



KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

GESETZ ÜBER DIE AMTLICHEN VERÖFFENTLICHUNGEN (PUBLIKATIONSGESETZ, PuG)

Bericht Antrag an Landrat

Titel:	Publikationsgesetz	Typ:	Bericht Direktion	Version:	
Thema:	Bericht interne Vernehmlassung	Klasse:		FreigabeDatum:	07.06.23
Autor:	Joe Christen	Status:		DruckDatum:	07.06.23
Ablage/Name:	Bericht NG 141.1 RR externe Vernehmlassung.docx			Registatur:	2017.NWSTK.120

Inhalt

1	Zusammenfassung	5
2	Ausgangslage	5
2.1	Start des Gesetzgebungsprozesses	5
2.2	Wechsel der Betreiberin der elektronischen Gesetzessammlung.....	6
2.3	Verstärkter Fokus auf Digitalisierung	6
3	Auswertung der externen Vernehmlassung	6
3.1	Grundsatz.....	6
3.2	Beibehaltung des gedruckten Amtsblattes neben dem elektronischen Amtsblatt (Änderung aufgrund der externen Vernehmlassung).....	6
3.2.1	Keine Abschaffung des gedruckten Amtsblattes	6
3.2.2	Einführung des elektronischen Amtsblattes	7
3.2.3	Umsetzung	7
4	Grundzüge der Vorlage	8
4.1	Einführung des elektronischen Amtsblattes	8
4.1.1	Gedrucktes Amtsblatt	8
4.1.2	Vertrag mit der Engelberger Druck AG	8
4.1.3	Abonnentenzahl.....	8
4.1.4	Fehleranfällige Prozesse	9
4.1.5	Online-Publikation.....	9
4.1.6	Vor- und Nachteile	9
4.1.7	Datenschutz.....	10
4.2	Einführung der Chronologische Gesetzessammlung	10
4.3	Primatwechsel	11
4.3.1	Entwicklung	11
4.3.2	Bund und andere Kantone	11
4.3.3	Kanton Nidwalden.....	11
4.4	Verzicht auf gedruckte Systematische Gesetzessammlung (NG)	11
4.4.1	Historie	11
4.4.2	Abonnenten- und Druckzahl	12
4.4.3	Andere Kantone.....	12
4.4.4	Nachführung der Nidwaldner Gesetzessammlung	13
5	Verzicht auf Einführung der Publikationspflicht für kommunale Erlasse.....	13
5.1	Ausgangslage.....	13
5.2	Vorgaben in der kantonalen Gesetzgebung	13
5.3	Andere Kantone.....	14
5.4	Schlussfolgerungen	14
6	Bemerkungen zu einzelnen Artikeln.....	15
6.1	Publikationsgesetz.....	15
6.2	Publikationsverordnung (zur Information)	26
7	Personelle und finanzielle Auswirkungen.....	27
8	Terminplan	29

1 Zusammenfassung

Mit der Totalrevision der kantonalen Publikationsgesetzgebung strebt der Kanton insbesondere die vollständige Digitalisierung der amtlichen Publikationsorgane an. Die Systematische Gesetzessammlung erscheint künftig nur noch in elektronischer und nicht mehr in gedruckter Form. Beim Amtsblatt erfolgt die massgebende Publikation neu auf einer Online-Plattform. Zusätzlich kann weiterhin eine gedruckte Fassung bezogen werden. Mit diesem Schritt hin zur Digitalisierung wird den heutigen Bedürfnissen der grossen Mehrheit der Bevölkerung Rechnung getragen. Der Kanton ist sich bewusst, dass einzelne Bürgerinnen und Bürger keinen elektronischen Zugang zu Online-Plattformen haben. Deshalb stellt die Staatskanzlei sicher, dass alle Personen bei Bedarf vor Ort elektronisch in alle elektronischen Publikationsorgane Einsicht nehmen können. Die gedruckte Fassung des Amtsblattes kann weiterhin bezogen werden.

Die neue Publikationsgesetzgebung führt – analog zu Bund und anderen Kantonen - zudem die rechtsverbindliche Chronologische Gesetzessammlung ein. Bei Widersprüchen zwischen Systematischer und Chronologischer Sammlung ist künftig die letztere massgebend. Dank der Chronologischen Gesetzessammlung sind die Änderungen des kantonalen Rechts für die Bürgerinnen und Bürger besser auffindbar und nachvollziehbar. Die Chronologische Gesetzessammlung existiert zwar seit Ende 2021 bereits auf der elektronischen Gesetzesplattform. Sie ist aber noch nicht rechtsverbindlich, sondern hat bloss Informationscharakter.

Die Revision bedingt primär im Zusammenhang mit der Implementierung des elektronischen Amtsblattes einmalige Ausgaben. Im Betrieb sind die finanziellen Auswirkungen geringfügiger. Während mit dem Verzicht auf den Druck der Gesetzessammlungen Kosten eingespart werden können, fallen für das elektronische Amtsblatt gewisse Mehrkosten an. Dank der Digitalisierung können die Abläufe und Prozesse insgesamt vereinfacht werden. Die Aufarbeitung der gedruckten Nachträge der Systematischen Gesetzessammlung entfallen. Bei der Veröffentlichung des elektronischen Amtsblattes gibt es keine fehleranfälligen Schnittstellen zwischen der publizierenden Stelle, der Staatskanzlei und der Druckerei mehr. Für die ordnungsgemässe Publikation wird neu jede Fachinstanz selbst verantwortlich sein. Für die Gemeinden und Anstalten dürfte die Revision zu Minderausgaben führen, da die externen Kosten für die einzelnen Publikationen im elektronischen Amtsblatt tiefer sein werden.

2 Ausgangslage

2.1 Start des Gesetzgebungsprozesses

Der Regierungsrat initiierte bereits am 11. November 2019 mit dem Grundsatzentscheid Nr. 751 eine Revision der kantonalen Publikationsgesetzgebung. Er beabsichtigte in einer ersten Phase eine Teilrevision mit untergeordneten Änderungen (Verzicht auf Stichwortverzeichnis in der gedruckten Fassung, Verzicht auf physische Führung der Bundeserlasse, gesetzliche Grundlage für die elektronische Aufschaltung sämtlicher Amtsblätter). Zudem beschloss der Regierungsrat, die gedruckte Fassung der Nidwaldner Gesetzessammlung weiterzuführen, für die kommunalen Erlasse keine zusätzliche Publikationspflicht vorzusehen und auch keinen Primatwechsel (Vorrang des Amtsblattes bei Widersprüchen zwischen der Gesetzessammlung und dem Amtsblatt) anzustreben. Gleichzeitig erteilte der Regierungsrat der Staatskanzlei den Auftrag, in einer zweiten Phase, zu prüfen, ob künftig die elektronische Publikation der Erlasse und nicht mehr das gedruckte Amtsblatt rechtsverbindlich sein soll (Primatwechsel). Dazu sollte eine zweite Teilrevision zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden. Die interne Vernehmlassung zur ersten Teilrevision wurde im Herbst 2020 durchgeführt.

2.2 Wechsel der Betreiberin der elektronischen Gesetzessammlung

Im März 2021 teilte die bisherige Betreiberin der elektronisch geführten kantonalen Gesetzessammlung der Staatskanzlei Nidwalden mit, dass per 30. Juni 2021 der Navigator (elektronische Gesetzessammlung) eingestellt werde. Die Suche nach einer neuen Anbieterin oder einem neuen Anbieter musste umgehend an die Hand genommen werden. Der Kanton erteilte derjenigen Anbieterin (Sitrox AG) den Zuschlag, welche bereits 18 Kantone beliefert. Ab 1. Juli 2021 lief das neue Programm (LexWork) zunächst im PDF-Format. Bis Ende 2021 konnten sämtliche Erlasse (rund 550) ins neue Programm überführt werden. Anschliessend erfolgte die Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in das neue, mit dem bisherigen nicht vergleichbare Programm.

2.3 Verstärkter Fokus auf Digitalisierung

Aufgrund des Wechsels der Betreiberplattform entschied sich der Regierungsrat, auf ein gestaffeltes Vorgehen bei der Revision der Publikationsgesetzgebung zu verzichten. Mit einem zweiten Grundsatzentscheid vom 8. November 2021 leitete er umfassende Änderungen in der Publikationsgesetzgebung des Kantons ein. Die Digitalisierung soll schneller vorangetrieben werden. Schliesslich hat die Bedeutung des Internets als Informations- und Kommunikationsmedium in den letzten Jahren stark zugenommen. Diese Entwicklung darf auch vor den kantonalen Publikationsorganen (Amtsblatt, Gesetzessammlung) nicht Halt machen. Neu soll daher auch das Amtsblatt elektronisch erscheinen und die Gesetzessammlung soll künftig nicht mehr gedruckt werden. Der Regierungsrat entschied sich zudem für die formelle Einführung einer Chronologischen Gesetzessammlung und für einen Primatwechsel. Zudem soll die Publikationsgesetzgebung in einigen untergeordneten Angelegenheiten angepasst werden.

3 Auswertung der externen Vernehmlassung

3.1 Grundsatz

Die Vorlage wurde in der externen Vernehmlassung insgesamt positiv aufgenommen (vgl. den separaten Auswertungsbericht). Uneinheitlich sind die Rückmeldungen betreffend die gedruckte Fassung des Amtsblattes. Die Vernehmlassungsvorlage sah vor, dass neben dem elektronischen Amtsblatt eine gedruckte Fassung bezogen werden kann. Der Regierungsrat wäre gemäss den Übergangsbestimmungen ermächtigt, die Herausgabe einzustellen, wenn die Nachfrage gering ist. Während die Gemeinden den Wechsel zum elektronischen Amtsblatt und die Möglichkeit zur Einstellung der Herausgabe der gedruckten Fassung grösstenteils begrüssen, wünschen sich die politischen Parteien die Beibehaltung des gedruckten Amtsblattes neben dem elektronischen Amtsblatt.

3.2 Beibehaltung des gedruckten Amtsblattes neben dem elektronischen Amtsblatt (Änderung aufgrund der externen Vernehmlassung)

3.2.1 Keine Abschaffung des gedruckten Amtsblattes

Aufgrund der Rückmeldungen seitens der politischen Parteien soll neben dem elektronischen Amtsblatt weiterhin eine gedruckte Fassung erscheinen. In der Vorlage zuhanden des Landrates wird die Möglichkeit, die Herausgabe des gedruckten Amtsblattes bei geringer Nachfrage einzustellen, gestrichen. Der Kanton bleibt somit verpflichtet, eine gedruckte Version zur Verfügung zu stellen. Dadurch bleibt die Zugänglichkeit für jedermann sichergestellt. Den Argumenten der Parteien wird damit vollumfänglich Rechnung getragen.

3.2.2 Einführung des elektronischen Amtsblattes

Gleichzeitig ist am Grundsatz, ein elektronisches Amtsblatt einzuführen, festzuhalten. Das elektronische Amtsblatt erleichtert für einen Grossteil der Bürgerinnen und Bürger den Zugang. Auf das elektronische Amtsblatt kann – innerhalb der Schutzfristen – jederzeit und von überall her zugegriffen werden. Dank den heutigen technischen Möglichkeiten stehen der Bevölkerung neue Tools zur Verfügung (Suche nach Rubriken, evtl. Push-Meldungen etc.). Die Auffindbarkeit der relevanten Publikationen wird erleichtert.

3.2.3 Umsetzung

Durch die Parallelität von elektronischem und gedrucktem Amtsblatt ist insbesondere den Kosten ein grosses Augenmerk zu schenken. Die Prozesse von der Anordnung durch die Publikationspflichtigen über die Publikation im elektronischen Amtsblatt bis hin zum Druck sowie Versand des gedruckten Amtsblattes müssen einfach und möglichst kostengünstig sein. Deshalb sollen folgende Stossrichtungen verfolgt werden.

Online-Plattform:

Für das elektronische Amtsblatt bieten Anbieter bereits heute erprobte und funktionierende Plattformen an. Der Kanton will und kann keine eigene Lösung kreieren. Deshalb ist zwingend, dass sich das gedruckte Amtsblatt am elektronischen Amtsblatt orientieren muss und nicht umgekehrt. Massgebend für die Rechtswirkung ist deshalb das elektronische Amtsblatt und nicht die gedruckte Fassung. Das elektronische Amtsblatt muss dementsprechend vor der gedruckten Fassung erscheinen.

