

## **Entwurf eines Gesetzes über die amtlichen Publikation (Publikationsgesetz)**

### **I. Zusammenfassung**

*Die Grundlagen zur Veröffentlichung von Rechtserlassen und deren Rechtswirkung finden sich im 10. Kapitel in der Geschäftsordnung des Landrats vom 4. April 2012 (GO; RB 2.3121) und im Reglement über das Amtsblatt und das Rechtsbuch (RB 3.1311). Diese Erlassform ist veraltet und unvollständig. Zudem entspricht sie nicht den rechtsstaatlichen Anforderungen. Wichtige rechtsetzende Bestimmungen sind nämlich in der Form eines Gesetzes im formellen Sinn zu erlassen (vgl. BBl 2013 7096). Publikationsrechtliche Erlasse müssen daher von Bundesrechtswegen zumindest dem fakultativen Referendum unterstehen. Und die Verfassung des Kantons Uri (RB 1.1101) verlangt für alle wichtigen Bestimmungen, insbesondere diejenigen, die die Rechte und Pflichten aller oder der meisten Bürgerinnen und Bürger festlegen, ein Gesetz, das dem obligatorischen Referendum unterliegt (vgl. Art. 90 Abs. 1 Verfassung des Kantons Uri).*

*Das Gesetz über die amtliche Publikation (Publikationsgesetz) behebt diese Mängel. Es regelt die amtlichen Publikationsorgane, bestehend aus dem Amtsblatt des Kantons Uri, dem Urner Rechtsbuch und dem Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) und legt deren Inhalt, Rechtswirkung und Erscheinungsform auf Gesetzesstufe fest. Dabei wird die bisherige Praxis weitgehend übernommen. Zudem schliesst es bestehende Lücken, indem es das Verfahren der ausserordentlichen Publikation und die Gebührenerhebung ordnet. Schliesslich werden auch die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, um inhaltlich bedeutungslose Fehler, wie Grammatik-, Rechtschreib-, Darstellungsfehler und falsche Verweise, formlos berichtigen und offensichtlich gegenstandslos gewordene Erlasse aus dem Rechtsbuch entfernen zu können.*

## Inhaltsverzeichnis

I.	<i>Zusammenfassung</i> .....	1
II.	Ausführlicher Bericht .....	3
1.	Ausgangslage .....	3
1.1.	Historischer Rückblick .....	3
1.2.	Rechtliches .....	3
1.3.	Handlungsbedarf .....	4
1.3.1.	Falsche Erlassform .....	4
1.3.2.	Lücken im geltenden Recht .....	4
1.3.3.	Weitere Anpassungen .....	5
III.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen .....	5
1.1.	Amtliche Publikationsorgane .....	5
1.2.	Amtsblatt .....	6
1.3.	Urner Rechtsbuch .....	8
1.4.	Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) .....	11
1.5.	Gemeinsame Bestimmungen .....	12
1.6.	Schlussbestimmungen .....	12
IV.	Finanzielle Auswirkungen .....	13
V.	Antrag .....	13

## II. Ausführlicher Bericht

### 1. Ausgangslage

#### 1.1. Historischer Rückblick

Ohne Publizität, kein Recht - spätestens mit der Schweizerischen Bundesverfassung (BV; SR 101) von 1848 hielt dieser Grundsatz auch im Kanton Uri Einzug. Im Dezember 1848 beschloss der Urner Landrat, dass «die Beschlüsse, Verordnungen und Erlasse der Behörden, die sich eignen, der Publizität übergeben werden und in einem Amtsblatte herauszugeben» sind. Nur die im Amtsblatt erscheinenden Erlasse verdienten «amtlichen Glauben» und hatten amtliche Kraft und Wirksamkeit. Und so wurde am 3. Januar 1849 das erste offizielle «Amtsblatt des Kantons Uri» veröffentlicht. Das Amtsblatt erscheint seither einmal pro Woche als Druckausgabe; seit 1999 wird es auch in einer Onlineversion publiziert.

Am Ende des Jahrs wurde dem Amtsblatt jeweils «ein Inhaltsverzeichnis beigegeben, damit daraus ein mit allen Erfordernissen versehener Band der Gesetze und Verordnungen des Kantons gebildet werden kann» (Bekanntmachung über die Errichtung eines Amtsblatts im Kanton Uri vom 27. Dezember 1848). Bereits früher, 1823, erschien die erste Urner Rechtssammlung als «Urner Landbuch». Darin wurden «die kantonalen Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse von bleibender Kraft» in chronologischer Reihenfolge abgedruckt. Es folgten weitere 13 Ausgaben. Die Herausgabe des Landbuchs fand seinen Abschluss Ende 1959. Bis Mitte der 70er Jahre wurden die neuen Rechtserlasse nur mehr im Urner Amtsblatt publiziert.

Seit 1976 wird das Urner Rechtsbuch als Gesamtausgabe des Urner Rechts herausgegeben. Das Urner Rechtsbuch weist gegenüber den gebundenen Amtsblättern und den «Urner Landbüchern» eine wesentliche Neuerung auf, indem der Rechtsstoff darin nicht chronologisch aufgeführt, sondern nach Materien geordnet ist. Bis 2013 wurde das Urner Rechtsbuch als gedruckte Version veröffentlicht. Seit 2007 wird es parallel dazu in digitaler Form auf der Homepage des Kantons Uri aufgeschaltet. Seit 2014 wird das Urner Rechtsbuch ausschliesslich digital und tagesaktuell publiziert.

