

**Marius Roth**

Dr. iur.

# **Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz**

---

# INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSÜBERSICHT .....	V
INHALTSVERZEICHNIS .....	VII
LITERATURVERZEICHNIS .....	XVII
ERLASSVERZEICHNIS .....	XXXI
MATERIALIENVERZEICHNIS .....	LIII
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....	LV
<b>Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>TEIL 1: GRUNDLAGEN</b> .....	<b>5</b>
<b>§ 1 Begriff</b> .....	<b>7</b>
<b>§ 2 Funktionen</b> .....	<b>9</b>
I. Der Normadressat .....	10
1. <i>Der Bürger als primärer Adressat von Rechtsnormen</i> .....	11
2. <i>Der „Rechtsstab“ als primärer Adressat von Rechtsnormen</i> .....	12
3. <i>Kritische Würdigung</i> .....	13
A. Die Gefahr von Machtmissbrauch und mangelndem Rechtsschutz .....	13
B. Die Rolle der direkten Demokratie .....	14
C. Die Bedeutung dieser Erkenntnisse für die vorliegende Arbeit.....	15
II. Funktionen der Veröffentlichung im Einzelnen.....	16
1. <i>Die Dokumentationsfunktion</i> .....	16
2. <i>Die Informationsfunktion</i> .....	17
3. <i>Überprüfung staatlicher Akte</i> .....	19
III. Zusammenfassung.....	19

<b>§ 3</b>	<b>Rechtliche Grundlagen</b>	<b>21</b>
I.	Auf Verfassungsstufe	21
II.	Auf Gesetzes- und Verordnungsstufe	24
	1. <i>Im Bund</i>	24
	A. Historische Entwicklung	24
	B. Das geltende Publikationsgesetz	25
	2. <i>In den Kantonen</i>	26
III.	Zusammenfassung	28
<b>§ 4</b>	<b>Publikationsorgane</b>	<b>29</b>
I.	Die ordentlichen Publikationsorgane	29
	1. <i>Amtliche bzw. chronologische Rechtssammlungen</i>	29
	A. Die Amtliche Sammlung des Bundesrechts (AS)	30
	B. Kantonale amtliche Gesetzessammlungen	31
	2. <i>Systematische bzw. bereinigte Gesetzessammlungen</i>	33
	A. Die Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR)	34
	a) <i>Entstehungsgeschichte</i>	35
	b) <i>Aktualisierung und Bedeutung</i>	37
	B. Systematische bzw. bereinigte Gesetzessammlungen der Kantone	38
	C. Exkurs: Rechtskraft und Massgeblichkeit	39
	a) <i>Negative / positive Rechtskraft</i>	39
	b) <i>Massgeblichkeit</i>	42
	c) <i>Aufwertung der systematischen Sammlungen als Postulat</i>	44
	3. <i>Bundesblatt und Amtsblätter</i>	46
	A. Das Bundesblatt (BBl)	46
	B. Kantonale Amtsblätter	48
II.	Die ausserordentliche Publikation	49
III.	Zusammenfassung	51
<b>§ 5</b>	<b>Umfang</b>	<b>53</b>
I.	Grundversorgung und Veredelung	53
	1. <i>Zur Bedeutung des Unterschiedes</i>	53
	2. <i>Gesetzliche Grundlagen</i>	55
	3. <i>Lösungsansätze</i>	57
	4. <i>Schlussfolgerungen</i>	59
II.	Der Umfang der Veröffentlichung eines Erlasses	60
	1. <i>Für eine Veröffentlichung ungeeignete Texte</i>	60
	2. <i>Veröffentlichung ausserhalb der chronologischen Sammlungen</i>	61
	3. <i>Anforderungen an die Veröffentlichung</i>	62
	4. <i>Vorteile der Veröffentlichung durch Verweisung?</i>	64
	5. <i>Ausblick</i>	65
III.	Zusammenfassung	65