Form der gedruckten Fassung:

Der Inhalt des gedruckten Amtsblattes soll exakt der elektronischen Fassung entsprechen. Dadurch kann mittels einfachen Knopfdrucks die gedruckte Fassung generiert werden, ohne dass aufwändige und fehleranfällige Nachbearbeitungen notwendig werden. In der Praxis wird aus dem elektronischen Amtsblatt ein PDF generiert, das gedruckt werden kann.

Bezug des gedruckten Amtsblattes:

Einerseits könnte das gedruckte Amtsblatt beispielsweise auf den Gemeindeganzleien und der Staatskanzlei zum Bezug aufgelegt werden. Andererseits könnte ein Abonnementsdienst eingerichtet werden, bei dem ein Versand an die Abonentinnen und Abonenten erfolgt. Der Regierungsrat schlägt aufgrund der Rückmeldungen aus der externen Vernehmlassung vor, dass das Amtsblatt abonniert werden kann. Der Aufwand ist dadurch zwar etwas grösser. Allerdings erleichtert dies die Zugänglichkeit erheblich.

Produktion des gedruckten Amtsblattes:

Das gedruckte Amtsblatt könnte entweder durch den Kanton eigenständig oder durch eine Druckerei produziert werden (inkl. Abonnementsdienst). Dieser Entscheid hängt stark von der Zahl der Abonentinnen und Abonenten ab. Besteht eine grosse Nachfrage nach einem gedruckten Amtsblatt dürfte die Auslagerung kostengünstiger sein. Ist die Zahl der Abonnemente hingegen sehr gering, erweist sich die eigenständige Bewirtschaftung als einfacher und weniger kostenintensiv. Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, dass die Zahl der Personen, welche nach Einführung des elektronischen Amtsblattes eine gedruckte Fassung bestellen, äusserst gering ist. In einzelnen Kantonen besteht faktisch keine Nachfrage mehr. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Produktion einfach und ohne grossen Aufwand durch den Kanton bewerkstelligt werden kann. Dennoch soll die Formulierung im Gesetz möglichst offen sein, damit beide Lösungen denkbar sind. Bei einer Auslagerung ist zu prüfen, ob eine öffentliche Ausschreibung notwendig ist.

Gebühren:

Das gedruckte Amtsblatt wird gegen eine Gebühr zugestellt. Ein Gratis-Versand ist keine Option. Bereits heute müssen Abonnement-Kosten entrichtet werden (Fr. 56.00). Zudem bestünde bei einem Gratis-Versand die Gefahr, dass Amtsblätter bestellt würden, die nicht

gelesen werden. Aus administrativer und ökologischer Sicht wäre dies nicht zielführend. Der Regierungsrat wird eine angemessene Gebühr festlegen.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Einführung des elektronischen Amtsblattes

4.1.1 Gedrucktes Amtsblatt

Das Amtsblatt des Kantons Nidwalden erscheint seit dem Jahre 1853 grundsätzlich einmal wöchentlich in Papierform.

Die Engelberger Druck AG hat das Amtsblatt neben der gedruckten Ausgabe auch schon online gegen Entrichtung einer entsprechenden Abonnementsgebühr angeboten. Der Kanton und der Amtsblattvertreiber kamen in der Folge überein, dass der Kanton die Rechte zur Online-Publikation übernimmt. Daher wird das Amtsblatt des Kantons Nidwalden seit Mitte des Jahres 2017 parallel auch im Internet auf der Webseite des Kantons als PDF-Format kostenlos elektronisch mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung zur Verfügung gestellt. Dieses Angebot auf der Webseite des Kantons entsprach einem Wunsch von Kanton und Gemeinden und entspricht dem heutigen Zeitgeist.

Allein aus technischer Sicht bestünde bereits heute die Möglichkeit, alle Amtsblätter seit 1853 aufs Netz hochzuladen. Aus datenschutzrechtlichen Gründen darf das Amtsblatt jedoch nicht unbesehen auf ewig auf dem Netz bleiben. Gegenwärtig sind jeweils das laufende und das vergangene Kalenderjahr aufgeschaltet. Bis die datenschutzrechtlichen Bedenken endgültig ausgeräumt sind beziehungsweise bis eine datenschutzkonforme Nutzung erreicht werden kann, bleibt die dargelegte Variante mit den beiden Jahrgängen bestehen.

4.1.2 Vertrag mit der Engelberger Druck AG

Am 8. November 2005 schlossen der Regierungsrat Nidwalden und die Engelberger Druck AG per 1. Januar 2006 einen Vertrag über die Herausgabe des (gedruckten) Amtsblattes des Kantons Nidwalden und der Gesetzessammlung ab. Am 19. Dezember 2019 vereinbarten die Vertragsparteien einen Nachtrag. Darin wurden die Vertragsdauer und die Kündigungsformalitäten per sofort neu geregelt. Bis anhin wurde der Vertrag auf eine feste Dauer von jeweils fünf Jahren abgeschlossen. Dieser verlängerte sich jeweils um weitere fünf Jahre, wenn er nicht spätestens 1 Jahr vor Ablauf der Vertragsdauer gekündigt worden wäre. Der Vertrag lief letztmals für eine Dauer von fünf Jahren vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2020.

Mit Nachtrag vom 19. Dezember 2019 vereinbarten die Parteien eine (stillschweigende) einmalige Verlängerung von drei Jahren. Nach Ablauf der dreijährigen Vertragsperiode bis am 31. Dezember 2023 verlängert sich der Vertrag neu nur noch jeweils um ein Jahr, wenn er nicht ein Jahr vor Ablauf der Vertragsdauer gekündigt wird.

Der Vertrag über das gedruckte Amtsblatt und die gedruckte Gesetzessammlung kann somit frühestens Ende Dezember 2022 auf den 31. Dezember 2023 gekündigt werden. Soweit technische oder administrative Gegebenheiten dies bedingen, kann die Kündigung jeweils um ein Jahr hinausgeschoben werden. Damit besteht erstmals theoretisch per 1. Januar 2024 – und aufgrund des anstehenden Gesetzgebungsprozesses und der Folgearbeiten vielmehr realistisch per 1. Januar 2025 – die Möglichkeit, das elektronische Amtsblatt einzuführen.

4.1.3 Abonnentenzahl

Der amtliche Teil des Amtsblattes wird heute als abonnierte Zeitung gemäss Tarif im Gratisanzeiger «Unterwaldner» abgegeben.

Das Amtsblatt weist per September 2021 eine Abonnentenzahl von ca. 4'300 Exemplaren auf. Die Anzahl der Abonnenten ist rückläufig. Die Herausgabe ist für den Kanton kostenneutral. Das heisst, er hat einerseits keine Kosten zu tragen, andererseits generiert er auch keine Erträge aus den Abonnements. Diese gehen an die Engelberger Druck AG (Druckerei). Sie übernimmt auf eigene Kosten die gesamte Administration des Amtsblattes, insbesondere die Verwaltung der Abonnements, die Verteilung und die Spedition sowie die Fakturierung an die selbständigen Anstalten, die Gemeinden sowie weitere öffentlich-rechtliche Körperschaften.

4.1.4 Fehleranfällige Prozesse

Für die Herausgabe des Amtsblattes ist die Staatskanzlei verantwortlich. Die zu veröffentlichen Bekanntmachungen (von Kanton, öffentlich-rechtliche Anstalten und Gerichten) werden grundsätzlich der Staatskanzlei durch die publizierenden Instanzen per E-Mail als Word-Dokument eingereicht. Redaktionsschluss ist ordentlicherweise am Montag um 12.00 Uhr, das heisst die Vorlagen müssen bis dann via Staatskanzlei bei der Druckerei eingetroffen sein. Die Weiterbearbeitung und das Setzen der Texte ins «Amtsblattformat» erfolgt durch die Engelberger Druck AG. Das «Gut zum Druck» erteilt wiederum die Staatskanzlei nach erfolgter Endkontrolle der gesetzten Version. Daraus ergibt sich ein etwas schwerfälliges Konstrukt, das durch viele Hände geht und demzufolge die Gefahr fehleranfälliger Prozesse schafft.

4.1.5 Online-Publikation

Die gedruckten Amtsblätter der Kantone und Gemeinden sind teilweise bereits gänzlich aus den Schweizer Haushalten verschwunden beziehungsweise verschwinden zusehends. Immer mehr Kantone und Gemeinden digitalisieren ihre amtlichen Mitteilungen. Der Zugriff auf das Amtsblatt wird durch eine Online-Publikation wesentlich vereinfacht. Die Nutzung der Plattform wird vermehrt individuell steuerbar. Interessierte können allenfalls Mitteilungen verschiedener Bereiche abonnieren.

4.1.6 Vor- und Nachteile

Zusammenfassend sind mit einer elektronischen Version des Amtsblatts folgende Vor- und Nachteile verbunden:

Vorteile	Nachteile
vereinfachte Zugänglichkeit und jederzeitige Verfügbarkeit	Initialisierungsaufwand bei Implementierung
Senkung des administrativen Aufwands (aufgrund der Aufschaltung durch die zuständige Fachstelle)	Kosten bei Implementierung und Aufschaltung
Reduktion der Schnittstellen (Fachstelle, Staatskanzlei, Druckerei) / Eliminierung von Fehlerquellen	mögliche Abkoppelung einzelner Personenkreise
Grössere Flexibilität und Dynamik (z.B. Gestaltung und Prozesse)	Umgewöhnung bei Lektüre
zeitgerechter und moderner Auftritt des Kantons	
grösserer potenzieller Adressatenkreis	
Zuteilung der Verantwortung für korrekte Publikation an die publikationspflichtige Stelle	
verursachergerechte Kostentragung bei Publikationen	
technische Lösungen für Datenschutzprobleme	

Auch der Kanton Nidwalden kann sich dem Einsatz digitaler Informations- und Kommunikationstechnologien nicht verschliessen, damit die Bevölkerung und die Wirtschaft ihre Geschäfte mit den Behörden elektronisch abwickeln können (E-Government). Dies ist ein wichtiger Beitrag auf dem Weg zur Modernisierung der Verwaltung. Nun sollen die Weichen im Hinblick auf die Herausgabe des Amtsblattes auf Digitalisierung gestellt werden. Die Vorteile des elektronischen Amtsblattes überwiegen. Das Amtsblatt soll deshalb elektronisch publiziert werden. Jedoch soll die Möglichkeit bestehen, eine gedruckte Fassung zu bestellen und gegen Gebühr zu beziehen. Zur geplanten Umsetzung kann auf Ziff. 3.2.3 verwiesen werden.

4.1.7 Datenschutz

Das Amtsblatt gibt vor allem das Abbild einer aktuellen Situation wieder. Neben kantonalen Erlassen, Medienmitteilungen und dergleichen finden aber auch Personendaten Eingang ins Amtsblatt, dies beispielsweise im Zusammenhang mit der Publikation von Baugesuchen, von Zulassungsbewilligungen und dergleichen. Auch sind teils Rechtsgebiete betroffen, bei denen bundesrechtliche Datenschutzbestimmungen existieren. Der kantonale Gesetzgeber darf diese Regelungen nicht übersteuern. Insofern muss dem Datenschutz beim Aufbau eines elektronischen Amtsblattes ein grosses Augenmerk geschenkt werden.

Bei einem Umschwenken vom Druck zur Digitalisierung ist der Datenschutzgesetzgebung deshalb Rechnung zu tragen. Konkret geht es um Personendaten, die online veröffentlicht werden müssen. Diese werden zwar bereits heute im gedruckten Amtsblatt veröffentlicht. Die Konsequenzen einer digitalen Veröffentlichung sind jedoch ungleich grösser. Die Zugriffsmöglichkeiten sind vereinfacht. Die Daten könnten – ohne Gegenmassnahmen – vom Internet automatisiert abgegriffen werden. Deshalb ist zwingend zu regeln, ob, wann und wie diese Daten aus dem Netz (und aus den Registern der Suchmaschinen) verschwinden müssen beziehungsweise von den Suchmaschinen nicht erfasst werden können.

