

Publikation interkantonaler Verträge

Zinon Koumbarakis | *Die Bedeutung interkantionaler Verträge hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen, und ein Ende dieses Trends ist nicht absehbar. Entsprechend gewinnt auch die Thematik der Publikation interkantionaler Verträge an Bedeutung. Die gegenwärtige Rechtslage und Praxis bei der Publikation solcher Verträge erweist sich als ungenügend. Deshalb ist nach Lösungen zu suchen, die sich an den Funktionen der Publikation orientieren.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Gegenwärtige Rechtslage und Praxis
- 3 Funktionen der Publikation
- 4 Würdigung des Status quo
- 5 Lösungsvarianten
- 6 Schlussbetrachtung

1 Einleitung

Gemäss Artikel 48 Absatz 1 BV vom 18. April 1999 (SR 101) können die Kantone Verträge schliessen sowie gemeinschaftliche Organisationen und Einrichtungen schaffen. Öffentlich-rechtliche Verträge zwischen den Kantonen können jedes Thema beschlagen, das in deren Zuständigkeit fällt. Sie werden auch als Konkordate, Abkommen oder interkantonale Vereinbarungen bezeichnet.

Der Bereich der kantonalen Aussenbeziehungen ist von einer wachsenden Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit geprägt. Interkantonale Verträge stellen dabei den wichtigsten Aspekt des horizontalen kooperativen Föderalismus dar. Immer häufiger regeln sie nicht nur die operative Aufgabenerfüllung und Zusammenarbeit auf Kantonsebene, sondern haben zunehmend auch rechtsetzenden Charakter oder anderweitige Inhalte von besonderer Tragweite. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) nimmt die Zusammenarbeit weiter zu. Durch diese Entwicklung wächst das Bedürfnis nach Zugänglichkeit, Übersichtlichkeit und Transparenz interkantionaler Verträge, weshalb auch die Thematik der Publikation interkantionaler Verträge neue und massgebliche Bedeutung erlangt.

Anlass der vorliegenden Untersuchung bildet ein Konzept des Instituts für Föderalismus (IFF) zuhanden der Konferenz der Sekretäre der interkantonalen Konferenzen (Koseko) vom 14. Dezember 2007. Darin wird festgestellt, dass die Publikation des interkantonalen Rechts grosse Defizite aufweist. Es werden zwei Vorschläge aufgezeigt, um sie zu beheben. Der erste Lösungsvorschlag sieht eine

konsolidierte Darstellung des interkantonalen Rechts der Schweiz vor, und der zweite, weitergehende Lösungsvorschlag beinhaltet die Schaffung eines «Portals der Kantone» als Internet-Portal für interkantonales Recht (Koseko 2007, 1). In einem zweiten Konzept zuhanden der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vom 22. Mai 2008 werden die massgebenden Punkte des ersten Konzepts verfeinert (KKJPD 2008, 3 ff.).

Vor dem Hintergrund des festgestellten Publikationsdefizits und der vorgeschlagenen Lösungen stellen sich die grundlegenden Fragen, ob und in welcher Art und Weise ein Handlungsbedarf besteht beziehungsweise wie allfällige Lösungen im Grundsatz zu bewerten sind. Notwendig wird deshalb eine Analyse der gegenwärtigen Rechtslage und Praxis der Publikation interkantonalen Verträge. In einem nächsten Schritt sind die Funktionen der Publikation herauszuarbeiten, um den gegenwärtigen Status quo zu würdigen. Auf dieser Grundlage sind mögliche Lösungsvorschläge zu erarbeiten und zu bewerten. Den Abschluss bildet eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.

2 Gegenwärtige Rechtslage und Praxis

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Typologie

In der Lehre wird zwischen rechtsgeschäftlichen und rechtsetzenden interkantonalen Verträgen unterschieden (Abderhalden 2008, N 12 ff. zu Art. 48 BV; Häfelin/Haller/Keller 2008, Rn. 1282 ff.; Rhinow 2003, Rn. 817 ff.). Rechtsgeschäftliche Verträge begründen ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen zwei oder allenfalls mehreren Kantonen, indem sie in vertraglicher Weise gegenseitige Rechte und Pflichten umschreiben. In der Regel handelt es sich dabei um Verwaltungsgeschäfte. Demgegenüber dienen rechtsetzende Verträge der interkantonalen Rechtsvereinheitlichung. Auf dem Weg einer Vereinbarung wird von verschiedenen Kantonen eine inhaltlich übereinstimmende generell-abstrakte Regelung getroffen.

Je nach ihrer rechtlichen Wirkungsweise werden unmittelbar und mittelbar rechtsetzende Verträge unterschieden. Unmittelbar rechtsetzende Verträge enthalten generell-abstrakte Normen, welche Private und rechtsanwendende Organe der beteiligten Kantone direkt berechtigen und verpflichten. Eine Übernahme ins innerkantonale Recht, eine Transformation, ist nicht erforderlich. Mittelbar rechtsetzende Verträge weisen demgegenüber keine direkt anwendbaren generell-abstrakten Normen auf, sondern verpflichten die Kantone, ihr internes Recht nach den Bestimmungen des Vertrags zu gestalten. Erst mit der Transformation, das heisst dem Erlass entsprechender kantonalen Bestimmungen, erlangt das vereinbarte Recht Gültigkeit für die Rechtsunterworfenen.

Bei rechtsgeschäftlichen Verträgen sind die Bürgerinnen und Bürger weder unmittelbar noch mittelbar in ihren Rechten betroffen. Dies im Gegensatz zu rechtsetzenden Verträgen. Der Gegensatz zwischen rechtsgeschäftlichen und rechtsetzenden Verträgen ist jedoch nicht absolut. In zahlreichen Fällen enthalten interkantonale Verträge Elemente beider Kategorien (Abderhalden 2008, N 15 zu Art. 48 BV; Häfelin/Haller/Keller 2008, Rn. 1287). So stellt zum Beispiel das Konkordat vom 10. Dezember 1948 zwischen den Kantonen der Eidgenossenschaft über den Abschluss von Steuerabkommen einerseits gewisse Verpflichtungen für die Konkordatskantone auf, andererseits wirken sich einzelne Bestimmungen direkt auf die Rechtsstellung der Steuerpflichtigen aus (vgl. Art. 1 Abs. 2; LS 671.1).

Nicht zu den interkantonalen Verträgen gehören die Ausführungserlasse interkantonomer Organe. Sie stehen zu diesen aber in einem engen Zusammenhang, da sie sich auf die interkantonalen Verträge stützen (vgl. Art. 48 Abs. 4 BV). Die Ausführungserlasse interkantonomer Organe weisen in der Praxis die unterschiedlichsten Bezeichnungen auf, wie Reglement, Ausführungsbestimmung, Vollzugsvorschrift oder Ordnung.

Bei Verordnungen wird in der Lehre unter dem Gesichtspunkt der Adressaten zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen unterschieden. Rechtsverordnungen enthalten Rechtsnormen, welche Rechte und Pflichten von Bürgerinnen und Bürgern begründen oder die Organisation und das Verfahren von Behörden regeln. Verwaltungsverordnungen richten sich demgegenüber an die Behörden und schaffen grundsätzlich keine Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger (Häfelin/Haller/Keller 2008, Rn. 1854 f.). Analog kann auch bei den Ausführungserlassen interkantonomer Organe zwischen «Rechts-Ausführungserlassen» und «Verwaltungs-Ausführungserlassen» unterschieden werden, je nachdem, ob sie Rechte und Pflichten von Bürgerinnen und Bürgern begründen.

