

Aktuelle Anforderungen an amtliche Sammlungen

Marius Roth | *In der Schweiz publizieren Bund und Kantone das Recht grundsätzlich in einer systematischen (konsolidierten) und in einer chronologischen (nicht konsolidierten) Sammlung. Die Funktionen und Eigenschaften dieser Sammlungen haben sich im Laufe der Jahre stark gewandelt. Dabei kommt der elektronischen Publikation eine grosse Bedeutung zu. Die zunehmende Komplexität des Rechts führt ausserdem dazu, dass die aktuellen Angebote kritisch hinterfragt und den heutigen Gegebenheiten besser angepasst werden sollten.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einführung und terminologische Abgrenzung
- 2 Die Bedeutung der amtlichen Sammlungen gestern und heute
- 3 Anforderungen an amtliche Sammlungen aus dem Blickwinkel der elektronischen Publikation
- 4 Heutige Anforderungen an die Konsolidierung der Erlasssammlungen
- 5 Schlussbemerkungen

1 Einführung und terminologische Abgrenzung

Der vorliegende Beitrag handelt von aktuellen Anforderungen an amtliche Sammlungen. Darunter werden nicht nur die ausdrücklich als «amtlich» bezeichneten und in der Regel als massgeblich erklärten Gesetzessammlungen wie zum Beispiel die Amtliche Sammlung des Bundesrechts (AS), sondern sämtliche vom Staat erlassenen Rechtssammlungen verstanden; mit anderen Worten wird der Begriff der amtlichen Sammlungen als Oberbegriff für die amtlichen (chronologischen) und systematischen (konsolidierten) Sammlungen verwendet.

Nach einer kurzen terminologischen Einführung (Ziff. 1) wird die Bedeutung der amtlichen Sammlungen gestern und heute in allgemeiner Weise erörtert (Ziff. 2). Anschliessend wird der Fokus auf den aktuellen Fragen der elektronischen Publikation und den daraus resultierenden Anforderungen an die amtlichen Sammlungen liegen (Ziff. 3). Schliesslich widmet sich der letzte Teil dem besonderen Verhältnis zwischen den chronologischen und den konsolidierten Rechtssammlungen; dabei wird die heutige Konsolidierungspraxis kritisch hinterfragt und es werden Vorschläge für die Praxis erarbeitet, die zu einer konsistenteren Handhabung der chronologischen sowie der konsolidierten Sammlung führen (Ziff. 4).

1.1 Terminologische Abgrenzungen

In der Schweiz wird das Recht des Bundes und der meisten Kantone grundsätzlich in zwei Sammlungen veröffentlicht: in einer chronologischen und in einer konsolidierten Sammlung. Die Terminologie ist uneinheitlich: Währenddem der

Bund die Begriffe amtliche (für die chronologische) und systematische (für die konsolidierte) Sammlung verwendet, wird die konsolidierte Sammlung in den Kantonen teilweise auch als «Rechtsbuch» (UR, SH, TG, GR), schlicht als «Gesetzessammlung» (OW, NW, GL) als «bereinigte Gesetzessammlung» (ZG, SO, AR, AI) oder Loseblattsammlung (ZH) bezeichnet. Die chronologische Sammlung wird in den Kantonen auch als «fortlaufende» oder «laufende Sammlung» (LU, SZ), «Aargauische Gesetzessammlung» (AG), «offizielle Sammlung» (ZH), «neue Reihe der Gesetzessammlung» (SG) oder «Sammlung der behördlichen Erlasse» (GL) bezeichnet.

Die verwendete Terminologie ist nicht besonders präzise: Der Begriff der «amtlichen Sammlung» ist deshalb etwas missverständlich, weil grundsätzlich alle vom Gemeinwesen herausgegebenen Erlassensammlungen «amtlich» sind, d. h. sie werden von der dafür zuständigen staatlichen Behörde herausgegeben. Damit unterscheiden sich diese Publikationen von privaten Sammlungen von Gesetzestexten, wie zum Beispiel der weit verbreiteten Ausgabe des ZGB/OR von Peter Gauch. So verwenden auch die Publikationsgesetze des Kantons Aargau (PuG, AG 150.600) und des Kantons Graubünden (PuG, GR 180.100) den Oberbegriff «amtliche Publikationsorgane»; darunter fallen sowohl das Amtsblatt wie auch die chronologische und die konsolidierte Gesetzessammlung (§ 1 Abs. 1 PuG AG; Art. 1 PuG GR). Bezeichnenderweise trägt auch das Publikationsgesetz des Bundes (PublG, SR 170.512) in seiner Kopfzeile den Begriff «amtliche Veröffentlichungen» und bezieht sich dabei sowohl auf die systematische Sammlung wie auch auf die amtliche Sammlung und das Bundesblatt. Daher wird im vorliegenden Beitrag anstelle des Begriffs «amtliche Sammlung» stets der Terminus «chronologische Sammlung» verwendet, obwohl auch dieser mit einer gewissen Ungenauigkeit behaftet ist (vgl. unten Ziff. 1.2).

Der Begriff der «systematischen Sammlung» suggeriert seinerseits, dass die Erlasse eben systematisch eingeordnet wären. Dies mag zwar zutreffen, doch zeigen die unterschiedlichen Systematiken der Kantone und die darin vorgenommenen Einordnungen, dass die systematische Zuweisung eher ein subjektives Kriterium darstellt. Das entscheidende Merkmal dieser Art von Gesetzessammlung besteht vielmehr in der Aktualisierung per einen bestimmten Stichtag, d. h. in der Konsolidierung. Deshalb wird in diesem Beitrag auch stets der Terminus «konsolidierte Sammlung» verwendet.

Nachfolgend werden die wesentlichen Eigenschaften der beiden Gesetzessammlungen kurz erläutert.

1.2 Die chronologischen Sammlungen

Das Publikationsgesetz des Bundes definiert zwar in Artikel 2 und 3 den Inhalt der amtlichen Sammlung, lässt aber deren Charakteristika grundsätzlich offen. Demgegenüber erwähnen die neueren kantonalen Publikationsgesetze ausdrücklich, dass diese Sammlung «chronologisch» geführt sei (vgl. z. B. Art. 3 PuG AG oder Art. 2 PuG GR, ähnlich auch § 1 Publikationsgesetz ZH [ZH 170.5]). Damit ist nicht eine Nachführung im Sinne einer Konsolidierung gemeint, sondern die fortlaufende Veröffentlichung von Änderungen des geltenden Rechts. Dabei erscheint das Recht in chronologischer Abfolge der Beschlüsse, die darauf ausgerichtet sind, die Rechtsordnung der jeweiligen Entität zu verändern. Angestrebt wird eine Anordnung nach Beschlussdatum (in der Regel die Schlussabstimmung im Parlament bzw. Beschluss der Regierung oder anderer Behörden), wobei dieser Grundsatz nicht zwingend gilt und die konkrete Abfolge oft gar nicht chronologisch stattfindet. Die Veröffentlichung erfolgt erst, wenn das jeweilige Inkrafttretensdatum feststeht, was zum Beispiel nach Ablauf von Referendums- oder Veto-Fristen, nach Erteilung von allfälligen Genehmigungen oder nachdem eine andere Instanz einen entsprechenden Beschluss gefällt hat, der Fall ist. Solange das Inkrafttretensdatum nicht feststeht, findet keine Publikation in der chronologischen Sammlung statt. Damit soll verhindert werden, dass die chronologische Sammlung Recht enthält, welches – beispielsweise aufgrund eines ablehnenden Volksentscheides – doch nicht in Kraft treten wird. Deshalb werden häufig Geschäfte, die Gesetze oder genehmigungsbedürftige Erlasse zum Gegenstand haben, später in der chronologischen Sammlung publiziert als zum Beispiel Geschäfte, die nur Verordnungen zum Gegenstand haben. Die Reihenfolge der Publikationen in der chronologischen Sammlung enthält damit ein zufälliges Element.

Für bereits beschlossene, jedoch noch nicht rechtskräftige Rechtsnormen steht allenfalls das Amts- bzw. Bundesblatt zur Verfügung.

Zentrales Merkmal der chronologischen Sammlung bilden aber die Änderungsanweisungen gegenüber dem geltenden Recht: Aus der chronologischen Sammlung ergibt sich gewissermassen ein «Journal» sämtlicher feststehender Änderungen der Rechtsordnung, welche als Konsolidierungsanweisungen aufgefasst werden können, d. h. als Anleitung, wie die konsolidierte Sammlung herzustellen ist. Aufgrund dieser Eigenschaft wäre es eigentlich noch präziser, anstelle des Begriffs der «chronologischen Sammlung» den Begriff «Änderungssammlung» zu verwenden.

Gegenstand der Publikation in der chronologischen Sammlung sind nicht etwa – wie bei der konsolidierten Sammlung – die Erlasse, sondern sogenannte Geschäfte. Ein Geschäft kann als Willenserklärung eines Erlassautors verstanden

werden, einen oder mehrere Erlasse neu zu schaffen, abzuändern oder ganz aufzuheben (vgl. dazu hinten Ziff. 4.2).

Einige Kantone verfügen über keine gesonderte chronologische Sammlung, sondern publizieren die entsprechenden Inhalte ausschliesslich im Amtsblatt. Weil im Amtsblatt – wie bereits ausgeführt – auch Geschäfte veröffentlicht werden, die möglicherweise nicht in Kraft treten werden, führt dies dazu, dass die Rechtsuchenden nicht immer darauf vertrauen können, dass ein im Amtsblatt publiziertes Geschäft auch irgendwann in Kraft tritt. Vielmehr müssen auch alle nachfolgenden Amtsblätter konsultiert werden, um herausfinden zu können, ob und per wann ein bestimmtes Geschäft in Kraft tritt. Diese Suche kann teilweise sehr aufwändig sein. Hinzu kommt, dass in manchen Kantonen der Wortlaut der Geschäfte, die der Volksabstimmung unterliegen, nur in den kantonalen Abstimmungsunterlagen enthalten sind. In diesem Fall müssen auch diese konsultiert werden. Im Übrigen kann das Amtsblatt, das alle möglichen amtlichen Mitteilungen enthält, auch keine Erlassammlung im eigentlichen Sinne darstellen (vgl. auch Stadler 1968, 180). Aus Gründen der Transparenz ist deshalb für alle Kantone ein selbstständiges Publikationsorgan für die chronologische Sammlung zu postulieren. Dieses kann auch nur elektronisch geführt sein und es würde bereits ausreichen, wenn darin die für die chronologische Sammlung relevanten Passagen des Amtsblattes zusammengefasst wären. Ein solches System, bei dem die Amtsblätter zusammengefasst sind, kennt derzeit der Kanton Graubünden und wird demnächst auch im Kanton Obwalden eingeführt.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der Kanton Appenzell-Innerrhoden die Inhalte der chronologischen Sammlung nicht in einem öffentlichen Organ publiziert; diese können beim Ratschreiber eingesehen werden. Es wäre jedoch an der Zeit, dass auch dieser Kanton aus Gründen der Transparenz eine chronologische Sammlung zumindest in elektronischer Form einführt.

