

# **Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung: Änderung des Publikationsgesetzes**

## **Übersicht**

**Primäres Ziel der Änderung ist der Übergang der rechtlichen Verbindlichkeit von der gedruckten auf die elektronische Veröffentlichung von Texten in der AS und im BBl. Bei dieser Gelegenheit wird der Zugang der Rechtsuchenden zu den rechtlich relevanten Texten punktuell verbessert; schliesslich sollen einige Detailbestimmungen des Publikationsgesetzes im Lichte der Erfahrungen aus der Praxis angepasst werden.**

### **Ausgangslage**

*Das Publikationsgesetz regelt die Veröffentlichung der Sammlungen des Bundesrechts (Amtliche, AS und Systematische Sammlung, SR) und des Bundesblatts (BBl). Das System dieser amtlichen Publikationen des Bundes hat sich in den Grundzügen bewährt. Insbesondere wird die amtliche Erstellung von konsolidierten Normtexten und deren Publikation in der SR heute als staatliche Grunddienstleistung wahrgenommen. Unbestritten ist auch die Rolle der AS als Wiedergabe der von den zuständigen Behörden beschlossenen Änderungen des Rechts und ihre Massgeblichkeit gegenüber der SR im Interesse der Rechtssicherheit.*

### **Inhalt der Vorlage**

*Das System der amtlichen Publikationen soll aber im Rahmen einer Änderung den technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst werden, auf die die Legislaturplanung 2011–2015 unter dem Ziel 7 der Leitlinie 1 «Die Schweiz nutzt die Chancen der Informations- und Kommunikationstechnologien» Bezug nimmt. Die rechtlich und politisch bedeutsamen Texte in AS, SR und BBl, werden mittlerweile überwiegend online konsultiert. Die Auflagezahlen der Druckprodukte haben in den letzten Jahren massiv abgenommen. Vielen Rechtssuchenden ist aber kaum bewusst, dass bis heute allein die gedruckten Veröffentlichungen rechtlich verbindlich sind.*

*Die Änderung ermöglicht insbesondere den Primatwechsel, d.h. künftig soll nicht mehr die gedruckte Version der amtlichen Veröffentlichungen massgebend sein, sondern die elektronische Fassung. Dieser Wechsel drängt sich auf, weil der Vorrang der gedruckten Publikationen die Gewohnheiten der meisten Benutzerinnen und Benutzer nicht mehr widerspiegelt und somit auch nicht mehr ihren Erwartungen entspricht. Behörden, die den Primatwechsel bereits vollzogen haben, - sei dies im Inland (das Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO für das Schweizerische Handelsamtsblatt, SHAB und der Kanton Aargau für seine Gesetzessammlungen und das Amtsblatt) oder im Ausland (10 Länder der Europäischen Union) - haben damit gute Erfahrungen gemacht.*

*Der Primatwechsel ermöglicht zudem ohne grossen Aufwand den wöchentlichen Rhythmus der rechtsgültigen amtlichen Veröffentlichungen zu verlassen und auf flexiblere Veröffentlichungstermine überzugehen. Unter der Voraussetzung, dass die notwendigen Qualitätskontrollen durchgeführt worden sind und die zuständigen Stellen die Texte zur Publikation frei gegeben haben, soll künftig an jedem Wochen-*

*tag eine rechtsgültige amtliche Veröffentlichung möglich sein. Damit wird trotz steigender Geschwindigkeit in der Rechtsetzung die rechtzeitige Veröffentlichung von Erlassen vor ihrem Inkrafttreten aber auch die unverzügliche Publikation von andern Texten, die eine Rechtswirkung auslösen (etwa Verfügungen), erleichtert.*

*Im Rahmen der vorliegenden Revision soll auch der Zugang der Rechtsuchenden zu den für sie rechtlich relevanten Texten verbessert werden. So werden zum Beispiel Texte, auf die in AS und BBl lediglich verwiesen wird, künftig an zentralem Ort abrufbar gemacht und die Zurverfügungstellung von historischen Fassungen von SR-Texten, die für gewisse Sachverhalte noch relevant sein können, als gesetzlicher Auftrag verankert. Schliesslich wird die Anpassung einiger Detailbestimmungen im Lichte von gemachten Erfahrungen der letzten Jahre vorgesehen.*

# Erläuternder Bericht

## 1 Grundzüge der Vorlage

### 1.1 Ausgangslage

Das Publikationsgesetz vom 18. Juni 2004<sup>1</sup> (PublG) regelt drei Publikationsprodukte:

1. die Amtliche Sammlung des Bundesrechts (AS), mit den normativen Texten in der Form der Änderung des Rechts durch die zuständige Behörde;
2. die Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR), mit den von der Bundeskanzlei (BK) erstellten normativen Texten in der jeweils gültigen konsolidierten Form; sowie
3. das Bundesblatt (BBl), mit den Materialien der Gesetzgebung (Botschaften und Berichte) und Verfügungen.

Das PublG sieht zwar ausdrücklich elektronische Versionen dieser drei Produkte vor, verleiht aber nur ihren gedruckten Versionen Massgeblichkeit (Art. 9 PublG). Einer massiv gesunkenen Zahl von Abonnenten der gedruckten Werke von ca. 2000 (über alle drei Sprachen, siehe Tabelle unten), stehen mittlerweile ca. 20 Mio. Zugriffe pro Monat auf die Online-Versionen gegenüber (Verteilung auf die einzelnen Produkte: SR 82%; BBl 5%; AS 3% und diverse Angebote 10%).

Jahr	BBl + AS	davon Bund	SR	davon Bund	DVD	davon Bund
2007	3 790	37 %	3 789	23 %	538	43 %
2008	2 812	39 %	3 520	24 %	506	50 %
2009	2 496	40 %	3 180	25 %	457	51 %
2010	2 462	48 %	2 434	26 %	340	55 %
2011	1 818	49%	2 196	23 %	301	47 %

Da Rechtstexte in Form von verschiedenen Produkten (AS und SR) sowie in verschiedenen Formen (gedruckt und online) publiziert werden, besteht die Möglichkeit, dass zwischen verschiedenen Textfassungen Differenzen auftreten. Das PublG legt daher die Massgeblichkeit oder das Primat auf eine einzige Fassung und Form (heute: die AS in gedruckter Form) fest. Damit wird generell geregelt, welchem Text der Vorrang zukommt, wenn Differenzen zwischen den Fassungen auftreten.

Die Massgeblichkeit der gedruckten Publikationen widerspricht zunehmend den Gewohnheiten und Erwartungen der Adressaten von Normen und Verfügungen der öffentlichen Hand. Im In- und Ausland wurde diesen Kundenbedürfnissen bereits vielerorts Rechnung getragen, so zum Beispiel beim Schweizerischen Handelsamtsblatt, bei dem bereits am 1. März 2006 auf die Massgeblichkeit der elektronischen Veröffentlichung umgestellt wurde<sup>2</sup>. Weiter ist die Massgeblichkeit elektronischer

<sup>1</sup> SR 170.512

<sup>2</sup> Siehe die Verordnung SHAB vom 15. Febr. 2006 (SR 221.415).

Fassungen in den letzten Jahren auch Thema in wissenschaftlichen Arbeiten<sup>3</sup> geworden. Im Lichte dieser Entwicklungen ist die Zeit gekommen, um einen Primatwechsel auch bei AS, SR und BBI anzustreben und gleichzeitig das Angebot der Amtlichen Veröffentlichungen spürbar zu verbessern.

Ein parlamentarischer Vorstoss (die am 12. Juni 2009 abgeschriebene 07.3338 n Mo. Noser, betr. Verbindlichkeit elektronischer Gesetzestexte) verlangte bereits vom Bundesrat, dem Parlament eine Änderung des PublG zu unterbreiten, so dass der elektronischen Veröffentlichung der Sammlungen des Bundesrechts (Amtliche Sammlung und Systematische Sammlung) und des Bundesblattes die gleiche Verbindlichkeit zukommt wie der gedruckten Form.

## **1.2 Die beantragte Neuregelung**

### **1.2.1 Primatwechsel von der gedruckten auf die elektronische Version**

Die elektronische Version der amtlichen Publikationen des Bundes soll in Zukunft die rechtlich massgebende Fassung sein und gegenüber der gedruckten Version der jeweiligen Publikation Vorrang erhalten (Primatwechsel). Die Änderung des PublG schafft die dafür notwendigen rechtlichen Grundlagen. Der Bundesrat strebt damit die Schaffung einer umfassenden elektronischen Plattform an, die allen Rechtssuchenden einen freien und gesicherten elektronischen Zugang zum Bundesrecht und den sich daraus ergebenden Rechten und Pflichten ermöglicht. Gleichzeitig soll damit die Sichtbarkeit des Bundesrechts auf internationaler Ebene gefördert werden.

Im Rahmen des Primatwechsels soll eine Optimierung der weiter bestehenden drei Publikationsprodukte (AS, SR, BBI) erfolgen. Die Publikationsverordnung<sup>4</sup> (PublV) soll aufgrund der technologischen Entwicklung und der Kundenbedürfnisse bestimmen, inwieweit künftig noch Druckausgaben erstellt werden. Die Papierprodukte sollen dabei bis auf Weiteres und solange ein genügendes Bedürfnis nachgewiesen ist, weiter geführt werden.

Der Geltungsbereich des Gesetzes wird grundsätzlich gleich bleiben. Insbesondere soll die AS als primäres Organ für die Veröffentlichung des Bundesrechts und indirekt als historische Abbildung der Rechtsentwicklung, mit der Möglichkeit, den Kontext einer Änderung des Rechtstextes festzustellen, erhalten bleiben. In der AS werden somit weiterhin die Änderungen des Rechts in derjenigen Fassung veröffentlicht, wie sie die zuständigen Behörden beschlossen haben. Wie bis anhin werden Änderungsanweisungen erst im Hinblick auf die Erstellung der SR-Fassungen ausgeführt und konsolidierte Texte im jeweiligen Sachzusammenhang veröffentlicht. Von der Ausweitung des Geltungsbereichs des PublG auf verwandte Bereiche (amtliche Veröffentlichungen von Gerichtsurteilen oder Registerdaten) – wie sie bereits anlässlich der letzten Revision im Jahr 2004 geprüft und verworfen wurde<sup>5</sup> – wird ebenfalls abgesehen.