2.1.2 *Publikationsgebot interkantonomer Verträge*

Das Bundesgericht postuliert die Publikation interkantonomer Verträge. Es leitete das Publikationsgebot unter der alten Bundesverfassung aus dem Grundsatz der Rechtsgleichheit nach Artikel 4 aBV vom 29. Mai 1874 ab. In der neuen Bundesverfassung ist die Rechtsgleichheit in Artikel 8 BV geregelt. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb das Publikationsgebot nach der Revision der Bundesverfassung nicht auch aus dem Grundsatz der Rechtsgleichheit abzuleiten wäre. Weiter gilt das Publikationsgebot auch aufgrund des Willkürverbots nach Artikel 9 BV und dem Grundsatz von Artikel 5 Absatz 1 BV, wonach Grundlage und Schranke staatlichen Handelns das Recht ist (Hangartner 2008, N 16 zu Art. 5 BV).

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts bildet die Publikation von Erlassen, von gewissen Sonderfällen abgesehen, eine unabdingliche Voraussetzung für ihre Anwendbarkeit und Verbindlichkeit gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Diese sollen die Möglichkeit haben, das Recht zu kennen und sich danach auszurichten. Die Form der Publikation richtet sich nach der Gesetzgebung des jeweiligen Gemeinwesens (vgl. BGE 120 Ia 1; BGE 104 Ia 167).

Vor diesem Hintergrund ist in der Lehre allgemein anerkannt, dass interkantonale Verträge mit einem allgemeinverbindlichen Inhalt, die den Einzelnen *direkt* verpflichten oder berechtigen, wie andere rechtsetzende Erlasse der rechtsgenügenden Publikation bedürfen (Kehrli 1968, 77; Sigrist 1978, 203; Weber 1976, 47; Zehnder 2007, 186). Die aus dem Grundsatz der Rechtsgleichheit abgeleitete Pflicht zur Publikation gilt damit für interkantonale Verträge, die ausschliesslich oder mindestens teilweise aus Bestimmungen mit unmittelbar rechtsetzendem Charakter bestehen, nicht hingegen für solche mit ausschliesslich mittelbar rechtsetzendem oder bloss rechtsgeschäftlichem Charakter.

2.1.3 *Publikationsgebot von Erlassen interkantonomer Organe*

«Rechts-Ausführungserlasse» interkantonomer Organe sind mit Blick auf die dargestellte Rechtsprechung des Bundesgerichts zu publizieren (vgl. Zehnder 2007, 305). Der Gestaltungsspielraum bei der Publikation ist gross, da das Publikationsrecht mit dem interkantonomem Vertrag frei gesetzt werden kann. Das bedeutet, der interkantonale Vertrag kann eigene Publikationsregeln aufstellen und eigene Publikationsorgane definieren. Dazu können zum Beispiel eigene Drucksachen oder bestehende Fachzeitschriften als Publikationsorgan eingesetzt werden. So sind zum Beispiel gemäss § 29 Absatz 1 des Viehhandelskonkordats (Interkantonale Übereinkunft vom 13. September 1943 über den Viehhandel (Viehhandelskonkordat), LS 916.32) die «Mitteilungen des Veterinärarnites» amtliches Publikationsorgan für Bekanntmachungen über den Viehhandel, und die Händler sind gemäss § 29 Absatz 2 zu deren Abonnement verpflichtet. Möglich ist auch eine Publikation durch alle Trägerkantone nach ihrem eigenen Recht. Enthält ein Vertrag keine Bestimmungen über die Publikation von Ausführungserlassen, kommt diese Regelung nach der Lehre subsidiär zur Anwendung (Häfelin 1969, 655; Sigrist 1978, 204 f.; Zehnder 2007, 319)¹.

Da es sich bei «Rechts-Ausführungserlassen» interkantonomer Organe ebenfalls um zu veröfentlichendes interkantonales Recht handelt, gelten die folgenden Überlegungen zur Publikation interkantonomer Verträge analog.

2.2 Bundesebene

Am 1. Januar 2005 ist das neue Publikationsgesetz (PublG)² in Kraft getreten. Es hat das alte Publikationsgesetz (aPublG)³ ersetzt.

Gemäss Artikel 48 Absatz 3 zweiter Satz BV sind Verträge zwischen den Kantonen dem Bund zur Kenntnis zu bringen. Anders als unter der alten Bundesverfassung bedürfen interkantonale Verträge keiner Genehmigung durch den Bund mehr. Aufgrund dieses Wechsels von der Genehmigungs- zur Informationspflicht des Bundes wurde bei der Totalrevision des Publikationsgesetzes auf die Publikation interkantonaler Verträge *ohne* Beteiligung des Bundes gänzlich verzichtet. Die entsprechenden Texte wurden aus der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR) entfernt.⁴ In Artikel 62 Absatz 1 RVOG (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010) ist lediglich vorgesehen, dass der Bund über Verträge, die ihm zur Kenntnis gebracht wurden, im Bundesblatt orientiert.

Nach Artikel 48 Absatz 2 BV kann sich der *Bund* im Rahmen seiner Zuständigkeiten an Verträgen zwischen den Kantonen beteiligen. Für solche rechtsetzenden oder zur Rechtsetzung verpflichtenden Verträge sieht Artikel 4 Buchstabe a PublG vor, dass sie in der AS publiziert werden müssen. Andere Verträge werden gemäss Artikel 4 Buchstabe b PublG nur dann in die AS aufgenommen, wenn der Bundesrat die Veröffentlichung ausdrücklich anordnet.

Gemäss der am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Bestimmung von Artikel 48a Absatz 1 BV kann der *Bund* auf Antrag interessierter Kantone in gewissen Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemeinverbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten. In den Artikeln 14 und 15 FiLaG (Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich, SR 613.2; vollständig in Kraft seit 1. Januar 2008, vgl. AS 2007 6821) werden die beiden Instrumente «Allgemeinverbindlicherklärung» und «Beteiligungspflicht» näher ausgeführt. In der Botschaft zum Publikationsgesetz hatte sich der Bundesrat vorbehalten, je nach Verlauf der Beratungen über die Vorlage zum FiLaG, die Aufnahme einer Bestimmung ins Publikationsgesetz zu beantragen, welche die Veröffentlichung der nach den genannten Bestimmungen abgeschlossenen Verträge durch den Bund ermöglicht (vgl. BBl 2003, 7717). Allfällige Vorhaben zu einer entsprechenden Anpassung des Publikationsgesetzes sind bisher nicht bekannt.

2.3 Interkantonale Ebene

Die Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK), bestehend aus den Kantonen Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug, veröffentlicht in einer Sammlung Konkordate, Verträge und Vereinbarungen mit Zentralschweizer Beteiligung. Die Sammlung ist im Internet abrufbar.⁵

Weiterführt die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) eine Systematische Sammlung des interkantonalen Rechts im Bildungsbereich und passt deren Stand laufend an. Die Rechtssammlung ist ebenfalls im Internet abrufbar.⁶ Auf einer speziellen Seite findet sich ferner ein Überblick über die aktuell gültigen interkantonalen Verträge, wie sie auch in der vorgenannten Rechtsammlung enthalten sind, sowie Hinweise auf geplante Verträge.⁷

Den genannten Sammlungen kommt keinerlei Wirkung in Bezug auf die Geltung der Texte zu. Weder kann die Rechtswirkung eines nicht aufgenommenen Textes verneint werden, noch ist auszuschliessen, dass ein aufgelisteter Text ausser Kraft ist.