#### 1.2. Rechtliches

Die Regelung der Publikation auf kantonaler Ebene fällt in die Zuständigkeit der Kantone (BGE 120 I 1 E. 4b). Bei der Ausgestaltung des Publikationsrechts und der Publikationspraxis kommt den Kantonen ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu. Einzig aus dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip (Art. 5 BV), dem Gleichheitsgebot (Art. 8 BV) und dem Willkürverbot (Art. 9 BV) lassen sich gewisse minimale Anforderungen aus höherrangigem Recht für eine rechtsgenügende Publikation ableiten (BERNHARD WALDMANN, Die Publikation kantonalen Rechts, in: Daniel Kettiger/Thomas Sägeser [Hrsg.], Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes, Bern 2011, S. 98 ff.).

Rechtsvergleichend lässt sich feststellen, dass alle Kantone Vorschriften zur Publikation von Erlassen kennen. Neben dem Bund verfügt die Mehrheit der Kantone (z. B. Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, St. Gallen) über formelle Gesetze über die Veröffentlichung von Erlassen, in denen der Gegenstand und die Publikationsmethoden beschrieben sind. Viele Kantone haben sich bei der Regelung ihres

Publikationsrechts am Bundesrecht orientiert.<sup>1</sup>

Die Grundlage zur Veröffentlichung von Rechtserlassen und deren Rechtswirkung findet sich im Kanton Uri im 10. Kapitel in der Geschäftsordnung des Landrats. Nach Artikel 145 Absatz 1 GO sind Verfassungs- und Gesetzesvorlagen an das Volk im Amtsblatt zu veröffentlichen. Wird die Vorlage in der Volksabstimmung angenommen, gilt diese Publikation als gültige Veröffentlichung des Erlasses. Verordnungen und Reglemente sind nach Artikel 146 GO durch den Abdruck im Amtsblatt gültig veröffentlicht.

Vor der Gesamtrevision der Geschäftsordnung im Jahr 2012 ordnete einzig das Reglement über das Amtsblatt und das Rechtsbuch. Dieses Reglement gilt bis heute und ergänzt die Publikationsbestimmungen der Geschäftsordnung.

### **1.3. Handlungsbedarf**

Die heutigen Regelungen vermögen aus mehreren Gründen nicht zu befriedigen.

#### **1.3.1. Falsche Erlassform**

Die gehörige Publikation insbesondere von Erlassen ist ein rechtsstaatliches Prinzip. Grundsätzlich gibt es kein Recht ohne Publizität. Entsprechend beinhalten publikationsrechtliche Erlasse, die die Grundsätze der Veröffentlichung, des Inkrafttretens und der Rechtswirkungen von Erlassen ordnen, wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die in der Form eines Gesetzes im formellen Sinn zu erlassen sind (vgl. BBl 2013 7096). Publikationsrechtliche Erlasse müssen daher von Bundesrechtswegen zumindest dem fakultativen Referendum unterstehen.

Nach Artikel 90 Absatz 1 Verfassung des Kantons Uri unterbreitet der Landrat dem Volk in Form des Gesetzes alle wichtigen Bestimmungen, insbesondere diejenigen, die die Rechte und Pflichten aller oder der meisten Bürgerinnen und Bürger festlegen. Für andere Vorschriften erlässt der Landrat Verordnungen, soweit die Gesetzgebung in der Sache nicht einer anderen Behörde zusteht.

Die GO erfüllt die Anforderungen nach Artikel 90 Verfassung des Kantons Uri nicht. Denn sie stützt sich auf Artikel 89 Absatz 2 Verfassung des Kantons Uri. Danach erlässt der Landrat eine Geschäftsordnung, die gerade nicht dem Volksreferendum unterliegt.

Die Grundsätze der Veröffentlichung, des Inkrafttretens und der Rechtswirkungen von Erlassen sind daher (neu) auf Stufe Gesetz zu regeln.

#### **1.3.2. Lücken im geltenden Recht**

Die ordentliche Veröffentlichung von Rechtserlassen erfolgt heute über die gedruckte Wochenausgabe des Amtsblatts, die im Nachgang auch im Internet aufgeschaltet wird. Es kann möglich sein, dass ein Gesetzestext ausnahmsweise schon vor dessen Aufnahme in das Amtsblatt in Kraft tritt,

---

<sup>1</sup> Das Publikationsgesetz des Bundes vom 18. Juni 2004 (PublG; SR 170.512) regelt die Veröffentlichung der Sammlungen des Bundesrechts (Amtliche Sammlung [AS] und Systematische Sammlung [SR]) und des Bundesblatts (BBl)

wenn das zur Sicherstellung der Wirkung erforderlich ist (dringliche Veröffentlichung). Weiter ist denkbar, dass das Amtsblatt als Publikationsplattform (wegen einer Panne oder eines Naturereignisses usw.) nicht zugänglich ist. Bei einem Ausfall des Publikationssystems Amtsblatt müssen die Erlass-texte mit anderen Mitteln veröffentlicht werden können, indem etwa auf eine Internetpublikation oder eine Veröffentlichung in den Medien ausgewichen wird. Die Artikel 145 ff. GO und das Regle-ment über das Amtsblatt und das Rechtsbuch enthalten keine Bestimmungen, die derartige Sachver-halte in irgendeiner Form regeln oder auffangen könnten.