Das Staatsarchiv Nidwalden hat den gesamten Altbestand des Amtsblattes (ab dem Jahre 1853) bereits elektronisch erfasst (PDF-Format). Gemäss dem kantonalen Datenschutzauftragten ist für eine Aufschaltung des Amtsblattes im Internet eine gesetzliche Regelung notwendig. In der neuen Publikationsgesetzgebung wird deshalb einerseits in den Übergangsbestimmungen (vgl. Art. 25) und andererseits im Gesetz über die Aktenführung und die Archivierung (Archivierungsgesetz [ArchG; NG 323.1]) geregelt, wie mit diesen digitalisierten Amtsblättern umzugehen ist.

4.2 Einführung der Chronologische Gesetzessammlung

Mit der Einführung von LexWork steht dem Kanton Nidwalden seit Beginn des Jahres 2022 eine digitale Chronologische Sammlung zur Verfügung. Diese hat indessen mangels gesetzlicher Grundlage noch keine Rechtsverbindlichkeit. Es handelt sich um eine informelle Dienstleistung des Kantons. Der Chronologischen Sammlung soll inskünftig formeller Charakter zukommen. Die Abgrenzung zwischen dem elektronischen Amtsblatt und der elektronischen Chronologischen Gesetzessammlung muss eindeutig gesetzlich geregelt sein.

In der Chronologischen Sammlung werden die Erlasse, so wie sie durch die erlassende Behörde (Stimmberechtigte, Landrat, Regierungsrat etc.) verabschiedet werden, chronologisch veröffentlicht. Diese Publikation erfolgt, sobald das Inkrafttreten definitiv feststeht. Die Erlasse werden somit grundsätzlich nicht im elektronischen Amtsblatt veröffentlicht, da eine Doppelpublikation nicht zielführend ist. Allenfalls wird im Amtsblatt ein Verweis auf die Chronologische Gesetzessammlung aufgenommen.

Referendumpflichtige Erlasse müssen weiterhin im (elektronischen) Amtsblatt publiziert werden. Vor Ablauf der Referendumsfrist dürfen Erlasse nicht in der Chronologischen Sammlung publiziert werden. Schliesslich ist denkbar, dass gestützt auf ein ordentliches Referendum der Erlass nicht rechtsgültig wird oder dass er im Rahmen eines konstruktiven Referendums Änderungen erfährt.

4.3 Primatwechsel

4.3.1 Entwicklung

Aktuell gilt bei generell-abstrakten Erlassen wie insbesondere Gesetzen oder Verordnungen allgemein das Primat des Vorrangs der gedruckten Fassung (vgl. Art. 7 des aktuellen Gesetzes über die amtlichen Veröffentlichungen [Publikationsgesetz; NG 141.1]). Danach ist die Fassung des (gedruckten) Amtsblatts massgebend, wenn der Inhalt der gedruckten (oder elektronischen) Gesetzessammlung nicht mit der Veröffentlichung im Amtsblatt übereinstimmt. Mit zunehmender Digitalisierung dieser Erlasse zeigt sich, dass dieser Grundsatz nicht mehr zeitgemäss ist. Der Übergang zur rechtsverbindlichen elektronischen Publikation von Erlassen (sogenannter «Primatwechsel») ist eine Entwicklung, die sich nicht nur in der Schweiz in den vergangenen Jahren deutlich beschleunigt hat. Dies hat direkten Einfluss auf die Frage des Primats.

4.3.2 Bund und andere Kantone

Auf Bundesebene existiert sowohl eine gedruckte Fassung des Bundesblattes als auch eine elektronische, wobei die elektronische Fassung massgeblich ist. Der Primatwechsel bezüglich Rechtsverbindlichkeit weg von der gedruckten hin zur elektronischen Fassung erfolgte beim Bund per 1. Januar 2016. Nach Massgabe von Art. 15 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 1a des Bundesgesetzes über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG; SR 170.512) ist die auf der öffentlich zugänglichen (elektronischen) Online-Plattform (Publikationsplattform) veröffentlichte Fassung der Amtlichen Sammlung (AS) massgebend. Beim Bund ist somit die Chronologische Gesetzessammlung massgebend.

Das Publikationsrecht der Kantone im Allgemeinen und mit Blick auf rechtsverbindliche elektronische Publikationen im Besonderen ist stark diversifiziert. Unter den Kantonen, welche sich bewusst für eine rechtsverbindliche elektronische Publikation entschieden haben, nimmt der Kanton Aargau eine Vorreiterrolle ein. Seit dem 1. Januar 2012 erfolgen seine amtlichen Veröffentlichungen ausschliesslich in elektronischer Form. Dies führt zwangsläufig dazu, dass den elektronischen Veröffentlichungen auch Rechtsverbindlichkeit zukommt beziehungsweise zukommen muss (weitgehend analoge Regelungen im Kanton Bern).

4.3.3 Kanton Nidwalden

Mit dem neuen Gesetzgebungsformat «LexWork» steht nun auch eine (elektronische) Chronologische Gesetzessammlung zur Verfügung. In der Chronologischen Sammlung werden die Erlasse so publiziert, wie sie durch die erlassende Behörde verabschiedet worden sind. Es ist deshalb naheliegend, dass die Chronologische Sammlung zum Primat im Rahmen der Gesetzgebung erklärt wird.

4.4 Verzicht auf gedruckte Systematische Gesetzessammlung (NG)

4.4.1 Historie

Am 14. Juli 1962 beschloss der Landrat, die Einsetzung einer Gesetzbuchkommission. Diese wurde beauftragt, die Neuanlage und den Neudruck eines Gesetzbuches vorzubereiten. Als dann nahm sie eine umfassende Revision der Nidwaldner Gesetzessammlung vor. Im Zuge dieser Überarbeitung erfolgte eine Gesamtrevision der Kantonsverfassung, die an der ausserordentlichen Landsgemeinde vom 10. Oktober 1965 angenommen wurde.

Bis ins Jahre 1977 wurden Vorarbeiten für die Herausgabe einer bereinigten Sammlung der kantonalen Erlasse so weit vorangetrieben, dass der Landrat die Gesetzbuchverordnung vom 26. März 1977 erlassen konnte.

Die neu geschaffene, systematisch aufgebaute Nidwaldner Gesetzessammlung (NG), so wie sie sich heute noch präsentiert, wurde vom Regierungsrat auf den 1. Januar 1983 in Kraft gesetzt. Ab diesem Stichtag waren alle kantonalen Erlasse mit rechtsetzendem allgemeinverbindlichem Inhalt aufgehoben, sofern sie nicht Aufnahme in die Gesetzessammlung fanden.

4.4.2 Abonnenten- und Druckzahl

Ursprünglich wurden jeweils 400 Exemplare inkl. Nachträge gedruckt. Die Abonnentenzahl bewegte sich zu Beginn der Publikation der NG bei rund 170 Exemplaren. In der Folge reduzierte sich sowohl die Abonnenten- als auch Druckzahl, dies nicht zuletzt aufgrund der aktuellen Entwicklung der zunehmenden Digitalisierung (elektronische Gesetzessammlung auf der Homepage des Kantons).

Per 1. September 2021 gingen noch rund 75 Exemplare an externe (Rechtsanwälte, Firmen, Institute, [Schul-]Gemeinden) sowie interne Abonnentinnen und Abonnenten (kantonale Verwaltungsstellen, Gerichte). Gedruckt werden heute (Stand für den Druckauftrag Nr. 73 an die Engelberger Druck AG per 1. Januar 2022) – vor allem auch im Hinblick auf vereinzelte Neuabonnenten – noch 100 Exemplare. Zugängen stehen mindestens ebenso viele Kündigungen gegenüber. In den vergangenen Jahren kam durchschnittlich je Jahr noch 1 Zugang hinzu. In der Praxis werden die Erlasse primär auf der elektronischen Gesetzessammlung im Internet konsultiert.

4.4.3 Andere Kantone

Die Konsultation der Vorschriften der übrigen Zentralschweizer Kantone zur Thematik der Publikation der kantonalen Gesetzessammlung zeigt Folgendes:

Kanton	Rechtsgrundlagen	Inhalt
NW	Gesetz vom 19. April 2000 über die amtlichen Veröffentlichungen (Publikationsgesetz)	gedruckte und elektronische Gesetzessammlung (Art. 4 ff., Art. 14)
LU	Gesetz vom 20. März 1984 über die amtlichen Veröffentlichungen (Publikationsgesetz)	elektronische Gesetzessammlung (§ 21)
OW	Gesetz vom 26. Mai 2000 über die Gesetzessammlung und das Amtsblatt (Publikationsgesetz)	elektronische Gesetzessammlung (§ 2)
SZ	Gesetz vom 13. Mai 1987 über die amtlichen Veröffentlichungen	gedruckte und elektronische Gesetzessammlung (§ 6)
UR	Reglement vom 20. Juni 1983 über das Amtsblatt und das Rechtsbuch	elektronische Gesetzessammlung (§ 1 Abs. 2 und § 5)
ZG	Gesetz vom 29. Januar 1981 über die Veröffentlichung der Gesetze und das Amtsblatt des Kantons Zug (Publikationsgesetz)	elektronische Gesetzessammlung (§ 1 Abs. 2 und § 5)

4.4.4 Nachführung der Nidwaldner Gesetzessammlung

Die physische Nachführung der Nidwaldner Gesetzessammlung erfolgt zweimal jährlich, dies jeweils mit Stichdatum per 1. Januar und 1. August eines jeden Jahres. Diese schlägt jährlich finanziell mit etwa folgendem Betrage zu Buche: Die Kosten der Druckerei bewegten sich in den vergangenen 7 Jahren jeweils in einer Bandbreite von CHF 10'000.- bis 15'000.-. In den letzten 3 Jahren betragen sie rund CHF 15'000.-. Darin nicht inbegriffen sind die hausinternen Kosten (Staatskanzlei) für die Aufbereitung der massgebenden Unterlagen. Es betrifft dies Kosten der Arbeit der verantwortlichen Person für die Gesetzessammlung (Mitarbeiter Rechtsdienst) sowie einer administrativen Mitarbeiterin der Staatskanzlei, welche die Basisdaten der elektronischen Fassung entnehmen, aufarbeiten und druckbereit an die Druckerei weiterleiten. Liegen die gedruckten Exemplare vor, erfolgt der Versand und die allfällige Rechnungsstellung durch die administrative Mitarbeiterin der Staatskanzlei.

Für den Druckauftrag zuhanden der Engelberger Druck AG wird somit ein erheblicher Aufwand betrieben. Auch wenn die Nidwaldner «Gesetzesmaschinerie» längst nicht die Dimensionen des Bundes oder grösserer Kantone aufweist, könnte der Aufwand gemindert werden, dies ohne ersichtlichen Qualitätsverlust. Die personellen Ressourcen im Rechtsdienst sind knapp bemessen, weshalb freiwerdende Ressourcen sinnvoller eingesetzt werden könnten. Zudem kann sich auch der Kanton Nidwalden der zunehmenden Digitalisierung (elektronische Publikation) nicht entziehen. Ein solcher Systemwechsel drängt sich auch insofern auf, als die gedruckte Version der Nidwaldner Gesetzessammlung die Gewohnheiten der meisten Rechtsanwenderinnen und -anwender nicht mehr widerspiegelt. Ein Bedürfnis am Status quo einer gedruckten Gesetzessammlung ist nicht mehr ersichtlich. Deshalb soll die kantonale Publikationsgesetzgebung so revidiert werden, als künftig keine gedruckte Fassung mehr geführt wird.

5 Verzicht auf Einführung der Publikationspflicht für kommunale Erlasse

5.1 Ausgangslage

Art. 16 PuG sieht bereits heute im Hinblick auf die Rechtsicherheit vor, dass rechtssetzende kantonale Erlasse nur verpflichten, wenn sie gemäss dem PuG veröffentlicht worden sind.