<sup>3</sup> Eine jüngst publizierte Dissertation zum Thema geht aufgrund der aktuellen nationalen und internationalen Entwicklungen denn auch davon aus, dass die massgebliche elektronische Publikation von Rechtsnormen „bereits in naher Zukunft feste Realität“ sein wird; die technischen Fragen hinsichtlich der Datensicherheit seien gelöst (ROTH, Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz, Zürich/St.Gallen 2011, S. 312).

<sup>4</sup> SR 170.512.1

<sup>5</sup> Siehe die Botschaft zum PublG 2004 vom 22. Okt. 2003 (BBI 2003 7711) Ziff. 1.2.2

Die sich im Zusammenhang mit der Gewährleistung der informatiktechnischen Sicherheit stellenden Fragen wurden vertieft geprüft. Das Gesetz soll Massnahmen vorsehen, die die langfristige Authentizität und Integrität der als massgeblich erklärten elektronischen Versionen gewährleistet. Die anvisierte technische Lösung wird in der PublV zu regeln sein. Insbesondere wird angestrebt, bei den amtlichen Veröffentlichungen eine adäquate elektronische Signatur einzusetzen.

Die AS und das BBl sind die wichtigsten Quellen für die nachträgliche Nachvollziehbarkeit der Rechtsetzung des Bundes. Ihre langfristige Verfügbarkeit mittels Archivierung ist daher auch nach dem Primatwechsel und dem allfälligen Wegfall von gedruckten Abonnementsausgaben unbedingt sicherzustellen. Entsprechende Massnahmen werden - in Zusammenarbeit mit dem Bundesarchiv - im Hinblick auf die nach der Revision des PublG anstehende Anpassung der Publikationsverordnung vertieft geprüft.

In unmittelbarem Zusammenhang mit dem Primatwechsel drängen sich namentlich folgende Konsequenzen für die amtlichen Veröffentlichungen auf:

Bei den *ordentlichen* Veröffentlichungen soll von den heutigen gedruckten Wochenausgaben von AS und BBl auf tägliche elektronische Publikationen von Texten umgestellt werden unter der Voraussetzung, dass sie von der federführenden Stelle frei gegeben und die notwendigen Qualitätskontrollen vorgenommen wurden. Der Gesetzgebungsprozess und die BK-internen Abläufe sind so anzupassen, dass der heutige Qualitätsstandard in allen drei Amtssprachen gewahrt bleibt. Es soll aber umgekehrt die Möglichkeit bestehen bleiben, gewisse Textkategorien gezielt erst an einem bestimmten Datum nach Beschlussfassung und inhaltlicher Freigabe zu veröffentlichen. Dazu gehört insbesondere die Praxis, dass Referendumsvorlagen in der Regel 10 Tage nach den Schlussabstimmungen einer Session im BBl veröffentlicht werden. Die Verordnung wird dies explizit regeln.

Die *ausserordentlichen* Veröffentlichungen sollen auf Situationen beschränkt werden, in denen Erlasse während eines länger dauernden Ausfalls des Publikationssystems unbedingt zeitverzugslos publiziert werden müssen (z.B. durch anderweitige Internetpublikation oder Veröffentlichung in den Medien).

Die SR ist zwar faktisch die am meisten angegebene Rechtsquelle zur Konsultation von Erlassen; auf eine ausdrückliche rechtliche Aufwertung der SR zur massgeblichen Publikation soll aber aus praktischen Gründen verzichtet werden. Der Wechsel auf die Massgeblichkeit der SR würde nicht nur eine Totalrevision des PublG bedingen, sondern dazu auch eine Anpassung des ganzen Gesetzgebungsprozesses: Die zuständigen Behörden (insbesondere das Parlament, aber auch die Stimmberechtigten bei der Prüfung von Referendumsvorlagen) müssten als Konsequenz daraus jeweils die angepassten Grundtexte in ihrer Gesamtheit – und nicht, wie bisher, bloss die Änderungen – genehmigen. Damit müsste bei jeder Teilrevision eines Erlasses ein gleich aufwändiges Verfahren wie bei einer Totalrevision durchlaufen werden. Diese Folge einer Aufwertung der SR ist nicht erwünscht; die Rechtsuchenden sollen sich aber wie bisher nach dem Vertrauensprinzip auf beide Publikationsformen – AS und SR – in gleicher Weise stützen können.

### **1.2.2 Weitere Optimierungen des Publikationsrechts**

Der vorgeschlagene Primatwechsel bietet die Gelegenheit, das PublG gleichzeitig aufgrund der Erfahrungen mit dem geltenden Publikationsrecht *punktuell anzupassen*.

Die heutige Möglichkeit, einen Rechtstext nur mit Titel sowie Fundstelle und Bezugsquelle zu veröffentlichen (*Verweispublikation*), und dabei den vollständigen Text aus den ordentlichen Publikationsorganen auszulagern, führt zu einer Dezentralisierung der Bezugsquellen sowie zu einer Inkohärenz bei der Aufbereitung der Texte. Diese unbefriedigende Publikationsart soll durch eine Regelung ersetzt werden, die gewährleistet, dass möglichst viele Texte an einer zentralen Stelle (der Publikationsplattform des Bundes) verfügbar sind. Wie bis anhin sollen die Anforderungen an die formelle Aufbereitung und die Übersetzung der betreffenden Textkategorien reduziert sein.

Schliesslich soll die Möglichkeit eröffnet werden, dass in der PubIV zusätzliche Textkategorien benannt werden, die im Rahmen der Publikationsplattform online und zentral zugänglich gemacht werden können. Es soll sich dabei um Dokumente der Verwaltung handeln, die für die Rechtsanwendung von Bedeutung sein können. Dafür sprechen die Rechtssicherheit und das Interesse an einer einheitlichen Anwendung von Ausführungsbestimmungen. Neben den in der Verwaltungspraxis des Bundes (VPB) veröffentlichten Gutachten kommen insbesondere *Erläuterungen* zum Verordnungsrecht in Frage, wie sie im Rahmen der Erarbeitung von Bundesratsanträgen erstellt werden. Die Voraussetzungen und die Übersetzungspflicht werden ebenfalls in der Verordnung festzulegen sein. Durch eine zentrale Publikation erhalten solche Texte einen höheren Stellenwert. Dies erfordert eine minimale Qualitätssicherung; weiter müssen solche Erläuterungen unter Umständen in allen Amtssprachen zur Verfügung gestellt werden. Da dies einen Mehraufwand im Bereich von Übersetzungen und Rechtsetzungsbegleitung erfordert, wird man sich auf Erläuterungen zu wichtigen Verordnungen beschränken müssen.

### **1.2.3 Würdigung**

Bei der vorgeschlagenen Umsetzungsvariante «Primatwechsel und Optimierung» können Publikationsrecht und Praxis den aktuellen Erwartungen der Adressaten und Interessierten gerecht werden, ohne dass das bewährte System der amtlichen Veröffentlichungen grundsätzlich in Frage gestellt wird. Die Namen («Brands») der drei Veröffentlichungen (AS, SR, BBl) werden beibehalten, auch wenn Begriffe wie «Sammlung» und «blatt» aus der Druckwelt stammen und bald zu blossen Kategorienbezeichnungen innerhalb einer amtlichen elektronischen Publikationsplattform werden könnten. Gleichzeitig wird den technologischen Entwicklungen und den Kundengewohnheiten – soweit nötig – Rechnung getragen.

### **1.3 Andere geprüfte Lösungsvarianten**

Im Rahmen der bisher durchgeführten Arbeiten wurden auch die beiden folgenden Umsetzungsvarianten geprüft, dann aber zugunsten der obigen Lösung verworfen:

### 1.3.1 Einheitliche Publikationsplattform

Denkbar ist eine vollständige Abkehr vom heutigen System der drei Produkte (AS, SR, BBl). Das Gesetz sähe nur noch eine einzige Publikationsplattform vor, in welchem bestimmte Textkategorien (normative Texte, Verfügungen, erläuternde Texte) elektronisch veröffentlicht würden. Es gäbe auch online keine Wochenausgaben mehr. Druckexemplare einzelner Texte würden nur noch auf Bestellung ausgeliefert.

- Vorteil: Dadurch würden gewisse Vereinfachungen im Publikationsrecht ermöglicht. Die Kriterien der Zuweisung der Texte zwischen AS und BBl würden wegfallen.
- Nachteile: Die klare Unterscheidung zwischen 1) normativen Texten in der Form der Änderung des Rechts durch die zuständige Behörde (AS), 2) durch die BK erstellte normative Texten in der jeweils gültigen konsolidierten Form (SR) sowie 3) Materialien und Verfügungen (BBl) wäre nicht mehr sicher gestellt. Diese aktuelle Unterscheidung von drei Textkategorien garantiert, ungeachtet der Erstellungszeit, Rechtssicherheit und Transparenz. Gerade beim Referenzieren wäre eine einheitliche Publikationsplattform gegenüber der aktuellen Form für die Adressaten weniger nützlich. Beim Referenzieren von Texten macht die heutige Zitierung (AS ..., SR ..., BBl ...) eindeutig, auf welche Textkategorie Bezug genommen wird.

### 1.3.2 Status-quo mit Primatwechsel

Das heutige System hätte im Prinzip weiter Bestand. Lediglich die Massgeblichkeit würde von der gedruckten auf die elektronische Version der AS- bzw. BBl-Texte verlagert. Auf weitere Optimierungen des Publikationsrechts würde verzichtet.

- Vorteil: Geringerer Anpassungsbedarf im Publikationsrecht.
- Nachteile: Diese weitgehend symbolische Änderung würde trotzdem Kosten für die notwendigen informatiktechnischen Sicherheitsmassnahmen zur Folge haben, brächte den Rechtsuchenden aber kaum zusätzlichen Nutzen im Sinne der besseren Zugänglichkeit des Rechts.

### 1.3.3 Würdigung

Die Nachteile dieser beiden Varianten überwiegen deutlich deren Vorteile. Die Variante «Status Quo mit Primatwechsel» wäre lediglich symbolisch. Die Vorteile der Variante «Einheitliche Publikationsplattform» – die Präsentation und Erschliessung der Texte im Sinne einer Plattform (d.h. eines einheitlichen Zugangs zu allen Publikationsgefässen) – können auch mit der beantragten Neuregelung realisiert werden. Ein Bruch mit der über 160-jährigen Publikationstradition ist nach dem Gesagten weder notwendig noch sinnvoll.