Weiter erfolgte mit der Einführung des ÖREB-Katasters im Kanton Uri im Jahr 2018 für den Bereich der grundeigentümergebundenen Nutzungsplanung und Sondernutzungsplanung der Primatwech-sel zum digitalen Rechtsträger sowie die Nutzung des ÖREB-Katasters als amtliches Publikationsorgan (in Anwendung von Art. 8 Abs. 2 Planungs- und Baugesetzes [PBG]; RB 40.1111 in Verbindung mit Ar-tikel 1a und 1b Reglement zum Planungs- und Baugesetz [RPBG]; RB 40.1115) und den Weisungen über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen [RRB Nr. 2019-39]). Mit der Bezeichnung des ÖREB-Katasters als amtliches Publikationsorgan durch das Publikationsgesetz wird nun die Möglichkeit geschaffen, die öffentlichen Auflagen generell auf digitalem Weg unter Zuhilfe-nahme des bereits bestehenden ÖREB-Katasters durchzuführen.

### **1.3.3. Weitere Anpassungen**

Schliesslich wird die Erneuerung des Publikationsrechts für Anpassungen an die heutigen technischen Gegebenheiten sowie für Aktualisierungen und Präzisierungen genutzt.

## **III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **1.1. Amtliche Publikationsorgane**

#### Zu Artikel 1 Amtliche Publikationsorgane

Artikel 1 Absatz 1 listet die einzelnen amtlichen Publikationsorgane auf: Amtsblatt des Kantons Uri, Urner Rechtsbuch und Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster). Sie alle bestehen bereits heute als amtliche Publikationsorgane. Nach Absatz 2 erhält der Regierungsrat die Kompetenz, für bestimmte Sachgebiete weitere amtliche Publikationsorgane zu bezeichnen. Im heutigen Zeitpunkt sind allerdings noch keine solche weiteren Publikationsorgane angedacht.

Hinsichtlich Amtsblatt und Urner Rechtsbuch kann auf die allgemeinen Ausführungen in der Einleitung (unter II.) verwiesen werden.

Als weiteres amtliches Publikationsorgan bezeichnet Absatz 1 in Buchstabe c den Kataster der öffent-lich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) in Ausführung von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBKV; SR 510.622.4). Der ÖREB-Kataster hat die öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen zum Ge-genstand, die nach den Vorschriften des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB; SR 210) nicht im Grundbuch angemerkt sind (Art. 16 des Bundesgesetzes über Geoinformation [Geoinformationsge-setz, GeoIG]; SR 510.62). Die Erhebung des ÖREB-Katasters zu einem amtlichen Publikationsorgan ist

bereits in Artikel 19 der Verordnung über Geoinformation (kantonale Geoinformationsverordnung [kGeolV]; RB 9.3431) durch den Landrat erfolgt und wird mit der Aufnahme in das Publikationsgesetz stufengerecht verankert. Wegen der gesetzlich verankerten Verpflichtung zur öffentlichen Auflage während des Verfahrens zur Begründung, Änderung oder Aufhebung von öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen, die ein wesentliches Element der Rechtsstaatlichkeit dieser Verfahren bildet, ist den öffentlichen Auflagen mit Hilfe des ÖREB-Katasters ein mindestens gleichwertiger Rang einzuräumen. Mit der Bezeichnung des ÖREB-Katasters als amtliches Publikationsorgan durch das Publikationsgesetz wird die Möglichkeit geschaffen, die öffentlichen Auflagen generell auf digitalem Wege unter Zuhilfenahme des bereits bestehenden ÖREB-Katasters durchzuführen.

## **1.2. Amtsblatt**

### Zu Artikel 2 Inhalt

Artikel 2 regelt den Pflichtinhalt des Amtsblatts. Es sind dies alle Erlasse und Beschlüsse, die nach diesem Gesetz in das Rechtsbuch aufzunehmen sind sowie amtliche Bekanntmachungen von Behörden und Amtsstellen des Bunds, des Kantons und der Gemeinden und öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Anstalten und amtliche Bekanntmachungen von Organisationen und Personen, die mit kantonalen Verwaltungsaufgaben betraut sind. Abgesehen davon gibt es auch Bekanntmachungen von Behörden, die in der Regel nicht im Amtsblatt publiziert werden, so zum Beispiel Medienmitteilungen der Direktionen.

Die Bestimmung schliesst nicht aus, dass das Amtsblatt auch weitere Publikationen enthalten kann. Neben dem Pflichtinhalt werden heute etwa die Handelsregisterpublikationen veröffentlicht, die den Kanton Uri betreffen. Dies im Sinne einer Dienstleistung und ohne entsprechende Rechtswirkung; denn rechtsverbindlicher Charakter kommt der Publikation im Schweizerischen Handelsamtsblatt zu. Zudem werden - zeitlich nachgelagert - auch die Medienmitteilungen des Regierungsrats im Amtsblatt veröffentlicht.