Hervorzuheben ist ebenfalls, dass im Bereich des Rechts interkantonaler Organisationen wie auch auf dem Gebiet des Gemeinderechts die chronologischen Sammlungen zu Unrecht eine untergeordnete Rolle spielen: Zwar publiziert beispielsweise die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) auf ihrer Webseite eine Sammlung der von ihr erlassenen Rechtsgrundlagen, diese ist aber nur in konsolidierter Form verfügbar; die entsprechenden Geschäfte, die in den Kantonen und im Bund in einer chronologischen Sammlung publiziert werden würden, fehlen. Auch auf Gemeindeebene ist festzustellen, dass – bis auf einzelne Ausnahmen wie zum Beispiel die Stadt St.Gallen – stets nur eine konsolidierte Sammlung des Gemeinderechts angeboten wird.

Aus Sicht des Autors sollte jede Entität, welche im Rahmen ihrer Kompetenzen Recht erlässt, dieses stets in konsolidierter wie auch in nicht konsolidierter Form pu-

blizieren. Es ist unverständlich, dass gerade die chronologische Sicht nicht veröffentlicht wird, zumal im heute in der Schweiz üblicherweise befolgten Rechtsetzungsprozess die dafür erforderlichen Dokumente in jedem Fall hergestellt werden müssen.

1.3 Die konsolidierten Sammlungen

Im Gegensatz zu den chronologischen Sammlungen enthalten die konsolidierten Sammlungen alle Rechtsvorschriften nachgeführt zu einem bestimmten Stichtag. Abgebildet wird nur das zu einem bestimmten Zeitpunkt geltende Recht; aufgehobene Erlasse werden entfernt. Entscheidendes Merkmal bildet insbesondere die Konsolidierung auf Stufe Erlass: Alle Erlasse enthalten die nach der ursprünglich verabschiedeten Fassung beschlossenen Änderungen, die bis zu einem Stichtag (Stand) in Kraft getreten sind. Mit anderen Worten will die systematische Rechtssammlung die Rechtslage einer Entität zu einem bestimmten Zeitpunkt beschreiben. Pro Zeitpunkt (in aller Regel der Stichtag) kann genau nur eine Fassung eines Erlasses gelten. Dies trifft auch für den nicht seltenen Fall zu, wenn zwei Änderungen am gleichen Tag in Kraft treten. Der Stichtag muss dabei nicht für die gesamte Sammlung derselbe sein: In der Regel wird in den meisten Kantonen sowie beim Bund das Standdatum, d. h. das Datum des Inkrafttretens der letzten Änderung(en), auf der ersten Seite jedes Erlasses aufgeführt. Einzelne Kantone geben auch noch ein Stichtdatum an, bis zu dem die Sammlung nachgeführt sei (z. B. LU, FR, TG). Wichtig bei solchen Standdaten ist, dass diese stets nur die derzeitige Auffassung des Staates wiedergeben und keine Verbindlichkeit beanspruchen können, weil zum Beispiel durch rückwirkendes Inkrafttreten auch Änderungen auftreten können, die vor diesem Datum liegen. Meistens verstehen sich diese Standdaten auch als Mindest-Garantie bis wann eine Konsolidierung vorgenommen worden ist, d. h., es kann durchaus vorkommen, dass die betreffenden Kantone auch Änderungen publizieren, die nach dem genannten Standdatum in Kraft getreten sind. Aus diesem Grund ist es vorteilhaft, wenn neben dem Standdatum auch das Datum der zuletzt vorgenommenen Änderung angegeben wird.

2 Die Bedeutung der amtlichen Sammlungen gestern und heute

Nach einem kurzen historischen Rückblick (Ziff. 2.1) wird nachstehend auf die Bedeutung und die Funktionen der konsolidierten (Ziff. 2.2) und insbesondere der chronologischen Sammlungen (Ziff. 2.3) eingegangen.

2.1 Historischer Rückblick

Bis in die 50er-Jahre des letzten Jahrhunderts existierten keine laufend nachgeführten konsolidierten Sammlungen. In den Kantonen war es aber durchaus üblich, von Zeit zu Zeit das geltende Recht zu konsolidieren und in Buchform neu

herauszugeben (vgl. Stadler 1968, 178, mit Hinweisen). Dabei ging es aber insbesondere darum, einen besseren Überblick über das geltende Recht zu gewinnen und dieses vom nicht mehr in Kraft stehenden Recht zu trennen. Zudem machte sich bereits damals die Tendenz bemerkbar, das Recht häufiger zu revidieren und dabei zunehmend auf das Instrument der Partialrevision zurückzugreifen¹.

Im Bund stellte zwischen 1848 und 1947 die AS das einzige Organ für die Rechtspublikation dar. Mit dem Bundesgesetz über die Rechtskraft der bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen für die Jahre 1848 – 1947 und die neue Reihe der Sammlung (AS 1949 1523) verloren alle AS-Ausgaben bis 1947 ihre Rechtsverbindlichkeit und die konsolidierte Fassung der «Bereinigten Sammlung» (BS) wurde zur massgeblichen Fassung erklärt. Seither stellt die BS in Kombination mit allen AS seit 1947 die massgebende Sammlung des Bundesrechts dar (vgl. dazu Roth 2011, 35f.). Die BS wurde in Buchform herausgegeben, wobei schon bald der Ruf nach einer Loseblattsammlung laut wurde.

Mit der wachsenden Komplexität des Rechts und der Anhäufung von Partialrevisionen nahm die Übersichtlichkeit der chronologischen Rechtssammlungen ab. Deshalb traten seit 1954 die laufend konsolidierten Sammlungen meistens in der Form von «Loseblatt-Sammlungen» als Ergänzung zu den chronologischen Sammlungen dazu. Der grosse Vorteil der Konsolidierung bestand seinerzeit darin, dass nicht mehr die gesamte chronologische Sammlung konsultiert werden musste, um das geltende Recht zu ermitteln, sondern es reichte aus, nur noch die seit der letzten Konsolidierung erschienenen Ausgaben der chronologischen Sammlung zu konsultieren.

Eine wichtige Rolle spielte die chronologische Sammlung seinerzeit auch, um die Rechtslage zu ermitteln, die in der Vergangenheit bestand. Diese Funktion ist aber mit der Versionenverwaltung (vgl. unter Ziff. 2.2) so gut wie weggefallen.

2.2 Heutige Bedeutung der konsolidierten Sammlungen

Die systematischen Sammlungen stellen heute in der Praxis das zentrale Recherche- und Nachschlageinstrument dar (vgl. Ivanov/Roth 2009, 248). Ihre primäre Funktion besteht nach wie vor in der «benutzerfreundlichen» Abbildung des Rechts zu einem bestimmten Zeitpunkt. Dank den grossen Fortschritten, die im Bereich der elektronischen Publikation erzielt werden konnten (ausführlich dazu Ziff. 3.2), ist es möglich, die konsolidierten Sammlungen «tagesaktuell» zu führen.

Bei der Darstellung der konsolidierten Sammlungen besteht derzeit nur wenig Bewegung: Alle Kantone verwenden das Loseblattsystem, welches eine permanente Konsolidierung erlaubt oder verzichten auf eine gedruckte Ausgabe. Die beiden einzigen Kantone, die das «Loseerlasssystem» kannten, bei dem Ände-

rungen nicht sofort konsolidiert, sondern in Form von «Nachträgen» am Ende des Erlasses angefügt wurden, haben es bereits aufgegeben (AR) oder werden dies demnächst tun (SG).

Für die elektronische Publikation, die gerade bei den konsolidierten Sammlungen aufgrund der unbeschränkten Änderungsmöglichkeiten im Vordergrund steht, ist die Versionenverwaltung zentral: Wenn ein Kanton eine Versionenverwaltung anbietet, kann nicht nur das am jeweiligen Stichtag geltende Recht, sondern es können auch die alten, nicht mehr in Kraft stehenden Fassungen der Erlasse, einschliesslich vollständig aufgehobener Erlasse abgerufen werden. Zusätzlich wurde mit dem Projekt LexFind eine Versionenverwaltung für den Bund und alle Kantone seit 2006 flächendeckend eingeführt (vgl. Ziff. 3.1).

In Kantonen, die in der elektronischen Publikation auch eine Versionenverwaltung anbieten, besteht ausserdem die Tendenz, auf die Änderungsfussnoten (d. h. Fussnoten, die Auskunft über eine Änderung geben) in den systematischen Sammlungen zu verzichten und stattdessen Änderungstabellen einzusetzen, die darüber Auskunft geben, wann welche Strukturelemente eines Erlasses (z. B. Paragraphen oder Absätze) geändert worden sind. Dadurch entfallen viele optisch störende Fussnoten und es können alle Entwicklungen nachvollzogen werden und nicht bloss die letzte Änderung der Strukturelemente. Ausserdem können diese Änderungstabellen auch nach Beschlussdatum sortiert angezeigt werden und so einen besseren Einblick in die Historie vermitteln.

2.3 Heutige Bedeutung der chronologischen Sammlungen

Trotz den praktischen Vorteilen der systematischen Sammlungen darf die Bedeutung der chronologischen Sammlung nicht unterschätzt werden. Deren Funktionen und Nutzen haben sich – auch aufgrund der «Tagesaktualität» der konsolidierten Sammlungen – in letzter Zeit erheblich verändert. Nach Ansicht des Autors kommen den chronologischen Sammlungen folgende Funktionen zu: eine Autoritätsfunktion (Ziff. 2.3.1), eine Vorschaufunktion (Ziff. 2.3.2), eine Kontextfunktion (Ziff. 2.3.3) und eine Kontrollfunktion (Ziff. 2.3.4).

2.3.1 Die Autoritätsfunktion

Die Autoritätsfunktion resultiert daraus, dass die meisten Publikationsgesetze die chronologische Sammlung als massgebende Fassung bezeichnen (vgl. Art. 9 PublG). Gleichzeitig wird durch die Publikation in der chronologischen Sammlung oft auch die Kenntnisfiktion (vgl. Art. 8 PublG) ausgelöst. Dies bedeutet, dass die Rechtsunterworfenen das darin publizierte Recht gegen sich gelten lassen müssen (vgl. Roth 2011, 259). Im Bund sowie in Kantonen mit einer solchen expliziten Regelung kann sich der Einzelne auch nicht gestützt auf das Vertrauens-

prinzip auf den Wortlaut der konsolidierten Sammlung berufen². Verschiedene Kantone regeln jedoch in ihren Publikationsgesetzen die Frage der Verbindlichkeit der chronologischen Sammlung nicht ausdrücklich oder sie verfügen über gar kein Publikationsgesetz (BL, SH, AR, AI, VS). In diesen Kantonen ist die Massgeblichkeit der chronologischen Sammlung zumindest nicht zwingend. Schliesslich kennt der Kanton Jura bereits seit 1979 die gegenteilige Vorschrift: Gemäss Artikel 4 der «Loi sur les publications officielles» (JU 170.51) geht im Zweifel die Publikation im «Recueil systématique» der Publikation im «Recueil officiel» vor.

