à la modification de la loi sur les publications officielles, 7 mai 2013, Journal des débats du Parlement de la République et Canton du Jura 2013, S. 636.

⁹⁵ Vgl. Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft (Nr. 2013-229), Bericht zum Postulat Nr. 2012-024 von Siro Imber, FDP-Fraktion: Umwandlung des gedruckten Amtsblattes in einen elektronischen Informationsdienst.

⁹⁶ Vgl. ROTH (Fn. 3), S. 69 f.

Der Trend zu einer rechtsverbindlichen elektronischen Publikation von Erlassen und zu stark ausgebauten Angeboten der elektronischen Erlasssammlungen entspricht der grossen Bedeutung des Internets für die Rechtsanwendung und den heutigen Gewohnheiten der Rechtsuchenden. Zu diesen Gewohnheiten zählt es auch, dass die konsolidierten Fassungen weit häufiger konsultiert werden als die chronologischen. Dennoch ist damit bisher keine konsequente Aufwertung der konsolidierten Fassungen zu rechtsverbindlichen Texten einhergegangen. Ausser im Kanton Jura, wo diese Spezialität schon seit 1979 besteht, haben sich weder der Bund noch die anderen Kantone bisher entschliessen können, den konsolidierten Fassungen von Erlassen Rechtsverbindlichkeit zuzubilligen.

V. Ausblick: Rechtsverbindliche elektronische Publikation konsolidierter Fassungen?

Die bisherigen Ausführungen werfen die Frage auf, ob nicht die rechtsverbindliche elektronische Publikation der *konsolidierten* Fassungen von Erlassen ein logischer, ja beinahe zwingender Schritt wäre, um die publikationsrechtlichen Grundlagen und die Rechtspraxis noch besser in Einklang zu bringen.

In diesem Zusammenhang wäre eine Möglichkeit, die bisher (in den meisten Fällen) vorherrschende Vorrangregel umzukehren und neu statt der chronologischen Fassung die konsolidierte (elektronische) Fassung für massgebend zu erklären. In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass der früher bei der Konsolidierung bestehende Ermessensspielraum der zuständigen Mitarbeitenden der Verwaltung mit den neuen Erlassredaktions- und -verwaltungssystemen verschwindet. Die Konsolidierung werde insoweit zu einem automatisierten und determinierten technischen Vorgang auf Knopfdruck. Der Unterschied zwischen den beiden Dokumentenarten bestehe «nur in einer anderen Ansicht desselben Datenbestands»⁹⁷.

Die Einschätzung, dass mit der automatisierten Konsolidierung der Ermessensspielraum der zuständigen Mitarbeitenden sowie die Fehleranfälligkeit abnehmen, ist zutreffend. Dennoch bleibt der Prozess der Konsolidierung ein komplexer Vorgang.⁹⁸ Trotz der heute verfügbaren technischen Unterstützung werden sich bei der Konsolidierung nach wie vor zahlreiche Fragen insbesondere zur Darstellung und Systematik ergeben, die entweder allgemein über die verwendete Software programmiert oder sogar im Einzelfall durch manuelles Übersteuern geklärt werden müssen. Ein gewisser Gestaltungsspielraum bleibt also. Er ist auch wünschenswert, weil nur so

⁹⁷ ROTH (Fn. 22), S. 40.

⁹⁸ Zu Herausforderungen der Konsolidierung vgl. MOLL (Fn. 36), S. 215 ff.

eine anwenderfreundliche Gestaltung der konsolidierten Erlasse ohne übermässige Beschränkung des Gesetzgebers sichergestellt werden kann.

Wenn aber die konsolidierte Fassung letztlich ein Produkt bleibt, das aus der chronologischen Fassung heraus entsteht, erscheint es inkonsistent und widersprüchlich, die konsolidierte Fassung für rechtsverbindlich zu erklären und die chronologische Fassung nur noch als Materialie oder zusätzliches Serviceangebot aufzufassen. Deutlich vielversprechender ist die parallele, gleichwertige Rechtsverbindlichkeit von konsolidierter und chronologischer Fassung.⁹⁹ Dies würde einerseits der hohen praktischen Bedeutung der konsolidierten Fassung Rechnung tragen und andererseits die wichtige systematische Funktion der chronologischen Fassung berücksichtigen.

Für die Gleichwertigkeit unterschiedlicher Fassungen eines Rechtstexts gibt es im Schweizer Recht ein prominentes Vorbild: die Gleichwertigkeit der Fassungen in den verschiedenen jeweiligen Amtssprachen im Bund und in den mehrsprachigen Kantonen. Auf Bundesebene legt Art. 14 Abs. 1 PublG¹⁰⁰ fest, dass die Veröffentlichung gleichzeitig in den Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch erfolgt und dass die drei Fassungen in gleicher Weise verbindlich sind. Zeigen sich in der Rechtsanwendung Differenzen zwischen den Sprachfassungen, so ist mit Hilfe der anerkannten Auslegungsmethoden zu eruieren, welches der wahre Sinn der Norm ist.¹⁰¹ So kann in einem Fall die eine und in einem anderen Fall eine andere Sprachfassung vorgehen – oder der wahre Sinn kann irgendwo «zwischen» den Sprachfassungen liegen.