### Zu Artikel 3 Erscheinungsform

Das Amtsblatt erscheint heute wöchentlich und wird im Nachgang dazu im Internet auf der Homepage des Kantons Uri aufgeschaltet.

Im Jahr 2014 wurden die Herstellung, die Administration und der Versand des Amtsblatts letztmals öffentlich ausgeschrieben. Der Zuschlag für den auf unbestimmte Dauer ausgeschriebenem Vertrag erhielt dabei die Gisler Druck AG (heute Gisler 1843 AG), die bereits früher diesen Auftrag ausführte. Die Aufwendungen der Druckerei für das Amtsblatt hängen nebst einem Fixbetrag für administrative Arbeiten, wie Abonnentenverwaltung, Inkasso usw. von der Höhe des Papierpreises und dem Seitenumfang je Ausgabe ab. Die Einnahmen andererseits werden generiert aus dem Jahres-Abo-Preis, dem Inserate-Anteil, den amtlichen Publikationen (wie Eigentumsübertragungen, Bauplanaufgaben und Rechnungsrufe) sowie den allgemeinen Publikationen. Inserate, amtliche und allgemeine Publikationen werden den Verursachern von der Druckerei direkt verrechnet.

Die gedruckte Fassung wird den Abonnenten am Freitag zugestellt. Seit 1999 wird eine PDF-Version

von der Druckerei zeitlich verzögert am darauffolgenden Montag, 08.00 Uhr, auf der Homepage [www.ur.ch/amtsblatt](http://www.ur.ch/amtsblatt) zur Ansicht aufgeschaltet. Die Wiedergabe im Internet wird der Standeskanzlei Uri je Ausgabe verrechnet. Die Einsichtnahme ist unentgeltlich.

Artikel 3 Absatz 1 hält die heutige Praxis fest, wonach das Amtsblatt in der Regel wöchentlich als Druckausgabe erscheint und im Nachgang dazu im Internet auf der Homepage des Kantons Uri aufgeschaltet wird. Nach Absatz 2 kann das Amtsblatt künftig ausschliesslich auf elektronischem Weg im Internet erscheinen, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen dazu erfüllt sind. Der Regierungsrat wird ermächtigt, über die Einführung des elektronischen Amtsblatts zu beschliessen.

Verschiedene Kantone veröffentlichen ihre Amtsblätter heute nur mehr in elektronischer Form. Behörden, die den Primatwechsel bereits vollzogen haben sind etwa das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) für das Schweizerische Handelsamtsblatt (SHAB) oder die Kantone Aargau und Graubünden. Obschon sie diesbezüglich gute Erfahrungen gemacht haben und heute bereits verschiedene Anbieter für elektronische Amtsblätter auf dem Markt sind, hat die Standeskanzlei das elektronische Amtsblatt bislang bewusst nicht forciert. Denn auch wenn die elektronische Erscheinungsform verschiedene Vorteile insbesondere mit Bezug auf die kürzere Reaktionsdauer und die Tagesaktualität hat, hat sie zugleich Nachteile. Mit dem Primatwechsel wäre es kaum mehr möglich, die Herausgabe des Amtsblatts kostenneutral zu gestalten. So würden etwa die Erträge aus den Abonnementsgebühren wegfallen, womit dem Kanton ein Defizit verbleibt. Bis heute verzeichnet das Urner Amtsblatt eine recht treue Abonentenschaft und jährlich positive Rechnungsabschlüsse.<sup>2</sup> Zudem tragen beim elektronischen Amtsblatt die einzelnen Behörden, die ihre Texte zur Veröffentlichung in die jeweiligen Masken eingeben und publik schalten, die volle Verantwortung. Eine vorgängige Kontrolle durch die Amtsblattadministration (Standeskanzlei und Gisler AG) vor der Druckfreigabe wäre nicht mehr möglich, womit die redaktionelle Vorprüfung der Publikationen anderweitig sichergestellt werden müsste. Und schliesslich zeigt die Erfahrung, dass insbesondere die ältere Urner Bevölkerung die gedruckte Ausgabe des Amtsblatts regelmässig liest und schätzt. Gleichwohl ermöglicht die Kompetenzdelegation in Artikel 3 Absatz 2, dass der Regierungsrat den Wechsel zur rein elektronischen Erscheinungsform des Amtsblatts beschliessen kann, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen dazu erfüllt sind. Dieser Schritt wird spätestens dann näher geprüft und vollzogen, wenn sich zeigt, dass immer mehr Personen auf einen Bezug der Druckausgabe verzichten.

#### Zu Artikel 4 Kosten und Gebühren

Heute existieren im Bereich der Publikationen neben den allgemeinen Bestimmungen der Gebührenverordnung (RB 3.2512) keine expliziten gesetzlichen Grundlagen zu den Kosten und den Gebühren. Dies soll nun geändert werden. Absatz 1 hält fest, dass die Kosten für die Veröffentlichungen im Amtsblatt dem Auftraggeber auferlegt werden, wobei spezialgesetzliche Regelungen vorbehalten bleiben. Zudem werden für die Druckausgaben angemessene Gebühren nach Aufwand erhoben (Abs. 2).