Gestützt auf Art. 1 PuG ist das (gedruckte) «Amtsblatt des Kantons Nidwalden» (Amtsblatt) unbestrittenermassen das ordentliche Publikationsorgan für die amtlichen Veröffentlichungen aller öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Kanton, mithin auch der Gemeinden. Bezüglich der Erlasse bezieht sich die Publikationsgesetzgebung jedoch ausdrücklich grossmehrheitlich allein auf Erlasse des Kantons.

Dieses Grundprinzip der Rechtsstaatlichkeit, dass Erlasse nur rechtswirksam sind und als bekannt gelten, wenn sie in einem offiziellen Publikationsorgan veröffentlicht worden sind, ist auch für die Gemeinden zu prüfen.

5.2 Vorgaben in der kantonalen Gesetzgebung

Für die Nidwaldner Gemeinden ergibt sich die Publikationspflicht vor allem aus dem Gesetz über Organisation und Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt, GemG, NG 171.1; vgl. Art. 21 Abs. 1 und Art. 95 Abs. 1 GemG [vgl. dazu auch Art. 2 Ziff. 8 PuG]). Gestützt auf Art. 37 Abs. 2 GemG ist die Geschäftsordnung vor der Gemeindeversammlung im Amtsblatt zu veröffentlichen. Auch sind die Unterlagen den Stimmberechtigten im Rahmen von Art. 39 Abs. 1 GemG vor der Gemeindeversammlung zuzustellen. Zudem sind die vom administrativen Rat erlassenen Verordnungen, Reglemente und ergänzenden Vorschriften dem Referendum zu unterstellen und dafür im Amtsblatt zu veröffentlichen (siehe dazu Art. 87 i.V.m. Art. 94f. GemG).

Nicht im Amtsblatt publikationspflichtig sind jedoch nach der aktuell geltenden Gesetzgebung die an der Gemeindeversammlung verabschiedeten Erlasse. Dies selbst dann, wenn sie infolge einer Änderung an der Versammlung vom Entwurf des administrativen Rates (vereinzelt oder gar erheblich) abweichen.

5.3 Andere Kantone

Die Konsultation der Vorschriften der übrigen Zentralschweizer Kantone zur Thematik der Publikationspflicht kommunaler Erlasse führt, soweit damit nicht die Publikation referendumspflichtiger Erlasse betroffen ist, zu folgenden Erkenntnissen:

Kanton	Rechtsgrundlagen	Inhalt
NW	Gesetz vom 19. April 2000 über die amtlichen Veröffentlichungen (Publikationsgesetz)	keine kommunalen Erlasse im Nidwaldner Amtsblatt (Art. 2)
LU	Gesetz vom 20. März 1984 über die amtlichen Veröffentlichungen (Publikationsgesetz)	keine kommunalen Erlasse im Luzerner Kantonsblatt (§ 5)
OW	Gesetz vom 26. Mai 2000 über die Gesetzesammlung und das Amtsblatt (Publikationsgesetz)	keine kommunalen Erlasse im Obwaldner Amtsblatt (Art. 1)
SZ	Gesetz vom 13. Mai 1987 über die amtlichen Veröffentlichungen	keine kommunalen Erlasse im Schwyzer Amtsblatt (§ 5)
UR	Reglement vom 20. Juni 1983 über das Amtsblatt und das Rechtsbuch	keine kommunalen Erlasse im Urner Amtsblatt (Art. 1b)
ZG	Gesetz vom 29. Januar 1981 über die Veröffentlichung der Gesetze und das Amtsblatt des Kantons Zug (Publikationsgesetz)	keine kommunalen Erlasse im Zuger Amtsblatt (§ 7)

Kein Zentralschweizer Kanton sieht eine generelle Verpflichtung der Gemeinden zur Publikation deren Erlasse im kantonalen Amtsblatt (OW, SZ, UR, ZG) beziehungsweise im Kantonsblatt (LU) vor. Eine Publikation ist in sämtlichen Zentralschweizer Kantonen allein auf die kantonalen Erlasse beschränkt beziehungsweise auf Erlasse, die Inhalt der kantonalen Gesetzessammlung sind. Inwiefern einzelne Gemeinden eigenständig eine Publikationspflicht normiert haben, kann offenbleiben.

5.4 Schlussfolgerungen

Zwingende Gründe für eine Publikationspflicht kommunaler Erlasse nach erfolgter Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung bestehen nicht. Zwar würde eine Publikation zu einer gewissen Erhöhung der Rechtsicherheit der Bürgerinnen und Bürger führen. Gleichzeitig würde diese Verpflichtung aber auch zu einem erhöhten administrativen Aufwand führen. Zudem ist zu bedenken, dass die kommunalen Erlasse gemäss Art. 204 GemG der Genehmigung des Regierungsrates unterliegen. Im Rahmen dieses Genehmigungsverfahrens kann der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde kleinere Änderungen anordnen.

Die Gemeinden stellen ihre Erlasse in der Regel nach der Verabschiedung durch das massgebende Gremium auf ihrer Homepage online, so dass dem Bedürfnis der Aktivbürgerschaft hinreichend Rechnung getragen wird. Sie können von der definitiven Fassung der bereinig-

ten und beschlossenen Erlasse Kenntnis erlangen. In diesem Sinne verfügen die Gemeinden faktisch über eine (wenn auch informelle) Gesetzessammlung ihrer gültigen Erlasse. Von einer Verpflichtung der Gemeinden zur Publikation ihrer Erlasse im Amtsblatt ist daher abzu- sehen. Selbstverständlich müssen referendumpflichtige Erlasse wie bis anhin im (neu elekt- ronischen) Amtsblatt publiziert werden.

6 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

6.1 Publikationsgesetz

Titel

Auf Bundesebene existiert nach Massgabe des Bundesgesetzes über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt ein Publikationsgesetz (PublG) und eine Publikationsver- ordnung (PublV). Die kantonale Publikationsgesetzgebung ist eine eigenständige Gesetzge- bung des kantonalen Rechts und somit – mit Ausnahme der Vorschrift über die Einsichtnah- me in die amtliche und die systematische Sammlung des Bundesrechts sowie das Bundesblatt – grundsätzlich keine Vollzugsgesetzgebung.

Da es sich bei der Publikationsgesetzgebung grundsätzlich um kantonal eigenständiges Recht handelt, würde sich die Bezeichnung «kantonaies Publikationsgesetz (kPublG)» be- ziehungsweise «kantonale Publikationsverordnung (kPublV)» als irreführend erweisen (vgl. Vorschriften anderer Kantone zur Publikationsgesetzgebung, die fast allesamt auf den Zu- satz «kantonal» verzichten). Deshalb werden die beiden massgebenden kantonalen Erlasse als «Gesetz über die amtlichen Publikationen, Publikationsgesetz (PuG)» beziehungsweise als «Verordnung zum Publikationsgesetz, Publikationsverordnung (PuV)» bezeichnet.

In diesem Bericht wird das neue Publikationsgesetz mit revPuG und die neue Publikations- verordnung mit revPuV abgekürzt.

I.

1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Dieses Gesetz regelt zum einen die amtlichen Veröffentlichungen (= Publikationen), die der Kanton vornimmt. Zudem ordnet es die kantonalen, amtlichen Publikationsorgane. Für den Kanton gilt das Publikationsgesetz somit umfassend (Abs. 1).

Es gilt für amtliche Veröffentlichungen, welche die (Spezial-)Gesetzgebung zwingend vor- schreibt. Wenn die Spezialgesetzgebung eine Publikation vorschreibt, ist das Publikations- gesetz beizuziehen. Es enthält die Vorgaben für die Art und Weise der Publikation.

Des Weiteren bestimmt dieses Gesetz die Veröffentlichungen des kantonalen Rechts in ei- ner Chronologischen und in einer Systematischen Gesetzessammlung (Abs. 2 Ziff. 2).

Art. 2 Geltungsbereich

Diesem Gesetz unterstehen im Hinblick auf den Anwendungsbereich von Art. 1 Abs. 2 Ziff. 1 die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten des Kantons und der Gemeinden und Organisationen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, soweit die (Spezial-) Gesetzgebung eine Publikation in einem amtlichen Publikationsorgan vorschreibt. Schreibt diese eine amtli- che Publikation vor, greift das Publikationsgesetz für Körperschaften, Anstalten und Organi- sation. Die Bestimmungen zur Chronologischen und zur Systematischen Gesetzessammlung betreffen allein den Kanton als deren Betreiber.

Art. 3 Amtliche Publikationsorgane

Mit dem neuen Publikationsgesetz wird die Rechtsgrundlage für die folgenden Publikationsorgane geschaffen. Diese sollen künftig allein in elektronischer Form herausgegeben werden.

Amtsblatt

Im Amtsblatt werden amtliche Publikationen veröffentlicht, die weder in der Chronologischen noch in der Systematischen Gesetzessammlung publiziert werden, wie beispielsweise Referendumsfristen, Wahl- und Abstimmungsanordnungen, Ergebnisse kantonaler Wahlen und Abstimmungen sowie Bekanntmachungen, soweit sie von Bundesrechts oder von kantonalem Recht wegen zu publizieren sind (Art. 11 - 16).

Chronologische Gesetzessammlung

In der Chronologischen Gesetzessammlung werden Erlasse chronologisch veröffentlicht, sobald das Inkrafttreten feststeht. Sie enthält neben der Verfassung des Kantons Nidwalden sämtliche kantonalen Gesetze, Verordnungen und allgemeinverbindlichen Beschlüsse sowie rechtsetzende Vereinbarungen, die mit anderen Kantonen abgeschlossen worden sind sowie die direkt anwendbaren rechtsetzenden Erlasse interkantonalen Organe (Art. 17 – 19). Die Chronologische Gesetzessammlung ist zeitlich und nicht sachlich systematisiert. Die Erlasse werden so veröffentlicht, wie sie verabschiedet wurden. Bei Teilrevisionen werden deshalb die Änderungserlasse in der Chronologischen Gesetzessammlung publiziert.

Systematische Gesetzessammlung

Es handelt sich um eine nach Sachgebieten geordnete und geführte Sammlung des veröffentlichten kantonalen Rechts (Art. 20 – 21). In der Systematischen Gesetzessammlung ist das aktuell gültige Recht als Ganzes einsehbar.

In der Schweiz wird das Recht des Bundes und der meisten Kantone grundsätzlich in zwei Sammlungen veröffentlicht – einer chronologischen und einer systematischen. Entscheidendes Merkmal für die Systematische Gesetzessammlung besteht in der Aktualisierung auf einen bestimmten Stichtag, das heisst in der Konsolidierung. Demgegenüber ist die Chronologische Gesetzessammlung dadurch gekennzeichnet, dass in ihr laufend das neue Recht publiziert wird.

Die Systematische Gesetzessammlung wird wie bisher mit NG bezeichnet. Eine formell rechtsverbindliche Chronologische Gesetzessammlung existiert bis anhin nicht. Auf der elektronischen Plattform wird diese seit Beginn des Jahres 2022 bereits geführt. Diese wird – was in LexWork ebenfalls bereits praktiziert wird – neu mit CNG (= **C**hronologische **N**idwaldner **G**esetzessammlung) abgekürzt.

Art. 4 Publikationsform

Die Publikation aller Publikationsinstrumente erfolgt über öffentlich zugängliche Plattformen im Internet. Ihren Betrieb stellt der Kanton beziehungsweise die Staatskanzlei sicher. Mit der elektronischen Publikation ist auch der Unveränderbarkeit der Veröffentlichungen grosses Augenmerk zu schenken.

Art. 5 Verantwortlichkeit

Die Staatskanzlei ist generell verantwortlich für den ordnungsgemässen Betrieb der Online-Plattformen (Abs. 2). Sie ist auch für die Publikation von Inhalten zuständig, die ihr obliegen.

Hingegen ist die Staatskanzlei für Publikationen, für die sie aufgrund der Spezialgesetzgebung nicht publikationspflichtig ist, nicht verantwortlich (Abs. 1). Die Publikation kantonaler Instanzen soll inskünftig nicht mehr über die Staatskanzlei abgewickelt werden. Vielmehr ist jede Instanz für die Publikation ihrer Mitteilungen selbst verantwortlich

(= Publikationspflichtiger). Dies bedeutet, dass diese ihre Publikationen entsprechend ihrer Bedürfnisse auf der Online-Plattform eigenständig und fristgerecht aufzuschalten hat. Die inhaltliche Verantwortlichkeit (Richtigkeit) und formelle Verantwortlichkeit (Zeitpunkt, Aufschaltung etc.) für die Publikation klaffen damit nicht mehr auseinander. Die elektronische Publikation ermöglicht diese sinnvolle Änderung im Prozessablauf.