2.4 Kantonale Ebene

Alle Kantone kennen Regelungen, wonach die von ihnen ratifizierten interkantonalen Verträge in ihren amtlichen Sammlungen zu publizieren sind.⁸

Einige Kantone haben begonnen, im Register ihrer Gesetzessammlungen die interkantonalen Verträge separat aufzulisten. So führt zum Beispiel der Kanton Glarus neben seiner Erlassammlung noch ein öffentliches Verzeichnis der Konkordate, Konzessionen, Übereinkünfte, Vereinbarungen und Verträge von allgemeinem Interesse und sammelt die nicht in der Gesetzessammlung erscheinenden Verträge in einem Vertragsbuch, das auf der Staatskanzlei aufliegt. Das Verzeichnis ist über Internet abrufbar.⁹ Bereits ab Beginn des 20. Jahrhunderts wurde auf Unzulänglichkeiten bei der Publikation interkantonomer Verträge hingewiesen, als sie noch nicht den Umfang und die Bedeutung von heute hatten. So wurde namentlich gerügt, dass deren Publikation von Zufälligkeiten abhängt. Manche Erlasse würden nicht und andere absichtlich übergangen (Hangartner 1967, 348; Häfelin 1969, 655; Sigrist 1978, 203 mit weiteren Hinweisen).

Auch ein Blick auf die heutige Rechtswirklichkeit zeigt, dass es um die Möglichkeit, sich im Einzelfall und mit zumutbarem Aufwand die Kenntnis eines interkantonomer Vertrages zu verschaffen, oftmals nicht besonders gut bestellt ist (Abderhalden 2006, 14 f.; Brunner 2000, 173; Sigrist 1978, 205; Zehnder 2007, 187). Die Kantone publizieren nicht immer rechtskonform sämtliche Vereinbarungen, denen sie beigetreten sind. Weiter entsprechen die in den kantonalen Erlassammlungen publizierten Versionen einer Vereinbarung nicht immer der aktuellsten Fassung, und die Wortlaute der Publikationen sind zum Teil nicht identisch. Auch ist nicht immer ersichtlich, wann ein Kanton einer bestimmten Vereinbarung beigetreten beziehungsweise wann eine Vereinbarung in Kraft getreten ist.¹⁰

2.5 Nichtamtliche Publikation

Neben der bisher aufgeführten Publikation durch Amtsstellen bestehen auch Einrichtungen, die der Vermittlung von nicht verbindlicher Information über den Inhalt von interkantonalen Verträgen dienen. Die Informationsfunktion dieser Einrichtungen in der Praxis ist teilweise von erheblicher Bedeutung.

Das Institut für Föderalismus (IFF) betreibt ein Internet-Portal, das derzeit sämtliche Erlasse des Bundes sowie aller Kantone in sämtlichen seit Mai 2006 publizierten Versionen erfasst.¹¹ Diese Datenbank enthält die Links zu den kantonalen Gesetzessammlungen, in denen der jeweilige interkantonale Vertrag publiziert ist.

Zwar betreibt auch der Bund ein Internet-Portal, das interkantonale Verträge erfasst.¹² Dieses stützt sich jedoch auf die Datenbank des Instituts für Föderalismus, weshalb sein Nutzen bis heute nicht darüber hinausgeht.

Das letzte gesamtschweizerische Konkordatsregister wurde 1981 erstellt (Frenkel/Blaser 1981). Seither wurde es nicht mehr nachgeführt, weshalb seine Bedeutung in der Praxis nach knapp dreissig Jahren gering ist.

3 Funktionen der Publikation

Im Anschluss an die Darstellung der Rechtslage und Praxis stellt sich die Frage, welchen Anforderungen die Publikation interkantonalen Verträge in rechtsetzungstechnischer Hinsicht idealtypisch zu genügen hätte. Dabei ist von den Funktionen der Publikation auszugehen:

Feststellbarkeit

Aufgrund der Publikation von Rechtsvorschriften sollen alle Rechtsunterworfenen in der Lage sein, jederzeit und ohne besonderen Aufwand abzuklären, wie der Text der massgebenden Vorschriften lautet. Demgegenüber haben geheime Rechtsvorschriften keinen Anspruch auf Geltung (Holzinger 1988, 313; Müller 2006, Rn. 161; Schneider 1982, Rn. 482). Daraus lassen sich folgende Postulate ableiten.

– *Zugänglichkeit*

Es muss für die Rechtsunterworfenen möglich sein, mit zumutbarem Aufwand von den massgebenden Rechtsvorschriften Kenntnis zu nehmen. Dabei spielt vor allem die örtliche, zeitliche, technische und finanzielle Zugänglichkeit (vgl. Ziff. 5.5.5) zu den publizierten Rechtsvorschriften eine Rolle.

– *Übersichtlichkeit*

Es muss den Rechtsunterworfenen möglich sein, die massgebenden Rechtsvorschriften aus der Masse des publizierten Rechtsstoffes mit zumutbarem Aufwand relativ rasch und zuverlässig herauszufinden.

Die Forderungen nach Zugänglichkeit und Übersichtlichkeit verlangen damit idealtypisch eine systematische Erfassung und eine zentrale Publikation interkantonalen Verträge.

Verbindlichkeit

Eine weitere Funktion der Publikation besteht darin, den verbindlichen Text der Rechtsvorschriften festzuhalten. Vor der Publikation sind die massgebenden Rechtsvorschriften nicht existent (Holzinger 1988, 313; Müller 2006, Rn. 161). Daraus wird deutlich, dass ein Optimum an Authentizität und damit an Sicherheit über den Inhalt der Rechtsvorschriften erzielt wird, wenn sich die Publikation auf ein bestimmtes Publikationsverfahren beziehungsweise ein bestimmtes Publikationsorgan konzentriert.

Voraussehbarkeit

Ist die Feststellbarkeit und Verbindlichkeit gegeben, führt dies auch zur Voraussehbarkeit der für das Verhalten der Rechtsunterworfenen massgebenden Rechtsvorschriften. Sie sollen sich darauf ausrichten und Dispositionen treffen können (Müller 2006, Rn. 161). Damit leistet die Publikation einen äusserst wesentlichen Beitrag zur Rechtssicherheit.

Informationsfunktion?

Keine zentrale Funktion der Publikation stellt die Vermittlung von Rechtskenntnissen bei der breiten Öffentlichkeit dar. Die Aufgabe, über das geltende Recht zu informieren, erfüllen primär andere Institutionen, wie beispielsweise Massenmedien oder amtliche Mitteilungen und Anweisungen. Die Bürgerinnen und Bürger konsultieren in der Regel einen Erlass auch dann nicht, wenn sie in einem konkreten Fall davon betroffen sind. Dies im Gegensatz zu Fachleuten, die sich aufgrund der publizierten Erlasstexte über deren Inhalt informieren (Müller 2006, Rn. 161; Müller 1982; 553 f.; Rehbindler 2007, Rn. 126).

4 Würdigung des Status quo

Die gegenwärtige Praxis der Publikation interkantonalen Verträge genügt den Ansprüchen einer klaren und transparenten Publikation von allgemeinverbindlichen Rechtsnormen nicht. Dies wiegt umso schwerer, als die Bedeutung der interkantonalen Verträge in den letzten Jahren stark zugenommen hat und eine Änderung dieses Trends nicht erkennbar ist. Werden bei interkantonalen Verträgen Publikationsvorschriften und allgemeine rechtsstaatliche Publikationsgrundsätze nur teilweise und nur unvollkommen beachtet, stellt dies nicht nur eine praktische, sondern auch eine rechtliche Unzulänglichkeit dar. Verfügungen und Entscheide, die auf nicht oder ungenügend publizierten interkantonalen Vorschriften abgestützt werden, sind fehlerhaft.

In dieser Situation verlangen grundsätzliche rechtsstaatliche Erwägungen und der darauf aufbauende Grundsatz der Publikation nach Massnahmen, die es den Rechtssuchenden erlauben, sich über die im Einzelfall geltende Rechtslage hinreichend und in zumutbarer sowie effizienter Weise zu informieren. Die dafür zur Verfügung stehenden Lösungsvarianten sind vielfältig. Im Folgenden soll versucht werden, mögliche Lösungen überblicksweise darzustellen und mit Blick auf die herausgearbeiteten Funktionen der Publikation zu bewerten.