Es ist durchaus nachvollziehbar, wenn der Staat die chronologische Sammlung mit einer Autoritätsfunktion versieht, zumal diese – im Gegensatz zur konsolidierten Sammlung – in dieser Form vom politischen Erlassautor verabschiedet wurde. Hinzu kommt, dass bei der Konsolidierung, die heute beim Bund und in einigen Kantonen immer noch manuell vorgenommen wird, die zuständige Stelle oft über mehr Ermessensspielraum verfügt, als man dies zunächst vermuten würde. Sobald die Konsolidierung aber dank technischen Mitteln zu einem determinierten Vorgang wird, der den damit betrauten Redaktorinnen und Redaktoren keinerlei Ermessen mehr einräumt, besteht kein Grund mehr, der konsolidierten Sammlung nicht denselben Stellenwert einzuräumen wie der chronologischen Sammlung. Dies ist heute bereits der Fall: In den neun Kantonen (OW, GL, ZG, SO, BS, AR, SG, AG, TG), die das Erlassverwaltungs- und -redaktionssystem LexWork XML einsetzen (oder demnächst einsetzen werden), erfolgt die Konsolidierung (bzw. Dekonsolidierung) der Erlasse vollständig automatisch. Der Erlassautor kann auf Knopfdruck sowohl die Ansicht der konsolidierten wie auch der chronologischen Sammlung vollautomatisch vom System generieren lassen; damit liegt der Text der chronologischen Sammlung gleichzeitig wie jener der konsolidierten Sammlung vor. Dort besteht der Unterschied zwischen den beiden Dokumentenarten nur in einer anderen Ansicht desselben Datenbestands. Inhaltlich können beide Dokumente nicht mehr divergieren und die korrekte Konsolidierung ist garantiert. Demzufolge könnte in diesen Kantonen ohne Weiteres auch die konsolidierte Fassung als massgebend erklärt werden. Der Autor teilt die vom Bund in der Vernehmlassung zur Änderung seines Publikationsgesetzes vertretene Ansicht nicht, wonach für eine Massgeblicherklärung der konsolidierten Sammlung die Zustimmung des Erlassautors zum Text der konsolidierten Sammlung notwendig wäre³: Eine Überprüfung ist überflüssig, solange die Konsolidierung ein rein technischer Vorgang ist, der kein Ermessen zulässt, und somit sichergestellt ist, dass die Daten der chronologischen Sammlung mit jenen der systematischen Sammlung technisch und effektiv übereinstimmen. Die technischen Hilfsmittel dafür sind – wie die Kantone beweisen – vorhanden. Ferner ist der Erlassautor kaum in der

Lage, alle bisher vorgenommenen Änderungen im Detail zu kennen. Er kann somit die Korrektheit der konsolidierten Fassung nicht wirklich überprüfen und sie auch nicht guten Gewissens «absegnen».

2.3.2 Die Vorschaufunktion

Die Vorschaufunktion ermöglicht es, bereits beschlossenes (und gültig zustande gekommenes⁴⁾ Recht, dessen Inkrafttreten zwar fest steht, aber noch in der Zukunft liegt, zur Kenntnis zu nehmen. Diese Funktion ist deshalb von einer bestimmten Bedeutung, weil in den konsolidierten Sammlungen das Recht in der Regel erst ab dem Datum des Inkrafttretens erscheint. Einzelne Kantone haben bereits begonnen, auch zukünftiges Recht in den systematischen Sammlungen zu publizieren. Es ist deshalb davon auszugehen, dass diese Funktion mit der Zeit an Bedeutung verlieren wird.

Früher mussten Rechtsuchende ausserdem anhand der chronologischen Sammlung den sie interessierenden Rechtszustand in der Vergangenheit rekonstruieren, indem sie alle betreffenden Geschäfte der chronologischen Sammlung bis zum gewünschten Datum konsultierten. Diese mit der Vorschaufunktion verwandte Funktion ist aber dank der Versionenverwaltung in den Kantonen und LexFind grösstenteils weggefallen.

2.3.3 Die Kontextfunktion

Die Kontextfunktion ermöglicht es Rechtsuchenden, den Kontext zu verstehen, in dem eine Änderung vorgenommen wurde: Aus der systematischen Sammlung kann nur abgeleitet werden, dass zum Beispiel ein bestimmter Artikel eines Erlasses geändert worden ist. In welchem Zusammenhang und welche anderen Paragraphen desselben Erlasses oder welche anderen Erlasse gleichzeitig, d. h. durch dasselbe Geschäft, geändert worden sind, ist aus der systematischen Sammlung nicht ersichtlich, sondern kann nur der chronologischen Sammlung entnommen werden. Ebenfalls finden sich bei der Publikation in der chronologischen Sammlung Elemente, die bei der Konsolidierung nicht übernommen worden sind (vgl. dazu Ziff. 4.4) und die der Leserin und dem Leser ergänzende Hinweise zum Beispiel auf die Botschaft zu einer Änderung vermitteln. Die Kontextfunktion hilft somit auch, die politische Absicht des Autors einer Rechtsnorm zu verstehen und ist deshalb auch langfristig unverzichtbar.

2.3.4 Die Kontrollfunktion

Dank der Kontrollfunktion können Rechtsuchende schliesslich überprüfen, ob die für die Konsolidierung zuständige Stelle diese Tätigkeit korrekt vorgenommen hat. Neben der blossen Überprüfung ist diese Funktion auch bei Aufhe-

bungen von Erlassen von grosser Bedeutung: Wird ein Erlass vollständig aufgehoben, wird er aus der systematischen Sammlung entfernt. Bei Kantonen ohne Versionenverwaltung kann nur mittels dieser Funktion ermittelt werden, per wann und ob ein Erlass tatsächlich aufgehoben worden ist. Die Kontrollfunktion hat in den Kantonen mit automatischer Konsolidierung stark an Bedeutung verloren, zumal dort die Konsolidierung ein rein technischer Vorgang ist, der keiner Überprüfung mehr bedarf. Ausserdem stellen diese Kantone gleichzeitig auch eine umfassende Versionenverwaltung bereit.

2.4 Fazit

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass die Bedeutung der konsolidierten Sammlungen in der Praxis jene der chronologischen übersteigt. Dank neuen technischen Möglichkeiten ist es zudem möglich, auch die konsolidierten Sammlungen «tagesaktuell» zu führen. In vielen Kantonen ist die Konsolidierung kein manueller, sondern ein automatischer Vorgang, was allfällige Fehler verhindert. Diese Entwicklungen führten auch dazu, dass die Funktionen der chronologischen Sammlungen sich teilweise gewandelt haben. Dennoch kann auf die chronologischen Sammlungen nicht verzichtet werden, sondern beide Sammlungen bedingen und ergänzen einander. Deswegen ist zu postulieren, dass alle Organisationen und Entitäten, die Recht erlassen, beide Sammlungen pflegen.

3 Anforderungen an amtliche Sammlungen aus dem Blickwinkel der elektronischen Publikation

Nach einem kurzen Einblick in die Geschichte der elektronischen Publikation (Ziff. 3.1) werden deren Auswirkungen auf die Veröffentlichung und Funktionen der amtlichen Sammlungen erläutert (Ziff. 3.2 und 3.3). Dabei wird der Fokus auf den chronologischen Sammlungen liegen, die im Rahmen der Bemühungen um die Einführung der elektronischen Publikation etwas vernachlässigt wurden. Auf die konsolidierten Sammlungen wird im Übrigen im vierten Teil des Beitrags ausführlich eingegangen (Ziff. 4).

3.1 Zur Geschichte der elektronischen Publikation

Die elektronische Publikation des Rechts stellt die bedeutendste Änderung seit den modernen Kodifizierungen dar, deren Wurzeln in vielen Kantonen bis in die Zeit der Mediation zurückreichen. Diese digitale Revolution geht dabei viel weiter, als es der blosse Wechsel des Mediums zunächst vermuten liesse: Die elektronische Publikation eröffnet viele neuartige Möglichkeiten und deckt dadurch gleichzeitig Suboptimalitäten auf, die bei den beschränkten Funktionen einer rei-

nen Papierpublikation unbemerkt blieben bzw. keine grosse Rolle spielten. Davon berichtet der vierte Teil des Beitrags (Ziff. 4).

Die ersten Spuren der digitalen Revolution im Bereich der Erlasspublikation reichen bis in die 60er-Jahre des letzten Jahrhunderts zurück⁵. Ihre Bedeutung wuchs in der Schweiz jedoch erst ab Mitte der 90er-Jahre, dies aufgrund zweier wesentlicher Neuerungen, die aus heutiger Perspektive als selbstverständlich erscheinen: das Internet und die Textverarbeitung.

Zu Beginn bediente sich der Staat des Internets insbesondere, um die bereits in Papierform vorliegenden Produkte auf diesem neuen Medium anzubieten. Im Vordergrund standen (und stehen teilweise bis heute) die konsolidierten Sammlungen. Durch das neuartige Medium konnten die Erlasssammlungen «gratis» allen Personen zur Verfügung gestellt werden, weil für die Anfertigung einzelner Kopien eines Erlasses kein Trägermaterial wie Papier oder CD-ROM mehr benötigt wurde, sondern der Vorgang bloss in einer automatisierten elektronischen Informationsübertragung bestand. Der Boom des Internets führte auch dazu, dass der Bund Mitte der 90er-Jahre seine bisherige Konzeption für die elektronische Publikation von Rechtsdaten, die ursprünglich einen monopolisierten Zugang über Swissex vorsah, 1996 in einem neuen Rechtsinformatikkonzept⁶ überdachte. Mit der Aufschaltung von Teilen der SR 1997 wurde dieses Monopol faktisch beendet⁷.

Ebenfalls in den 90er-Jahren veränderte sich mit dem Aufkommen von einfach zu bedienender Textverarbeitungssoftware auch die Herstellung der Erlass-texte erheblich: Neu war es dem Staat möglich, diese selber zu schreiben, zu gestalten und das fertige Erzeugnis der Druckerei zu übermitteln. Der eigentliche Satz der Erlasse durch die Druckerei war nicht mehr notwendig (in diesem Sinne auch Moll 2009, 217). Erleichtert wurde diese Arbeit durch umfassende Vorlagenwerke. Hervorzuheben an dieser Stelle ist die sogenannte «AG.dot», eine teilweise heute noch verwendete Vorlagendatei, die ursprünglich im Kanton Aargau entwickelt worden ist und anschliessend in zahlreichen Kantonen eingesetzt wurde.

Um die Jahrtausendwende begannen beide Entwicklungen zu verschmelzen: Neu konnte der Staat selbstständig, ohne Mitwirkung von Druckereien, Erlasse redigieren und elektronisch publizieren. Damit geriet die Papierfassung schnell ins Hintertreffen, denn plötzlich konnten die elektronischen Angebote von Bund und Kantonen schneller aktualisiert werden als die Papierfassungen. Dadurch unterscheidet sich bis heute die Print-Publikation von der reinen elektronischen Veröffentlichung: Bei der Publikation in Papierform ist der Staat stets auf Dritte angewiesen, die den Satz, den Druck und die Vertreibung der Erzeugnisse vornehmen, während er bei der elektronischen Publikation alle Schritte, von der Redaktion bis zur «Auslieferung», selber vornehmen kann. Dies bedeutet, dass Redaktion, Verwaltung und Publikation von denselben Personen vorgenommen

werden können. Dadurch ergeben sich schnellere Abläufe und geringere Abhängigkeiten zu Dritten.