---

<sup>2</sup> Seit 2015 resultierten folgende Einnahmenüberschüsse: 89'464 Franken im 2015; 50'562.50 Franken im 2016; 79'027 Franken im 2017; 75'663.41 Franken im 2018; 45'075.47 Franken im 2019 (geringerer Erlös wegen Nachzahlung nach MwSt.-Revision).

Die Publikationsgebühren, die dem Auftraggeber für die Druckausgaben auferlegt werden, betragen seit 2009 unverändert 130 Franken für Eigentumsübertragungen, 105 Franken für Bauplanaufgaben und 105 Franken für Rechnungsrufe (jeweils exklusive MwSt.). Für übrige amtliche Anzeigen wird je einspaltige mm-Zeile bei elektronischem Manuskript 2 Franken und bei Manuskripten in Papierform 3.25 Franken verrechnet. Den Gemeinden und Vereinen steht für die Veröffentlichung ihrer Veranstaltungen zudem eine Rubrik zum Sondertarif von 5 Franken zur Verfügung. Die aktuell gültige, offiziell beglaubigte Auflage für das Urner Amtsblatt liegt bei 2'190 Exemplaren. Ein Jahresabonnement kostet seit 2014 unverändert 85 Franken. Der Einzelverkaufspreis am Kiosk beträgt 2 Franken.

### **1.3. Urner Rechtsbuch**

#### Zu Artikel 5 Inhalt

Die Umschreibung des Inhalts des Urner Rechtsbuchs wird grundsätzlich beibehalten.

#### Zu Artikel 6 Erscheinungsform

Das Rechtsbuch soll auch künftig ausschliesslich elektronisch erscheinen. Die Publikation in elektronischer Form ermöglicht eine jeweils rasche Anpassung auf den aktuellsten Stand. So wird das digitale Urner Rechtsbuch seit dessen Einführung im Jahr 2014 laufend und tagesaktuell nachgeführt.

Die Informatiklösung für die Erfassung/Redaktion, Publikation und Verwaltung der Rechtserlasse des Kantons Uri wird seit Herbst 2018 über die Firma iDPARC AG, Bern, abgewickelt. Vorher hatte von 2007 bis im Herbst 2018 das Konsortium Datafactory/Eurospider diesen Auftrag für die Standeskanzlei Uri ausgeführt. Die aktuelle Anbieterin iDPARC AG ist eine anerkannte Spezialistin im Bereich der öffentlichen digitalen Publikation von Rechtserlassen. Mitunter entscheidende Faktoren für den Zuschlag an diese Anbieterin waren, dass deren System aktuell die beste Suche im Rechtsbuch anbietet, zukünftige, bereits beschlossene Erlasse publizieren und auch auf dem Smartphone eingesehen werden kann. Die jährlichen Kosten für Lizenz, Hosting und technischer Betrieb betragen 16'000 Franken (exklusive MwSt.) und sind unabhängig von der Anzahl Mandanten und Benutzenden. Die Standeskanzlei steht hierbei im regen Austausch mit der Anbieterin.

#### Zu Artikel 7 Aufnahme

Artikel 7 entspricht nahezu wörtlich Artikel 3 des Reglements über das Amtsblatt und das Rechtsbuch. In das Urner Rechtsbuch aufzunehmen sind folglich die Verfassung des Kantons Uri, die Gesetze, die Verordnungen und die übrigen allgemeinverbindlichen Beschlüsse des Landrats, die Reglemente und die übrigen allgemeinverbindlichen Beschlüsse des Regierungsrats, seiner Direktionen, des Erziehungsrats und der Gerichte, die Konkordate und die übrigen Vereinbarungen mit anderen Kantonen mit rechtsetzendem Inhalt, die Erlasse und Beschlüsse interkantonalen Kommissionen mit rechtsetzendem Inhalt, die Rahmenkreditbeschlüsse des Volks sowie die Verwaltungsverordnungen, sofern sie für die Verwaltung von grundlegender Bedeutung sind und die Bürgerinnen und Bürger indirekt in ihren rechtlich geschützten Interessen berühren. Wie bisher soll der Regierungsrat Ausnahmen vorsehen und die Aufnahme weiterer Rechtsakte in das Rechtsbuch anordnen können (Abs. 2).

### Zu Artikel 8 Ordentliche Veröffentlichung

Die Publikation von Erlassen bildet im demokratischen Rechtsstaat, von gewissen Sonderfällen abgesehen, eine unabdingliche Voraussetzung für ihre Anwendbarkeit und Verbindlichkeit gegenüber den «Rechtsunterworfenen»; diese sollen die Möglichkeit haben, das Recht zu kennen und sich danach auszurichten (BGE 120 Ia 1 E. 4b mit Hinweisen). Umgekehrt darf das im amtlichen Publikationsorgan publizierte Recht einer Person entgegengehalten werden, auch wenn sie subjektiv nichts davon gewusst hat (sogenannte Kenntnisvermutung).

Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung wiederholt bekräftigt, dass die in einem rechtsetzenden Erlass enthaltenen Rechtsnormen erst mit der Veröffentlichung verbindlich werden und ein Inkrafttreten vor der Publikation grundsätzlich nicht in Frage kommt (BGE 104 Ia 167 E. 2). Es entspricht daher dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit, dass rechtsetzende Erlasse vor ihrem Inkrafttreten publiziert werden müssen (BGE 120 Ia 1 E. 4b S. 8; BGE 104 Ia 167 E. 2 S. 169 f.).

Die rückwirkende Inkraftsetzung eines Erlasses ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur ausnahmsweise zulässig, wenn kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sind: Die Rückwirkung ist ausdrücklich angeordnet oder nach dem Sinn des Erlasses klar gewollt, sie ist zudem zeitlich mässig und durch triftige Gründe gerechtfertigt, sie hat keine stossenden Rechtsungleichheiten zur Folge und stellt keinen Eingriff in wohlerworbene Rechte dar (BGE 125 I 182 E. 2b/cc S. 186 mit weiteren Hinweisen). Das Verbot der Rückwirkung findet seine Begründung darin, dass den Betroffenen keine Pflichten auferlegt oder Rechte entzogen werden sollen, mit denen sie im Zeitpunkt der Verwirkung des Sachverhalts nicht rechnen mussten. Diese Bedenken entfallen, wenn die Rückwirkung den Betroffenen nur Vorteile bringt, d. h. wenn ein begünstigender Erlass mit rückwirkender Kraft ausgestattet ist (URLICH HÄFELIN, GEORG MÜLLER, FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, Rz. 334).

Nach bisheriger Praxis war es ohne Weiteres zulässig, dass Erlasse unmittelbar am Tag nach ihrer Publikation in Kraft traten. In Zukunft sollen rechtsetzende Erlasse und Verträge jedoch prinzipiell erst in Kraft treten, nachdem sie mit einer «ausreichenden Vorlaufzeit» publiziert wurden. Entsprechend der Regelung im Bund wird in Artikel 8 Absatz 1 eine fünftägige Frist vorgesehen. Es handelt sich dabei um eine Ordnungsfrist, die gewährleisten soll, dass das neue Recht von den betroffenen Personen mit einer gewissen Vorlaufzeit zur Kenntnis genommen werden kann. Bei der Fristberechnung wird der Tag der Publikation wie üblich nicht mitgezählt. Für die Berechnung der Frist des Inkrafttretens ist es zudem unbeachtlich, wenn der Beginn oder das Ende der Frist auf einen Sonntag oder einen Feiertag fällt.

Die ordentliche Veröffentlichung rechtsetzender Erlasse und Verträge erfolgt demnach in der Regel mindestens fünf Tage vor deren Inkrafttreten durch deren Abbildung im Amtsblatt (Art. 8 Abs. 1). Der Erlasstext selbst ist im Amtsblatt zu publizieren. Eine Besonderheit besteht hinsichtlich Verfassungs- und Gesetzesvorlagen an das Volk. Diese werden im Nachgang an die Verabschiedung durch den Landrat zuhanden der Volksabstimmung im Amtsblatt veröffentlicht, wie Absatz 2 festhält. Wird die Vorlage in der Volksabstimmung angenommen, gilt diese Publikation als gültige Veröffentlichung des Erlasses. Entsprechend können diese Erlasse nach Annahme durch das Volk in Kraft treten, sofern das im Erlass selbst so vorgesehen ist. Die enthaltenen Rechtsnormen samt Zeitpunkt des Inkrafttretens

sind mit der Veröffentlichung der Vorlage bereits publiziert und das Inkrafttreten bedarf keiner neuerlichen oder zusätzlichen Publikation.

Bei Erlassen, die dem fakultativen Referendum unterstehen, ist das Inkrafttreten grundsätzlich frühestens am Tag nach der Publikation der Feststellung, dass die Referendumsfrist unbenutzt abgelaufen ist, möglich.

Schliesslich können alle Erlasse für das Inkrafttreten explizit einen späteren Zeitpunkt vorsehen oder dem Regierungsrat die Kompetenz erteilen, über ein späteres Inkrafttretensdatum zu entscheiden. Dieser Beschluss des Regierungsrats ist ebenfalls unter Einhaltung der Ordnungsfrist zu publizieren, ansonsten der Erlass nicht in Kraft treten kann.

#### Zu Artikel 9 Veröffentlichung durch Verweis

In begründeten Ausnahmefällen können Erlasse sowie Teile davon wie heute bereits nur mit Titel, Bezugsquelle und Einsichtsstelle im Amtsblatt und im Rechtsbuch publiziert werden. Insbesondere im interkantonalen Recht, wenn die betroffenen Organe die amtlichen Veröffentlichungen in elektronischer Form oder nach den von ihnen festgelegten Regeln selbst besorgen. Im Bereich der Bildung betrifft dies beispielsweise bestimmte Rechtserlasse der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), die auf der Online-Plattform der EDK veröffentlicht werden. Auch Texte, die technischer Natur sind, sich an Fachleute wenden oder die in einem anderen in der Schweiz unentgeltlich zugänglichen Publikationsorgan veröffentlicht werden, fallen unter diesen Artikel. Das Landammannamt entscheidet über die Form der Publikation.