## 1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Parallel zu den gesetzgeberischen Arbeiten im Publikationsrecht führt die BK als für die Veröffentlichung des Bundesrechts zuständige Verwaltungseinheit eine Moder-

nisierung des technischen Publikationssystems im Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen (KAV) durch. Im Rahmen dieser Erneuerungsstrategie soll etappenweise, in einer Aneinanderreihung von verschiedenen kleineren bis mittelgrossen Projekten der Primatwechsel auf der technischen Seite ermöglicht und die heutigen Systemkomponenten bis Ende 2016 abgelöst werden..

Die Mittel für die KAV-Modernisierung sind im Budget 2013 bzw. im Finanzplan der BK zurzeit eingestellt. Diese Kosten fallen in Folge der technischen Veralterung der bis zu 14 Jahre alten Systemelemente unabhängig vom vorliegend beschriebenen gesetzgeberischen Vorhaben an.

Unmittelbar mit dem Primatwechsel verbunden sind geringfügige Kosten im Rahmen der KAV-Modernisierung für Informatikprojekte im Rahmen des Internetauftritts des KAV der BK. Die Vorlage hat in dem Sinne keine unmittelbaren Kosten zur Folge, als alle Mittel für die beschriebene Umsetzung des Primatwechsels und der Optimierungen des Publikationsrechts bereits im Rahmen der KAV-Modernisierung im Zahlenwerk eingestellt sind.

Dem Aufwand für den Primatwechsel und dem damit verbundenen Ausbau des Online-Angebots steht eine zu erwartende weitere kontinuierliche Senkung der Druckkosten im Bereich der amtlichen Veröffentlichungen gegenüber. Die Kosten für die Bereitstellung gedruckter Ausgaben umfassen derzeit ca. CHF 4.2 Mio. pro Jahr.

Bei der Ausgestaltung der technischen Einzelheiten wird darauf zu achten sein, allfällige zusätzliche Kosten im Zusammenhang mit der Archivierung zu vermeiden.

## **1.5 Rechtsvergleich mit Kantonen und europäischen Ländern**

In den letzten Jahren wurden im Ausland (zehn europäische Länder wie Österreich, Belgien und die Niederlande) mehrere erfolgreiche Erfahrungen mit der Rechtsgültigkeit elektronischer amtlicher Veröffentlichungen gemacht. Der Kanton Aargau gibt seit dem 1. Januar 2012 seine amtlichen Veröffentlichungen sogar nur noch elektronisch heraus. Für diese Publikationen wurden technische Lösungen realisiert, welche die Authentizität und Zuverlässigkeit der elektronischen Versionen sicherstellen. Die Kantone Waadt, Obwalden und neuerdings Graubünden verzichten immerhin auf den Druck ihrer systematischen Rechtssammlungen. Seit dem 1. Juli 2012 ist die elektronische Ausgabe des Amtsblatts des Kantons Zürich die massgebende Fassung.<sup>6</sup> Basel-Land, Solothurn, das Fürstentum Liechtenstein und die Europäische Union<sup>7</sup> planen den Vorrang der elektronischen Version.

Der Übergang von der wöchentlichen auf eine ordentliche amtliche Veröffentlichung nach Bedarf (d.h. unter Umständen täglich) ist eine Anpassung an eine Praxis, wie sie im benachbarten Ausland und beim Schweizerischen Handelsamtsblatt bereits üblich ist.

<sup>6</sup> Siehe unter [www.zh.ch/internet/de/aktuell/amtsblatt.html](http://www.zh.ch/internet/de/aktuell/amtsblatt.html)

<sup>7</sup> Siehe den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die elektronische Veröffentlichung des Amtsblatts der Europäischen Union ( KOM/2011/0162 endg. vom 4.4.2011) unter <http://eur-lex.europa.eu/>

## 1.6 Umsetzung

Die geplante Gesetzesänderung wird diverse Präzisierungen im Verordnungsrecht nach sich ziehen. Zurzeit muss von einer Totalrevision der Publikationsverordnung vom 17. November 2004 ausgegangen werden. Der Vollzug kann durch Anpassung von Prozessen und Informatik-Infrastrukturen innerhalb der Bundesverwaltung sichergestellt werden. Für die Kantone und Gemeinden ergibt sich kein Bedarf zur Anpassung ihres Rechts und kein administrativer Mehraufwand.

## 2 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

### 2.1 Publikationsgesetz

#### *Erlasstitel*

Der Erlasstitel gibt nicht mehr den ganzen Anwendungsbereich des Gesetzes wieder, da er die «anderen Texte» nach Art. 1 Bst. c und die Publikationsplattform nicht nennt. Die wichtigsten Texte werden jedoch genannt (SR, AS, BBl) und auf eine Ergänzung kann daher verzichtet werden.

#### *Art. 1 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2*

Das PublG regelt bisher ausschliesslich die Veröffentlichungen im Rahmen der Gesetzessammlungen (AS und SR) sowie des Bundesblattes (BBl). Bereits heute enthalten die Online-Veröffentlichungen über diese drei Produkte hinausgehende Elemente: so stellt das KAV namentlich die Dokumente im Zusammenhang von Vernehmlassungen und Anhörungen zur Verfügung. Zudem wird es die nächste Version der Online-SR erlauben, Versionen von Gesetzestexten in der Vergangenheit und in der Zukunft anzubieten. Der neue *Bst. c von Abs. 1* soll dieser Entwicklung Rechnung tragen und zusätzliche Informationen (insbesondere im Bereich des Gesetzgebungsprozesses) in das PublG einbeziehen.

*Abs. 2* führt den Begriff der Publikationsplattform bereits zu Beginn des Gesetzes ein, damit zum Beispiel in Art. 13a auf den Begriff verwiesen werden kann. Der hierfür eigens angefügte Absatz macht klar, dass alle im Abs. 1 aufgeführten Texte auf der Publikationsplattform veröffentlicht werden.

#### *Art. 3 Abs. 1 und 3*

##### *Abs. 1*

Das Völkerrecht kennt verschiedene Typen von rechtsverbindlichen Texten. Während die Bezeichnung «Vertrag» (auch Abkommen, Übereinkommen, Vereinbarung, Konvention genannt) eine übereinstimmende Willensäusserung von zwei oder mehr Parteien ausdrückt, geht die Bezeichnung «Beschluss» von einem Organ oder einer Organisation aus, die durch einen Vertrag eingesetzt wurde. Für die Publikation entscheidend ist aber der rechtsetzende Charakter des Textes. Es ist daher nicht hilfreich an den genannten Bezeichnungen bestimmte Folgen zu knüpfen. Da es auf der anderen Seite keinen übergeordneten Begriff gibt, wie es «Erlass» für normative Texte im schweizerischen Landesrecht ist, sollten «Vertrag» und «Beschluss» immer zusammen genannt werden, wenn es darum geht, die Veröffentlichung von

Texten des internationalen Rechts zu regeln, die für die Schweiz verbindlich sind und für eine Veröffentlichung in der AS in Frage kommen.

### *Abs. 3*

Gemäss heutigem Recht werden Verträge von beschränkter Tragweite und jene mit einer Geltungsdauer von weniger als sechs Monaten im Prinzip nicht veröffentlicht, unter Vorbehalt von Ausnahmen, die der Bundesrat in der Publikationsverordnung vorsieht. Daraus folgt, dass rechtsetzende Verträgen je nach ihrer Tragweite bzw. Geltungsdauer entweder immer veröffentlicht werden müssen oder nur ausnahmsweise. Diese Unterscheidung gründet nicht in erster Linie auf einem materiellen Kriterium sondern auf einer Abgrenzung der Abschlusskompetenzen bei Staatsverträgen zwischen dem Parlament und dem Bundesrat, bzw. in Folge von Art. 48a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997<sup>8</sup> (RVOG), zwischen der Regierung sowie den Departementen und Ämtern. Für die Qualifizierung eines Vertrages als von beschränkter Tragweite im Sinne von Art. 3 PublG werden analog die Kriterien von Art. 7a Abs. 2 RVOG herangezogen. Indessen sollte die blosse Tatsache, dass ein Vertrag nicht wichtig genug ist um der Bundesversammlung vorgelegt zu werden, nicht zur Konsequenz haben, dass er nicht veröffentlicht wird. Dies steht im Gegensatz zu den Prinzipien der Öffentlichkeit und der Auffindbarkeit des Rechts, die dem Publikationsrecht des Bundes zugrunde liegen.

In der Praxis macht der Bundesrat von der Möglichkeit zur ausnahmsweisen Veröffentlichung von Verträgen von beschränkter Tragweite eher grosszügig Gebrauch: die Mehrheit der von ihm in eigener Kompetenz abgeschlossenen Verträge werden veröffentlicht. Auf der anderen Seite wird nur ein kleiner Teil der Verträge veröffentlicht, die von den Departementen und Ämtern abgeschlossen wurden. Das hängt nicht nur mit dem Inhalt dieser Verträge zusammen, sondern auch mit einer restriktiven Auslegung der Ausnahmen von der Nichtpublikation der Verträge von beschränkter Tragweite und der Tatsache, dass die Departemente und Ämter selbst über die Frage der Veröffentlichung entscheiden können.