Gegenstand sämtlicher Lösungsvarianten sind interkantonale Verträge mit ausschliesslich oder teilweise unmittelbar rechtsetzendem Charakter, nicht hingegen solche mit ausschliesslich mittelbarem recht setzenden oder mit rechtsgeschäftlichem Charakter. Von den Ausführungserlassen interkantonalen Organe sind die «Rechts-Ausführungserlasse», nicht hingegen die «Verwaltungs-Ausführungserlasse» betroffen (vgl. Ziff. 2.1.2 und Ziff. 2.1.3).

5 Lösungsvarianten

5.1 Bundesebene

5.1.1 Interkantonale Verträge ohne Beteiligung des Bundes

Eine Publikation interkantonalen Verträge durch den Bund würde eine systematische Erfassung und zentrale Publikation gewährleisten. Bundesbehörden, nicht-beteiligte Kantone und Rechtsunterworfenen könnten mit zumutbarem Aufwand von den massgebenden Rechtsvorschriften Kenntnis erlangen. Ferner wären die beteiligten Kantone in jedem Zeitpunkt namentlich ersichtlich.

Interkantonale Verträge *ohne* Beteiligung des Bundes sind dem Bund nur noch zur Kenntnis zu bringen (vgl. Ziff. 2.2). Dieser Wechsel von der Genehmigungs- zur blossen Informationspflicht hat auch den Status der interkantonalen Verträge verändert. Bei der Revision des Publikationsgesetzes wurde deshalb auf eine Publikation interkantonalen Verträge ohne Beteiligung des Bundes verzichtet (BBl 2003, 7717). Dass derartige interkantonale Verträge nicht mehr in der AS publiziert werden, ist aus systematischen Gründen verständlich. Beim interkantonalen Recht handelt es sich nicht um Bundesrecht. Interkantonale Verträge sind Teil des kantonalen Rechts. Die Publikation derartiger interkantonalen Verträge stellt damit keine Bundesaufgabe dar. Auch würde sie die Gesetzessammlungen des Bundes umfangmässig stark belasten. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, müssten die kantonalen Publikationsvorschriften entsprechend angepasst werden.

5.1.2 Interkantonale Verträge mit Beteiligung des Bundes

Artikel 48 Absatz 2 BV sieht vor, dass sich der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten an Verträgen zwischen den Kantonen beteiligen kann (vgl. Ziff. 2.2). Die Feststellung, dass diese Vertragsform künftig vermehrt angewendet

werden dürfte, sowie der Umstand, dass im Gegensatz zum interkantonalen Recht der Bund bei dieser Rechtssetzungsform mitbeteiligt ist, haben mit Artikel 4 PublG zur Aufnahme einer Bestimmung über die Publikation von Verträgen zwischen Bund und Kantonen geführt (vgl. BBl 2003, 7718, 7725). Diese Regelung ist nachvollziehbar, da rechtsetzende Vereinbarungen mit dem Bund neben dem interkantonalen Recht eine besondere Art des bundesstaatlichen Interföderationsrechts bilden.

Gemäss Artikel 48a Absatz 1 BV kann der Bund auf Antrag interessierter Kantone in gewissen Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemeinverbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten (vgl. Ziff. 2.2). Da sich der Bund im Rahmen der Allgemeinverbindlicherklärung beziehungsweise der Beteiligungspflicht an diesen interkantonalen Verträgen mitbeteiligt, wird deren Veröffentlichung in der AS des Bundesrechts gefordert (vgl. BBl 2003, 7717). Dies erscheint insoweit gerechtfertigt, als allgemeinverbindlich erklärte interkantonale Vereinbarungen faktisch dieselbe Bedeutung erlangen können wie Bundesrecht.

Der Bund erlangt als beteiligte Vertragspartei im Sinne von Artikel 48 Absatz 2 BV stets Kenntnis dieser interkantonalen Verträge. Dies gilt auch, wenn er nach Artikel 48a Absatz 1 BV interkantonale Verträge allgemeinverbindlich erklärt oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichtet. Deshalb ist davon auszugehen, dass sämtliche derartigen interkantonalen Verträge in der AS publiziert werden, wodurch dem Postulat nach Zugänglichkeit Rechnung getragen wird.

Eine Publikation auf Bundes- wie auch auf kantonaler Ebene führt jedoch weiterhin zu Doppelspurigkeiten, und die Forderung nach besserer Übersichtlichkeit im Sinne einer zentralen Publikation wird nur begrenzt erfüllt. Bei einer zentralen, umfassenden und systematischen Publikation interkantonomer Verträge ist eine Publikation auf Bundesebene weder nötig noch zweckmässig.

5.2 Interkantonale Ebene

Die Forderung nach Transparenz bei interkantonalen Verträgen verlangt nach einer systematischen Erfassung und zentralen Publikation. Eine Möglichkeit dazu ist die Schaffung einer Sammlung interkantonomer Rechts (SIR) im Rahmen eines interkantonomer Vertrags über die Publikation («Publikationsvereinbarung»)¹³. Diese interkantonale Vereinbarung müsste mit Beteiligung sämtlicher Kantone begründet werden. Sie müsste sämtliche interkantonomer Verträge mit rechtsetzendem Charakter wie auch die Erlasse der interkantonomer Organe beinhalten. Weiter müsste der entsprechenden Sammlung positive und negative Rechtskraft

zuerkannt werden. Das heisst, alle in die Sammlung aufgenommenen interkantonalen Verträge wären verbindlich, alle nicht aufgenommenen unverbindlich. Durch eine Lösung auf interkantonomer Ebene könnte auf die Publikation in den kantonalen Gesetzessammlungen verzichtet werden. Eine doppelte Publikation wäre weder mit Blick auf die Funktionen der Publikation noch aus rechtsstaatlicher Sicht notwendig.

Die Voraussehbarkeit der für das Verhalten der Adressatinnen und Adressaten massgebenden Vorschriften wäre gewährleistet, da die Wortlaute der interkantonalen Verträge publiziert werden müssten. Da sämtliche interkantonalen Verträge mit rechtsetzendem Charakter wie auch ihre Änderungen zu publizieren wären, würde die Sammlung stets auch die aktuellste Fassung enthalten. Weiter würde eine systematische Erfassung die Zugänglichkeit und Übersichtlichkeit verbessern. Auch wäre stets ersichtlich, wann ein Kanton einer bestimmten Vereinbarung beigetreten beziehungsweise wann eine Vereinbarung in Kraft getreten ist. Eine derartige Sammlung mit Rechtskraft würde die Rechtsstaatlichkeit gegenüber dem heutigen Zustand verbessern. Zudem würden Mehrfachpublikationen verhindert und dadurch die kantonalen Gesetzessammlungen entlastet. Durch eine zentrale Publikation könnten schliesslich interessierte Kantone gewissermassen zum Beitritt eingeladen werden (vgl. Hangartner 1967, 349; Sigrist 1978, 208).

Als Nachteil einer Sammlung interkantonalen Rechts ist zu erwähnen, dass damit ins kantonale Publikationsrecht eingegriffen wird, das auch die Veröffentlichung interkantonomer Verträge zu regeln hat. Ferner führt die Herausgabe einer solchen Sammlung zu zusätzlichen finanziellen Aufwendungen für die Kantone, da diese Aufgabe durch eine bestehende (zum Beispiel die Staatskanzlei eines Kantons) oder neu zu schaffende Stelle übernommen werden müsste. Insgesamt dürfte eine entsprechende Sammlung jedoch zu einer finanziellen Entlastung führen, da eine Publikation nur noch einmal erfolgen müsste und nicht wie bisher in allen jeweiligen Vertragskantonen. Mit Blick auf den nicht unerheblichen Aufwand für den Aufbau einer solchen Sammlung des interkantonomeren Rechts wäre es denkbar, in einem ersten Schritt die rechtsetzenden Erlasse interkantonomer Organe noch nicht zu berücksichtigen und bloss die interkantonomeren Verträge mit (unmittelbar) rechtsetzendem Charakter aufzunehmen.