Die laufend verbesserten Suchfunktionen übertrafen ausserdem die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Register der Papierfassungen bei Weitem. Als bald wurde in einigen Kantonen eine Versionenverwaltung der konsolidierten Sammlungen eingeführt, die in dieser Form in einer gedruckten Sammlung nicht möglich gewesen wäre. Schliesslich wurde 2007 mit «LexFind» das erste schweizweite Portal für die konsolidierten Sammlungen geschaffen. Es beinhaltet eine Versionenverwaltung aller Erlasse des Bundes und der Kantone ab Mai 2006 und ermöglicht entitätsübergreifende Zugriffe und Recherchen. Dieses Projekt wurde zwischen 2006 bis 2012 vom Institut für Föderalismus im Auftrag der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) erbracht und wird seit 2013 vom bisherigen technischen Partner des Instituts, der Sitrox AG, in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Rechtsinformation (ZRI), im Auftrag der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz weitergeführt.

3.2 Die elektronische Publikation der konsolidierten Sammlungen

Die konsolidierten Sammlungen standen von Beginn weg im Zentrum der elektronischen Publikation, weil sie sowohl für die Praktikerinnen und Praktiker wie auch für die Rechtssuchenden das primäre Arbeitsinstrument darstellen (vgl. dazu auch oben Ziff. 2.2).

Die Regularität der Aktualisierung der elektronischen konsolidierten Sammlungen ist – wie bereits ausgeführt – in der Regel sehr hoch: Die allermeisten Kantone und der Bund versuchen heute, eine «tagesaktuelle» Publikation der elektronischen konsolidierten Sammlungen zu bieten. Dies bedeutet, dass die jeweils neue Fassung eines Erlasses in der Regel am Tag des Inkrafttretens im Internet aufgeschaltet wird. Nur noch wenige Kantone kennen ein System mit zum Voraus festgelegten Aktualisierungen (TI, NE).

Ebenfalls verfügt heute die grosse Mehrzahl der Kantone über eine Versionenverwaltung, mit der nicht nur das geltende, sondern auch vergangenes Recht angezeigt werden kann. Dabei geht die Versionenverwaltung teilweise sehr weit, bis in die Mitte der 90er-Jahre zurück (am weitesten zurück ZH, FR, SO).

3.3 Die elektronische Publikation der chronologischen Sammlungen heute

Während die elektronische Publikation auf die konsolidierten Sammlungen fokussierte, wurden (und werden teilweise bis heute) die chronologischen Sammlungen vernachlässigt. So ist beispielsweise die AS des Bundes erst seit der Ausgabe vom 1. September 1998 elektronisch verfügbar, während das Bundesblatt vollständig seit der Erstausgabe von 1849 angeboten wird. Dies ist insbesondere

auch deshalb sehr schade, weil für die Wiedergabe des massgebenden Bundesrechts nur die BS sowie die AS seit 1947, d. h. eine überschaubare Zahl von Dokumenten, verfügbar gemacht werden müsste.

Auch auf kantonaler Ebene gibt es bis heute Defizite, wobei in den letzten Jahren grosse Verbesserungen erzielt worden sind. Viele Kantone publizieren ihre chronologischen Sammlungen im Internet mit einem Datenbestand, der einige Jahre zurückreicht. Teilweise wurden auch Rückwärtserfassungen vorgenommen (BE bis 1831, OW bis 1899, ZG bis 1981). Bei zahlreichen Kantonen reicht die Verfügbarkeit aber immerhin bis ungefähr zur Jahrtausendwende, teilweise bis Mitte der 90er-Jahre zurück. Wie beim Bund wäre aber die Rückwärtserfassung der chronologischen Sammlungen der Kantone mit einem überschaubaren Aufwand verbunden.

Zu den wichtigsten Neuerungen auf kantonaler Stufe gehört das Vorgehen des Kantons Aargau, welcher mit seinem neuen Publikationsgesetz zu Beginn des Jahres 2012 das Zeitalter der verbindlichen elektronischen Publikation eingeleitet hat: Er ist der erste Kanton, der in seinem Publikationsgesetz explizit vorsieht, dass die amtlichen Publikationsorgane nur noch in elektronischer Fassung erscheinen (§ 13 PuG AG). Die Einführung gelang dem Kanton ohne irgendwelche Beschwerden seitens der Bevölkerung. Dies erstaunt nicht, zumal die elektronische Publikation ja längst Realität war. Auch der Bund beabsichtigt, die Verbindlichkeit der elektronischen Fassung der AS (und des Bundesblatts) einzuführen⁸. Die rein elektronische und verbindliche Publikation der chronologischen Sammlung bietet sich auch deshalb bereits an, weil sie sich vorwiegend an ein fachkundiges Zielpublikum richtet: Nur Personen, welche die speziellen Funktionen der chronologischen Sammlung kennen, können davon profitieren und die Texte auch entsprechend interpretieren. Diese verfügen erfahrungsgemäss neben dem juristischen Know-how auch über die Möglichkeit, die elektronische Publikation zu nutzen. Durch die weite Verbreitung des Internets in Kombination mit einem umfassenden Einsichtsrecht ist es im Übrigen auch bei einer rein elektronischen Publikation sichergestellt, dass das Recht von allen Rechtssuchenden gleichermassen wahrgenommen werden kann (vgl. Roth 2011, 10ff.).

Die elektronische authentische Publikation bietet neben der sofortigen weltweiten Verfügbarkeit auch den Vorteil, dass die für die Publikation zuständige Stelle die Veröffentlichung zu einem beliebigen Zeitpunkt vornehmen kann und nicht mehr gezwungen ist, bis zur Erscheinung der jeweils nächsten Lieferung zu warten. Damit schwindet auch der Anwendungsbereich der rechtsstaatlich problematischen ausserordentlichen Publikation (vgl. Roth 2011, 49ff.).

Als weitere Entwicklung im Bereich der elektronischen Publikation ist die Verknüpfung der chronologischen mit den konsolidierten Sammlungen her-

vorzuheben: In einigen Kantonen (ZG, FR, SO, AG, GR, teilweise auch ZH und VD) können bei der konsolidierten Ansicht eines Erlasses alle mit diesem zusammenhängenden Geschäfte der chronologischen Sammlung betrachtet werden; umgekehrt können auch in der chronologischen Sammlung alle von einem bestimmten Geschäft betroffenen Erlasse konsultiert werden. Durch diese Verlinkung zwischen den beiden Sammlungen erhöht sich die Transparenz erheblich und die Rechtsuchenden können effizient von den Funktionen der chronologischen Sammlung profitieren (vgl. oben Ziff. 2.3).

Trotz diesen erfreulichen Entwicklungen bestehen in einzelnen Kantonen nach wie vor verschiedene Suboptimalitäten wie fehlende oder unzureichende Suchmöglichkeiten. Unbefriedigend ist die Situation namentlich in den Kantonen, welche die chronologische Sammlung lediglich im Amtsblatt publizieren. Wie bereits erwähnt (Ziff. 1.2), müssen in bestimmten Fällen zwei Publikationen im Amtsblatt konsultiert werden und es kann vorkommen, dass im Amtsblatt Geschäfte veröffentlicht werden, die gar nie in Kraft treten. Ausserdem finden sich im Amtsblatt unzählige andere Meldungen, die mit der Rechtsetzung nichts zu tun haben. Dadurch wird die Suche ohnehin bereits erschwert. Durch die Heterogenität der Amtsblattmeldungen existieren auch viele Zielkonflikte betreffend die Durchsuchbarkeit und die langfristige Verfügbarkeit der Amtsblätter im Internet: So ist es aufgrund der darin enthaltenen Personendaten verständlich, dass die von einer Amtsblattpublikation betroffenen Personen wünschen, dass die Auffindbarkeit ihrer Daten im Internet möglichst schwer ist. Dieses Anliegen steht dem Wunsch der Rechtsuchenden nach einer transparenten Gesetzgebung diametral entgegen.

Vor dem Hintergrund der elektronischen Veröffentlichung stellt sich heute demnach die Frage, ob die Gruppierung von derart heterogenen Daten in einem Organ noch sinnvoll ist und ob allenfalls verschiedene Kategorien von Informationen nicht besser – zumindest für die Online-Publikation – getrennt werden sollten. Dadurch könnten unterschiedliche Suchmöglichkeiten und Verweildauern der Amtsblattmeldungen im Internet ermöglicht werden. Es wäre sogar möglich, dass eine betroffene Person nach Kenntnisnahme der Amtsblattpublikation die Löschung dieser Meldung verlangen könnte. Es wäre an der Zeit, die Rolle der Amtsblätter kritisch zu hinterfragen, indem geprüft wird, welche Informationen aus heutigen Gesichtspunkten in welchen Organen und über welche Kanäle (elektronisch/print) verbreitet werden sollten. Gleichzeitig könnte auch kritisch hinterfragt werden, ob Doppelspurigkeiten zu anderen Organen (wie z. B. dem Schweizerischen Handelsamtsblatt [SHAB]) noch sinnvoll sind.

Vollkommen unbefriedigend ist schliesslich die Lage in jenen Kantonen, in denen das Amtsblatt auch die chronologische Sammlung enthält und nicht ko-

stenlos zur Verfügung steht. Der Autor vertritt dezidiert die Auffassung, dass der vollständige elektronische Zugang zum Recht nicht durch Gebühren erschwert werden darf und ein blosses Einsichtsrecht bei staatlichen Stellen den heutigen Ansprüchen an Information nicht genügen kann. Auch hier möchte der Autor als Lösung postulieren, dass jeder Kanton eine vom Amtsblatt unabhängige chronologische Sammlung als eigenständige Sammlung elektronisch publiziert. Eine Zusammenfassung der für die chronologische Sammlung relevanten Amtsblattpublikationen würde aber aus der Sicht des Autors ausreichen (vgl. Ziff. 1.2).

4 Heutige Anforderungen an die Konsolidierung der Erlasssammlungen

Im Zentrum der nachfolgenden Ausführungen steht die besondere Frage der Publikation von Erlassen in der konsolidierten Sammlung. Auf eine kurze Einleitung zu den allgemeinen Zielen der konsolidierten Sammlungen (Ziff. 4.1) folgt eine kritische Auseinandersetzung mit der aktuellen Konsolidierungspraxis; zentrales Element bildet dabei die Unterscheidung zwischen Geschäft und Erlass (Ziff. 4.2–4.4). Gestützt auf diese Erkenntnisse wird versucht, aufzuzeigen, wie die Veröffentlichung in den konsolidierten Sammlungen verbessert werden könnte (Ziff. 4.5). Schliesslich wird die spezielle Frage der Konsolidierungsanweisungen kurz angesprochen und es werden einzelne Fehler aufgezeigt, die häufig bei der Konsolidierung vorkommen (Ziff. 4.6).