In verschiedenen Bereichen wurde eine Angleichung der Behandlung von Landesrecht und internationalem Recht vollzogen, da letzteres an Bedeutung stark zugenommen hat. Dies gilt insbesondere für die politischen Rechte (siehe Art. 140 und 141 der Bundesverfassung, BV<sup>9</sup>) und für das Vernehmlassungsverfahren (siehe Art. 3 Abs. 1 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005<sup>10</sup>, VIG). Im Bereich der amtlichen Veröffentlichung sollte konsequenterweise das Gleiche geschehen. Im Landesrecht sind rechtsetzende Erlasse in die Form eines Gesetzes oder einer Verordnung zu kleiden, die im Prinzip beide in der AS und in der SR zu veröffentlichen sind. Es sollte daher der Grundsatz eingeführt werden, dass ein normativer, rechtsetzender Text, handle es sich dabei um einen Erlass des Landesrechts oder einen internationalen Vertrag, veröffentlicht werden muss und dies auch ungeachtet seiner materiellen Wichtigkeit. Das bedeutet aber nicht, dass nun alle Verträge von beschränkter Tragweite veröffentlicht werden müssen. Nur jene die Recht setzen oder zur Rechtsetzung ermächtigen sind betroffen (Art. 3 Abs. 1 Bst. b E-PublG). Als rechtsetzend gelten Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festle-

<sup>8</sup> SR 172.010

<sup>9</sup> SR 101

<sup>10</sup> SR 172.061

gen (Art. 22 Abs. 4 ParlG<sup>11</sup>). Verträge von beschränkter Tragweite, die Rechte und Pflichten von Privaten betreffen (Art. 2 Bst. a PublV) müssten bereits nach geltendem Recht veröffentlicht werden. Daher betrifft der Paradigmenwechsel primär Verträge von beschränkter Tragweite, die Zuständigkeiten festlegen, insbesondere aber einer Behörde eine Zuständigkeit geben, die sie nicht schon aufgrund des Landesrechts besitzt.

Der Paradigmenwechsel dürfte nicht zu einer erheblichen Zunahme an in der AS zu veröffentlichenden Verträgen von beschränkter Tragweite führen. So sind Abkommen im Bereich der Entwicklungshilfe oder der wirtschaftlichen Zusammenarbeit normalerweise nicht von generell-abstraktem Charakter, da sie sich bloss auf ein oder mehrere klar umschriebene Projekte beziehen. Zudem gibt Art. 3 Abs. 3 E-PublG dem Bundesrat die Kompetenz, für rechtsetzende Verträge von beschränkter Tragweite Ausnahmen von der Publikationspflicht vorzusehen. Der Bundesrat kann so - wenn nötig - Bereiche vorsehen, in denen Verträge von beschränkter Tragweite von der Publikationspflicht ausgenommen sind. Auf diese Weise kann vermieden werden, dass jeder derartige Vertrag dahingehend analysiert werden muss, ob er Recht setzt. Die Formulierung «legt die Voraussetzungen fest» zeigt an, dass der Bundesrat sich nicht zu jedem Einzelfall äussern muss, sondern die vorauszusehenden Fälle in generell-abstrakter Weise in einer Verordnung regeln wird. Es ist vorgesehen, dem Bundesrat im Rahmen der Revision der Publikationsverordnung entsprechende Bestimmungen vorzuschlagen, mit dem Ziel höchstens alle heute von der Publikationspflicht ausgenommenen Verträge (Art. 3 Abs. 3 PublG i.V. mit 2 PublV) als Ausnahme zu definieren.

Es ist übrigens daran zu erinnern, dass der Bundesrat vorgeschlagen hat, die Anzahl der als von beschränkter Tragweite angesehenen Verträge zu vermindern (siehe die Botschaft vom 4. Juli 2012<sup>12</sup> zum BG über die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite und über die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge). Daraus folgt, dass in Zukunft sowieso vermehrt Verträge der Publikationspflicht unterstellt sind. Diese Entwicklung verstärkt das Bedürfnis nach einem Paradigmenwechsel im Bereich der Veröffentlichung des internationalen Rechts. Es soll nicht von der jeweiligen Abschlusskompetenz des Bundesrates abhängig gemacht werden, ob ein Vertrag zu publizieren ist oder nicht.

#### *Art. 4 Sachüberschrift und Bst. c*

Seit dem 1. Januar 2008 kann der Bund in gewissen Fällen interkantonale Verträge für allgemeinverbindlich erklären (Art. 48a BV). In diesen Fällen wird ihr Geltungsbereich auf das ganze Gebiet der Schweiz ausgedehnt. Sie sind in allen Kantonen anwendbar, einschliesslich jener, die dem entsprechenden Vertrag nicht beigetreten sind.

Die Kategorie der allgemeinverbindlich erklärten Verträge zwischen Kantonen gab es beim Erlass des geltenden Publikationsgesetzes noch nicht. Angesichts der gesamtschweizerischen Geltung und der Beteiligung des Bundes soll ein neuer *Bst. c* ihre Veröffentlichung in der AS vorsehen. Der Hauptgrund für den Verzicht auf die Publikation der Konkordate war 2004 die weggefallene Genehmigungspflicht infolge der Totalrevision der BV.

<sup>11</sup> SR 171.10

<sup>12</sup> BB1 2012 7465

Die Publikation in der AS wäre die massgebliche. Dies drängt sich auf, weil die Rechtskraft eines allgemein verbindlichen Konkordats nicht von der Publikation in den Kantonen, insbesondere in den nicht ratifizierenden Kantonen abhängen sollte. Zudem entstünde das Risiko von textlichen Differenzen in bis zu 27 Gesetzessammlungen. Allenfalls ist dies – sowie die Frage der Verantwortung für den Wortlaut in den verschiedenen Amtssprachen – in der Verordnung festzuhalten.

Entsprechend wird der *Titel* um die Wendung «sowie zwischen Kantonen» ergänzt. Aus dem Inhalt des Artikels geht aber klar hervor, dass die Publikation des interkantonalen Rechts ohne Beteiligung oder Intervention des Bundes auch weiterhin Sache der beteiligten Kantone ist.

## *Art. 5*

### *Abs. 1*

Nach dem Primatwechsel ist eine rechtsgültige amtliche Veröffentlichung nur noch elektronisch, d.h. faktisch online möglich. Daher hat im Falle der elektronischen Veröffentlichung durch Verweis, der entsprechende Verweis neben dem Titel und der Bezugsquelle des Textes immer auch die Fundstelle auf der Publikationsplattform oder einen Internet-Link zu enthalten, unter welchem der gesamte Text konsultiert werden kann.

Trotz des Primatwechsels von der gedruckten auf die elektronische Veröffentlichung bleibt neben den Kriterien des kleinen Kreises von Betroffenen (Bst. a) und der technischen Natur (Bst. b) auch das Kriterium der mangelnden Eignung für die Veröffentlichung in der AS (Bst. c) erhalten. Zu denken ist dabei beispielsweise an normative Gehalte, die sich gesetzestechnisch (d.h. im Rahmen von Artikeln oder in Anhängen) nicht oder nicht vollständig wiedergeben lassen, wie Datenbanken mit Verknüpfungen von Informationen.<sup>13</sup>

Bst. d schliesslich entspricht dem heutigen Abs. 2 Bst. a. In Abs. 1 wird der Normalfall geregelt. Dieser sieht so aus, dass in der AS nur der Titel und eine Fundstelle (Link) an einem andern Ort auf der Publikationsplattform veröffentlicht werden. Die Anordnung der Verweispublikation in einem Gesetz oder einer Verordnung der Bundesversammlung gehört somit auch in den Abs. 1. Es handelt sich nur um eine weitere Rechtfertigung für den Normalfall der Verweispublikation, aber nicht um eine spezielle Verweisteknik.

Die Beibehaltung des Begriffs «namentlich» im Einleitungssatz stellt sicher, dass der notwendige Spielraum gegeben ist um bei einzelnen unvorhergesehenen Fällen, auch bei fehlender Erfüllung der Kriterien nach den Buchstaben a–d, eine Verweispublikation zu ermöglichen.

### *Abs. 2*

Im Absatz 2 ist die Ausnahme vom Grundsatz des Abs. 1 geregelt: Der Verweis enthält neben dem Titel die Fundstelle in einem Organ ausserhalb der Publikationsplattform.

Im Gegensatz zu den übrigen Verweisfällen nach diesem Artikel werden die Hinweise auf Texte, die bereits in einem in der Schweiz zugänglichen offiziellen –

<sup>13</sup> Siehe etwa die in den Verordnungen über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.11/.37) vorgesehenen Inventare.

schweizerischen oder ausländischen – Organ publiziert sind – wie bisher – nicht in Form einer eigenen AS-Seite, sondern als Listen und Fussnoten innerhalb der verweisenden Erlasse veröffentlicht. Bei Bedarf wird zudem ein besonderes Register erstellt.

In erster Linie geht es hier um private Normen und Rechtsakte der EU, die im Schweizer Recht für anwendbar erklärt wurden. Es gibt immer mehr Internetangebote, die zu bestimmten Sachgebieten und an einen bestimmten Personenkreis gerichtet, Zusammenstellungen von Normtexten anbieten. Für Nicht-Eingeweihte kann es unter Umständen schwierig sein, unter diesen Angeboten jene zu identifizieren, die von einem offiziellen Leistungserbringer stammen. Es kommt dazu, dass die von Dritten zusammengestellten Angebote nicht immer auf dem aktuellen Stand sind. Überholte Versionen können die Rechtsuchenden in die Irre führen. Die Angabe vertrauenswürdiger Quellen im Internet gewinnt mit dem Primatwechsel zur elektronischen Version amtlicher Veröffentlichungen stark an Bedeutung. Der Gesetzgeber hat daher in einem Verweis das Organ anzugeben, in dem der Text auf den verwiesen wird, offiziell herausgegeben wurde. Schon heute ist es in Art. 9 Abs. 4 Bst. c PublV vorgesehen, in einer Fussnote einen Link auf eine Internet-Seite anzugeben, unter der der Text eingesehen oder wenigstens eine gedruckte Ausgabe bestellt werden kann. Ausgenommen davon ist die Angabe eines allgemein bekannten Organs wie insbesondere das Amtsblatt der EU.

### *Abs. 3*

Art. 5 E-PublG soll im Gegensatz zu Art. 5 PublG nur noch die Auslagerung von Texten aus dem Korpus des Inhalts von AS, SR und BBl, also die Zulässigkeit der Verweise regeln. An welchem Ort hingegen die Texte zugänglich sind, auf die verwiesen wird, sagt neu Art. 13a E-PublG über die weiteren Inhalte der Publikationsplattform.

### *Art. 6*

Erlasse und völkerrechtliche Verträge, die geheim werden müssen, weil dies für die Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit<sup>14</sup> der Schweiz unumgänglich ist, sollen nicht veröffentlicht werden müssen. Der Verzicht auf die Publikation aus Sicherheitsgründen entspricht bereits der aktuellen Praxis, etwa bei gewissen Staatsverträgen und für EU-Normen, die für die Schweiz für anwendbar erklärt wurden. Staatsverträge sehen ihre Nicht-Publikation in der Regel selber vor und dies ist für die Schweiz als Vertragspartei bindend. Die Geheimhaltung kann hier nur funktionieren, wenn sich alle Parteien daran halten. Begründet wird die Nicht-Publikation heute aber fälschlicherweise als Verweispublikation mit beschränktem Kreis von Betroffenen (Art. 5 Abs. 1 Bst. a PublG).