Bei der praktischen Umsetzung wäre zu prüfen, inwieweit kantonale (Verfassungs-) Normen vom Abschluss einer solchen Publikationsvereinbarung tangiert wären. In der Regel dürfte lediglich eine entsprechende Änderung der jeweiligen kantonalen Publikationsgesetze beziehungsweise -verordnungen notwendig werden. Zu berücksichtigen wäre die Möglichkeit allfälliger kantonomer Referenden gegen dieses Vorhaben.

5.3 Kantonale Ebene

Aus rechtsstaatlichen Gründen ist eine Veröffentlichung derjenigen interkantonalen Verträge notwendig, die einen allgemeinverbindlichen Inhalt aufweisen und den Einzelnen direkt verpflichten oder berechtigen (vgl. Ziff. 2.1.2).¹⁴ Um einen besseren Überblick über die den Kanton betreffenden interkantonalen Verträge zu gewähren, wäre – den gesetzlichen Vorgaben folgend – sicherzustellen, dass fortan sämtliche interkantonalen Verträge in die Gesetzessammlungen aufgenommen werden. Bei einer derartigen Lösung auf kantonaler Ebene müsste keine weitere Gesetzessammlung geschaffen werden. Ferner würde die Publikation interkantonomer Verträge wie bisher im Aufgabenbereich jedes Kantons bleiben.¹⁵

Nachteilig an dieser Lösung wäre weiterhin die mehrfache Publikation desselben Erlasses in den Gesetzessammlungen aller beteiligten Kantone.

In der Praxis werden die kantonalen Publikationsvorschriften nicht immer eingehalten (vgl. Ziff. 2.4). Vor dem Hintergrund der Postulate der Zugänglichkeit und Übersichtlichkeit wird deutlich, dass auch eine ausnahmslose Einhaltung dieser Publikationsvorschriften bei einer interkantonalen Optik zu keiner Systematik, Einheitlichkeit und damit besseren Transparenz in der Publikation interkantonomer Verträge führt. Eine Lösung auf kantonaler Ebene genügt damit den Funktionen der Publikation nur bedingt und ist deshalb weniger optimal als eine Lösung auf interkantonomer Ebene.

5.4 Nichtamtliche Ebene

Solange eine rechtsverbindliche und systematische Publikation interkantonomer Vereinbarungen in der jeweils aktuellen Fassung nicht realisiert werden kann, könnte die Übersichtlichkeit und die Auffindbarkeit der im Einzelfall relevanten interkantonomer Verträge in ihrer jeweils geltenden Fassung durch eine nichtamtliche, gleichwohl aber mit höchstmöglicher Richtigkeitsgewähr ausgestattete Sammlung gewährleistet werden. Es würde sich dabei um eine Sammlung des interkantonomer Rechts handeln, die reine Informationsfunktionen wahrnimmt, ohne verbindlichen Charakter aufzuweisen. In diese Richtung geht der Vorschlag des Instituts für Föderalismus (vgl. Ziff. 1).

Aufgrund der heutigen Situation bei der Publikation interkantonomer Verträge beziehungsweise des interkantonomer Rechts insgesamt ist davon auszugehen, dass eine zentrale und öffentliche Zusammenstellung einen gewissen praktischen Nutzen bringt.

Die wesentlichen rechtsstaatlichen Publikationsfunktionen, namentlich die Voraussehbarkeit und Verbindlichkeit, könnten durch eine rein informative Sammlung ohne verbindlichen Charakter nicht gewährleistet werden. Der

verbindliche Text würde nicht festgehalten und die geforderte Rechtssicherheit würde nicht hergestellt. Eine derartige Sammlung würde deshalb die rechtsstaatlichen Anforderungen an die Publikation nicht erfüllen. Eine rein informative Sammlung, deren Realisierung ebenfalls Kosten verursacht und zu Doppelspurigkeiten führt, stellt deshalb keine Alternative zu einer offiziellen Sammlung des interkantonalen Rechts dar.

5.5 Form der Publikation

5.5.1 Ausgangslage

Die Informationsbeschaffung im juristischen Bereich verlagert sich immer mehr auf das Internet. Die Rechtssammlungen des Bundes sind zurzeit die am meisten konsultierten Websites der Bundesverwaltung (vgl. Muralt Müller 2000, 136)¹⁶. Deshalb stellt sich bei der Schaffung einer Sammlung des interkantonalen Rechts die Frage nach der Form der Publikation (Publikation in Papierform oder elektronische Publikation) und damit verknüpft auch die Frage nach der Massgeblichkeit der entsprechenden Fassung.

Eine Vorreiterrolle bei der elektronischen Publikation von Erlassen kommt Österreich zu. Dort werden seit dem 1. Januar 2004 auf Grundlage des Kundmachungsgesetzes 2004 die Rechtsvorschriften des Bundes nicht mehr in Papierform (Bundesgesetzblatt), sondern ausschliesslich im Internet (Bundesgesetzblatt neu in elektronischer Form) authentisch publiziert (BGBl. I 2003/100; vgl. insb. §§ 6 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgesetzblatt 2004 (BGBLG)). Bei der Schaffung einer Sammlung des interkantonalen Rechts drängt es sich deshalb auf, die österreichischen Erkenntnisse auch hier nutzbar zu machen.

5.5.2 Revision des Publikationsgesetzes des Bundes

Das neue Publikationsgesetz wertet die elektronische Publikation in der Schweiz auf Bundesebene auf. Mit Artikel 16 Absatz 1 PublG wurde eine Bestimmung eingeführt, nach der die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt in gedruckter *und* in elektronischer Form zu veröffentlichen sind. Beiden Publikationsformen kommt der gleiche Status zu. Für den Fall einer Differenz ist die in der gedruckten Ausgabe der AS veröffentlichte Fassung massgebend (Art. 9 Abs. 1 PublG). Ein Wechsel zur vorrangigen Massgeblichkeit der elektronischen Form wurde bei der Revision zwar intensiv diskutiert, aber als verfrüht betrachtet. Begründet wurde dies mit der Datensicherheit, welche bei der elektronischen Form noch nicht im gleichen Mass wie bei der gedruckten Form eingeschätzt wurde (vgl. BBl 2003, 7715). Erwogen wurde auch ein Verzicht auf eine Publikation in Papierform (insb. der SR). Aufgrund einer noch starken Nachfrage nach gedruckten Fassungen

wurde jedoch darauf verzichtet, die Publikation ausschliesslich auf die elektronische Form zu beschränken (vgl. BBl 2003, 7715). Die entsprechende Nachfrage, die als Grund für den Verzicht angeführt wird, hängt wohl auch damit zusammen, dass die gedruckte Fassung massgebend ist.

Die Revisionsarbeiten zum Publikationsgesetz des Bundes liegen nun schon über ein halbes Jahrzehnt zurück, weshalb bei der Schaffung einer Sammlung des interkantonalen Rechts die Frage nach der Form der Publikation und auch die Frage nach der Massgeblichkeit der entsprechenden Fassung erneut zu prüfen ist.