Art. 6 Zugang, Bezug

Der elektronische Zugang zu den amtlichen Publikationsorganen ist unentgeltlich und untersteht somit keiner Gebührenpflicht (Abs. 1). Die (elektronische) Gesetzessammlung (NG) ist bereits heute unentgeltlich einsehbar, müssen doch die Rechte und Pflichten für Bürgerinnen und Bürger eingesehen werden können. Auch im Amtsblatt werden wichtige Rechte und Pflichten veröffentlicht (Referendums-, Einwendungs-, Meldefristen und dergleichen). Der Zugriff aufs elektronische Amtsblatt ist daher unentgeltlich zu gewähren.

Die elektronische Publikation erleichtert für den Grossteil der Bevölkerung den Zugang. Nur für einzelne Personenkreise kann die Digitalisierung zu Einschränkungen führen, namentlich wenn die entsprechende Infrastruktur nicht vorhanden ist. Mit Abs. 2 wird der Zugang zu den Erlassen für diese Personengruppen erleichtert. Die Staatskanzlei ermöglicht diesen Personen – unentgeltlich – die Einsichtnahme vor Ort in die nachgesuchten Erlasse.

Bei Bedarf kann die Staatskanzlei darüber hinaus – allerdings gegen Gebühr – einzelne Erlasse aus der Chronologischen oder der Systematischen Gesetzessammlung in gedruckter Form abgeben. Die Abgabe beschränkt sich dabei auf vereinzelte Ausgaben. Eine Abgabe der ganzen Systematischen Gesetzessammlung kann infolgedessen nicht erfolgen.

Art. 7 Ordentliche Publikation

Dieses Gesetz kennt insgesamt drei Publikationsorgane, nämlich die Chronologische Gesetzessammlung, die Systematische Gesetzessammlung und das Amtsblatt. Das revPuG regelt, welchem dieser Publikationsorgane welche ordentliche Publikation zuzuordnen ist (Abs. 1). Eine Doppelpublikation ist zu verhindern. Es ist unmissverständlich zu regeln, welches das massgebende Publikationsorgan ist.

Amtliche Veröffentlichungen, welche die (Spezial-)Gesetzgebung vorschreibt, sind grundsätzlich im Amtsblatt vorzunehmen (vgl. dazu unter anderem das Planungs- und Baugesetz, das Gewässergesetz, das EG-ZGB, das Steuergesetz, das Denkmalschutzgesetz, die Beurkundungsgebührenverordnung oder das Reglement für Anschlüsse an das Verteilnetz des EWN).

Ausnahmsweise kann die kantonale oder eidgenössische Gesetzgebung aber auch vorsehen, dass eine amtliche Publikation einem anderen Publikationsorgan nach der Spezialgesetzgebung vorbehalten ist. Dies ist unter anderem in Art. 48 Abs. 1 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB; NG 612.2) der Fall. Im offenen und im selektiven Verfahren veröffentlicht der Auftraggeber die Vorankündigung, die Ausschreibung, den Zuschlag sowie den Abbruch des Verfahrens auf einer gemeinsam von Bund und Kantonen betriebenen Internetplattform für öffentliche Beschaffungen. Ebenso veröffentlicht er Zuschläge, die im Staatsvertragsbereich freihändig erteilt wurden (simap).

In diesem Zusammenhang wird auf Art. 927 ff. des schweizerischen Obligationenrechts (OR; SR 220) inklusive eidgenössischer Handelsregisterverordnung (HRegV; SR 221.411) verwiesen. Hiernach haben Publikationen nach der Gesetzgebung über das Handelsregister im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) zu erfolgen. Daraus ergibt sich, dass (inhaltlich identische, aber verzögerte) Publikationen im kantonalen Amtsblatt nicht notwendig sind. Kantonale Veröffentlichungen gemäss Handelsregisterrecht analog SHAB sind daher mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes und der Implementierung des elektronischen Amtsblattes nicht mehr fortzuführen.

Schreibt die Spezialgesetzgebung somit eine Publikation in einem anderen Publikationsorgan vor, ist keine Publikation mehr im Amtsblatt vorzunehmen. Die rechtsgültige Publikation ist diejenige nach der Spezialgesetzgebung (Abs. 2).

Art. 8 Ausserordentliche Publikation

In Fällen besonderer Dringlichkeit (vgl. die Gesetzgebung in Zeiten der Corona-Pandemie oder bei Vorliegen ausserordentlicher Umstände (beispielsweise Trockenheit oder Umweltkatastrophen) kann eine Publikation auch im ausserordentlichen Verfahren durch Printmedien, Radio, Fernsehen, Internet, soziale Medien oder andere zweckmässige Mittel erfolgen.

Ausserordentliche Publikationen erfolgten vorwiegend im Zusammenhang mit der Publikation von Erlassen, die bereits vor dem nächsten ordentlichen Publikationstermin in Kraft zu setzen waren. Mit Einführung der elektronischen Chronologischen Sammlung wird die ausserordentliche Publikation weiter an Bedeutung verlieren. In der Chronologischen Sammlung werden die verabschiedeten Erlasse laufend und zeitnah veröffentlicht. Somit ist eine Publikation jederzeit möglich, soweit das Internet ordnungsgemäss funktioniert. Auf das Mittel der ausserordentlichen Publikation muss daher inskünftig in der Regel nicht mehr oft zurückgegriffen werden.

Mit einer allfälligen ausserordentlichen Publikation wird die ordentliche Publikation allerdings nicht beseitigt, sondern geht dieser zeitlich nur voran. Sobald möglich, ist die ordentliche Publikation nachzuholen (Abs. 3).

Art. 9 Publikation durch Verweis

1. Voraussetzungen

Ordentlicherweise sind Erlasse vollständig im massgebenden Publikationsorgan zu veröffentlichen. Liegt allerdings ein begründeter Ausnahmefall im Sinne dieser Vorschrift vor, können Erlasse – oder Teile davon – allein mittels Titel und Fundstelle oder Bezugsquelle in den amtlichen Publikationsorganen publiziert werden. Namentlich kann eine Publikation einer interkantonalen Vereinbarung oder eines Erlasses einer interkantonalen Organisation erleichtert erfolgen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn der Bund oder eine interkantonale Organisation bereits in elektronischer Form Erlasse publiziert haben. Vor allem im Zusammenhang mit Interkantonalem Recht besorgen die betroffenen Organe oft amtliche Veröffentlichungen in elektronischer Form oder nach den von ihnen festgelegten Regeln selbst. Im Bildungsbereich betrifft dies vor allem bestimmte Erlasse der schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), die auf der Online-Plattform der EDK veröffentlicht werden. In diesen Fällen kann die Publikation auf die Angabe von Titel und Fundstelle beziehungsweise Bezugsquelle beschränkt werden.

Art. 10 2. Einsichtnahme

Bei einer Publikation durch Verweis ist der Einsehbarkeit besonderes Gewicht beizumessen. Es gilt zu verhindern, dass diese Publikationsform dazu führt, dass die massgebenden Unterlagen – beispielsweise aus technischen Gründen – nicht eingesehen werden können.

2 Amtsblatt

Art. 11 Inhalt

Diese Vorschrift bestimmt, dass das Amtsblatt des Kantons Nidwalden zwingend und grundsätzlich ausschliesslich als Publikationsorgan für die vom kantonalen oder eidgenössischen Recht vorgeschriebenen Bekanntmachungen dient (Abs. 1). Darin werden beispielsweise fakultative Referendumsvorlagen im Sinne von Art. 20 des kantonalen Wahl- und Abstimmungsgesetzes (WAG, NG 132.2), Wahl- und Abstimmungsanordnungen, Ergebnisse kan-

tonaler Volksabstimmungen und -wahlen sowie die vom kantonalen oder eidgenössischen Recht vorgeschriebene Bekanntmachungen zwingend veröffentlicht.

Die eidgenössische und die kantonale Gesetzgebung sieht mancherorts vor, dass gewisse Umstände, ein Gesuch, ein Aufruf, eine Verfügung oder dergleichen im Amtsblatt zu publizieren sind (wie insbesondere im Grundbuchgesetz, Planungs- und Baugesetz, Fuss- und Wanderweggesetz, Gemeindegesetz, Strassengesetz, EG-ZGB oder in der kantonalen Schifffahrtsverordnung). Je nach Inhalt ist mit der Publikation eine Frist verbunden, binnen welcher ein Handeln erforderlich ist. Damit ist das Amtsblatt das allgemeine Publikationsorgan für die vom kantonalen Recht vorgeschriebenen amtlichen Veröffentlichungen im Kanton.

Das rechtsgültige kantonale Recht wird inskünftig in der Chronologischen Sammlung und nicht mehr im Amtsblatt publiziert. Bei Verordnungen erfolgt dies unmittelbar nach deren Erlass; bei Gesetzen/rechtsetzenden Vereinbarungen erst, wenn der Erlass rechtsgültig ist und dessen Inkrafttreten feststeht. Das Amtsblatt dient im Rahmen der Gesetzgebung nur noch als Publikationsorgan, solange ein Erlass noch keine Rechtsgültigkeit erlangt hat. Namentlich sind Referendumsvorlagen zu kantonalen Gesetzen weiterhin im Amtsblatt zu veröffentlichen. Diese sind in einem 1. Schritt dem fakultativen Referendum zu unterstellen, so dass sie neu zunächst ins (elektronische) Amtsblatt aufzunehmen sind. Im Amtsblatt wird auf die Referendumsmöglichkeit hingewiesen und die Referendumsfrist bekannt gemacht. Erst wenn kein Referendum ergriffen wurde bzw. das Referendum erfolglos bleibt, ist das kantonale Gesetz in die Chronologische Gesetzessammlung aufzunehmen. Um in diesem Zusammenhang Missverständnisse vorzubeugen, ist in Abs. 2 ein Hinweis auf Art. 20 WAG aufzunehmen.

Regierungsrätliche Verordnungen sind nicht referendumpflichtig. Sie können somit direkt in die Chronologische Gesetzessammlung aufgenommen und damit auch ordentlich publiziert werden.

In Abs. 3 wird aufgeführt, dass es den öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten sowie Organisationen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, darüber hinaus freisteht, auch freiwillige, weitere Bekanntmachungen von allgemeinem Interesse im Amtsblatt zu publizieren. Sofern die Spezialgesetzgebung ein anderes Publikationsorgan (simap, SHAB) vorsieht, erfolgt aber keine Publikation im Amtsblatt. Doppelpublikationen sind zu verhindern (wegen Fristenlauf etc.).

Art. 12 Gedruckte Fassung

Mit dieser Vorlage soll (voraussichtlich ab 1. Januar 2025) das elektronische Amtsblatt Gültigkeit haben und die massgebenden Publikationen verbreiten. Dies bedingt jedoch, dass interessierte Personen über einen elektronischen Zugang verfügen, um das elektronische Amtsblatt auch nutzen zu können. Steht ihnen ein solcher nicht zur Verfügung, kann das Amtsblatt bei der Staatskanzlei gegen Gebühr als gedruckte Fassung bezogen werden. Im jetzigen Zeitpunkt ist es schwer abzuschätzen, wie stark dieses Angebot überhaupt genutzt wird. Im Weiteren kann auf die Ausführungen unter Ziff. 3.2 verwiesen werden.