Die Einschränkung auf den Bereich der Landesverteidigung, d.h. den militärischen Bereich i.e.S. im geltenden Recht entspricht nicht der Tatsache, dass sich die Grenzen verschiedener Formen der Sicherheitsbedrohung immer mehr verwischen. Bereits das Publikationsgesetz von 1986<sup>15</sup> verwendete den weiteren, aber heute nicht mehr gebräuchlichen Begriff der «Gesamtverteidigung». Zudem besteht ein

<sup>14</sup> Siehe zu diesem Begriff den Bericht des Bundesrates vom 3. März 2012 in Erfüllung des Postulats Malama (10.3045 Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen) (BBl 2012 4459, 4476 f).

<sup>15</sup> AS 1987 600

Missverhältnis zu der analogen Einschränkung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten in Art. 7 Abs. 1 Bst. c Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ)<sup>16</sup> aus Gründen der «inneren und äusseren Sicherheit». Es besteht allerdings nicht die Absicht, die Anzahl von, aus diesen Gründen nicht publizierten Texten gegenüber heute wesentlich zu erhöhen. Die Verordnung soll die Kriterien genauer umschreiben. Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass im Einzelfall auch bei einer Nicht-Publikation das BGÖ zur Anwendung gelangen könnte.

Ein neuer *Abs. 2* stellt klar, dass es zur Durchsetzbarkeit von nicht publizierten normativen Texten einer direkten Eröffnung gegenüber den direkt Betroffenen bedarf.

#### *Art. 7*

Die *Sachüberschrift* und der *Abs. 1* entsprechen dem geltenden Recht.

Zur Vereinheitlichung der Terminologie und angesichts der neuen Textkategorie gemäss Art. 4 Bst. c E-PublG wird in *Abs. 2* der Begriff «Verträge» durch die Wendung «Verträge und Beschlüsse nach den Artikeln 3 und 4» ersetzt.

#### *Abs. 3*

Das PublG sieht heute zwei Typen von Veröffentlichungen in der AS vor: ordentliche und ausserordentliche. Grundsätzlich sind die Texte mindestens 5 Tage vor ihrem Inkrafttreten in der AS zu veröffentlichen (ordentliches Verfahren). Diese Ordnungsfrist ist nach wie vor nützlich, um die Veröffentlichung von rechtsetzenden Texten vor ihrem Inkrafttreten sicherzustellen.

Ein Erlass kann aber ausnahmsweise auch erst spätestens am Tag seines Inkrafttretens veröffentlicht werden. Dies kann sich als notwendig erweisen, damit seine Wirkung sichergestellt werden kann, sei dies wegen Dringlichkeit (Art. 165 BV) oder wegen ausserordentlicher Umstände. Die ausserordentliche Veröffentlichung läuft heute nach dem Verfahren ab, wie es in Kapitel 1, Abschnitt 5 der PublV vorgesehen ist. Es werden dort die möglichen Formen der Veröffentlichung (auf einer Internetseite der BK, über Radio und Fernsehen, Pressemitteilungen, Zirkulare, etc.), der Inhalt und das Verfahren (insbesondere die Übermittlung an die kantonalen Einsichtnahmestellen) festgelegt.

Vom Verfahren der ausserordentlichen Veröffentlichung wurde in den letzten Jahren derart oft Gebrauch gemacht (30 Fälle im Jahre 2010, 82 im Jahre 2011), dass das Attribut «ausserordentlich» in der Bezeichnung seinen Sinn weitgehend verloren hat. Es kommt dazu, dass mit dem Primatwechsel die Veröffentlichung im Internet von einem blossen zusätzlichen Informationsangebot bzw. einem Mittel der ausserordentlichen Veröffentlichung, zur ordentlichen amtlichen Veröffentlichung wird.

Mit der Möglichkeit der täglichen Online-Publikation machen die meisten der heutigen ausserordentlichen Veröffentlichungen keinen Sinn mehr. Die 5 ½ für Produktion und Distribution des Druckprodukts erforderlichen Tage fallen bei der Berechnung der Fristen für eine ordentliche Veröffentlichung künftig nämlich weg.

Bei genauer Prüfung der ausserordentlichen Veröffentlichungen der Jahre 2010-2012 ergibt sich, dass zwar ein Teil zur Sicherstellung der Wirkung erfolgte, bei

<sup>16</sup> SR 152.3

einem andern Teil aber die Praxis sich mit einem Begriff von Dringlichkeit rechtfertigte, der ein anderer ist als jener in Art. 165 BV. In der Regel handelt es sich um die Veröffentlichung von Sanktionen gestützt auf das Embargogesetz vom 22. März 2002<sup>17</sup> (die aus Gründen der Durchsetzbarkeit offensichtlich nicht innerhalb der ordentlichen Fristen veröffentlicht werden können) und der Änderungen der Verordnung des EFD vom 1. Juli 2007<sup>18</sup> über die Kontrolle der Ein- und Durchfuhr von Tieren und Tierprodukten. Diese Verordnung muss infolge von Beschlüssen der Europäischen Union rasch angepasst werden; namentlich wenn es um Massnahmen gegen die Verbreitung von Tierseuchen geht, ist die Einhaltung einer Publikationsfrist von 5 Tagen vor dem Inkrafttreten aus Gründen der öffentlichen Gesundheit nicht möglich.

Veröffentlichungen dieser Art werden neu als dringlich und ordentlich qualifiziert. Es ist dabei nicht notwendig, dass Art. 165 BV anwendbar ist. Hingegen bleibt es unzulässig die 5-Tages-Frist nur aus Gründen ungenügender Organisation und Planung nicht zu respektieren und eine Veröffentlichung als dringlich zu bezeichnen. Die Dringlichkeit ist vielmehr zwingend Ausfluss des besonderen Inhalts des Erlasses und seiner rechtlichen Auswirkungen und nicht der jeweiligen Fortschritte im Publikationsprozess selber.

Dringlich aber ordentlich veröffentlichte Erlasse müssen von der Bundeskanzlei nicht an die kantonalen Einsichtnahmestellen übermittelt werden (Art. 13 Abs. 2 PublV). Angesichts ihres raschen Inkrafttretens sind sie auf der Rechtsplattform aber angemessen hervorzuheben, um sie von der Mehrheit der ordentlich publizierten Erlasse unterscheiden zu können.

#### *Abs. 4*

Aus dem Vorgehenden ergibt sich, dass die Qualifizierung «ausserordentlich» künftig ausschliesslich für den Fall vorbehalten ist, da ausserordentliche Umstände die Veröffentlichung auf dem normalen Weg verunmöglichen. Angesichts der massgeblichen elektronischen Veröffentlichung ist dabei an einen generellen Systemausfall bei den eingesetzten Webservern oder einen Zusammenbruch der Netze an sich über einen längeren Zeitraum (z.B. mehr als einen Tag) zu denken. Diese können durch eher seltene Fälle von Naturkatastrophen, terroristischen oder kriegerischen Ereignissen ausgelöst werden. In diesem Fall hätte sich die Bundeskanzlei alternativer Methoden, wie sie heute in Art. 11 Abs. 1 Bst. b–f aufgeführt sind, zu bedienen um dennoch die Veröffentlichung von Erlassen sicher zu stellen.

Die verminderte Rechtswirkung nach Art. 8 Abs. 3 PublG und die spezielle Textlieferung nach Art. 18 Bst. b PublG an die von den Kantonen bezeichneten Einsichtnahmestellen (i.d.R. die Staatskanzleien) beziehen sich nur noch auf diese Textkategorie.

#### *Art. 9*

Neu wird in einem Art. 16a alles geregelt, was die Frage der massgebenden Fassung betrifft, sei es im Verhältnis zwischen AS und SR oder zwischen gedruckter oder elektronischer Form. Somit kann Art. 9 im Abschnitt über die AS aufgehoben werden.

<sup>17</sup> SR 946.231

<sup>18</sup> SR 916.443.106

## Art. 10

*Abs. 1* Die Berichtigungen von sinnverändernden Fehlern in Erlassen des Landesrechts müssen bereits heute obligatorisch in der AS veröffentlicht werden. Es besteht aber eine Regelungslücke für den Fall eines sinnverändernden Fehlers in einem Text des internationalen Rechts. Soweit dies völkerrechtlich (sei es durch den Beschluss eines zuständigen Organs oder einen Notenaustausch) abgedeckt ist, können nun auch diese Gegenstand einer formellen Berichtigung sein.

Mit *Abs. 2* wird eine weitere Gesetzeslücke gefüllt für den Fall, da die Publikation eines Bundesgesetzes oder Bundesbeschlusses in BBl oder AS ein sinnveränderndes Versehen enthält, das sich im Schlussabstimmungstext noch nicht fand. In diesem Fall kann heute die parlamentarische Redaktionskommission eine Berichtigung im Sinne von Art. 58 ParlG nicht beschliessen, da der «Originaltext» korrekt war. Die BK wird aber in diesen eher seltenen Fällen vorgängig die Redaktionskommission bzw. ihr Sekretariat konsultieren. Damit wird der Vorrang des Parlaments vor der Exekutive im Bereich der Rechtsetzung ausgedrückt. Dass auch bei dieser Art der Berichtigung (wie bei den von der Redaktionskommission beschlossenen) die Anpassung des Textes in der SR mit einer Fussnote transparent gemacht wird, ist eine Selbstverständlichkeit und muss im Gesetz nicht speziell erwähnt werden. Die BK wird jeweils klar stellen, dass es sich um eine Berichtigung im Einvernehmen mit der parlamentarischen Redaktionskommission handelt.

## Art. 11

Die zentrale Aufgabe der SR bleibt, den Rechtssuchenden das aktuell gültige Recht in konsolidierter Form zur Verfügung zu stellen. Nach dem Vertrauensprinzip können sie sich grundsätzlich auf diese Publikation verlassen. Im Falle von Abweichungen geht aber die AS vor.