5.5.3 *Das elektronische Bundesgesetzblatt in Österreich*

In Österreich erfolgt die Publikation von Rechtsvorschriften des Bundes im Internet auf www.ris.bka.gv.at. Eine Publikation unter einer anderen Web-Adresse wird aus Gründen der Rechtssicherheit nicht als rechtsgenügende Publikation erachtet. Auf der genannten Seite besteht ein jederzeitiger und unentgeltlicher Zugang ohne Identitätsnachweis mit der Möglichkeit, die Erlasse unentgeltlich auszudrucken. Ausserdem ist gesetzlich vorgeschrieben, dass alle gegen angemessenes Entgelt Ausdrucke der publizierten Erlasse sowie Ausdrucke oder Kopien vom bis zum Auflauf des 31. Dezembers 2003 erschienenen Bundesgesetzblatt beziehen können. Damit sollen auch Bürgerinnen und Bürger ohne Zugang zum Internet die Möglichkeit haben, Ausdrucke einzelner Nummern des Bundesgesetzblatts zu erhalten. Im Sinne einer Notstandsregelung können ausnahmsweise Publikationen auch in anderer als elektronischer Form erfolgen, falls eine elektronische Publikation nicht bloss vorübergehend nicht möglich ist. Die Publikation im Internet ist erfolgt, sobald die betreffende Nummer des Bundesgesetzblatts erstmals zur Abfrage bereitsteht. In diesem Zeitpunkt wird das Normsetzungsverfahren abgeschlossen und die verlautbarte Rechtsvorschrift gilt ab diesem Zeitpunkt.

Ob ein bestimmtes Dokument mit dem zur Abfrage im Internet bereitgehaltenen Dokument übereinstimmt oder ob nachträgliche Veränderungen vorgenommen wurden, kann überprüft werden. Praktisch bedeutet dies, dass nur das elektronisch signierte Dateiformat XML¹⁷ authentisch beziehungsweise rechtlich verbindlich ist, nicht aber die anderen Dateiformate wie HTML¹⁸, PDF¹⁹ oder RTF²⁰, die nebeneinander bei jedem Dokument angeboten werden.

Weiter werden von jedem Dokument mindestens drei Sicherungskopien und vier beglaubigte Ausdrucke erstellt, welche zum Teil an das Österreichische Staatsarchiv und an die Österreichische Nationalbibliothek zur Archivierung sowie an die Parlamentsbibliotheken zu übermitteln sind.

5.5.4 *Diskussionspunkte im Gesetzgebungsverfahren*

Im österreichischen Gesetzgebungsverfahren wurden auch Bedenken gegenüber dem Vorhaben der authentischen elektronischen Publikation geäußert. Im Wesentlichen wurde argumentiert, ein Grossteil der Bevölkerung würde mangels Zugang zum Internet vom Zugriff auf das geltende Recht ausgeschlossen. Auch sei das Vorhaben zu früh, da wenige Personen mit Internetzugang die nötigen Suchstrategien beherrschten (Schwarz 2004, 4 ff.; Primosch 2005, 3 ff.).²¹

Die Befürworter führten neben technologischen Gesichtspunkten vor allem wirtschaftliche Erwägungen in Form von Kostenersparnissen an. Auch wurde argumentiert, dass mehr Bürgerinnen und Bürger in Österreich einen Internetanschluss besitzen würden, als es welche gibt, die wüssten, wie sie an ein papierförmiges Bundesgesetzblatt gelangen sollen. Die elektronische Publikation würde den Zugang zum Recht insgesamt sogar fördern. Zugänglichkeit sei als Verbot von Zugangsbeschränkungen interessierter Personen zu verstehen. Es müsse deshalb für alle möglich sein, sich unter Einhaltung etwaiger technischer Voraussetzungen über den Inhalt der im Bundesgesetzblatt publizierten Rechtsvorschriften Kenntnis zu verschaffen. Ein gewisser Aufwand für das Auffinden der Normen sowie ein Mindestmass an intellektueller Anstrengung sei den Einzelnen jedoch durchaus zumutbar. Aufgrund eines Vergleichs der Zahl der Abonnenten des gedruckten Bundesgesetzblatts mit der Anzahl Zugriffe auf das Rechtsinformationssystem sei sogar anzunehmen, dass ein Zugriff auf publizierte Normen im Internet grösser sei. Ferner bestehe die Möglichkeit, Ausdrücke einzelner Nummern des Bundesgesetzblatts zu erhalten. Schliesslich gebe es in zahlreichen Amtsgebäuden kostenlosen Zugang zum Internet (Primosch 2005, 4 ff.).

5.5.5 *Zugänglichkeit als zentrales Argument*

Die Diskussionspunkte aus dem österreichischen Gesetzgebungsverfahren zum Kundmachungsreformgesetz 2004 machen deutlich, dass sich die Thematik der authentischen elektronischen Publikation vor allem auf die Frage der Zugänglichkeit konzentriert (Schwarz 2004, 24 ff. mit weiteren Hinweisen). Deshalb ist es auch mit Blick auf eine allfällige Sammlung des interkantonalen Rechts der Schweiz zweckmässig, die traditionelle und die elektronische Publikation anhand verschiedener Zugänglichkeitskriterien einander gegenüberzustellen.

Mediales Zugänglichkeitskriterium

Die Publikation in traditioneller Form findet meist in gewissen spezialisierten Medien statt, wie zum Beispiel der AS oder der SR. Es ist davon auszugehen, dass diese Publikationsorgane in der Bevölkerung relativ gut bekannt sind. Die Bekanntheit von elektronischen Publikationsorganen hängt dagegen von der

Kenntnis der zugehörigen Internetadresse ab. Sobald die Online-Publikation eine gewisse Zeit existiert, wird auch die entsprechende Web-Adresse bekannter. Der österreichische Gesetzgeber nennt aus diesem Grund die Web-Adresse ausdrücklich im Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt. Mit Blick auf das mediale Zugänglichkeitskriterium lässt sich damit kein offensichtlicher Nachteil für die elektronische Publikation feststellen.

Örtliches Zugänglichkeitskriterium

Benützer von gedruckten Gesetzesblättern sind, sofern sie das Gesetzesblatt nicht abonniert haben, auf bestimmte Orte angewiesen, an denen die jeweiligen Publikationsorgane zur Verfügung stehen (z.B. Bibliotheken). Diese Unannehmlichkeit fällt bei einer elektronischen Publikation weg, wenn die Benützer einen Internetzugang besitzen.

Zeitliches Zugänglichkeitskriterium

In zeitlicher Hinsicht sind Rechtsinteressierte beim gedruckten Gesetzesblatt auf Öffnungszeiten der Bibliothek oder Ämter angewiesen, was beim Abruf der publizierten Vorschriften aus dem Internet, abgesehen von kurzen Unterbrüchen für die technische Wartung, nicht der Fall ist.

Technisches Zugänglichkeitskriterium

Um herkömmliche Gesetzesblätter einsehen zu können, braucht es grundsätzlich keine technischen Voraussetzungen. Bei der elektronischen Publikation sind hingegen eine technische Grundausrüstung sowie Kenntnisse bezüglich deren Benützung notwendig. Damit gehen Zugangshürden für einen gewissen Personenkreis einher. Anfang 2005 verfügten in der Schweiz laut Bundesamt für Statistik beinahe 70 Prozent der Befragten über einen Internetzugang zu Hause.²² Im Vergleich dazu betrug in Österreich im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Kundmachungreformgesetzes 2004 der Anteil der Haushalte mit einem Internetanschluss bloss 45 Prozent.²³ Trotz dieser relativ hohen Zugangsquote in der Schweiz muss davon ausgegangen werden, dass nicht erwerbstätige und vor allem ältere Menschen am wenigsten Zugang zu einem elektronischen Publikationsmedium haben werden.

Finanzielles Zugänglichkeitskriterium

Mit den technischen Voraussetzungen sind auch finanzielle Hindernisse verbunden, da der Computerkauf und auch eine Internetverbindung Kosten verursachen. Dies stellt einen Nachteil der elektronischen gegenüber der traditionellen Publikation dar.

5.5.6 Fazit

Bei der Schaffung einer Sammlung des interkantonalen Rechts sollte eine authentische elektronische Publikation in Erwägung gezogen werden. Dabei könnten die Erfahrungen mit dem österreichischen Kundmachungsreformgesetz 2004 einen grossen Nutzen bringen. Trotz zum Teil berechtigten Bedenken rechtlicher und praktischer Natur erscheint eine authentische elektronische Publikation im Internet im Grundsatz begrüßenswert.