<b>§ 6 Sprache</b> .....	<b>67</b>
I. Im Bund .....	67
1. Grundsatz .....	67
2. Ausnahmen .....	69
3. Sonderfälle .....	70
4. Das Abfassen mehrsprachiger Texte .....	71
II. In den Kantonen .....	73
1. Gesetzliche Vorschriften .....	73
2. Das Abfassen mehrsprachiger Texte .....	75
III. Zusammenfassung .....	77
<b>§ 7 Gebühren</b> .....	<b>79</b>
I. Das Einsichtsrecht .....	79
1. Die Regelung des Einsichtsrechts im Bund .....	79
2. Die Regelung des Einsichtsrechts in den Kantonen .....	81
II. Das Bezugsrecht .....	83
1. Die Regelung des Bezugsrechts im Bund .....	83
2. Die Regelung des Bezugsrechts in den Kantonen .....	84
III. Zusammenfassung .....	85
<b>§ 8 Rechte an Erlassen</b> .....	<b>87</b>
I. Urheberrechtlicher Schutz .....	87
1. Der urheberrechtliche Schutz von Erlassen .....	87
a) Die gesetzliche Regelung gemäss URG .....	87
b) Regelungen in der Publikationsgesetzgebung .....	88
2. Der urheberrechtliche Schutz von Verweisungsobjekten insbesondere .....	89
II. Der wettbewerbsrechtliche Schutz .....	90
1. Zur Abgrenzung Lauterkeits- und Immaterialgüterrecht .....	92
2. Der Leistungsschutz gemäss Art. 5 lit. c UWG .....	93
3. Die Anwendung von Art. 5 lit. c UWG auf Erlasse .....	95
III. Zusammenfassung .....	98
<b>TEIL 2: GEGENSTAND</b> .....	<b>101</b>
<b>§ 9 Ausgangslage</b> .....	<b>103</b>
<b>§ 10 Im Bund</b> .....	<b>105</b>
I. Vorbemerkungen zu den Erlassen des Bundes .....	105
II. Die Bundesverfassung .....	106
III. Exkurs: Die Veröffentlichung der Kantonsverfassungen durch den Bund .....	107
IV. Die Bundesgesetze .....	110
1. Der Gesetzesbegriff gemäss Art. 164 BV .....	110

A.	Das Kriterium der Wichtigkeit.....	110
B.	Der rechtsetzende Charakter.....	112
2.	<i>Dringlich erklärte Bundesgesetze</i> .....	113
V.	Verordnungen (Art. 2 lit. c und d PubIG) .....	114
1.	<i>Begriff</i> .....	114
2.	<i>Arten</i> .....	115
3.	<i>Verordnungen der Bundesversammlung (Art. 2 lit. c PubIG)</i> .....	117
4.	<i>Verordnungen des Bundesrates (Art. 2 lit. d PubIG)</i> .....	119
VI.	Erlasse gemäss Art. 2 lit. e PubIG.....	121
1.	<i>Übrige rechtsetzende Erlasse</i> .....	121
2.	<i>Erlasse von „Organisationen und Personen des öffentlichen und des privaten Rechts“ im Besonderen</i> .....	123
VII.	Bundesbeschlüsse (Art. 2 lit. f - h PubIG) .....	125
1.	<i>Begriff</i> .....	125
2.	<i>Die Publikationspflicht</i> .....	126
VIII.	Völkerrechtliche Verträge und Beschlüsse des internationalen Rechts (Art. 3 PubIG).....	128
1.	<i>Referendumsfähige Staatsverträge</i> .....	129
2.	<i>Übrige rechtsetzende Staatsverträge</i> .....	130
3.	<i>Rechtsetzende Beschlüsse internationaler Organisationen</i> .....	131
4.	<i>Nicht rechtsetzende Verträge und Beschlüsse</i> .....	131
5.	<i>Staatsverträge von beschränkter Dauer oder Tragweite</i> .....	132
A.	Die gesetzliche Regelung .....	132
B.	Würdigung dieser Praxis .....	133
6.	<i>Geltungsbereiche und VEE</i> .....	134
A.	Geltungsbereiche .....	134
B.	Vorbehalte, Erklärungen, Einwendungen (VEE) .....	135
7.	<i>Verträge zwischen Bund und Kantonen (Art. 4 PubIG)</i> .....	136
IX.	Zusammenfassung .....	137
<b>§ 11</b>	<b>In den Kantonen .....</b>	<b>139</b>
I.	Vorschriften über die Veröffentlichung von Rechtsnormen.....	140
II.	Kantonsverfassungen.....	142
III.	Kantonale Gesetze .....	142
IV.	Weitere Erlasse des Parlamentes .....	146
1.	<i>Parlamentsverordnungen oder Dekrete</i> .....	146
2.	<i>Parlamentsbeschlüsse</i> .....	148
V.	Erlasse der Exekutive.....	150
1.	<i>Vollzugs- und gesetzvertretende Verordnungen</i> .....	150
2.	<i>Not- und Dringlichkeitsverordnungen</i> .....	152
3.	<i>Die Veröffentlichung</i> .....	154
VI.	Verträge der Kantone .....	155
1.	<i>Interkantonale Vereinbarungen</i> .....	155
A.	Begriff, Gegenstand und Arten interkantonaler Vereinbarungen .....	155
B.	Erlasse interkantonaler Organe und Organisationen .....	157