Art. 13 Publikationszeitpunkt

Aufgrund der neuen, elektronischen Publikationsform könnten Publikationen – wie dies beim Bund der Fall ist – täglich vorgenommen werden. Das Bundesgericht hat sich in seinen Urteilen BGer 1C_137/2018 und 1C_139/2018 vom 27. November 2018, E. 4.4.2, mit dem Herausgeberhythmus auseinandergesetzt. Selbst die tägliche Publikation stellt nach Ansicht des Bundesgerichts bei ordentlichen Einsprache- und Rechtsmittelfristen keine unzumutbare Erschwerung des Rechtsschutzes dar. Allein die Einhaltung kurzer Fristen darf durch die Erscheinungsweise nicht verunmöglicht oder erheblich erschwert werden (vgl. BGer. 1C_577/2013 vom 2. Oktober 2013, E. 2 und 3). Namentlich für den Bereich der Rechtsetzung und der politischen Rechte hat das Bundesgericht seine Vorbehalte zu einer täglichen

Publikation: «Überdies sieht die Verordnung gerade im diesbezüglich sensiblen Bereich der Rechtsetzung und der politischen Rechte eine Sonderregelung vor. Insofern soll der bisherige wöchentliche Herausgeberhythmus beibehalten werden, wobei weiterhin in der Regel der Freitag der Herausgabetag bleibt (§ 12 Abs. 6 nPubIV). Damit können die bisherigen Gewohnheiten auf Seiten der Leserinnen und Leser weitgehend beibehalten werden. Auch insofern ist der Regierungsrat darauf zu beharren, lediglich bei Dringlichkeit von dieser Regel abzuweichen, wie er das in seinen Erläuterungen zu § 12 nPubIV selbst ausführt (vgl. ABI 2017-03-11, Nr. 44). Es ist im Übrigen zu erwarten, dass solche dringlichen Konstellationen auch in den sonstigen Medien thematisiert werden und einem aufmerksamen und interessierten Beobachter der Rechtsetzung und der politischen Rechte ohnehin nicht entgehen.»

Aufgrund seiner Grösse und des daraus resultierenden Publikationsumfanges kann im Kanton Nidwalden ohne Weiteres davon abgesehen werden, amtliche Publikationen an jedem Werktag vorzunehmen. Der Sitzungsrhythmus von Landrat und Regierungsrat würde allenfalls eine zweimalige Publikation am Montag (für Landratsgeschäfte) und am Donnerstag (für Regierungsratsgeschäfte) naheliegen lassen. Die obgenannte bundesgerichtliche Rechtsprechung würde eine zweimalige Publikation in der Woche wohl nicht ausschliessen. Dennoch ist der bisherige Rhythmus mit einer einmaligen Publikation pro Woche beizubehalten. Anderenfalls hätte der Regierungsrat einen (Hauptausgabe-)Tag zu definieren, an dem Publikationen in Zusammenhang mit der Rechtssetzung und den politischen Rechten erfolgen. Dies ist nicht zweckmässig und führt zu Abgrenzungs- und Umsetzungsschwierigkeiten.

Bei der Festlegung des massgebenden Publikationstages sind eine Vielzahl von Ansprüchen und Vorgaben zu berücksichtigen. Namentlich ist auf Abstimmungen, Sitzungen von Regierungsrat und Landrat, Sitzungstermine kommunaler Administrativräte Rücksicht zu nehmen. Es erscheint zweckmässig, wenn der Dienstag als ordentlicher Publikationstermin festgesetzt wird (anstatt Mittwoch wie bis anhin). Für Regierungsrat, Landrat und Gemeinderat hat dies zur Folge, dass die Publikation ihrer Beschlüsse, Referendumsvorlagen und dergleichen einen Tag früher als bis anhin erfolgt. Die Bearbeitungszeit verändert sich nicht, da die Publikation weiterhin am Montag elektronisch angemeldet werden kann.

Bei besonderer Dringlichkeit besteht weiterhin die Möglichkeit für eine ausserordentliche Publikation.

Die Staatskanzlei hat bis anhin jeweils angeordnet, dass in Zeiten geringer Publikationsintensität auf die Publikation verzichtet werden kann. Dieser Umstand ist breit akzeptiert und hat sich auch bei den Nutzerinnen und Nutzern etabliert. So wird heute auf eine Publikation während Weihnachten und Neujahr verzichtet sowie in einer der Wochen während der Schulferienzeit im Sommer (Abs. 3).

Art. 14 Einsichtnahme

1. Grundsatz

Das Amtsblatt muss, um seine Funktion als Publikationsmittel wahrnehmen zu können, grundsätzlich öffentlich einsehbar sein und damit zwangsläufig auch gewisse Daten von Personen preisgeben (Abs. 1), beispielsweise von Personen, die eine Verfügung nicht abgeholt, ein Baugesuch eingereicht oder eine Gesundheitsberufsbewilligung erhalten haben.

Es wird eine Suchfunktion eingerichtet, mit welcher interessierte Personen bei ihrer Suche nach Rubrik, publizierenden Stelle und Stichworten vorgehen können. Auch dabei ist mittels geeigneter technischer Mittel dafür zu sorgen, dass sich insbesondere keine Suchmaschinen einwählen können (vgl. Art. 16 Abs. 1).

Art. 15 2. Datenschutz

a) Personendaten

Solange das Amtsblatt in gedruckter Form herausgegeben wurde, waren datenschutzrechtliche Aspekte nicht von massgebender Relevanz. Neu soll das Amtsblatt ausschliesslich in

elektronischer Form erscheinen. Alsdann ist dem Datenschutz verstärkt Rechnung zu tragen. Die Zugänglichkeit auf die Personendaten wird mit der elektronischen Publikation wesentlich vereinfacht.

Soweit die Spezialgesetzgebung eine Publikation ausdrücklich vorsieht, darf diese bei Bedarf auch Personendaten im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Ziff. 1 des kantonalen Gesetzes über den Datenschutz (Kantonales Datenschutzgesetz, kDSG, NG 232.1) enthalten. Andernfalls würde der Zweck einer Publikation untergraben. Insofern ist die Publikation von Personendaten zulässig (und notwendig). Die publikationspflichtige Stelle ist dabei jedoch an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden, das heisst, so wenig wie möglich, so viel wie nötig.

Art. 16 b) Beschränkung der Einsichtnahme

Mit der Entwicklung des Internets und der damit verbundenen Möglichkeit der Datenbearbeitung in enormen Mengen binnen eines minimalen Zeitraums hat der Datenschutz massiv an Gewicht gewonnen. In der virtuellen Welt des Internets sind die Daten unverzüglich für eine unbeschränkte Zahl von Personen auf der ganzen Welt zugänglich. Sind die Daten einmal im Internet vorhanden, können sie kaum mehr vollständig und endgültig entfernt werden.

Sind die Amtsblätter zum Beispiel auf Jahre zurück verfügbar und ist sogar noch eine personenbezogene Suche möglich, sind über eine Person plötzlich viele dieser sensiblen Daten auf einmal verfügbar. Die Gefahr einer daraus folgenden Persönlichkeitsverletzung ist vor allem dann gross, wenn Amtsblätter auf lange Zeit zurück mit ausgereiften Suchfunktionen ausgestattet auf der Kantonshomepage verfügbar sind. Verschärft wird diese Problematik, wenn diese Daten in Suchmaschinen wie Google systematisch indexiert werden können. Die lange Verfügbarkeit und die Suchfunktionen bergen eine Problematik für die Privatsphäre der betroffenen Personen, vor allem wenn es negative Informationen wie Beteiligungen sind. Eine zu lange Auffindbarkeit von Personendaten im elektronischen Amtsblatt kann faktisch auch zu einer Umgehung bundesrechtlicher Vorschriften (Beteiligungsregisterrecht etc.) führen.

Deshalb ist zum einen mit technischen Mitteln zu verhindern, dass Daten in grosser Menge durch automatisierte Systeme «abgesaugt» werden können. Es ist Aufgabe der Staatskanzlei (vgl. Art. 14 Abs. 2 revPuG), amtliche Publikationen im Amtsblatt während der Dauer der Publikation mit geeigneten Massnahmen (captcha, Rechenaufgabe oder dergleichen) gegen den automatisierten Bezug von Personendaten durch Dritte zu schützen (Abs. 1).

Zum anderen sind die Daten je nach Kategorie von der Erstellerin oder dem Ersteller binnen einer gewissen Frist vom Netz zu nehmen (Abs. 2). Dies erfolgt nach Ablauf des Interesses an den Personendaten; beispielsweise nach Ablauf der Einwendungsfrist gegen das Baugesuch im Baubewilligungsverfahren. Amtliche Publikationen im Allgemeinen und im elektronischen Amtsblatt im Besonderen bezwecken, dass die Bevölkerung über gewisse Vorgänge informiert wird und sie somit allfällige Rechte ausüben kann (wie beispielsweise im Zusammenhang mit der Publikation eines Baugesuches, gegen das fristgerecht Einwendung erhoben werden kann). Ist die Informationspflicht der Behörde und damit die Einwendungsfrist legitimer Personen abgelaufen, hat die Publikation ihren gesetzlichen Zweck erfüllt.

Der Regierungsrat legt in der Verordnung die erforderlichen Massnahmen nach dem Stand der Technik fest, um den Schutz besonders schützenswerter Personendaten sicherzustellen.

Elektronische Amtsblattpublikationen sind zunächst für die Öffentlichkeit generell zugänglich. Wegen Zeitablauf verlieren sie ihre Notwendigkeit und sind daher wieder vom Netz zu nehmen (wie beispielsweise der öffentliche Aufruf im Amtsblatt zu einer gerichtlichen Vorladung, zur Einsichtnahme in die Verfahrensakten sowie zur Bezeichnung eines Zustelldomizils in der Schweiz oder die öffentliche Einladung in einem Verfahren zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs). Einzelfallweise kann allerdings noch nach wie vor ein Interesse daran bestehen, eine bereits erfolgte Publikation einzusehen. In diesen Fällen entscheidet die publikationspflichtige Stelle über die Einsichtnahme in die gewünschten Publikationsinhalte, eventuell auch in anonymisierter Form. Sind Publikationsinhalte bereits archiviert, richtet sich

das Verfahren nach den Vorschriften der Archivierungsgesetzgebung (ArchG, NG 323.1). Sind deren Schutzfristen gemäss Art. 22 und 23 ArchG abgelaufen, sind sie wiederum frei zugänglich. Kann ein berechtigtes Interesse geltend gemacht werden, ist eine Einsichtnahme in die Publikationsinhalte im Einzelfall bereits vor dem Ablauf der Schutzfrist möglich (Art. 25 ArchG), dies in der Regel aber in anonymisierter Form. Dies ist im elektronischen Amtsblatt aus technischen Gründen aber gerade nicht möglich.

3 Chronologische Gesetzessammlung

Art. 17 Inhalt

In der Chronologischen Gesetzessammlung sind die rechtsgültig verabschiedeten Erlasse in zeitlicher Abfolge zu veröffentlichen (Abs. 1).

In ihr sind der Erlass oder die Änderung der Kantonsverfassung (Abs. 2 Ziff. 1), der kantonalen Gesetze (Ziff. 2), die rechtsetzenden Vereinbarungen und zugehörige Beitrittsbeschlüsse (Ziff. 3), der kantonalen Verordnungen (Ziff. 4), der Verfassung der Landeskirche, der evangelisch-reformierten Kirche sowie weiterer öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen (Ziff. 5) sowie alle übrigen Bestimmungen rechtsetzender Natur (Ziff. 6, wie etwa Normalarbeitsverträge, Normen interkantonalen Gremien [Erziehungs- und Gesundheitsdirektorenkonferenz], Allgemeinverbindlicherklärungen von Gesamtarbeitsverträgen) zu publizieren. Werden Vereinbarungen gemäss Ziff. 3 verabschiedet, tritt der Kanton jeweils mittels Beitrittsbeschluss bei. Dieser Beitrittsbeschluss ist für die Chronologie aus Sicht des Kantons relevant, weshalb er ebenfalls in die Chronologische, nicht jedoch auch in die Systematische Gesetzessammlung aufzunehmen ist.

Die Staatskanzlei hat die rechtsetzenden Erlasse umgehend nach der Festlegung ihres Inkrafttretens in der Chronologischen Gesetzessammlung zu publizieren. Somit erfolgt die Publikation in der Chronologischen Sammlung in der Regel, bevor der Erlass effektiv in Kraft ist (Ausnahme rückwirkende Erlasse). Dies ist ein wesentlicher Unterschied zur Systematischen Sammlung. Für die rechtsuchenden bringt die Chronologische Sammlung erhebliche Vorteile, da auch anstehende Änderungen bereits einsehbar sind.