Erwähnenswert im Zusammenhang mit der elektronischen Publikation ist auch das Vorhaben «Zugang zu Rechtsdaten» des Steuerungsausschusses E-Gov Schweiz, der den Zielzustand wie folgt definiert:

Rechtsdaten aller föderalen Stufen (Gesetzgebung, Entscheide etc.) sind nach einheitlichen Strukturen gegliedert, erschlossen und für jedermann unentgeltlich elektronisch zugänglich. Der Suchaufwand für die Nutzenden und der «Auskunftsaufwand» der Behörden ist gering.²⁴

6 Schlussbetrachtung

Die wichtigsten Ergebnisse dieser Untersuchung können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Mit der wachsenden interkantonalen Zusammenarbeit in den letzten Jahren hat die Bedeutung interkantonomer Verträge erheblich zugenommen. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen geht diese Entwicklung weiter. Entsprechend gewinnt auch die Thematik der Publikation interkantonomer Verträge an Bedeutung.
2. In Lehre und Rechtsprechung ist allgemein anerkannt, dass interkantonale Verträge mit allgemeinverbindlichem Inhalt, die den Einzelnen direkt verpflichten oder berechtigen, wie andere rechtsetzende Erlasse rechtsgenügend publiziert werden müssen. Gleiches gilt für die auf den Vertrag gestützten Ausführungserlasse interkantonomer Organe; auch dabei handelt es sich um interkantonales Recht.
3. Bei der Totalrevision des Publikationsgesetzes des Bundes wurde auf die Veröffentlichung interkantonomer Vereinbarungen ohne Beteiligung des Bundes gänzlich verzichtet. Die entsprechenden Texte wurden aus der SR entfernt. Hingegen ist die Publikation interkantonomer Verträge vorgesehen, an denen sich der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten beteiligt.
4. Neben der Publikation durch Amtsstellen bestehen auch Internet-Portale, die über den Inhalt von interkantonomer Verträgen informieren, allerdings nur unverbindlich. Trotz der zum Teil praktisch hohen Bedeutung sind die Verträge auf diesen Internet-Portalen nicht transparent und vollständig abruf-

- bar. Solche nichtamtlichen Publikationsformen mit blossem Informationscharakter stellen keine Alternative zu einer offiziellen Sammlung mit verbindlichem Charakter dar.
5. Die wesentlichen Funktionen der Publikation von Rechtsnormen bestehen darin, dass sich die Normadressatinnen und -adressaten auf einfache Weise verlässlich über den Inhalt des geltenden Rechts informieren können. Die hierzuerforderliche positive und negative Rechtskraft einer Gesetzessammlung bringt zudem Klarheit in den Prozess der Konkordatsgebung: Verbindlich ist ein inter-kantonaler Vertrag erst dann und nur so lange, als er in der Rechtssammlung publiziert ist.
 6. Die gegenwärtige Rechtslage und Praxis bei der Publikation interkantonalen Verträge erweisen sich als ungenügend, da sie den Ansprüchen einer klaren, übersichtlichen, leicht zugänglichen und damit transparenten Publikation nicht genügen. Ansatzpunkte zur Verbesserung bestehen auf Bundes-, interkantonalen, kantonalen oder nichtamtlicher Ebene.
 7. Mit Blick auf die Hauptfunktionen der Publikation ist eine zentrale und systematische Publikation der interkantonalen Verträge auf interkantonaler Ebene zu bevorzugen. Die Grundlage für die Sammlung interkantonalen Verträge könnte durch eine Publikationsvereinbarung unter den Kantonen geschaffen werden. Es müssten dort sämtliche Verträge aufgenommen werden und der Sammlung müsste negative und positive Rechtskraft zuerkannt werden.
 8. Es wäre sinnvoll, die Sammlung interkantonalen Verträge um das gesamte interkantonale Recht zu erweitern und dort insbesondere auch Ausführungserlasse interkantonalen Organe aufzunehmen.
 9. Was die Form der Sammlung des interkantonalen Rechts betrifft, sollte man sich auf eine authentische elektronische Publikation beschränken. Lösungsansätze dazu könnten das österreichische Kundmachungsgesetz 2004 beziehungsweise die damit gemachten Erfahrungen bieten.

Zinon Koumbarakis, Dr. iur., Zürich, E-Mail: koumbarakis@ggaweb.ch

Anmerkungen

- 1 Im Kanton Zürich werden rechtsetzende Erlasse interkantonalen Organe in der Offiziellen Gesetzessammlung publiziert, vgl. § 2 Abs. 1 Bst. e PublV ZH (Publikationsverordnung vom 2. Dezember 1998, LS 170.51).
- 2 Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt, SR 170.512.
- 3 Bundesgesetz vom 21. März 1986 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt.
- 4 Vgl. Mitteilung der Bundeskanzlei vom 15. März 2005 über den Verzicht auf die Veröffentlichung des interkantonalen Rechts in der AS und SR, AS 2005 1241 ff.
- 5 www.zrk.ch/prog/rahmen.asp?mainNav=zusammenarbeit [Stand 2008/10/30].
- 6 www.edk.ch/dyn/11670.php [Stand 2008/10/30].
- 7 www.edk.ch/dyn/14311.php [Stand 2008/10/30].
- 8 <http://gs.gl.ch/pdf/konkordat.pdf> [Stand 2008/10/30].
- 9 Vgl. BBl 2003, 7717. Im Kanton Zürich werden in der Offiziellen Gesetzessammlung gemäss § 1 Abs. 2 PublG ZH (Publikationsgesetz vom 27. September 1998, LS 170.5) alle Erlasse kantonalen Behörden und selbstständiger Anstalten mit generell-abstrakten Normen veröffentlicht, welche Personen Pflichten auferlegen oder Rechte einräumen oder die Organisation, die Zuständigkeit und die Aufgaben der Behörden oder das Verfahren regeln. Gemäss § 2 Abs. 1 Bst. c PublV ZH sind die rechtsetzenden Abkommen (Konkordate) mit dem Bund, anderen Kantonen oder Staaten in die Offizielle Gesetzessammlung aufzunehmen. Unter den rund 850 Erlassen in der systematischen Gesetzessammlung finden sich über 100 interkantonale Verträge (vgl. Schuhmacher 2007, N 21 zu Art. 32 Fn. 41).
- 10 In diesem Sinne auch die Feststellung des Instituts für Föderalismus anlässlich der Verwaltung der bisherigen Dokumente (vgl. Koseko 2007). Im Kanton Zürich sind zum Beispiel folgende interkantonalen Verträge nicht in der Offiziellen Gesetzessammlung publiziert, die zum Teil unmittelbar rechtsetzenden Charakter aufweisen (Stand 2008/10/30):
 - Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993;
 - Vereinbarung über die interkantonale Hilfeleistung durch den Zivilschutz bei Katastrophen und in Notlagen vom 13. Mai 2005;
 - Vereinbarung zwischen den Kantonen Zürich und St. Gallen über die Anerkennung von Fähigkeitsausweisen zur Jagdausübung vom 24. Dezember 1970;
 - Spitalabkommen zwischen den Kantonen Zürich und Schaffhausen vom 29. Mai / 11. Juni 2002;
 - Interkantonale Vereinbarung über den Vollzug der Privaten Kontrolle im Energiebereich vom 13. Dezember 2005 zwischen den Kantonen St. Gallen und Zürich.Es bleibt jedoch festzuhalten, dass der Kanton Zürich im interkantonalen Vergleich seine interkantonalen Verträge in der Regel rechtsgenügend publiziert.
- 11 www.lexfind.ch [Stand 2008/10/30].
- 12 www.ch.ch/gesetzestexte/index.html?lang=de [Stand 2008/10/30].
- 13 In diesem Sinne auch Abderhalden (2006, 15); Hangartner (1967, 349); Zehnder (2007, 187).
- 14 In diesem Sinne sieht zum Beispiel das Publikationsrecht des Kantons Zürich vor, dass rechtsetzende interkantonale Verträge publiziert werden müssen, vgl. § 1 Abs. 2 PublG ZH in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Bst. c PublV ZH (Anm. 1).
- 15 In Ziffer 362 der Empfehlungen der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz über das Verfahren bei Abschluss, Änderung und Aufhebung interkantonalen Abkommen vom 19. September 1980 wird festgehalten, dass die rechtsgültige Publikation des gültigen Textes Sache jedes beteiligten Kantons sei.
- 16 www.bk.admin.ch/org/00841/01405/01406/index.html?lang=de&unterseite=yes# [Stand 2008/10/30].
- 17 Extensible Markup Language: Seitenbeschreibungssprache, die als Allzweckmittel für die plattformübergreifende Übermittlung und Veröffentlichung von Informationen gilt; vor allem für Informationen, die einerseits auf Papier, andererseits im Internet veröffentlicht werden sollen.
- 18 Hyper Text Markup Language: HTML ist eine Text-Auszeichnungssprache.
- 19 Portable Document Format: Seitenbeschreibungssprache von der Firma Adobe für einheitliche Formatanweisungen in Dokumenten. Kann mit Plug-Ins (Adobe Acrobat Reader) über Web-Browser angezeigt werden.
- 20 Rich Text Format: weitverbreitetes Format zum Austausch von Texten, wenn der Empfänger ein anderes Programm verwendet als der Übergeber.
- 21 www.rechtsprobleme.at [Stand 2008/10/30].
- 22 www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/00/02/sectoriel/03_05/03_05_01.html [Stand 2008/10/30].
- 23 www.statistik.at/web_de/statistiken/informationsgesellschaft/ikt-einsatz_in_haushalten/020541.html [Stand 2008/10/30].
- 24 Vgl. Steuerungsausschuss E-Gov Schweiz, E-Government-Strategie Schweiz: Katalog priorisierter Vorhaben vom 30.11.2007, Vorhaben Nr. A2.08, www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/10433.pdf (Stand 2008/10/30).