#### Zu Artikel 10 Ausserordentliche Veröffentlichung

Unter bestimmten Voraussetzungen muss es möglich sein, dass die Publikation im ausserordentlichen Verfahren durch Printmedien, Radio, Fernsehen, Internet, soziale Medien oder andere zweckmässige Mittel erfolgt. Das Gesetz verlangt in Absatz 1 besondere Dringlichkeit (z. B. Publikation von Notrecht), die Sicherung der Wirkung oder das Vorliegen ausserordentlicher Umstände (wie z. B. Katastrophen, sodass die Printausgabe des Amtsblatts nicht möglich ist). Die ordentliche Publikation ist nachzuholen, sobald dies möglich ist (Abs. 2)

#### Zu Artikel 11 Rechtswirkungen der Veröffentlichung

Erlasse verpflichten Personen nur, wenn sie nach diesem Gesetz bekannt gemacht worden sind (Abs. 1). Wird ein Erlass erst nach dem Inkrafttreten im Amtsblatt publiziert, entstehen Verpflichtungen daraus folglich erst am Tag nach seiner Publikation (Abs. 2). Vorbehalten bleibt freilich die Veröffentlichung durch Verweis nach Artikel 9 und die ausserordentliche Veröffentlichung nach Artikel 10. Bei Veröffentlichung durch Verweis und ausserordentlichen Veröffentlichungen bleibt den Betroffenen der Nachweis offen, dass sie keine Kenntnis hatten und trotz pflichtgemässer Sorgfalt keine Kenntnis haben konnten (Abs. 3). Wird jemand durch einen Erlass berechtigt, entstehen die Rechte freilich bereits mit dem Inkrafttreten des Erlasses.

### Zu Artikel 12 Zeitpunkt des Inkrafttretens bei fehlender Regelung

Der Zeitpunkt des Inkrafttretens eines Erlasses oder einer Erlassänderung wird heute bereits entweder mit dessen Beschluss oder zu einem späteren Zeitpunkt durch den Regierungsrat festgelegt. Artikel 12 hält im Sinne einer Auffangbestimmung fest, dass der Zeitpunkt des Inkrafttretens eines rechtsetzenden Erlasses vom Regierungsrat bestimmt wird, sofern er sich nicht bereits aus dessen Inhalt ergibt.

### **1.4. Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster)**

Im Abschnitt 4 werden die Bestimmungen für den ÖREB-Kataster ausgeführt, die für das Publikationsrecht von Belang sind und die über jene des Bundesrechts hinausgehen (Art. 16 ff. GeoIG sowie ÖREBKV).

### Zu Artikel 13 Inhalt

Der Gegenstand und Inhalt des ÖREB-Katasters ist weitgehend durch die Bundesgesetzgebung bestimmt (Art. 16 ff. GeoIG und ÖREBKV). In Ausführung von Artikel 2 Absatz 3 ÖREBKV wird mit der Formulierung dieses Artikels die Zusatzfunktion amtliches Publikationsorgan aktiviert, die den öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen zukommt, und zwar einerseits während der öffentlichen Auflage und andererseits sobald diese abschliessend genehmigt sind. Näheres zur Dauer der öffentlichen Auflage und zum Zeitpunkt der Genehmigung und des Eintritts der Rechtswirkung führen die Fachgesetzgebungen sowie die Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. März 1994 (VRPV; RB 2.2345) aus. Konkret wird etwa wie bis anhin verlangt, dass die Auflage von öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen im Amtsblatt öffentlich bekanntgemacht wird (vgl. Art. 15 Abs. 1 des kantonalen Umweltgesetzes [KUG]; RB 40.7011 und Art. 1b des Reglements zum Planungs- und Baugesetz).

### Zu Artikel 14 Erscheinungsform

Der ÖREB-Kataster wird im Internet angeboten. Nähere Regelungen zum Kataster hat bereits der Landrat in der Spezialgesetzgebung (hier: Verordnung über Geoinformation [kGeoIV]; RB 9.3431) getroffen.

### Zu Artikel 15 Rechtswirkung

Durch die Veröffentlichung kommt den genehmigten digitalen Daten der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen die Rechtswirkung zu. Bislang konnte dieses «digitale Primat» nur auf die genehmigten Nutzungs- und Sondernutzungspläne in Ausführung von Artikel 8 Absatz 2 PBG und Artikel 1a RPBG angewandt werden. Neu werden durch diese Rechtsbestimmung sämtliche digitalen Daten des ÖREB-Katasters mit ihrer Genehmigung die Rechtswirkung zuerkannt. Pläne, die öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen aus dem ÖREB-Kataster abbilden, sind fortan nur grafische Auszüge aus den digitalen Daten und entfalten keine originäre Rechtswirkung mehr.