C.	Verfahren und Vollzug.....	158
D.	Die Veröffentlichung des interkantonalen Rechts .....	159
a)	<i>Die rechtlichen Grundlagen</i> .....	159
b)	<i>Die aktuelle Praxis</i> .....	161
c)	<i>Verbesserungsmöglichkeiten</i> .....	165
aa)	Kontrollinstrumente .....	165
bb)	Schaffung einer interkantonalen Depositarstelle? .....	166
2.	<i>Verträge der Kantone mit dem Ausland</i> .....	166
A.	Allgemeine Bemerkungen .....	166
B.	Die Veröffentlichung.....	167
a)	<i>Internationale Verträge der Kantone</i> .....	167
b)	<i>Exkurs: Staatsverträge des Bundes</i> .....	167
VII.	Erlasse kantonomer Anstalten.....	169
1.	<i>Selbständige und unselbständige Anstalten</i> .....	169
2.	<i>Publikationsvorschriften</i> .....	170
VIII.	Weitere Erlasse .....	171
IX.	Zusammenfassung.....	173
<b>§ 12</b>	<b>Ausnahmen.....</b>	<b>175</b>
I.	Vorbemerkungen .....	175
II.	Ausnahmen auf Bundesebene .....	175
III.	Ausnahmen auf kantonaler Ebene .....	177
IV.	Zusammenfassung.....	178
<b>§ 13</b>	<b>Sonderfälle.....</b>	<b>179</b>
I.	Die gesetzliche Verweisung .....	179
1.	<i>Ausgangslage</i> .....	179
2.	<i>Die Zulässigkeit der Verweisung</i> .....	180
3.	<i>Die Veröffentlichung des Verweisungsobjekts</i> .....	182
A.	Bei Verweisen auf andere Erlasse einer föderalen Stufe....	182
B.	Bei Verweisen auf private Normenwerke .....	183
a)	<i>Grundsätzliches</i> .....	183
b)	<i>Art der Veröffentlichung des Verweisungsobjektes</i> ....	184
II.	Private Normenwerke .....	185
1.	<i>Die „Selbstregulierung“: Gegenstand und Arten</i> .....	186
2.	<i>Die Veröffentlichung</i> .....	188
III.	Verwaltungsverordnungen.....	190
1.	<i>Begriff</i> .....	190
2.	<i>Rechtliche Qualifikation</i> .....	191
3.	<i>Die Veröffentlichung</i> .....	193
A.	Grundsatz: Keine Veröffentlichung .....	193
B.	Kantonale Vorschriften.....	194
C.	Die Veröffentlichung als Postulat .....	195
IV.	Allgemeinverfügungen.....	197
1.	<i>Begriff</i> .....	197