Literatur

- Abderhalden, Ursula, 2006, Verfassungsrechtliche Überlegungen zur interkantonalen Rechtsetzung, *LeGes* 2006/1, S. 14 f.
- Abderhalden, Ursula, 2008, N 12 ff. zu Art. 48 BV, in: Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A. (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf.
- Brunner, Stephan C., 2000, *Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonalen Zusammenarbeit*, Diss. Zürich.
- Frenkel, Max/Blaser, Toni, 1981, Konkordanzregister, Verzeichnis der Ende 1980 geltenden interkantonalen Verträge mit einer Kurzdarstellung des schweizerischen Konkordatsrechts, Institut für Föderalismus und Regionalstrukturen.
- Häfelin Ulrich, 1969, *Der kooperative Föderalismus in der Schweiz*, ZSR 88/II (1969), S. 655.
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen, 2008, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf.
- Hangartner, Yvo, 2008, N 16 zu Art. 5 BV, in: Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender, Klaus A. (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf.
- Holzinger, Gerhart, 1988, *Die Kundmachung von Rechtsvorschriften in Österreich*, in: Schäffer, Heinz (Hrsg.), *Theorie der Rechtsetzung*, Wien.
- Kehrli, Hanspeter, 1968, *Interkantonales Konkordatsrecht*, Bern 1968 (Diss. Zürich 1968).
- KKJPD, 2008, *Konzept des Instituts für Föderalismus (IFF) zuhanden der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vom 22. Mai 2008*, Publikation des interkantonalen Rechts.
- Koseko, 2007, *Konzept des Instituts für Föderalismus (IFF) zuhanden der Konferenz der Sekretäre der interkantonalen Konferenzen (Koseko) vom 14. Dezember 2007*, Verbesserung der Publikation des interkantonalen Rechts.
- Müller Georg, 1982, *Rechtskenntnis und Gesetzes-sprache*, in: *Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag*, Basel/Frankfurt a.M.
- Müller, Georg, 2006, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 2. Aufl., Zürich.
- Muraldt Müller, Hanna, 2000, *Elektronische Publikation von Rechtserlassen als erster Schritt zum E-Government – neue Herausforderungen für die Bundeskanzlei und die Staatskanzleien*, in: *Staatskanzlei–Stabsstelle im Zentrum der Entscheidungsprozesse*, Jubiläumsschrift Bundeskanzlei, S. 36 (www.bk.admin.ch/org/00841/01405/01406/index.html?lang=de&unterseite=yes#) [Stand 2008/10/30].
- Primosch, Edmund, 2005, *Problemaufriss zur elektronischen Kundmachung des Landes- und des Gemeinderechts* (www.rechtsprobleme.at) [Stand 2008/10/30].
- Rehbinder, Manfred, 2007, *Rechtssoziologie*, 6. Aufl., München.
- Schneider, Hans, 1982, *Gesetzgebung*, Heidelberg.
- Rhinow, René, 2003, *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, Basel/Genf/München.
- Sigrist, Ulrich K., 1978, *Die schweizerische Verfassungsordnung als Grundlage und Schranke des interkantonalen kooperativen Föderalismus*, Bd. II, *Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft*, Bd. 499, Zürich.
- Schuhmacher, Christian, 2007, in: Häner, Isabelle/Rüssli, Markus/Schwarzenbach, Evi (Hrsg.), *Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung*, Zürich/Basel/Genf.
- Schwarz, Monika, 2004, *Elektronische Gesetze in Österreich – Zur authentischen Kundmachung des Bundesrechts im Internet nach dem Kundmachungsreformgesetz* (www.rechtsprobleme.at) [Stand 2008/10/30].
- Weber, Alexander, 1976, *Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung?*, Diss. Bern.
- Zehnder, Vital, 2007, *Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft*, *Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft*, Bd. 16, Zürich/Basel/Genf.

Résumé

Ces dernières années, les traités intercantonaux ont pris une importance considérable, et cette évolution ne semble pas devoir ralentir. En toute logique, la thématique de la publication des traités intercantonaux prend elle aussi de l'importance. Or, la situation juridique et la pratique actuelle sont insuffisantes. Les solutions à retenir doivent correspondre au rôle de la publication. La doctrine et la jurisprudence admettent que les traités intercantonaux de portée générale qui imposent aux individus des obligations ou leur confèrent des droits doivent être publiés conformément aux dispositions légales régissant la publication de tout acte législatif. Il en va de même pour les textes d'application des traités édictés par les organes intercantonaux; là encore, il s'agit de droit intercantonal. A la publication officielle s'ajoutent les portails sur Internet qui informent sur le contenu des traités intercantonaux, mais la publication ne revêt pas là de caractère obligatoire. Malgré l'importance pratique de ce type de publication, qui est parfois considérable, les traités ne peuvent être consultés de manière transparente et complète sur ces sites. Cette forme de publication non officielle, de caractère purement informatif, n'est pas une option de rechange par rapport à la publication dans un recueil officiel qui revêt un caractère obligatoire. En considération de la finalité principale de la publication, il serait préférable que la publication des traités intercantonaux soit centrale et systématique. La base légale d'un recueil des traités intercantonaux pourrait être créée par une convention sur la publication, à conclure par les cantons. La totalité des traités et concordats devraient y figurer et le recueil devrait être doté de la force obligatoire avec effet positif et effet négatif. Il serait judicieux que le recueil de traités intercantonaux renferme également l'ensemble du droit intercantonal ainsi que les dispositions d'application édictées par les organes intercantonaux. Quant à la forme du recueil, une publication électronique attestée devrait suffire. La loi de 2004 sur les publications officielles de l'Autriche et l'expérience qui a été recueillie à ce sujet pourraient être utiles à cet égard.