4.1 Einleitung

Wie bereits erwähnt, existierten ursprünglich keine parallel zu den chronologischen Sammlungen geführten konsolidierten Sammlungen. Aufgrund der Publikationen in den chronologischen Sammlungen des 19. Jahrhunderts kann darauf geschlossen werden, dass die Erlassautoren wohl eher vom Ideal ausgingen, dass Erlasse nicht gleich wieder geändert werden müssten oder, wenn doch, nur durch eine Totalrevision des gesamten Erlasses. Die heutigen Publikationen zeugen jedenfalls davon, dass sich die aktuellen Vorstellungen weit von diesem ursprünglichen Zustand entfernt haben.

Die ersten Konsolidierungen hatten wohl zum Ziel, den ursprünglich vorhandenen «Idealzustand», nämlich eine Sammlung des geltenden Rechts ohne Änderungen, wiederherzustellen. Zu diesem Zweck entfernte man zunächst alle aufgehobenen Erlasse, integrierte in den ursprünglich erlassenen Text alle später vorgenommenen Änderungen und kennzeichnete diese, damit die Leserin oder der Leser Original und «Korrektur» unterscheiden konnte. Die Konsolidierung hatte deshalb im ursprünglichen Verständnis weniger die Führung zweier paralleler Sammlungen zum Ziel als vielmehr die periodische Wiederherstellung der Übersicht über das geltende Recht, indem versucht wurde, eine perfekte und an-

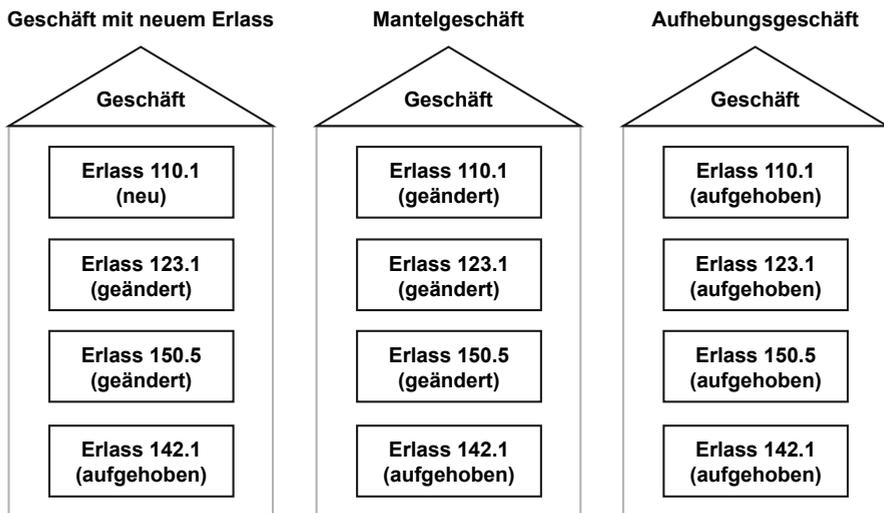
notierte chronologische Sammlung zu schaffen, welche die Erlasse systematisch anordnet⁹. In diese Richtung geht auch der in einigen Kantonen verwendete Terminus der «bereinigten Sammlung».

Heute hat sich die konsolidierte Sammlung jedoch zu einem selbstständigen Informationsmedium gewandelt, das parallel zur chronologischen Sammlung publiziert wird und vorwiegend der Vermittlung des Rechts dient. Sie hat den Anspruch, tagesaktuell zu sein und unter Umständen sogar das vergangene wie auch das künftige Recht anzeigen zu können. Gleichzeitig werden die Änderungen der Rechtsordnung immer komplexer. Diesem Wandel trägt die heutige Konsolidierungspraxis zu wenig Rechnung. Der Hauptmangel besteht nach Auffassung des Autors darin, dass in den beiden Sammlungen zu wenig zwischen dem Geschäft als Bestandteil der chronologischen Sammlung und dem Erlass als Bestandteil der konsolidierten Sammlung unterschieden wird. Darauf wird nachstehend eingegangen.

4.2 Geschäft und Erlass als Gegenstand der Publikation

Alle mit Regulierung (als Oberbegriff zu Rechtsetzung im weitesten Sinn) betrauten staatlichen Behörden arbeiten stets mit Geschäften. Grundsätzlich äussert sich jeder formelle Akt der Willensbetätigung dieser Behörden in einem Geschäft. Der Begriff des Geschäfts ist dabei weit zu verstehen: Es gibt Wahlgeschäfte, Budgetgeschäfte, Geschäfte zur Behandlung parlamentarischer Vorstösse etc. In der Regel stellen die im Rahmen der Publikationsgesetzgebung zu veröffentlichenden Geschäfte nur einen Bruchteil der übrigen Geschäftsaktivität dar. Diese Geschäfte können erneut in solche unterteilt werden, die nur in der chronologischen Sammlung publiziert werden, und solche, die auch Auswirkungen auf die konsolidierten Sammlung haben. Welche Geschäfte nur in der chronologischen Sammlung erscheinen, wird in den jeweiligen Publikationsgesetzen geregelt. In der Regel betrifft dies bestimmte Budgetbeschlüsse oder Geschäfte, die trotz ihrer individuell-konkreten Natur aus anderen Gründen (z. B. Finanzreferendum) einer Publikation bedürfen.

Im Bereich der Regulierung geht der Begriff des Geschäfts weiter als jener des Erlasses: Ein Geschäft kann in materieller Hinsicht einen oder mehrere Erlasse neu schaffen, abändern oder aufheben. Dabei sind beliebige Kombinationen an Erlassmutationen möglich. Geschäfte, die nur Änderungen und Aufhebungen zum Gegenstand haben, werden teilweise als «Mantelgeschäft» bezeichnet. Beispiele von Geschäftstypen:



Das Geschäft beinhaltet in formeller Hinsicht verschiedene Angaben, die auf das Verfahren hinweisen. Dazu gehören Informationen zum Autor des Geschäfts, zur Grundlage, zum Datum des Beschlusses oder zum Inkrafttreten. Selbst im einfachsten Fall, wenn eine Behörde ein Geschäft verabschiedet, mit dem nur ein einziger Erlass geschaffen wird, ohne dass Änderungen in anderen Erlassen vorgenommen werden, bleiben die Unterschiede zwischen Geschäft und Erlass bestehen.

Das Geschäft wird nach dessen Verabschiedung (Beschluss) und nach Festlegung des Inkrafttretensdatums in der chronologischen Sammlung publiziert. In dieser Sammlung wird es anschliessend nie mehr verändert. Sollte nachträglich ein Fehler festgestellt werden, erfolgt (auch bei einer rein elektronischen Publikation) eine «formelle Berichtigung» (vgl. z. B. Art. 10 PublG oder § 10 PuG AG). Dies bedeutet, dass ein neues, korrigierendes Geschäft geschaffen und keine bloss formlose Berichtigung des ursprünglichen Geschäfts vorgenommen wird¹⁰.

Das Geschäft ist damit stets umfassender als die darin enthaltenen Erlasse oder Erlassänderungen. Der materielle Inhalt solcher Geschäfte sind aber stets Erlassmutationen, die als Konsolidierungsanweisungen aufzufassen sind. Diese Anweisungen werden für die konsolidierte Sammlung übernommen und erscheinen dort in der Regel (spätestens) am Tag des Inkrafttretens.

Wie aber sofort ersichtlich ist, können einzig Konsolidierungsanweisungen für die Konsolidierung verwendet werden. Bestandteile, die zum Geschäft zählen, dürfen nicht für die Konsolidierung verwendet werden.

4.3 Die verschiedenen Elemente eines Geschäfts

Alle Geschäfte weisen folgende gemeinsame Elemente auf, die anhand eines beliebigen Beispiels aus der AS (hier: AS 2012 6709) illustriert werden können. Es bestehen zwar verschiedene Unterschiede hinsichtlich der konkreten Publikationspraxis zwischen dem Bund und den Kantonen bzw. zwischen den einzelnen Kantonen, doch sind diese für die nachfolgenden grundsätzlichen Überlegungen irrelevant.

Das Beispiel in AS 2012 6709 hat zum Zweck, einen neuen Erlass zu schaffen und einen weiteren Erlass abzuändern.

4.3.1 Geschäftsnummer

Jedes Geschäft trägt eine eindeutige Nummer. Diese wird zur Referenzierung insbesondere für die Angabe der Fundstelle in der konsolidierten Sammlung verwendet. Im obenstehenden Beispiel lautet die Geschäftsnummer AS 2012 6709. In vielen Kantonen ist anstelle der Bezeichnung der Geschäfte mit einer Seitenzahl die fortlaufende Nummerierung der Geschäfte üblich. In diesem Fall findet sich die Nummer oft in der Kopfzeile des Geschäfts oder prominent auf der ersten Seite.

4.3.2 Geschäftstitel und Beschlussdatum

Verordnung über die anerkannten Standards zur Rechnungslegung (VASR)

vom 21. November 2012

Jedes Geschäft trägt einen Titel. Abkürzungen sind (entgegen diesem Beispiel) in Geschäften nicht üblich, zumal man für Zitate in der Regel nur den Erlass in der konsolidierten Sammlung verwendet. Die Abkürzungen oder Kurztitel, die in der konsolidierten Sammlung erscheinen, dienen nach vorliegender Meinung der besseren Auffindbarkeit und zur einfachen Zitierung des Erlasses. Sie sind nicht Teil des politischen Willens und können vom Herausgeber der systematischen Sammlung frei verändert werden.

Der Geschäftstitel ist vom Titel des Erlasses (bzw. den Titeln der Erlasse) zu unterscheiden: Bei Geschäften, die einen neuen Erlass zum Gegenstand haben, stimmen Geschäfts- und Erlassitel regelmässig überein. Dies ist aber nicht zwingend. So trägt beispielsweise das Geschäft zum Erlass der neuen Bundesverfassung den Titel «Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung» und

der entsprechende Erlass wurde «Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft» genannt; auch das Geschäft zum Erlass «Das Obligationenrecht» trug seinerzeit den Titel «Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht)».

Jedes Geschäft trägt ein Beschlussdatum. Dieses entspricht der Verabschiedung des Geschäfts. In der Regel handelt es sich dabei um das Datum der Schlussabstimmung im Parlament oder des Beschlusses des zuständigen Organs. Nach vorliegender Meinung ist das Datum, trotz dessen Nähe zum Titel, nicht Teil desselben. Dies folgt daraus, dass das Datum – im Gegensatz zum Titel – kein Ausdruck des politischen Willens ist, sondern lediglich festhält, wann es beschlossen worden ist.