Art. 18 Rechtswirkung

In der Regel werden Erlasse oder der Beitritt zu Vereinbarungen verabschiedet und auf einen Zeitpunkt in der Zukunft hin in Kraft gesetzt. Damit verpflichten Erlasse grundsätzlich Personen, wenn die Erlasse nach diesem Gesetz bekannt gemacht und in der Chronologischen Sammlung publiziert worden sind (Abs. 1).

Werden Erlasse oder Vereinbarungen erst nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens publiziert, entstehen daraus nur Rechte und Pflichten ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens, soweit das rückwirkende Inkrafttreten ausdrücklich vorgesehen ist. Die Rückwirkung ist zudem nur unter sehr restriktiven Voraussetzungen zulässig.

Art. 19 Massgebendes Recht

Mitte 2021 begann für die Nidwaldner Gesetzessammlung eine neue Ära. Aufgrund des Rückzugs des bisherigen Anbieters (Navigator der Orell Füssli Verlags AG) musste die Nidwaldner Gesetzessammlung neu konzipiert werden. Mit dem Format LexWork der Sitrox AG konnte bis Ende des Jahres 2021 nicht nur die bestehende Systematische Gesetzessammlung überführt werden, sondern ab dem 1. Januar 2022 auch die Chronologische Gesetzessammlung aufgebaut werden. Da die Chronologische Sammlung mangels gesetzlicher Regelung aktuell noch keine Rechtswirkung hat, ist das Amtsblatt bis zum Inkrafttreten dieser Vorlage weiterhin das Primat für die Gesetzessammlung.

Mit Inkrafttreten der neuen Publikationsgesetzgebung ist neu die Chronologische Sammlung massgebend, wenn zwischen den beiden Gesetzessammlungen inhaltliche Differenzen bestehen sollten.

4 Systematische Gesetzessammlung

Art. 20 Inhalt

Die Systematische Gesetzessammlung ist zum einen die nach Sachgebieten geordnete Sammlung des kantonalen Rechts. Sie ist des Weiteren bereinigt, was heisst, dass sie zeitnah nachgeführt wird (Abs. 1).

Die Staatskanzlei ist beauftragt, die rechtsetzenden Bestimmungen auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens in der Systematischen Gesetzessammlung zu publizieren, vorbehalten bleiben rückwirkende Inkraftsetzungen (Abs. 2). In der Systematischen Gesetzessammlung ist somit immer das aktuell gültige Recht publiziert.

Art. 21 Berichtigungen

Mit dieser Bestimmung wird die Staatskanzlei in Abs. 1 ermächtigt, in der Systematischen Gesetzessammlung formlos inhaltlich bedeutungslose Fehler zu berichtigen. Dies betrifft vor allem Fehler in der Grammatik (wie «Die Person hat ihre**n** Fahrzeug ...») oder in der Rechtschreibung (wie beispielsweise «Die Person hat ihr Fahr**se**ug ...»). Nicht zulässig ist die formelle Bereinigung in der Chronologischen Gesetzessammlung, weshalb die formlose Bereinigung im Kapitel der Systematischen Gesetzessammlung verankert ist. Die Chronologische Sammlung muss unverändert bleiben, selbst wenn Schreibfehler oder dergleichen erkannt werden.

Darüber hinaus kann die Staatskanzlei gestützt auf Abs. 2 auch offensichtlich falsche Angaben wie veraltete Bezeichnungen von Verwaltungseinheiten, Verweise, Fundstellen, Abkürzungen oder dergleichen in der Systematischen Gesetzessammlung anpassen. Im Unterschied zu Abs. 1 können diese Berichtigungen allerdings nicht formlos (ohne Kennzeichnung) vorgenommen werden. Anpassungen nach Abs. 2 erfordern eine Kennzeichnung mittels Fussnoten.

Beide Berichtigungsvarianten sind restriktiv zu handhaben. Im Zweifelsfall sind die Änderungen im Rahmen eines ordentlichen Gesetzgebungsprojekts vorzunehmen.

5 Erlasse des Bundes

Art. 22 Einsichtnahme

Art. 18 des Bundesgesetzes über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG; SR 170.512) sieht vor, dass bei der Bundeskanzlei und bei den von den Kantonen bezeichneten Stellen die Inhalte der Publikationsplattform (lit. a) und die ausserordentlich veröffentlichten Erlasse, die noch nicht in die Amtliche Sammlung aufgenommen worden sind (lit. b) eingesehen werden können. Die Einsichtnahme erfolgt heutzutage fast ausschliesslich auf elektronischem Wege und ist äusserst einfach zu bewerkstelligen. Eine physische Vorlage von SR, AS oder BBI ist nicht (mehr) erforderlich. Die Staatskanzlei stellt aber die Einsichtnahme für Personen sicher, die keinen Zugang zu den Online-Plattformen haben. Die elektronische amtliche und die systematische Sammlung kann bei der Staatskanzlei eingesehen werden.

Nicht geregelt wird die Einsichtnahme in die Erlasse der Gemeinden. Die Gemeinden müssen die Einsichtnahme in ihre Erlasse ungeachtet dessen sicherstellen.

6 Vollzugs- und Übergangsbestimmungen

Art. 23 Vollzug

Der Regierungsrat ist mit dem Vollzug beauftragt, indem er in einer Verordnung die weiteren, erforderlichen Ausführungsbestimmungen erlässt, zu welchen er durch das Publikationsgesetz beauftragt wird.

Art. 24 Übergangsbestimmungen **1. massgebendes Recht**

Art. 19 bestimmt grundsätzlich das massgebende Recht. Hiernach ist die Chronologische Gesetzessammlung massgebend, wenn sich erweisen sollte, dass ihr Inhalt nicht mit der Systematischen Gesetzessammlung übereinstimmt.

Differenzen in den massgebenden Gesetzessammlungen betreffen jedoch nicht allein den Zeitraum ab 1. Januar 2022, sondern zumindest vorläufig auch noch davor. Bis zum Inkrafttreten des neuen Publikationsgesetzes verfügte der Kanton Nidwalden nicht über eine separate rechtsverbindliche Chronologische Gesetzessammlung. Massgebend war das gedruckte Amtsblatt (Art. 7 PuG). Daraus ergibt sich auch, dass zwangsläufig auf das Amtsblatt zurückzugreifen ist und dessen Inhalt als massgebendes Recht gilt, wenn für einen Bestandteil der Systematischen Gesetzessammlung keine Grundlage in der neugeschaffenen Chronologischen Gesetzessammlung besteht.

Art. 25 2. Einsichtnahme in das Amtsblatt

Die gedruckten Amtsblätter wurden allesamt digitalisiert. Auch bei diesen digitalisierten Amtsblättern sind bei der Aufschaltung auf Online-Plattformen datenschutzrechtliche Aspekte zu beachten. Amtsblätter, die bereits vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes publiziert worden sind, können deshalb höchstens während zweier Jahre ab dem Datum des Erscheinens in elektronischer Form öffentlich eingesehen werden (Abs. 1). Erst wenn die verlängerte Schutzfrist nach der Archivierungsgesetzgebung abgelaufen ist, kann das Staatsarchiv wiederum die öffentliche Einsichtnahme in Amtsblätter in elektronischer Form ermöglichen (vgl. dazu die nachfolgende Änderung von Art. 20 ArchG).

II.

1. Änderung des Archivgesetzes (ArchG, NG 323.1)

Art. 20 regelt das Einsichtsrecht unter dem Titel 4 über die "Öffentlichkeit und die Nutzung des Archivguts". Das Archivgut ist nach Ablauf der massgebenden Schutzfrist bereits heute für die Öffentlichkeit frei zugänglich (Art. 20 Abs. 1 ArchG). Nach Ablauf der jeweiligen Schutzfristen überwiegen die öffentlichen Interessen an der Einsehbarkeit die privaten Interessen an der Geheimhaltung. Massgebend sind somit die Schutzfristen gemäss Art. 22 ff. ArchG. Für die besonders schützenswerten Personendaten und Akten mit Persönlichkeitsprofilen gilt eine Schutzfrist von 100 Jahren. Sowohl Abs. 1 als auch Abs. 2 werden nun geändert.

Der neue Abs. 1 entspricht inhaltlich der bisherigen Regelung von Abs. 2 und betrifft die Nutzung von Archivgut durch die Organe. Wie bereits heute der Fall, können Organe Einsicht in ihr Archivgut einsehen, wenn dies zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist oder im Interesse einer betroffenen Person liegt. Einsichtsberechtigt ist unter diesem Titel somit nicht die Öffentlichkeit, sondern die Organe (Verwaltung).

Für Dritte ist das Einsichtsrecht enger gefasst (neuer Abs. 2). Hierfür müssen zunächst die entsprechenden Schutzfristen von 30 beziehungsweise 100 Jahren abgelaufen sein (vgl. Art. 22 und Art. 23 Abs. 1 ArchG). Das heisst, das konkrete Einsichtsrecht mit dem Ablauf der Schutzfrist beginnt. Nach deren Ablauf machen die Archive ihr Archivgut vor Ort frei zu-

gänglich. Eine weitergehende Verpflichtung zur Zugänglichmachung besteht nicht. Vielmehr *können* die Archive den Zugang auch in elektronischer Form im Internet gewähren. Mit anderen Worten bestimmen die Archive den Inhalt der elektronischen Zugänglichkeit. Nach dem Ablauf der massgebenden Schutzfristen entfällt sodann auch die Begrenzung der Einsicht von (Personen-)Daten. Das öffentliche Interesse an der Einsicht in die Archive überwiegt. Analog zu Art. 15 Abs. 1 revPuG ist auch bei der elektronischen Veröffentlichung von Archivgut ein automatisierter Bezug von Personendaten mittels geeigneter technischer Massnahmen zu verhindern.

Zweck der Bestimmung ist die Erleichterung der Auffindbarkeit von Archivgut für die Öffentlichkeit. Dies ist in einem zeitgemässen Archiv unabdingbar und auch unter dem Gesichtspunkt einer effizienten Verwaltung ein Erfordernis. Die neue Bestimmung ist aber in der Praxis nur für einen kleinen Bruchteil der gesamten Überlieferung massgeblich (etwa Amtsblatt, historische Regierungs- und Landratsbeschlüsse). Es ist weder geplant noch umsetzbar, Verwaltungsakten flächendeckend im Archivverzeichnis online verfügbar zu machen.

2. Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG, NG 611.1)

Seitens der Gemeinden besteht das Bedürfnis, dass die Baugesuchsunterlagen während der öffentlichen Auflage elektronisch zugänglich gemacht werden können. Der Regierungsrat wird in Art. 143 Abs. 2 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG; NG 611.1) deshalb ermächtigt, die erforderlichen Bestimmungen zu erlassen. Einerseits kann er Regelungen zur elektronischen Einreichung des Baugesuchs normieren. Dabei müssen namentlich Fragen zur elektronischen Unterschrift geklärt werden. Andererseits kann der Regierungsrat in einer Verordnung festlegen, ob und wie Baugesuchsunterlagen während der öffentlichen Auflage elektronisch zugänglich gemacht werden dürfen. Auch bei der elektronischen Veröffentlichung der Baugesuchsunterlagen sind datenschutzrechtliche Aspekte oder auch urheberrechtliche Gesichtspunkte zu beachten. Namentlich ist sicherzustellen, dass die Unterlagen nach der öffentlichen Auflage vollständig gelöscht werden, so dass sie nicht mehr im Internet auffindbar sind.

Es handelt sich um eine Kann-Bestimmung. Aktuell hat der Regierungsrat noch keine Bestimmungen zur elektronischen Einreichung von Baugesuchen und zur Veröffentlichung auf Online-Plattformen erlassen. Diese Bestimmungen müssen in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden festgelegt werden. Die Revision der Publikationsgesetzgebung ist dazu nicht das richtige Gefäss.

Referendum

Das Publikationsgesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Inkrafttreten

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten des Publikationsgesetzes.