Eine ähnliche Lösung für die konsolidierte und die chronologische Fassung von elektronisch publizierten Erlassen wäre ein erheblicher Fortschritt. In den massgeblichen Publikationsgesetzen könnte festgeschrieben werden, dass beide Fassungen in gleicher Weise verbindlich sind. Zur Sicherstellung der parlamentarischen Aufsicht über die Konsolidierung der durch das Parlament verabschiedeten chronologischen (Änderungs-)Erlasse kann eine entsprechend zuständige parlamentarische Kommission eingesetzt werden. Dabei kann es sich beispielsweise um eine ständige parlamentarische Redaktionskommission oder eine Subkommission einer bestehenden ständigen Kommission handeln. Dadurch wird insbesondere auch erreicht, dass die Konsolidierung verwaltungsintern im Rahmen der Geschäftsvorbereitung zuhanden der ent-

⁹⁹ In diese Richtung auch schon ROTH (Fn. 3), S. 69; ROTH (Fn. 4), S. 44 f.; SÄGESSER (Fn. 36), S. 67; WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE (Fn. 7), S. 29.

¹⁰⁰ Durch die Revision vom 26. September 2014 nicht veränderte Bestimmung.

¹⁰¹ Vgl. SCHWEIZER RAINER J./BAUMANN JÉRÔME/SCHNEFFLER JAN, Grundlagen und Verfahren der mehrsprachigen Gesetzgebung im Bund, in: Rainer J. Schweizer/Marco Borghi (Hrsg.), Mehrsprachige Gesetzgebung in der Schweiz, Zürich/St. Gallen 2011, S. 21 m.w.H.; CAUSSIGNAC GÉRARD, Art. 14 PublG, in: Daniel Kettiger/Thomas Sägesser (Hrsg.), Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes, Bern 2011, S. 319.

sprechend zuständigen Kommission überprüft und durch diese einer formalen Kontrolle unterzogen wird. Sollte es dennoch zu Differenzen zwischen der konsolidierten und der chronologischen Fassung kommen, wäre durch Auslegung der wahre Sinn der Norm zu ermitteln. Dazu ist anzumerken, dass solche Differenzen weit seltener auftreten dürften als im Fall unterschiedlicher Sprachfassungen.¹⁰² Bei der Konsolidierung von Erlassen handelt es sich um einen (ganz überwiegend) technischen Vorgang, bei der Redaktion von Erlassen in mehreren Sprachen bzw. der Übersetzung von Erlassen hingegen um einen sprachlichen Prozess, der Nuancierungen mit sich bringt und eine höhere Fehleranfälligkeit aufweist.

Falls es also überhaupt zu materiell bedeutsamen Differenzen zwischen chronologischer und konsolidierter Fassung eines elektronisch publizierten Erlasses kommt, ist es angemessen, bei der Auslegung auch den Vertrauensschutz des Rechtsadressaten (der sich in der Regel auf die konsolidierte Fassung gestützt haben wird) einzubeziehen.¹⁰³ Die heute vorherrschenden Rechtsgrundlagen schenken dem keine Beachtung: Wer sich auf einen Erlass in konsolidierter Form verlässt, dem wird im Fall von Differenzen dennoch ausschliesslich der Erlass in chronologischer Form entgegengehalten. Dies ist aufgrund der Nutzergewohnheiten und des faktisch erheblich einfacheren Zugangs zu den konsolidierten Fassungen anachronistisch.

Insgesamt schafft die rechtliche Gleichwertigkeit von chronologischer und konsolidierter elektronischer Fassung die notwendige Balance zwischen den Nutzerbedürfnissen, dem Prozess der Rechtsetzung und der technischen Umsetzung der Erlasspublikation in den elektronischen Erlasssammlungen. Im seltenen Fall von Differenzen zwischen den Fassungen kann durch Auslegung und unter Beizug von chronologischer *und* konsolidierter Fassung die richtige Anwendung der fraglichen Norm ermittelt werden. In dieser Perspektive sind die gegenwärtigen Reformen in Bund und Kantonen in Bezug auf die rechtsverbindliche elektronische Publikation (nur) der chronologischen Erlasssammlungen erst ein Zwischenschritt auf dem Weg zu einer konsequenten Ausrichtung des Publikationsrechts auf die bereits heute vorherrschende Praxis.

¹⁰² In seiner Antwort vom 22. August 2007 auf die Motion Noser (07.3338) hat der Bundesrat festgehalten, dass bis zu diesem Zeitpunkt keine solchen Differenzen aufgetreten seien.

¹⁰³ Vgl. ROTH (Fn. 3), S. 69.