4.3.3 *Ingress*

Der Schweizerische Bundesrat,

gestützt auf Artikel 962a Absatz 5 des Obligationenrechts (OR)¹
sowie Artikel 6b Absätze 1 und 2 des Bankengesetzes vom 8. November 1934²,
Artikel 16 Absatz 2 des Börsengesetzes vom 24. März 1995³
und Artikel 87 des Kollektivanlagengesetzes vom 23. Juni 2006⁴,

verordnet:

Der Ingress bezieht sich stets auf das Geschäft und gibt Auskunft über die formellen Gegebenheiten zum Zeitpunkt des Beschlusses. Er beinhaltet in aller Regel drei Teile:

- Angabe des Autors bzw. des beschliessenden Organs,
- Begründung bzw. Grundlage des Beschlusses und
- Aktion bzw. Handlung des Autors (z. B. beschliesst, verordnet, erlässt).

4.3.4 *Materielle Bestimmungen*

Im Anschluss an den Ingress folgen die materiellen Bestimmungen der Erlasse. Nur diese bilden Gegenstand der konsolidierten Sammlung. Im Fall eines neuen Erlasses beginnt dieser Teil gleich mit seiner ersten Bestimmung.

Art. 1 Anerkannte Standards zur Rechnungslegung

¹ Für Unternehmen, die der Pflicht zur Buchführung und Rechnungslegung gemäss

Falls in einem Geschäft nur bestehendes Recht geändert wird, erfolgt zuerst die Angabe des ersten zu ändernden Erlasses (des Haupterlasses; Beispiel aus AS 2012 3745).

I

Das Bundesgesetz vom 21. März 1997³ über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit wird wie folgt geändert:

4.3.5 *Änderungen und Aufhebungen bisherigen Rechts*

Art. 3 Änderung bisherigen Rechts

Die Änderung bisherigen Rechts wird im Anhang geregelt.

Änderungen und Aufhebungen bisherigen Rechts werden im Bund und in vielen Kantonen bei Geschäften, die einen neuen Erlass zum Gegenstand haben, direkt in der Erlassstruktur aufgeführt. Bei Geschäften, die nur Änderungen oder Aufhebungen zum Gegenstand haben, erscheinen diese Informationen in einem eigenen Kapitel nach der Hauptänderung (Beispiel: AS 2012 3745):

II

Die Änderung bisherigen Rechts wird im Anhang geregelt.

4.3.6 *Inkrafttretens- und Publikationsklausel*

Art. 4 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 1. Januar 2013 in Kraft.

Gegen Ende des Geschäfts findet sich jeweils auch eine Inkrafttretensklausel. Diese kann auch Angaben zum weiteren Verfahren (z. B. Referendum) oder Anweisungen über die Publikation enthalten. Bei Geschäften, die einen neuen Erlass zum Gegenstand haben, wird diese Klausel im Bund und in vielen Kantonen in die Erlassstruktur integriert. Bei Geschäften, die nur Änderungen oder Aufhebungen zum Gegenstand haben, wird die Inkrafttretens- und Publikationsklausel ausserhalb der Erlassstruktur dargestellt (Beispiel: AS 2012 3745)

III

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

4.3.7 *Egress*

21. November 2012

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Eveline Widmer-Schlumpf

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Der Egress bildet den Schlussteil des Geschäfts und beinhaltet nochmals Angaben zum Datum, in den Kantonen oft auch den Ort des Beschlusses sowie die Namen von Vertreterinnen oder Vertretern der beschliessenden Behörde.

4.4 Aufteilung der Elemente auf Geschäft und Erlass

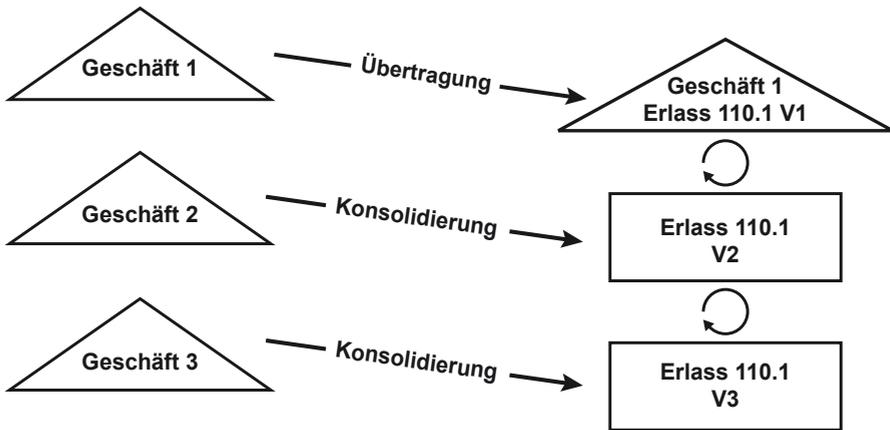
Wie aus dem Oberstehenden hervorgeht, beziehen sich die allermeisten Merkmale eines Geschäfts nur auf dieses und nicht auf die darin enthaltenen Erlassmutationen. Um die Bestandteile des Geschäfts von jenen der Erlasse trennen zu können, kann verglichen werden, welche Elemente bei den unterschiedlichen Geschäftsarten übertragen werden: Betrachtet man beispielsweise das oben erwähnte Geschäft gemäss AS 2012 3755 und vergleicht, welche seiner Elemente sich auch in der systematischen Sammlung wiederfinden, stellt man fest, dass folgende Angaben bei der Konsolidierung weggelassen worden sind:

- Geschäftsnummer;
- Geschäftstitel samt Datum (Letzteres erscheint nur in den Änderungsfussnoten der betroffenen Erlasse);
- Ingress;
- Änderungen bisherigen Rechts: Es wurde nur der Inhalt dieser Änderungen in den entsprechenden Erlassen konsolidiert;
- Publikations- und Inkrafttretensklausel: Das Inkrafttreten der Bestimmungen findet sich in den Änderungsfussnoten der Erlasse wieder;
- Egress: Der Egress wird im Bund (im Gegensatz zu einzelnen Kantonen) auch bei Geschäften, die neue Erlasse zum Gegenstand haben, ohnehin weggelassen.

Es ist somit festzustellen, dass der rein materielle Inhalt der Geschäfte nur aus den eigentlichen Konsolidierungsanweisungen besteht (vgl. in diesem Sinne auch Stadler 1968, 181, mit Bezug auf bereinigte Sammlungen). Inkonsequenterweise wird jedoch bei Geschäften, die einen neuen Erlass zum Gegenstand haben, keine eigentliche Konsolidierung vorgenommen, sondern das Geschäft wird mehr oder weniger unverändert in die konsolidierte Sammlung übertragen. Durch die Übertragung anstelle der Konsolidierung ergibt sich in der konsolidierten Sammlung eine Durchmischung zwischen Geschäft und Erlass. Die heutige Praxis kann wie folgt dargestellt werden:

Chronologische Sammlung

Konsolidierte Sammlung

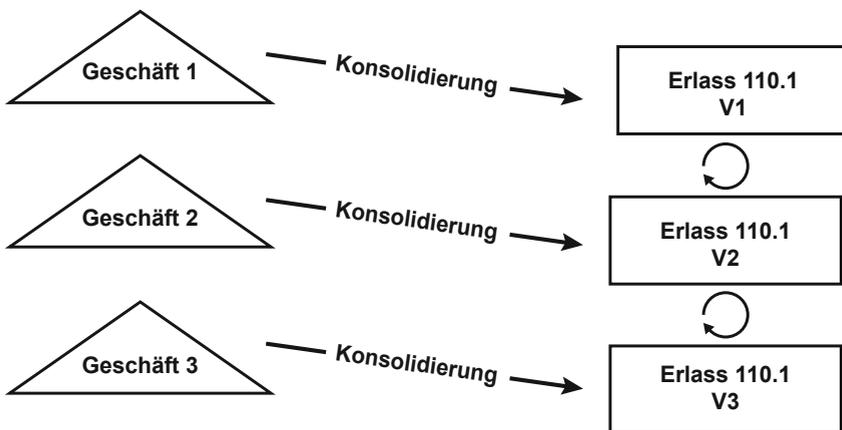


Der Grund für diese eigentlich seltsame Praxis, bei der sich die erste Fassung eines Erlasses ganz anders verhält als alle nachfolgenden Fassungen, liegt wohl in der bereits erwähnten Vorstellung einer konsolidierten Sammlung, die eine perfekte («bereinigte») chronologische Sammlung darstellen sollte.

Stringenter wäre es jedoch, auch bei neuen Erlassen eine Konsolidierung anstelle einer blossen Übertragung vorzunehmen. Dies könnte wie folgt aussehen:

Chronologische Sammlung

Konsolidierte Sammlung



4.5 Konsequenzen für die Praxis

Nach Ansicht des Autors sollte die Darstellung der Erlasse in der konsolidierten Sammlung hinterfragt und angepasst werden. Für die Darstellung der chronologischen Sammlung besteht derzeit nur insofern Handlungsbedarf, als dort auch zwischen Geschäft und Erlass besser unterschieden werden sollte. Dies kann im Einzelnen wie folgt erläutert werden.

4.5.1 Konsequenzen für die chronologische Sammlung

Geschäftsnummer

Die Geschäftsnummer muss eindeutig sein. Sie wird insbesondere in der konsolidierten Sammlung für die Angabe der Fundstelle verwendet und sollte unabhängig von Seitenzahlen vergeben werden. Ansonsten kann die Konsolidierung der betroffenen Erlasse erst zu dem Zeitpunkt erfolgen, in dem auch die entsprechende Seitenzahl bekannt ist. Idealerweise werden die Geschäfte pro Jahr einfach fortlaufend nummeriert und diese Nummer prominent in der chronologischen Sammlung aufgeführt.

Titel des Erlasses

Neuen Erlassen sollte nach Möglichkeit auch ein expliziter Erlassstitel gegeben werden, der sich vom Titel des Geschäfts unterscheidet.

Datum

Bei den Erlassen wird traditionsgemäss das Datum des Beschlusses beim Titel angemerkt. Diese Angabe dient Juristinnen und Juristen oft bei Totalrevisionen als Unterscheidungsmerkmal zwischen mehreren Erlassen mit demselben Titel. Eigentlich sollte auf die Erwähnung eines Beschlussdatums bei Erlassen verzichtet werden: Die Erlasse selber tragen eigentlich nämlich gar kein Beschlussdatum, zumal sie gar nie beschlossen worden sind: Es ist stets nur das Geschäft, das Gegenstand eines Beschlusses bilden kann, nie der Erlass. Wann der Beschluss erfolgt, lässt sich auch nicht zuverlässig im Voraus ermitteln, sodass das Beschlussdatum eigentlich ein aleatorisches Element darstellt. Zur Unterscheidung zwischen zwei Erlassen, die totalrevidiert worden sind und denselben Titel tragen, würde sich besser anbieten, die Erlasse entweder mit ihrem Geltungsstand zu zitieren (z. B. «BV in Kraft ab 2013») oder allenfalls mit einer zusätzlichen Nummer zu kennzeichnen. Die Totalrevision ist aus der Sicht der konsolidierten Sammlung gleich zu betrachten wie eine Partialrevision. Der einzige Unterschied besteht darin, dass bei der Totalrevision alle Strukturelemente geändert sind.