Die elektronische Version der SR wird bereits heute laufend (i.d.R. täglich) aktualisiert. Dies im Gegensatz zur gedruckten Version und der SR auf DVD, zu denen nur vierteljährlich Nachträge bzw. Updates erscheinen. Letztere sind somit tendenziell inhaltlich veraltet. Bei der gedruckten SR kommt noch das Problem der Nachführung dazu, die für die Kunden aufwändig und fehleranfällig ist. Dies erklärt – neben rein praktischen Gründen – warum die SR heutige vorzugsweise online konsultiert wird.

Die langjährige Praxis, Genehmigungsbeschlüsse ohne rechtsetzende Elemente nicht in die SR zu übernehmen, wird in *Bst. a* kodifiziert.

Der Vorbehalt für Texte mit kurzer Geltungsdauer hat bereits seit vielen Jahren keine Bedeutung mehr, da die Online-SR täglich aktualisiert werden kann. Der Bundesrat hat folgerichtig von dieser Kompetenz keinen Gebrauch gemacht. Daher wird vorgeschlagen, den heutigen *Absatz 2* zu streichen.

## Art. 12 *Abs. 3*

Der heutige *Abs. 3* unterstellt auch die formlosen Berichtigungen und Anpassungen von Erlassen der Bundesversammlung dem Parlamentsrecht. Bei nicht sinnverändernden Fehlern, die die BK z.T. selber verursacht hat, ist diese Bestimmung nicht

sinnvoll. Art. 8 der Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003<sup>19</sup> über die Redaktionskommission delegiert die Kompetenz für blosse SR-Berichtigungen schon heute wieder an die BK zurück. Daher wird vorgeschlagen, diesen Absatz zu streichen.

#### *Art. 13 Abs. 1 Bst. c und 2*

Absatz 1 hält fest, welche Texte obligatorisch im Bundesblatt zu veröffentlichen sind, während Absatz 2 jene aufführt, die im Bundesblatt veröffentlicht werden können aber nicht müssen. Um diese Systematik des Artikels vollständig zu respektieren wurde der bisherige Bst. c von Abs. 1 der eine fakultativ zu publizierende Textkategorie enthält, im Wesentlichen zum neuen Bst. a von Abs. 2. Die angepasste Formulierung macht klar, dass er komplementär zu Abs. 1 Bst. b ist. Eine ausführlichere Liste der [für eine Veröffentlichung im BBl in Frage kommenden Arten](#) von Texten ist für die Verordnung vorgesehen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass Empfehlungen parlamentarischer Aufsichtskommissionen und Stellungnahmen der verantwortlichen Behörden nach Art. 158 Abs. 3 ParlG aufgrund dieser spezialgesetzlichen Regel in Verbindung mit Art. 13 Abs. 1 Bst. g PublG weiterhin obligatorisch veröffentlicht werden müssen.

### **4a. Abschnitt: Weitere Inhalte der Publikationsplattform**

#### *Art. 13a*

Der Primatwechsel bringt es mit sich, dass die in allen Fällen obligatorische Publikationsform die elektronische ist und die gedruckte Fassung nur noch bei nachgewiesenem Bedarf vorgesehen werden soll.

Es muss sichergestellt werden, dass die elektronische Publikation i.d.R. zentral und nicht dezentral auf Webseiten der Departemente und Ämter erfolgt. Die rechtsgültige elektronische Publikation findet auf der von der BK betriebenen Publikationsplattform statt.

Auf der Publikationsplattform sind mindestens enthalten:

- die AS, die SR und das BBl;
- die durch eine Verweispublikation aus diesen Organen ausgelagerten Texte gemäss Art. 5 Abs. 1 E-PublG und 13 Abs. 3 PublG; unter der Voraussetzung dass sie nicht bloss mit Titel und einem externen Publikationsorgan veröffentlicht wurden (Art. 5 Abs 2 E-PublG);
- die Unterlagen zu Vernehmlassungen und Anhörungen;
- die vergangenen Versionen des Bundesrechts, wie sie einmal konsolidiert in der SR erschienen sind; mindestens ab der Inbetriebnahme der Rechtsplattform, aber nach Möglichkeit für den ganzen Zeitraum, zu dem elektronische Daten existieren.

<sup>19</sup> SR 171.105

### *Abs. 1*

*Bst. a:* Ein Text der nur als Verweis im Rahmen von BBl, AS und SR erscheint, muss online zugänglich sein. Die blosser Abgabe von Kopien oder Drucksachen ist nach dem Primatwechsel nicht mehr zulässig. Inhalte, auf die in BBl, AS und SR nur hingewiesen wird, sollen daher wenn möglich im Rahmen einer «vereinfachten Publikation» ebenfalls physisch in die Publikationsplattform aufgenommen werden. Damit wird einerseits ihre Rechtsgültigkeit unterstrichen. Andererseits gebieten dies auch praktische Erwägungen zugunsten der Rechtssuchenden. Sie sollen sich an einer zentralen Stelle über das für sie massgebende Recht orientieren können; weiter sollen die Texte zuhanden einer zentralen Suchfunktion indiziert werden. Die Verordnung wird eine gewisse Übergangsfrist einräumen müssen, um den zuständigen Departementen und Ämtern die Überführung der bisher dezentral angebotenen Texte in die zentrale Publikationsplattform, und der BK die Anpassung der in der SR vorhandenen Links zu ermöglichen.

Das spezielle Online-Angebot zu den Vernehmlassungen wird in *Bst. b* klar als Bestandteil der Publikationsplattform deklariert. Diese stellen wie die Botschaften im Bundesblatt wichtige Materialien der Gesetzgebung dar.

Die bereits heute in Art. 29 Abs. 3 PublV vorgesehene Aufschaltung der vergangenen Fassungen zur Online-SR bekommt durch *Bst. c* einen klaren gesetzlichen Auftrag. Dieser wird aber in Art. 13a positioniert, um den Charakter eines Zusatzangebots gegenüber der zentralen Rolle der SR (bereinigte Darstellung des jeweils aktuellen Rechts ohne Berücksichtigung des im Einzelfall allenfalls noch anwendbaren alten Rechts) zu betonen. Ab einem zu definierenden Datum soll also der Stand der Erlasse zu einem beliebigen Zeitpunkt abgefragt werden können. Die Umsetzung wird etappenweise erfolgen, wobei die Zurverfügungstellung der Texte bis zum Jahr 2000 zurück rasch und vollständig realisiert, jene weiter zurückliegender Fassungen in grösseren Abständen geprüft werden kann.

*Abs. 2:* Die Verordnung wird weitere Inhalte zu definieren haben. Dazu gehören die bereits heute in englischer und rätoromanischer Sprache angebotenen SR-Texte sowie speziell aufbereitete Zugangshilfen (Register). Zusätzlich kommen aus heutiger Sicht die erläuternden Berichte zu wichtigen Verordnungsentwürfen, die Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB), die Datenbank «Staatsverträge» (ELIAS) der Direktion für Völkerrecht des EDA, die Datenbank zu den politischen Rechten (PORE) der BK und allenfalls prospektive (noch nicht in Kraft befindliche Änderungen enthaltende) Fassungen von Erlassen in Frage.

### *Art. 14*

Die Ausnahme von der Regel der Veröffentlichung in den drei Sprachen Deutsch, Französisch und Italienisch soll von den Texten auf die in einer Publikation nach Art. 5 verwiesen wird auf die neuen Informationsangebote auf der Publikationsplattform ausgedehnt werden (Art. 14 Abs. 2 E-PublG). Zu denken ist etwa an Texte im Rahmen der VPB oder erläuternden Berichte zu Bundesratsverordnungen. Die Verordnung wird die Textkategorien, Kriterien und Kompetenzen für einen teilweisen oder vollständigen Verzicht auf die Erstellung von Übersetzungen in den Amtssprachen aufzuführen haben. Die Formulierung «der Bundesrat kann bestimmen» kann genau so gut einen Entscheid im Einzelfall wie auch eine generell-abstrakte Regelung umfassen.

Ein neuer *Abs. 4* stellt klar, dass für den Bereich der Vernehmlassungen und Anhörungen eigene Regeln gelten, die jenen des Publikationsrechts vorgehen. In Art. 7 Abs. 3 der Vernehmlassungsverordnung (VIV)<sup>20</sup> ist nämlich festgehalten, dass Vernehmlassungsunterlagen zwar ebenfalls in den drei Amtssprachen zu erstellen sind. Davon kann es aber Ausnahmen geben (völkerrechtliche Verträge, Dringlichkeit). Zudem erstreckt sich die Übersetzungspflicht nicht auf die Anhörungen (Art. 2 VIV).

#### *Art. 16*

Mit der Formulierung «in erster Linie» im *Abs. 1* soll gesagt werden, dass es auch in Zukunft nicht ausschliesslich die elektronischen Textangebote auf der Publikationsplattform geben soll, sondern (zumindest auf Verlangen) auch gedruckte.

#### *Abs. 2*

Es besteht für Rechtsuchende keine Verpflichtung, eine EDV-Installation mit Netzanschluss und Drucker zu unterhalten, um von den amtlichen Veröffentlichungen, die sie betreffen, Kenntnis zu erhalten. Daher sollte es wenigstens die Möglichkeit geben, elektronisch erschienene Publikationen gegen eine Aufwandgebühr in gedruckter Form zu beziehen (Print on Demand).

Ob allerdings der Vertrieb von periodisch erscheinenden und abonnierbaren Produkten (gedruckt oder auf Datenträger) weiter aufrechterhalten bleibt, überlässt *Abs. 3* dem Ordnungsgeber. Sollten der nachgewiesene Bedarf und der Druckaufwand in keinem vernünftigen Verhältnis mehr zueinander sein, soll auf Periodika verzichtet werden können. Sollten die wöchentlichen Druckausgaben entfallen, müssten allerdings die entsprechenden Informationen in neue Gefässe überführt werden (z.B. wöchentliche Newsletter mit den Neuerungen).

#### *Art. 16a*

Die Frage der Massgeblichkeit, sowohl im Verhältnis zwischen AS und SR wie auch zwischen gedruckter und elektronischer Fassung wird neu an einem Ort geregelt.