2.	Zur Abgrenzung Rechtsatz – Allgemeinverfügung.....	199
3.	Die Veröffentlichung.....	200
	A. Hinweise zur Veröffentlichung von Individualverfügungen..	200
	B. Die Veröffentlichung der Allgemeinverfügungen.....	201
V.	Der Plan.....	204
	1. Allgemeine Bemerkungen.....	204
	2. Die Veröffentlichung von Plänen im Allgemeinen.....	205
	3. Der Raumplan im Besonderen.....	206
	A. Begriff und Rechtsnatur.....	206
	B. Die Veröffentlichung der Raumpläne.....	208
	a) Allgemeine Informations- und Mitwirkungspflichten ...	208
	b) Die öffentliche Auflage der Nutzungspläne.....	210
	c) Die elektronische Veröffentlichung der Raumpläne ...	211
VI.	Zusammenfassung.....	212

## TEIL 3: INKRAFTTRETEN, VERÖFFENTLICHUNG UND RECHTSVERBINDLICHKEIT ..... 215

### § 14 Ausgangslage.....217

### § 15 Das Inkrafttreten von Erlassen .....219

I.	Terminologische Bemerkungen.....	219
	1. Zum Begriff Inkrafttreten.....	219
	2. Das Verhältnis Inkrafttreten – Rechtsverbindlichkeit.....	220
	3. Das Verhältnis Inkrafttreten – Veröffentlichung.....	221
	4. Verabschiedung – Beschlussdatum.....	221
	5. Gültigkeit.....	222
	6. Exkurs: Die Promulgation und Erhaltung.....	222
II.	Zuständigkeiten im Bereich der Inkraftsetzung.....	224
	1. Grundsatz.....	224
	2. Der Ermessensspielraum des zuständigen Organs in zeitlicher Hinsicht.....	225
III.	Der Zeitpunkt des Inkrafttretens.....	228
	1. Datumswahl.....	228
	2. Arten des Inkrafttretens.....	229
	A. „Sofortiges“ Inkrafttreten.....	229
	a) Auf Bundesebene.....	230
	b) Auf kantonaler Ebene.....	231
	B. Nachträgliches Inkrafttreten.....	232
	a) Im Allgemeinen.....	232
	b) Genehmigungsbedürftige und bedingungsabhängige Erlasse im Besonderen.....	232
	C. Die gestaffelte Inkraftsetzung.....	233
	a) Begriff und Problematik.....	233
	b) Zuständigkeiten.....	235

c) Veröffentlichung .....	236
3. Sonderfall: Die Rück- und Vorwirkung .....	237
A. Die „versteckte“ Rückwirkung .....	237
B. Die „offene“ Rückwirkung .....	238
a) Problemstellung .....	238
b) Die belastende Rückwirkung .....	238
c) Die begünstigende Rückwirkung .....	240
C. Die Vorwirkung .....	241
IV. Ausserkrafttreten von Erlassen .....	242
1. Befristete Erlasse .....	243
2. Unbefristete Erlasse .....	243
A. Die formelle Aufhebung .....	243
a) Grundsatz .....	243
b) Aufhebung untergeordneter Rechts .....	244
aa) Der Parallelismus der Formen .....	245
bb) Automatische Aufhebung? .....	246
cc) Schlussfolgerungen .....	246
B. Die materielle Aufhebung .....	247
3. Formlose Aufhebung von Erlassen – Gegenstandslosigkeit .....	248
A. Die Problematik .....	248
B. Lösungsansätze .....	250
V. Zusammenfassung .....	252
<b>§ 16 Der Zeitpunkt der Veröffentlichung .....</b>	<b>255</b>
I. Auf Bundesebene .....	255
II. In den Kantonen .....	257
III. Zusammenfassung .....	258
<b>§ 17 Rechtsverbindlichkeit .....</b>	<b>259</b>
I. Der Grundsatz .....	259
II. Der Zeitpunkt der Rechtsverbindlichkeit .....	261
1. Ordentliche Publikation .....	261
A. Im Bund .....	261
a) Veröffentlichung vor dem Inkrafttreten .....	261
b) Veröffentlichung am Tag des Inkrafttretens .....	261
c) Veröffentlichung nach dem Inkrafttreten .....	261
d) Ausnahmen .....	261
B. In den Kantonen .....	263
2. Ausserordentliche Publikation .....	263
III. Zusammenfassung .....	264
<b>§ 18 Folgen der mangelhaften Veröffentlichung .....</b>	<b>265</b>
I. Fehlende Veröffentlichung .....	265
1. Bestimmungen, die Pflichten auferlegen .....	266
2. Bestimmungen, die Rechte einräumen .....	266