Nach Verabschiedung der Publikationsgesetzgebung und dem Ablauf der Referendumsfrist (voraussichtlich ca. im Juli 2023) benötigt die Umstellung auf das elektronische Amtsblatt Zeit. Einerseits sind technische Aspekte zu klären. Andererseits müssen die Publikationspflichtigen geschult werden. Eine Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2024 ist deshalb nicht umsetzbar. Da aufgrund des laufenden Vertrags, dieser jeweils nur auf Ende Jahr gekündigt werden kann, soll die neue Publikationsgesetzgebung auf den 1. Januar 2025 in Kraft gesetzt werden.

Eine vorzeitige Inkraftsetzung einzelner Bestimmungen (z.B. formelle Einführung der Chronologische Sammlung) auf den 1. Januar 2024 erscheint überdies nicht zweckmässig. Die teilweise Inkraftsetzung von Erlassen führt erfahrungsgemäss zu Mehraufwand und zu Rechtsunsicherheiten. Zudem wäre vorliegend für die Rechtssuchenden keinerlei Vorteil

erkennbar, da sowohl die Systematische als auch die Chronologische Sammlung bereits heute elektronisch verfügbar sind. Letztere entfaltet bis zum Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung bloss noch keine Rechtswirkung.

Aufhebung des Publikationsgesetzes vom 19. April 2000

Mit dem Inkrafttreten des neuen, totalrevidierten Publikationsgesetzes wird das geltende Publikationsgesetz vom 19. April 2000 obsolet und kann aufgehoben werden.

6.2 Publikationsverordnung (zur Information)

§ 1 Zuständigkeit

Im Publikationsgesetz werden der Staatskanzlei bereits einige Aufgaben zugewiesen, wie insbesondere der Betrieb der Online-Plattformen für die Publikationsorgane. Um nicht Gefahr zu laufen, dass eine Zuständigkeitslücke entsteht, nimmt die Staatskanzlei im Sinne dieses sogenannten Auffangtatbestandes alle Aufgaben im Zusammenhang mit den amtlichen Publikationsorganen wahr, soweit die Zuständigkeit nicht einer anderen Instanz übertragen ist.

§ 2 Publikationszeitpunkt

Art. 13 Abs. 1 revPuG bestimmt, dass mit der neuen, elektronischen Publikationsform das Amtsblatt wie bis anhin wöchentlich einmal zu publizieren ist. Als Publikationszeitpunkt wird neu der Dienstag festgelegt (Abs. 1; vgl. dazu auch die Ausführungen zu Art. 13 revPuG).

Feiertage wie der 19. März (Seppitag), 1. August (Nationalfeiertag), 15. August (Maria Himmelfahrt), 1. November (Allerheiligen) oder 8. Dezember (Maria Empfängnis) können auf einen Dienstag fallen. Beim Einsatz des elektronischen Amtsblatts wäre zwar denkbar, dass eine Publikation auch an Feiertagen erfolgen könnte. Davon wird jedoch kein Gebrauch gemacht, damit der Rechtsschutz (insbesondere bei kurzen Fristen) nicht beeinträchtigt wird. Fällt der Dienstag als Publikationstag auf einen Feiertag, erscheint das Amtsblatt am darauffolgenden Werktag.

§ 3 Datenschutz

Datenschutzrechtliche Regelungen im Zusammenhang mit Amtsblattpublikationen erfassen allein die Publikation von Personendaten im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Ziff. 1 KDSG.

Gestützt auf Art. 14 Abs. 1 revPuG ist das Amtsblatt grundsätzlich öffentlich einsehbar. Für die Publikation von Personendaten ist dessen Publikation einzuschränken. Die Staatskanzlei erschliesst das elektronische Amtsblatt mit einer Suchfunktion. Diese ist im Hinblick auf Personendaten zeitlich zu begrenzen. Denn es besteht für Betroffene ein Recht auf Vergessen. Für Personendaten wird grundsätzlich eine Frist von drei Monaten festgelegt (Abs. 1 Satz 1). Damit wird dem datenschutzrechtlichen Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen.

Es bestehen jedoch auch Publikationen, welche eine Fristansetzung oder dergleichen von drei Monaten überschreiten und ein halbes oder gar ein ganzes Jahr öffentlich einsehbar sein müssen. Wird im Amtsblatt eine solche Frist publiziert, kann die Lösungsfrist angemessen verlängert werden. Die Fristverlängerung kann nicht präzise umschrieben werden, da unterschiedliche Fristenläufe betroffen sein können. Deshalb wird eine allgemeine Bestimmung verankert, wonach der Publikationspflichtige die Frist angemessen zu verlängern hat (Abs. 1 Satz 2). Diese Lösungsfrist hat sich an der Frist gemäss Abs. 1 Satz 1 zu orientieren, so dass die im Amtsblatt publizierte Frist in der Regel um nicht mehr als drei Monate überschritten wird.

Davon ausgenommen sind Personendaten, die sich aus den Rubriken über die politischen Rechte ergeben (insbesondere Wahlergebnisse und dergleichen). Diese Suchfunktionen bleiben – wie alle übrigen Publikationen ohne Personendaten auch – dauernd einsehbar

(Abs. 2). An der Einsehbarkeit in Wahlergebnisse besteht ein erhebliches öffentliches Interesse. Dies gilt auch dann, wenn Personen nicht mehr im Amt sind oder nicht gewählt wurden. Der Staat ist bei den politischen Rechten zur Transparenz und zur Nachvollziehbarkeit verpflichtet. Dies gilt auch für vergangene bzw. abgeschlossene Wahlen. Eine Ausweitung des Datenschutzes bei den politischen Rechten würde diametral staatsrechtlichen Prinzipien widersprechen. Zudem ist eine Differenzierung innerhalb der Rubrik "politische Rechte" kaum vollzugstauglich.

Denkbar wäre auch eine noch detailliertere Regelung, in der je nach Kategorie unterschiedliche Lösungsfristen verankert werden. Einzelne Kantone wie Solothurn kennen äusserst detaillierte Regelungen für fast jede Publikationsnorm. Solcherlei bringt jedoch ausser einer Vielzahl von Normen und Einzelfällen keine massgebenden Vorteile. Vielmehr besteht die Gefahr, dass bei der Publikation die Zuteilung zur Kategorie nicht richtig erfolgt und dadurch falsche Lösungsfristen zur Anwendung gelangen. Deshalb ist eine möglichst einfache und praktikable Lösung zu wählen.

Änderungen bisherigen Rechts

Es werden keine Bestimmungen anderer Verordnungen geändert.

Aufhebung der Publikationsverordnung

Die Vollzugsverordnung vom 19. Dezember 2001 zum Publikationsgesetz (Publikationsverordnung, PuV, NG 141.11) wird aufgehoben.

Inkrafttreten

Die Verordnung soll – wie das revPuG – voraussichtlich auch auf den 1. Januar 2025 in Kraft treten.

7 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Systematische Gesetzessammlung

Im Zusammenhang mit dem Druck der Systematischen Gesetzessammlung im Loseblattformat sind bislang für den Kanton Kosten im Umfang von rund CHF 20'000.- angefallen. Mit dem Verzicht auf die gedruckte Gesetzessammlung fallen nicht nur die Druckkosten weg, sondern auch Kosten, die bei der Staatskanzlei durch die jährlich zweimalige verwaltungsinterne Aufbereitung (jeweils per. 1. Januar und 1. August) und den Versand der Nachträge anfallen. Die ebenfalls wegfallenden Einnahmen aus den Abonnementsgebühren für die Nachträge decken nur einen kleinen Teil der Kosten. Insgesamt wird der Verzicht auf die gedruckte, Systematische Gesetzessammlung zu Einsparungen führen.

Chronologische Gesetzessammlung

Die Einführung der rechtsverbindlichen Chronologischen Gesetzessammlung führt zu keinen Mehrkosten. Mit dem Wechsel der Betreiberin der elektronischen Gesetzessammlung zur Sitrox AG mit dem neuen Programm LexWork wurde die Chronologische Gesetzessammlung ebenfalls implementiert. Daher schaltet der Rechtsdienst bereits heute die verabschiedeten Erlasse in der Chronologischen Gesetzessammlung des Kantons auf.

Amtsblatt

Für die Herausgabe des gedruckten Amtsblatts und die eigenen amtlichen Publikationen hat der Kanton heute keine Kosten zu tragen. Dafür gehen die Erträge aus den rund 4'300 Abonnements an die Engelberger Druck AG, welche auch für die Kosten des Drucks sowie

der Administration des Amtsblattes, insbesondere die Verwaltung der Abonnements, die Verteilung und die Spedition sowie die Fakturierung an die selbständigen Anstalten, die Gemeinden sowie weitere öffentlich-rechtliche Körperschaften für deren amtlichen Publikationen aufkommt.

Die Publikation des Amtsblatts kann inskünftig effizienter verarbeitet werden. Die Schnittstellenproblematik zwischen der publizierenden Instanz, der Staatskanzlei und der Druckerei entfällt grundsätzlich. Mit dem elektronischen Amtsblatt werden neu die Publikationspflichtigen in die Pflicht genommen. Sie haben ihre erforderlichen Publikationen direkt selbst ins elektronische Amtsblatt einzuspeisen. Es sind jedoch keine wesentlichen personellen Auswirkungen zu erwarten. Publikationen im elektronischen Amtsblatt können im Vergleich zur Publikation im gedruckten Amtsblatt ohne personelle Veränderungen vorgenommen werden.

Die Implementierung und der Betrieb der Online-Plattform für das digitale Amtsblatt verursacht Kosten. Gemäss Kostenschätzung ist beim Kanton mit folgenden Ausgaben zu rechnen:

- *Initialisierungskosten*: Je nach Ausschreibung und Anbieterin beziehungsweise Anbieter ist mit Kosten von CHF 100'000.- bis CHF 220'000.- zu rechnen;
- *Jährliche Betriebskosten*: Je nach Tool ist mit Kosten von CHF 20'000.- bis CHF 50'000.- zu rechnen (insbesondere externe Kosten für das Aufschalten der einzelnen Bekanntmachungen).

Die Erstellung der gedruckten Fassung führt künftig voraussichtlich zu geringen Mehrkosten für den Kanton. Der Prozess muss einfach und kostengünstig ausgestaltet sein. Letztlich wird aus dem elektronischen Amtsblatt ein PDF generiert, das anschliessend gedruckt werden kann. Der personelle Aufwand ist deshalb gering. Allerdings fallen für den Druck und den Versand an die Abonentinnen und Abonenten Kosten an. Deshalb werden für die gedruckte Fassung Gebühren erhoben, die aber nicht zwingend kostendeckend sein müssen. Aktuell ist nicht absehbar, welche Mehrkosten für den Kanton resultieren. Dies hängt stark von der Zahl der Abonentinnen und Abonenten ab. Der Regierungsrat beabsichtigt, das Amtsblatt weiterhin extern drucken zu lassen.

Zusammenfassend

Eine summarische Einschätzung und Gegenüberstellung der Kosten im Zusammenhang mit der Umstellung vom gedruckten zum elektronischen Amtsblatt ab 1. Januar 2025 einerseits und dem Verzicht auf die bisher gedruckte Systematische Gesetzessammlung andererseits hat ergeben, dass im Ergebnis davon auszugehen ist, dass beim Kanton keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen auf den jährlichen Aufwand zu erwarten sind.

Für die Gemeinden, die selbständigen Anstalten sowie weitere öffentlich-rechtliche Körperschaften führt die Revision zu Minderausgaben, da die externen Kosten für die einzelnen Publikationen im elektronischen Amtsblatt tiefer sein werden als bei der Veröffentlichung im gedruckten Amtsblatt.

Für die Bürgerinnen und Bürger fallen inskünftig keine Abonnementsgebühren mehr an, denn das Amtsblatt kann ab 1. Januar 2025 online gratis eingesehen werden.

8 Terminplan

Regierungsrat Verabschiedung Antrag an den Landrat	April 2023
Kommission SJS	2. Quartal 2023
1. Lesung Landrat	2. Quartal 2023
2. Lesung Landrat	2. oder 3. Quartal 2023
Ablauf Referendumsfrist	Herbst 2023
Implementierung elektronisches Amtsblatt / Schulung	Jahr 2024
Inkrafttreten	1. Januar 2025

Regierungsrat

Landammann

Joe Christen

Landschreiber

Armin Eberli