*Abs. 1* ändert am Verhältnis zwischen AS und SR gegenüber heute (Art. 9 Abs. 1 PublG) nichts. Die SR wird heute zwar in aller Regel als Rechtsquelle angegeben und von den Rechtsuchenden konsultiert. Umgekehrt hat die AS die ihr ursprünglich zugeordnete Funktion als amtliches Publikationsorgan, das die Rechtsuchenden orientiert, weitgehend verloren. Auch die Bedeutung bei der Feststellung des Beginns der Rechtspflichten nimmt ab, wenn die historischen SR-Fassungen im öffentlichen Netz aufgeschaltet werden. Nach dem Vertrauensprinzip kann man sich daher im gleichen Masse auf beide abstützen. Die Massgeblichkeit der AS greift nur bei textlichen Differenzen bzw. einer Nichtbefolgung einer Änderungsanweisung. Die Massgeblichkeit der SR wäre problematisch, weil die Texte hier nicht so veröffentlicht werden, wie sie der rechtsetzenden Behörde vorlagen. Die Bestimmung wurde schliesslich in Berücksichtigung von Art. 4 Bst. c E-PublG ergäntzt.

Der *Abs. 2* wurde unverändert aus Art. 9 Abs. 2 PublG übernommen.

<sup>20</sup> SR 172.061.1

### *Abs. 3*

Mit dieser Bestimmung wird der Primatwechsel vollzogen. Die elektronische Fassung (und zwar nicht irgendeine, sondern jene auf der Publikationsplattform) hat vor der gedruckten den Vorrang. Die Rechtsuchenden, vor allem aber auch Behörden und Gerichte, können sich voll und ganz auf die elektronische Fassung verlassen und sind nicht mehr gehalten, noch eine gedruckte Sammlung zu abonnieren oder zu konsultieren, um sicher zu sein, über den gültigen Wortlaut zu verfügen.

### *Art. 16b*

Für den Primatwechsel bedarf es zusätzlicher vertrauensbildender Massnahmen zu den bereits heute eingesetzten Mitteln (Firewall, Backup-Services). Rechtsuchende sollen sich darauf verlassen können, dass eine elektronische Veröffentlichung von der dazu befugten Publikationsstelle (der Bundeskanzlei) stammt (Authentizität) und zwischen der Freischaltung und der Konsultation nicht verändert wurde (Integrität).

Diesem Zweck dienen insbesondere elektronische Zeitstempel und zertifizierte elektronische Signaturen. Mit Blick auf den Primatwechsel sollen der Einsatz der im ZertES-Entwurf<sup>21</sup> vorgesehenen neuen «geregelten elektronischen Signatur» und des dazu zu verwendenden «geregelten Zertifikats» geprüft werden. Wenn technisch möglich, soll sich der Schutz nicht nur auf die Texte beziehen, solange sie sich physisch auf der Publikationsplattform befinden, sondern auch wenn sie heruntergeladen wurden. Die Verordnung wird die technischen Details regeln.

### *Art. 16c*

Seine besondere Bedeutung rechtfertigt einen eigenen Artikel über den Datenschutz. Er soll nicht mehr bloss ein Teil der eher technischen Abgrenzung zwischen elektronischer und gedruckter Veröffentlichung sein.

Verschiedene Verfassungsgesetze<sup>22</sup> sowie das Embargogesetz vom 22. März 2002<sup>23</sup> sehen die Publikation von Texten in der AS (Sanktionenverordnungen) oder im BBl (Notifikationen von Urteilen und Verfügungen sowie Vorladungen bei unbekannt verzogenen Personen) vor, die Personendaten oder sogar besonders schützenswerte Personendaten enthalten. Der Zweck dieser Publikationen und der Primatwechsel machen eine Online-Zugänglichkeit unumgänglich. Daher wird in Abs. 1 eine formell gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 19 Abs. 3 des BG vom 19. Juni 1992<sup>24</sup> über den Datenschutz (DSG) geschaffen, die dies erlaubt. Da die nicht ausgeschlossen werden kann, dass auch Persönlichkeitsprofile veröffentlicht werden müssen (z.B. in einer Notifikation), wurden der Vollständigkeit halber auch sie erwähnt. Es handelt sich dabei um Zusammenstellungen von Daten, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit einer natürlichen Person erlauben (Art. 3 Bst. d DSG).

Gleichzeitig sollen aber auch Massnahmen vorgesehen werden, um Missbräuche

<sup>21</sup> [http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2141/DE\\_Revisionsentwurf-ZertES.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2141/DE_Revisionsentwurf-ZertES.pdf)

<sup>22</sup> Insbesondere Art. 36 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dez. 1968 (VwVG; SR **172.021**), Art. 88 der Strafprozessordnung (SR **312.0**) oder Art. 64 Abs. 3 des BG vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (SR **313.0**).

<sup>23</sup> SR **946.231** Art. 5

<sup>24</sup> SR **235.1**

(Erstellen von Persönlichkeitsprofilen ausserhalb des Zweckes der Publikation) so weit wie möglich zu vermeiden. Dazu wird nicht mehr wie bis anhin bereits im Gesetz eine bestimmte Methode vorgeschrieben. Vielmehr soll mit einer offenen Formulierung auf dieser Normebene den technischen Möglichkeiten und Entwicklungen Rechnung getragen werden. In Frage kommen heute auch die Unterdrückung der automatisierten Indexierung durch externe Suchmaschinen von Texten mit Personendaten und zeitlich limitierte Angebote wie sie in kantonalen Amtsblättern und beim Schweizerischen Handelsamtsblatt<sup>25</sup> bereits zur Anwendung kommen.

#### *Art. 17*

Mit dem bisherigen Artikel 17 wurde beabsichtigt, unter dem Titel «Umfang der Veröffentlichung» das staatliche Grundangebot im Bereich der amtlichen Veröffentlichungen von sogenannten Veredelungen abzugrenzen, die der Privatwirtschaft vorbehalten bleiben sollten. Mit Veredelungen sind Textformen gemeint, die Gesetzgebung und Rechtsprechung zueinander in Beziehung setzen und kommentieren. Die Beschränkung auf die Veröffentlichung von Beschlüssen der zuständigen Organe gemäss geltendem Recht steht aber in einem gewissen Widerspruch zu der an anderer Stelle im Gesetz vorgesehenen Erstellung von englischen und rätoromanischen Publikationen sowie von Konsolidierungen für die SR. Auch die Datenhaltung in eigentlichen Datenbanken und daraus erfolgende Generierungen von Publikationsprodukten wäre verunmöglicht. Das Verbot der Konkurrenzierung der Privatwirtschaft im Bereich der Kommentierung ergibt sich bereits aus Art. 41 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005<sup>26</sup>. Es genügt, dass solche Dienstleistungen im Publikationsgesetz nicht vorgesehen sind. Die staatliche Grunddienstleistung soll nicht im Spezialgesetz enger definiert werden. Technisch leicht realisierbare Verknüpfungen zwischen amtlichen Angeboten sollen möglich sein, eigentliche Kommentierungen dagegen keinen Platz auf der Publikationsplattform haben. Von Bundesstellen erstellte Kommentierungen ausserhalb der amtlichen Publikationen im Sinne dieses Gesetzes (etwa durch Public-Private-Partnership mit Verlagen) sind aber nach wie vor zulässig.

#### *Art. 18*

Am System der Einsichtnahmestellen ändert sich grundsätzlich nichts. An ihnen wird im Bereich der amtlichen Veröffentlichungen des Bundes im Allgemeinen und die ausserordentlichen Veröffentlichungen im Besonderen für Rechtsuchende ohne Internetverbindung festgehalten. Wie bisher ist es den Kantonen überlassen, die Einsichtnahmestellen für die amtlichen Veröffentlichungen des Bundes zu bestimmen. Sie können dies in einem Gesetz oder in einem blossen Regierungsratsbeschluss tun. Die Kantone sind auch frei, ihren Einsichtnahmestellen vorzuschreiben, weiterhin Drucksachen zu beziehen. Im Minimum ist aber eine Online-Konsultation sicherzustellen, um nicht nur BBl, AS und SR in ihrem letzten Stand, sondern auch die weiteren Inhalte der Publikationsplattform zur Verfügung zu stellen.

<sup>25</sup> Siehe für den Kanton Zürich unter [www.amtsblatt.zh.ch](http://www.amtsblatt.zh.ch) > support > Häufige Fragen > Recherchieren nach Einzelmeldungen

<sup>26</sup> SR **611.0**

## Art. 19

*Abs. 1:* Die Ermächtigung zur Gebührenerhebung geht schon aus RVOG 46a hervor und müsste hier nicht wiederholt werden. Aus Gründen der Transparenz soll trotzdem im Spezialgesetz klar gestellt werden, wo die Rechtsuchenden Gebühren erwarten müssen. Wie heute schon bei den Online-Versionen von AS, SR und BBl soll dies bei der Konsultation von Inhalten der Publikationsplattform nicht der Fall sein. Explizit wird auch die Kostenlosigkeit der Konsultation von Texten in Aussicht gestellt, die in einem Organ ausserhalb der Rechtsplattform veröffentlicht sind. Dies sind zum einen die für die Schweiz anwendbaren EU-Normen. Diese finden sich im Internet kostenlos im EUR-Lex-Angebot. Zum andern geht es aber um Normen privater Organisationen, die im Bundesrecht für verbindlich erklärt wurden. Die Verordnung wird festzulegen haben, wie diesem Prinzip Nachachtung verschafft werden kann. Denkbar sind etwa spezielle Einsichtnahmestellen des Bundes bei denen die fraglichen Texte gelesen und Kopien zum Eigengebrauch gemacht werden können.<sup>27</sup> Schliesslich ist auch die Konsultation der Inhalte der Rechtsplattform in den Lokalitäten der Bundeskanzlei und der von den Kantonen bezeichneten Einsichtnahmestellen kostenlos.

*Abs. 2:* Die Abgabe von gedruckten Publikationen und die Lieferung von elektronischen Daten an Drittverwerter erfolgt immer gegen eine Aufwandgebühr.

*Abs. 3:* Die Verordnung soll für die Weiterverwendung von elektronischen Daten der amtlichen Veröffentlichungen besondere Bedingungen vorsehen können. Sichergestellt werden soll dabei insbesondere folgendes: Wer Daten zu Verwertungszwecken bezogen hat, soll bei deren Behandlung den gleichen Bedingungen und Verpflichtungen unterstellt sein, wie Bundesstellen. Insbesondere ist der gleiche Umgang mit besonders schützenswerten Personendaten zu gewährleisten und allfällige zeitliche Beschränkungen einer Online-Zugänglichkeit zu respektieren. Die Erstellung oder Verbreitung von Persönlichkeitsprofilen über den Inhalt der amtlichen Veröffentlichungen (Art. 16c E-PublG) hinaus muss unterbunden werden.