3.	<i>Bestimmungen über Zuständigkeiten und die Organisation des Staates</i> .....	267
II.	<b>Fehlerhafte Veröffentlichung</b> .....	268
1.	<i>Ausgangslage</i> .....	268
2.	<i>Folgen der fehlerhaften Veröffentlichung</i> .....	269
III.	<b>Zusammenfassung</b> .....	270

**TEIL 4: DIE FORM DER VERÖFFENTLICHUNG ..... 273**

**§ 19 Ausgangslage: Die schriftliche Veröffentlichung in Papierform .....275**

**§ 20 Die elektronische Veröffentlichung .....277**

I.	Veröffentlichung auf elektronischen Medien vs Online-Veröffentlichung.....	277
II.	Geschichte der elektronischen Veröffentlichung .....	278
1.	<i>Die Pionierzeit (bis 1985)</i> .....	279
2.	<i>Das Swisslex-Monopol (1984-1998)</i> .....	280
A.	Vorarbeiten .....	280
B.	Die Gründung von Swisslex .....	281
C.	Die weitere Entwicklung von Swisslex .....	282
D.	Die 90er Jahre .....	283
3.	<i>Internet und Liberalisierung seit 1998</i> .....	284
III.	Die elektronische Veröffentlichung heute .....	285
1.	<i>Rechtliche Grundlagen</i> .....	285
A.	Im Bund.....	285
a)	<i>Grundsatz und Ausnahmen</i> .....	285
b)	<i>Die elektronische Veröffentlichung von Personendaten im Besonderen</i> .....	286
aa)	<i>Grundsatz</i> .....	286
bb)	<i>Bemerkungen zum Anonymisierungsgebot</i> .....	287
cc)	<i>Lösungsansatz</i> .....	289
B.	In den Kantonen.....	292
2.	<i>Zentrale elektronische Veröffentlichung des Rechts</i> .....	292
A.	Entstehung von LexFind .....	293
B.	Funktionsweise .....	294
C.	Inhalt und Funktionen von LexFind .....	295
a)	<i>Die Volltextsuche</i> .....	295
b)	<i>Der Index</i> .....	296
c)	<i>Konkordante Erlasse</i> .....	296
D.	Aktuelle Entwicklungen .....	296
a)	<i>„Parlamentarische Dokumente“</i> .....	297
b)	<i>Chronologische Sammlungen und Amtsblätter</i> .....	297
E.	Ausblick – E-Government Strategie Schweiz.....	298
3.	<i>Die elektronische authentische Veröffentlichung</i> .....	298

---

A.	Sicherheit als Ausgangspunkt.....	301
B.	Möglichkeiten der Einführung der authentischen elektronischen Publikation .....	301
	a) <i>Lösung 1: Keine besondere Sicherheit</i> .....	301
	b) <i>Lösung 2: Signatur mit Online-Überprüfung</i> .....	302
	c) <i>Lösung mittels signierter Dateien</i> .....	302
	d) <i>Schlussfolgerungen</i> .....	303
<b>§ 21 Zusammenfassung.....</b>		<b>305</b>
<b>Schlussthesen .....</b>		<b>307</b>
<b>INDEX.....</b>		<b>313</b>