Änderungen bisherigen Rechts, Inkrafttretens- und Publikationsklauseln

Angaben über Änderungen bisherigen Rechts sowie Inkrafttretens- und Publikationsklauseln sollten selbst bei neuen Erlassen nicht in die Erlasstruktur einge-

bettet werden, weil sie für das ganze Geschäft gelten. Die Regelung des Inkrafttretens oder der Änderungen bisherigen Rechts in einem Paragraphen oder Artikel eines Erlasses ist schlicht falsch. Dies kann auch durch folgendes Beispiel verdeutlicht werden: In Artikel 34 des Bundesgesetzes über die Stauanlagen (SR 721.101) wird das Bundesgesetz über die Wasserbaupolizei aufgehoben, welches bis am 31. Dezember 2012 gegolten hat. Wenn dereinst das heutige Bundesgesetz über die Stauanlagen seinerseits aufgehoben werden sollte, hat dies ja nicht zur Folge, dass gewissermassen durch die «Aufhebung der Aufhebung» das alte Bundesgesetz über die Wasserbaupolizei wieder in Kraft treten würde.

Übergangsrecht

Umgekehrt ist festzustellen, dass Übergangsbestimmungen teilweise nicht in die Erlassstruktur eingebettet sind (vgl. z. B. AS 2011 1985). Übergangsrecht stellt aber auch materielles Recht dar, selbst wenn dieses nur eine beschränkte Dauer aufweist bzw. beabsichtigterweise gegenstandslos wird. Als materieller Teil des Erlasses muss es daher in die übliche Erlassstruktur integriert und mit Paragraphen bzw. Artikeln nummeriert werden.

4.5.2 Konsequenzen für die konsolidierte Sammlung

Nummer

Jeder Erlass der konsolidierten Sammlung trägt zur Identifizierung eine eindeutige (systematische) Nummer. Wichtig ist, dass die Nummern nur einmal vorkommen und einmal verwendete Nummern nicht wiederverwendet werden. Bei Totalrevisionen kann die bestehende Nummer des Vorgängererlasses beibehalten werden. Allerdings muss dabei darauf geachtet werden, dass die geregelten Sachgebiete in beiden Erlassen genau gleich sind: Eine sachfremde Wiederverwendung der Nummer muss aus dem Blickwinkel der Versionenverwaltung vermieden werden.

Titel und Datum

Betreffend Titel und Datum kann auf die Ausführungen zur chronologischen Sammlung verwiesen werden (Ziff. 4.5.1).

Das Beschlussdatum des Geschäfts dürfte nicht beim Erlassstitel erwähnt werden, weil stets nur das Geschäft und nicht der Erlass beschlossen wird. Für die konsolidierte Sammlung ist einzig das Inkrafttreten der jeweiligen Fassung von Bedeutung.

Ingress

Der Ingress darf in der konsolidierten Sammlung nicht erscheinen, weil er sich stets auf das Geschäft bezieht. Die Praxis zeigt, dass die im Ingress vorhandenen Angaben ändern können. So kann ein Gesetz eines Kantons, der die Landsge-

meinde aufgegeben hat, seinerzeit von der Landsgemeinde erlassen worden sein, heute jedoch vom kantonalen Parlament geändert werden (vgl. z. B. Gemeindegesetz des Kantons Nidwalden, NW 171.1). Andere Konstellationen sind ebenfalls denkbar; möglich ist auch, dass die erlassende Behörde umbenannt wird. In diesen Fällen ist die Angabe des Autors verfälscht. Auch die Grundlagen können sich nachträglich ändern. So kann ein Erlass, der einem anderen Erlass als Grundlage diente, später aufgehoben, geändert, totalrevidiert oder umbenannt werden. Derartige Mutationen des höherrangigen Rechts bedeuten aber nicht zwingend auch die formelle Aufhebung der darauf gestützten Erlasse. Soll der Ingress in Wirklichkeit materielle Bestimmungen, wie eine allgemeine Einleitung enthalten, so steht dafür die normale Erlassstruktur zur Verfügung.

Änderungen und Aufhebung bisherigen Rechts

Änderungen und Aufhebungen bisherigen Rechts stellen Informationen dar, die das Geschäft und nicht den Erlass betreffen. Deshalb dürfen sie in der konsolidierten Sammlung nicht erscheinen, sondern müssen direkt in die betroffenen Erlasse eingearbeitet werden. Die Rechtssuchenden können diese Informationen in der chronologischen Sammlung konsultieren (vgl. Ziff. 4.5.1).

Publikations- und Inkrafttretensklausel

Auch die Publikations- und Inkrafttretensklauseln betreffen stets das Geschäft und nicht den einzelnen Erlass. Dies soll keineswegs die Bedeutung des Inkrafttretensdatums schmälern, im Gegenteil: Das Inkrafttreten ist für die konsolidierte Sammlung eine sehr wichtige Information, die auf den ersten Blick sichtbar sein sollte. Sie könnte beispielsweise gleich auf der ersten Seite unterhalb der systematischen Nummer abgedruckt werden. Bezeichnenderweise kann das Datum des Inkrafttretens (insbesondere bei Gesetzen) oft gar nicht dem eigentlichen Erlassentext entnommen werden, weil dessen Festlegung vielfach an die Exekutive delegiert wird, sondern findet sich stattdessen oft bloss in einer Fussnote. Das Inkrafttretensdatum darf auch deshalb nicht in der Erlassstruktur in einem Paragraphen oder Artikel stehen, weil es gar nicht für spätere Änderungen zur Disposition steht. Der Erlassautor kann das Inkrafttreten nach dessen Eintritt nicht mehr ändern.

Egress

Schliesslich sollte auch der Egress, der klarerweise Teil des Geschäfts bildet, weggelassen werden.

4.5.3 Fazit

Die heutigen konsolidierten Sammlungen von Bund und Kantonen sind nicht konsequent konsolidiert, sondern möchten aus historischen Gründen eine

«ideale» (bereinigte) chronologische Sammlung imitieren. Diese Vermischung zwischen den beiden Ansichten führt bei genauer Betrachtung zu unlogischen Resultaten. Um der zunehmenden Komplexität des Rechts und der aktuellen Publikationspraxis Rechnung zu tragen, wäre es an der Zeit, sauber konsolidierte Rechtssammlungen einzuführen. Damit würden unlogische Resultate verhindert werden und die Sammlungen würden konsistent das entsprechende Recht abbilden.

4.6 Bemerkungen zur Qualität der Konsolidierungsanweisung

4.6.1 Einleitung

Im vorherigen Kapitel wurde auf die Trennung zwischen Erlass und Geschäft eingegangen und es wurde gezeigt, dass Erlasse in Form eines Geschäfts geändert, neu geschaffen oder aufgehoben werden. Im Folgenden wird die Frage der Konsolidierungsanweisungen erörtert. In diesem Zusammenhang stellt sich namentlich die Frage, wie die konkrete Konsolidierungsanweisung in einem Geschäft auszusehen hat, d. h., wie der Erlassautor vermittelt oder artikuliert, welche Teile der betroffenen Erlasse in welcher Weise abgeändert werden sollen.

Die Konsolidierungsanweisungen sind von Kanton zu Kanton und im Bund oft etwas unterschiedlich ausformuliert. Ganz allgemein sollte darauf geachtet werden, dass die Konsolidierungsanweisungen klar und widerspruchsfrei sind und möglichst wenig oder gar keinen Freiraum für Ermessen oder Auslegung einräumen. Die bereits mehrfach erwähnte Zunahme der Komplexität und der Häufigkeit der Erlassänderungen verbunden mit den Fortschritten bei der Darstellung des Rechts führen auch dazu, dass die Anforderungen an die Qualität der Konsolidierungsanweisung gestiegen sind: Es besteht das Bedürfnis, die Änderungen des Rechts einfach und konsistent nachvollziehen zu können, indem beispielsweise eine alte mit der neuen Fassung eines Erlasses verglichen werden kann. Kurz gesagt: Die Nachvollziehbarkeit und damit auch die Referenzierbarkeit der Erlassstrukturen haben eine viel grössere Bedeutung als noch vor Kurzem.

Ob eine Konsolidierungsanweisung korrekt ist, kann grundsätzlich anhand folgender einfachen Faustregel überprüft werden: Der Vergleich der neuen Fassung eines Erlasses mit dessen alten Fassung muss mit der Konsolidierungsanweisung übereinstimmen. Liegt ein Widerspruch vor, ist von einer Konsolidierungsanweisung auszugehen, die nicht nachvollziehbar ist (vgl. dazu unten Ziff. 4.6.2).

4.6.2 Einfache Fehler bei den Konsolidierungsanweisungen

Schon immer galt es für Erlassautoren, Fehler in der Rechtsetzung zu verhindern: So sollte (!) zum Beispiel vermieden werden, dass Paragraphen eines Erlasses geän-

dert werden, die bereits aufgehoben worden sind, oder es sollten auch nicht dieselben Paragraphen mehrfach eingefügt werden. Teilweise konnte auch schon beobachtet werden, dass der Gesetzgeber am selben Tag dieselben Artikel unterschiedlich geändert hat. Solche Irrtümer basieren in der Praxis oft auf einer parallelen Bearbeitung derselben Erlassen durch unterschiedliche Autoren.

Die Praxis zeigt aber auch, dass selbst die gewöhnlichen Konsolidierungsanweisungen beim Bund wie in vielen Kantonen nicht immer eindeutig sind und teilweise selbst in wenig komplexen Konstellationen zu Fehlern führen: So kommt es recht häufig vor, dass bestimmte Artikel oder Paragraphen in den chronologischen Sammlungen als «geändert» ausgewiesen werden, obwohl der Wortlaut gar nicht geändert worden ist. Solche Fehler basieren oft auf Änderungen, die während des Verfahrens rückgängig gemacht worden sind. Teilweise werden auch Paragraphen aufgehoben, die bereits vor langer Zeit ausser Kraft getreten sind. Diese Art von Fehlern hat nur selten Auswirkungen, zumal der wahre Wille des Erlassgebers erkenntlich bleibt.

4.6.3 Zerstörung der Nachvollziehbarkeit durch falsche Konsolidierungsanweisungen und eindeutige Referenzierbarkeit

Als die Möglichkeit der Versionenverwaltung noch nicht bestand, priorisierten die Erlassautoren die «Ästhetik» der Strukturelemente oder auch der Erlasse zu Lasten der Nachvollziehbarkeit. Dabei wurde darauf geachtet, dass möglichst wenige Lücken in Erlassen entstehen, was sich insbesondere in Neu-Nummerierungen von Aufzählungen, Absätzen oder Artikeln äusserte. Problematisch sind solche Änderungen mit Blick auf deren Nachvollziehbarkeit.