## Art. 19a

Aus PublG und PublV kann heute die Zuständigkeit der Bundeskanzlei (BK) und dort der Sektion «Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen» (KAV) nur aus einzelnen Bestimmungen abgeleitet werden (z.B. Art. 10 PublG betr. formelle Berichtigungen). Es soll daher klar gestellt werden, dass innerhalb der Bundesverwaltung die BK für die Amtlichen Veröffentlichungen zuständig ist. Anderweitige spezialrechtliche Lösungen bleiben vorbehalten.<sup>28</sup>

## 2.2 Änderung bisherigen Rechts

*Ziff. 1:* Durch die Ergänzung von Art. 58 ParlG soll bereits auf Gesetzesebene klar gestellt werden, welches Bundesgesetz bei der Berichtigung von welcher Art Fehler in Publikationen von Erlassen der Bundesversammlung heranzuziehen ist.

<sup>27</sup> Eine vom SECO geleitete «Normungsgruppe Bund» ist daran, die weiteren rechtlichen und praktischen Probleme zu untersuchen, die sich beim Verweis auf private Regulierungen und Normenwerke stellen, auf die das staatliche Recht direkt oder indirekt verweist.

<sup>28</sup> Siehe die Zuständigkeit des SECO für das SHAB in Art. 5 der Verordnung SHAB (SR 221.415).

*Ziff. 2:* Art. 48a RVOG ist mit dem geänderten Art. 6 E-PublG zu koordinieren. Staatsverträge die zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz nicht veröffentlicht werden könnten, dürfen auch nicht im jährlichen Bericht über die Staatsverträge aufgeführt werden. Die Berichterstattung an das Parlament muss in diesen Fällen auf andere Weise sichergestellt werden. Die fraglichen Verträge sollen in geeigneter Weise der Geschäftsprüfungsdelegation zur Kenntnis gebracht werden.

*Ziff. 3:* Art. 14 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 28. September 1956<sup>29</sup> über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen sieht heute eine Veröffentlichung der Allgemeinverbindlicherklärungen des Bundes mit den allgemeinverbindlichen Bestimmungen im Bundesblatt, aber nur mit Titel und Bezugsquelle, vor. Die allgemeinen Kriterien für eine Verweispublikation (Art. 5 Abs. 1 E-PublG) sind nicht erfüllt. Angesichts des breiten Adressatenkreises wird neu die Publikation im BBl in vollem Wortlaut befürwortet.

*Ziff. 4:* Der Militärstrafprozess regelt heute die Frage der Veröffentlichung von Beschlüssen nicht. In der Praxis werden indessen die Regeln der Strafprozessordnung (StPO) analog angewandt. So wurden im Jahre 2011 80 Vorladungen vor Militärgerichte im gedruckten BBl veröffentlicht. Art. 16c Abs. 1 E-PublG erlaubt unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes die - künftig allein massgebliche elektronische - Veröffentlichung von besonders schützenswerten Personendaten nur, wenn diese in einem Gesetz vorgesehen ist. Daher ist der Militärstrafprozess entsprechend zu ergänzen. Es wurde eine Formulierung gewählt, die jener von Art. 88 StPO entspricht.

*Ziff. 5:* Nach Art. 19 Abs. 4 des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002<sup>30</sup> werden die Bildungsverordnungen nur in Form eines Verweises in der AS veröffentlicht. Die allgemeinen Kriterien für eine Verweispublikation (Art. 5 Abs. 1 E-PublG) sind nicht erfüllt. Angesichts des breiten Adressatenkreises wird die Publikation in der AS in vollem Wortlaut befürwortet. Diese rund 200 Texte werden zudem bereits heute zwecks Erstellung von Separatdrucken in dem für normative Texte des Bundes üblichen Layout erstellt und in die Amtssprachen übersetzt.

*Ziff. 6:* Art. 10 Abs. 1 des Sprachengesetzes vom 5. Oktober 2007<sup>31</sup> umfasst heute alle amtlich zu veröffentlichenden Texte. Mit der Ausweitung der Publikationen auf der Plattform (Art. 13a E-PublG) sollte die Verpflichtung zur dreisprachigen Veröffentlichung im Regelfall auf die Texte beschränkt werden, die in AS und BBl erscheinen. Damit wird eine unverhältnismässige Ausweitung des Übersetzungsaufwands vermieden.

*Ziff. 7:* Art. 8 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 24. März 2006<sup>32</sup> über Radio und Fernsehen schrieb schweizerischen Programmveranstaltern schon bisher vor, die Öffentlichkeit über Erlasse zu informieren, die vorerst nur auf ausserordentlichem Wege veröffentlicht wurden. Anzupassen ist lediglich der Verweis auf den die ausserordentlichen Veröffentlichungen regelnden Absatz von Art. 7 E-PublG. Da die dringliche Veröffentlichung einen Teil der Funktionen der ausserordentlichen Veröffentlichung übernimmt, wird die Zahl der entsprechenden Fälle zahlenmässig stark abnehmen.

<sup>29</sup> SR **221.215.311**

<sup>30</sup> SR **412.10**

<sup>31</sup> SR **441.1**

<sup>32</sup> SR **784.40**

### **3 Auswirkungen**

#### **3.1 Auswirkungen auf den Bund**

##### **3.1.1 Finanzielle Auswirkungen**

Die Vorlage führt zu keinen unmittelbaren Mehrkosten (siehe Ziff. 1.4). Mittel- bis langfristig ist sogar mit einem Rückgang von Druckkosten zu rechnen, der allerdings durch den Wegfall von entsprechenden Einnahmen zum Teil ausgeglichen wird.

##### **3.1.2 Personelle Auswirkungen**

Die Vorlage hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Bedarf an Personalressourcen; es wird weder für den Publikationsbereich i.e.S. noch für die Verwaltungsstellen, die mit der Erarbeitung (inkl. Übersetzung) der zu publizierenden Texte betraut sind, mit einem personellen Mehrbedarf gerechnet. Offen bleibt, ob die erwartete Reduktion der Druckauflagen in diesem Bereich zu Einsparungen führt.

#### **3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete**

Die Gesetzesänderung hat lediglich eine marginale Auswirkung auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, in dem die Veröffentlichung von allgemein verbindlich erklärten Verträgen zwischen Kantonen durch den Bund die verbindliche Fassung sein wird.

Andere Körperschaften sind, wie im geltenden Recht, nicht betroffen.

#### **3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Die bereits seit einigen Jahren bestehende elektronische Veröffentlichung der Sammlungen des Bundesrechts und des Bundesblatts sowie ihre formell-gesetzliche Grundlage werden mit der beantragten Änderung des Publikationsgesetzes aufgewertet. Der damit verbundene vereinfachte Zugang zu einer Vielzahl amtlicher Informationen, insbesondere die Möglichkeit, das Bundesrecht auf seinem zu einem bestimmten Zeitpunkt gültigen Stand im Internet konsultieren zu können, erlaubt es den verschiedenen Akteuren der Wirtschaft, ihre Entscheide und Massnahmen auf Grund eines besseren Wissensstandes zu treffen. Dies kann besonders auch für die KMU von Nutzen sein. Der vereinfachte und rasche Zugang zu diesen Informationen wird es gerade auch diesen Unternehmen erlauben, das Potenzial der behördlichen Informationen besser zu nutzen. Rechtsuchende und Beteiligte in der Rechtsanwendung können sich nun vollständig auf die elektronischen Publikationen verlassen, was ihnen Zeit- und Kostenaufwand bei Bezug und Konsultation von Druckprodukten spart.

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012<sup>33</sup> zur Legislaturplanung 2011–2015 und im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012<sup>34</sup> über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Die Bundesverfassung weist keine Bestimmung auf, welche die Veröffentlichung von Rechtsdaten durch den Bund vorsieht. Die gehörige Publikation (insbesondere von Erlassen) ist aber ein rechtsstaatliches Prinzip, das besagt, dass es grundsätzlich kein Recht ohne Publizität gibt. Seit den Anfängen des schweizerischen Bundesstaates bestehen denn auch publikationsrechtliche Erlasse, die Grundsätze über die Veröffentlichung, das Inkrafttreten und die Rechtswirkungen rechtsetzender Bestimmungen regeln.<sup>35</sup>

Gemäss ständiger Praxis stützt sich die Gesetzgebung in solchen Fällen auf Artikel 173 Absatz 2 BV, wonach die Bundesversammlung Geschäfte behandelt, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen und keiner anderen Behörde zugewiesen sind.

### **5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die Vorlage berührt keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

### **5.3 Erlassform**

Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den Erlass des Gesetzes ergibt sich aus Artikel 163 Absatz 1 BV. Der Erlass untersteht dem fakultativen Referendum.

Nach einer Faustregel in der Gesetzestechnik ist eine Totalrevision vorzusehen, wenn mehr als die Hälfte der Artikel eines Gesetzes betroffen sind. Materiell würde sich eine solche hier aber nicht rechtfertigen. Die Struktur des PublG bleibt grundsätzlich gleich und sein Anwendungsbereich erweitert sich nur wenig. Unter dieser Voraussetzung wird auf die eher intransparente Form der Totalrevision verzichtet.

### **5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Die Vorlage delegiert folgende Rechtsetzungsbefugnisse an den Bundesrat:

<sup>33</sup> BBl 2012 481, hier 546

<sup>34</sup> BBl 2012 7155

<sup>35</sup> Kettiger/Sägesser, in: Kommentar PublG, Vorwort



sche Veröffentlichung gehört, soll durch eine klare gesetzliche Grundlage im Sinne von DSG 19 Abs. 3 und 3<sup>bis</sup> im Publikationsrecht abgedeckt sein.

Hingegen sollen durch technische<sup>36</sup> Massnahmen die automatisierte Suche und Weiterverarbeitung von online einsehbaren Personendaten verhindert werden.

<sup>36</sup> Siehe die Erläuterungen zu Art. 16c E-PubIG hiavor.