## 1.5. Gemeinsame Bestimmungen

### Zu Artikel 16 Zugang und Einsicht

Amtsblatt, Rechtsbuch und ÖREB-Kataster sind heute bereits im Internet unentgeltlich zugänglich. Artikel 16 hält diesen Grundsatz auf Gesetzesstufe fest. Die Gebühren für die gedruckten Publikationen und Abonnemente sind in Artikel 4 geregelt.

### Zu Artikel 17 Redaktion und Herausgabe

Die Redaktion und die Herausgabe von Amtsblatt und Rechtsbuch obliegen wie heute schon dem Landammannamt, diejenige des ÖREB-Katasters der katasterführenden Stelle.

### Zu Artikel 18 Formelle Berichtigung

Bisher existieren keine Regelungen, wie bei fehlerhaften Publikationen vorzugehen ist. In Analogie zum Publikationsgesetz des Bundes (Art. 10) können Fehler und Formulierungen, die nicht dem Beschluss der erlassenden Behörde entsprechen, formell berichtigt werden. Formlos, das heisst direkt vom Landammannamt selbst berichtigt werden dürfen reine Grammatik-, Rechtschreibe- und Darstellungsfehler (vgl. Abs. 1). Ebenfalls können Texte formlos angepasst werden, wenn sich Angaben wie Bezeichnungen von Verwaltungseinheiten, Verweise, Fundstellen oder Abkürzungen ändern, während diese in Kraft stehen (Abs. 2). Auf solche formlosen Berichtigungen wird wie schon gemäss geltender Praxis in einer Fussnote hingewiesen. Die Berichtigung der Daten im ÖREB-Kataster richtet sich nach den Bestimmungen des Bundesrechts<sup>3</sup>.

## 1.6. Schlussbestimmungen

### Zu Artikel 19 Vollzug

Wie üblich kann der Regierungsrat die notwendigen Ausführungsbestimmungen erlassen. Hierzu zählen u. a. die Regelungen der Zuständigkeiten, die organisatorischen Vorgaben der Publikationen, die Gliederung des Rechtsbuchs oder die Gebührenfestlegung.

### Zu Artikel 20 Änderungen des bisherigen Rechts

Aktuell haben das Planungs- und Baugesetz und das kantonale Umweltgesetz Verfahren für öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen vorgesehen, bei denen eine amtliche Publikationspflicht besteht (PBG: Art. 12, 15, 43, 49, 55, 58 f. und 62; KUG: Art. 15). Bislang ist die Auflage dieser Eigentumsbeschränkungen in Planform an einer Einsichtsstelle (z. B. Gemeindekanzlei) erfolgt, die im Amtsblatt bekannt gemacht wurde.

Mit der Einführung des ÖREB-Katasters im Kanton Uri ist 2018 für den Bereich der grundeigentümerverbindlichen Nutzungsplanung und Sondernutzungsplanung der Primatwechsel zum digitalen

---

<sup>3</sup> SR 510.62

Rechtsträger sowie die Nutzung des ÖREB-Katasters als amtliches Publikationsorgan erfolgt (in Anwendung von Art. 8 Abs. 2 PBG in Verbindung mit Art. 1a und 1b RPBG und den Weisungen über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen [RRB Nr. 2019-39]). Mit der Bezeichnung des ÖREB-Katasters als amtliches Publikationsorgan durch das Publikationsgesetz wird die Möglichkeit geschaffen, die öffentlichen Auflagen generell auf digitalem Weg unter Zuhilfenahme des bereits bestehenden ÖREB-Katasters durchzuführen.

Artikel 8 Absatz 2 PBG wird um den Vorbehalt der digitalen Rechtswirkung bei Daten des ÖREB-Katasters präzisiert. Die übrigen Bestimmungen des PBG, die eine öffentliche Auflage von Daten des ÖREB-Katasters vorsehen (PBG: Art. 12, 15, 43, 49, 55, 58 f.) können unverändert belassen werden, da die gewählte Formulierung nicht zwingend die bisher übliche Auflage vorschreibt. Es ist dem Regierungsrat überlassen, ob er im Reglement zum PBG die öffentliche Auflage zusätzlich zur Publikation im ÖREB-Kataster weiterhin mit einer Auflage an einer Einsichtsstelle verbinden will.

Artikel 15 Absatz 1 KUG wird neu so formuliert, dass für die genannten Eigentumsbeschränkungen die Auflage im ÖREB-Kataster gemäss Publikationsgesetz möglich wird, zugleich aber die bisherige Auflageform durch Bekanntgabe im Amtsblatt mit Verweis auf eine Auflage an den bezeichneten Einsichtsstellen erhalten bleibt.

#### **IV. Finanzielle Auswirkungen**

Die Vorlage zeigt keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Sollte der Regierungsrat dereinst beim Amtsblatt den Wechsel von der heutigen gedruckten zur rein elektronischen Erscheinungsform beschliessen, fallen die Einnahmen aus den Abonnements allerdings weg. Die ungedeckten Kosten müssten allenfalls anderweitig, insbesondere durch höhere Publikationsgebühren der Auftraggeber aufgefangen werden.

#### **V. Antrag**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Gesetz über die amtliche Publikation (Publikationsgesetz, PuG), wie es in der Beilage enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.

Beilage

- Entwurf Publikationsgesetz