Folgendes Beispiel einer einfachen Aufzählung zeigt die Problematik:

Aufzählung V1	Aufzählung V2a («ästhetisch»)	Aufzählung V2b («korrekt»)
a) weiss b) gelb c) orange d) braun e) schwarz	a) weiss b) orange c) braun d) schwarz	a) weiss b) ... c) orange d) braun e) schwarz

In der Aufzählung V1 wird das Element lit. b aufgehoben. Aufzählung V2a («ästhetisch») zeigt eine «ästhetische» Konsolidierung. Die Konsolidierungsanweisung würde etwa lauten: «lit. b aufgehoben, bisherige lit. c–e zu lit. b–d». Aufzählung V2b («korrekt») zeigt demgegenüber die korrekte Konsolidierung. Die Konsolidierungsanweisung lautet in diesem Fall: «lit. b aufgehoben».

Bei Aufzählung V2a («ästhetisch») sehen Rechtsuchende zunächst nicht (oder nur aufgrund der Änderungsinformation z. B. in einer Fussnote), dass die Aufzählung

lung früher länger war. Falls sie einen Vergleich zwischen V2a und V1 anstellen, werden sie als Ergebnis sehen, dass der Unterschied darin besteht, dass lit. b, lit. c und lit. d geändert worden sind und lit. e offenbar «gelöscht» worden ist. Der Versionenvergleich zwischen zwei Fassungen setzt sich damit in Widerspruch zur Konsolidierungsanweisung, weil dort von der Aufhebung von lit. b die Rede ist und nicht von lit. e. Nur bei Aufzählung V2b («korrekt») stimmt das Ergebnis des Versionenvergleichs gegenüber V1 mit der Konsolidierungsanweisung überein.

Eng verwandt mit der Neu-Nummerierung ist die Wiederverwendung von Strukturelementen: Erlassautoren versuchen bei dieser Änderungsart, bereits aufgehobene Artikel oder andere Strukturelemente wiederzubeleben und deren Nummer wiederzuverwenden. Auch dies führt zu ähnlichen Ergebnissen wie im oben genannten Beispiel und verhindert die Nachvollziehbarkeit der Rechtsänderungen.

Die eigentliche Ursache dieser Probleme liegt in der Art der Strukturierung der Erlasse. Die Erlasse zeichnen sich dadurch aus, dass sie in verschiedene Strukturelemente wie zum Beispiel Paragraphen, Absätze, Literas usw. eingeteilt sind. Jedes Strukturelement hat eine eindeutige Nummer oder Bezeichnung (Referenzierungsobjekt). Dies erlaubt, dass anstelle des gesamten Wortlauts (Referenzierungsobjekt) jeweils nur das Referenzierungsobjekt angegeben wird. Das Referenzierungsobjekt repräsentiert damit vollständig das Referenzierungsobjekt. Der oder die Rechtsunterworfenen kann somit anstelle des Wortlauts einer Bestimmung auch bloss darauf verweisen und dadurch gleichzeitig an Legitimation gewinnen. Er oder sie kann folglich den Wortlaut «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich» schreiben oder aber die Referenz verwenden: Artikel 8 Absatz 1 der Bundesverfassung. Mit der Referenzierung bringt der oder die Rechtsunterworfenen ausserdem gleich zum Ausdruck, dass nicht bloss die eigene Meinung kundgetan, sondern aus einem Erlass zitiert wird.

Auf Strukturelemente, die nicht eindeutig referenzierbar sind, sollte folglich in Erlassen verzichtet werden. Aus diesem Grund dürfen beispielsweise auch keine mittels Spiegelstrichen (Lemmas) gekennzeichneten Aufzählungen verwendet werden. Dasselbe gilt bezüglich nicht eindeutiger Titelnummerierungen innerhalb eines Erlasses. Dies kommt allerdings recht häufig vor: Allein im ZGB existieren 20 Titel mit der Bezeichnung «Erster Abschnitt».

Im Zuge der Erlassstrukturierungen im Rahmen der verschiedenen kantonalen LexWork-Projekte wurden solche Suboptimalitäten in den Erlasssammlungen bereinigt.

Rechtlich wie politisch betrachtet, ist die konkrete Bezeichnung der Strukturelemente irrelevant: Von Bedeutung ist lediglich, zu wissen, welches Strukturelement an welcher Position, stehen soll; ob man das betreffende Struktur-

element schliesslich als «Art. 3», «Art. 2^{bis}» oder als «Art. 2a» bezeichnet, ist nicht weiter von Belang.

Im Hinblick auf eine langfristige Nachvollziehbarkeit wäre es deshalb sehr zu empfehlen, die Bezeichnung von einmal beschlossenen Strukturelementen zukünftig nicht mehr zu ändern. Ein Erlassautor darf eigentlich nur angeben, an welcher Position er welchen Inhalt sehen möchte. Die genaue Bezeichnung der einzelnen Strukturelemente ist eine rein technische Frage, die von einer zentralen Stelle oder gar durch ein technisches System einheitlich vergeben werden sollte. Dies bedeutet keine Einschränkung der politischen Gewalt der jeweiligen Erlassautoren: Es steht stets der ganze Inhalt eines Erlasses zu deren Disposition. Die Nummerierungen der Strukturelemente sollten vielmehr gleich betrachtet werden, wie die Seitennummerierung der Erlasse oder die Schriftart: Diese können auch nicht durch die Erlassautoren beeinflusst werden.

5 Schlussbemerkungen

Die Veröffentlichung des Rechts ist einem Wandel unterworfen, der insbesondere durch die zahlreichen Vorteile und neuen Möglichkeiten der elektronischen Publikation eingeleitet worden ist. Es ist aber ebenso festzustellen, dass in den letzten 50 Jahren die Häufigkeit und Komplexität der Rechtsänderungen auf allen föderalen Ebenen sehr stark zugenommen hat. Daraus ergeben sich als neue Anforderungen an die amtlichen Erlasssammlungen, dass die Rechtsinformation schneller, effizienter und transparenter verfügbar gemacht werden muss. Hilfestellungen in diesem Bereich bietet zweifellos die elektronische Publikation. Für eine grundlegende Professionalisierung ist es aber erforderlich, die bestehenden Publikationsinstrumente kritisch zu hinterfragen und allenfalls an die heutigen Bedürfnisse anzupassen. In diesem Sinn wäre es wünschenswert, wenn Bund, Kantone und Gemeinden «richtige» konsolidierte Sammlungen einführen würden. Weil die Konsolidierung des Rechts automatisiert werden kann, ist ausserdem zu postulieren, dass der Staat das gesamte von ihm publizierte Recht gegen sich gelten lässt und nicht mehr einzelne Sammlungen bevorzugt.

*Dr. iur. Marius Roth, Direktor, Zentrum für Rechtsinformation (ZRI), Zürich,
E-Mail: marius.roth@zri.ch*

Anmerkungen

- 1 In diesem Sinne auch Stadler (1968, 179); vgl. auch Ziff. 1 des Vorworts zur Gesetzessammlung des Kantons Wallis von 1954, der ersten kantonalen Gesetzessammlung in Loseblattform der Schweiz.
- 2 Vgl. den erläuternden Bericht zur Vernehmlassung zur Teilrevision des Publikationsgesetzes, S. 5, abrufbar unter: www.admin.ch > Aktuell > Vernehmlassungen; Roth 2011, 45; vgl. zu dieser Frage einen neueren Entscheid des Bundesgerichts, 2C_407/2012 vom 23.11.2012, insb. E. 3.2 und 3.3. Darin bestätigt das Bundesgericht, dass sich ein Rechtsuchender nicht auf die elektronische Fassung einer konsolidierten Sammlung verlassen darf (i.c. die Loseblattsammlung des Kantons Zürich), sofern das Gesetz nur die Print-Ausgabe der chronologischen Sammlung als massgebend erklärt. Etwas anderes lasse sich auch aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht ableiten, sofern keine individuell-konkrete Vertrauensgrundlage geschaffen worden sei. (Der i.c. vom Beschwerdeführer behauptete Publikationsfehler im Zeitraum zwischen dem 12. bis 15. Juli 2011 kann übrigens gestützt auf die Daten von LexFind nicht bestätigt werden: Tatsächlich wurde der fragliche Erlass, der per 1. Juni 2011 in Kraft trat, bereits am 6. Juni 2011 vom Kanton Zürich in der elektronischen LS publiziert.)
- 3 Vgl. den erläuternden Bericht zur Vernehmlassung zur Teilrevision des Publikationsgesetzes, S. 5.
- 4 Auf die Besonderheiten der Referendumpublikation oder der Publikation zwecks Wahrnehmung der abstrakten Normenkontrolle wird vorliegend nicht eingegangen.
- 5 Ausführlich zur Geschichte der elektronischen Publikation in der Schweiz vgl. Roth (2011, 278ff.).
- 6 Vgl. Schweizerische Bundeskanzlei/Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (Hrsg.), Studie für ein Konzept des Bundes zur Verbreitung des Rechts und dessen Zugänglichkeit über den Informatikweg (Konzeptstudie Rechtsinformationssystem, Bern 1996), abrufbar unter: www.bj.admin.ch > Themen > Staat & Bürger > Rechtsinformatik > Copiur.
- 7 Vgl. zur frühen Geschichte der elektronischen Publikation in der Schweiz Wendrich (1996, 11ff.).
- 8 Vgl. den erläuternden Bericht zur Vernehmlassung zur Teilrevision des Publikationsgesetzes, S. 1.
- 9 Dabei gingen die Autoren der konsolidierten Sammlungen wohl – mangels anderer Quellen – von den bereits bestehenden amtlichen oder chronologischen Sammlungen aus, vgl. Ziff. 1 des Vorworts der ersten Gesetzessammlung des Kantons Wallis von 1954.
- 10 Mit der zunehmenden Bedeutung der konsolidierten Sammlung und der Versionenverwaltung stellt sich aber die Frage, ob aus Gründen der Transparenz, die Möglichkeit formlose Berichtigungen in den konsolidierten Sammlungen durchzuführen, immer noch sinnvoll ist. Es wäre vorteilhaft, wenn auch diese Berichtigungen mit einer entsprechenden Publikation in der chronologischen Sammlung offengelegt würden.

Literatur

- Ivanov, Daniela / Roth, Marius, 2009, Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der Publikation des interkantonalen Rechts, LeGes, H. 2, S. 235–252.
- Moll, Bernard, 2009, Das Konsolidieren von Erlassen am Beispiel der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR), LeGes, H. 2, S. 215–233.
- Roth, Marius, 2011, Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz, Diss. Bern, Zürich/St. Gallen.
- Stadler, Hans, 1968, Gebundene oder Loseblatt-Gesetzsammlung?, ZBl, S. 177ff.
- Wendrich, Wolfgang, 1996, Von der Schweizerischen Juristischen Datenbank (1985) zum Rechtsinformatikkonzept des Bundes (1996), LeGes, H. 2, S. 11–23.

Résumé

En Suisse, la Confédération et les cantons publient en principe le droit dans un recueil systématique (droit consolidé) et dans un recueil chronologique (droit non consolidé). Les fonctions et les caractéristiques de ces recueils ont grandement évolué au cours des ans. La publication électronique a pris une importance considérable. La complexité sans cesse croissante du droit nous incite à examiner les offres actuelles de publication d'un œil critique et à les adapter mieux aux conditions d'aujourd'hui.